

Anne Britt Djuve, Hanne Cecilie Kavli,
Erika Braanen Sterri og Beret Bråten

Introduksjonsprogram og norskopplæring

Hva virker – for hvem?

Anne Britt Djuve, Hanne Cecilie Kavli,
Erika Braanen Sterri og Beret Bråten

Introduksjonsprogram og norskopplæring

Hva virker – for hvem?

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0400-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0401-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	23
1.1 Tidligere forskning og utredning	24
1.2 Tema, analysemodell og problemstillinger	30
1.3 Introduksjonsloven	32
1.4 Hvem er deltakerne?	38
1.5 Leseveiledning	43
2 Data og metoder	45
2.1 Nettsurvey til ledere og programrådgivere på introduksjonsenhet og rektorer og lærere på voksenopplæring	45
2.2 Registerdataanalyser av deltakernes resultater	49
2.3 Casestudie i et utvalg kommuner	50
2.4 Brukerpanel	51
2.5 Oppsummering	51
3 Kommunenes implementering av introduksjonsprogrammet	53
3.1 Innslusing av deltakere	54
3.2 Organisatorisk forankring	56
3.3 Politisk forankring	63
3.4 Programinnhold	73
3.5 Er det sammenheng mellom lokal organisering og det tilbudet deltakerne får?	92
3.6 Avslutning	102
4 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap	107
4.1 Sammensetningen av deltakere	108
4.2 Samarbeid og samarbeidsrelasjoner	111
4.3 Tiltak i introduksjonsprogrammet	114
4.4 Individuell tilpasning	118
4.5 Samfunnskunnskap	125
4.6 Avslutning	129
5 Velferdsstatens skreddere – kompetanse, holdninger og praksiser	133
5.1 Bakgrunn og kompetanse blant programrådgivere og lærere	135
5.2 Holdninger og praksis i førstelinjen	138
5.3 Brukermedvirkning og brukerstyring	143
5.4 Programrådgivernes betydning for integrasjonsinnsatsen	151
5.5 Avslutning	158

6 Styring av integreringsarbeidet	161
6.1 Styring av kommunenes integreringsinnsats	162
6.2 Styring av programrådgivernes implementering.....	171
6.3 Styring av deltakerne.....	177
6.4 Avslutning.....	181
7 Fortellinger om motivasjon	185
7.1 Intervjumaterialet	186
7.2 Fire deltakertyper.....	188
7.3 Forventninger	191
7.4 Del av norske fellesskap.....	201
7.5 Familie som fordel og ulempe.....	205
7.6 Halveis til et vanlig liv	211
7.7 Avslutning.....	214
8 Arbeid og utdanning etter introduksjonsprogrammet	217
8.1 Hvor mange kommer i arbeid?	217
8.2 Overgang til arbeid og utdanning fire år etter oppstart i program	221
8.3 Hva kjennetegner deltakere som kommer i arbeid?	225
8.4 Utdanningsaktivitet i og etter program.....	227
8.5 Økonomisk selvstendighet under og etter program	231
8.6 Innelåsingseffekter?	235
8.7 Avslutning	240
9 Gjennomføring, arbeidsmetoder og resultater av opplæring i norsk og samfunnskunnskap	243
9.1 Data og deltakere (analysepopulasjonen)	243
9.2 Hvem består hvilke norskprøver?	246
9.3 Fullført eller fått fritak	252
9.4 Hva kjennetegner norskopplæringsentre med gode resultater?	256
9.5 Betydningen av innholdet i opplæringstilbudet	262
9.6 Betydningen av lærernes kompetanse	265
9.7 Betydningen av gode samarbeidsrelasjoner	267
9.8 Multivariat analyse	270
9.9 Oppsummering	274
10 Hva virker i introduksjonsprogrammet?	277
10.1 Kommunal variasjon i måloppnåelse	277
10.2 Hva virker for hvem?.....	279
10.3 Kommunalt mangfold og bruk av kjerneelementene i introduksjonsprogrammet.....	290
10.4 Avslutning – hva virker for hvem og HVOR?	302
11 Veien videre	305
11.1 Mer av det samme	306
11.2 Noe helt annet?.....	308
11.3 Styringsinstrumenter	312
11.4 Videre forskning	314
Litteratur	317

Forord

Denne rapporten er finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet, og prosjektet er gjennomført i perioden høsten 2015 til høsten 2017. Vi vil takke referansegruppa for prosjektet, som har bestått av Jan Ellertsen, Kunnskapsdepartementet, Anders Brede Fyhn, IMDi, Naghmeh Gorgin, Røde Kors, Audun Kvale, KS, Anders Riis hos Fylkesmannen i Oppland, Tove Dina Røynestad, Kompetanse Norge, Sverre Try, Arbeids- og sosialdepartementet og Karianne Åsheim hos Fylkesmannen i Østfold, for gode møter og viktige innspill til rapporten. Vi vil også takke kontaktpersonene i Justis- og beredskapsdepartementet, Heidi Tamminen Egge, Arild Haffner Naustdal og Toril Melander Stene for godt samarbeid og tålmodighet med at arbeidet med rapporten trakk ut som følge av at korrekte data fra Statistisk sentralbyrå lot vente på seg. Referansegruppa og kontaktpersonene hos oppdragsgiver har hatt viktige innspill til intervjuguiden, spørreskjemaer og rapportutkast. I tillegg vil vi takke alle programrådgivere, ledere av introduksjonsprogram, lærere, ledere ved voksenopplæringsentre og deltakere i program som har delt av sin tid og erfaring. Fafos publikasjonsavdeling ved Bente Bakken skal ha en stor takk for iherdig innsats med å få orden på manus og forfattere i en intens rapportinnsjutt. Huafeng Zhang, forsker ved Fafo, skal også ha takk for god bistand med tilrettelegging av data.

Arbeidet med prosjektet har vært et samarbeid i ordets rette forstand, og det er til dels vanskelig å skille ut hva som er den enkelte forfatters bidrag i de ulike fasene og kapitlene. Hanne C. Kavli og Erika Braanen Sterri skal ha mesteparten av æren for utforming og gjennomføring av surveyene, men stor takk fortjener også prosjektets vitenskapelige assistent Gro Taranrød, som gjorde et viktig stykke arbeid i å tilrettelegge kontakten med kommunene. Taranrød leverte også sin masteroppgave i statsvitenskap basert på data hun samlet inn under kommunebesøkene. Anne Britt Djuve har hatt ansvar for kobling av surveydata og registerdata og mesteparten av analysene av dette materialet. Beret Bråten har gjennomført kommunebesøk og panelundersøkelse med deltakere i introduksjonsprogrammet. Hanne C. Kavli har skrevet hoveddelene av kapitlene 1, 5 og 6, og deler av kapittel 11. Erika Braanen Sterri har skrevet hoveddelene av kapitlene 2 og 4 og i samarbeid med Beret Bråten kapittel 3. Beret Bråten har også skrevet kapittel 7. Anne Britt Djuve har skrevet kapitlene 8, 9, 10 og hoveddelene av kapittel 11, samt bidratt til kapittel 5 og 6.

Fafo, 11.10.2017

Anne Britt Djuve, Hanne Cecilie Kavli, Erika Braanen Sterri og Beret Bråten

Sammendrag

Introduksjonsloven omfatter to ordninger: introduksjonsprogrammet (fra 2004) og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (fra 2005). Det samlede formålet med loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. For introduksjonsprogrammet har det også siden 2010 vært en uttalt målsetting at 70 prosent av deltakerne skal være i lønnet arbeid og/eller utdanning året etter avsluttet program. For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er målet spesifisert som 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.¹ Introduksjonsloven ble innført i kjølvannet av en økende kriseforståelse omkring integreringspolitikken (Djuve 2011). I mange innvandrergupper var yrkesdeltakelsen lav og sosialhjelpsbruken høy, selv etter mange år i Norge. Både i den politiske debatten og innenfor forskningen ble det framsatt kritikk av kvaliteten på kommunenes integreringsinnsats og av de mer grunnleggende prinsippene for integreringsarbeidet: Kunne det være sånn at hjelpen til dels virket mot sin hensikt, fordi den bidro til å svekke sammenhengen mellom egen innsats og livssituasjon? Introduksjonsloven knesatte krav både til kommunene og til de nyankomne. I dag er kommunene pålagt å tilby individuelt tilrettelagt opplæring, og nyankomne innvandrere er pålagt å delta i den. Ambisjonen i denne undersøkelsen er å belyse hvilke virkemidler, hva slags organisering og hvilke arbeidsmetoder som er effektive i integreringsarbeidet.

Data og metoder

Hva det vil si å lykkes med integreringsinnsatsen, kan måles på mange måter – og det er knyttet fordeler, men også ulemper til dem alle. I denne undersøkelsen tar vi derfor i bruk ulike datakilder og ulike metodiske tilnærminger. Gjennom registerdata vil vi følge tre kohorter av deltakere i introduksjonsordningen (2007, 2009 og 2011) og deres deltakelse i norskopplæring, introduksjonsprogram og ut i arbeid og utdanning. For å kunne belyse ikke bare i hvilken grad kommunene har ulike resultater, men også kunne

¹ Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-04-19-358>

si noe om hvorfor resultatene er ulike, har vi gjennomført fire spørreundersøkelser og seks kommunebesøk. Vi har også gjennomført en kvalitativ brukerundersøkelse. Analysene i denne rapporten baserer seg altså på både kvalitative og kvantitative datakilder. Vi kan grovt skille mellom to nivåer:

1. informasjon på kommunenivå, kjennetegn ved kommunens organisering av introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap
2. informasjon på individnivå, om deltakere i introduksjonsprogram og i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Data på kommunalt nivå: Kjennetegn ved kommunenes organisering av introduksjonsordningen er samlet inn gjennom fire separate nettsurveys til henholdsvis ledere og programrådgivere i introduksjonsprogrammet og ledere og lærere på voksenopplæringscentre. I tillegg har vi gjennomført casestudier i seks kommuner. I casekommunene intervjuet vi ledere for introduksjonsordningen og ledere for voksenopplæringscentre og gjorde gruppeintervju med lærere og med programrådgivere. For å beskrive og kontrollere for forskjeller i kommunenes rammebetingelser har vi benyttet oss av offentlig utdannings-, ledighets- og sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå og NAV.

Data på individnivå er hentet fra administrative registre. NIR og KOSTRA er hovedkilder til informasjon om deltakeres aktiviteter i introduksjonsprogram og i norskopplæring. Informasjon om demografiske kjennetegn ved deltakerne samt opplysninger om sysselsetting, sosialhjelp, trygdebruk og videre utdanningsaktiviteter hentes fra ARENA og Statistisk sentralbyrås system for persondata (SFP). Vi har også gjennomført en brukerundersøkelse hvor 30 deltakere i introduksjonsordningen ble intervjuet, om lag 2/3 ble intervjuet også en andre gang. Formålet med disse intervjuene var å kartlegge erfaringer med introduksjonsprogrammet og studere hvordan deltakernes motivasjon utviklet seg i løpet av programperioden, og hva som henholdsvis hemmet eller fremmet deltakernes motivasjon.

Metode: I del 1, hvor vi kartlegger kommunenes organisering, gjennomføres i hovedsak enkle analyser som beskriver variasjonen i hvordan det arbeides med å gi et tilbud om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I en andre del rettes søkelyset mot ulike kategorier av deltakere og a) gjennomstrømming og resultater i norsk- og samfunnskunnskapsoplæringen og b) overgang til arbeid og utdanning på kort, mellomlang og lang sikt. Vi har anvendt multivariat analyse (logistisk regresjon) for å kontrollere for individkjennetegn og lokale rammebetingelser i disse analysene. Vi har fulgt tre ulike kohorter med deltakere som startet i introduksjonsprogrammet og/eller i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 2007, 2009 og 2011. Et slikt design gjør det mulig å følge deltakere over lengre tid enn tidligere studier har gjort, og dessuten knytte de tidligste kohortene til kjennetegn ved kommunene fra en tidligere implementeringsstudie, gjennomført i 2007 (Kavli et al. 2007).

Implementering av introduksjonsprogram

Erfaringene etter mer enn ti år med introduksjonsprogram er at nøkkelementene i ordningen relativt raskt ble innført i de fleste kommuner som bosetter flyktninger. Det er likevel ikke slik at *alle* deltakere får et tilbud som er i tråd med de lovpålagte kravene til introduksjonsprogram, og det er til dels store kommunale forskjeller i programmenes organisering og innhold. Det lovpålagte kravet om heldags- og helårsprogram oppfylles ikke i alle kommuner. Over 20 prosent av kommunene tilfredsstiller ikke kravet om å tilby heldagstilbud til deltakerne, og over 15 prosent møter ikke kravet om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig. Kommuner med lavere bosetting opplever i større grad å møte disse kravene enn kommuner med høyere bosetting. Det er også nedfelt i loven at hver enkelt deltaker skal ha sin individuelle plan, noe som fordrer bredde i det lokale tilbudet. For noen kommuner er dette en klar utfordring. Det synes særlig å være vansker med å få på plass tilbud om praksis for deltakere med lite skoleerfaring og svake norsksferdigheter. Blant lederne i introduksjonsordningen oppleves arbeidsrettede tiltak som bedre egnet for deltakere på spor 2 og 3 enn på spor 1. Det er likevel langt mer slående hvor stort gap det er mellom *hvor mange* som mener at de ulike arbeidsrettede tiltakene er godt egnet for deltakerne, og *hvor få* som rapporterer at de aktuelle tiltakene er tilgjengelige i kommunens tiltaksvirke.

Grunnskole og videregående skole: For noen deltakere er det et mål å kunne ta i bruk utdanningen de har med fra hjemlandet. Andre mangler grunnleggende kvalifisering. En utfordring som vektlegges i casestudien, er mulighetene til å formelt kvalifisere deltakere gjennom introduksjonstiden. Det vil si tilby grunnskole eller videregående skole. Til tross for at rundt en tredjedel av deltakerne i introduksjonsprogrammet mangler fullført grunnskole fra hjemlandet, er det kun et lite mindretall av disse som får grunnskole for voksne som del av introduksjonsopplegget sitt (Djuve et al. 2014). Andelen deltakere som har fått grunnskole eller grunnskolefag som en del av sitt program, har gradvis økt, fra 13,3 prosent i 2011 til 17,4 prosent i 2016 (tabell 6.1), men er altså fortsatt lavt. Likevel oppgir en majoritet av lederne at grunnskole brukes i stor eller noen grad. Den opplevde tilgangen på utdanningsrettede tiltak synes å være svakere for deltakere med høyere utdanning fra før. Mens over 60 prosent av lederne mener at fag i videregående skole som del av program brukes i liten eller ingen grad, oppgir nær 90 prosent av lederne at høyere utdanning ikke brukes eller brukes lite.

En mulig årsak til at særlig videregående opplæring brukes i begrenset grad, er at programrådgiverne ofte vurderer det som lite realistisk at deltakerne skal rekke å avlegge eksamener eller ta fagbrev innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Spesielt for voksne deltakere som har stiftet familie og vil ha et behov for inntekt, vurderes ofte utdanningsløp som lite aktuelt. Samtidig understrekes behovet for opplæringsløp som kan gi formell kvalifisering. I en av casekommunene er det etablert forsøk med et opplegg som kan gi deltakere fagbrev i løpet av maksimalt fire år, på en måte som sikrer

tilgang også for dem som mangler formell grunnutdanning og beståtte norskkurs, men som skårer høyt på motivasjon og egnethet. Utdanningsløpet kombinerer praksis og undervisning fra dag én. Erfaringene med forsøkene er gode, men spørsmålet er om slike alternative utdanningsløp i større grad kan tilbys som en del av etablert virksomhet.

Organisering innenfor eller utenfor NAV: I kommuner der introduksjonsprogrammet er lagt under NAV, opplever ledere i større grad at de har god tilgang til arbeidsrettede tiltak, enn ledere i kommuner med en annen organisering. Dette ser imidlertid ut til å gå på bekostning av den utdanningsrettede tiltaksviften. Den utdanningsrettede tiltaksviften er smalere i introduksjonssentre lagt til NAV enn introduksjonssentre lagt utenfor NAV. Det samme mønsteret finner vi i bruk av tiltak som skal kvalifisere til samfunnsdeltakelse. Her er bredden i tiltaksvifta større i kommuner som har lagt integreringsarbeidet utenfor NAV, enn i kommuner hvor introduksjonsprogrammet er lokalisert i NAV. Bildet er noe annerledes dersom vi legger programrådgivernes vurdering av kvaliteten på samarbeidet med henholdsvis NAV og voksenopplæringen til grunn. Når vi – i kapittel 5 – bruker registerdata for å måle konkret hvor mange av deltakerne i hver kommune som har fått arbeidspraksis som en del av sitt program, har opplevelsen av å ha et godt samarbeid med NAV ingen målbar positiv betydning for antallet som mottar arbeidspraksis, men ser ut til å ha negativ betydning for hvor mange som får språkpraksis eller grunnskole. Dersom en høy andel av programrådgiverne opplever at de har et godt samarbeid med voksenopplæringen, øker sannsynligheten for bruk av både arbeidspraksis, språkpraksis og grunnskole (se tabell 5.10).

Politisk prioritering: En høy politisk prioritering av introduksjonsarbeidet er blitt trukket fram som et mulig suksesskriterium for integreringsarbeidet (Hansen et al. 2006; Rosdahl 2004; Berg 1996; Skutlaberg et al. 2014). Vi finner støtte for denne hypotesen. Kommuner der introduksjonsarbeidet har fått politisk forankring, har en bredere samarbeidsprofil enn kommuner som ikke har forankret integreringsarbeidet i kommunale planer. Kommunene med politisk forankring rapporterer også å ha tilgang på et bredere spekter av utdannings- og samfunnsrettede tiltak. Forskjellene ser ikke ut til å være styrt av kommunestørrelse. Hva som er den eventuelle sammenhengen mellom politisk forankring og tilgang på arbeiderrettede tiltak, er imidlertid mer uklar. Mens introduksjonssentre med god politisk forankring har en noe bredere arbeidsrettet tiltaksvifte i mellomstore kommuner, er sammenhengen motsatt i store kommuner.

Økonomisk handlefrihet: Vi finner indikasjoner på at ledernes økonomiske handlefrihet innenfor introduksjonsprogrammet påvirker bredden i tiltaksviften. Forskjellene er ikke store, men peker likevel i retning av at kommuner med lav økonomisk handlefrihet i mindre grad enn andre har det de beskriver som «god tilgang» på ulike arbeidsrettede, utdanningsrettede og samfunnsrettede tiltak. Økonomisk handlefrihet ser videre ut til å henge sammen med det faktiske tilbudet som møter deltakerne. Deltakere i program der ledere opplever å ha økonomisk handlingsrom, har opp mot fire ganger så stor sannsynlighet for å ha deltatt i arbeidspraksis enn deltakere i kommuner med mindre

økonomisk handlingsrom, og de har 70 prosent større sannsynlighet for å ha deltatt i språkpraksis om vi holder kjønn, spor, kommunens sentralitet og ledighet konstant.

Implementering av opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Sammensetningen av deltakere: Opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilbys til et bredere spekter av innvandrere enn kun dem som deltar i introduksjonsprogrammet, og mange nasjonaliteter er representert. Til sammen utgjorde deltakere fra Eritrea, Somalia og Syria 45 prosent av deltakermassen i 2015. Mens menn er i overvekt på introduksjonsprogrammet, er det flere kvinnelige enn mannlige deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Om lag 20 prosent av deltakerne i norskopplæringen er innplassert på det laveste nivået – spor 1. Dette tilsier at de har lite eller ingen skolegang. Hovedtyngden av deltakere befinner seg på spor 2, der deltakerne har en del skolegang, mens litt under 20 prosent følger opplæringen på spor 3 for deltakere med god allmennutdanning.

Av de ulike rettighetsgruppene som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er personer med rett og plikt den klart største (90 prosent av deltakergruppa). De aller fleste opplæringsstedene tilbyr opplæring til mange rettighetsgrupper, selv om dette er mindre vanlig på de minste opplæringsinstitusjonene. Det er lite som tyder på at deltakernes ulike rettighetsstatus påvirker hvordan undervisningen er organisert. Majoriteten av kommunene fordeler deltakerne i grupper etter spor eller kombinasjoner av spor.

Virkemidler i introduksjonsprogram: En rekke ulike virkemidler kan tas i bruk som del av, eller et tillegg til norskopplæringen. Språkpraksis, som er en metode i norskopplæringen, og grunnskole, som er et tiltak i introduksjonsprogram, er, ifølge rektorene sely, to av de mest vanlige. Tilbud om fag på videregående skole-nivå er mindre i bruk, kun 12 prosent av rektorene svarer bekreftende på at dette virkemiddelet benyttes på deres opplæringssted. 90 prosent av skolelederne rapporterer at opplæringsstedet bruker språkpraksis i opplæringen. Tilbudet om språkpraksis tar ulike former i kommunene, særlig gjelder dette i hvilken grad deltakerne får oppfølging når de er i språkpraksis, og om praksisoppholdet knyttes sammen med den øvrige opplæringen. 64 prosent av lærerne oppgir at de vanligvis ikke er på besøk på språkpraksisplassen i løpet av praksisperioden. At språkpraksis og grunnskole er i bruk på opplæringsstedet, sier imidlertid ikke noe om hvor hyppig disse virkemidlene er i bruk overfor ulike kategorier deltakere. Registeranalysene (se kapittel 8 og 10) viser for eksempel at kun et lite mindretall i våre kohorter av deltakere faktisk har fått grunnskole som del av introduksjonsprogrammet, og det er svært store lokale variasjoner i hvilken grad grunnskole for voksne er i bruk.

Flere studier trekker fram gode erfaringer knyttet til bruk av parallell kvalifisering, nemlig at deltakerne tar del i ulike kvalifiseringstiltak samtidig, framfor sekvensielle løp, der ett tiltak avløses av et annet. Majoriteten av opplæringsstedene rapporterer at de tilrettelegger for slike kombinasjonsløp mellom norskopplæring og arbeidspraksis, og språkopplæring og grunnskole. Det betyr likevel ikke at det er vanlig at deltakerne får slike kombinasjonsløp. Å koble språkopplæring med videregående opplæring eller høyere utdanning er enda mindre vanlig, ifølge rektorene. Som mulige årsaker til dette trekker rektorene fram manglende samarbeid med videregående skole og fylkeskommunen samt den fysiske avstanden til utdanningsinstitusjoner som videregående og universitet eller høyskole.

Individuelt tilrettelagt opplæring: Opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal tilpasses deltakernes forutsetninger og behov. Tidligere studier har vist at det er mer utfordrende å gi individuelt tilrettelagt undervisning på opplæringsstentre med få deltakere (Arnesen et al. 2015; Djuve et al. 2001; Kavli et al. 2007). Dette funnet får støtte i vår studie. En større andel av rektorene på små opplæringssteder oppgir at deltakere på ulike spor plasseres i samme gruppe i norskopplæringen. Blandede grupper innebærer naturligvis en større spredning i deltakernes forutsetninger og progresjon. Samtidig finner vi at praksisen med å ikke utarbeide individuell plan for alle deltakerne er mer utbredt i små kommuner enn i store kommuner. Uavhengig av kommunestørrelse er mangel på tilrettelegging spesielt tydelig for deltakere med lite eller ingen utdanning fra før, og som ikke kan lese eller skrive på morsmålet. Det framstår som særlig utfordrende å få på plass språk- eller arbeidspraksis. Nær fire av ti ledere i voksenopplæringen oppgir at ingen av alfabetiseringsdeltakerne de har i program, blir tilbudt språkpraksis, og kun 16 prosent tilbyr språkpraksis til over halvparten av alfabetiseringsdeltakerne. Til sammenlikning oppgir 57 prosent av lederne i voksenopplæring at over halvparten av deltakerne på spor 2 får et slikt tilbud.

Lærerne i norskopplæringen peker på flere forhold som de mener svekker deres mulighet til å tilby individuelt tilrettelagt undervisning, spesielt stor spredning i deltakernes nivå, men også forskjeller i deltakernes progresjon. Samtidig er det indikasjoner på at en del deltakere med høy utdanning, som ønsker raskere progresjon gjennom programmet, får et tilbud som i liten grad er tilpasset deres individuelle behov. Over 40 prosent av kommunene gir ikke tilbud om opplæring med rask progresjon for deltakere på spor 3. Og kun et mindretall av rektorene oppgir at de gir deltakerne mulighet til å koble språkopplæring med videregående opplæring eller høyere utdanning. Rektorene framhever manglende samarbeid med videregående skole og fylkeskommunen som en barriere, men også den fysiske avstanden til aktuelle utdanningsinstitusjoner. Gruppen i midten, deltakere på spor 2 som har en del skolegang og skal følge en opplæring med middels progresjon, utgjør den største andelen av deltakere og er den gruppa kommunene sett under ett har minst problemer med å tilrettelegge undervisningen for.

Samarbeidsrelasjoner: For deltakerne som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap som del av introduksjonsprogrammet, har både lærerne og programrådgiverne viktige roller i kvalifiseringsløpet. Graden av samarbeid mellom disse to partene kan få betydelige konsekvenser for innholdet i den enkeltes program. Basert på lærernes beskrivelser er det et tydelig mønster at kontakten mellom lærer og programrådgiver er mindre hyppig i store kommuner enn i små kommuner. En mulig forklaring er at det er enklere å få til gode samarbeidsrelasjoner i kommuner hvor integreringsarbeidet har høy politisk prioritet. Vi har også undersøkt hvordan bredden i samarbeidsprofilen til de ulike opplæringssentrene varierer etter grad av politisk forankring. Denne analysen viste at samarbeidsprofilene er signifikant sterkere i kommuner hvor opplæringstilbudet har høy politisk prioritering. På opplæringssentre hvor rektorene opplever at tilbudet er godt forankret i kommunale planer, hvor det er etablert resultatmål for opplæringen i kommunen, og hvor kommunale politikere etterspør rapportering om resultater, er samarbeidsprofilene signifikant bredere. Denne sammenhengen holder seg også når vi kontrollerer for kommunestørrelse.

Opplæring i 50 timer samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår: Opp mot 90 prosent av kommunene i utvalget tilbyr opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. Nær tre av fem rektorer mener at opplæringen tilbys på et tidspunkt deltakerne behersker norsk, noe som indikerer at opplæringen finner sted et stykke ut i opplæringsløpet. 30 prosent av rektorene oppgir at opplæringen vanligvis finner sted i skolens ferier, og 6 prosent tilbyr opplæringen samlet i slutten av opplæringsløpet.

Velferdsstatens skreddere – kompetanse, holdninger og praksiser

Etter å ha kartlagt holdninger både til introduksjonsprogrammets formål og virkemidler framstår det som rimelig å konkludere med at både programrådgivere og norsklærere i stor grad er positive til denne delen av introduksjonsloven. Det er likevel noen tendenser som er verdt å notere. For det første er norsklærerne noe mindre positive til programmet og virkemidlene enn programrådgiverne. Dette kan handle om at programrådgiverne befinner seg «tettere på» selve programmet enn det lærerne gjør, og at de har fått mer opplæring i programmets arbeidsmetoder. Men det kan også tenkes at norsklæreres noe større skepsis handler om at de legger andre pedagogiske perspektiver til grunn enn det som fremmes innenfor introduksjonsprogrammet. Vi har ikke mulighet til å konkludere i dette spørsmålet her. Det er likevel viktig å påpeke denne forskjellen i lys av den sentrale rollen voksenopplæringen og norsklærerne har innenfor introduksjonsprogrammene.

For det andre – selv om det fortsatt er stor oppslutning om individuell plan og brukermedvirkning blant programrådgiverne, er denne merkbart redusert siden 2007. Nesten halvparten – både blant programrådgiverne og blant norsklærerne – mener at en skikkelig utarbeiding av individuell plan vil ta for mye tid vekk fra andre, mer sentrale oppgaver. Dette kan både tolkes som et uttrykk for økende tidspres blant dem som har fått ansvaret for å utforme de individuelle planene, og som en illustrasjon på at reell medvirkning i slike prosesser kan være både vanskelig og tidkrevende dersom det oppstår uenighet om innholdet. Vi mener at dette – både endringen fra 2007 til 2016 og den relativt høye andelen som gir uttrykk for at arbeidet med individuell plan nedprioriteres – er et viktig funn, fordi det berører et av de lovpålagte kravene som er nedfelt i introduksjonsprogrammet.

For det tredje har vi funnet relativt sterke indikasjoner på at programrådgivernes personlige holdninger til brukergruppa påvirker måten de utfører jobben sin på. Ut fra et prinsipp om likebehandling er det betenkelig at holdninger til mottak av flyktninger ser ut til å påvirke skjønsmessige vurderinger innenfor et obligatorisk introduksjonsprogram.

For det fjerde – i analysen av brukermedvirkning finner vi at en høy andel av programrådgiverne møter uenighet om innholdet i opplæringen med «å vente, ha nye samtaler og se om enighet kan oppnås». Dette kan være tidkrevende og kombinert med den relativt høye andelen programrådgivere som etterspør mer opplæring i veiledningsmetodikk, tyder dette på at slik opplæring bør prioriteres. Et funn som peker i samme retning, er at programrådgiverne med kort erfaring ser ut til å velge «vente og se»-strategien i større grad enn programrådgivere med lengre erfaring. Et sentralt spørsmål er samtidig dette – gjør det egentlig noen forskjell for deltakernes resultater hvilken strategi for brukermedvirkning programrådgiverne velger? Får deltakerne bedre eller dårligere program når de i større grad får bestemme selv?

For det femte, det er liten tvil om at kommunale rammebetingelser – både trekk ved kommunen og trekk ved deltakerne – trolig forklarer mye av variasjonene i kommunenes og deltakernes resultater. Samtidig har vi nå fått nye indikasjoner på at programrådgivernes erfaring, arbeidssituasjon og ikke minst deres holdninger til introduksjonsprogrammets arbeidsmetoder og virkemidler påvirker deltakernes opplæringsstilbud.

Styring av integreringsinnsatsen

Statlige myndigheter bruker ulike styringsverktøy for å påvirke det kommunale integreringsarbeidet. *Reguleringer, i form av lover og forskrifter*, er sterke statlige styringsverktøy. Rapporten viser at de lovpålagte ordningene i introduksjonsloven gjennomføres i be-

tydelig, men ikke i fullstendig grad i kommunene. Dette gjelder blant annet heltids- og helårsprogram. I lys av funnene i kapittel 3 – som peker på at manglende heldagsprogram er knyttet til smal tiltaksvifte – og kapittel 5 – som viser at oppslutningen om heldagsprogram som et effektivt virkemiddel er blitt noe svekket – er det grunn til å tro at styringsutfordringene her handler om en kombinasjon av at statlige økonomiske overføringer ikke alltid kompensere for lokale mangler i tiltaksviften, og at reguleringer ikke helt klarer å nøytralisere effekten av lokale holdninger til virkemidlene. Individuell tilpasning forutsetter at programrådgiverne både har rom for og evne til å utøve skjønn. Dette tilsier at innholdet i programmene ikke kan detaljstyres gjennom reguleringer og insentiver. Programrådgiverne er dessuten langt på vei prisgitt de lokale tiltaksviftene. Sterkere styringsinstrumenter rettet mot førstelinja vil derfor ikke nødvendigvis ha den ønskede effekten dersom det ikke samtidig styres slik at gode programelementer er tilgjengelige i den enkelte kommune. Et styringsverktøy som ikke er tatt i bruk, er strengere formalkrav til norsklærernes og programrådgivernes utdanning.

Styringen finner også sted i form av *økonomisk støtte og økonomiske insentiver*. På kommunalt nivå er det på kort sikt økonomisk rasjonelt å etablere billige introduksjonsprogram, siden statlige overføringer til kommunalt introduksjonsarbeid verken er øremerket eller resultatstyrt. Casestudiene våre viser betydelig variasjon i hvor stor del av integreringstilskuddet som disponeres av introduksjonsprogrammet, samtidig som de økonomiske rammebetingelsene for programmet påvirker innhold og arbeidsmetoder. Dersom sentrale myndigheter ønsker større direkte innflytelse over de økonomiske rammebetingelsene for integreringsarbeidet, kan man vurdere å øremerke tilskuddene. Andre versjoner av økonomiske insentiver er såkalte resultatbaserte tilskudd, der kommunene premieres basert på hvor mange av deltakerne som består en språkprøve eller kommer i arbeid eller utdanning etter endt opplæring, eller innholdsbaserte tilskudd, som er knyttet til bruk av bestemte programkomponenter. I kapittel 11 drøfter vi disse styringsinstrumentene i lys av funnene i rapporten, og begrunner hvorfor vi ikke anbefaler denne type styringsinstrumenter.

Økonomiske incentiver kan også introduseres på individnivå. Deltakerne ser ut til å i stor grad respondere på kravet om 300/600 timer norskopplæring – svært mange gjennomfører det pålagte timetallet. Det er vanskeligere å tolke omfanget av ugyldig fravær, men det er en nokså liten gruppe som har fravær på mer enn 10 prosent, som er en avgjørende grense for om fraværet får konsekvenser for retten til gratis opplæring/deltakelse i program. Det er en viss økning i registrert fravær fra 2007- til 2011-kohorten, men vi er tilbakeholdne med å tolke dette som en reell endring i deltakernes atferd fordi vi mistenker at endringen kan ha vært påvirket av endringer i registreringspraksis.

Den tredje hovedkategorien av styringsverktøy er knyttet til dialog, kunnskapsformidling og lokal forankring. Vi har avgrenset vår analyse til kommunale aktørers oppslutning om de mest sentrale virkemidlene og arbeidsmetodene i loven, og finner at den relativt løse formen for styring som skjer gjennom dialog, kunnskapsformidling

og lokal forankring, ser ut til å være godt etablert innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Oppslutningen om de mest sentrale virkemidlene og arbeidsmetodene er gjennomgående høy. I tråd med tidligere forskning, fant vi i kapittel 5 at støtte til arbeidsmetoder og virkemidler innenfor introduksjonsordningen ser ut til å sammenfalle med bruken av disse. Holdninger til virkemidlene påvirker likevel ikke implementeringen av hvorvidt programrådgivere iverksetter trekk i deltakernes introduksjonsstønad ved ugyldig fravær. Dette implementeres i stor grad og på tvers av hvorvidt programrådgiverne mener virkemiddelet er effektivt. Tilbøyeligheten til å iverksette trekk påvirkes imidlertid av hvordan programrådgiverne vurderer kvaliteten på programinnholdet – de er mindre tilbøyelige til å trekke ved fravær dersom de mener kvaliteten er dårlig. Tilbøyeligheten til å trekke påvirkes også av organisatoriske forhold som leders tilslutning til arbeidsretting av program og den ansattes arbeidsmengde.

Den fjerde formen for styring vi har berørt her hører hjemme i kategorien *kontroll*. Fylkesmannens tilsyn av kommunene, IMDi og Kompetanse Norges monitoreringer av resultater, samt kåringer og priser på bosettings- og integreringsfeltet befinner seg alle i denne gruppen av styringsverktøy som finner sted ex post – etter at politikken er iverksatt. Vi har referert resultatene av fylkesmannens tilsyn med fulltids- og helårsprogram. De resulterer i oppretting av mangler der de gjennomføres, men det er mer usikkert om de har en effekt også i kommuner der det ikke er foretatt tilsyn.

Fortellinger om motivasjon

Innenfor rammene av introduksjonsordningen møter mennesker med ulike forutsetninger og livssituasjoner ulike lokale opplegg for opplæring og praksisdeltakelse. Hva er det som skaper, og hva er det som ødelegger motivasjon? Vi undersøker dette gjennom en kvalitativ intervjuundersøkelse med et utvalg deltakere i introduksjonsprogrammet på to ulike tidspunkt, omtrent halvveis i introduksjonsløpet og helt mot slutten eller etter at deltakelsen er avsluttet. Basert på at deltakerne framstår med ulik grad av trygghet og ulik grad av pågangsmot, definerer vi fire deltakertyper: *den fremadstormende* som kombinerer høy grad av trygghet og høy grad av pågangsmot, *den tilfredse* som har høy grad av trygghet og lav grad av pågangsmot, *den utålmodige* som har høy grad av pågangsmot og lav grad av trygghet, og *den ustødige* som har lav grad av trygghet og lav grad av pågangsmot. Det er, ikke uventet, en tendens til at deltakere som har gode forutsetninger ved oppstart av introduksjonsprogrammet – i form av utdanning og arbeidserfaring fra opprinnelseslandet – dominerer blant de fremadstormende. Samtidig ser vi at forventningene til deltakerne i denne kategorien ofte er svært høye. De har kompetanse, erfaring og en posisjon med seg fra opprinnelseslandet. Og de blir gjerne fortalt, ved oppstart i introduksjonsprogrammet, at bare de lærer seg norsk fort,

så vil de få en jobb. Deres forventning er derfor at de raskt vil bli en del av det norske arbeidslivet og det norske samfunnet – omtrent slik de var i opprinnelseslandet. Høye forventninger skaper fallhøyde, skuffelser og brister i tryggheten i møtet med norske systemer for godkjenning av utdanning og i møtet med arbeid på deltid og/eller som tilkallingsvikar. Det å objektivt oppnå omtrent det samme etter endt introduksjonsprogram i form av beståtte norskprøver og overgang til arbeid kan subjektivt oppleves forskjellig – fordi forventningene er ulike. Vi ser samtidig at det å skulle justere forventninger, for eksempel til å få godkjent utdanning og få mulighet til å bruke denne på en relevant måte i Norge, er mulig. Dette er en seig prosess som tar tid, men som kan framskyndes av å få alternative relevante muligheter i yrkeslivet.

Deltakere med høy utdanning eller videregående fra opprinnelseslandet, har uansett en stor fordel sammenliknet med dem som har lite eller ingen utdanning fra før. Deltakere med utdanning vet hva det innebærer å gå på skole, de har studieteknikk og arbeidsstrategier de kan trekke veksler på, og flere kan også engelsk i tillegg til morsmålet. Deltakere som mangler alt dette, starter med helt andre forutsetninger og opplever i tillegg at læreprosessen går sakte. Det kan gjøre at de aldri opplever å få praksis, at de gruer seg for praksis og har lite utbytte av praksis – fordi selvtiliten forbundet med å snakke norsk er svært lav.

Å få norske venner, venner det går an å snakke norsk med, gir både mulighet til å praktisere norsk og lære nærmiljøet å kjenne, og det gir trygghet, pågangsmot og tilhørighet. Dette smitter over på oppgavene i introduksjonsprogram og norskundervisning. Utfordringen er at en norsk venn eller flere er vanskelig å oppdrive. Flyktningguiden fra Røde Kors er i mange tilfeller den eneste.

Familie er i de fleste tilfeller et trygt og helt nødvendig basisfellesskap, og fravær av familie i Norge eller å ha reist fra noen som betyr mye, er krevende. Det tar oppmerksomhet og krefter. I kapittel 8 viser de kvantitative analysene negative effekter for overgang til arbeid av at deltakeren har mindreårige barn i et annet land enn Norge. Samtidig er det å ha familien sin her noe som tar oppmerksomhet og krefter: Mødre og fedre skal være foreldre for sine barn på en god måte også når barna starter en barnehage- og skoletilværelse man selv har lite kunnskap om. Mange deltakere har omfattende omsorgsoppgaver, ikke bare knyttet til barn, men også til ektefeller og slektninger som er syke eller handikappede. Og familieforsørgere har et økonomisk ansvar som gjør at egne ønsker om utdanning etter introduksjonsordningen er avsluttet, kan måtte oppgis, selv om man mener det ville gitt en tryggere tilknytning til arbeidslivet.

Arbeid og utdanning etter introduksjonsprogrammet

For mennene i den første kohorten av deltakere vi følger i denne evalueringen – de som startet i program i 2007 – nådde samlet overgang til arbeid og utdanning et toppunkt på 68 prosent fem år etter oppstart i program. For kvinnene var samlet overgang til arbeid eller utdanning fem år etter oppstart på 52 prosent. For kvinnene var imidlertid ikke dette et toppunkt, overgangen til arbeid fortsatte å stige, om enn svært sakte, de påfølgende årene vi har data for. Andelen som har heltidsarbeid, er imidlertid vesentlig lavere. 38 prosent av mennene hadde heltidsarbeid fem år etter oppstart, stigende til 40 prosent seks og sju år etter. Andelen i heltidsarbeid flater altså ut, men starter ikke å synke i den perioden vi har data for. Andelen kvinner i heltidsarbeid var 17 prosent fem år etter oppstart i program, økende til 18 og 21 prosent seks og sju år etter oppstart.

Både blant kvinner og menn er det en nokså stor andel som arbeider deltid. Samtidig er det over tid en økende andel av de deltidsarbeidende som etter den definisjonen som her er anvendt, ikke er velferdsstatsavhengige. Dette kan tyde på at det er snakk om lang deltid, eventuelt flere deltidsjobber samtidig.

Fire år etter oppstart i program er 22 prosent av deltakerne i de tre kohortene samlet i en eller annen form for utdanning. Mesteparten av utdanningsaktiviteten de tidligere deltakerne bedriver, er videregående utdanning, enten grunnutdanning eller avsluttende. Når vi ser på utdanningsaktiviteten etter spor, ser vi at den ikke overraskende er høyere blant spor 3-deltakerne, og at det blant spor 3-deltakerne også er like mange som tar høyere utdanning som tar videregående opplæring.

Overgang til arbeid eller utdanning er det som i størst grad måles og rapporteres løpende om resultatene fra introduksjonsprogrammet. Samtidig er det en helt sentral målsetting at flest mulig skal bli økonomisk selvforsørget. Blant de deltakerne som startet i introduksjonsprogrammet henholdsvis i 2007, 2009 og i 2011, er imidlertid en betydelig andel avhengige av offentlige ytelser i 2014. Andelen velferdsstatsavhengige i 2014 er likevel langt høyere i 2011-kohorten (61 prosent) enn i de to andre kohortene (46 og 44 prosent).

Vi har også sett på mulige innelåsingseffekter i programmet. Vi konkluderer at det er sannsynlig at det i noen grad er innelåsingseffekter i denne type program, men at dette antakelig ikke er noe omfattende problem. Det er snarere mye som tyder på at mange av deltakerne ikke er kvalifisert for arbeid etter to (eller tre) år i programmet. Som vi har sett, er det også mange av dem som går over i arbeid, som ikke har heltidsarbeid. Samtidig er det en betydelig andel som er i ordinært arbeid samtidig som de deltar i programmet. Vår vurdering er at disse funnene samlet gir grunnlag for å konkludere at innelåsingseffekter ikke er blant de alvorligste problemene knyttet til introduksjonsprogrammet.

Multivariate analyser av betydningen av individkjennetegn viser at alder, kjønn og familiesituasjon har svært stor betydning for overgangen til arbeid. Unge og barnløse

har langt høyere overgang til arbeid enn det eldre deltakere med mange barn har. Landbakgrunn samvarierer også med overgang til arbeid selv etter kontroll for alder, kjønn, spor, norskprøve og utdanning, noe som indikerer at det er noen viktige individkjennetegn som de tilgjengelige variablene ikke måler, og at disse samvarierer med landbakgrunn. Kvalitative intervjuer med ansatte i voksenopplæringen gir grunn til å mistenke at sporinndelingen og registerdata over utdanning ikke skiller godt nok mellom ulike nivåer av lav utdanning. For eksempel er det flere som ikke har lese- og skriveferdigheter på noe språk, blant de somaliske deltakerne. Alfabetisering ble ikke registrert separat i NIR før etter at våre deltakere var ferdig sporinndelt (med noen få unntak). Vi har heller ikke helseopplysninger.

Vi ser at utdanning målt gjennom sporinndeling har betydning for overgang til arbeid, men kanskje i mindre grad enn man skulle tro ut fra de bivariate analysene. Beståtte norskprøver har imidlertid stor betydning, og sporinndeling virker i noen grad via norskprøvene, siden det er langt flere på spor 2 og 3 som består norskprøver. Utdanningsnivå slik det er registrert i utdanningsregisteret i 2014 har liten betydning når vi samtidig kontrollerer for spor og norskprøver, med unntak av utdanning på videregående nivå.

Gjennomføring, arbeidsmetoder og resultater av opplæring i norsk og samfunnskunnskap

En høy andel deltakere som har enten rett, plikt eller rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, *gjennomfører de timene de har plikt og/eller rett til*. Blant dem som startet i opplæring i perioden fra 2007 til 2011, har 78 prosent fullført timene. Når vi tar med dem som har fått innvilget fritak fra opplæringen, stiger andelen til 85 prosent. Andelen som fullfører opplæringen i den forstand at de henter ut de 300/600 pliktfestede timene, er høyest blant spor 1-deltakere.

Andelen av deltakerne som *består en norskprøve*, er vesentlig lavere. Fire av ti deltakere som hadde rett, plikt eller rett og plikt til opplæring, og som startet i norskopplæring i årene 2007 til og med 2011, hadde bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016. Det er store forskjeller mellom ulike deltakergrupper i tilbøyeligheten til å bestå prøven. Unge har langt høyere sannsynlighet for å bestå prøven enn eldre, kvinner består i større grad enn menn, og spor 2- og 3-deltakere består i langt større grad enn spor 1-deltakere. Det er også store forskjeller mellom de ulike landgruppene, også etter kontroll for alder, kjønn og spor.

Vi finner også at *opplæringssettene, størrelse, organisering, samarbeidsformer og lærernes kompetanse* har betydning for deltakernes resultater. Gode samarbeidsrelasjoner med grunnskole, videregående skole og sivilsamfunn ser ut til å komme deltakerne til

gode i form av høyere sannsynlighet for å bestå norskprøven. Bredde i tiltaksvifta i form av hurtigspor på spor 3, tilbud om nettbasert undervisning, kombinasjonsløp med grunnskolefag og kombinasjonsløp med videregående opplæring er også assosiert med høyere andel deltakere som består prøven. Og sist, men ikke minst finner vi at høy formell kompetanse hos lærerne er assosiert med bedre resultater hos deltakerne. På spor 2 finner vi en positiv effekt av at lærerne i samfunnsfag har pedagogisk utdanning, og at de har tatt etterutdanningskurs i 50 timer samfunnskunnskap. Samlet for alle spor finner vi at opplæringscentre med en høy andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk har en høyere andel elever som består prøven, enn opplæringscentre med en lavere andel lærere med denne utdanningen.

Hva virker i introduksjonsordningen?

Hva virker i introduksjonsordningen? Blant de tydeligste funnene er at brukermedvirkning virker – spesielt for menn. Arbeidsretting virker også – spesielt for kvinner (ordinært arbeid som del av program). Det er uheldig for overgang til arbeid å ikke få heldagsprogram, spesielt for menn. Dokumenterte norskferdigheter har også – ikke overraskende – stor betydning for overgang til arbeid.

Vi finner imidlertid lite effekter av organisering eller samarbeid. Vi finner også i liten grad effekter av sentrale tiltak som arbeidspraksis og språkpraksis. De mest overraskende resultatene er kanskje at vi finner lite effekter av praksis, samtidig som vi faktisk finner en positiv effekt av brukerinnflytelse.

Samtidig gjør det kommunale mangfoldet i resultater, løsninger og metoder at det er særdeles vanskelig å kvantitativt identifisere suksessfaktorene. Opprinnelig var planen at denne rapporten skulle hete «Hva virker for hvem og NÅR?». Ambisjonen var å undersøke hvilke tiltak og arbeidsmetoder som virket på kort sikt, og hvilke som var mer effektive på lang sikt. Funnene tilsier imidlertid at det er vel så interessant å diskutere hva som virker HVOR. Norske kommuner som driver introduksjonsprogram, har valgt svært ulike arbeidsformer. Dette har resultert i ulike resultater – noen kommuner oppnår svært mye bedre resultater i introduksjonsordningen enn det andre kommuner gjør. En del av variasjonen kan forklares med ulikheter i hvor vanskelig integreringsoppgaven er, og i ulike lokale rammebetingelser. Men vi finner også store variasjoner i måloppnåelse og arbeidsmetoder mellom kommuner med tilsynelatende like rammebetingelser. Men de vellykkede kommunene gjør ikke det samme. Noen satser tungt på norskopplæring og får gode resultater med dette. Andre satser nokså utelukkende på praksisplasser og får like gode resultater. Og for noen av gruppene – spesielt kvinner på spor 1 – ser resultatene ut til først og fremst å variere med individkjennetegn og i mindre grad med kommunekjennetegn. Det skal selvsagt ikke tolkes som at det ikke spiller noen rolle hva kommunene gjør. Kanskje gjør kommunene allerede mye

av det samme – og antakelig er det fortsatt betydelig rom for å finne arbeidsmetoder som kan bidra til at de kvinnene som tilhører grupper som får lite målbart ut av introduksjonsprogrammet, skal få større målbart utbytte. Samtidig må det jo vurderes hvor realistisk det er at godt voksne kvinner som har lite eller ingen utdanning, i stor grad skal over i ordinært arbeid eller utdanning. Like fullt finner vi altså enkelte eksempler på kommuner som har langt bedre resultater også for kvinner med kjennetegn som i gjennomsnitt skulle tilsi lav overgang til arbeid. Haugesund har for eksempel svært gode resultater for kvinner på spor 1, til tross for at de verken ser ut til å ha en spesielt enkel deltakergruppe, spesielt lav gjennomsnittsalder på deltakerne eller spesielt lav ledighet. Det gir god grunn til å se nærmere på hvordan Haugesund har jobbet med denne gruppa.² Dette leder over i vurderinger av ulike tiltaksbruk for ulike grupper. Det er vanskelig å studere effekter av tiltak som er lite i bruk. Vi ser at særlig ordinært arbeid som del av program brukes langt mer for menn enn for kvinner, både på spor 1 og spor 2. Kanskje gjenspeiler dette ulike grad av nærhet til arbeidsmarkedet, men det vil være interessant å undersøke nærmere hva slike forskjeller bunner i.

Veien videre for introduksjonsordningen

Blir introduksjonslovens formål oppfylt? Det overordnede målet om «å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet», er formulert på en slik måte at det skal mye til at det ikke i noen grad blir oppfylt.³ Nå vet vi riktignok ikke hvordan situasjonen ville ha vært uten introduksjonsloven, men vi finner tilstrekkelig kommunal variasjon i måloppnåelse som kan knyttes til arbeidsmetoder og programinnhold i de samme kommunene, til at vi med stor sikkerhet kan si at flere av tiltakene i programmet har positiv effekt på overgangen til arbeid. Dette gjelder helt sentrale virkemidler som norskopplæring, arbeidsretting, brukermedvirkning og heldagsprogram.

Om lovens formål blir oppfylt på en god eller tilstrekkelig måte er det vanskeligere å svare på. Dette vil i noen grad bli en diskusjon om glasset er halvfullt eller halvtomt. Andelen som er i arbeid eller utdanning et år etter avsluttet program, har holdt seg stabil på litt over 60 prosent de siste fem årene. Det er likevel fortsatt en betydelig andel av deltakerne som verken består en norskprøve eller oppnår en tilstrekkelig stabil tilknytning til arbeidslivet til å oppnå selvforsørgelse og økonomisk selvstendighet.

² Opprinnelig var vårt prosjekt designet slik at vi nettopp skulle besøke de kommunene som registeranalysen utpekte som spesielt effektive for ulike grupper av deltakere. Grunnet forsinkelser og feil i leveringen av registerdata var det ikke mulig å vente med å gjennomføre kommunebesøk til disse analysene var gjort. Vi må derfor nøye oss med å anbefale videre studier på dette området.

³ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), paragraf 1.

Vi kan fastslå at lovens formål oppfylles i svært ulik grad i de ulike kommunene, og at dette til dels kan tilbakeføres til ulik virkemiddelbruk. De sentrale virkemidlene språkpraksis, arbeidspraksis, grunnskole og ordinært arbeid som del av program, anvendes i svært ulik utstrekning i kommunene. Selv det lovpålagte kravet om heldags- og helårsprogram oppfylles ikke i alle kommuner, noe som må sies å være et alvorlig funn elleve år etter at ordningen ble innført.

Samtidig er de effektene vi finner av tiltakene, nokså moderate, og de varierer etter målgruppe. Det er – for overgang til utdanning og arbeid – langt viktigere hvor gammel du er når du ankommer, enn om du får arbeidspraksis som del av introduksjonsløpet. Språkpraksis finner vi ingen effekter av i noen av undergruppene vi har analysert. En årsak til dette er trolig at kvaliteten på språkpraksis varierer mye. En annen årsak er at verken arbeidspraksis eller språkpraksis tilfører deltakerne formell kompetanse. Sett i sammenheng med funnene fra surveyen blant programrådgivere og fra kommunebesøkene gir dette grunn til å spørre om introduksjonsprogrammet inneholder tilstrekkelig med reelt kvalifiserende virkemidler. Sagt på en annen måte: Er tiltakene utformet og dimensjonert slik at de fyller gapet mellom hva slags kompetanse deltakerne har i utgangspunktet, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet? Funnene i denne og tidligere evalueringer av introduksjonsordningen peker klart i retning av at svaret på dette spørsmålet er nei. Vi konkluderer derfor med at den videre utviklingen av introduksjonsprogrammet ikke utelukkende bør være mer av det samme – bare bedre, men at det også bør tenkes nytt omkring virkemiddelbruken.

Det er et stort behov for å utvikle utdanningsløp som er tilpasset voksne innvandrere, og som resulterer i formell kompetanse. Kanskje er tiden inne for et nytt veiskille i integreringspolitikken, ved etablering av fagopplæring tilpasset nyankomne. Det er også på høy tid at det satses systematisk på utprøving og evaluering av ulike metoder for norskopplæring for voksne med lite eller ingen utdanning. Dette betyr ikke at det ikke også er rom for forbedring innenfor de eksisterende rammene for introduksjonsordningen.

Avslutningsvis drøfter vi mulighetene for å justere styringsverktøyene på integreringsfeltet, slik at disse mer direkte knyttes til resultater eller tiltaksbruk. Vi vurderer det som særdeles komplisert å utforme et rettferdig resultatbasert finansieringssystem, gitt de svært store utslagene vi finner av individkjennetegn. En sterkere kobling mellom statlige overføringer til kommunene og visse typer programinnhold vil kunne redusere mulighetene for tilpasninger til lokal kompetanse, arbeidsliv og tiltaksvirfte. Som illustrert, blant annet i kapittel 10, kan veien fram til et godt resultat se ulikt ut i ulike kommuner. Og skal man knytte overføringene til en spesifikk type virkemidler, bør man være nokså sikker på at de virkemidlene er effektive. Dersom finansieringen skal knyttes til implementering av visse tiltak, mener vi heldagstilbud er det som peker seg ut som mest egnet. I tillegg kan øremerking av tilskuddene bidra til å sikre likere rammebetingelser for det lokale integreringsarbeidet, men er politisk kontroversielt.

1 Innledning

Introduksjonsloven omfatter to ordninger: introduksjonsordningen (introduksjonsprogrammet) (fra 2004) og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (fra 2005). Det samlede formålet med loven er å styrke nyankomne innvandreres muligheter for å finne en plass i norsk arbeids- og samfunnsliv og bli økonomisk selvstendige. For introduksjonsprogrammet har det også siden 2010 vært en uttalt målsetting at 70 prosent av deltakerne skal være i lønnet arbeid og/eller utdanning året etter avsluttet program. For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er målet spesifisert som 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.¹ Introduksjonsloven ble innført i kjølvannet av en økt forståelse av at integreringspolitikken ikke fungerte (Djuve 2011). I mange innvandrergupper var yrkesdeltakelsen lav og sosialhjelpsbruken høy, selv etter mange år i Norge. Både i den politiske debatten og innenfor forskningen ble det framsatt kritikk av kvaliteten på kommunenes integreringsinnsats og av de mer grunnleggende prinsippene for integreringsarbeidet: Kunne det være sånn at hjelpen til dels virket mot sin hensikt, fordi den bidro til å svekke sammenhengen mellom egen innsats og livssituasjon? Introduksjonsloven knesatte krav både til kommunene og til nyankomne. I dag er kommunene pålagt å tilby individuelt tilrettelagt opplæring, og nyankomne innvandrere er pålagt å delta i den.

Ambisjonen i denne undersøkelsen er å belyse hvilke virkemidler, hva slags organisering og hvilke arbeidsmetoder som er effektive i integreringsarbeidet. Hva det vil si å lykkes med integreringsinnsatsen, kan måles på mange måter – og det er knyttet fordeler, men også ulemper til dem alle. I denne undersøkelsen tar vi derfor i bruk ulike datakilder og ulike metodiske tilnærminger. Gjennom registerdata vil vi følge tre kohorter av deltakere i introduksjonsordningen (2007, 2009 og 2011) og deres deltakelse i norskopplæring, introduksjonsprogram og ut i arbeid og utdanning. For å kunne belyse ikke bare i hvilken grad kommunene har ulike resultater, men også si noe om hvorfor resultatene er ulike, har vi gjennomført fire spørreundersøkelser. Ledere i voksenopplæringen og i introduksjonsprogrammene har svart på spørsmål blant annet om opplæringens organisering, samarbeid med andre aktører og innholdet i tiltaks- og

¹ Kilde: Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-04-19-358>

ten. Lærere og programrådgivere har svart på spørsmål knyttet til hvilke utfordringer de møter i sitt arbeid, men også om hvilke strategier de har for å løse dem. For å utdype og fortolke den kunnskapen vi får fra register- og surveyanalysene, tar vi i bruk kvalitative intervjuer med relevante aktører i fem kommuner. Deltakernes erfaringer og refleksjoner er kartlagt i en kvalitativ studie. For å fange opp deres refleksjoner rundt kvalitet, relevans, gjennomføring og eventuelle endringer i motivasjon i løpet av kvalifiseringsløpet er deltakerne intervjuet på to ulike tidspunkt.

I resten av dette kapittelet vil vi presentere noen sentrale funn fra tidligere forskning og utredning om introduksjonsprogram og norskopplæring, herunder også studier av brukernes erfaringer. Så presenteres tema, analysemodell og problemstillinger før vi beskriver introduksjonsloven og kjennetegn ved deltakerne i de to ordningene som reguleres av loven. Rapporten er relativt omfattende, og til sist i innledningskapittelet finnes derfor en leseveiledning.

1.1 Tidligere forskning og utredning

I etterkant av at introduksjonsloven ble innført, har det vært gjennomført en rekke små og store studier av lovens implementering og resultater. Her sammenfattes noe av den viktigste kunnskapen som har sprunget ut av disse arbeidene.²

Introduksjonsprogrammet

Erfaringene etter mer enn ti år med introduksjonsprogram var at ordningen relativt raskt ble innført i alle kommuner som bosetter flyktninger. Samtidig var det fortsatt store forskjeller på i hvilken grad ordningen ble iverksatt på en måte som oppfylte kravene som er spesifisert i loven (Djuve & Kavli 2015b). Verken fulltids- eller helårsprogram var på plass i alle kommuner, og det var store variasjoner i hva slags programinnhold kommunene tilbød sine deltakere. Spesielt har tilgangen til arbeidsrettede tiltak vært mangelfull. Og dersom tiltaksviften er for smal, har det konsekvenser for kommunenes evne til å oppfylle deltakernes rett til et individuelt tilrettelagt program. Det har særlig vist seg å være vanskelig å legge til rette for de med lite eller ingen utdanning, men også for de med høyest utdanning har tilrettelagt norskopplæring og annen kvalifisering vært utfordrende å få på plass i enkelte kommuner. Manglende heldagstilbud og problemer med å finne gode tiltak berører kjernen av introduksjonsordningen og må derfor sies å være et sentralt funn. Mye av ansvaret for sammensetting av program er lagt på programrådgivere. De har imidlertid lite innflytelse på den lokale tiltaksviften

² Gjennomgangen er i hovedsak hentet fra Djuve og Kavli (2015b).

som utformes i skjæringspunktet mellom sektoransvarsprinsippet og det lokale selvstyret. Etter ti år med forhandlinger og samarbeidsavtaler på kommunalt nivå er disse utfordringene langt fra løst. Det er dermed et stort behov for kunnskap om hvordan man kan komme videre på dette området.

Deltakernes overgang til arbeid og utdanning etter endt introduksjonsprogram rapporteres jevnlig. Ifølge Statistisk sentralbyrås monitor for introduksjonsprogrammet har andelen deltakere i arbeid og/eller utdanning året etter avsluttet program ligget noenlunde jevnt rundt 60 prosent. Menn har bedre resultater enn kvinner, unge har bedre resultater enn eldre, og noen landgrupper utmerker seg med vedvarende bedre – eller dårligere – resultater enn gjennomsnittet (Lillegård & Seierstad 2013). Det er ikke gjennomført omfattende studier med sikte på å måle om selve deltakelsen i introduksjonsordningen har en positiv effekt på måloppnåelsen. Ett unntak er en studie som ble gjennomført to år etter at ordningen ble innført, og som benyttet en tilsvarende gruppe av flyktninger som ble bosatt før introduksjonsprogrammet ble vedtatt, som en sammenlikningsgruppe. Denne studien konkluderte med at det var grunn til å anta at introduksjonsordningen sett under ett er mer effektiv enn den kvalifiseringsinnsatsen som ble gjort før ordningen ble innført (Kavli et al. 2007). Samtidig er det godt dokumentert at resultatene av introduksjonsinnsatsen er svært forskjellige fra kommune til kommune. Såkalte benchmarkanalyser har illustrert at noen kommuner presterer bedre enn man skulle forvente, gitt sammensetningen av deltakere og kommunale rammebetingelser – andre dårligere (Djuve & Kavli 2015b; Tronstad 2015). Hoveddelen av variasjonene i kommunenes resultater lar seg forklare av egenskaper ved deltakerne og ved kommunens rammebetingelser, spesielt det lokale arbeidsmarkedet. Men selv etter en slik metodisk øvelse gjenstår det variasjon i kommunenes resultater som gjør det nærliggende å anta at kommunenes integreringsarbeid holder ulik kvalitet.

Det foreligger lite forskningsbasert kunnskap om hvilke sider ved kommunenes arbeid som er sentrale for å forstå variasjonene i resultater. Et stykke på vei ser resultatene ut til å være knyttet til den lokale tiltaksviften. Særlig arbeidsretting, heldagstilbud (med høy kvalitet) og god individuell oppfølging ser ut til å ha positiv effekt. Kommuner som har prioritert samarbeid med frivillig sektor, kan også vise til noe bedre resultater for deltakerne når det gjelder utvikling av sosialt nettverk, selv om det her skal tilføyes at samarbeid med frivillig sektor gjerne har vært prioritert først og fremst i kommuner som har andre og mer sentrale samarbeidsrelasjoner godt på plass. Hvor programmet er organisatorisk forankret, ser imidlertid ikke ut til å ha noen entydig, målbar effekt på deltakernes resultater (Tronstad 2015). Det er imidlertid mye som tyder på at den organisatoriske forankringen av programmet påvirker hvilke opplæringstilbud og hvilke samarbeidsrelasjoner som er lettest å få på plass. Rambøll (2011a) fant at i kommuner der programmet lå under NAV, hadde introduksjonsordningen lavere prioritet hos ledere så vel som hos medarbeidere og svakere forankring på politisk og administrativt nivå enn i kommuner med en annen organisering. Programmene som var

organisatorisk forankret i NAV, hadde også sjeldnere rutiner for samarbeid på ledernivå mellom introduksjonsordningen og voksenopplæringen. Og Skutlberg med kollegaer (2014) finner i en studie rettet mot fem storbyer at programmene som var forankret i voksenopplæringen, i større grad tilbød individuelt tilpassede program enn andre. Et annet, tilbakevendende spørsmål har vært om det er bedre resultater i store, enn i små bosettingskommuner. Her er – igjen – funnene noe tvetydige. Lillegård og Scierstad (2013) fant at flyktninger kom raskere i arbeid i mindre sentrale kommuner. Tronstad (2015), som brukte en noe annen inndeling enn Statistisk sentralbyrå, fant imidlertid at den høyeste overgangen til arbeid/utdanning fant sted i småbyer og bygdebyer, mens det i store og mellomstore byer samt de mest perifere kommunene var mindre overgang til arbeid/utdanning. Effekten av programkommunenes sentralitet forsvant imidlertid i den multivariate analysen.

Etter over 13 år med introduksjonsprogrammet vet vi en god del om hvordan ordningen har blitt implementert og organisert, og hva som er og har vært de største utfordringene i implementeringsarbeidet. Vi vet også noe om hva som er effektive og mindre effektive arbeidsmetoder med hensyn til overgang til arbeid og utdanning, men her er kunnskapen mer usikker. Vi må forvente at implementering og resultater henger sammen: Dersom ordningen ikke implementeres etter hensikten, er det mindre sannsynlig at man oppnår de forventede resultatene. Vi finner noen tendenser til dette; enkelte studier finner at manglende heldagstilbud og svak arbeidsretting gir dårligere resultater. Men det er fortsatt behov for bedre og mer oppdatert kunnskap om sammenhengene mellom implementering og resultater. Flere aspekter ved kommunens arbeid vil være viktige å belyse, både knyttet til organisering og innhold i program og til variasjoner i kompetanse og skjønnsutøvelse blant dem som arbeider i førstelinjetjenesten. Her skal det samtidig tilføyes at det kommunale introduksjonsarbeidet opererer innenfor ulike rammer, og at variasjoner i deltakersammensetning, kommuneøkonomi, lokalt utdanningsmarked og samarbeid med andre aktører bør bakes inn i analysene.

Norskopplæring og samfunnskunnskap

Arbeidslivets krav til norskferdigheter ser ut til å øke, og dårlige norskferdigheter løftes derfor fram som en sentral barriere mot at nyankomne innvandrere skal lykkes med å skaffe seg jobb og bli selvforsørget. Resultatrapportene viser at deltakelsen i opplæring i norsk og samfunnskunnskap er høy, og en stadig større andel gjennomfører norskprøver. Flere kvinner enn menn går opp til prøve, og kvinner har bedre resultater enn menn.³ Det er ikke gjennomført benchmarkanalyser av norskopplæringen i Norge, slik tilfellet er for introduksjonsprogrammet. En relativt ny studie fra Danmark doku-

³ Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*. Kunnskapsdepartementet.

menterte imidlertid at det var betydelige forskjeller mellom opplæringsstedene blant annet i andelen som består språkprøver, også etter at det er tatt hensyn til deltakernes opprinnelsesland, yrkeserfaring, om deltakeren hadde dansk ektefelle, helsesituasjon og oppholdstid i Danmark (Højbjerg et al. 2016). Det er liten grunn til å tro at dette ikke også er tilfelle i Norge. Det finnes imidlertid lite systematisert kunnskap om styrker og svakheter i selve opplæringen og analyser av hvordan opplæringen kan bli bedre.

Det som foreligger av forskning på organisering og gjennomføring av norskopplæringen, peker imidlertid på en del bekymringsfulle forhold. Flere studier tyder på at opplæringsstedene ikke lykkes godt nok med å tilrettelegge opplæringen etter deltakernes individuelle behov. Manglende individuell tilrettelegging er dokumentert både for deltakere med funksjonsnedsettelse og/eller lærevansker (Berge et al. 2017) og for deltakere med høyere utdanning (Arnesen et al. 2015). Opplæringsstedene rapporterer at de opplever en økning i antall flyktninger som har helsemessige utfordringer, og at deltakerne nå har mer sammensatte og alvorlige skader som påvirker behovet for tilpasning av opplæringen. Barrierene for å få til en slik tilpasning omfatter manglende ressurser, både økonomiske og personellmessige, samt manglende samarbeid med andre fagmiljøer (Berge et al. 2017). For innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet er det nødvendig å beherske norsk på et relativt høyt nivå dersom de skal kunne få uttelling for den utdanningen de har med seg i norsk arbeidsliv. Dette krever en individuell tilpasning av opplæringen som kan være vanskelig å etablere på de mindre opplæringsstedene (Arnesen et al. 2015). Fra introduksjonsprogrammene rapporteres det også om vedvarende vansker med å få på plass et (tilstrekkelig tilrettelagt) norsktilbud i skolens ferier (Djuve et al. 2001; Kavli et al. 2007).

Det er om lag 2500 lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven. Det er regionale variasjoner i lærernes kompetanse. En rekke undersøkelser har imidlertid påpekt at selv om de fleste har høyere utdanning og formell pedagogisk kompetanse, mangler over halvparten kompetanse som er spesielt tilpasset opplæring av innvandrere (for eksempel norsk som andrespråk) eller arbeidsrettet opplæring (Rambøll 2007; Norberg 2010; Berg 2015). Fram til nå har det ikke foreligget studier som knytter lærernes formelle kompetanse sammen med deltakernes resultater.

Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere åpner for at opplæringen kan foregå på en praksisplass eller på deltakerens arbeidsplass. Avhengig av hvilket spor (se pkt. 1.3.) deltakeren befinner seg på, krever imidlertid dette en viss oppfølging fra lærer, enten i klasserommet eller på arbeidsplassen. Næss (2014) foreslår blant annet at norskopplæringen kan knyttes til et konkret yrke helt fra starten, og at deltakeren får utvikle et ordforråd som er knyttet direkte til yrket/arbeidsplassen. Et slikt opplæringsløp forutsetter imidlertid tett oppfølging. Flere av studiene som har rettet seg mot implementeringen av introduksjonsprogrammet, har påpekt at nettopp en slik oppfølging fra lærere har vært vanskelig å få på plass.

I en studie av hvordan kommunene har organisert og gjennomført opplæringen, påpekes det blant annet at det finnes et relativt utbredt samarbeid mellom kommuner og mellom norskopplæringsstedet og med flyktningtjenesten, NAV og grunnskoleopplæringen (Birkeland et al. 2015). Det er imidlertid et fåtall som opplever at det er stor politisk interesse for feltet, eller at det er satt resultatmål for opplæringen i kommunen. De aller fleste kommunene tilbyr opplæring i 50 timer samfunnskunnskap, men under halvparten tilbyr slik opplæring tidlig i opplæringsløpet. Dette skyldes blant annet mangel på morsmåslærere og/eller tilstrekkelig antall deltakere innenfor hvert språk. I studien påpekes det blant annet et behov for mer kunnskap om hvordan organiseringen av opplæringen påvirker resultater både på norskprøver og i introduksjonsprogrammet.

Det er rimelig å konkludere at det er forsket vesentlig mindre på opplæring i norsk og samfunnskunnskap enn på introduksjonsprogrammet. Samtidig er det dokumentert flere forhold knyttet til implementeringen av norskopplæringen (noe av det primært illustrert i studier av introduksjonsprogrammet), blant annet lav intensitet i undervisningen, mye klasseromsundervisning, lite bruk av språkpraksis, mangelfull tilpasning av undervisningen og variasjon i lærernes kompetanse. Det er etter vår oppfatning behov både for mer kunnskap om flere sider ved implementeringen av norskopplæringen og om sammenhengen mellom implementeringen av norskopplæringen og deltakernes resultater.

Deltakernes erfaringer med norskopplæring og introduksjonsprogram

Å kartlegge deltakernes erfaringer og opplevelser av det tilbudet de har fått, er viktig både av etiske årsaker og fordi deres innspill kan bidra til å gjøre programmene mer motiverende, mer treffende og mer effektive. Her presenterer vi en kort sammenfatning av tidligere forskning om brukererfaringer innenfor introduksjonsprogram og/eller norskopplæring. Ambisjonen har vært å løfte fram erfaringer og refleksjoner som går igjen i flere ulike undersøkelser (Djuve & Kavli 2015b).

Gjennomgangen av de intervjuene som er gjort blant deltakere i introduksjonsordningen og i norskopplæringen de siste 10–15 årene, forteller langt på vei den samme historien, men viser også at deltakernes opplevelser og vurderinger av tilbudet de får, kan variere. Koblingen mellom *deltakelse og økonomisk støtte* oppleves av de fleste som rimelig, så lenge regelverket er klart og utøves likt. Deltakernes erfaringer tilsier imidlertid at det utvises et visst skjønn på dette området, som kan oppleves som ulik behandling av ellers like tilfeller og derfor urettferdig (Djuve et al. 2001). På den positive siden trekkes økonomisk forutsigbarhet fram – selv om introduksjonsstøtten ikke alltid er tilstrekkelig, nevnes det ofte at regelmessigheten bidrar til å redusere bekymring for økonomi og kan gi økt vektlegging av selve opplæringen (Djuve et al. 2001; Sandbæk 2011; Rambøll 2009). Mange setter pris på *tett oppfølging*, men det finnes også eksempler på at den kan bli for tett og oppleves som vanskelig innenfor

rammen av den asymmetriske maktrelasjonen som foreligger, spesielt innenfor introduksjonsprogrammet (Djuve et al. 2001; Djuve et al. 2011). Opplevelsen av *muligheten for medvirkning* varierer også betydelig, noe som kan handle om at deltakere har både ulikt ønske om å påvirke programmet og ulik mulighet. Blant brukerintervjuene i undersøkelsene vi har studert, finnes eksempler både på deltakere som føler seg totalt overkjørt, og på deltakere som opplever at de har fått fullt gjennomslag (se f.eks. Djuve & Kavli 2015a; Rambøll 2011b).

Om *heldagsprogram* oppleves som for mye, for lite eller akkurat passe, påvirkes av hvor mye deltakerne må ta ansvar for utenfor programtiden, av deltakernes øvrige kapasitet til å delta i et omfattende program og av kvaliteten på tilbudet. De aller fleste deltakerne som er intervjuet i de undersøkelsene vi har sett på, mener at norskferdigheter er viktig, men flere studier tyder på at det er etterspørsel etter mer muntlig norsktrening, mindre egentid til lekser og større differensiering ut fra ferdigheter (Kavli 2004; Rambøll 2011b; Bredal & Orupabo 2014; Djuve et al. 2011). Spesielt blant deltakere med høyere utdanning etterlyses større individuell tilrettelegging innad i spor-systemene og mulighet for raskere progresjon (Bredal & Orupabo 2014; Dæhlen et al. 2013; Rambøll 2011b).

Deltakere som har vært i *språk- eller arbeidspraksis*, har blandede erfaringer (Rambøll 2009; Djuve et al. 2011; Sandbæk 2011). Noen har satt stor pris på en mer praktisk rettet læringsform og muligheten til samtidig å få lære mer om særtrekk ved norsk arbeidsliv. Andre er mer kritiske. Kritikken var særlig knyttet til dårlig kvalitet på opplæringen, ønske om større bredde i tilbudet av praksisplasser, kritikk av hvordan kombinasjonen av skole og praksis ble organisert, og ønske om å slippe praksis for å kunne prioritere et mer skolerettet løp. Blant deltakere med fluktrelaterte traumer eller omfattende utfordringer i familielivet ble også praksis på ordinære arbeidsplasser beskrevet som krevende, fordi så mye energi gikk med til å tilpasse seg nye mennesker, steder og oppgaver. Blant deltakere som startet med basisundervisning, grunnskole eller videregående skole i løpet av opplæringsperioden, var motivasjonen for skoleløpet gjennomgående høy, men for en del også preget av bekymring for å få nok tid til skolen og for økonomien. Blant deltakere med høy utdanning er mange opptatt av kvaliteten på undervisningen og på varierende kompetanse i hjelpeapparatet i å veilede høyt utdannede personer videre fram mot godkjenning og eventuell supplering av tidligere utdanning.

Deltakernes erfaringer og vurderinger av introduksjonsprogram og norskopplæring kan gi kunnskap om hvordan ordningene fungerer, som andre aktører i mindre grad kan formidle. Selv om en rekke studier har gjennomført kvalitative intervjuer med deltakere i introduksjonsprogrammet, har deltakernes erfaringer i liten grad vært gjort til et hovedanliggende. De fleste undersøkelsene er dessuten gjennomført mens deltakerne fortsatt var i kvalifisering, og kun på ett tidspunkt. Endring i opplevelser og erfaringer, eller i motivasjon, fanges dermed i liten grad opp. Dette er etter vår oppfat-

ning en svakhet i evalueringen av et program som blant annet tar sikte på å etablere, vedlikeholde eller styrke motivasjonen for opplæring og kvalifisering.

1.2 Tema, analysemodell og problemstillinger

Ansvar for å iverksette introduksjonsprogram, norskopplæring og opplæring i samfunnskunnskap ligger hos norske kommuner. Hvordan kommunene ivaretar disse oppgavene, og hvilke resultater innsatsen gir, varierer. Studier av introduksjonsprogrammet har vist at noen kommuner presterer bedre enn man skulle forvente, gitt sammensetningen av deltakere og kommunale rammebetingelser – andre dårligere (Tronstad 2015; Blom & Enes 2015). For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap foreligger det færre studier av organisering og gjennomføring og ingen benchmarkanalyser som viser eventuelle systematiske forskjeller i kommunenes resultater. Relativt nye undersøkelser (Højbjerg et al. 2016) har imidlertid dokumentert variasjon i opplæringsinstitusjonenes resultater i Danmark, og det er liten grunn til å tro at ikke det samme er tilfelle i Norge. Det følger to spørsmål i kjølvannet av disse innsiktene. For det første: Hvilke konsekvenser har den kommunale variasjonen i iverksetting for resultatene? For det andre: Hva er årsaken til forskjellene i kommunenes integreringsinnsats? Vi vil belyse disse spørsmålene med utgangspunkt i analysemodellen som er skissert i figur 1.1.

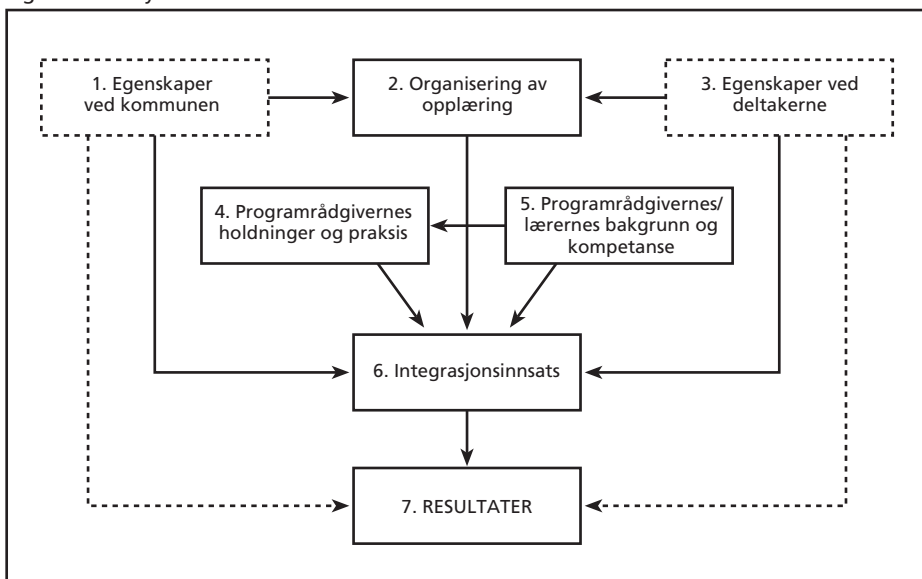
Kommunene står i utgangspunktet fritt til å velge hvordan de vil forankre og organisere arbeidet med introduksjonsordning, norskopplæring og samfunnskunnskap. Hvordan påvirker dette integrasjonsinnsatsen? Er det slik at noen organisatoriske løsninger generelt er bedre egnet enn andre, eller varierer modellens brukbarhet med lokale forhold og rammer? Fremmer noen modeller enkelte virkemidler mens de bremser eller vanskeliggjør implementeringen av andre? Og er det slik at antallet innvandrere som bor i en kommune, påvirker hva som er den mest effektive måten å organisere opplæringsarbeidet på?

Nyere forskning tyder på at de ansatte i førstelinjen – de som omsetter nasjonal politikk til praktisk integreringsarbeid – kan ha en selvstendig effekt på integreringsinnsatsen. Dette er relatert til de ansattes kompetanse og erfaring, men også til hvordan de håndterer og responderer på tidspress og usikkerhet. Kravet til individuell tilrettelegging og brukermedvirkning skaper dessuten et stort rom for lokalt skjønn. I hvilken grad påvirkes dette skjønn av de ansattes arbeidsbetingelser, av deres kompetanse og erfaring eller av deres holdninger til den politikken de er satt til å implementere?

Til sist vil vi samle trådene i en helhetlig analyse av hvordan organiseringen av henholdsvis introduksjonsprogram og norskopplæring og de ulike elementene i selve integrasjonsinnsatsen påvirker deltakernes resultater. For deltakere i introduksjonsordningen måles resultater i form av overgang til lønnet arbeid eller utdanning.

For deltakere i norskopplæring måles resultater i form av gjennomstrømning og beståtte norskopprøver. Her har vi valgt et design som skiller seg fra tidligere studier på to, potensielt viktige, områder. *For det første:* Deltakerne, både i norskopplæringen og i introduksjonsprogrammet, har ulik bakgrunn og dermed ulike behov for tilrettelegging og opplæring. I motsetning til de fleste tidligere studier på området vil vi derfor undersøke ikke bare hva som «virker» samlet sett, men også om det er ulike tiltak som virker for ulike kategorier av deltakere. Selv om en del av opplærings- og orienteringsbehovet vil være felles på tvers av innvandrernes bakgrunn og erfaringer, har deltakerne ulike utgangspunkt og sannsynligvis ulik evne til å dra nytte av ulike typer kvalifiseringstiltak. I mange av de multivariate analysene i denne rapporten kontrollerer vi for bakgrunnskjennetegn som kjønn, alder, utdanningsbakgrunn og familiesituasjon for å få et riktigere inntrykk av om tiltakene virker eller ikke. Slike analyser vil likevel ikke kunne brukes til å finne ut om tiltakene virker bedre for noen undergrupper enn andre. Dersom tiltakene har ulik effekt på ulike undergrupper, kanskje til og med motsatt effekt, vil analyser av alle gruppene samlet kunne overse gode effekter i enkeltgrupper. Vi har derfor også gjort en rekke separate analyser for menn og kvinner, for deltakere på ulike spor i norskopplæringen og også for menn og kvinner på ulike spor. Ved å gjøre separate analyser for undergrupper av deltakere kan vi bedre belyse det spørsmålet som ofte stilles, nemlig hva som virker best for deltakere med ulike behov. *For det andre:* En rekke evalueringer har den svakheten at resultatene måles kort tid etter at opplæringen er avsluttet. Her følger vi tre kohorter av deltakere som startet opp i introduksjonsordningen i 2007, 2009 og i 2011.

Figur 1.1 Analysemodell.



Spesielt for deltakere med omfattende opplæringsbehov må vi anta at det vil ta tid før lønnet arbeid er mulig å få til. Det kan likevel være kvalitetsforskjeller i den integreringsinnsatsen de har mottatt, som vil ha konsekvenser på et senere tidspunkt. Ved å følge tidligere deltakere over lengre tid er ambisjonen å presentere et noe mer nyansert bilde av resultatene av også dette integreringsarbeidet. Ulempen med et slikt design er selvsagt at mye kan ha endret seg i mellomtiden, og at funnene dermed kan ha mindre relevans for utvikling av dagens introduksjonsprogram. Etter å ha gjennomført denne undersøkelsen vil vi likevel hevde at det er tilstrekkelig konsistens i arbeidsmetoder over tid til at dette designet gir god mening. Ideelt sett skulle vi gjerne hatt en enda tidligere kohort, men her var utfordringen at det sentrale registeret vi hentet informasjon om deltakere fra (Nasjonalt introduksjonsregister – NIR), ikke har særlig god kvalitet før 2007, samt at informasjon om deltakerne ikke lagres i mer enn ti år.

Det har også vært en del av oppdraget å gjennomføre en brukerundersøkelse som kunne belyse hvordan tidligere deltakere opplevde ordningene som omfattes av introduksjonsloven. Fordi de fleste brukerundersøkelser er gjennomført mens deltakerne fortsatt er under opplæring, og kun på ett tidspunkt, fanges endring i opplevelser og erfaringer i liten grad opp. Ikke minst kan bildet av deltakernes motivasjon bli svært statisk (Djuve & Kavli 2015b). Dette er uheldig, spesielt innenfor rammen av en integreringspolitikk som blant annet tar sikte på å motivere kvinner fra land med langt mer kjønnsstradisjonell arbeidsdeling enn i Norge til å orientere seg mot lønnet arbeid utenfor hjemmet. Vi har derfor gjennomført en brukerundersøkelse der deltakere i introduksjonsprogrammet intervjues på to tidspunkt: først tidlig i kvalifiseringsløpet og deretter nærmere avslutning eller etter avsluttet program.

1.3 Introduksjonsloven

Introduksjonsloven hjemler to separate ordninger: introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. Begge ordningene inngår i denne evalueringen. Introduksjonsloven hjemler rettigheter, men også plikter, både for innvandrere og kommuner. Omfanget av disse rettighetene og pliktene varierer med innvandrernes alder og oppholdsgrunnlag. Vi vil her beskrive hovedlinjene i regelverket.⁴ Flere av retningslinjene vil dessuten behandles i noe større detalj senere i rapporten.

⁴ Beskrivelsen av regelverket er basert på

- rundskriv G-01/2016 Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- statsborgerforskriften § 4-4 første ledd jf. statsborgerloven § 8 annet ledd
- rundskriv G-14/2016 – ikrafttredelse av endringer i statsborgerloven § 8
- statsborgerforskriften kap. 4
- forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere av 20. april 2005, nr. 341

Rettigheter, plikter og sanksjoner

Begrepene «rett» og «plikt» er sentrale i lovverket. *Rett til opplæring* betyr at vedkommende skal få opplæring gratis fra kommunen han eller hun bor i. For norskopplæringen gjelder denne retten også dersom personen har fått innvilget oppholdstillatelse, men venter på å bli tildelt bosetting i en kommune. I slike tilfeller starter opplæringen – og forbruket av norsktimer – i den kommunen personen oppholder seg. Med den begrunnelsen at innvandrere bør lære norsk i løpet av de første årene i Norge, er retten til gratis norskopplæring tidsavgrenset. Deltakerne har tre år på seg til å oppfylle plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og totalt fem år for å ta ut ytterligere gratis opplæring.

Plikten er ment å understreke den enkeltes ansvar for å lære seg norsk og sette seg inn i norske samfunnsforhold og har betydning når det søkes om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. På dette området har det skjedd en klar utvikling i retning av mer spesifikke – og mer omfattende – krav til innvandrere, knyttet til både deltakelse i opplæring og til å dokumentere hva man har lært. Utviklingen er oppsummert i grove trekk i faktaboksen «Rettigheter og plikter»⁵.

Rettigheter og plikter

- 1. sep. 2004 → Rett og plikt til introduksjonsprogram, 2 år heltid
- 1. sep. 2005 → Rett og/eller plikt til 250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap
- 1. jan. 2012 → Rett og plikt til 550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap
- 1. sep. 2013 → Avsluttende prøver i norsk og i samfunnskunnskap blir obligatorisk
- 1. jan. 2017 → Bestått prøve i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår, og muntlig norskprøve på minimum nivå A1 for å få permanent opphold og muntlig nivå A2 og bestått norsk statsborgerskapsprøve på norsk (ev. bestått samfunnskunnskapsprøve på norsk) for å få norsk statsborgerskap

Introduksjonsloven knesatte nyankomne flyktningers rett og plikt til å delta i grunnleggende kvalifisering. Deltakerne i introduksjonsprogram fikk rett til omfattende, gratis opplæring og en individuell introduksjonsytelse som skulle sørge for inntektssikringen under opplæringsperioden. Loven representerte dermed en kraftig utvidelse av nyankomnes rettigheter (Djuve & Kavli 2015b). Ytelsen var ikke behovsprøvd slik som sosialstønad, og dersom deltakere skaffet lønnet arbeid ved siden av full deltakelse i program, skulle det dermed ikke ha noen konsekvenser for nivået på ytelsen. Fordi ytelsen var individuell og ikke basert på husholdningens samlede inntekt, var tanken dessuten at den skulle fremme likestilling mellom menn og kvinner. Utvidelsen av del-

⁵ Kilder: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/q-352011-iverksetting-av-rett-og-plikt-t/id667997/>

takernes rettigheter ble kombinert med innføringen av tydeligere plikter og et system for sanksjonering dersom deltakerne ikke oppfylte disse pliktene. Ugyldig fravær fra de avtalte aktivitetene skulle gi trekk – time for time – i utbetalingen av stønad. Ved omfattende, ugyldig fravær kunne deltakeren miste retten til videre program.

I september 2013 ble det innført et krav om at personer med rett og plikt til å delta i opplæring skulle gjennomføre avsluttende prøver i norsk og i samfunnskunnskap. Nytt av året var dessuten at det ikke lenger var tilstrekkelig at personen var til stede, deltok i undervisningen og avla en prøve. Fra og med første januar 2017 kreves det at søkere om permanent opphold eller norsk statsborgerskap kan dokumentere at de både har kjennskap til det norske samfunnet og norsksferdigheter som oppfyller visse minstekrav.⁶ Kunnskap om det norske samfunnet måles gjennom en prøve i samfunnskunnskap og, for dem som søker om norsk statsborgerskap, gjennom en egen statsborgerprøve. Norsksferdighetene skal dokumenteres gjennom å oppnå muntlig nivå A2 eller høyere.⁷ Ifølge nivåbeskrivelsene for norsksprøven tilsier dette at deltakeren kan «forstå og bruke enkel dagligtale og snakke om emner knyttet til egen person og familie, nære omgivelser og arbeid. Man kan delta i enkle samtaler om kjente emner hvis samtalepartnern er støttende og snakker langsomt og tydelig, men det vil ofte være nødvendig å be om gjentakelser og oppklaringer for å unngå misforståelser»⁸. Norsksprøvene er bygget opp slik at de skal (§ 17 i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere) teste deltakerens ferdigheter i å lytte, lese, skrive, snakke og samtale på norsk.

Det finnes også innvandrere som verken omfattes av rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet eller av rett og plikt eller bare plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette er nordiske borgere, EØS-borgere og deres familie-medlemmer og personer med midlertidig opphold som ikke er fornybart eller danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse (som studenter og au pair-er). Kommunen har ikke ansvar for å tilrettelegge opplæring for disse gruppene og mottar heller ikke noe tilskudd knyttet til disse.

Introduksjonsprogram

Fram til introduksjonsloven trådte i kraft 1. september 2004, var det lov om sosiale tjenester (1991), og før dette lov om sosial omsorg (1964), som regulerte kommunenes

⁶ <https://www.udi.no/viktige-meldinger/nye-krav-for-de-som-skal-soke-om-permanent-oppholdstillatelse/>

⁷ Statsborgerforskriften § 4-4, <https://www.udiregelverk.no/en/documents/relevant-acts-and-regulations/statsborgerforskriften/kap4/4-4-kravet-om-a-beherske-et-minimum-av-norsk-muntlig/>

⁸ Kompetanse Norge 2017, https://www.kompetansenorge.no/contentassets/dbb0a-f88e28d48fb815a39cbb51082eb/vedlegg_provebevis_bm.pdf

ansvar for inntektssikring, og i noen grad kvalifisering, overfor nyankomne flyktninger. Det innebar at kommunene hadde et lovpålagt ansvar for å ivareta inntektssikring for alle innbyggere, mens innholdet i og omfanget av kvalifiseringstilbudet var opp til den enkelte kommune. Med innføringen av introduksjonsloven fulgte viktige institusjonelle endringer. Den første endringen var introduksjonsstønad – en inntektssikring som skulle likne mer på vanlig lønn og fungere som et alternativ til sosialhjelp. Den andre er at loven knytter rettigheter og plikter tettere sammen. Selv om det også tidligere hadde vært mulighet til å stille vilkår for sosialhjelpen, ble vilkåret nå automatisert. Ved ugyldig fravær fra aktivitetene i introduksjonsprogrammet skal det trekkes i stønad, og ved langvarig mislighold av forpliktelser kan deltakeren miste retten til gratis opplæring. Og for det tredje pålegger loven kommunene et tydeligere ansvar enn før: Alle som bosetter flyktninger, har nå plikt til å etablere et introduksjonsprogram. Dermed innebærer loven også et statlig inngrep i det kommunale selvstyret på det sosialfaglige området, ved at det stilles en rekke formelle krav til innholdet i integreringsarbeidet. Kommunens bosettings- og integreringsarbeid utløser et statlig tilskudd per bosatt (integreringstilskudd), som er ment å gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de neste fire årene. Dette tilskuddet utgjorde i 2017 mellom 786 500 og 736 500 per voksne deltaker.⁹ Tilskuddet er ikke øremerket, og kommuner som ikke benytter hele summen til opplæringsarbeidet, står dermed fritt til å disponere midlene også til andre oppgaver i kommunen.

Hvilke innvandrere som har rett og plikt til introduksjonsprogram, styres av alder, oppholdsgrunnlag og kvalifiseringsbehov. Kravene til alder og oppholdsgrunnlag er oppsummert i faktaboksen «Introduksjonsprogram».

Kravet om at deltakerne skal ha behov for «grunnleggende kvalifisering», er bredt definert: Deltakerne skal ha et behov for «informasjon, kunnskaper og ferdigheter som gjør at de kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet»¹⁰. Deltakere som har behov for grunnskoleopplæring eller fag i videregående skole, kan få dette som en del av sitt program. Fra høsten 2016 ble det dessuten åpnet for at deltakere kan ta videregående opplæring på fulltid som en del av introduksjonsprogrammet. Det er også mulighet for å ta kurs som forbereder til opptak på høyere utdanning, som en del av introduksjonsprogrammet.

Kommunene kan også, etter eget skjønn, tilby introduksjonsprogram til personer som er eldre enn 55 år, familiemedlemmer til andre enn de med rett og plikt til program og personer som er bosatt i kommunen uten særskilt avtale med utlendingsmyndighe-

⁹ Kilde: <https://www.imdi.no/tilskudd/integreringstilskudd/#satser>

¹⁰ Kilde: Rundskriv G-01/2016. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)

tene, men som ellers oppfyller kravene. Personer som tidligere har avvist eller som har avbrutt sin deltakelse i introduksjonsprogrammet, kan også få en ny mulighet til å delta.

Introduksjonsprogram

Oppholdsgrunnlag:

- Flyktninger med innvilget asyl/overføringsflyktninger
- Sterke menneskelige hensyn
- Familiemedlemmer til personer som nevnt over
- Midlertidig oppholdstillatelse på grunnlag av reglene om kollektiv beskyttelse og deres familiegjeforente dersom den førstnevntes tillatelse danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse
- Personer som har fått oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag

Personer mellom 18 og 55 år som

- er nyankommet, dvs. botid under to år i en norsk kommune
- er bosatt i kommunen etter avtale med IMDi
- har behov for grunnleggende kvalifisering

Retten og plikten til introduksjonsprogram

Opplæring i norsk og 50 timer samfunnskunnskap

Personer som mottar opplæring i norsk og samfunnskunnskap, har ulike rettigheter og plikter avhengig av oppholdsgrunnlag. Også kommunenes plikter styres et stykke på vei av deltakernes oppholdsgrunnlag. Noen *må* kommunen tilby opplæring, andre kan de selv bestemme om de vil innlemme i tilbudet. For opplæringen av deltakere med rett og plikt, eller bare rett, mottar kommunen overføringer fra staten. For deltakere uten rettigheter til slik opplæring kan kommunene ta betalt.

Det er innvandrernes alder (16–67 år) og oppholdsgrunnlag etter utlendingsloven¹¹ som avgjør om vedkommende har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunn-

¹¹ Personer mellom 16 og 67 år har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap hvis de har fått opphold etter søknad om asyl (utlendingsloven § 28), som overføringsflyktning (utlendingsloven § 35), på grunnlag av sterke menneskelige hensyn (utlendingsloven § 38) eller på selvstendig grunnlag (utlendingsloven § 53). Rett og plikt gjelder også familiemedlemmer til de gruppene som er nevnt over, samt familiemedlemmer til personer som har permanent oppholdstillatelse, og familiemedlemmer til norske/nordiske borgere (med unntak av de som har oppholdsrett som familiemedlem etter EØS-regelverket). Det gjelder også personer som har fått midlertidig opphold på grunnlag av reglene om kollektiv beskyttelse (utlendingsloven § 34) og deres familiegjeforente dersom den førstnevntes tillatelse danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Arbeidsinnvandrere mellom 16 og 67 år som er fra land utenfor EØS-/EFTA-regelverket, og familiegjeforente til disse, har *plikt, men ikke rett til opplæring*. Det samme gjelder

skap, og i tilfelle – hvor mange timer. Rettigheter og plikter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap har variert i den perioden vi analyserer. Fra 1. september 2005 ble det innført rett og plikt, eller bare rett, til 250 timer opplæring i norsk og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. Drøyt seks år senere, 1. januar 2012, ble timetallet utvidet til 550 + 50 timer. De som har rett og plikt, eller bare rett, til 600 timer opplæring, kan få ytterligere opplæring i inntil 2400 timer ved behov. Kommunen skal gi deltakeren mulighet til opplæring opp til nivå B2 hvis deltakeren ønsker det og nivået kan nås innenfor den totale timerammen på 3000 timer.¹²

Deltakerne i norskopplæringen har svært ulike forutsetninger for å lære et nytt språk. For å kunne tilpasse opplæringen er det derfor nødvendig å kartlegge deltakerens bakgrunn, opplæringsbehov og framtidspaner. På samme måte som for deltakerne i introduksjonsprogrammet skal det derfor utarbeides en individuell plan for deltakelse i norskopplæring. Denne planen skal i henhold til § 6 i introduksjonsloven «utarbeides i samarbeid med deltakeren og utformes på bakgrunn av den enkeltes kompetanse, forutsetninger, livssituasjon og videre planer for livet i Norge». Planen skal oppgi mål for opplæringen, antall timer som tildeles, og tid og sted for opplæringen, og det skal gjennomføres jevnlig samtaler med deltakerne om framdrift og eventuelle behov for å revidere den individuelle planen.

For å møte ulike behov blant deltakerne organiseres opplæringen i tre ulike «spor» med ulik tilrettelegging og progresjon. I tillegg skal arbeidsmåter, læremidler og gruppestørrelse kunne tilpasses. Ifølge læreplanen skal deltakernes erfaring med å bruke skrift som redskap for læring, tidligere skolegang og morsmål være sentrale kriterier ved tildeling av spor. Deltakerne skal også ha mulighet til å skifte til en raskere eller langsommere progresjon underveis, det vil si til et annet spor.¹³ Hvor stor variasjon det er mellom deltakerne i hver enkelt gruppe, vil variere mellom skolene. Store skoler med mange deltakere vil normalt kunne dele inn deltakerne i mer «spissede» grupper. Det skal utarbeides en individuell plan for deltakernes norskopplæring. For hvert spor er det også utarbeidet et anbefalt nivå for de skriftlige og muntlige norskprøvene som skal gjennomføres som en del av norskopplæringen (se faktaboks: «Sporbeskrivelse med anbefalt nivå for norskprøver»¹⁴).

personer som har fått oppholdstillatelse for å arbeide eller drive selvstendig næringsvirksomhet (utlendingsloven § 23 og 25) og deres familiemedlemmer.

¹² Kilde: Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere. https://www.kompetansenorge.no/contentassets/f6594d5dde814b7bb5e9d2f4564ac134/laereplan_norsk_samfunnskunnskap_bm_web.pdf

¹³ Kilde: Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-04-19-358#KAPITTEL_3

¹⁴ Kilde: Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, s. 8 og 9

SPORBESKRIVELSE MED ANBEFALT NIVÅ FOR NORSKPRØVER

Spør 1: For deltakere som har liten eller ingen skolegang. Det er en egen alfabetiseringsmodul innen spør 1 for deltakere uten eller med svært lite skolegang. Opplæringen har langsom progresjon.

Muntlig: nivå A2 eller B1
Skriftlig: nivå A1 eller A2

Spør 2: For deltakere som har en del skolegang. Deltakerne har skriftspråklige ferdigheter på morsmålet eller et annet språk og kan bruke skriftspråket som redskap for læring. Opplæringen har middels progresjon.

Muntlig og skriftlig:
nivå A2 eller B1

Spør 3: For deltakere som har god allmenn-utdanning. Noen har også påbegynt eller fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå. Opplæringen har rask progresjon.

Muntlig og skriftlig: nivå B1. (B2 hvis mulig innenfor de pliktfestede 600 timene.)

1.4 Hvem er deltakerne?

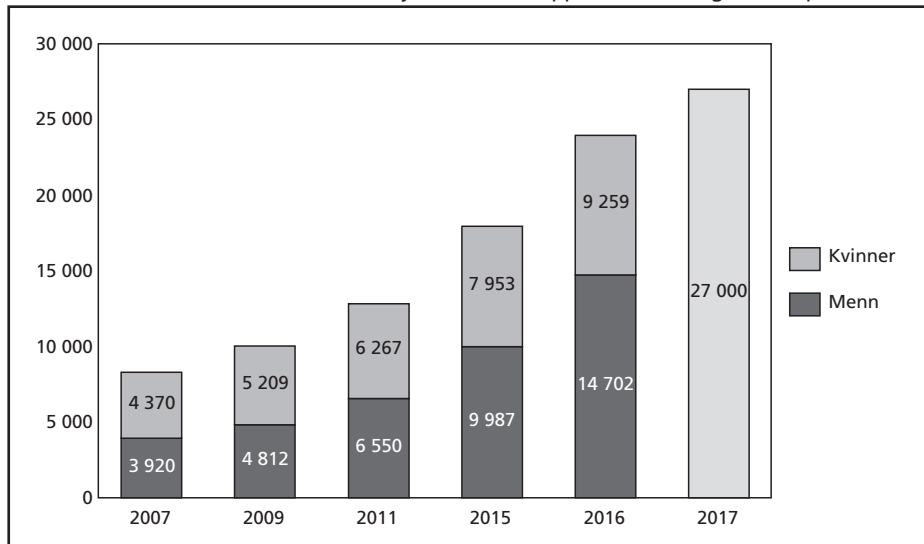
Antallet og sammensetningen av deltakere i de ordningene som til sammen utgjør introduksjonsordningen, varierer over tid. Hvem deltakerne er – altså hva som kjenner dem – er viktig fordi det påvirker både hva slags opplæring de har behov for, og hvilke muligheter de har i norsk arbeidsliv. Her gir vi derfor et kort riss av de viktigste aspektene ved deltakerne i de ulike ordningene i 2007, 2009 og 2011 – de tre årene som er utgangspunktet for evalueringen. Vi presenterer også kort situasjonen slik den er «i dag» – altså basert på nyeste, tilgjengelige statistikk.

Introduksjonsprogram

I løpet av den perioden vi studerer, har antallet deltakere i introduksjonsprogram gradvis økt, fra drøyt 8000 i 2007 til 12 800 i 2011. I 2017 er antallet deltakere over 27 000 (figur 1.2). Både i 2007 og i 2009 var det flere kvinner enn menn i introduksjonsprogrammet, mens det i 2011 og 2015 var en overvekt av mannlige deltakere. Vi vet at kvinner i gjennomsnitt bruker lengre tid enn menn på å fullføre introduksjons-

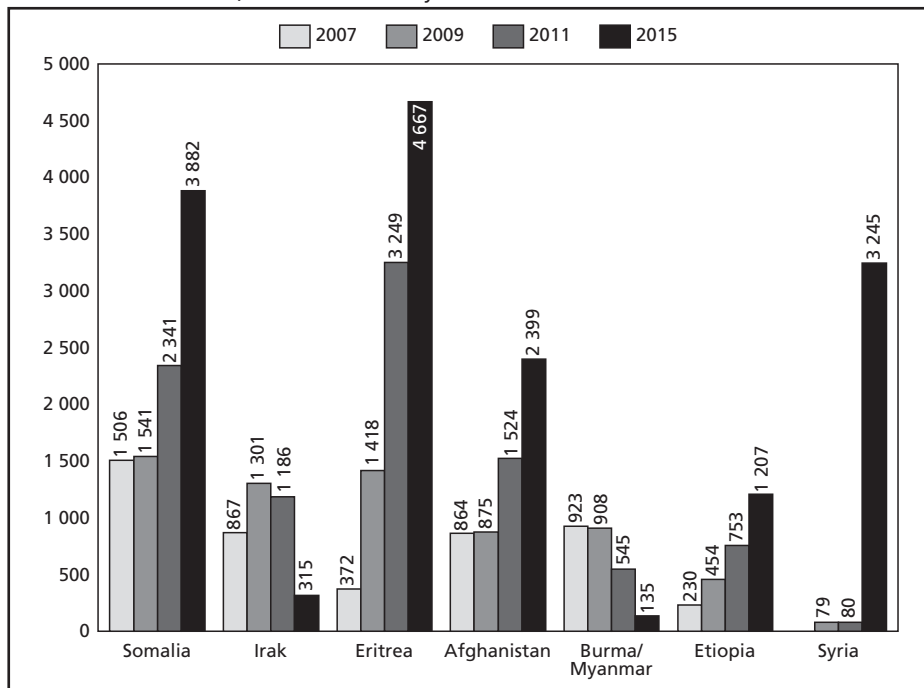
programmet. Dette skyldes at en del får permisjon fra programmet fordi de får barn, men også at kvinner i gjennomsnitt har mindre utdanning og arbeidserfaring med seg enn menn. Det er flest deltakere i aldersklassen mellom 26 og 35 år, og dette har endret seg lite i de tre årene som inngår i evalueringen.

Figur 1.2 Deltakere i introduksjonsprogrammet, etter kjønn. Samlet antall i løpet av året. Kilder: Statistikkbanken: Statistisk sentralbyrå, IMDis årsrapport for 2016 og Justisdepartementet.



Sammensetningen av deltakere i introduksjonsordningen varierer med konfliktsituasjonen og migrasjonsstrømmene i verden. Hva slags landkunnskap som kreves blant dem som arbeider i integreringsapparatet, vil dermed variere over tid. Integreringsarbeidet vil også kunne påvirkes av om det finnes etablerte miljøer i Norge med ressurspersoner fra de landene flyktningene kommer fra. I 2015 utgjorde flyktninger fra Eritrea, Somalia, Syria og Afghanistan de største landgruppene i introduksjonsprogrammet (figur 1.3). Syrerne utgjør her en ny gruppe og vil derfor ikke være representert i det kvantitative materialet, mens somaliere, eritreere og afghanere har kommet i betydelig antall i flere år.

Figur 1.3 Deltakere i introduksjonsprogrammet, utvalgte land. Samlet antall i løpet av året.
Kilde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå.



Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Rett og/eller plikt til norskopplæring og samfunnskunnskap omfatter langt flere personer enn de som er i målgruppa for introduksjonsprogrammet. I 2016 mottok over 42 000 personer opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne, mens antallet deltakere i introduksjonsprogrammet samme år var (rekordhøye) 23 247.¹⁵

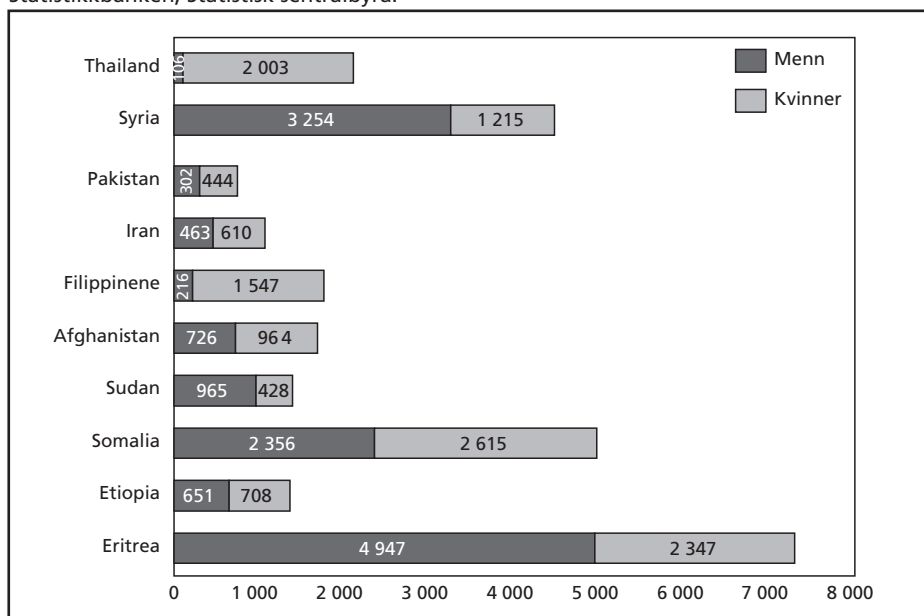
De aller fleste (93 prosent) som mottok opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 2015, hadde såkalt «rett og plikt»¹⁶. Deltakerne består også her først og fremst av personer hvis landbakgrunn tilsier at de er kommet til Norge enten som flyktninger eller er familiegjenforent med flyktninger (figur 1.4). I 2015 kom de største gruppene fra Eritrea (7300), Somalia (5000) og Syria (4500). Deltakere fra disse tre landene utgjorde 45 prosent av alle som deltok i opplæringen i 2015. Blant syrere og eritreere

¹⁵ Kilde: IMDi årsrapport 2016. <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2017/arsrapport-for-imdi-2016/>

¹⁶ Kilde: SSB statistikkbanken, Norskopplæring for voksne innvandrere. <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=nopplinnv&CMSSubjectArea=utdanning&checked=true>

utgjør kvinner mindretallet, noe som er vanlig i starten av en flyktningstrøm fordi menn gjerne reiser først. Kvinner fra Thailand og Filippinene er også godt representert blant deltakerne i norskopplæringen. Kvinner fra disse to landene er i hovedsak innvandret til Norge gjennom familiegjening med en norsk ektefelle eller som arbeidsinnvandrere (Henriksen 2007).

Figur 1.4 Deltakere i norskopplæring, etter land og kjønn. De største ti gruppene i 2015. Kilde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå.

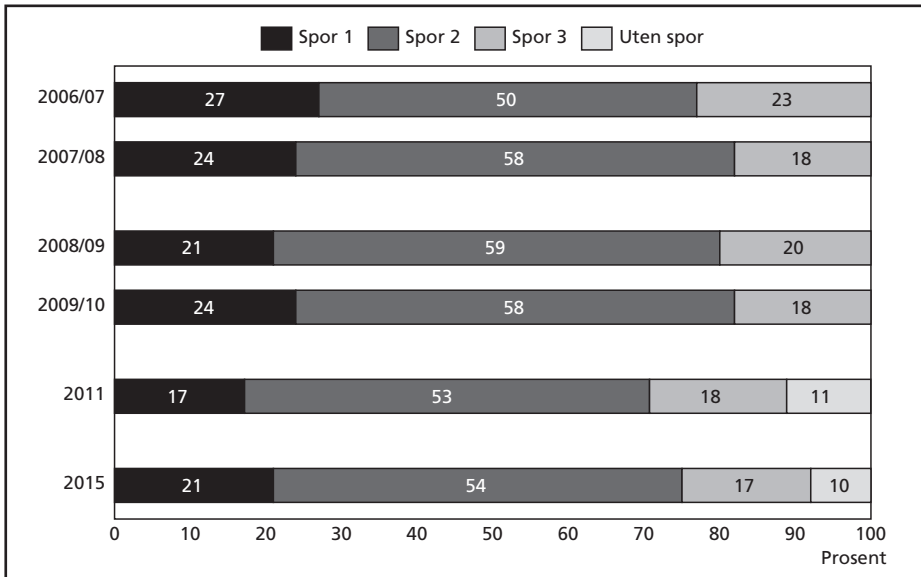


Offentlige registre har lenge manglet god informasjon om innvandreres utdanningsnivå. Sporinndelingen i norskopplæring kan imidlertid gi en (grov) indikasjon på hvor mye utdanning deltakerne har.¹⁷ Figur 1.5 viser at om lag 20 prosent av deltakerne i norskopplæringen er innplassert på det laveste nivået – spor 1. Dette tilsier at de har lite eller ingen skolegang. En del har ikke lese- og skriveferdigheter på noe språk. Hovedtyngden av deltakerne befinner seg på spor 2, der deltakerne har en del skolegang, mens litt under 20 prosent følger opplæringen på spor 3 for deltakere med god allmennutdanning. Vi kommer mer detaljert tilbake til dette senere i rapporten. Allerede her vil vi likevel presisere at sporinndeling er en svært grov indikasjon på deltakernes utdanningsbakgrunn. Forskjellen på å ha gått noen år på skole i hjemlandet og på å

¹⁷ Det skal presiseres at dette er en ganske grov indikasjon. En del av deltakerne på spor 3 vil for eksempel plasseres på spor 2 i en periode fordi de ikke har kjennskap til det latinske alfabetet.

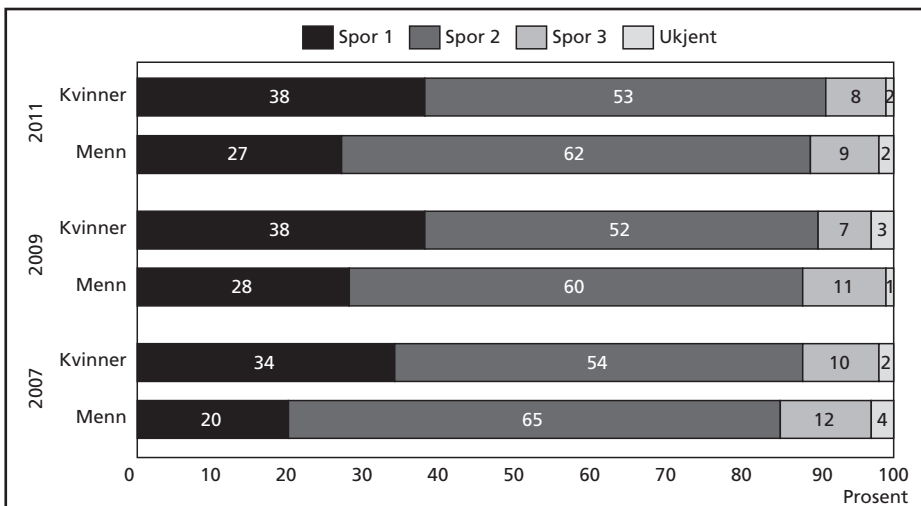
ha fullført grunnskolen kan være stor i møtet med det norske integreringsapparatet og senere norsk arbeidsliv.

Figur 1.5 Deltakere i norsk og samfunnskunnskap, fordelt på spor og skoleår. Kilde: NIR.



* For en del deltakere mangler informasjon om sporinndeling. Dette skyldes enten at kommunen ikke har delt inn i spor, eller at kommunen ikke har rapportert til Fylkesmannen.

Figur 1.6 Deltakere i introduksjonsprogram, fordelt på spor og kjønn. 2007, 2009 og 2011. Kilde: NIR.



Blant deltakerne i introduksjonsprogrammet har vi også sett nærmere på sporfordelingen etter kjønn og bosettingsår (figur 1.6). Kvinner er – det året de starter i program – gjennomgående plassert på et lavere spor enn menn, og andelen introdeltakere som følger undervisning på spor 1, har økt over tid. Denne kunnskapen utgjør et viktig bakteppe for de senere analysene av introduksjonsprogrammets organisering og resultater. Spor 1-deltakere har, som beskrevet tidligere, lite eller ingen utdanning med seg når de ankommer Norge. De fleste vil mangle grunnskole. Avstanden mellom medbrakt utdanning og kravene i norsk arbeidsliv må kortes betydelig ned i løpet av introduksjonsperioden. Dette reiser en rekke utfordringer som skal løses innenfor rammen av integreringspolitikken og integreringsapparatet.

1.5 Leseveiledning

Etter dette innledende kapitlet følger en gjennomgang av data og metoder. Resten av rapporten er organisert i tre deler. A: Lovens iverksettelse, B: Deltakernes opplevelser og resultater, C: Hva virker for hvem? og D: Veien videre.

A: Lovens iverksettelse

Introduksjonsloven utgjør et vesentlig, men likevel grovkornet, rammeverk for kommunenes iverksettelse av norsk integreringspolitikk overfor nyankomne flyktninger og innvandrere. I hvilken grad og på hvilken måte dette rammeverket omsettes til praksis i introduksjonsprogram, norskopplæring og samfunnskunnskap, er temaet for de fire neste kapitlene. Spørsmålet om «iverksettelse» er ikke bare av akademisk interesse. Dersom vi skal ha håp om å identifisere de (mest) virksomme bestanddelene i integreringspolitikken, må vi først vite hva som rent faktisk gjøres. Hvis vi kun baserer oss på sentralt definerte lover og retningslinjer uten samtidig å ha et blick på hvordan disse fortolkes og praktiseres lokalt, risikerer vi feilaktig å forkaste – eller suksess-erklære – vedtatt politikk. I kapittel 3 er temaet hvordan kommunene har organisert arbeidet med introduksjonsprogrammet, og i hvilken grad og på hvilken måte de har iverksatt programmets mest sentrale virkemidler. I kapittel 4 rettes oppmerksomheten på samme måte mot opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og favner nå en bredere gruppe av deltakere enn de som omfattes av introduksjonsprogrammet. I kapittel 5 dreies oppmerksomheten over mot dem som til daglig møter flyktninger og innvandrere i sitt arbeid med å tilrettelegge for og gjennomføre norsk integreringspolitikk: programrådgivere og lærere. Med utgangspunkt i omfattende spørreundersøkelser kartlegges og analyseres aktørenes bakgrunn, kompetanse, holdninger og praksis og hvordan dette påvirker den kommunale integreringsinnsatsen. I kapittel 6 er temaet den statlige

styringen som utøves gjennom lovens rammer og økonomiske virkemidler. Vi retter her søkelyset både mot styringen av kommunene, programrådgiverne og deltakerne.

B: Deltakernes opplevelser og resultater av opplæringen

I denne delen av rapporten er deltakerne – i introduksjonsprogram og i norskopplæring – analyseenheten. Søkelyset rettes nå mot ulike kategorier av deltakere og deres resultater med tanke på overgang til lønnet arbeid, ordinær utdanning, økonomisk selvstendighet og deltakelse i samfunnslivet. Vi innleder del B med kapittel 7 og en kvalitativ brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogram. Her er oppmerksomheten konsentrert om motivasjon: Hva er det ved møtet mellom på den ene siden introdeltakere med ulike forutsetninger og livssituasjon og på den andre siden trekk ved introduksjonsordningen som skaper og ødelegger motivasjon? Deretter returnerer vi til de kvantitative dataene i kapittel 8 og 9. Kapittel 8 gir en beskrivelse av deltakernes overgang til arbeid og utdanning for ulike grupper av deltakere. Vi skiller mellom ulike utfallsmål som arbeid, utdanning, fullført utdanning, heltidsarbeid og økonomisk selvstendighet. Vi presenterer også en multivariat analyse av hvilke individkjennetegn som påvirker overgangen til arbeid, kontrollert for kommunekjennetegn som sentralitet, kommunestørrelse og lokal ledighet. I kapittel 9 viser vi analyser av gjennomføring og resultater i norskopplæringen. Med utgangspunkt i data innhentet fra rektorer i voksenopplæring analyserer vi også sammenhenger mellom resultater i norskopplæringen og opplæringssentrene organisering, tiltaksvifte samt lærernes kompetanse.

C: Hva virker for hvem?

Resultatene, både av introduksjonsprogrammet og av norskopplæringen, påvirkes både av egenskaper ved deltakerne, trekk ved kommunen eller regionen deltakeren er bosatt i, og av organiseringen, innretningen og kvaliteten på det kvalifiseringstilbudet deltakeren mottar. I denne siste delen av rapporten analyseres betydningen av det siste. Analysen tar utgangspunkt i sentrale virkemidler i introduksjonsprogrammet og undersøker om det er mulig å spore effekter av disse virkemidlene på deltakernes overgang til arbeid. Analysene gjøres både for alle deltakere samlet og for undergrupper av deltakere (de gjøres separat for kjønn og spor). Vi tar utgangspunkt i modellen som ble utviklet i kapittel 8, og som inneholder kjennetegn ved deltakerne og kommunene som vi vet påvirker overgangen til arbeid. De ulike virkemidlene vi ønsker å finne effekter av, plasseres ett og ett inn i modellen.

D: Veien videre

I rapportens avslutningskapittel drøfter vi funnene i rapporten i lys av om intensjonen med introduksjonsloven er oppfylt. Vi oppsummerer hva som er oppnådd gjennom introduksjonsordningen, og hva som gjenstår. Deretter løfter vi blikket og ser framover og peker på noen alternative måter å innrette kvalifiseringsarbeidet på.

2 Data og metoder

Vi har organisert undersøkelsen i tre deler. I første del er kommunene undersøkelses- og analyseenhet. Her kartlegges og analyseres implementeringen av introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjennom fire surveyer, registerdata (NIR) og kvalitative intervjuer med førstelinja. I andre del er deltakerne analyseenhet. Her rettes søkelyset mot ulike kategorier av deltakere og a) gjennomstrømning og resultater i norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen og b) overgang til arbeid og utdanning på kort, mellomlang og lang sikt. Her er NIR hovedkilde til informasjon i del a), og en kobling av deltakeropplysninger med arbeidstakerregisteret, utdanningsregisteret og informasjon om sosialhjelp og trygdebruk er hovedkilde for del b). Denne andre delen har også en kvalitativ komponent basert på erfaringer innhentet fra deltakere. I tredje og siste del kobles de kvantitative dataene fra del 1 og del 2. I denne delen vil vi analysere hvilken betydning lokale kjennetegn ved introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap har for deltakernes gjennomstrømning og overgang til arbeid og utdanning. Vi har fulgt tre ulike kohorter med deltakere som startet opp i introduksjonsprogrammet og/eller i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 2007, 2009 og 2011. Et slikt design gjør det mulig å følge deltakere over lengre tid enn tidligere studier har gjort, og dessuten kan vi knytte de tidligste kohortene til kjennetegn ved kommunene fra en tidligere implementeringsstudie, gjennomført i 2007 (Kavli et al. 2007).

2.1 Nettsurvey til ledere og programrådgivere på introduksjonsenhet og rektorer og lærere på voksenopplæring

Kartleggingen av hvordan kommunene arbeider med å gi personer i målgruppa et introduksjonsprogram og/eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, bygger på fire spørreundersøkelser blant ledere i henholdsvis introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen i kommunene samt to separate undersøkelser til lærere i voksenopplæringen og programrådgivere i introduksjonsprogrammet.

E-postadresser til ledere i introduksjonsprogram ble levert av IMDi. E-postadresser til rektorer i voksenopplæringen ble levert av VOX. Disse listene var til dels mangelfulle, i den forstand at en del kommuner ikke var registrert med e-post til ledere, og at kontaktinformasjon til noen kommuner manglet eller var foreldet. Det ble gjennomført to typer tiltak for å kvalitetssikre epostlistene. I første omgang ble listene sjekket opp mot kommunenettsteder for å sikre at personen vi hadde registrert som leder, samsvarte med nåværende leder i henholdsvis introduksjonsprogram og voksenopplæring. Neste skritt var en ringerunde i kommunene for å innhente kontaktinformasjon på ledere som ikke var oppført på nettsidene eller i våre lister. Invitasjonslista ble ytterligere oppdatert fortløpende i datainnsamlingsperioden, etter som vi fikk tilbakemelding fra inviterte som ikke lenger var i målgruppa for undersøkelsen.

Vi benyttet oss av nettbaserte surveyer. De fleste spørsmålene har faste svarkategorier, men det er også lagt inn åpne spørsmål der respondentene ikke er bundet av forskernes forhåndsfastsatte alternativer. Datasettet inneholder informasjon fra ledere av introduksjonsprogram i 170 kommuner samt 12 bydeler i Oslo og fra rektorer på voksenopplæringsentre i 199 kommuner.

Dataene er samlet inn i perioden fra november 2015 til februar 2016. Det ble sendt fire e-postpurringer, og avslutningsvis ble de som ikke hadde svart etter fire purringer, kontaktet direkte over telefon av forskere og forskningsassistenter i prosjektet. Dette arbeidet var svært effektivt og hadde stor effekt på den endelige svarprosenten. Samtidig oppklarte disse samtalen og purringene en del feilsendinger og sikret oss korrekt kontaktperson til flere respondenter. Svarprosent på spørreundersøkelsen til ledere og rektorer er på henholdsvis 60 og 59. Det er verdt å merke at svarprosenten er markant høyere for de store kommunene som har flere deltakere, enn de små kommunene som har færre deltakere. Dette kan illustreres ved at voksenopplæringsentrene som har svart på spørreskjemaet til rektorene tilbyr opplæring til 80 prosent av populasjonen hentet fra registrene. Svarprosenten blant ledere i introduksjonsprogram i store kommuner er på 78 prosent, mens svarprosenten i små kommuner er på 45 prosent.

Tabell 2.1 Antall og andel kommuner, etter kommunestørrelse. Kilde: Leder av introduksjonsprogram.

	Bosettingskommuner per 31.10. 2015	Kommuner som bosatte over 10 flyktninger i 2015	Antall respondenter, Introduksjonsledere
Små kommuner	148	130	59 (45 %)
Mellomstore kommuner	141	107	69 (41 %)
Store kommuner og bydeler i Oslo	69	68	53 (78 %)
Totalt	358	305	182 (60 %)

I spørreundersøkelsen til ledere i introduksjonsprogram har vi avgrenset bruttoutvalget til kommuner som bosatte mer enn ti flyktninger i 2015. Dette grepet er tatt for å identifisere kommuner som har noe erfaring med implementering av programmet. Bruttoutvalget er redusert fra 358 til 305 som en følge av at flere kommuner samarbeider om å tilby introduksjonsprogram til bosatte flyktninger, og noen kommuner kjøper tjenester fra nabokommuner. Datasettet inneholder informasjon om til sammen 182 kommuner og bydeler i Oslo, med en svarprosent på 60 prosent. Svarprosenten er basert på antall respondenter som har fullført undersøkelsen til siste spørsmål. Respondenter som har kommet langt i undersøkelsen, men ikke trykket «avslutt», er ikke tatt med i svarprosenten, men utgjør en del av datamaterialet.

Når det gjelder voksenopplæringen, foreligger det ikke informasjon om hvor mange sentre som tilbyr norsk og samfunnskunnskap til flyktninger og innvandrere. Følgelig har vi ingen presis informasjon om det reelle bruttoutvalget av rektorer. Vi startet imidlertid med en liste over 322 respondenter. Etter arbeidet med å bringe til veie kontaktinformasjon for rektorer på voksenopplæringscentre som ikke var representert i lista, og fjerne rektorer som enten ikke ga tilbud til minoritetspråklige deltakere, eller ikke lenger var rektor på et voksenopplæringscenter, endte vi opp med et utvalg på 340 rektorer. Etter fire purringer fikk vi opp svarprosenten blant disse til 59 prosent. Dette tilsvarer 199 rektorer.

Tabell 2.2 Svarprosent. Kilde: Leder av introduksjonsprogram og voksenopplæring.

	Ledere i introduksjonsprogram	Ledere i voksenopplæring
Nettoutvalg	305	340
Antall besvart	181	199
Svarprosent	60 %	59 %
Prosent av bosettingskommuner	50 %	56 %
Antall kommuner	183	199

Kontaktinformasjon til programrådgivere ble hentet direkte fra ledere i introduksjonsprogrammet. Lederne i det enkelte introduksjonsprogram ble bedt om å oppgi e-postadresser til opptil ti programrådgivere på flyktningenheten/introduksjonscentret. Dette resulterte i en liste på 564 programrådgivere. Dataene ble samlet inn i perioden februar til april 2016, og det ble sendt ut fire påminnelser for å øke svarprosenten. Dette resulterte i en svarprosent på 66 prosent blant programrådgivere (373 personer fullførte spørreskjemaet til siste spørsmål). Det er verdt å nevne at ettersom utvalget av programrådgivere baserer seg på informasjon hentet fra ledere som svarte på første runde med surveyer til ledere i introduksjonsprogrammet, er ikke dataene representative. Vi har kun informasjon om programrådgivere fra kommuner der leder av flyktningenheten svarte på undersøkelsen.

1318 lærere i voksenopplæringen ble invitert til å delta i spørreundersøkelsen. Kontaktinformasjon om lærere ble hentet direkte fra rektorer i voksenopplæringen. Rektorene kontaktet for spørreundersøkelsen ble bedt om å oppgi e-postadresser til lærere som gir opplæring til voksne innvandrere etter læreplanen i norsk og samfunnskunnskap. Lærere som ikke ga opplæring til voksne innvandrere etter læreplanen i norsk og samfunnskunnskap, ble deretter fjernet fra lista. Datainnsamlingen foregikk i perioden februar til juli 2016, og svarprosent etter fire påminnelser er på 46 prosent. 603 lærere fullførte spørreundersøkelsen til siste spørsmål.

Tabell 2.3 Svarprosent, programrådgivere og lærere.

	Programrådgivere	Lærere
Nettoutvalg	564	1318
Antall besvart	373	603
Svarprosent	66 %	46 %
Prosent av bosettingskommuner	47 %	47 %
Antall kommuner	167	166

I rapporten anvender vi ofte variablene «kommunestørrelse» og «bosettingsvolum» som analysevariabler. Kommunestørrelse baserer seg på antall bosatte i kommunen, og vi benytter her en tredelt inndeling mellom små, mellomstore og store kommuner. Variablen «bosettingsvolum» baserer seg på antall bosatte flyktninger årlig, mellom 2013 og 2015. Også denne variabelen er tredelt, etter kommuner som har bosatt færre enn 15 flyktninger årlig, mellom 15 og 50 flyktninger og over 50 flyktninger. Tabell 2.4. viser fordelingen av ledere i introduksjonsprogram og rektorer på opplæringscentre etter kommunestørrelse og bosettingsvolum. Til sammenlikning har 50 prosent av landets kommuner under 5000 innbyggere, 35 prosent faller i kategorien mellomstore kommuner, og 14 prosent er store kommuner.

Tabell 2.4 Respondenter fordelt etter kommunestørrelse og bosettingsvolum i kommunen introduksjonsprogrammet er lokalisert.

	Antall bosatte	Introledere	Rektorer	Totalt
Kommunestørrelse				
Små kommuner	0–4999	34 %	41 %	50 %
Mellomstore kommuner	5000–19 999	38 %	39 %	35 %
Store kommuner	20 000 og over	28 %	20 %	14 %
Bosettingsvolum				
Lav bosetting	Færre enn 15 flyktninger	44 %	39 %	
Middels bosetting	Mellom 15 og 50 flyktninger	38 %	47 %	
Høy bosetting	Over 50 flyktninger	17 %	14 %	
Antall kommuner		203	199	427

2.2 Registerdataanalyser av deltakernes resultater

Det er gjort registerdataanalyser der tidligere deltakere i introduksjonsprogram er fulgt gjennom offentlige registre fram til og med 2015. Vi har data for deltakernes tilpasning i arbeidsmarkedet, overgang til videre utdanning og i hvilken grad de blir økonomisk selvforsørget etter endt program. Disse analysene baserer seg på tre kohorter av deltakere som startet opp i introduksjonsprogram i 2007, i 2009 og 2011. Dette utgjør til sammen 8145 personer, fordelt på 2097 med oppstart i 2007, 3117 med oppstart i 2009 og 2931 med oppstart i 2011. For alle de tre kohortene har vi fulgt deltakernes yrkes- og utdanningsaktivitet, mottak av offentlige ytelser og arbeidsinntekt frem til og med 2015. Dette er gjort ved å koble data fra NIR med data fra KOSTRA og Statistisk sentralbyrås system for persondata (SFP). For å måle overgangen til videre utdanning har vi benyttet informasjon fra SSBs register over igangværende utdanning. I tillegg undersøker vi om personene er registrert som mottakere av ytelser eller oppfølging fra NAV, ved hjelp av informasjon fra etatens registre (ARENA, registeret over mottakere av uføretrygd), eventuelt om de mottar sosialhjelp. For å beskrive og kontrollere for forskjeller i kommunenes rammebetingelser har vi benyttet oss av offentlig utdannings-, ledighets- og sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå og NAV. Kjennetegn ved kommunenes organisering av introduksjonsordningen hentes fra surveydataene.

Vi har også gjort analyser av gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt avlagte norskprøver. Dette er gjort med utgangspunkt i data fra NIR som gir informasjon om alle som startet i norskopplæring med enten rett, plikt eller begge deler etter lov om introduksjonsordning, i årene 2007 til 2011. Dette utgjør til sammen 47 884 personer. Dette er altså en separat fil, som inneholder langt flere personer. Fila inneholder informasjon om landbakgrunn, alder, kjønn og hvilken norskrettighet deltakerne hadde da de startet i norskopplæring. Her er utfallsvariablene hvor mange som består norskprøver, og hvor mange som gjennomfører de obligatoriske 300 eller 600 timene. Dataene inneholder dessuten informasjon om hvilken kommune opplæringen er gjennomført i, noe som gir mulighet for påkobling av informasjon om opplæringsstedene, som vi har innhentet gjennom nettsurveyen beskrevet over. I alt 37 524 av de 47 884 personene fikk sin opplæring i en av de kommunene vi har denne type data for. I tillegg har vi koblet på kommunekjennetegn som størrelse og sentralitet.

Hovedformålet med denne delen av analysen er å identifisere om det er trekk ved kommunenes organisering av programmet, innholdet i programmet eller kjennetegn ved individene som påvirker utfallet til deltakerne. Vi har anvendt multivariat analyse (logistisk regresjon) for å kontrollere for individkjennetegn og lokale rammebetingelser i disse analysene. De ulike metodiske grepene og begrunnelsene for dem er beskrevet i noe større grad i kapittel 10. Det er betydelige metodiske utfordringer knyttet til effektvaluering av kvalifisering og norskopplæring. Det at det i praksis ikke finnes noen egnet kontrollgruppe, legger klare begrensninger på hva slags metodisk tilnærming som

kan velges. Man kunne kanskje tenke seg å etablere en kontrollgruppe av nyankomne som av ulike grunner ikke deltar i ordningene, eller av andre innvandrere som ikke er del av målgruppene for ordningene, men som ellers har liknende kjennetegn. Vi vurderer imidlertid seleksjonsproblemene ved en slik tilnærming som så store at dette ikke er en farbar vei. Det er på ingen måte tilfeldig hvem som deltar og ikke deltar i ordningene. Vi har derfor valgt en løsning som er basert nettopp på den betydelige kommunale variasjonen i implementering, og analyserer betydningen av lokale kjennetegn ved introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Siden det er en rekke andre forhold enn kvalifiseringstilbudene som påvirker den enkeltes videre livssjanser, må analysen ta høyde for en lang rekke individuelle og kommunale kjennetegn. Vi vet at individuelle kjennetegn som alder, kjønn, utdanning og helse innvirker på læring og overgang til arbeid. Samtidig vil lokale forhold som utdanningstilbud, arbeidsledighet og næringsstruktur ha betydning både for hvor lett det er å lage gode introduksjonsprogram, og hvor lett det er å komme over i arbeid eller utdanning etterpå.

I analysen av deltakernes overgang til arbeid og utdanning følger vi den «eldste» kohorten åtte år fram i tid. De andre kohortene kan ikke følges så lenge. Selv med flere tusen deltakere i fila kommer man fort opp i problemer med for liten N (for få enheter i analysen) når man skal kontrollere for mange bakgrunnskjenntegn samtidig. For å få så høy N som mulig, har vi laget variabler som viser deltakernes deltakelse i arbeid, heltidsarbeid og utdanning fire år etter oppstart i programmet. Vi har også gjort en rekke separate analyser for ulike grupper av deltakere, for å fange opp eventuelle ulike effekter av samme virkemidler for ulike deltakergrupper.

2.3 Casestudie i et utvalg kommuner

Vi har som ledd i prosjektet besøkt fem kommuner. I tillegg er en sjettede kommune inkludert og besøkt gjennom en masterstudent i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo, tilknyttet prosjektet. De seks kommunene er valgt ut fra at de i SSBs sammenlikning av kommuners resultater i introduksjonsordningen representerer gode, middels og mindre gode resultater (Lillegård & Seierstad 2013). Kommunene er av noe ulik størrelse, men siden SSBs undersøkelse kun omfatter kommuner med mer enn 70 flyktninger, er ingen av de minste kommunene i landet med. De utvalgte kommunene er forskjellige også hva gjelder lokale arbeidsmarkeder. Mens en av dem over flere år har hatt et gunstig arbeidsmarked, er konkurransen om jobbene betydelig større i de øvrige kommunene.

I kommunene er det gjennomført intervjuer med leder for introduksjonsordningen og leder for voksenopplæringscentre samt gruppeintervju med lærere og med programrådgivere. Det sentrale målet med lederintervjuene er å kartlegge hvordan kommunene organiserer introduksjonstilbudet – herunder også norskopplæringen, hva slags tilbud

de gir når det gjelder undervisning i klasserom, språkpraksis og arbeidspraksis, hvordan samarbeid mellom ulike involverte aktører fungerer, hva de opplever som utfordringer i arbeidet, og hva som er plussfaktorer ved introduksjonstilbudet slik dette er utformet nasjonalt og praktiseres lokalt. Lærere og programrådgivere ble på sin side spurt om hvordan de i praksis løser sine oppgaver, om forholdet til deltakere og arbeidet med individuelle planer og tilpasning, om motivasjon, om samarbeid og samarbeidsrelasjoner og om hvordan de vurderer egen kompetanse og mulighet til kompetanseheving.

2.4 Brukerpanel

I tre av kommunene har vi intervjuet ti deltakere i introduksjonsordningen – altså til sammen 30 deltakere. Disse er intervjuet individuelt, i ca. 30–60 minutter lange intervjuer. Enkelte intervjuer er foretatt med tolk, men de fleste uten. Ca. 2/3 av disse deltakerne ble intervjuet også en andre gang. Da hadde de aller fleste enten nylig avsluttet introduksjonsprogrammet eller var nesten ferdige. En hovedhensikt med disse intervjuene var å kartlegge erfaringer med introduksjonsprogrammet og å finne noen svar på hva som fremmer og hva som hemmer deltakeres motivasjon. Intervjuene innledes med at den enkelte forteller om egen bakgrunn og om veien til Norge. Deretter forteller de om når de ble bosatt i kommunen, og hvordan de opplevde den første dagen her, før vi går over til å snakke om hvordan de ble presentert for introduksjonsprogrammet, hva de helt konkret gjør og har gjort som del av programmet (både norskopplæring, samfunnskunnskap og praksis), og hvordan de har erfart dette. Deltakerne blir også spurt om hvem de har mest kontakt med som del av programmet, om fritidsvaner og samfunnsdeltakelse og ikke minst om sine mål og egne vurderinger av utsiktene til å nå disse.

2.5 Oppsummering

Analysene i denne rapportene baserer seg på både kvalitative og kvantitative datakilder. Vi kan grovt skille mellom to nivåer:

1. Informasjon på kommunenivå, kjennetegn ved kommunens organisering av introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
2. Informasjon på individnivå, om deltakere i introduksjonsprogram og i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Data på kommunalt nivå: Kjennetegn ved kommunenes organisering av introduksjonsordningen er samlet inn gjennom fire separate nettsurveys til henholdsvis ledere og programrådgivere i introduksjonsprogrammet og ledere og lærere på voksenopplæringscentre. I tillegg har vi gjennomført casestudier i seks kommuner. I casekommunene intervjuet vi leder for introduksjonsordningen og leder for voksenopplæringscentre, og gjorde gruppeintervju med lærere og med programrådgivere. For å beskrive og kontrollere for forskjeller i kommunenes rammebetingelser, har vi benyttet oss av offentlig utdannings, ledighets- og sysselsettingsstatistikk fra Statistisk Sentralbyrå og NAV.

Data på individnivå er hentet fra administrative registre. NIR og KOSTRA er hovedkilder til informasjon om deltakeres aktiviteter i introduksjonsprogram og i norskopplæring. Informasjon om demografiske kjennetegn ved deltakerne samt opplysninger om sysselsetting, sosialhjelp, trygdebruk og videre utdanningsaktiviteter hentes fra ARENA og Statistisk sentralbyrås system for persondata (SFP). Vi har også gjennomført en brukerundersøkelse hvor 30 deltakere i introduksjonsordningen ble intervjuet på to tidspunkter. Formålet med disse intervjuene var å kartlegge erfaringer med introduksjonsprogrammet og studere hvordan deltakernes motivasjon utviklet seg i løpet av programperioden og hva som henholdsvis hemmet eller fremmet deltakeres motivasjon.

Metode

I del 1 hvor vi kartlegger kommunenes organisering gjennomføres enkle analyser som beskriver variasjonen i hvordan det arbeides med å gi et tilbud om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I en andre del rettes søkelyset mot ulike kategorier av deltakere og a) gjennomstrømning og resultater i norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen, og b) overgang til arbeid og utdanning på kort, mellomlang og lang sikt. Vi har anvendt multivariat analyse (logistisk regresjon) for å kontrollere for individkjennetegn og lokale rammebetingelser i disse analysene. Vi har fulgt tre ulike kohorter med deltakere som startet opp i introduksjonsprogrammet og/eller i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 2007, 2009 og 2011. Et slikt design gjør det mulig å følge deltakere over lengre tid enn tidligere studier har gjort, og dessuten kunne knytte de tidligste kohortene til kjennetegn ved kommunene fra en tidligere implementeringsstudie, gjennomført i 2007 (Kavli et al. 2007).

3 Kommunenes implementering av introduksjonsprogrammet

Innføringen av introduksjonsloven innebar institusjonelle endringer for det kommunale integreringsarbeidet. Inntil introduksjonsloven trådte i kraft i 2003, hadde kommunene et lovpålagt ansvar for å ivareta inntektssikring for alle innbyggere, men innholdet i og omfanget av kvalifiseringstilbudet var opp til den enkelte kommune. Kommunene som bosatte flyktninger, ble fra 2004 pålagt å etablere en introduksjonsordning og gi nyankomne flyktninger i målgruppa rett til deltakelse. Det ble anbefalt at integreringsarbeidet skulle organiseres i flyktningsspesifikke tjenester, noe som i flere kommuner bidro til at dette arbeidet ble flyttet ut av sosialkontoret og over i flyktningstjenesten (UDI 2003). Senere har omtrent halvparten av kommunene organisert introduksjonsprogrammet innunder NAV (Riksrevisjonen 2010; Rambøll 2011a). Fra 1. september 2005 ble det innført rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap på 300 timer, med senere utvidelse til 600 timer (fra 1. januar 2012).

Erfaringene etter mer enn ti år med introduksjonsprogram er at nøkkelementene i ordningen relativt raskt ble innført i de fleste kommuner som bosetter flyktninger, men at det samtidig er til dels store kommunale forskjeller i programmenes organisering og innhold. Flere studier har dokumentert store forskjeller i kommunenes integreringsresultater også etter at det er tatt hensyn til at de tar imot personer med ulike forutsetninger for å komme raskt i arbeid eller utdanning, og at generelle trekk ved kommunen påvirker deltakernes muligheter til å komme i arbeid (Lillegård & Seierstad 2013; Tronstad 2015; se også Husted et al. 2009; Clausen et al. 2009). For å komme nærmere et svar på det overordnede spørsmålet – hva virker, for hvem – er det nødvendig med oppdatert informasjon om introduksjonsprogrammets organisering og innhold i norske kommuner.

I dette kapitlet kartlegger og drøfter vi i hvilken grad og på hvilken måte kommunene implementerer introduksjonsordningen. Innledningsvis kartlegges den organisatoriske forankringen av introduksjonsprogrammet i kommunene. Her vil vi se på hvorvidt introduksjonsarbeidet er organisert i eller utenfor NAV, bredden i samarbeidet lokalt – det vil si hvilke lokale aktører som samarbeider, og på hvilke måter, samt om integreringsarbeidet er politisk forankret lokalt. Dette er forhold som potensielt legger føringer på kvaliteten og omfanget av tilbudet som møter deltakerne. I andre del av kapitlet følger vi opp med å undersøke programinnholdet. Vi velger her å skille

mellom det vi betegner som den utdanningsrettede tiltaksviften, den arbeidsrettede tiltaksviften og kvalifisering rettet mot samfunnsdeltakelse. I denne delen vil vi også drøfte kommunenes arbeid med å tilby et individuelt tilrettelagt program for deltakere med ulike forutsetninger og behov, med et særlig søkelys på deltakere med svake forkunnskaper. Avslutningsvis analyserer vi potensielle sammenhenger mellom lokal organisering og tilbudet som møter deltakerne. Her kartlegger vi hvordan bredden i utdanningsrettede og arbeidsrettede tiltak varierer med kjennetegn ved kommunenes organisering av tilbudet – det vil si med politisk forankring, lederes opplevelse av økonomisk handlefrihet, organisering i eller utenfor NAV og de ansattes arbeidsbetingelser.

Vi undersøker også bredden i kommunenes integreringsinnsats i lys av hvor mange personer de har bosatt de siste tre årene, samt samarbeidsrelasjoner – nemlig hvilke aktører som bidrar i den enkelte deltakers program, og på hvilke måter.

Kapittelet er basert på surveymateriale fra undersøkelsen blant ledere og programrådgivere i introduksjonsprogrammet samt på den kvalitative casestudien i et utvalg kommuner.

3.1 Innslusing av deltakere

Introduksjonsprogrammet er en rett og en plikt for de personene som er omfattet av loven. Hvem dette er, er relativt klart avgrenset i loven (jamfør kapittel 1). Det åpnes likevel opp for et visst element av skjønn, ved at de som «ikke har behov for grunnleggende kvalifisering», kan unntas. Dette kan være personer som går rett inn i lønnet arbeid eller ordinær utdanning, eller personer som av medisinske eller sosiale grunner ikke er i stand til å dra nytte av programmet.

I introduksjonsprogrammets første fase ble det lagt stor vekt på å formidle til kommunene at flest mulig skulle innlemmes i programmet (Kavli et al. 2007b, se Kavli et al. 2007a). Loven åpnet dessuten for at deler av programmet kunne bestå av helsebringende tiltak, for eksempel fysisk trening. I odelstingsproposisjonen som ligger til grunn for lov om introduksjonsordning, heter det at «personer som har svake forutsetninger for noensinne å komme i arbeid eller utdanning, vil ikke ha behov for den særlige forberedelsen til yrkeslivet som ligger i introduksjonsprogrammet, og vil således ikke har rett eller plikt til å delta» (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 53–4). Kavli og medforfattere (2007) fant imidlertid at de lokale introduksjonsprogrammene sjelden ekskluderte personer fra programmet basert på at de i liten grad var i stand til å nyttiggjøre seg programmet. Kavli og medforfattere (2007) forsto kommunenes praksis i lys av at mange manglet alternative tilbud til nyankomne flyktninger, og at de ansatte i introduksjonsprogrammet derfor i praksis tok opp (nesten) alle i den aldersmessig definerte målgruppa, for å sikre at de fikk et opplæringstilbud og ikke minst en inntektssikring.

Statistisk sentralbyrå har i flere omganger beregnet deltakerandeler i introduksjonsprogrammet basert på oppholdsgrunnlag, alder og ankomsttidspunkt.¹⁸ Det er likevel ikke helt enkelt å måle hvor stor andel av personene i målgruppa som faktisk deltar i program. Statistisk sentralbyrå beregnet programdeltakere i 2005–2006 som andel av flyktninger 18–55 år bosatt i 2004. Den gangen var deltakelsen over 80 prosent både blant kvinner og menn i de fleste landgruppene. Unntaket var menn fra Irak, med en deltakelse på 60 prosent. Deltakelsen i 2008–2009, avgrenset til andel av flyktninger 18–55 år bosatt i 2007, var gjennomgående høy for kvinner (85 prosent), men noe mer varierende blant menn (69 prosent) (Enes et al. 2014). Spesielt menn fra Afghanistan og Somalia hadde på det tidspunktet lav deltakelse (ca. 40 prosent) og bidro til å trekke ned gjennomsnittet for menn samlet sett. Kvinner fra Afghanistan og Somalia hadde omtrent dobbelt så høy deltakelse som mennene. I 2013 var yrkesdeltakelsen blant somaliske menn i yrkesaktiv alder med mindre enn tre års oppholdstid 14,8 prosent (SSB, statistikkbanken). For somaliske menn med fire–seks års botid og mer enn sju års botid var den på 42 prosent. Det er altså lite trolig at den lave deltakelsen i introduksjonsprogrammet i 2007 skyldes at mange somaliske menn gikk direkte til arbeid. Flyktninger fra Eritrea og Somalia har de siste årene utgjort en stor og voksende gruppe av deltakere i introduksjonsprogram. Vi har ikke oppdaterte tall om de ulike landgruppene deltakelse i programmet.

Vi har inkludert noen spørsmål i surveyen til lederne av introduksjonsprogrammet om innrulling i program. Her finner vi at 82 prosent av lederne av introduksjonsarbeidet i kommunene oppgir at alle flyktninger sluses inn i introduksjonsprogrammet. 18 prosent oppgir altså at dette ikke er tilfellet. I disse kommunene oppgis det som årsak at flyktningene søker, men får avslag, eller at de ikke søkes inn overhodet. En større andel av store enn av små kommuner¹⁹ faller i denne kategorien. Mens 93 prosent av lederne i små kommuner rapporterer at alle sluses inn i programmet, gjelder dette 61 prosent av lederne i store kommuner.

Blant de 18 kommunene som oppgir at ikke alle flyktninger søkes inn, oppgis ulike grunner. Mens noen viser til at de har funnet arbeid på egen hånd, eller ikke har behov for grunnleggende kvalifisering, oppgir andre at de har for dårlig helse eller for store omsorgsoppgaver. Andre igjen viser til at de ikke har rett – enten som en følge av at de ikke er bosatt etter avtale med kommunen, eller at de har flyttet fra en annen kommune.

Blant de 25 kommunene som oppgir at noen flyktninger ikke innrulleres i introduksjonsprogrammet fordi de får avslag på søknaden sin, er det tre grunner som går igjen. To av dem handler om manglende rett, enten at søkere ikke er bosatt etter avtale

¹⁸ Dette avsnittet er hentet fra Djuve og Kavli 2015:21

¹⁹ Små kommuner: 0–4999 bosatte, mellomstore kommuner: 5000–19 9999 bosatte, store kommuner: 20 000 og over.

med kommunen, eller at de har flyttet fra en annen kommune. Den tredje årsaken som trekkes fram, er manglende behov for grunnleggende kvalifisering.

Det er opp til kommunene selv å bestemme hvorvidt de ønsker å tilby introduksjonsprogram til personer uten rett og plikt til ordningen. Når én av tre kommuner oppgir at de gjør det, dette er en nedgang fra 2007. I 2007 oppga over 40 prosent av introduksjonslederne at kommunens introduksjonsprogram også ble tilbudt personer uten rett og plikt til ordningen. Vi finner ingen variasjon i praksisen med å gi introduksjonsprogram til personer utenfor målgruppa etter kommunestørrelse. Dette er imidlertid mer utbredt i kommuner som befinner seg i mellomsjiktet når det gjelder bosettingsvolum, sammenliknet med kommuner som bosetter relativt få, under 15, og kommuner som bosetter relativt mange flyktninger, over 50.

De begrunnelsene kommunene gir for at flyktninger ikke søkes inn eller får avslag på program kaster ikke uten videre lys over hvorfor menn fra Somalia skulle ha lavere innrullering i program. Dette er en gruppe der kvalifiseringsbehovet er minst lite stort som i andre grupper, og det virker lite sannsynlig at helseproblemene eller omsorgsoppgavene skulle være vesentlig større enn blant kvinner fra Somalia. Det er grunn til å undersøke nærmere om det fortsatt er betydelige forskjeller i deltakelse etter landgruppe og kjønn, og hvordan de ulike kommunenes praksiser for innrullering i program påvirker disse forskjellene. Våre data i dette prosjektet omfatter kun deltakere i program, så en slik kartlegging vil kreve nye data.

3.2 Organisatorisk forankring

Kommunene står i utgangspunktet fritt til å velge hvordan de vil organisere og forankre arbeidet med introduksjonsprogrammet. Tidligere studier har i liten grad greid å identifisere en optimal organisatorisk løsning (for en oversikt, se Djuve & Kavli 2015). Erfaringene peker snarere i retning av at de fleste modeller og løsninger har sine fordeler – og ulemper. I dette kapittelet vil vi både oppdatere kunnskapen om *hvordan* kommunene har valgt å organisere arbeidet med introduksjonsprogrammet, og dykke dypere ned i *hvilke begrunnelser* valget av ulike modeller har, og *hvilke fordeler og ulemper* som er knyttet til de respektive løsningene.

I teksten under vil vi veksle mellom surveydata, i hovedsak fra lederne og programrådgiverne i introduksjonsprogrammet, og kvalitative intervjuer. Vi starter med et kvalitativt blikk på de refleksjonene som er gjort i seks kommuner om organisering, politisk forankring og bruk av statstilskudd. Deretter bringer vi inn surveydataene og retter søkelyset mot den organisatoriske og politiske forankringen av programmet lokalt, samarbeidet mellom ulike aktører og de ansattes arbeidsbetingelser.

Organisering – et kvalitativt blikk på ulike løsninger

Norsk forvaltning er organisert etter sektoransvarsprinsippet. Dette innebærer spesialisering ved at ulike deler av forvaltningen er tildelt ansvaret for et nærmere definert tilbud og oppgaver knyttet til disse. Ledelse og budsjettering følger sektoransvarsprinsippet, og det må samarbeides eller samordnes på tvers for å løse oppgaver som omfatter tjenester fra flere sektorer og etater. I de kommunene vi har besøkt, organiseres samarbeidet på ulike måter. Det varierer også hvordan de økonomiske overføringene til introduksjonsarbeidet som gis fra staten til kommunene, forvaltes lokalt.

Først lokalt samarbeid: Casestudien framviser bredde og variasjon i plasseringen av ansvar for introduksjonsarbeidet. Mens det i enkelte kommuner er en leder for introduksjonsprogrammet og en leder for norskopplæring i regi av voksenopplæringen – og der en av disse er tildelt resultatansvar for hele introduksjonsarbeidet lokalt, det vi har kalt parallell ledelse – er det andre steder etablert en samordnet ledelse for introduksjonsprogram og undervisningstilbud. Felles ledelse innebærer at arbeidet som gjøres av programrådgivere, og arbeidet som gjøres av lærere og rådgivere i voksenopplæringen, er tett integrert. Det kan være samlokalisert, men det behøver ikke være det. Plassering av leder- og resultatansvar har også betydning for økonomiforvaltningen. I tillegg varierer det hvor stor frihet lokale myndigheter gir ledelsen for introduksjonsarbeidet, når det gjelder disponering av statstilskudd til ulike deler av introduksjonsordningen. Tabell 3.1 oppsummerer forhold til NAV, plassering av lederansvar, samlokalisering og ansvaret for forvaltning av statstilskudd i de seks casekommunene.

Det vi har kalt kommune A, har felles ledelse. Her er arbeidet med introduksjonsprogram og norsk- og samfunnsfagopplæring organisert under én leder med faglig, administrativt og økonomisk ansvar. Dette er leder for flyktningtjenesten. Vedkommende har også ansvaret for arbeidet med enslige mindreårige som er bosatt i kommunen. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere i introduksjonsprogrammet ble i denne kommunen tidligere kjøpt hos voksenopplæringen i en nabokommune, mens programrådgivere arbeidet med utgangspunkt i kommunens flyktningtjeneste. Dette var en organisering kommune A ikke var fornøyd med. De syntes den ga for dårlige resultater. De besluttet derfor å opprette en kommunal kvalifiseringstjeneste med ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, også denne under flyktningtjenestens ledelse, men med en fagleder med pedagogisk kompetanse og ansvar. Kvalifiseringssentret gir i hovedsak kun undervisningstilbud til deltakere i introduksjonsprogrammet, det er altså ikke snakk om et ordinært voksenopplæringscenter. Opprettingen av kvalifiseringssentret har gitt et samordnet og samlokalisert tilbud der lærere og programrådgivere samarbeider tett, og der det i tillegg er etablert et praksisteam som arbeider med å knytte kontakter til og opprette avtaler om arbeidspraksis med det lokale private og offentlige arbeidslivet.

Tabell 3.1 Casekommunene – variasjonen i organisering og ledelse.

Kommune	Lokalisert innenfor NAV	Felles/parallell ledelse av introduksjonsprogram og norskopplæring	Samlokalisering intro/norsk-opplæring	Disponering av statstilskudd
Kommune A				
Ca. 20 000 innbyggere Østlandet	Nei	Felles	Ja	Disponeres helhetlig av felles leder
Kommune B				
Ca. 10 000 innbyggere. Nord-Norge	Nei	Felles	Nei	Felles leder har resultat- og budsjettansvar. Rådmann disponerer statstilskuddet
Kommune C				
Ca. 14 000 innbyggere Sørøstlandet	Nei	Felles	Ja	Felles leder har resultat- og budsjettansvar. Rådmann disponerer statstilskuddet
Kommune D				
Ca. 6000 innbyggere Vestlandet	Ja	Parallell	Nei	Introleder har budsjettansvar for introprogram. Norskopplæring finansieres etter budsjett (per capita + mulighet til midler ut over dette)
Kommune E				
Ca. 50 000 innbyggere Bydel, Oslo	Ja	Parallell	Nei	Introleder har budsjettansvar for introprogram. Norskopplæring finansieres i hovedsak per capita
Kommune F				
Ca. 124 000 innbyggere Østlandet	Nei	Parallell	Ja	Introleder har budsjettansvar for introprogram. Norskopplæring finansieres per capita

De samlede statlige overføringene til introduksjonsarbeid, både introduksjonstilskuddet og tilskuddene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, settes i kommune A inn på et kommunalt fond. I år hvor introduksjonsarbeidet ikke har benyttet hele tilskuddet, er det spart penger i fondet, i år hvor utgiftene er høyere enn inntektene, hentes det penger i fondet. Leder for introduksjonsarbeidet har samlet budsjettansvar. En slik økonomistyring gjør det mulig å vurdere de totale behovene i introduksjonsarbeidet på tvers av sektorer og enheter i kommunen. Utgifter til 150 prosent helsesøsterhjælp, deler av en stilling i barneverntjenesten og i jordmortjenesten samt en stilling i NAV dekkes gjennom flyktningtjenesten og inngår i introduksjonsarbeidet.

En annen variant av felles ledelse finnes i kommunene B og C. I kommune B er arbeidet med introduksjonstilbud og voksenopplæring organisert med en felles virksomhetsleder. Under seg har denne lederen innvandrertjenesten (med fagleder og ansatte programrådgivere m.m.), voksenopplæringssettret (ved besøket var virksomhetsleder og rektor samme person) og bofellesskap for enslige mindreårige som kom-

munen har bosatt (med fagleder). Innvandertjeneste og kommunal voksenopplæring er ikke samlokalisert. I kommune C er det også en felles leder for det hele. Denne felles lederen har under seg flyktningtjenesten (med fagleder og programrådgivere) og voksenopplæringen (med fagleder og lærere). Her er introduksjonsarbeid og undervisningsarbeid samlokalisert.

Det som skiller disse to variantene av felles ledelse (A kontra B/C) fra hverandre, er organiseringen av undervisningstilbudet. I kommune A gir kvalifiseringssentret kun opplæring i norsk og samfunnskunnskap til dem som er del av introduksjonsprogrammet, samt eventuelle andre av utenlandsk opprinnelse som bosetter seg i kommunen uten å ha rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (for eksempel de som gifter seg med en norsk statsborger som ikke selv har innvandret). I kommune B og C er det et voksenopplæringsssenter som også har andre voksenopplæringsoppgaver lokalt som besørger undervisning av introdeltakere. I kommune B og C gis grunnskoleopplæring til introdeltakere og andre som har behov for / rett til dette, av samme voksenopplæringsssenter som gir opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommune A kjøper slik grunnskoleopplæring fra voksenopplæringsssentret i en nabokommune. I kommune A har med andre ord introprogrammet og de som besørger undervisningstilbudet, en felles definert målgruppe, mens i kommune B og C er det ikke en slik felles definert målgruppe på tvers av undervisningstilbud og introduksjonsprogram.

Det er også forskjeller i forvaltningen av statstilskuddet. Mens leder i kommune A har et totalansvar for disponeringen av introduksjonstilskuddet, er det i kommune B og C de ansvarlige for økonomi i kommunens administrasjon som i samråd med lederne for introduksjonsarbeidet lager budsjett for henholdsvis introduksjonsprogram og norskopplæring.

Kommune D, E og F har ikke felles ledelse for introduksjonsarbeid og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De to lederne samarbeider seg imellom, slik de også samarbeider med andre deler av kommunens virksomhet som har en rolle i introduksjonsarbeidet. De disponerer hvert sitt budsjett. Men det er gjerne leder for introduksjonsprogrammet som er tillagt resultatansvar for introduksjonsarbeidet i møte med sine overordnede i forvaltningen.

Tabell 3.2 Forvaltning av de samlede overføringene til introduksjonsprogram / opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

		Felles målgruppe	
		JA	NEI
Felles ledelse	JA	Én leder, ett budsjett	Én leder, flere budsjett
	NEI	Flere ledere, ett budsjett. Denne modellen finnes ikke i våre casekommuner	Flere ledere, flere budsjett

Om kommunen har felles ledelse eller ikke, og om norskopplæringstilbudet gis av en tjeneste som har felles målgruppe som introduksjonsprogrammet eller ikke, gir fire potensielle løsninger for hvordan de samlede statlige overføringene til introduksjonsarbeid (inkludert midler til opplæring i norsk og samfunnskunnskap) disponeres lokalt. Vi finner tre av disse løsningene blant våre casekommuner.

Vi identifiserer altså i casekommunene tre ulike modeller for ledelse og økonomistyring i arbeidet med introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

1. Én leder, ett budsjett = enhetsmodellen: En felles ledelse for et enhetlig tilbud der introduksjonsprogram og norsk- og samfunnskunnskapsundervisning har en felles målgruppe: deltakere i introduksjonsordningen. Ett budsjett og god mulighet til samordnet innsats.
2. Én leder, flere budsjett = samordnetmodellen: En felles ledelse for introduksjonsprogram og norsk- og samfunnskunnskapsundervisning, men introduksjonsarbeid og undervisning har ikke samme enhetlige målgruppe i og med at tilbudet om opplæring i norsk og samfunnskunnskap gis gjennom den kommunale voksenopplæringen. Leder har budsjettansvar, og mulighet til samordning av innsatsene til introprogram, undervisning og andre innsatser (som helsesøster i kommune C).
3. Flere ledere, flere budsjett = parallellmodellen: Arbeidet med introduksjonsprogram og norsk- og samfunnsfagsundervisning ledes og utføres parallelt. Leder for introduksjonsprogrammet leder programrådgivernes arbeid i møte med deltakerne, mens tilbudet om opplæring i norsk og samfunnskunnskap gis av lærere gjennom den kommunale voksenopplæringen som har sin leder. De statlige tilskuddene går inn i kommune-/bydelsøkonomien som et ordinært tilskudd og fordeles ut igjen av den kommunale administrasjonen basert på ulike tjenesters budsjettering.

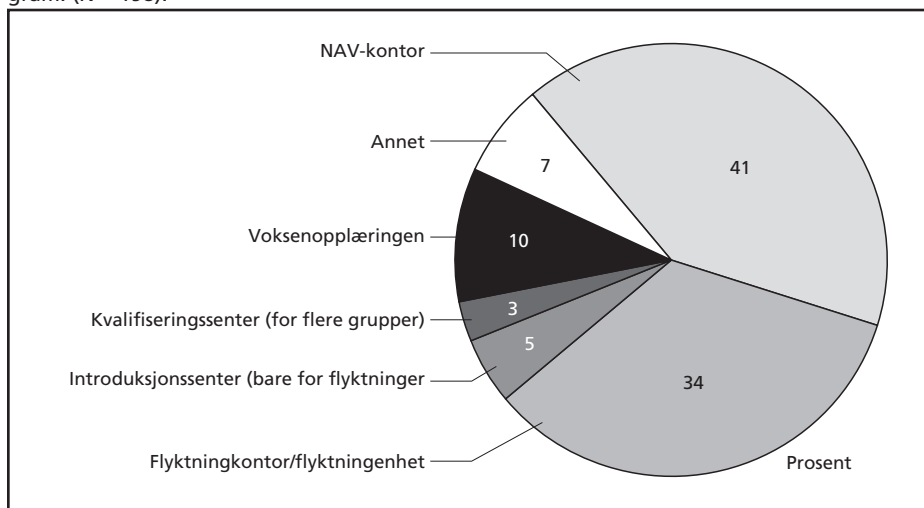
I eller utenfor NAV?

Et aspekt ved organiseringen som det er lite konsensus på i forskningen om har noen betydning for kvaliteten av program og deltakeres resultater, er hvor introduksjonsarbeidet er organisatorisk forankret. En studie fra By- og regionforskningsinstituttet NIBR analyserer betydningen av organisering av introduksjonstilbudet innenfor og utenfor NAV for måloppnåelsen (Tronstad 2015). Det var i denne studien ikke mulig å påvise noen klare sammenhenger mellom organisering i og utenfor NAV og deltakernes resultater. En studie gjennomført av Riksrevisjonen fant imidlertid at samarbeidsform med NAV var av betydning for hvilke arbeidsrettede tiltak som ble benyttet i introduksjonsprogrammet. Og Ideas2Evidence mener i en evaluering av introduksjonsprogrammet i fem storbyer å finne belegg for at tverrfaglig samarbeid mellom introduksjonsprogrammet og NAV bidrar til en mer effektiv ressursutnyttelse

i programmene, og potensielt styrket kvalitet i programmet (2014: 96). Sistnevnte undersøkelse baserer seg imidlertid på kvalitative intervjuer med et mindre antall informanter ved introduksjonsenhetene i de fem storbyene. Hvorvidt dette funnet kan generaliseres til andre kommuner og andre introduksjonsenheter, er dermed usikkert.

Kommunene har plassert ansvaret for introduksjonsarbeidet ulikt i den lokale forvaltningen. Etter NAV-reformen har det vært utbredt å legge introduksjonsarbeidet inn under NAV.²⁰ I vår surveyundersøkelse (figur 3.1) svarer 41 prosent av lederne for introduksjonsprogrammet at dette er forankret i NAV. Mens 35 prosent svarer at ansvaret er plassert på flyktingkontor som er organisert utenfor NAV, og 10 prosent svarer at de har plassert ansvaret for introduksjonsarbeidet i den lokale voksenopplæringen. Å organisere introduksjonsarbeidet innenfor NAV er vanligere i store kommuner som bosetter mange, enn i mindre kommuner som bosetter færre.

Figur 3.1 Kommunal forankring av introduksjonsarbeidet. Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 198).



Et ikke ubetydelig antall kommuner har byttet på ansvaret i løpet av de siste fem årene; mens noen har valgt å flytte ansvaret ut av NAV, har andre kommuner flyttet ansvaret inn under NAV. En større andel av ledere i kommuner hvor introduksjonsarbeidet er organisert under NAV, oppgir å ha byttet ansvaret for introduksjonsarbeidet i kommunen. På spørsmålet om introduksjonsprogrammet har vært organisert et annet sted tidligere, svarer 62 prosent av ledere for introduksjonsprogram lagt til NAV bekræftende, mens det samme gjelder for 33 prosent av ledere for introduksjonsprogram lagt utenfor NAV.

²⁰ Riksrevisjonen fant i 2010 at rundt halvparten av kommunene hadde lagt introduksjonsordningen innunder NAV, mens Rambøll (2011) fant at 43 prosent av kommunene hadde lagt ansvaret for introduksjonsordningen til NAV.

Erfaringene som blir trukket fram i studier av hva det betyr når ansvaret for introduksjonsarbeidet er plassert i NAV, er til dels sprikende. På den ene siden kan NAV-organisering lette tilgangen på virkemidlene i NAVs portefølje, lette overgangen til øvrige arbeidsmarkedstiltak etter endt introduksjonsprogram og gjøre det mulig for programrådgivere og ledere i introduksjonsprogrammet å trekke veksler på et bredere fagmiljø (Kavli et al. 2007b). Riksrevisjonen (2010) fant at i kommuner der introduksjonsprogrammet verken var lokalisert i NAV eller hadde etablert et formelt samarbeid om introduksjonsarbeid med NAV, ble arbeidstiltak i regi av NAV brukt i mindre grad enn i kommuner som hadde samlokalisering med NAV eller hadde et formelt samarbeid på plass. På den andre siden er det aktører som argumenterer for at lokalisering i NAV gir mindre rom for tett oppfølging av deltakerne, samt at det kan lede til innelåsing i et system der trygdeorientert tenkning dominerer (Kavli et al. 2007; Skutlaberg et al. 2014). Rambøll (2011a) fant at introduksjonsordningen fikk mindre oppmerksomhet og lavere prioritet hos ledere og medarbeidere i kommuner hvor ansvaret for introduksjonsarbeidet var lagt til NAV. Videre viser denne studien at introduksjonsordninger lagt til NAV hadde svakere forankring på politisk og administrativt nivå enn ordninger lagt utenfor NAV.

I to av de seks lokale casene i vår studie er ansvaret for introduksjonsprogrammet lagt til NAV, mens ansvaret i de fire øvrige kommunene er lagt utenfor NAV. Der ansvaret for introduksjonsarbeidet er lagt utenfor NAV, argumenteres det fra ledelsen med at dette har vært villet. Ett argument som framholdes, er ønsket om å ha fleksibilitet i arbeidet. Avveiningen har vært at dette ville være vanskeligere å ivareta innenfor NAV. En leder begrunner dette slik:

[...] altså, NAV på den tida [da introduksjonsordningen ble etablert] sleit jo med sitt. Vi hadde ikke lyst til å gå inn i et byråkrati med regler som de knapt visste om selv. Altså, vi hadde lyst til å bygge opp en tjeneste som var tilpassa den gruppen som vi var ansvarlig for, og som gjorde oss mer fleksible. (leder for det lokale introduksjonsarbeidet)

I den ene kommunen og den ene bydelen som har ansvaret for introduksjonsarbeidet plassert i NAV, argumenteres det med at dette er en naturlig plassering av arbeidet, fordi mange av tjenestene flyktninger trenger, ligger innenfor NAV-systemet:

Min mening var at mange av de tjenestene flyktningene fikk, var naturlige i NAV-systemet, uavhengig av om de var flyktninger eller andre (...) så trengte de økonomisk sosialhjelp og veiledning. De var på lik linje med alle andre innbyggere (...) og de var arbeidsledige, mange. (leder for det lokale introduksjonsarbeidet)

Her argumenteres det altså med at siden de som bosettes som flyktninger, bruker de samme tjenestene som andre og behøver en del tjenester fra NAV, er det naturlig å legge ansvar og arbeid med introduksjon til denne delen av lokal forvaltning. Tjenestene det

vises til, er både støtteordninger som sosialhjelp og bostøtte, arbeidsrettede tiltak og oppfølging av den enkelte når introduksjonsprogrammet er tilbakelagt. Ledere plassert i NAV argumenterer med at det å være en del av NAV-systemet gir lettere tilgang til arbeidstrenings-, arbeidspraksis- og kurstilbud som gis gjennom NAV, og lettere overgang mellom introduksjonsordning og videre oppfølging av den enkelte deltaker. Det er altså, blant intervjuede ledere med resultatansvar for introduksjonsarbeidet, ulike oppfatninger om hva slags organisering og ansvars plassering som er best – avhengig av hvordan dette er organisert lokalt.

3.3 Politisk forankring

En dansk studie av deltakelsen i lønnet arbeid blant flyktninger og familiegjennforente fant at kommuner som lykkes med å få deltakere raskt over i arbeid, var kjennetegnet av høy politisk prioritering av integrasjonsinnsatsen (Hansen et al. 2006). Politisk forankring av arbeidet kan med andre ord ha betydning for kvaliteten på integreringsinnsatsen og for deltakernes resultater. Politisk prioritering og tydelige mål for integrasjonspolitikken er også elementer som er trukket fram som betydningsfulle i flere kvalitative studier (Rosdahl 2004; Berg 1996: 9; Skutlaberg et al. 2014).

Basert på spørsmål til leder av introduksjonsprogrammet benytter vi fem indikatorer for å få et bilde av grad av politisk forankring i kommunen:

- om det foreligger en egen handlingsplan for integrering av flyktninger
- om handlingsplanen spesifiserer hvilke kommunale etater som skal følge opp de ulike punktene i handlingsplanen
- om det er vedtatt kommunale resultatmål for introduksjonsarbeidet
- om resultatene blir etterspurt av politisk ledelse
- om kommunen har gjort vedtak om å stille et visst antall arbeidspraksisplasser til rådighet for deltakere i introduksjonsprogram

36 prosent av kommunene har en egen handlingsplan for integrering av flyktninger, og blant disse kommunene oppgir over 80 prosent av lederne av introduksjonsprogrammene at det er spesifisert i handlingsplanen hvilke kommunale etater som skal følge opp de ulike punktene. 47 prosent av ledere av introduksjonsprogram svarer bekreftende på spørsmål om det er vedtatt kommunale resultatmål for introduksjonsarbeidet. Av ledere som oppgir at det er vedtatt kommunale resultatmål, mener opp mot 80 prosent at resultatene blir etterspurt av politisk ledelse i noen eller stor grad. Det synes altså

å være slik at politisk ledelse i kommuner som har mål og planer, under halvparten av kommunene, også etterspør hvordan det går med dette arbeidet.

En større andel av lederne for introduksjonsprogram lokalisert i store kommuner oppgir at kommunen har en egen handlingsplan, enn ledere fra små kommuner. Og kommuner som i snitt har bosatt over 50 flyktninger årlig de siste tre årene, har, ifølge ledere av introduksjonsprogram, oftere en handlingsplan for integrering av flyktninger enn kommuner som i snitt har bosatt færre enn 15 flyktninger årlig. På spørsmål om opplæringstilbudet bestående av opplæring i norsk og samfunnskunnskap er godt forankret i kommunale planer, var 34 prosent av rektorene på voksenopplæringsstentre helt enige i denne påstanden – det vil si en noe lavere prosentandel enn på spørsmålet om introduksjonsprogrammet er del av politisk vedtatte handlingsplaner lokalt.

Tabell 3.3 Politisk forankring. Kilde: Leder av introduksjonsprogram.

Kommunestørrelse	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Totalt (N)
Egen handlingsplan	30 %	36 %	46 %	36 % (193)
Handlingsplanen spesifiserer ansvar	89 %	85 %	74 %	83 % (69)
Vedtatt resultatmål	30 %	44 %	67 %	47 % (193)
Resultatene etterspørres	67 %	76 %	84 %	78 % (90)
Gjort vedtak om praksisplasser	13 %	13 %	16 %	15 % (193)
Antall bosatte	Færre enn 15	Mellom 15 og 50	50 +	Totalt (N)
Egen handlingsplan	30 %	39 %	62 %	36 % (193)
Spesifiserer ansvar	88 %	87 %	62 %	83 % (69)
Vedtatt resultatmål	32 %	53 %	68 %	47 % /193)
Resultatene etterspørres	76 %	73 %	87 %	78 % (90)
Gjort vedtak om praksisplasser	8 %	17 %	18 %	15 % (193)

Hvordan reflekteres det i kommunene vi har besøkt, over hva politisk forankring kan bety? Bare to av de seks casekommunene/-bydelen har forankret arbeidet med introduksjonsprogrammet politisk i form av handlingsplaner. I begge kommunene framheves betydningen av å ha slik forankring. Det pekes særlig på at dette bidrar til at det å bosette og integrere flyktninger og asylsøkere i kommunen blir *hele* lokalsamfunnets ansvar, og ikke noe som kan overlates til virksomheten som har ansvaret for introduksjonsprogrammet. Dette er viktig av flere grunner, men det pekes særlig på at dette gjør at det enten direkte eller indirekte legges et visst press på kommunale virksomheter om å ta inn introdeltakere slik at de kan få praksis i arbeidslivet, noe som anses å være en fordel både for å lære norsk, for å skaffe seg arbeidserfaring og for å etablere et nettverk ute i arbeidslivet. I de kommunene som *ikke* har slik politisk forankring av arbeidet, er det en oppfatning at dette gjør arbeidet med å involvere og ansvarliggjøre ulike deler av lokal forvaltning mer krevende.

Samarbeidspartnere og samarbeidsrelasjoner

Et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram med god kontinuitet fordrer samarbeid mellom flere aktører lokalt. Kvaliteten på programmet og muligheten for å legge programmet best mulig til rette for deltakere med ulike forutsetninger og ulike behov, handler både om hvem det samarbeides med, hva det samarbeides om, og hvordan. Flere studier peker på vanskelige lokale samarbeidsrelasjoner som et hinder for bedre implementering av introduksjonsprogrammet (Djuve et al. 2001; Kavli et al. 2007a; Rambøll 2011; Djuve & Kavli 2007; Skutlaberg et al. 2014; Bredal & Orupabo 2014; Tronstad 2015).

Basert på spørsmål rettet til ledere og programrådgivere i introduksjonsprogrammet har vi kartlagt kommunenes samarbeidsprofil og samarbeidsrelasjoner. Kontakten med NAV og voksenoppleringen er viet spesiell oppmerksomhet, men også samarbeidet med frivillig sektor er berørt.

Tabell 3.4 Samarbeidsrelasjoner. Kilde: Leder av introduksjonsprogram.

Kommunestørrelse	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Totalt (N)
Tett samarbeid med NAV*	57 %	59 %	58 %	58 % (114)
Tett samarbeid med grunnskole	52 %	68 %	65 %	62 % (193)
Tett samarbeid med vgs	8 %	20 %	18 %	16 % (193)
Tett samarbeid med frivillige	18 %	35 %	37 %	31 % (193)
Antall bosatte	Færre enn 15	Mellom 15 og 50	50 +	Mean (N)
Tett samarbeid med NAV**	58 %	58 %	54 %	58 % (114)
Tett samarbeid med grunnskole	60 %	71 %	52 %	62 % (193)
Tett samarbeid med vgs	11 %	23 %	12 %	16 % (193)
Tett samarbeid med frivillige	22 %	38 %	29 %	31 % (193)

* For introduksjonsenheter som ligger utenfor NAV

** For introduksjonsenheter som ligger utenfor NAV

Store deler av introduksjonsdeltakernes timeplan består av norskundervisning. Følgelig vil et godt samarbeid mellom dem som har ansvaret for introduksjonsarbeidet og den kommunale voksenoppleringen, være avgjørende for å sikre god kontinuitet i deltakernes introduksjonsprogram. Programrådgivere må samarbeide med norsklærerne for å tilrettelegge timeplanen for å gjennomføre arbeidspraksis, i utformingen av et arbeidsrettet norskopplæringsløp og for å tilrettelegge kombinasjonsløp med for eksempel fag fra videregående opplæring. Spør vi ledere av introduksjonsenhetene om hvordan de opplever samarbeidet med voksenoppleringen på disse områdene, får vi sprikende svar. 36 prosent av lederne opplever at samarbeidet om å utforme et arbeidsrettet norskopplæringsløp for deltakerne er svært eller ganske dårlig. Når det gjelder samarbeid

om å tilrettelegge timeplanen for å gjennomføre arbeidspraksis, er lederne mer positive. 80 prosent beskriver samarbeidet med voksenopplæringen på dette området som svært eller ganske godt. På dette punktet er ledere av introduksjonsarbeidet i kommuner med lavt bosettingsvolum mer positive til samarbeidsrelasjonene med voksenopplæringen enn ledere i kommuner som har bosatt flere. Samarbeid med voksenopplæringen om å tilrettelegge for kombinasjonsløp for deltakerne er det 45 prosent av lederne som beskriver som svært eller ganske godt.

Det er ingen entydig sammenheng mellom størrelse på kommunen, bosettingsvolum og ledernes vurdering av samarbeidsprofilen til de ulike introduksjonsprogrammene. Vi finner imidlertid at en lavere andel av lederne av introduksjonsprogram i små kommuner oppgir å ha et tett samarbeid med videregående og grunnskole samt med frivillige.

Utover voksenopplæringen kan NAV være en sentral støttespiller i arbeidet med å sørge for at deltakerne får et program fylt med relevant innhold. I hvilken grad arbeidsmarkedsdelen av NAV er involvert, varierer imidlertid mellom kommunene. Over 70 prosent av lederne av introduksjonsarbeidet rapporterer at NAV i liten grad, eller ikke i det hele tatt, er involvert i arbeidet med å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker. Det er imidlertid flere som rapporterer at NAV bidrar med å finne egnede arbeidsmarkedstiltak i regi av arbeids- og velferdsetaten. 40 prosent av ledere ved introduksjonsenhetene mener arbeidsmarkedsdelen av NAV her bidrar i stor eller noen grad. 32 prosent av lederne mener NAV bidrar i stor eller noen grad med kartlegging av deltakerne gjennom NAVs behovs- og evnevurdering. En større andel av lederne i små kommuner opplever at NAV bidrar på dette punktet, enn ledere i store kommuner.

Tabell 3.5 Samarbeidsprofil. Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 192).

	Samarbeidsprofil (0-5) Gjennomsnitt: 1,7	
	Ja	Nei
Politisk forankring	2*	1,6*
Økonomisk handlefrihet	1,8*	1,6*
Lokalisert i NAV	1,7*	1,8*
Leder har resultatansvar	1,9*	1,4*
Øvre grense (ant deltakere per programrådgiver)	2,2*	1,6*

* Statistisk signifikant på 5-prosentsnivå

Men vi finner også, som vist i tabell 3.5, at bredden i samarbeidsprofilen varierer etter hvordan kommunene har organisert arbeidet. Samarbeidsprofilen måles her ut fra en indeks som strekker seg fra 1 til 5, hvor 1 viser til kommuner som samarbeider i stor grad med kun én av fem potensielle samarbeidspartnere, henholdsvis grunnskolen, videregående skole, offentlige arbeidsgivere, private arbeidsgivere og frivillige aktører. Vi holder samarbeid med NAV utenfor i dette tilfellet, ettersom spørsmålet om samarbeid med NAV kun gikk til lederne av introduksjonsprogram organisert utenfor

NAV. En skår på fem viser til kommuner som samarbeider i stor grad med samtlige av de nevnte aktørene.

Tendensen er gjennomgående at kommuner som har sterk politisk forankring, god økonomisk handlefrihet og tydelig lederforankring, har en noe bredere og sterkere samarbeidsprofil. Introduksjonssentre lagt til NAV har en marginalt, men signifikant smalere samarbeidsprofil enn introduksjonssentre lagt utenfor NAV. Å etablere og vedlikeholde gode samarbeidsrelasjoner tar tid, selv der forutsetningene er lagt til rette gjennom en tydelig politisk og administrativ forankring. Dette er trolig noe av forklaringen på at også reguleringen av programrådgivernes arbeidsmengde ser ut til å påvirke omfanget av kommunens samarbeid med andre aktører. Kommuner som har innført en øvre grense for hvor mange deltakere hver programrådgiver kan ha ansvar for, har en bredere samarbeidsprofil enn kommuner som ikke har innført en slik grense. Det er verdt å bemerke at vi i tabell 3.5 ikke har kontrollert for andre trekk ved kommunen som kan virke inn på samarbeidsprofilen, men mønsteret beskrevet ovenfor vedvarer også etter kontroll for kommunestørrelse. Dette innebærer imidlertid at relasjonen vi finner mellom organisering av introduksjonsprogrammet og bredden i kommunenes samarbeidsprofil, ikke nødvendigvis er en konsekvens av for eksempel grad av politisk forankring eller økonomisk handlefrihet – men at det er en samvariasjon mellom disse faktorene.

Å ha en øvre grense for antall deltakere hver programrådgiver kan ha ansvar for, er for eksempel mer utbredt i kommuner med høy bosetting. Kommuner med lengre erfaring med bosetting av flyktninger vil også ofte ha et mer utviklet virkemiddelapparat og rutiner for samarbeid på tvers av sektorer.

Surveydataene tyder også på at samarbeidet mellom introduksjonsprogram og voksenopplæring i innenfor-NAV-kommuner er mindre enn i utenfor-NAV-kommuner. Programrådgivere som ikke er ansatt i NAV, oppgir hyppigere kontakt med norsklærer i forbindelse med deltakernes program enn programrådgivere ansatt i NAV. Mens 47 prosent av programrådgiverne utenfor NAV oppgir å ha ukentlig kontakt med norsklærer, gjelder dette for i overkant av 20 prosent av programrådgiverne i introduksjonsprogram lagt til NAV.

Tilsvarende på ledernivå: Mens halvparten av lederne av introduksjonsprogram i utenfor-NAV-kommuner beskriver samarbeidet med voksenopplæringen som svært godt når det gjelder å tilrettelegge for arbeidspraksis, sier kun 22 prosent av ledere ved introduksjonsprogram lagt til NAV det samme. I kommuner der introduksjonsordningen ikke er lagt til NAV, sier én av fire ledere at samarbeidet med voksenopplæringen om å tilrettelegge kombinasjonsløp mellom for eksempel fag fra videregående opplæring er svært godt, mens dette gjelder for 6 prosent av lederne der introduksjonsprogrammet er lagt til NAV.

For å oppsummere: Våre data bekrefter inntrykket av at valg av organisatorisk forankring påvirker både omfanget av og kvaliteten på samarbeidet mellom de mest

sentrale aktørene på introduksjonsfeltet. I kommuner der introduksjonsprogrammet er lagt til NAV, synes samarbeidet med voksenopplæringen å lide. Mens det i program som er lagt utenfor NAV, synes å være bedre relasjoner til voksenopplæringen.

Informanter i casestudien er opptatt av at introduksjonsarbeid krever samarbeid mellom sektorer og tjenester i kommunen. Men det er ulike tilnærminger til hva som er best organiseringsform for å få dette til. Enkelte mener det er best og mest effektivt at alle sektorer skal forholde seg til flyktninger og innvandrere (etter sektoransvarsprinsippet), fordi dette bidrar til tydelige rolleavklaringer og gir det beste lavterskeltilbudet. Andre argumenterer for en tettere samordning av tilbudet på tvers av sektorer. Dette synspunktet kommer klarest til uttrykk i kommune A som er organisert basert på det vi har kalt enhetsmodellen – det vil si den kommunen hvor tilbudet til introdeltakere er nær totalintegreert.

Programrådgivernes arbeidsbetingelser

Programrådgiverne har en helt sentral rolle i introduksjonsprogrammets gjennomføring. De er det primære kontaktpunktet for deltakerne og har et stort ansvar for å ivareta deres opplæringsbehov innenfor rammene loven setter.

Kommunene har valgt ulike modeller for å avgrense programrådgivernes rolle. En evaluering gjennomført av Djuve og medforfattere (2001) argumenterer for at en helhetlig modell, der hver enkelt programrådgiver har ansvar for alle sidene ved deltakernes program, er god, men utfordrende. En slik modell har noen fordeler knyttet til at programrådgiverne får god oversikt over deltakernes introduksjonsløp, og følgelig blir i stand til å plukke opp mulige hindringer på et tidlig stadium og potensielt identifisere løsninger. At deltakerne har ett stabilt kontaktpunkt gjennom løpet, kan også lette kommunikasjon og fostre tillit. En slik modell krever imidlertid mye av den enkelte programrådgiver, som skal holde oversikt over og sette seg inn i mange ulike fasetter av kvalifiseringsløpet.

Vi kommer tilbake til programrådgiverne – og norsklærernes – rolle i større detalj i kapittel 5. I denne omgang skal vi konsentrere oss om hvordan den lokale organiseringen av introduksjonsprogrammet påvirker programrådgivernes arbeidsbetingelser og deres muligheter for å drive tett oppfølging av deltakerne.

Vi starter med å beskrive hvordan ulike kommuner har valgt å regulere programrådgivernes arbeidsbetingelser. Basert på surveyundersøkelsen blant ledere i introduksjonsprogrammet ser vi på følgende forhold:

- Har hver programrådgiver et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakerens kvalifisering, eller har ulike programrådgivere ansvar for hver sine områder?
- Er det satt noen øvre grense for hvor mange deltakere hver programrådgiver kan ha ansvar for?

- Har programmet ansatte med et definert ansvar for å etablere og utvikle kontakt med lokale arbeidsgivere?

En klar overvekt av kommunene – 72 prosent – har valgt modellen der hver enkelt programrådgiver har et helhetlig ansvar for deltakernes kvalifisering. Vi finner ingen signifikante forskjeller i grad av spesialisering av programrådgiverrollen etter kommune størrelse og heller ikke etter hvor introduksjonsarbeidet er lokalt forankret. Andelen kommuner som har avgrenset programrådgivernes ansvarsområder, har holdt seg stabil mellom 2007 og 2015, det samme gjelder bruk av en øvre grense for hvor mange deltakere programrådgiverne kan ha ansvar for. Programrådgiverne kan imidlertid avlastes på andre måter. Halvparten av lederne oppgir å ha ansatte med et definert ansvar for å etablere og utvikle kontakt med lokale arbeidsgivere. En slik praksis er vanligere i større kommuner og kommuner som over tid har bosatt flere.

Tabell 3.6 Programrådgivers arbeidsbetingelser. Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 193).

Kommunestørrelse	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Totalt (N)
Programrådgiver har et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes kvalifisering	73 %	69 %	74 %	72 % (193)
Øvre grense for hvor mange deltakere hver programrådgiver kan ha ansvar for	6 %	17 %	31 %	18 % (199)
Programmet har ansatte med et definert ansvar for å etablere og utvikle kontakt med lokale arbeidsgivere	42 %	52 %	61 %	52 % (193)
Antall bosatte	Færre enn 15	Mellom 15 og 50	50 +	Totalt (N)
Programrådgiver har et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes kvalifisering	68 %	71 %	82 %	72 % (193)
Øvre grense for hvor mange deltakere hver programrådgiver kan ha ansvar for	11 %	17 %	37 %	18 % (199)
Programmet har ansatte med et definert ansvar for å etablere og utvikle kontakt med lokale arbeidsgivere	43 %	59 %	59 %	52 % (193)

Hvor krevende programrådgiverrollen oppleves, vil naturlig betinges av hvor mange deltakere den enkelte programrådgiver har ansvar for. Mens noen kommuner har satt en øvre grense for antall deltakere per programrådgiver, oppgir flertallet av ledere ved introduksjonsprogrammet at de ikke opererer med en slik grense. Majoriteten av programrådgivere har ansvar for over 20 deltakere, og i overkant av 40 prosent har andre

ansatte i kommunens introduksjonsprogram som avlaster dem med oppgaver innenfor programmet. Ikke overraskende har programrådgivere ansatt i store kommuner ansvar for flere deltakere enn programrådgivere i mindre kommuner. Opp mot 65 prosent av programrådgiverne opplever selv at arbeidsbelastningen deres er for stor.

Som vi skal komme tilbake til i kapittel 4, opplever programrådgivere arbeidsbelastningen som tøffere enn lærere. Dette kan handle om hvor mange deltakere hver programrådgiver har ansvaret for, men også at de samtidig skal følge opp deltakerne på tvers av tjenester og sektorer. Herunder i forhold til norskopplæringen og norsklærere. Dermed blir det avgjørende at lærere og programrådgivere samarbeider godt. I surveyundersøkelsen har vi spurt programrådgiverne om

- hvor ofte de har kontakt med norsklærerne som underviser deltakerne de har ansvar for
- på hvilke måter de samarbeider med norsklærere om enkelt deltakere
- hvordan de vurderer samarbeidet med voksenopplæringen

I underkant av 40 prosent av programrådgiverne oppgir å være i ukentlig kontakt med norsklærere som underviser deltakere de har ansvar for. 62 prosent oppgir å være i kontakt månedlig eller hyppigere. Programrådgivere som jobber i små kommuner og i kommuner som bosetter færre, oppgir å ha hyppigere kontakt med norsklærere enn programrådgivere i store kommuner og kommuner som bosetter flere. Kontakten arter seg på ulike måter. 90 prosent av programrådgiverne forteller at de tar kontakt med lærere for å få informasjon om enkeltelever, og 80 prosent sier at de tar kontakt for å gi informasjon. En klar majoritet av programrådgiverne oppgir videre at lærere også tar kontakt med dem for både å få og gi informasjon. En litt mindre andel, nærmere bestemt 44 prosent av programrådgiverne, arbeider med norsklærere i tverrfaglige team. Vi finner ingen signifikant sammenheng i bruk av tverrfaglige team etter kommunestørrelse eller bosettingsvolum.

I de kvalitative intervjuene gjort som ledd i casestudien tematiseres samarbeidsrelasjonene mellom de ulike aktørene i introduksjonsprogrammet og hvordan kommunens organisering av introduksjonsarbeidet kan påvirke. Et tilbakevendende tema er at de formaliserte møtene der både deltaker, programrådgiver og lærer er til stede, er relativt få. Det må samarbeides også utover formelle treff. I hvilken grad dette faktisk skjer, påvirkes blant annet av den fysiske avstanden mellom introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. I kommune A understreker de det *uformelle* samarbeidet som skapes av at de jobber under samme tak:

Vi deler veldig mye informasjon her. Det er en fordel med å være under (...) sånn som vi er organisert, alt er under samme tak. Og vi spiser lunsj sammen, og vi møtes ved kopimaskinen, og det er (...) Vi er en stor virksomhet men samtidig har vi sånn (...) vi føler oss små fordi vi har så tette bånd til hverandre. (lærer)

Dette er en type uformelt og daglig samarbeid som også i noen grad eksisterer i den andre kommunen som har samlokalisert programrådgivere og undervisning under felles ledelse (kommune C). For øvrig er dette samarbeidet noe særlig en del lærere beskriver som krevende: De oppnår ikke alltid å få kontakt med programrådgiver, eller slik en uttrykker det: «Noen er det veldig vanskelig for oss å få tak i, noen har vi kjempegodt samarbeid med». En faktor som synes å skape forskjell i kontakt, er at det i enkelte kommuner er lærere som ikke har fått avsatt tid til å følge opp deltakere i introduksjonsordningen utenfor klasserommet – mens det i andre kommuner er etablert et system der alle lærere som har ansvaret for introdeltakere er sikret godtgjørelse for å samarbeide med programrådgivere.

Programrådgivere er, på tvers av casekommunene, opptatt av å få til samarbeid – med lærere særlig, men også med andre tjenester i kommunen, som helsesøster eller boligkontor, eller for dem som er plassert utenfor NAV, med ansatte i NAV som forvalter støtteordninger og tiltak. Det er eksempler blant casekommunene på at det er tatt initiativ for å knytte NAV-systemet nærmere introduksjonsarbeidet ved å knytte kontakter til eller delfinansiere stillinger i NAV, som da har som oppgave å følge opp dem som kommer fra introduksjonsprogrammet.

Hvordan fungerer dette for programrådgivere der introduksjonsprogrammet er plassert i NAV?

I en samtale med en gruppe programrådgivere illustreres det at disse på den ene siden kan ha kortere avstand til NAVs støtteordninger og tiltak, men at de samtidig, siden de er i NAV, har et ansvar for oppgaver programrådgivere plassert utenfor NAV får bistand til. Disse programrådgiverne (lokalisert i NAV) forteller hvordan de arbeider med konkret bosetting (finne egnet bolig sammen med dem som arbeider med kommunale boliger lokalt), kontakt med barnehage og skole, alt som har med introduksjonsdeltakeres økonomi å gjøre – fra bostøtte (statlig og kommunal) til sosialhjelp og eventuelle andre ordninger. Alt dette er gjerne oppgaver som må utføres før man kan konsentrere seg om det disse programrådgiverne mener at de burde konsentrere seg om: kvalifisering av deltakerne. Beskrivelsen av antallet saksbehandlingssystemer disse programrådgiverne forholder seg til, illustrerer bredden i oppgaver knyttet til den enkelte deltaker:

Systemet som vi har, er jo [nevner et første saksbehandlingssystem] hvor vi skriver journaler og lager vedtak om intro og kjøper lønna og alt dette her. Og så jobber vi jo med [nevner et andre saksbehandlingssystem] for økonomisk sosialhjelp. Og så er det [nevner et tredje saksbehandlingssystem] som er det statlige verktøyet for å melde på kurs og arbeidsgiverkontakt og alt det der. Og [nevner et fjerde saksbehandlingssystem] som er oversikt over personopplysninger og alt det der (...) og nå er det et nytt som skal overta for [dette fjerde]. Og hva mer (...) jo [et femte saksbehandlingssystem] som er timeplanen til skolene. Så du blir jo helt ko-ko av det her.

Disse programrådgiverne som jobber i NAV, utfører tjenester som andre samarbeider med folk i NAV om å løse. Det synes å være utfordringer med begge modeller. Mens programrådgivere utenfor må få til et samarbeid med NAV og deres mange ansatte, har programrådgivere i NAV – i alle fall i dette eksempelet – en del oppgaver de mener går ut over tid til kvalifisering.

Oppsummering

Vi finner at rett over 40 prosent har organisert introduksjonsarbeidet i kommunen med leder i NAV. Samtidig har 45 prosent av kommunene forankret ledelsen av introduksjonsarbeidet i det lokale flyktningkontoret eller voksenopplæringen – altså utenfor NAV.

Våre data bekrefter inntrykket av at valg av organisatorisk forankring påvirker både omfanget av og kvaliteten på samarbeidet mellom de mest sentrale aktørene på introduksjonsfeltet. I kommuner der introduksjonsprogrammet er lagt til NAV, synes samarbeidet med voksenopplæringen å lide. Mens det i program som er lagt utenfor NAV, synes å være bedre relasjoner til voksenopplæringen. Informanter i casestudiene er opptatt av at introduksjonsarbeid krever samarbeid mellom sektorer og tjenester i kommunen. Men det er ulike tilnærminger til hva som er best organiseringsform for å få dette

Tendensen er gjennomgående at kommuner som har sterk politisk forankring, god økonomisk handlefrihet og tydelig lederforankring, har en noe bredere og sterkere samarbeidsprofil. Når ansvaret for introduksjonsarbeidet er lagt til NAV, finner vi en marginalt, men signifikant smalere samarbeidsprofil enn når ansvaret for introduksjonsarbeidet er lagt utenfor NAV. Å etablere og vedlikeholde gode samarbeidsrelasjoner tar tid, selv der forutsetningene er lagt til rette gjennom en tydelig politisk og administrativ forankring. Dette er trolig noe av forklaringen på at også reguleringen av programrådgivernes arbeidsmengde ser ut til å påvirke omfanget av kommunens samarbeid med andre aktører.

En klar overvekt av kommunene – 72 prosent – har valgt en modell der hver enkelt programrådgiver har et helhetlig ansvar for deltakernes kvalifisering. Vi finner ingen signifikante forskjeller i grad av spesialisering av programrådgiverrollen etter kommunestørrelse og heller ikke etter hvor introduksjonsarbeidet er forankret lokalt.

3.4 Programinnhold

Da introduksjonsprogrammet ble lovregulert, representerte dette en sterkere statlig inngripen i kommunenes selvbestemmelse på integreringsfeltet: Deltakerne i programmet fikk en lovfestet rett til et langt mer omfattende og intensivt opplærings- og kvalifiseringstilbud enn tidligere. Samtidig er det langt på vei opp til kommunene å fylle programmet med et kvalifiserende innhold. Dette har vist seg å være utfordrende av mange årsaker, ikke minst fordi mangfoldet er stort blant flyktninger og asylsøkere som bosettes i Norge.

Et individuelt tilpasset – og effektivt – program krever det vi kaller en tiltaks-vifte, det vil si et bredt spekter av tiltak. Tiltakene kan deles i tre hovedkategorier: arbeidsrettede tiltak, utdanningsrettede tiltak og tiltak rettet mot å bedre deltakernes forutsetninger for å delta i det øvrige samfunnslivet. I realiteten vil mange av tiltakene kunne kategoriseres som både utdanningsrettede og arbeidsrettede. Språkpraksis kan for eksempel både betraktes som et pedagogisk virkemiddel i norskundervisningen og som en forberedelse til arbeidslivet. Terminologien brukes dermed svært ulikt i ulike kommuner og blant ulike aktører i introduksjonsarbeidet.

Vi har valgt å ta utgangspunkt i den presiseringen av begrepene som foreligger i Justisdepartementets høringsdokument om endringer i introduksjonsloven.²¹ Her presiseres begrepene slik (vår utheving):

«Med arbeidsrettede tiltak menes her tiltak som gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på dette er ulike arbeidsmarkedstiltak, språk- eller arbeidspraksis i kommunal regi, arbeidsrettet norskopplæring, yrkesprøving. [...] Med utdanningsrettede tiltak menes her tiltak for å styrke den enkeltes formelle kompetanse og dermed forutsetninger for å komme inn i, møte endringer i og oppnå en varig tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på dette er grunnskole eller videregående opplæring, kompletterende utdanning og godkjenning av medbrakt utdanning eller forberedende kurs for å begynne på høyere utdanning. [...]»

I tillegg omfatter introduksjonsprogrammet tiltak rettet mot å ruste deltakerne for å delta i det norske samfunnet i bred forstand. De obligatoriske 50 timene i samfunnskunnskap er en del av dette og vil bli behandlet i kapittel 4. I tillegg vil vi her rette søkelyset mot hvordan kommunene mer spesifikt løser denne oppgaven for deltakere i introduksjonsprogram. Tiltak rettet mot å bedre deltakernes forutsetninger for å delta i det øvrige samfunnet kan være foreldreveiledning, diverse kulturaktiviteter eller opplæring i rettigheter og plikter som leietaker.

²¹ Se Justisdepartementet. Høring: Endringer i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter. Justisdepartementet. Dato: 14.07.2017. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-endringer-i-introduksjonsloven-og-tilhorende-forskrifter/id2564661/>

Tabell 3.7 Eksempler på virkemidler i introduksjonsprogrammet. Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 192).

Arbeidsrettet kvalifisering	Utdanningsrettet kvalifisering	Samfunnsrettet kvalifisering
Språkpraksis/Arbeidspraksis	Grunnskolefag, 1/7 grunnleggende ferdigheter	Fysisk aktivitet
AMO-kurs	Grunnskole	Foreldreveiledning
(AMO-kurs for deltakere med svake norskerferdigheter)	Fag i videregående skole	Kulturaktiviteter
Yrkesrettet norskopplæring på ordinære arbeidsplasser	Realkompetansevurdering	Helserelaterte tilbud
Yrkesopplæring som skal lede til kompetanse på vgs-nivå (tilrettelagt for deltakere m/svake norskerferdigheter)	Godkjenning av utenlandsk utdanning	Opplæring i rettigheter og plikter som leietaker
Yrkesprøving	Kompletterende utdanning	

Det er allerede godt dokumentert at kommunene har ulike forutsetninger for å etablere gode program og for å sørge for at de har et tilbud som er fleksibelt nok til å ivareta behovet blant deltakere med ulike forutsetninger for å lære norsk, komme i lønnet arbeid eller starte på et ordinært utdanningsløp (for en gjennomgang, se Djuve & Kavli 2015). I dette avsnittet undersøker vi dagens situasjon i noe mer detalj. I hvilken grad og på hvilken måte lykkes kommunene i å etablere et heldagsprogram og helårig program for deltakerne, og hvordan fylles programmet med innhold? Vi retter søkelyset mot arbeidsrettede og utdanningsrettede tiltak, men også mot kommunenes innsats for å bedre deltakernes forutsetninger for samfunnsdeltakelse i bredere forstand. I tråd med den generelle ambisjonen i evalueringen – å si noe om hvordan introduksjonsprogrammet kan tilpasses deltakernes ulike behov og forutsetninger – vil vi se spesielt på tilbudet til de med lavest utdanning. Denne gruppa har en overvekt av kvinner og har vært løftet fram i tidligere studier som spesielt utfordrende å tilrettelegge programmet for (se for eksempel Djuve et al. 2011; Kavli et al. 2007a; Bredal & Orupabo 2014; Früh et al. 2016; Blom & Enes 2015).

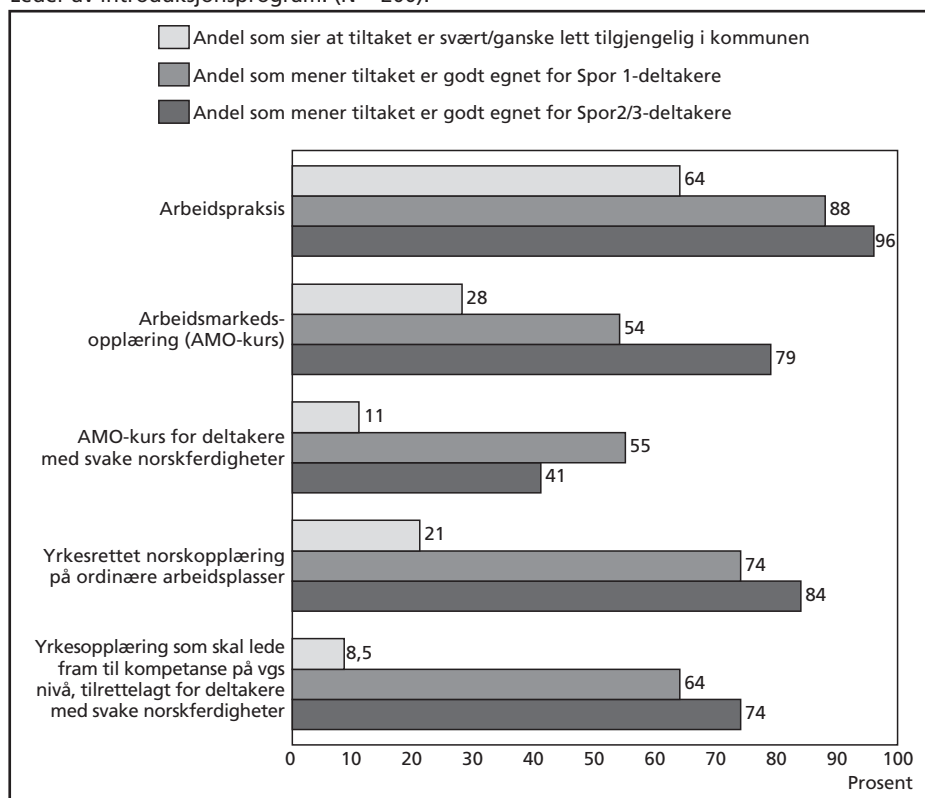
Arbeidsrettet kvalifisering

Tilgangen til arbeidsrettet kvalifisering er et helt sentralt element i introduksjonsprogrammets tiltaksvifte, og flere studier har understreket betydningen av arbeidsrettet kvalifisering (Kavli et al 2007; Carling & Richardson 2004²²; Kvinge & Djuve 2006). I en tidligere evaluering av introduksjonsprogrammet finner Kavli og medforfattere (2007) at deltakere i kommuner med svak arbeidsretting av programmet i mindre grad hadde lønnet arbeid eller startet opp i ordinær utdanning etter endt program.

²² <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0927537103000897>

I figur 3.2 viser vi både hvordan lederne i introduksjonsprogrammene opplever de ulike tiltakenes egnethet for deltakere på ulike spor, og i hvilken grad dette tiltaket er tilgjengelig i kommunen. Det er – som forventet – noe flere ledere som mener at de ulike arbeidsrettede tiltakene er godt egnet for deltakere på spor 2 og 3 enn på spor 1. Det er likevel langt mer slående hvor stort gap det er mellom *hvor mange* som mener at de ulike arbeidsrettede tiltakene er godt egnet for deltakerne, og *hvor få* som rapporterer at de aktuelle tiltakene er tilgjengelige i kommunens tiltaksvifte.

Figur 3.2 Arbeidsrettede tiltak: oppfatninger om tiltakenes egnethet for ulike kategorier av deltakere og andel som sier tiltakene i liten eller ingen grad er tilgjengelige i kommunen. Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 200).



På spørsmål i surveyen til ledere i introduksjonsprogrammet om hvor lett tilgjengelig ulike arbeidsrettede tiltak er, kommer arbeidspraksis relativt høyt opp: 64 prosent av lederne av introduksjonsprogram mener at dette tiltaket er svært eller ganske lett tilgjengelig for deltakerne. Lederne opplever at AMO-kurs er mindre tilgjengelige, og særlig AMO-kurs tilrettelagt for deltakere med svake norskerferdigheter. Det er verdt å bemerke at lederne i introduksjonsprogram samtidig har mindre tro på AMO-kurs

som et effektivt tiltak for å øke overgangen til arbeid for deltakerne enn de har på arbeidspraksis eller yrkesrettet norsk. Hele 84 prosent av lederne mener yrkesrettet norskopplæring på ordinære arbeidsplasser i stor eller til en viss grad vil kunne bidra til å øke overgangen til arbeid for deltakere med middels eller høy utdanning. Samtidig er det kun 21 prosent som mener at dette tiltaket er svært eller ganske lett tilgjengelig for deltakerne i deres kommune.

Lokalt er de, i samtlige kommuner i casestudien, opptatt av å få introdeltakerne ut i praksis i arbeidslivet. Dette begrunnes på to måter: For det første er det mål i introduksjonsordningen om å forberede for deltakelse i yrkeslivet. Dette blir tolket, på tvers av kommuner, som at deltakerne skal kvalifiseres for og gjerne være på vei ut i arbeidslivet ved introduksjonstidens slutt. Da må deltakerne erfare hvordan det norske arbeidslivet fungerer, lære seg omgangsformer, begreper som er vanlige i sektorene de ønsker å jobbe i, og så videre. For det andre handler praksis om at dette i de aller fleste tilfeller betraktes som nødvendig for å lære seg norsk, og da særlig å *snakke norsk*. I tillegg vektlegges det, igjen på tvers av casekommuner, at deltakere med lite eller ingen utdanning fra før også mangler erfaring med undervisning i klasserom og med studieteknikk. Å være i praksis beskrives særlig i disse sammenhengene som en alternativ undervisningsarena til å lære norsk «på skolevis» for deltakere med lite utdanning fra før. Slik en leder beskriver det: «De klarer ikke å henge med. De sitter nesten og sover bakerst i klasserommet eller på en pult og får ikke med seg det som skjer.»

Lederne i introduksjonsprogrammet oppgir samtidig, i surveyundersøkelsen, størst vanskeligheter med å finne arbeidsrettede tiltak tilpasset deltakere med lite utdanning. Når vi spør ledere i introduksjonsprogrammet om de samlet sett opplever å ha god tilgang på arbeidsrettede tiltak, svarer omkring 70 prosent at det har de i stor eller noen grad – i alle fall når det gjelder deltakere med høy eller middels utdanning. Når det gjelder de med lite utdanning fra før, mener 60 prosent at de i liten eller ingen grad har god tilgang på arbeidsrettede tiltak for denne gruppa.

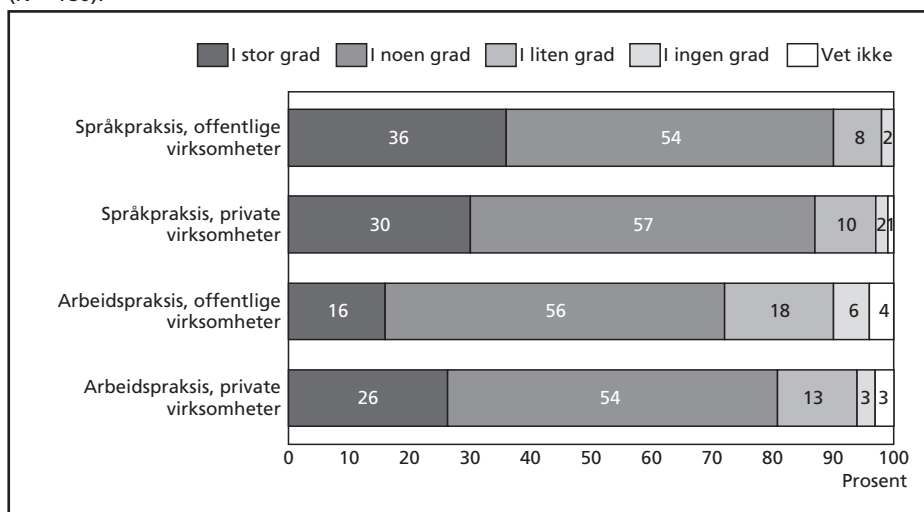
Praksis for å lære mer norsk og bli kjent med arbeidslivet

Som tidligere nevnt kan både språk- og arbeidspraksis formelt sett regnes som arbeidsrettede tiltak. En vanlig tilnærming er likevel å presisere at språkpraksis har som hovedformål å gi deltakerne mulighet til å bli bedre i norsk, mens arbeidspraksis har som hovedformål å tilby erfaringer og kontakt med arbeidslivet. De kvalitative intervjuene tyder på at kommuner som skiller mellom språk- og arbeidspraksis, gjør dette fordi de to formene for praksis stiller ulike krav og forventninger både til arbeidsgivere og til deltakerne. Gjennom å klargjøre hensikten – å lære språk eller å lære om arbeidet, og i det siste tilfellet kanskje også få en jobb – er det lettere å være tydelig både overfor arbeidsgivere og overfor deltakere.

For at arbeidspraksis skal realiseres, må det skaffes til veie virksomheter som er villige til å ta inn deltakere. Det er imidlertid svært få kommuner – bare 15 prosent – som

har truffet vedtak om at kommunen *skal* stille praksisplasser til rådighet for deltakere i introduksjonsprogrammet. Her er det dessuten en svak nedgang siden 2007, da 22 prosent av bosettingskommunene hadde gjort et slikt (administrativt eller politisk) vedtak. Ifølge lederne av introduksjonsprogrammet i kommunene tilbyr private arbeidsgivere arbeidspraksis i større grad enn offentlige arbeidsgivere, men er noe mindre aktive med å tilby språkpraksisplasser (figur 3.3).

Figur 3.3 Svar på spørsmålet: I hvilken grad tilbyr offentlige/private arbeidsgivere følgende innenfor rammen av introduksjonsprogrammet? Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 180).



Det er i casestudien også en tendens til at programrådgivere og lærere som jobber med å rekruttere virksomheter som ønsker å ha introdeltakere i arbeidspraksis, framhever lokale private virksomheter som gode til å ta inn introdeltakere: dagligvarekjeder, hamburgerkjeder, rengjøringsfirma, hotellbransjen og butikker der det ikke stilles særskilte krav til verekunnskap.

For å lykkes i arbeidet med å skaffe nok praksisplasser har flere påpekt viktigheten av å etablere – og vedlikeholde – en god relasjon til lokale arbeidsgivere (Djuve et al. 2001; Djuve & Kavli 2007). En anbefaling knyttet til kommunens organisering har vært å ansette egne «jobbsnuser» eller å samle ansvaret for kontakten med arbeidsgiverne til bare noen av de ansatte i introduksjonsprogrammet. En annen anbefaling er å sørge for at det er en best mulig match mellom arbeidsgivers behov og arbeidstakers kompetanse. Og en tredje er at arbeidsgivere har en kontaktperson som er lett tilgjengelig dersom det oppstår utfordringer knyttet til personen i praksis. Det finnes svært lite forskning om hvordan det å ta imot arbeidstakere i praksis arter seg fra arbeidsgivers side – hva som motiverer og avskrekker (men se Djuve 2007; Nicolaisen 2017). De

studiene som foreligger, peker i stor grad på det samme. Noen arbeidsgivere er motivert av muligheten for billig arbeidskraft, men det finnes også en rekke eksempler på motivasjon som springer ut av muligheten for å teste ut mulige nye ansatte eller av et ønske om å oppfylle et mer generelt samfunnsansvar. Når det gjelder arbeidsgiveres behov, er dette langt på vei styrt av hva slags type arbeidsplass det er snakk om. Nicolaisen (2017) påpeker at forutsetningene ser ut til å være bedre i yrker der kravene til formell utdanning er relativt lave. Hun begrunner dette på to måter: For det første er det i disse yrkene en større tradisjon og bedre systemer for opplæring på arbeidsplassen. For det andre deltar de utplasserte i større grad i et arbeidsfelleskap på slike arbeidsplasser enn der oppgavene er mer spesialiserte og krever høyere utdanning. Her skal det samtidig føyes til at Djuve (2007), som har et noe annet utvalg av arbeidsplasser og arbeidsgivere i sin undersøkelse enn Nicolaisen (2017), også viser til eksempler på arbeidsplasser som ikke krever spesialisert kunnskap, men som heller ikke inkluderer praksisdeltakerne i det større arbeidsfelleskapet. Hennes studie av innvandrere i arbeidspraksis i regi av NAV viser dessuten svært tydelig at dersom det offentlige skal ha mulighet til både å støtte og kontrollere arbeidsgiverne, så kreves det ressurser.

Blant de kommunene som er representert i surveyen, er det først og fremst programrådgiverne (56 prosent), og i noe mindre grad egne ansatte med ansvar for kontakten med arbeidsgivere (13 prosent) eller NAV (15 prosent), som vanligvis finner arbeidspraksisplasser til deltakerne. Et flertall av ledere rapporterer også at deltakere følges opp regelmessig mens de har arbeidspraksis, enten gjennom samtale og/eller ved besøk på arbeidsplassen. Hvordan lærere følger opp deltakere i språkpraksis, og på hvilke måter praksisdeltakelse kobles sammen med øvrig opplæring, vil utforskes nærmere i kapittel 4.

I de kvalitative intervjuene understrekes det, på tvers av casekommuner, hvor viktig det er at de som jobber med å få folk ut i praksis, har et nettverk i lokale virksomheter. Slik er det både i store og små kommuner. Slike nettverk og kontakter er gjerne knyttet til enkeltmedarbeidere. I et gruppeintervju med programrådgivere i en kommune framgår det for eksempel at den av rådgiverne som har vært ansatt lengst (i snart ti år), har utviklet et betydelig nettverk i lokale virksomheter. Dette får en av de andre programrådgiverne til å bemerke: «Han har så mange kontakter, så han kan ikke slutte i dette teamet.» I en annen kommune påpekes det at programrådgivere med lokal tilknytning har sluttet og blitt erstattet med nye programrådgivere som kommer fra andre steder i landet. Dette har resultert i at arbeidet med å finne praksisplasser nå i hovedsak ivaretas av en lærer på voksenopplæringen som er fra stedet:

Heldigvis har vi en her som har et veldig stort nettverk. Vi har to nye også (...) som ikke kommer herfra, så det er vanskelig for dem å (...) og det er jo litt av problemet her at mange kommer hit fordi det er en litt spennende jobb å ha i ett år eller to eller tre, og når de endelig er blitt kjent, ja, da reiser de igjen, ikke sant [ler]. Men mye av innhentinga av praksisplasser går jo på nettverk. (leder i introduksjonsprogram)

Når nettverket av virksomheter som er villige til å ta inn deltakere i praksis, er knyttet til enkeltmedarbeidere i introduksjonsprogrammet eller voksenopplæringen, blir en avgjørende suksessfaktor å beholde disse medarbeiderne – noe som jo ikke alltid er mulig. Få kommuner har eksplisitte vedtak som pålegger kommunale virksomheter å ta inn deltakere i praksis. Flere av de kommunene som opplever at oppgaven med å skaffe praksisplasser er krevende, knytter det delvis til manglende forståelse for at integrering er hele kommunens ansvar. Det er også en begrensende faktor at det i enkelte kommuner er gjort vedtak om at folk må ha bestått norskprøve B1 for å bli ansatt i kommunen. Slike vedtak skal ikke være til hinder for å ta inn folk i praksis – men det oppleves likevel slik enkelte steder. Programrådgivere og lærere gir da uttrykk for at de forstår betydningen av å beherske norsk i for eksempel sykehjem og barnehager, men at kravet er satt svært høyt.

Alle som har deltatt i intervjuer som del av casestudien, er enige om at språkpraksis og arbeidspraksis er bra og viktig, at det bidrar til at deltakere lærer språk, lærer det norske samfunnet og arbeidslivet å kjenne og opparbeider seg et nettverk som øker sjansene til å få deltidsjobb eller fast jobb. Det understrekes av flere at dette særlig er tilfelle for de deltakerne som har minst utdanning fra før. Når mange av de med minst utdanning fra før ikke er innoen en eneste praksisperiode i løpet av hele introduksjons-tiden, har det sammenheng med at utplasseringer i arbeidslivet er krevende å få til. Og det er særlig krevende å få til når den som skal utplasseres, er en deltaker som har lite utdanning fra før, og som bruker lang tid på å lære seg å snakke, skrive og lese norsk, noe som gjør at det tar tid før vedkommende har resultater å vise til.

For det handler ikke kun om tilgangen på praksismuligheter. Flere lærere argumenterer for at det er avgjørende med et visst ferdighetsnivå før deltakerne kan ha nytte av praksis ute i en virksomhet. Utbyttet av språkpraksis fordrer at deltakerne får brukt språket mens de er i praksis. Enkelte har erfart at språkpraksisplasser som gjøres tilgjengelige for deltakere som er svake i norsk, ofte er oppgaver som drift og vedlikehold i kommunen, arbeid som innebærer mye alenetid, og få anledninger til å få brukt språket i praksis.

Etablering av praksisteam – et eksempel

Det er særlig i én av casekommunene tatt skritt for å systematisere og institusjonalisere arbeidet med å rekruttere og holde kontakt med private og kommunale virksomheter på måter som gjør det enklere å ivareta kontinuitet. Dette gjelder kommune A som er organisert etter enhetsmodellen, og der introduksjonsprogram og undervisning har felles ledelse, felles målgruppe (deltakere i introduksjonsprogrammet) og felles økonomi. Her har de opprettet et *praksisteam*. Praksisteamet består av tre medarbeidere, herunder en praksiskoordinator som leder arbeidet. De tar kontakt med lokale private og offentlige virksomheter og inngår formalisert samarbeid med dem. Samarbeidet er forankret og forplikter ved at samarbeidsavtalen er signert av kommunens rådmann.

Rekrutteringen har gitt en betydelig samling av virksomheter med samarbeidsavtale. Da vi besøkte kommunen første gang vinteren 2016, omfattet lista over samarbeidspartnere i «Kvalifisering gjennom praksis i regionalt næringsliv» 19 ulike virksomheter, alt fra den lokale avdelingen i internasjonale selskap via sykehjem og hjemmesykepleie i kommunen til et lokalt snekkerfirma og en frisør. Dette har lagt grunnlaget for at de kan organisere arbeidet med praksis annerledes enn før. Tidligere lette de etter en arbeidsplass basert på ønskene og profilen til den enkelte deltaker. Men de opplevde at statusen til praksis som læringsarena var lav hos mange deltakere, de ville heller være på skolen – fordi de mente de lærte mer norsk der. Nå har de snudd hele praksisutplasseringsprosessen slik at den blir mer lik en reell ansettelsesprosess slik den vanligvis foregår i arbeidslivet. Praksiskoordinator forklarer framgangsmåten slik:

Vi gjør avtaler med praksissteder om praksisplasser, hvor de skriver en praksisutlysningstekst og forklarer kriterier, altså: Vi kan tilby praksisplass sånn og sånn, og kravene til det er (...) Akkurat som i en stillingsannonse. Og så må deltakere søke på den, og så er det en søknadsprosess. Alt med søknadsgreiene er lagt til norskundervisninga, de får blant annet intervjuuttrening med en pedagog, og så må de møte på intervju med virksomheten som tilbyr praksisplassen, og så er det utvalg. Da er det noen som får plass, og noen som ikke får det. Og så er det samtaler i etterkant av det, hvorfor fikk ikke jeg plassen, eller hva skal skje videre nå? (praksiskoordinator i kommune organisert etter enhetsmodellen)

Denne kommunen har med andre ord lagt opp til en utlysings- og søknadsprosess som deltakere loses gjennom. Deltakere som ikke får plass, følges opp etterpå, med tilrettelagt opplæring slik at de kanskje vinner fram neste gang det lyses ut en praksisplass. Deltakere som har fått plass, følges opp ute på arbeidsplassen av pedagoger fra norskundervisninga. Disse pedagogene skal ha kontakt med både deltakere og med praksisstedet for å ha dialog om hva som trengs – som at en deltaker som hadde praksis i en kantine, trengte ord og begreper for ulike typer bakverk:

Hun trengte ord for forskjellige brød og rundstykker og boller og wienerbrød, alle de der brødtinga, ikke sant, som hun ikke skjønnte forskjellen på. Så det kan være sånne ting, da. Eller jeg tar bilde av oppslagstavla (på arbeidsplassen), der er det masse oppslag med ord (...) håndhygiene og forskjellige lister og sånn. (lærer)

Dette er en oppfølging av deltakere i praksis som også benyttes i andre kommuner som inngår i casestudien. Det som er spesielt i kommunen organisert etter enhetsmodellen, er formaliseringen av samarbeid med enkelte virksomheter og måten de tar deltakere gjennom en søkeprosess i forkant av praksisutplasseringen. Det argumenteres for at dette har bidratt til å heve statusen på praksisutplassering blant deltakerne, og at det dessuten er med på å synliggjøre for det lokale næringslivet at flykninger som kommer til kommunen, kan være en ressurs:

Og så begynner det å bli litt kjent ikke sant, innenfor det private, at det er mye ressurser i de flyktningene som blir bosatt. Men da er det ekstra viktig for oss, da, at vi sender over riktige personer. (leder)

Suksesskriteriet er, slik det beskrives i denne kommunen, å forene riktig praksisdeltaker med riktig praksissted. Da får både deltaker og praksissted en god opplevelse. I de øvrige casekommunene arbeides det ikke på tilsvarende vis. Det er enkelte steder enkeltarbeidsplasser det vises til som er «flinke», men arbeidet er ikke som i denne ene kommunen systematisert eller søkt gjort forpliktende med et større antall private og offentlige virksomheter.

Utdanningsrettet kvalifisering

En annen utfordring som vektlegges i casestudien, er mulighetene til å kvalifisere deltakere gjennom introduksjonstiden. Det vil si gi dem grunnskole eller videregående skole. For noen deltakere er det et mål å kunne ta i bruk utdanningen de har med fra hjemlandet. Andre mangler grunnleggende kvalifisering. Tidligere undersøkelser har vist at til tross for at rundt en tredjedel deltakerne i introduksjonsprogrammet mangler fullført grunnskole fra hjemlandet, er det kun et lite mindretall av disse som får grunnskole for voksne som del av introduksjonsopplegget sitt (Djuve et al. 2014). Andelen deltakere som har fått grunnskolefag som del av sitt program har gradvis økt, fra 13,3 prosent i 2011 til 17,4 prosent i 2016 (tabell 6.1), men er altså fortsatt lavt. En mulig årsak til dette er at programrådgiverne ikke anbefaler tiltaket: Grunnskole for voksne i sin nåværende form vurderes som for dårlig tilrettelagt for voksne innvandrere. En annen årsak er det ikke vurderes som sannsynlig at deltakerne skal klare å fullføre grunnskoleløpet innenfor de to årene introduksjonsprogrammet varer (Djuve, Haakestad & Sterri 2014).

Til tross for at en mindre andel av deltakerne får utdanningsrettede tiltak som en del av sitt program, oppgir lederne av introduksjonsprogrammene at flere av disse tiltakene brukes i stor grad i deres kommune. Det er rimelig å tolke svarene i tabell 3.8 som et resultat av ledernes vurdering av om de som kan dra nytte av slike utdanningsrettede tilbud, faktisk får et slikt tilbud i kommunen. Tabellen viser dermed *ikke* i hvor stor grad *samtlig*e av kommunens programdeltakere mottar tilbudet, men derimot i hvor stor grad tiltaket er brukt for de av deltakerne leder mener tiltaket er *relevant* for. Grunnskole er det av de utdanningsrettede tiltakene som ifølge lederne er hyppigst i bruk. Over 80 prosent av lederne sier at grunnskole som del av program brukes i stor eller noen grad.

Tabell 3.8 Andel som oppgir at følgende utdanningsrettede tiltak brukes i *liten eller ingen grad*, etter antall bosatte 2013–2015. Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 197).

	Lav bosetting	Middels bosetting	Høy bosetting	Totalt
Grunnskolefag 1/7 grunnleggende ferdigheter	52 %	35 %	20 %	39 %
Grunnskole	25 %	8 %	20 %	17 %
Fag i videregående skole	71 %	58 %	43 %	61 %
Høyere utdanning	93 %	85 %	86 %	89 %
Yrkesprøving	65 %	53 %	74 %	61 %
Realkompetansevurdering	65 %	51 %	60 %	58 %
Godkjenning av utenlandsk utdanning	43 %	15 %	17 %	27 %
N	84	78	35	197

Fag i videregående skole er, ifølge lederne, mindre i bruk som del av deltakernes introduksjonsprogram. Mens kun 5 prosent av lederne på introduksjonssentrene oppgir at dette brukes i stor grad, svarer opp mot 60 prosent at det brukes i liten eller ingen grad.

Og i intervjuer og gruppesamtaler i casestudien er det enkelte som problematiserer mulighetene til å kvalifisere deltakere gjennom introduksjon. Det pekes for eksempel, av flere, på at deltakere som har fullført grunnskoleutdanning og kanskje også noe videregående utdanning i hjemlandet, ikke gis videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet fordi man i løpet av introduksjonstiden ikke vil rekke å avlegge eksamener eller ta fagbrev. De som har fullført videregående skole i hjemlandet, har ikke rett til gratis videregående utdanning her i landet. Konsekvensen av regelverket og mangelen på komprimerte løp som kan gi kvalifisering raskt, er, påpeker enkelte, at disse deltakerne kanskje aldri får studiekompetanse eller fagbrev, fordi de i så fall må ta dette etter introduksjonsperioden er avsluttet – ofte selvfinansiert ved siden av arbeid.

I en av casekommunene (kommune D) har de derfor tatt initiativ til å prøve ut et komprimert kvalifiseringsløp som gir helsefagbrev, og som starter opp som del av introduksjonsperioden. I denne kommunen er ansvarlig for introduksjonsordningen og leder for NAV den samme. Ansvaret for introduksjonsprogrammet er altså plassert innenfor NAV. Fagutdanningen er realisert gjennom et samarbeid mellom NAV, kommunen (med sine helse- og omsorgsinstitusjoner) og fylkeskommunens videregående opplæring. Utdanningen er også godkjent av Lånekassen, slik at de som deltar, kan få 75 prosent stipend. I dette alternative utdanningsløpet som ender med fagbrev i helsefag, kombineres teori og praksis fra første dag. Deltakernes skoleuke består gjennom hele løpet av to dager på skole og tre dager i praksis. De to første årene er helsefag Vg1 og Vg2, men også norskundervisning, mens det tredje året brukes til å ta fellesfagene som må på plass for å kunne få fagbrev. I tillegg kommer læretid i inntil ett år. Men deltakerne har også mulighet til å få godkjent praksis fra før de tar fatt på det fjerde året. Kravene for å bli tatt opp på denne utdanningen er ikke den tradisjonelle for videregående utdanning, det er mulig å få plass her også uten norske grunnskoleeksamener, og

det stilles ikke krav om å ha bestått norsksprøver på et bestemt nivå. I stedet vurderes den personlige egnetheten og motivasjonen for å stå i et slikt utdanningsløp og en slik jobb. Den første gruppa med elleve deltakere startet i 2013. Når vi høsten 2017 sjekker hvordan det har gått med disse, oppsummerer leder for introduksjonsordningen lokalt følgende: En har flyttet, de resterende ti besto eksamener (fag og fellesfag). Ni fikk lærekontrakt. To har fått fagbrev. To har forsøkt å gå opp til fagprøve men strøket første gang. Resten skal ha fagprøve i løpet av oktober/november (2017). Så er spørsmålet hvordan framtiden er for dette alternative løpet. Det ble i 2015 startet en ny klasse i helsefag med ti elever, da i samarbeid med nabokommunen. I 2016 og 2017 ble ytterligere klasser startet opp, denne gangen i et samarbeid mellom en større gruppe kommuner i området. I 2017 er det også startet opp et utdanningstilbud for tannhelsesekretærer etter samme modell. Det gjøres altså for tiden erfaringer med tilbudet i nokså bred skala lokalt. Samtidig er det ikke uproblematisk å få dette alternative fagbrevløpet over i former for ordinær drift og å få det spredt til andre deler av landet. Dette fordi det utfordrer vanlig praksis i ulike forvaltningsenheter og på ulike forvaltningsnivåer. Leder for introduksjonsarbeidet lokalt oppsummerer dette slik:

[...] det er lett å få prosjektmidler, det er den enkleste ting i verden. Men det er noe med at når ting fungerer (...) om du da får lov til å fortsette i normal drift der aktørene må betale sitt?

I denne kommunen har de laget et alternativt løp som kan løse introdeltakere inn i en kombinasjon av utdanning og praksis som gir formell kvalifikasjon innenfor en rimelig tidsperiode (maksimalt fire år). Leder mener tilsvarende kan etableres innenfor fag i privat sektor som transport, salg og service og rengjøring. Men at det i så fall antakelig også vil kreve samarbeid med private aktører (om læreplasser). I tillegg er utfordringen altså at ordningen utfordrer regelverk og opplegg for opplæring og praksis innenfor flere sektorer og forvaltningsnivåer. Da er spørsmålet om det er vilje til å institusjonalisere dette som noe mer enn et lokalt prosjekt.

Kvalifisering rettet mot samfunnsdeltakelse

Introduksjonsprogrammet skal kvalifisere for deltakelse i arbeid og utdanning, men også gjøre deltakerne bedre rustet til å ta del i samfunnet i bred forstand. Tiltak som forbereder for samfunnsdeltakelse mer generelt kan dermed inngå i introduksjonsprogrammet, selv om det ikke kan utgjøre hoveddelen av innholdet. I gjennomgangen av litteratur om introduksjonsordningen fram til 2015 fantes det ingen kvantitative studier som viste en statistisk målbar sammenheng mellom arbeidsmetoder eller innhold i kvalifiseringsarbeidet og samfunnsdeltakelse (Djuve & Kavli 2015).

Det kan argumenteres for at å sette opp et skille mellom tiltak som kvalifiserer for arbeid eller ordinær utdanning – og tiltak som kvalifiserer for samfunnsdeltakelse – er

kunstig. Å tilegne seg ferdigheter som gjør det mulig å få en jobb eller ta en utdanning, vil for de aller fleste også øke muligheten til å delta på andre arenaer i samfunnet, og deltakelse på andre samfunnsarenaer som idrett og frivillighet kan skape motivasjon og nettverk som er nyttig for jobbsøking. For noen av deltakerne er dessuten veien fram til lønnet arbeid og selvforsørging lang, og for dem kan samfunnsdeltakelse være et helt sentralt delmål. Dette var en av flere erkjennelser som sprang ut av Fafos prosjekt om introduksjonstilbudet til kvinner som hadde lav utdanning og store omsorgsoppgaver (se Djuve et al. 2011). Blant både programrådgivere og lærere var det en generell frustrasjon over at gode resultater i denne deltakergruppa knyttet til samfunnsdeltakelse ble usynliggjort i de overordnede rapporteringsrutinene som primært registrerte «harde indikatorer» som overgang til arbeid, utdanning eller beståtte norskprøver. Samtidig er det vanskelig å komme forbi at typiske «myke indikatorer» som økt mestringfølelse, å kunne følge opp barna i barnehage og skole, å delta i dugnadsarbeid i nabolaget, å ta ordet i en forsamling eller å stille på foreldremøte, er vanskelige å måle på en måte som egner seg for brede kvantitative kartlegginger.

En bredt anlagt måling av hvordan kvalifiseringstilbudet påvirker samfunnsdeltakelse, er vanskelig å oppnå uten å gjennomføre en omfattende brukerundersøkelse. Gjennom å intervjuer kvantitativt og kvalitativt dem som er ansvarlige for å iverksette politikken, kan vi likevel få en indikasjon på a) hvor høy prioritet ulike aspekter ved samfunnsdeltakelsen har i kvalifiseringsarbeidet, og b) i hvilken grad de som iverksetter programmene, opplever at de har en effekt på deltakernes samfunnsdeltakelse eller ikke.

Majoriteten av programrådgiverne vurderer kvalifisering for samfunnsdeltakelse som en sentral oppgave for introduksjonsprogrammet. Vi finner imidlertid stor variasjon i hvordan det arbeides i praksis for å gi deltakerne slike kvalifikasjoner. De mest anvendte framgangsmåtene er å informere om hva som er utbredte holdninger og praksiser i Norge knyttet til barneoppdragelse, likestilling og sosiale omgangsformer, samt å ta opp slike spørsmål i oppfølgingssamtale med den enkelte introduksjonsdeltaker. Halvparten av programrådgiverne kunne videre fortelle at de inviterer med introduksjonsdeltakerne til å diskutere temaer knyttet til samfunnsdeltakelse. Et mindretall oppga å ta i bruk rollespill for å synliggjøre og problematisere ulike holdninger. 17 prosent av programrådgiverne kunne fortelle at de i liten grad arbeider med kvalifisering til samfunnsdeltakelse. Dette gjaldt flere programrådgivere i store kommuner enn i små kommuner, noe som kan indikere en arbeidsdeling blant programrådgiverne snarere enn at kvalifisering for samfunnsdeltakelse er fraværende i deltakernes introduksjonsprogram.

Spør vi programrådgiverne i hvilken grad de opplever å lykkes med å forberede deltakerne på deltakelse i samfunnslivet, er det noen områder de selv opplever at de lykkes bedre med enn andre. En majoritet av programrådgiverne opplever at de lykkes i stor grad med å gi deltakerne innsikt i spørsmål som angår likestilling og kjønnsroller, barn og barneoppdragelse. Mens i underkant av 40 prosent av programrådgiverne

opplever at introduksjonsprogrammet i stor grad gir deltakerne i deres kommune innsikt i foreliggende normer for barneoppdragelse, opplever i underkant av én av tre programrådgivere å lykkes i stor grad på likestillingsfeltet. Når det gjelder spørsmål som står sentralt i den offentlige politiske debatten, er programrådgiverne mindre positive. Kun 8 prosent opplever at det kommunale introduksjonsprogrammet i stor grad gir deltakerne innsikt i slike spørsmål. En viktig oppgave for introduksjonsprogrammet er også å gi deltakerne innsikt i sosiale koder og omgangsformer, som kan gjøre det lettere å delta på ulike arenaer i samfunnet. Opp mot 80 prosent av programrådgiverne mener at de i stor eller noen grad klarer å gi deltakerne innsikt i slike mer uformelle koder for sosial omgang.

Vi skal i kapittel 7, basert på den kvalitative brukerundersøkelsen, se at deltakere er opptatt av aktiviteter og samvær som foregår i deres fritid – når de ikke er i introduksjonsordningen. Det er fordi dette gir motivasjon og mestring, og fordi det bidrar til om de blir kjent med majoritetsnordmenn de kan snakke norsk med, og som bidrar til at de kjenner tilhørighet i lokalsamfunnet. Når samfunnsdeltakelse tematiseres av deltakere, er det særlig fra denne vinkelen – som et spørsmål om venner og tilhørighet. Hvorvidt programrådgivere arbeider for at deltakere skal bli kjent med majoritetsnordmenn og del av nettverk med majoritetsnordmenn, var imidlertid ikke med i spørsmålene i spørreundersøkelsen som gikk til programrådgivere.

Individuell tilrettelegging (for deltakere med begrenset utdanning)

Introduksjonsprogrammet skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov. Tidligere studier av introduksjonsordningen har avdekket at flere kommuner opplever utfordringer med å møte dette kravet på en tilfredsstillende måte (Djuve et al. 2014; Rambøll 2007; Kavli et al. 2007).

Vi finner at kun 21 prosent av lederne kan si seg enige i at opplæringen i stor grad er tilpasset den enkeltes faglige og yrkesmessige bakgrunn. 14 prosent er i stor grad enige i at opplæringstilbudet er tilpasset deltakere med helseutfordringer, og én av tre i at opplæringen er organisert slik at personer med omsorgsansvar kan delta. Ledere av introduksjonsprogram i store kommuner opplever selv at de lykkes i større grad med å tilpasse programmet til deltakere med helseutfordringer, enn ledere i små kommuner.

Individuelle planer er videre et viktig redskap i arbeidet med å gi deltakerne et skreddersydd introduksjonsprogram. Denne planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov og av hvilke tiltak han eller hun kan nyttiggjøre seg av (§ 6 i introduksjonsloven). Vi finner imidlertid at ikke alle kommunene møter dette kravet. 80 prosent av lederne ved introduksjonsenhetene mener at over 75 prosent av deltakerne har en individuell plan. Dette gir 20 prosent av kommunene som oppgir at under 75 prosent av deltakerne på deres introduksjonsenhet mangler en individuell plan, og følger ikke oppfyller § 6 i introduksjonsloven.

80 prosent av programrådgiverne mener at det ikke går mer enn tre måneder etter oppstart i programmet før deres deltakere får en individuell plan. Dette gir 20 prosent som rapporterer at det går lenger enn tre måneder. Vi finner videre at 23 prosent av programrådgiverne er helt eller ganske enige i at det vanligvis ikke er noe reelt samarbeid med deltakerne om de individuelle planene. Dette kan henge sammen med at nær halvparten opplever at en grundig utarbeiding og revidering av individuelle planer vil ta vekk tid fra mer presserende arbeidsoppgaver.

Imidlertid viser flere studier at de største utfordringene knyttet til individuell tilrettelegging oppstår overfor deltakere med svake forkunnskaper (Djuve et al. 2011). Deltakere med lite eller ingen utdanning med seg fra opprinnelseslandet, har vesentlig lavere overgang til videre utdanning og arbeid etter introduksjonsprogrammet enn deltakere med høyere utdanning (Blom & Enes 2015). Som vi kommer tilbake til i kapittel 8 og 9, er dette fortsatt tilfelle. Det er dermed viktig å rette søkelyset mot hvordan opplæringen – og organiseringen av denne – kan bli bedre. I både survey- og casestudien har vi derfor tematisert bredde i tiltaksviften som et spørsmål om å ha opplegg som passer også for deltakere med lite eller ingen utdanning.

Her vil vi først og fremst ta utgangspunkt i de kvalitative intervjuene. Der tematiseres denne utfordringen dels som et spørsmål om tid – hvor lenge bør deltakerne være i introduksjonsordningen, og dels som et spørsmål om alternativ og mer effektiv organisering av det tilbudet de får mens de er i programmet.

Introduksjonsloven gir i utgangspunktet like mye tid – to år – til alle som begynner på introduksjonsløpet, uavhengig av hva slags utdannings- og yrkesbakgrunn de har. Lovverket åpner for å forlenge perioden med ett år når særlige grunner taler for dette. Slike særlige grunner oppgis å være at ett år ekstra kan sikre en overgang til videre utdanning eller arbeid som ikke ville være mulig å få til på to år. Det forutsettes med andre ord at deltakeren er i stand til å få den nødvendige progresjonen i norsk og andre ferdigheter i løpet av det siste ekstra året. I intervjuer med ledelse, programrådgivere og lærere snakkes det om denne muligheten knyttet til deltakere som har strøket på en muntlig eller skriftlig norskprøve, og som man regner med at vil ha muligheter til å bestå med noe ekstra opplæring. Og den snakkes om knyttet til deltakere som ennå ikke har fått ett bein innenfor i arbeidslivet, men som med litt ekstra tid og noe praksis vil kunne oppnå dette..

I tillegg tematiseres tid knyttet til deltakere med lite utdanning, men da er temaet ikke først og fremst muligheten til forlengelse til tre år. Det som da står sentralt, er hvor mye tid deltakere som helt mangler utdanning fra opprinnelseslandet, skal ha i introduksjonsordningen, og at det å gi deltakere et tilbud som kvalifiserer, ikke bare forbereder for arbeid, stort sett ikke er mulig gitt de utdanningstilbud som finnes.

La oss først se på tid og muligheter for deltakere som mangler eller har svært lite utdanning med seg fra opprinnelseslandet. Dette er deltakere som ikke bare skal lære seg å snakke et nytt språk, de skal også alfabetiseres. De skal for første gang lære seg

å lese og skrive – og det skal de gjøre på et fremmed språk. Det er i gruppesamtaler og intervjuer enighet om at tilbudet til disse deltakerne gjennomgående er for dårlig. Dette uttrykkes det til dels stor frustrasjon over. Frustrasjonen knyttes dels til tid, dels til tilbudets innhold. Her er en lærer som til daglig underviser elever uten skolebakgrunn fra hjemlandet:

Det sier seg selv at tidsrammene, vi har 20 timer i uka, tidsrammene på to år som intro opererer med, er helt urealistiske. Det henger ikke på greip i forhold til den elevgruppa jeg har. Vi kommer aldri til å klare dette på to år, og kanskje ikke på fire heller. Så tidsrammene er viktige. Mange av mine elever har også et stort omsorgsansvar. Mange av dem er alenemødre. Mange av dem har dårlig helse (...) som gjør at dette tar mye lengre tid. Og de har en livssituasjon (...) de har barn i hjemlandet som gråter og ringer til mamma. I dag var det en som skulle lese for meg og som ikke klarte (...) for hun klarte ikke å tenke (...) hun har to gutter i [nevner land] som er 14 og 15 år, og som er aleine og gråter, og som bare vil til mamma, så det er klart læringsevnen (...), den blir redusert. Så ja (...) det er store utfordringer med å klare å nå det målet. (lærer)

Denne læreren er opptatt av tiden det tar å lære en uten utdanningsbakgrunn norsk. Senere i gruppesamtalen viser hun imidlertid til at hun er usikker på hvor lang tid dette må påregnes å ta. Hun har elever som har holdt på i tre år også, uten at den forlengelsen hjalp. De har fortsatt ikke knekt lesekode.

Flere andre er i gruppesamtaler og intervjuer av den klare oppfatning at utfordringen med deltakere med lite skolegang fra før ikke kan eller bør løses ved å gi dem mer tid. Det hjelper i alle fall ikke å gi de svakeste deltakerne mer tid dersom det betyr mer av det samme som de allerede har fått i to år. Manglende resultater er først og fremst et spørsmål om undervisningsopplegg, ikke undervisningstid, og om deltakernes totalsituasjon. De er som den siterte læreren ovenfor opptatt av at når manglende skoleerfaring suppleres med stort omsorgsansvar, dårlig helse og bekymringer for familiemedlemmer som er igjen i opprinnelseslandet, blir forutsetningene *ekstremt* dårlige. Og de er opptatt av at dette må hensynstas og håndteres i de individuelle planene. Hovedutfordringen er likevel undervisningstilbudet. Flere av deltakerne i gruppesamtaler og intervjuer er opptatt av undervisningsmetoder og organisering av undervisningen for deltakere med lite skolegang. Som vi har sett av resultater fra surveyundersøkelsen, er deltakere med lite utdanning de det er vanskeligst å finne praksis til. Resultatet er at de for ofte blir sittende på skolebenken gjennom hele introduksjonsperioden, noe de har lite forutsetninger for å få noe ut av. Her er en leder:

Tavleundervisning det fungerer dårlig. Jeg fikk tårer i øynene da jeg snakket med disse damene. Fem år på bakerste benk, og de hadde ikke forstått noen ting. Da må vi tenke utover boksen og finne på andre ting, for å heve sjølfølelsen og trua

på at man er noe mer enn det man ikke får til på skolebenken. Flere hadde store helseutfordringer, sjansen for å komme videre i arbeid var liten. Da var det viktig å få dem til å forstå at det også var greit, og at de kunne gjøre mye for å få ungene sine videre. (leder i introduksjonsordningen)

I casekommunene er det, for å bøte på problemene med manglende praksis som del av undervisningsopplegget, igangsatt alternative praksistilbud for deltakere med manglende skoleerfaring. De blir som regel ikke dyktige nok i norsk til at de vurderes som aktuelle for ordinær språk- eller arbeidspraksis. Derfor igangsettes praksistilbud i regi av introduksjonsordningen. Dette kan være tilbud om å arbeide på en lokal kafé som drives i regi av introduksjonsprogrammet, det kan være tilbud om å jobbe tilknyttet kantineløsninger, og i én kommune har de opprettet «lunshjelpen», der deltakeren er ute på blant annet lærerværelser og lager lunsj. Det gir språktrening ved at man må lage mat, planlegge hva man skal lage, skaffe til veie de nødvendige varene og servere. Felles for alle disse særskilte språkpraksistilbudene er at de omtales som vellykket, ved at de som deltar, er stolte av å mestre oppgavene de får.

Flere lærere peker på at problemer med å nå fram til deltakere med lite skolegang fra før handler om at deltakerne mangler studieteknikk og aldri har opplevd å være del av en skolekultur, og at det derfor er et spørsmål om undervisningsmetoder. Dette gjør at deltakere ofte ikke opplever mestring, noe som går ut over motivasjonen. Her er det ulike oppfatninger om hva som trengs for å bøte på dette, også blant lærere innenfor samme voksenopplæringstilbud. Enkelte vektlegger å skape motivasjon gjennom klare rammer og restriksjoner: «Er de ti minutter for seine, så får de trekk [i lønn] en time.» Andre vektlegger at «det er min oppgave å lage en så meningsfull dag at de kjenner at dette har jeg bruk for der ute».

Spørsmålet som må løses, er hvordan man skaper et undervisningstilbud som oppleves relevant for den enkelte – også når forutsetningene for læring er begrenset. Her pekes det gjerne på «å ta med verden der ute inn i klasserommet», noe som oppnås gjennom rollespill, bruk av brettspill og annet som bidrar til å konkretisere, og/eller ved fysisk å ta med elevene ut av klasserommet og legge undervisningen til andre steder. En lærer forteller for eksempel «at i dag har vi vært på Jula og sammenliknet priser på tilbud». Hvilke undervisningsstrategier lærere benytter, synes dels å være et spørsmål om individuelle tilnæringer, kompetanse og ferdigheter, dels et spørsmål om de rammebetingelsene undervisningen foregår innenfor – hvor stor frihet den enkelte lærer har til å lage egne opplegg.

Ledere, programrådgivere og lærere mener, gjennomgående, at det *ikke* kan være en målsetting for alle som har lite skoleerfaring, å komme over i lønnet arbeid. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor manglende skoleerfaring kombineres med relativt høy alder, helse- og omsorgsutfordringer eller kombinasjoner av dette. Da understrekes betydningen av alternative ambisjoner, som at den det gjelder, i alle fall skal bli i stand

til å klare seg selv i samfunnet (for eksempel ved legebesøk) og bli i stand til å følge opp egne barn i barnehage og skole. Det argumenteres med at dette er et spørsmål om mestring og om stolthet. I stedet for å vie oppmerksomhet til hva disse deltakerne ikke mestrer, rettes oppmerksomheten da mot det de kan få til. Her er en leder:

Det som var den største suksessen med [nevner tiltak], det var at de damene her ble mye mer stolte. Nå møter de på foreldremøter, de forstår mer det som blir sagt, og de følger opp ungene sine på en mye bedre måte. Det er tilbakemeldinger fra både skole, barnehage og andre. Og enkelte av dem er i jobb, faktisk.

Det er grunn til å påpeke at de ledere, programrådgivere og lærere her viser til som eksempler, gjerne er kvinnelige deltakere. Det refereres kun unntaksvis til mannlige deltakere som det ikke anses som realistisk å få ut i arbeidslivet. Dette kan skyldes at det rent faktisk er flest kvinner i denne kategorien. Men det kan også ha sammenheng med en kjønnsforskjell i hvem man faktisk vurderer som aktuell for lønnsarbeid.

Å lage et tilbud tilpasset dem som ikke har utdanning, eller svært lite av dette, snakkes altså om som et spørsmål om introduksjonstid (om mer tid). Men det snakkes i større grad om som et spørsmål om alternative undervisningsopplegg og om behovet for å knytte undervisning tettere opp til praksis.

Fulltidsprogram

Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid. Ifølge rundskriv G-01-2016 defineres fulltidsprogram som 30–37,5 timer per uke. Noe av bakgrunnen for beslutningen om å etablere et fulltidsprogram var at integreringsarbeidet lenge hadde vært svært lite intensivt. I et system der deltakerne først skulle lære norsk – gjerne bare noen timer hver uke – før de kunne sette i gang med mer arbeidsrettede tiltak – tok dermed opplæringen svært lang tid og skapte bekymring for at nykommere ville sosialiseres inn i velferdsavhengighet heller enn å kvalifiseres til å bli økonomisk selvforsørgete.

Ifølge spørreundersøkelsen blant lederne for introduksjonsprogrammet mener 80 prosent at de leverer et heldagsprogram til over 75 prosent av deltakerne. 86 prosent rapporterer at over 75 prosent får tilbud om helårsprogram. Det er med andre ord over 20 prosent av kommunene som ikke tilfredsstiller kravet om å tilby heldagstilbud til deltakerne, og over 15 prosent som ikke møter kravet om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig. Kommuner med lav bosetting opplever i større grad å møte disse kravene enn kommuner med høy bosetting. Mens over 80 prosent av lederne i kommuner som bosetter færre enn 15 flyktninger, mener at over 75 prosent av deltakerne har tilbud om heldagsprogram, og 87 prosent i disse kommunene mener at over 75 prosent har helårsprogram, gjelder dette for henholdsvis 66 og 77 prosent av lederne i kommuner som bosetter over 50 flyktninger. Samtidig er det eksempler på at noen får færre enn 30–37,5 timer med ukentlig program.

Programrådgiverne trekker fram to hovedforklaringer: Den første er manglende tilgang på relevante tiltak som språkpraksis (43 prosent) og arbeidspraksis (en tredjedel). Den andre er deltakeres fysiske og psykiske helseproblemer (36 prosent). Svarene til programrådgiverne gjenspeiler svakheter i tiltaksviften, men vel så framtreddende er altså henvisninger til deltakernes egne tilpasningsbehov.

I likhet med hva som er dokumentert i tidligere studier av introduksjonsprogrammet, framstår det for noen som både krevende og kostbart å etablere et fullgodt tilbud i skolens ferier. I noen tilfeller blir løsningen å samle alle deltakere på tvers av nivået de er på i språkundervisningen og så sette inn pensjonerte lærerkrefter, frivillige eller programrådgivere i undervisningsopplegg. Det fortelles om vellykkede opplegg, men også om mye som ikke har fungert så bra. Her er en programrådgiver:

De skal på helårlig kurs i vinterferien og høstferien og (...) fem uker om sommeren når skolen er stengt. Det sliter vi jo med. Det er ikke ansvarsfordelt, og det er ikke den oppgaven de ansatte [programrådgiverne] føler seg komfortable med heller i stor grad. Det kommer oppå alt annet, og det er gjerne hastverk, og vi må finne på noe og ja (...) det er en stor oppgave når det er så mange deltakere. (programrådgiver)

I kommunen som er ledet og arbeider basert på enhetsmodellen, har de løst utfordringen med å ha et helhetlig tilbud ved at det er inngått særavtaler med lærere som underviser. De underviser i 45 uker i året, mot 38 uker vanligvis. På den måten gir de et helårlig tilbud ved hjelp av egne lærerkrefter og slipper å finne på temaer å undervise i – i feriene – og å finne folk som kan gjøre dette. I enkelte av casekommunene er det også lærere som beskriver at man i voksenopplæringen, for å oppfylle kravene om heldagstilbud, gir tilbud deler av undervisningsdagene der deltakere samles på tvers av nivåer i norskkferdigheter. Dette er, framholdes det, «en kjempeutfordring» for lærere som da skal undervise elever på ulike nivåer samtidig. Flere lærere påpeker også at det å ha klasseromsundervisning en hel dag er for lenge for enkelte, særlig for dem som er på spor 1. Det vil si de som har minst utdanning fra før. Det etterlyses mer kombinerte opplegg med utdanning knyttet til arbeidspraksis. Dette skal vi komme tilbake til.

Oppsummering

- Lovverket setter strenge krav til programmets intensitet og omfang, men stiller ikke de samme strenge kravene til innholdet. Her skal det legges til at dette er et område som er vanskelig å regulere, all den tid programmet også skal være individuelt tilpasset. En slik tilpasning krever rom for individuelle og lokale tilpasninger. Samtidig er det viktig å notere at det neppe er noe én-til-én-forhold mellom antall timer opplæring og deltakernes læringskurver. Resultatene av integreringsinnsatsen påvirkes av tiltakenes kvalitet og egnethet for den enkelte. En viktig forutsetning

for slik kvalitet er at bredden i tiltaksviften er stor nok til at deltakere med ulike behov kan få et tilpasset program.

- Lederne i introduksjonsprogram oppgir i surveyundersøkelsen størst vanskeligheter med å finne arbeidsrettede tiltak tilpasset deltakere med lite utdanning. Når vi spør ledere i introduksjonsprogrammet om de samlet sett opplever å ha god tilgang på arbeidsrettede tiltak, svarer omkring 70 prosent at det har de i stor eller noen grad – i alle fall når det gjelder deltakere med høy eller middels utdanning. Når det gjelder de med lite utdanning fra før, mener 60 prosent at de i liten eller ingen grad har god tilgang på arbeidsrettede tiltak.
- Det er – som forventet – noen flere ledere som mener at de ulike arbeidsrettede tiltakene er godt egnet for deltakere på spor 2 og 3 enn på spor 1. Det er likevel langt mer slående hvor stort gap det er mellom *hvor mange* som mener at de ulike arbeidsrettede tiltakene er godt egnet for deltakerne, og *hvor få* ledere som rapporterer at de aktuelle tiltakene er tilgjengelige i kommunens tiltaksvifte.
- For at arbeidspraksis skal realiseres, må det skaffes til veie virksomheter som er villige til å ta inn deltakere. Det er imidlertid svært få kommuner – bare 15 prosent – som har truffet vedtak om at kommunen *skal* stille praksisplasser til rådighet for deltakere i introduksjonsprogrammet. Her er det dessuten en svak nedgang siden 2007, da 22 prosent av bosettingskommunene hadde gjort et slikt (administrativt eller politisk) vedtak. Ifølge lederne av introduksjonsprogrammet i kommunene tilbyr private arbeidsgivere arbeidspraksis i større grad enn offentlige arbeidsgivere, men er noe mindre aktive med å tilby språkpraksisplasser.
- I de kvalitative intervjuene understrekes det, på tvers av casekommuner, hvor viktig det er at de som jobber med å få folk ut i praksis, har et nettverk i lokale virksomheter. Slik er det både i store og små kommuner. Og slike nettverk og kontakter er gjerne knyttet til enkeltmedarbeidere. Nettverk etablert og opprettholdt av enkeltmedarbeidere er sårbare for utskiftning i staben. Få kommuner har eksplisitte vedtak som pålegger kommunale virksomheter å ta inn deltakere i praksis (15 prosent).
- Også behovet for opplæringsløp som kan gi formell kvalifisering, understrekes. I en av casekommunene er det etablert forsøk med et opplegg som kan gi deltakere fagbrev i løpet av maksimalt fire år, på en måte som sikrer tilgang også for dem som mangler formell grunnutdanning og beståtte norskkurs, men som scorer høyt på motivasjon og egnethet. Utdanningsløpet kombinerer praksis og undervisning fra dag én. Erfaringene med forsøkene er gode, men spørsmålet er om slike alternative utdanningsløp i større grad kan tilbys som en del av etablert virksomhet.

3.5 Er det sammenheng mellom lokal organisering og det tilbudet deltakerne får?

Til nå har vi tematisert ulike måter å organisere introduksjonsarbeidet på i kommunene. Vi finner variasjon både i hvordan kommunene velger å forankre arbeidet, hvilke aktører som trekkes inn i samarbeid, i graden av politisk oppmerksomhet som gis bosetting og introduksjon, og i de ansattes arbeidsbetingelser. Vi har også sett at det er forskjeller i bredden av arbeids-, utdanningsrettede og samfunnsrettede tiltak som tilbys introduksjonsdeltakere. Den kommunale variasjonen vi beskriver, kan til dels tolkes som justeringer etter ulike kommunale virkeligheter. Kommunenes frihet til å innrette innsatsen overfor flyktninger slik de selv vurderer mest hensiktsmessig, er avgjørende for å kunne tilpasse tilbudet til lokale behov og skreddersy opplegg til gruppa av deltakere kommunen står overfor. Lokale behov for arbeidskraft, kjennetegn ved deltakerne og tilgangen på potensielle støttespillere i lokalsamfunnet er alle forhold som vil variere mellom kommuner, og som tilbudene må ta utgangspunkt i. Kjennetegn ved den lokale konteksten er imidlertid ingen uttømmende forklaring på at organisering av og tilbud om introduksjonstiltak varierer såpass mellom kommunene. Det vi skal konsentrere oss om i det følgende, er imidlertid ikke årsaker til forskjeller i organisering. Vi vil snarere drøfte potensielle implikasjoner organiseringen har for tilbudet som møter deltakerne. Vi har i surveyundersøkelsen til ledere i introduksjonsprogram spørsmål om organisering av introduksjonsarbeidet i eller utenfor NAV, om introduksjonsarbeidet er forankret politisk i en kommunal handlingsplan for integrering, om lederes opplevelse av økonomisk handlefrihet i introduksjonsarbeidet samt forhold som påvirker ansattes arbeidsforhold. Vi har også surveydata om kommunens erfaring med bosetting av flyktninger (hvor mange de har bosatt gjennomsnittlig de siste årene) og kommunens størrelse. Oppsummert ser dette ut som i tabell 3.9.

En viktig forutsetning i det nasjonale lovverket er at deltakere skal ha et individuelt tilpasset program. Programrådgivernes mulighet til å sy sammen et introduksjonsløp tilpasset deltakeres forutsetninger og behov må antas å være betinget av bredden i tiltak som tilbys lokalt. Vi har for eksempel, basert på casestudien, sett at både ledere, programrådgivere og lærere i norsk og samfunnskunnskap er opptatt av utfordringer med å få til godt tilpassede tilbud til deltakere med lite eller ingen utdanning, og at disse utfordringene har sammenheng med at de mangler tiltak tilpasset disse deltakerne – noe det i enkelte av disse kommunene er gjort et nybrottsarbeid for å bøte på. Vi har i kapittel 3.2 skilt blant annet mellom utdanningsrettede og arbeidsrettede tiltak.

Tabell 3.9 Kommunenes organisering av introduksjonsarbeidet og kjennetegn ved kommunene 2015/2016. Kilde: Leder av introduksjonsprogram (N = 208) og programrådgivere (N = 403).

Organisatorisk forankring	
NAV	41 %
Flyktningenheter	34 %
VO	10 %
Politisk forankring	
(Kommunal handlingsplan for integrering av flyktninger)	36 %
Økonomisk handlefrihet	
(i stor grad)	16 %
Ansattes arbeidsforhold*	
Hvor mange deltakere i intro har du vanligvis ansvar for? (Over 20)	56 %
Andre avlaster meg med spesialiserte oppgaver innenfor programmet? (Nei)	38 %
Øvre grense for hvor mange deltakere programrådgiver kan ha oppfølgingsansvar for?	18 %
Leder har resultatansvar	63 %
Erfaring med bosetting (årlig gj.sn tre siste år)	
Færre enn 15 flyktninger	44 %
Mellom 15 og 50 flyktninger	38 %
Over 50 flyktninger	17 %
Kommunestørrelse	
Små kommuner (under 5000 innbyggere)	34 %
Mellomstore kommuner (mellom 5000 og 20 000 innbyggere)	38 %
Store kommuner (over 20 000 innbyggere)	28 %

* Fra spørreskjema til programrådgivere, N=403.

I det følgende skal vi undersøke hvordan bredden i utdanningsrettede, arbeidsrettede og samfunnsrettede tiltak varierer med kjennetegn ved kommunenes organisering av tilbudet – det vil si med politisk forankring, ledes opplevelse av økonomisk handlefrihet, organisering i eller utenfor NAV og de ansattes arbeidsbetingelser. Vi vil også se på bredden i kommunenes integreringsinnsats i lys av hvor mange personer de har bosatt de siste tre årene. Bredden i utdanningsrettede tiltak er målt gjennom en indeks som går fra 0 til 5, der 0 betyr at lederen av introduksjonsprogrammet har svart at følgende tiltak brukes i liten eller ingen grad: grunnskolefag, grunnskole, fag i videregående skole, realkompetansevurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning. En skår på 5 viser til kommuner som tilbyr samtlige av disse tiltakene i noen eller stor grad. Bredden i arbeidsrettede tiltak er målt gjennom en indeks som går fra 0 til 6, der en 0-skår identifiserer kommuner der lederen av introduksjonsprogrammet opplever at følgende tiltak er lite eller ikke tilgjengelige: arbeidspraksis, AMO-kurs, AMO-kurs tilrettelagt for deltakere med svake norsksferdigheter, yrkesrettet norskopplæring, yrkesopplæring som skal lede fram til kompetanse på nivå med videregående skole for deltakere med

svake norskferdigheter og yrkesprøving. Høyeste skår – 6 – identifiserer kommuner der leder for introduksjonsprogrammet oppgir at alle de arbeidsrettede tiltakene er tilgjengelige. Bredden i tiltakene som skal kvalifisere for samfunnsdeltakelse, er målt gjennom en indeks som går fra 0 til 5, hvor en skår på 5 tilsvarer at leder har oppgitt at programmet, per i dag, har samtlige av følgende tilbud: fysisk aktivitet, foreldreveiledning, kulturaktiviteter, helserelaterte tilbud samt veiledning i rettigheter og plikter som leietaker.

Vi finner at en gjennomsnittlig kommune har tre utdanningsrettede tiltak som brukes i stor eller noen grad, mellom ett og to arbeidsrettede tiltak som er svært eller ganske lett tilgjengelige, og i overkant av tre samfunnsrettede tiltak. Vi skal nå undersøke i hvilken grad og på hvilken måte bredden i kommunenes tiltaksvifte er relatert til kommunenes bosettingsvolum og til introduksjonsprogrammets organisatoriske og politiske forankring, økonomiske handlefrihet og de ansattes arbeidsbetingelser.

Bosettingsvolum

I Norge bosettes flyktninger over hele landet. Dette innebærer at av de 375 kommunene som bosatte flyktninger mellom 2013 og 2015, tok nærmere halvparten av dem imot færre enn 15. Bare 17 prosent av kommunene tok imot flere enn 100 i løpet av denne treårsperioden. Dette betyr i praksis at 75 prosent av flyktningene ble bosatt av 8 prosent av kommunene. Det ville være underlig om ikke bosettingsvolum la noen føringer på innholdet i integreringsarbeidet. Tidligere studier har for eksempel pekt på mulige stordriftsfordeler ved økende bosetting.²³ Flere deltakere kan for eksempel gjøre det enklere å sette sammen grupper etter deltakernes forutsetninger.

I en evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap finner Ramboell (2007) at det er noen områder hvor små kommuner ser ut til å gjøre det bedre. Deres funn indikerer blant annet at det er de største og de minste kommunene som i stor grad opplever å kunne tilpasse opplæringen til deltakernes individuelle forutsetninger (s. 62). Forfatterne mener en mulig årsak til dette mønsteret er at i grupper med få deltakere kommer lærerne tettere på den enkelte og lettere kan tilpasse undervisningen til den enkeltes faglige bakgrunn. I store kommuner vil større grupper åpne for muligheter for å spesialisere undervisningen.

Kommuner som bosetter flere flyktninger, har gjennomgående tilgang på en større bredde av utdannings-, arbeids- og samfunnsrettede tiltak enn kommuner som bosetter få. Kommuner med lavt bosettingsvolum bruker i snitt 2,4 utdanningsrettede tiltak i stor eller noen grad, i kontrast til kommuner med et relativt høyt bosettingsvolum som i snitt bruker 3,4 tiltak. Når det gjelder arbeidsrettede tiltak, opplever ledere i kommuner som har bosatt mer enn 50 flyktninger, i snitt å ha svært eller ganske god

²³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/sec3>

tilgang på i overkant av to tiltak, mens ledere i kommuner som har bosatt færre enn 15, oppgir gjennomsnittlig å ha god tilgang på 1,4 tiltak. Når det gjelder tiltak som skal kvalifisere for samfunnsdeltakelse, tilbyr kommuner med høyere bosettingsvolum et bredere spekter av tiltak enn kommuner med lavere bosettingsvolum. Bredden i den utdannings-, arbeids- og samfunnsrettede tiltaksviften øker også i takt med kommune-størrelse.

Kommunestørrelse og gjennomsnittlig antall bosatte de siste tre årene er høyt korrelert. Og det er igjen verdt å nevne at vi her ikke har kontrollert for andre kjennetegn ved organiseringen eller tatt høyde for forskjellene i kommunale rammebetingelser.

Tabell 3.10 Bredden i tiltaksviftene etter bosettingsvolum. Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 205).

	Utdanningsrettet tiltaksvifte (0-5) Gjennomsnitt: 3	Arbeidsrettet tiltaksvifte (0-6) Gjennomsnitt: 1,7	Samfunnsrettet tiltaksvifte (0-5) Gjennomsnitt: 3,3
Færre enn 15 bosatte	2,4*	1,4*	3*
Mellom 15 og 50 bosatte	3,3*	1,7*	3,6*
Over 50 bosatte	3,4*	2,2*	3,7*

Bosettingsvolumet samvarierer også tydelig med kommunens tilbud av yrkesrettet norskopplæring (tabell 3.11). Mens over 60 prosent av lederne i kommuner som i snitt bosetter over 50 flyktninger årlig, tilbyr yrkesrettet norskopplæring i helse og omsorg og i barnehage/SFO, gjelder dette for henholdsvis 33 og 29 prosent av lederne i kommuner med lav bosetting.

Tabell 3.11 Andel som svarer at det tilbys yrkesrettet norskopplæring i spesifikke bransjer – etter antall bosatte. Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 205.)

	Færre enn 15	Mellom 15 og 50	50 +
Helse og omsorg	33 %	44 %	63 %
Barnehage/SFO	29 %	27 %	63 %
Varehandel	24 %	23 %	57 %
Hotell og restaurant	11 %	12 %	43 %
Renhold	21 %	33 %	54 %
N	89	73	35

Politisk forankring av introduksjonsarbeidet

Tidligere evalueringer har foreslått politisk forankring og økonomisk handlefrihet på ledernivå som mulige suksessfaktorer i introduksjonsarbeidet (Hansen 2006). Eksistensen av en kommunal handlingsplan for introduksjonsarbeidet er en indikator på at arbeidet som foregår på feltet, er politisk forankret.

Introduksjonsledere i kommuner der integreringsarbeidet er politisk forankret gjennom en kommunal plan for integreringsarbeid, oppgir å ha et noe bredere spekter av utdanningsrettede tiltak å velge mellom enn introduksjonsledere i kommuner uten en slik politisk forankring. Disse forskjellene holder seg når vi kontrollerer for kommunistørrelse. Et ensidig søkelys på bredden i tiltaksviftene kan skjule relevante forskjeller mellom kommunene. Kommuner kjennetegnet av god politisk forankring av integreringsarbeidet oppgir for eksempel å gi en større andel av deltakerne tilbud om språkpraksis. Politisk forankring er her målt etter hvorvidt kommunale politikere etterspør rapportering om resultater fra voksenopplæringen. Ledere i kommuner kjennetegnet av god politisk forankring av integreringsarbeidet oppgir også å ha noe bedre tilgang på blant annet arbeidspraksis og yrkesrettet norsk enn kommuner kjennetegnet av lav politisk forankring. De nevnte sammenhengene er imidlertid ikke signifikante når vi kontrollerer for kommunistørrelse. Dette kan til dels skyldes lav N. Sammenhengen mellom politisk forankring og tilgang på arbeiderrettede tiltak er mer uklar. Mens introduksjonsenheter med god politisk forankring har en noe bredere arbeidsrettet tiltaksvifte i mellomstore kommuner, er sammenhengen motsatt i store kommuner. Den samfunnsrettede tiltaksviften er bredere i kommuner med god politisk forankring.

Tabell 3.12 Bredden i tiltaksviftene etter politisk forankring. Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 205).

	Utdanningsrettet (0-5) Gjennomsnitt: 3		Arbeidsrettet (0-6) Gjennomsnitt: 1,7		Samfunnsrettet (0-5) Gjennomsnitt: 3,3	
	Politisk forankring		Politisk forankring		Politisk forankring	
	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei
Små kommuner	3,1*	2,1*	1,4	1,4	3,3*	2,5*
Mellomstore kommuner	3,4*	3*	1,9*	1,4*	3,9*	3,5*
Store kommuner	3,5*	3,3*	1,9*	2,3*	4,1*	3,2*

*signifikant på 5-prosentsnivå

Økonomisk handlefrihet i introduksjonsarbeidet

Vi kan anta at ledere som oppgir at de har mulighet til å kjøpe eksterne tjenester, trolig har et større økonomisk handlingsrom enn ledere som ikke opplever å ha denne muligheten. Økonomisk handlefrihet er målt etter hvordan ledere av introduksjonsprogram har svart på spørsmålet: I hvilken grad har du økonomisk handlefrihet til å henholdsvis

«kjøpe eksterne tjenester i forbindelse med gjennomføring av introduksjonsprogram» og «bruke egne ansatte til å organisere kvalifiserings tiltak for programdeltakere»? Svaralternativene er om man har dette i stor grad, noen grad, liten grad eller ingen grad. Om lag 16 prosent av lederne mener at de i stor grad har mulighet til å kjøpe eksterne tjenester. Til sammenlikning gjaldt dette én av fire mellomledere i 2007. Med andre ord er det færre av lederne som opplever økonomisk handlefrihet i dag enn for ti år siden. Lederne av introduksjonsprogram i kommuner med lav bosetting opplever signifikant større økonomisk handlefrihet enn ledere i kommuner med høy bosetting (69 vs. 38 prosent – stor eller noen grad).

Vi finner at høy økonomisk handlefrihet varierer med bredde i tilbudet. Forskjellene her er ikke store, men kommuner med lav økonomisk handlefrihet oppgir at de har god tilgang på færre arbeidsrettede, utdanningsrettede og samfunnsrettede tiltak enn kommuner med høyere økonomisk handlefrihet. Leders økonomiske handlefrihet kan ha sammenheng med kommunens helhetlige økonomiske situasjon, men det er også tenkelig at opplevd økonomisk handlefrihet henger sammen med måten kommunen har valgt å disponere de statlige midlene på, og følgelig hvor stor handlefrihet leder for introduksjonsprogrammet er gitt innenfor rammene av det statlige tilskuddet.

Tabell 3.13 Bredden i tiltaksviftene etter økonomisk handlefrihet. Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 205).

	Utdanningsrettet (0-5) Gjennomsnitt: 3		Arbeidsrettet (0-6) Gjennomsnitt: 1,7		Samfunnsrettet (0-5) Gjennomsnitt: 3,3	
	Økonomisk handlefrihet		Økonomisk handlefrihet		Økonomisk handlefrihet	
	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei
Små kommuner	2,5*	2,2*	1,3*	1,6*	3*	2,2*
Mellomstore kommuner	3,2*	3*	1,7*	1,2*	3,7*	3,3*
Store kommuner	3,7*	3,2*	2,5*	1,8*	4*	3,3*

*signifikant på 5-prosentsnivå

En større andel av lederne i introduksjonsprogram med god økonomi rapporterer at de har svært eller ganske god tilgang på arbeidspraksis for deltakerne, enn ledere som opplever å ha mindre økonomisk handlefrihet.

Organisering i eller utenfor NAV

Konsekvensene av introduksjonsinnsatsens organisatoriske forankring har fått betydelig oppmerksomhet. Det er imidlertid lite konsensus i forskningen om organisatorisk forankring har noen betydning for kvaliteten av program eller ikke. En studie fra NIBR analyserer betydningen av organisering av introduksjonstilbudet innenfor og utenfor NAV for måloppnåelsen (Tronstad 2015). Det var her ikke mulig å påvise noen klare

sammenhenger mellom organisering i og utenfor NAV og deltakernes resultater. En studie gjennomført av Riksrevisjonen fant imidlertid at samarbeidsformen med NAV var av betydning for hvilke arbeidsrettede tiltak som ble benyttet i introduksjonsprogrammet. Og Ideas2Evidence mener i en evaluering av introduksjonsprogrammet i fem storbyer å finne belegg for at tverrfaglig samarbeid mellom introduksjonssentret og NAV bidrar til en mer effektiv ressursutnyttelse i programmene, og potensielt styrket kvalitet i programmet (2014: 96). Sistnevnte undersøkelse baserer seg på kvalitative intervjuer med et mindre antall informanter ved introduksjonssentrene i de fem storbyene. Hvorvidt dette funnet kan generaliseres til andre kommuner, og andre introduksjonssentre, er usikkert.

Vi finner at introduksjonsledere i program lokalisert i NAV opplever å ha bedre tilgang på arbeidsrettede tiltak enn introduksjonsprogram plassert utenfor NAV. Blant ledere av introduksjonsprogram lagt til NAV oppgir 72 prosent at arbeidspraksis er lett tilgjengelig, mot 56 prosent av lederne av introduksjonsprogram organisert utenfor NAV. Og mens 41 prosent av lederne av introduksjonssentre lagt til NAV oppgir at tilgangen på AMO-kurs er svært eller ganske god, gjelder dette for 17 prosent av lederne på introduksjonssentre lagt til voksenopplæringen eller flyktningtjenesten. Disse forskjellene er statistisk signifikante.

Bredden i den utdanningsrettede tiltaksviften viser seg imidlertid å være smalere i introduksjonssentre lagt til NAV enn introduksjonssentre lagt utenfor NAV. Forskjellene her er ikke store, men statistisk signifikante. Det samme mønsteret finner vi i bruk av tiltak som skal kvalifisere for samfunnsdeltakelse. Her er bredden i tiltaksviften større i kommuner som har lagt integreringsarbeidet utenfor NAV, enn i kommuner hvor introduksjonsprogrammet er lokalisert i NAV.

Tabell 3.14 Bredden i tiltaksviftene etter organisering innenfor og utenfor NAV. Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 205).

	Utdanningsrettet (0-5) Gjennomsnitt: 3		Arbeidsrettet (0-6) Gjennomsnitt: 1,7		Samfunnsrettet (0-5) Gjennomsnitt: 3,3	
	Innenfor NAV	Utenfor NAV	Innenfor NAV	Utenfor NAV	Innenfor NAV	Utenfor NAV
Små kommuner	1,7*	2,7*	1,7*	1,3*	2*	3*
Mellomstore kommuner	2,9*	3,3*	2*	1,3*	3,5*	3,7*
Store kommuner	3,2*	3,5*	2,4*	1,9*	3,1*	4,2*

*signifikant på 5-prosentsnivå

Men i hvilken grad påvirker forhold som hvorvidt introduksjonsprogrammet er lagt inn under NAV, graden av politisk forankring eller økonomisk handlingsrom det faktiske tilbudet som møter deltakerne? I registerdataene over deltakerne har vi informasjon om hvem som har deltatt på henholdsvis arbeidspraksis, språkpraksis og grunnskole i

løpet av programperioden. Hvorvidt introduksjonsarbeidet er lagt til NAV synes å ha liten betydning for deltakernes sannsynlighet for å ha hatt et praksisopphold i løpet av programperioden eller å ha hatt grunnskole som del av programmet. Deltakere i kommuner med en egen handlingsplan for integrering av flyktninger har 30 prosent høyere sannsynlighet for å ha hatt et praksisopphold i løpet av programmet, sammenlignet med deltakere i kommuner hvor en slik handlingsplan ikke foreligger. Her har vi kontrollert for kjønn, om den enkelte er spor 1-deltaker, kommunens sentralitet og andel arbeidsledige i kommunen. Deltakere på introduksjonsprogrammer hvor ledere opplever å ha økonomisk handlingsrom har opp mot fire ganger så stor sannsynlighet for å ha deltatt på arbeidspraksis enn deltakere i kommuner med mindre økonomisk handlingsrom, og 70 prosent større sannsynlighet for å ha deltatt på språkpraksis om vi holder kjønn, spor, kommunens sentralitet og ledighet konstant.

Tabell 3.15 Deltakelse i arbeidspraksis, språkpraksis og grunnskole blant deltakere i introduksjonsprogram med oppstart i 2011. Binær logistisk regresjon.

	Arbeidspraksis		Språkpraksis		Grunnskole	
	Odds Ratio	Sig.	Odds Ratio	Sig.	Odds Ratio	Sig.
Kjennetegn ved organiseringen						
Innenfor NAV	1.07	.52	1.22	.18	.85	.09
Politisk forankring	1.3*	.00	1.26*	.00	1.2	.06
Økonomisk handlingsrom	3.6*	.00	1.7*	.00	1.2*	.04
Kontrollvariabler						
Kvinnelig deltaker	.78*	.00	1.08	.31	.68*	.00
Spor 1 deltaker	.69*	.00	.83	.23	1.1	.317
Sentral kommune	1.15*	.10	.7*	.00	0.76*	.00
Prosent ledige i kommunen	1	.95	.7	.12	1.07	.26
Konstantledd	.35	.00	1.3	.081	.41	.027

*signifikant på 5-prosentsnivå

Lederansvar og regulering av programrådgivernes arbeidsmengde

En dansk evaluering av introduksjonsordningen fant at lederforankring hadde en positiv sammenheng med deltakernes overgang til arbeid (Hansen et al. 2006). I det følgende vil vi se på hvorvidt lederforankring, målt etter om leder for introduksjonsprogrammet har resultatansvar, har betydning for bredden i den utdanningsrettede og arbeidsrettede tiltaksviften. Videre undersøker vi om kommuner hvor ledere oppgir at det er etablert en øvre grense for hvor mange deltakere programrådgivere har ansvar for, har bedre tilgang til og i større grad benytter et bredt spekter av tiltak, enn kommuner hvor en slik grense ikke er etablert.

Her benytter vi oss av den samme indeksen, beskrevet ovenfor, som går fra 0 til 5 etter bruk av utdanningsrettede tiltak og for bredden i bruk av samfunnsrettede tiltak, og fra 0 til 6 etter tilgangen på arbeidsrettede tiltak. Man kunne forvente at sterk lederforankring gir større oppmerksomhet rundt integreringsarbeidet og følgelig bedre tilgang på tiltak for deltakerne. Men i våre data finner vi i liten grad støtte for denne hypotesen. Forskjellen i bredden i tiltaksviftene i kommuner der leder har resultatansvar, sammenliknet med kommuner der leder ikke har et slikt ansvar, er liten og peker til dels i ulike retninger. I mellomstore og store kommuner er den samfunnsrettede tiltaksviften bredere der leder har resultatansvar. Sammenhengen går motsatt i små kommuner, hvor introduksjonsprogram med ledere med resultatansvar har en noe smalere samfunnsrettet tiltaksvifte. Ser vi på den utdanningsrettede tiltaksviften, er den noe bredere i kommuner hvor leder har resultatansvar, med unntak av i mellomstore kommuner, hvor sammenhengen går motsatt vei. Sammenhengen mellom lederansvar og den arbeidsrettede tiltaksviften er kun signifikant for store kommuner, hvor introduksjonsprogram hvor leder ikke har resultatansvar, har større tilgang på arbeidsrettede tiltak. Kommuner som har innført begrensninger på programrådgiveres arbeidsbelastning i form av en øvre grense for hvor mange deltakere de kan ha ansvar for, har en bredere tiltaksvifte enn kommuner hvor slike begrensninger ikke er implementert. Det er kun 35 av kommunene som har innført en slik øvre grense, og det gir følgelig liten mening å bryte ned disse resultatene etter kommunestørrelse.

Tabell 3.16 Bredden i tiltaksviftene etter lederansvar. Kilde: Leder av introduksjonsprogram. (N = 205).

	Utdanningsrettet (0-5) Gjennomsnitt: 3		Arbeidsrettet (0-6) Gjennomsnitt: 1,7		Samfunnsrettet (0-5) Gjennomsnitt: 3,3	
	Leder har resultatansvar		Leder har resultatansvar		Leder har resultatansvar	
	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei
Små kommuner	1,9*	2,8*	1,4	1,4	2,6*	2,8*
Mellomstore kommuner	3*	3,4*	1,6	1,5	3,7*	3,5*
Store kommuner	3,4*	3,2*	2*	2,5*	3,7*	3,3*

*signifikant på 5-prosentsnivå

Oppsummering

- Kommuner som bosetter flere flyktninger, har gjennomgående tilgang på en større bredde av utdannings-, arbeids- og samfunnsrettede tiltak enn kommuner som bosetter få. Imidlertid opplever lederne av introduksjonsprogram i kommuner med lav bosetting en signifikant større økonomisk handlefrihet enn ledere i kommuner med høy bosetting (69 vs. 38 prosent – stor eller noen grad).
- Introduksjonsledere i kommuner der integreringsarbeidet er politisk forankret gjennom en kommunal plan for integreringsarbeid, oppgir å ha et noe bredere spekter av utdanningsrettede tiltak å velge mellom enn introduksjonsledere i kommuner uten en slik politisk forankring. Sammenhengen mellom politisk forankring og tilgang på arbeiderettede tiltak er imidlertid mer uklar. Mens introduksjonsenheter med god politisk forankring har en noe bredere arbeidsrettet tiltaksvifte i mellomstore kommuner, er sammenhengen motsatt i store kommuner. Den samfunnsrettede tiltaksviften er bredere i kommuner med god politisk forankring.
- Vi finner at høy økonomisk handlefrihet varierer med bredde i tilbudet. Forskjellene her er ikke store, men kommuner med lav økonomisk handlefrihet oppgir at de har god tilgang på færre arbeidsrettede, utdanningsrettede og samfunnsrettede tiltak, enn kommuner med høyere økonomisk handlefrihet.
- Introduksjonsledere i program lokalisert i NAV opplever å ha bedre tilgang på arbeidsrettede tiltak enn introduksjonsprogram plassert utenfor NAV. Bredden i den utdanningsrettede tiltaksviften viser seg imidlertid å være smalere der introduksjonsarbeidet er lagt til NAV, enn der det er lagt utenfor NAV. Forskjellene her er ikke store, men statistisk signifikante. Det samme mønsteret finner vi i bruk av tiltak som skal kvalifisere for samfunnsdeltakelse. Her er bredden i tiltaksviften større i kommuner som har lagt integreringsarbeidet utenfor NAV, enn i kommuner hvor introduksjonsarbeidet er lokalisert i NAV.
- Forskjellen i bredden i tiltaksviftene i kommuner der leder har resultatansvar, sammenliknet med kommuner der leder ikke har et slikt ansvar, er liten og peker i til dels ulike retninger.

3.6 Avslutning

Vi har i dette kapittelet kartlagt hvordan introduksjonsarbeidet er organisert i kommunene. Det er store lokale variasjoner med hensyn til hvor introduksjonsarbeidet er organisatorisk forankret, bredden i samarbeidsprofilene samt i hvilken utstrekning integreringsarbeidet er politisk forankret lokalt.

Organisering i eller utenfor NAV. Når det gjelder organisering, kunne man forvente å finne en dreining mot en sterkere arbeidsretting i kommuner som har lagt introduksjonsprogrammet inn under NAV. Det er imidlertid lite konsensus i forskningslitteraturen om plassering av ordningen har noen betydning for kvaliteten av program og deltakeres resultater (Tronstad 2015; Skutlaberg et al. 2014; Riksrevisjonen 2010; Rambøll 2011). Etter NAV-reformen har det blitt mer utbredt å legge introduksjonsarbeidet inn under NAV.²⁴ 41 prosent av kommunene og to av våre casekommuner har valgt denne løsningen. Fra vår casestudie argumenterer ledere innenfor-NAV-kommuner med at det å være en del av NAV-systemet gir lettere tilgang til arbeidstrening, arbeidspraksis og kurstilbud som gis gjennom NAV, samt at det bidrar til å lette overgangen mellom introduksjonsordning og videre oppfølging av deltakerne. Hypotesen om at introduksjonsprogram lagt til NAV fører til en sterkere arbeidsretting av programmet, blir delvis bekreftet i vårt surveymateriale. I kommuner der introduksjonsprogrammet er lagt under NAV opplever ledere i større grad at de har god tilgang til arbeidsrettede tiltak enn ledere i kommuner med en annen organisering. Dette ser imidlertid ut til å gå på bekostning av den utdanningsrettede tiltaksviften. Bredden i den utdanningsrettede tiltaksviften er smalere i introduksjonssentre lagt til NAV enn introduksjonssentre lagt utenfor NAV. Forskjellene her er ikke store, men statistisk signifikante. Det samme mønsteret finner vi i bruk av tiltak som skal kvalifisere for samfunnsdeltakelse. Her er bredden i tiltaksviften større i kommuner som har lagt integreringsarbeidet utenfor NAV, enn i kommuner hvor introduksjonsprogrammet er lokalisert i NAV. Hvorvidt programmet er forankret i NAV har ingen målbar betydning for andelen som deltar i arbeids- eller språkpraksis, eller får grunnskole som del av programmet. Bildet er noe annerledes dersom vi legger programrådgivernes vurdering av kvaliteten på samarbeidet med henholdsvis NAV og VO til grunn. Når vi – i kapittel fem – bruker registerdata for å måle konkret hvor mange av deltakerne i hver kommune som har fått arbeidspraksis som en del av sitt program, har opplevelsen av å ha et godt samarbeid med NAV ingen målbar positiv betydning for antallet som mottar arbeidspraksis, men ser ut til å ha negativ betydning for hvor mange som får språkpraksis eller grunnskole. Dersom en høy andel av programrådgiverne opplever at de har et godt samarbeid med voksen-

²⁴ Riksrevisjonen fant i 2010 at rundt halvparten av kommunene hadde lagt introduksjonsordningen innunder NAV, mens Rambøll (2011) fant at 43 prosent av kommunene hadde lagt ansvaret for introduksjonsordningen til NAV.

opplæringen, øker sannsynligheten for bruk av både arbeidspraksis, språkpraksis og grunnskole (se tabell 5.10).

Vi finner imidlertid at der introduksjonsarbeidet er lagt til NAV, er det en marginalt, men signifikant smalere samarbeidsprofil enn der introduksjonsarbeidet er lagt utenfor NAV. Om vi holder kommunestørrelse konstant, blir forskjellen i samarbeidsprofil mellom innenfor-NAV-kommuner og utenfor-NAV-kommuner mer markant i de mellomstore og store kommunene. I små kommuner blir forskjellene mindre, med motsatt fortegn. Små kommuner som har lagt introduksjonsarbeidet til NAV, har en bredere samarbeidsprofil enn små kommuner som har lagt arbeidet utenfor NAV.

Surveydataene tyder også på at samarbeidet mellom introduksjonsprogram og voksenopplæring i innenfor-NAV-kommuner er mindre enn i utenfor-NAV-kommuner. Programrådgivere som ikke er ansatt i NAV, oppgir hyppigere kontakt med norsklærer i forbindelse med deltakernes program enn programrådgivere ansatt i NAV. Tilsvarende er det på ledernivå: Mens halvparten av lederne av introduksjonsprogram i utenfor-NAV-kommuner beskriver samarbeidet med voksenopplæringen som svært godt når det gjelder å tilrettelegge for arbeidspraksis, sier kun 22 prosent av lederne ved introduksjonsprogram lagt til NAV det samme.

Samarbeidsrelasjoner. Introduksjonsordningen forutsetter et nært samarbeid mellom den lokale enheten hvor programrådgivere er ansatt, og den lokale enheten som tilbyr undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Det forutsetter også samarbeid med helse- og utdanningsmyndigheter lokalt, med ulike deler av NAV, med frivillige og med private og offentlige arbeidsgivere. Vi finner, basert på casestudien, at ledelse og økonomiforvaltning varierer. I en av casekommunene er de ulike delene av introduksjonstilbudet nærmest totalintegret gjennom en felles leder, samlokalisering av programrådgivere og lærere – og helsesøster, og i tillegg forvaltes statlige introduksjonstilskudd av felles leder. Andre kommuner har felles leder, men ikke samme fullstendige integrasjon, mens en tredje variant er at introduksjonsprogram og norsk og samfunnskunnskap i praksis er organisert som to parallelle løp med hver sine ledere, lokalisering og budsjettering – men med krav om samarbeid. Vi har ikke i surveyundersøkelsen stilt spørsmål som gjør det mulig å si noe om utbredelsen av grad av samordning av ledelse og økonomiforvaltning, ei heller om konsekvensene av slike variasjoner i organisering for tilbudet som gis. I casestudien er det, blant ledere, ulike syn på om det mest effektive er samarbeid på tvers av sektorer og tjenester eller samordning av ulike tjenester under en felles introduksjonsledelse.

Overordnet finner vi en tendens til at kommuner hvor tilbudet er politisk forankret gjennom en plan for integrering, der leder rapporterer om god økonomisk handlefrihet og der leder har resultatansvar, har en bredere og noe sterkere samarbeidsprofil enn det som finnes i kommuner som ikke har dette. Samarbeidsprofilen er svakest i de minste kommunene og kommunene som har liten erfaring med bosetting av flyktninger. Det er en lavere andel i disse kommunene som oppgir å ha et tett samarbeid med aktører som

NAV, grunnskolen, videregående skole og frivillige aktører. Det er verdt å understreke at vi i disse analysene ikke har kontrollert for øvrige potensielt relevante forhold ved kommunene. Trolig vil andre trekk ved kommunen kunne påvirke bredden i tiltaks- viften og potensielle samarbeidspartnere i den lokale konteksten.

Politisk prioritering. En høy politisk prioritering av introduksjonsarbeidet er blitt trukket fram som et mulig suksesskriterium for integreringsarbeidet (Hansen et al. 2006; Rosdahl 2004; Berg 1996; Skutlaberg et al. 2014). I overkant av én av tre ledere for introduksjonsprogrammet oppgir at kommunen har en egen handlingsplan for integrering av flyktninger. En større andel av lederne for introduksjonsprogram lokalisert i store kommuner, og i kommuner med høyt bosettingsvolum, oppgir at kommunen har en egen handlingsplan, enn ledere fra små kommuner og kommuner som bosetter færre. Det synes å være slik at politisk ledelse i de kommunene som har mål og planer, også i praksis etterspør hvordan det går med dette arbeidet. Bare to av de fem kommunene og den ene bydelen som inngår i casestudien, har forankret arbeidet med introduksjonsprogrammet politisk. I begge kommunene framheves betydningen av å ha slik forankring. Det pekes særlig på at dette bidrar til at det å bosette og integrere flyktninger og asylsøkere i kommunen blir hele lokalsamfunnets ansvar, og ikke noe som kan overlates til virksomheten som har ansvaret for introduksjonsprogrammet. Dette gjenspeiles til dels i surveymaterialet. Kommuner der introduksjonsarbeidet har fått en politisk forankring har en bredere samarbeidsprofil enn kommuner som ikke har forankret integreringsarbeidet i kommunale planer. Disse kommunene rapporterer også å ha tilgang på et bredere spekter av utdannings- og samfunnsrettede tiltak. Forskjellene ser ikke ut til å være styrt av kommunestørrelse. Hva som er den eventuelle sammenhengen mellom politisk forankring og tilgang på arbeidsrettede tiltak er imidlertid mer uklart. Mens introduksjonsenheter med god politisk forankring har en noe bredere arbeidsrettet tiltaksvifte i mellomstore kommuner, er sammenhengen motsatt i store kommuner.

Økonomisk handlefrihet. Vi finner indikasjoner på at ledernes økonomisk handlefrihet innenfor introduksjonsprogrammet påvirker bredden i tiltaksviften. Forskjellene er ikke store, men peker likevel i retning av at kommuner med lav økonomisk handlefrihet i mindre grad enn andre har det de beskriver som «god tilgang» på ulike arbeidsrettede-, utdanningsrettede- og samfunnsrettede tiltak. Økonomisk handlefrihet ser videre ut til å henge sammen med det faktiske tilbudet som møter deltakerne. Deltakere i program der ledere opplever å ha økonomisk handlingsrom har opp mot fire ganger så stor sannsynlighet for å ha deltatt i arbeidspraksis enn deltakere i kommuner med mindre økonomisk handlingsrom, og 70 prosent større sannsynlighet for å ha deltatt i språkpraksis om vi holder kjønn, spor, kommunens sentralitet og ledighet konstant.

Generalister og spesialister. Majoriteten av programrådgiverne har et helhetlig ansvar for deltakernes kvalifisering – for etableringen av og oppfølgingen av deltakernes individuelle plan. Nær 65 prosent av programrådgiverne opplever selv at arbeidsbelastningen

deres er for stor. Mens noen kommuner har satt en øvre grense for antall deltakere per programrådgiver, oppgir flertallet av ledere ved introduksjonsprogrammet at de ikke opererer med en slik grense.

Programinnhold. Ifølge spørreundersøkelsen blant lederne for introduksjonsprogrammet mener 80 prosent at de leverer et heldagsprogram til over 75 prosent av deltakerne. 86 prosent rapporterer at over 75 prosent får tilbud om helårsprogram. Det er med andre ord over 20 prosent av kommunene som ikke tilfredsstiller kravet om å tilby heldagstilbud til deltakerne, og over 15 prosent som ikke møter kravet om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig. Kommuner med lavere bosetting møter i større grad disse kravene enn kommuner med høyere bosetting. Det er også nedfelt i loven at hver enkelt deltaker skal ha sin individuelle plan, noe som fordrer bredde i det lokale tilbudet. For noen kommuner er dette en klar utfordring. Det synes særlig å være vansker med å få på plass tilbud om praksis for deltakere med lite skoleerfaring og svake norskferdigheter. Dette er funn casestudiene gir mulighet til å utforske videre. Intervjuer og gruppesamtaler med ledere, programrådgivere og lærere viser en utbredt tendens til å beskrive tilbudet til deltakere med lite skoleerfaring som utilstrekkelig. Det problematiseres at alle deltakere i introduksjonsordningen i utgangspunktet har et like langt opplærings- og kvalifiseringsløp. Og det problematiseres særlig hva slags undervisningsopplegg som gis deltakere med lite eller ingen utdanning fra før, og mulighetene til å bruke praksis som del av utdanningen. Flere er av den oppfatning at å forlenge introduksjonstiden for de uten utdanning antakelig ikke i seg selv vil gi bedre resultater. Undervisnings- og kvalifiseringsopplegget som sådan bør endres. Lærere har ulik tilnærming til hva slags motivasjons- og undervisningsmetoder som fungerer best. Og det er ulike rammebetingelser lokalt når det gjelder hva slags undervisningsopplegg som kan iverksettes fra voksenopplæringens og den enkelte lærers side. Det er imidlertid bred enighet om betydningen av praksis som del av opplæring og kvalifisering. Og her er flere eksempler på casekommuner som setter i verk praksistiltak i regi av introduksjonsordningen, slik at også de med svake norskferdigheter får en form for språkpraksis. Dette er deltakere det erfares at er vanskelige å få utplassert i arbeidslivet. I en av casekommunene har de organisert arbeidet med å skaffe til veie praksis i et eget praksisteam som får på plass samarbeidsavtaler med lokale offentlige og private arbeidsgivere, og der de i tillegg organiserer utplassering i disse ved at deltakere søker og innkalles til intervjuer – mest mulig lik en ordinær søkeprosess i arbeidslivet. Dette erfares som viktig både for å få på plass praksismuligheter for alle deltakere, for å øke statusen til praksis blant deltakere og for å øke andelen gode matcher mellom deltaker og praksisvirksomhet.

En annen utfordring som synliggjøres i casestudien, er at det er vanskelig å få satt introdeltakere på et løp som gir formell kvalifisering – for eksempel i form av et fagbrev. Dette krever i mange sammenhenger både grunnskoleutdanning og et videregående i Norge, noe som gjør at dette vil ta svært lang tid – selv om det påbegynnes som del av

introduksjonsordningen. I en av casekommunene har de etablert forsøk med et fagopplæringsløp for helsefag der det legges vekt på personlig egnethet ved inntak (ikke bestått grunnskole eller bestemte norskprøver), der undervisning og praksis kombineres gjennom hele utdanningsløpet, og der kommunen forplikter seg til å gi nødvendige praksismuligheter. Erfaringene så langt er gode, spørsmålet er om et slik alternativt løp kan etableres som noe mer enn et lokalt forsøksprosjekt.

4 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap har vært gjenstand for vesentlig færre kartlegginger og evalueringer enn introduksjonsprogrammet har. Det er likevel godt dokumentert at det også her foreligger betydelig kommunal variasjon i hvordan ordningen er organisert. Dette gjelder faktorer som hvilke aktører kommunene samarbeider med om opplæringstilbud, i hvilken grad samarbeidsrelasjonene fungerer godt, hva slags tilbud som gis om norskopplæring (er det for eksempel alfabetiseringsgrupper, tilbud med rask progresjon, tilbud om språkpraksis), hvordan gruppene er sammensatte, og hvordan samfunnskunnskapsopplæringen gjennomføres (Birkeland et al. 2015). Vi vet også at utdanningsnivået blant lærere i voksenopplæringen er gjennomgående høyt, men at nær halvparten av lærerne som underviser i norsk for voksne innvandrere, likevel mangler formell kompetanse i norsk som andrespråk (Berg 2015). Vi vet samtidig at resultater av opplæringen – målt som beståtte avsluttende prøver – er varierende. En studie fra 2013 (før avsluttende prøver ble obligatorisk) viste en økende tendens til at deltakerne avla avsluttende prøver, og at andelen som besto, var større i de muntlige prøvene enn de skriftlige prøvene. Kvinner og høyt utdannede hadde gjennomgående de beste resultatene (Einarsen 2013). Vi vet imidlertid lite om hvordan ulike måter å organisere opplæringen på potensielt påvirker tilbudet som møter deltakerne, eller hvordan innholdet i og organiseringen av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap påvirker tendensen til beståtte prøver. Vi vet med andre ord lite om hva slags opplæringsopplegg som fungerer best.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan tilbudet om norsk og samfunnskunnskap er organisert og implementert i kommunene. Kapitlet er organisert i fire deler:

- sammensetningen av deltakerne i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere
- organisering og samarbeid i norskopplæringen
- tilgjengelig tilbud om norskopplæring i kommunene
- individuell tilpasning av opplæringen

Temaer som vil berøres, er hvilke erfaringer ledere og lærere har med valg av ulike læremidler for ulike deltakergrupper, hvordan de svakeste (med minst forkunnskaper)

ivaretas kontra de sterkeste deltakerne, framgangsmåter i samfunnskunnskapsopp-læringen, samarbeidspartnere og kommunal organisering. Avslutningsvis drøfter vi potensielle sammenhenger mellom hvordan de ulike opplæringsenhetene er organisert, og tilbudet som møter deltakerne. Hvordan dette i neste omgang påvirker deltakernes resultater, er tema i kapittel 9.

Tabell 4.1 Deskriptive karakteristikk 2015/2016. Leder av voksenopplæring. (N = 196).

Politisk forankring (helt enig i at..)	
Opplæringstilbudet er forankret i kommunale planer	34 %
Det er etablert resultatmål for opplæringen	27 %
Kommunale politikere etterspør resultater	18 %
Antall deltakere	
Færre enn 30 deltakere	27 %
30-99 deltakere	33 %
100-199 deltakere	19 %
Over 200 deltakere	21 %
Erfaring med flyktninger (gj.sn tre siste år)	
Færre enn 15 flyktninger	39 %
Mellom 15 og 50 flyktninger	47 %
Over 50 flyktninger	14 %
Kommunestørrelse	
Små kommuner	41 %
Mellomstore kommuner	39 %
Store kommuner	20 %

4.1 Sammensetningen av deltakere

Som vi var inne på i innledningskapittelet, tilbys norskopplæring og samfunnskunnskap til et bredere spekter av innvandrere enn kun dem som deltar i introduksjonsprogrammet. Norskopplæringen omfatter norsk for asylsøkere, for introduksjonsdeltakere, for andre deltakere med rett og/eller plikt til opplæring samt øvrige betalingsdeltakere. I 2015 var det 17 940 deltakere i introduksjonsprogrammet og 37 103 deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette representerer en økning i det samlede antallet deltakere i norskopplæring på 2,4 prosent fra 2014. Mange nasjonaliteter er representert i målgruppa, hvorav de største gruppene kommer fra Eritrea, Somalia og Syria. Til sammen utgjorde deltakere fra disse tre landene 45 prosent av deltakermassen i 2015. Mens menn er i overvekt på introduksjonsprogrammet, er det flere kvinnelige enn mannlige deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kjønnssammensetningen er imidlertid ikke så skjev her, kvinner utgjør 53 prosent, mens menn utgjør

47 prosent av deltakerne. Ikke overraskende er en majoritet av deltakerne bosatt i de store byene, flest i Oslo, etterfulgt av Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand.²⁵

En overvekt av deltakerne i norskopplæring har ikke rett til introduksjonsprogram, men rett og plikt til norskopplæring. Over 90 prosent av rektorene i utvalget oppgir at de tilbyr undervisning til introduksjonsdeltakere, mens en tilsvarende andel oppgir at de tilbyr undervisning til deltakere som ikke er i introduksjonsprogram, men har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. 65 prosent har deltakere med plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men ikke rett til slik opplæring, i underkant av halvparten gir undervisning til asylsøkere, og opp mot 80 prosent har øvrige betalingsdeltakere på opplæringssettet.

Tabell 4.2 Andel opplæringssteder som tilbyr undervisning til ulike deltakergrupper. Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 196).

Asylsøkere	44
Deltakere med plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men ikke rett til slik opplæring	65
Deltakere med rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men ikke plikt	73
Øvrige betalingsdeltakere	79
Deltakere med introduksjonsprogram	94
Deltakere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (ikke i introduksjonsprogram)	94

Av de ulike rettighetsgruppene som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er personer med rett og plikt den klart største. Dette gjelder som tidligere nevnt flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag eller kollektiv beskyttelse og familiegjenforente med disse gruppene og familiegjenforente med norske og nordiske borgere. Personer som har plikt til å delta, men ikke rett, utgjør en mindre andel og består av arbeidsinnvandrere fra utenfor EØS-/EFTA-regelverket og familiegjenforente med disse. Ytterligere er det en liten andel som kun har rett. Dette er personer som har samme oppholdsgrunnlag som gruppa med rett og plikt, men som er over 55 år. Det er verdt å bemerke at denne aldersgrensen er opphevet, men gjelder for kohortene som omfattes av vår undersøkelse.²⁶ Blant deltakere som startet i norskopplæring med enten rett eller plikt eller rett og plikt etter introduksjonsloven i årene mellom 2007 og 2011, utgjør rett og plikt-gruppa 90 prosent av deltakerne, personer med kun plikt utgjør 9 prosent, og personer med kun rett utgjør 1,4 prosent av deltakergruppa.

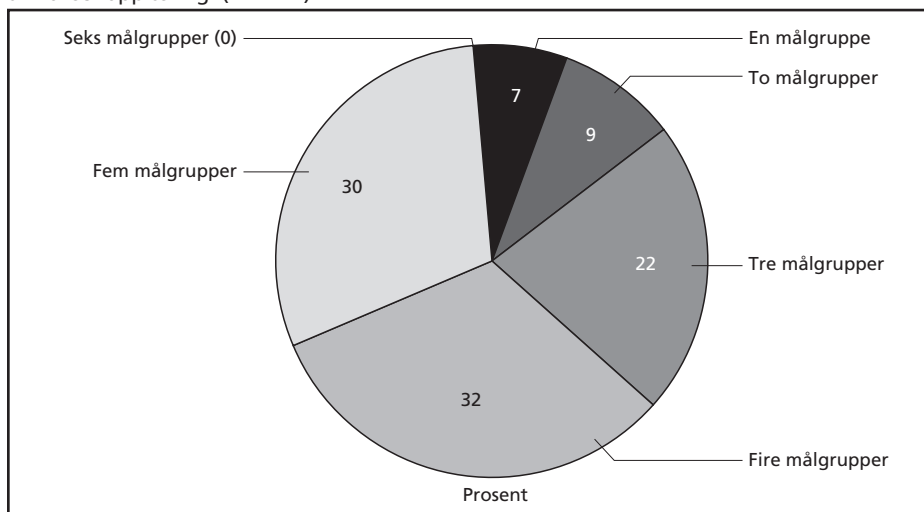
De aller fleste opplæringsstedene tilbyr opplæring til mange rettighetsgrupper. Et mindretall av kommunene tilbyr undervisning til færre enn tre kategorier deltakere. Tre av fem kommuner gir undervisning til mellom fire og fem ulike rettighetsgrupper.

²⁵ <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/nopplinnv>

²⁶ https://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/hvem-har-rett-til-hva-slags-opplaring/#title_1

Små kommuner samt kommuner med lavere bosetting har færre deltakergrupper på opplæringssentret enn store kommuner med høyere bosettingstall.

Figur 4.1 Antall målgrupper som tilbys undervisning på voksenopplæringssettret. Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 217).



Det er lite som tyder på at deltakernes ulike rettighetsstatuser påvirker hvordan undervisningen er organisert. Majoriteten av kommunene fordeler deltakerne i grupper etter spor eller kombinasjoner av spor. Kun 9 prosent av kommunene deler inn deltakerne etter rettighet. Imidlertid har deltakerne på introduksjonsprogram et mer omfattende tilbud enn deltakere med kun rett og plikt. Flere opplæringssteder finner for eksempel språkpraksisplasser kun til deltakere som går på introduksjonsprogrammet. Deltakerne som starter opp i norskopplæringen, har svært ulike forutsetninger. Rettighetsstatusen til den enkelte deltaker er mindre relevant når det kommer til hvilken type opplæring ulike deltakere har behov for. Et viktig prinsipp i opplæring i norsk og samfunnskunnskap er, i likhet med all grunnopplæring, at den skal være tilpasset deltakernes forutsetninger og behov. Flere studier tyder på at opplæringsstedene ikke lykkes godt nok med å tilrettelegge opplæringen etter deltakernes individuelle behov (Berge et al. 2017; Arnesen et al. 2015). Målet med norskopplæringen er at deltakerne skal nå et ferdighetsnivå som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i videre utdanning, i arbeid og i samfunnslivet for øvrig. Derfor kartlegges deltakerne før oppstart, og basert på hvor mye utdanning de har fra før, plasseres de på ett av tre spor med ulik tilrettelegging og progresjon i norskopplæringen. Spor 1 er tilrettelagt for deltakere med liten eller ingen skolegang fra før – sporet er delt inn i en alfabetiseringsmodul og i ordinær språkopplæring. Spor 2 er for deltakere som har en del skolegang og derfor kan bruke skriftspråket som redskap for læring, mens

spor 3 er tilrettelagt for deltakere med god allmennutdanning (VOX 2012)²⁷ (se også kapittel 1). Deltakere i introduksjonsordningen skiller seg fra personer som kun deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, ved at flere plasseres på spor 1, særlig blant kvinnene. Samtidig er det langt færre spor 3-deltakere.

Majoriteten av deltakere i introduksjonsprogram plasseres på spor 2. Resten av deltakergruppa fordeler seg jevnt mellom spor 1 og spor 3 og utgjør hver for seg 20 prosent av deltakerne. Blant spor 1-deltakerne finner vi som nevnt gruppa av alfabetiseringsdeltakere. Denne gruppa utgjør 5 prosent av totaltallet.²⁸ 62 prosent av rektorene oppgir at de tilbyr egne alfabetiseringskurs. Opp mot 80 prosent av rektorene i utvalget oppgir at de tilbyr opplæring tilrettelagt for deltakere på spor 1 og 2, mens 57 prosent gir opplæring til deltakere på spor 3.

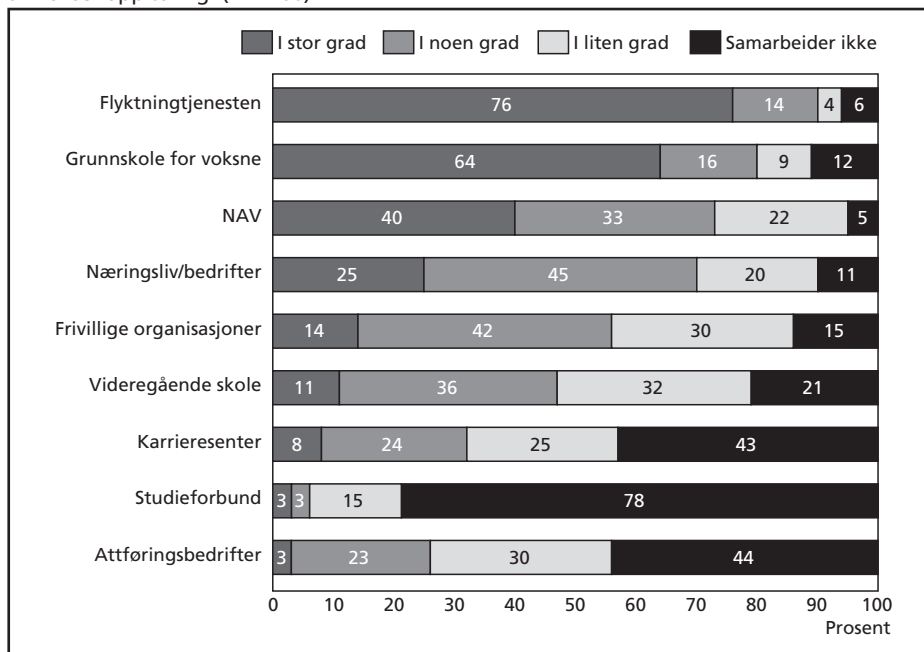
4.2 Samarbeid og samarbeidsrelasjoner

Lærerne på opplæringsenhetene er avhengige av drahjelp fra andre aktører for å sikre kontinuitet i norskopplæringa og sørge for at deltakerne får størst mulig utbytte av opplæringen og potensielt andre aktiviteter de inngår i. En god dialog med NAV er relevant for å skape sammenheng mellom norskopplæringen og andre aktiviteter som for eksempel yrkesrettede norskkurs. Arbeidet med å sy sammen et opplæringsløp for deltakerne på introduksjonsprogrammet fordrer samarbeid mellom lærer og programrådgiver. Grunnskolen blir aktuell for deltakere som skal ha kombinasjonsløp. Og i likhet med introduksjonsenhetene er opplæringssentrene avhengige av lokale arbeidsgivere for å finne egnede praksisplasser til deltakere. De viktigste samarbeidspartnerne for opplæringssentrene er, ifølge rektorene, flyktningtjenesten, grunnskole for voksne og NAV. Opp mot fire av fem rektorer oppgir at de samarbeider mye med flyktningtjenesten, tre av fem samarbeider i stor grad med grunnskole for voksne, og to av fem samarbeider i stor grad med NAV. Lokale frivillige organisasjoner er imidlertid mindre til stede som samarbeidspartnere, ifølge rektorene. Det samme gjelder samarbeid med videregående skole, karrieresenter og studieforbund. Samarbeid med grunnskole og NAV er, ifølge rektorene, tettere i store kommuner enn mindre kommuner. Til tross for at majoriteten av rektorene er relativt samstemte om hvilke aktører som fremstår som de viktigste samarbeidspartnerne, er det større variasjon knyttet til hvor omfattende samarbeidet er, og hvilken form det tar.

²⁷ Lovdata: forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-04-19-358>

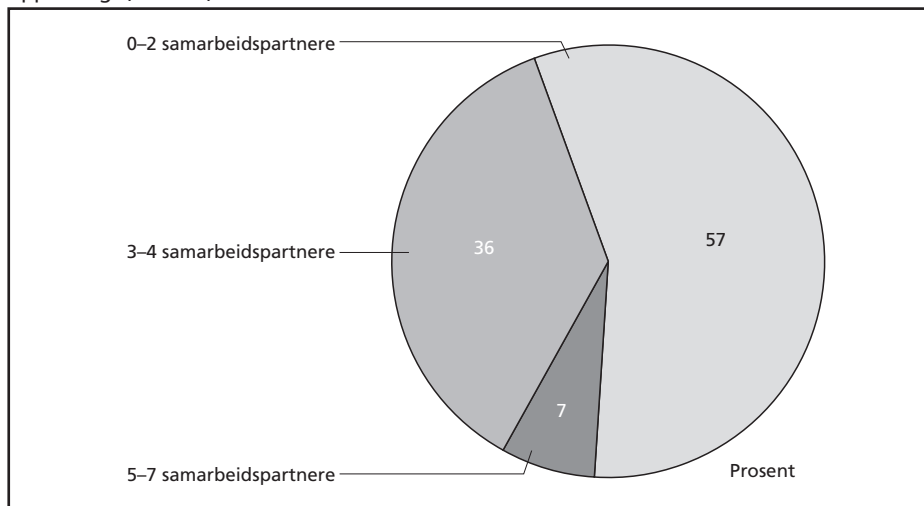
²⁸ Tall fra kilde i Kompetanse Norge.

Figur 4.2 Samarbeidspartnere for voksenopplæringen, etter samarbeidets omfang. Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 200).



Hvor mange samarbeidspartnere opplæringssettene involverer, og hvor omfattende samarbeidet er, kan gi oss en indikasjon på bredden i samarbeidsprofilen. Bredden i samarbeidsprofilen er målt etter hvor mange samarbeidspartnere rektorene oppgir å i stor grad samarbeide med. Indeksen går fra null til sju, og majoriteten av kommunene har en middels bred samarbeidsprofil og samarbeider i stor grad med mellom to og tre aktører. En overvekt av kommunene kjennetegnes av en smal samarbeidsprofil, mens to av fem kan plasseres i det vi har betegnet som en mellomstor samarbeidsprofil, der rektorene oppgir at de samarbeider i stor grad med mellom tre og fire aktører. 7 prosent av kommunene faller i kategorien «bred samarbeidsprofil», med stor grad av samarbeid med mellom fem og sju aktører. Bredden i samarbeidsprofilen øker i takt med kommunestørrelsen. Og kommuner som over tid bosetter flere, har en bredere samarbeidsprofil enn kommuner som har bosatt færre.

Figur 4.3 Antall samarbeidspartnere det samarbeides med i stor grad. Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 162).



50 prosent av rektorene mener at det er et godt samarbeid mellom dem som har ansvar for kommunens introduksjonsprogram, og opplæringsstedet. Det er imidlertid en mindre andel av rektorene som i stor grad kan si seg enige i at samarbeidet mellom NAV og opplæringsstedet er godt. Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at i overkant av 40 prosent av introduksjonsprogrammene forvaltes av NAV. Blant samarbeidsutfordringene trekker rektorene fram at NAV kommer for sent på banen og viser lite interesse for deltakerne før de er ferdige med introduksjonsprogrammet. Flere peker også på en manglende formalisering av samarbeidet, ingen faste møtearenaer eller kontaktpersoner. En av rektorene beskriver samarbeidsutfordringene:

«NAV virker ikke til å være kjent med sitt ansvar i arbeidet rundt introduksjonsdeltakerne. De har ikke tid til møter, viser ingen interesse for å delta i utvikling av introduksjonsprogrammet, tar seg ikke tid og ser ikke på gruppa som en del av deres ansvar. Ikke før de er blitt 'navere'».

For deltakerne som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap som del av introduksjonsprogrammet, har både lærerne og programrådgiverne viktige roller i kvalifiseringsløpet. Graden av samarbeid mellom disse to partene kan få betydelige konsekvenser for innholdet i den enkeltes program. Fra spørreskjemaet til lærerne er det et tydelig mønster at kontakten mellom lærer og programrådgiver er mindre hyppig i store kommuner enn i små kommuner. Mens 77 prosent av lærerne i små kommuner oppgir å være i kontakt med programrådgivere om deres deltakere månedlig eller hyppigere, gjelder dette for kun 34 prosent av lærere i store kommuner. Og mens to av fem av lærerne ansatt på opplæringssentre i små kommuner oppgir å ha ukentlig kontakt

med programrådgivere, sier færre enn én av ti av lærerne i de store kommunene det samme. Imidlertid finner vi ingen signifikant forskjell når det gjelder hvorvidt lærerne i store og små kommuner opplever at samarbeidet med deltakernes programrådgiver er tilstrekkelig. Mens 65 prosent av lærerne i små kommuner opplever at samarbeidet er tilstrekkelig, gjelder dette for 62 prosent av lærerne i store kommuner. Én av tre lærere opplever med andre ord at samarbeidet med programrådgiver ikke er tilstrekkelig.

En mulig hypotese er at det er enklere å få til gode samarbeidsrelasjoner i kommuner hvor integreringsarbeidet har høy politisk prioritet. Vi har undersøkt hvordan bredden i samarbeidsprofilen til de ulike opplæringssettene varierer etter grad av politisk forankring. Samarbeidsprofilen er målt etter en indeks som strekker seg fra null til ni, hvor en skår på ni betyr at lederen av opplæringssettet mener å samarbeide i stor grad med følgende aktører: grunnskole for voksne, videregående skole, flykningtjenesten, studieforbund, NAV, attføringsbedrifter, frivillige organisasjoner, næringsliv/bedrifter og karrieresenter. En gjennomsnittlig kommune oppgir å samarbeide i stor grad med mellom to og tre av de nevnte aktørene. Ingen av rektorene oppgir at de samarbeider i stor grad med samtlige av aktørene.

Vi finner at samarbeidsprofilene er signifikant høyere i kommuner hvor opplæringstilbudet har høy politisk prioritet. På opplæringssette hvor rektorene opplever at tilbudet er godt forankret i kommunale planer, hvor det er etablert resultatmål for opplæringen i kommunen og kommunale politikere etterspør rapportering om resultater, er samarbeidsprofilene signifikant bredere. Denne sammenhengen holder seg også når vi kontrollerer for kommunestørrelse.

Tabell 4.3 Samarbeidsprofil etter politisk forankring. Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 162).

	Samarbeidsprofil (0-9), Gjennomsnitt: 2,4					
	Kommunal handlingsplan		Etablert resultatmål		Etterspør resultater	
	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei
Små kommuner	2*	1,7*	2,4*	1,8*	2,8*	1,7*
Mellomstore kommuner	2,7*	2,3*	3,1*	2,1*	2,8*	2,4*
Store kommuner	3,6*	2,8*	3,8*	2,8*	3,9*	2,8*

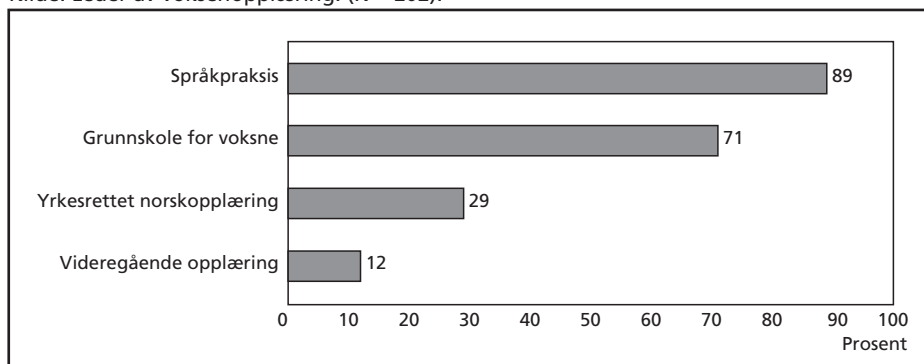
*signifikant på 5-prosentsnivå

4.3 Tiltak i introduksjonsprogrammet

En rekke ulike tiltak i introduksjonsprogrammet kan tas i bruk som del av eller et tillegg til norskopplæringen. Språkpraksis, som er en metode i norskopplæringen, og grunnskole er, ifølge rektorene selv, to av de mest vanlige. Dette gjelder som nevnt i større grad

deltakere som har norskopplæring som en del av introduksjonsprogrammet. 90 prosent av kommunene oppgir å bruke språkpraksis som del av opplæringen. Grunnskole er også i bruk på majoriteten av opplæringssentrene, mens både yrkesrettet opplæring og videregående opplæring er mindre utbredt. Det er viktig å understreke at svarene i figur 4.4 ikke viser i hvor stor grad deltakerne i opplæring i norsk og samfunnskunnskap får et tilbud om eller faktisk har deltatt på de ulike opplæringstilbudene. Figuren gjenspeiler kun hvorvidt de ulike tilbudene er i bruk på opplæringsenheten. Vi vet for eksempel fra administrative registre at det er svært store lokale variasjoner i hvilken grad grunnskole for voksne er i bruk. Kun 12 prosent av rektorene svarer bekreftende på at videregående opplæring er i bruk på opplæringsstedet. Kommuner kjennetegnet av politisk forankring av integreringsarbeidet oppgir å ha noe bedre tilgang på yrkesrettet norsk, og en større andel av deltakerne får tilbud om språkpraksis i kommuner hvor opplæringsarbeidet er politisk forankret, her målt etter hvorvidt kommunale politikere etterspør rapportering om resultater fra voksenopplæringen. Yrkesrettet norsk er en form for arbeidsretting av norskopplæringen, hvor deltakerne lærer ord, uttrykk og språklige ferdigheter som er viktige i et gitt yrke (Gregersen & Sletten 2015:21). Vi finner samtidig en større bredde i tiltaksviften i kommuner hvor arbeidet med norskopplæring for flyktninger er politisk forankret på lokalt nivå. En større andel av disse tilbyr grunnskole for voksne (85 vs. 61 %) og yrkesrettet norskopplæring rettet mot spesielle yrker eller fag (44 vs. 17 %) og språkpraksis (95 vs. 84 %).

Figur 4.4 Svar på spørsmålet: Hvilke av disse opplæringstilbudene er i bruk på opplæringsstedet? Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 202).



90 prosent av skolelederne hevder å bruke språkpraksis i opplæringen. Av lærerne er det 80 prosent som har hatt noen av sine deltakere på språkpraksis. Men dette tiltaket kan ta ulike former. Kommunene følger for eksempel ulike praksiser når det gjelder hvorvidt det stilles krav om et visst nivå på muntlige eller skriftlige norskerferdigheter før deltakerne får delta på praksis. Som vi var inne på i kapittel 3, argumenterte flere av lærerne fra casestudien for at det er avgjørende med et visst ferdighetsnivå før

deltakerne kan nyttiggjøre seg av praksis ute i en virksomhet. Vender vi blikket til surveyen, oppgir en majoritet av lærerne at det stilles krav til muntlige ferdigheter før deltakerne får tilbud om språkpraksis utenfor opplæringsstedet. 14 prosent av lærerne i utvalget oppgir at det stilles krav til både muntlige og skriftlige ferdigheter. En større andel av lærerne i store kommuner stiller både muntlige og skriftlige ferdighetskrav til deltakerne enn lærerne i små kommuner.

Opparbeidede norskerferdigheter er imidlertid ikke det eneste forholdet som kan tenkes å påvirke hvor mye deltakerne får ut av et praksisopphold. De kommunale opplæringsenhetene varierer også i hvilken grad de følger opp den enkelte deltaker på språkpraksis. Når vi spør lærerne som har hatt noen av sine deltakere på språkpraksis (disse utgjør 80 prosent), om de pleier å besøke deltakerne ute på praksisplassen, oppgir 64 prosent at de vanligvis ikke er på besøk på språkpraksisplassen i løpet av praksisperioden. Forskjellene mellom store og små kommuner er marginale her. Blant lærerne som oppgir at de besøker deltakerne ute på språkpraksisen, er det vanligste å gjøre slike besøk månedlig. 23 prosent av lærerne som er ute på språkpraksisplassene, sier at de gjør dette annenhver uke. Disse praksisbesøkene kan bestå av ulike ting, men det vanligste er, ifølge lærerne, at de har samtaler med deltaker og arbeidsgiver. 44 prosent oppgir at de observerer deltaker, og en tilsvarende andel jobber sammen med deltaker med vokabular og aktuelle språkstrukturer. 19 prosent av lærerne driver undervisning på praksisstedet.

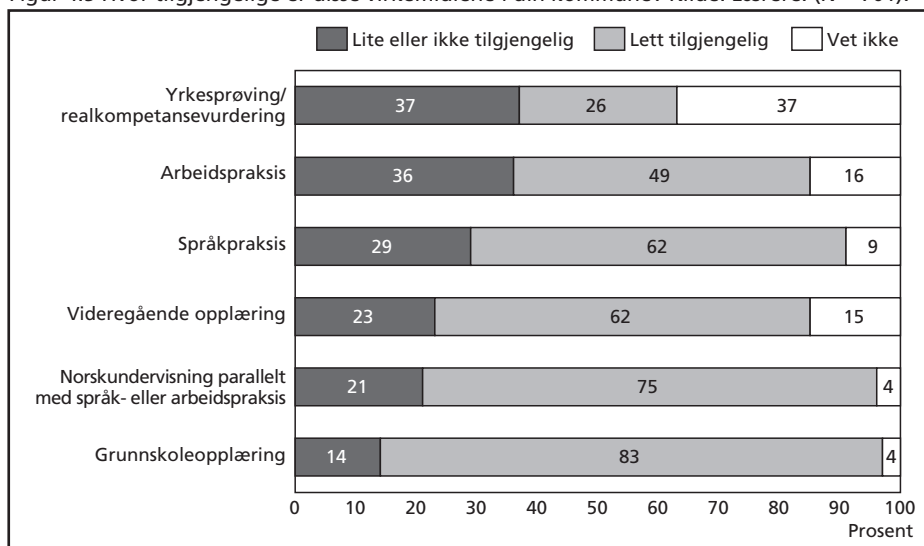
Utover besøk på praksisplassen kan språkpraksis knyttes sammen med den øvrige norskopplæringen. Over halvparten av lærerne som har deltakere i praksis, melder at de bruker ord og uttrykk fra deltakernes språkpraksis i klasseromsundervisningen. 40 prosent lar deltakerne holde presentasjoner om sin erfaring fra praksisplassen. Overordnet mener en klar overvekt av lærerne at språkpraksis, slik det er organisert på deres opplæringssted, styrker deltakernes norskerferdigheter.

Majoriteten av lærerne opplever at virkemidler som grunnskoleopplæring og videregående opplæring, norskopplæring parallelt med språk- eller arbeidspraksis og språkpraksis er lett tilgjengelig. Overordnet finner vi at en større andel av lærerne i kommuner som har bosatt et høyere antall flyktninger, opplever de ulike virkemidlene som lettere tilgjengelige enn lærere i kommuner med lavere bosetting.

Flere studier trekker fram gode erfaringer knyttet til bruk av parallell kvalifisering, også kalt kombinasjonsløp (Wahlgren et al. 2010; Chow & Vu 2011; Møller et al. 2013). I kontrast til tiltakskjeding, hvor et tiltak følger et annet, vil deltakere i kombinasjonsløp ta del i ulike kvalifiseringstiltak samtidig. I en studie av integrasjon av innvandrere og etterkommere gjennom voksen- og etterutdanning finner Wahlgren og medforfattere (2010) indikasjoner på at kombinasjon av språkopplæring og arbeid eller praksis har en positiv effekt på både språkforståelse og overgangen til arbeid. Denne studien er gjennomført i dansk kontekst, som del av en større komparativ studie i de nordiske landene. Også når det gjelder utdanningsrettede tiltak, finner de at utbyttet av tiltakene øker

når det er god sammenheng mellom fag- og språkopplæring. Antakelsen om at språket må være på plass før innvandrere kan dra nytte av arbeidsdeltakelse eller utdanning, har til dels måttet vike, ut fra en erkjennelse om at språkinnlæring også kan finne sted på andre arenaer enn i klasserommet.

Figur 4.5 Hvor tilgjengelige er disse virkemidlene i din kommune? Kilde: Lærere. (N = 701).



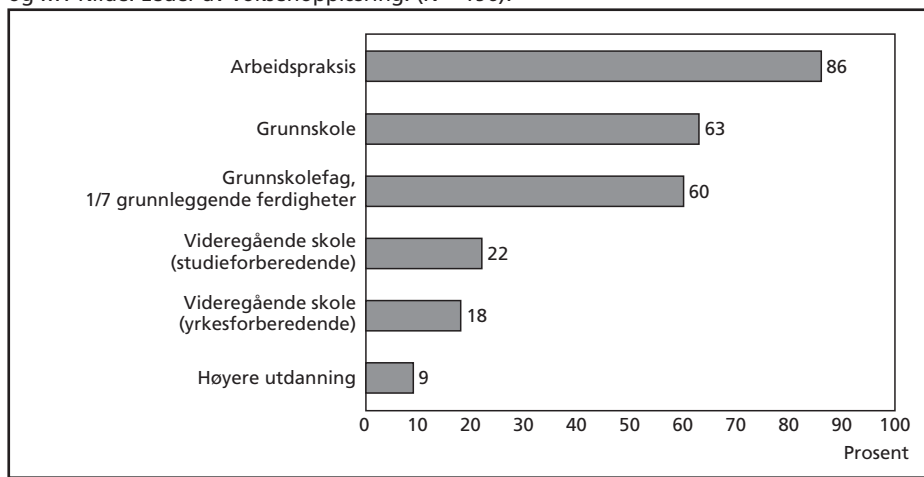
I det følgende skal vi se på hvorvidt kommunene tilbyr kombinasjonsløp mellom språkopplæring og arbeids- og utdanningsrettede tiltak.

Majoriteten av kommunene oppgir at de tilrettelegger for kombinasjonsløp mellom norskopplæring og arbeidspraksis, og språkopplæring og grunnskole eller grunnskolefag er også relativt utbredt, ifølge rektorene. Som vi skal se senere i rapporten, er det likevel et lite mindretall i våre kohorter av deltakere som har fått grunnskole som del av introduksjonsprogram, noe som også er i tråd med tidligere forskning (Djuve et al. 2014, se også kapittel 8 og 10. Ifølge Udir²⁹ er det 72 kommuner som mangler et tilbud om grunnskole for voksne). Å koble språkopplæring med videregående opplæring eller høyere utdanning er enda mindre vanlig, ifølge både rektorene og registerdata. Flere av rektorene forstår fraværet av slike kombinasjonsløp som en konsekvens av manglende samarbeid med videregående skole og fylkeskommunen. Den fysiske avstanden til utdanningsinstitusjoner som videregående skole og universitet er også et moment som flere av rektorene mener gjør det vanskelig å kombinere med norskopplæring. Andre igjen viser til at kombinasjon med opplæring på høyere nivå enn grunnskole ikke er realistisk for deres deltakere. Ulike varianter av kombinasjonsløp rapporteres oftere i

²⁹ <https://gsi.udir.no/app/#!/collectionset/3/collection/79/unit/1>

store kommuner enn i mindre kommuner. Flere deltakere i seg selv vil gjøre det mer sannsynlig at minst én av deltakerne har ønske om og nytte av slike løp, samtidig som tilbudene kan være vanskeligere tilgjengelige i små kommuner.

Figur 4.6 Svar på spørsmålet: Tilrettelegges det for kombinasjonsløp mellom norskopplæring og ...? Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 196).



4.4 Individuell tilpasning

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal tilpasses deltakernes forutsetninger og behov. Tidligere studier har vist at det er mer utfordrende å gi individuelt tilrettelagt undervisning på opplæringscentre med få deltakere (Arnesen et al. 2015; Djuve et al. 2001; Kavli et al. 2007). En større andel av rektorene i små kommuner oppgir at deltakere på ulike spor plasseres i samme gruppe i norskopplæringen. Blandede klasser innebærer naturligvis en større spredning i deltakernes forutsetninger og progresjon. Et verktøy for å sikre at deltakerne får tilpasset opplæring, er bruk av individuelle planer. 63 prosent av rektorene i vårt utvalg oppgir at det utarbeides en individuell plan for norskopplæring for alle deltakere. En tilsvarende andel av lærerne oppgir at alle deltakerne de har i opplæring, har en individuell plan. Dette etterlater en ikke uvesentlig andel som ikke får en slik plan. Praksisen med å ikke utarbeide individuell plan for alle deltakerne er mer utbredt i små kommuner enn i store kommuner. Opp mot halvparten av rektorene i små kommuner oppgir at ikke alle deres deltakere får en individuell plan. Det gjelder én av fire rektorer i store kommuner. På spørsmål om hvorfor ikke alle får individuell plan, viser rektorene til at ikke alle deres deltakere favnes av introduksjonsloven. Betalingsdeltakere og arbeidsinnvandrere får ikke samme oppfølging

som deltakere i introduksjonsprogram. Flyktninger i asylmottak som har rett og plikt til opplæring, er også et eksempel på deltakere som har et redusert tilbud. Men det er også andre som viser til sykdom, utskiftning av lærere eller at den enkelte lærer har så få deltakere at det ikke anses som nødvendig å formelt utforme en individuell plan.

Kommuner med høy politisk forankring har et bredere spekter av tilbud som letter arbeidet med å tilby individuell tilpasset undervisning. Indeksen over individuell tilpasning går fra null til fire, der en skår på fire identifiserer kommuner hvor rektorer oppgir at opplæringsstedet tilbyr samtlige av følgende tiltak: egne alfabetiseringsgrupper, opplæring med rask progresjon for deltakere på spor 3, behovsprøvd norskopplæring utover 600 timer og nettbasert opplæring (fjernundervisning). Kommuner hvor politikerne etterspør resultater fra norskopplæringen, har i snitt tilgang på tre av fire tiltak som legger til rette for individuell oppfølging av deltakerne. Kommuner der politikerne ikke etterspør resultater, har i snitt tilgang på to av fire slike tiltak. Disse forskjellene vedvarer også etter kontroll for kommunestørrelse.

Tabell 4.4 Grad av individuell tilpasning etter politisk forankring. Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 196).

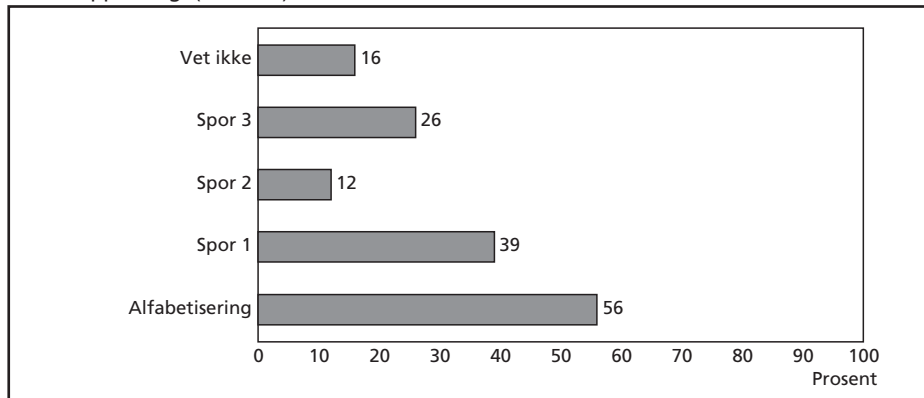
	Individuell tilpasning (0-5), Gjennomsnitt: 3,2					
	Kommunal handlingsplan		Etablert resultatmål		Etterspør resultater	
	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei
Små kommuner	2*	1,6*	2,2*	1,7*	2	1,9
Mellomstore kommuner	2,8*	2,3*	2,9*	2,4*	2,9*	2,5*
Store kommuner	3,1*	2,9*	3,1*	2,8*	3,3*	2,6*

*signifikant på 5-prosentsnivå

Deltakere som trenger alfabetisering, er imidlertid den gruppa ledere i voksenopplæringen oppgir at de har størst utfordringer med å etablere et individuelt tilpasset opplæringsopplegg for. De øvrige deltakerne på spor 1, de som har litt utdanning, er det i underkant av 40 prosent av lederne på voksenopplæringen som sier de strever med å gi tilpasset opplæring. Spor 2-deltakerne er den gruppa av deltakere færrest av lederne oppgir at de har utfordringer med.

Hva er så de største utfordringene med å utforme individuelle opplæringsopplegg for deltakere med lite eller ingen utdanning? Spørreundersøkelsen til ledere ved voksenopplæringen gir noen svar. Disse har blant annet blitt spurt om å vurdere læreplanen og læremidler som ligger til grunn for og benyttes på de ulike sporene. Hvordan vurderer de dette? Ledere i voksenopplæringen er relativt godt fornøyde med læreplanen for alle deltakerne, uavhengig av spor. I overkant av 80 prosent av lederne anser alfabetiseringsmodulen i læreplanen som svært eller ganske god.

Figur 4.7 Svar på spørsmålet: Hvilken gruppe deltakere vil du si at opplæringsstedet har størst utfordringer med å etablere et individuelt tilpasset opplæringsopplegg for? Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 200).



Vi finner heller ingen store forskjeller når det gjelder hvordan ledere i voksenopplæringen vurderer kvaliteten på læremidlene for deltakere på ulike spor. 76 prosent mener at læremidlene for alfabetiseringsdeltakerne er svært eller ganske gode. 89 prosent sier til sammenlikning det samme for læremidlene for deltakere på spor 3. Det er altså en større andel som er fornøyde med læremidlene på spor 3, enn det er som er fornøyde med læremidlene alfabetiseringsdeltakerne tilbys. Vi finner heller ingen signifikante forskjeller i bruken av digitale læremidler overfor ulike kategorier av deltakere. Omkring halvparten av rektorene oppgir at digitale læremidler brukes i stor grad på tvers av de ulike sporene.

Læreplanen og de tilgjengelige læremidlene ser altså ikke ut til å være hovedkilden til de utfordringene lederne har med å utforme et individuelt tilrettelagt program for deltakere med lite eller ingen utdanning fra før. Det er her verdt å nevne at lærere med utdanning i norsk som andrespråk i større grad opplever at de kan tilrettelegge undervisningen slik at den passer nivået og behovene i hele gruppa. 44 prosent av lærerne med denne utdanningen er helt enige i den påstanden, mens det samme gjelder 29 prosent av lærerne uten utdanning i norsk som andrespråk. Når vi spør lærere om hvilke forhold som reduserer deres mulighet til å tilby individuelt tilrettelagt undervisning, trekker over halvparten fram den store spredningen i deltakernes nivå. En signifikant lavere andel av lærerne med norsk som andrespråk trekker fram dette som et hinder, enn lærerne uten slik utdanning. Likelydende er det i overkant av 40 prosent av lærerne som forstår vanskeligheter med å tilrettelegge undervisningen i lys av deltakernes ulike progresjon og løpende opptak. I gruppeintervjuer gjort i forbindelse med casestudiene vi har gjennomført i kommunene, er det andre utfordringer som understrekes. Utfordringene med dem som har lite utdanning fra før, blir særlig understreket av lærere i voksenopplæringen. Basert på gruppeintervjuene med lærere

identifiserer vi tre kategorier utfordringer: Den første handler om *tid*, den andre om *læringsstrategier* og den tredje om deltakernes *tilgang til noen* å snakke norsk med. Den siste kategorien utfordringer er omtalt i kapittel 3, og vi vil i det følgende konsentrere oss om utfordringer knyttet til tid og læringsstrategier.

Tiden det tar

Tidsutfordringen er knyttet til rammene i introduksjonsprogrammet, og at disse ikke er tilpasset dem som har minst utdanning fra før. En lærer som har lang erfaring med å undervise deltakere i alfabetgruppe – det vil si de som ikke kan lese og skrive – sier det slik:

De skal lære seg å lese og skrive på et språk de ikke forstår. For de snakker jo ikke norsk heller, de fleste av dem. UNESCO har jo forska på dette, og de sier at det tar fire år for en voksen person å lære å lese og skrive gjennom fulltidsundervisning på eget morsmål. Og så kan du legge til litt, for de skal lære å lese og skrive på et språk som de ikke forstår, og der de ikke forstår hva lærer sier. Så det sier seg selv at tidsrammene, vi har 20 timer i uka, tidsrammene på to år som intro opererer med, er helt urealistisk. Det henger ikke på greip i forhold til den elevgruppa jeg har. Vi kommer aldri til å klare dette på to år og kanskje ikke på fire heller.

Når to år regnes som for kort tid, henger det altså sammen med at det tar tid å lære å lese og skrive på et annet språk enn morsmålet, men det har også sammenheng med at elevene ofte har en krevende livssituasjon også utover mangelen på språk-, lese- og skriveferdigheter. Mange flyktninger har helseproblemer som følge av langvarige perioder med atskillelse og usikkerhet, krig og voldshendelser (Opaas & Varvin 2015; LG Insight 2015; Lie, Lavik & Laake 2001), som går ut over konsentrasjonen, og som ytterligere bidrar til at dette tar tid (Befring & Tangen 2012). Andre har store omsorgsoppgaver som kan ta tid og oppmerksomhet bort fra undervisningen. Dette er imidlertid utfordringer som ikke er begrenset til deltakere med lite utdanning fra før.

Å lære å lære

Læringsstrategiutfordringen gjør seg gjeldende både for dem som mangler utdanning, og dem som har lite utdanning. En veletablert innsikt fra forskningen på feltet er imidlertid at personer med lite utdanning fra før må starte med å bli trygge i selve skolesituasjonen før de får utbytte av undervisningen. En lærer beskriver prosessen slik:

Alfagrupper, da starter du på skrætsj, da er det konkreter, mye bilder, muntlig, få dem aktivisert i klasserommet, øve på lyder. Men det første er at de skal bli trygge i klasserommet. Trygge på lærere og trygge på medelever [...] Det er alltid noen som

har en bakgrunn som gjør at de kjenner seg underlegen. De kommer kanskje fra en kultur der de ikke skal se på lærer. [...] Men det går seg til, og så bruker jeg mye humor i undervisninga. Det letter også veldig på. [...] Da kan jeg si at vi kommer til å gjøre masse feil i det her klasserommet, og vi kommer til å le, men vi ler aldri av hverandre, vi ler med hverandre. Det er viktig. Sånn at det ikke blir sånn ovenfra og ned, for det kan det bli, og da må du ta det med en gang.

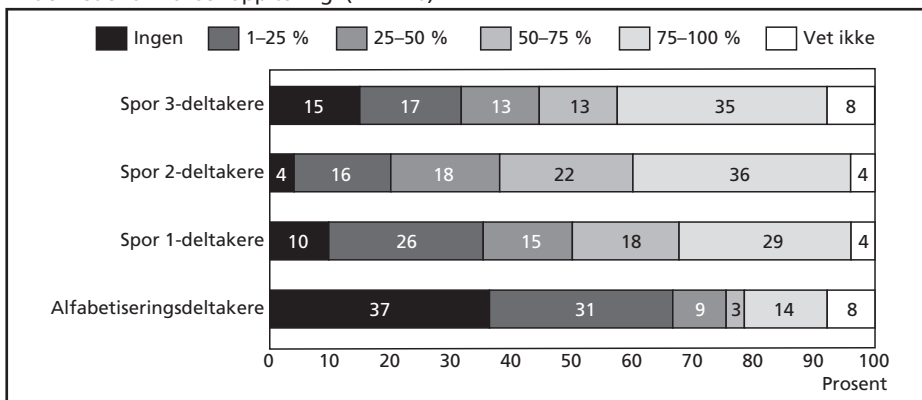
Lærere og programrådgivere framhever betydningen av å ivareta deltakernes opplevelse av verdighet. Mange deltakere i introduksjonsprogrammet, og da særlig de som er godt voksne, opplever en voldsom degradering. Dette kommer også tydelig til uttrykk i intervjuene med deltakere. De har kanskje hatt lønnsarbeid i opprinnelseslandet i hele sitt voksne liv. De har fylt en rolle som har gitt dem en posisjon i lokalsamfunnet. De innehar kompetanse som behøves der. Her opplever de at alt de har gjort til nå, alt de kan, all erfaring, alle ferdigheter, ikke er noe verdt. Kompetansen de har som sjåfør, håndverker eller selger, er ikke direkte omsettbart til norske forhold, og de mangler som regel dokumentasjon på sine ferdigheter. I de aller fleste jobber det er mulig å få i Norge, er det dessuten en forutsetning å kunne lese og skrive på norsk.

Den manglende erfaringen med klasserom, med lekser, hva det vil si å ta ansvar for egen læring, gjør at timene og dagene i klasserommet kan bli lange. Flere lærere understreker dette, at skoledagen for særlig de elevene som har minst utdanning fra før, blir lang.

En utfordring vi har vært inne på i tidligere kapittel, gjelder å skaffe praksisplasser til deltakere med lite utdanning fra før. Ifølge tall fra SSB deltok omtrent 30 prosent av deltakerne på språkpraksis i løpet av 2015.³⁰ Språkpraksis gir deltakerne mulighet til å anvende språket i en mer hverdagslig setting. Opp mot 90 prosent av opplærings-sentrene som deltok i vår surveyundersøkelse, oppgir at de tilbyr språkpraksis til sine deltakere. Men om vi ser på hvilke av deltakerne som får tilbud om språkpraksis, fremgår det at ikke alle deltakerne får benytte seg av dette tiltaket på lik linje. Ifølge rektorenes egen rapportering er deltakere som har lite eller ingen tidligere utdanning, blant dem som deltar minst på språkpraksis. Nær fire av ti ledere i voksenopplæringen oppgir at ingen av alfabetiseringsdeltakerne de har i program, blir tilbudt språkpraksis, og kun 16 prosent tilbyr språkpraksis til over halvparten av alfabetiseringsdeltakerne. Til sammenlikning oppgir 57 prosent av ledere i voksenopplæring at over halvparten av deltakere på spor 2 får et slikt tilbud.

³⁰ <https://ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-deltakere/2016-06-21>

Figur 4.8 Svar på spørsmålet: Hvor stor andel av deltakerne på ulike spor tilbys språkpraksis?
Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 170).



Sju av ti tilbyr språkpraksis til under 25 prosent av alfabetiseringsdeltakerne. Kun 16 prosent av lederne i voksenopplæring oppgir at over halvparten av deltakerne i alfabetiseringsgrupper får delta på språkpraksis. Det er som vi har nevnt, delte meninger blant lærere og rektorer om hvilket ferdighetsnivå i norsk deltakerne må ha før de kan nyttiggjøre seg av praksis i en virksomhet. Det er også rimelig å anta at det vil kreves langt mer oppfølging på praksisplassen for at en alfabetiseringsdeltaker skal ha nytte av språkpraksisplass.

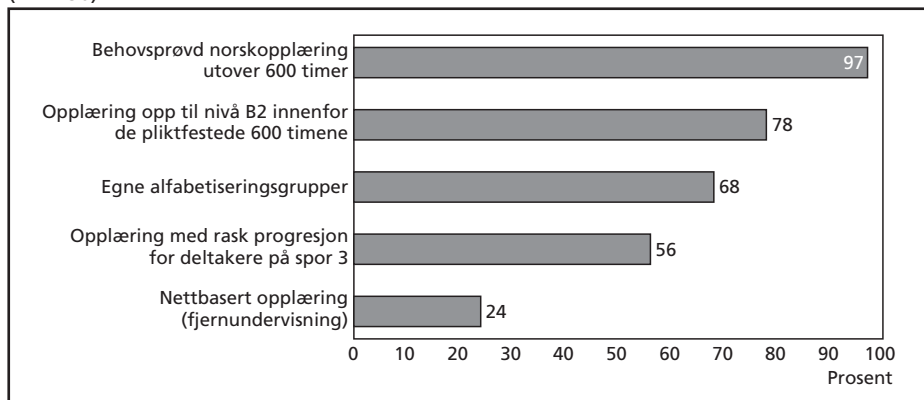
På spørsmål om hvilke forhold som potensielt svekker deres mulighet til å tilby individuelt tilrettelagt undervisning, mente over halvparten av lærerne at den store spredningen i deltakernes nivå i stor grad reduserte deres mulighet til å tilby individuelt tilrettelagt undervisning. Også forskjeller i deltakernes progresjon er et aspekt som ifølge lærerne gjør det vanskelig å tilrettelegge undervisningen. 30 prosent opplevde at et stort deltakerantall gjorde det samme. Løpende opptak, det vil si, at deltakere starter undervisning underveis i semesteret, er det også mange lærere (42 %) som trekker fram i denne sammenheng.

Nær alle voksenopplæringsentrene tilbyr, ifølge rektorene, behovsprøvd norskopplæring utover 600 timer. Og opp mot 70 prosent har egne alfabetiseringsgrupper. Over halvparten av rektorene oppgir at de tilbyr opplæring med rask progresjon for deltakere på spor 3. Mulighetene for opplæring med rask progresjon for deltakere med mye utdanning fra før er større i de store kommunene og kommuner som bosetter flere, enn det som er tilfellet i mindre kommuner som bosetter færre flyktninger. Det samme mønsteret finner vi i bruken av nettbasert undervisning.

Gjennomsnittlig har kommunen tilgang til tre av disse fem tilbudene. Store kommuner og kommuner som bosetter flere, har et større spekter av tilbud på sine opplæringsentre enn mindre kommuner og kommuner som bosetter færre flyktninger. En hypotese vi har reist tidligere, er at graden av politisk forankring av integrasjonsarbeidet

kan ha en positiv innvirkning på tilbudet som møter deltakerne. Resultatene våre gir delvis støtte til denne hypotesen. I kommuner hvor det er politisk oppmerksomhet rundt kvalifiseringsarbeidet – ved at opplæringstilbudet er forankret i kommunale planer, det er etablert resultatmål for opplæringen, og kommunale politikere etterspør resultater – er tiltaksviften for å tilrettelegge undervisningen bredere enn i kommuner der rektorer opplever et fravær av politisk oppmerksomhet.

Figur 4.9 Svar på spørsmålet: Tilbyr opplæringsstedet ...? Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 196).



Uavhengig av hvilke tilbud den enkelte kommune har tilgjengelig, kan klasseromsundervisningen romme en stor bredde av undervisningsmetoder. Flere studier har understreket betydningen av klasseromsdialog for å legge til rette for læring (Barnes 2008; Chin 2007; Nystrand 1997). Dette kan være alt fra samtaler til praktiske aktiviteter som rollespill.

36 prosent av lærerne oppgir at deltakerne diskuterer i plenum hver time. Mindre vanlig er bruk av rollespill, som kun 4 prosent av lærerne oppgir å gjøre i hver time, mens 32 prosent gjør det ukentlig eller oftere. Rollespill som et verktøy i undervisningen brukes oftere i kommuner med større bosetting enn i kommuner med mindre bosetting. Lærere i kommuner med høyere bosetting benytter rollespill mer hyppig enn lærere i kommuner med lavere bosetting. Videre finner vi forskjeller i virkemiddelbruk etter læreres utdanning. Lærere med norsk som andrespråk bruker rollespill i større grad enn lærere uten denne utdanningen (37 prosent vs. 28 prosent). Vi finner ingen signifikant forskjell på i hvilken grad deltakerne aktivt får delta i timene etter hvilke spor lærerne underviser i, eller hvor stor bredde det er i deltakernes nivå.

For deltakere som kom inn under introduksjonsloven etter 1. september 2013 med rett og plikt til 600 timer i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er det obligatorisk å avlegge en avsluttende prøve. Deltakere som har rett, men ikke plikt, kan gå opp til en avsluttende prøve, mens deltakere som har plikt til 300 timer med opplæring i

norsk og samfunnskunnskap, selv kan velge å melde seg til en avsluttende prøve som privatister.³¹ Å ha plikt til opplæring innebærer at den enkelte må ha gjennomført den lovpålagte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap dersom hun eller han senere ønsker å søke om permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap i Norge.³² Vi har spurt rektorer og lærere om hvorvidt innføringen av obligatoriske avsluttende prøver for deltakere (fra september 2013) har gitt endringer i måten opplæringen foregår på.

Majoriteten av rektorene på voksenopplæringen mener at innføringen av obligatoriske, avsluttende prøver for deltakere med rett og plikt ikke har endret måten opplæringen er organisert på. Blant dem som mener å kunne spore en endring, vurderes dette til å være en endring i positiv retning av en klar hovedvekt av rektorene. Lærerne er gjennomgående enige i denne vurderingen. 60 prosent er i hovedsak enige i at innføringen av de obligatoriske prøvene har bidratt til at de arbeider mer strukturert og målrettet. Et mindretall opplever at regelendringen har bidratt til at undervisningen blir for mye styrt inn mot prøvene. En større andel av lærerne med utdanning i norsk som andrespråk mener imidlertid at dette har vært tilfellet, enn lærerne uten slik utdanning. En annen positiv virkning som lærerne trekker fram, er at det har skapt mer søkelys på digitale ferdigheter. Denne oppfatningen er mer utbredt blant lærerne med utdanning i norsk som andrespråk enn blant lærerne uten slik utdanning.

4.5 Samfunnskunnskap

Alle som omfattes av introduksjonsloven, skal tilbys 50 timers kurs i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår. I loven er det videre understreket at opplæringen skal tilbys tidlig i opplæringsløpet. Orientering om samfunnet skal gi deltakerne forutsetninger til å forstå sine rettigheter og plikter i det norske samfunnet og gi en innføring i grunnleggende demokratiske verdier. Opplæringen i samfunnskunnskap følger læreplanen og har en tredelt målsetting. Deltakerne skal 1) få kunnskap om norske forhold, 2) kjennskap til egne rettigheter, muligheter og plikter i det norske samfunnet samt 3) rustes til å reflektere over grunnleggende verdier og utfordringer knyttet til demokrati, likestilling og menneskerettigheter. Disse målsettingene skal nås i løpet av 50 timer samfunnskunnskap, på et språk deltakerne forstår.

Opp mot 90 prosent av kommunene i utvalget tilbyr opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. De få kommunene som ikke gjør det, begrunner dette med at de har for få deltakere i hver gruppe, og at det gir bedre kvalitet å sette ut opplæringen til private aktører eller nabokommunen. 64 prosent mener at opplæringen i stor grad foregår på

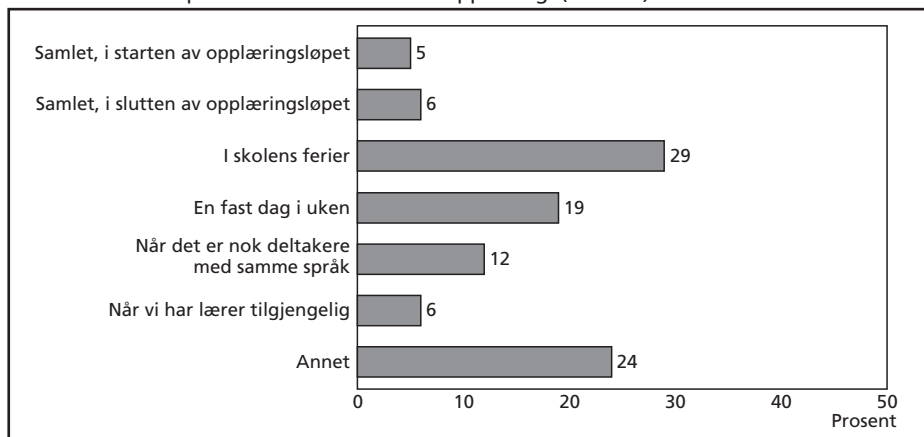
³¹ Rundskriv Q-20/2015, s. 126

³² Rundskriv Q20/2015, s. 50–51

et språk deltakerne forstår. Små kommuner har større vanskeligheter på dette punktet enn store kommuner. Tilsvarende er det en større andel som svarer bekreftende på at opplæringen tilbys på et språk deltakerne forstår, i kommuner som har bosatt over 50 flyktninger årlig de siste tre årene, enn blant kommuner som har bosatt færre enn 15. Majoriteten av opplæringssettene fordeler deltakerne i grupper etter språkbakgrunn heller enn spor. Det er plausibelt at det er vanskeligere å sette sammen grupper basert på språkbakgrunn på opplæringssette med færre deltakere.

Ifølge en kartlegging av norsk og samfunnskunnskap gjennomført av VOX (2015) oppgir 43 prosent av kommunene at de følger anbefalingen om å legge samfunnskunnskapsundervisningen tidlig i opplæringsløpet. Vi finner at 30 prosent av rektorene oppgir at opplæringen vanligvis finner sted i skolens ferier. Seks prosent tilbyr opplæringen samlet i slutten av opplæringsløpet.

Figur 4.10 Svar på spørsmålet: Når får deltakerne vanligvis tilbud om opplæring i 50 timer samfunnskunnskap? Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 175).

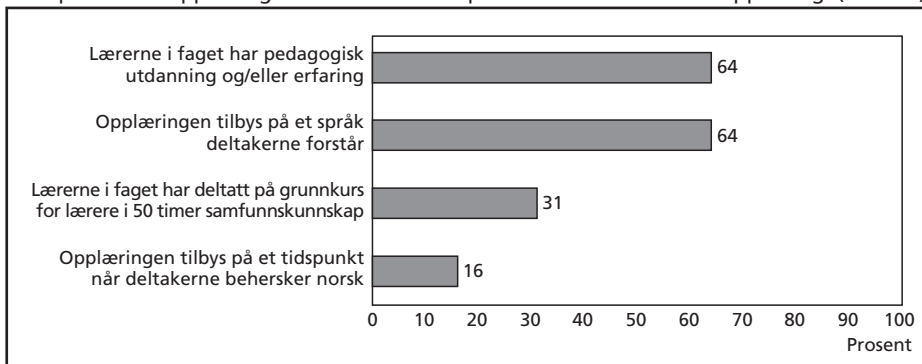


Vanlige undervisningsmetoder er at lærerne informerer om hva som er utbredte holdninger og praksiser i Norge, og inviterer med deltakerne til å diskutere ulike problemstillinger. 30 prosent av lærerne tar i bruk rollespill for å synliggjøre og problematisere ulike holdninger og praksiser.

Omkring halvparten av norsklærerne opplever at undervisningen i stor grad gir deltakerne innsikt i spørsmål som angår likestilling og kjønnsroller. Kun 18 prosent av lærerne opplever at de lykkes i stor grad med å gi deltakerne innsikt i spørsmål som står sentralt i den offentlige debatten i Norge.

Vi ba rektorene på voksenopplæringen vurdere i hvilken grad et knippe utsagn stemte med kommunens praksis for opplæring i samfunnskunnskap. Majoriteten av rektorene var i stor grad enige i at opplæringen tilbys på et språk deltakerne forstår. Nær tre av fem rektorer var i stor eller noen grad enige i at opplæringen tilbys på et tidspunkt deltakerne behersker norsk, noe som indikerer at opplæringen finner sted et stykke ut i opplæringsløpet. Og mens 64 prosent av rektorene mente at lærerne i faget har pedagogisk utdanning eller erfaring, var det kun 30 prosent som mente at påstanden om at lærerne i faget har deltatt på grunnkurs for lærere i 50 timer samfunnskunnskap, stemte i stor grad med deres praksis. En signifikant større andel av rektorer i store kommuner oppga at lærerne har deltatt på et slikt grunnkurs, enn rektorer i små og mellomstore kommuner. Og en større andel av rektorene i kommunene som har bosatt gjennomsnittlig færre enn 15 flyktninger årlig, mente at opplæringen ble tilbudt på et tidspunkt deltakerne behersket norsk, og flere av rektorene i disse kommunene mente også at lærerne i faget har pedagogisk utdanning og/eller erfaring. Mens tilgangen på utdannede lærere kan forventes å være større i kommuner som bosetter flere (som ofte er større kommuner), vil den tilhørende størrelsen på deltakermassen potensielt bidra til at ikke samtlige lærere har like høyt kompetansenivå.

Figur 4.11 Svar på spørsmålet: Vurder i hvilken grad følgende utsagn stemmer med kommunens praksis for opplæring i samfunnskunnskap. Kilde: Leder av voksenopplæring. (N = 194).



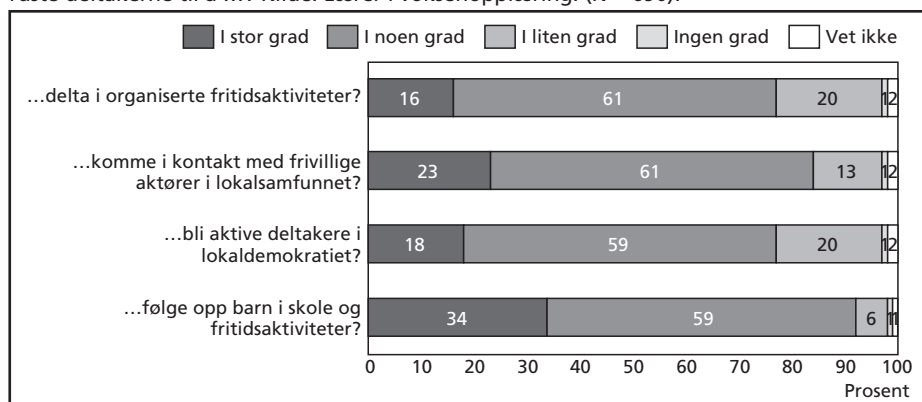
Vi spurte lærerne om hvordan de arbeidet i praksis for å gi deltakerne innsikt i sentrale spørsmål knyttet til barneoppdragelse, likestilling og sosiale omgangsformer. Nær alle oppgir at de både informerer om hva som er utbredte holdninger og praksiser i Norge i slike spørsmål, og legger opp til diskusjon i klassen. 30 prosent tar i bruk rollespill for å synliggjøre og problematisere de ulike temaene.

Tabell 4.5 Svar på spørsmålet: Hvordan arbeider dere i praksis for å gi deltakere innsikt i disse spørsmålene? Kilde: Lærere. (N = 672).

Vi inviterer med deltakerne til å diskutere ulike holdninger og praksiser i slike spørsmål	82 %
Vi informerer om hva som er utbredte holdninger og praksiser i Norge i slike spørsmål	92 %
Vi tar i bruk rollespill for å synliggjøre og problematisere ulike holdninger og praksiser i slike spørsmål	29 %
Vi tar opp slike spørsmål i individuelle samtaler med den enkelte deltaker	43 %
Vi arbeider i liten grad/ikke med disse spørsmålene.	4 %
Vet ikke	3 %

Bruk av rollespill i opplæringen i samfunnskunnskap er mer utbredt blant lærerne i kommuner som bosetter over 50 flyktninger. Det er ingen signifikant forskjell i virkemiddelbruk etter klassestørrelse. Uavhengig av hvilke arbeidsmetoder som tas i bruk, er det relevant å undersøke hvordan lærerne selv opplever å lykkes med undervisningen. Et av målene for opplæringen i samfunnskunnskap er at deltakerne skal «[f]å kunnskap om hva som forventes av foreldre i samarbeidet mellom skole og hjem, og om hvordan foreldrene kan bidra til å styrke elevenes læring» (Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere). En overvekt av lærerne (92 prosent) mener at de lykkes på dette punktet i stor eller noen grad. 34 prosent av lærerne mener at opplæringen bidrar til å ruste deltakerne til å følge opp barn i skole og fritidsaktiviteter.

Figur 4.12 Svar på spørsmålet: I hvilken grad mener du at opplæringen dere gir, bidrar til å ruste deltakerne til å ...? Kilde: Lærer i voksenopplæring. (N = 690).



Lærere som underviser på opplæringsentre i store kommuner, opplever i større grad at opplæringen rustet deltakerne til å følge opp barna i skole og fritid (36 prosent vs. 26 prosent).

4.6 Avslutning

I dette kapittelet har vi undersøkt hvordan tilbudet om opplæring i norsk og samfunnskunnskap er organisert og implementert i kommunene.

Sammensetningen av deltakere: Opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilbys til et bredere spekter av innvandrere enn kun de som deltar i introduksjonsprogrammet og mange nasjonaliteter er representert. Til sammen utgjorde deltakere fra Eritrea, Somalia og Syria 45 prosent av deltakermassen i 2015. Mens menn er i overvekt på introduksjonsprogrammet, er det flere kvinnelige enn mannlige deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Om lag 20 prosent av deltakerne i norskopplæringen er innplassert på det laveste nivået – spor 1. Dette tilsier at de har lite eller ingen skolegang. Hovedtyngden av deltakere befinner seg på spor 2, der deltakerne har en del skolegang, mens litt under 20 prosent følger opplæringen på spor 3 for deltakere med god allmennutdanning.

Av de ulike rettighetsgruppene som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap er personer med rett og plikt den klart største (90 prosent av deltakergruppa). De aller fleste opplæringsstedene tilbyr opplæring til mange rettighetsgrupper, selv om dette er mindre vanlig på de minste opplæringsinstitusjonene. Det er lite som tyder på at deltakernes ulike rettighetsstatuser påvirker hvordan undervisningen er organisert. Majoriteten av kommunene fordeler deltakerne i grupper etter spor eller kombinasjoner av spor.

Virkemidler i introduksjonsprogram: En rekke ulike virkemidler kan tas i bruk som del av, eller et tillegg til norskopplæringen. Språkpraksis, som er en metode i norskopplæringen, og grunnskole, som er et tiltak i introduksjonsprogram, er, ifølge rektorene selv, to av de mest vanlige. Tilbud om fag på videregående skole nivå er mindre i bruk, kun 12 prosent av rektorene svarer bekreftende på at dette virkemiddelet er i bruk på deres opplæringssted. 90 prosent av skolelederne hevder å bruke språkpraksis i opplæringen. Tilbudet om språkpraksis tar ulike former i kommunene, særlig gjelder dette i hvilken grad deltakerne får oppfølging på språkpraksis, og om praksisoppholdet knyttes sammen med den øvrige opplæringen. 64 prosent av lærerne oppgir at de vanligvis ikke er på besøk på språkpraksisplassen i løpet av praksisperioden. At språkpraksis og grunnskole er i bruk på opplæringsstedet, sier imidlertid ikke noe om hvor hyppig disse virkemidlene er i bruk overfor ulike kategorier deltakere. Registeranalysene (se kap. 8 og 10) viser for eksempel at kun et lite mindretall i våre kohorter av deltakere faktisk har fått grunnskole som del av introduksjonsprogram og det er svært store lokale variasjoner i hvilken grad grunnskole for voksne er i bruk.

Flere studier trekker fram gode erfaringer knyttet til bruk av parallell kvalifisering, nemlig at deltakerne tar del i ulike kvalifiseringstiltak samtidig, framfor sekvensielle løp, der ett tiltak avløses av et annet. Majoriteten av kommunene tilrettelegger for slike kombinasjonsløp mellom norskopplæring og arbeidspraksis, og språkopplæring

og grunnskole. Det betyr likevel ikke at det er vanlig at deltakerne får slike kombinasjonsløp- se beskrivelse av virkemiddelbruk i kapittel 7 og 10. Å koble språkopplæring med videregående opplæring eller høyere utdanning er desto mindre vanlig, ifølge rektorene. Som mulige årsaker til dette trekker rektorene fram et manglende samarbeid med videregående skole og fylkeskommunen samt den fysiske avstanden til utdanningsinstitusjoner som videregående og universitet eller høyskole.

Individuelt tilrettelagt opplæring: Deltakerne i opplæring i norsk og samfunnskunnskap har krav på individuelt tilrettelagt opplæring. Som et ledd i dette arbeidet skal det utarbeides en individuell plan for hver enkelt deltaker, som forespeiler progresjon og mål for opplæringen. 63 prosent av rektorene oppgir at det utarbeides en individuell plan for norskopplæring for samtlige deltakere. Praksisen med å ikke utarbeide en individuell plan for alle deltakerne er mer utbredt i små kommuner enn i store kommuner.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal tilpasses deltakernes forutsetninger og behov. Tidligere studier har vist at det er mer utfordrende å gi individuelt tilrettelagt undervisning på opplæringsentre med få deltakere (Arnesen et al. 2015, Djuve et al. 2001, Kavli et al. 2007). Dette funnet får støtte i vår studie. En større andel av rektorene i kommuner med få deltakere oppgir at deltakere på ulike spor plasseres i samme gruppe i norskopplæringen. Blandede klasser innebærer naturligvis en større spredning i deltakernes forutsetninger og progresjon. Samtidig finner vi at praksisen med å ikke utarbeide individuell plan for alle deltakerne er mer utbredt i små kommuner, sammenlignet med store kommuner. Uavhengig av kommunestørrelse er mangel på tilrettelegging spesielt tydelig overfor deltakere med lite eller ingen utdanning fra før, og som ikke kan lese eller skrive på morsmålet. Det framstår som særlig utfordrende å få på plass språk- eller arbeidspraksis. Nær fire av ti ledere i voksenopplæringen oppgir at ingen av alfabetiseringsdeltakerne de har i program blir tilbudt språkpraksis, og kun 16 prosent tilbyr språkpraksis til over halvparten av alfabetiseringsdeltakerne. Til sammenligning oppgir 57 prosent av ledere i voksenopplæring at over halvparten av deltakere på spor 2 får et slikt tilbud.

Lærerne i norskopplæringen peker på flere forhold som de mener svekker deres mulighet til å tilby individuelt tilrettelagt undervisning, spesielt stor spredningen i deltakernes nivå, men også forskjeller i deltakernes progresjon. Samtidig er det også indikasjoner på at en del deltakere med høy utdanning, som ønsker raskere progresjon gjennom programmet, får et tilbud som i liten grad er tilpasset deres individuelle behov. Over 40 prosent av kommunene gir ikke tilbud om opplæring med rask progresjon for deltakere på spor 3. Og kun et mindretall av rektorene oppgir at de gir deltakerne mulighet til å koble språkopplæring med videregående opplæring eller høyere utdanning. Rektorene framhever manglende samarbeid med videregående skole og fylkeskommunen som en barriere, men også den fysiske avstanden til aktuelle utdanningsinstitusjoner. Gruppen i midten, deltakere på spor 2 som har en del skolegang og skal følge en opplæring med middels progresjon, utgjør den største andelen

av deltakere og er den gruppa kommunene sett under ett har minst problemer med å tilrettelegge undervisningen for.

Samarbeidsrelasjoner: En overvekt av rektorene mener at samarbeidet er godt mellom de ansvarlige for kommunens introduksjonsprogram og opplæringsstedet. De melder imidlertid om større samarbeidsproblemer med NAV. Her trekker rektorene fram at NAV kommer for sent på banen og viser lite interesse for deltakerne før de er ferdig med introduksjonsprogrammet. Flere peker også på en manglende formalisering av samarbeidet, ingen faste møtearenaer eller kontaktpersoner.

For deltakerne som deltar i opplæring i norsk- og samfunnskunnskap som del av introduksjonsprogrammet, har både lærerne og programrådgiverne viktige roller i kvalifiseringsløpet. Graden av samarbeid mellom disse to partene kan få betydelige konsekvenser for innholdet i den enkeltes program. Basert på lærernes beskrivelser er det et tydelig mønster at kontakten mellom lærer og programrådgiver er mindre hyppig i store kommuner, enn i små kommuner. En mulig forklaring er at det er enklere å få til gode samarbeidsrelasjoner i kommuner hvor integreringsarbeidet har høy politisk prioritet. Vi har også undersøkt hvordan bredden i samarbeidsprofilen til de ulike opplæringssettene varierer etter grad av politisk forankring. Denne analysen viste at samarbeidsprofilene er signifikant sterkere i kommuner hvor opplæringstilbudet har høy politisk prioritering. På opplæringssette hvor rektorene opplever at tilbudet er godt forankret i kommunale planer, hvor det er etablert resultatmål for opplæringen i kommunen og kommunale politikere etterspør rapportering om resultater er samarbeidsprofilene signifikant bredere. Denne sammenhengen holder seg også når vi kontrollerer for kommunestørrelse.

Opplæring i 50 timer samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår: Opp mot 90 prosent av kommunene i utvalget tilbyr opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. Nær tre av fem rektorer mener at opplæringen tilbys på et tidspunkt deltakerne behersker norsk, noe som indikerer at opplæringen finner sted et stykke ut i opplæringsløpet. 30 prosent av rektorene oppgir at opplæringen vanligvis finner sted i skolens ferier, og 6 prosent tilbyr opplæringen samlet i slutten av opplæringsløpet.

5 Velferdsstatens skreddere – kompetanse, holdninger og praksiser

Rommet for kommunalt skjønn i utformingen av introduksjonsordningen er stort – både når det gjelder organiseringen av introduksjonsprogram og norskopplæring, og sammensetningen av hver enkelt deltakers program. Det er vanskelig å lage et sett av regler for å dekke alle situasjoner og alle typer deltakere. Skjønnsutøvelse – altså at byråkraten treffer en beslutning basert på egne vurderinger – er dessuten en forutsetning for individuell tilpasning og brukermedvirkning. Hvis opplæringen skal være individuelt tilpasset, og hvis deltakerne i opplæringen skal kunne involveres, må en del beslutninger desentraliseres. Samtidig åpner skjønnsutøvelse for ulik kvalitet på opplæringen, både mellom kommuner og internt i den enkelte kommune. Det er derfor viktig å undersøke hva som påvirker skjønnsutøvelsen, og ikke minst om skjønnsutøvelsen har betydning for deltakernes resultater.

To forhold som er relevante i så henseende, er *programrådgivernes og lærernes kompetanse og bakgrunn*. Relevant grunnutdanning, god opplæring i spesifikke arbeidsoppgaver, muligheter for regelmessig faglig påfyll og arenaer for kollegial refleksjon vil trolig gjøre skjønnsutøvelsen både bedre og mindre arbeidskrevende. Når alt annet er likt, skulle vi derfor forvente at erfarne programrådgivere og lærere i større grad evner å iverksette vedtatt politikk enn de med mindre erfaring. I litteraturen om representative byråkratier har det også vært hevdet at skjønsmessige vurderinger ikke bare preges av hva du kan, men også av hvem du er. Kjønn og innvandringsbakgrunn trekkes gjerne fram som to egenskaper som kan gi erfaringer og perspektiver som vil prege skjønnsutøvelsen. I tillegg har både programrådgivere og lærere en viktig rolle fordi de representerer flyktninger og innvandreres første møte med Norge og norske institusjoner. De sender derfor et tidlig signal om hva slags samfunn Norge er. Kunnskap om denne gruppa av integreringsarbeidere er derfor viktig også utover hvordan det påvirker selve integreringsinnsatsen de gjør.

Et annet sett av faktorer som kan påvirke skjønnsutøvelsen, er *de ansattes holdninger og praksiser*. Lipskys (1980) klassiske verk om bakkebyråkrater brukes gjerne som en standardreferanse i studier av implementering – altså av hvordan politikk omsettes til praksis. Lipsky observerte at offentlig politikk ikke alltid ble iverksatt slik beslutningstakerne forventet, og hevdet at noe av forklaringen var å finne blant bakkebyråkratene – altså de som håndterer den direkte kontakten med brukerne. Fordi byråkratene må

utøve skjønn, hevdet Lipsky at det i realiteten er byråkratene som er de egentlige politiske beslutningstakerne. Skjønnsutøvelsen påvirkes blant annet av hvor mye tid og ressurser som er satt av til den jobben som skal gjøres. Hvis tid og ressurser er knappe, vil det være rasjonelt å forenkle arbeidsoppgavene for å redusere arbeidsmengden. Lipsky omtaler dette som «mestringsstrategier» eller «avvergingsmekanismer». Dette kan være rutiner som reduserer etterspørselen etter bakkebyråkratens tjenester, eller prioriteringer som har til hensikt å gjøre arbeidet lettere. En slik prioritering kan være å konsentrere seg om de letteste sakene eller saker der deltakerne selv tar kontakt med konkrete ønsker. En annen kan være å sortere deltakerne i noen grove kategorier for deretter å lage seg rutiner, eller tommelfingerregler, for hva slags tilbud og oppfølging de skal få, heller enn å bruke tid på å gå inn i hver enkelt sak i større detalj. Til sist kan det også forekomme at bakkebyråkrater modererer politikkenes målsettinger og virkemidler dersom de mener at målene er uetiske eller urealistiske, eller at virkemidlene som er nedfelt i lover og retningslinjer, ikke er egnet.

Både introduksjonsprogrammet og norskopplæringen implementeres som vi har sett, i ulik grad og på ulikt vis i norske kommuner. Som analysemodellen illustrerer (se kapittel 1), antar vi at dette henger sammen med kjennetegn både ved kommunen og ved deltakerne samt med organiseringen av arbeidet i den enkelte kommune. I dette kapitlet retter vi søkelyset mot den yrkesgruppa som tidligere er omtalt som «velferdsstatens skreddere» – ansatte som møter brukerne ansikt-til-ansikt, og som skal balansere lovens pålegg og intensjoner med lokale rammebetingelser. Vi starter med å beskrive bakgrunn, kompetanse og holdninger til introduksjonsloven og dennes virkemidler blant programrådgivere og lærere. Deretter undersøker vi brukermedvirkning i noe mer detalj – både holdninger til brukermedvirkning, hvordan uenighet med brukerne håndteres, og hva som påvirker hvilken strategi for brukermedvirkning programrådgiverne velger. Avslutningsvis undersøker vi hvordan programrådgivernes bakgrunn, holdninger og arbeidssituasjon preger innholdet i deltakernes program.³³

³³ Vi har avgrenset analysen i siste del av kapitlet til programrådgiverne fordi de, etter de variablene vi kan måle, har et større rom for skjønn enn norsklærere. Det har likevel en verdi å beskrive både hvilken bakgrunn lærerne har, hvilken kompetanse de har, og hvilke holdninger de har til brukere og virkemidler innenfor introduksjonsordningen. Vi innlemmer derfor lærerne i den deskriptive gjennomgangen først i kapitlet.

5.1 Bakgrunn og kompetanse blant programrådgivere og lærere

Innenfor det norske opplærings- og integreringsapparatet finner vi ansatte med ulik bakgrunn, ulik erfaring og ulik utdanning. Som illustrert i tabell 5.1 er det en sterk kvinnedominans både blant norsklærere og blant programrådgivere. Norsklærerne er gjennomgående høyt utdannet og har lang arbeidserfaring. Programrådgiverne er i snitt noe yngre enn lærerne, noe som også gjenspeiles i at noe flere har kort erfaring med integreringsarbeid. Mens over 40 prosent av lærerne har mer enn ti års erfaring med norskopplæring for innvandrere, er det samme tilfelle for under 30 prosent av programrådgiverne. Også utdanningsnivået er noe lavere blant programrådgiverne enn blant lærerne. Til gjengjeld er nærmere ni av ti fast ansatt i begge yrkesgrupper – de aller fleste i heltidsstilling. Om lag 20 prosent av programrådgiverne og 8 prosent av lærerne har selv innvandringsbakgrunn.

Tabell 5.1 Bakgrunn, kompetanseprofil og ansettelsesforhold – programrådgivere og lærere. 2016. Prosent.

	Programrådgivere 2007	Programrådgivere 2016	Lærere 2016
Kvinne	68,4	76,3	79,2
Innvandret til Norge	17,3	19,8	8,0
Alder			
Under 30	5,5	6,2	2,3
30-39	27,7	26,2	11,5
40-49	30,6	35,4	30,9
50 år +	35,8	32,2	55,3
Utdanningsnivå			
Videregående	14,7	8,6	1,3
Bachelor	52,1	46,5	28,8
Master eller høyere	33,2	44,9	69,8
Antall års erfaring med integreringsarbeid/norskopplæring for innvandrere			
0-2 år	16,6	15,9	13,2
3-5 år	32,6	19,4	18,0
6-10 år	28,7	35,0	24,9
11 år +	22,2	29,6	43,9
Ansettelsesform			
Fast ansatt	..	89,2	90,7
Heltidsstilling	..	83,7	79,3
N	307	371	672

Det har tidligere vært påpekt at lærerne i voksenopplæringen har behov for et kompetanseløft (Berg 2015). Ifølge Kompetanse Norge er over 90 prosent av deltakerne i grunnopplæring for voksne minoritetsspråklige. Basert på en undersøkelse som ble gjennomført av VOX i 2015, viste det seg at nesten alle respondentene i lærerundersøkelsen hadde høyere utdanning og formell pedagogisk kompetanse, men at mange manglet kunnskap innen norsk som andrespråk og voksenpedagogikk. Våre tall bekrefter dette inntrykket. Blant lærere i norskundervisningen har et stort flertall pedagogisk utdanning, men under 40 prosent har utdanning i norsk som andrespråk. Om lag 20 prosent har flerkulturell pedagogikk eller migrasjonspedagogikk i fagkretsen, men kun 13 prosent har formell kompetanse i lese- og skriveopplæring for alfabetisering. Her skal det tilføyes at tallene ser noe bedre ut dersom vi tar hensyn til at ikke alle lærere underviser i alfabetisering. Blant de norsklærerne som oppgir at de har alfabetiseringsgrupper, er det om lag 25 prosent som sier at de har formell kompetanse i lese- og skriveopplæring for alfabetisering.

De aller fleste lærerne i vår undersøkelse sier også at de opplever å ha et udekket behov for kurs eller etterutdanning. Om lag halvparten (52 prosent) oppgir i noen grad å ha et slikt behov og 28 prosent i svært stor grad. Blant programrådgiverne er bildet langt på vei det samme: 53 prosent sier at de i noen grad har et slikt behov og 15 prosent i svært stor grad. Verken blant lærerne eller blant programrådgiverne er det vesentlige forskjeller i etterspørsel etter opplæring avhengig av hvilket spor de har (flest) deltakere på (ikke vist).

Vi har ikke ytterligere informasjon om *hva slags opplæring* lærerne ønsker seg mer av, men for programrådgiverne er dette spørsmålet blitt stilt både i 2007 og i 2016. Blant programrådgiverne i 2016 oppgir 68 prosent at de har et udekket behov for opplæring eller etterutdanning i sitt arbeid med introduksjonsprogrammet. Dette tallet er uendret fra 2007. Spesifisering av hva det er behov for mer opplæring i, har likevel endret seg i den forstand at det er færre som krysser av for flere ting (se tabell 5.2). Her skal det likevel presiseres at svaralternativene er noe endret mellom 2007 og 2016, og at fordelingene derfor ikke er direkte sammenliknbare. Veiledningsmetodikk, arbeidsretting, utarbeiding og bruk av individuell plan og fortolkning av reglene i introduksjonsloven kommer høyest på lista over ønsket opplæring både i 2007 og i 2016. Tilrettelegging av brukermedvirkning nevnes imidlertid av langt færre i 2016 sammenliknet med i 2007, mens helseforhold relatert til migrasjon (som det ikke ble spurt om direkte i 2007, men som mange nevnte i de åpne svaralternativene) nevnes av tre av ti programrådgivere.

Blant programrådgiverne er det foreløpig ingen formelle krav til hva slags utdanning som er nødvendig for å fylle stillingsbeskrivelsen. Som vi har sett, er arbeidet som programrådgiver dessuten preget av hvordan kommunen har valgt å organisere seg. Har man et bredt ansvar som favner alle aspekter ved deltakernes program, krever det en mer generell kompetanse enn i kommuner som har organisert seg i faste team, eller der

programrådgiverne har mer spesialiserte oppgaver. Det er likevel tankevekkende at det foreligger så få retningslinjer for hva en programrådgiver i introduksjonsprogrammet kan eller bør ha av kompetanse. Spesielt i et program der det er stort rom for skjønnsmessige vurderinger, åpner denne situasjonen for ulik behandling av ellers like saker.

Tabell 5.2 Svar på spørsmålet: Hva slags opplæring eller etterutdanning ønsker du deg? Kilde: Programrådgivere i 2007 og 2016 (flere kryss mulig). Rangering i parentes.

	Programrådgivere 2007	Programrådgivere 2016
Veiledningsmetodikk	59,6 (1)	37,7 (1)
Tilrettelegging av arbeidsretting	55,3 (2)	36,6 (2)
Utarbeiding og bruk av individuell plan	50,9 (3)	33,3 (3)
Fortolkning av reglene i introduksjonsordningen	48,1 (4)	32,1 (4)
Tilrettelegging av brukermedvirkning	38,0 (5)	18,8 (7)
Gjennomføring av kartleggingsamtaler/kartlegging	31,3 (6)	22,2 (6)
Helseforhold relatert til migrasjon	..	30,2 (5)
Bruk av tolk	..	2,2 (8)
Annet	6,7	8,5
N	306	448

Oppsummering

- Lærerne i norskopplæringen har gjennomgående høy utdanning og de fleste har også lang arbeidserfaring. Men selv om de aller fleste har pedagogisk utdanning, mangler over 60 prosent utdanning i norsk som andrespråk. Blant dem som underviser i alfabetisering, er det bare én av fire som har formell kompetanse i lese- og skriveopplæring for denne gruppa av deltakere. 80 prosent av lærerne opplever at de har et udekket behov for opplæring.
- Programrådgiverne i introduksjonsprogrammet har i snitt lavere utdanning og kortere arbeidserfaring enn lærerne i norskopplæringen. Det finnes ingen formelle krav til hvilken utdanning eller kompetanse programrådgiverne skal ha, og yrkesgruppa har sammensatt utdanningsbakgrunn med en kombinasjon av profesjonsutdanninger og mer allmenne utdanninger.
- Blant de temaene programrådgiverne oftest nevner at de ønsker mer opplæring i, er veiledningsmetodikk, arbeidsretting, utarbeiding og bruk av individuell plan og fortolkning av reglene i introduksjonsloven.

5.2 Holdninger og praksis i førstelinjen

Bakkebyråkraters personlige holdninger og verdier ble lenge regnet som lite viktig for politikken implementering. Dette handlet først og fremst om en stor tiltro til byråkratiske organisasjoner og disses evne til å administrere og sosialisere de ansatte. Webers idé om byråkratiet dominerte: Enhver byråkrat kan erstattes av en annen byråkrat, så lenge opplæringen er tilstrekkelig. I dette perspektivet har det har liten betydning *hvem* byråkraten er. Gitt riktig utdanning, god nok ledelse og noenlunde like rammebetingelser vil byråkrater iverksette vedtatt politikk på samme måte. Lipsky (1980) introduserte som tidligere nevnt bakkebyråkraterne som en vesentlig aktør i utformingen av politikk, men heller ikke han var opptatt av forskjeller mellom byråkrater. Det var strukturenes innflytelse på byråkratenes atferd som var poenget. Denne forståelsen av byråkrati og byråkrater etterlot likevel et kinkig spørsmål. Under ellers like betingelser, hvorfor løser byråkrater likevel oppgavene sine ulikt? Stadig flere studier peker på at bakkebyråkratenes saksbehandlingsstil og holdninger kan påvirke både om og hvordan offentlig politikk iverksettes (Van Meter & Van Horn 1975; May & Winter 2009; Meyers & Nielsen 2012; Thuesen & Bille 2017).

For eksempel var saksbehandlere i den danske integrasjonstjenesten mer tilbøyelige til å ta i bruk virkemidler som de mente var effektive, enn virkemidler de mente var mindre effektive (May & Winter 2009; Heinesen et al. 2004). Motvilje mot enkelte virkemidler kan også være knyttet til at de vurderes som etisk problematiske, særlig når obligatoriske program innføres for sårbare grupper. Blant saksbehandlere i både de danske og de norske velferdstjenestene finnes det eksempler på en betydelig skepsis mot en del av de politiske virkemidlene som er innført i integreringspolitikken. I noen tilfeller medførte denne etisk baserte motviljen klare brudd med formelle regler og forskrifter (Djuve & Kavli 2007; Diop-Christensen 2015).

Det finnes også studier som tyder på at bakkebyråkrater har ulike holdninger til brukerne og rettmessigheten i brukernes krav på ytelser. Dette er relevant fordi oppfatningen av hvor legitimt brukernes behov for hjelp er, kan påvirke viljen til å yte bistand og ikke minst den skjønsmessige vurderingen av hvem som skal få hvilken bistand. Samtidig ser holdninger til brukerne også ut til å være relatert til saksbehandlerens arbeidssituasjon. Blomberg og kolleger (2015) har sammenliknet arbeidsstress målt gjennom arbeidsbelastning og det de betegner som rollekonflikter blant sosialarbeidere i de fire nordiske landene. Rollekonflikter handler i denne sammenheng om at målsettingene for arbeidet er formulert på en slik måte at de er vanskelige å oppfylle samtidig. Resultatene viste at sosialarbeideres holdninger til sine klienter var mer negative i tilfeller hvor den ansatte opplevde store rollekonflikter og (i noe mindre grad) store arbeidsbelastninger (Blomberg et al. 2015). Det ser dermed ut til å være en sammenheng mellom hvor lett eller vanskelig integreringsoppgaven er, og hvilke holdninger bakkebyråkrater utvikler overfor brukerne.

Holdninger til brukerne

I vår undersøkelse har vi til slutt i surveyen til lærerne og programrådgivere et batteri med spørsmål som er ment å måle deres holdninger til innvandring og innvandrere. Et stort flertall både blant programrådgivere og lærere mener at flyktninger skal ha rett til familiegjenforening, men også at flyktninger selv har hovedansvaret for å etablere et godt liv i Norge, og at det er viktig at norske myndigheter tydelig kommuniserer «norske verdier» (tabell 5.3). Påstanden om at flyktninger må delta i arbeidslivet for å bli godt integrert, støttes av nesten samtlige som har svart på undersøkelsen. Samtidig mener 29 prosent av programrådgiverne (i 2015) og 34 prosent av lærerne at det er urealistisk å tenke seg at flertallet av flyktninger og innvandrere i Norge vil bli økonomisk uavhengige gjennom deltakelse i arbeidslivet.

For programrådgivere i introduksjonsordningen har vi data om holdninger til innvandring og integrering også fra 2007 (Kavli et al. 2007). Hovedinntrykket her er at holdningene har endret seg bemerkelsesverdig lite i løpet av de siste ni årene, med ett unntak. Andelen som støtter påstanden om at asylsøkeres og flyktnings adgang til oppholdstillatelse i Norge bør bli mer restriktiv, er doblet mellom 2007 og 2016 – fra 13 til 26 prosent. Et liknende spørsmål har blitt stilt til et representativt utvalg av befolkningen i Norge med jevne mellomrom siden 2002 (Blom 2016). Her er den mest slående utviklingen den betydelige *nedgangen* i andelen som mener at Norge bør ta imot færre flyktninger: fra 45 prosent i 2006 til 29 prosent i 2015. I 2016 – kort tid etter den store tilstrømmingen av flyktninger – hadde holdningene blitt noe mer restriktive (4 prosentpoeng) (Blom 2016).

Tabell 5.3 Andel som svarer at påstanden stemmer svært eller ganske godt. Kilde: Programrådgivere i 2007 og i 2016, lærere i 2016.

	Programrådgivere 2007	Programrådgivere 2016	Lærere 2016
Flyktninger som er bosatt i Norge bør gjenforenes med sin familie ved at deres ektefelle og mindreårige barn også får komme hit	90	92	92
Flyktninger og innvandrere har selv hovedansvaret for å få et godt liv i Norge	92	93	84
For å bli godt integrert i Norge bør flyktninger og innvandrere delta i arbeidslivet	99	99	100
Vi kan ikke forvente at et flertall av flyktninger og innvandrere skal bli selvforsørget gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet	24	29	34
Mottak av flyktninger i Norge bør begrenses mer enn i dag	13	26	26
Det er viktig at norske myndigheter er tydelige på hvilke verdier som gjelder i Norge.	88	91	95
N	307	370	597

Nå skal holdningsdata selvsagt alltid tolkes med forsiktighet. Det virker likevel rimelig å konkludere med at avstanden i holdninger mellom programrådgivere og befolkningen sett under ett gradvis er blitt mindre. Programrådgiverne er blitt noe mer skeptiske til å opprettholde «dagens nivå» på mottak av flyktninger, mens befolkningen for øvrig er blitt mer positive. Samlet sett er det dermed slik at både programrådgivere og lærere nå er om lag på linje med befolkningen samlet sett.

Holdninger til lovens målsettinger

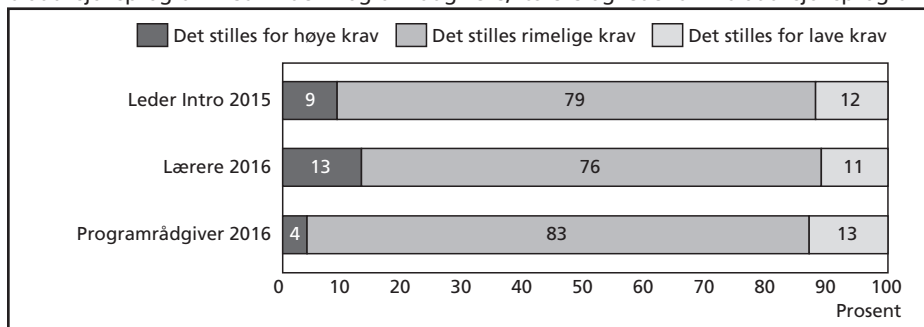
Nesten samtlige programrådgivere og lærere som har deltatt i undersøkelsen, er enige i at flyktninger og innvandrere bør være i lønnet arbeid for å bli godt integrert i Norge. De støtter således opp om formålet med introduksjonsprogrammet slik det er spesifisert i lovens § 1, der det står at formålet er «å styrke nyankomne innvanderers mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet». Samtidig svarer en betydelig andel – 29 prosent av programrådgiverne og 34 prosent av lærerne – at vi ikke kan forvente at et flertall av flyktninger og innvandrere skal bli selvforsørget gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet. Fra og med 2010 har det vært en målsetting at 70 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal være i lønnet arbeid eller ordinær utdanning ett år etter endt opplæring.

Vi har ikke bedt våre informanter om å vurdere realismen i målsettingen om 70 prosent, men vi har spurt dem om de mener kravene som stilles til deltakerne i introduksjonsprogrammet, er rimelige, og om en periode på to år er for mye – eller for lite – for å nå målsettingen om arbeid eller utdanning. For å ta det siste først: Et stort flertall av programrådgiverne (95 prosent) mener det er noen grupper av deltakerne som trenger lengre tid enn to år for å lykkes. En betydelig andel (58 prosent) mener samtidig at det også finnes deltakere som vil trenge kortere tid, og som dermed kan gjøre seg ferdig med introduksjonsprogrammet raskere enn to år. Det ble stilt åpne oppfølgingsspørsmål om hva som kjennetegner de deltakerne som eventuelt kan ha en raskere progresjon gjennom programmet, og ifølge programrådgiverne er det flere ting som kan spille inn. Mange trekker fram deltakernes alder – de unge har ofte raskere progresjon og lettere for å lære enn de eldre. Utdanning kommer også høyt opp på lista samt arbeidserfaring som relativt lett kan omsettes i norsk arbeidsliv. Det trekkes også fram at deltakere som har rukket å lære en del norsk mens de ventet på å bli bosatt, har «spart» en del tid og dermed kan ha raskere progresjon når de først er i gang med programmet. I tillegg til disse relativt objektive og målbare kriteriene er det mange som nevner egenskaper som «stå-på-vilje», «pågangsmot» og «selvstendighet».

Det viser seg at et stort flertall mener kravene som stilles, er rimelige, både blant programrådgivere, ledere og lærere. Alle norsklærerne som har fått dette spørsmålet, underviser deltakere i introduksjonsprogrammet. De ble i tillegg bedt om å ta stilling til hvorvidt fulltids opplæring er for krevende for kvinner med store omsorgsoppgaver.

I kvalitative intervjuer har lærere tidligere gitt uttrykk for at dette var en gruppe de mente kunne oppleve det som krevende å få undervisning mange timer per dag. Kvinnene var allerede slitne, og det kunne dermed være vanskelig å få til et godt undervisningsopplegg (Hagelund & Kavli 2009). Bekymringen for nettopp denne gruppa i norskundervisningen bekreftes i vår 2016-survey, der 52 prosent av norsklærerne er enige i at fulltids opplæring er for krevende for denne gruppa av kvinner.

Figur 5.1 Andel som mener det stilles for høye, rimelige eller for lave krav til deltakere i introduksjonsprogrammet. Kilde: Programrådgivere, lærere og leder av introduksjonsprogram.

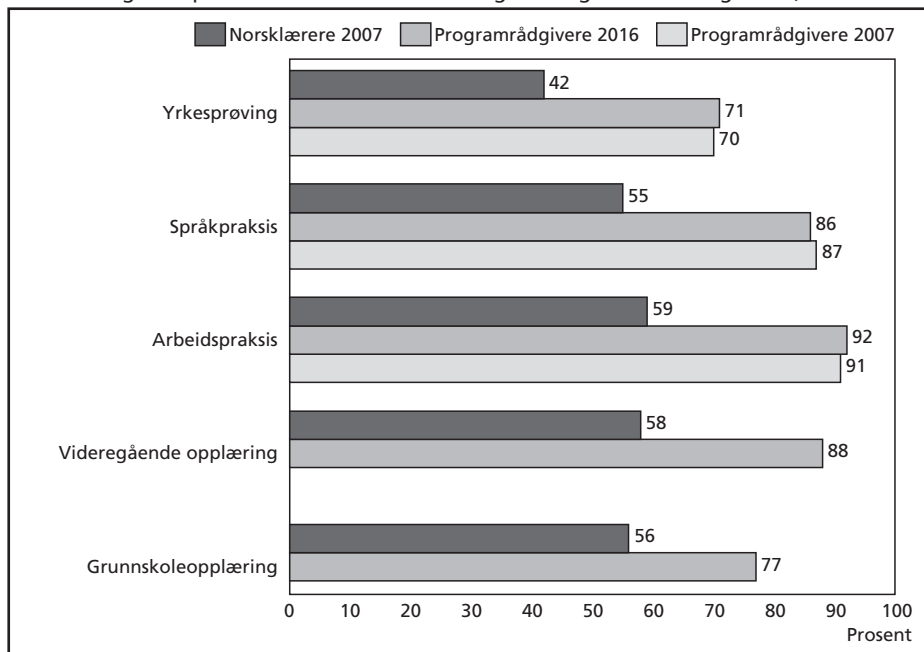


Holdninger til lovens virkemidler

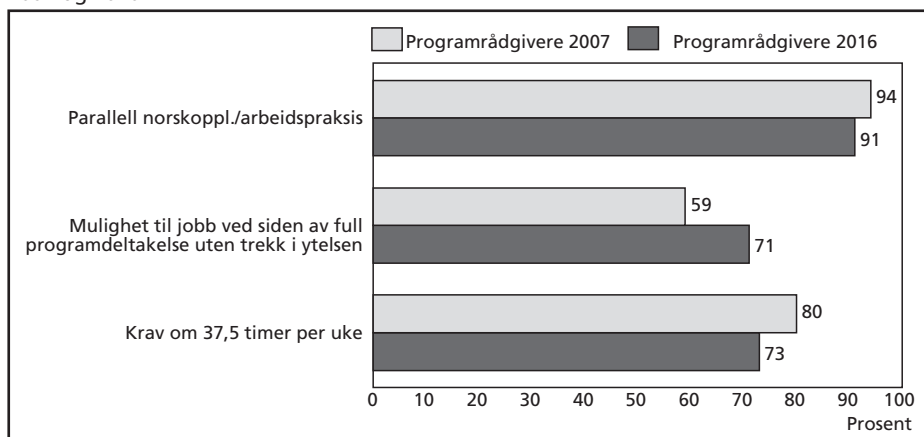
Opplæringsdelen av introduksjonsprogrammet kan fylles med ulike typer innhold. Vi har tatt utgangspunkt i noen av de mest sentrale programelementene og spurt henholdsvis programrådgivere, ledere av introduksjonsprogrammet og lærere i norskopplæringen om de mener disse virkemidlene er (svært eller ganske) effektive for å bedre deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet. Figur 5.2 viser oppslutningen om fem sentrale kategorier av innhold i introduksjonsprogrammet blant norsklærere og programrådgivere. Programrådgivernes holdninger er målt henholdsvis i 2007 og i 2016 – lærerne bare i 2016. Og for å ta programrådgiverne først: De har gjennomgående stor tro på både de utdanningsrettede og de arbeidsrettede tiltakene, og oppslutningen ser ut til å ha endret seg minimalt mellom 2007 og 2016. Norsklærerne har vesentlig mindre tro på de nevnte tiltakenes effektivitet.

Programrådgiverne er også bedt om å vurdere effektiviteten i noen av de arbeidsmetodene og retningslinjene som er nedfelt i introduksjonsprogrammet. Her er endringene noe mer synlige mellom 2007 og 2016. Troen på at fulltids opplæring er svært eller ganske effektivt, er blitt noe mindre, mens oppslutningen om at deltakere skal kunne kombinere lønnet arbeid med fullt program uten å bli trukket i introduksjonsstønad, ser ut til å ha blitt noe mer utbredt. Oppfatningen om at norskopplæring og arbeidspraksis bør finne sted samtidig, har hatt en stabilt høy oppslutning på over 90 prosent.

Figur 5.2 Andel som mener at følgende tiltak er svært eller ganske effektive for å bedre deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet. Kilde: Programrådgivere i 2007 og i 2016, lærere i 2016.



Figur 5.3 Andel som mener at følgende arbeidsmetoder/retningslinjer er svært eller ganske effektive for å bedre deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet. Kilde: Programrådgivere 2007 og 2016.



Oppsummering

- Holdningene til flyktninger og deres familier er gjennomgående positive både blant lærere og programrådgivere. For programrådgiverne har vi data over tid, og holdningene har endret seg svært lite mellom 2007 og 2016. Det ser imidlertid ut til at andelen som mener at mottak av flyktninger bør begrenses noe mer, er svakt stigende.
- Et stort flertall både blant lærere og programrådgivere mener introduksjonslovens krav og målsettinger er rimelige. Det er likevel noe flere lærere enn programrådgivere som mener at kravene som stilles til deltakerne, er for høye.
- Troen på at de vanligste tiltakene i introduksjonsprogrammet er effektive med tanke på å bedre deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet, er gjennomgående større blant programrådgiverne enn blant lærerne.
- Blant programrådgiverne er troen på programmets arbeidsmetoder gjennomgående høy, men parallell norskopplæring og språk- eller arbeidspraksis oppfattes som et mer effektivt virkemiddel enn for eksempel muligheten for å ha en jobb ved siden av full programdeltakelse uten trekk i ytelsen.
- Det er fortsatt stor oppslutning om individuell plan og brukermedvirkning blant programrådgiverne, men den er likevel redusert siden 2007. Nesten halvparten av programrådgiverne og lærerne er enige i påstanden om at dersom utarbeiding og revidering av individuelle planer skal gjøres skikkelig, tar det for mye tid vekk fra andre og viktigere arbeidsoppgaver.

5.3 Brukermedvirkning og brukerstyring

Individuelle planer er en metode for å samordne ulike tiltak til et helhetlig program slik at programmet passer best mulig til de behovene og de mulighetene den enkelte deltaker har. Introduksjonslovens § 6 presiserer at en slik plan skal utformes for hver enkelt deltaker, og at dette skal skje på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan ha nytte av. Det heter også at planen skal utformes i samarbeid med deltakeren. Hensikten med et slikt samarbeid er både å sikre forutsigbarhet i opplæringsløpet og å bidra til å øke motivasjonen hos den enkelte deltaker. I loven heter det at planen og oppfølgingen av denne skal «sikre at deltakerne får mulighet til å medvirke i planlegging, gjennomføring og revidering

av planen sin».³⁴ Dette betyr likevel ikke at deltaker kan stoppe planprosessen: Ved uenighet har kommunen siste ord.³⁵

I forskningslitteraturen beskrives ofte brukermedvirkning som et flerdimensjonalt fenomen: Det kan være kollektivt eller individuelt, indirekte eller direkte, og det kan forekomme på ulike myndighetsnivåer (Julkunen & Heikkilä 2007: 89–90). Brukermedvirkning kan også forstås som en prosess eller et kontinuum, alt fra sterk og aktiv medvirkning til svake og mer passive former. Vi har valgt å her gi begrepet brukerstyring en strengere tolkning enn brukermedvirkning. *Brukerstyring* krever at deltakerens preferanser har hatt en faktisk innflytelse på utformingen av tjenesten. *Brukermedvirkning* omfatter all kommunikasjon om individuelle egenskaper, behov eller preferanser som er relevante for utformingen av programmet. Ved å undersøke om programrådgivere faktisk lar brukeren styre innholdet i kvalifiseringen selv om programrådgiveren er uenig i de valgene bruker fatter, kan vi skille generell brukermedvirkning fra den mer spesifikke brukerstyringen.

Hvordan brukermedvirkning rent faktisk implementeres, er et spørsmål om byråkratisk skjønn. Vi skal nå ta for oss dette skjønnet i noe mer detalj. Først beskriver vi holdningene til individuell plan som et virkemiddel, både blant programrådgivere og lærere. Både i norskopplæringen og i introduksjonsprogrammet skal deltakerne ha individuelle planer. Tidligere forskning har vist at jo mer omfattende innholdet i opplæringen er, jo større er risikoen for at deltakerne beskriver deler av opplæringstilbudet som dårlig (Kavli 2004). Det kan dermed være grunn til å anta at programrådgiverne i større grad enn lærerne forholder seg til uenighet med deltakerne. Vi har derfor avgrenset analysen av brukermedvirkning til arbeidet med individuell plan blant programrådgivere og deltakere i introduksjonsprogrammet.

Holdninger til individuell plan

Selv om et stort flertall blant både programrådgivere og lærere deler oppfatningen om at individuelle planer er et viktig redskap i introduksjonsprogrammet/opplæringen, så mener nesten halyparten også at det tar tid vekk fra andre og viktigere arbeidsoppgaver dersom det skal gjøres grundig (tabell 5.4). Flere enn fire av ti programrådgivere mener at få eller ingen av deres deltakere har et eieforhold til sin egen plan. Samarbeidet med deltakerne blir likevel ikke avskrevet helt – bare litt over 20 prosent av programrådgiverne mener at det vanligvis ikke er *noe* reelt samarbeid med deltakerne om planen. De aller fleste mener også at de individuelle planene i stor grad bygger på den enkelte deltakers ferdigheter og forutsetninger.

³⁴ Rundskriv om introduksjonsloven G-01/2016

³⁵ Rundskriv om introduksjonsloven G-01/2016: 40–41

Det er lite endring mellom 2007 og 2016 i programrådgiveres syn på individuelle planer og hvor lett eller vanskelig det er å involvere deltakerne i arbeidet med planene. I 2016 kan det likevel spores en noe mindre tro på individuelle planer enn i 2007. Flere enn før mener at individuelle planer er (for) tidkrevende til at de kan gjøres grundig, og at reelt samarbeid med deltakerne om planene er vanskelig å få til.

Tabell 5.4 Andel som er helt eller delvis enige i påstanden om individuelle planer. Kilde: Programrådgivere i 2007 og 2016, lærere i 2016.

	Programrådgivere 2007	Programrådgivere 2016	Lærere 2016
Individuelle planer er et viktig redskap i introduksjonsprogrammet/norskopplæringen	92	88	75
Dersom utarbeiding og revidering av de individuelle planene skal gjennomføres grundig, tar det tid vekk fra andre og viktigere arbeidsoppgaver	35	47	46
Vanligvis er det ikke noe reelt samarbeid med deltakerne om de individuelle planene	17	23	..
Få eller ingen av deltakerne jeg har ansvar for har et eieforhold til sin individuelle plan?*	38	43	..
De individuelle planene bygger i stor grad på den enkelte deltakers ferdigheter og forutsetninger	91	87	..
N	307	370	597

* Noe ulikt formulert i 2007 og 2016

Hvordan håndteres uenighet med deltaker?

Mer enn 80 prosent av programrådgiverne rapporterer at de ofte eller av og til er uenige med deltakerne om innholdet i den individuelle planen. Selv om loven klart statuerer at kommunen – i praksis ofte den enkelte programrådgiver – har siste ord, kan det være utfordrende for programrådgiverne å finne den optimale balansen mellom å gi deltaker styring over programinnholdet og å styre deltaker over i det programrådgiver selv mener ville være et godt tilbud – gitt rammebetingelsene av tilgjengelige tiltak (Hagelund 2005; Djuve & Kavli 2015a).

I en kvalitativ studie blant programrådgivere i 2011 (Djuve, Kavli & Hagelund 2011) ble strategier for å håndtere uenighet med brukere drøftet med en rekke programrådgivere. Dette resulterte i en liste over tre hovedstrategier for å håndtere uenighet: å *overstyre* deltakerens preferanser, å *gi etter* eller å *utsette* beslutningen inntil det ble mulig å komme fram til en enighet (Djuve & Kavli 2015a). Disse strategiene er ikke gjensidig utelukkende – vi antar at de fleste programrådgivere i løpet av sin karriere tar i bruk alle tre. Som vi straks skal vise, er det likevel interessant å undersøke om noen av strategiene er mer utbredt enn andre. I 2016-undersøkelsen ble derfor programrådgiverne bedt om å oppgi hvilken av de tre strategiene de «vanligvis» benytter når det

er vanskelig å bli enig med deltaker om hva den individuelle planen skal inneholde av kvalifiseringstiltak.

Tabell 5.5 viser at færre enn 9 prosent av programrådgiverne oppgir at de vanligvis overprøver deltaker. En langt mer vanlig tilnærming (41 prosent) er å utsette beslutningen inntil det er mulig å bli enige. Dette reiser imidlertid spørsmålet om hvem som til slutt gir etter – programrådgiveren eller deltakeren – og hvor lang tid det eventuelt tar før en beslutning treffes. En betydelig andel av programrådgiverne (24 prosent) rapporterer at de vanligvis vil sette sammen et program som er i samsvar med deltakerens ønsker, selv om de tror at andre programkomponenter vil være mer effektive. Her prioriteres dermed brukerstyring høyt. Om lag like mange (27 prosent) var ikke komfortable med å velge mellom de angitte alternativene og brukte muligheten skje-maet ga, til å krysse av for «annet» og utdype hvorfor. Flere svarte at de ofte valgte strategi avhengig av hva uenigheten dreiet seg om, og derfor syntes det var vanskelig å angi hva de «vanligvis» gjør.

Tabell 5.5 Strategi for å håndtere uenighet med deltaker om innholdet i eller målet for programmet. Kilde: Programrådgivere 2016.

	Programrådgivere 2016
Jeg overprøver deltakerens ønsker og utformer programmet slik jeg mener det må være	9
Jeg legger opp til et program som er i tråd med deltakerens ønsker, selv om jeg mener et annet programinnhold ville være mer effektivt	24
Jeg utsetter beslutningen fram til deltakeren og jeg kommer til enighet	41
Annet	27
(N)	325

Påvirkes skjønnnet av hvem programrådgiveren er?

I dette avsnittet skal vi undersøke skjønnsutøvelsen ved å se nærmere på hva som påvirker hvilken strategi programrådgiverne vanligvis velger i situasjoner der de er uenige med deltaker om hva som bør være med i deltakerens individuelle plan. Gjennomgangen av teorier om sammenhengen mellom hvem saksbehandlerne er, og hvordan de forvalter skjønnnet sitt, tilsier at det er viktig å undersøke en rekke kjennetegn ved saksbehandlerne. Er det slik at menn overprøver i større grad enn kvinner? Er erfarne saksbehandlere mer tilbøyelige til å vente og se enn mindre erfarne saksbehandlere? Og hva betyr arbeidsmengde – kan det tenkes at de som har mye å gjøre, er mer tilbøyelige til å velge de minst arbeidskrevende alternativene? Og sist, men ikke minst – har holdningene til virkemidler og brukergruppe noe å si? Metodisk er det problematisk å kontrollere for holdningene til brukermedvirkning. Dette er fordi vi her analyserer

programrådgivernes svar på hva som er deres vanlige reaksjon dersom de er uenige med deltaker – ikke hva som faktisk er deres vanlige reaksjon. Holdninger til brukermedvirkning som virkemiddel kan dermed ha påvirket svarene på hva som er den valgte strategien, og vi risikerer at de to variablene måler noe av det samme. Det er imidlertid interessant å undersøke sammenhengen mellom valg av strategi for brukermedvirkning, altså å overprøve, gi etter eller å utsette, og holdninger til brukergruppa. Dette må kunne betraktes som to separate dimensjoner.

Da vi undersøkte programrådgivernes holdninger til flyktninger og flyktninginnvandring i 2007 og i 2016 (se tabell 5.2), fant vi lite endring. Det var likevel ett unntak, og det gjaldt påstanden «Mottak av flyktninger i Norge bør begrenses mer enn i dag». Selv om tre av fire programrådgivere fortsatt er uenige i denne påstanden i 2016, er det betydelig flere som sier seg enige i 2016 enn i 2007. Holdningsendringen vi finner, er trolig preget av den store tilstrømmingen av flyktninger til Norge høsten 2015. Men siden et stort flertall av programrådgiverne fortsatt er positive til å holde Norges mottak av flyktninger på «dagens nivå», er det relevant å undersøke om dette målet på holdninger til brukergruppa gir utslag på hvordan brukermedvirkning implementeres.

Vi har undersøkt forholdet mellom programrådgiveres bakgrunn og holdninger og deres valg av strategi når det oppstår uenighet med deltakere i programmet, både bivariat og multivariat. Vi har også undersøkt om «restriktive» programrådgivere – her forstått som de som mente at mottak av flyktninger burde begrenses mer enn i 2016 – skiller seg fra andre programrådgivere i valg av strategi for brukermedvirkning.

Bivariat (se tabell 5.6) finner vi at de som er tilhengere av sterkere innvandringsbegrensning, er mer tilbøyelige både til å la bruker bestemme og til å overprøve. De er tilsvarende mindre tilbøyelige til å utsette. Blant «de restriktive» programrådgiverne ser det med andre ord ut til at beslutninger treffes raskere – enten ved at de «gir seg», eller ved at de «overstyrer» deltakerne de er uenige med. Det er rimelig å anta at begge disse strategiene er mindre tidkrevende enn å innkalle til stadig nye møter med deltakeren i et forsøk på å komme fram til enighet. I litteraturen omtales slike tids- eller arbeidsbesparende beslutninger gjerne som «mestringsstrategier» eller «avvergingsmekanismer» (Lipsky 1980). En mulig fortolkning er dermed at «de restriktive» programrådgiverne er mer tilbøyelige til å bruke slike mestringsstrategier, enn programrådgivere som er mer positivt innstilt til dagens nivå på flyktninginnvandring. Vi finner også at programrådgivere med kort ansiennitet er vesentlig mindre tilbøyelige til å la bruker bestemme, og mer tilbøyelige til å utsette. Kanskje er dette uttrykk for at det krever en viss erfaring å ta sjansen på å la bruker bestemme når eget skjønner faktisk tilsier en annen løsning. Programrådgivernes bakgrunn for øvrig gir noe utslag, men i mange tilfeller er utslagene lite robuste.

Neste skritt er å undersøke om sammenhengen mellom holdninger til innvandring og valg av saksbehandlerstrategi står seg når vi kontrollerer for flere kjennetegn ved

Tabell 5.6 Valg av strategi for brukermedvirkning, etter bakgrunnskjennetegn og holdning til innvandring. Prosent.

	Gir etter	Overprøver	Utsetter	N
Mottak av flyktninger bør begrenses mer enn i dag				
Ja	26,4	10,1	37,8	238
Nei	17,2	4,6	48,3	87
Har selv innvandret				
Ja	18,9	15,1	47,2	53
Nei	25,3	7,5	38,6	241
Utdanningsnivå				
Videregående	29,6	11,1	44,4	27
Bachelor	29,1	6,3	41,7	144
Master eller mer	18,9	11,0	36,2	127
Kjønn				
Mann	25,4	14,1	45,1	71
Kvinne	24,7	7,1	37,9	227
Alder				
Under 30	17,7	23,5	23,5	17
30-39	18,4	10,3	43,7	87
40-49	28,7	4,9	43,6	101
50 +	27,2	8,7	34,8	92
Antall brukere				
1-10	27,1	4,2	35,4	48
11-20	26,6	8,5	41,5	94
21-30	20,8	11,3	40,6	106
31-40	21,1	7,0	40,4	57
41 +	30,0	10,0	50,0	20
Ansiennitet i nåværende kommune				
0-1 år	6,0	13,7	56,9	51
1-2 år	28,2	8,8	26,5	34
2-5 år	25,6	0,8	42,2	90
5 år eller mer	28,3	7,5	35,0	120
Opplever at arbeidsmengden er for stor				
Ja	21,7	8,6	39,8	221
Nei	28,9	8,7	42,3	104

programrådgiverne samtidig.³⁶ Resultatene er gjengitt i tabell 5.7. Vi finner at også etter kontroll for bakgrunnskjennetegn er det en statistisk signifikant sammenheng mellom

³⁶ Metoden som er brukt, er logistisk regresjon. I denne analysen har vi brukt to ulike variabler som måler holdninger til flyktninger. Den ene variabelen måler positive holdninger til fortsatt mottak av flyktninger

Tabell 5.7 Programrådgiveres tilbøyelighet til henholdsvis å la bruker bestemme, å overprøve eller å utsette beslutningen når det oppstår uenighet om innhold i program. Logistisk regresjon. Odds rater.

	Gir etter	Overprøver	Utsetter
Ønsker ikke mer innvandringsrestriksjoner			2.054
Ønsker mer innvandringsrestriksjoner	2.074	2.659	
Selv innvandret	0.541	2.162	1.674
Utdanning: (Ref.: Master eller høyere)			
Videregående	1.237	1.130	1.650
Bachelor	1.644	0.485	1.341
Mann (Ref.: Kvinne)	0.857	1.951	1.477
Alder (Ref.: 50 år +)			
Under 30	0.849	3.906	0.447
30-39	0.698	1.606	1.314
40-49	1.134	0.475	1.400
Antall brukere (Ref.: 41 eller flere)			
1-10	0.446	0.283	0.691
11-20	0.687	0.537	0.720
21-30	0.377	1.032	0.704
31-40	0.667	0.507	0.635
Saksbehandlingserfaring i nåværende kommune (Ref.: 6 år eller mer)			
0-1	0.093	1.935	3.407
1-2	1.781	1.033	0.789
2-5	0.956	0.787	1.386
Opplever arbeidsbelastningen som for stor	0.519	1.401	0.947
Konstant	0.782	0.065	0.347
Cox & Snell R Square	0.122	0.077	0.087
Nagelkerke R Square	0.182	0.171	0.118

* Signifikante resultater er markert med uthevede typer (5 prosents nivå).

holdninger til flyktninginnvandring og valg av strategi for brukermedvirkning. De «restriktive» programrådgiverne er mer tilbøyelige til å la bruker bestemme, og de er mer tilbøyelige til å overprøve. Samtidig er de saksbehandlerne som ikke ønsker strengere innvandringspolitikk, mer tilbøyelige til å utsette beslutningen når det oppstår uenighet med bruker om innholdet i kvalifiseringen. Dette kan tyde på at programrådgivere

på «dagens nivå». Denne er kodet 1 for saksbehandlere som svarer at påstanden om at flyktninginnvandring bør begrenses mer enn i dag, passer svært dårlig med deres syn, og 0 for andre programrådgivere. Den andre variabelen er ment å måle restriktive holdninger til flyktninginnvandring og er kodet 1 for saksbehandlere som svarte at uttalelsen samsvarer veldig bra og ganske bra, de andre 0. På denne måten identifiserer vi to nesten like store grupper: de 29 prosentene som er mest positive til flyktninginnvandring, og de 26 prosentene som er mindre positive til flyktninginnvandring.

som er mindre positive til flyktninginnvandring, i større grad anvender det vi her har kalt for avvergingsmekanismer – de er mer tilbøyelige til å velge minste motstands vei. Det kan her innvendes at det bør tas høyde for at sammenhengen kan gå motsatt vei eller har felles bakenforliggende forklaringer – det kan jo være at slitne saksbehandlere bruker avvergingsmekanismer og blir mindre positive til videre innvandring. Vi finner imidlertid ikke noen signifikant sammenheng mellom bruk av avvergingsmekanismer og antall brukere den enkelte saksbehandler har ansvar for. Derimot finner vi at de som opplever arbeidsmengden som for stor, i mindre grad bruker avvergingsmekanismer enn andre saksbehandlere. Dette kan tyde på at avvergingsmekanismene virker etter hensikten – nemlig at de som bruker disse, i mindre grad opplever arbeidsmengden som for stor. Det er i hvert fall ingen støtte for hypotesen om at stor (opplevd) arbeidsmengde samtidig bidrar til avvergingsmekanismer og restriktive holdninger til innvandring.

Oppsummering

- De aller fleste programrådgiverne har opplevd å være uenige med deltakere om innholdet i individuell plan. Den vanligste strategien er da å utsette beslutningen fram til man kan bli enige. En betydelig andel velger også å la deltakeren bestemme innholdet i planen selv om han/hun mener et annet opplegg ville være mer effektivt.
- Vi finner en ganske klar sammenheng mellom holdninger til å ta imot flyktninger og valg av strategi for brukervedvirkning. De som er tilhengere av sterkere innvandringsbegrensning, er *mindre* tilbøyelige til å bruke den tilnærmingen som trolig tar lengst tid – å ha nye samtaler med deltakeren og vente med å bestemme innholdet i planen fram til det er mulig å bli enige. De er *mer* tilbøyelige til å bruke «tidsbesparende» strategier som innebærer å enten gi etter for deltakerens ønsker eller å overprøve.
- Programrådgivere med kort erfaring gir langt sjeldnere etter for deltakernes ønsker, men er mer tilbøyelige enn andre til å utsette beslutningene. Programrådgiverens kjønn, alder eller hvorvidt hun/han selv har innvandringsbakgrunn, har ikke noen målbar effekt. Det har heller ikke antall brukere programrådgiveren har ansvar for.
- Også etter kontroll for bakgrunnskjennetegn er det en statistisk signifikant sammenheng mellom holdninger til flyktninginnvandring og valg av strategi for brukervedvirkning. De restriktive saksbehandlerne er mer tilbøyelige til å la brukeren bestemme, og de er mer tilbøyelige til å overprøve. Samtidig er de saksbehandlerne som ikke ønsker strengere innvandringspolitikk, mer tilbøyelige til å utsette beslutningen når det oppstår uenighet med brukeren om innholdet i kvalifiseringen.

5.4 Programrådgivernes betydning for integrasjonsinnsatsen

Det er godt dokumentert at egenskaper ved kommunene og ved deltakerne har stor betydning, både for integreringsinnsatsens innhold og for resultatene (se kapittel 1). Men er det også sann at programrådgivernes bakgrunn, arbeidsbetingelser og holdninger – til politikken, til virkemidlene eller til samarbeidspartnerne – påvirker iverksettingen av integreringspolitikken? Dette er temaet i resten av kapittelet, der vi undersøker hvor stor andel av deltakerne som har fått henholdsvis arbeidspraksis, språkpraksis eller grunnskole som en del av sitt program. Vi starter imidlertid med en kort gjennomgang av hvordan analysene er gjennomført, og hvilke premisser som ligger til grunn.

Data og analyser

I analysene har vi tatt utgangspunkt i 2011-kohorten av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Av de 3879 deltakerne i denne kohorten hadde 24 prosent fått arbeidspraksis, 45 prosent hadde fått språkpraksis, og 26 prosent hadde fått grunnskole som en del av programmet innen utgangen av 2015. Det er verdt å nevne allerede her at andelen deltakere som har fått grunnskole som en del av sitt program, har økt betydelig, fra 7,5 prosent i 2007 til 26 prosent i 2011. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 8. I analysene i kapittel 5.5 har vi brukt KOSTRA-data for å identifisere hvilke og hvor mange deltakere som har fått de tre typene programinnhold. Vi har deretter undersøkt korrelasjonen mellom ulike sider ved programrådgiverne og deres arbeidssituasjon og hvor stor andel av deltakerne som har fått henholdsvis arbeidspraksis, språkpraksis eller grunnskole som en del av sin opplæring. Med utgangspunkt i disse analysene har vi deretter laget tre regresjonsmodeller som også inneholder et mindre antall kontrollvariabler på deltaker- og på kommunenivå (deltakerens kjønn, spør, kommunens sentralitet og kommunal ledighet). Dette vil gi et generelt bilde av om forhold knyttet til programrådgiverne og deres arbeidssituasjon øker eller reduserer sannsynligheten for at de ulike virkemidlene tas i bruk. Det sier imidlertid ikke noe om hvorvidt arbeidspraksis, språkpraksis eller grunnskole er effektive virkemidler med tanke på overgang til lønnet arbeid eller videre utdanning.

I analysen har vi måttet gjøre noen grep for å bøte på noen begrensninger i data-materialet.³⁷ For det første mangler vi informasjon om nøyaktig hvilke deltakere hver enkelt programrådgiver har hatt ansvar for. Dette er løst ved å bruke et gjennomsnitt av hva programrådgiverne har svart på spørsmål x (for eksempel holdning til arbeids-

³⁷ Vi har gjennomført flere sensitivitetsanalyser, uten at de i særlig grad har endret funnenes signifikans eller sammenhengenes retning. Disse omfatter samlede analyser der alle tre kohorter av deltakere var inkludert, og en rekke ulike operasjonaliseringer av de ulike analyse- og kontrollvariablene.

praksis som virkemiddel), for å avgjøre om x er positivt eller negativt korrelert med y (andelen deltakere i 2011-kohorten som har mottatt et gitt tilbud). For det andre vil de fleste deltakerne som startet i introduksjonsprogrammet i løpet av 2011, ha fullført programmet i løpet av 2013 eller 2014. Surveyundersøkelsen blant programrådgiverne er gjennomført i januar 2016. I lys av at 84 prosent av programrådgiverne i undersøkelsen har over to års fartstid, forutsetter vi at den feilkilden som oppstår her, er relativt liten. Vi antar likevel at feilkilden er større for spørsmålene om programrådgivernes personlige holdninger og egenskaper enn for opplevelsen av samarbeidsrelasjoner og øvrige arbeidsforhold.

Det optimale ville vært å koble informasjon om deltakere og programrådgivere sammen direkte eller å bruke informasjon om programrådgiverne som var samlet inn i samme periode som deltakerne vi følger, var i program. Det siste er fortsatt mulig, men da måtte vi ventet lenger på registerdataene enn det som har vært mulig innenfor fristen for ferdigstillelse av denne rapporten.

Programrådgivernes bakgrunn og deltakernes programinnhold

Innenfor tradisjonell byråkratiteori var det lenge ansett som lite aktuelt at byråkratens personlige egenskaper skulle kunne påvirke om politikken ble utført, og på hvilken måte den ble utført. Som vi har diskutert over, har imidlertid nyere forskning dokumentert at så kan være tilfelle.

Det er rimelig å anta at *programrådgivernes erfaring og kompetanse* påvirker deres evne til å gjøre en god jobb. Det er imidlertid ikke entydig hvordan en slik kompetanse best kan måles. Vi har sett i kapittel 3 hvordan flere av dem som ble intervjuet, kvalitativt påpekte hvordan enkeltpersoner kunne være helt avgjørende for eksempel for å etablere et godt nettverk i lokalt arbeidsliv, slik at programdeltakerne kunne få både språk- og arbeidspraksis. Slik kompetanse er det relativt utfordrende – for å si det forsiktig – å dokumentere kvantitativt. Vi har valgt tre mål som fanger opp litt ulike former for kompetanse. Programrådgivernes erfaring måles etter utdanningsnivå, etter hvor mange års erfaring de har med målgruppa, og etter alder. Vi finner at deltakere i kommuner med en høy andel programrådgivere over 50 år har høyere sannsynlighet enn andre for å ha fått språkpraksis. Vi finner ingen sammenheng mellom programrådgivernes alder og deltakelsen i arbeidspraksis eller grunnskole. Kort erfaring – her definert som under fem års arbeid med målgruppa – ser derimot ut til å øke sannsynligheten for både arbeidspraksis og språkpraksis. Og til sist øker en utdanning på masternivå eller høyere sannsynligheten for arbeidspraksis, men ikke for språkpraksis eller grunnskole.

Yngre programrådgivere har en noe annen kompetanseprofil enn eldre. Mens veien inn i sosialt arbeid tidligere gjerne gikk gjennom en utdanning som sosionom, har gradvis flere av dem som arbeider med introduksjonsprogram, fått en mer generell utdanningsbakgrunn. Kombinasjonen av færre med en profesjonsorientert utdanning

og flere som er sosialisert inn i et integreringsregime som legger vesentlig større vekt på tidlig arbeidsretting enn før, kan dermed være noe av forklaringen på det mønsteret vi ser. Det har også vært økende interesse for å rekruttere ansatte med erfaring fra privat sektor, nettopp for å lette arbeidet med å tilby en større andel av deltakerne arbeidspraksis (Kavli et al. 2007). Dette kan ha bidratt til at oppgaven med å finne arbeidspraksisplasser samlet sett er noe lettere i kommuner med en bredere kompetanseprofil og kanskje en større spredning i programrådgivernes alder.

Til sist finner vi ingen målbare sammenhenger mellom programrådgivernes personlige egenskaper og deltakernes sannsynlighet for å ha fått *grunnskole* som en del av sitt program. Det er likevel verdt å merke seg at kvinnelige deltakere og deltakere i sentrale kommuner har signifikant lavere sannsynlighet for å ha deltatt i grunnskole som en del av introduksjonsprogrammet enn mannlige deltakere og deltakere i mindre sentrale kommuner. Ikke overraskende er sannsynligheten for å ha fått grunnskole også sterkt relatert til deltakernes alder (ikke vist).

Tabell 5.8 Programrådgivernes bakgrunn og deltakelse i arbeidspraksis, språkpraksis og grunnskole blant deltakere som startet i introduksjonsprogram i 2011. Binær logistisk regresjon.

	Arbeidspraksis		Språkpraksis		Grunnskole	
	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)
Andel programrådgivere over 50 år	,882	1,026	,001	1,598	,621	,922
Andel programrådgivere med mindre enn 5 års erfaring	,000	2,649	,000	1,916	,063	,744
Andel programrådgivere med master eller høyere	,000	1,921	,187	,848	,288	,862
Kontrollvariabler						
Kvinnelig deltaker	,002	,759	,086	1,144	,000	,687
Spor 1 deltaker	,019	,785	,150	,882	,571	1,057
Sentral kommune	,000	1,413	,001	,759	,001	,728
Prosent ledige i kommunen	,021	1,160	,801	,986	,725	,979
Konstant	,000	,127	,211	,789	,016	,602
-2 Log likelihood	2992,829		3667,659		3063,101	
Cox & Snell R Square	,035		,020		,012	
Nagelkerke R Square	,052		,027		,018	

Merk: Uthevede tall er signifikant på minst 5% nivå.

Programrådgivernes holdninger og deltakernes programinnhold

Som nevnt over er det stadig flere studier som peker på at programrådgivernes holdninger til de arbeidsmetodene de skal benytte, og de virkemidlene de har til rådighet, kan påvirke tilbøyeligheten til å ta disse i bruk. Her undersøker vi først betydningen av om programrådgiverne er positive eller ikke til tre sentrale arbeidsmetoder i intro-

duksjonsprogrammet: fulltidsprogram, parallell norsk og arbeidspraksis og muligheten til at deltakerne kan jobbe ved siden av full deltakelse i program.

Det er gjennomgående en positiv korrelasjon mellom programrådgivernes oppslutning om sentrale arbeidsmetoder i introduksjonsprogrammet og andelen deltakere som får arbeidspraksis, språkpraksis og grunnskole som en del av sitt program. Spesielt blant deltakere i kommuner der programrådgiverne i stor grad slutter opp om parallell norsk og arbeidspraksis, er sannsynligheten høyere for å ha mottatt både arbeidspraksis, språkpraksis og/eller grunnskole.

Tabell 5.9 Programrådgiveres holdninger og disse holdningenes samvariasjon med om deltakere i introduksjonsprogrammet har hatt arbeidspraksis, språkpraksis og grunnskole. Deltakere med oppstart i 2011. Binær logistisk regresjon.

	Arbeidspraksis		Språkpraksis		Grunnskole	
	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)
Andel PR som mener følgende arbeidsmetode er svært/ganske effektiv						
Krav om 27 timer per uke	,513	1,055	,120	,899	,004	1,256
Parallell norsk og arbeidspraksis	,030	1,415	,000	1,909	,000	2,715
Mulighet til å jobbe ved siden av full deltakelse uten trekk i ytelse	,000	1,793	,691	1,027	,558	1,047
Andel PR som mener følgende type tiltak er svært/ganske effektiv						
Arbeidspraksis	,000	3,210	,000	,493	,002	,600
Språkpraksis	,131	,785	,000	1,859	,136	,800
Yrkesprøving	,655	1,056	,491	,932	,365	1,110
Grunnskole	,049	1,202	,474	,949	,010	1,243
Videregående skole	,000	,389	,023	1,359	,369	,872
Kontrollvariabler						
Kvinnelig deltaker	,002	,748	,096	1,147	,000	,684
Spor 1 deltaker	,048	,806	,111	,864	,794	,973
Sentral kommune	,034	1,242	,001	,756	,003	,744
Prosent ledige i kommunen	,467	1,055	,376	,947	,071	,882
Konstant	,000	,001	,000	,053	,000	,027
-2 Log likelihood	2726,027a		3393,190a		2804,901a	
Cox & Snell R Square	,059		,043		,037	
Nagelkerke R Square	,087		,057		,054	

Merk: Uthevede tall er signifikant på minst 5% nivå.

Vi ser også at stor oppslutning om ett av virkemidlene kan redusere bruken av andre virkemidler. I kommuner der programrådgiverne er positive til arbeidspraksis, er det også som nevnt en høyere andel av deltakerne som mottar et slikt tilbud. Stor oppslutning om arbeidspraksis reduserer imidlertid sannsynligheten for at deltakerne får språkpraksis eller grunnskole. Stor tro på språkpraksis øker sannsynligheten for at

deltakerne får dette tilbudet, men har for øvrig ingen signifikante effekter. Stor oppslutning om grunnskole som en del av program øker sannsynligheten for at deltakere i denne kommunen har fått grunnskole som en del av sitt program, og er også positivt relatert til sannsynligheten for å få arbeidspraksis. Tro på videregående skole som del av program reduserer imidlertid sannsynligheten for arbeidspraksis, men øker sannsynligheten for språkpraksis.

Nå skal vi skynde oss å legge til at årsakssammenhengen her ikke nødvendigvis går fra holdning til praksis. Det kan være at det vi i realiteten har funnet, er at programrådgivere i kommuner som har mye bruk av for eksempel arbeidspraksis, også er mer tilbøyelige enn andre til å svare at de tror arbeidspraksis er svært viktig for deltakernes overgang til arbeid. Funnet er like fullt i tråd med tidligere studier, kvantitative og kvalitative, av saksbehandleres holdninger, som viste relativt klare sammenhenger mellom holdningene til lovens krav og virkemidler og bruken av de virkemidlene som loven legger opp til (Heinesen et al. 2004: 147–149; Diop-Christensen 2015). Det er samtidig klart at det bør gjennomføres mer omfattende analyser på dette området før det er mulig å konkludere nærmere.

Programrådgivernes arbeidssituasjon og deltakernes programinnhold

Lipsky (1980) rettet tidlig søkelyset mot hvordan strukturene som omgir det han kalte bakkebyråkratene (street-level bureaucrats), påvirker implementeringen av vedtatt politikk. Helt sentral var hans diskusjon av hvordan de ansatte i førstelinjen utvikler ulike strategier for å redusere det som ofte er en svært omfattende arbeidsmengde, og hvordan deres arbeidsbetingelser er viktige å studere for å forstå variasjoner i det tilbudet som i siste instans leveres til deltakerne. Vi har undersøkt betydningen både av *hvor mange spor* som er representert blant de deltakerne programrådgiverne har ansvar for, og *hvorvidt programrådgiverne har et samlet ansvar for alle sider ved deltakerens program*. Det er allerede godt dokumentert at det kan være krevende å finne nok arbeidspraksis- og språkpraksisplasser til deltakerne i introduksjonsprogrammet. Vi antok derfor at programrådgivere som har deltakere på mange spor og dermed en mer sammensatt deltakergruppe, har en mer krevende jobb med å finne egnede praksisplasser enn de som har deltakere på ett eller to spor. Basert på tidligere analyser antok vi også at deltakere i kommuner der programrådgiverne har et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes program, i større grad ville motta arbeids- og språkpraksis enn andre. Analysen gir delvis støtte til den første antakelsen: Både deltakelse i arbeidspraksis og deltakelse i språkpraksis er mindre sannsynlig blant deltakere i kommuner der programrådgiverne har deltakere på mange spor. Men for sannsynligheten for å ha fått grunnskole som en del av sitt program ser det ut til at det er positivt dersom programrådgiverne har ansvar for deltakere på flere spor. Dette kan ha sammenheng

med at flere spor gir større sannsynlighet for at minst én av deltakerne vurderes som å ha nytte av grunnskole.

Vi antok også at programrådgivernes mulighet til å tilby deltakerne henholdsvis arbeidspraksis, språkpraksis og grunnskole påvirkes av samarbeidet med aktører utenfor introduksjonsprogrammet. Vi finner at deltakere i kommuner der programrådgiverne oppgir at de i stor / svært stor grad har *et godt samarbeid med voksenoppleringen*, i signifikant større grad enn andre har hatt arbeidspraksis, språkpraksis og grunnskole som en del av sitt program. Disse sammenhengene er både robuste og sterke. Et godt samarbeid med lokale arbeidsgivere øker sannsynligheten for at deltakerne har fått språkpraksis, men ser ut til å være mindre viktig for hvor mange som får arbeidspraksis. Heller ikke samarbeidet med NAV ser ut til å påvirke tilgangen til arbeidspraksis i særlig grad.

Tabell 5.10 Deltakelse i arbeidspraksis, språkpraksis og grunnskole blant deltakere i introduksjonsprogram med oppstart i 2011, etter programrådgiveres arbeidssituasjon og vurdering av samarbeidsrelasjoner. Binær logistisk regresjon.

	Arbeidspraksis		Språkpraksis		Grunnskole	
	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)
Antall spor per PR	,000	,486	,006	,808	,015	1,257
PR har samlet ansvar for alle sider ved deltakernes program	,110	1,270	,001	1,546	,039	1,349
Svært/ganske godt samarbeid med NAV	,281	,855	,002	,680	,000	,525
Svært/ganske godt samarbeid med arbeidsgivere	,897	1,019	,030	1,315	,470	,904
Svært/ganske godt samarbeid med VO	,004	1,835	,000	4,672	,000	3,035
Kontrollvariabler						
Kvinnelig deltaker	,003	,760	,265	1,093	,000	,675
Spor 1 deltaker	,013	,771	,145	,879	,913	,989
Sentral kommune	,022	1,246	,000	,687	,188	,884
Prosent ledige i kommunen	,029	1,159	,061	,898	,908	,993
Konstant	,684	,862	,070	,554	,000	,121
-2 Log likelihood	2804,901a		3584,912a		2962,372a	
Cox & Snell R Square	,037		,047		,034	
Nagelkerke R Square	,054		,063		,050	

Merk: Uthevede tall er signifikant på minst 5% nivå.

Deltakere i kommuner der programrådgiverne oppgir at de har *et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes program*, har i noe større grad fått tilbud om arbeidspraksis og språkpraksis enn deltakerne i andre kommuner. Dette er i tråd med en generell forventning om at det å gi programrådgivere et helhetlig ansvar for deltakernes program og progresjon gjør det lettere å identifisere og rydde unna mindre hindringer underveis og dermed få til et bedre og mer kontinuerlig opplæringsløp. Samtidig krever

et godt opplæringsløp bidrag fra flere aktører. Andelen deltakere som har fått enten arbeidspraksis eller språkpraksis, er ikke signifikant korrelert med andelen programrådgivere som mener at *samarbeidet med NAV eller med lokale arbeidsgivere* er godt. Dette kan handle om at vurderingen av et samarbeid ikke alltid er direkte knyttet til det konkrete utbyttet av dette samarbeidet (se for eksempel Djuve & Kavli 2005b) – i dette tilfellet tilgang på arbeids- eller språkpraksisplasser. Andelen deltakere som har mottatt grunnskole som en del av sitt program, er dessuten negativt korrelert med et godt samarbeid med NAV og med lokale arbeidsgivere. Dette kan tolkes i retning av at grunnskole oppleves som et mindre relevant alternativ eller er mindre utviklet der hvor samarbeidet med de to andre «leverandørene» av programinnhold fungerer godt. Til sist ser vi at andelen deltakere som får arbeidspraksis og/eller språkpraksis, er høyere i kommuner der en stor andel av programrådgiverne mener at samarbeidet med voksenopplæringen er godt.

Oppsummering

- Det er flere indikasjoner på at *programrådgivernes bakgrunn* har betydning for det tilbudet deltakerne får. Både kort erfaring med integreringsarbeid og høy andel som har masterutdanning eller høyere, ser ut til å øke sannsynligheten for at deltakerne får arbeidspraksis som en del av sitt program. Andelen med masterutdanning har ingen målbar sammenheng med hvor mange deltakere som har fått språkpraksis, men både i kommuner der en høy andel av programrådgiverne er over 50 år, og der en høy andel har under fem års erfaring, ser ut til å være positivt relatert med bruken av dette tiltaket.
- Det er gjennomgående en positiv sammenheng mellom *programrådgivernes oppslutning om sentrale arbeidsmetoder* i introduksjonsprogrammet (fulltidsprogram, parallell norsk og arbeidspraksis og mulighet til å jobbe ved siden av program uten trekk i ytelse) og andelen deltakere som får språk- eller arbeidspraksis.
- Vi ser også at stor oppslutning om ett av *virkemidlene* kan redusere bruken av andre virkemidler. I kommuner der programrådgiverne er positive til arbeidspraksis, er det også som nevnt en høyere andel av deltakerne som mottar et slikt tilbud. Stor oppslutning om arbeidspraksis reduserer imidlertid sannsynligheten for at deltakerne får språkpraksis eller grunnskole.
- Vi finner også flere indikasjoner på at det er en sammenheng mellom *programrådgivernes arbeidssituasjon* og deltakernes opplæringstilbud. I kommuner der programrådgiverne har et helhetlig ansvar for sine deltakere, får deltakerne i større grad tilbud om språkpraksis og grunnskole enn i andre kommuner. Og i kommuner der

programrådgiverne har ansvar for deltakere på ulike opplæringsspor, ser dette ut til å redusere sannsynligheten for at deltakerne får arbeidspraksis og/eller språkpraksis.

- Hvordan programrådgiverne oppfatter samarbeidet med andre aktører, har også betydning for hva slags tilbud deltakerne i disse kommunene har fått. Spesielt peker et godt samarbeid med voksenopplæringen seg ut som viktig, da dette ser ut til å øke sannsynligheten for både arbeidspraksis, språkpraksis og grunnskole som del av program.

5.5 Avslutning

Etter å ha kartlagt holdninger både til introduksjonsprogrammets formål og virkemidler framstår det som rimelig å konkludere med at både programrådgivere og norsklærere i stor grad er positive til denne delen av introduksjonsloven. Det er likevel noen tendenser som er verdt å notere. For det første er norsklærerne noe mindre positive til programmet og virkemidlene enn programrådgiverne. Dette kan handle om at programrådgiverne befinner seg «tettere på» selve programmet enn det lærerne gjør, og at de har fått mer opplæring i programmets arbeidsmetoder. Men det kan også tenkes at norsklæreres noe større skepsis handler om at de legger andre pedagogiske perspektiver til grunn enn det som fremmes innenfor introduksjonsprogrammet. Vi har ikke mulighet til å konkludere i dette spørsmålet her. Det er likevel viktig å påpeke denne forskjellen i lys av den sentrale rollen voksenopplæringen og norsklærerne har innenfor introduksjonsprogrammene.

For det andre ser vi at selv om det fortsatt er stor oppslutning om individuell plan og brukermedvirkning blant programrådgiverne, er denne merkbart redusert siden 2007. Nesten halvparten – både blant programrådgiverne og blant norsklærerne – mener at en skikkelig utarbeiding av individuell plan vil ta for mye tid vekk fra andre og mer sentrale oppgaver. Dette kan tolkes både som et uttrykk for økende tidspress blant dem som har fått ansvaret for å utforme de individuelle planene, og som en illustrasjon på at reell medvirkning i slike prosesser kan være både vanskelig og tidkrevende dersom det oppstår uenighet om innholdet. Vi mener at dette – både endringen fra 2007 til 2016 og den relativt høye andelen som gir uttrykk for at arbeidet med individuell plan nedprioriteres – er et viktig funn, fordi det berører et av de lovpålagte kravene som er nedfelt i introduksjonsprogrammet. Som vi skal komme tilbake til i neste kapittel, er individuell tilrettelegging nå også gjenstand for Fylkesmannens revisjon av kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet.

For det tredje har vi funnet relativt sterke indikasjoner på at programrådgivernes personlige holdninger til brukergruppa påvirker måten de utfører jobben sin på. Ut

fra et prinsipp om likebehandling er det åpenbart betenkelig at holdninger til mottak av flyktninger ser ut til å påvirke skjønnsmessige vurderinger innenfor et obligatorisk introduksjonsprogram.

For det fjerde finner vi i analysen av brukermedvirkning at en høy andel av programrådgiverne møter uenighet om innholdet i opplæringen med «å vente, ha nye samtaler og se om enighet kan oppnås». Dette kan være tidkrevende, og i lys av funnene i kapittel 10 (som indikerer svakere måloppnåelse i kommuner der programrådgiverne i stor grad anvender denne strategien) er det grunn til å vurdere om det er mulig å unngå noen av disse utsettelsene. Programrådgivere med kort erfaring ser ut til å velge «vente og se»-strategien i større grad enn programrådgivere med lengre erfaring, noe som indikerer at opplæring i veiledningsmetodikk kan være et aktuelt virkemiddel.

For det femte er det liten tvil om at kommunale rammebetingelser – både trekk ved kommunen og trekk ved deltakerne – trolig forklarer mye av variasjonene i kommunenes og deltakernes resultater. Samtidig har vi nå fått klare indikasjoner på at programrådgivernes bakgrunn, arbeidssituasjon og ikke minst holdninger til introduksjonsprogrammets arbeidsmetoder og virkemidler påvirker deltakernes opplæringstilbud. I hvilken grad og på hvilken måte forskjeller i opplæringstilbudet får innflytelse på deltakernes resultater i form av overgang til arbeid og/eller utdanning, er tema for senere kapittel.

6 Styling av integreringsarbeidet

Statlige myndigheter bruker ulike styringsverktøy for å påvirke det kommunale integreringsarbeidet. Verktøyene kan grovt deles inn i fire hovedkategorier:

1. Reguleringer, i form av lover og forskrifter
2. Økonomisk støtte og økonomiske insentiver
3. Dialog, kunnskapsformidling og lokal forankring
4. Tilsyn, monitorering, skryt / «naming and shaming» (offentliggjøring av enkeltkommuners resultater), kåringer og priser

Stylingen av det lokale integreringsarbeidet skjer dessuten gjennom tre forvaltningsnivåer, statlig, fylkeskommunalt og kommunalt, og med flere involverte aktører på hvert nivå. Dette kapittelet er ikke en studie av hvor hensiktsmessig arbeidsdelingen er mellom departementer, direktorater, fylkeskommuner og kommuner – det ligger utenfor rammene av denne evalueringen og vil kreve en helt annen form for datainn-samling og analyse. Derimot vil vi drøfte i hvilken grad statlige myndigheter, gjennom de ulike styringsverktøyene, lykkes med å styre kommuner og deltakere slik at lov om introduksjonsordning implementeres etter intensjonen.

Vi har begrenset mulighet til å skille mellom betydningen av de ulike styringsverktøyene i våre analyser. Spesielt gjelder det de som er felles for alle kommuner, som reguleringer og økonomiske insentiver. Ved å undersøke i hvilken grad kommunene implementerer lovpålagte og andre sentrale virkemidler i introduksjonsordningen, kan vi likevel si noe om hvorvidt reguleringer og økonomiske ordninger til sammen motiverer og muliggjør lokal iverksetting av ordningene i introduksjonsloven. Vi har ikke direkte mål for betydningen av dialog og kunnskapsformidling, men vi kan undersøke kommunale aktørers oppslutning om de sentrale virkemidlene i loven. Betydningen av lokal politisk forankring og oppfølging for implementering av politikken kan vi analysere med utgangspunkt i de innsamlede surveydataene. I den fjerde kategorien av styringsverktøy har vi støttet oss på statistikk og resultater fra Fylkesmannens tilsyn med kommunenes arbeid med introduksjonsordningen, hentet fra IMDi halvårsrapporter. IMDi produserer også statistikk over resultater på kommunenivå, og det arbeides regelmessig med å løfte fram eksempler fra kommuner med gode resultater og følge opp kommuner med dårlige. IMDi offentliggjør også lister over kommunevis måloppnåelse, altså elementer av det som i styringslitteraturen gjerne kalles «naming

and shaming», men dette er virkemidler som vi ikke har mulighet til å isolere effekter av gjennom våre data og som derfor ikke gjøres til noe tema videre.

Videre er det av stor interesse å undersøke om styringsverktøyene som anvendes, bidrar ikke bare til at minimumskravene oppfylles, men også til en formålstjenlig organisering av den kommunale innsatsen og gode resultater i integreringsarbeidet. Dette er krevende spørsmål å besvare, men vi vil forsøke å drøfte dem med utgangspunkt i de analysene vi har gjort basert på registerdata, surveymateriale og kvalitative intervjuer. Når det gjelder den enkelte deltaker i introduksjonsordningen og norskopplæringen, er det av interesse å undersøke hvordan regulering påvirker deltakernes atferd. Vi har studert dette ved å måle andel som gjennomfører introduksjonsordningen, andel som gjennomfører det obligatoriske timeantallet, hos henholdsvis deltakere i introduksjonsprogram og andre med plikt til 300/600 timer norsk, og ved å se på konsekvenser av reglene om obligatoriske norskprøver.

6.1 Styring av kommunenes integreringsinnsats

Styringen av kommunenes integreringsinnsats foregår på flere nivåer. Justisdepartementet har det overordnede ansvaret for introduksjonsloven i tillegg til et administrativt og faglig overordnet ansvar for de to direktoratene: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Kompetanse Norge (tidligere VOX). IMDi har ansvar for å forvalte tilskuddene til kommunene, men har også ansvar for veiledning og oppfølging av de kommunene som bosetter flyktninger. Kompetanse Norge, som hører inn under Kunnskapsdepartementet, følger opp læreplanen knyttet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og har også ansvar for prøvene i norsk og samfunnskunnskap og for veiledning og kunnskapsformidling til voksenopplæringssentrene.

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere er den sentrale lovreguleringen på området, sammen med Rundskriv 16/2017: Tilskuddsordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere 2017 og læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere. Loven fastsetter disse punktene for kommunene:

- De skal tilby et heldags, helårs individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram.
- Programmet skal tilbys innen det er gått tre måneder etter bosetting i kommunen.
- Det skal utarbeides en individuell plan i samarbeid med den enkelte deltaker.
- Programmet skal minst inneholde norskopplæring og tiltak som forbereder for arbeid eller ordinær utdanning.

- Kommunen skal utbetale introduksjonsstønad til deltakerne i tråd med regelverket.
- Kommunen skal tilby norskopplæring til alle med rett til norskopplæring.

Den økonomiske støtten til kommunene kommer i form av integreringstilskudd og tilskudd til norskopplæring. Denne støtten skal sette kommunene i stand til å tilby ordningene de er pålagt å tilby gjennom introduksjonsloven. Integreringstilskuddet er differensiert etter alder, om personen er enslig eller med familie, har behov for helsebistand m.m. Støtten til norskopplæring gis per innvandrere i den enkelte kommune og er differensiert etter regional bakgrunn. Det gis også et grunntilskudd som skal dekke særlige kostnader i små og mellomstore kommuner. Tidligere var tilskuddene til norskopplæring også knyttet til gruppestørrelse og resultater i form av beståtte norskprøver. En annen regelendring er at det fra oktober 2013 ble innført obligatoriske avsluttende prøver i norsk. Det er dermed interessant å undersøke om endringene i regelverk har medført endringer i hvordan kommunene organiserer norskopplæringen.

Tilskuddene til introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap utbetales uavhengig av omfang, organisering og kvaliteten på det lokale tilbudet. De økonomiske insentivene til å gjøre et godt integreringsarbeid er dermed ikke knyttet til statlige overføringer, men til reduserte framtidige kommunale utgifter (ved at flere innvandrere kommer i arbeid). Kortsiktige økonomiske insentiver går med et slikt regelverk i retning av et billigst mulig tilbud.

Verken IMDi eller Kompetanse Norge har instruksjonsmyndighet over kommunene, men begge direktorater driver et omfattende kartleggings- og opplæringsarbeid på sine områder. IMDi har siden før introduksjonsordningen ble innført, drevet et omfattende oppfølgings-, informasjons- og opplæringstilbud for kommunene, i form av kommunebesøk, nettverkssamlinger, kurstilbud og utarbeiding av informasjons- og opplæringsmateriell. Tidligere evalueringer har vist at det har vært stor etterspørsel i kommunene etter disse tilbudene (Djuve & Kavli 2015b). IMDi deler også ut bosettings- og integreringspriser og offentliggjør årlig lister over deltakernes overgang til arbeid og utdanning per kommune. Fylkesmennene har tilsynsmyndighet og har de siste fire årene drevet aktivt tilsyn med kommunene og er klageinstans for deltakere i introduksjonsordningen.

Iverksetter kommunene introduksjonsprogrammet i henhold til lovens formelle krav?

I introduksjonsloven foreligger det en rekke formelle krav til hvordan kommunene skal iverksette introduksjonsprogrammet. Vi har spurt lederne av introduksjonsprogrammet i hvilken grad de selv vurderer at de oppfyller de formelle kravene i loven. (I spørreskjemaet er det ikke spurt direkte om kravene er oppfylt for alle deltakere, men om

det er oppfylt for mellom 75 og 100 prosent av deltakerne i kommunen.) Svarene fra lederne av introduksjonsprogrammet viser at

- 8 prosent av kommunene oppgir at de ikke greier å tilby program innen fristen på tre måneder til minst 75 prosent av deltakerne
- 20 prosent av kommunene oppgir at de ikke tilbyr fulltidsprogram til minst 75 prosent av deltakerne
- 14 prosent av kommunene oppgir at de ikke tilbyr helårsprogram til minst 75 prosent av deltakerne
- 13 prosent av kommunene oppgir at under 75 prosent av deltakerne har en individuell plan

Det er også et krav at både introduksjonsprogram og norskopplæring skal være *individuell tilrettelagt*. Som vi har sett i kapitlene 3, 4 og 5, er det imidlertid en betydelig andel, både blant programrådgiverne og lærerne, som stiller spørsmål ved om den individuelle tilretteleggingen er god nok. Deltakernes medvirkning i utformingen av den individuelle planen ser ut til å variere, og som vi viste i kapittel 5, har programrådgiverne svært ulike strategier for å møte og løse uenighet med deltakerne på dette området. I tillegg viser de registerbaserte analysene av tre kohorter av deltakere i introduksjonsprogrammet at det også kan stilles spørsmål ved om mange nok har fått tilbud om *tiltak som forbereder til arbeid eller ordinerer utdanning*. Det kan selvsagt være ulikt hva slags opplæringstilbud den enkelte har størst behov for. En gjennomgang av hvor stor andel av deltakerne som har fått de ulike formene for (hovedkategorier) av programinnhold, indikerer likevel at det fortsatt er en utfordring for kommunene å sette sammen et program som er arbeidsrettet nok. I henhold til KOSTRA-data for deltakere som startet i introduksjonsprogrammet i 2011 og fortsatt er registrert bosatt i Norge i 2014, har

- 96 prosent av deltakerne fått opplæring i norsk og samfunnskunnskap i løpet av programmet
- 26 prosent av deltakerne fått arbeidspraksis i løpet av programmet
- 51 prosent av deltakerne fått språkpraksis i løpet av programmet
- 26 prosent av deltakerne fått grunnskole / fag i grunnskolen i løpet av programmet

Vi har altså sett på andelen som har fått de ulike tiltakene i løpet av sine programperioder – ikke andelen av de registrerte deltakerne et gitt år som får de ulike tiltakene. Den siste tellemåten vil gi lavere tall for andelen som har hatt de ulike tiltakene, se tabell 6.1.

Tabell 6.1 Andelen av deltakere i introduksjonsprogrammet som har hatt ulike tiltak. Kilde: Justisdepartementets høringsdokument om endringer i introduksjonsloven.

Oversikt over tiltak	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Norskopplæring med samfunnskunnskap	90,4 %	87,1 %	87,6 %	88,9 %	89,2 %	90,1 %
Språkpraksis	34,0 %	32,4 %	30,8 %	31,5 %	31,7 %	32,0 %
Arbeidspraksis	12,7 %	13,2 %	13,5 %	15,0 %	13,8 %	14,4 %
Arbeid	6,2 %	6,4 %	6,2 %	5,8 %	6,1 %	6,2 %
Yrkesprøving	1,1 %	1,2 %	1,1 %	0,9 %	0,8 %	1,1 %
Kurs i regi av kommune/stat	21,3 %	23,2 %	26,3 %	31,0 %	31,5 %	33,0 %
Grunnskole/fag i grunnskolen	13,3 %	16,0 %	15,8 %	16,5 %	16,6 %	17,4 %
Fag i videregående skole	2,6 %	3,1 %	2,8 %	2,6 %	2,7 %	3,8 %
Godkjenning av utdanning	2,6 %	2,5 %	2,4 %	2,3 %	2,6 %	2,5 %
Annet	29,0 %	41,3 %	44,9 %	46,7 %	44,0 %	44,1 %
Antall deltakere	12 817	13 209	13 681	14 679	17 940	23 961

Det har vært påpekt i flere studier, og vi ser det også i foreliggende undersøkelse, at særlig arbeidsrettingen i introduksjonsprogrammet har vært krevende å få på plass for kommunene. I et forslag om å endre introduksjonslovens § 4 slik at introduksjonsprogrammet arbeidsrettes i større grad enn det som er tilfellet i dag, foreslår departementet derfor at arbeids- eller utdanningsrettede tiltak alltid skal vurderes under utformingen av individuell plan, og at mangel på slike tiltak må begrunnes særskilt. I denne forbindelse foretar departementet også en nærmere spesifisering av de legger i henholdsvis «arbeidsrettede» og «utdanningsrettede» tiltak. Som vi har sett, spesielt i de kvalitative intervjuene i denne studien, oppleves det ofte som uklart hva som kan eller bør skille de to formene for programinnhold. Det finnes nå flere studier som viser sammenheng mellom hvor tydelig regelverket er, og i hvilken grad det faktisk iverksettes (se for eksempel DeHart-Davis, 2009). Det er derfor svært relevant at departementet nå, i forbindelse med forslagene til endringer i introduksjonsloven, både ønsker å formalisere kravet om at arbeids- og utdanningsrettede tiltak skal vurderes for hver enkelt deltaker, og at de gir en nærmere avklaring av hva de legger i henholdsvis arbeidsrettet og utdanningsrettet.³⁸

³⁸ Arbeidsrettede tiltak spesifiseres som tiltak som «gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet, som for eksempel ulike arbeidsmarkedstiltak, språk- eller arbeidspraksis i kommunal regi, arbeidsrettet norskopplæring, yrkesprøving, lønnstilskudd eller ordinært arbeid». Utdanningsrettede tiltak spesifiseres, som «tiltak for å styrke den enkeltes formelle kompetanse og dermed forutsetninger for å komme inn i, møte endringer i og oppnå en varig tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på dette er grunnskole eller videregående opplæring, kompletterende utdanning og godkjenning av medbrakt utdanning eller forberedende kurs for å begynne på høyere utdanning.» Kilde: Høring: Endringer i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter. Dato: 14.07.2017

Integreringstilskuddet – økonomisk overføring fra stat til kommune

Virkningen av økonomisk støtte og økonomiske incentiver til kommunene er vanskeligere å undersøke. Den økonomiske støtten har hatt som hensikt å sette kommunene i stand til å tilby introduksjonsordning og norskopplæring, og det at tilbudet i stor grad leveres, kan dermed tas til inntekt for at regelverket etterleveres, og at de økonomiske overføringene er tilstrekkelige til å levere i det minste et minimumstilbud. Størrelsen på den økonomiske støtten gjennomgås på årlig basis av det nasjonale beregningsutvalget og skal være tilpasset det reelle utgiftsbehovet i kommunene. Samtidig kan det selvsagt være lokale forhold som bidrar til at arbeidet blir mer eller mindre kostbart. Det er dessuten lokale politiske og økonomiske prioriteringer som forstyrrer sammenhengen mellom statlige økonomiske virkemidler og den lokale integreringsinnsatsen. Siden midlene ikke er øremerkede, er det opp til den enkelte kommune hvordan pengene skal brukes og fordeles. I prinsippet kan de brukes til helt andre formål enn integrering. I kommunebesøkene fant vi stor lokal variasjon i hvor stor andel av integreringstilskuddet som disponeres av introduksjonsprogrammet, og hvilke andre kostnader som var tenkt dekket av tilskuddet. Vi var klar over denne variasjonen da vi utformet nettsurveyen, og vi forsøkte å kartlegge betydningen av økonomi ved å spørre lederne av introduksjonsprogrammet om hvor stort budsjett de disponerer, og hvor mange deltakere de har. Det var imidlertid krevende for lederne av introduksjonsprogram å svare på våre spørsmål om økonomi, og frafallet er for stort til at vi kan gjøre noen fornuftig kvantitativ analyse av dette. Den kvalitative informasjonen peker ikke overraskende i retning av større tilfredshet og bedre tjenestetilbud i kommuner der introduksjonsprogrammet kontrollerer en stor andel av de statlige tilskuddene til introduksjonsordning og norskopplæring.

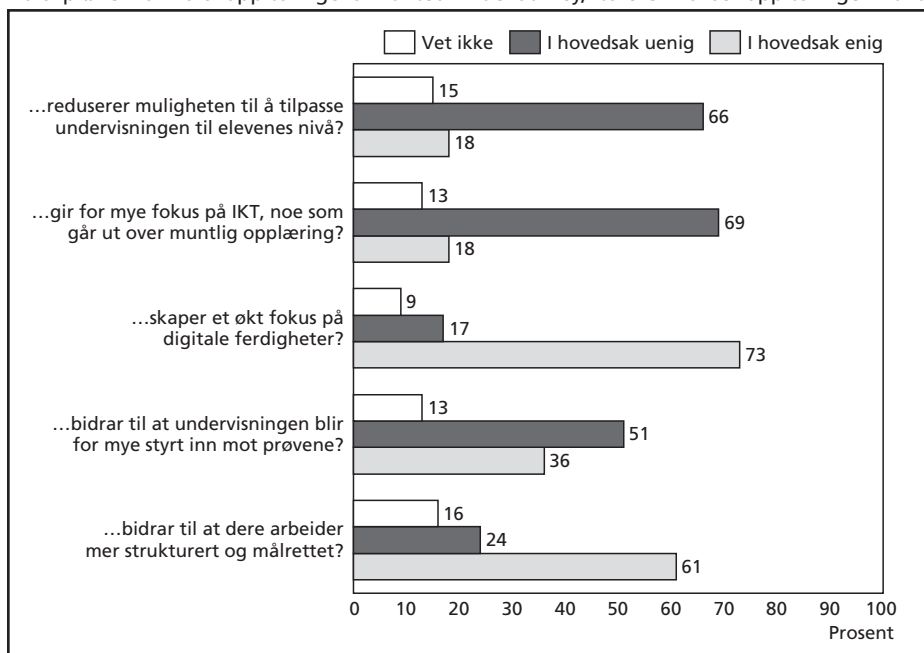
Organisatoriske tilpasninger til nye resultatkrav og endret tilskuddsordning i norskopplæringen

I kommunebesøkene spurte vi lederne for voksenopplæringssettene om endringen i den statlige tilskuddsordningen slik at gruppestørrelse ikke lenger betyr noe, har ført til større grupper i norskopplæringen. Spørsmålet ble gjennomgående møtt med forbauselse, og ingen av informantene hadde forholdt seg til regelverket om gruppestørrelse. Finansieringen av voksenopplæringssettene går via kommunekassa, og internt i kommunene var ikke gruppestørrelse i norskundervisningen utslagsgivende for finansieringen. Den kvalitative informasjonen tyder altså på at dette bruddet i styringslinja mellom stat og voksenopplæringssetter kan nøytralisere denne type styringsinstrumenter. På den andre siden fant Rambøll (2007) i en spørreundersøkelse til kommunalt ansvarlige for forvaltningen av de statlige tilskuddene at disse mente at gruppestørrelsene hadde økt som følge av innføringen av per capita tilskudd, resultatbasert tilskudd og skjønnsbaserte tilskudd. I samme undersøkelse svarte 70 prosent

av respondentene at de var helt eller delvis uenige i at den nye tilskuddsordningen gir kommunene gode muligheter til å ivareta forpliktelser introduksjonsloven pålegger dem. En utfordring med denne type undersøkelser er selvsagt at de kan gi «strategisk svaring» – respondentene ønsker å påvirke resultatene i en retning som kan bli fordelaktige for dem. Samtidig har selvsagt kvalitative undersøkelser også klare begrensninger. For øvrig gir også vårt kvalitative materiale flere eksempler på at finansieringen av voksenopplæringen oppleves som knapp, både av lærere og ledere. Men knappheten settes altså ikke i sammenheng med regelendringen.

I våre nettsurveys har vi spurt både ledere og lærere ved voksenopplæringen om innføring av obligatoriske prøver i norskopplæringen har påvirket måten det arbeides på ved voksenopplæringssettene. Halvparten av lederne på voksenopplæringen mener at innføringen av obligatoriske avsluttende prøver ikke har medført noen endringer i opplæringen. 30 prosent mener å ha sett en endring, og majoriteten av disse ser på endringen som positiv.

Figur 6.1 Norsk læreres oppfatning om betydningen av innføring av obligatoriske, avsluttende norskprøver for norskopplæringens kvalitet. Kilde: Survey, lærere i voksenopplæringen 2016.



Lærerne gir i hovedsak regelendringene godt skussmål (figur 6.1). Det er et mindretall som mener at endringene har resultert i dårligere muligheter for individuell tilpasning eller legger for mye vekt på IKT. Et betydelig flertall mener også at innføringen av de obligatoriske, avsluttende prøvene har bidratt til et økt fokus på digitale ferdigheter

og seks av ti lærere mener at endringen har bidratt til at de arbeider mer strukturert og målrettet. På den andre siden mener 36 prosent av lærerne at endringen har bidratt til at undervisningen blir for mye styrt inn mot prøvene. Et flertall av lærerne sier seg også enige i påstanden om at de obligatoriske prøvene representerer et stressmoment for de svakeste elevene.

Fylkesmannens tilsyn med kommunenes iverksetting av introduksjonsloven

De formelle kravene til hvordan introduksjonsprogrammet skal iverksettes, er som vi ser, altså i varierende grad på plass i kommunene. Dette inntrykket bekreftes av fylkesmannens statlige tilsyn med kommunenes arbeid knyttet til introduksjonsloven.³⁹ Hensikten med tilsynet er å sikre at kommunene oppfyller minstekravene i introduksjonsloven, og å forhindre lovbrudd og gjennom dette også ivareta rettsikkerheten til deltakerne i lovens ordninger. I perioden fra 2013 til 2016 var tilsynet rettet mot om kommunene gir deltakerne et introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid. I løpet av denne perioden ble det gjennomført 131 tilsyn, enten som skriftlige dokumenttilsyn (110 tilsyn) eller som stedlige tilsyn der fylkesmannen besøkte kommunen og gjennomførte intervjuer (31 tilsyn). I løpet av den perioden tilsynene pågikk, ble det avdekket 71 lovbrudd når det gjelder helårlig program, og 84 lovbrudd når det gjelder fulltidsprogram. Her skal det tilføyes at alvorlighetsgraden i lovbruddene varierer – fra enkeltavvik av svært begrenset omfang til mer omfattende og vedvarende avvik. I et styringsperspektiv er det likevel to aspekter ved tilsynet som er spesielt relevante. For det første resulterer de påviste avvikene i krav fra Fylkesmannen om at kommunen retter opp avvikene. En tilsynssak om avvik lukkes ikke før kommunen kan dokumentere både at avvikene er rettet, og at de har etablert rutiner som vil sørge for at lovkravene vil oppfylles også framover i tid. Rapporteringen i etterkant av de påviste avvikene tyder på at avvikene rettes opp, og at tilsynet i den forstand har hatt en styringseffekt i de kommunene der det er foretatt. For det andre argumenterer IMDi for at tilsynet genererer oppmerksomhet også utenfor de kommunene det gjelder, og dermed øker bevisstheten om de kravene kommunene er pålagt etter loven. Det virker ikke urimelig at en serie av tilsyn vil ha en viss effekt også utover de kommunene det gjelder. På den andre siden var det ikke noen tydelig nedgang i antall lovbrudd i løpet av de fire årene Fylkesmannen har hatt tilsyn med kommunenes oppfylging av kravet om helårs- og fulltidsprogram.

³⁹ Kilde er, hvis ikke annet er oppgitt, IMDis halvårsrapportering til Justisdepartementet for første halvår 2017.

Introduksjonsstønad og praktisering av økonomiske sanksjoner overfor deltakerne

Hva så med de noe løsere styringsverktøyene? Et sentralt aspekt ved introduksjonsprogrammet er at deltakernes inntekt skal besørges av en individuell og aktivitetsbasert introduksjonsstønad. Noe av tanken bak denne modellen var at utbetaling av økonomisk støtte skulle knyttes tettere til deltakernes egen innsats, men også at kvinner og menn skulle få like sterke økonomiske insentiver til å delta i programmet. Det er dermed interessant å følge med på om integreringstilskuddet utbetales i tråd med regelverket. I introduksjonsloven heter det at «Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende, jf. § 9. Departementet fastsetter ved forskrift nærmere regler om fravær og permisjon.» «Tilsvarende» viser til at stønaden per time tilsvarer 1/1850-del av stønaden på årsbasis. I prinsippet er dette en nokså klar angivelse av hvordan trekk skal praktiseres. Samtidig vises det altså til at regelverket for utbetaling av – og trekk i – introduksjonsstønaden er beskrevet i veiledende retningslinjer til introduksjonsloven og i veiledende retningslinjer til forskriftene. Her er det dermed større rom for lokalt skjønn. Det som står fast, er at deltakere har krav på stønad – og det skal trekkes ved ugyldig fravær.

Praktisering av trekk forutsetter for det første at de som skal trekke, får beskjed om det ugyldige fraværet. Dette er også en viktig forutsetning for å kunne drive tett oppfølging av deltakerne, slik at de kan vurdere om det er behov for å følge opp fraværet nærmere. Vi finner imidlertid at programrådgiverne – som er de som vanligvis er ansvarlige for at trekk iverksettes – slett ikke alltid får beskjed om ugyldig fravær blant sine deltakere. Litt over fire av ti programrådgivere oppgir at de *ikke* får systematisk beskjed, eller at de kun får beskjed dersom fraværet er gjentakende eller omfattende. Dette legger selvsagt begrensninger på hvordan fraværet kan følges opp.

Neste steg i prosessen er at programrådgiveren iverksetter trekk eller melder fra til den som har fått delegert dette ansvaret. Heller ikke dette iverksettes systematisk, noe vi vil beskrive mer utfyllende litt senere i dette kapittelet. 85 prosent av programrådgiverne og 61 prosent av lærerne oppgir at de ofte eller av og til er i tvil om det er riktig å iverksette økonomiske sanksjoner overfor deltakere som har ugyldig fravær fra programmets avtalte aktiviteter. Det er rimelig å anta at i alle fall noe av den tvilen som dette er uttrykk for, kommer deltakerne «til gode» i den forstand at fravær ikke rapporteres. Vår undersøkelse støtter dermed opp om tidligere studier som viser at det er betydelig variasjon i hvordan reglene for trekk praktiseres lokalt, og at kommunene, eller kanskje mer presist programrådgivere og lærere, i noe ulik grad lar seg styre når det gjelder den økonomiske sanksjoneringen av deltakerne.

Oppsummering

- I henhold til kommunenes egen rapportering oppfyller de i stor grad, men likevel ikke fullt ut kravene som er nedfelt i introduksjonsloven. De konkrete utfordringene som omhandler lovens implementering er behandlet andre steder i rapporten. Her vil vi likevel påpeke at det er dokumentert mangelfull implementering av fulltids- og helårsprogram, lav bruk av arbeids- og utdanningsrettede tiltak, og at individuell tilrettelegging av opplæringen oppleves som krevende.
- Integreringstilskuddet skal sette kommunen i stand til å tilby introduksjonsprogram. Siden tilskuddet ikke er øremerket, er det opp til den enkelte kommune hvordan pengene skal brukes og fordeles. Dette har resultert i store variasjoner mellom kommunene i hvor stor andel av tilskuddet som disponeres av introduksjonsprogrammet og hvor stor handlefrihet den enkelte leder har til å utforme eller bestille tiltak for deltakerne. Kvalitativ informasjon indikerer større tilfredshet med tjenestetilbudet i kommuner der lederne for arbeidet har større kontroll over midlene.
- Vi har ikke kvantitativ informasjon om hvorvidt endringen i den statlige tilskuddsordningen til norskopplæringen har resultert i økt klassestørrelse. Spørreundersøkelsene til ledere og lærere i voksenopplæringen signaliserer at flertallet av lærerne mener at innføringen av obligatoriske norskprøver har bidratt til at norskopplæringssentrene arbeider mer strukturert og målrettet. Samtidig rapporterer en betydelig andel også at opplæringen styres mer inn mot prøvene, og at disse prøvene representerer et stressmoment for de svakeste elevene.
- Fylkesmannens tilsyn har avdekket en rekke (mer eller mindre omfattende) brudd på formelle krav om fulltids- og helårsprogram. I tillegg til at slike tilsyn bidrar til å rette opp avvik i de kommunene de gjennomføres i, kan de også ha en bevisstgjørende effekt i øvrige kommuner. Det siste er imidlertid verken påvist eller studert her.
- Det er utfordrende å undersøke om introduksjonsstøtten til deltakerne utbetales i tråd med regelverket om trekk ved ugyldig fravær fra avtalte aktiviteter. For at økonomiske sanksjoner skal kunne effektueres forutsetter det at de som skal gjennomføre trekket får beskjed. Om lag 40 prosent av programrådgiverne får *ikke* systematisk beskjed om ugyldig fravær blant «sine» deltakere og et flertall rapporterer at de ofte eller av og til er i tvil om et gitt fravær skal medføre trekk i ytelsen eller ikke. Det er rimelig å anta at dette fører til ulik praksis i hvordan regelverket for trekk praktiseres lokalt.

6.2 Styling av programrådgivernes implementering

For å oppnå en effektiv styling av politikken iverksettelse lokalt argumenterer Diop-Christensen (2015) med at ambisjonen må være å utforme et regelverk som fremmer samarbeid og ikke motstand blant dem som skal iverksette politikken. Det kan være flere veier dit. Den første er å sikre seg at de regler som gjelder, og hvorfor de er innført, er tydelig kommunisert til dem som skal iverksette dem. Den andre er å sikre seg at det regelverket og den politikken som innføres, gir gode resultater.

Det vil vanligvis være en sammenheng mellom resultatene av politikken og tilslutningen til politikken mål og virkemidler. Her blir likevel bildet komplisert. Innenfor integreringsarbeidet foreligger det lite entydig kunnskap om hva som virker, og i hvilke sammenhenger. Dette kan gjøre det vanskelig å begrunne og forankre anbefalte virkemidler lokalt. For eksempel ser heltidsprogram ut til å virke, men bare dersom innholdet i programmet er av god kvalitet – og hva som er god kvalitet, har en lei tendens til å variere både med hvem som skal motta tilbudet, og med lokale rammebetingelser. Kommunene styrer altså mot generelle målsettinger om rask overgang til arbeid, utdanning og selvforsørgelse samt i henhold til et mindre antall krav i introduksjonsloven. Men de kan i liten grad styre etter noen «fasit» om hva de bør gjøre for å oppnå de ønskede resultatene. Det utvises derfor nødvendigvis mye skjønn blant de ansatte i kommunenes introduksjonsprogram. En ytterligere kompliserende faktor er at de tiltakene som faktisk har oppslutning, kan være vanskelig tilgjengelige.

Vi har allerede, i kapittel 3, og 5, vist at det er relativt stor oppslutning om de viktigste virkemidlene og arbeidsmetodene i introduksjonsprogrammet. Samtidig er det betydelig usikkerhet rundt gjennomføringen av en del av virkemidlene, blant annet den økonomiske sanksjoneringen av deltakerne. I de neste avsnittene vil vi rette søkelyset først mot den relativt løse formen for styling som skjer gjennom dialog og kunnskapsformidling, deretter mot hvordan kommunenes organisering påvirker programrådgivernes sanksjoneringsatferd overfor deltakere som har ugyldig fravær fra programmets avtalte aktiviteter.

Opplæring, erfaring og oppslutning om virkemidlene

En stor andel av de ansatte i introduksjonsprogrammet har deltatt i kurs og annen opplæring. Slik opplæring er en viktig kanal for å formidle kunnskap om og øke oppslutningen om virkemidlene i programmet. Det er kun et lite mindretall (15 prosent blant programrådgiverne og 12 prosent av lærerne) som opplever at de har et *stort* udekket behov for opplæring eller utdanning. Vi kan ikke med utgangspunkt i våre data identifisere en kausal sammenheng mellom deltakelse i opplæring og oppslutning om virkemidlene, men vi finner at det blant programrådgiverne er betydelig oppslutning om virkemidlene.

88 prosent av programrådgiverne er helt eller ganske enige i at individuelle planer er et viktig redskap i introduksjonsprogrammet. Når vi ber programrådgiverne om deres vurdering av effektiviteten til sentrale programelementer, finner vi også svært stor oppslutning om de sentrale programelementene. Som illustrert blant annet i kapittel 3 er det spesielt stor oppslutning om virkemidlene kombinert praksis og norskopplæring samt arbeidspraksis. Disse får en gjennomsnittlig skår på 4,6 – av maks 5. Disse virkemidlene har vært vektlagt i kursvirksomhet og opplæringsmaterieell siden introduksjonsprogrammet startet, og effektiviteten til disse virkemidlene har også vært framhevet i evalueringer av programmet.

Når oppslutningen er såpass høy, er det også grunn til å tro at de personlige erfaringene til programrådgiverne stemmer overens med det som er formidlet gjennom kurs og litteratur. Som vist i tabell 6.2 er oppslutningen dessuten relativt uavhengig av hvor lenge programrådgiveren har vært ansatt i stillingen. Dette kan tyde på at de erfaringene som programrådgiverne gjør underveis, i hvert fall ikke er i sterk motstrid med det som er formidlet gjennom ulike styrings- og opplæringskanaler. At oppslutningen er høy også hos de nyansatte, kan tyde på at opplæring og ledelse har stor betydning for oppslutningen om virkemidlene.

Blant lærerne er oppslutningen om introduksjonsprogrammets virkemidler og arbeidsmetoder vesentlig mindre enn blant programrådgiverne (jamfør figur 5.2, kapittel 5). En mulig forklaring kan være at de i mindre grad enn programrådgiverne forholder seg til – og har fått opplæring i – hele spekteret av tiltak og arbeidsmetoder i introduksjonsprogrammet, men derimot er mer konsentrert om pedagogikken innenfor selve språkopplæringen. De aller fleste lærerne mener likevel at språkpraksis, slik det er organisert der de er ansatt, er et pedagogisk grep som styrker deltakernes norskferdigheter.

Tabell 6.2 Programrådgiveres rangering av virkemidlers effektivitet, på indeks fra 1 til 5 (1 = ikke effektivt, 5 svært effektivt). Styring, organisatoriske rammer og iverksetting av økonomiske sanksjoner.

Totalt hvor lenge har du fungert i rollen som programrådgiver i din kommune?	Heldagsprogram	Parallell praksis og norsk	Mulighet til å jobbe ved siden av uten trekk i program	Arbeidspraksis	Språkpraksis	Yrkesprøving	Grunnskole	VGS
0-1 år	4,3	4,6	4,3	4,7	4,6	4,3	4,2	4,7
1-2 år	4,2	4,7	4,3	4,8	4,5	4,6	4,3	4,6
2-5 år	3,4	4,7	4,3	4,5	4,3	4,4	4,1	4,5
5 år eller mer	4,1	4,7	4,3	4,6	4,4	4,3	4,2	4,5
Total	4,1	4,6	4,3	4,6	4,4	4,4	4,2	4,5

Styring, organisatoriske rammer og iverksetting av økonomiske sanksjoner

Ved innføringen av introduksjonsloven var systemet med økonomiske sanksjoner overfor deltakerne nytt og relativt kontroversielt. Ved inngangen til 2016 svarte imidlertid over 70 prosent av programrådgiverne og nesten 70 prosent av de norsklærerne som hadde deltakere i programmet, at de hadde tro på at trusselen om trekk i stønaden bedret deltakernes oppmøte. Dette betyr imidlertid ikke at effektueringen av slike økonomiske sanksjoner oppleves som uproblematisk. Et flertall av programrådgiverne har hatt saker der de var i tvil om det var riktig å trekke deltakere i økonomisk ytelse, og denne andelen ser ut til å ha økt mellom 2007 og 2016. I 2007 svarte nesten 75 prosent av programrådgiverne at de ofte eller av og til var i tvil om fravær skulle medføre trekk i introduksjonsytelsen. Da var loven fortsatt relativt ny. I utgangspunktet skulle man dermed forvente at praktiseringen av regelverket ni år senere hadde «satt seg», og at usikkerheten ville være redusert. Utviklingen ser imidlertid ut til å ha gått i motsatt retning: I 2016 oppga 85 prosent av programrådgiverne og 61 prosent av lærerne at de ofte eller av og til er *i tvil* om det er riktig å gjennomføre økonomiske sanksjoner overfor deltakerne. Dette tyder på at praksis varierer når det gjelder hvilket fravær som føres – samt at praksis avviker noe fra det vi forstår som lovens intensjon, nemlig at ugyldig fravær nokså automatisk skal medføre trekk i stønad.

Det kan være tre ulike forklaringer på at programrådgivere i noen tilfeller unnlater å gjennomføre økonomiske sanksjoner overfor deltakere:

1. De kjenner ikke regelverket godt nok.
2. De kjenner regelverket, men mener at bruken av økonomiske sanksjoner i det aktuelle tilfellet vil være lite effektiv, uetisk eller begge deler, og lar derfor være å effektuere trekk.
3. De kjenner regelverket og har ingen innvendinger mot bruken av økonomiske sanksjoner, men har for liten tid til å iverksette trekk på en systematisk måte.

Ut fra hvordan programrådgiverne selv beskriver tilfeller der de har vært i tvil om det bør sanksjoneres, er det lite som tyder på at dårlig kjennskap til regelverket er en sentral forklaring. Dette nevnes av bare 6 prosent av programrådgiverne og noe flere, 11 prosent, av norsklærerne. Vi finner sterkere indikasjoner på forklaring nummer to. Programrådgivere og lærere er ganske enige om hvilke situasjoner som skaper usikkerhet om det skal trekkes eller ikke. Tvilstilfellene er oftest knyttet til (1) at rådgiver eller lærer er usikker på om deltakeren egentlig har fått godt nok informasjon og forstått regelverket, (2) at deltakeren har store helseproblemer, eller (3) at deltakeren har store omsorgsoppgaver. Dersom fraværet er illegitimt i lovens forstand, men relativt lite, oppstår også usikkerhet blant noen. Én av ti programrådgivere nevner også at de var i tvil om trekk fordi kvaliteten på den opplæringen deltakeren hadde fravær fra, var dårlig.

Tabell 6.3 De vanligste årsakene til at programrådgivere er i tvil om hvorvidt det bør trekkes i introduksjonsstønaden. 2016. Kilde: Programrådgivere og lærere i 2016. Prosent.

	Programrådgivere 2016	Lærere 2016
Deltakeren har misforstått eller fått mangelfull informasjon om regelverket	65	57
Deltakeren har helseproblemer	61	59
Deltakeren har store omsorgsoppgaver	49	52
Dårlig kvalitet på kvalifiseringen deltakeren hadde fravær fra	10	5
Fraværet var relativt lite	15	21
Jeg var usikker på regelverket	6	18
Annet	12	11
N	346	324

Det er altså liten tvil om at både programrådgivere og lærere opplever situasjoner der de er usikre på om det som «etter boken» er et illegitimt fravær, egentlig bør registreres og resultere i reduksjon i ytelse. Det er rimelig å anta at dette øker risikoen for at økonomiske sanksjoner ikke gjennomføres i henhold til regelverket. Men i hvilken grad effektueres så de økonomiske sanksjonene?

Her har vi data fra programrådgivere både i 2007 og i 2016, men praksis har i liten grad endret seg mellom de to måletidspunktene. Den klart vanligste oppfølgingen både første og andre gang en deltaker har illegitimt fravær, er å trekke i ytelsen, men samtidig følge opp med en samtale. Om lag 20 prosent trekker i begge tilfeller uten annet tiltak, men det er også cirka 20 prosent av programrådgiverne som svarer at de ved første gangs fravær lar være å sanksjonere økonomisk, men gir deltakeren en advarsel. Usikkerheten om hvor hensiktsmessig økonomiske sanksjoner er, ser ut til å gjenspeiles i saksbehandleres praksis. Den lille gruppa (14 prosent) av programrådgivere som rapporterer at de aldri har vært i tvil om de skulle sanksjonere eller ikke, er mindre tilbøyelige til å «vente og se» enn andre, mens de som ofte er i tvil om sanksjoner, er mer tilbøyelige til å «vente og se». Dette kan tyde på at usikkerhet om sanksjonenes rettmessighet reduserer sanksjonering. Denne antakelsen støttes av ytterligere to funn. I den bivariate analysen finner vi at sanksjoneringspraksis varierer med programrådgivernes erfaring på arbeidsplassen – de minst erfarne programrådgiverne er mer tilbøyelige til «å vente og se» enn programrådgivere med lengre erfaring i jobben. Det er også en tendens at programrådgivere som rapporterer at de har behov for mer opplæring, er mindre tilbøyelige til å sanksjonere deltakere, men denne forskjellen er ikke statistisk signifikant. Programrådgivernes kjønn, innvandrerbakgrunn, alder eller utdanningsnivå ser ikke ut til å ha noen målbar betydning for sanksjoneringspraksisen. Det synes heller ikke å være slik at programrådgivere som ikke tror trusselen om sanksjoner har noen betydning for deltakernes oppmøte, i mindre grad sanksjonerer enn andre.

Til tross for at flertallet av programrådgivere ofte eller av og til er i tvil om det skal sanksjoneres, rapporterer det store flertallet – 77 prosent – samtidig at de faktisk sanksjonerer første gangs illegitimt fravær blant sine deltakere. Dette tyder i seg selv på at de samlede styringsverktøyene virker: Programrådgiverne gjør i all hovedsak det loven pålegger dem å gjøre. Det er likevel interessant å studere nærmere det mindretallet som sier at de ikke rapporterer. Er det mulig å finne sammenhenger mellom styringsverktøy og manglende sanksjonering? Den statlige styringen (loven) er lik for alle, så i denne analysen må vi lete etter lokale styringsinstrumenter. I internasjonal litteratur om styring (governance) skiller det gjerne mellom tre nivåer: politisk nivå, organisatorisk nivå og profesjons(individ)nivå (Van Berkel et al. 2017). Vi har laget en analysemodell der vi måler tre aspekter ved styringen.

- *Styring på politisk nivå.* Har kommunen en handlingsplan for integrering, og etterspørres resultatene i introduksjonsprogrammet av politisk ledelse? «Politisk forankring-hypotesen» er at denne type politiske virkemidler og lokal synlighet øker tilbøyeligheten til å følge regelverket og sanksjonere.
- *Styring på organisatorisk nivå.* Sluttes den lokale lederen av introduksjonsprogrammet opp om ordinært arbeid som virkemiddel? Dette brukes som en indikator på hvor arbeidsrettet lederen av programmet er. Vår hypotese er at en sterkt arbeidsrettet leder øker sanksjoneringstilbøyeligheten hos programrådgivere. Videre har vi målt programmets kvalitet gjennom programrådgivernes vurdering av hvor lett eller vanskelig tilgjengelige språkpraksisplasser er i kommunen. Hypotesen er at lav kvalitet på programmet – her eksemplifisert gjennom dårlig tilgang til språkpraksis – senker tilbøyeligheten til å sanksjonere. Og i tråd med tidligere forskning på bakkebyråkraters implementering har vi tatt med to mål på arbeidsbyrden til programrådgiverne, ett som viser om det er satt enn øvre grense for hvor mange deltakere den enkelte programrådgiver kan ha ansvar for, og ett som måler om programrådgiver har mange deltakere med omfattende eller sammensatte opplæringsbehov. Hypotesen er at stor arbeidsbyrde reduserer sanksjoneringstilbøyeligheten;
- *Styring på profesjons-/individnivå.* Hva slags arbeidserfaring, utdanningsnivå og type utdanning har programrådgiverne? Hypotesen er at erfarne programrådgivere og høyt utdannede sanksjonerer mer. I internasjonal litteratur om implementering i sosialt arbeid er det også en diskusjon om sosionomutdanning gir mindre tilbøyelighet til å sanksjonere. Vi har derfor også testet denne «sosionomhypotesen».

Analysen gir ingen støtte til hypotesen om at sterk politisk forankring øker tilbøyeligheten til å sanksjonere deltakere med ugyldig fravær. Det er heller ingen av variablene på individnivå som slår signifikant ut: Sosionomhypotesen faller også. Men vi finner støtte for alle våre hypoteser på det organisatoriske nivået: Arbeidsorienterte ledere bidrar til høyere sanksjoneringstilbøyelighet hos programrådgiverne. Dårlig kvalitet

på programmet bidrar til å redusere programrådgivernes sanksjoneringstilbøyelighet. Stor arbeidsmengde bidrar til å redusere saksbehandlerne sanksjoneringstilbøyelighet.

Tabell 6.4 Resultater fra logistisk regresjon. Avhengig variabel: «Sanksjonerer ikke første gang deltaker har ugyldig fravær».

	Sig.	Exp(B)
Arbeidsorienterte ledere	,043	,616
Programmets kvalitet	,043	1,707
Arbeidsmengde: høyt utdannede deltakere	,001	,439
Arbeidsmengde: øvre grense for hvor mange deltakere PR har ansvar for	,050	,577
Prioritet	,095	,527
Konstant	,950	,984
-2 Log likelihood		421,749a
Cox & Snell R Square		,074
Nagelkerke R Square		,106

Merk: Uthevede tall er signifikant på minst 5% nivå.

Våre funn støtter altså hypotesen om at den organisatoriske konteksten har betydelig innflytelse på om sanksjoner blir implementert eller ikke. Hvis vi går tilbake til våre tre alternative grunner til at programrådgivere noen ganger ikke gjennomfører økonomiske sanksjoner, kan vi konkludere med at to av dem får støtte. Det virker som om programrådgiverne i all hovedsak kjenner regelverket for sanksjonering, men at et mindretall likevel ikke opererer i tråd med regelverket. Det ser ut til å være arbeidsbelastning samt oppfatningene om kvaliteten på programmet som i størst grad påvirker tilbøyeligheten til ikke å sanksjonere. Vi tolker det siste som at programrådgivere opplever det som urimelig å sanksjonere fravær fra et dårlig program, og at de beskytter sine deltakere fra et regelverk som de ikke kan stå inne for. Tendensen vi finner til at motiverte ledere påvirker implementeringen, indikerer at opplæring, motivering og oppfølging av programrådgiveres praksis kan være et viktig styringsredskap på lokalt nivå. En tydelig ledelse kan her påvirke alle de tre årsakene vi innledningsvis nevnte som potensielle grunner til at programrådgivere ikke sanksjonerer ugyldig fravær. Det kan sikre god kjennskap til reglene, det gjør det sannsynligvis vanskeligere å bryte reglene, og det kan gjøre arbeidet mer effektivt og dermed redusere arbeidsbelastningen.

I dette avsnittet har vi gått i dybden og analysert det mindretallet av programrådgivere som svarer at de ikke sanksjonerer ved første gangs fravær. Det er viktig å samtidig presisere at hovedresponsen fra programrådgivere i møtet med deltakere som har ugyldig fravær, faktisk er å sanksjonere. Introduksjonslovens intensjon om å sanksjonere økonomisk de deltakerne som ikke følger opp sine forpliktelser i tråd med regelverket, ser dermed i stor grad ut til å være iverksatt.

Oppsummering

- Den relativt løse formen for styring som skjer gjennom dialog og kunnskapsformidling, ser ut til å ha betydelig gjennomslag innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Et stort flertall av programrådgiverne slutter opp om hovedelementene i introduksjonsprogrammet, også blant dem som har lengst erfaring på feltet. Blant norsklærere er støtten til innhold og arbeidsmetoder i introduksjonsprogrammet noe lavere.
- Både blant programrådgivere og blant norsklærere er det likevel mange som har opplevd situasjoner der de var i tvil om det var riktig å iverksette økonomiske sanksjoner overfor deltakere med ugyldig fravær. Kilden til programrådgivernes og lærernes usikkerhet er i hovedsak knyttet til deltakernes livssituasjon og kvaliteten på den oppfølgingen de har fått, ikke til manglende kjennskap til regelverket blant programrådgiverne.
- Til tross for at flertallet av programrådgivere ofte eller av og til er i tvil om det skal sanksjoneres, rapporterer det store flertallet – 77 prosent – at de sanksjonerer første gangs illegitimt fravær blant sine deltakere. Dette tyder i seg selv på at de samlede styringsverktøyene virker.
- Blant det mindretallet av programrådgiverne som sier at de *ikke* sanksjonerer deltakerne, finner vi lite som tyder på at styring på politisk nivå (handlingsplan for integrering og politisk oppmerksomhet rundt integreringsarbeidets resultater) eller på profesjons / individnivå (arbeidserfaring, utdanningsnivå og type utdanning) påvirker tilbøyeligheten til å sanksjonere. Styring på organisatorisk nivå spiller en vesentlig større rolle. Arbeidsorienterte ledere øker tilbøyeligheten til å sanksjonere i tråd med regelverket, mens dårlig kvalitet på programmet og stor arbeidsmengde for programrådgiverne reduserer den.

6.3 Styring av deltakerne

Mange av de styringsverktøyene som staten bruker overfor kommunene anvendes også til å påvirke atferden til målgruppa for introduksjonsordningen. Deltakerne møter lovreguleringer i form av rett og plikt til å delta i program og norskopplæring, de møter økonomiske insentiver i form av rett til introduksjonsstønad, men også regelverk om trekk og eventuelt utestengelse fra program og begrensninger i retten til ordinær sosialhjelp. De møter også virkemidler som hører inn under dialog og kunnskapsformidling i form av brukermedvirkning i utarbeiding av individuelle planer, opplæring i det spesifikke regelverket for introduksjonsordningen, og mer generelt om norsk språk,

samfunnsliv og arbeidsliv. Brukermedvirkning og programrådgivernes håndtering av situasjoner der det er uenighet mellom rådgiver og deltaker om innholdet i introduksjonsprogrammet er allerede analysert og drøftet i kapittel 5. Her vil vi analysere styringen av deltakerne gjennom henholdsvis de økonomiske incentivene som ligger nedfelt i introduksjonsstønadene knyttet til ugyldig fravær fra avtalte aktiviteter og de kravene om gjennomføring av opplæring i form av norsksprøver som ble nedfelt i introduksjonsloven fra 2013.

Det er også av stor interesse å undersøke i hvilken grad regelverk og incentiver bidrar til bedre oppmøte, motivasjon og læring hos deltakerne. Dette spørsmålet kan åpenbart best besvares i form av en omfattende brukerundersøkelse. Vi har ikke hatt anledning til å gjennomføre en slik kvantitativ undersøkelse som en del av evalueringen, men har intervjuet et betydelig antall deltakere på to ulike tidspunkt. For deltakernes perspektiv henviser vi her til den kvalitative brukerundersøkelsen som er presentert i neste kapittel. I dette kapitlet vil vi ta i bruk en kombinasjon av registerdata og informasjon fra programrådgivere og lærere.

Økonomiske sanksjoner overfor deltakere i introduksjonsordningen

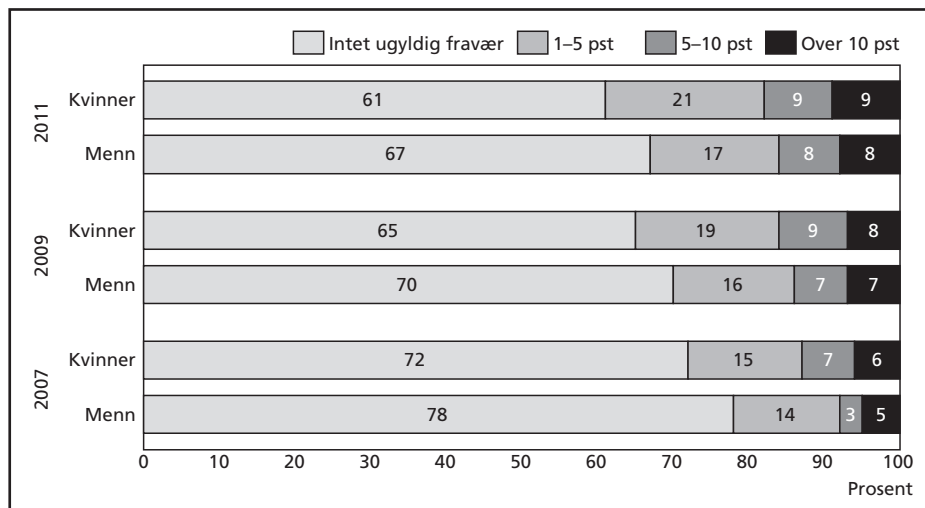
Økonomiske sanksjoner anvendes overfor deltakere i introduksjonsordningen. Disse har rett (og plikt) til 600 timer norsk og samfunnskunnskap. Personer som har rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap, men utenfor et introduksjonsprogram, har rammer som innebærer at langvarig, udokumentert fravær fra norskopplæringen (det vil si fravær som til sammen overstiger 10 prosent av det totale timetallet på 600 timer opplæring), kan medføre tap av retten til å ta timene gratis innenfor fristen på tre år. Kommunen kan i slike tilfeller kreve betaling for det antall timer opplæring deltakeren mangler.

Tilsvarende kan langvarig udokumentert fravær fra introduksjonsordningen medføre at man skrives ut av programmet. Kortvarige tilfeller av udokumentert fravær innebærer som nevnt at deltakerne kan sanksjoneres økonomisk time for time. Siden vi ikke har noen sammenlikningsgruppe av deltakere i program der det ikke sanksjoneres, er det vanskelig å evaluere effekten av disse sanksjonene på det udokumenterte fraværet. Vi kan imidlertid sammenlikne fraværet over tid. Som vi har sett, er det imidlertid noe varierende om det udokumenterte fraværet registreres systematisk. Endringer over tid kan derfor også handle om endringer i registreringsrutiner. Dersom det udokumenterte fraværet hadde vært generelt høyt, ville dette være en klar indikasjon på at sanksjonene hadde liten effekt. Et lavt fravær kan likevel ikke uten videre tas til inntekt for at sanksjonene virker – kanskje hadde fraværet vært like lavt uten denne type sanksjoner.

Figur 6.2 viser omfanget av registrert fravær fra norskopplæring blant personer med rett og/eller plikt til introduksjonsprogram. Vi har tatt utgangspunkt i deltakere som startet i programmet henholdsvis i 2007, 2009 og i 2011, og deres registrerte

fravær fra opplæringen ut 2014. Figuren viser for det første at det ugyldige fraværet har økt over tid, både blant menn og kvinner. Blant deltakere som startet program i 2007, hadde henholdsvis 72 prosent av kvinnene og 78 prosent av mennene ikke noe udokumentert fravær fra opplæringen. Og i den grad det ble registrert ugyldig fravær, var dette i hovedsak kortvarig. Det er likevel bekymringsfullt at andelen med ugyldig fravær på over 10 prosent ser ut til å ha økt fra 2007-kohorten til 2009-kohorten og 2011-kohorten. Dette fraværet er så høyt at det kan resultere i tap av rettigheter til deltakelse i introduksjonsprogrammet og tap av rett til gratis norskopplæring. I 2011-kohorten var andelen *uten* ugyldig fravær redusert til 61 prosent av kvinnene og 67 prosent av mennene.

Figur 6.2 Registrert ugyldig fravær fra norskopplæring blant deltakere med rett og/eller plikt til introduksjonsprogram, etter oppstartsår i program og kjønn. I prosent. Kilde: NIR til og med 2014.



Varig opphold og statsborgerskap

Styringen av deltakerne omfatter også regler for varig opphold og statsborgerskap. Disse reglene omfatter deltakelse i 600 timer norsk og samfunnskunnskap (tidligere 300 timer) samt fra i år, krav om å bestå prøvene.⁴⁰ I kapittel 9 viser vi at en høy andel

⁴⁰ Fra 2017 vil deltakere som ikke består prøve i norsk muntlig og skriftlig, ikke fylle vilkårene for å få innvilget permanent oppholdstillatelse. Denne endringen innebærer en klar skjerping av vilkårene for å få norsk statsborgerskap. I høringsforslaget forut for regelendringen framkommer det at formålet med en endring i vilkårene for statsborgerskap er å sikre at personer som får statsborgerskap, behersker «et minimum av norsk muntlig og har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet». Det er åpenbart for tidlig å undersøke eventuelle effekter av reglene om bestått norskprøve.

deltakere som har enten rett, plikt eller rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, gjennomfører de timene de har plikt og/eller rett til. Blant dem som startet i opplæring i perioden fra 2007 til 2011, har 78 prosent fullført timene. Når vi tar med dem som har fått innvilget fritak fra opplæringen, stiger andelen til 85 prosent. Andelen som fullfører opplæringen i den forstand at de henter ut de 300/600 pliktfestede timene, er høyest blant spor 1-deltakere. Fullføringsgraden er høyest blant deltakere med rett og plikt til opplæring (88 prosent inklusive de som har fått fritak). Det er også betydelige forskjeller etter landgruppe, som i noen grad sammenfaller med forskjellene etter norskrettighet. I de største landgruppene finner vi lavest fullføringsgrad blant spor 3-deltakere fra USA og høyest fullføringsgrad blant spor 1 og 2-deltakere fra Eritrea (95 prosent). Det er trolig to ulike styringsmekanismer som bidrar til disse forskjellene: økonomiske og sanksjonelle. For det første har deltakere i introduksjonsprogram inntektssikring mens de gjennomfører opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. For det andre rammer sanksjoner knyttet til varig opphold deltakere med en kombinasjon av flyktningstatus og lave kvalifikasjoner hardere. Dette er grupper som har langt større interesse av varig opphold og norsk statsborgerskap enn det mer kvalifiserte og mobile innvandrere har.

Oppsummering

- Introduksjonsloven innførte et nytt regime av rettigheter og plikter for de som omfattes av ordningene. Det er innført rett til å delta i program og norskopplæring, og økonomiske insentiver i form av rett til introduksjonsstønad. Men det er også innført regelverk om trekk i stønad og eventuelt utestengelse fra program ved ugyldig fravær, begrensninger i retten til ordinær sosialhjelp og betingelser for å kunne søke om permanent opphold eller statsborgerskap i Norge.
- En høy andel av deltakerne som har hatt enten rett, plikt, eller rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, gjennomfører de timene de er pålagt. Andelen som fullfører de pliktfestede timene er høyest blant spor 1-deltakere.
- Et stort flertall av deltakerne som startet i introduksjonsprogrammet i 2007, 2009 og i 2011 er registrert med lite eller ikke noe ugyldig fravær fra opplæringen ved utgangen av 2014. Samtidig ser det ut til at andelen med betydelig fravær (over 10 prosent) har økt over tid.

6.4 Avslutning

Styringsinstrumenter som skal påvirke forvaltningens iverksetting av vedtatt politikk kan deles i to hovedkategorier: de som har til hensikt å påvirke forvaltningens organisering og atferd i en slik retning at politikkenes ambisjoner nås, og de som har til hensikt å kontrollere at forvaltningen utfører sine oppgaver i tråd med lov og retningslinjer. Av de styringsinstrumentene vi har drøftet her, befinner et flertall seg i den første kategorien.

Den første formen for styringsinstrumenter vi har behandlet her, er *reguleringer i form av lover og forskrifter*. Dette er sterke statlige styringsinstrumenter. Vi har sett at selv om de lovpålagte ordningene i introduksjonsloven gjennomføres i stor grad er det også betydelig lokal variasjon. I én av fem kommuner mangler minst 25 prosent av deltakerne heldagsprogram. Dette er en alvorlig mangel i kommunenes iverksetting av introduksjonsloven. I lys av funnene i kapittel 3 – som peker på at manglende heldagsprogram er knyttet til smal tiltaksvifte – og kapittel 5 – som viser at oppslutningen om heldagsprogram som et effektivt virkemiddel er blitt noe svekket – er det grunn til å tro at styringsutfordringene her handler om en kombinasjon av at statlige økonomiske overføringer ikke alltid kompenserer for lokale mangler i tiltaksviften, og at reguleringer ikke helt klarer å nøytralisere effekten av lokale holdninger til virkemidlene. Her skal det også tilføyes at holdninger til virkemidlene – for eksempel heldagsprogram – og bredden og kvaliteten i den lokale tiltaksviften trolig henger nært sammen. Programrådgiveren har en helt sentral rolle i å uforme de enkelte deltakers program. Individuell tilpasning forutsetter at programrådgiverne både har rom for og evne til å utøve skjønn. Dette tilsier at innholdet i programmene ikke kan detaljstyres gjennom reguleringer og insentiver – mye må skje i møtene mellom programrådgivere og deltakere. Programrådgiverne er likevel langt på vei prisgitt de lokale tiltaksviftene. Sterkere styringsinstrumenter rettet mot førstelinja vil derfor ikke nødvendigvis ha den ønskede effekten dersom det ikke samtidig styres slik at gode programelementer er tilgjengelige i den enkelte kommune.

Et styringsverktøy som i liten grad er benyttet, er formelle krav til hvilken utdanning og kompetanse norsklærere og programrådgivere bør ha. Vi viser i kapittel 9 at en høy andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk ser ut til å øke andelen deltakere som består norskprøver, og i kapittel 5 at programrådgivernes erfaring ser ut til å påvirke hvilke beslutninger de treffer når de må utøve skjønn. På et politikkområde der så store deler av den praktiske utformingen skjer i møtene mellom deltakere og individuelle ansatte, kan det være grunn til å se nærmere på utdanningskravene.

Den andre hovedkategorien av styringsverktøy er knyttet til *økonomisk støtte og økonomiske insentiver*. Slike insentiver kan etableres både på kommunalt og på individuelt nivå. På kommunalt nivå er det på kort sikt økonomisk rasjonelt for kommunene å etablere billige introduksjonsprogram, siden statlige overføringer til introduksjonsarbeidet verken er øremerket eller resultatstyrt. Bør man av den grunn innføre sterkere

økonomiske insentiver overfor kommunene? Det finnes flere studier som tyder på at økonomiske insentiver på kommunalt nivå virker, i den forstand aktørene i kommunen reagerer med å endre atferd (for en gjennomgang, se Thuesen & Bille 2017). Før man velger en slik strategi bør man likevel være sikker på hva slags atferd man ønsker å fremme. Det er vanskelig å svare klart på om styringsverktøyene samlet sett bidrar til en formålstjenlig lokal organisering av introduksjonsprogrammet. En av årsakene til at det er vanskelig, er at det foreligger lite sikker kunnskap om hva som er en formålstjenlig organisering. I denne rapporten har vi søkt etter sammenhenger mellom lokal organisering og måloppnåelse i norskopplæring og introduksjonsprogram (se kapittel 9 og 10). Vi ser i disse analysene enkelte kjennetegn ved organisering av voksenopplæring og øvrig program som ser ut til å gi bedre overgang til arbeid og utdanning. Med unntak av heltidsprogram – som er lovfestet – er ingen av disse kjennetegnene gjenstand for regulering eller økonomiske styringsinstrumenter, men i noen grad gjennom mykere styringsverktøy. Som vi har sett, er det heller ikke tilstrekkelig å lovfeste heldagsprogram for å sikre at alle deltakere får det. Dette kan peke i retning av en sterkere kobling av økonomiske virkemidler med faktisk gjennomføring av programinnhold. På den andre siden viser analysene i kapittel 10 at veiene fram til gode resultater er svært ulike. Noen kommuner får gode resultater med praksis til alle. Andre får gode resultater med grunnskoleopplæring eller ordinært arbeid. En sterkere kobling mellom statlige overføringer til kommunene og visse typer programinnhold vil kunne redusere mulighetene for tilpasninger til lokal kompetanse, arbeidsliv og tiltaksvirfte. Og skal man knytte overføringene til en spesifikk type virkemidler, bør man være nokså sikker på at de virkemidlene er effektive.

Kommunenes arbeid med integrering finansieres gjennom ulike tilskudd, hvorav integreringstilskuddet og tilskudd til norskopplæring er de viktigste. Kommunene har stor frihet i den lokale organiseringen og finansieringen av norskopplæringen og øvrige integreringstiltak. Casestudiene våre viser betydelig variasjon i hvor stor del av integreringstilskuddet som disponeres av introduksjonsprogrammet, samtidig som de økonomiske rammebetingelsene for programmet påvirker innhold og arbeidsmetoder. Dersom sentrale myndigheter ønsker større direkte innflytelse over de økonomiske rammebetingelsene for integreringsarbeidet, kan man vurdere å øremerke tilskuddene. Noe som kan tale i samme retning, er en dansk studie av hvordan henholdsvis politikere, ledere og saksbehandlere responderer på ulike former for statlige styring. Den indikerer at mens saksbehandlere er sterkt styrt av lovverket, orienterer ledere og politikere seg mer mot økonomiske insentiver (Thuesen et al., 2017).

På individnivå er det innført et større antall insentiver og målgruppene for ordningene ser ut til å i stor grad respondere på kravet om 300/600 timer norskopplæring – svært mange gjennomfører timetallet. Det er vanskeligere å tolke omfanget av ugyldig fravær. Hovedinntrykket er at dette fraværet er relativt begrenset. Flertallet er ikke registrert med noe ugyldig fravær og svært få er registrert med over 10 prosent

ugyldig fravær, som er en avgjørende grense for om fraværet får konsekvenser for retten til gratis opplæring/deltakelse i program. Vi ser en tendens i statistikken til at andelen deltakere som har hatt ugyldig fravær har økt over tid. Vi er likevel tilbakeholdne med å tolke økningen i registrert fravær fra 2007- til 2011-kohorten, fordi vi mistenker at endringen kan ha vel så mye å gjøre med endringer i registreringspraksis som i faktisk fravær. Her skal det også presiseres at våre data ikke gir grunnlag for å si om insentivene overfor deltakerne har bidratt til en endring i atferd eller ikke.

Den tredje hovedkategorien av styringsverktøy er knyttet til *dialog, kunnskapsformidling og lokal forankring*. Vi har avgrenset vår analyse til kommunale aktørers oppslutning om de mest sentrale virkemidlene og arbeidsmetodene i loven, og finner at den relativt løse formen for styring som skjer gjennom dialog og kunnskapsformidling, ser ut til å være godt etablert innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Oppslutningen om de mest sentrale virkemidlene og arbeidsmetodene er gjennomgående høy. I tråd med tidligere forskning, fant vi i kapittel 5 at støtte til arbeidsmetoder og virkemidler innenfor introduksjonsordningen ser ut til å sammenfalle med bruken av disse. Holdninger til virkemidlene ser likevel ikke ut til å påvirke implementeringen av trekk i introduksjonsstøtten ved ulovlig fravær. Dette implementeres i stor grad, og på tvers av hvorvidt programrådgiverne mener virkemiddelet er effektivt. Implementeringen påvirkes imidlertid av programrådgivernes vurdering av kvaliteten på programinnholdet – de er mindre tilbøyelige til å trekke ved fravær dersom de mener kvaliteten i opplæringen er dårlig. Tilbøyeligheten til å trekke påvirkes også av organisatoriske forhold som leders tilslutning til arbeidsretting av program og av den enkelte ansattes arbeidsmengde.

Den fjerde formen for styring vi har berørt her hører hjemme i kategorien *kontroll*. Fylkesmannens tilsyn av kommunene, IMDi og Kompetanse Norges monitoreringer av resultater, samt kåringer og priser på bosettings- og integreringsfeltet befinner seg alle i denne gruppen av styringsverktøy som finner sted *ex post* – etter at politikken er iverksatt. Vi har referert resultatene av fylkesmannens tilsyn med fulltids- og helårsprogram. De resulterer i oppretting av mangler der de gjennomføres, men det er mer usikkert om de har en effekt også i kommuner der det ikke er foretatt tilsyn. Det finnes lite forskning som kan si om de ulike formene for kontroll og monitorering er effektive styringsverktøy eller ikke. I en kunnskapsoversikt om kontroll som styringsinstrument, konstaterer imidlertid Thuesen og Bille (2017: 109) at plassering av ansvar og gjennomføring av kontroll raskt kan bli en komplisert affære hvis mange ulike aktører er involvert i leveransen av forvaltningens ytelser. Dette gjør monitorering og resultatbasert styring svært utfordrende. Klassisk revisjon og juridiske tilsyn kan også suppleres med såkalt resultatbasert kontroll. I de (amerikanske) studiene Thuesen og Bille (2017) referer på dette området, konkluderes det likevel med at en slik form for kontroll først og fremst er egnet til å gi innsikt i hvordan det kan være fornuftig å organisere den

lokale innsatsen, og ikke bør brukes som noen «oppskrift» for hvordan for eksempel kommuner bør innrette opplærings- og integreringsarbeidet lokalt.

7 Fortellinger om motivasjon

Dette kapittelet handler om deltakerne i introduksjonsordningen og om deres erfaringer med å være introdeltakere. Det er samtidig et kapittel om å komme til et nytt land fordi man ikke lenger kunne være i det gamle, og om å forsøke å starte om igjen under uvante forhold. Introduksjonsordningen er en viktig del av livet disse første årene i Norge. Og dersom disse årene på skolebenk og i arbeidspraksis skal bli en god erfaring for den enkelte og et bidrag til at integreringsmål på samfunnsnivå nås, handler det ikke bare om kjennetegn ved introduksjonsordningen og kommunenes implementering av program og norskundervisning. Det handler også om den enkelte deltakers møte med introduksjonsordningen. Dette er et møte mellom den enkeltes forutsetninger og tilnærminger på den ene siden og det konkrete tilbudet som gis, på den andre siden. Møtet etablerer grunnlaget for den enkelte deltakers videre liv i Norge.

Deltakerne starter ikke med blanke ark. De har sin unike historie knyttet til livet slik det var før de kom til Norge, og til reisen hit. De har med seg kunnskap, erfaringer og forventninger. De har god eller dårlig helse. Og mens enkelte kommer alene, har andre med seg en hel familie, eller de blir gjenforent med sin familie her. I Norge knytter de nye kontakter, eller de gjør det ikke. Alt dette er kjennetegn ved den enkelte deltaker som påvirker de objektive målbare resultatene av introduksjonsprogrammet. Det har vi sett i de foregående kapitlene i denne rapporten.

I dette kapittelet skal vi se nærmere på *hvordan* faktorer som medbrakt utdanning og familie påvirker. Linsen vi bruker for å undersøke dette, er motivasjon. Vi definerer, basert på intervjuer med deltakere, det vi kaller fire ulike *introdeltakertyper*, som synliggjør ulike grader av motivasjon (kapittel 7.2). Deretter utforsker vi forhold som påvirker motivasjon, og hvordan møtet mellom den enkeltes forutsetninger og introduksjonsprogrammet ikke bare gir objektive målbare resultater, men også subjektivt opplevd mestring.

Når myndighetene og vi som forskere måler resultater, er det som regel de objektive målene vi konsentrerer oss om – så også i denne rapporten. Når vi i dette kapittelet utvider studiefeltet, er det fordi den enkeltes subjektive opplevelse må påregnes å påvirke hvordan det går etter at introduksjonsprogrammet er slutt, i utdanning og arbeid.

Hva er det som gir introdeltakere motivasjon til å jobbe og stå på, og hva er det som virker motsatt? Hva betyr introduksjonsordningen og måten den er innrettet på, for motivasjonen, og hvordan utvikler dette seg over tid? Spørsmålene besvares avslutningsvis, basert på forutgående analyser og drøftinger. Først presenteres intervju-

materialet, deretter introduseres fire ulike introdeltakertyper, før fire av de intervjuede deltakerne illustrerer disse ulike typene. Vi drøfter hvordan deltakeres forventninger og mangel på forventninger har følger for den subjektivt opplevde motivasjonen. I siste del av kapittelet drøfter vi betydningen av to typer fellesskap, betydningen av å kjenne seg som del av det norske fellesskapet og betydningen av familie. Til slutt drøfter vi hvordan faktorer ved introduksjonsordningen virker i møte med ulike deltakeres forventninger og forutsetninger.

7.1 Intervjumaterialet

Vi har intervjuet deltakere i introduksjonsordningen i tre av de seks kommunene som inngår i casestudien. Av praktiske hensyn valgte vi bydelen i Oslo og de to kommunene i østlandsområdet. Disse tre stedene er, selv om de tilhører samme geografiske område, nokså ulike. De er ulike demografisk og i innretningen av introduksjonsordningen. De er i ulik grad urbaniserte, bydelen i Oslo og kommunen som grenser til Oslo, er urbane, mens den tredje lokasjonen er en distriktskommune som grenser til en middels stor by.

Ledere og programrådgivere i introduksjonsprogrammet bidro til å rekruttere deltakere som kunne intervjues. Det ble i første omgang gjennomført intervjuer med 30 deltakere som var i gang med introduksjonsprogrammet. Vi ønsket deretter å snakke med de samme 30 deltakerne på nytt helt mot slutten eller etter at de hadde fullført programmet. Vi har langt på vei klart å oppfylle ambisjonen om andregangsintervjuer.

På to av stedene bidro ansatte i introduksjonsprogrammet med å ta kontakt med deltakere / tidligere deltakere og gjøre intervjuavtaler også ved andregangsintervjuet, på det tredje stedet hadde de ikke kapasitet til dette. Vi fikk i stedet kontaktopplysninger til de vi hadde intervjuet tidligere, og gjorde selv nye intervjuavtaler. Til sammen har det lyktes oss å få til andregangsintervjuer med 20 av de 30 deltakerne. Det er imidlertid gjennomført 21 andregangsintervjuer, da det ett sted ble gjort avtale med en deltaker for andregangsintervju som vi ikke hadde snakket med tidligere. Det er altså totalt gjennomført 51 intervjuer med 31 ulike deltakere i introduksjonsprogrammet.

Disse deltakerne representerer bredden blant deltakere i introduksjonsprogrammet. Det er omtrent like mange kvinner som menn. De kommer fra elleve ulike land og er i ulik alder, fra 18 år til passert 40. De intervjuede deltakerne har fra ingen utdanning til flere års høyere utdanning med seg fra opprinnelseslandet. Enkelte har kommet alene til Norge, andre har kommet sammen med familien, og noen er kommet for å bli gjenforent med familie her. Enkelte har kommet som asylsøkere og har tilbrakt kort eller lang tid i mottak, andre har kommet som kvoteflyktninger og blitt bosatt direkte i en kommune. Enkelte har få helseplager, mens andre har vært eller er syke.

Noen har sykdom i nær familie. Enkelte har selv funksjonsnedsettelse, og noen har nære familiemedlemmer som har dette.

Deltakerne som er intervjuet, er altså rekruttert gjennom ansatte i introduksjonsprogrammet lokalt. Det kan innvendes at en slik praksis inviterer til at de som rekrutteres, alle er vellykkede introdeltakere som er positive til programmet, til innhold og lokale praksiser. De som rekrutterte deltakere, fikk beskjed om at vi ønsket et sammensatt utvalg deltakere, både i bakgrunn og i tilnærming til programmet. Og intervjumaterialet tilsier at vi fikk det. Deltakerne har gjennomgående vært positive til introduksjonsordningen, samtidig som de har hatt kritiske merknader. Og deltakerne har i ulik grad lykkes etter objektive standarder som beståtte norskprøver og overgang til utdanning og arbeid. Målet med de kvalitative intervjuene av deltakere har dessuten ikke vært å gjøre en representativ undersøkelse av deltakernes tilfredshet med introduksjonsordningen. Det har som redegjort for i innledningen til kapitlet vært å utforske betingelser for motivasjon.

Intervjuene er foretatt over en lengre tidsperiode. Førstegangsintervjuene ble gjort høsten 2015 og vinteren 2016. Andregangsintervjuene ble gjort vinteren og våren 2017. Intervjuene er i hovedsak gjennomført i lokalene til introduksjonsprogrammet lokalt. De aller fleste av intervjuene er gjennomført av en av forskerne i prosjektet, men blant førstegangsintervjuene ble også enkelte intervjuer gjennomført av masterstudenten som var tilknyttet prosjektet en periode. Samtlige intervjuer er gjennomført ansikt til ansikt, enkelte ved hjelp av tolk på telefon eller til stede i lokalet. Ved andregangsintervjuene var det kun én deltaker som benyttet tolk.

Intervjusamtalene varte fra 30 minutter til over en time. Mange av intervjuene er tatt opp på digital opptaker og senere skrevet ut, men det er også en del intervjuer hvor det ikke er brukt opptaker – men hvor den som gjorde intervjuene, tok notater underveis. Notater er valgt av praktiske hensyn ved enkelte anledninger, mens det ved andre anledninger har vært et ønske fra deltaker at intervjuet ikke skulle tas opp.

51 intervjuer, der mange av dem varer om lag en time, gir et betydelig datamateriale med store mengder informasjon. Til grunn for dette kapitlet ligger en analyse der det først, basert på et overblikk over materialet, er identifisert temaer og sammenhenger av betydning ut fra problemstillingene, samt forhold som intervjupersonene har vært særlig opptatt av. Deretter har vi valgt å gå inn i enkelte av disse temaene og gjøre en nærmere analyse basert på et mindre utvalg intervjuer.

7.2 Fire deltakertyper

Overskriften på dette kapittelet, «Fortellinger om motivasjon», er hentet fra tittelen på en tidligere Fafo-rapport. Denne tidligere rapporten handlet om AMO-kurs for innvandrere, det vil si arbeidstreningskurs (Sandbæk & Djuve 2012). Tittelen refererer til at det både i NAV, blant kursleverandører og arbeidsgivere var to fortellinger som gikk igjen: en om de motiverte deltakerne og en om dem som ikke vil arbeide. Disse fortellingene om nærvær og fravær av motivasjon tok oppmerksomheten vekk fra strukturelle betingelser for deltakelse i arbeidslivet – strukturelle betingelser som ble synliggjort i disse deltakernes egne fortellinger om muligheter og utfordringer de opplevde knyttet til AMO-kursene.

Når vi i denne rapporten er opptatt av motivasjon, er det ikke med utgangspunkt i at dette er en konstant, en egenskap som hver og en har en viss tilskrevet mengde av, men i at motivasjon er å forstå som en prosess der individuelle egenskaper og preferanser virker sammen med ytre faktorer (jf. Nerstad & Kuvaas 2017). Motivasjon påvirkes av relasjoner og sammenhenger den enkelte inngår i. Forhold ved introduksjonsordningen vil altså kunne virke sammen med den enkeltes tilnærming og preferanser og bidra eller ikke bidra til motivasjon.

Formålet med loven om introduksjonsprogram og norskopplæring for nyankomne innvandrere er å styrke den enkelte nykommers deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet.⁴¹ Dette er en målsetting på samfunnsnivå, men den er operasjonalisert som deltakeres beståtte norskprøver og deres tilknytning til utdanning og yrkesliv etter avsluttet program. I den siste stortingsmeldingen om integreringspolitikk fastslås det at de som får opphold i landet, raskt skal bidra ved å komme i arbeid og delta i samfunnet for øvrig.⁴² Introduksjonsprogrammet utgjør *en start på* prosessen og arbeidet med å bli integrert i arbeids- og samfunnsliv, illustrert ved at det skal gi *grunnleggende* ferdigheter i norsk og innsikter i norsk samfunnsliv og *forberede* for deltakelse i yrkeslivet.⁴³

Programmet skal altså gi basisferdigheter den enkelte behøver for å kunne ta del og bidra, det skal være en start på det hver enkelt etterpå må ta fatt på, på egen hånd. Dermed er det nokså sentralt om og hvordan introduksjonsprogrammet bidrar til å gi den enkelte motivasjon. Men hvordan *måler* vi motivasjon? Nærvær eller fravær av motivasjon hos den enkelte er ikke lett å operasjonalisere og måle tilstedeværelse av statistisk, det er enklere å tematisere og undersøke gjennom kvalitative intervjuer.

⁴¹ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere § 1 «Lovens formål».

⁴² Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, s. 7

⁴³ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere § 4 «Introduksjonsprogrammet»

Vi har utforsket dette i intervjuene med et utvalg deltakere i introduksjonsordningen. Vi har, som tidligere nevnt, snakket med dem om hverdagene i Norge, om bakgrunnen deres og veien hit. Gjennom disse samtalene tematiseres også, både direkte og indirekte, motivasjon. Deltakeres beretninger om norskundervisning og praksis i arbeidslivet, om forsøk på å få tidligere utdanning godkjent i Norge, om familie, venner, hverdagsliv og tanker om veien videre i livet og *måten* de forteller om alt dette på, etterlater inntrykk av den enkeltes motivasjon for arbeids- og samfunnsdeltakelse på intervjutidspunktet. Deltakerne framstår gjennom det de forteller, og måten de gjør det på, med ulik grad av *pågangsmot og trygghet*. Når vi kombinerer høy og lav grad av henholdsvis pågangsmot og trygghet, defineres det vi kaller fire introdeltakertyper.

Tabell 7.1 Fire deltakertyper.

		Trygghet	
		LAV	HØY
Pågangsmot	LAV	Ustødig	Tilfreds
	HØY	Utålmodig	Fremadstormende

Den *fremadstormende* typen kombinerer høy grad av trygghet og høy grad av pågangsmot. Vedkommende er tydelig til stede i samtalen med klare mål for hva han eller hun ønsker å oppnå på kort og litt lengre sikt. Planene for hvordan mål skal oppnås, er også i noen grad på plass, og vedkommende snakker med entusiasme om det hele. Det etterlates et inntrykk av at en solid dose pågangsmot er på plass, et pågangsmot som har feste i en trygg overbevisning hos den enkelte om realismen i å nå sine mål. Deltakeren har funnet seg til rette med tilværelsen i det nye landet, men har samtidig klare mål for hva som skal oppnås i tiden som kommer.

Den *tilfredse* typen kombinerer høy grad av trygghet med lav grad av pågangsmot. Vedkommende har funnet seg godt til rette og er fornøyd med sin livssituasjon slik den er. Han eller hun har på ingen måte mistet motet, men uttrykker heller ikke stor iver etter å endre mye i eget liv. Dette anses ikke som nødvendig, da tilfredsheten med tilværelsen slik den er, er stor. Livet er godt nok.

Den *utålmodige* typen kombinerer høy grad av pågangsmot med lav grad av trygghet. Vedkommende har tydelig formulerte mål på kort og lang sikt og er i besittelse av ressurser som burde gjøre det mulig å nå disse målene. I samtalene fokuseres samtidig på tilbakeslag og problemer som gjør at tryggheten på eget prosjekt er i ferd med å svinne hen. Vedkommende spør seg om målene er mulige å nå. Det er tegn til resignasjon.

Den *ustødige* typen kombinerer lav grad av trygghet og lav grad av pågangsmot. Vedkommende strever med livet og hverdagen i et nytt land. Tryggheten forbundet

med å kunne definere seg selv og egen rolle i samfunnet mangler, noe som tærer på pågangsmotet. Deltakeren er i tvil om både mål og om hva som eventuelt skal til for å nå disse. Begrepet ustødig referer i denne sammenhengen til å mangle fotfeste, det referer ikke til å ikke være til å stole på.

De fire introdeltakertypene er idealtyper. En idealtipe er basert på typiske egenskaper ved et sosialt fenomen, egenskaper som skiller en utgave av et sosialt fenomen fra et annet. Slik bidrar definisjonen av idealtyper basert på empiriske data til å synliggjøre og begrepsfeste forskjeller i det empiriske materialet (Widerberg 2001: 123–124). Idealtyper er karikaturer, de er basert på ytterpunkt i grad av pågangsmot og trygghet blant deltakerne. Det er følgelig få av de intervjuede som framstår som rendyrkede utgaver av den ene eller andre idealtypen. De fleste framviser trekk fra flere typer. I tillegg er det et viktig poeng at den enkeltes innstilling og tilnærming kan ha endret seg i løpet av perioden fra det første intervjuet til det andre. Denne perioden omfatter overgangen mellom introduksjonsprogrammet og det som skal komme etterpå, en periode hvor det skjer store endringer i den enkeltes hverdag. Et viktig spørsmål er nettopp om og hvordan innstilling og motivasjon endres, og hvordan forhold knyttet til introduksjonsprogrammet medvirker til dette.

Hva sier teori om faktorer som påvirker motivasjon? Det finnes en rekke ulike motivasjonsteorier, der enkelte er basert på at grunnleggende fysiologiske og/eller psykologiske behov er drivkraft bak handling, mens andre vektlegger at den enkeltes forventninger er hoveddrivkraften. Dette er ulike perspektiver som kan supplere hverandre (jf. Nerstad & Kuvaas 2017). En teoretisk pioner på området er Maslow (1954) som beskrev hvordan handlinger motiveres av ulike grunnleggende behov og om disse er dekket. Teorien er kjent som Maslows behovshierarki og er basert på at grunnleggende behov (såkalte mangelbehov) må være dekket for at vekstbehov skal kunne realiseres. Vekstbehov er lik et selvrealiseringsbehov for å utvikle sitt potensial som menneske fullt og helt. Men for at dette skal oppnås, må altså mangelbehovene dekkes. Mest grunnleggende er det fysiologiske behovet for mat, vann og søvn. Dernest kommer trygghets- og sikkerhetsbehov, det vil si et ønske om stabilitet, orden, beskyttelse. Så kommer tilhørighetsbehov – et ønske om aksept, vennskap og kjærlighet i relasjoner med andre. Og til slutt finner vi aktelsesbehov – et ønske om selvrespekt, selvtilit og respekt i relasjoner til andre (Maslow 1954). Behovshierarkiet er senere både kritisert og søkt forenklet. Såkalt selvbestemmelsesteori vektlegger for eksempel tre psykologiske behov: behov for autonomi, kompetanse og tilhørighet (jf. Nerstad & Kuvaas 2017: 93–94), noe som delvis overlapper, delvis supplerer de behovene Maslow var opptatt av. En rekke andre teorier vektlegger bevisste innstillinger og mål den enkelte har, samt betydningen av insitamenter som gir forventninger om at innsats vil gi en bestemt type positiv effekt (jf. Nerstad & Kuvaas 2017). Behovstilnærming og forventningstilnærming har til felles at de påvirkes av relasjoner og sammenhenger – slik

introdeltakere befinner seg i familier, nabolag, vennegrupper, introduksjonsordningen og sine bosettingskommuner.

Introdeltakerne har fått opphold i Norge, de har med det rett til en bolig i kommunen som samtykker til å bosette dem, til helsebistand og til inntekt i introduksjonsperioden. Deres mest grunnleggende behov er altså dekket. I tillegg finnes det insitamenter som er ment å skulle påvirke den enkelte til innsats, som at inntekt faller bort dersom oppmøte uteblir, og at de som dyktiggjør seg i norsk, gis en anerkjennelse for det i form av bestått norskprøve. Samtidig vil måten det tilrettelegges på, for eksempel gjennom tilpasset bolig og helseoppfølging, kunne variere fra en kommune til den neste. Og inntekt- og prøveregimer er insitamenter som potensielt kan virke både motiverende og demotiverende. Behov som tilhørighet og verdsetting kan på sin side ikke sikres gjennom velferdsstatlige rettigheter alene. Men introduksjonsprogrammet kan definitivt bidra et stykke på vei. I hvilken grad dette skjer, kan variere ved at kommunene driver og organiserer introduksjonsarbeidet på ulike måter – noe vi har sett i tidligere kapittel. Det vil også kunne variere ved at de som utover tjenestene, har ulike ferdigheter, holdninger og tilnærminger – noe vi også har sett i tidligere kapittel. I tillegg varierer den enkeltes utgangspunkt og ressurser, hva de har med seg av familie, ressurser, erfaringer og helse fra opprinnelseslandet og reisen hit. Vi skal se at den enkeltes subjektive opplevelse av motivasjon vil kunne variere selv om behovsdekning og insitamenter er omtrent de samme. To individer som opplever omtrent det samme – objektivt betraktet, kan ha ulike subjektive tilnærminger til situasjon og muligheter.

Vi skal i det følgende ta utgangspunkt i fire av de intervjuede deltakerne. To av dem har oppnådd gode resultater i introduksjonsprogrammet, mens to av dem ikke har det. De fire illustrerer hvordan objektivt oppnådde resultater kan oppleves ulikt, og hvordan mangel på resultater virker. Vi skal se at den enkeltes forventninger har stor betydning for følelsen av å være verdsatt – og for motivasjon.

7.3 Forventninger

Beståtte norskprøver skriftlig og muntlig samt å ha påbegynt utdanning og/eller være i lønnsarbeid er objektive mål for den som deltar i introduksjonsprogrammet. Og det er, ikke overraskende, en tendens til at deltakere som har gode målbare resultater, som består norskprøver, og som får en tilknytning til arbeidslivet, likner mest på den fremadstormende introdeltakertypen. Samtidig er det ikke å lykkes i å oppnå resultater skadelidende for både trygghet og pågangsmot. Det er imidlertid ikke alltid slik at de som objektivt sett gjør det best, er de som over tid framstår som mest motivert.

Vi skal i det følgende først møte to kvinnelige deltakere som har bestått norskprøver på høyt nivå og har en tilknytning til arbeidslivet etter avsluttet introduksjonsprogram.

De framstår med ulik grad av motivasjon – særlig i andregangintervjuet. Derneft skal vi møte en mannlig og en kvinnelig deltaker som begge har et vanskelig utgangspunkt, få forventninger og ressurser, og som ikke har fått dekket sine mangelbehov. De har få resultater og etterlater et inntrykk av lite trygghet og pågangsmot – og lite motivasjon for videre innsats.

Objektiv og subjektiv vellykkethet

Intervjumaterialet synliggjør at å ha oppnådd omtrent det samme kan oppleves forskjellig. Dette illustreres gjennom første- og andregangintervjuer med to kvinnelige deltakere, begge i 30-årene. Den ene kvinnen, her kalt Ajda, har høyere utdanning fra opprinnelseslandet som er godkjent av NOKUT. Den andre kvinnen, her kalt Bella, har videregående utdanning fra opprinnelseslandet. De har begge bestått sine sist avlagte norskprøver både skriftlig og muntlig. De har begge avsluttet introduksjonsprogrammet, og de er begge, når de intervjues for andre gang, tilkallingsvikarer. Samtidig framstår de forskjellig, med ulik grad av trygghet og pågangsmot. De framstår i ulik grad som motiverte nylig fullførte introdeltakere. Hva kan være årsaker til det? De to kvinnene har ulike mengder utdanning med seg til Norge. Ajda har høy utdanning som det er godt gjort at kan benyttes i Norge. Bella har videregående skole. Samtidig er det, skal vi se, måten utdanning virker gjennom forventninger, som skaper forskjell – og da ikke nødvendigvis til den med høyest utdanning sin fordel.

Intervjuede deltakere med høy utdanning beskriver alle til dels høye forventninger ved ankomst Norge. Forventningen er at utdanningen og arbeidserfaringen de besitter, skal bidra til at de får en liknende jobb som de hadde i opprinnelseslandet. Det gjelder bare å lære seg det nye språket. Det vil si å arbeide hardt med norskopplæring og oppnå rask progresjon, så vil en jobb også ordne seg, helst en jobb der de kan bruke kunnskap og erfaringer ervervet tidligere, slik at de kan bygge videre på det livet de hadde, ikke starte *helt* på nytt. Dette er en forventning som, slik flere beskriver dette, blir bygget opp under av det de hører den første tiden i norskopplæring. Ajda refererer til dette på følgende måte:

Jeg går tilbake til de første dagene etter at vi hadde kommet hit. Alle sa, dere trenger bare B1 for å få jobb. Og jeg tror det er veldig feil at (...) på skolen sier de at når du har B1, får du jobb. Sikkert.

Ajda har altså blitt forsikret om at med norskprøve 3 (B1) bestått får du helt sikkert jobb. Dette har styrket forventningene hun hadde ved ankomst, og gjorde at hun ble motivert til å jobbe knallhardt for så raskt som overhodet mulig å nå B1. Det er skapt en forventning om at det å oppnå et bestemt resultat vil gi belønning i form av jobb. Hun setter seg derfor et konkret mål, som motiverer henne til å stå på. Og hun klarer

det. Hun klarer også norskprøve B2. Samtalen om den milepælen utspiller seg slik i andregangsintervjuet:

Ajda: Jeg har tatt B2 som tilsvarer bestått i Bergenskurset.

Intervjuer: Og det gikk bra?

Ajda: Ja!

Intervjuer: Så fint [ler]. Gratulerer!!!

Ajda: Tusen takk. Men det hjalp ikke så mye.

Deltakeren har kommet så langt det er mulig å komme med norskferdigheter i løpet av introduksjonsperioden. Hun har oppnådd bedre norskferdigheter i løpet av disse årene enn de aller fleste andre. Likevel mangler entusiasmen når hun forteller om dette, synliggjort ved hennes respons på gratulasjonene. Hun takker, men legger til «det hjalp ikke så mye».

Kommentaren er relatert til at Ajda ikke har fått en jobb slik hun ønsket seg. Hun har jobb der hun har mulighet til å bruke utdanning og jobberfaringer fra opprinnelseslandet, men dette er altså en jobb som tilkallingsvikar.

Tilkallingsvikar er en tilknytning til arbeidslivet som flere av de intervjuede introdeltakerne har. Å være tilkallingsvikar beskrives gjennomgående, av dem som har fått en slik jobb, som strevsomt. Dette er fordi tilkallingsstatusen gjør det vanskelig å planlegge egen tid, og fordi det gir usikker inntekt. Man vet ikke hvor ofte man blir tilkalt til jobb, og derfor heller ikke hva man kommer til å tjene fra den ene uken til den neste. Likevel er det flere deltakere som uttrykker betinget entusiasme over denne tilknytningen til arbeidslivet. Dette gjelder blant annet Bella. Hun beskriver det å være tilkallingsvikar som følger:

Jeg jobber og er en selvstendig person. Og jeg tjener mye hvis jeg jobber. Og jeg får feriepenger, på introduksjon er det ikke noe feriepenger.

Bella er tilfreds fordi hun tolker det å ha blitt tilkallingsvikar som en anerkjennelse. Hun beretter om hvordan hun ble innkalt til intervju i vikarbyrået hvor hun nå er ansatt, deretter ringte byrået referansene hun hadde oppgitt, og «de fortalte hvordan jeg fungerer». I hennes beretning om veien til stillingen som tilkallingsvikar er det en undertone av stolthet. Hun er sett, vurdert og har fått innpass. Bella kjenner seg verdsatt.

Dette er i motsetning til hvordan Ajda forteller om sin status som tilkallingsvikar. Andre får fast jobb, hva er det hun mangler siden hun ikke får fast jobb til tross for at hun søker og søker? Hun har sikkert sendt over hundre søknader. I hennes fortelling er det å være tilkallingsvikar ikke en anerkjennelse, det er et nederlag.

Nesten alle helgene så jobbet jeg der. Så sa de at de trengte noen faste til de helgene. Jeg sa at som tilkallingsvikar så kan jeg være her, jeg kan være her alle helgene. Som fast så kan jeg ikke det. Da sa hun [sjefen] at når vi ansetter fast, så ser vi på mange

ting, og jeg spurte henne (...) hva mangler jeg (...) til neste gang (...) og det var da hun sa at jeg må være tålmodig.

Ajdas demotivasjon kontra Bellas motivasjon kan tolkes som et resultat av at behovet for verdsetting synes oppfylt hos Bella, men ikke hos Ajda. Men dette henger nøye sammen med at de to har med seg ulike forventninger. Forventningen til Ajda er en fast jobb, derfor er hun skuffet – på grensen til resignert – over at dette så langt ikke har klaffet. Forventningene er knyttet til ferdighetene hun har med seg og oppnår her i landet, og til det hun opplever som en forsikring om at bestått norskprøve gir jobb. Men de er også knyttet til det livet hun hadde tidligere, i opprinnelseslandet, til den hun opplevde at hun var der.

Jeg gir opp noen ganger (...) jeg tenker hva gjør jeg her? Hvis jeg var i [opprinnelseslandet], så kunne jeg gjøre det og det og det.

Ajda opplever at hun ble verdsatt i opprinnelseslandet. Der ble ferdighetene hennes anerkjent, der ble hun anerkjent. Her er det som om hun er blitt usynlig, en det går an å overse og ikke vurdere for en fast stilling, til tross for evner og ferdigheter. Hun blir bare provosert over å bli bedt om å være tålmodig. Hvorfor skal hun måtte være tålmodig? Pågangsmotet er på mange vis intakt, hun har ingen planer om å gi seg med det første. Samtidig rokker de stadige resultatløse søknadene om fast jobb ved tryggheten og verdigheten hennes. Hun framstår, i andregangintervjuet, langt fra sikker på at dette vil ordne seg.

Bella har til sammenlikning ikke så høye forventninger i møtet med Norge, utover å måtte jobbe hardt. Og hun har ingen historie om å bli verdsatt høyt fra opprinnelseslandet, ei heller forventninger om hva hun alternativt kunne utrettet der. Tvert imot.

Hvis jeg angret [på reisen til Norge], så kunne jeg ikke lært språket. Da ville hodet mitt vært borte. Jeg tenker at nå er jeg her, jeg må klare å være her. Hvis man tenker hele tida og angret, så (...), da ville hodet mitt vært i [opprinnelseslandet] og kroppen i Norge. Nå er hodet og kroppen sammen, for å kunne jobbe og lære alt.

Bella snakker om hvordan det er helt nødvendig for henne å tenke framover, ikke dvelle ved hvordan det kunne vært – i opprinnelseslandet. Dersom det skal være mulig å få til noe i Norge, må hun konsentrere seg om det, mener hun. Hun kan ikke mentalt fortsatt befinne seg i opprinnelseslandet. Da får hun ikke til noe her. Med kropp og hode på plass har hun arbeidet iherdig for å bestå B1-prøven. Hun strøk første gang skriftlig og ble derfor uaktuell for en jobb hun hadde håpet å få der hun hadde arbeidspraksis. I denne kommunen krever de bestått norskprøve B1 for å kunne jobbe i både sykehjem og barnehager. Og Bella vil gjerne ha en jobb i en av disse sektorene. Hun klarer til slutt også den skriftlige B1-prøven, og det da å kunne jobbe som tilkallingsvikar ser hun på som en start – på noe som kanskje kan bli noe mer etter hvert. For også Bella vil

helst ha en fast stilling, en stilling hvor hun – slik hun uttrykker det – ikke er prisgitt at andre blir syke for at hun skal få jobbe. Hun ønsker en stilling med fast lønn, slik at hun vet hvor mye familien har å rutte med neste måned.

Mens det i Bella gjenfinnes trekk fra både den fremadstormende og den tilfredse introdeltakertypen, kombinerer Ajda den fremadstormende og den utålmodige. I Ajda sitt liv har forventninger møtt realiteter som truer tryggheten og hennes følelse av verdsetting. I Bella sitt liv var forventningene i utgangspunktet lavere. Ajda opplevde seg verdsatt der hun var, og hadde trodd det skulle fortsette slik. Bella er ikke opptatt av hvem hun var eller kunne blitt der, hun har begynt på null her og er opptatt av hva hun kan bli. Slik blir en situasjon Ajda opplever som en nedtur, en opptur for Bella.

Justeringer

Forventninger kan justeres. Enkelte programrådgivere snakker om å «realitetsorientere» deltakere. Dette er gjerne knyttet til starten av introduksjonsløpet. Enkelte programrådgivere snakker da om hvordan de må forklare nylig ankomne at forventninger programrådgiver tolker som urealistiske, ikke kan oppfylles.

I intervju materialet er det, blant deltakere med høyere utdanning, flere som har hatt høye forventninger, men der det er en tendens til realitetsorientering. Dette kommer særlig til uttrykk i andregangsintervjuet. Men det er ikke en realitetsorientering som, slik man kan få inntrykk av når den beskrives av enkelte programrådgivere, foregår nærmest fra en uke til den neste. Det er en lang og seig prosess.

Flere deltakere opplever at de har høyere utdanning de ikke får godkjent av NOKUT, de kan altså ikke bygge videre på denne for å ta videre utdanning eller for å jobbe i Norge. I førstegangsintervjuene med deltakere i en slik situasjon er dette et stort tema. Himmel og jord settes i bevegelse for å få omgjort beslutningen til NOKUT. Ulike strategier prøves, inkludert for enkeltes vedkommende å få hentet ut etterlyste papirer fra høyere utdanningsinstitusjoner i flere land. Det hjelper ikke. Utdanningen godkjennes ikke. Dette er vanskelig å forstå. Subjektivt oppfattet er utdanningen og yrkeserfaringen den enkelte har, høyst reell. Men etter NOKUT sine standarder – som gjelder – er det ikke slik, etter NOKUT sine standarder finnes ikke deres kompetanse og erfaring. Her er en kvinnelig deltaker, kalt Havaa:

Jeg har diploma på [språk] og oversatt til engelsk, som bekrefter at det er riktig. Jeg har arbeidet og har stor erfaring og ulike sertifikat, men NOKUT sa at det ikke er relevant til norsk utdanning. Men jeg tror det er spørsmål om (...) hvis de [NOKUT] kan sende en individuell henvendelse om meg, og universitetet [i opprinnelseslandet] kan samle en komité for meg, slik at de kan skrive på et papir at hun var student fra [...] til [...] Men det var som å gå i en vegg [smeller hånden i bordet]. Og de [NOKUT] sa at vi [universitet i opprinnelseslandet] har ikke

arkiver. Men det er ikke min skyld at det var krig. Jeg studerte, og jeg jobbet i flere år etter det, og jeg har skrevet det i [...] de kan sjekke med registernummer og [...] nå er det sendt papirer om at diploma er ekte. Jeg prøver igjen.

Midtveis i introduksjonsløpet har Havaa fått klar beskjed fra NOKUT om at ingen godkjenning av utdanning vil foreligge. Programrådgivere kan lite gjøre. Men hun nekter å gi opp. På den ene siden framgår det i førstegangsintervjuet at hun innser at dette kanskje ikke vil gå. På den andre siden *må* det gå, for det er ikke rimelig at det ikke går.

I andregangsintervjuet, etter ferdig introduksjonsløp, som endte med at Havaa først ble tilsatt i en vikarstilling for så å få forlenget vikariatet, har hun fortsatt ikke helt gitt opp utdanningen fra opprinnelseslandet. Men hun er samtidig i ferd med å orientere seg og planlegge basert på at det ikke går. Forventninger er justert. Kanskje går det an å arbeide og ha relevante oppgaver også uten at utdanningen godkjennes.

Tilsvarende tendens kan leses ut av en mannlig høyt utdannet deltakers første- kontra andregangsintervju. Også han har prøvd *alt* over flere år for å få godkjent utdanningen sin. Også han har møtt veggen i NOKUT. Gjennom hele introduksjonsløpet arbeidet han iherdig med å skaffe fram utdanningspapirer som NOKUT etterlyste – uten at det nyttet. Frustrasjonen er gedigen. I andregangsintervjuet er introduksjonsløpet ferdig. Han, her kalt Asu, har utsikter til en jobb og er gradvis i ferd med å endre kurs.

Jeg vet ikke (...) det som jeg tenker på, at jeg skal begynne [i jobb] nå (...) for det jeg [jobbet som] og det andre jeg studerte, jeg har ikke fått godkjent. Jeg må finne noe nytt å begynne med. Så jeg har nå start (...) [med jobbutsiktene]. Hvis jeg får fast jobb der, så skal jeg jobbe med å få kurs slik at jeg blir [nevner annet yrke].

«Jeg må finne noe nytt», sier han. Asu har et yrke og en yrkesidentitet han er svært stolt av. I førstegangsintervjuet forteller han engasjert om jobber han har utført, og om faget sitt. Han har forlatt hjemlandet sitt, i tillegg må han forlate en fag- og yrkesidentitet han er stolt av. Å finne noe nytt betyr i realiteten å omdefinere seg og sitt ståsted fullstendig. Det tar tid.

Men det finnes stort sett alternative muligheter for deltakere med høyere utdanning – selv om de ikke får den godkjent. De har like fullt kompetansen og erfaringen de har ervervet gjennom studier og yrkesliv. De har nytte av dette indirekte, om enn ikke direkte. De er for eksempel i besittelse av en studieteknikk som gjør at de lærer seg et helt nytt språk raskt. Dette gjør at det som regel, etter en stund, blir mulig å få prøve seg i arbeidslivet – for eksempel som tilkallingsvikar. Men forventningene deres gjør at de gjennomgående er blant de mest frustrerte av de intervjuede introdeltakerne.

De som har fått høyere utdanning godkjent, framstår langt mindre frustrerte. Flere av disse snakker om at de helst vil ha en jobb hvor de kan bruke denne utdanningen, eller de vil bygge på den her i Norge. Men hvis det ikke går, så er det helt greit å oppsøke andre muligheter, eller slik en kvinnelig deltaker som var lærer i opprinnelseslandet, understreker: Det er helt greit å fortsette i jobben hun nå har i renhold, også.

Rent faktisk er det langt fra sikkert at de som har fått høyere utdanning godkjent av NOKUT, får mulighet til å bruke denne i det norske arbeidslivet. De er altså ikke nødvendigvis i en situasjon som skiller dem mye fra dem som ikke har fått utdanningen sin godkjent. Men dette er, altså, noe de framstår nokså forsonet med – også første gang de intervjues. En måte å tolke dette på er at godkjenningen oppfattes symbolsk, som en anerkjennelse, en anerkjennelse de som ikke får utdanningen sin godkjent, mangler.

Et viktig spørsmål er hvordan deltakere med høy utdanning og høye forventninger ses og fortolkes i introduksjonsordningen. Objektivt sett er disse deltakerne de enkleste. De snakker ofte flere språk, har studieteknikker inne, er hardtarbeidende, ambisiøse og har rask progresjon i norskopplæringen. De har flere muligheter. Men de har samtidig forventninger som er krevende å oppfylle. En sentral utfordring, både for deltakere og kanskje også for introduksjonsordningen, er å se hvordan kompetanse og erfaringer kan synliggjøres og anerkjennes, selv om den formelle godkjenningen mangler. Real-kompetansevurdering nevnes som en forelagt mulighet av enkelte deltakere med høy utdanning. Men dette oppfattes som en svært krevende prosess, som ingen deltaker med høy utdanning i intervjumaterialet ser for seg å gjennomføre.

Manglende forutsetninger

La oss vende oppmerksomheten mot deltakere med en helt annen bakgrunn: deltakere som har lite utdanning fra før, få forventninger og uklare eller manglende utdannings- og yrkesambisjoner som deltakere i introduksjonsordningen.

Samtlige intervjuede deltakere ønsker et arbeid. De ønsker selvstendighet. Slik beskriver to mannlige deltakere det:

Hvis man skal leve, så må man ha jobb. Man kan ikke forvente samfunnets hjelp. Jeg tror at så lenge jeg har vokst opp med å jobbe, så er det best at jeg gjør det beste jeg kan. At jeg ikke venter på at staten skal hjelpe meg.

Jeg tror at hvis man har et mål og liker å jobbe for det, og trenger ikke å sitte hjemme (...) jeg ikke tenke på det. Jeg vil ikke en gang til. Masse av vennene mine sier at «du har ødelagt armen, du kan bli for eksempel førtidspensjonist eller sitte hjemme». Men jeg vil ikke. Jeg ikke tenke på det. Jeg vil å jobbe.

Det allment delte ønsket om arbeid kan ha sammenheng med at deltakelsen i introduksjonsprogram og norskopplæring synliggjør at yrkesaktivitet for alle er normen i Norge, og at deltakere derfor – når de intervjues – ønsker å tilslutte seg denne tydelige normen. Men det har, slik vi tolker det, mest sammenheng med at de helst *vil* klare seg selv, på en eller annen måte. På tvers av intervjuer framgår det tydelig hvordan det å få og ha en jobb er et ønske, fordi det å ha «en *helt* fast jobb» som en deltaker beskriver det, gjør

at man klarer seg selv økonomisk. Men også fordi en jobb oppleves som den ultimate anerkjennelse, som en måte å bli del av fellesskapet og som en kilde til selvrespekt.

Forutsetningene for å få en jobb er imidlertid ikke de beste for alle. To deltakere i vårt intervju materiale som har et krevende utgangspunkt, har vi kalt Djimon og Eden.

Djimon er en mann som kom til Norge gjennom familiejenforening med ett av barna. Han, kona og flere av familiens øvrige barn kom sammen. Han oppgir i intervjuet å være i begynnelsen av 40-årene, men framstår som eldre. Han har ingen skolegang fra opprinnelseslandet, men har hatt forskjellige jobber der, innenfor kafeteria- og hotellvirksomhet.

Eden er en kvinne som så vidt har passert 30 år. For noen år siden kom hun alene som asylsøker og har fått opphold. Mannen hennes, som befinner seg i et annet land enn hjemlandet, har også søkt om å få komme til Norge. Men han har fått avslag. Hun forteller at hun klaget, og at UDI da spurte om det kommer en baby. Eden har deretter besøkt mannen der han oppholder seg. Nå er hun gravid og håper det skal styrke mulighetene til å få mannen hit. Hun har en søster som har bodd i Norge en stund, og mor er også i landet. Eden har ingen skolegang fra opprinnelseslandet, utover koranskole.

Dette er med andre ord to deltakere som gjennom norskopplæringen også skal gjennom en alfabetiseringsprosess. De skal ikke bare tilegne seg et fremmedspråk, de skal også lære seg å lese og skrive på dette fremmedspråket. Hva er deres forventninger, og hva er faktisk situasjonen i siste fase av introduksjonsprogrammet?

Når Djimon i førstegangsintervjuet, som foregår med tolk, snakker om planer og mål, er dette først og fremst knyttet til barna. De lærer «fort» og har, slik han vurderer det, «kommet langt». Når han og kona ikke forstår det norske språket eller det norske systemet, spør de barna eller noen andre med tilsvarende landbakgrunn som dem selv, men som behersker språket og systemet bedre. Han har mange venner her, forteller han, men alle har samme landbakgrunn som ham. Djimon er opptatt av at han nå går på skolen, og at han får «lønn», at han kan gjøre dette i to år – men at det også er mulig å forlenge til tre. Etter intro er ønsket en jobb, han kan – mener han – jobbe med maling, kjøkkenarbeid eller rengjøring, men først må han lære norsk. Etter ett år og tre måneder i introduksjonsprogram og norskopplæring har han foreløpig ikke hatt noe praksis, kun vært på skolen. Praksis har, forklarer han gjennom tolken, ikke vært mulig på grunn av manglende språkbeherskelse. Han forstår ikke spørsmålet når han blir spurt om hva slags norsknivå han har nådd, og om han har tatt noen norsksprøver.

Djimon stiller, etter å ha blitt kontaktet av programrådgiver, også opp til andre-gangsintervju. Han er nå inne i aller siste fase av introduksjonstiden, men må fortsatt benytte tolk. Norskferdighetene er svært begrenset, og han forstår ikke en del spørsmål, heller ikke når de tolkes. Praksis i arbeidslivet har fortsatt ikke vært mulig på grunn av språket. Han skulle begynt på en annen type norskopplæring nå nylig, men møtte ikke opp fordi han ikke forsto brev og beskjeder han fikk. Dette frustrerer han. Samtidig mener han det ikke er hans skyld. Han har fortsatt et ønske om jobb, men hvordan

det skal være mulig når praksis i arbeidslivet ikke har vært mulig, er et åpent spørsmål. Han kan altså godt tenke seg å jobbe, men har ingen strategi for hvordan han skal bli bedre i norsk på en måte som gjør det mulig.

Eden har, når vi intervjuer henne første gang, gjennomført nesten to år i introduksjonsordningen. Hun har hatt ett år med norskundervisning i klasserom og har bestått A1. Deretter har hun hatt kombinert norskundervisning og praksis i arbeidslivet to dager i uken:

Intervjuer: Synes du at du lærte mye når du hadde språkpraksis?

Deltaker: Nei, ingen.

Intervjuer: Ingenting?

Deltaker: For mye lærte etterpå, ingen. Og tilbake nå (...) jeg bedre. Nå bedre.

Intervjuer: Du lærte mer på skolen?

Deltaker: Jaja, skole. For jeg lærte en, for når jeg skriver og leser, ikke skriver (...) men bare skriver, ikke snakker. Bare vanskelig snakker. Men alltid skriver og leser, alltid glem. Tilbake nå, bedre.

Eden mener at hun ikke lærte noe i løpet av språkpraksisen, at hun tvert imot glemte en del av det hun lærte på skolen. Senere i intervjuet framgår det at hun lærte lite fordi hun snakket lite i praksisperioden, til tross for at hun var utplassert i kantine og butikk. Selv mener hun at hun lærer mest på skolen. Samtidig, sier hun, er hun bedre til å skrive enn til å snakke. Hun har med andre ord behov for å snakke mer. Dette er imidlertid en utfordring, siden hun knapt kjenner noen hun kan snakke norsk med. Hun forteller at de snakker norsk i timene på skolen. Men i pausene snakker hun morsmål med klassekamerater. Hun bor alene, men har mor som er syk, og en søster i nærheten. Dem snakker hun også morsmål med. Flyktningguiden som hun treffer jevnlig, er i tillegg til helsepersonell, som hun også nevner, de eneste hun snakker norsk med utenom timene på skolen. Dagene for øvrig tilbringes som regel med å handle inn mat til mor, reise til mor med mat, tilberede frokost og middag til mor – som ligger på sofaen og er syk – for så å reise hjem igjen. Da er hun sliten. Hun leser litt, i bøker hun låner på biblioteket, ser på Hotell Cæsar på TV og hviler. Og hun «kjenner ikke noen».

Eden har i løpet av halvannet år lært seg å forstå norsk, men hun sliter – som hun selv formulerer det – med «å snakke tilbake». En viktig årsak til at hun i liten grad melder seg på i samtaler, når hun er i praksis og ellers, er usikkerhet. Hun forteller at hun har gruet seg til å bli intervjuet, hun hadde «sommerfugler» i forkant, men møter altså opp og gjennomfører. Det har ikke lyktes å gjennomføre andregangsintervju med Eden. Hun ble kontaktet av forsker på telefon og samtykket til intervju. Den første intervjuavtalen avlyste hun på SMS. Den andre intervjuavtalen møtte hun ikke

opp til. Planene hennes i førstegangsintervjuet var å arbeide, etter hvert, i barnehage, sykehjem eller med renhold. Men først skulle barnet hennes bli født, og så skulle hun ha pause med barnet. Da hun ble spurt om hva hun skulle leve av i denne perioden, henviste hun til NAV.

Disse to deltakerne har i utgangspunktet få forventninger til hva introduksjonsordningen skal bidra til. De har forventninger til at de skal gå på skole, men de har i utgangspunktet ingen læringsstrategier de kan aktivere. De har forventninger om at det deretter skal bli mulig med en eller annen jobb, men ingen bestemte oppfatninger om hva slags eller hva dette innebærer. Forventningene synes ikke å øke gjennom introduksjonsperioden – snarere tvert imot. Det er det motsatte av en mestringserfaring. Eden beskriver etter perioden med praksis. Subjektivt opplevd ga tiden i praksis verken økt pågangsmot eller trygghet på at hun fikser en jobb. Tilsvarende opplever neppe Djimon, som har tilbrakt snart to år på skolebenken og fortsatt ikke forstår noe særlig, mestring eller verdsetting. Han får «lønn». Han er stolt når han snakker om at han får «lønn», for øvrig beskrives introduksjonsdeltakelsen med stor frustrasjon.

De to framstår som ustødig introdeltakertyper, som hadde få forventninger og mål med seg inn i introduksjonsordningen, og som har med seg lite motivasjon ut av introduksjonsordningen. De har sine aller mest grunnleggende behov dekket, som mat, tak over hodet og fysisk trygghet. Begge er opptatt av sine familier, for Djimon er det barna og venner med samme landbakgrunn som gir ham en viss stødighet i Norge, for Eden er familie en forpliktelse og arbeidsoppgave, men det er samtidig nær de eneste hun kjenner her i Norge i tillegg til andre deltakere, programrådgiver og lærere i norskundervisningen.

Djimon og Eden har neppe, noen av dem, blitt møtt i sine behov for å bli verdsatt. Det er ikke mestringserfaringer de forteller om.

Det store spørsmålet for introduksjonsordningen er hvordan det kan lages et opplegg for deltakere som dette fra dag én på måter som gir mestringserfaringer og gjennom det kanskje også pågangsmot, trygghet og evne til å sette seg mål de vet hvordan de kan nå. De to deltakerne har et opplegg i introduksjonsordningen, men målet om et individuelt tilpasset introduksjonsopplegg kan vanskelig sies å være nådd i disse tilfellene. En viktig årsak til det er, slik vi tolker det, at det mangler alternativer tilpasset deltakere med dårligst utdanningsutgangspunkt, og som våre to deltakere illustrerer, heller ikke særlig høye forventninger og tydelige mål.

7.4 Del av norske fellesskap

Introduksjonsordningen skal lede til utdanning og/eller arbeid. Men den skal også lede til samfunnsdeltakelse, til at den enkelte blir del av norske fellesskap.

En måte å undersøke samfunnsdeltakelse på er gjennom konkrete mål som deltakelse i frivillige organisasjoner som fotballag, svømmeklubb, en humanitær organisasjon, og om man følger med på norske nyheter. En ung mannlig deltaker forsikrer for eksempel at han følger med på nyheter jevnlig, og demonstrerer dette i praksis med god innsikt i norske skiløperes meritter og engelsk fotball. Samfunnsdeltakelse i form av politisk deltakelse er det ingen som forteller om. Det er da også litt tidlig, ingen av dem vi har intervjuet, har vært bosatt i sin kommune særlig lenge. Deltakelse utover arbeid og utdanning er derfor knyttet til bruk av norske medier, til bibliotekbesøk – svært mange bruker biblioteket – og enkelte deltar også i fritidsaktiviteter. Noen spiller fotball, men da som regel på lag bestående av andre menn med samme landbakgrunn som dem selv. Fotball er i dette intervjumaterialet noe utelukkende menn bedriver, mens enkelte kvinner oppgir at de går på treningsstudio, sykler eller svømmer. Her er en mannlig deltaker som forteller hva fotballaktiviteten betyr for ham:

Da jeg kom hit, ble jeg kjent med noen som er fra [sier land], og de har et fotballag. Og vi spiller fotball på søndager. Og derfor gleder jeg meg alltid til søndager. Ja, jeg er veldig interessert i å spille fotball. Det er min favoritt.

«Jeg gleder meg alltid til søndager», sier denne deltakeren. Når han gleder seg, har det, slik vi tolker det, sammenheng med at han liker aktiviteten fotball. Dette er en aktivitet han alltid har drevet med, og som gir ham mestring. Den er viktig for ham. Tilsvarende forteller en kvinnelig deltaker at hun her i Norge har begynt å sykle, noe som gir henne frihetsfølelse. Det er blitt en kjær aktivitet.

Men når mannen i sitatet ovenfor gleder seg til søndager, handler det også om at han da møter venner, om at fotballaget er et fellesskap han er del av.

Samfunnsdeltakelse er altså dels et spørsmål om faktisk aktivitet – om mestring og om utvikling, dels et spørsmål om fellesskap og bånd til andre mennesker. Introduksjonsordningen skal være et heldagstilbud, «heldags» refererer til arbeidsdag. Samtidig kan målsettingen samfunnsdeltakelse vanskelig oppfylles i løpet av arbeidsdagen i intro. Og intervjuene framviser, på ulike måter, at det som skjer eller ikke skjer i de timene på dagen hvor man ikke er introduksjonsordningen, har betydning for utbyttet av timene i intro. Det har betydning for utviklingen av norskkunnskaper, men også, slik deltakeren som gleder seg til søndagens fotballtrening, illustrerer, fordi det både gir mestring som kan overføres til skolebenk og arbeidspraksis, og tilgang til fellesskap.

Noen å snakke norsk med

Ett spørsmål ble stilt alle intervjupersoner: Har du noen å snakke norsk med? Spørsmålet var ment å undersøke hvorvidt den enkelte praktiserte norsk i hverdagen, noe det, som vi har sett i tidligere kapittel, er mye oppmerksomhet om i norskoppleringen. Men spørsmålet viste seg som en vel så god indikasjon på målet om samfunnsdeltakelse. Det synliggjør om den enkelte inngår i fellesskap som også omfatter majoritetsbefolkningen, og hvordan dette eventuelt påvirker motivasjon knyttet til de andre målene for introduksjonsprogrammet.

Deltakerne beskriver gjennomgående nordmenn som nokså vanskelige å komme innpå. Flere nevner at det tok lang tid før de vente seg til det norske «hei» i forbifarten. Her er en kvinnelig deltaker:

Nordmenn, de bare sier hei og løper. Jeg forventer litt småprat, om hvordan det går, men det gjør ikke det (...) på jobben vi prater så mye og hele dagen vi er sammen. Men når jeg treffer dem utenfor, så er det bare hei! Hva slags samfunn er det? Hvorfor er det sånn? Men rett og slett til slutt så er jeg blitt sånn jeg også [ler]. Jeg forstår, for når man er ute, så har man ikke tid. Man skal gå til butikken og så hjem og lage mat og hente barn fra barnehage og skole. Det er mye å gjøre. Etter hvert så er jeg også bare hei og så [plystrer og ler]. Helt integrert.

Mange forteller om møter med det en deltaker kaller «ekte norske». Her er negative historier og positive historier om hverandre. En kvinnelig deltaker forteller hvordan hun og barna først bodde på et asylmottak på et lite sted i østlandsområdet. Nå som hun har fått opphold og er bosatt, bor hun i Oslo. Men hun savner dette lille stedet, selv om det var upraktisk med få busser og lang ventetid når hun skulle på norskkurs. Hun savner stedet på grunn av menneskene der. Hun beskriver hvordan hun og familien ble oppsøkt av lokale folk som var nysgjerrige på hvem de var, og hva som var deres historie.

De kontakter hjertet ditt med en gang når de snakker. Da vi kom først, de kom og banket på døra, og de kommer med vaffel og med ... vafler, det er det? Og med jordbær og de serverer tradisjon, og de komme, liksom de drukket og jeg lagde kaffe. Og snakker. Etterpå, vi ble venner.

Beretningen om tiden hun var bosatt på dette lille stedet, og hvordan menneskene der tok kontakt med henne, avsluttes med en konstatering av at initiativet kom fra folk lokalt – det var de som kom til dem med jordbær og vafler. Det var de som førte til at hun og familien fikk snakket med noen, og at de ble *venner*. Slik er det ikke i Oslo, mener hun. Der er ikke folk interessert. De oppsøker deg ikke for å bli venner. Det er hennes erfaring.

Det er da også kun enkelte av dem vi intervjuet i bydelen i Oslo og i kommunen som lå rett ved, som på egen hånd har funnet eller er blitt funnet av en «norsk venn». I disse to kommunene vises det gjennomgående til Røde Kors sine flyktningguider

når spørsmålet om noen å snakke norsk med skal besvares. Flere snakker varmt om sin guide. En deltaker svarer, når hun blir bedt om å fortelle hva som har gitt henne motivasjon: «Røde Kors». Dette er knyttet til at hun gikk der fast en gang i uka og «snakket» gjennom hele introduksjonsperioden. Deretter skulle hun – ved slutten av introduksjonstiden – forsøke å bestå en norskprøve skriftlig, som hun først strøk på. Da opplevde hun at bekjentskapene på Røde Kors bidro. Hun forteller at de gjorde en avtale: Hun kunne skrive og sende tekster som så ble rettet av en på Røde Kors. Ved å terpe på feilene hun gjorde, og hvordan de kunne rettes opp, besto hun til slutt. Uten Røde Kors, ingen bestått norskprøve B1 skriftlig, mener hun. Derfor er Røde Kors svaret når hun blir spurt om motivasjonsfaktorer.

Det er enkelte som har opplevd å bli tildelt en guide som var dårlig match, en de ikke hadde mye til felles med – eventuelt en de ikke forsto hva sa: «Jeg tror hun snakket dialekt», som en forklarer. Likevel snakkes flyktningguider gjennomgående godt om. Enkelte deltakere ville ganske enkelt ikke hatt noen å praktisere norsk med dersom flyktningguiden ikke var framskaffet. Guiden og forholdet til guiden er det eneste fellesskapet de er del av, som omfatter «norskinger».

Det er programrådgivere som kobler deltakere med flyktningguider, med andre tiltak som skjer i regi av Røde Kors, og med annen lokal frivillig virksomhet som programrådgiver har oversikt over. Utover dette disponerer den enkelte deltaker fritiden sin selv. Samtidig synes det som fritiden er arenaen for å skaffe norske venner. Skaffes de ikke til veie på fritidsarenaen, er det lite trolig at de finnes.

Praksis i arbeidslivet gir, slik dette snakkes om, ikke nødvendigvis *vennskap* med dem man jobber sammen med. Flere beskriver, slik kvinnen sitert ovenfor, hvordan man snakker sammen i pauser på jobb. Men få forteller om vennskap som etableres på jobb, og som gir samvær og fellesskap utenfor jobb.

Flere som har hatt praksis eller vikarjobb på sykehjem, forteller imidlertid at de har likt dette godt, fordi de fikk hjelpe folk som trengte det, men også fordi beboerne på sykehjemmet er noen man kan snakke med. De deler beboernes livshistorier og hverdagsproblemer. Flere refererer til enkeltbeboere på sykehjemmet som «venner», og en forteller gledesstrålende at hun her fant en nordmann som en gang hadde besøkt hennes hjemland. Man kunne tenke seg at hverdagen for ansatte på sykehjem er så travel at det ikke blir tid til å snakke med beboere. Men flere intervjuede deltakere forteller altså om dette som noe de dels gjør, dels har gjort, at det er noe de setter pris på.

Fraværet av «norske venner» beskrives som et savn av dem som mangler dette, og ikke bare fordi det reduserer muligheten til å praktisere norsk med noen, men også fordi det ikke å være del av et norsk fellesskap, gjør at man ikke blir ordentlig del av samfunnet man er bosatt i. Dette reduserer ganske sikkert tilhørigheten, men også muligheten til deltakelse. Enkelte har erfart at norsk nettverk er en stor fordel i arbeidsmarkedet. En mannlig deltaker forteller for eksempel dette:

Jeg kjenner noen som har bekjentskaper her, og de har funnet jobb med en gang. Men vi har ingen bekjentskap. Derfor vi trenger å ha norske venner.

«Norske venner» er et ettertraktet gode, men det er et knapphetsgode. Flere trekker litt oppgitt på skuldrene når de blir spurt om de vet hvordan de kan bli kjent med nordmenn.

Den kvinnelige deltakeren som lengter tilbake til det lille stedet hvor hun var i asylsøkerperioden, er av den klare oppfatning at det er vanskeligere å bli kjent med andre i hovedstaden, i Oslo er det «veldig, veldig vanskelig». Selv knytter hun dette til at de på det lille stedet ikke er vant med «utlendinger», og at det er derfor de blir «glad når de så oss». Det kan være en tilfeldighet at fortellingene om at man er blitt kjent med «norskinger», er mest utbredt i den mest landlige av våre tre casekommuner. Men det kan også være slik at det på mindre steder hvor det å bosette flyktninger defineres som en felles oppgave for hele kommunen, er lettere å få til, enn i bysamfunn hvor introduksjon som fellesoppgave kan være et mål – men samtidig mer krevende å få til. Her er en kvinnelig deltaker i den minste av casekommunene:

Det er et fint og trygt sted. Jeg kjenner flere her. Det gjør meg jo trygg at jeg kjenner noen. (...) jeg har en venninne, da hun kommer til meg (...) hun ringer ikke og sier at «jeg kommer». Hun bare [banker i bordet] banker på døra. Det er veldig fint, veldig koselig at man bare kommer uten at man ringer og klokkeslett eller sånne ting. Hvis jeg er hjemme, så er jeg hjemme ... og hvis ikke så ... kan hun komme tilbake. Jeg føler det er koselig at noen bare kommer uten å spørre etter det, uten denne prestisje ... heter det det?

At det gjør henne trygg å ha venner rundt seg, er sentralt i det denne deltakeren forteller.

Slik er det også med andre som har norske venner. Det bidrar, slik det snakkes om, også til tilhørighet. Man er ikke bare bosatt i et nabolag, man er del av det. At denne kvinnen har oppnådd det, kan ha med at hun bor i en nokså liten og «tett» kommune. Men det kan også ha sammenheng med kommunens innretning av introduksjonsordningen. En av de andre deltakerne i samme kommune mener i alle fall det:

Første gang, da jeg kom hit til Norge, jeg var veldig nervøs for dette språket, for det er veldig forskjellig. [...] Men etter hvert så (...) lærerne våre er veldig snille og hyggelige, de lærer oss på forskjellige måter, så etter hvert så blir det lettere og lettere å lære norsk [...] de jobber veldig for oss. Hvordan vi integrerer til norske mennesker, så det hjelper meg. Jeg tenker ikke som jeg tenkte før, det er litt bedre nå.

Kvinnen refererer til tiden rett etter at hun kom til Norge som «første gang». Da var hun bekymret for språket. Det er hun ikke lenger, fordi hun har møtt programrådgivere, lærere og andre som har lært henne grammatikk og uttale, men også satt henne i kontakt med og lært henne om hvordan få kontakt med «norske mennesker». Hun

forteller om en internasjonal kafé hun har mulighet til å være med på, for å «snakke med gamle mennesker som er veldig blide ... sånn pensjonist», og om hvordan hun er blitt kjent med foreldre til barnas venner – gjennom skolen.

Introduksjonsordningen er ikke et 24-timers tilbud. Programmet kan bistå med tiltak rettet mot samfunnsdeltakelse, men det å bli en del av norske fellesskap krever noe i tillegg fra den enkelte deltaker – og fra det norske fellesskapet. Intervjumaterialet viser imidlertid at dette er noe mange deltakere sliter med å ordne selv mens de er i introduksjonsordningen – og i tiden rett etterpå. Det er noe de behøver bistand til. Og det synliggjøres at det å bli del av fellesskap som også omfatter norske, vektlegges av deltakerne, ikke bare fordi det er kjekt, men også fordi det gir så mye annet som er helt nødvendig: språkpraksis, nettverk og kontakter som kan lede til jobb, men mest av alt gir det trygghet, tilhørighet og anerkjennelse – og derigjennom også motivasjon.

7.5 Familie som fordel og ulempe

Enkelte kommer helt alene til Norge. Andre blir familiegjenforente, og noen kommer sammen med en hel familie. Vi skal i kapittel 8 se at det å ha eller ikke ha familie objektivt sett kan virke både positivt og negativt på overgang til arbeid eller annen aktivitet etter introduksjonsordningen. Hva sier deltakerne selv om betydningen av det å ha eller ikke ha familie?

Å være foreldre for sine barn

I intervjuene med dem som har familien sin i Norge, er familien et tilbakevendende tema, særlig barn, men også ektefeller og i noen tilfeller andre slektninger. Flere oppgir at barna er den fremste motivasjonen de har for å jobbe og stå på med introduksjonsprogram og norskopplæring. Her er en kvinnelig deltaker:

Jeg må bli god eksempel for barna mine, det også motiverer meg. For jeg så i Oslo mange innvandrere som har flyttet hit fra andre steder (...) de driver med narkotika og (...) veldig dårlig situasjon. Så hvis jeg jobber hardt og blir selvstendig, så barna mine lærer fra meg. Så da er jeg ikke bekymret.

Når den mannlige deltakeren uten utdanning, som vi stiftet bekjentskap med i kapittel 7.2, blir spurt om framtiden, viser han til barna sine og hvor fort de lærer. Flere enn han er direkte eller indirekte inne på dette: Kanskje får de ikke utdanning og en jobb helt slik de ønsker seg her i Norge, men de vil i alle fall legge til rette for at barna skal få det. Barn beskrives med andre ord som motivasjonsfaktor både for foreldre som ønsker å

være gode eksempler, og for foreldre som vil legge til rette for at barna får muligheter de selv ikke har – eller regner med å få.

Barn beskrives også, indirekte, som en kilde til læring og samfunnsdeltakelse. Flere forteller om høytlesing av bøker på norsk lånt på bibliotek eller kjøpt på loppemarked, om at de er i kontakt med skole og barnehage jevnlig, om fotballag og andre aktiviteter som barna bedriver – og som trekker foreldre med i ulike former for aktivitet. Samtidig beskrives barnas tilværelse, deres hverdag, fra litt på avstand. Barna er del av barnehage, skole og fritidstilbud som foreldrene aldri har vært del av. Foreldrene har i varierende grad grep om hvordan det er på disse arenaene. Og flere forteller om barn som har rask progresjon i norsk, raskere enn de opplever at de har som introduksjonsdeltakere. Dette fortelles om med stolthet og glimt i øyet, slik denne mammaen gjør:

Deltaker: Av og til jeg leser bøker til dem [barna], og han [sønn på 6 år] sier til meg: «Mamma, de sa sånn til meg, ikke sånn.» [ler]

Intervjuer: [ler med] Så han retter på deg?

Deltaker: Ja, han kan ikke lese, men han forstår hva han hører.

Intervjuer: Så han lærer deg litt?

Deltaker: Ja, ja. [...]

Deltakeren erfarer at sønnen retter på hennes norske høytlesing. Det synes hun er fint og morsomt. Hun forteller med stolthet om barna som lærer så fort. Deretter forteller hun at hun av og til gjør en vri på denne rettingen, hun tulleleser feil med vilje – og så snakker de sammen om hva som er riktig. Slik blir lesestundene ikke bare situasjoner der sønn retter mor, det blir også situasjoner mor bruker til å lære sønn norsk.

Det er en delt erfaring å føle at barna er del av arenaer man selv aldri har vært del av, og å omtale egne barn som mer språkkompetente enn seg selv. Det er ikke sikkert barna *er* mer kompetente, rent faktisk. Men en del forteller i alle fall at de opplever det slik, som noe som er fint og skaper stolthet. Samtidig kan en opplevelse av at barna kan norsk godt og kanskje også mestrer og har tilhørighet i norske fellesskap, gi *foreldre* en følelse av underlegenhet. Dette er sårbart. For foreldre vil fortsatt være foreldre for sine barn. Rollene skal ikke snus.

Når det refereres til introduksjonsordningen og barn, refereres det til at programrådgivere eller miljøarbeidere bistår den første tiden etter bosetting med å få barna på plass i barnehage og skole, men det refereres sjelden til informasjon om innhold og tilbud i barnehage og skole. Det refereres imidlertid, av både enkelte kvinner og menn, til normer for norsk barneoppdragelse: at det i Norge ikke er lov til å slå barn, og at det er likestilling mellom kvinner og menn. Deltakere som tematiserer dette, gjør det gjennomgående for å uttrykke støtte til norsk lovverk på disse punktene. Her er en kvinnelig deltaker:

Deltaker: I [opprinnelseslandet] er menn over, de har mer makt (...) kvinner er litt, det er ikke så mye rett. Og så jeg lærte om Norges historie, hva var Norge før? Etter at de [i Norge] jobbet veldig hardt, de kan gjøre det veldig bra med livsstil og velferd.

Intervjuer: Hva synes mannen din om den likestillingsideen?

Deltaker: Egentlig, vi har ikke noe problem. I [opprinnelseslandet] så er han også en veldig bra mann, hvis jeg sammenlikner med andre. I [opprinnelseslandet] er det dårlig, veldig, veldig dårlig, hvis man hjelper kvinner hjemme med barn. Men han gjør det. Han er sammen med meg. Han er en veldig bra mann for meg [...]

Den kvinnelige deltakeren snakker om mannen sin med stolthet. Han gjør sin del av arbeidet med hjem og barn. Men slik har det alltid vært, også mens de var i opprinnelseslandet. Forskjellen er at dette nå er en praksis i tråd med normene i samfunnet, ikke i motsetning til dem.

Forholdet til ektefelle problematiseres i enkelte tilfeller, men da stort sett i tilfeller hvor det er sykdom. Det å ha en syk ektefelle krever mye av den voksne i familien som ikke er syk. Ingen klager over dette, men det framgår samtidig at det kan bidra til å gjøre hverdagene strevsomme. Man blir i praksis nesten alene om å holde hjemmet i orden og ta seg av barna.

Det er også flere som skryter av sin ektefelle og det vedkommende har oppnådd, og det er, som kvinnen i sitatet over, enkelte som framhever en ektemann som er god til å bidra hjemme, mens ektemenn gjerne framhever at kona jobber hardt både ute og hjemme.

Ekteskapelige problemer tematiseres i liten grad. Men en kvinnelig deltaker forteller åpenhertig om problemer med sin mann, som «la press» på henne. Hun forteller også at hun på det som beskrives som en klok måte, fikk bistand fra helsesøster tilknyttet introduksjonsordningen. Hun ba om hjelp, og hun opplevde å få hjelp. I de øvrige intervjuene er det ikke tilsvarende beretninger om problemer knyttet til det å være ektepar i Norge.

Den økonomiske forpliktelsen

Når det å være familie i Norge problematiseres, er det i hovedsak knyttet til to forhold: at den samlede arbeidsbelastningen kan bli stor, og økonomiske problemer. Dette er to utfordringer som gjerne opptrer i kombinasjon.

En av de kvinnelige deltakerne har både en mann som er syk – og ikke kan arbeide, et barn med en alvorlig funksjonsnedsettelse og flere andre barn. For henne er familien en jobb ved siden av arbeidspraksisen hun har i siste fase av introduksjonsprogrammet. Dagene hennes er fylt med gjøremål: henting og levering i barnehage og skole, stell av leilighet, oppfølging av barna, bekymringer for mannen som ikke er frisk. Hun vil

svært gjerne fortsette å kvalifisere seg i norsk, slik at hun består B2-prøven. Men dette må hun i så fall betale selv – og da må hun ha en jobb. Hun må være i arbeidslivet samtidig, fordi hennes inntekt er familiens eneste. Hun har klare mål for hva hun ønsker å oppnå i arbeidslivet, og jobber mot dem. Og hun er mer optimistisk med tanke på dette i andregangsintervjuet enn i førstegangsintervjuet. Dette har sammenheng med at hun har arbeidspraksis – og at dette etter hvert kan gi en ordentlig jobb. Men det er også knyttet til at familien har flyttet til en annen kommunal leilighet, som er bedre tilrettelagt for dem, og der det er kort vei ut i skog og mark. Bekymringer om bosituasjonen og planer om å flytte til andre steder i landet, hvor det er billigere å bo, preget det første intervjuet. I andregangsintervjuet er dette erstattet med optimistiske planer om en gang kanskje å kunne kjøpe den kommunale leiligheten eller en tilsvarende leilighet, for de trives så godt der. At bosituasjonen til familien nå er bedre, fjerner en bekymring og gir rom for i stedet å kunne konsentrere seg om undervisning, arbeidspraksis og å følge opp barna. Endringen i bosituasjon, som programrådgiver har bidratt til, har gjort overgangen mellom introduksjonstid og tiden etterpå mindre stressende for denne deltakeren og hennes familie.

Det er flere deltakere med familie og barn som beskriver overgangen fra introduksjonsperiode til jobbsøkerperiode som et stressелеment, både i forkant og når de står midt oppe i det. De bare må ha en jobb! For hva skal familien ellers leve av? Dette er særlig et stressелеment for foreldre som er alene om forsørgeransvaret enten fordi de er aleneforeldre, eller fordi ektefellen ikke kan bidra med inntekt.

Flere beskriver også hvordan de ikke kan se for seg hvordan de skal klare å få utdanning de gjerne skulle tatt, etter at de er ferdige i introduksjonsordningen, fordi de må betale for dette selv, og fordi de må jobbe ved siden av skolen. For det er, slik en kvinnelig deltaker uttrykker seg, «ikke lett å bo i Norge uten jobb». I motsetning til den kvinnelige deltakeren, som mener at hun skal kunne klare å betale for det hun ønsker av videre utdanning (å bestå B2 norskprøve), er det flere som har mer omfattende og kostbare utdanningsplaner som de velger å skrinlegge av hensyn til familieøkonomien. De har kommet til at det ikke er mulig å samtidig forsørge familien, ta utdanning og finansiere utdanning. En mannlig deltaker i 30-årene som har familien sin i Norge, har grunnskole og en halvveis videregående utdanning fra opprinnelseslandet. Planen hans var å ta et fagbrev i Norge. Men han har i andregangsintervjuet funnet ut at dette krever at han først tar grunnskole og deretter videregående. Dette vil kanskje ta ti år hvis han skal gjøre det ved siden av full jobb:

Og kanskje etter ti år ble jeg død. Derfor jeg jobber nå, vil ha inntekt nå. Nå er jeg ung, og jeg kan jobbe godt, hardt.

Deltakeren har regnet seg fram til at han antakelig ikke vil kunne nå målet om et fagbrev før om ti år, og da er han snart 50 år. Tiden det vil ta, fjerner en sterk motivasjon for å ta utdanning i Norge. Samtidig mener denne deltakeren, i likhet med flere andre, at

det å mangle fagbrev og også for øvrig ha lite utdanning, gir en mer sårbar situasjon i arbeidsmarkedet enn man ellers ville hatt. Men de ser bare ingen mulighet til å realisere det, de er voksne, de må forsørge familien, de må jobbe, og da vil utdanningen ta svært lang tid. Familie er en faktor som gjør at videre utdannings- og kvalifiseringsplaner etter at introduksjonsordningen er unnagjort, oppleves krevende å realisere.

Enkelte beskriver også hvordan de strever med å gi sine barn det samme som andre barn på deres alder har. En far beskriver for eksempel at datteren gjerne vil delta i en aktivitet, men at: «Jeg så på nettbanken vår, og jeg sa, egentlig jeg kan ikke, virkelig, jeg kan ikke». Problemer med å få rom til ting barna ønsker seg, på budsjettet, i tillegg til utgifter til husleie, mat og reiser, er for enkelte en kilde til bekymring. I introduksjonsperioden har de mulighet til å ta opp slike store og mindre økonomiske utfordringer med programrådgiver og få vedkommende til å sjekke ut om det er mulig å få utgifter dekket. Når introduksjonsperioden er over, skal man klare seg selv.

Det er en kjønnsdimensjon i familiebelastninger. Kvinnene er overrepresenterte blant deltakere som snakker om omsorg for syke slektninger og slektninger med ned-satt funksjonsevne. Kvinnene er også overrepresenterte blant de enslige forsørgerne. Det er imidlertid også en alenefar i intervjumaterialet. Han har fått barna sine hit på familiegjengenforening og beskriver i det første intervjuet utfordringer knyttet til det å skulle være far alene for barn som er nye i Norge. Samtidig innebar det å få barna hit at han ikke lenger er alene, noe han hadde vært i årevis gjennom en lang periode i mot-tak. I sum snakker han om det å ha barna her som en stor glede og mulighet, ikke en belastning. Men han beskriver også, i det andre intervjuet, mer utdypende enn de fleste alenemødre, hva det innebærer av arbeidsinnsats å ha familie man har ansvaret for alene:

Etter at vi er ferdig [med undervisning og praksis], så er det hjem (...) må lage mat selv. Jeg har masse ting å gjøre hjemme. Vi trenger tid. I [opprinnelseslandet], da jeg kom hjem, så var maten ferdig, klær vasket. Min mor gjorde det, så min kone. Jeg kom og hadde en halv time med å spise, og så hadde jeg fritid med kamerater. Jeg kunne gjøre hva jeg ville. Men her i Norge (...) jeg er ferdig klokka tre, kommer hjem fire eller halv fire. Lager mat og vasker og rydder og ser litt på TV, og så skal jeg sove. Det er det som (...) Jeg må lese (...) jeg må sette av tid til å lese. Men jeg må velge, den fritiden jeg har hjemme, så må jeg sette av tid, og hvis skolen ikke gir meg oppgaver, så velger jeg det ikke.

Å ha en familie er en glede og motivasjon, men det er samtidig en jobb ved siden av jobben med å lære seg norsk og å være i praksis. Det er noe som går på bekostning av tid til å lese leksur, slik mannen ovenfor understreker: Hvis han ikke får konkrete oppgaver på norskundervisningen som *må* gjøres, gjør han ikke hjemmearbeid. Det når ikke opp på prioriteringslista når hjemlige store og små gjøremål er unnagjort. Totalbelastningen gjør at han blir sliten. Og da er det den ekstra innsatsen med å følge opp norskundervisningen som må prioriteres bort. Familie forplikter.

Å reise alene

Familie er, i intervjuene, ikke noe som vurderes som en fordel eller ulempe relatert til å oppnå introduksjonsresultater. En ung mannlig deltaker, som kom alene til Norge, og som har hele familien sin i opprinnelseslandet, reagerer slik når fordeler og ulemper med å ha familie eksplisitt tematiseres i andregangsintervjuet:

Intervjuer: Du kom helt alene til Norge, vil du si det var en fordel eller ulempe?

Deltaker: Det *kan* ikke være en fordel, nei, ikke i det hele tatt.

Intervjuer: Hvorfor sier du det?

Deltaker: [sukker oppgitt] Kanskje når du var i 20-årene og skulle være borte fra foreldrene dine (...) tenk at det var for alltid. Så skjønner du.

Intervjuer: Men det man ser, er jo at de som kommer alene uten familie, er de som klarer seg best etter intro.

Deltaker: Ja, det er riktig, og det er fordi jeg er jo bare ansvarlig for meg selv. Jeg har ingen som kan hjelpe meg. De fleste som kommer alene, de er målrettet, fordi du tar ansvaret for deg sjøl. Hvis du ikke tar ansvaret for deg sjøl, så er det ingen som gjør det. Så det kan være en fordel på en måte. Men i virkeligheten så er det ingen som ønsker det. Men så er du alene, så da må du klare deg for deg selv. Du blir tvunget på en måte. Du ønsker det ikke, men det skjedde, og da må du ta det, ikke sant.

Det *kan* ikke være en fordel, sier denne deltakeren om å forlate familien sin og komme alene til et nytt land. Som subjektiv opplevelse og erfaring er det å forlate alt man kjente, og dra alene en belastning. Det er et synspunkt han deler med andre i intervjumaterialet som også har kommet alene. En annen ung mannlig deltaker som kom til Norge helt alene, forteller hvordan han nå har fått kona si hit på familiegjennforening, og de har fått et barn. Han er blitt far! Dette fortelles om som den store begivenheten og gleden det er. Det motiverer, og det forplikter ham til å stå på som bare det i deltidsjobben han har.

Det ikke å ha kone, barn, foreldre og søsken her snakkes gjennomgående om som en mangel, et fravær i livet, som vanskelig kan kompenseres for annet enn ved å stifte egen familie her eller ved å jobbe steinhardt slik at det blir mulig å hente sine nærmeste slektninger hit på familiegjennforening. Og det kan ta tid!

Savnet etter familie og venner som er blitt igjen i opprinnelseslandet, er stort, med mindre man har hatt store problemer i egen familie i opprinnelseslandet. Det finnes også eksempler på dette i intervjumaterialet. I disse tilfellene er det å reise ikke bare en flukt fra opprinnelseslandet, det er også på et vis en flukt fra egen familie.

Samtidig kan det, slik den siterte deltakeren forklarer, være et insitament til innsats hvis man ikke har familie her. Det gir ingen å støtte seg på, ingen å vende seg til. Man er alene og må klare brasene selv, fordi man må. Alenesituasjonen motiverer til innsats.

Vurdert ensidig etter resultater i introduksjonsordningen kan det for noen være en fordel ikke å ha familie. Vurdert opp mot helheten i livet til den enkelte deltaker kan det ikke være slik, for i intervjuene framgår det tydelig hvordan familien virkelig er primærfellesskapet, et sted man får dekket sine grunnleggende behov for materiell sikkerhet, trygghet, kjærlighet og aktelse. I tillegg er den en forpliktelse og et ansvar, som sporer til innsats. Vurdert slik er det å ha sin familie her en plussfaktor for motivasjon og innsats i introduksjonsordning og i tiden etterpå.

Når familie samtidig kan virke som en minusfaktor, handler det også om denne forpliktelsen. Det er en forpliktelse som tar tid og oppmerksomhet bort fra å pugge grammatikk og øve på norsk, det er en forpliktelse som er kilde til økonomiske bekymringer (særlig når det er barn inne i bildet), og det er en forpliktelse som kan gjøre det tidsmessig og økonomisk krevende å utdanne seg videre etter introduksjonsdeltakelsen. Dermed kan altså familie, i enkelte tilfeller, være noe som reduserer måloppnåelse i introduksjonsordningen. Det er ikke fordi familie er et minus i livsregnskapet til den enkelte, det er tvert imot fordi det forplikter og dermed krever tid og oppmerksomhet.

De kvantitative analysene i kapittel åtte bidrar til å belyse dobbeltheten i familieforpliktelser. Det å ha fått barn etter ankomst til Norge øker sysselsettingen blant menn – og reduserer den blant kvinner. Et høyt antall barn samlet sett reduserer sysselsettingen også for menn. Det å ha mindreårige barn som ikke bor i Norge reduserer sysselsettingen for både menn og kvinner – noe som illustrerer dobbeltheten. Det er stor glede i barn – og stor bekymring når de er utenfor rekkevidde.

7.6 Halvveis til et vanlig liv

Når deltakere i intervjuene blir bedt om å vurdere introduksjonsordningen, bruker de mange superlativer. Et utsagn flere benytter, er: «Alt er bra.» Enkelte har slektninger over hele verden og sammenlikner det de har fått mulighet til her, med det disse slektningene har opplevd når de kom til andre land i Europa, USA, Canada og Australia. De «takker Norge». Det norske systemet beskrives som unikt ved at man i minst to år ikke trenger å tenke på noe annet enn å lære seg norsk, bli kjent med det norske systemet og arbeidslivet. Man får lønn i denne opplæringsperioden. Det er en trygghet som gjør det mulig å konsentrere seg om å lære og å ta inn alt det nye. Her er en ung mannlig deltaker:

Deltaker: Som vi vet alle (...) å komme på et nytt land er en vanskelig situasjon. For meg var alt nytt, språk, kultur, så med en gang jeg kom hit, så kunne jeg ikke få jobb eller forsørge meg selv, ikke sant. På grunn av introduksjonsprogram kunne jeg begynne å bli kjent med Norges språk, tradisjon, kultur, arbeidslivet, skolesystemet.

Alt begynte jeg å lære når jeg begynte på intro. Jeg kunne gå på skolen og lære språk, og jeg fikk økonomisk støtte. Da er det (...) livet kommer i gang, ikke sant? Det hjelper hvis man bruker det på en god måte. Da blir det lettere å leve her i landet etter hvert. Kanskje du kommer halvveis, når du er ferdig med introduksjonsprogram.

Intervjuer: Halvveis til hva?

Deltaker: Du kan ikke klare å leve slik de lever her, men du blir kjent med systemet, og du begynner å leve som en nordmann. Vanlig liv. Du kan ikke ta utdanning som vanlig med en gang, men du er på vei til å utvikle deg selv, ikke sant?

Intervjuer: Hva mener du med vanlig liv?

Deltaker: Du kan ikke kjøpe bolig med en gang eller en luksusbil (...) men du har bolig, mat, klær, alt det grunnleggende som er behov i livet.

Den unge mannlige deltakeren beskriver hvordan introduksjonsordningen har brakt ham halvveis til et vanlig liv. Standarden hans for et «vanlig liv» er det livet majoritetsnordmenn lever. Introduksjonsperioden har, mener han, brakt ham halvveis dit. Den har sørget for økonomisk trygghet, tilgang til en leid leilighet, lært ham språket, introdusert ham for det norske arbeidslivet, ledet ham til sin første jobb – en vikarstilling. Den har gjort at han nå opplever å ha de grunnleggende behovene dekket. Det gjør at han kan strekke seg mot nye mål, som for hans vedkommende er å ta en profesjonsutdanning. Det vanskeligste mener han har vært å lære seg språket, men han var heldig, påpeker han, for han kunne engelsk fra før.

Dette er en introdeltaker av den fremadstormende typen. Men vi har også sett at det finnes andre typer deltakere. Når deltakere som likner de vi har kalt ustødige, skal vurdere hvor de står ved avslutningen av introduksjonsprogrammet, når de blir bedt om å si noe om hva de tror om framtiden, er det ingen som snakker om at de har kommet seg halvveis til et vanlig liv. De har ikke kommet dit at de har kunnet løfte blikket og se framover. Det kan, som vi har sett, handle om utfordringer med å lære seg norsk språk og norske samfunnsforhold, men det kan også ha sammenheng med helseutfordringer, utfordringer som kan være både av psykisk og fysisk art. Her er en slik deltaker som svarer på spørsmål om framtiden:

Jeg må finne en god ting jeg liker. Fordi at mange år jeg mistet mange (...) Veldig vanskelig. Nå er jeg også sammen med min psykolog. Jeg går til psykolog, kan også hjelpe meg mye. Jeg mistet mange, derfor for meg er det veldig vanskelig (...) Plutselig en dag jeg må for eksempel (...) på mottak, plutselig en dag jeg må lære norsk, etterpå jeg må gå jobb (...) nei, det er vanskelig. Plutselig en dag jeg står opp, ååå (...) nei! Mange år jeg er redd, redd, redd.

Dette er en deltaker som i likhet med den fremadstormende gjerne vil. Han vil gjerne finne noe han liker, noe å bygge framtiden på. Men så langt er han ikke kommet ut av det som var, flere år tilbake i opprinnelseslandet – det som fortsatt ligger over ham og gjør at norskopplæring og jobb fort blir et ork, fordi han er redd.

Å bli i stand til å se framover handler om den enkeltes bakgrunn og forutsetninger, men det handler også om introduksjonsprogrammets innretning – og om hvordan forutsetninger og innretning spiller sammen. Flere nevner for eksempel når de blir bedt om å si hva som er mangler ved programmet, at man ikke oppnår å få arbeid etter å ha hatt arbeidspraksis. Dette er det flere som har forventninger om at skal skje, og når det ikke skjer – selv etter flere praksisperioder i ulike virksomheter – tolkes det gjerne som en form for utnyttning. Samtidig er arbeidspraksis, for svært mange, den eneste måten å komme i kontakt med arbeidslivet på. Det finnes få alternativer til å slå til på de tilbudene om praksis som man får. Dermed blir det at praksiser ikke leder fram til noe, en kilde til maktesløshet og demotivasjon.

En annen gjenganger blant dårlige erfaringer er at det gis et altfor dårlig tilbud i skolens ferier, en deltaker beskriver dette slik: «Da var det noen pensjonister som kom og lærte oss noen ting (...) jeg tror at hvis de jobbet med å organisere litt mer fornuftige kurs i de feriene (...) Det var ikke bare meg. Alle kjedet seg mye.» Fravær av et ordentlig og gjennomtenkt tilbud når voksenopplæringen har ferie, tolkes som dårlig utnyttelse av tiden, som at man ikke blir prioritert, som bortkastet. Igjen er dette noe som kan bidra til å fjerne motivasjon.

Men å bli i stand til å se framover handler også om tid og om å bruke tiden. En deltaker snakker om dette ved å vise til at «tiden er gull». Han understreker hvordan tiden i introduksjonsordningen går fort og hvordan han har vært seg bevisst at tiden *må brukes*. For enkelte er to år mer enn nok til å lære seg norsk godt nok til å kunne gå videre i jobb og utdanning. De er på full fart framover rett etter introduksjonsprogrammet er avsluttet. De er halvveis til et vanlig liv. For andre betyr slutten på introduksjonsprogrammet starten på andre fase i introduksjonen til det norske samfunnet. De er ikke i nærheten av å ha fått fotfeste her. Utfordringen er at de nå skal klare seg på egen hånd, uten programrådgiver, introduksjonsstønad og norsklærer.

7.7 Avslutning

Spørsmålet vi stilte innledningsvis i dette kapittelet, var hva det er ved introduksjonsordningen som virker motiverende, hva som virker motsatt, og hvordan dette utvikler seg over tid. Intervjudataene gir oss noen svar som oppsummert handler om individuell tilrettelegging, tilgang til norske fellesskap og innsikt i familiens betydning.

Hva er en individuell plan?

Alle de intervjuede deltakerne bekrefter at de har en individuell plan for sin periode i introduksjonsordningen. Alle beskriver et ønske om at denne planen skal lede ut i en eller annen type jobb som gjør det mulig å klare seg selv. Samtidig er det store forskjeller i konkretiseringen av mål og innsatsen for å nå dem. Dette er forskjeller nært knyttet til den enkeltes ressurser – framfor alt utdanningsressurser. De som har med seg utdanning fra opprinnelseslandet, har, uavhengig av om de får den godkjent eller ikke, en fordel ved at de har erfaring med utdanning, med å sitte på skolebenken. De har læringsstrategier de med få eller ingen utdanningsressurser, mangler. Sett fra de med utdanningsressurser sitt ståsted beskrives dette gjerne som at der de jobber og gjør en innsats, er det andre som ikke gjør det. Hva er det med disse andre? Hvorfor tar de seg ikke sammen?

De med minst medbrakte utdanningsressurser får, som den unge mannlige deltakeren som ble sitert i forrige avsnitt, sine grunnleggende behov dekket gjennom introduksjonsprogrammet. De får lønn og tak over hodet. Men de oppnår i mye mindre grad at målene om å beherske norsk og jobbe nås i løpet av de to – eller i noen tilfeller tre – årene de er i introduksjon. Det er vanskelig å forstå dette på noen annen måte enn at det opplegget de blir tilbudt gjennom sin individuelle plan, ikke fungerer, for dem. De behøver å lære seg de grunnleggende prinsippene i språket. De behøver å kunne praktisere det. De behøver et opplæringsopplegg som gir mestringsopplevelser. De behøver å oppleve verdsetting. Når de ikke får det, fungerer ikke introduksjonsordningen. Da blir den kun en utsettelse av problemer. Ja, de slipper å bekymre seg for økonomien i to år, men dette kan bli en sovepute. Ja, de får støtte fra programrådgiver og lærere, men overgangen til etterpå å skulle klare seg selv blir brutal – fordi forutsetningene for å klare det ikke er på plass.

Så har vi samtidig sett at det å ha med seg utdanningsressurser og det å oppnå gode resultater på norskprøver og en første kontakt med norsk arbeidsliv ikke er noen garanti for en subjektivt opplevd følelse av motivasjon og mestring ved introduksjonsordningens avslutning. Vi har sett at dette har sammenheng med et misforhold mellom de forventningene om rask integrering som eksisterer ved ankomst Norge, og de realitetene deltakerne etter hvert erfarer. Men i tillegg har de høyt utdannede med gode resultater, men med ikke oppfylte forventninger, og de uten utdanning med få resultater og få

forventninger, en viktig ting til felles: mangelen på opplevd mestring. Det er en faktor som ødelegger motivasjon. Og slik er det særlig hvis mestringsfølelse ikke inntreffer på noe tidspunkt i løpet av introduksjonsperioden. De som «realitetsorienteres» i betydningen legger vekk strev og håp om å få godkjent sin tidligere utdanning i Norge, har en ting til felles: I løpet av introduksjonsløpet får de mulighet til å utføre arbeidspraksis som gjør at de får brukt sin faktiske kompetanse. Det gir mestring.

Hvordan kan en individuelt tilpasset plan unngå «å levere» mestringsfølelse? En individuell plan tar utgangspunkt i den enkeltes ressurser i form av utdanning og yrkeserfaring fra opprinnelseslandet, og den forholder seg til de tilbudene som finnes i introduksjonsprogram og norskopplæring. Spørsmålet er om den også ser og møter det enkelte individuelle menneske – og om tilbudene det er mulig å velge mellom, gjør at alle faktisk får et tilbud tilpasset deres ressurser og den de er.

Tilgang til norske fellesskap

Å bli integrert i betydningen del av samfunnet, utover klasserommet og arbeidspraksisen, er også en ambisjon introduksjonsprogrammet skal bidra til å nå. Men introduksjonsprogrammet er et normalarbeidsdagsprosjekt, og det å bli del av norske fellesskap utenfor introduksjonsordningen er, som vi har sett, noe som først og fremst skjer i folks fritid. Hvorvidt dette lykkes, kan være avhengig av den enkeltes personlige egenskaper – en utadvendt person har antakelig en lettere jobb med å få til dette enn en introvert. Det kan også ha sammenheng med hvor tett kommunen og nærmiljøet den enkelte er bosatt i, er, om det er vanlig å banke på hos naboen, eller om slik kontakt må arrangeres, organiseres og avtales. Men endelig kan det også ha sammenheng med hva den lokale introduksjonsordningen ser som sitt oppdrag, i hvilken grad de har tilgang til frivillige partnere, og i hvilken grad de prioriterer det. Deltakernes beretninger om sitt hverdagsliv framviser tydelig at det å være del av norske fellesskap er viktig, for trygghet, for pågangsmot, for mestring og motivasjon. Det er altså ikke bare en viktig målsetting, men også en viktig oppgave for introduksjonsordningen.

Individ og familie

Introduksjonsordningen er et tiltak for individer som får opphold og bosettes i en norsk kommune. Men dette er individer som enten er eller ikke er del av en familie. Intervjuene synliggjør svært tydelig hvordan familie og fravær av familie har betydning i den enkeltes hverdag, og dermed også for alt som vedrører introduksjonsordningen. Familie er et primærfellesskap, for enkelte det eneste fellesskapet de er del av i Norge. Familie har betydning både når den er nærværende, og når den er blitt igjen i opprinnelseslandet. Familie kan være en viktig kilde til kjærlighet og trygghet, og den er – uansett – en forpliktelse. Den er en forpliktelse som både kan være et insitant

til innsats med norskopplæring og arbeidspraksis – en motivasjon til å få det til, og noe som stjeler tid og oppmerksomhet fra norskopplæring, arbeidspraksis og videre utdanningsambisjoner. Hver og en integreres som individer, men de er samtidig del av familier – både her i Norge og i opprinnelseslandet.

8 Arbeid og utdanning etter introduksjonsprogrammet

I dette kapitlet skal vi beskrive deltakernes overgang til arbeid og utdanning etter introduksjonsprogrammet. Innledningsvis viser vi hvordan tilknytningen til arbeidsmarkedet har utviklet seg for 2007-kohorten, som er den vi kan følge i flest år. Deretter har vi slått sammen de tre kohortene (2007, 2009 og 2011) og viser overgangen til arbeid fire år etter oppstart i program for deltakerne i alle tre kohortene. Ved å ta utgangspunkt i oppstartsår i program får vi et mål som bedre reflekterer programmets effektivitet enn ved å ta utgangspunkt i hvilket år deltakerne er skrevet ut, siden noen bruker lengre tid i program enn andre. En annen begrunnelse for å bruke oppstartstidspunkt er at vi fra tidligere evalueringer har erfart at det kan være noe mismatch mellom antall deltakere som skrives inn i program, og antall deltakere som skrives ut. Eventuelle registreringsfeil knyttet til om og når deltakerne skrives ut av programmet, kan være en feilkilde i analyser som tar utgangspunkt i når deltakerne skrives ut. Til slutt i kapitlet viser vi utfall i form av gjennomført utdanning og økonomisk selvstendighet for de tidligere deltakerne i introduksjonsprogrammet.

8.1 Hvor mange kommer i arbeid?

Hovedmønstrene i overgang til arbeid er godt kjent fra før; deltakelsen i arbeidsmarkedet stiger noenlunde raskt de første årene etter oppstart i program, for deretter å flate ut, eventuelt gå noe ned. 30 prosent av mennene som startet i program i 2007, var i arbeid allerede året etter oppstart i program, de fleste av dem i deltidsjobb. Samlet måloppnåelse – altså andelen som er i arbeid og/eller utdanning – når et toppunkt på 68 prosent i 2012, fem år etter oppstart i program. Seks år etter oppstart har samlet måloppnåelse gått marginalt ned til 67 prosent og synker ytterligere til 64 prosent i 2014. Det er dessverre et brudd i arbeidsmarkedsstatistikken fra 2014 til 2015, slik at tallene ikke er direkte sammenliknbare. Tallene for 2015 antyder likevel at det ikke har skjedd store endringer i samlet måloppnåelse fra 2014. Nedgangen fra 2012 til 2014 skyldes først og fremst en nedgang i andelen som er i ordinær utdanning, og andelen som har deltidsjobb. Andelen i heltidsjobb går noe opp fra 2014 til 2016.

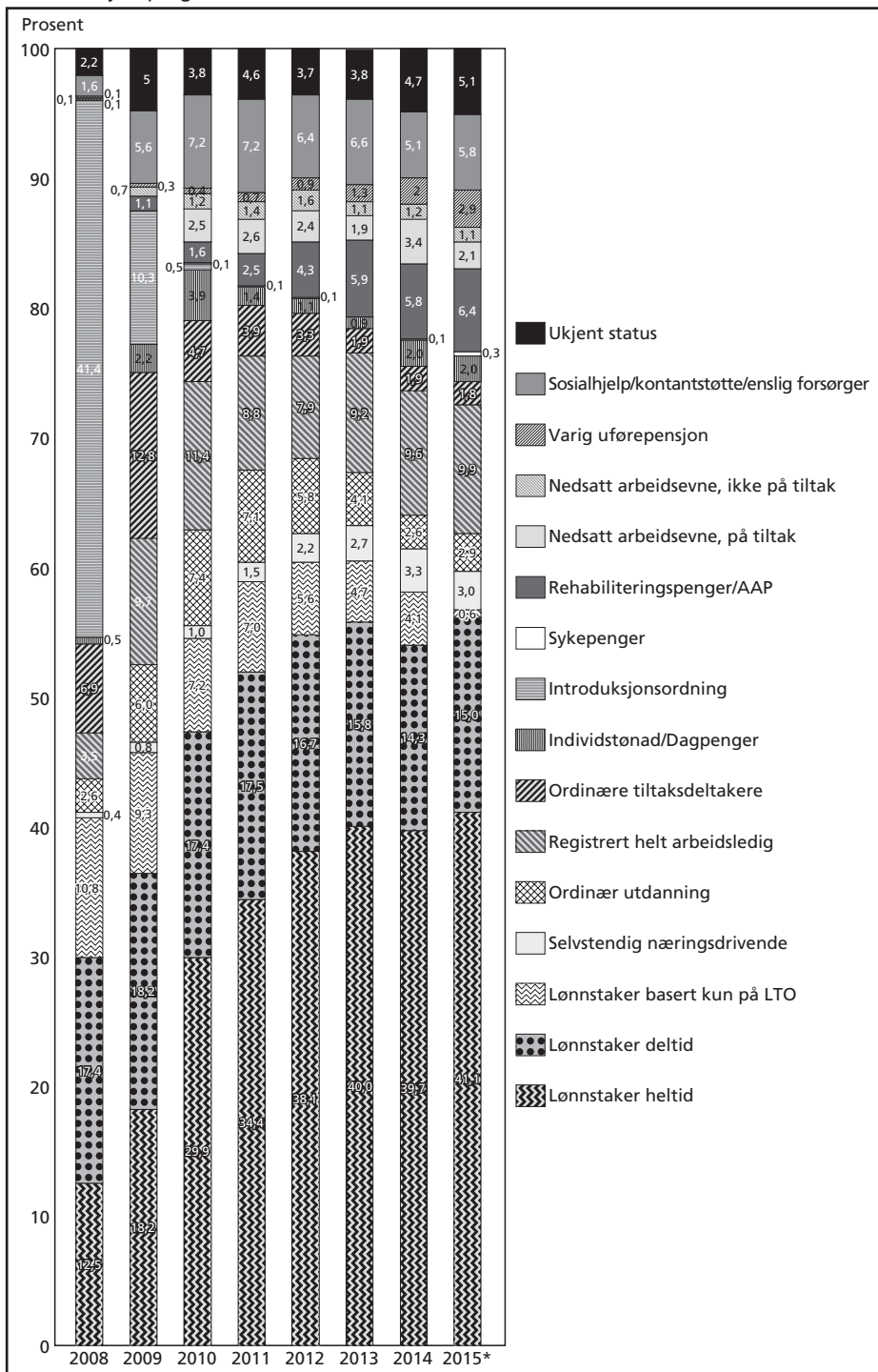
For kvinner er mønsteret litt annerledes. Her fortsetter samlet måloppnåelse å stige i hele måleperioden, selv om den flater ut fra 2012, altså etter fem–seks år. I 2014 er 54 prosent av kvinnene i enten arbeid eller utdanning, altså sju–åtte år etter at de startet i introduksjonsprogrammet. I likhet med norskfødte kvinner arbeider kvinner som har deltatt i introduksjonsprogrammet, vesentlig oftere deltid enn det mennene gjør. Samtidig er deltid også mer utbredt blant menn som har deltatt i introduksjonsprogram, enn blant norskfødte menn. I 2014 var 21 prosent av kvinnene og 40 prosent av mennene som startet i introduksjonsprogrammet i 2007, i heltidsarbeid.

Figurene 8.1 og 8.2 viser de tidlige deltakernes hovedaktivitet slik disse er definert av Statistisk sentralbyrå, for henholdsvis menn og kvinner. Mange av de tidlige deltakerne har flere av disse statusene samtidig – de kan for eksempel arbeide deltid og studere. De vil i denne sammenheng bli definert som deltidsarbeidende. Mange vil også være i arbeid og samtidig motta en offentlig ytelse. Disse er her definert som i arbeid. Variabelen er konstruert sånn at arbeid har forrang framfor ytelser – den viser hvor mange som er i arbeid, hvor mange som er i utdanning og ikke samtidig i arbeid, og fordeling på viktigste stønadstype blant dem som ikke er i arbeid. Figurene kan altså ikke leses som andelen som mottar ulike offentlige ytelser. Derimot gir den informasjon om hva som er den viktigste ytelsen de som ikke er i arbeid, mottar. Se for øvrig SSBs hjemmesider⁴⁴ for en beskrivelse av hvordan variabelen er konstruert.

Noen av ytelsene og statusene kombineres i liten grad med arbeid. Dette gjelder for eksempel arbeidsmarkedstiltak og arbeidsavklaringspenger. Vi ser at for både menn og kvinner har andelen som deltar på arbeidsmarkedstiltak, gått ned i løpet av perioden, mens bruken av helserelaterte ytelser som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd har gått opp. Det er ikke så overraskende at vi finner et slikt mønster – de første årene etter deltakelse i introduksjonsprogram (og til dels under deltakelse i programmet) er kvalifiseringsaktiviteten større enn senere. Samtidig tar det gjerne litt tid å avdekke helseproblemer, og helseproblemer kan også utvikles eller forverres i løpet av tidsperioden. Overgangen til varig uførepensjon er likevel fortsatt moderat etter åtte år: 2,1 prosent blant kvinnene og 2,9 prosent blant mennene.

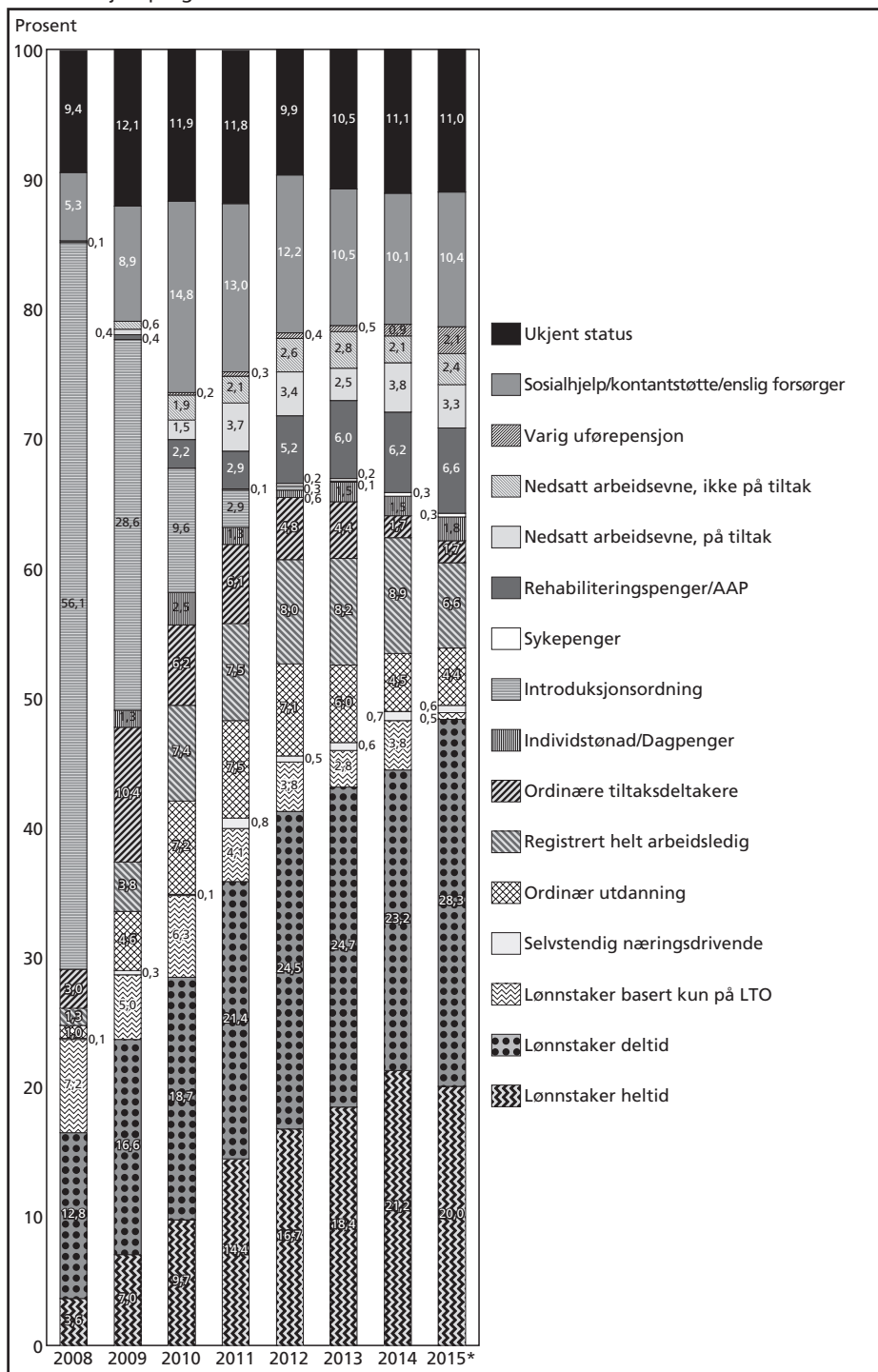
⁴⁴ <http://www.ssb.no/a/metadata/codelist/datadok/1631625/no>

Figur 8.1 SFP-status⁴⁵ i forhold til arbeidsmarkedet, utdanning og off.ytelser. Menn som startet i introduksjonsprogrammet i 2007.



⁴⁵ System for persondata, se note 44.

Figur 8.2 SFP-status⁴⁶ i forhold til arbeidsmarkedet, utdanning og off.ytelser. Kvinner som startet i introduksjonsprogrammet i 2007.

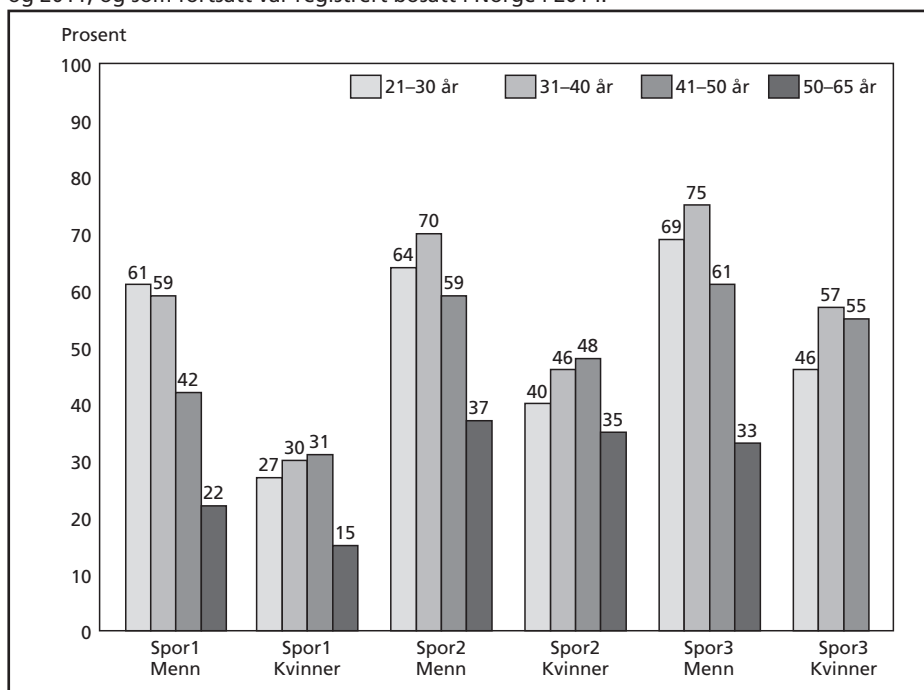


⁴⁶ System for persondata, se note 44.

8.2 Overgang til arbeid og utdanning fire år etter oppstart i program

For å få med hele utvalget i analysene har vi laget en variabel som gir informasjon om hvorvidt deltakerne er i arbeid fire år etter oppstart i program. Fire år etter oppstart i program er halvparten av deltakerne i arbeid. Det er som allerede vist betydelige kjønnsforskjeller, og det er dessuten store forskjeller etter utdanning og alder.

Figur 8.3 Andel som var i ordinært arbeid fire år etter året de startet i introduksjonsprogram, etter kjønn, alder og sporinndeling i norskopplæringen. Alle som startet i program i 2007, 2009 og 2011, og som fortsatt var registrert bosatt i Norge i 2014.



For unge menn nøytraliserer ung alder langt på vei utdanningsbakgrunn, når utdanningsbakgrunn er målt etter hvilket spor de har fulgt. Menn som kommer til Norge når de er under 35 år, går i stor grad over i ordinært arbeid, selv om de kommer med lite formell utdanning se figur 8.3. For kvinner ser utdanningsbakgrunn ut til å bety mer, og lav utdanning kompenseres ikke av lav alder slik som hos mennene. Blant kvinnene finner vi klart høyest overgang til arbeid blant dem som har høyest utdanning når de kommer, og som var over 30 år i 2014. Den klart laveste overgangen til arbeid finner vi blant kvinner og menn på spor 1 som var i midten av 40-årene eller eldre da de kom til Norge.

Det er også store ulikheter mellom landgruppene, både når det gjelder overgang til arbeid og overgang til utdanning, jamfør tabellene 8.2 og 8.3. I noen grad gjenspeiler disse forskjeller i alder og spor, men som vi skal se senere, er det også forskjeller mellom landgruppene som ikke lar seg forklare ved hjelp av disse variablene. Når vi ser på overgang til arbeid etter landbakgrunn og kjønn (ikke kontrollert for andre individkjen- netegn), ser vi at eritreere og etiopiere ligger helt i toppen med en yrkesdeltakelse på 72 prosent blant menn og 54 prosent blant kvinner, mens overgangen til arbeid etter fire år ligger på 48 prosent blant menn fra Russland og Somalia. Aller lavest er den blant kvinner fra Somalia, der kun 18 prosent er i arbeid fire år etter oppstart i program. Det bør her sies at fire år etter oppstart er et vel tidlig måletidspunkt for denne gruppa, siden mange har svangerskapsavbrudd underveis i programmet og dessuten har behov for videre kvalifisering etter at programmet er avsluttet. Data fra SSBs statistikkbank viser at for kvinner fra Somalia fortsetter yrkesdeltakelsen å øke i svært langt tid etter bosetting – eller riktigere – den er høyere for kvinner med lang botid. Andelen som går over i ordinær utdanning, er vesentlig lavere enn andelen som går over i arbeid. Fire år etter oppstart i program er 22 prosent av deltakerne i en eller annen form for ordinær utdanning. Også her er det betydelige forskjeller etter landbakgrunn og i noen av gruppene også etter kjønn. Menn fra Afghanistan og kvinner fra Iran har den høyeste utdanningsaktiviteten.

Når vi ser på samlemålet «i arbeid og/eller utdanning» fire år etter oppstart i program, blir andelen naturlig nok høyere enn når vi ser på arbeid eller utdanning hver for seg, se tabell 8.4. Også på dette målet er det betydelige kjønnsforskjeller og forskjeller mellom de tre sporene.

Tabell 8.1 Andel tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som er i ordinært arbeid og/ eller ordinær utdanning fire år etter året de startet i introduksjonsprogram, etter kjønn og sporinndeling i norskopplæringen. Alle som startet i program i 2007, 2009 og 2011, og som fortsatt var registrert bosatt i Norge i 2014.

	Menn	Kvinner	Alle
Spor 1	63 %	37 %	48 %
Spor 2	73 %	59 %	66 %
Spor 3	79 %	64 %	73 %

Flere av landgruppene framstår som svært godt integrert etter dette målet. Spesielt gjelder dette menn fra Afghanistan, Etiopia og Eritrea. Igjen er det de somaliske kvin- nene som har den laveste andelen i arbeid og/eller utdanning. Mennene fra Somalia skårer også nokså lavt på dette målet relativt til de andre gruppene, men ligger omtrent på samme nivå som menn fra Irak, Russland og Palestina.

I alle landgruppene stiger yrkesdeltakelsen de første årene i Norge, for så å flate ut. Det er velkjent at det er store ulikheter mellom landgrupper i hvor lang tid det

tar før flyktingene kommer i arbeid, og hvilket nivå yrkesdeltakelsen flater ut på. Samtidig er det neppe landbakgrunnen i seg selv som påvirker overgangen til arbeid. Men landbakgrunn samvarierer med andre relevante forhold, som familiesituasjon, helse, arbeidserfaring, nettverk og utdanning. Sporinndelingen i norskopplæringen kan fungere som en røff indikator på utdanningsnivå. På spor 1 finner vi deltakere med lite eller ingen utdanningsbakgrunn (inklusive dem som ikke har lese- og skriveferdigheter på noe språk), på spor 2 skal deltakerne ha noe skolegang fra før, mens deltakerne med mer skolegang plasseres på spor 3. Det kan imidlertid skje endringer i sporinndelingen etter hvert som deltakerne tilegner seg mer norsk. Uansett finner vi svært sterke sammenhenger mellom sporinndelingen og deltakernes overgang til arbeid eller utdanning fire år etter oppstart i program. Blant menn på spor 3 deltar 80 prosent i arbeid eller utdanning fire år etter oppstart i program. Blant kvinner på spor 1 er den tilsvarende andelen 37 prosent.

Alder har også svært mye å si for samlemålet overgang til arbeid eller utdanning – og spesielt gjelder dette for menn på spor 1 og spor 2, se tabell 8.5. De unge mennene på spor 1 og 2 har en deltakelse i arbeid eller utdanning som likner mer på den blant menn på spor 3, enn på eldre menn på spor 1 og spor 2.

Tabell 8.2 Andel tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som er i lønnet arbeid fire år etter året de startet i introduksjonsprogram, etter kjønn og landbakgrunn. Alle som startet i program i 2007, 2009 og 2011, og som fortsatt var registrert bosatt i Norge i 2014.

	Menn	Kvinner	Alle
Eritrea	72 %	54 %	64 %
Etiopia	72 %	54 %	61 %
Afghanistan	73 %	30 %	55 %
Øvrige land	61 %	47 %	54 %
Myanmar	58 %	47 %	52 %
Palestina	56 %	25 %	46 %
Iran	59 %	33 %	46 %
Irak	55 %	31 %	43 %
Russland	48 %	36 %	41 %
Somalia	48 %	18 %	32 %
Total	62 %	39 %	50 %

Tabell 8.3 Andel tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som er i ordinær utdanning fire år etter året de startet i introduksjonsprogram, etter kjønn og landbakgrunn. Alle som startet i program i 2007, 2009 og 2011, og som fortsatt var registrert bosatt i Norge i 2014.

	Menn	Kvinner	Alle
Afghanistan	36 %	25 %	31 %
Iran	23 %	34 %	29 %
Etiopia	32 %	26 %	29 %
Øvrige land	24 %	26 %	25 %
Myanmar	25 %	25 %	25 %
Eritrea	24 %	23 %	24 %
Somalia	17 %	17 %	17 %
Russland	14 %	16 %	15 %
Irak	15 %	14 %	14 %
Palestina	12 %	13 %	13 %
Total	23 %	22 %	22 %

Tabell 8.4 Andel tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som er i ordinært arbeid og/eller ordinær utdanning fire år etter året de startet i introduksjonsprogram, etter kjønn og landbakgrunn. Alle som startet i program i 2007, 2009 og 2011, og som fortsatt er registrert bosatt i Norge i 2014.

	Mann	Kvinne	Alle
Etiopia	82 %	65 %	72 %
Eritrea	79 %	63 %	71 %
Afghanistan	83 %	46 %	67 %
Myanmar	72 %	61 %	66 %
Øvrige land	73 %	59 %	66 %
Iran	70 %	55 %	62 %
Palestina	60 %	35 %	52 %
Russland	58 %	47 %	52 %
Irak	62 %	42 %	52 %
Somalia	58 %	30 %	43 %
Total	71 %	51 %	61 %

Tabell 8.5 Andel som er i ordinært arbeid og/eller ordinær utdanning fire år etter året de startet i introduksjonsprogram, etter kjønn, alder og sporinndeling i norskopplæringen. Alle som startet i program i 2007, 2009 og 2011, og som fortsatt er registrert bosatt i Norge i 2014.

Alder i 2014	Spor 1		Spor 2		Spor 3	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
21-30	74 %	41 %	80 %	63 %	87 %	68 %
31-40	68 %	36 %	74 %	58 %	84 %	68 %
41-50	45 %	37 %	63 %	55 %	71 %	61 %
50-65	26 %	18 %	46 %	43 %	44 %	
Total	63 %	37 %	73 %	59 %	79 %	64 %

8.3 Hva kjennetegner deltakere som kommer i arbeid?

I forrige avsnitt har vi vist at det er sterke sammenhenger mellom overgang til arbeid og utdanning og individkjennetegn som kjønn, alder, landbakgrunn og spor (utdanning). Vi vet at disse kjennetegnene i noen grad er korrelert – det er for eksempel større andel innenfor noen landgrupper som har lite eller ingen utdanning. Dette gjør det interessant å undersøke betydningen av hvert av kjennetegnene, kontrollert for betydningen av de andre kjennetegnene. Det har vi gjort ved hjelp av logistisk regresjon, her med overgang til arbeid fire år etter oppstart i program som analysevariabel. I denne analysen har vi også inkludert andre individkjennetegn som vi har grunn til å tro påvirker overgangen til arbeid. I vårt datasett har vi informasjon om familieforhold (sivilstatus, antall barn, alder på barn, om barna er i Norge eller ikke), innvandringsgrunn (flyktning eller familiegjenforent), om de har bestått en norskprøve og på hvilket nivå, samt hvor lenge deltakerne har vært i Norge før de startet i program. Vi har også informasjon om deres utdanningsnivå på ulike tidspunkt og har her tatt med utdanningsnivået i 2014. Vi har tidligere erfart at kvaliteten på utdanningsdataene for innvandrere kan være noe varierende, og har i utgangspunktet større tro på å bruke sporinndelingen i norskopplæringen som indikator på utdanningsnivå. Ved å ta med utdanningsnivå i 2014 kan vi likevel kanskje fange opp betydningen av endring i utdanningsnivå etter at deltakerne ble plassert inn i spor. Vi har også tatt med noen kjennetegn ved bosetningskommunene, som sentralitet og reisetid til sentrum.

Vi finner at sporinndeling, alder, kjønn og landbakgrunn gir betydelige og statistisk signifikante utslag på overgang til arbeid. De som er unge når de kommer, menn og flyktninger fra Eritrea og Etiopia har langt høyere overgang til arbeid enn de som er eldre når de kommer, kvinner og flyktninger fra andre land. Flyktninger fra Irak, Iran, Palestina, Somalia og Russland har signifikant lavere overgang til arbeid enn flyktninger fra andre land, også etter kontroll for andre individkjennetegn som påvirker overgangen til arbeid.

Tabell 8.6 Resultater av logistisk regresjon. Avhengig variabel: i arbeid fire år etter oppstart i program. Deltakere som startet i introduksjonsprogram i 2007, 2009 eller 2011.

	Sig.	Exp(B)
Alder i 2014. Referansekategori 51+	,000	
20-30	,000	3,072
31-40	,000	3,436
41-50	,000	2,431
Spor i norskopplæringen. Referansekategori: Spor 1	,000	
Spor 2	,000	1,299
Spor 3	,002	1,439
Ukjent	,046	1,476
Ikke registrert i norskopplæring	,000	2,052
Norskprøver. Referansekategori: ikke registrert i norskopplæring	,000	
Ingen norskprøver	,906	1,032
Bestått norskprøver 2 M eller S	,000	1,467
Bestått norskprøver 2 M og S	,000	1,774
Bestått norskprøver 3 M eller S	,000	2,197
Bestått norskprøver 3 M og S	,000	2,432
Ankomstår til Norge	,000	,933
Mann	,000	1,799
Fødeland. Referansekategori: andre land	,000	
Russland	,013	,683
Eritrea	,000	1,703
Etiopia	,000	1,788
Somalia	,000	,471
Afghanistan	,072	1,205
Myanmar	,389	1,109
Irak	,003	,733
Iran	,023	,742
Palestina	,000	,609
Utdanning. Referansekategori: ikke registrert utdanning	,102	
Ingen utdanning	,749	,955
Barneskole	,409	1,107
Ungdomsskole	,188	1,146
Videregående skole	,017	1,337
Høyere utdanning	,410	1,106
Lokal ledighet i 2014	,000	,840
Kommunens sentralitet. Referansekategori: Sentrale kommuner	,005	
Minst sentrale kommuner	,327	1,094
Mindre sentrale kommuner	,103	1,162
Noe sentrale kommuner	,011	,852
Antall flyttinger etter bopsetting	,000	1,071
Gift (i 2014)	,000	1,273
Samspillsledd kvinne*antall barn etter 2011	,000	,522
Antall barn etter 2011	,000	1,502
Antall barn under 18 år	,000	,754
Barn under 18 år som ikke bor i Norge	,020	,820
Constant	,000	

Flyktninger som var gift i 2014, har hatt høyere overgang til arbeid enn de ugifte. Deltakere som er innplassert på spor 2 eller 3, eller som ikke er registrert i norskopplæring, har høyere overgang til arbeid enn spor 1-deltakerne. Aller høyest overgang til arbeid finner vi hos dem som ikke er registrert i norskopplæring. Dette kan ha sammenheng med at disse forsvant raskt ut av norskopplæring fordi de fikk arbeid. Det kan også ha sammenheng med at andelen som ikke er registrert i norskopplæring, er høyest i den tidligste kohorten, slik at disse har lengre oppholdstid (selv om vi kontrollerer for ankomstår). Vi finner også at flyktninger som flytter, har høyere overgang til arbeid enn de som ikke flytter (etter å ha tatt ut de med svært mange (elleve eller flere) flyttinger fra analysen). Dette kan tyde på at deltakerne i noen grad flytter til arbeid.

Det å ha bestått en norskprøve gir langt høyere sannsynlighet for å være i arbeid enn det å ikke bestå noen norskprøve, og jo høyere nivå på norskprøven, jo bedre. Vi finner også at det å ha fått barn etter 2011 gir høyere overgang til arbeid hos menn, og lavere hos kvinner. Et samlet høyt antall barn er likevel forbundet med lavere overgang til arbeid. Vi finner også at flyktninger som har barn under 18 år, som ikke befinner seg i Norge, har lavere overgang til arbeid. En nærliggende forklaring på dette er at flyktninger som ikke har barna sine her, er bekymret for dem og derfor har større problemer med å konsentrere seg om kvalifiseringen. Denne fortolkningen støttes av kvalitative intervjuer i dette og tidligere prosjekter.

Også noen av kommunekjennetegnene samvarierer signifikant med overgang til arbeid. I middels sentrale kommuner har flyktningene lavere overgang til arbeid enn i storbyene, og høy lokal ledighet er ikke overraskende assosiert med lavere overgang til arbeid.

8.4 Utdanningsaktivitet i og etter program

Tidligere i denne rapporten – og i en tidligere rapport om bruk av grunnskole i introduksjonsprogrammet (Djuve et al. 2014) – har vi sett at grunnskole i varierende grad brukes i introduksjonsprogrammet. Det er likevel av interesse å undersøke om de som får tilbudet, fullfører utdanningen. Vi har ikke tilgang til eksamensresultater, men vi har registerdata over deltakernes utdanningsnivå fra de startet i program og fram til og med 2014. Dette gir en indikator, men ikke noe fasitsvar på hvor mange som har fullført grunnskoleopplæringen – det er nemlig en stor del av deltakerne i grunnskoleopplæring som var registrert med grunnskoleutdanning allerede ved oppstart i programmet. Blant dem som startet i programmet i 2007, var det 153 personer – 7 prosent – som fikk grunnskole som del av programmet. Av disse var det kun 41 som ikke allerede i 2007 var registrert med minst ungdomsskoleeksamen, se tabell 8.7. I 2015, som er det siste året vi har utdanningsdata fra, er det kun åtte personer som

ikke har minst ungdomsskoleeksamen, jamfør tabell 8.8. I tillegg har antallet som har utdanning utover grunnskole, økt fra 17 personer til 46 personer. Fire personer har forsvunnet ut av utdanningsregisteret i løpet av de åtte årene. Vi vet ikke hvor mange av de 91 som allerede i 2007 var registrert med grunnskoleutdanning, som har fullført grunnskoleopplæringen i Norge. I 2009-kohorten var det 535 deltakere, 17 prosent, som fikk grunnskole som del av sitt introduksjonsprogram (tabell 8.9). Av disse var det kun 135 som var registrert med mindre enn ungdomsskoleutdanning i 2008, slik det framgår av tabell 8.10. 67 hadde høyere utdanning enn ungdomsskole. I 2015 hadde antallet som var registrert med mindre enn grunnskoleutdanning, sunket til 34, og antallet med mer enn ungdomsskoleutdanning hadde økt til 134. I 2011-kohorten fikk 347 deltakere – 12 prosent – grunnskole som del av sitt program. Av disse var 66 registrert med mindre enn ungdomsskoleutdanning i 2010. Fire år senere, i 2015, hadde antallet som mangler grunnskoleutdanning, sunket til 19 personer.

Tabell 8.7 Registrert utdanningsnivå i 2007 hos deltakere i 2007-kohorten som fikk grunnskole som del av program.

	Antall	Prosent	Kumulert prosent
Ingen utdanning	5	3,4	3,4
Barneskole utdanning	36	24,2	27,5
Ungdomsskole utdanning	91	61,1	88,6
Videregående grunnutdanning	3	2,0	90,6
Videregående, avsluttende utdanning	11	7,4	98,0
Universitets- og høskoleutdanning, lavere nivå	3	2,0	100,0
Total	149	100,0	
Ikke i utdanningsregisteret	4		
Total	153		

Tabell 8.8 Registrert utdanningsnivå i 2015 hos deltakere i 2007-kohorten som fikk grunnskole som del av program.

	Antall	Prosent	Kumulert prosent
Ingen utdanning	4	2,8	2,8
Barneskole utdanning	4	2,8	5,5
Ungdomsskole utdanning	91	62,8	68,3
Videregående, avsluttende utdanning	40	27,6	95,9
Universitets- og høskoleutdanning, lavere nivå	6	4,1	100,0
Total	145	100,0	
Ikke i utdanningsregisteret	8		
Total	153		

Tabell 8.9 Registrert utdanningsnivå i 2008 hos deltakere i 2009-kohorten som fikk grunnskole som del av program.

	Antall	Prosent	Kumulert prosent
Ingen utdanning	30	5,8	5,8
Barneskole utdanning	105	20,2	26,0
Ungdomsskole utdanning	317	61,1	87,1
Videregående grunnutdanning	7	1,3	88,4
Videregående, avsluttende utdanning	32	6,2	94,6
Påbygging til videregående utdanning	2	0,4	95,0
Universitets- og høskoleutdanning, lavere nivå	22	4,2	99,2
Universitets- og høskoleutdanning, høyere nivå	3	0,6	99,8
Forskerutdanning	1	0,2	100,0
Total	519	100,0	
Ikke i utdanningsregisteret	16		
Total	535		

Tabell 8.10 Registrert utdanningsnivå i 2015 hos deltakere i 2009-kohorten som fikk grunnskole som del av program.

	Antall	Prosent	Kumulert prosent
Ingen utdanning	9	1,7	1,8
Barneskole utdanning	25	4,7	6,6
Ungdomsskole utdanning	344	64,3	73,8
Videregående, avsluttende utdanning	96	17,9	92,6
Påbygging til videregående utdanning	2	0,4	93,0
Universitets- og høskoleutdanning, lavere nivå	32	6,0	99,2
Universitets- og høskoleutdanning, høyere nivå	3	0,6	99,8
Forskerutdanning	1	0,2	100,0
Total	512	95,7	
Ikke i utdanningsregisteret	23	4,3	
Total	535	100,0	

Selv om disse tallene ikke gir fullgod informasjon om hvor stor andel av deltakerne i grunnskoleutdanning som fullfører opplæringen, viser de i det minste at flertallet av de deltakerne som ikke er registrert med grunnskole fra hjemlandet, men får slik opplæring som del av program, består grunnskoleeksamen i løpet av relativt kort tid – 2011-kohorten har kun hatt tre år på seg. I seg selv vil manglende utdanningserfaring kunne gi svakere forutsetninger for å fullføre grunnskolen. På den andre siden kan det tenkes at mange av dem som mangler grunnskole fra hjemlandet, er såpass unge at dette kompenserer for manglende utdanningserfaring.

Tabell 8.11 Utdanningsnivå hos deltakere i introduksjonsprogram ved oppstart i program og i 2014, etter oppstartsår i program.

	2007- kohorten		2009- kohorten		2011- kohorten	
	2007	2014	2009	2014	2011	2014
Ingen utdanning	5,2	4,4	7,5	5,8	10,4	9,2
Barneskoleutdanning	18,1	11,3	18,3	12,9	15,7	11,5
Ungdomsskoleutdanning	47,9	52,6	45,2	49,6	38,8	43,9
Videregående grunnutdanning	3,5	2,4	1,6	0,6	1,5	1,3
Videregående, avsluttende utdanning	6,0	9,1	7,1	9,9	15,1	15,6
Påbygging til videregående utdanning	1,5	1,7	1,4	1,5	0,5	0,6
Universitets- og høyskoleutdanning, lavere nivå	12,7	13,3	14,4	14,8	13,5	13,4
Universitets- og høyskoleutdanning, høyere nivå	4,7	4,9	4,3	4,7	3,9	4,2
Forskerutdanning	0,3	0,4	0,2	0,2	0,4	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabell 8.12 Deltakere som startet i introduksjonsprogram i årene 2007, 2009 eller 2011 fordelt på utdanningsaktivitet 2015.

	Spor 1	Spor 2	Spor 3	Ukjent	Ikke registrert	Total
					i norsk- opplæring	
Ingen utdanning	86,4	79,0	75,8	84,1	84,9	81,5
Ungdomsskole utdanning	1,5	0,8	0,3	1,2	0,4	0,9
Videregående grunnutdanning	6,7	6,8	2,8	4,1	3,8	6,1
Videregående, avsluttende utdanning	4,0	8,4	6,8	7,1	4,2	6,6
Påbygging til videregående utdanning	0,1	0,3	0,3	0,0	1,0	0,3
Universitets- og høyskole- utdanning, lavere nivå	1,2	3,9	10,4	2,4	4,5	3,7
Universitets- og høyskole- utdanning, høyere nivå	0,1	0,6	3,3	1,2	1,1	0,8
Forskerutdanning	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1
N	3027	5464	866	170	925	10452

Gjennomstrømningen i grunnskoleopplæringen gjenspeiles også i endringer i det samlede utdanningsnivået i de tre kohortene fram til 2014 (tabell 8.11). I alle tre kohorter går andelen med mindre enn grunnskoleutdanning ned, mens andelen med ungdomsskoleutdanning går opp. I de to første kohortene er det også en økning i andelen som har tatt videregående utdanning innen 2014. Det er imidlertid lite endring i andelen som har tatt høyere utdanning. Det betyr ikke nødvendigvis at det

ikke er gjennomført eksamener i høyere utdanning. Dersom disse eksamenene er tatt av personer som hadde tilsvarende utdanning fra hjemlandet, og denne utdanningen er registrert i norsk utdanningsstatistikk, vil vi ikke kunne lese de nye eksamenene ut av denne statistikken.

I 2015 var det 18,5 prosent av vårt utvalg som var registrert i en eller annen form for utdanning, se tabell 8.12. De aller fleste av disse var i gang med videregående opplæring.

8.5 Økonomisk selvstendighet under og etter program

Et av formålene med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for økonomisk selvstendighet. For å måle i hvilken grad dette oppnås, har vi undersøkt i hvilken grad de tidligere deltakerne i introduksjonsprogrammet er økonomisk avhengige av ytelser fra det offentlige. Vi viser først fordelingen av deltakere etter hvor stor andel av samlet inntekt som kommer i form av offentlige overføringer. Deretter viser vi andelen «velferdsstatsavhengige» – her definert som de som har mer enn halvparten av den samlede inntekten gjennom overføringer.⁴⁷ Dette har vi så kombinert med deltakernes status på arbeidsmarkedet, for å undersøke i hvilken grad heltids- og deltidsarbeid medfører økonomisk selvstendighet.

Det er betydelig spredning i den økonomiske situasjonen til de tidligere deltakerne i introduksjonsprogrammet. I 2014 hadde 44 prosent av dem som startet i 2007, mindre enn 20 prosent av sin samlede inntekt fra overføringer fra det offentlige. Samtidig var det 37 prosent i 2007-kohorten som hadde mer enn 80 prosent av inntekten sin gjennom overføringer. Andelen som i stor grad klarte seg uten offentlige overføringer, var ikke overraskende lavest i 2011-kohorten, som i 2014 hadde relativt kort botid i Norge. Andelen som har stor andel av sin inntekt gjennom overføringer, er også høyere hos kvinner enn hos menn (se tabell 8.13).

⁴⁷ Vi anvender her individdata, ikke husholdsdata. Det innebærer at vi ikke nødvendigvis vil fange opp velferdsstatsavhengighet hos familiemedlemmer som har egen inntekt, men som ikke er den som får sosialhjelpen utbetalt. Samtidig vil den som får sosialhjelpen utbetalt, her defineres som velferdsstatsavhengig dersom husholdet samlet har behov for mye sosialhjelp relativt til vedkommendes inntekt.

Tabell 8.13 Fordeling av de tre kohortene deltakere i introduksjonsordningen etter andel av inntekt i 2014 som var overføringer.

		2007	2009	2011
Menn	<20%	53,5%	53,7%	30,6%
	20-50%	9,8%	13,2%	20,5%
	50-80%	6,6%	7,5%	13,7%
	80-100%	29,5%	25,1%	35,1%
	Ingen registrert inntekt	0,7%	0,5%	0,1%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
Kvinner	<20%	33,8%	26,3%	11,8%
	20-50%	14,2%	11,7%	12,0%
	50-80%	7,3%	9,9%	12,3%
	80-100%	43,7%	50,8%	63,5%
	Ingen registrert inntekt	0,9%	1,3%	0,4%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%
Total	<20%	43,5%	40,6%	22,0%
	20-50%	12,0%	12,5%	16,6%
	50-80%	7,0%	8,7%	13,0%
	80-100%	36,7%	37,4%	48,2%
	Ingen registrert inntekt	0,8%	0,9%	0,2%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

Når vi bruker målet «velferdsstatsavhengige», finner vi, ikke overraskende, at andelen varierer etter deltakernes botid. Blant dem som startet i 2007, var andelen velferdsavhengige sju år senere 44 prosent totalt, 36 prosent blant menn og 51 prosent blant kvinner (tabell 8.14). Blant deltakere som startet i program i 2009, fikk totalt 46 prosent minst 50 prosent av inntekten sin fra offentlige ytelser i 2014. Og til sist, blant de deltakerne som har hatt kortest tid på seg – 2011-kohorten – var 61 prosent av deltakerne velferdsstatsavhengige i 2014 – 76 prosent av kvinnene og 49 prosent av mennene. Selv om vi ser at andelen som har mer enn halvparten av inntekten sin fra offentlige ytelser, reduseres med økt botid i Norge, er det verdt å notere at avhengigheten av offentlige ytelser er betydelig også i gruppa av tidligere deltakere med lang botid.

Tabell 8.14 Andel velferdsstatsavhengige i 2014 (mer enn 50 prosent av samlet inntekt kommer fra overføringer), etter oppstartsår i program og kjønn.

	Mann	Kvinne	Totalt
2007	36 %	51 %	44 %
2009	33 %	61 %	46 %
2011	49 %	76 %	61 %

Den betydelige andelen av tidligere deltakere i introduksjonsordningen som har mer enn halvparten av inntekten fra overføringer, gjør det interessant å studere nærmere hva slags tilknytninger de har til arbeidsmarkedet. Er de velferdsstatsavhengige i hovedsak utenfor arbeidsmarkedet, eller finnes det også velferdsstatsavhengige i arbeid? Tabell 8.15 viser deltakerne i de tre kohortene fordelt på statuser i arbeidsmarkedet og som mottakere av overføringer. Vi ser at de aller fleste som er i heltidsarbeid, ikke er velferdsstatsavhengige, men at rundt 1,5 prosent av deltakerne faktisk er i full jobb og samtidig får mer enn halvparten av inntekten sin fra offentlige overføringer. Blant de deltidsarbeidende er det langt flere som er velferdsstatsavhengige. I 2011-kohorten var det 17 prosent av deltakerne som var i deltidsarbeid uten å være velferdsstatsavhengige, og 7 prosent som var i deltidsarbeid og samtidig var velferdsstatsavhengige. Blant de selvstendig næringsdrivende i 2011-kohorten er det en stor andel som er velferdsstatsavhengige, men andelen synker i de litt «eldre» kohortene.

En betydelig andel av de velferdsstatsavhengige har sosialhjelp som sin viktigste inntektskilde. I likhet med andelen velferdsstatsavhengige går også sosialhjelpsbruken ned over tid: Mens 56 prosent i 2011-kohorten mottok sosialhjelp i 2014, var andelen 31 prosent i 2007-kohorten, jmfør tabell 8.16. Vi har også sett på bruken av sosialhjelp under introduksjonsprogrammet. Da introduksjonsprogrammet ble innført, ble det argumentert for at det var et selvstendig poeng at det skulle innføres en inntekts-sikring som var et alternativ til sosialhjelp, og at reglene for utbetaling av og trekk i støtte skulle likne mest mulig på reglene i arbeidslivet. Når vi ser på deltakere som er registrert med tolv måneders deltakelse i henholdsvis 2008, 2010 og 2012, finner vi imidlertid at nærmere halvparten av disse fikk (supplerende) sosialhjelp. Det må sies å være en sterk indikator på at nivået på stønaden ofte ikke er tilstrekkelig til at deltakerne klarer seg uten supplerende stønad. Det har også skjedd betydelige endringer i andelen sosialhjelpsbrukere i de ulike kommunene fra 2008 til 2010, og igjen til 2012. Spesielt har andel sosialhjelpsmottakere i Trondheim, Bergen og Stavanger gått kraftig ned fra 2008 til 2010, mens andelen sosialhjelpsmottakere i små kommuner har gått opp (tabell 8.17). I 2012 var sosialhjelpsbruken blant deltakerne i Trondheim, Bergen og Stavanger nesten tilbake på samme nivå som i 2008. Det er med andre ord nok så stor variasjon fra år til år i hvor stor andel av deltakerne som er sosialhjelpsmottakere. Dette kan ha sammenheng med endringer i hvilke grupper som bosettes hvor – og hvor store familier det er snakk om. Store familier vil lettere falle under sosialhjelpsnormen når inntekten kommer fra én eller to deltakere i introduksjonsprogrammet.

Tabell 8.15 Status på arbeidsmarkedet og velferdsstatsavhengighet i 2014, etter oppstartsår i program (velferdsstatsavhengig = overføringer utgjør mer enn 50 prosent av samlet inntekt).

	2007	2009	2011
Heltids arbeid, ikke velferdsstatsavhengig	28,7%	25,4%	14,5%
Heltidsarbeid, velferdsstatsavhengig	1,6%	1,4%	1,6%
Deltidsarbeid, ikke velferdsstatsavhengig	15,9%	18,2%	16,8%
Deltidsarbeid, velferdsstatsavhengig	2,9%	4,1%	7,3%
Selvstendig næringsdrivende	4,2%	3,7%	3,1%
Selvstendig næringsdrivende, velferdsstatsavhengig	1,8%	2,1%	3,0%
Utdanning	3,6%	5,6%	10,6%
AAP	6,0%	3,5%	1,6%
Ordinære tiltak	1,8%	2,4%	3,3%
Nedsatt arbeidsevne på tiltak	3,6%	3,6%	2,3%
Øvrige mottaksstatuser, velferdsstatsavhengig	18,7%	19,3%	25,6%
Øvrige Mottaksstatuser, ikke velferdsstatsavhengig	3,3%	2,6%	1,9%
Ukjent status	7,9%	8,0%	8,4%
	100,0%	100,0%	100,0%

Tabell 8.16 Andel som fikk sosialhjelp, etter hvilket år de mottok sosialhjelpen, og oppstartsår i program. Personer som startet i introduksjonsprogrammet i 2007, 2009 eller 2011.

	Mottok sosialhjelp i							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2007	61 %	45 %	43 %	45 %	39 %	34 %	33 %	31 %
2009			57 %	46 %	47 %	49 %	41 %	37 %
2011					62 %	48 %	54 %	56 %

Tabell 8.17 Andel sosialhjelpsmottakere i 2008, blant deltakere som var registrert i introduksjonsprogrammet hele 2008 (12 md.), etter kommunestørrelse.

	Prosent	N
Små kommuner	32 %	109
Mellomstore kommuner	49 %	544
Store kommuner utenom de fire største byene	50 %	575
Bergen, Trondheim og Stavanger	44 %	190
Oslo kommune	33 %	138
Total	46 %	1556

Tabell 8.18 Andel sosialhjelpsmottakere i 2010, blant deltakere som var registrert i introduksjonsprogrammet hele 2010 (12 md.).

	Prosent	N
Små kommuner	42 %	354
Mellomstore kommuner	45 %	1002
Store kommuner utenom de fire største byene	50 %	1058
Bergen, Trondheim og Stavanger	25 %	319
Oslo kommune	31 %	204
Total	43 %	2937

Tabell 8.19 Andel sosialhjelpsmottakere i 2012, blant deltakere som var registrert i introduksjonsprogrammet hele 2012 (12 md.).

	Prosent	N
Små kommuner	44 %	353
Mellomstore kommuner	49 %	956
Store kommuner utenom de fire største byene	49 %	971
Bergen, Trondheim og Stavanger	38 %	318
Oslo kommune	38 %	208
Total	47 %	2806

8.6 Innelåsingeffekter?

Det kan undergrave intensjonen om at introduksjonsstønadene skulle utgjøre et alternativ til sosialhjelp, når en stor andel deltakere får supplerende sosialhjelp. På den andre siden kan det være et problem dersom nivået på stønaden er så høyt at dette svekker insentivene til å gå over i arbeid eller utdanning. Som vi har diskutert tidligere i rapporten, er det en relativt utbredt vurdering blant lederne av introduksjonsprogrammet at en del av deltakerne er i stand til å gjennomføre nødvendig opplæring på kortere tid enn to år (se kapittel 3). En rekke studier av arbeidsmarkedstiltak konkluderer med at slike tiltak har en kombinasjon av effekter: På den ene siden øker de overgang til arbeid ved slutten av programmet. På den andre siden reduserer de overgangen til arbeid i løpet av programmet. Den siste effekten kalles gjerne for innelåsingeffekten. For å beregne innelåsingeffekter nøyaktig kreves det tilgang til en kontrollgruppe som ikke deltar i tiltaket. Det har vi som kjent ikke. Men vi *har* undersøkt hvor mange som slutter i programmet før fullgått løp, og hvilke statuser disse går over i. Vi har også undersøkt hvilke statuser de som har fullført 24 måneder i program, går over i. Dersom svært mange står full tid i programmet og det samtidig er et hopp i overgang til arbeid etter fullført løp, kan dette indikere at det er innelåsingeffekter: altså at noen av dem som

står tiden ut, kunne ha funnet arbeid tidligere. Det er også relevant i denne sammenheng om deltakere går over i arbeid før de slutter i programmet. Det siste kan indikere mindre problemer med innelåsingseffekter. I introduksjonsprogrammet er det mulighet både til å ha ordinært arbeid som del av program – med trekk i stønad – og til å ha ordinært arbeid i tillegg til program, uten av det da trekkes i introduksjonsstønad.

Vi finner at en stor andel av deltakerne i introduksjonsordningen deltar (nesten) to år i program, eller mer. Samlet sett er det bare 18 prosent av deltakerne som slutter før det er gått ett og et halvt år (tabell 8.23). Dette kan i seg selv tyde på innelåsingseffekter – eller det kan tyde på at flertallet av deltakerne har behov for to år i program. Vi finner ikke noe «hopp» i andelen som går over i arbeid, mellom dem som slutter etter 1,5–2 år i program, og dem som slutter etter 2–2,5 år i program, se tabell 8.24. Det er derimot et hopp opp i andelen som går over i status som arbeidssøker, for dem som har deltatt i mer enn to år, noe som kan tyde på at disse ikke var klare for arbeidsmarkedet på et tidligere tidspunkt. Tilknytningen til arbeid over tid ser ut til å være sterkest hos deltakere som har deltatt i fra 1,5 til 2,5 år, se tabell 8.26. Dette kan imidlertid være resultat av en kombinasjon av seleksjons- og kvalifiseringsprosesser, noen slutter fordi de går over i arbeid, andre fordi de har helseproblemer, mens de som blir igjen forhåpentligvis blir mer kvalifiserte. Analyser som skiller mellom deltakere i ulike spor i norskopplæringen, viser at på spor 3 er det faktisk en nedgang i andelen som går over i arbeid blant dem som har mer enn to år i program (tabell 8.25). Dette har sannsynligvis sammenheng med at de som er lenge i program, i gjennomsnitt har et vanskeligere utgangspunkt for overgang til arbeid. Det er også mellom 21 og 31 prosent av deltakerne i hver av kohortene som har hatt ordinært arbeid samtidig som de har vært heltids programdeltakere, jamfør tabellene 8.20 til 8.22.

Ut fra disse funnene og tidligere forskning er det rimelig å anta at innelåsingseffekter i noen grad gjør seg gjeldende i introduksjonsordningen, men at dette ikke er noe omfattende problem.

Tabell 8.20 Andel som hadde ordinært arbeid i 2008, blant deltakere som var registrert i introduksjonsprogrammet hele 2008 (12 md.).

	Prosent	N
Små kommuner	25 %	109
Mellomstore kommuner	35 %	544
Store kommuner utenom de fire største byene	32 %	575
Bergen, Trondheim og Stavanger	27 %	190
Oslo kommune	20 %	138
Total	31 %	1556

Tabell 8.21 Andel som hadde ordinært arbeid i 2010, blant deltakere som var registrert i introduksjonsprogrammet hele 2010 (12 md.).

	Prosent	N
Små kommuner	29 %	354
Mellomstore kommuner	27 %	1002
Store kommuner utenom de fire største byene	23 %	1058
Bergen, Trondheim og Stavanger	31 %	321
Oslo kommune	27 %	204
Total	26 %	2939

Tabell 8.22 Andel som hadde ordinært arbeid i 2012, blant deltakere som var registrert i introduksjonsprogrammet hele 2012 (12 md.).

	Prosent	N
Små kommuner	23 %	355
Mellomstore kommuner	20 %	956
Store kommuner utenom de fire største byene	19 %	971
Bergen, Trondheim og Stavanger	26 %	318
Oslo kommune	27 %	208
Total	21 %	2808

Tabell 8.23 Fordeling av deltakere i introduksjonsprogram etter hvor lenge de deltok i program (antall måneder de har fått utbetalt introduksjonsstønad).

	Spor 1	Spor 2	Spor 3	Ukjent	Ikke registrert i norskopplæring	Total
0-6 mnd	2,0%	2,1%	3,3%	2,9%	4,9%	2,4%
7-12 mnd	3,5%	5,0%	8,0%	12,9%	11,5%	5,5%
1 til 1,5 år	9,3%	9,6%	13,3%	14,7%	13,8%	10,3%
1,5 til 2år	28,4%	35,6%	38,3%	35,9%	31,5%	33,4%
2 til 2,5 år	32,8%	35,3%	29,6%	27,1%	26,4%	33,2%
2,5 til 3 år	18,1%	10,0%	6,2%	4,7%	9,0%	11,9%
Mer enn tre år	5,9%	2,4%	1,3%	1,8%	3,0%	3,3%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabell 8.24 Fordeling av deltakere i introduksjonsprogram etter hvilke statuser de ble registrert over i i NIR ved avslutning i program, og tid i program.

	0-6 mnd	7-12 mnd	1 til 1,5 år	1,5 til 2 år	2 til 2,5 år	2,5 til 3 år	Mer enn 3 år	Total
Arbeid	15,1%	18,7%	18,9%	22,3%	20,6%	16,0%	13,7%	20,0%
Utdanning	20,6%	29,0%	28,8%	22,2%	21,0%	20,8%	16,3%	22,5%
Arbeidssøker	2,4%	4,1%	7,7%	18,5%	25,8%	27,6%	32,6%	20,2%
Ikke arbeids- søkende, helse annet	27,4%	24,2%	23,5%	17,9%	17,0%	18,0%	16,0%	18,7%
Ikke registrert	34,5%	24,0%	21,1%	19,1%	15,7%	17,6%	21,4%	18,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabell 8.25 Andel som har overgang til arbeid som registrert sluttårsak i NIR, etter hvor lenge de deltok i program, og sporinndeling.

	Spor 1	Spor 2	Spor 3	Ikke registrert i norskopplæring	Totalt	N
0-6 mnd	10 %	13 %	34 %	16 %	15 %	252
7-12 mnd	13 %	21 %	32 %	10 %	19 %	579
1 til 1,5 år	15 %	18 %	26 %	24 %	19 %	1073
1,5 til 2år	19 %	24 %	30 %	14 %	22 %	3490
2 til 2,5 år	16 %	23 %	25 %	17 %	21 %	3467
2,5 til 3 år	15 %	17 %	20 %	11 %	16 %	1241
Mer enn 3 år	11 %	18 %			14 %	350
	16 %	22 %	28 %		20 %	10452

Tabell 8.26 Andel som var i arbeid i 2015, etter oppstartsår i program og antall måneder de har fått utbetalt introduksjonsstønad.

Startdato in NIR		Prosent	N
2007	0-6 mnd	40 %	48
	7-12 mnd	53 %	149
	1 til 1,5 år	52 %	221
	1,5 til 2år	55 %	691
	2 til 2,5 år	56 %	655
	2,5 til 3 år	51 %	289
	Mer enn tre år	48 %	101
	Total	54 %	2154
2009	0-6 mnd	54 %	79
	7-12 mnd	48 %	162
	1 til 1,5 år	57 %	331
	1,5 til 2år	58 %	1160
	2 til 2,5 år	56 %	1183
	2,5 til 3 år	53 %	530
	Mer enn tre år	40 %	213
	Total	55 %	3658
2011	0-6 mnd	49 %	84
	7-12 mnd	45 %	199
	1 til 1,5 år	40 %	423
	1,5 til 2år	54 %	1300
	2 til 2,5 år	52 %	1350
	2,5 til 3 år	43 %	321
	Mer enn tre år	-	5
	Total	50 %	3682
Total	0-6 mnd	49 %	211
	7-12 mnd	48 %	510
	1 til 1,5 år	49 %	975
	1,5 til 2år	56 %	3151
	2 til 2,5 år	54 %	3188
	2,5 til 3 år	49 %	1140
	Mer enn tre år	43 %	319
	Total	53 %	9494

8.7 Avslutning

I dette kapitlet har vi sett at overgangen til arbeid og utdanning samlet sett nådde et toppunkt på 68 prosent fem år etter oppstart i program, for menn som startet i programmet i 2007. For kvinnene var samlet overgang til arbeid eller utdanning fem år etter oppstart på 52 prosent. For kvinnene var imidlertid ikke dette et toppunkt, overgangen til arbeid fortsatte å stige, om enn svært sakte, de påfølgende årene vi har data for. Andelen som har heltidsarbeid, er imidlertid vesentlig lavere. 38 prosent av mennene hadde heltidsarbeid fem år etter oppstart, stigende til 40 prosent seks og sju år etter. Andelen i heltidsarbeid flater altså ut, men starter ikke å synke i den perioden vi har data for. Andelen kvinner i heltidsarbeid var 17 prosent fem år etter oppstart i program, økende til 18 og 21 prosent seks og sju år etter oppstart.

Både blant kvinner og menn er det en nokså stor andel som arbeider deltid. Samtidig er det over tid en økende andel av de deltidsarbeidende som etter den definisjonen som her er anvendt, ikke er velferdsstatsavhengige. Dette kan tyde på at det er snakk om lang deltid, eventuelt flere deltidsjobber samtidig.

Fire år etter oppstart i program er 22 prosent av deltakerne i de tre kohortene samlet i en eller annen form for utdanning. Mesteparten av utdanningsaktiviteten de tidligere deltakerne bedriver, er videregående utdanning, enten grunnutdanning eller avsluttende. Når vi ser på utdanningsaktiviteten etter spor, ser vi at den ikke overraskende er høyere blant spor 3-deltakerne, og at det blant spor 3-deltakerne også er like mange som tar høyere utdanning som tar videregående opplæring.

Overgang til arbeid eller utdanning er det som i størst grad måles og rapporteres løpende om resultatene fra introduksjonsprogrammet. Samtidig er det en helt sentral målsetting at flest mulig skal bli økonomisk selvforsørget. Blant de deltakerne som startet i introduksjonsprogrammet henholdsvis i 2007, 2009 og i 2011, er imidlertid en betydelig andel avhengige av offentlige ytelser i 2014. Andelen velferdsstatsavhengige i 2014 er likevel langt høyere i 2011-kohorten (61 prosent) enn i de to andre kohortene (46 og 44 prosent).

I dette kapitlet har vi også sett på mulige innelåsingeffekter i programmet. Vi konkluderer at det er sannsynlig at det i noen grad er innelåsingeffekter i denne type program, men at dette antakelig ikke er noe omfattende problem. Det er snarere mye som tyder på at mange av deltakerne ikke er kvalifisert for arbeid etter to (eller tre) år i programmet. Som vi har sett, er det også mange av dem som går over i arbeid, som ikke har heltidsarbeid. Samtidig er det en betydelig andel som er i ordinært arbeid samtidig som de deltar i programmet. Vår vurdering er at disse funnene samlet gir grunnlag for å konkludere at innelåsingeffekter ikke er blant de alvorligste problemene knyttet til introduksjonsprogrammet.

Multivariate analyser av betydningen av individkjennetegn viser at alder, kjønn og familiesituasjon har svært stor betydning for overgangen til arbeid. Landbakgrunn

samvarierer også med overgang til arbeid selv etter kontroll for alder, kjønn, spor, norskprøve og utdanning, noe som indikerer at det er noen viktige individkjenntegn som de tilgjengelige variablene ikke måler, og at disse samvarierer med landbakgrunn. Kvalitative intervjuer med ansatte i voksenopplæringen gir grunn til å mistenke at sporinndelingen og registerdata over utdanning ikke skiller godt nok mellom ulike nivåer av lav utdanning. For eksempel er det flere som ikke har lese- og skriveferdigheter på noe språk, blant de somaliske deltakerne. Alfabetisering ble ikke registrert separat i NIR før etter at våre deltakere var ferdig sporinndelt (med noen få unntak). Vi har heller ikke helseopplysninger.

Vi ser at utdanning målt gjennom sporinndeling har betydning for overgang til arbeid, men kanskje i mindre grad enn man skulle tro ut fra de bivariate analysene. Beståtte norskprøver har imidlertid stor betydning, og sporinndeling virker i noen grad via norskprøvene, siden det er langt flere på spor 2 og 3 som består norskprøver. Utdanningsnivå i 2014 har liten betydning når vi samtidig kontrollerer for spor og norskprøver, med unntak av utdanning på videregående nivå.

Av disse individkjenntegnene er det mye som er utenfor politikkenes mulighetsrom å påvirke. To forhold som lar seg påvirke, er imidlertid andel som får utdanning på videregående nivå, og andelen som får mindreårige barn til Norge. Det er dessuten rom for å påvirke andelen som består ulike norskprøver, noe vi skal se nærmere på i neste kapittel.

9 Gjennomføring, arbeidsmetoder og resultater av opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Lov om introduksjonsordning for nyankomne gir rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap til alle innvandrere fra land utenfor EU/EØS som har fått opphold og er i aldersspennet mellom 16 og 67 år. Ytterligere omfatter loven en gruppe som har plikt, men ikke rett til opplæring. Dette er arbeidsinnvandrere mellom 16 og 67 år fra land utenfor EØS-/EFTA-regelverket og potensielle familiemedlemmer som er gjenforent med personer i denne gruppa.

I dette kapittelet vil vi analysere gjennomstrømningen i norskopplæringen for disse gruppene, med vekt på hvor mange som består norskprøver, og hvor mange som gjennomfører de pliktfestede 300 eller 600 timene (i dette utvalget er det svært få som er registrert med 600 timer obligatorisk opplæring, fordi deltakerne i utvalget er fra før timeutvidelsen til 600 timer). Vi skal også undersøke hva som kjennetegner opplæringscentre med høyere andel deltakere som består norskprøver, versus opplæringscentre med lavere andel deltakere som består norskprøver.

9.1 Data og deltakere (analysepopulasjonen)

Utvalget består av alle som startet i norskopplæring med enten rett, plikt eller begge deler etter lov om introduksjonsordning i årene 2007 til 2011. Dette utgjør til sammen 47 884 personer, se tabell 9.1. Den langt største gruppa er deltakere med rett og plikt til opplæring (90 prosent), 9 prosent er deltakere med plikt til opplæring, og en drøy prosent er deltakere med rett til opplæring.

Tabell 9.1 Andel deltakere med ulike rettighetsstatuser.

	Frekvens	Prosent
Personer med plikt til opplæring	4288	9 %
Personer med rett til opplæring, men ikke plikt	673	1,4 %
Personer med rett og plikt	42923	90 %
Totalt	47884	100

Utvalget er hentet fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Dette registeret gir informasjon om deltakelse i opplæring og avlagte norskprøver fram til utgangen av 2016. Registerdataene inneholder også informasjon om alder, kjønn og landbakgrunn, rettighetsgrunnlag og sporinndeling samt hvilken kommune norskopplæringen er gjennomført i. Det siste har gitt oss mulighet til å koble på data fra nettsurveyen vi har gjennomført til ledere av voksenopplæringssettene i kommunene. Vi har koblet på svarene til rektorene i 199 kommuner. Til sammen 37 524 av de 47 884 personene i utvalget har fått sin opplæring i en av disse 199 kommunene, noe som utgjør i underkant av 80 prosent av populasjonen hentet fra registrene.

Analysene i dette kapittelet gjøres på deltakernivå. De fleste deltakerne – 57 prosent – får sin opplæring på et voksenopplæringssett som har flere enn 500 elever i norsk og samfunnskunnskap (tabell 9.2). Det betyr selvsagt ikke at 57 prosent av voksenopplæringssettene har så mange elever. I 2013 hadde omtrent 80 kommuner flere enn 100 deltakere, mens omkring 200 hadde 30 eller færre, og 100 kommuner hadde ti eller færre deltakere (Enes 2014). Imidlertid utgjør deltakere som fikk sin opplæring på et opplæringssett med under 30 deltakere, kun 2 prosent av deltakerne i utvalget vårt.

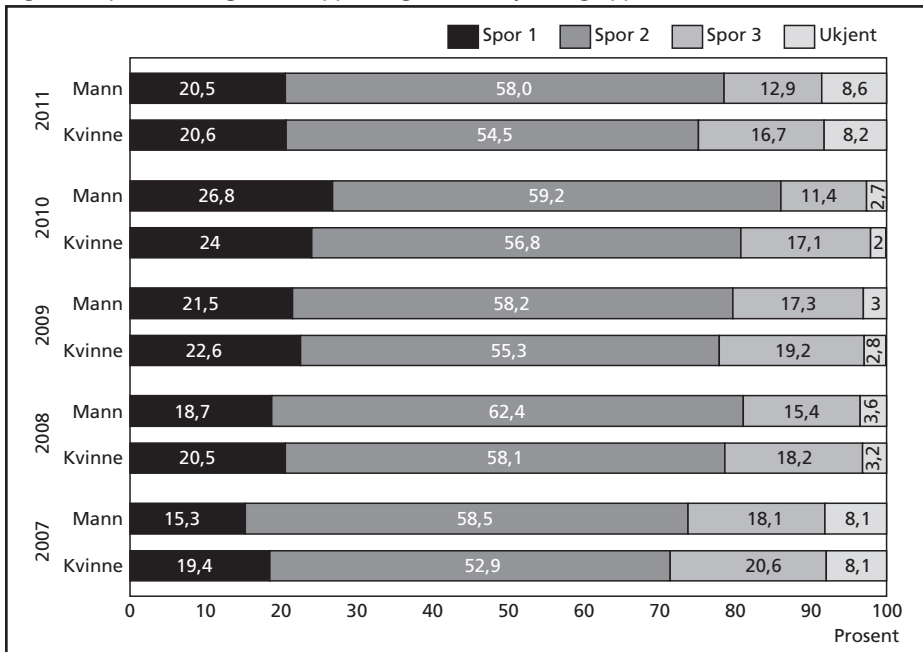
Deltakerne i introduksjonsordningen skiller seg noe fra deltakerne samlet sett, blant annet når det gjelder fordelingen på spor. Det er langt flere av deltakerne i introduksjonsordningen som er spor 1-elever, spesielt blant kvinnene. Det er også langt færre spor 3-deltakere. Dette er det viktig å ta med i betraktningen i sammenlikninger av prøveresultater mellom introdeltakere og andre elever.

Tabell 9.2 Antall deltakere etter opplæringsinstitusjonens størrelse. Kilder: Leder av voksenopplæring 2015 og NIR.

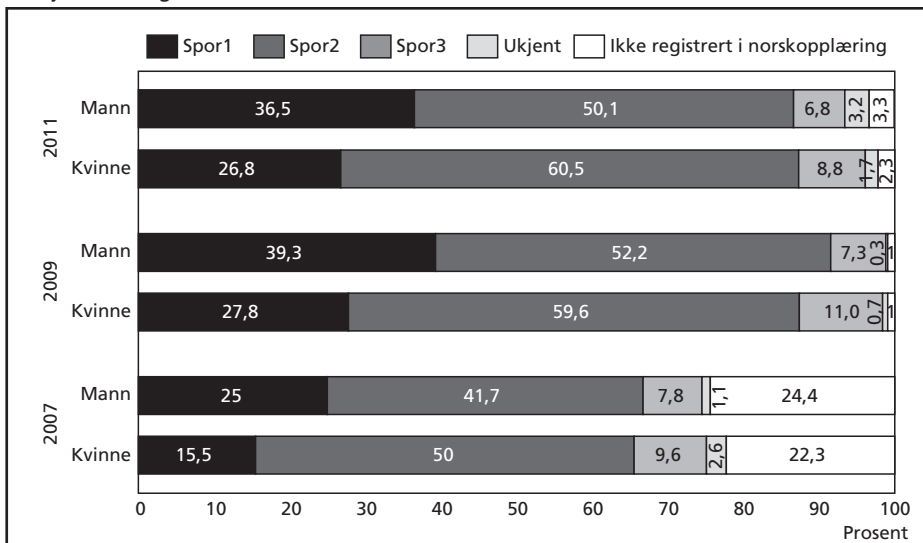
	Frekvens	Prosent
Antall deltakere ved opplæringsinstitusjonen		
Færre enn 30	677	1,4
30-99 deltakere	2839	5,9
100-199 deltakere	4210	8,8
200-499 deltakere	8393	17,5
Over 500 deltakere	21405	44,7
Totalt	37524	78,4
Missing	10360	21,6
Total (inkl. missing)	47884	100

Majoriteten av deltakerne i opplæring i norsk og samfunnskunnskap blir plassert på spor 2, som er for deltakere som har en del skolegang fra før, og dermed kan bruke skriftspråket som redskap for læring. De resterende deltakerne fordeler seg relativt jevnt mellom spor 1 og 3, se figur 9.1. Det er imidlertid, som nevnt ovenfor, flere spor 1-deltakere blant dem som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap som del av introduksjonsprogrammet, jamfør figur 9.2.

Figur 9.1 Sporinndeling i norskopplæringen, etter kjønn og oppstartsår. Alle elever. Kilde: NIR.



Figur 9.2 Sporinndeling i norskopplæringen, etter kjønn og oppstartsår. Kun deltakere i introduksjonsordningen. Kilde: NIR.



Blant introdeltakerne finner vi også større kjønnsforskjeller. Flere kvinner enn menn følger undervisning på spor 1, som er for dem som har lite eller ingen utdanning fra

før. Fordelingen av deltakere mellom de ulike sporene har forholdt seg relativt stabil over de fem årene mellom 2007 og 2011.

9.2 Hvem består hvilke norsksprøver?

I dette avsnittet skal vi gi en beskrivelse av hvor mange som består de ulike norsksprøvene i de ulike oppstarts-kohortene. Vi viser også resultatene for ulike grupper av deltakere, etter individkjennetegnet som samvarierer med å bestå en norsksprøve. Dette gir for det første en oversikt over prøveresultatene, og et grunnlag for den senere analysen av hvordan norskopplæringstilbudet kan påvirke deltakernes resultater.

Hva er det som testes? Gammel og ny prøveordning

I 2005 ble det innført to avsluttende prøver i norsk, Norsksprøve 2 (skriftlig og muntlig) og Norsksprøve 3 (skriftlig og muntlig), og kandidatene fikk vurderingen «bestått»/«ikke bestått». For å bestå den skriftlige delen av prøven måtte alle delprøver være bestått. Bestått Norsksprøve 2 tilsvarte nivå A2 i alle ferdigheter, mens bestått Norsksprøve 3 tilsvarte nivå B1 i henhold til Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (se tekstmaks for beskrivelse av kompetansemålene under de ulike nivåene).

I 2014 ble Norsksprøve 2 og 3 erstattet av en ny norsksprøve (Norsksprøven). Den nye prøven måler skriftlige og muntlige ferdigheter på fire nivåer, A1, A2, B1 og B2. Kandidaten får et prøvebevis der nivået på hver delferdighet fremgår. Vurderingen «bestått»/«ikke bestått» brukes ikke lenger.

Flertallet av deltakerne vi har fulgt i denne evalueringen, har vært omfattet av gammel prøveordning, altså Norsksprøve 2 eller 3. Bestått Norsksprøve 2 muntlig (2M) og skriftlig (2S) tilsvarer nivå A2 på den nye norsksprøven. Bestått Norsksprøve 3 muntlig (3M) og skriftlig (3S) tilsvarer nivå B1.

Siden vi har flest deltakere fra gammel prøveordning, har vi oversatt fra ny ordning til gammel. Formålet med denne oversettingen er først og fremst å kunne bruke også resultatene fra den nye prøveordningen i de kvantitative analysene i dette kapittelet. Vi har kodet (oversatt) muntlig prøve på nivå A2 under den nye ordningen som å tilsvare gammel norsksprøve 2 muntlig, og bestått skriftlig prøve på nivå A2 under den nye ordningen som å tilsvare gammel norsksprøve 2 skriftlig. Bestått muntlig prøve på nivå B1 er kodet som bestått norsksprøve 3 muntlig, og bestått skriftlig prøve på nivå B1 er kodet som bestått norsksprøve 3 skriftlig⁴⁸.

⁴⁸ Vi har sett bort fra delprøvene i lytting.

Kompetansemål i norskopplæring for innvandrere, dagens system

Kompetansemål for nivå A1 (Basisbruker)

På dette nivået kan deltakeren forstå og bruke kjente, dagligdagse uttrykk og svært enkle utsagn om seg selv og nære forhold. Deltakeren kan delta i rutinepregede samtaler på en enkel måte, hvis samtalepartneren snakker langsomt og tydelig og er innstilt på å hjelpe.

Kompetansemål for nivå A2 (Basisbruker)

På dette nivået kan deltakeren forstå svært enkelt dagligspråk og kan uttrykke seg enkelt om emner knyttet til egen person og familie, nære omgivelser og arbeid. Deltakeren kan klare seg i enkle og rutinepregede samtalsituasjoner med direkte utveksling av informasjon om kjente forhold, hvis samtalepartneren snakker langsomt og tydelig og er støttende.

Kompetansemål for nivå B1 (Selvstendig bruker)

På dette nivået kan deltakeren forstå klare og enkle framstillinger relatert til kjente emner fra arbeid, skole, hjem og fritid og kan uttrykke seg enkelt og sammenhengende om kjente emner og emner av personlig interesse. Deltakeren kan delta uforberedt i samtaler i de fleste situasjoner man møter i dagliglivet, når samtalepartneren snakker tydelig.

Kompetansemål for nivå B2 (Selvstendig bruker)

På dette nivået kan deltakeren forstå komplekse framstillinger, også faglige drøftinger innenfor eget fagområde, og uttrykke seg klart og nyansert om et vidt spekter av emner. Deltakeren kan uttrykke synspunkt og argumentere for og imot ulike alternativer og kan delta i samtaler med et så spontant og flytende språk at kommunikasjonen med morsmålsbrukere ikke blir anstrengende for noen av partene.

Kilde: Forskrift om læreplan i Norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Beståtte norskprøver

61 prosent av deltakerne i vårt utvalg har bestått en norskprøve. Av disse har 19 prosent kun bestått norskprøve 2 muntlig (nivå A2). Det er med andre ord 42 prosent av utvalget som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller norskprøve 3 (nivå B1). Det er langt flere som har bestått norskprøven blant rett og plikt-deltakerne enn blant deltakere som har kun rett, og deltakere som har kun plikt til opplæring. Forskjellen er først og fremst knyttet til at det er langt flere av rett og plikt-elevne som er meldt opp til en prøve, se tabell 9.3. Mens 26 prosent av rett-deltakerne og 33 prosent av plikt-deltakerne er meldt opp til prøve, gjelder dette for 65 prosent av deltakere med rett og plikt.

Tabell 9.3 Andel av deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått en norskprøve innen utløpet av 2016, etter rettighet til norskopplæring.

	PNorsk	RNorsk	RPNorsk	Total
Ingen norskprøver bestått	0,1 %	0,7 %	0,8 %	0,8 %
Bestått norskprøver 2M eller S	4,2 %	12,0 %	20,2 %	18,7 %
Bestått norskprøver 2M og S	12,5 %	6,1 %	19,8 %	18,9 %
Bestått norskprøver 3M eller S	5,2 %	3,0 %	11,6 %	10,9 %
Bestått norskprøver 3M og S	11,2 %	3,7 %	12,9 %	12,7 %
Ikke oppmeldt	66,9 %	74,4 %	34,7 %	38,1 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Andelen som har bestått både norskprøve 2 skriftlig og norskprøve 2 muntlig, øker noe fram til oppstartsår 2010, for så å falle litt i 2011 (tabell 9.4). Fallet i 2011 kan ha sammenheng med at noen i dette kullet fortsatt er i norskopplæring, og at andelen i kullet som består en eksamen, dermed fortsatt kan øke noe.

Tabell 9.4 Andel av deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått en norskprøve innen utgangen av 2016, etter oppstartsår i norskopplæring.

	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Ingen norskprøver bestått	0,1 %	0,1 %	0,4 %	1,2 %	1,9 %	0,8 %
Bestått norskprøver 2 M eller S	17,2 %	18,0 %	18,7 %	21,0 %	18,3 %	18,7 %
Bestått norskprøver 2 M og S	15,0 %	18,4 %	18,3 %	21,7 %	20,6 %	18,9 %
Bestått norskprøver 3 M eller S	11,6 %	10,5 %	10,8 %	11,6 %	10,0 %	10,9 %
Bestått norskprøver 3 M og S	13,8 %	13,9 %	13,0 %	11,4 %	11,5 %	12,7 %
Ikke oppmeldt	42,2 %	39,1 %	38,9 %	33,1 %	37,6 %	38,1 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Ikke overraskende er det store forskjeller i andelene som består en norskprøve mellom de ulike sporene i voksenopplæringen (tabell 9.5). Spor 3-deltakerne er naturlig nok overrepresentert blant deltakerne som har bestått norskprøve 3M og 3S, mens det er en større andel av spor 1-deltakerne som kun har bestått norskprøve 2 muntlig eller skriftlig. Blant spor 1-deltakerne er det dessuten en høyere andel som ikke er oppmeldt til norskprøve, enn det som er tilfellet for spor 2- og spor 3-deltakerne.

I tråd med tidligere undersøkelser finner vi store forskjeller mellom de ulike landgruppene, men disse landforskjellene blir langt mindre når vi sammenlikner innenfor hvert av sporene. Spesielt ser høyere utdanning ut til å viske ut mye av forskjellene mellom landgrupper, jfr tabell 9.6.

Tabell 9.5 Andel av deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått en norskprøve innen utgangen av 2016, etter spor.

	Spor 1	Spor 2	Spor 3	Ukjent	Total
Ingen norskprøver bestått	2,3 %	0,4 %	0,1 %	0,7 %	0,8 %
Bestått norskprøver 2M eller S	28,4 %	20,3 %	5,4 %	3,6 %	18,7 %
Bestått norskprøver 2M og S	12,0 %	23,2 %	17,0 %	5,5 %	18,9 %
Bestått norskprøver 3M eller S	5,8 %	12,9 %	12,7 %	2,8 %	10,9 %
Bestått norskprøver 3M og S	3,0 %	11,0 %	32,4 %	4,8 %	12,7 %
Ikke oppmeldt	48,5 %	32,1 %	32,4 %	82,6 %	38,1 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 9.6 Andel av deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter spor og deltakerens opprinnelsesland.

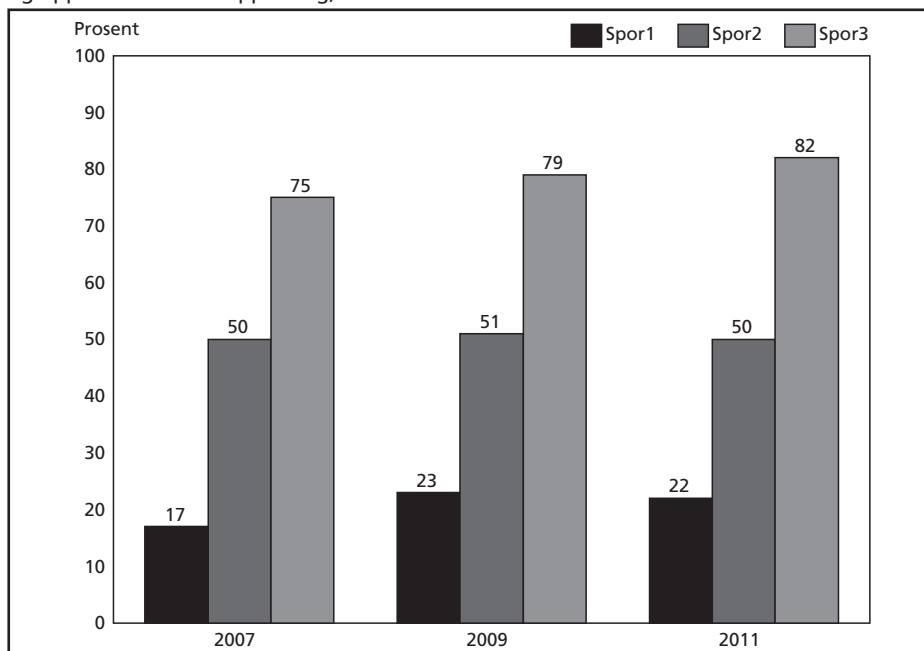
	Spor 1		Spor 2		Spor 3	
	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N
Filippinene	56 %	107	56 %	1555	62 %	577
Bosnia-Hercegovina		24	48 %	229	64 %	44
Ukraina		18	67 %	218	71 %	258
Serbia	35 %	34	46 %	372	65 %	118
Brasil	35 %	80	51 %	573	62 %	185
Russland	33 %	153	56 %	1007	70 %	708
Afghanistan	31 %	1567	56 %	1594	73 %	136
Kina	30 %	101	44 %	610	50 %	329
Sri Lanka	27 %	49	42 %	324	76 %	49
Sudan	26 %	110	56 %	209	62 %	37
India	25 %	32	41 %	360	38 %	399
USA		18	32 %	286	47 %	271
Øvrige land	21 %	1289	49 %	6353	60 %	2917
Kongo	21 %	68	58 %	223	89 %	54
Myanmar	20 %	405	37 %	649	70 %	57
Eritrea	20 %	1338	50 %	3076	80 %	397
Statsløs	18 %	199	42 %	809	64 %	201
Etiopia	18 %	281	55 %	683	79 %	136
Iran	18 %	233	58 %	667	67 %	248
Tyrkia	18 %	91	37 %	671	53 %	93
Vietnam	17 %	87	36 %	387	64 %	67
Somalia	16 %	2057	39 %	1962	71 %	104
Marokko	16 %	38	45 %	226	65 %	63
Palestina	14 %	70	41 %	298	77 %	65
Irak	14 %	825	41 %	1654	63 %	270
Thailand	14 %	843	37 %	2298	58 %	309
Total	21 %	10117	47 %	27293	62 %	8092

Alder ved oppstart i norskopplæring har også svært mye å si for hvorvidt elevene består en eksamen eller ikke, se tabell 9.7. Andelen bestått synker med økende alder. Deltakere under 30 år har den høyeste andelen bestått innenfor samtlige spor. Og mens kvinner på spor 2 og spor 3 har høyere andel bestått enn mennene, finner vi motsatt tendens på spor 1. Samlet er det betydelig flere kvinner enn menn som går opp til en norskprøve, og kvinnene har også bedre resultater enn mennene (som også rapportert i Meld. St. 16 2015-16).

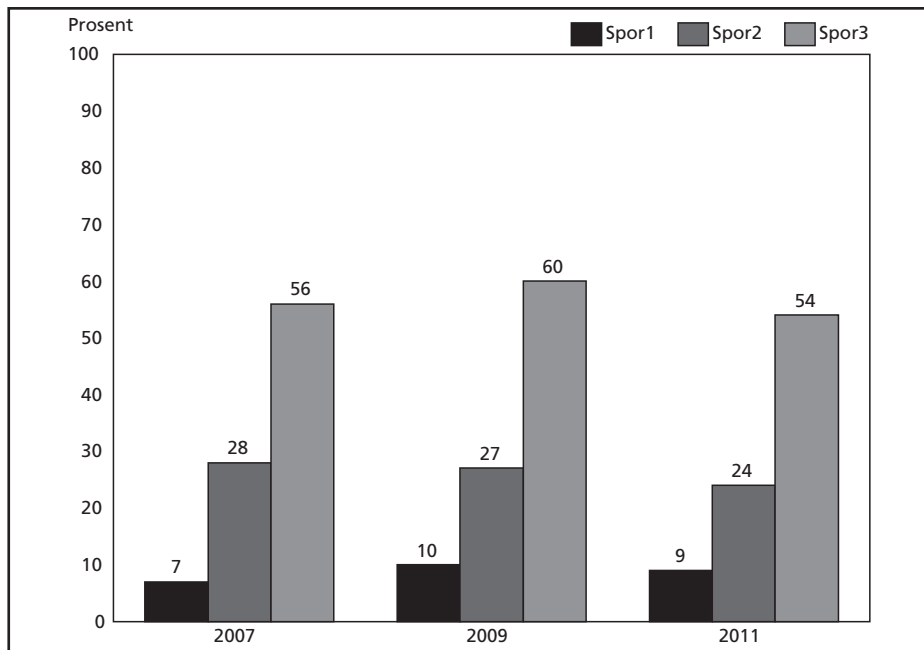
Tabell 9.7 Andel av deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter alder i 2015.

	Spor 1		Spor 2		Spor 3	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
Under 30	29 %	33 %	54 %	47 %	70 %	65 %
30-40	21 %	23 %	53 %	46 %	67 %	55 %
41-50	10 %	14 %	43 %	38 %	67 %	49 %
51-60	5 %	10 %	36 %	28 %	64 %	40 %
60+	2 %	3 %	18 %	15 %	50 %	44 %
Total	18 %	24 %	50 %	43 %	67 %	53 %

Figur 9.3 Andel av deltakere i norskopplæring som har bestått norskprøve 2 skriftlig, etter spor og oppstartsår i norskopplæring, kun introdeltakere.



Figur 9.4 Andel av deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 3 skriftlig og/eller muntlig innen utgangen av 2016, etter spor og oppstartsår i norskopplæring, kun introdeltakere.



Blant deltakerne i introduksjonsordningen er det som vi har sett en noe høyere andel som er plassert på spor1. Dette gjenspeiles også i en noe lavere andel som består norskprøver. Figur 9.3 og 9.4 viser andelene blant deltakerne i introduksjonsprogrammet som har bestått henholdsvis norskprøve 2 skriftlig eller høyere, eller norskprøve 3 skriftlig eller muntlig, etter spor og oppstartsår i norskopplæringen.

En rimelig antakelse er at det å følge norskopplæringen de timene man er tildelt, øker sannsynligheten for å bestå en norskprøve. Hvorvidt man fullfører de 300 (600) timene i norsk eller ikke, ser ut til kun å ha betydning for spor 3-deltakerne (tabell 9.8). Dette kan imidlertid ha sammenheng med at en svært stor andel på spor 1 og 2 gjennomfører de obligatoriske timene (eller får fritak).

Tabell 9.8 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter om plikt-tildelte timer er fullført, og spor.

	Ikke fullført tildelte timer	Fullført tildelte timer	Alle
Spor 1	23 %	21 %	21 %
Spor 2	46 %	48 %	47 %
Spor 3	55 %	67 %	62 %
Ukjent	14 %	12 %	13 %
Total	42 %	43 %	42 %

9.3 Fullført eller fått fritak

En høy andel deltakere fullfører de pliktfestede timene. Blant dem som startet norskopplæringen i 2011, har 82 prosent fullført timene. Andelen er aller høyest blant spor 1-deltakerne, se tabell 9.14. Det kan ha sammenheng med at mange av disse er introduksjonsdeltakere og dermed har mer omfattende oppfølging fra det offentlige enn andre deltakere i norskopplæringen. Vi ser at gjennomføringsgraden er høy i de landgruppene som typisk har en høy andel flyktninger (tabell 9.11). Andelen som fullfører de pliktfestede timene, har holdt seg relativt stabil over tid, med unntak av en liten nedgang i 2011 (tabell 9.9).

En del personer i målgruppa får fritak fra plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved å dokumentere at de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Etter nåværende regler kan dette dokumenteres gjennom en bestått norskprøve på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve, gjennomført opplæring i norsk/samisk etter læreplan for faget i grunnskole- eller videregående opplæring med karakter, gjennomførte studier i norsk eller samisk på universitet-/høgskolenivå tilsvarende 30 studiepoeng eller at deltakeren oppfyller inntakskrav for norsk eller samisk for universitet eller høgskole.⁴⁹ Dette gjelder samlet sett 7 prosent av utvalget. Andelen som får fritak, er klart høyest på spor 3 (sammenlikn tabellene 9.9 og 9.14), og det er store variasjoner mellom landgruppene (tabellene 9.11 og 9.12). For å undersøke måloppnåelsen for 300-timerskravet har vi laget et kombinasjonsmål for enten å ha gjennomført timene eller fått fritak. Samlet har 85 prosent av utvalget enten fullført timene eller fått fritak.

⁴⁹ https://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/timer-prover-og-fritak/#title_3

Tabell 9.9 Andel av deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har fullført de pliktfestede timene, etter spor og oppstartsår i norskopplæring.

	Spor 1	Spor 2	Spor 3	Ukjent	Total
2007	88 %	83 %	61 %	45 %	77 %
2008	89 %	84 %	67 %	60 %	81 %
2009	88 %	81 %	56 %	38 %	76 %
2010	90 %	84 %	66 %	61 %	82 %
2011	85 %	78 %	61 %	48 %	74 %

Det er lite forskjeller mellom kvinner og menn når det gjelder hvor mange som fullfører de obligatoriske timene. På spor 3 har imidlertid kvinner en marginalt høyere fullføringsgrad enn mennene (tabell 9.10).

Tabell 9.10 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har fullført de pliktfestede timene, etter kjønn og spor.

	Spor 1		Spor 2		Spor 3	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
2007	91 %	88 %	87 %	87 %	81 %	74 %
2008	92 %	89 %	90 %	87 %	84 %	82 %
2009	91 %	89 %	88 %	87 %	78 %	72 %
2010	94 %	91 %	89 %	89 %	83 %	78 %
2011	88 %	88 %	86 %	84 %	78 %	74 %
Total	91 %	89 %	88 %	87 %	80 %	75 %

Tabell 9.11 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har fullført de pliktfestede timene, etter landbakgrunn og spor.

	Spor 1		Spor 2		Spor 3	
	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N
Eritrea	94 %	1338	93 %	3076	88 %	397
Sudan	94 %	110	90 %	209	84 %	37
Thailand	92 %	843	90 %	2298	86 %	309
Iran	92 %	233	81 %	667	65 %	248
Myanmar	91 %	405	93 %	649	82 %	57
Somalia	91 %	2057	88 %	1962	84 %	104
Palestina	89 %	70	91 %	298	82 %	65
Total	88 %	10117	82 %	27293	62 %	8092
Irak	88 %	825	87 %	1654	80 %	270
Statsløs	88 %	199	90 %	809	86 %	201
Marokko	87 %	38	82 %	226	67 %	63
Etiopia	87 %	281	90 %	683	79 %	136
Afghanistan	85 %	1567	85 %	1594	71 %	136
Kongo	85 %	68	87 %	223	85 %	54
Vietnam	85 %	87	84 %	387	67 %	67
Øvrige land	85 %	1289	74 %	6353	54 %	2917
Kina	83 %	101	78 %	610	61 %	329
Serbia	79 %	34	72 %	372	52 %	118
Tyrkia	78 %	91	81 %	671	65 %	93
Russland	77 %	153	74 %	1007	59 %	708
Filippinene	76 %	107	75 %	1555	62 %	577
Brasil	74 %	80	68 %	573	52 %	185
India	72 %	32	63 %	360	50 %	399
Sri Lanka	69 %	49	80 %	324	67 %	49
Ukraina		18	65 %	218	61 %	258
USA		18	45 %	286	35 %	271
Bosnia- Hercegovina		24	62 %	229	57 %	44
Total	88 %	10117	82 %	27293	62 %	8092

Andelene som har fullført eller fått fritak, er gjennomgående høyest blant spor 1-deltakerne. Fullføringsgraden har holdt seg relativt stabil over tid, med unntak av en liten nedgang for spor 3-deltakere i 2009.

Tabell 9.12 Prosent deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har fullført eller fått fritak.

	Spor 1		Spor 2		Spor 3	
	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N
Eritrea	95 %	1338	95 %	3076	93 %	397
Sudan	95 %	110	93 %	209	89 %	37
Thailand	93 %	843	92 %	2298	89 %	309
Myanmar	93 %	405	95 %	649	86 %	57
Iran	92 %	233	89 %	667	86 %	248
Somalia	92 %	2057	91 %	1962	88 %	104
Afghanistan	90 %	1567	90 %	1594	82 %	136
Irak	89 %	825	90 %	1654	89 %	270
Palestina	89 %	70	93 %	298	86 %	65
Statsløs	88 %	199	91 %	809	91 %	201
Kina	88 %	101	84 %	610	77 %	329
Øvrige land	88 %	1289	83 %	6353	74 %	2917
Etiopia	88 %	281	93 %	683	93 %	136
India	88 %	32	75 %	360	69 %	399
Vietnam	87 %	87	89 %	387	79 %	67
Marokko	87 %	38	88 %	226	83 %	63
Kongo	87 %	68	91 %	223	91 %	54
Serbia	85 %	34	85 %	372	84 %	118
Filippinene	85 %	107	86 %	1555	79 %	577
Tyrkia	81 %	91	85 %	671	78 %	93
Russland	80 %	153	83 %	1007	79 %	708
Brasil	80 %	80	78 %	573	72 %	185
Sri Lanka	73 %	49	85 %	324	88 %	49
Ukraina		18	78 %	218	78 %	258
USA		18	59 %	286	58 %	271
Bosnia-Hercegovina		24	76 %	229	80 %	44
Total	90 %	10117	87 %	27293	78 %	8092

Tabell 9.13 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har fullført eller fått fritak, etter rettighetsstatus.

Eldste norskrettighet	Prosent	N
Plikt	63 %	4288
Rett	65 %	673
Rett og plikt	88 %	42923
Total	85 %	47884

Tabell 9.14 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har fullført eller fått fritak, etter spor og oppstartsår.

	Spor 1	Spor 2	Spor 3	Ukjent	Alle
2007	90 %	87 %	78 %	56 %	83 %
2008	91 %	89 %	83 %	69 %	87 %
2009	90 %	87 %	75 %	53 %	85 %
2010	93 %	89 %	81 %	69 %	89 %
2011	88 %	85 %	76 %	58 %	82 %

9.4 Hva kjennetegner norskopplæringscentre med gode resultater?

Det er store lokale variasjoner kommunene imellom når det gjelder resultater i norskopplæringen. Mens 66 prosent av deltakerne på spor 2 i Vestre Toten består norskprøve 2 eller høyere, gjelder dette for kun 23 prosent av spor 2-deltakerne i Bamble (tabell 9.15). En del av forskjellene vi finner, skyldes ulikheter i sammensetning av elevmassen – noen kan for eksempel ha en høyere andel spor 1-elever enn det andre kommuner har. I analysene i dette delkapittelet forsøker vi derfor å kontrollere for individkjennetegn og undersøke om det er organisatoriske eller andre forskjeller mellom kommunene som kan forklare forskjeller i måloppnåelse. Vi vil her undersøke følgende kjennetegn ved organiseringen av norskopplæringssettene: størrelsen på opplæringssettet (definert som antall deltakere), sammensetningen av deltakergrupper (etter spor og kjønn) og hvilken gruppeinndeling som brukes i norskopplæringen.

Et av funnene fra disse analysene er at størrelsen på voksenopplæringssettet ser ut til å bety noe for andelen som klarer å bestå eksamen, men at sammenhengen ikke gjelder uavhengig av spor. Spesielt for kvinner på spor 2 ser det ut til å være en klar fordel å gå på en stor skole, se tabell 9.16. I dataene som omfatter alle elever i norskopplæring, har vi begrenset med muligheter for å undersøke om dette skyldes bedre tilgang til andre tiltak, siden andre tiltak kun er registrert for deltakere i introduksjonsprogram. For menn på spor 3 ser det faktisk ut til å være motsatt sammenheng mellom størrelse på opplæringssettet og resultater. Forskjellene mellom store og mindre store opplæringssettene kan selvsagt skyldes ulik sammensetning av deltakere innenfor sporene i kommuner med store versus små opplæringssettene – for eksempel at de landgruppene som har god skår på eksamener, i større grad bor i byene. Det er imidlertid ikke noen klar slik sammenheng. En annen mulighet er at kvaliteten på opplæringen er bedre på de store skolene, og at særlig kvinner på spor 2 har hatt nytte av dette. Vi har ikke informasjon om hvorvidt de store skolene har satset særlig på opplæringsstilbudet for denne gruppa.

Tabell 9.15 Spor 2-deltakere, kun kommuner med minst 50 elever med oppstart i norskkopplæring 2007-2011.

Kommuner med høyest andel som består norskprøve to skriftlig eller høyere			Kommuner med lavest andel som består norskprøve 2 eller høyere		
	Prosent	N		Prosent	N
Vestre Toten	66 %	50	Eidsvoll	44 %	103
Karmøy	64 %	152	Flora	44 %	71
Frogn	62 %	63	Skedsmo	43 %	355
Halden	60 %	91	Askøy	43 %	90
Ringsaker	60 %	96	Hammerfest	43 %	89
Stange	60 %	83	Nittedal	42 %	71
Os	60 %	77	Klepp	42 %	74
Notodden	57 %	70	Molde	42 %	144
Ås	57 %	95	Time	42 %	77
Eigersund	57 %	67	Rana	41 %	80
Bærum	56 %	604	Haugesund	41 %	192
Askim	56 %	100	Vefsn	41 %	56
Horten	56 %	134	Voss	41 %	59
Arendal	55 %	278	Rælingen	41 %	106
Lørenskog	54 %	205	Mandal	40 %	55
Lunner	54 %	74	Drammen	39 %	565
Nannestad	54 %	63	Trondheim	39 %	907
Vestby	54 %	89	Røyken	38 %	73
Ski	54 %	166	Stord	38 %	50
Gjøvik	53 %	220	Sørum	36 %	66
Alta	53 %	53	Sør-Varanger	35 %	62
Porsgrunn	53 %	216	Bodø	35 %	212
Kristiansand	52 %	812	Tønsberg	33 %	140
Fredrikstad	52 %	425	Narvik	31 %	93
Gran	52 %	104	Sola	29 %	70
Vennesla	52 %	60	Aurskog-Høland	27 %	77
Harstad	52 %	132	Kvinnherad	27 %	52
Steinkjer	52 %	66	Levanger	25 %	103
Skien	50 %	294	Bamble	23 %	75

Det er imidlertid høyere andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk ved de store opplæringssettene, og som vi skal se senere i kapittelet, har dette betydning for andelen deltakere som består en eksamen. I den multivariate analysen som vi viser til slutt i dette kapittelet, finner vi likevel at store opplæringssette har signifikant bedre resultater (målt ved andel som består minst norskprøve 2 skriftlig) også når vi kontrollerer for andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk og for individ-

kjennetegn som landbakgrunn, alder, kjønn og sporinnplassering samt størrelsen på bosettingskommunen. En mulig forklaring på at størrelse i seg selv betyr noe, kan være bedre muligheter til differensiering av undervisningen.

Tabell 9.16 Andel deltakere som har bestått norskprøve 2 eller høyere, etter spor, kjønn og størrelsen på opplæringssettet.

	Kvinner				Menn		
	Spor 1	Spor 2	Spor 3		Spor 1	Spor 2	Spor 3
Færre enn 30 deltakere	16 %	39 %	74 %	Færre enn 30 deltakere	27 %	37 %	
30-99 deltakere	19 %	45 %	70 %	30-99 deltakere	31 %	42 %	67 %
100-199 deltakere	19 %	47 %	72 %	100-199 deltakere	24 %	43 %	62 %
200-499 deltakere	22 %	48 %	68 %	200-499 deltakere	29 %	45 %	58 %
Over 500 deltakere	16 %	52 %	65 %	Over 500 deltakere	22 %	43 %	48 %
Totalt	18 %	50 %	67 %	Totalt	25 %	43 %	52 %

Samtidig ser vi at det på ingen måte er noen entydig sammenheng mellom størrelsen på voksenopplæringssettene og andelen som består språkprøver. Når vi sammenlikner kun spor 2-deltakere, er det et nokså stort sprik mellom Bærum med 56 prosent som består prøven, og Trondheim og Drammen, der kun 39 prosent består prøven (tabell 9.17). Igjen kan dette ha sammenheng med ulik sammensetning av deltakergruppa ved de ulike opplæringssettene, også innenfor spor 2. Som vi har sett, har alderssammensetning og landbakgrunn stor betydning for resultatene.

Tabell 9.17 Andel Spor 2-deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter kommune opplæringen har foregått i. Opplæringssettene med mer enn 500 deltakere med oppstart 2007-2011.

Kommuner	Prosent	N
Bærum	56 %	604
Kristiansand	52 %	812
Fredrikstad	52 %	425
Skien	50 %	294
Bergen	49 %	1778
Tromsø	49 %	340
Oslo	48 %	6989
Stavanger	46 %	788
Sandnes	45 %	388
Skedsmo	43 %	355
Drammen	39 %	565
Trondheim	39 %	907

De kommunale variasjonene gjelder også for deltakere i introduksjonsordningen. Når vi ser på kommuner som har hatt minst 24 deltakere i våre tre kohorter (2007, 2009 og 2011), spriker andelen spor 2-deltakere som har bestått norskprøve 2 eller høyere fra 79 prosent i Eigersund til 18 prosent på Levanger (tabell 9.18). I Eigersund, Fredrikstad og Bærum har over halvparten av spor 2-deltakerne også bestått norskprøve 3 skriftlig og/eller muntlig. I Narvik og på Levanger er det kun 3 og 6 prosent av spor 2-deltakerne som har bestått norskprøve 3 skriftlig eller muntlig. Andel bestått er vesentlig høyere på norskprøve 2 enn på norskprøve 3 (tabellene 9.18 og 9.19).

Tabell 9.18 Andel Spor 2-deltakere i introduksjonsordningen med oppstart i 2007, 2009 eller 2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter kommune opplæringen har foregått i. Kun introduksjonsdeltakere og opplæringsentre med minst 24 spor 2-deltakere til sammen i de tre kohortene.

Kommuner med høyest andel deltakere som består prøven			Kommuner med lavest andel deltakere som består prøven		
	Prosent	N		Prosent	N
Eigersund	79 %	24	Lier	47 %	47
Fredrikstad	76 %	41	Ringerike	47 %	30
Lenvik	74 %	23	Sarpsborg	47 %	30
Bærum	74 %	88	Ålesund	47 %	43
Vefsn	69 %	29	Tysvær	46 %	26
Porsgrunn	67 %	43	Grimstad	45 %	31
Stavanger	63 %	82	Voss	45 %	31
Stange	63 %	30	Skien	45 %	56
Karmøy	63 %	38	Lillehammer	44 %	43
Bø	63 %	24	Skedsmo	44 %	34
Namsos	63 %	24	Kristiansund	44 %	32
Hamar	62 %	26	Kvinnherad	42 %	24
Gran	61 %	46	Drammen	41 %	59
Vadsø	60 %	25	Vestvågøy	39 %	23
Ringsaker	59 %	22	Askøy	39 %	31
Sandnes	58 %	48	Bodø	38 %	88
Gjøvik	58 %	57	Hammerfest	37 %	27
Sandefjord	58 %	26	Trondheim	36 %	228
Elverum	57 %	21	Narvik	36 %	33
Asker	57 %	49	Kongsberg	33 %	21
Songdalen	57 %	23	Moss	32 %	31
Oslo	57 %	561	Rana	28 %	29
...			Bamble	26 %	31
Kristiansand	52 %	194	Volda	23 %	26
Bergen	51 %	377	Levanger	18 %	49

Tabell 9.19 Andel Spor 2-deltakere i introduksjonsordningen med oppstart i 2007, 2009 eller 2011 som har bestått norskprøve 3 skriftlig eller muntlig innen utgangen av 2016, etter kommune opplæringen har foregått i. Kun introduksjonsdeltakere og opplæringscentre med minst 24 spor 2-deltakere til sammen i de tre kohortene.

Kommuner med høyest andel deltakere som består prøven			Kommuner med lavest andel deltakere som består prøven		
	Prosent	N		Prosent	N
Eigersund	54 %	24	Bergen	19 %	377
Fredrikstad	54 %	41	Skien	18 %	56
Bærum	53 %	88	Harstad	17 %	46
Karmøy	47 %	38	Tromsø	17 %	88
Vefsn	45 %	29	Larvik	17 %	53
Sarpsborg	43 %	30	NedreEiker	17 %	24
Stavanger	41 %	82	Ålesund	16 %	43
Steinkjer	41 %	34	Bamble	16 %	31
Stange	40 %	30	Tysvær	15 %	26
Songdalen	39 %	23	Hammerfest	15 %	27
Hamar	38 %	26	Rana	14 %	29
Flora	38 %	48	Voss	13 %	31
Namsos	38 %	24	Drammen	12 %	59
Oslo	37 %	561	Trondheim	12 %	228
Porsgrunn	37 %	43	Volda	12 %	26
Asker	37 %	49	Bodø	7 %	88
Sandnes	35 %	48	Levanger	6 %	49
Stjørdal	35 %	43	Narvik	3 %	33

Som vi har sett i kapittel 8, er det på individnivå en klar sammenheng mellom å bestå en norskprøve og sannsynligheten for å være i arbeid (vi antar at sammenhengene i noen grad går begge veier – det gjør det lettere å finne arbeid hvis man har bestått en norskprøve, og det kan bli lettere å bestå en norskprøve hvis man har arbeid). Det er dermed ikke overraskende at også flere av de introduksjonsdeltakerne som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere, er i arbeid enn de som ikke har bestått prøven. Samtidig gjelder ikke denne sammenheng for alle, verken på individnivå eller kommunenivå. Levanger, som har svært lav andel som klarer en norskprøve, ligger samtidig nokså godt an i andelen som er i arbeid eller utdanning fire år etter oppstart i program. Fredrikstad, som har en høy andel som består språkprøven, har en nokså lav andel som er i arbeid eller utdanning fire år etter oppstart i program (se kapittel 10, også for en nærmere drøfting av mulige årsaker til dette).

For introdeltakere som gruppe har likevel det å bestå en norskprøve positiv effekt på overgang til arbeid. Det tilsier at det er god grunn til å forsøke å finne ut av hva det er som kjennetegner norskopplæringscentre med høy andel elever som består en prøve. På våre rent organisatoriske indikatorer finner vi imidlertid ikke veldig store utslag. Vi

ser at opplæringsentre som tilbyr opplæring også til asylsøkere, har noe bedre resultater enn andre (tabell 9.20). Muligens er dette også en effekt av antall deltakere, som igjen kan gi mulighet til større differensiering av undervisningen.

Tabell 9.20 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter hvilke deltakergrupper som tilbys undervisning på opplæringssentret.

	Prosent	N
Tilbyr ikke opplæring til asylsøkere	41 %	9032
Tilbyr opplæring til asylsøkere	43 %	28492
Total	42 %	37524

For spor 2-deltakere ser det ut til å være en fordel at norskopplæringen er inndelt etter spor (tabell 9.21). For de andre sporene finner vi ikke signifikant effekt av dette. For deltakerne samlet (alle spor) finner vi at resultatene er noe bedre i kommuner der deltakerne fordeles i grupper (blant annet) etter om de skal ha en kombinasjon av norskopplæring og grunnskole for voksne, og avhengig av om målet er arbeid eller utdanning. Vi tolker dette som at muligheten til grunnskole for voksne som del av opplæringen er gunstig (noe også de videre analysene tyder på), og at mulighet til differensiering også etter andre hensyn enn sporinndeling kan være gunstig.

Tabell 9.21 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter hvorvidt deltakerne er fordelt i grupper etter spor. Kun spor 2-deltakere.

	Prosent	N
Hvordan er deltakerne i norskopplæringen fordelt i grupper?		
Etter spor	47 %	17953
Annen inndeling	45 %	1458
Total	47 %	19411
Hvordan er deltakerne i norskopplæringen fordelt i grupper?		
Kombinasjon av norskopplæring og grunnskole for voksne	44 %	19518
Annen inndeling	41 %	18006
Total	42 %	37524
Hvordan er deltakerne i norskopplæring fordelt i grupper?		
Mål om arbeid eller utdanning	44 %	7269
Annen inndeling	42 %	30255
Total	42 %	37524

Opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap skal foregå på morsmålet eller et språk vedkommende forstår så godt at hun eller han kan få rimelig utbytte av undervisningen. Det er en del, om enn relativt få, voksenopplæringsentre som svarer at de venter med opplæring i samfunnskunnskap til deltakerne er i stand til å forstå denne undervisningen på norsk. Elevene på disse opplæringsentrene har imidlertid en noe lavere overgang til arbeid (tabell 9.22). Det samme gjelder for opplæringsentre som svarer nei på spørsmålet om undervisningen tilbys på et språk deltakerne forstår (tabell 9.23). Det skal samtidig presiseres at det er et lite antall opplæringsentre som ikke har et tilbud som er i tråd med anbefalingene.

Tabell 9.22 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter hvorvidt opplæringen i samfunnskunnskap tilbys på et tidspunkt når deltakerne behersker norsk (kun spor 2).

	Prosent	N
Opplæringen tilbys på et tidspunkt når deltakerne behersker norsk		
Nei	47 %	16969
Ja	42 %	1102
Total	47 %	18071

Tabell 9.23 Andel spor2-deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter om samfunnskunnskap tilbys på et språk deltakerne forstår.

	Prosent	N
Opplæringen tilbys på et språk deltakerne forstår		
Nei	43 %	1446
Ja	47 %	17712
Total	47 %	19158

9.5 Betydningen av innholdet i opplæringstilbudet

Som tidligere beskrevet påvirkes deltakernes resultater i norskopplæringen i stor grad av hvilket utgangspunkt de hadde da de startet i opplæringen. Deltakerne har ulik bakgrunn, ulike erfaringer og ulik kompetanse som samlet sett har stor innflytelse på sannsynligheten for å lære norsk og for å mestre språket både muntlig og skriftlig. Det er imidlertid også rimelig å anta at kvaliteten på innholdet i opplæringstilbudet kan påvirke deltakernes muligheter til å oppnå et godt mestringsnivå i norsk. Vi vil komme tilbake til dette temaet i kapittel 10. I dette avsnittet skal vi undersøke om det er forskjeller i andelen som består en norskprøve, avhengig av hvilke undervisningstilbud

som blir gitt. Vi har informasjon fra rektorene om en rekke aspekter ved innholdet i tilbudet på opplæringsstedet. Dette omfatter blant annet tiltaksvifte, samarbeid og lærernes kompetanse.

Et problem i denne analysen er at det er lite variasjon i analysevariabelen – mange av de tilbudene vi har spurt om, er så utbredt ved opplæringsinstitusjonene at det blir lite variasjon å analysere etter. Men vi finner en tendens til at resultatene er bedre der det tilbys rask progresjon på spor 3, opplæring opp til nivå B2 innenfor de pliktfestede 600 timene, nettbasert undervisning, der alle får individuell plan, og der alle får tilbud om undervisning innen tre måneder (se tabell 9.24).

Tabell 9.24 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter kjennetegn ved opplæringstilbudet

	Prosent	N
Opplæringsstedet tilbyr opplæring m/rask progresjon for spor 3-deltakere		
Nei	44 %	2109
Ja	48 %	17263
Total	47 %	19372
Opplæringsstedet tilbyr opplæring opp til nivå B2 innenfor de pliktfestede 600 timene		
Nei	45 %	1058
Ja	47 %	18353
Total	47 %	19411
Opplæringsstedet tilbyr nettbasert opplæring (fjernundervisning)		
Nei	45 %	4789
Ja	48 %	14583
Total	47 %	19372
Opplæringsstedet tilbyr nettbasert opplæring (fjernundervisning)		
Nei	45 %	4789
Ja	48 %	14583
Total	47 %	19372
Det utarbeides individuell plan for alle		
Nei	43 %	2432
Ja	48 %	16816
Total	47 %	19248
Det i svært stor grad gis tilbud innen tre måneder		
Nei	45 %	1422
Ja	47 %	17826
Total	47 %	19248

En stor andel nyankomne innvandrere og dermed deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap har verken grunnskole eller videregående utdanning. Siden 2002

har alle voksne som mangler fullført grunnskoleopplæring, rett til slik opplæring, mens rett til videregående ble lovfestet i år 2000. Vi vil i det følgende se på hvorvidt deltakernes resultater påvirkes av om det tilbys kombinasjonsløp mellom norskopplæring og henholdsvis grunnskolefag og studieforberedende fag i videregående skole. Flere studier har avdekket gode erfaringer knyttet til bruk av parallell kvalifisering (Wahlgren et al. 2010; Chow & Vu 2011; Møller et al. 2013) framfor sekvensielle løp hvor man først gjør seg ferdig med språkopplæringen, før man går videre til andre tiltak. Vi finner imidlertid ikke store forskjeller i beståtte prøver mellom deltakere på opplæringscentre som tilbyr kombinasjonsløp med grunnskolefag, og opplæringscentre som ikke gjør det, se tabell 9.25. Det er verdt å understreke at vi her ikke kan identifisere hvilke deltakere som faktisk har deltatt på slike kombinasjonsløp, men kun hvorvidt dette er tilgjengelig i kommunen de er bosatt. Men vi ser en tendens til at spor 1-deltakernes resultater er bedre der det tilbys kombinasjonsløp mellom norskopplæringen og grunnskolefag. Ikke overraskende finner vi ingen positiv sammenheng mellom et foreliggende tilbud om kombinasjonsløp og resultater for deltakere på spor 3.

Tabell 9.25 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter hvorvidt det tilbys kombinasjonsløp mellom norskopplæring og grunnskolefag.

Sporinndeling	Grunnskole	Prosent	N
Spor 1	Ja	22 %	4400
	Nei	20 %	3229
	Total	21 %	7629
Spor 2	Ja	48 %	10904
	Nei	46 %	10673
	Total	47 %	21577
Spor 3	Ja	61 %	3598
	Nei	63 %	2645
	Total	61 %	6243
Ukjent	Ja	13 %	1164
	Nei	13 %	656
	Total	13 %	1820
Total	Ja	42 %	20068
	Nei	43 %	17206
	Total	42 %	37274

Vi finner også noe bedre resultater på voksenopplæringscentre som tilbyr kombinasjonsløp med studieforberedende fag i videregående skole (tabell 9.26). I de multivariate analysene som presenteres til slutt i dette kapittelet, finner vi at kombinasjonsløp

med grunnskole er assosiert med signifikant høyere andel som består en norskprøve, også når vi kontrollerer for individkjennetegn. Kombinasjonsløp med videregående opplæring studieforbereende er assosiert med høyere andel som består norskprøve 2 eller høyere blant spor 1- og spor 2-deltakere. Dette virker lite intuitivt – men kanskje gir differensiering av tilbudet til de med høy utdanning også bedre differensiering av tilbudet for de med lite utdanning. Kombinasjonsløp med videregående opplæring kan dessuten være aktuelt for deltakere også på spor 1 og 2.

Tabell 9.26 Bestått etter hvorvidt det tilbys kombinasjonsløp mellom norskopplæring og studieforbereende fag i videregående skole.

	Prosent	N
Kombinasjonsløp mellom norskopplæring og vgs studieforbereende		
Ja	45 %	4637
Nei	42 %	29167
Total	42 %	33804

9.6 Betydningen av lærernes kompetanse

De ansatte i norskopplæringen har gjennomgående høy formell kompetanse. Samtidig er det en betydelig andel som mangler spesifikk formell kompetanse i å undervise minoritetsspråklige. I det følgende vil vi undersøke hvorvidt lærernes kompetanse er av betydning for deltakernes resultater. Til tross for at majoriteten av lærerne har pedagogisk utdanning, er det et mindretall som har norsk som andrespråk eller flerkulturell pedagogikk / migrasjonspedagogikk (jamfør kapittel 4 og 5). For å vurdere betydningen av lærernes kompetanse er det viktig å ta hensyn til at tilgangen til lærere med spesialkompetanse varierer geografisk. Både norsk som andrespråk og migrasjonspedagogikk er betydelig vanligere blant lærere i store kommuner enn blant lærere i små kommuner. Som en enkel kontroll for dette har vi her vist sammenhengen mellom andel lærere med ulike typer kompetanse og andelen av spor 2-deltakere som består norskprøve 2 skriftlig eller høyere, separat for læresteder av ulik størrelse. Vi finner samlet sett en klar positiv sammenheng mellom andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk og deltakernes resultater. Sammenhengen er sterkest på de største opplæringsinstitusjonene, jamfør tabell 9.27.

Tabell 9.27 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter andel av lærere med utdanning i norsk som andrespråk ved opplæringsstedet.

Antall deltakere på opplæringsstedet	Utdanning i norsk som andrespråk	Prosent	N
Færre enn 30	Ingen	32 %	130
	1-25 %	44 %	79
	25-50 %	39 %	49
	50-75 %	44 %	62
	75-100 %	40 %	30
	Total	38 %	350
30-99 deltakere	Ingen	46 %	199
	1-25 %	41 %	432
	25-50 %	41 %	441
	50-75 %	48 %	323
	75-100 %	50 %	163
	Total	44 %	1558
100-199 deltakere	Ingen	36 %	220
	1-25 %	45 %	623
	25-50 %	47 %	625
	50-75 %	48 %	364
	75-100 %	55 %	256
	Total	46 %	2088
200-499 deltakere	1-25 %	46 %	912
	25-50 %	47 %	1654
	50-75 %	50 %	420
	75-100 %	51 %	1352
	Total	49 %	4338
Over 500 deltakere	1-25 %	40 %	565
	25-50 %	50 %	8500
	50-75 %	51 %	2025
	75-100 %	49 %	1970
	Total	49 %	13060
Total	Ingen	39 %	549
	1-25 %	44 %	2611
	25-50 %	49 %	11269
	50-75 %	50 %	3194
	75-100 %	50 %	3771
Total	48 %	21394	

9.7 Betydningen av gode samarbeidsrelasjoner

Tidligere i denne rapporten har vi dokumentert betydelig kommunal variasjon når det gjelder hvilke aktører opplæringsinstitusjonene samarbeider med, og i hvilken grad samarbeidsrelasjonene fungerer godt. I det følgende vil vi undersøke hvilke implikasjoner, om noen, kvaliteten på samarbeidsrelasjonene, slik de oppfattes av lederne på voksenopplæringssettene, har for deltakernes resultater.

Vi finner at resultatene i norskopplæringen er signifikant bedre i kommuner som oppgir å ha et godt samarbeid med andre etater og institusjoner. I kommuner hvor rektor oppgir at opplæringssettet i stor grad samarbeider med NAV om norskopplæring, består en høyere andel av deltakerne norskprøve 2 eller høyere, se tabell 9.28. Den positive sammenhengen er særlig markant for spor 3-deltakere, jamfør tabell 9.29.

Tabell 9.28 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter i hvilken grad norskopplæringssettet samarbeider med NAV.

	Prosent	N
I stor grad	43 %	23285
I noen grad	41 %	9607
I liten grad	40 %	3893
Samarbeider ikke	37 %	394
Total	42 %	37179

Tabell 9.29 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter hvorvidt det samarbeides i stor grad med NAV.

	Samarbeider i stor grad	Prosent	N
Spor 1	Ja	21 %	4561
	Nei	22 %	3093
Spor 2	Ja	48 %	14385
	Nei	45 %	7162
Spor 3	Ja	64 %	3334
	Nei	58 %	2872
Ukjent	Ja	14 %	1002
	Nei	12 %	765

Hyppig samarbeid med grunnskole for voksne slår moderat, men positivt ut for deltakernes resultater, se tabell 9.30.

Vi finner videre en positiv sammenheng mellom deltakernes resultater og i hvilken grad opplæringssentret samarbeider med frivillige organisasjoner (tabell 9.31). Det samme gjelder samarbeid med videregående skole for deltakere på samtlige spor, se tabell 9.32.

Vi finner også positive sammenhenger mellom andel som består minst norskprøve 2 skriftlig, og omfanget av samarbeid med flyktingtjeneste og karrieresenter (tabell 9.33 og 9.34). Det er særlig spor 1-deltakerne som nyter godt av omfattende samarbeid mellom flyktingtjenesten og voksenopplæringssentret, mens det er spor 2- og spor 3-deltakerne som nyter godt av samarbeid med karrieresentret.

Tabell 9.30 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter hvorvidt det samarbeides i stor grad med grunnskole for voksne.

	Prosent	N
Samarbeider i stor grad med grunnskole for voksne		
Nei	40 %	4069
Ja	43 %	33007
Total	42 %	37076

Tabell 9.31 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter hvorvidt det samarbeides med frivillige organisasjoner.

	Prosent	N
Frivillige organisasjoner		
I stor grad	44 %	2075
I noen grad	43 %	19289
I liten grad	42 %	9876
Samarbeider ikke	38 %	1979
Total	43 %	33219

Tabell 9.32 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter hvorvidt det samarbeides i stor grad med videregående skole for voksne.

	Spor	Prosent	N
Samarbeider i stor grad med videregående skole			
Nei	Spor 1	21 %	7072
	Spor 2	47 %	20357
	Spor 3	61 %	5926
	Ukjent	13 %	1680
	Total	42 %	35038
Ja	Spor 1	27 %	548
	Spor 2	49 %	1101
	Spor 3	68 %	241
	Ukjent	10 %	79
	Total	44 %	1971
Total	Spor 1	21 %	7620
	Spor 2	47 %	21458
	Spor 3	61 %	6167
	Ukjent	13 %	1759
	Total	42 %	37009

Tabell 9.33 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter hvorvidt det samarbeides i stor grad med Flyktningtjenesten.

	Spor	Prosent	N
Samarbeider i stor grad med Flyktningtjenesten			
Nei	Spor 1	17 %	2372
	Spor 2	47 %	9224
	Spor 3	63 %	2270
	Ukjent	14 %	627
	Total	43 %	14496
Ja	Spor 1	23 %	5319
	Spor 2	47 %	12476
	Spor 3	61 %	4001
	Ukjent	13 %	1199
	Total	42 %	22997
Total	Spor 1	21 %	7691
	Spor 2	47 %	21700
	Spor 3	61 %	6271
	Ukjent	13 %	1826
	Total	42 %	37493

Tabell 9.34 Andel deltakere i norskopplæring 2007-2011 som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016, etter hvorvidt det samarbeides i stor grad med karrieresenter.

	Spor	Prosent	N
Samarbeider i stor grad med karrieresenter			
Nei	Spor 1	21 %	6238
	Spor 2	47 %	18279
	Spor 3	61 %	5103
	Ukjent	13 %	1481
	Total	42 %	31106
Ja	Spor 1	21 %	776
	Spor 2	50 %	1960
	Spor 3	70 %	517
	Ukjent	20 %	104
	Total	46 %	3357
Total	Spor 1	21 %	7014
	Spor 2	47 %	20239
	Spor 3	62 %	5620
	Ukjent	13 %	1585
	Total	43 %	34463

9.8 Multivariat analyse

De bi-(og tri-)variate analysene tyder altså på at både organisering, størrelse på opplæringssettene, innhold i programmet og lærernes kompetanse påvirker hvor stor andel av deltakerne som klarer å bestå norskprøve 2 skriftlig eller høyere. I denne type analyser vil det likevel alltid være fare for at de sammenhengene vi finner, ikke er årsakssammenhenger, men skyldes felles bakenforliggende forhold. I den multivariate analysen vi presenterer i dette avsnittet, har vi kontrollert de ulike forklaringsvariablene mot hverandre, for å forsikre oss om at det ikke for eksempel er sånn at den sammenhengen vi finner mellom størrelsen på opplæringssettene og andelen som består en eksamen, egentlig skyldes bedre kompetanse hos lærerne eller at deltakergruppene ved de store opplæringssettene har bedre forutsetninger for å bestå en eksamen. Kontrollene vi kan gjøre, er likevel begrenset til de forholdene vi har data for. Som vi har sett i flere av de trivariate analysene, er det forskjeller i hvordan forklaringsvariablene slår ut for deltakere på de ulike sporene. Vi har derfor kjørt separate analyser for hvert av sporene. Det er gjennomført en stor mengde regresjonsanalyser som ligger til grunn for konklusjonene i dette avsnittet. Av hensyn til miljøet og rapportens lesbarhet har vi

her kun gjengitt den ene. De øvrige regresjonsanalysene er publisert i et vedlegg som er lagt ut på Fafos hjemmesider sammen med den elektroniske versjonen av rapporten.

Egenskaper ved opplæringsinstitusjonene

Også i den multivariate analysen finner vi en klart positiv effekt av at undervisningsstedet har en *høy andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk*. Vi finner signifikant positiv effekt på deltakernes sannsynlighet for å bestå norskprøve 2 skriftlig eller høyere i voksenopplæringscentre som har gode samarbeidsrelasjoner: For spor 2-elever ser det ut til å virke positivt at voksenopplæringssentret i stor grad *samarbeider* med videregående skole, og med flyktningtjenesten, og at de vurderer samarbeidet med NAV som svært godt. Stor grad av samarbeid med frivillige ser ut til å bidra til bedre eksamensresultater både på spor 2 og spor 3, noe som antakelig har sammenheng med at dette gir arenaer for å praktisere språket også andre steder enn på skolen. Det at skolen har *tilbud om rask progresjon for spor 3-deltakere*, ser ut til å ha positiv effekt for spor 3-deltakere – og også for deltakerne på andre spor. Kanskje har den positive effekten for deltakere på andre spor sammenheng med at også de andre sporene blir bedre tilpasset sine målgrupper når voksenopplæringssentret har tilbud om spor 3 (med rask progresjon).

Vi finner at *tilbud om nettbasert undervisning* har positiv effekt, men kun på spor 2. At en høy andel elever har *individuell plan*, er assosiert med bedre resultater for spor 2-deltakere, men er nesten signifikant negativt for spor 3-deltakere. Spor 3-deltakere er gjerne mer selvgående og har sannsynligvis mindre behov for individuell plan. *Kombinasjonsløp med norskopplæring og grunnskolefag* gir bedre resultater både for hele utvalget samlet og for spor 2-deltakere separat. *Kombinasjonsløp med videregående studieforberedende fag* har positiv effekt for spor 2 og spor 1.

Vi finner en signifikant negativ sammenheng mellom å tilby *opplæringen i samfunnsfag* på et tidspunkt da deltakeren behersker norsk, og å bestå norskprøven – noe som kan tyde på at det er uheldig å utsette denne undervisningen. På spor 2 finner vi en positiv effekt av at lærerne i samfunnsfag har pedagogisk utdanning, og at de har tatt etterutdanningskurs i 50 timer samfunnskunnskap.

Store opplæringscentre har signifikant høyere antall deltakere som består norskprøven, også når vi her altså kontrollerer for andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk og kommunestørrelse. Størrelse på opplæringscentre er korrelert med kommunestørrelse, men det er på ingen måte fullt overlapp. Bergen, Trondheim og Stavanger (samlet) har signifikant svakere resultater enn det Oslo har, mens store kommuner utenom de fire nevnte byene har signifikant bedre resultater enn det Oslo har. Mindre kommuner har ikke signifikant annerledes resultater enn Oslo.

Tabell 9.35 Resultater av logistisk regresjon. Avhengig variabel: Bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen 2016. Deltakere i norskopplæring 2007-2011.

	Sig	Exp (B)
Fødeland. Referansekategori: andre land	,000	
Afghanistan	,003	1,168
Bosnia-Hercegovina	,020	1,418
Brasil	,744	1,028
Eritrea	,009	,891
Etiopia	,707	1,028
Filippinene	,000	1,490
India	,026	,820
Irak	,000	,640
Iran	,000	1,370
Kina	,116	,884
Kongo	,035	1,325
Marokko	,005	,706
Myanmar	,000	,591
Palestina	,000	,582
Russland	,000	1,858
Serbia	,108	1,189
Somalia	,000	,501
Sri Lanka	,003	,717
Statsløs	,000	,720
Sudan	,953	1,008
Thailand	,000	,487
Tyrkia	,000	,508
Ukraina	,000	2,314
USA	,001	,692
Vietnam	,000	,551
Fullført plikttimer	,000	2,829
Oppstartsår	,000	1,031
Kvinne	,000	1,228
Alder. Referansekategori: 60+	,000	
Under 30	,000	4,968
30-40	,000	4,094
41-50	,000	2,600
51-60	,012	1,774
Norskrettighet. Referansekategori: rett og plikt	,000	
Plikt	,000	,572
Rett	,229	,743

Spor. Referansekategori: ukjent	0,000	
Spor 1	,017	,847
Spor 2	,000	2,850
Spor 3	,000	7,192
Kommunegruppe. Referansekategori: Oslo	,000	
Små kommuner	,115	1,203
Mellomstore kommuner	,252	1,085
Store kommuner utenom de fire største byene	,020	1,112
Bergen, Trondheim og Stavanger	,000	,768
Sentralitet. Referansekategori: Sentrale kommuner	,004	
Minst sentrale kommuner	,003	1,253
Mindre sentrale kommuner	,801	,983
Noe sentrale kommuner	,019	1,097
Antall deltakere ved opplæringsstedet. Referansekategori: Mer enn 500	,000	
Færre enn 30	,000	,595
30-99 deltakere	,001	,786
100-199 deltakere	,012	,859
200-499 deltakere	,003	,875
Hvor stor andel av lærerne har utdanning i norsk som andrespråk? Referansekategori: Over 75%	,000	
Ingen	,000	,625
1-25 %	,000	,754
25-50 %	,000	,828
50-75 %	,000	,863
Constant	,000	,000

Egenskaper ved deltakerne i opplæringen

Når det gjelder individkjennetegn, har *kvinner* bedre resultater (slik vi har definert og målt resultater) enn menn, og *unge* deltakere har langt bedre resultater enn de som er eldre. Ikke overraskende er det svært stor forskjell mellom *de ulike sporene*, og deltakere på spor 3 har langt høyere tilbøyelighet til å bestå minst norskprøve 2 skriftlig enn deltakere på andre spor. De som har gjennomført de timene de har plikt til, har også i større grad bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere enn de som ikke har gjennomført de pliktfestede timene. Det er også betydelige forskjeller mellom *landgruppene*, også når vi her har kontrollert for spor, alder og kjønn. Deltakere fra Afghanistan, Bosnia, Filipinene, Iran, Kongo, Russland og Ukraina har statistisk signifikant større sannsynlighet for å bestå norskprøve 2 skriftlig eller høyere enn deltakere fra andre land. Deltakere fra Eritrea, India, Irak, Marokko, Myanmar, Palestina, Somalia, Sri Lanka, Thailand, Tyrkia, USA, Vietnam, samt statsløse, har statistisk signifikant mindre sannsynlighet for å bestå norskprøve 2 skriftlig eller høyere enn deltakere fra andre land.

Innhold versus individkjennetegn

Den relative betydningen av de ulike variablene vi har med i analysene kan illustreres ved å sette dem inn i regresjonsligningen vi har beregnet. Vi tar utgangspunkt i en ung (under 30 år i 2014) afghansk mann som fulgte norskopplæring på spor 3 i 2009. Han har fullført de plikttildelte timene, har rett og plikt til opplæring, og bor i en stor kommune utenom de største byene. Ved opplæringsstedet han får norskopplæring, har mellom 1 og 25 prosent av norsklærerne utdanning i norsk som andrespråk. Denne kombinasjonen gir en beregnet sannsynlighet for å ha bestått minst norskprøve 2 skriftlig på 66 prosent. Så skifter vi ett og ett kjennetegn: Bytter vi til spor 2 synker sannsynligheten til 37 prosent. Fortsatt på spor 2 skifter vi så kjønn til kvinne, da stiger sannsynligheten til 42 prosent. Lar vi damen bli eldre og tilhøre aldersgruppa 41 til 50 i 2014, synker sannsynligheten til 20 prosent. Til slutt kan vi la denne voksne damen delta på et opplæringscenter der minst 75 prosent av lærerne har utdanning i norsk som andrespråk - da stiger sannsynligheten til 25 prosent. Med andre ord – vi finner effekter av lærernes kompetanse, men andre forhold betyr mer.

9.9 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at en høy andel deltakere som har enten rett, plikt eller rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, gjennomfører de timene de har plikt og/eller rett til. Blant dem som startet i opplæring i perioden fra 2007 til 2011, har 78 prosent fullført timene. Når vi tar med dem som har fått innvilget fritak fra opplæringen, stiger andelen til 85 prosent. Andelen som fullfører opplæringen i den forstand at de henter ut de 300/600 pliktfestede timene, er høyest blant spor 1-deltakere. Andelen av deltakerne som består en norskprøve, er vesentlig lavere. Fire av ti deltakere som hadde rett, plikt eller rett og plikt til opplæring, og som startet i norskopplæring i årene 2007 til og med 2011, hadde bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016. Det er store forskjeller mellom ulike deltakergrupper i tilbøyeligheten til å bestå prøven. Unge har langt høyere sannsynlighet for å bestå prøven enn eldre, kvinner består i større grad enn menn, og spor 2- og 3-deltakere består i langt større grad enn spor 1-deltakere. Det er også store forskjeller mellom de ulike landgruppene, også etter kontroll for alder, kjønn og spor.

Vi finner også at opplæringsstrenes størrelse, organisering, samarbeidsformer og lærernes kompetanse har betydning for deltakernes resultater. Gode samarbeidsrelasjoner med grunnskole, videregående skole og sivilsamfunn ser ut til å komme deltakerne til gode i form av større sannsynlighet for å bestå norskprøven. Bredde i tiltaksviften i form av hurtigspor på spor 3, tilbud om nettbasert undervisning, kombinasjonsløp med grunnskolefag og kombinasjonsløp med videregående opplæring er også assosiert

med høyere andel deltakere som består prøven. Og sist, men ikke minst finner vi at høy formell kompetanse hos lærerne er assosiert med bedre resultater hos deltakerne. På spor 2 finner vi en positiv effekt av at lærerne i samfunnsfag har pedagogisk utdanning, og at de har tatt etterutdanningskurs i 50 timer samfunnskunnskap. Samlet for alle spor finner vi at opplæringscentre med en høy andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk har en høyere andel elever som består prøven, enn opplæringscentre med en lavere andel lærere med denne utdanningen.

10 Hva virker i introduksjonsprogrammet?

I kapittel 8 har vi sett at det å bestå en norskprøve, og særlig norskprøver på høyere nivå, gir større overgang til arbeid, og i kapittel 9 har vi sett at organiseringen og sammensettingen av norskopplæringen har betydning for hvor stor andel av deltakerne som består en norskprøve. Det ser også ut til å være litt ulike kjennetegn ved opplæringen som har betydning for deltakere på de ulike sporene. Vi har altså allerede gjort noen analyser av hva som virker for hvem. I dette kapittelet studerer vi introduksjonsprogrammets øvrige bestanddeler, altså organisering, arbeidsmetoder og tiltaksbruk utover norskopplæring, med ambisjon om å finne ut av hva som er gode og mindre gode arbeidsmetoder, og om det er slik at noen virkemidler er bedre egnet for noen grupper av deltakere enn for andre. Vi har benyttet ulike framgangsmåter, men hovedtilnærmingen er å undersøke om variasjon i organisering, arbeidsmetoder og tiltaksbruk kan gjenfinnes i ulik måloppnåelse i form av overgang til arbeid eller utdanning.

10.1 Kommunal variasjon i måloppnåelse

Overgangen til arbeid eller utdanning fire år etter oppstart i program varierer mye mellom kommunene. En rangering av kommuner der vi utelukkende ser på andel som går over i arbeid eller utdanning, uten å ta hensyn til at kommunene har ulike deltakergrupper og lokale rammebetingelser, viser et spenn mellom 80 prosent i Ås kommune og 37 prosent i Kongsvinger, se tabell 10.1. I tabellen har vi også satt inn indikatorer på hvor lett eller vanskelig integreringsoppgave kommunene har. I kapittel 8 viste vi at det er sterke sammenhenger mellom overgang til arbeid og utdanning på den ene siden og bakgrunnskjenetegn som alder, kjønn og utdanning på den andre. Kommuner som bosetter mange godt voksne kvinnelige flyktninger med lav utdanning, har uten tvil en langt mer krevende oppgave enn kommuner som bosetter mange unge menn med høy utdanning. I tillegg vil lokale forhold som arbeidsledighet, næringsstruktur og utdanningstilbud spille inn. Vi ser at det er svært stor forskjell i andelen spor 1-deltakere Ås og Kongsvinger har bosatt – i Ås var andelen spor 1-deltakere i våre tre kohorter 7 prosent, i Kongsvinger var den 43 prosent. Landsgjennomsnittet var 29 prosent. Samtidig finner vi eksempler på kommuner som har svært gode resultater til tross for at kjennetegnene ved gruppa de har bosatt, skulle tilsi at de hadde minst

like store utfordringer som landsgjennomsnittet, slik som Gloppen og Kongsberg, og kommuner som har nokså svake resultater uten at de kjennetegnene vi her har presentert, skulle tilsi at de har hatt en spesielt vanskelig oppgave.

Tabell 10.1 Andel av de som startet i introduksjonsprogram i 2007, 2009 eller 2011 som var i arbeid eller utdanning fire år etter oppstart i program, etter utvalgte individkjennetegn.

	I arbeid eller utdanning fire år etter oppstartsåret	De tidligere deltakernes gjennomsnittsalder i 2014	Andel kvinner	Andel spor 1-deltakere	N
Ås	80 %	38	57 %	7 %	30
Hammerfest	79 %	34	57 %	34 %	61
Grimstad	78 %	35	33 %	18 %	55
Gloppen	78 %	37	53 %	28 %	32
Ålesund	76 %	35	58 %	12 %	59
Frogn	75 %	37	50 %	21 %	28
Stange	75 %	34	53 %	22 %	51
Sunnal	74 %	34	34 %	37 %	38
Songdalen	71 %	36	40 %	11 %	35
Steinkjer	71 %	33	37 %	47 %	73
Kongsberg	70 %	36	46 %	31 %	54
Levanger	70 %	31	43 %	36 %	90
Verdal	50 %	35	73 %	25 %	44
Tvedestrand	50 %	35	50 %	32 %	28
Ørsta	50 %	37	57 %	25 %	28
Sandefjord	49 %	36	49 %	26 %	39
Stokke	48 %	37	55 %	59 %	29
Fredrikstad	48 %	35	55 %	42 %	113
Hadsel	48 %	33	58 %	57 %	65
Tysvær	47 %	38	56 %	12 %	34
Ringerike	43 %	39	46 %	17 %	46
Kragerø	43 %	37	41 %	49 %	51
Sarpsborg	42 %	36	45 %	30 %	74
Kongsvinger	37 %	36	50 %	43 %	30
Hele landet	61 %	35	49 %	29 %	10440

Denne type liste skal altså ikke tolkes som en rangering av flinke eller mindre flinke kommuner – selv om 80 prosent selvsagt er et godt resultat. Det kan likevel tenkes at noen av de kommunene som har middels overgang til arbeid, men en krevende deltakergruppe, driver bedre integreringsarbeid, i betydningen at de holder på med, har større innvirkning på deltakernes overgang til arbeid. Denne type rangeringsproblemer kan reduseres ved å gjøre en såkalt benchmarkstudie – det vil si å beregne hvor høy

måloppnåelse kommunene «skulle» hatt basert på deltakergruppe og lokale rammebetingelser, og hvor høy måloppnåelse de faktisk har. Vårt anliggende er imidlertid ikke først og fremst å rangere kommuner, men å finne ut av hva som er gode virkemidler.

Som vi så i den multivariate analysen i kapittel 8, er det flere enn de kjennetegnene som er tatt med i tabell 10.1, som påvirker overgangen til arbeid. Når vi legger inn bosettingsfylke i den regresjonsmodellen som er anvendt i kapittel 8, får vi dessuten signifikante forskjeller mellom fylkene i overgang til arbeid. En mulig årsak til dette er at det nettopp er regionale og kommunale forskjeller i arbeidsmetoder som også påvirker overgangen til arbeid. Dette leder over i et mer spennende spørsmål enn å beskrive den kommunale variasjonen i måloppnåelse, nemlig å forsøke å forklare den. Er det mulig å identifisere gode arbeidsmetoder gjennom kvantitativ analyse?

Vi har derfor startet analysene med å ta utgangspunkt i virkemiddelbruk, ikke kommuner. Som vi skal se, gir dette likevel begrenset uttelling – det er ikke veldig mange virkemidler vi klarer å påvise en effekt av. Som en utfyllende analyse har vi i andre halvdel av kapittelet igjen rangert kommuner etter utfall, denne gangen separat etter deltakernes spor og kjønn. Disse oversiktene bidrar til å belyse kompleksiteten i sammenhengene mellom arbeidsmetoder og tiltaksbruk, men anvendeligheten av dem begrenses av at det er svært få kommuner som har mange nok deltakere i hver av undergruppene til at det gir mening med kvantitative analyser aggregert på kommunenivå.

10.2 Hva virker for hvem?

Det er knyttet store metodiske utfordringer til effektevalueringer. De største utfordringene er gjerne knyttet til hva og hvem vi skal sammenlikne resultatene med. Hvordan hadde det gått med deltakerne dersom de ikke hadde deltatt – eller dersom de hadde deltatt i et annet program? Introduksjonsordningen gjelder for alle nyankomne i målgruppa, og vi kan derfor ikke bruke ikke-deltakere til å sammenlikne. Men de betydelige lokale variasjonene i hvordan ordningen gjennomføres, gir noen muligheter til å sammenlikne kommuner som jobber på én måte, med kommuner som jobber på andre måter. Dette løser på ingen måte alle de metodiske utfordringene ved effektevaluering av introduksjonsordningen, men det gir noen muligheter. En annen stor utfordring er seleksjon til ulike typer tiltak. Vi kan ikke på noen enkel måte evaluere effekten av å delta i arbeidsrettede tiltak – fordi det ikke er tilfeldig hvem som deltar i arbeidsrettede tiltak. I effektevalueringen forsøker vi derfor å holde oss til variasjon på kommunenivå snarere enn variasjon i tiltaksbruk på individnivå. Vi har blant annet forsøkt å se om kommuner som i stor grad anvender visse typer arbeidsmetoder, har bedre resultater enn kommuner som anvender dem i mindre grad. Dette er likevel heller ikke en optimal måte å gjøre det på, siden tiltakene ofte ikke passer for alle deltakere i kommunen. Det

at kommunen bruker et tiltak i stor grad, kan være et tegn på godt arbeid, men det kan jo også være et tegn på manglende differensiering.

Analysene i dette delkapittelet er gjort ved hjelp av logistisk regresjon. Avhengig variabel i de aller fleste analysene er overgang til arbeid fire år etter oppstart i program. I de tilfellene vi har brukt andre avhengige variabler, er dette tydeliggjort i teksten. Vi tar utgangspunkt i regresjonsmodellen som er vist i kapittel 8, og som inkluderer både deltakerspesifikke og kommunespesifikke kjennetegn. Vi legger deretter til ett og ett programkjennetegn. Vi har også gjort separate analyser for deltakere på de tre ulike sporene i voksenopplæringen og for kvinner og menn, både innenfor hvert av de tre sporene i norskopplæringen og uavhengig av spor. Med dette som utgangspunkt har vi undersøkt en lang rekke programkjennetegn og arbeidsmetoder. Disse omfatter innhold i program, organisering, politisk styring og samarbeidsrelasjoner. Noen av kjennetegnene er hentet fra nettsurvey som var sendt til leder av introduksjonsprogrammene, andre fra registerdata som gir informasjon om hvilke kommuner som anvender hvilke tiltak. Det er en svakhet ved datamaterialet at nettsurveyen er gjennomført i 2015, mens de tre kohortene altså startet i program i 2007, 2009 eller 2011. For at det skal gi mening å koble disse deltakernes resultater til nettsurveysvarene i 2015, må det ha vært en viss kontinuitet i arbeidsmetodene. Vi har gjort noen robusthetstester ved å analysere kun 2011-kohorten og finner i all hovedsak samme tendenser, men lavere signifikansnivåer. Vi har også koblet på data fra en nettsurvey til ledere av introduksjonsprogram som ble gjennomført i 2007. Disse dataene er innhentet omtrent samtidig med at deltakerne i den første kohorten startet i programmet. Nettsurveyen fra 2007 gir derfor mulighet til å analysere betydningen av organisering og arbeidsmetoder i 2007 og kan i tillegg bidra med en robusthetsanalyse – hvis dataene fra 2007 gir helt andre resultater enn dataene fra 2015, kan det være grunn til bekymring for om designet holder. Som vi skal se, støtter funnene vi gjør med utgangspunkt i 2007-dataene, opp om funnene som gjøres med 2015-data. Likevel må vi ta høyde for at dette designet gir økt risiko for såkalt type 2-feil: at analysen viser at det ikke er en effekt av tiltak som det faktisk er en effekt av. Vi har derfor lagt størst vekt på å rapportere de positive funnene – altså de virkemidlene vi finner en effekt av. Det er en stor mengde regresjonsanalyser som ligger til grunn for dette kapittelet. Av hensyn til miljø og leservennlighet har vi valgt å ikke publisere resultatene av disse i teksten. Detaljerte resultater fra regresjonsanalysene er tilgjengelige på Fafos nettside sammen med nettversjonen av rapporten.

Brukermedvirkning

Brukermedvirkning har vært framhevet som et sentralt virkemiddel i integreringsarbeidet. Vi finner at kommuner der en høy andel av programrådgiverne svarer at de vanligvis gir seg – framfor å overprøve eller vente og forsøke å komme fram til enighet – i tilfeller der det er uenighet mellom dem og deltaker om innhold i program, har bedre

resultater enn kommuner der den vanlige tilnærmingen er å ikke gi seg. Vi finner ikke signifikante utslag av å overprøve (det er en liten gruppe som sier at de overprøver). En mulig fortolkning av dette er at deltaker vet best, og at det derfor er fornuftig å la deltaker bestemme. En annen fortolkning er at det å la deltaker bestemme bidrar til deltakerens opplevelse av kontroll på egen tilværelse, noe som kan være helsefremmende og øke motivasjonen. Deltakere som ikke har innflytelse på viktige valg, kan ikke forventes å ta ansvar for sin situasjon i like stor grad. Dette skal selvsagt ikke tolkes som at alle deltakere kan eller bør ha full kontroll over utformingen av eget introduksjonsprogram. Det er også verdt å merke seg at uenigheten det her er snakk om, gjelder *innhold* i programmet – ikke om det skal deltas, eller om det for eksempel skal være heldagsprogram.

Separate kjøring for kjønn og spor viser at sammenhengen mellom denne måten å praktisere brukermedvirkning på og overgang til arbeid er sterkest for menn. I den separate kjøringen for kvinner er den ikke statistisk signifikant. Dette kan tyde på at menn reagerer mer negativt på overprøving – eventuelt at de er bedre orientert om muligheter og dermed har større nytte av å få bestemme selv. Det kan også være en rent metodisk forklaring: Overgangen til arbeid er større blant menn, og det er dermed lettere å finne statistisk signifikante funn knyttet til overgang til arbeid. På den andre siden finner vi i de separate kjøringene for spor 1 også en signifikant positiv sammenheng mellom denne formen for brukermedvirkning og overgang til arbeid – her er også overgangen til arbeid samlet sett lavere enn på de andre sporene. Sammenhengen gjelder også for spor 2-deltakere, men er ikke statistisk signifikant for spor 3-deltakere. Grappa av spor 3-deltakere er imidlertid så liten at det generelt er vanskelig å få signifikante funn. Sammenhengen har samme retning i alle undergrupper, også der den ikke er statistisk signifikant.

Kvantitative teknikker gir kun opplysninger om samvariasjon – det vil alltid være usikkerhet knyttet til årsakssammenhenger. Funnet kan også være et resultat av felles bakenforliggende forhold. Vi har kontrollert for en rekke slike bakenforliggende forhold, som kommunekjennetegn og tilgang på ulike virkemidler. Sammenhengen mellom tilnærming til brukermedvirkning og utfall holder imidlertid også etter kontroll for disse forholdene.

Samarbeidsrelasjoner

Det framstår som en rimelig antakelse at tilgangen til gode og tilrettelagte tiltak i programmet vil være bedre der hvor det er etablert et godt samarbeid mellom de mest sentrale aktørene i introduksjonsprogrammet, og at dette i neste omgang kan øke overgangen til arbeid blant programmets deltakere. Som vi har sett i kapittel 5, ser samarbeidsrelasjonene ut til å påvirke innholdet i tilbudet til deltakerne. Vi finner imidlertid ingen (direkte) signifikante effekter på overgangen til arbeid av de opplevde

samarbeidsrelasjonene med arbeidsgivere, NAV, grunnskole eller frivillige organisasjoner. Dette behøver selvsagt ikke bety at samarbeidsrelasjonene er uten betydning, men at de trolig i større grad virker gjennom å prege hva slags tilbud deltakerne får. På ett område finner vi likevel en signifikant sammenheng. Der lederne opplever samarbeidet med videregående skole som godt, er overgangen til arbeid høyere. Når vi kontrollerer for fylke, blir sammenhengen ikke lenger signifikant, noe som kan tyde på at det er lokale forhold som påvirker både samarbeidsklima og overgang til arbeid. Uansett går sammenhengen neppe via bruk av fag i videregående skole som del av program – det er det svært få av våre deltakere som har. I den grad det er en årsakssammenheng mellom samarbeidsrelasjon til videregående skole og overgang til arbeid, kan dette kanskje heller henge sammen med at introduksjonsprogrammet har nytt godt av kompetanse som finnes i videregående skole knyttet til kartlegging og karriereveiledning.

Politisk styring og lokal organisering

Som vi har sett i kapittel 3, er det til dels store forskjeller i hvordan kommunene har valgt å organisere arbeidet med introduksjonsprogrammet, og i hvilken grad dette arbeidet kan sies å være tydelig politisk og administrativt forankret eller ikke. Vi finner likevel ingen direkte sammenheng mellom våre mål på lokal politisk styring og andel av deltakerne som er i arbeid fire år etter programslutt. Som vi har sett i kapittel 3, har imidlertid disse forholdene betydning for lokal tiltaksvifte og samarbeidsrelasjoner, som igjen har (noe) betydning for andel som er i arbeid fire år etter oppstart i program. Når vi analyserer alle deltakere under ett, finner vi ingen betydning av om programmet er organisert i NAV eller annet sted. I de separate analysene for ulike underkategorier av deltakere ser vi likevel at det for menn på spor 1 ser ut til å være en fordel dersom arbeidet er organisert innenfor et flyktningkontor, og ikke i NAV. For denne gruppa er det en klar negativ sammenheng mellom organisering i NAV, og en tilsvarende positiv sammenheng mellom organisering i flyktningkontor, og andel som er i arbeid fire år etter oppstart i program. Når vi bytter ut avhengig variabel med heltidsarbeid, finner vi for kvinner på spor 2 også en negativ sammenheng mellom organisering i NAV og overgang til heltidsarbeid.

Vi har også undersøkt en rekke aspekter knyttet til den kommunale organiseringen av programmet utover om det er plassert innenfor rammen av flyktningkontor, voksenopplæringen eller NAV. Selv etter finkjemming av spørreskjemaene til både ledere av program og programrådgivere, finner vi liten betydning av lokal organisering og lokal politisk styring. For kvinner på spor 2 finner vi likevel at overgangen til lønnet heltidsarbeid er høyere i kommuner som har satt en øvre grense for hvor mange deltakere den enkelte programrådgiver kan ha. Vi så i kapittel 3 at en slik grense har blitt mindre vanlig siden 2007, men også at den – naturlig nok – er særlig til stede i kommuner med mange deltakere. En mulig fortolkning er at kvinner på spor 2 har

spesiell nytte av at programrådgiver har en arbeidssituasjon som gjør tett oppfølging mulig. Man skulle da selvsagt også forvente en tilsvarende sammenheng for kvinner på spor 1, men her er som nevnt antallet deltakere såpass lavt at vi har en relativt stor risiko for å gjøre såkalte type 2-feil.

Innhold i program

Kommunene står i utgangspunktet relativt fritt til å sette sammen et programinnhold slik at det skal passe den enkelte deltaker så godt som mulig. Som vi har sett i kapittel 3 og 4, er det imidlertid store variasjoner i hvordan dette gjøres. Her skal vi ta utgangspunkt i informasjonen vi kan hente ut fra registerdata om sentrale programelementer – nærmere bestemt språkpraksis, arbeidspraksis, grunnskole og ordinært arbeid. Dette analyseres deretter med den ambisjonen å forklare variasjoner i deltakernes overgang til lønnet arbeid fire år etter at de startet sin deltakelse i programmet.

De aller fleste deltakere i introduksjonsordningen får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som del av sitt program. Utover dette varierer innholdet i programmet betraktelig – ikke bare fra deltaker til deltaker, men også mellom kommunene. Som det framgår av tabell 10.2, varierer andelen deltakere som får språkpraksis som del av programmet, fra 86 prosent i Karmøy til 2 prosent i Vadsø og Kongsberg. Andelen som får arbeidspraksis, varierer mellom 58 prosent (Trondheim) og 0 prosent – igjen i Kongsberg. Andelen som har hatt ordinært arbeid som del av programmet, varierer mellom 26 prosent i Arendal og 0 prosent i hele 21 av de 53 kommunene som har bosatt minst 50 i de tre kohortene til sammen. Andelen som har hatt ordinært arbeid som del av programmet, er rett og slett så skjevt fordelt mellom kommunene at denne variabelen blir vanskelig å bruke i analysene – det er kun ti av de store bosettingskommunene der mer enn 10 prosent av deltakerne har hatt ordinært arbeid som del av programmet. Andelen som har fått grunnskole som del av programmet, varierer mellom 56 prosent i Gran og 0 prosent i Hamar, Drammen og Bamble. Det er grunn til å tro at noen av disse forskjellene skyldes manglende registreringer i KOSTRA. Ikke minst framstår Kongsberg med et overraskende godt resultat til tross for svært lite bruk av andre tiltak enn norskopplæring.

Analysen av betydningen av innholdet i programmet byr på særlige utfordringer, fordi det må forventes å være sterk seleksjon til tiltakene. Det er en positiv seleksjon til bruk av ordinært arbeid som del av programmet – med andre ord er de deltakerne som får dette tiltaket, i utgangspunktet bedre rustet for arbeidslivet enn de som ikke får det. Samtidig kan det være noe med kommunenes rammebetingelser som påvirker hvor mange som får ordinært arbeid som del av programmet. Det er en negativ seleksjon til grunnskole – det er jo nettopp deltakere som mangler (norsk) grunnskole, som har behov for tiltaket.

Tabell 10.2 Andel av de som startet i introduksjonsprogram i 2007, 2009 eller 2011 som har fått ulike programelementer i løpet av deltakelsen i program, samt andel som er i arbeid fire år etter oppstart i program, etter bosettingskommune. Tabellen er sortert etter andel som har fått språkpraksis. Kunkommuner som har bosatt minst 50 deltakere til sammen i de tre kohortene.

	I arbeid fire år etter oppstart i program	Har fått grunnskole som del av program	Har fått språkpraksis som del av program	Har fått arbeidspraksis som del av program	Har fått ordinært arbeid som del av program	Andel som har bestått minst norskprøve 2 skriftlig
Karmøy	57 %	6 %	86 %	33 %	16 %	48 %
Kristiansand	46 %	20 %	82 %	39 %	0 %	42 %
Steinkjer	55 %	44 %	79 %	30 %	0 %	47 %
Lørenskog	59 %	13 %	79 %	43 %	0 %	39 %
Gran	51 %	56 %	77 %	11 %	5 %	54 %
Haugesund	59 %	26 %	77 %	52 %	11 %	57 %
Stjørdal	54 %	55 %	76 %	8 %	4 %	50 %
Stange	65 %	16 %	75 %	10 %	4 %	49 %
Grimstad	64 %	31 %	71 %	45 %	0 %	42 %
Sarpsborg	31 %	12 %	70 %	28 %	1 %	38 %
Kragerø	37 %	37 %	69 %	43 %	0 %	35 %
Namsos	45 %	30 %	67 %	12 %	6 %	46 %
Rana	47 %	17 %	64 %	3 %	0 %	35 %
Harstad	48 %	12 %	61 %	22 %	1 %	37 %
Stavanger	52 %	23 %	59 %	12 %	1 %	39 %
Voss	48 %	16 %	58 %	12 %	0 %	34 %
Larvik	49 %	32 %	57 %	35 %	0 %	39 %
Vågan	55 %	31 %	56 %	2 %	0 %	29 %
Ringsaker	44 %	13 %	56 %	10 %	0 %	46 %
Arendal	49 %	29 %	55 %	15 %	26 %	44 %
Gjøvik	45 %	15 %	53 %	15 %	4 %	45 %
Levanger	59 %	34 %	52 %	37 %	22 %	12 %
Asker	61 %	10 %	52 %	13 %	1 %	46 %
Molde	63 %	3 %	51 %	36 %	6 %	46 %
Orkdal	58 %	26 %	50 %	22 %	16 %	40 %
Skien	39 %	34 %	48 %	4 %	3 %	29 %
Hammerfest	70 %	26 %	48 %	31 %	18 %	34 %
Ålesund	71 %	32 %	47 %	20 %	15 %	42 %
Skedsmo	54 %	30 %	46 %	15 %	8 %	45 %
Bodø	52 %	17 %	45 %	23 %	3 %	40 %
Sandnes	56 %	32 %	44 %	21 %	1 %	44 %
Total	49 %	19 %	44 %	24 %	5 %	40 %
Vestvågøy	54 %	18 %	43 %	30 %	11 %	34 %
Fredrikstad	38 %	25 %	42 %	1 %	2 %	49 %
Oslo	46 %	11 %	41 %	33 %	9 %	44 %

Trondheim	46 %	23 %	41 %	58 %	8 %	29 %
Narvik	48 %	3 %	40 %	17 %	0 %	38 %
Lier	41 %	53 %	40 %	3 %	0 %	36 %
Bærum	54 %	21 %	40 %	43 %	9 %	54 %
Kristiansund	46 %	17 %	38 %	20 %	0 %	28 %
Ski	57 %	38 %	38 %	49 %	13 %	40 %
Flora	50 %	36 %	35 %	0 %	1 %	37 %
Moss	43 %	9 %	33 %	54 %	15 %	24 %
Porsgrunn	33 %	12 %	29 %	9 %	0 %	48 %
Drammen	41 %	0 %	25 %	7 %	6 %	35 %
Bamble	40 %	0 %	19 %	19 %	0 %	48 %
Tromsø	56 %	3 %	17 %	10 %	0 %	35 %
Hamar	54 %	0 %	14 %	8 %	2 %	35 %
Bergen	51 %	7 %	9 %	13 %	0 %	43 %
Lillehammer	39 %	17 %	4 %	19 %	0 %	39 %
Hadsel	40 %	17 %	3 %	5 %	0 %	38 %
Vadsø	48 %	2 %	2 %	23 %	0 %	35 %
Kongsberg	61 %	6 %	2 %	0 %	0 %	26 %

Vi har gjort et forsøk på å komme rundt disse problemene ved å lage et mål for andel av deltakerne i den enkelte kommune som får ulike tiltak. Tanken er at dette målet skal si mer om kommunenes arbeidsmetoder enn om deltakeren, særlig når vi samtidig kontrollerer for individkjenne tegn. Det vil likevel kunne være sånn at kommuner med særlig kompetente deltakere innenfor hver av de gruppene vi kontrollerer for (spor, kjønn, alder osv.), også vil ha en høy andel for eksempel i ordinært arbeid som del av programmet. Samtidig er det jo ikke sikkert at en høyest mulig andel deltakere er det som gir best resultater – kanskje er resultatene bedre der en «passe» andel deltakere får tiltaket, i betydningen de som har nytte av det. Disse analysene er avgrenset til kommuner som har minst 50 deltakere til sammen i våre tre kohorter. Dette er nødvendig for at det skal gi mening å måle andel deltakere på kommunenivå som får tiltakene, og andel som er i arbeid fire år etter.

Med det blotte øye er det ikke lett å lese noen veldig tydelige sammenhenger mellom tiltaksbruk og overgang til arbeid ut av tabell 10.2. En korrelasjonsanalyse viser likevel at det er noen signifikante sammenhenger – før vi har kontrollert for kjenne tegn ved deltakere og kommuner. Det er signifikant noe høyere overgang til arbeid i kommuner som har høy bruk av arbeidspraksis, språkpraksis og ordinært arbeid, se tabell 10.3. Men når vi introduserer disse målene i en logistisk regresjonsanalyse der vi også kontrollerer for individkjenne tegn og kommunekjenne tegn, er det ikke lenger signifikante effekter av andelen i kommunene som har fått språkpraksis. Det er heller ikke signifikante effekter av andelen på kommunenivå som har fått arbeidspraksis eller

ordinært arbeid som del av programmet – med unntak av for kvinnene i utvalget. Det kan altså se ut til at kvinner har mer utbytte av et arbeidsrettet program enn det menn har. Vi har riktignok ikke målt om det er kvinnene som deltar i tiltakene, her ser vi på tiltaksbruken på kommunenivå overfor alle deltakere. Som vi så i tabell 10.1, er andelen som har hatt ordinært arbeid som del av programmet, veldig skjevt fordelt mellom kommuner, og det kan være spesielle forhold knyttet til de få kommunene som har en høy andel som får dette tiltaket. På den andre siden framstår det å formidle deltakerne over i ordinært arbeid allerede før de er ute av programmet, definitivt som et effektivt virkemiddel. De lokale forutsetningene for å få dette til kan likevel være svært ulike.

En mulig forklaring på at vi finner små eller ingen effekter av språkpraksis og arbeidspraksis aggregert på kommunenivå, kunne være at disse tiltakene virker via norskkunnskaper, og at denne effekten «tas ut» gjennom at vi kontrollerer for beståtte norskprøver i analysen. Vi finner imidlertid ikke noen effekt av praksis selv om vi tar norskprøver ut av regresjonene.

Tabell 10.3 Korrelasjoner mellom andel av deltakerne i den enkelte kommunene som har fått henholdsvis arbeidspraksis, språkpraksis og ordinært arbeid, med andel av de bosatte i kommunene i 2007, 2009, 2011 som var i arbeid fire år etter oppstart i program. Kun kommuner med minst 50 bosatte i de tre kohortene.

	Andel i kommunen som har		
	fått arbeidspraksis	fått språkpraksis	hatt ordinært arbeid som del av program
Alle	7 %	10 %	20 %
Kvinner	9 %	13 %	22 %
Spor 1	21 %	16 %	26 %
Spor 2	Ikke sig	8 %	18 %
Spor 3	10 %	15 %	21 %
Kvinner Spor 1	12 %	16 %	27 %
Menn Spor 1	21 %	16 %	27 %

Som det er dokumentert gjentatte ganger, både i implementeringsstudier og i Fylkesmannens kontroll av kommunenes innsats, har det vært en vedvarende utfordring for kommunene å møte lovens krav om heldags- og helårsprogram (se kapittel 3 og 6 i denne rapporten). Det er derfor bekymringsfullt når vi samtidig finner at deltakere i kommuner som har problemer med å etablere *heldags- og/eller helårsprogram*, har signifikant lavere overgang til arbeid enn andre. Der mindre enn 75 prosent har heldagsprogram, og der mindre enn 75 prosent har helårsprogram, er resultatene svakere enn i andre kommuner. Funnet er kun statistisk signifikant for de mannlige deltakerne. Separate kjøringar etter spor og kjønn viser at det særlig er menn på spor 1 som får lavere overgang til arbeid når de ikke får heldagsprogram.

Tabell 10.4 Resultater av multivariat analyse. Avhengig variabel: I arbeid fire år etter oppstart i program. Kun kommuner med minst 50 bosatte i de tre kohortene.

	Andel i kommunen som har			Mindre enn 75% av deltakerne har heldagsprogram
	fått arbeidspraksis	fått språkpraksis	hatt ordinært arbeid som del av program	
Alle	Ikke sig	Ikke sig	Ikke sig	Ikke sig
Kvinner	+	Ikke sig	+	Ikke sig
Menn	Ikke sig	Ikke sig	Ikke sig	-
Spor 1	Ikke sig	Ikke sig	Ikke sig	Ikke sig
Spor 2	Ikke sig	Ikke sig	Ikke sig	Ikke sig
Spor 3	Ikke sig	Ikke sig	Ikke sig	Ikke sig
Kvinner Spor 1	Ikke sig	Ikke sig	Ikke sig	Ikke sig
Menn Spor 1	Ikke sig	Ikke sig	Ikke sig	-

Bruken av grunnskole har økt betydelig innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. I 2007-kohorten var det bare 7,5 prosent av deltakerne som fikk dette tilbudet, men i 2009 hadde andelen økt til 17 prosent og videre til 26 prosent i 2011-kohorten (se kapittel 6.1 for en forklaring på hvorfor disse tallene avviker fra den årlige statistikken for bruk av tiltakene). *Grunnskole* er imidlertid et virkemiddel som det er særs vanskelig å evaluere effekten av. Delvis er det slik at det selekteres negativt til tiltaket. Dessuten kan det være store lokale variasjoner i kvaliteten på tilbudet. Vi vet at grunnskole er et tiltak der det er svært store lokale variasjoner i hvor mye tiltaket anvendes. Dette tilsier at det kanskje er mindre individuell seleksjon til tiltaket. Vi finner ikke noen effekt av høy andel på grunnskole på kommunenivå på overgang til arbeid fire år etter oppstart i program. Men vi finner en positiv effekt på individnivå av å ha deltatt på tiltaket for kvinner i 2007-kohorten (ikke for mennene eller de senere kohortene) på overgang til arbeid i 2015. Dette kan tyde på at tiltaket er bedre tilrettelagt for kvinner enn for menn, og at det tar lang tid før det gir seg utslag i overgang til arbeid. På grunn av seleksjonsproblemene mener vi vi likevel at dette funnet skal tolkes med varsomhet. Vi finner dessuten sterk positiv effekt av mye bruk av grunnskole på kommunenivå på deltakelse i utdanning fire år etter oppstart i program, for menn og kvinner på spor 1. Dette holder også etter kontroll for kjennetegn ved deltakere og kommuner.

Tiltak i regi av statlig del av NAV er lite i bruk i introduksjonsprogrammet, og vi finner ingen signifikante effekter av høy bruk av AMO-tiltak på kommunenivå. Vi finner imidlertid en tendens til at arbeidspraksis i regi av NAV (en variabel som kun finnes i NIR før 2015) kan øke overgangen til arbeid, men funnet er lite robust. Ved kontroll for bosettingsfylke blir funnet ikke lenger signifikant. Når vi sjekker fordelingen etter kommune, er dette ikke så underlig, dette er også en variabel som er svært skjevt fordelt på kommunene – 59 prosent av kvinnene på spor 1 i Haugesund har fått tiltaket, mens i flertallet av kommunene er det ingen som har fått tiltaket (se tabellene 10.6–10.9).

Tabell 10.5 Andel spor 1-deltakere per kommune som er i utdanning fire år etter oppstart i program, og andel deltakere i samme kommune som har hatt grunnskole som del av program (alle spor). Kun kommuner som har bosatt minst 30 spor 1-deltakere til sammen i 2007, 2009 og 2011.

	Andel Spor 1 deltakere i kommunen som er i utdanning fire år etter oppstart i program	Andel deltakere i kommunens som har fått grunnskole som del av program (alle spor)
Steinkjer	35 %	44 %
Levanger	34 %	31 %
Namsos	30 %	47 %
Skien	29 %	28 %
Vadsø	23 %	6 %
Hadsel	22 %	8 %
Harstad	18 %	10 %
Total	16 %	20 %
Bergen	15 %	8 %
Kristiansand	15 %	11 %
Oslo	13 %	10 %
Haugesund	13 %	36 %
Trondheim	13 %	17 %
Stavanger	13 %	22 %
Fredrikstad	13 %	38 %
Bærum	12 %	26 %
Drammen	11 %	0 %
Sandnes	11 %	34 %
Bodø	8 %	13 %
Asker	6 %	15 %
Tromsø	5 %	5 %

Betydningen av individkjennetegn versus programkjennetegn

Vi har gjort en tilsvarende øvelse som i kapittel ni, og brukt vår regresjonsmodell til å beregne sannsynligheten for at ulike deltakere skal være i arbeid fire år etter oppstart i program. Her har vi tatt utgangspunkt i en gift men barnløs mann i tredveårene fra Somalia, som har bestått norskprøve to skriftlig (men ikke noen høyere prøver), har utdanning på ungdomsskolenivå, startet i program i 2009 og ble bosatt i en ganske sentral kommune i Akershus der arbeidsledigheten var på tre prosent i 2014, i en kommune der ingen av programrådgiverne foretrekker strategien 'vente å se' når de er uenige med deltaker om innhold i program. Denne deltakeren har etter vår modell en sannsynlighet på 61 prosent for å være i arbeid i 2013. Gir vi mannen seks barn, hvorav ett er født etter 2011, synker sannsynligheten for å være i arbeid til 26 prosent. Bytter vi nasjonalitet til Eritrea, stiger sannsynligheten til 59 prosent, selv med seks barn. Skifter

vi kjønn til kvinne synker sannsynligheten til 30 prosent, altså for en eritreisk kvinne med seks barn og ellers samme kjennetegn. Og endrer vi brukermedvirkningsstrategi slik at alle foretrekker 'vente og se' strategien, synker denne kvinnens sannsynlighet for å være i arbeid fra 30 til 24 prosent. Familiesituasjon og landbakgrunn betyr svært mye – men det er altså også en tydelig sammenheng mellom overgang til arbeid og valg av brukermedvirkningsstrategi i den enkelte kommune. Som tidligere nevnt skal det likevel tas forbehold om det vi påviser av samvariasjon ikke nødvendigvis er resultat av årsaksvirkninger: Det kan være lokale forhold som påvirker både brukermedvirkningsstrategier og overgang til arbeid.

Analyser av 2007-surveydata

De analysene som er presentert så langt, er basert på nettsurveyer som er gjennomført i 2015. For at det i det hele tatt skal være meningsfylt å analysere resultatene til dem som startet i program i 2007, 2009 og 2011, er det en forutsetning at det har vært en viss kontinuitet i arbeidsmetoder og organisering ved de ulike introduksjonsprogrammene. Det stemmer nok i noe ulik grad for de forskjellige kommunene og kan være en av grunnene til at det er vanskelig å finne tydelige sammenhenger mellom arbeidsmetoder og resultater. Ved hjelp av kommunenumrene i datamaterialet har vi også koblet på en nettsurvey som vi gjennomførte blant programrådgivere i 2007. Resultatene av analysene av disse dataene er disse:

1. Vi finner større overgang til arbeid i kommuner som i 2007 opplyste at alle deres deltakere deltok i arbeidsrettede tiltak.
2. Vi finner større overgang til arbeid i kommuner som i 2007 opplyste at alle deltakere hadde heldagsprogram.
3. Vi finner større overgang til arbeid i kommuner som i 2007 opplyste at alle deltakere hadde helårsprogram.
4. Vi finner lavere overgang til arbeid i kommuner som opplyste at de tilpasset til deltakere med store omsorgsoppgaver ved å avkorte programmet.

Disse funnene støtter med andre ord opp om to viktige funn som er gjort med utgangspunkt i 2015-surveyen: Arbeidsrettede tiltak og heldagsprogram øker overgangen til arbeid. Konsistens i funnene fra de to surveyene gir også støtte til at det er tilstrekkelig kontinuitet i arbeidsmetodene i kommunene til at det gir mening å bruke 2015-dataene til å analysere utfall for deltakere i våre tre kohorter.

10.3 Kommunalt mangfold og bruk av kjerneelementene i introduksjonsprogrammet

Språkpraksis og arbeidspraksis tilhører de sentrale virkemidlene i introduksjonsprogrammet – selv om registerdata viser at bruken av dem er lavere enn man kanskje skulle forvente ut fra hvordan disse virkemidlene omtales og anbefales i informasjonsmateriell fra IMDi. Når vi sammenlikner overgangen til arbeid i kommuner som har mye bruk av tiltakene med kommuner som har mindre bruk av disse tiltakene, finner vi altså likevel ikke noen systematisk høyere overgang til arbeid i de kommunene som bruker tiltakene mye – da med et lite unntak når det gjelder kvinner og arbeidspraksis. Betyr det dermed at tiltakene ikke har, eller har lite, effekt?

Svaret er både ja og nei. Det betyr at det at en høy andel får disse tiltakene, verken er en nødvendig eller tilstrekkelig betingelse for suksess. Som vi skal illustrere i de neste avsnittene, finnes det også andre veier til målet. Det er dessuten en stor utfordring for denne type analyser at ett og samme virkemiddel kan være svært ulikt utformet – en praksisplass er ikke en praksisplass. Det kvalitative innholdet i praksisplassene har vi ikke informasjon om, og vi er dermed henvist til å «telle» alle likt. Dessuten kan samme virkemiddel ha ulike effekter for ulike deltakere. Deltakerne i introduksjonsprogrammet er ulike og har ulike læringsstrategier. Mens noen har stort utbytte av en språkpraksisplass, kan andre lære bedre på skolen og oppleve praksisplasser mest som en brems. En hypotese er at de med minst skoleerfaring har størst behov for alternative læringsarenaer. På den andre siden kan det kreve mer tilrettelegging og oppfølging for at en språkpraksisplass skal bli vellykket for en spor 1-deltaker, fordi et visst nivå på språket gjør samhandling og dermed læring lettere. Det kan være en forklaring på at vi ikke finner forskjeller mellom sporene når det gjelder utbytte av praksisplass.

Det er også et stort mangfold i organisatoriske løsninger, arbeidsformer og kompetanse i norske kommuner. Manglende bruk av språkpraksis og arbeidspraksis i noen kommuner kan kompenseres med for eksempel praksisrettet norskopplæring. Tilsvarende kan stor satsing på gode praksisplasser i andre kommuner kompensere for lav progresjon i norskopplæringen. Dette gjør at selv robuste funn på individnivå – som for eksempel betydningen av å bestå en norskprøve for overgang til arbeid – ikke alltid gjenfinnes på kommunenivå. Selv om det på individnivå er langt større overgang til arbeid blant dem som består norskprøve 2 skriftlig, er det ikke slik at kommuner med høy overgang til arbeid systematisk har en høy andel elever som har bestått en norskprøve: Noen kommuner har en høy andel deltakere som går over i arbeid, og høy andel som består en norskprøve. Samtidig finner vi kommuner som har svært høy overgang til arbeid, men veldig lav andel som består en norskprøve. Dette tyder på at det er flere veier til målet. En vei er via norskopplæring, mens andre kommuner satses på – og lykkes med – arbeidsmarkedsintegrering uten å gå veien om norskprøver. Det kan være

vel og bra, men gjør det selvsagt litt mer komplisert å identifisere suksessfaktorer for integreringsarbeidet.

I dette avsnittet skal vi illustrere mangfoldet i kommunale løsninger ved å presentere kommunal variasjon i måloppnåelse i ulike grupper av deltakere sammen med en beskrivelse av i hvilket omfang de bruker et sett av sentrale virkemidler i introduksjonsprogrammet: språkpraksis, arbeidspraksis, et kombinasjonsmål for å ha hatt minst én av de to typene praksis (fordi det kan variere fra kommune til kommune hvilken type praksis som kategoriseres som hva), ordinært arbeid og grunnskole. Vi viser også andelen som har fått arbeidspraksis i regi av NAV, siden dette er en av de variablene som positivt samvarierer med overgang til arbeid, men som det er vanskelig å finne robuste effekter av. Vi har også tatt med to organisatoriske variabler som vi finner effekter av i noen av de multivariate analysene: at det er satt en øvre grense for hvor mange deltakere den enkelte programrådgiver kan ha ansvar for, og om programmet er organisatorisk plassert i NAV. Vi viser også noen sentrale variabler som illustrerer den enkelte kommunes integreringsutfordringer og rammebetingelser. Disse er valgt ut på grunnlag av analysene i kapittel 8. Ved å gjøre dette separat for hvert av sporene får vi også tydeliggjort om tiltaksbruken varierer med spor, og om det er ulike arbeidsmetoder som kjennetegner kommuner som har gode resultater med ulike grupper. Beskrivelsene i dette avsnittet har likevel først og fremst som formål å illustrere det kommunale mangfoldet – det er for få kommuner som har mange nok deltakere i hver av undergruppene til at det er meningsfylt å gjøre kvantitative effektanalyser per spor og kjønn aggregert på kommunenivå.

Hva kjennetegner kommuner som får spor 1-deltakere over i arbeid og utdanning?

En første vurdering som må gjøres når vi skal undersøke hvilke kommuner som lykkes med spor 1-deltakerne, er hvilket mål på suksess vi skal anvende. Hvis vi er opptatt av økonomisk selvstendighet, viser analysene i foregående kapittel at det er overgang til heltidsarbeid vi bør fokusere på. Samtidig er veien fram til heltidsarbeid lang for deltakere på spor 1, og spesielt for kvinnene er overgangen til heltidsarbeid nokså lav. Overgangen til kombinasjonsmålet arbeid eller utdanning kan gi et bedre bilde av om deltakerne på spor 1 har hatt nytte av introduksjonsprogrammet. I oversikten over kommunenes resultater for spor 1-deltakere har vi derfor brukt andel deltakere i kommunen som var i arbeid og/eller utdanning i 2015, til å sortere tabellen, se tabell 10.6 og 10.7. Vi viser også andelen som har gått over i heltidsarbeid, og andelen som har gått over i heltids- eller deltidsarbeid. Det er grunn til å merke seg at rangeringen av kommunene forandrer seg avhengig av hvilket av disse målene vi anvender. Hvilken av kommunene som har best resultater, er dermed avhengig av hvilket mål som velges.

Menn på spor 1 – overgang til arbeid og/eller utdanning

Tiltaksbruken i de fem kommunene som har best resultater for menn på spor 1 når vi ser på kombinasjonsmålet i arbeid eller utdanning (Asker, Levanger, Oslo, Hadsel og Steinkjer), illustrerer godt at det er ulike veier til målet (se tabell 10.7). Mens Asker benytter en kombinasjon av språkpraksis, satsing på norskopplæring og arbeidspraksis i regi av NAV, har Levanger langt sterkere satsing på språkpraksis, men også på ordinært arbeid og grunnskole. Hadsel har ingen registrerte deltakere i språkpraksis i denne gruppa, men en svært høy andel som har bestått språkprøve 2 skriftlig. Oslo og spesielt Steinkjer har vesentlig bedre resultater når vi bruker arbeid eller utdanning som mål, enn om vi ser på arbeid alene. Steinkjer har en profil som likner på den i Levanger, med en høy andel som har hatt språkpraksis, og en høy andel som har hatt grunnskole. Ulikhetene mellom kommunene må også ses i lys av at det er ulik sammensetting av deltakergruppene, også innenfor spor 1. Noen av kommunene har også en høyere andel av sine deltakere med sen oppstart i program (andel som startet i 2011). Disse har hatt kortere tid på seg til å kvalifisere seg for arbeid og utdanning. Vi vet at unge og flyktninger fra Eritrea i snitt har høyere overgang til arbeid. Øvrige rammevilkår, for eksempel lokal ledighet, har også betydning.

Tabell 10.6 Resultater, tiltaksbruk, kommunekjennetegn og deltakerkjennetegn, etter bosettingskommune. Spor 1-deltakere med oppstart i introduksjonsprogrammet i 2007, 2009 eller 2011, kvinner.

	Heltid 2015	I arbeid 2015	Arbutd 2015	Bestått 22	Språk- praksis	Arbeids- praksis	Arbeids- og/eller språk- praksis	Ordinært arbeid	Grunn- skole
Haugesund	10 %	38 %	55 %	59 %	93 %	55 %	93 %	10 %	38 %
Bodø	10 %	43 %	53 %	38 %	78 %	25 %	88 %	5 %	13 %
Stavanger	6 %	33 %	45 %	18 %	71 %	8 %	71 %	0 %	22 %
Drammen	20 %	40 %	44 %	12 %	24 %	4 %	28 %	8 %	0 %
Kristiansand	8 %	27 %	42 %	4 %	96 %	38 %	96 %	0 %	12 %
Harstad	17 %	33 %	40 %	20 %	50 %	20 %	67 %	0 %	7 %
Skien	2 %	19 %	39 %	24 %	55 %	2 %	56 %	3 %	19 %
Skedsmo	10 %	33 %	38 %	24 %	38 %	14 %	52 %	0 %	38 %
Tromsø	16 %	30 %	38 %	19 %	11 %	5 %	14 %	0 %	3 %
Bærum	13 %	30 %	35 %	26 %	48 %	39 %	65 %	4 %	30 %
Trondheim	13 %	25 %	33 %	13 %	40 %	40 %	65 %	0 %	15 %
Vadsø	9 %	23 %	32 %	14 %	0 %	32 %	32 %	0 %	5 %
Bergen	7 %	27 %	32 %	7 %	22 %	7 %	27 %	0 %	7 %
Oslo	9 %	19 %	26 %	14 %	34 %	18 %	45 %	3 %	6 %
Fredrikstad	0 %	13 %	17 %	30 %	43 %	0 %	43 %	3 %	37 %
Total	9 %	27 %	36 %	20 %	46 %	18 %	55 %	2 %	15 %

Kristiansand, som har hatt nokså lav overgang til arbeid for denne gruppa til tross for stor satsing på språkpraksis, har en høy andel som startet i 2011, og ingen deltakere fra Eritrea. De har også relativt høy lokal ledighet.

Logistisk regresjon på individnivå for menn på spor 1 som er bosatt i kommuner med minst 19 menn på spor 1, gir ikke signifikant effekt av at det er satt en øvre grense for antall deltakere. Menn på spor 1 har imidlertid vesentlig lavere overgang til arbeid i kommuner der introduksjonsprogrammet er organisert i NAV. På individnivå er det positiv effekt av å ha deltatt i språkpraksis – og sammenhengen blir sterkere når det samtidig kontrolleres for om programmet er organisert i NAV. Ikke overraskende har altså kvaliteten på språkpraksisen betydning for om den bidrar til overgang til arbeid eller ikke.

Kvinner på spor 1 – overgang til arbeid og/eller utdanning

For kvinner på spor 1 inntar Haugesund, Bodø, Stavanger, Drammen og Steinkjer de fem øverste plassene på lista over dem som har høyest overgang til arbeid og/eller utdanning (tabell 10.6). Når vi gjør samme øvelse for kvinner som for menn på spor 1, framstår en klarere sammenheng mellom bruk av (språk)praksis og overgang til arbeid og utdanning.

Tabell 10.6 fortsatt

	Arbeidspraksis i regi av NAV (NIR)	Øvre grense deltakere per programrådgiver	Introduksjonsprogrammet forankret i NAV	Andel med oppstart 2011	Andel under 30 år i 2014	Andel deltakere fra Eritrea	Lokal ledighet 2014	N
Haugesund	59 %		Nei	34 %	31 %	10 %	3,2	29
Bodø	0 %	Ja	Nei	13 %	23 %	30 %	2,3	40
Stavanger	0 %	Nei	Nei	39 %	39 %	8 %	2,0	51
Drammen	4 %	Nei	Nei	28 %	24 %	20 %	3,8	25
Kristiansand	0 %	Nei	Ja	35 %	19 %	15 %	3,4	26
Harstad	7 %	Nei	Ja	30 %	33 %	23 %	2,4	30
Skien	0 %	Nei	Ja	37 %	27 %	18 %	4,1	62
Skedsmo	19 %	Ja	Ja	52 %	33 %	38 %	2,7	21
Tromsø	0 %	Ja	Nei	30 %	35 %	22 %	2,1	37
Bærum	13 %	Nei	Nei	26 %	61 %	17 %	2,0	23
Trondheim	0 %	Nei	Nei	40 %	30 %	10 %	2,5	40
Vadso	0 %			41 %	18 %	9 %	2,8	22
Bergen	0 %	Nei	Nei	22 %	17 %	15 %	2,4	41
Oslo	5 %	Nei		36 %	31 %	9 %	3,5	125
Fredrikstad	7 %	Nei	Nei	37 %	33 %	3 %	4,3	30
Total	6 %	0,18	0,48	33 %	30 %	15 %	3,0	56

I toppen av tabell 10.6 finner vi Haugesund og Bodø, der henholdsvis 93 og 78 prosent av kvinnene på spor 1 har hatt språkpraksis. Dette er også de to kommunene som har den høyeste andelen kvinner på spor 1 som har bestått språkprøve 2 skriftlig. 59 prosent i Haugesund er svært langt over snittet på 20 prosent (for deltakere i kommuner med minst 19 kvinner på spor 1 i de tre kohortene). Haugesund hadde også langt høyere andel av deltakere som har hatt ordinært arbeid som del av programmet, og en oppsiktsvekkende høy andel som har hatt arbeidspraksis i regi av NAV. Andel unge, andel eritreere og lokal ledighet tyder ikke på at Haugesund har hatt en deltakergruppe som i utgangspunktet skulle være lettere å integrere.

Bruker vi derimot overgang til heltidsarbeid blant kvinner på spor 1 som mål, er det Drammen, Harstad og Tromsø som peker seg ut med høyest måloppnåelse. Ingen av disse har brukt språk- eller arbeidspraksis i spesielt stor grad, ei heller grunnskole. Resultatene fra logistiske regresjoner viser dessuten at for kvinnene på spor 1 har individkarakteristikkene alder og landbakgrunn svært mye å si for overgangen til samlemålet arbeid eller utdanning. Hva som skjer i kommunene, ser ut til å bety mindre.

Tabell 10.7 Resultater, tiltaksbruk, kommunekjennetegn og deltakerkjennetegn, etter bosettingskommune. Spor 1-deltakere med oppstart i introduksjonsprogrammet i 2007, 2009 eller 2011, menn.

	Heltid 2015	I arbeid 2015	Arbtd 2015	Bestått 22	Språk- praksis	Arbeids- praksis	Arbeids- og/eller språk- praksis	Ordinært arbeid	Grunn- skole
Asker	42 %	74 %	74 %	37 %	47 %	11 %	47 %	5 %	21 %
Levanger	47 %	74 %	74 %	5 %	74 %	26 %	74 %	37 %	47 %
Oslo	41 %	54 %	69 %	13 %	46 %	38 %	67 %	18 %	23 %
Hadsel	42 %	68 %	68 %	63 %	0 %	5 %	5 %	0 %	16 %
Steinkjer	32 %	55 %	68 %	36 %	86 %	36 %	91 %	0 %	41 %
Bodø	44 %	66 %	66 %	44 %	50 %	16 %	59 %	3 %	13 %
Harstad	47 %	59 %	66 %	25 %	69 %	34 %	78 %	3 %	13 %
Stavanger	47 %	53 %	64 %	14 %	67 %	17 %	69 %	0 %	22 %
Bærum	47 %	63 %	63 %	16 %	53 %	47 %	68 %	11 %	21 %
Drammen	32 %	53 %	63 %	26 %	37 %	0 %	37 %	5 %	0 %
Skien	18 %	51 %	59 %	26 %	51 %	8 %	51 %	3 %	41 %
Sandnes	40 %	45 %	55 %	35 %	35 %	20 %	50 %	0 %	45 %
Haugesund	31 %	50 %	50 %	50 %	72 %	63 %	91 %	16 %	34 %
Trondheim	28 %	41 %	46 %	11 %	46 %	65 %	70 %	13 %	20 %
Kristiansand	33 %	43 %	43 %	19 %	81 %	57 %	86 %	5 %	10 %
Total	37 %	55 %	61 %	26 %	51 %	30 %	61 %	7 %	23 %

Særlig vil de som har fått tilbud om arbeidspraksis blant kvinner på spor 1, trolig skille seg signifikant fra øvrige deltakere på dette sporet. I en regresjon der vi har alder, nasjonalitet og lokal ledighet inne, er det ingen signifikante kommuneeffekter igjen. Vi finner at kvinner på spor 1 som har bestått en norskprøve, og som har deltatt i arbeidspraksis, har høyere overgang til arbeid og/eller utdanning, men dette er sannsynligvis først og fremst en seleksjonseffekt. Dette gir altså grunn til å være litt tilbakeholdne med å utrope noen kommuner som bedre enn andre på å integrere kvinner på spor 1.

Hva kjennetegner kommuner som får spor 2-deltakere over i arbeid?

I presentasjonene av kommunenes resultater for spor 2-deltakerne har vi valgt å bruke overgang til heltidsarbeid som mål. Dette er gjort med utgangspunkt i programmets overordnede mål om at deltakerne skal bli økonomiske selvstendige. Vi viser likevel også her andelen som var i hel- eller deltidsarbeid, og andelene som var i arbeid eller utdanning, per kommune.

Tabell 10.7 fortsatt

	Arbeidspraksis i regi av NAV (NIR)	Øvre grense deltakere per programrådgiver	Introduksjonsprogrammet forankret i NAV	Andel med oppstart 2011	Andel under 30 år i 2014	Andel deltakere fra Eritrea	Lokal ledighet 2014	N
Asker	16 %	Ja	Nei	37 %	53 %	21 %	2,1	19
Levanger	0 %	Ja	Nei	42 %	79 %	11 %	2,7	19
Oslo	5 %	Nei		49 %	36 %	8 %	3,5	39
Hadsel	0 %		Nei	21 %	53 %	11 %	3,1	19
Steinkjer	0 %	Nei	Nei	32 %	36 %	27 %	2,8	22
Bodø	0 %	Ja	Nei	22 %	34 %	31 %	2,3	32
Harstad	9 %	Nei	Ja	28 %	56 %	6 %	2,4	32
Stavanger	0 %	Nei	Nei	36 %	31 %	6 %	2,0	36
Bærum	11 %	Nei	Nei	47 %	32 %	26 %	2,0	19
Drammen	11 %	Nei	Nei	11 %	16 %	16 %	3,8	19
Skien	0 %	Nei	Ja	36 %	31 %	18 %	4,1	39
Sandnes	0 %	Ja	Nei	40 %	45 %	20 %	2,5	20
Haugesund	44 %		Nei	31 %	31 %	19 %	3,2	32
Trondheim	0 %	Nei	Nei	41 %	30 %	9 %	2,5	46
Kristiansand	0 %	Nei	Ja	48 %	33 %	0 %	3,4	21
Total	6 %	0,33	0,32	36 %	38 %	14 %	2,8	32

Tabell 10.8 Resultater, tiltaksbruk, kommunekjennetegn og deltakerkjennetegn, etter bosettingskommune. Spor 2-deltakere med oppstart i introduksjonsprogrammet i 2007, 2009 eller 2011, menn.

	Heltid 2015	I arbeid 2015	Arbutd 2015	Bestått 22	Språk- praksis	Arbeids- praksis	Arbeids- og/eller språk- praksis	Ordinært arbeid	Grunn- skole
Bø	63 %	84 %	84 %	68 %	26 %	21 %	42 %	11 %	68 %
Stavanger	54 %	76 %	88 %	66 %	56 %	20 %	56 %	2 %	27 %
Flora	53 %	77 %	77 %	60 %	30 %	0 %	30 %	3 %	50 %
Tromsø	52 %	67 %	71 %	65 %	21 %	13 %	27 %	0 %	4 %
Levanger	50 %	85 %	88 %	12 %	27 %	42 %	58 %	19 %	42 %
Molde	48 %	72 %	79 %	55 %	55 %	41 %	69 %	10 %	3 %
Asker	48 %	72 %	72 %	52 %	64 %	16 %	68 %	0 %	4 %
Fjell	47 %	53 %	63 %	42 %	84 %	79 %	89 %	26 %	21 %
Grimstad	46 %	83 %	88 %	46 %	71 %	38 %	88 %	0 %	38 %
Bergen	45 %	67 %	73 %	51 %	7 %	15 %	18 %	0 %	6 %
Sandnes	45 %	58 %	74 %	77 %	42 %	19 %	52 %	0 %	35 %
Skedsmo	45 %	70 %	75 %	40 %	45 %	10 %	50 %	15 %	25 %
Oslo	44 %	64 %	71 %	53 %	42 %	40 %	64 %	12 %	14 %
Bodø	43 %	63 %	70 %	41 %	31 %	30 %	50 %	2 %	24 %
Stjørdal	42 %	77 %	85 %	62 %	77 %	15 %	85 %	12 %	38 %
Trondheim	40 %	58 %	63 %	35 %	49 %	68 %	80 %	12 %	25 %
Larvik	39 %	64 %	64 %	48 %	58 %	27 %	61 %	0 %	30 %
Kristiansand	38 %	56 %	67 %	54 %	75 %	33 %	76 %	0 %	30 %
Karmøy	37 %	58 %	68 %	58 %	74 %	32 %	74 %	21 %	16 %
Steinkjer	35 %	55 %	60 %	60 %	70 %	25 %	70 %	0 %	40 %
Gjøvik	34 %	66 %	76 %	59 %	52 %	21 %	62 %	7 %	17 %
Fredrikstad	33 %	52 %	67 %	71 %	48 %	0 %	48 %	0 %	10 %
Arendal	33 %	63 %	76 %	53 %	55 %	20 %	65 %	31 %	29 %
Bærum	33 %	72 %	77 %	74 %	38 %	46 %	67 %	13 %	23 %
Gran	32 %	52 %	61 %	55 %	77 %	6 %	84 %	6 %	52 %
Skien	31 %	63 %	63 %	40 %	40 %	0 %	40 %	3 %	46 %
Harstad	31 %	59 %	66 %	48 %	62 %	17 %	66 %	0 %	21 %
Narvik	27 %	55 %	59 %	45 %	41 %	14 %	45 %	0 %	5 %
Drammen	26 %	74 %	76 %	35 %	21 %	9 %	24 %	3 %	0 %
Vefsn	26 %	47 %	63 %	74 %	95 %	11 %	95 %	0 %	26 %
Rana	26 %	47 %	47 %	26 %	84 %	5 %	84 %	0 %	21 %
Porsgrunn	26 %	43 %	57 %	57 %	35 %	4 %	35 %	0 %	17 %
Lier	25 %	61 %	61 %	43 %	46 %	4 %	46 %	0 %	54 %
Lunner	25 %	67 %	67 %	46 %	83 %	13 %	88 %	0 %	54 %
Lillehammer	24 %	38 %	52 %	52 %	5 %	24 %	24 %	0 %	19 %
Sarpsborg	19 %	52 %	62 %	52 %	81 %	38 %	81 %	5 %	14 %
Total	40 %	64 %	70 %	51 %	45 %	27 %	57 %	6 %	22 %

Tabell 10.8 fortsatt

	Arbeids- praksis i regi av NAV (NIR)	Øvre grense del- takere per program- rådgiver	Introduk- sjonspro- grammet forankret i NAV	Andel med oppstart 2011	Andel under 30 år i 2014	Andel del- takere fra Eritrea	Lokal ledighet 2014	N
Bø	0 %	Ja	Nei	47 %	58 %	16 %	2,6	19
Stavanger	2 %	Ja	Nei	37 %	34 %	29 %	2,0	41
Flora	0 %	Ja	Nei	33 %	30 %	37 %	2,6	30
Tromsø	0 %	Nei	Nei	48 %	33 %	38 %	2,1	48
Levanger	0 %	Nei	Nei	42 %	38 %	19 %	2,7	26
Molde	21 %	Nei	Nei	38 %	34 %	17 %	1,7	29
Asker	16 %	Nei	Nei	40 %	56 %	28 %	2,1	25
Fjell	5 %			53 %	21 %	5 %	2,3	19
Grimstad	25 %	Nei	Ja	63 %	54 %	50 %	3,4	24
Bergen	10 %	Ja	Nei	39 %	32 %	25 %	2,4	222
Sandnes	0 %	Nei	Nei	45 %	35 %	10 %	2,5	31
Skedsmo	15 %	Nei	Ja	65 %	25 %	30 %	2,7	20
Oslo	13 %	Ja		41 %	34 %	15 %	3,5	273
Bodø	0 %	Nei	Nei	33 %	30 %	19 %	2,3	54
Stjørdal	0 %	Nei	Nei	12 %	12 %	15 %	2,5	26
Trondheim	1 %	Ja	Nei	43 %	27 %	26 %	2,5	120
Larvik	9 %	Nei	Ja	55 %	39 %	36 %	2,9	33
Kristiansand	0 %	Ja	Ja	50 %	46 %	15 %	3,4	114
Karmøy	21 %	Nei	Nei	37 %	26 %	26 %	3,0	19
Steinkjer	0 %	Ja	Nei	65 %	45 %	20 %	2,8	20
Gjøvik	0 %	Ja	Ja	31 %	28 %	17 %	2,5	29
Fredrikstad	0 %	Ja	Nei	10 %	38 %	5 %	4,3	21
Arendal	4 %	Ja		59 %	43 %	10 %	4,1	51
Bærum	15 %	Ja	Nei	31 %	38 %	23 %	2,0	39
Gran	3 %	Ja	Nei	29 %	23 %	32 %	2,9	31
Skien	0 %	Ja	Ja	46 %	31 %	31 %	4,1	35
Harstad	7 %	Ja	Ja	34 %	38 %	38 %	2,4	29
Narvik	0 %	Ja	Ja	32 %	32 %	32 %	3,1	22
Drammen	3 %	Ja	Nei	35 %	32 %	21 %	3,8	34
Vefsn	0 %	Ja	Ja	16 %	26 %	21 %	2,6	19
Rana	0 %	Ja	Nei	32 %	21 %	16 %	2,1	19
Porsgrunn	0 %	Ja	Nei	26 %	43 %	17 %	3,9	23
Lier	0 %	Ja	Nei	32 %	39 %	32 %	2,1	28
Lunner	13 %			46 %	38 %	67 %	2,5	24
Lillehammer	0 %	Nei	Nei	38 %	24 %	14 %	1,8	21
Sarpsborg	0 %	Nei	Ja	38 %	43 %	10 %	3,9	21
Total	6 %	0,24	0,40	41 %	34 %	23 %	2,9	110

Menn på spor 2 – overgang til heltidsarbeid

Det er svært stort sprik i måloppnåelse når vi ser på overgang til heltidsarbeid blant menn på spor 2 – fra 63 prosent til 19 prosent (tabell 10.8). Blant de fem kommunene som topper lista (Bø, Stavanger, Flora og Tromsø) – i henhold til det målet vi har brukt her – skiller Bø skiller seg ut med hele 63 prosent av mennene på spor 2 som er over i heltidsarbeid. Det skal riktignok sies at vi her bare har data om 19 personer, noe som gir stort rom for tilfeldige utslag. Bø skiller seg ut med en svært høy andel som har hatt grunnskole som del av programmet, og en høy andel har bestått norskprøve 2 skriftlig. De gode resultatene i Bø kan ha sammenheng med at deltakergruppa er relativt ung.

Alle de fire kommunene i topp har en høy andel som har bestått norskprøve 2 skriftlig. Det ser også ut til at kommunene nederst i rangeringen i mindre grad bruker arbeidspraksis enn kommuner som havner høyere opp på lista. Flora kommune, som er på tredjeplass, er et unntak her. Flora har imidlertid i likhet med Bø og Levanger relativt mange som har tatt grunnskole som del av programmet. Vi ser også at hele 37 prosent av deltakerne i Flora er fra Eritrea. På bakgrunn av at vi tidligere har sett at deltakere fra Eritrea har høyere overgang til arbeid enn andre, også etter at vi har tatt hensyn til en rekke andre egenskaper ved deltakernes bakgrunn, kan det altså hende at Flora har hatt en lettere integreringsoppgave enn andre kommuner.

Kvinner på spor 2 – overgang til heltidsarbeid

Når vi studerer hvilke kommuner som har høy overgang til heltidsarbeid blant kvinner på spor 2, finner vi også her store variasjoner mellom kommunene. På Karmøy har 42 prosent (igjen av en liten gruppe på 19, det vil si 8 personer) gått over i arbeid, mens på Gjøvik har bare 4 prosent gått over i arbeid (1 av 28). Karmøy utmerker seg med at alle de bosatte kvinnene har hatt språkpraksis, mange har hatt arbeidspraksis og – til målgruppa å være – en høy andel har hatt ordinært arbeid som del av programmet. Samtidig ser vi nok en gang at praksis ikke er noen garanti for høy overgang til arbeid. I Kristiansand, der en høy andel blant kvinnelige deltakere på spor 2 har fått praksis, er likevel overgangen til heltidsarbeid relativt lav. Det er mindre tydelige mønstre når det gjelder arbeidspraksis. Mange av kommunene langt nede i rangeringen har høy andel kvinner på spor 2 som har vært i språk- og/eller arbeidspraksis. Flere av kommunene som har nokså lav overgang til heltidsarbeid, har også en høy andel som har bestått norskprøve 2 skriftlig. Dette gjelder for eksempel Porsgrunn og Fredrikstad, med imponerende 80 prosent som har bestått norskprøve 2 skriftlig. Begge har imidlertid et vanskelig arbeidsmarked, som kan forklare den lave overgangen til heltidsarbeid. De har også en liten andel eritreere, som altså erfaringsmessig har stor overgang til arbeid.

Dersom vi hadde brukt overgang til arbeid og/eller utdanning som mål for kvinnelige deltakere på spor 2, hadde rangeringen av kommunene blitt nokså annerledes. Vi hadde da fått Ålesund, Asker, Levanger, Lier, Tromsø og Bærum på topp. Ålesund, Levanger og spesielt Lier har en høy andel av deltakere som har hatt grunnskole som del av programmet. I disse kommunene er det stor forskjell mellom andel som er i arbeid, og andel som er i arbeid eller utdanning – det er altså mange som er i utdanning. Lier, Asker, Levanger og Tromsø har også en høy andel kvinner på spor 2 som er fra Eritrea.

Hva kjennetegner kommuner som lykkes med å integrere spor 3-deltakere?

Antallet deltakere på spor 3 er lavt, slik at selv om vi kombinerer tre kohorter av deltakere, får vi bare et tilstrekkelig antall deltakere i fire byer: Oslo, Trondheim, Bergen og Drammen. Grunnet det lave antallet deltakere har vi ikke skilt mellom menn og kvinner i tabell 10.10. Overgangen til arbeid og utdanning og andelen som består norskprøver, er langt høyere for spor 3-deltakere enn for deltakere på de andre sporene. Når vi ser på andelen som er i heltidsarbeid i 2015 av spor 3-deltakere som startet i program i 2007, 2009 eller 2011, er den likevel ikke høyere enn 37 prosent samlet sett i de fire byene som har bosatt minst 20 slike deltakere, 42 prosent for menn og 22 prosent for kvinner. På samlemålet «overgang til arbeid og/eller utdanning» skårer likevel samtlige byer langt bedre, fra 60 til 81 prosent av deltakerne. Av de fire kommer Trondheim best ut, til tross for at så mye som halvparten av deltakerne på spor 3 startet i den siste kohorten. Trondheim har også klart høyest bruk av arbeidspraksis til denne gruppa. Bergen skiller seg ut med lite bruk av praksis og lav skår på samlemålet overgang til arbeid eller utdanning.

Tabell 10.9 Resultater, tiltaksbruk, kommunekjennetegn og deltakerkjennetegn, etter bosettingskommune. Spor 2-deltakere med oppstart i introduksjonsprogrammet i 2007, 2009 eller 2011, kvinner.

	Heltid 2015	I arbeid 2015	Arbutd 2015	Bestått 22	Språk- praksis	Arbeids- praksis	Arbeids- og/eller språk- praksis	Ordinært arbeid	Grunn- skole
Karmøy	42 %	53 %	68 %	68 %	100 %	47 %	100 %	21 %	0 %
Asker	29 %	71 %	83 %	63 %	50 %	13 %	50 %	0 %	13 %
Lillehammer	23 %	45 %	59 %	36 %	5 %	9 %	14 %	0 %	23 %
Tromsø	23 %	68 %	78 %	48 %	15 %	5 %	20 %	0 %	0 %
Ålesund	22 %	78 %	85 %	48 %	33 %	11 %	37 %	0 %	41 %
Stavanger	22 %	56 %	63 %	63 %	46 %	2 %	46 %	2 %	39 %
Levanger	22 %	65 %	78 %	30 %	57 %	35 %	61 %	26 %	43 %
Oslo	19 %	43 %	55 %	62 %	51 %	35 %	65 %	10 %	12 %
Bergen	19 %	46 %	54 %	53 %	8 %	13 %	19 %	0 %	8 %
Trondheim	19 %	45 %	58 %	39 %	32 %	55 %	70 %	5 %	29 %
Lier	16 %	58 %	84 %	53 %	53 %	0 %	53 %	0 %	53 %
Porsgrunn	15 %	45 %	55 %	80 %	30 %	0 %	30 %	0 %	5 %
Fredrikstad	15 %	40 %	55 %	80 %	30 %	0 %	30 %	0 %	35 %
Bodø	15 %	35 %	47 %	38 %	32 %	24 %	50 %	3 %	18 %
Skien	14 %	38 %	67 %	52 %	48 %	5 %	52 %	0 %	33 %
Bærum	14 %	55 %	76 %	78 %	31 %	43 %	61 %	6 %	18 %
Kristiansand	14 %	49 %	64 %	49 %	84 %	45 %	85 %	0 %	19 %
Drammen	12 %	28 %	44 %	48 %	16 %	8 %	24 %	0 %	0 %
Arendal	12 %	54 %	69 %	62 %	58 %	4 %	58 %	12 %	27 %
Larvik	5 %	35 %	40 %	45 %	55 %	30 %	55 %	0 %	40 %
Gjøvik	4 %	43 %	50 %	57 %	61 %	14 %	64 %	4 %	21 %
Total	18 %	48 %	60 %	55 %	41 %	26 %	53 %	5 %	18 %

Tabell 10.9 fortsatt

	Arbeids- praksis i regi av NAV (NIR)	Øvre grense del- takere per program- rådgiver	Introduk- sjonspro- grammet forankret i NAV	Andel med oppstart 2011	Andel under 30 år i 2014	Andel del- takere fra Eritrea	Lokal ledighet 2014	N
Karmøy	11 %	Ja	Nei	42 %	37 %	32 %	3,0	19
Asker	21 %	Ja	Nei	46 %	29 %	29 %	2,1	24
Lillehammer	0 %	Ja	Nei	36 %	36 %	23 %	1,8	22
Tromsø	0 %	Ja	Nei	45 %	40 %	33 %	2,1	40
Ålesund	0 %			37 %	44 %	0 %	2,6	27
Stavanger	0 %	Ja	Nei	37 %	63 %	20 %	2,0	41
Levanger	0 %	Nei	Nei	39 %	61 %	30 %	2,7	23
Oslo	12 %	Nei	Ja	40 %	44 %	11 %	3,5	288
Bergen	11 %	Nei	Nei	26 %	30 %	17 %	2,4	155
Trondheim	2 %	Nei	Nei	38 %	40 %	24 %	2,5	108
Lier	0 %	Nei	Nei	26 %	21 %	32 %	2,1	19
Porsgrunn	0 %	Nei	Nei	35 %	45 %	5 %	3,9	20
Fredrikstad	0 %	Nei	Nei	20 %	55 %	5 %	4,3	20
Bodø	0 %	Ja	Nei	32 %	35 %	24 %	2,3	34
Skien	0 %	Nei	ja	33 %	48 %	14 %	4,1	21
Bærum	12 %	Nei	Nei	37 %	43 %	8 %	2,0	49
Kristiansand	0 %	Nei	Ja	40 %	43 %	13 %	3,4	80
Drammen	4 %	Nei	Nei	44 %	36 %	20 %	3,8	25
Arendal	0 %	Nei		62 %	31 %	4 %	4,1	26
Larvik	0 %	Ja	Ja	45 %	35 %	15 %	2,9	20
Gjøvik	4 %	Nei	Ja	43 %	39 %	18 %	2,5	28
Total	6 %	0,17	0,42	37 %	40 %	16 %	2,9	127

Tabell 10.10 Resultater, tiltaksbruk, kommunekjennetegn og deltakerkjennetegn, etter bosettingskommune. Spor 3-deltakere med oppstart i introduksjonsprogrammet i 2007, 2009 eller 2011.

	Heltid 2015	I arbeid 2015	Arbutd 2015	Bestått 22	Språk- praksis	Arbeids- praksis	Arbeids- og/eller språk- praksis	Ordinært arbeid	Grunn- skole
Trondheim	47 %	75 %	81 %	83 %	39 %	78 %	86 %	14 %	8 %
Oslo	38 %	67 %	75 %	85 %	40 %	42 %	63 %	10 %	6 %
Bergen	30 %	43 %	65 %	70 %	13 %	9 %	17 %	0 %	4 %
Drammen	25 %	60 %	70 %	80 %	40 %	15 %	50 %	20 %	0 %
Total	37 %	64 %	74 %	81 %	35 %	42 %	59 %	11 %	6 %

Tabell 10.10 fortsatt

	vgs	Arbeids- praksis i regi av NAV (NIR)	Andel med oppstart 2011	Andel under 30 år i 2014	Andel del- takere fra Eritrea	Lokal ledighet 2014	N
Trondheim	3 %	0 %	50 %	17 %	33 %	2,5	36
Oslo	0 %	15 %	25 %	10 %	13 %	3,5	48
Bergen	4 %	4 %	43 %	35 %	4 %	2,4	23
Drammen	0 %	10 %	40 %	45 %	5 %	3,8	20
Total	2 %	8 %	38 %	24 %	14 %	3,0	36

10.4 Avslutning – hva virker for hvem og HVOR?

Hva virker i introduksjonsprogrammet? Blant de tydeligste funnene er at brukermedvirkning virker – spesielt for menn. Arbeidsretting virker også – spesielt for kvinner (ordinært arbeid som del av programmet). Dessuten er det uheldig for overgang til arbeid å ikke få heldagsprogram, spesielt for menn. Dokumenterte norskferdigheter har også – ikke overraskende – stor betydning for overgang til arbeid.

Vi finner imidlertid lite effekter av organisering eller samarbeid. Vi finner også i liten grad effekter av sentrale tiltak som arbeidspraksis og språkpraksis. De mest overraskende resultatene er kanskje at vi finner lite effekter av praksis, samtidig som vi faktisk finner en positiv effekt av brukerinnflytelse.

Samtidig gjør det kommunale mangfoldet i resultater, løsninger og metoder at det er særdeles vanskelig å kvantitativt identifisere suksessfaktorene. Opprinnelig var planen at denne rapporten skulle hete «Hva virker for hvem, og NÅR?» Ambisjonen var å undersøke hvilke tiltak og arbeidsmetoder som virket på kort sikt, og hvilke som var mer effektive på lang sikt. Funnene tilsier imidlertid at vel så interessant er det å diskutere

hva som virker HVOR. Norske kommuner som driver introduksjonsprogram, har valgt svært ulike arbeidsformer. Dette har ført til ulike resultater – noen kommuner oppnår svært mye bedre resultater i introduksjonsordningen enn det andre kommuner gjør. En del av variasjonen kan forklares med ulikheter i hvor vanskelig integreringsoppgaven er, og i ulike lokale rammebetingelser. Men vi finner også store variasjoner i måloppnåelse og arbeidsmetoder mellom kommuner med tilsynelatende like rammebetingelser. Men de vellykkede kommunene gjør ikke det samme. Noen satser tungt på norskopplæring og får gode resultater med dette. Andre satser nokså utelukkende på praksisplasser og får like gode resultater. Og for noen av gruppene – spesielt kvinner på spor 1 – ser resultatene ut til først og fremst å variere med individkjenntegn og i mindre grad med kommunekjenntegn. Det skal selvsagt ikke tolkes som at det ikke spiller noen rolle hva kommunene gjør. Kanskje gjør kommunene allerede mye av det samme – og antakelig er det fortsatt betydelig rom for å finne arbeidsmetoder som kan bidra til at de kvinnene som tilhører grupper som får lite målbart ut av introduksjonsprogrammet, skal få større målbart utbytte. Samtidig må det jo vurderes hvor realistisk det er at voksne kvinner som har lite eller ingen utdanning, i stor grad skal over i ordinært arbeid eller utdanning. Dessuten finner vi altså enkelte eksempler på kommuner som har langt bedre resultater enn gjennomsnittet, også blant deltakere som utfra individkjenntegn er vanskelige å integrere i arbeidslivet. Haugesund har for eksempel svært gode resultater for kvinner på spor 1, til tross for at sammensettingen av deltakerne på spor 1 ikke ser ut til å tilsi at de har en spesielt lett deltakergruppe. Det er heller ikke spesielt lav ledighet i Haugesund. Det gir god grunn til å se nærmere på hvordan Haugesund har jobbet med denne gruppa.

Dette leder over i vurderinger av ulike tiltaksbruk for ulike grupper. Det er vanskelig å studere effekter av tiltak som er lite i bruk. Vi ser at særlig ordinært arbeid som del av program brukes langt mer for menn enn for kvinner, både på spor 1 og spor 2. Kanskje gjenspeiler dette ulik grad av nærhet til arbeidsmarkedet, men det vil være interessant å undersøke nærmere hva slike forskjeller bærer i.

Norske kommuner er forskjellige. Det er også de ansatte. Noen steder befinner den viktigste kompetansen på integreringsfeltet seg på flyktningkontoret. Andre steder kan den være på voksenopplæringen eller kanskje også i grunnskoleopplæringen for voksne. Når for eksempel Bø kommune bruker grunnskole i langt større grad enn andre, og oppnår svært gode resultater med det, samtidig som det finnes kommuner som bruker grunnskole i stor grad og ikke oppnår så gode resultater, kan man slutte at grunnskole for voksne i seg selv ikke nødvendigvis gir suksess. Men det kan være god grunn til å finne ut av hvordan grunnskole for voksne gjennomføres i Bø, og vurdere om det er en modell som kan overføres til andre kommuner. Hvis forutsetningene for å overføre grunnskolemodellen ikke er til stede, kan det kanskje være en bedre idé å bruke en praksisplassmodell sånn som det gjøres i Levanger, eller en mer differensiert modell sånn som det gjøres i Asker. Det siste forutsetter igjen tilgang til en bredere tiltaksvidte.

To grupper har signifikant lavere overgang til arbeid der programmene er organisert i NAV: menn på spor 1 og kvinner på spor 2. Vi ser også at ingen av de kommunene som rangeres på topp i de gruppevise oversiktene i forrige avsnitt, har organisert programmet i NAV. Det kan være tilfeldig, og det er viktig å understreke at sett under ett er det ikke dårligere resultater der programmet er organisert i NAV. Når menn på spor 1 og kvinner på spor 2 ser ut til å ha bedre progresjon i kvalifiseringen når programmet er organisert på flyktningkontor, kan dette kanskje likevel indikere at flyktningkontorene gir en annen oppfølging. Det kan være tilfeldig at de kommunene som havner på toppen av listene, ikke har introduksjonsprogram som er organisert i NAV, men kanskje er det sånn at organisering i NAV kan gi godt integreringsarbeid, men at de aller beste løsningene typisk kommer når ordningen er organisert utenfor NAV. En hypotese kan være at organisering i NAV kan gjøre det vanskeligere enn ellers å hente ut og dra nytte av spesiell kompetanse som måtte finnes i andre deler av kommunen. På integreringsfeltet har det alltid skjedd mye innovasjon i praksisfeltene lokalt – i noen kommuner. Kanskje er rommet for denne type innovasjon mindre i en stor organisasjon som NAV. I den forbindelse er det grunn til å minne om at disse analysene er gjort i relativt store kommuner, med et relativt høyt antall deltakere. Kanskje har organisering i NAV andre konsekvenser i store enn i mindre kommuner.

For kvinner på spor 2 finner vi også en signifikant (positiv) effekt av at det er satt en øvre grense for antall deltakere hver programrådgiver kan ha ansvar for. Kanskje betyr dette at tett oppfølging er viktigere for kvinner enn for menn. På den andre siden finner vi samme tendens i analysen for menn på spor 1, men funnet er ikke signifikant på 5-prosentsnivå (men på 10-prosentsnivå). Det er i tråd med tidligere forskning at tett oppfølging er av stor betydning for resultatene. Tett oppfølging av flyktninger i introduksjonsprogram kan være tidkrevende, og det er en forutsetning for implementering av dette virkemiddelet at de ansatte har rom til å utføre oppgaven.

11 Veien videre

Blir introduksjonslovens formål oppfylt? Det overordnede målet om «å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet», er formulert på en slik måte at det skal mye til at det ikke i noen grad blir oppfylt.⁵⁰ Nå vet vi riktignok ikke hvordan situasjonen ville ha vært uten introduksjonsloven, men vi finner tilstrekkelig kommunal variasjon i måloppnåelse som kan knyttes til arbeidsmetoder og programinnhold i de samme kommunene, til at vi med stor sikkerhet kan si at flere av tiltakene i programmet har positiv effekt på overgangen til arbeid. Dette gjelder helt sentrale virkemidler som norskopplæring, arbeidsretting, brukermedvirkning og heldagsprogram.

Om lovens formål blir oppfylt på en god eller tilstrekkelig måte er det vanskeligere å svare på. Dette vil i noen grad bli en diskusjon om glasset er halvfullt eller halvtomt. Hvor gode resultater kan man egentlig forvente, gitt målgruppas utgangspunkt og kravene i det norske arbeidsmarkedet? Det er et uttalt mål at 70 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal være i arbeid og/eller i utdanning ett år etter at de har avsluttet programdeltakelsen. Her har andelen holdt seg stabil på litt over 60 prosent de siste fem årene. For deltakere i norskopplæring er målsettingene løser definert: 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. Andelene som gjennomfører – og består – en norskprøve er stigende. Det er likevel fortsatt en betydelig andel av deltakerne som verken består en norskprøve eller oppnår en tilstrekkelig stabil tilknytning til arbeidslivet til å oppnå selvforsørgelse og økonomisk selvstendighet.

Vi finner i likhet med tidligere evalueringer at kjennetegn ved deltakerne som alder, familiesituasjon, utdanning, kjønn og landbakgrunn betyr svært mye for overgangen til arbeid og utdanning. Kommunestørrelse påvirker hvor lett det er å sette sammen differensierte tilbud tilpasset ulike grupper av deltakere, og ledighetsnivået lokalt påvirker hvor lett det er å formidle over i arbeid. Men også etter kontroll for disse forholdene finner vi altså at kommunal organisering, kompetanse og virkemiddelbruk påvirker overgang til arbeid – for de fleste grupper av deltakere.

Vi kan fastslå at lovens formål oppfylles i svært ulik grad i de ulike kommunene, og at dette til dels kan tilbakeføres til ulik virkemiddelbruk. De sentrale virkemidlene språk-

⁵⁰ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), paragraf 1.

praksis, arbeidspraksis, grunnskole og ordinært arbeid som del av program, anvendes i svært ulik utstrekning i de ulike kommunene. Selv det lovpålagte kravet om heldags- og helårsprogram oppfylles ikke i alle kommuner, noe som må sies å være et alvorlig funn elleve år etter at ordningen ble innført. Vår evaluering viser også at heldagsprogram er viktig for overgang til arbeid – for menn. Andelen som består en norskprøve varierer også, selv etter kontroll for kjennetegn ved deltakerne. De kommunale variasjonene i resultater i norskopplæring har sammenheng med variasjoner i norskopplæringens organisering, samarbeidsrelasjoner og formell kompetanse hos lærerne.

Det hører også med til historien at bakkebyråkratenes arbeidssituasjon slett ikke alltid er optimale for å få jobben gjort. Mye av dette handler om det vi allerede har vært inne på – programrådgivere og lærere i norske kommuner har et stort ansvar for å sy sammen tilrettelagte og effektive opplæringstilbud for et bredt spekter av deltakere med til dels svært ulike behov og preferanser. Dette er åpenbart vanskelig, spesielt hvis de mest effektive tiltakene ikke er tilgjengelige. Samtidig har vi nå fått klare indikasjoner på at programrådgivernes erfaring, arbeidssituasjon og ikke minst deres holdninger til introduksjonsprogrammets arbeidsmetoder og virkemidler, påvirker hvilke opplæringstilbud som tas i bruk og i neste omgang dermed også resultatene av opplæringen. Vi har også funnet klare indikasjoner på at lokal organisering og styring påvirker programrådgivernes praksis overfor deltakerne.

De varierende resultatene og den store lokale variasjonen i implementering gir grunn til å spørre: gir disse innsiktene grunnlag for å fortsette med det samme, bare i større grad og bedre, eller bør man gjøre noe helt annet? Våre funn tyder på at svaret her er ja takk, begge deler. Det gjøres mye godt integreringsarbeid i en rekke norske kommuner. Dette er det selsagt viktig å løfte fram og liten grunn til å endre på. Samtidig er den lokale variasjonen som nevnt stor, og det er systemiske utfordringer som resulterer i at enkelte grupper av deltakere i alt for liten grad får et reelt kvalifiserende opplæringstilbud. Hvordan skal man så få dette til - hvilke styringsinstrumenter skal til for å oppnå henholdsvis mer av det samme og noe helt annet?

11.1 Mer av det samme

De store lokale variasjonene i implementering og resultater kan delvis forklares med ulike lokale rammebetingelser og ulike deltakergrupper. Det foregår mye godt integreringsarbeid rundt om i norske kommuner. Samtidig er det liten tvil om at det i en del kommuner er rom for forbedring av ordningen, også innenfor de eksisterende rammene. De virkemidlene vi her har pekt på innenfor norskopplæring og øvrig program som gir bedre måloppnåelse bør iverksettes i større grad. Samtidig ser vi at lokal implementering også i stor grad påvirkes av rammebetingelser og samarbeid. For eksempel er bredde

i tiltaksvifta og samarbeid mellom voksenopplæringssentrene og andre aktører noe som voksenopplæringssentrene kan påvirke selv, men de er også avhengige av lokale medspillere. Rekruttering av norsklærere med kompetanse i norsk som andrespråk er lettere i noen kommuner enn i andre. Den lokale forankringen av integreringsarbeidet handler ikke bare om den politiske forankringen – den handler vel så mye om den faglige og administrative forankringen av integreringsarbeid som oppgave for ulike deler av tjenesteapparatet.

Det norske bosettingsregimet er organisert slik at flyktninger plasseres over store deler av landet. En konsekvens av dette er at svært mange kommuner pålegges å etablere et introduksjonsprogram – og mange av disse kommunene har svært få deltakere. I perioden fra januar 2013 til og med oktober 2015 tok 368 kommuner imot godt over 22 000 flyktninger. Femti kommuner tok imot halvparten av flyktningene.⁵¹ Halvparten av kommunene bosatte færre enn ti flyktninger i gjennomsnitt per år, og nesten 20 prosent er registrert med under fem bosatte per år. Å etablere et godt introduksjonsprogram krever en rekke lokale investeringer. Blant annet å få på plass og å vedlikeholde gode samarbeidsrelasjoner mellom aktører i programmets omland, og sørge for at de som arbeider på feltet har, og får anledning til å videreutvikle, nødvendig kompetanse. Introduksjonsprogrammet skal være individuelt tilrettelagt. Dermed flyttes mange beslutninger nedover i systemet og finner sted i møtene mellom programrådgivere og/eller lærere og deltakere. Det er gjennomgående slik at jo større rom det er for at ansatte forventes å utøve skjønn i sitt arbeid, jo større krav stiller dette til de ansattes kompetanse (Fukuyama 2014). Dette tilsier at investering i kompetanse og i en viss kontinuitet i integreringsinnsatsen er vesentlig. Dette knytter også an til funnet om at måten brukermidvirkning implementeres på, ser ut til å ha betydning for måloppnåelsen i programmet. God brukermidvirkning kan være krevende å etablere. Det er per i dag ikke noen formelle krav til at programrådgivere skal ha utdanning i hvordan man arbeider med brukermidvirkning. Dermed blir erfaringsbasert kompetanse desto viktigere.

Deltakergruppen i introduksjonsordningen er sammensatt. I neste avsnitt vil vi peke på behovet for nytenkning for de med lite utdanningsbakgrunn. Kommunene melder imidlertid også om vansker med å få på plass et tilrettelagt tilbud for deltakere med høy utdanning. Og – dette har vært en utfordring lenge. Det samme ble rapportert fra kommunene da introduksjonsloven ble evaluert etter de første to årene i ordinær drift (Kavli et al. 2007). Blant flyktninger i 2011-kohorten hadde 20 prosent av mennene og 16 prosent av kvinnene utdanning på høyskole eller universitetsnivå, i henhold til Statistisk sentralbyrås utdanningsregister. Som tidligere nevnt hefter det betydelig usikkerhet ved denne statistikken, og til sammenlikning er det kun 9 prosent

⁵¹ Egne utregninger, basert på bosettingstall fra IMDi fra perioden første januar 2013 til og med 31. oktober 2015.

av mennene og 7 prosent av kvinnene i 2011-kohorten som ble innplassert på spor 3 i norskopplæringen. Uansett hvor mange de er, er det viktig at det legges til rette for at utdanningen kan tas i bruk eller bygges videre på i Norge. Verdien av denne utdanningen, eller kanskje riktigere: uttellingen for å ha tatt utdanningen, forringes ofte når mennesker flytter fra ett land til et annet. Brochmann II-utvalget gjorde beregninger som viser at det kan være store samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til å tilrettelegge for at innvandrere kan komplettere utdanning tatt/påbegynt i utlandet.

11.2 Noe helt annet?

De effektene vi finner av tiltakene i introduksjonsordningen er nokså moderate, og de varierer etter målgruppe. Det er – for overgang til utdanning og arbeid – langt viktigere hvor gammel du er når du ankommer Norge og hvor mange barn du har, enn om du får arbeidspraksis som del av introduksjonsløpet. Språkpraksis finner vi ingen målbare effekter av i noen av undergruppene vi har analysert. En årsak til dette er at kvaliteten på språkpraksis åpenbart varierer mye. En annen årsak er at verken arbeidspraksis eller språkpraksis tilfører deltakerne formell kompetanse. Sett i sammenheng med funnene fra nettsurvey til programrådgivere og fra kommunebesøkene, gir dette grunn til å spørre om introduksjonsprogrammet inneholder tilstrekkelig med reelt kvalifiserende virkemidler. Sagt på en annen måte: er tiltakene utformet og dimensjonert slik at de fyller gapet mellom hva slags kompetanse deltakerne har i utgangspunktet, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet? Funnene i denne og tidligere evalueringer av introduksjonsordningen peker i retning av at svaret på dette spørsmålet er nei.

Det norske arbeidsmarkedet er i endring – det blir færre og færre ufaglærte jobber. Det er derfor et begrenset antall jobber man kan kvalifiseres til gjennom praksis, dersom grunnleggende utdanning mangler. Uten videregående opplæring er det vanskelig å få fotfeste i det norske arbeidsmarkedet. Mange mangler slik opplæring. Vi vet også at utdanning fra Norge er langt mer verdt i det norske arbeidsmarkedet enn det utdanning fra utlandet er (NOU 2017: 2). Arbeidspraksis alene gir ikke deltakerne formell kompetanse. For at arbeidspraksis skal virke, må man derfor enten sikte seg inn på de få jobbene det er mulig å få uten formell kompetanse, eller deltaker må ha formell kompetanse i utgangspunktet.

Det er et stort behov for å utvikle utdanningsløp som er tilpasset denne målgruppa, og som resulterer i formell kompetanse. Sentrale utviklingstrender illustrerer svært tydelig at dette behovet er raskt voksende – det blir stadig færre jobber tilgjengelig for personer uten grunnskole eller videregående skole (Cappelen et al. 2013). Både NHOs kompetansebarometer og Kompetanse Norges virksomhetsbarometer illustre-

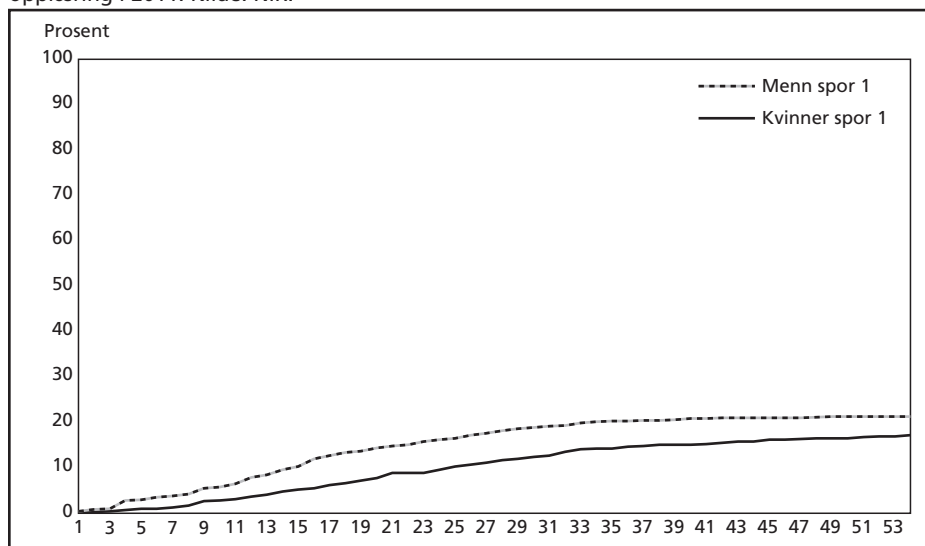
rer dessuten at behovet for fagutdannede er høyt.⁵² Kanskje er tiden inne for et nytt veiskille i integreringspolitikken, ved etablering av fagopplæring tilpasset nyankomne. Gloppen har hatt suksess med en slik modell, der opplæringen går over fire år. Gloppen og andre kommuner som har forsøkt å overføre slike modeller til ordinær drift etter prosjektperioden støter imidlertid på en rekke formelle barrierer, og for eksempel i Molde så man seg nødt til å legge ned et tilsvarende tilbud etter prosjektperioden. Gloppen har åpnet tilbudet også for deltakere uten grunnskole, slik også Brochmann II-utvalget foreslår (NOU 2017: 2). Det er videre en forutsetning for at et slikt tilbud skal få stor utbredelse at det etableres en inntektssikringsordning for deltakerne. Per i dag er det tre store utfordringer for bosatte flyktninger som ønsker å ta formell utdanning på videregående skole-nivå: for det første mangler mange grunnskole eller dokumentasjon på at de er kvalifisert for opptak, for det andre er opplæringstilbudene som regel ikke tilrettelagt for minoritetspråklige, og for det tredje er ikke perioden med inntektssikring fra introduksjonsordningen lang nok til at deltakerne rekker å bli ferdig med utdanningen. Disse tre utfordringene må løses for at fagopplæring skal kunne bli tilgjengelig for en betydelig andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Erfaringsvis opplever mange flyktninger at avkastningen av videregående opplæring er for usikker til at de tar sjansen på å ta opp studielån. Det er dessuten krevende å skulle kombinere lønnsarbeid med å ta videregående utdanning, noe som i dag er nødvendig særlig i tilfeller hvor den aktuelle flyktningen har en familie å forsørge.

Mangelen på reelt kvalifiserende tiltak slår ulikt ut for ulike grupper. Argumentet vi her har framført om at en av forutsetningene for at arbeidspraksis skal virke er at deltakeren i utgangspunktet har en kompetanse som er etterspurt i det norske arbeidsmarkedet, tilsier at deltakere med lave kvalifikasjoner har mindre utbytte av programmet enn deltakere med høyere kvalifikasjoner. Vi finner støtte for dette argumentet i de registerbaserte analysene: blant kvinner på spor 1 finner vi utelukkende effekter av individkjenntegn og kommunenes rammebetingelser. Ingen av programelementene ser ut til å påvirke deres overgang til arbeid (men grunnskole påvirker overgang til utdanning). Dette kan nettopp ha sammenheng med at de tilgjengelige tiltakene ikke fyller avstanden mellom kompetansen disse deltakerne hadde i utgangspunktet, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet. Samtidig må det vurderes hva som er realistiske mål for deltakere med ulik kompetanse, alder, omsorgsansvar og helse. Egenskapene ved deltakerne må også ses i sammenheng – ansvar for barn er i seg selv selvsagt ikke noe hinder for å delta i utdanning og arbeid. En kombinasjon av lav utdanning, mange barn, dårlig helse og «høy» alder, kan imidlertid være et alvorlig hinder.

⁵² NHOs kompetansebarometer 2017, <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/kompetanse-og-utdanning/kompetansebarometer/nhos-kompetansebarometer-2017.pdf> Kompetanse Norge, Virkesomhetsbarometeret 2017, <https://www.kompetansenorge.no/statistikk-og-analyse/publikasjoner/norske-virksomhetets-etterspørsel-etter-kompetanse/>

Den lave overgangen til arbeid for kvinner på spor 1 må også ses i lys av den lave andelen på spor 1 som består en norskprøve. Denne og tidligere undersøkelser (se for eksempel Djuve & Dæhlen 2010) viser svært lav progresjon i norskopplæringen for spor 1-deltakere, spesielt blant kvinner, og en svært lav andel som består norskprøve 2 skriftlig (se figur 11.1).

Figur 11.1 Andel deltakere på spor1 i norskopplæringen som har bestått norskprøve 2 skriftlig, etter antall måneder som har gått siden oppstart i opplæringen. Deltakere som startet opplæring i 2011. Kilde: NIR.



Djuve (2011) viser også til at botemiddelet for manglende progresjon i norskopplæringen ser ut til å nettopp være mer av det samme – altså enda mer av den formen for norskopplæring som så langt ikke har virket. Dette er dermed også et felt der det kan være behov for en dramatisk omlegging av virkemidler og arbeidsmetoder. Det prosjektet vi her rapporterer fra, er ikke utformet for å evaluere det pedagogiske opplegget i norskopplæringen – og vi betviler overhodet ikke at det er en krevende oppgave å lære bort norsk til voksne uten lese- og skriveferdigheter og andre med lav utdanning. Likevel må det påpekes at progresjonen for deltakere på spor 1 er svært lav – samtidig som det er et påfallende fravær av forskning på hvilke metoder som er effektive overfor denne gruppa. Det er også lite politisk oppmerksomhet om temaet. Vi kan ikke «akseptere at mennesker må leve i et bokstavnørke», skrev samfunnsdebattant Kadra Yusuf i et avisinnlegg i 2013,⁵³ og etterlyste tilpasset opplæring. Innlegget siteres i et

⁵³ <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/gPXgq/De-ma-leve-i-bokstavmarken>

avisinnlegg fra februar i år, av Lisa Hartmark⁵⁴, primus motor bak innføring av «sugestopedi» som metode i norskopplæring. Etter Kadra Yusufs innlegg ble det stille, skriver Hartmark. Sugestopedi som metode er så vidt oss bekjent ikke effektevaluert. Hartmark selv beskriver svært god progresjon ved hjelp av metoden, også blant deltakere som har deltatt lenge i tradisjonell norskopplæring uten å knekke lesekode. I Skedsmo kommunes flyktningavdeling rapporterer de om gode erfaringer med bruk av tospråklig norskopplæring, særlig for spor 1-deltakere. Vi har ikke tilstrekkelig kunnskap, verken om metodene eller resultatene til at vi kan gå god for akkurat disse, men vi anbefaler sterkt at det iverksettes systematisk utprøving av alternative pedagogiske tilnærminger i norskopplæring for voksne med lite eller ingen utdanning.

Etablering av fireårig fagopplæring for minoritetsspråklige – med inntektssikring for flyktninger – vil koste penger. På den andre siden er det også kostbart at mange blir vedvarende (under)sysselsatt, gjengangere på NAVs kurs og tilbud uten egentlig å ha forutsetninger for å dra nytte av dem, og langvarig avhengig av offentlige overføringer. Etablering av et mer kostbart kvalifiseringstilbud vil likevel aktualisere en diskusjon om større differensiering. Kan og bør alle få et like omfattende opplæringstilbud? En slik differensiering kan skje på ulike måter. Det foreligger allerede muligheter for å legge opp til en raskere progresjon i introduksjonsordningen, og til å utvide deltakelsen med et tredje år. Et annet alternativ er å differensiere innholdet i tilbudet etter deltakernes alder. Dette kan eventuelt gjøres på ulike måter. Tilbudet kan gjøres obligatorisk for unge deltakere – på samme måte som introduksjonsordningen er. Mer voksne deltakere kan eventuelt få rett, men ikke plikt – eller verken rett eller plikt. Vi har verken tatt stilling til om slik differensiering *bør* innføres, eller hvor en slik aldersgrense eventuelt bør gå. Dette vurderer vi som politiske spørsmål, selv om forskning kan bidra med innspill til hvilke aldersgrupper som har størst utbytte av utdanningsløp med tanke på overgang til lønnet arbeid.

Vi kan selvsagt heller ikke forskuttere effekten av å etablere en fireårig fagopplæring som er tilrettelagt for minoritetsspråklige. Det ligger i evalueringsforskningens natur at vi ikke kan evaluere effekten av tiltak som ikke finnes. Vi mener den sterke sammenhengen mellom innvandreres sysselsetting og formell utdanning fra Norge er en tydelig indikator på at sterkere satsing på formell utdanning vil være fornuftig. På den andre siden vil slike sammenhenger delvis være resultat av seleksjonseffekter – det er gjerne de unge og de med noe utdanningserfaring fra før som klarer å ta utdanning i Norge, og disse har best sjanser til å komme i arbeid også uten utdanning fra Norge. Dessuten vil et fireårig utdanningsløp kunne være for langt og for vanskelig for en del deltakere. Også for disse mener vi det er rom for utvikling av mer kortsiktige yrkesrettede kvalifiseringsløp. Et tiltak som er i bruk i noen kommuner allerede, er å

⁵⁴ <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/7k27K/Analfabetene-er-var-tids-glemte-gruppe-Lisa-Hartmark>

bistå deltakere med å ta førerkort. En lang rekke jobber i Norge forutsetter at man har førerkort. Sjøfør er også et av de få yrkene man kan få uten annen formell kompetanse enn førerkort. Det har vært reist spørsmål ved om ikke det er urimelig at flyktninger skal få finansiert førerkort når andre må betale selv. På den andre siden er finansiering av førerkort vesentlig billigere enn den offentlige utdanningen de som er født og oppvokst i Norge får. Dersom finansiering av et førerkort bidrar til at deltakeren faktisk kommer i arbeid kan dette være en samfunnsøkonomisk svært lønnsom investering. En annen mulighet er å etablere samarbeid med de delene av arbeidslivet som har egne opplæringsordninger som ikke stiller (høye) inngangskrav til formell kompetanse, slik som i varehandelen. Kanskje er det muligheter for å inkorporere en offentlig finansiert norskopplæringsmodul i noen slike løp.

Vi har ikke, basert på denne evalueringen, grunnlag for å gå i detalj om hvordan utviklingen av andre og eventuelt mer kortsiktige yrkesrettede løp skal foregå, og hvordan slike løp skal forholde seg til for eksempel eksisterende praksisbrevregler. Dette feltet er under stadig utvikling, for eksempel gjennom forslaget om fagbrev på jobb, som regjeringen fremmet i år, og som anbefales av Kompetanse Norge. De flyktningene som vi nå har snakket om, altså de med lite eller ingen formell kompetanse og dårlige norsksferdigheter, er imidlertid i liten grad i jobb og trenger tilgang til tilrettelagt fagopplæring og norskopplæring dersom de skal kunne kvalifisere seg. Det har vært foreslått å etablere en praksisbrevordning på lavere nivå enn eksisterende ordning. Dette er et brennbart politisk tema, fordi det er bekymring for at en slik ordning vil kunne redusere generelle lønns- og kompetansekrav i de berørte bransjene. Utvikling av kvalifiseringsordninger for flyktninger skjer ikke i et vakuum, og nye løsninger vil kunne få negative effekter for andre grupper. Det er ikke vår oppgave å vurdere de ulike hensynene opp mot hverandre, men å påpeke hvilke løsninger vi tror vil kunne være en fordel for deltakerne i introduksjonsordningen. Vi imøteser dessuten med spenning hvilke løsninger Raaum-utvalget kommer til å skissere når det gjelder kvalifisering, utdanning og inntektssikring.

11.3 Styringsinstrumenter

Integreringsfeltet utsettes i dag for en rekke ulike styringsinstrumenter, jamfør gjennomgangen i kapittel seks. Våre funn peker i retning av at styringen langt på vei virker – men at det fortsatt er et stykke igjen for å sikre et likeverdig tilbud til deltakerne i alle landets kommuner. Igjen blir da spørsmålet, skal man bruke mer av de samme styringsinstrumentene, eller innføre noen nye?

Denne og tidligere undersøkelser peker i retning av at de sentrale styringsinstrumentene har vært viktige og effektive for innføringen av program: ordningen ble

lovfestet og obligatorisk for både kommuner og deltakere, kommunene ble tilført økonomiske midler som satte dem i stand til å tilby programmet, og IMDi har sørget for kompetanseutvikling og informasjonsspredning om virkemidlene i programmet. Fylkesmannen har også en viktig rolle i å sikre at loven følges og i å ivareta rettsikkerheten til deltakerne. Det er ingenting i våre funn som tilsier at disse styringsinstrumentene ikke skulle videreføres.

Samtidig har styringsinstrumentene slik de i dag er utformet begrenset innflytelse på lokal organisering og virkemiddelbruk, utover det lovfestede innholdet. De økonomiske overføringene til kommunene er verken knyttet til innhold i tilbudet eller til resultater. De er heller ikke øremerkete, med andre ord kan kommunene velge å bruke deler av tilskuddet til andre formål – noe de i ulik grad gjør. Dersom man skulle foreslå nye styringsverktøy, ville det mest nærliggende være å øremerke tilskuddene, eller å knytte overføringene enten til tiltak eller til resultater, eller begge deler. Ved å øremerke tilskudd kan staten styre midlene direkte til integreringsarbeidet og sikre likere rammebetingelser for det lokale integreringsarbeidet. Fordelene ved dette må veies opp mot ulempene, som at øremerking medfører økte administrasjonskostnader og at å redusere det kommunale selvstyret er politisk kontroversielt, ikke minst i kommunesektoren. Slike avveininger hører hjemme i politikkenes domene, ikke i forskningen.

Våre funn gir imidlertid grunn til å advare mot å knytte tilskuddene til kommunene til innhold i tilbudet eller til resultater. Resultatene i introduksjonsordningen er svært avhengige av individuelle egenskaper ved deltakerne, samtidig som det er mange av disse egenskapene vi ikke har data for. Sammensettingen av deltakergruppa vil dermed ha stor betydning for resultatene, og det vil være svært krevende å utforme et resultatbasert system som i tilstrekkelig grad tar hensyn til at kommunene har svært ulike integreringsutfordringer, og dessuten ulike rammebetingelser.

Et tiltaksbasert overføringssystem vil også kunne være krevende å utforme på en måte som gir de ønskede resultater. Helt sentralt her er at det er *kvaliteten* på tiltakene som er avgjørende, ikke om det er tildelt et tiltak eller ikke. Et system som gir poeng for telling av tiltak, vil kunne føre til vekst i dårlige tiltak. Norske kommuner er dessuten ulike, og det er urealistisk at alle skal kunne tilby nøyaktig det samme introduksjonsprogrammet. Vår gjennomgang av kommunal variasjon i resultater for deltakergrupper etter spor og kjønn viser at det er ulike veier til målet – noen lykkes gjennom god norskopplæring, andre lykkes gjennom sterk satsing på arbeidsretting, og atter andre med et mer differensiert tilbud. For sentrale myndigheter kan det dermed bli en krevende øvelse å utvikle styringsinstrumenter som balanserer behovet for å sikre større likhet i tilbudet, med ønsket om å beholde muligheten for tilpasning til lokal kompetanse og øvrige rammevilkår. Både tiltaks- og resultatbaserte overføringer kan dessuten ha den utilsiktede konsekvensen at noen deltakere «parkeres» fordi de vurderes som lite aktuelle for både arbeidsrettede tiltak og senere yrkesdeltakelse, og at deltakere som med stor sannsynlighet kan dra nytte av de utvalgte tiltakene og senere komme i arbeid selekteres og prioriteres (Thuesen & Bille 2017).

Per i dag er likevel de lokale variasjonene i tiltak og virkemiddelbruk bekymringsfullt store, og påvirker den enkelte deltakers sjanser for å komme (raskt) i arbeid. Samtidig er altså kunnskapen om hva som virker for hvem fortsatt begrenset. Det tilsier tilbakeholdenhet med å knytte økonomiske virkemidler til tiltakene. I den grad noe tiltak peker seg ut i denne sammenhengen måtte det være heldagsprogram. Dette er imidlertid allerede et lovfestet tiltak, og avvik kan påtales og følges opp av Fylkesmannen.

Innføring av nye virkemidler i introduksjonsprogrammet vil kreve styring fra sentralt hold. Tildeling av den type forsøksmidler som for eksempel Gloppen har hatt tilgang til for å utvikle sitt tilbud om helsefagarbeiderutdanning, har vært et viktig styringsinstrument for innovasjon. Å få slike innovasjonstiltak over i fast drift og gjøre dem tilgjengelige over hele landet vil kreve andre typer styringsinstrumenter, inklusive samordning på tvers av ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Systematisk utprøving av nye modeller for norskopplæring vil også kreve styring fra sentralt hold, dette er ikke noe kommunene kan forventes å etablere på egen hånd.

11.4 Videre forskning

Vi har her rapportert på grunnlag av et svært omfattende datamateriale, og med betydelig tematisk spredning. Det tilsier at rapporteringen ikke kan gå i dybden innenfor hvert tema. Spesielt er det fortsatt et stort potensial for mer målrettede og metodisk avanserte analyser av registerdata, for mer detaljerte og grundigere studier av hva som påvirker virkemiddelbruk, progresjon og kvalitet i norskopplæring, overgang til arbeid og utdanning – og en hel rekke andre problemstillinger.

Opprinnelig var denne undersøkelsen designet slik at de kvantitative analysene skulle gjennomføres først, slik at vi målrettet kunne velge casekommuner utfra hvilke resultater som var oppnådd, samtidig som vi kunne kontrollere for rammebetingelser og hvor vanskelig integreringsoppgave kommunene sto ovenfor. Som følge av at registerdataene ble levert langt senere enn forutsatt, har vi ikke hatt denne muligheten. Det er dermed et stort rom for videre forskning på hva de mest effektive kommunene har gjort, hvordan de har fått virkemidlene på plass, og i hvilken grad arbeidsmetodene er overførbare til andre kommuner. Vi trenger også mer kunnskap om det kvalitative innholdet i ulike tiltak – og om hvordan kvaliteten i tiltakene kan dokumenteres og sikres. For eksempel kunne det vært interessant å undersøke noen av de kommunene som har registrert en svært høy andel deltakere i mange av tiltakstypene, men likevel har svært lav overgang til arbeid og utdanning.

Å bidra til at flere kommer i arbeid og utdanning er ikke det eneste formålet med introduksjonsloven – arbeidet skal også bidra til samfunnsdeltakelse. Dette målet får gjerne mindre oppmerksomhet – blant annet fordi det er vanskeligere å tallfeste.

Selve tiltakene er imidlertid ikke så vanskelige å måle, og vi har i denne rapporten sett på omfang av flere konkrete tiltak, som hvorvidt deltakerne lærer om kjønnslikestilling, om de får informasjon og tilbud om deltakelse i sosiale aktiviteter, osv. Men når deltakere selv snakker om samfunnsdeltakelse slik det er referert i kapittel 7, dreier det seg mest om hvordan ulike former for aktiviteter og initiativer på fritida kan omsettes i kontakt med nordmenn uten innvandringsbakgrunn. Samfunnsdeltakelse er ikke først og fremst et spørsmål om ulike tiltak og aktiviteter i introduksjonsordningen. Det handler om hva disse tiltakene fører til hos den enkelte deltaker, hvordan det kan gi mestring og motivasjon, men også kontakt, nettverk og tilhørighet. Tilhørighet må forventes å ha stor betydning for integrering både i arbeidsliv og sivilsamfunn. Den foreliggende studien har, i likhet med en rekke andre studier av introduksjonsordningen, imidlertid begrenset informasjon om deltakernes egne opplevelser. Mer kunnskap om deltakernes erfaringer med ansatte og tiltak i introduksjonsordningen, norskopplæring, arbeidsgivere, naboer og sivilsamfunn, vil kunne bidra med verdifull innsikt i hvordan dette påvirker tilhørighet og integrering.

Litteratur

- Arnesen, H., Roddвик, V. & Sletten, I. R. (2015). *Norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet. Kartlegging og anbefalinger*. Oslo: VOX.
- Barnes, D. (2008). Exploratory talk for learning. I N. Mercer & S. Hodgkinson (red.), *Exploring talk in school: Inspired by the work of Douglas Barnes* (s. 1–16). London: Sage Publications Ltd.
- Befring, E. & Tangen, R. (red.) (2012). *Spesialpedagogikk* (5. utg.). [Oslo]: Cappelen Damm akademisk.
- Berg, B. (1996). Det kommunale flyktningearbeidet – i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 4, 197–213.
- Berg, L. (2015). *Voksenl rernes kompetanse og kompetansebehov*. Oslo: VOX.
- Berge, T., Birkeland, P. & Havgar, H. (2017). *Særskilt tilrettelegging av norskopplæringen*. Oslo: Kompetanse Norge.
- Birkeland, P., Larsen, M. F. & L nvik, K. (2015). *Organisering av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap*. Oslo: VOX.
- Blom, S. (2016). *Holdninger til innvandrere og innvandring 2016*. Rapporter 2016/41. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. & Enes, A. W. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. Rapporter 2015/36, Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Blomberg, H., Kallio, J., Kroll, C. & Saarinen, A. (2015). Job Stress among Social Workers: Determinants and Attitude Effects in the Nordic Countries. *British Journal of Social Work*, 45(7), 2089–2105.
- Bredal, A. & Orupabo, J. (2014). *Drammen som introduksjonsarena: En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Rapport 2014:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Cappelen,  ., Gjefsen, H., Gjelsvik, M., Holm, I. & St len, N. M. (2013). *Forecasting demand and supply of labour by education*. Reports 48/2013. Oslo/Kongsvinger: Statistics Norway.
- Carling, K. & Richardson, K. (2004). The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s. *Labour Economics*, 11(3), 335–354.

- Chin, C. (2007). Teacher questioning in science classrooms: Approaches that stimulate productive thinking. *Journal of research in Science Teaching*, 44(6), 815–843.
- Chow, J.C. & Vu, C. M. (2011). English Language Learning, Job Skills Development, and Welfare-to-Work Services in Immigrant Communities. *Social development issues*, 33(1), 46–59.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. & Rosholm, M. (2009). The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics*, 16(4), 409–417.
- DeHart-Davis, L. (2009). Green Tape and Public Employee Rule Abidance: Why Organizational Rule Attributes Matter. *Public Administration Review*, 69(5), 601–910.
- Diop-Christensen, A. (2015). Is ‘making work pay’ effective for the ‘unemployable’? The impact of benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark. *Journal of European Social Policy*, 25(2), 210–224.
- Djuve, A. B. (2007). *Vi får jo to ekstra hender. Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport 2007:26. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: Et integreringspolitisk paradigmeskifte*. Doktorgradsavhandling ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Djuve, A. B. & Dæhlen, M. (2010). *Frafall fra norskopplæring i Oslo kommune. En analyse basert på SITS. Krafttak for norskopplæring: Delrapport 1*. Fafo-notat 2010:09. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2005). *De vil nok det samme. Samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 491. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2007) *Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer – like løsninger?* Nordisk ministerråd.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015a). Facilitating User Involvement in Activation Programmes: When Carers and Clerks Meet Pawns and Queens. *Journal of Social Policy*, 44(2), 235–254.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015b). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Haakestad, H. & Sterri, E. B. (2014). *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 2014:34. Oslo: Fafo.

- Djuve, A. B., Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M. & Østberg, T. (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo.
- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. & Seippel, Ø. (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*. NOVA, Rapport nr. 7/13.
- Einarsen, K. J. (2013). Språket – første skritt mot integrering. *Samfunnsspeilet*, 5, 51–55.
- Enes, A. W. (2014). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011 – arbeid, utdanning og inntekt. Rapport 2014:15. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå*.
- Früh, E. A., Lidén, H., Gardsjord, R., Aden, P. & Kvarme, L. G. (2016). Innvandrerfamilier med barn med spesielle behov – mødres tilknytning til arbeidslivet. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(03), 269–290.
- Fukuyama F. (2014) Political order and political decay. From the industrial revolution to the globalization of democracy. London: Profile books ltd.
- Gregersen, K. & Sletten, I. R. (2015). *Arbeidsretting av norskopplæringen. Vurderinger og anbefalinger. VOX*.
- Hagelund, A. (2005). Why it is bad to be kind. Educating refugees to life in the welfare state: A case study from Norway. *Social Policy & Administration*, 39(6), 669–683.
- Hagelund, A. & Kavli, H. (2009). If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European Social Policy*, 19(3), 259–270.
- Hansen, E. B., Frederiksen, M. & Eskelinen, L. (2006). Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet. Har kommunernes integrationsindsats betydning for integrationen? København: KORA.
- Heinesen, E., Winter, S., Bøge, I. R. & Husted, L. (2004). Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces. København: AKF forlag.
- Henriksen, K. (2007). Fakta om 18 innvandrergrupper i Norge. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Husted, L., Heinesen, E. & Andersen, S. H. (2009). Labour market integration of immigrants: estimating local authority effects. *Journal of Population Economics*, 22(4), 909.
- Højbjerg, R., Jacobsen, A. K., Kolodziejczyk, C. & Wittrup, J. (2016). Benchmarking og effektivitet af danskuddannelse for udlændinge. København: KORA.

- Julkunen, I. & Heikkilä, M. (2007). User involvement in personal social services. I R. van Berkel & B. Valkenburg (red.), *Making it personal. Individualising activation services in the EU* (87–103.). University of Bristol, The Policy Press.
- 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. Fafo: Oslo.
- Kavli, H. C. (2004). *En oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom telefonintervjuer og registerdata*. Fafo-notat 2004:24. Oslo: Fafo.
- Kvinge, T. & Djuve, A. B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517. Oslo: Fafo.
- LG Insight (2015). *Kommunernes modtagelse af nyankomne flygtninge og deres familier*. http://lg-insight.dk/wp/wp-content/uploads/2015/09/Modtagelsesrapport_27aug_2015_final2.pdf
- Lie, B., Lavik, N. J. & Laake, P. (2001). Traumatic Events and Psychological Symptoms in a Non-clinical Refugee Population in Norway. *Journal of Refugee Studies*, 14(3), 276–294.
- Lillegård, M. & Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenlikning av kommunenes resultater*. Rapport 2013:55. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucrats. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage.
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv Q20-2015. Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Maslow, A. H. (1954). *Motivation and personality*, New York: Harper and Row.
- May, P. J. & Winter, S. C. (2009). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453–476.
- Meld. St. 16 (2015-2016). *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*.
- Meld. St. 30 (2015-2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.
- Meyers, M. K. & Nielsen, V. L. (2012). Street Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. I B. G. Peters & J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration, Second Edition* (s. 245–255). New York: Sage Publications.
- Møller, G., Vardheim, I. & Hvitsand, C. (2013). *Arbeid i sikte. Tiltak for inkludering av innvandrere*. TF-rapport nr. 332. Bø: Telemarksforsking.

- Nerstad, C. G. L. & Kuvaas, B. (2017). Motivasjon og prestasjon. I S. Einarsen, Ø. L. Martinsen & A. Skogstad (red.), *Organisasjon og ledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nicolaisen, H. (2017). Inkludering av unge på AAP – et arbeidsgiverperspektiv. *Arbeid og velferd*, nr. 2, 2017.
- Norberg, P. F. (2010). *Integrasjon gjennom voksen- og videreutdanning. Landerapport Norge*. TemaNord 2010:564. København: Nordisk ministerråd.
- NOU 2016: 3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Produktivitetskomisjonens andre rapport.
- NOU 2017: 2. *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*.
- Nystrand, M. (1997). *Opening Dialogue: Understanding the Dynamics of Language and Learning in the English Classroom*. Language and Literacy Series. Williston: Teachers College Press.
- Næss, R. (2014). Å lære norsk fra grunnen av i en arbeidssituasjon I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (red.), *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- O’Toole Jr, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 263-288.
- Opaas, M. & Varvin, S. (2015). Relationships of Childhood Adverse Experiences With Mental Health and Quality of Life at Treatment Start for Adult Refugees Traumatized by Pre-Flight Experiences of War and Human Rights Violations. *The Journal of Nervous and Mental Disease*, 203(9), 684–695.
- Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.
- Rambøll (2007). *Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring*. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2009). *Fokusgrupper med deltakere på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2011a). *Analyse av resultatopptåelse i introduksjonsordningen*. Oslo: Rambøll. www.imdi.no/contentassets/fdb14856b47b4b6ba1c2a12271627e86/rapport-2011-analyse-av-resultatene-i-introduksjonsordningen
- Rambøll (2011b). *Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere*. Oslo: Rambøll. www.imdi.no/contentassets/d33d42dada194cff-9629706364ca7e93/brugerundersokelse-i-norskopplaeringen

- Riksrevisjonen (2010-2011). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Dokument 3:3 (2010-2011).
- Rosdahl, A. (2004). *Aspekter ved integrasjonsinnsatsen i seks kommuner – en kvalitativ oppfølging på en kvantitativ undersøkelse*. Arbeidspapir 3:2004. København: Socialforskningsinstituttet.
- Sandbæk, M. L. (2011). *Voksne innvandrere i norskopplæringen. Brukerundersøkelser i Basis og Helsefagarbeideropplæringen. Krafttak for norskopplæring – delrapport 4*. Fafo-notat 2011:03. Oslo: Fafo.
- Sandbæk, M. L. & Djuve A. B. (2012). *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Fafo-rapport 2012:27. Oslo: Fafo.
- Skutlaberg, L. S., Drangslund, K. A. K. & Høgestøl, A. (2014). *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene*. Ideas2evidence rapport 9:2014.
- Thuesen, F. & Bille, R. (2017). Politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet: Et litteraturstudie med fokus på statslig styring af forvaltningen. København: SFI.
- Thuesen F., Bille, R. & Pedersen, M. J. (2017). Styring af den kommunale beskæftigelsesindsats. Instrumenter, motivation og præstationer. København: SFI.
- Tronstad, K. R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* NIBR 2015:2. Oslo: NIBR.
- van Berkel, R. & Knies, E. (2017). The frontline delivery of activation: workers' preferences and their antecedents. *European Journal of Social Work*, 1–14.
- van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
- VOX (2012). *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*.
- Wahlgren, B., Lund, K. & Geiger, T. (2010). *Integration gjennom voksen- og etteruddannelse*. TemaNord 2010:557. København: Nordisk ministerråd.
- Widerberg, K. (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt: en alternativ lærebok*. Oslo: Universitetsforlaget.

Introduksjonsprogram og norskopplæring

Virker introduksjonsloven etter hensikten? I denne rapporten analyserer vi introduksjonsprogram og norskopplæring for nyankomne innvandrere. Vi dokumenterer store kommunale variasjoner i hvordan ordningene organiseres og implementeres – og at noen av disse variasjonene påvirker deltakernes resultater. Samtidig er de effektene vi kan dokumentere av tiltakene nokså beskjedne, og det er sentrale virkemidler som vi ikke kan dokumentere noen effekt av. Vi konkluderer med at programmet i for liten grad inneholder reelt kvalifiserende virkemidler.



Fafo

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

Fafo-rapport 2017:31
ISBN 978-82-324-0400-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20639