

Institutt for samfunnsforskning  
Rapport 2014:4

# Drammen som introduksjonsarena

En gjennomgang av kommunens  
introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for  
nyankomne innvandrere

Anja Bredal og Julia Orupabo

© Institutt for samfunnsforskning 2014  
Rapport 2014:4

**Institutt for samfunnsforskning**

Munthes gate 31

PO Box 3233 Elisenberg

NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (trykk): 978-82-7763-431-9

ISBN (pdf): 978-82-7763-432-6

ISSN: 0333-3671

[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)

# Innhold

	<b>Forord</b>	<b>5</b>
	<b>Sammendrag</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>Drammen og Introduksjonssenteret</b>	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>Å jobbe med nyankomne</b>	<b>29</b>
<b>4</b>	<b>Metode</b>	<b>33</b>
<b>5</b>	<b>Norskopplæringen</b>	<b>37</b>
<b>6</b>	<b>Språkpraksis og overgangen til arbeid</b>	<b>49</b>
<b>7</b>	<b>Introduksjonsprogrammet</b>	<b>65</b>
<b>8</b>	<b>Grunnskolen for voksne</b>	<b>87</b>
<b>9</b>	<b>Avsluttende kommentarer</b>	<b>97</b>
<b>10</b>	<b>Jobbsjansen</b>	<b>107</b>
	<b>Litteratur</b>	<b>111</b>



# Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Drammen kommune, basert på en gjennomgang av kommunens introduksjonsordning, norskopplæring for nyankomne innvandrere samt grunnskoleopplæring for voksne. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden oktober – desember 2013. Julia Orupabo har intervjuet deltakerne og de ansatte på senteret, samt enkelte samarbeidspartnere. Anja Bredal har vært prosjektleder og gjort intervjuer i kommunen og andre instanser.

Vi takker for et interessant oppdrag og retter en særlig takk til Parminder Kaur Bisal og Kristine Holmbakken for godt samarbeid. Takk også til kollega Anniken Hagelund for gjennomlesing og nyttige kommentarer underveis i arbeidet.

En stor takk går til alle informantene som har delt sine erfaringer og refleksjoner med oss, både blant deltakerne på Introduksjonssenteret og Jobbsjansen, og blant ansatte i Drammen kommune og utenfor.

Til slutt vil vi takke Introduksjonssenterets ledelse og stab for at dere tok så godt imot oss i en travel hverdag. Takk for all bistand og for konstruktivt og givende samarbeid.

Oslo 16. januar 2014  
Anja Bredal og Julia Orupabo



# Sammendrag

Institutt for samfunnsforskning har fått i oppdrag fra Drammen kommune å foreta en gjennomgang av kommunens introduksjonsordning, norskopplæring for nyankomne innvandrere samt grunnskoleopplæring for voksne, med tanke på bedre måloppnåelse sett opp mot fastsatte statlige- og kommunale mål. Kommunen ønsket en analyse av hva som fungerer og ikke fungerer i de ulike delene av virksomheten, hva som hindrer at flere deltakere kommer over i utdanning og arbeid, samt hvordan organiseringen av introduksjons- og kvalifiseringsarbeidet fungerer, inkludert samarbeid med ulike offentlige og private instanser. Studien skal inngå i kunnskapsgrunnlaget for utarbeidelse av en Handlingsplan for mangfold og inkludering i Drammen kommune.

I Drammen kommune ble flyktningetjenesten og norskopplæringen samlet under ett tak i 2001 da Introduksjonssenteret ble opprettet. Senteret står i særstilling i vår undersøkelse av Drammen kommunes innsats for å introdusere, kvalifisere og integrere nyankomne innvandrere og flyktninger.

Prosjektet har hatt to hovedsiktemål. For det første har vi gjennomgått brorparten av Introduksjonssenterets arbeid for å danne oss et bilde av forholdet mellom Introduksjonssenterets mandat, mål og resultater, med vekt på overgang til utdanning og arbeid. Hvilke utfordringer, flaskehalsar og potensialer finner vi internt og eksternt? Dette har vi undersøkt gjennom intervjuer av ansatte i ulike posisjoner på Introduksjonssenteret, deltakere, nøkkelpersoner i kommuneadministrasjonen, samt et utvalg av senterets samarbeidspartnere. Totalt består datamaterialet av kvalitative intervjuer med rundt 80 informanter. Prosjektet har blitt gjennomført i tidsperioden oktober – desember 2013. Disse dataene har gitt innsikt i arbeidsmetoder, organisasjonsstruktur, utfordringer og muligheter i det lokale introduksjonsapparatet.

I lys av tidligere studiers avdekning av svakheter når det gjelder arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og norskopplæringen for nyankomne, har vi interessert oss spesielt for dette temaet. For det

andre har vi løftet fram et brukerperspektiv, gjennom å intervju et utvalg av deltakerne på Introduksjonssenteret. Tidligere studier både av introduksjonsprogrammet og norskopplæringen for innvandrere har i begrenset grad belyst deltakeres erfaringer og synspunkter.

## **Organisering av tiltak for nyankomne innvandrere i Drammen**

Drammens valg av å samlokalisere grunnskolen, norskopplæringen og introduksjonsprogrammet til ett senter ser på flere måter ut til å være en heldig løsning. Programrådgivernes nærhet til opplæringstiltak er en styrke sammenlignet med kommuner der Flyktningetjenesten er organisert separat fra opplæringstilbudene. Deltakere og ansatte har også stor nytte av tolketjenesten ved avdeling for Språktjenester. Samlokaliseringen gir gode betingelser for utveksling av erfaringer og kompetanseutveksling på tvers av de profesjoner og arbeidsfelt som er representert på senteret. Samtidig ligger det et uutnyttet potensiale i ytterligere å samordne kompetansen og ressursene hver avdeling besitter, og styrke kommunikasjonen internt. Vi har blant annet merket oss at flere ikke-programdeltakere er ukjent med tilbudet om arbeidsnorsk/språkpraksis. Vårt inntrykk er at dette delvis reflekterer manglende integrasjon på senteret, ved at de ulike brukergruppene i for stor grad behandles for seg. Et mer helhetlig tilbud er nettopp en potensiell gevinst ved samlokaliseringen som man burde hente mest mulig ut av.

I rapporten argumenterer vi også for at senteret på grunn av sin organisering har en skjevhet (bias) mot «skoletenkning». Det er ingen tvil om at ledelsen og flertallet av de ansatte primært ser på senteret som en *skole*. Flertallet av de ansatte, inkludert ledelsen, har også bakgrunn fra skolen/pedagogikk. Virksomheten tilhører i praksis programområde 12 Skole i kommunens styringsstruktur. Vi oppfatter det som nødvendig å gjøre aktive grep for å skape større balanse mellom skole- og arbeidstenkningen på senteret, for eksempel i rekrutteringsprosesser og kompetansebygging. Vi tenker her ikke kun på programrådgiverne, men også i staben for øvrig. Arbeidsrettingen av tilbudet til deltakerne er ikke god nok, og samarbeidet med NAV og arbeidsgivere bør styrkes.



## Norskopplæringen

Introduksjonssenteret følger læreplanens krav om en differensiert norskopplæring. Deltakere deles inn i ulike spor og får undervisning tilpasset deres ferdighetsnivå. Både lærere og deltakere er fornøyd med nivåinndelingen og mener at den fremmer læring. Resultatene på norskprøvene i 2012 viser at Introduksjonssenteret befinner seg omtrent på landsgjennomsnittet. Selv om resultatene er gode etterlyser deltakerne mer praktisering av norsk muntlig i undervisningen. Dette er et gjennomgående mønster i intervjuene med alle deltakerne, uavhengig av ferdighetsnivå. Å tilrettelegge for at deltakerne kan snakke norsk i undervisningen, er viktig for å imøtekomme dette behovet. Behovet for alternative, praktisk orienterte læringsarenaer synes å være stort. Deltakerne med høyere utdanning etterlyser mer individuell tilrettelegging innad i sporsystemet. De sterkeste deltakerne og de som betaler selv, synes progresjonen går for sakte.

## Arbeidsnorsk med språkpraksis

Introduksjonssenteret tilbyr språkpraksis til deltakere på alle ferdighetsnivåer. Gjennom senterets interne praksisplasser får også deltakere på det laveste ferdighetsnivået språkpraksiserfaring. En svakhet ved ordningen er at språkpraksis forutsetter at deltakeren må nå et visst ferdighetsnivå i norsk. Det innebærer at deltakerne som regel går på ordinært norskkurs i ett år før de begynner i praksis. Å lage praktisk orienterte læringsarenaer for deltakere med lave ferdigheter tidlig i løpet vil være hensiktsmessig både for deltaker på introduksjonsprogram, og for deltaker i norskopplæringen som ikke er på program. I dag er ikke alle deltakere like godt informert om språkpraksis/ANO. Hvis arbeidsnorsk og språkpraksis skal være et tiltak for *alle* deltakere på norskopplæringen som har rett og plikt, må informasjonen styrkes og omfatte alle grupper. Vi oppfatter at det ligger gode muligheter i Introduksjonssenterets visjoner om å skape faste strukturer for samarbeid med offentlige og private arbeidsgivere. Samarbeidsavtaler kan bidra til tydeligere forventninger, og ansvars- og rollefordeling. Ikke minst er det viktig å skape en felles forståelse av hvordan språkpraksisen *i seg selv* kan bidra til å kvalifisere og forberede deltakerne på det norske arbeidsmarkedet.

## Introduksjonsprogrammet

Gjennom samlokaliseringen til Introduksjonscenteret har programrådgiverne nærhet til kvalifiseringstiltak både når det gjelder et utdannings- og yrkesløp for deltakerne. For arbeidsrettede tiltak kan programrådgiverne trekke på interne ressurser i norskopplæringens språkpraksis og arbeidsnorsk. Og for deltakere som ønsker videre utdanning, er nærheten til grunnskolen for voksne og rådgiver for utdanning nyttig. Kort avstand og internt samarbeid om kvalifiseringen er åpenbart en fordel for å tilby en tiltaksvifte som er tilpasset deltakernes mål om utdanning eller arbeid. Samtidig spør vi om nærhet til norskopplæring og grunnskole, kombinert med avstand til NAV, kan få noen uheldige konsekvenser for arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet. Det tilbys for eksempel i liten grad arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet utover tilbudet om arbeidsnorsk/språkpraksis, og det er sjelden at programdeltakere benytter seg av tilbud gjennom NAV.

Når det gjelder programmet for øvrig, uttrykkes frustrasjon av både deltakere og lærere i forhold til leksehjelp som utgjør en betydelig del av mange deltakeres heldagsprogram. Deltakerne synes de får lite ut av tilbudet, de er lite motivert og etterlyser muntlig norsk. Det er problematisk hvis et obligatorisk program består av tiltak som ikke fungerer reelt kvalifiserende.

Deltakere har ulike behov på ulike stadier i programmet. Et spørsmål som reises i rapporten er hvorvidt prinsippet om at deltakeren må ta ansvar selv, i noen tilfeller er blitt drevet for langt. Særlig i en tidlig fase vil veiledning og informasjon om rettigheter og muligheter ikke alltid være tilstrekkelig for at deltaker får *utløst* sine rettigheter. Her er det også viktig med tett oppfølging og koordinering av tiltak som skal sikre at den enkeltes basale behov er tilfredsstilt. Dette er avgjørende for å få deltakeren raskt i gang med program og «klar» til kvalifisering. Det er særlig uheldig hvis manglende byråkratisk kompetanse hos nyankomne i praksis fører til forsinket programoppstart. Oppfølgingsgrad henger imidlertid ikke bare sammen med hvordan programrådgivere fortolker sitt mandat og sin rolle. Det er også avhengig av ressurser. Med tanke på at tett individuell oppfølging er en suksessfaktor, bør Drammen kommune i større grad følge nasjonale måltall for antall deltakere per programrådgiver, og også på andre måter avgrense arbeidsoppgavene til programrådgiverne.

## Grunnskolen

Grunnskolen har nådd sitt mål om å forbedre standpunkt karakterene og er på god vei til å nå målet for 2015 dersom framgangen fortsetter.

Det er store forskjeller mellom elevene på grunnskolen, og lærerne opplever individuell oppfølging som krevende. Samtidig viser vi i rapporten hvordan lærerne opplever at de klarer å tilrettelegge for mer differensiert undervisning i to av fagene der de har nok lærere til å dele klassen inn i to ferdighetsnivåer. Også antall elever per klasse trekkes frem som viktige rammebetingelser for lærernes kapasitet til å gi differensiert undervisning. En sentral tematikk handler om lærernes bekymring over elevenes undervisningseksterne behov. Det gjelder utfordringer i elevenes private liv som dels går ut over egen læring og motivasjon, dels forårsaker atferdsproblemer som går ut over undervisningen og lærings situasjonen for de andre elevene. I begge tilfeller ønsker lærerne et bedre samarbeid både internt på Introduksjonssenteret og med eksterne aktører i Drammen kommune, for å skape et bedre læringsmiljø i klassen, og for å fremme den enkelte elevs læringskapasitet. I senterets videre arbeid kan det være hensiktsmessig å tilrettelegge for bedre rutiner for kommunikasjon og læring på tvers av profesjonsgrupper og avdelinger.

## Veien videre

Slik vi ser det, har Introduksjonssenteret primært et *sektormandat* som dekker ulike former for introduksjons- og kvalifiseringsarbeid overfor nyankomne flyktninger og innvandrere. Både mens deltakerne oppholder seg på senteret, og i etterkant, skal andre virksomheter i kommunen bistå disse menneskene ut fra sitt sektoransvar. Flere vi har snakket med opplever at Introduksjonssenteret får for mye ansvar for integreringsarbeidet i kommunen. Senteret har flere ganger opplevd at deres ansatte må være pådrivere for at andre instanser skal gjøre sin del av jobben i forhold til senterets deltakere, eller at andre instanser henviser bruker til senteret hvis han/hun ikke forstår vedtak eller på andre måter trenger veiledning. For eksempel kan en fastlege oppleve det som naturlig og praktisk å be pasienten få sin norsklærer på Introsenteret til å forklare hva som står i et dokument i stedet for å bestille tolk (fra Introsenteret) til legekantoret.

Introduksjonssenteret har en dobbel avgrensingsutfordring. Ikke bare skal de skape aksept for sitt avgrensede sektormandat. De skal

også formidle at mandatet varierer avhengig av deltakergruppe. For det første kan dette være problematisk i forhold til deltakerne, der særlig familieegjenforente som ikke har rett til program kan ha vansker med å forstå at de får mindre oppfølging enn familieegjenforente som har program. For det andre i forhold til omverdenen og andre instanser i kommunen, som forventer at senteret tar samme ansvar for alle deltakere som for programdeltakerne. I denne prosessen er det viktig at sektoransvaret kommuniseres tydelig fra kommunens ledelse.

Når kommunen nå skal styrke sitt mangfolds- og inkluderingsarbeid gjennom en egen handlingsplan tror vi det kan være fruktbart å bruke Introduksjonssenteret som prisme eller utkikkspunkt for å vurdere innsatsen i de øvrige delene av kommunens. Det kan være hensiktsmessig å spørre: Hva er det Introsenteret *ikke* skal gjøre? Gjør de dette i dag, og hvem er det i så fall som ikke gjør det?

Drammen er en kommune med selvtillit på inkludering- og mangfoldsfeltet. Det er det mange gode grunner til. Kommunen tar mål av seg å være foregangsby. Vi vil særlig utfordre kommunens og Introduksjonssenterets ledelse til å gå foran på to områder:

- *Likeverdige offentlige tjenester som ramme for introduksjonsarbeid.* Hvordan unngå at Introduksjonssenterets tjenester blir en sovepute eller ensomt lokomotiv? Hvordan måle hele kommunen i forhold til integrering?
- *Arbeidsretting av introduksjons- og kvalifiseringsvirksomheten.* Utvikle gode og spenstige modeller både for mer arbeidsrettede tiltak innad på senteret og for samarbeidet mellom senteret, NAV og sivilsamfunnet. Vellykket integrering fordrer at man tar i bruk hele Drammen som introduksjonsarena.

# 1 Innledning

Det dufter mat fra den internasjonale kantina, og korridoren fylles av en malmsfull røst som synger «hvem kan seile foruten vind». Vi befinner oss på Brakerøya i Drammen kommune. Her ligger Introduksjonssenteret for innvandrere og flyktninger. Det er musikkundervisning og Khalid varmer opp til det årlige introshowet som skal holdes på Union scene. Khalid har vært her i femten måneder. Han er en av de mange innvandrerne og flyktningene som er innom Introduksjonssenteret hvert år, med et ønske om å lære norsk, og å få en mulighet til å delta i det norske samfunnet.

I Drammen kommune ble flyktningetjenesten og norskopplæringen samlet under ett tak i 2001 da Introduksjonssenteret ble opprettet. Senteret står i særstilling i vår undersøkelse av Drammen kommunes innsats for å introdusere, kvalifisere og integrere nyankomne innvandrere og flyktninger. Mye av arbeidet med å utvikle metoder for kvalifisering og integrering av nyankomne innvandrere og flyktninger startet her i Drammen. Blant annet arbeidsnorsk og samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår, har røtter herfra. Dette var lokale initiativ i form av prosjekter som nå er blitt en del av den nasjonale integreringspolitikken.

Drammen kommune ønsker å bedre sine resultater for nyankomne flyktninger og innvandreres overgang til utdanning og arbeid. Dette er en målsetning og utfordring som går utover kommunegrensene. En stor andel innvandrere står utenfor det norske arbeidsmarkedet (SSB 2013a). Bekymringen for at innvandrere faller utenfor arbeidsmarkedet er høyt prioritert på den politiske agendaen, og må ses som en av de nye sosiale risikoene som de nordiske velferdsstatene må håndtere (Fernandes 2013). Rapporten beskriver utfordringer og flaskehalser i kommunens pågående integrering av nyankomne innbyggere, og gir anbefalinger til kommunens videre arbeid med integrering.

## Oppdraget og problemstillinger

Institutt for samfunnsforskning har fått i oppdrag fra Drammen kommune å foreta en gjennomgang av kommunens introduksjonsordning, norskopplæring for nyankomne innvandrere samt grunnskoleopplæring for voksne, med tanke på bedre måloppnåelse sett opp mot fastsatte statlige- og kommunale mål. Kommunen ønsket en analyse av hva som fungerer og ikke fungerer i de ulike delene av virksomheten, hva som hindrer at flere deltakere kommer over i utdanning og arbeid, samt hvordan organiseringen av introduksjons- og kvalifiseringsarbeidet fungerer, inkludert samarbeid med ulike offentlige og private instanser. Studien skal inngå i kunnskapsgrunnlaget for utarbeidelse av en Handlingsplan for mangfold og inkludering i Drammen kommune.

Prosjektet har hatt to hovedsiktemål. For det første har vi gjennomgått brorparten av Introduksjonssenterets arbeid for å danne oss et bilde av forholdet mellom Introduksjonssenterets mandat, mål og resultater, med vekt på overgang til utdanning og arbeid. Hvilke utfordringer, flaskehals og potensialer finner vi internt og eksternt? Dette har vi undersøkt gjennom intervjuer av ansatte i ulike posisjoner på Introduksjonssenteret, deltakere, nøkkelpersoner i kommuneadministrasjonen, samt et utvalg av senterets samarbeidspartnere. Disse dataene har gitt innsikt i arbeidsmetoder, organisasjonsstruktur, utfordringer og muligheter i det lokale introduksjonsapparatet. I lys av tidligere studiers avdekning av svakheter når det gjelder arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og norskopplæringen for nyankomne, har vi interessert oss spesielt for dette temaet. For det andre har vi løftet fram et brukerperspektiv, gjennom å intervju et utvalg av deltakerne på Introduksjonssenteret. Tidligere studier (av introduksjonsprogrammet) har i liten grad belyst deltakeres erfaringer og synspunkter. Denne delen av rapporten er i så måte et særlig relevant bidrag til nasjonal kompetansebygging. Hvilke erfaringer har målgruppene, og hvordan kan disse erfaringene brukes i senterets videre arbeid med kvalifisering og integrering av innvandrere?

## Avgrensninger

Introduksjonssenterets virksomhet er som vi skal se svært sammensatt. Senteret leverer forskjellige tjenester til ulike målgrupper, innenfor rammen av ulike lovverk og et utall tilskuddsordninger som forvaltes

av ulike myndigheter. Videre inngår senteret i en større lokal sammenheng der de samarbeider eller bør samarbeide med en lang rekke kommunale og fylkeskommunale instanser, og de forholder seg til ulike nasjonale og mer lokale kompetansemiljøer, samt ikke minst det lokale arbeidsmarkedet. Dette betyr både at senterets virksomhet inngår i et svært komplekst sosialt felt, og at senterets muligheter for å lykkes må ses innen rammen av mer generelle styrker og svakheter i lovverk, politiske føringer, tilskuddsregler, etc.

De økonomiske og tidsmessige rammene for prosjektet har vært svært begrenset, og det var utelukket å gjøre en bred kartlegging av alle aspekter ved senterets virksomhet. Heller ikke kan denne studien forholde seg til alle rammebetingelser som senterets virksomhet foregår innenfor. Vi har forsøkt å finne en balanse mellom et dypdykk i senterets indre liv og virksomhet, og et mer overordnet blikk på senterets plass i kommunen, med vekt på organisering, styringsstrukturer, arbeidsdeling og samordning i forhold til andre instanser. Et blikk utenfra og inn og et blikk innenfra og ut.

Vi har intervjuet ansatte, ledelse og deltakere som beskriver ulike sosiale virkeligheter. I noen tilfeller samsvarer disse beskrivelsene, i andre er det forskjellige problembeskrivelser mellom ansatte, men også mellom deltakere. Vi har forsøkt å løfte frem det vi mener er felles og spesifikt i disse virkelighetsbeskrivelsene. Dataene som foreligger i rapporten bør altså leses som en systematisering av ulike synspunkter, snarere enn en gjengivelse av konkrete aktørers unike erfaringer. Vi må også ta noen forbehold når det gjelder hvilke tiltak og prosesser som er mulig å si noe om i en slik undersøkelse. Mens vi har utført datainnsamlingen har det oppstått nye initiativ for å tilrettelegge for kvalifisering. For eksempel har ansatte i etterkant av intervjuene med oss, startet prosessen med å etablere tiltak for å løse utfordringer som ble identifisert i fokusgruppeintervjuene. Dette forteller oss at Introduksjonssenteret er en lærende organisasjon i utvikling.

## **Rapportens oppbygging**

I neste kapittel gir vi et kort overblikk over Introduksjonssenterets virksomhet i lys av Drammen kommunes politikk for mangfold og inkludering. Dernest redegjør vi for metode og framgangsmåte i prosjektet. Presentasjon og analyse av data er delt inn i henhold til senterets organisasjonsstruktur, eller hovedvirksomhetsområder: Norskopplæringen (kapittel 5 og 6), Introduksjonsprogrammet (kapittel

7), og grunnskole for voksne (kapittel 8). Siste kapittel er en drøfting på tvers, der vi både trekker tråder fra øvrige kapitler og inkluderer andre data, med fokus på noen gjennomgående og overordnede temaer i studien.



## 2 Drammen og Introduksjonssenteret

I dette kapitlet presenterer vi kort noen elementer i Drammens mangfoldspolitikk før vi beskriver Introduksjonssenterets mandat og organisering, samt plass i de kommunale styringsstrukturer. Hensikten er å gi nødvendig bakgrunnskunnskap for den videre gjennomgangen av Introduksjonssenterets arbeid.

### Den inkluderende byen

Drammen kommune har lenge hatt fokus på mangfold og inkludering i sitt planarbeid. I den nye kommuneplanen for 2013-2036 (dvs samfunnsdelen, kalt *Bystrategi*) ligger mangfold og inkludering fast som «tverrsektorielt premiss» (s. 8), og vi oppfatter at Drammen kommune viderefører sitt mål om en offensiv mangfoldspolitikk og likeverdige offentlige tjenester.

Hva dette innebærer kommer imidlertid særlig klart fram i forrige kommuneplan (2007 – 2018).<sup>1</sup> Her defineres mangfold og inkludering i bred forstand som ett av tre prioriterte områder. Det slås fast at «dette mangfoldet skal gjenspeiles i kommunens planprosesser og utvikling av tjenestetilbud til befolkningen.» (s. 5) Under overskriften «Verdigrunnlaget» finner vi følgende utdypning:

Drammen er en by som preges av kulturelt mangfold. Etnisk mangfold er en viktig del av dette, siden byen har en stor innvandrebefolkning. Drammens store mangfold inkluderer også ulike livssyn, ulik seksuell legning og ulik grad av funksjonsevne. Dette mangfoldet er en styrke for byen, men også en utfordring. Det forutsetter toleranse for ulikhet og evne til å ta det kulturelle mangfold i bruk som ressurs og kreativ stimulans. Drammen har som målsetting å være en foregangskommune i forhold til å skape et

---

1. Drammen kommune: Kommuneplan for Drammen 2007- 2018 Strategisk samfunnsdel. Vedtatt av bystyret 19. juni 2007

inkluderende samfunn. Det skal være et samfunn uten rasisme og diskriminering, men med en åpen og likefrem debatt om de muligheter og utfordringer Drammen står overfor. (s. 9)

Planen har et eget kapittel om mangfold og inkludering der det i innledningen heter at «offentlige tjenester skal tilpasses mangfoldet i byens befolkning.» (s. 27) Også øvrige kapitler har gjennomgående henvisninger til mangfold og inkludering. Som for eksempel når det i kapitlet om nærings- og kompetanseutvikling slås fast at «Drammen skal være en foregangsby når det gjelder å tilrettelegge for utdanning og arbeid for en befolkning som er preget av etnisk mangfold.» (47). I samme kapittel finner vi overskriften «etnisk mangfold – en kilde til verdiskaping». Herfra gjengir vi noen lengre sitat som er særlig relevant for vår studie:

Introduksjonssenteret har utviklet et omfattende introduksjonsprogram for nyankomne voksne innvandrere. Dette har vist seg som en svært vellykket satsning. Det er imidlertid behov for å styrke tilbudet og virkemidlene overfor innvandrere som har bodd i Norge i lengre tid. Selv velutdannede mennesker med innvandrerbakgrunn kan ha problemer med å få seg jobb.

### *Utfordringer*

For å dra nytte av innvandrerbefolkningens kompetanse og arbeidskraft må det utvikles et inkluderende arbeidsliv med bevissthet om hvilken ressurs det etniske mangfold representerer for næringslivet og for byen. Kommunen som arbeidsgiver må gå foran og vise vei i sin personalpolitikk. (...)

### *Strategier*

- Tilbudet til nyankomne og etablerte innvandrere gjennom Introduksjonssenteret videreutvikles.
- Drammen kommunes rekrutteringspolitikk utvikles til i større grad å etterspørre den særlige kompetanse arbeidstakere med innvandrerbakgrunn besitter.

- Bidra til videre regional satsning på tiltak som bidrar til økt gründeraktivitet i minoritetsmiljøene.» (s. 50)

Som vi ser ble det formulert en ambisiøs plan for å inkludere og dra nytte av innvandrerbefolkningens kompetanse. Vi er selvsagt særlig interessert i henvisningene til Introduksjonssenteret, og vi merker oss skillet mellom nyankomne og innvandrere med lengre botid. Introduksjonssenteret kobles til introduksjonsprogram for nyankomne som sies å ha vært vellykket. Det heter at kommunens utfordringer særlig gjelder innbyggere med lenger botid. Her er det ikke angitt hvilken instans som har hovedansvar – dvs for å «styrke tilbudet og virkemidlene overfor innvandrere som har bodd i Norge i lengre tid». Under overskriften «strategier» heter det imidlertid at Introduksjonssenterets tilbud «til nyankomne og etablerte innvandrere skal videreutvikles». Vi er usikre på hvordan dette skal forstås. Er det Introduksjonssenteret som skal sørge for at etablerte innvandrere kommer i arbeid? Riktignok har Introduksjonssenteret et visst tilbud til etablerte gjennom ulike varianter av norskkurs som kommunen kjøper fra senteret. Når ikke andre aktører nevnes og ansvarliggjøres for arbeidet med å sysselsette etablerte innvandrere, kan man imidlertid få inntrykk av at Introduksjonssenteret har et bredere ansvar enn dette. Hvor omfattende senterets ansvar er i forhold til ulike innvandrergupper og integrering mer generelt, er et spørsmål som har blitt aktualisert i denne studien.

## **Introduksjonssenteret**

### **Mandat og arbeidsoppgaver**

Drammen kommune har valgt å slå sammen Voksenopplæringen og det som tidligere ble kalt Flyktingetjenesten (introduksjonsprogrammet). I andre kommuner kan dette være to separate instanser, og flere kommuner har organisert introduksjonsprogrammet som en del av NAV. Kort fortalt er Introduksjonssenterets hovedoppgaver å drive

- Introduksjonsprogram for nyankomne flyktinger og deres gjenforente familiemedlemmer
- Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne flyktinger og innvandrere

- Grunnskole og spesialundervisning for voksne (voksenopplæring)
- Tolketjenester m.m. til ulike instanser, særlig kommunale virksomheter

Kjernevirksomheten er altså norskopplæring og kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere. Det er flere kilder til informasjon om Introduksjonssenterets mandat. Senterets serviceerklæring lyder som følger:

Introduksjonssenteret ønsker å bidra til Drammen kommunes målsetting om å være en foregangskommune når det gjelder å skape et inkluderende samfunn. Dette vil vi gjøre ved å tilrettelegge for utdanning og arbeid for mennesker med ulik etnisk og utdanningsmessig bakgrunn. Senteret skal gjennom sine aktiviteter bidra til å fremme inkludering og kulturelt mangfold.

Introduksjonssenteret har ansvar for et bredt spekter av tjenester for innvandrere. Tilbudet omfatter også grunnskoleopplæring, logopedtjeneste og annen spesialundervisning for voksne.

Våre hovedmål:

- Å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet (Identisk med Introduksjonslovens formål)
- Å skape et miljø for voksne mennesker der likeverd og livslang læring står i fokus.
- Å hjelpe den enkelte til et mer meningsfylt liv.<sup>2</sup>

Slik vi leser det, signaliserer denne erklæringen et relativt bredt mandat for senterets virksomhet, der det ikke er lagt vekt på å skille ut nyankomne i forhold til etablerte innvandrere. Dette kan skyldes at avgrensningen er implisitt. Vi skal se at senteret i andre sammenhenger

---

2. <http://www.drammen.kommune.no/no/Om-kommunen/Virksomheter/Skole/Introduksjonssenteret/Om-Introduksjonssenteret/Serviceerklaring/> lest 27.11.2013

er opptatt av å avgrense sitt ansvar og vektlegger *introduksjonsoppgavene* framfor et bredere *integreringsmandat*.

## Målgruppe

Senterets brukergruppe er sammensatt. En måte å forklare dette på er å ta utgangspunkt i lovverket, dvs Introduksjonslovens regler om introduksjonsprogram og om rett og/eller plikt til norskopplæring, samt Voksenopplæringsloven.<sup>3</sup> Hovedmålgruppene utgjøres da av:

- Flyktninger (og gjenforente med disse) som har rett og plikt til introduksjonsprogram
- Innvandrere som har rett og plikt til norskopplæring
- Innvandrere som har plikt til norskopplæring, men ikke rett (betaler selv)
- Voksne med rett til grunnskole, inkludert spesialundervisning

Disse brukerne vil bli kalt deltakere i denne rapporten.<sup>4</sup> I tillegg kommer ulike kunder som kjøper tjenester, hovedsakelig fra Introduksjonssenterets tolketjeneste. Denne gruppen faller utenfor vårt prosjekt.

Ifølge senterets årsrapport for 2012 er rundt 1000 deltakere innom på de ulike opplæringstilbudene hvert år.<sup>5</sup> Her oppgis også følgende om deltakernes bakgrunn. Femti prosent var tretti år eller yngre, og seksti prosent var kvinner. De fleste hadde utdanningsnivå på videregående (130) eller på universitets- og høyskolenivå (129). Deltakere som hadde lavere eller ingen utdanning, dvs. utdanning på grunnskolenivå (97) eller ikke hadde fullført grunnskole (99) utgjør altså ikke den største andelen i 2012.

Et hovedskille i senterets målgruppe går mellom programdeltakere og ikke-programdeltakere. Programdeltakerne er tilknyttet senteret over en lengre periode enn deltakerne på norskopplæringen, og senterets ansvar er langt mer omfattende for førstnevnte enn sistnevnte gruppe. Deltakere på program er i mindretall (168 personer i 2013).<sup>6</sup> Flertallet

---

3. <http://www.imdi.no/no/Norskopplaering/Rett-og-plikt-til-norskopplaring/Hvem-har-rett-ogeller-plikt-til-opplaring/>

4. Med unntak av *elever* på grunnskolen for voksne (kapittel 8).

5. Årsrapport for 2012. Kartleggingen gjelder for deltakere på dagkurs og ikke betalende deltakere på kveldskurs.

6. Av disse er 30 fra Røyken kommune.

av deltakerne går med andre ord ikke på introduksjonsprogram. Disse forskjellene i målgrupper er et vesentlig trekk ved virksomheten som det er utfordrende å kommunisere tydelig, også i denne rapporten.

Introduksjonssenterets tilbud henvender seg altså i hovedsak til nyankomne. Grunnskole for voksne og spesialundervisning er imidlertid et tilbud for både nyankomne og etablerte. Dessuten tilbys norskkurs for mødre til barn som deltar i prosjektet «Gratis kjernetid i barnehagen», som vil ha ulik botid i Norge. Senteret har også vært involvert i andre prosjekter for mer etablerte innvandrere, som f. eks de nasjonale programmene *Ny sjanse* og *Jobbsjansen*. Ny Sjanse var et kvalifiseringsprogram for innvandrere som etter flere års botid ikke hadde fast tilknytning til arbeidsmarkedet og som var avhengig av sosialhjelp. Målet var å få dem over i fast arbeid eller utdanning. Kvinner og ungdom var en prioritert gruppe. Prosjektet ble drevet av Introduksjonssenteret i samarbeid med daværende sosialsenter i Drammen. Ny Sjanse er nå avløst av Jobbsjansen. Drammen har nylig fått midler under denne tilskuddsordningen, og prosjektet er forankret i NAV (se kapittel 10).

Til slutt er det viktig å presisere at Introduksjonssenteret ikke utelukkende er en virksomhet for flyktninger og innvandrere. Som ansvarlige for voksenopplæring og grunnskole for voksne kan Introduksjonssenteret også ha deltakere med etnisk norsk bakgrunn. Per i dag har imidlertid alle deltakere innvandrerbakgrunn.

## Organisasjon

Senteret er organisert i fem avdelinger: Norsk og praksis (NOP), Grunnskole for voksne og spesialundervisning for voksne (GSU), Etablering, kvalifisering og arbeid – flyktingetjenesten (EKA), Språktjenester og Drift. EKA forvalter introduksjonsprogrammet og består av programrådgivere som har ansvar for et visst antall programdeltakere hver. Avdeling for språktjenester selger tolketjenester m.m. og skal være selvfinansierende. Avdelingene Språktjenester og driftsavdelingen dekkes ikke av vår studie. Øvrig organisering av de studerte avdelingene beskrives i senere kapitler. Vi vil også nevne at flyktingehelsetjenesten har arbeidsplass på senteret, noe vi kort kommer inn på i siste kapittel.

Staben består av rundt 100 ansatte. Virksomhetsleder samt de seks avdelingslederne utgjør senterets ledergruppe. Nåværende ledelse er i hovedsak ny, som følge av betydelige utskiftninger i staben. I

tidsrommet 2006 til 2009 var senteret preget av uro og utfordringer internt. De siste årene har senteret vært gjennom en omfattende intern prosess med sikte på å forbedre og effektivisere økonomistyring, organisasjon og ledelse og kvalitetssikre tjenestetilbudet. Det som omtales som en «ryddeprosess» har vært krevende for alle impliserte og tidvis konfliktfylt. Vi finner imidlertid bred enighet rundt behovet for denne «oppryddingen», både internt og eksternt, og vi har inntrykk av at ledelsen har gjort en nødvendig og god jobb.

Vi har ikke påtatt oss å vurdere hvorvidt den enkeltes kvalifikasjoner er tilstrekkelige for å gjøre en god jobb ved senteret, men har innhentet data om de ansattes utdanning og videreutdanning med sikte på å identifisere en kompetanseprofil som dels presenteres i det enkelte kapittel, dels kommenteres til slutt.

## **Lokaler og beliggenhet**

Introsenteret holder til i et mursteinsbygg som tidligere huset en skole, i et boligområde på Brakerøya, et stykke utenfor sentrum. Det er gode forbindelser med kollektiv transport, men ikke gangavstand til relevante offentlige kontorer/samarbeidspartnere. Kommunen har brukt betydelige midler på rehabilitering og innredning av senterets lokaler. Det har vært et eksplisitt mål at introduksjonscenteret skal ha høy bygnings- og interiørmessig standard, på linje med øvrige kommunale bygg.

## Samarbeidsrelasjoner

Som tabell 1 illustrerer har senteret en bred ekstern kontaktflate og en rekke samarbeidspartnere. Tabellen er ikke fullstendig, men omfatter de mest sentrale samarbeidsrelasjonene samt eksempler på andre.

Tabell 1. Oversikt over senterets samarbeidspartnere<sup>7</sup>

Nivå/sektor	Samarbeidspartnere
Nasjonalt/regionalt	IMDI, VOX, NAFO, NAV Stat
Fylke / fylkeskommune mm	Drammen videregående skole, Åssiden videregående skole/Opus voksenopplæringscenter (vgs), Papirbredden karrieresenter
Interkommunalt	Nabokommuner som kjøper opplærings tjenester Bærum (kompetanseutvikling)
Kommune	Rådmannen, NAV, Flyktningehelse/helse, Barnehagekontoret, Boligkontoret, Senter for oppvekst/Avdeling for enslige mindreårige flyktninger, diverse kommunale arbeidsgivere, Union Scene
Privat næringsliv	Arbeidsgivere, Næringslivsforeningen
Frivillig sektor	Røde Kors, Soroptimistene, KIA

## Senterets plassering i kommunens styringsstruktur

Kommuneplan og økonomiplan er kommunenes viktigste politiske styringsdokument. *Kommuneplanen* definerer langsiktige mål, mens *økonomiplanen* har et fireårsperspektiv og rulleres årlig. Her finner vi mål som er avledet fra kommuneplanen og som planlegges gjennomført i neste fireårsperiode. Økonomiplanen er delt i *programråder* med

7. Oversikten er ikke fullstendig.



tilhørende *virksomheter*.<sup>8</sup> Vedtatte mål i økonomiplanen konkretiseres i *virksomhetsplaner* som utarbeides av samtlige kommunale virksomheter, for eksempel Introduksjonssenteret. Gjennom virksomhetsplanene angis virksomhetens bidrag til måloppnåelse for programområdet.<sup>9</sup>

Økonomiplanens programområder er koblet til en ledelsesstruktur. Rådmannens ledergruppe består av kommunaldirektører som har ansvar for hver sin gruppe av programområder. For eksempel er utdanningsdirektøren leder for programområde 01 Barnehager, 02 Oppvekst og 12 Skole, mens direktør for sosial og helse leder programområdene 05 Helse og omsorg og 13 Sosiale tjenester.

I økonomiplanen er Introduksjonssenteret en virksomhet under programområde 13 Sosial og helse, sammen med blant annet NAV. Budsjetttall og styringsmål for senteret er altså å finne under programområde 13. Virksomhetsleder for Introduksjonssenteret er imidlertid underlagt utdanningsdirektøren, som er kommunaldirektør i programområde 12, Skole/utdanning. Budsjettmessig tilhører altså senteret sosialområdet, mens lederlinjen går til utdanningsdirektøren. Denne strukturen framgår kanskje klarest om man kombinerer økonomiplan med presentasjonen av kommunaldirektørenes ansvarsområder på kommunens nettsider, slik vi har gjort i tabell 2. I hvit kolonne ser vi at introduksjonssenteret er plassert under utdanningsdirektørens ansvarsområde (tekst hentet fra presentasjon av kommunaldirektørene). I lys grå kolonne finner vi senteret under sosialdirektørens ansvarsområde (tekst hentet/forenklet fra økonomiplan).

I dette prosjektet har vi hørt denne doble strukturen omtalt på litt forskjellige måter. Noen kaller det en «hybrid i plansystemet» når de skal forklare hvordan det henger sammen. Denne forklaringen vektlegger den doble tilhørigheten, mens andre framhever de klare ansvarslinjene i programområde 12. Noen vil si at senteret har to direktører, mens andre fremstiller det som at det i realiteten kun er én direktør. Flere sammenligner med situasjonen for en tid tilbake, da senteret i større grad hadde en dobbel – og mer uklar – tilhørighet, mens plasseringen i én ledelseslinje gjør dagens struktur klar. Et

---

8. <https://www.drammen.kommune.no/Budsjettportal-Drammen-kommune/Okonomiplaner-Drammen-kommune/2013--2016/>

9. Drammen kommune benytter mål- og resultatstyring (MRS)/balansert målstyring (BMS) som styrings- og rapporteringssystem.

eksempel på praktiske implikasjoner er at introduksjonssenterets leder nå kun deltar i utdanningsdirektørens lederfora, og at det er en av utdanningsdirektørens rådgivere som skriver bidrag til rapportering. Rådgiver på sosialområdet (P 13) syr dette så inn i rapporten for programområde 13. Slik vi forstår det, har introduksjonssenterets tilhørighet i sosialområdet lite eller ingen praktisk betydning. Vi har ikke lyktes å avdekke hva som var bakgrunnen for at senteret i sin tid ble lagt til programområde 13, ei heller har vi fått forklaring på at senteret fortsatt ligger der, med unntak av budsjett- og rapporteringstekniske årsaker.

Tabell 2. Introduksjonssenterets plass i økonomiplan/programområder og ledelsesstruktur i henhold til kommunens nettside (våre uthevninger).

	<b>Leders ansvarsområde 10</b>	<b>Økonomiplan 11</b>	
<b>Helse- og sosialdirektør</b>	«Helsetjenester Pleie og omsorg Rusforebygging NAV»	P 13 Sosiale tjenester	<b>Introduksjonssenteret</b> , Senter for rusforebygging og de kommunale sosialtjenestene i NAV
		P 05 Helse og omsorg	
<b>Utdanningsdirektør</b>	«Oppvekst, Barnehage, Skole, Helsestasjoner og skolehelsetjeneste <b>Introduksjonssenteret</b> »	P 12 Skole	13 barneskoler, en kombinert skole og fem ungdomsskoler
		P 02 Oppvekst	Hjelpetjenester for barn og unge samlet i "Senter for oppvekst". Senteret ivaretar barneverntjenester, habiliterings-tjenester for barn og unge og PPT. Bosetting av enslig mindreårige flyktninger. "Oppvekstteamet"
		P 01 Barnehager	23 kommunale og 38 private barnehager

10. Direkte sitat fra kommunens nettside. Lesedato 14. januar 2014.

11. Tekst fra kommunens nettside er noe forenklet av oss.

For de som arbeider på og med senteret fungerer det som om senteret lå fullt og helt under utdanningsområdet (P 12). Fra deres ståsted oppleves dette som en ryddig og hensiktsmessig struktur. De oppfatter at senteret i det vesentlige er en skole og opplæringsvirksomhet. Så langt vi har klart å avdekke virker dette også som relativt ukontroversielt i kommunen for øvrig. Vi finner en pragmatisk innstilling: «Det viktigste er at det fungerer i praksis, og vi er jo en liten stab, så vi passer uansett på å samarbeide der det er relevant.»

Vi mener likevel det er verdt å reflektere noe over dagens organisering, både i forhold til begrunnelse og konsekvens. På den ene side, gitt at det stemmer at tilknytningen til sosialområdet (P 13) har liten eller ingen praktisk betydning, er det vanskelig å forstå at man ikke har valgt å reddyke organiseringen ved å legge alle aspekter ved Introduksjonssenteret til utdanning. På den andre side vil vi spørre om tilknytningen til sosialområdet (P 13) én gang har hatt - og muligens for noen, stadig har - en begrunnelse som fortsatt er relevant og gyldig. Dette er særlig interessant i forhold til andre studiers etterlysning av en tettere kobling mellom introduksjonsprogrammet, norskopplæringen og NAV.

Vi er klar over at mange kommunale prosesser involverer flere programområder og direktørers ansvarsområder, og at det er etablert praksis å sikre at alle relevante ansatte deltar på møter og får informasjon. Vi vil likevel spørre om den doble tilhørigheten i seg selv skaper et inntrykk av forankring, slik at aktiv samordning noen ganger glipper.

## Målstyring

Tabell 3 er hentet fra Rådmannens forslag til økonomiplan for 2014-2017. Her ser vi at kommunens resultatmålingssystem måler Introduksjonssenteret på målet «Innvandrere og flyktninger i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram» som er identisk med IMDIs mål og indikatorer. Drammen kommune bruker med andre ord nasjonale resultatmål når det gjelder kvalifisering og sysselsetting av (nyankomne) innvandrere. Målet gjelder dermed kun programdeltakere, og introduksjonssenteret blir ikke målt i forhold til andre brukere. Det er kun Introduksjonssenterets virksomhet som måles. NAV måles ikke i forhold til sysselsettingen av innvandrere generelt, eller nyankomne spesielt.

Tabell 3. Økonomiplan 2014 – 2017, fra programområde 13 Sosial

<b>Sosiale tjenester skal være et sikkerhetsnett for de av kommunens innbyggere som har et særlig behov for slike tjenester</b>				
<b>Mål fra Bystrategi</b>	Mål i økonomiplanen 2014-2017 og indikatorer	Ønsket resultat	Akseptert resultat	Ikke godkjent
<b>Flere i arbeid og aktivitet</b>	Flere av kommunens innbyggere i arbeid			
	Innvandrere og flyktninger i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet introduksjons-program	Høyere enn 65 %	Mellom 45 og 66 %	Under 45 %
	Sysselsetting	Høyere enn 69 %	66,2 – 68,9 %	Under 66,1 %

### 3 Å jobbe med nyankomne

De gruer seg til skolen er slutt, for da er de alene. Mange av dem har heller ikke spist når de kommer hit en gang. Jeg har tatt med meg mat til dem flere ganger. Har du ikke energi får du heller ikke med deg mye. Et gratis måltid til elevene i starten av dagen hadde vært fint.

Sitatet er hentet fra intervjuet med en av lærerne ved Introduksjonssenteret. Det peker på en sentral dimensjon i arbeidet med å kvalifisere nyankomne innvandrere og flyktninger. Både i intervjuene med deltakerne og ansatte blir det tydelig at mange av deltakerne har store utfordringer i egne private liv som legger beslag på oppmerksomheten og preger deres hverdag sterkt. Deltakere både på program og de som ikke er på program har basale behov som ikke er dekket. Det handler om manglende økonomisk sikkerhet, helseproblemer, ensomhet og dårlig bosituasjon. Dette er utfordringer som påvirker den enkelte deltakers kapasitet til å lære og en viktig rammebetingelse for arbeid med kvalifisering.

De ansattes erfaringer med å krysse grensen for hva de oppfatter som eget arbeidsfelt og profesjonelle rolle har vært et gjennomgående tema i datainnsamlingen. Dette er en problematikk som hele senteret må forholde seg til og som de deler med andre virksomheter som jobber med å kvalifisere nyankomne flyktninger og innvandrere. De undervisningseksterne utfordringene er en viktig rammebetingelse når det gjelder å kvalifisere nyankomne flyktninger og innvandrere. Tidligere studier har påpekt at økonomi, deltakelse i arbeidsmarkedet, omsorg for barn og helseproblemer kan påvirke voksne innvandreres motivasjon og forutsetninger for å delta i et utdanningsløp (Sandbæk 2011). Før vi går inn i de enkelte avdelinger og profesjonsgruppens erfaringer og synspunkter i denne rapporten, skal vi derfor kort skissere det vi oppfatter som Introduksjonssenterets felles utfordringer på dette området.

## Undervisningseksterne utfordringer

De ansatte på Introduksjonssenteret vektlegger deltakernes «undervisningseksterne» utfordringer som noe som hemmer læring. Dette er utfordringer som først og fremst går utover den enkeltes læringskapasitet. De ansatte har ulike strategier for å håndtere disse utfordringene. Noen sier konsekvent nei til å bistå i undervisningseksterne behov. De mener det ikke er riktig å gå inn i en «sosialarbeiderrolle», men fokuserer på sin jobb som norsklærer. Løsningen blir da å videreformidle eleven til programrådgiver<sup>12</sup> eller helsesøster. Andre ansatte setter av friminuttene, og/eller bruker sin fritid til å ringe saksbehandlere eller bli med deltakerne i møter. En ansatt fortalte om å bruke fritiden sin på å stille opp for en deltaker i et møte med NAV: «Hadde ikke jeg tatt den jobben ville hun ikke fått støtte til livsopphold.» De eksterne utfordringene tematiseres på ulike måter hos de ansatte. Noen opplever at det går utover egne forutsetninger for å fungere som en god lærer, mens andre løfter temaene opp på et kollektiv nivå når de integrerer dem i kvalifiseringen.

Et gjennomgående mønster er at de ansatte oppfatter at mange av deltakerne har basale behov som må dekkes før de er «klare» for å lære norsk eller kvalifiseres til utdanning eller arbeid. Dette er en oppfatning vi også sitter igjen med etter å ha gjort intervjuer med deltakere. De ansatte etterlyser interne retningslinjer og rutiner for hvordan de skal imøtekomme de undervisningseksterne utfordringene i egen arbeidshverdag. Her peker de for det første på et behov for å utvikle et tettere og bedre samarbeid på tvers mellom avdelinger på Introduksjonssenteret. Et eksempel i denne rapporten er at de ansatte oppfatter det som hensiktsmessig å jobbe mer helhetlig rundt kvalifiseringen av deltakerne, men at dette vil forandre rutiner for utveksling av informasjon om enkeltdeltakeres forutsetninger og behov på tvers av senterets avdelinger. For det andre peker de ansatte på et behov for å etablere samarbeidsstrukturer mellom Introduksjonssenteret og andre instanser i Drammen kommune, for å imøtekomme det de oppfatter som undervisningseksterne behov. Her er det altså snakk om mer prinsipielle problemstillinger som går utover at deltakere har problemer som står i veien for å lære. Det handler om at deltakerne også har behov for noe annet enn skole. Her oppfatter de at andre

---

12. I tilfeller som gjelder programdeltakere.

instanser i Drammen kommune må på banen, når det gjelder deltakernes helse, økonomi og bosituasjon.

Med opprettelsen av Introduksjonscenteret tok Drammen kommune et offensivt grep ved å bringe ulike profesjonsgrupper og virksomheter sammen under en ledelse og ett tak. Samordning og koordinering av tiltak og kompetanse er et viktig ledd i å lykkes med integrering. Samtidig som samlokaliseringen uten tvil har muliggjort at erfaring og kompetanseutveksling foregår på tvers av profesjoner og arbeidsfelt på senteret, er det et uutnyttet potensiale når det gjelder å spille på kompetansen og ressursene som hver avdeling besitter, og når det gjelder å utvikle og styrke samarbeidet med eksterne aktører i kommunen. Deltakerne har basale behov som lærere eller programrådgivere ikke kan imøtekomme alene, men som får konsekvenser for senterets arbeid med introduksjon og kvalifisering. I rapportens analysedel vil vi ta opp igjen denne problematikken med utgangspunkt i hver avdelings spesifikke behov og utfordringer.

«Basale behov» aktualiserer imidlertid også et annet sett av spørsmål. Vi tenker her på diskusjonen om hvor langt kommunens og tjenesteapparatets ansvar strekker seg i forhold til å ivareta den enkelte. Hvor mye hjelp skal man gi, og hvordan avveie behovet for støtte mot målsettingen om å selvstendiggjøre de nyankomne? Man kan argumentere for at integrering i det norske samfunn også handler om å venne seg til knappe rammer. I dette perspektivet vil det være viktig ikke å skape urealistiske forventninger, men snarere stimulere til at personen selv vil bidra til å forbedre sin situasjon. Disse problemstillingene dukker opp i flere sammenhenger, og vi har avdekket visse meningsnyanser, både i og utenfor senterets stab. Mens noen lærere er opptatt av å sette grenser, strekker andre seg langt, og atter andre gjør de individuelle behovene til et kollektivt anliggende gjennom å inkludere problemstillingene i undervisningen. Fra ledelsens side vektlegges avgrensning som den rette strategien, men det er forståelig at dette er lettere sagt enn gjort for den som står i nærkontakt med enkeltskjebner. Det samme gjelder for flyktningshelsetjenesten som blant annet går på hjemmebesøk. Programrådgiverfunksjonen har også fokus på helheten i den enkeltes liv, men skal utarbeide individuelle planer innenfor de rammer som ligger fast for tilbudet til introduksjonsprogramdeltakere. Bolig er et nærliggende eksempel. Det kan være ulike referanser for en vurdering av hva som er et tilfredsstillende boligtilbud. Innenfor introduksjonsprogrammets rammer, blir oppgaven å tildele de boligene som finnes, og å motivere

deltakeren til å akseptere dette tilbudet. For en «utenforstående» vil det være lettere å fokusere på botilbudets svakheter. Dette kan forstås som en spenning mellom å representere systemet eller om lojaliteten først og fremst ligger hos den individuelle personen. Men det kan også handle om at man tilhører ulike systemer. Vårt poeng er uansett at slike spenninger kan bety at den enkelte deltaker møter ulike signaler fra ulike deler av introduksjonsapparatet.



## 4 Metode

I det følgende redegjør vi for datainnsamling samt forskningsetiske overveielser.

### **Datagrunnlag og metode**

Studien er i det alt vesentlige basert på kvalitative intervjuer. I tillegg har vi gjennomgått skriftlig dokumentasjon, samt innhentet tall fra senteret. Innen prosjektets ramme har det ikke vært mulig å utarbeide ny statistikk.

Vi har intervjuet et utvalg av de ansatte ved Introduksjonssenteret, senterets samarbeidspartnere og deltakere. Totalt består datamaterialet av kvalitative intervjuer med rundt 80 informanter. Prosjektet har blitt gjennomført i tidsperioden oktober – desember 2013.

Introduksjonssenteret har rundt 100 ansatte. Vi har gjennomført seks fokusgruppeintervjuer og tolv individuelle intervjuer med *ansatte og ledelsen* på Introduksjonssenteret. Med assistanse fra ledelsen gjorde vi et strategisk utvalg for å sikre variasjon med tanke på arbeidserfaring, utdanningsbakgrunn, kjønn, etnisk bakgrunn og alder. I tillegg til de ansatte som vi valgte ut, var det også noe selvseleksjon. Av en total på 36 informanter er det 10 som selv meldte seg til fokusgruppeintervju eller individuelt intervju. I tabellen under følger en oversikt over intervjuene med de ansatte. Ledelsen er intervjuet både individuelt og gjennom fokusgruppe og er derfor registrert to ganger.

Tabell 4. Intervjuer med ansatte og ledelsen på Introduksjonscenteret

Avdeling	Intervjumetode	Antall
Norsk og praksis (NOP)	Fokusgruppe/	12
	Individuelt	
Etablering, kvalifisering og arbeid – flyktningetjenesten (EKA)	Fokusgruppe/	7
	Individuelt	
Grunnskole for voksne og spesialundervisning for voksne (GSU)	Fokusgruppe/	8
	Individuelt	
Språktjenester	Fokusgruppe/	6
	Individuelt	
Rådgiver/helsesøster/praksiskoordinator	Individuelt	3
Ledelsen	Fokusgruppe/	7
	Individuelt	

I intervjuene med de ansatte benyttet vi primært fokusgruppeintervjuer. En fokusgruppe innebærer at en gruppe informanter (her mellom tre og seks) diskuterer ett eller flere oppgitte temaer, ledet av en forsker som fungerer som moderator. Denne metodikken egner seg godt til å utforske bredden av holdninger, erfaringer og atferd. Metoden er også hensiktsmessig når man vil utforske konfliktlinjer og få frem brytninger, fordi deltakerne hele tiden forholder seg til hverandre og kan «trigge» og utfordre hverandres synspunkter.

For å få kunnskap om individuelle forutsetninger og om hvordan målgruppen opplever senteret har vi også intervjuet *deltakere*. Vi rekrutterte gjennom undervisningen, der vi ga muntlig og skriftlig informasjon om prosjektet til ulike klasser. Klassene ble valgt ut etter ferdighetsnivå. Vi ønsket å intervju deltakere på alle tre spor, det vil si personer som er vurdert som sterke, middels sterke og svake i norsk. Vi la vekt på å få tak i både introduksjonsdeltakere og ikke-programdeltakere. På grunn av prosjektets begrensede rammer måtte rekrutteringen skje raskt og vi var avhengig av hvem som meldte seg. Vi har lyktes godt med å sikre bredde, med unntak av deltakere fra grunnskolen. Kapittelet om grunnskolen skiller seg dermed fra de andre

analysekapitlene ved at det kun er de ansattes perspektiver som ligger til grunn for analysen.

Til sammen har vi gjennomført 23 individuelle intervjuer med sju menn og seksten kvinner i alderen 23 – 55 år. Av de 23 informantene deltar elleve på introduksjonsprogram. De har flyktet fra Sudan, Somalia, Etiopia, Eritrea, Jemen, Afghanistan, Irak og Iran. De øvrige informantene er kommet til Norge gjennom familiegjenforening med ikke-flyktninger fra India, Sri Lanka, Pakistan, Hviterusland, Russland, Palestina, Irak, Iran, Vietnam og Filippinene. Et klart flertall av informantene i denne gruppen har rett og plikt på norskopplæring. Et flertall av de som inngår i undersøkelsen har vært i Norge mellom ett og tre år.<sup>13</sup> Deltakerintervjuene foregikk på norsk med unntak av tre tilfeller der vi brukte tolk. Intervjuene uten tolk gikk greit, da intervjuene handlet om nokså konkrete forhold som arbeidserfaring, ønsker for egen fremtid når det gjaldt utdanning og arbeid, og deres syn på tilbudet ved senteret. Vi brukte tid på å forklare og omformulere spørsmålene der det oppstod språkforvirring. I fire tilfeller ønsket to deltakere å bli intervjuet sammen, og de hjalp hverandre med språket.

Vi har også intervjuet et utvalg av senterets samarbeidspartnere, nøkkelpersoner i blant annet kommuneadministrasjonen, NAV, IMDI, samt arbeidsgivere som tilbyr språkpraksis (se kapittel 6). Vi intervjuet til sammen seks arbeidsgivere, hvorav tre innen helse og omsorg, to i barnehager, og én i bygg og anleggsbransjen. Informantene dekker språkpraksis for deltakere på alle ferdighetsnivåer. Intervjuene foregikk over telefon.

## **Forskningsetiske hensyn og personvern**

Det er flere forskningsetiske hensyn å ivareta i denne typen prosjekt. I intervjuene med brukerne av Introduksjonssenterets tjenester har det vært spesielt viktig å forsikre oss om at de som deltakere i undersøkelsen forstår hensikten med undersøkelsen og spørsmålene som stilles. Siden flertallet er svake i norsk, så vi det som viktig å møte informantene ansikt til ansikt, og gi all informasjon om prosjektet muntlig. Det var særlig viktig å presisere at deltakelse var frivillig siden

---

13. De fem deltakerne på Jobbsjansen skiller seg fra de øvrige informantgruppene med lenger botid; mellom 8 - 32 år. Jobbsjansen er ikke en del av Introduksjonssenterets tilbud. I rapporten behandles disse dataene i kapittel 10.

informantene ble rekruttert mens de deltok i undervisning på Introduksjonssenteret. Her vektla vi at undersøkelsen var uavhengig av senteret, og at valg om deltakelse ikke ville påvirke tjenestene de mottar. Informantene fikk også vite at det var mulig å bruke tolk.

Å anonymisere informanter er et vanlig håndverk i forskning, men i en del sammenhenger er det ekstra utfordrende. Dette gjelder blant annet i studier som denne, der vi forsker i en navngitt, avgrenset organisasjon (kommunen, senteret), og der «alle» vet hvem vi (sannsynligvis) har snakket med. Som forskere skylder vi våre informanter at de kan snakke fritt og i konfidensialitet. Dette er både en etisk forpliktelse og et metodisk hensyn. Uten denne tilliten vil vi gå glipp av mye interessant informasjon. I en hver organisasjon er det spenninger, uenigheter og konflikter. Det handler om personer som fyller funksjoner, og det vil variere hvorvidt spenningene befinner seg på et personlig eller strukturelt nivå. Uansett vil ikke alle være trygge på å gi sin versjon dersom de vet at det de sier kan komme fram i en skriftlig rapport. Vi har løst utfordringen med anonymitet på to måter. For det første spesifiseres ikke alltid de ulike kategorier av informanter. For det andre bruker vi færre sitater enn vi ellers ville gjort, særlig der informantgruppene er små. Når dette er sagt har vi et bestemt inntrykk av at våre informanter er personer med stor integritet som har faglige begrunnelser for sine meninger, og som langt på vei fremmer disse i åpne, konstruktive diskusjoner internt i kommunen og ulike fagmiljø.

Prosjektet er meldt inn og godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

## 5 Norskopplæringen

Personer med flyktningebakgrunn og deres familier, og familiegjennforente med norske, nordiske og tredjelandsborgere med bosettingstillatelse, som er mellom 16 og 55 år, har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i løpet av de tre første årene de bor i Norge.<sup>14</sup> Det er kommunene som har ansvar for opplæringen, og den skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger (Introduksjonsloven 2003). Rammen ble utvidet fra 300 til 600 timer 1. januar 2012. For de aller fleste vil ikke dette være nok til å oppnå tilfredsstillende ferdigheter i norsk. Kommunene har derfor plikt til å tilby timer etter behov for de som har rett og plikt, eller bare rett, inntil 2400 timer ekstra. Opplæringstiden kan altså utvides ved søknad om dette.

I dette kapitlet tar vi for oss norskundervisningen på Introduksjonssenteret. Samfunnskunnskap utgjør kun en liten del av norskopplæringen (50 timer), og vil ikke bli tematisert her. Først gjengir vi kort Drammens-elevenes resultat på nasjonale norsksprøver sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dernest redegjør vi for hvordan norskopplæringen er organisert. I siste del av kapitlet analyserer vi deltakernes og lærernes erfaringer og perspektiver. Hva skal til for å lære, og hva fremmer eller hemmer læring og kvalifisering?

### Resultater

Målet for de fleste som går på norskopplæringen er å ta avsluttende prøver. I Norge har vi tre nasjonale norsksprøver for de ulike ferdighetsnivåene, norsksprøve 1, 2 og 3. Norsksprøve 1 brukes kun for å

---

14. Rett, men ikke plikt, til opplæring har gruppene nevnt over i alderen 55–67 år. Plikt, men ikke rett, har arbeidsinnvandrere fra land utenfor EFTA/EØS-området, i alderen 16–55 år. Verken rett eller plikt har arbeidsinnvandrere fra land innenfor EFTA/EØS-området og personer med midlertidig oppholdstillatelse.

måle deltakernes progresjon underveis, og er ikke en avsluttende prøve, mens både norskprøve 2 og 3 er avsluttende prøver. Prøvene har en muntlig og en skriftlig del, og den skriftlige delen består igjen av ulike delprøver i lytting, lesing og skriftlig produksjon. Alle de skriftlige delprøvene må være bestått for at den skriftlige prøven skal være bestått. Frem til høsten 2013 var det ikke obligatorisk for deltakerne å gjennomføre norskprøver (VOX 2013).<sup>15</sup> Målet er at de fleste skal ta avsluttende prøver på nivå tilsvarende A2 eller B1 slik som vist i tabell 5.<sup>16</sup>

Tabell 5. Oversikt over avsluttende norskprøver.

Elementært nivå		Selvstendig nivå	
A		B	
A1	A2	B1	B2
<b>Norskprøve 1 for voksne innvandrere</b>	Norskprøve 2 for voksne innvandrere	Norskprøve 3 for innvandrere	Nivået som gir inntak til høyere utdanning- Bergenstest

Sentralt delmål i Introduksjonscenterets virksomhetsplan for 2012 og 2013 er at flest mulig består norskprøvene. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har satt som mål at av de som har rett og plikt og går opp til Norskprøve 2 eller Norskprøve 3 skal 65 prosent bestå skriftlig og 90 prosent muntlig. Resultatene i Drammen kommune ligger med ett unntak under statens mål, som det fremgår av tabell 6.

15. Det er obligatorisk å ta avsluttende prøver for de som faller inn under introduksjonsloven fra 1.september 2013. Fra samme dato innføres det også obligatoriske prøver i samfunnskunnskap.

16. Se under for forklaring av bokstavkoder.

Tabell 6. Resultater norskprøver i Drammen, landsgjennomsnitt og nasjonale måltall.

Prøveform og nivå	Drammen 2012	Landsgj.sn. 2012	Måltall
Norskprøve 2 muntlig	88%	89%	90%
Norskprøve 2 skriftlig	59%	62%	65%
Norskprøve 3 muntlig	70%	74%	90%
Norskprøve 3 skriftlig	69%	51%	65%

Tabellen viser at Drammen stort sett ligger på eller så vidt under landsgjennomsnittet. Når det gjelder skriftlige norskprøve 3 skårer Drammen høyere enn både landsgjennomsnittet og statens mål. Samlet befinner Drammen seg omtrent på landsgjennomsnittet. Hovedutfordringene med å kvalifisere deltakere ligger altså ikke i norskopplæringen.

Ikke overraskende viser studier at deltakere med høy utdanning får bedre resultater på norskprøvene enn de med lav utdanning (VOX 2013). Samtidig viser de nasjonale tallene at det er en større andel av de fra europeiske land med høyere utdanning som består prøvene, enn de med høyere utdanning i de andre landgruppene.

## Organisering av tilbudet

I desember 2012 gikk 467 deltakere på norskkurs på Introduksjonssenteret. Av disse var 180 deltakere på Introduksjonsprogram, 224 av deltakerne hadde rett og plikt til norskopplæring, og 63 deltakere var fra EU/EØS og betalte selv for norskopplæringen.

Alle som søker om norsk og samfunnskunnskap på Introduksjonssenteret, kalles inn til en kartleggingssamtale før de får kurstilbud. På inntaks – og kartleggingsenheten INKA blir den enkelte spurt om tidligere utdanning og yrkeserfaring, og om deres planer for utdanning og arbeid i fremtiden. Personer som allerede har noen norskkunnskaper, vil i tillegg testes for riktig kursplassering.

Kartleggings samtalen benyttes også til å gi søkere informasjon om introduksjonsloven (gjelder programdeltakere), kurstilbud og reglement ved Introduksjonssenteret. Etter denne kartleggingsfasen plasseres søkerne inn i ulike klasser. Disse klassene er differensiert etter søkerens ferdighetsnivå i norsk og etter utdanningsbakgrunn.

Nivådifferensieringen av undervisningen følger læreplanen i norsk. Norsk delen av læreplanen bygger på «Det felles europeiske rammeverket for språk: Læring, undervisning, vurdering». Dette rammeverket inneholder beskrivelser av språkferdighetene lytte, snakke, samtale, lese og skrive på tre overordnede nivåer; elementært (A), selvstendig (B) og avansert nivå (C). Læreplanen er basert på kunnskap om at deltakerne i norskopplæringen er en mangfoldig gruppe. For å gi mest mulig tilpasset opplæring skal norskopplæringen organiseres i tre spor:

- *Spor 1* er tilpasset deltakere som har liten eller ingen skolegang. De er uvant med å bruke skrift som redskap fordi de ikke har fått tilstrekkelig lese- og skriveopplæring på morsmålet. Mangelen på skoleerfaring gjør at de også må arbeide med å utvikle strategier for læring samtidig som de tilegner seg norsk. Målet for opplæringen for deltakerne på spor 1 er at de skal få tilstrekkelige språkkunnskaper til å begynne på en opplæring eller gå ut i arbeidslivet.
- *Spor 2* er for deltakere som har noe skolegang fra før og som er vant til å bruke skriftspråk som redskap for læring. Målet for opplæringen for deltakere på spor 2 er å komme opp på et språklig nivå slik at de kan fullføre grunnskole, begynne med videregående opplæring eller gå ut i arbeidslivet.
- *Spor 3* er for deltakere som er vant til å lese seg til kunnskap og har lært ett eller flere fremmedspråk på skolen. Noen har også fullført utdanning på høyskole eller universitetsnivå. Mange har språklig bevissthet, effektive læringsstrategier og arbeider selvstendig. Målet for deltakere på spor 3 vil ofte være å nå et ferdighetsnivå i norsk som åpner for inntak til videregående opplæring eller høyere utdanning, eller som gjør det mulig å gå ut i ulike yrker.

De tre sporene har ulik progresjon. Spor 1 har langsom progresjon, spor 2 middels og spor 3 en rask progresjon. Det er ikke alle norske kommuner som har mulighet til å tilby norskopplæring på alle nivåer til



en hver tid. I kommuner med få innvandrere og flyktninger er det vanskeligere å fylle opp klasser i alle spor, sammenlignet med kommuner som har mange innvandrere og flyktninger. Slik sett er Drammen kommune i en heldig situasjon. Introduksjonssenteret gir tilbud om kurs på alle tre nivåer opp til gjennomføring av Bergenstest (nivå B2) hvert år, med betydelige innslag av fleksibilitet og differensiering. Alle deltakerne får en to ukers prøveperiode på sporet de er blitt plassert ut fra den første kartleggingen. Viser det seg at plasseringen er feil i løpet av denne perioden, omplasseres deltakeren. I løpet av året bytter deltakerne gruppe fire ganger til neste ferdighetsnivå. De fleste deltakere forblir innenfor eget spor i disse byttene. Deltakerne skal også ha to samtaler i løpet av året, som utgangspunkt for om deltakeren skal forbli på sporet eller flyttes opp eller ned ett ferdighetsnivå. Sporene er dessuten delt inn i undernivåer. Spor 1 og 2 er delt inn i sterk og svak spor ener og sterk og svak spor toer. Dette er i tråd med læreplanens inndeling der to av de overordnede ferdighetsnivåene, elementære (A) og selvstendige (B) språkferdigheter deles inn i to undernivåer (A1, A2, B1 og B2). I 2013 er det ifølge de ansatte flest deltakere på spor 2. Dette samsvarer med fordelingen på nasjonalt nivå. Av det totale antallet deltakere i norskopplæringen gikk over halvparten på spor 2 (Vox 2013).

I læreplanen er norskopplæringen knyttet til ulike *domener*, og arbeidslivet er ett av disse. For deltakere som vil raskest mulig ut i arbeidslivet, vil det være naturlig å legge vekt på arbeidslivsdomenet. Her er det relevant at undervisningen gjennomgår rettigheter, plikter, kommunikasjon, kultur, roller og forventninger i arbeidslivet. Introduksjonssenteret tilbyr arbeidsnorsk (ANO) med språkpraksis som del av norskopplæringen. ANO er en arbeidsretting av den klasseroms baserte norskopplæringen og språkpraksis innebærer at deltakerne utplasseres på en arbeidsplass for å få mulighet til å bli kjent med norsk arbeidsliv og praktisere norsk språk muntlig. Vi har valgt å behandle ANO og språkpraksis i et eget kapittel i denne rapporten.

## Kompetanse

De fleste som underviser i norsk har formell lærerutdanning, men også andre utdanningsbakgrunner er representert. Ifølge ledelsen har det som ledd i den omtalte oppryddingen på senteret, vært en del nyrekrutteringer. I denne prosessen har motivasjon i noen tilfeller blitt vurdert som enda viktigere enn formell lærerutdanning. I staben inngår

blant annet ansatte med bakgrunn fra samfunnsvitenskap og sykepleie, samt førskolelærere. Ledelsen opplyser at senteret benytter kvalifiseringstiltak for å styrke kompetansen og læreridentiteten i staben. Blant annet tilbys gratis utdanning i norsk 2 på universitet og høgskolenivå for alle ansatte. Dette er en lærerutdanning som skal gi faglige og didaktiske kunnskaper og ferdigheter innenfor sentrale områder for en norsklærer.

## Vi vil snakke norsk!

Vi har intervjuet deltakere fra alle tre spor. Først skal vi konsentrere oss om det de ulike deltakergruppene har tilfelles. Ett behov og ønske går på tvers av deltakernes ferdighetsnivå: Et flertall av informantene ønsker mer muntlig praktisering av språket i undervisningen.

*Det er norskundervisning på spor 2 og Berat skal frem til kateteret og ha et muntlig fremlegg for klassen. Han er en av deltakerne som stadig rekker opp handa og svarer på lærerens spørsmål. Han og noen av de ivrigste deltakerne fullfører setningene til de andre i klassen som enda ikke helt har fått dreisen på om det er «den» eller «det» boka. De irttesettes vennlig av læreren; her skal alle slippe til. Berat er i trettiåra og flyktet til Norge for et og et halvt år siden. Han har ett år på universitetet fra sitt hjemland, men utdanningen er ikke godkjent i Norge. Berat ble først plassert på spor 3, men ble etter prøvetiden flyttet ned til spor 2. Dette er en beslutning han er veldig fornøyd med. Han synes han lærer mer norsk i den nye klassen fordi han opplever at de andre deltakerne er på hans nivå. Men selv om Berat lærer mye i klasseromsundervisningen savner han å praktisere språket.*

Berats savn av praksis gjentas i nesten alle intervjuene med deltakere. Selv om de er fornøyd med undervisningstilbudet ønsker de å bruke mer tid på den muntlige delen. Slik formulerte en kvinnelig deltaker det:

Jeg foretrekker bedre kvalitet på undervisningen. Lekser og grammatikk kan jeg lære hjemme. På skolen vil vi snakke og lytte.

Deltakerne uttrykker ønsket om mer muntlig trening på ulike måter. For noen knyttes det til manglende skolegang. Å praktisere språket er en måte å lære på som de kjenner. For andre handler det om en frustrasjon over at undervisningen ikke samsvarer med kravene til å bestå prøvene. En deltaker på spor 3 var for eksempel frustrert over at de ikke hadde

snakket norsk og forberedt seg i undervisningstimen som var i forkant av den muntlige prøven. For de fleste deltakerne er det vesentlig at de ikke kjenner andre enn lærerne som snakker norsk. Noen av informantene bor alene uten familie og venner rundt seg. Som en ung mann sa: «Jeg er her og lærer norsk, så drar jeg hjem. Der er jeg alene. Ikke snakker mer. Mange bor alene, de har bare TV og radio». Andre har et nettverk rundt seg, men dette nettverket består av personer fra samme land. Introduksjonssenteret blir slik den eneste arenaen deltakerne har for å praktisere norsk med andre som behersker språket bedre enn dem selv. Det hender også at informantene adresserer mer generelle barrierer i det norske samfunnet. Det er vanskelig å bli kjent med nordmenn. Her viser informantene til mislykkede forsøk med å inngå samtaler med mannen i gata, som i dette eksempelet:

Jeg spør alltid om veien. Selv om jeg vet den, bare for å snakke. Men her sier de bare 'vet ikke'. I Somalia svarer de og snakker mye selv om de ikke kan veien.

Også lærerne etterlyser flere arenaer hvor deltakerne kan benytte muntlig språk i praksis. Her viser noen til de seks timene med musikk og teaterundervisning som senteret tidligere hadde som en integrert del av undervisningen. På grunn av manglende ressurser er dette tilbudet nå lagt ned, og det er uklart hvorvidt det skal satses på slike alternative læringsarenaer i fremtiden. I dag tilbyr senteret musikkundervisning som er knyttet til forestillingen Introshowet på Drammen Union scene. Dette er en årlig begivenhet der et utvalg deltakere synger, leser dikt på norsk eller eget språk og danser. Andre lærere etterlyser samtalegrupper der deltakerne får praktisert språket.

Deltakernes ønske om å snakke mer norsk er unisont og bør tas til etterretning når det gjelder hvilke læringsstrategier som anvendes i norskopplæringen. Snakke, lytte og samtale er sentrale ferdigheter i læreplanen for norsk, og i det felles europeiske rammeverket er læresynet at språk læres gjennom kommunikasjon og i samhandling med andre.

## **Er undervisningen differensiert nok?**

Individuell oppfølging av deltakerne på norskkurs er vektlagt i læreplanen. Inndelingen i spor gjør det mulig å gi deltakerne tilpasset opplæring, men ifølge læreplanen må opplæringen også ivareta de

individuelle forskjellene innenfor hvert spor. Et fellestrekk blant deltakerne er at de oppfatter nivåinndelingen i spor som en god løsning. Samtidig opplever en gruppe av deltakerne at denne differensieringen likevel ikke er tilstrekkelig når det gjelder individuell oppfølging. Mens etterlysningen av mer muntlig trening er unison på tvers av nivå, er det først og fremst informanter med høyere utdanning ønsker at undervisningsopplegget i større grad følger deres individuelle progresjon og ferdighetsnivå:

Det er for store forskjeller. Vi repeterer den samme grammatikken. Det går for sakte for meg, og jeg mister tid. Jeg kunne lært mer. To år er lang tid. Man kan lære mye på to år. Mye mer enn jeg har lært.

Deltakerne knytter særlig kritikken av manglende individuell oppfølging til et tidsaspekt. De har ambisjoner om å komme raskt inn i jobb eller videre utdanning, og vil lære seg så mye norsk som mulig på kortest mulig tid. For deltakere som ikke har plikt og rett på norskopplæring og må betale for kurs, handler det også om økonomi. Bushra er utdannet lege fra hjemlandet og venter på godkjenning av utdanningen. Hun har kommet til Norge gjennom familiegjengenforening med en som ikke er flyktning og må betale for norskundervisningen. Bushra har ikke mer penger til kurs, og må slutte i løpet av høsten. Hun er frustrert over at læreren ikke følger hennes progresjon og ønske om å lære raskere:

Læreren er flink og har mange gode måter å undervise oss på. Mitt problem er at jeg ikke har tid til å vente på de som jobber sakte. Det koster mye for meg. Det er veldig dyrt. Jeg trenger ikke fylle 300 eller 600 timer. Det er ikke målet mitt. Målet mitt er å ta Bergenstesten og lære fort for å bruke min utdanning.

Deltakerne har ikke bare ulike utgangspunkt når det gjelder ferdighetsnivå og ressurser. De starter også på kurset med ulike motiver for læring. Her gjør skillet mellom betalende og ikke- betalende deltakere en forskjell. På grunn av den økonomiske situasjonen har Bushra lest og studert norsk på egenhånd for å lære raskt. Hun forteller at hun før kurset startet hadde lest gjennom den første pensumboka, og nå ligger hun en bok foran de andre i klassen uten at læreren tar hensyn til det. Bushra er frustrert over at læreren ikke tilrettelegger for hennes progresjon, og at hun får de samme oppgavene som de andre i klassen.

Forskjellen mellom betalende og ikke-betalende deltakeres progresjon påpekes også av deltakere som har rett og plikt til norsk:

Noen vil jobbe så fort som mulig. Noen betaler og vil lære fort. Ikke normalt at noen har prøve 2 nå, når vi ikke har det. De studerer selv. Så hvorfor kan ikke vi gjøre det samme på skolen? Hvorfor tar det så mye lenger tid på skolen? Jeg vil gå fortere. Jeg vil ikke jobbe med svakere.

Norsklærerne støtter bare delvis denne informantgruppens erfaringer. På den ene siden oppfatter lærerne at individuell oppfølging foregår gjennom sporsystemet. De ser inndelingen etter ferdighetsnivå som den beste måten å imøtekomme en mangfoldig deltakergruppe:

Vi bytter grupper fire ganger i året. Vi har også en fjortendagers prøvetid som er kjempebra. Det er ikke alltid kartleggingen fra INKA stemmer. Så dette er et fleksibelt system. Målene til deltakerne endres også underveis. Det er ikke sikkert det var realistisk å gå for norsk 3 som en først tenkte. Men deltakerne er veldig lydhøre for våre råd.

Deltakerne på norskopplæringen skal som nevnt ha to samtaler i løpet av året. Her tar lærer og deltaker (og tolk hvis behov) utgangspunkt i den enkeltes progresjon og ferdighetsnivå og diskuterer deltakerens mål og hva som må til for å nå disse målene. Samtalen er utgangspunkt for om vedkommende skal forbli på sporet eller flyttes opp eller ned ett ferdighetsnivå. Det er ikke alltid at disse samtalerne sammenfaller med gruppebyttene som forekommer fire ganger i året. Men ifølge lærerne er det stort rom for fleksibilitet her.

På den andre siden mener lærerne at sporsystemet ikke er tilstrekkelig når det gjelder å følge opp den enkelte *innad* i et spor. I utvalget er det bare én lærer som mener hun lykkes med å tilrettelegge for slik individuell oppfølging, mens et flertall opplever at dagens rammer ikke gir tilstrekkelig handlingsrom:

Vi klarer ikke å få til så homogene grupper som vi ønsker. Vi prøver å tilpasse det til den enkelte, men vi har ikke kapasitet nok til å lage individuelle oppgaver og følge opp. Det er ulike nivåer, men vi har det samme undervisningsopplegget. Det eneste vi kan gjøre er å flytte de opp eller ned ett hakk i spor.

Det som er viktig å merke seg her, er at samtidig som lærerne oppfatter at sporsystemet og inndelingen av deltakerne etter ferdighetsnivå bidrar til et differensiert undervisningstilbud, oppfattes ikke dette i seg selv som godt nok for å gi individuell oppfølging. Her sammenfaller altså lærernes perspektiver med deltakernes kritikk av undervisningstilbudet som for lite differensiert. Det antydes at sporsystemet kan bli en slags sovepute som står i veien for å tenke ytterligere differensiering og fleksibilitet. Vi er kjent med at dette er et tema internt på senteret, som det jobbes med.

Norsklærerne på Introduksjonssenteret er med i den nasjonale satsingen «Vurdering for læring»<sup>17</sup>. Satsingen er nedfelt i senterets virksomhetsplan som et tiltak for å få bedre resultater på prøvene. Vurdering for læring innebærer at deltakernes ferdigheter og progresjon skal kartlegges kontinuerlig for å tilpasse opplæringen etter deres behov. Dette krever at lærere systematisk innhenter, analyserer og bruker vurderingsinformasjon om deltakerne med det formål å se hvor de er i sin læring, hvor de skal, og hvordan de best kan nå målene sine. Når lærerne opplever at de ikke klarer å gi god nok individuell oppfølging av den enkelte elev, handler ikke dette bare om den enkeltes lærers prioritering og kompetanse. En viktig forutsetning er at det utarbeides rutiner for oppfølging og samarbeid om tiltaket lærerne imellom, og mellom lærere og ledelse. I Utdanningsdirektoratets grunnlagsdokument for vurdering for læring (2011) argumenteres det for å danne lærernettverk der erfaringer utveksles på tvers, og å forankre ansvaret for faglig og organisatorisk fremdrift på ledelsesnivå. Vi har ikke hatt mulighet til å undersøke hvordan dette tiltaket er forankret i ledelsen eller blant lærerne i praksis, men intervjuene med lærerne tyder på at det er behov for en institusjonalisering av noen felles metoder for å sikre individuell oppfølging av deltakerne. Med utgangspunkt i Introduksjonssenterets virksomhetsplan, vil vurdering for læring være et opplagt metodisk verktøy å satse på.

---

17. For mer informasjon, se Utdanningsdirektoratet. Grunnlagsdokument Satsing vurdering for læring 2010- 2014

## Oppsummering og anbefalinger

Introduksjonssenteret følger læreplanens krav om en differensiert norskopplæring. Deltakere deles inn i ulike spor og får undervisning tilpasset deres ferdighetsnivå. Både lærere og deltakere er fornøyd med nivåinndelingen og mener at den fremmer læring. Resultatene på norskprøvene viser også at Introduksjonssenteret er gode på norskopplæring.

Samtidig etterlyser deltakerne mer praktisering av norsk muntlig i undervisningen. Dette er et gjennomgående mønster i intervjuene med alle deltakerne, uavhengig av ferdighetsnivå. Å tilrettelegge for at deltakerne kan snakke norsk i undervisningen, er viktig for å imøtekomme dette behovet. Behovet for alternative læringsarenaer synes å være stort.

Deltakerne med høyere utdanning etterlyser mer individuell tilrettelegging innad i sporsystemet. De sterkeste deltakerne og de som betaler selv, synes progresjonen går for sakte. Intervjuene med lærerne støtter delvis opp under deltakernes perspektiver. Lærerne er delt med hensyn til om Introduksjonssenteret tilbyr et tilstrekkelig differensiert undervisningstilbud. På den ene side anses sporsystemet som et godt verktøy. På den andre side oppfattes det som krevende å gi mer individuell oppfølging innen eksisterende ressurser. Vi spør om en sterkere forankring av «vurdering for læring» i lærerstaben og ledelsen, kan være et tiltak for å imøtekomme denne utfordringen. Dette fordrer at det utarbeides rutiner for samarbeid og oppfølging rundt denne metoden på ulike nivåer i avdelingen Norsk og praksis (NOP).





## 6 Språkpraksis og overgangen til arbeid?

I dette kapitlet oppholder vi oss fortsatt ved norskopplæringen, samtidig som vi drøfter overgang til arbeid noe mer generelt. Her er imidlertid fokus på de *arbeidsrettede* tiltakene som Introduksjonscenteret tilbyr gjennom norskopplæringen. Etter en kort gjennomgang av resultatene for overgangen til arbeid og organiseringen av *arbeidsrettet norsk med språkpraksis*, skal vi ta utgangspunkt i to beslektede problemstillinger. Den første går på den *interne organiseringen* av de arbeidsrettede tiltakene. Her trekker vi både på ansatte og deltakeres perspektiver for å belyse hva som hemmer og fremmer overgangen til arbeid. Den andre problemstillingen omhandler de *eksterne samarbeidsstrukturene* mellom Introduksjonscenteret, arbeidsgivere og NAV. Sist i kapitlet vier vi plass til arbeidsgivernes perspektiver på språkpraksisordningen.

### Formål

Arbeidsnorsk (heretter ANO) er en del av norskopplæringen og drives av lærere fra Avdelingen for norsk og praksis (NOP). Kurset er et tilbud til både deltakere som går på introduksjonsprogram og andre deltakere med rett og plikt til norskopplæring. Deltakerne skal ha gjennomført den første norskopplæringen, men for øvrig er det ingen opptakskrav. Deltakere tas opp to ganger i året, august og januar. I månedsskiftene mai/juni og november/desember besøker en teamleder på ANO klassene på de ulike sporene for å informere og rekruttere til ANO-kursene.

Deltakere på ANO skal ut i *språkpraksis*. Språkpraksis skal gi deltakerne mulighet til å praktisere norsk utenfor klasserommet og er en ordning der deltakerne utplasseres på en arbeidsplass to dager i uka. De resterende tre ukedagene følger de klasseromsundervisning i *arbeidsnorsk*. Lærerne vektlegger deltakernes erfaringer i språkpraksis, og det benyttes egne pensumbøker som er rettet mot arbeidslivet.

Hovedmålsettingen med språkpraksis er å lære norsk språk. Samtidig vektlegger både lærerne og ledelsen språkpraksis som en

potensiell vei inn i arbeid. Arbeidserfaring, referanser og nettverk kan skape muligheter for å få en jobb i det norske arbeidsmarkedet. Introduksjonssenteret har ikke et system for å registrere hvor mange deltakere som går ut i arbeid etter deltakelse på ANO- kurs.

## Organisering

Av de 404 deltakerne som fulgte norskopplæring på dagtid, og hadde rett og plikt til et slikt tilbud, er det om lag 16 prosent (64 deltakere) som deltok på ANO kurs i 2012. Det har vært lite endringer i deltakerantallet på ANO-kurs de siste tre årene (64 i 2011, 60 i 2013). Antall klasser endres fra år til år ut fra tilfang og nivå på deltakerne. I 2013 er det fire ANO-lærere og fire ANO-klasser.

Utplasseringen av deltakere i språkpraksis skjer etter individuelle intervjuer der de fremmer sine ønsker. En *praksiskoordinator* finner deretter praksisplasser som kan møte deltakerens behov og forutsetninger. Introduksjonssenteret har ikke en egen base med potensielle praksisplasser, men skreddersyr tilbud ettersom hvilke deltakere som går på ANO. Dette er en ordning som baserer seg på læreres og praksiskoordinatorers nettverk og innsats. Det foreligger også et bystyrevedtak om at alle virksomheter og kommunale foretak skal tilby språkpraksisplass til deltakere på Introduksjonssenteret. Ut fra oversikten over språkpraksis høsten 2013 fremgår det at arbeidsplassene som benyttes hyppigst er barnehager, helse- og omsorgsykker og butikker. Mens deltakerne er i praksis blir de fulgt opp av en ANO-lærer som initierer møter mellom deltaker og lærer (i noen tilfeller også arbeidsgiver) på praksisstedet. Hvor ofte og tett oppfølging deltakeren får varierer mellom ANO-lærerne.

Som norskopplæringen for øvrig er også ANO-klassene delt inn i tre spor. Tidligere forskning har vist at deltakere på spor 1, de med minst skolegang og lavest norskerferdigheter, ofte ikke mottar et arbeidsrettet tilbud i løpet av programperioden (Kavli m.fl 2007, Djuve m.fl 2011). På grunn av høye krav til norskerferdigheter i arbeidsmarkedet er dette en gruppe det er vanskelig å finne egnede praksisplasser til. I Drammen tilbys også ANO på spor 1, ved at språkpraksis er koblet til to interne arbeidsplasser, Kantina og Masala. På Kantina hjelper deltakerne til med å lage og selge mat til de ansatte og andre deltakere på Introduksjonssenteret. Masala er også en intern praksis, men dette tilbudet er lokalisert på Union Drammen Scene. Dette er en systue der deltakerne tar ulike oppdrag fra Union Drammen

Scene. Eksempelvis syr de vimpler til konferanser, reparerer gardiner og kostymer, og tilrettelegger for kreative aktiviteter på barnas dag. Målet er at deltakerne skal videre ut i en ordinær språkpraksis etter trening på disse alternative læringsarenaene, men for noen er Masala og Kantina det eneste alternativet. Gjennom å skape egne interne praksisplasser som favner de svakeste deltakerne, klarer som regel Introduksjonssenteret å skaffe alle som ønsker det en språkpraksis hvert år. Både praksiskoordinator og lærere ønsker flere arbeidsgivere å spille på, særlig når det gjelder deltakere med høyere utdanning, og med ingen eller liten skolegang. Både Kantina og Masala er arenaer som oppfattes som typisk kvinnelige jobber av de ansatte. Både lærere og ledelsen etterlyser mer maskuline alternative læringsarenaer for de svakeste mannlige deltakerne, som en vaktmestertjeneste. Høsten 2013 initierte Introduksjonssenteret møter med Drammens næringslivsforening med et ønske om å etablere flere språkpraksisplasser.

I diskusjonene som følger i dette kapitlet vil vi særlig løfte opp problemstillinger og utfordringer knyttet til (i) deltakere med lave norskerferdigheter og utdanningsnivå, (ii) manglende informasjons og samarbeidsstrukturer internt, og (iii) den nettverksbaserte og personavhengige organiseringen av praksis.

## **Interne utfordringer og flaskehalser**

I intervjuene med norsklærerne, programrådgivere og ledelsen er det særlig tre forhold som trekkes frem som utfordringer når det gjelder å få deltakerne over i arbeid. Det ene handler om at deltakerne har lite ressurser og dårlige forutsetninger til å lykkes i arbeidsmarkedet. Det andre handler om manglende internt samarbeid mellom avdelingene på Introduksjonssenteret. Det tredje er at de mangler nok eksterne aktører å spille på blant arbeidsgivere, men dette tredje punktet behandler vi under eksterne faktorer senere i kapitlet.

## **Deltakere med svake forutsetninger**

Et gjennomgående mønster er at de ansatte oppfatter at veien inn i arbeid er for lang for mange av deltakerne på Introduksjonssenteret. De opplever at Drammen tar i mot mange flyktninger og innvandrere som mangler kvalifikasjoner og forutsetninger for å få innpass i et arbeidsmarked med høye krav til kompetanse. De understreker at

kravene i arbeidslivet er høye, og opplever det som krevende å håndtere samfunnets forventninger til at lavt kvalifiserte mennesker skal klare denne overgangen.

De ansatte adresserer forholdet mellom resultatmål og de praktiske utfordringene de opplever i egen hverdag. Enkelte går langt i å påpeke det de oppfatter som urimelige forventninger fra kommunens side. Det er likevel en ambivalens blant de ansatte. På den ene siden vektlegges utfordringene med å kvalifisere grupper med alle odds mot seg i det norske arbeidsmarkedet. Her er det først og fremst egenskaper ved deltakerne som fremstilles som problemet. På den andre siden er de ansatte frustrerte over ikke å ha gode nok verktøy og tiltak som kan hjelpe deltakere med å få innpass i arbeidsmarkedet. Samtidig som de påpeker det de mener er urimelige forventninger i integreringspolitikken, opplever de også et stort egenansvar for om deltakerne får en jobb eller ikke. Det er i dette spennet, mellom følelsen av å bli stilt overfor en umulig oppgave og følelsen av aldri å gjøre nok, at de ansatte etterspør et slags «tredje mål» på integrering. De opplever at de bidrar til integrering selv om de ikke klarer å få alle deltakere inn i arbeid eller utdanning. Her tenker de særlig på å bidra til selvstendigjøring og at deltakerne får ressurser til å følge opp barna i ett nytt land:

Vi diskuterer målene, men vi har jo bare disse å følge. Vi har ytret ønsker om å få tenke på et tredje mål overfor Imdi. For eksempel er det viktig at en enslig mor kan fungere som støttespiller for barna. Å fungere i samfunnet er også viktig.

Innenfor velferdsforskningen er det blitt argumentert for at det ligger en kulturell ensretting i den norske velferdsstatens insistering på at inntektsgivende arbeid alltid skal være førstevalget (Stjernø og Øverbye 2012:25). Andre forskere har påpekt det paradoksale ved at arbeidslinjas tyngste skyts rettes mot de svakeste gruppene i samfunnet (Djuve m.fl. 2012). Det er reist spørsmål ved om en målsetting også bør være å styrke medborgerskap, altså en bredere form for deltakelse i samfunnet enn det å komme i jobb eller utdanning. Det er ikke vår hensikt i denne rapporten å diskutere arbeidslinja i integreringspolitikken i seg selv. Men spennet mellom ambisiøse integreringsmål og grupper med store utfordringer både i egne liv og på arbeidsmarkedet, danner et sentralt bakteppe for dilemmaene og utfordringene de ansatte på Introduksjonscenteret forteller om. Det er

samtidig viktig å påpeke at flertallet av deltakerne som benyttet Introduksjonssenterets kurstilbud på dagen i 2012 hadde utdanningsnivå på videregående (130) eller på universitets- og høghskolenivå (129). Deltakere som hadde lavere eller ingen utdanning, dvs. utdanning på grunnskolenivå (97) eller ikke hadde fullført grunnskole (99) utgjør altså ikke den største andelen.

## **Utdanningsdriv som mulighet og hinder?**

Av de 404 deltakerne som hadde rett og plikt til norskopplæring i 2012 er det som nevnt bare 64 som deltok på ANO. Vi vurderer dette som et lavt tall i lys av sentrale målsettinger om økende arbeidsretting av introduksjons- og kvalifiseringsarbeid. For å forklare at få søker seg til ANO viser ledelsen til organiseringen av undervisningen. Introduksjonssenteret tilbyr ikke et flerårig løp, men korte kurs med inntak flere ganger i året. Det er ikke alle deltakere som passer inn i modellen der de ender opp på et ANO-kurs. Deltakere som går på ANO har som regel gått ett år på ordinær norskopplæring før de søker seg til ANO. Selv om senteret ikke opererer med formelle opptakskrav, hevder de ansatte at det også fordrer et visst ferdighetsnivå i norsk for å delta på ANO. Noen av de ansatte vi har intervjuet oppfatter at deltakere må ha et ferdighetsnivå på spor 2 nivå for å delta i dette kvalifiseringstiltaket. For programdeltakere som har et toårig løp, kan det være lettere å følge et ANO løp, enn for ikke-programdeltakere som oftere er innom senteret i en kortere tidsperiode. Samtidig som dette kan forklare noe av hvorfor få søker seg til ANO, oppfatter vi at lavere deltakelse også handler om andre forhold, som manglende informasjon om tiltaket og et sterkt fokus på utdanning, både blant ansatte og deltakere på Introduksjonssenteret.

I intervjuene med lærerne ble manglende samarbeid og informasjon mellom ANO-lærere og den øvrige lærergruppen lansert som en forklaring på at forholdsvis få deltakere søker seg til ANO:

Mange deltakere har arbeid som mål når de begynner her. Men det skjer noe underveis. ANO blir mindre og mindre. Det kuttes i lærere og det blir færre deltakere. Hva er det som skjer? Jeg tror det handler om at mange av lærerne fokuserer på viktigheten av et ordinært utdanningsløp. Vet egentlig lærerne om at vi også tar norskprøver på ANO? Det er alt for lite kommunikasjon på tvers. Deltakerne tror de må på grunnskolen for å bli en god mor. Det blir en fiksering. Det er

fint med grunnskole – men hva skal de med det? Du får ikke jobb med grunnskole i Norge. Skal de være der bare for å være der? Det de trenger er arbeidserfaring.

Vi finner en viss meningsforskjell mellom ledelsen og deler av staben når det gjelder hvorvidt senteret har funnet den rette balansen mellom satsing på arbeid vs utdanning. Noen av de ansatte opplever at kvalifisering gjennom/til utdanning prioriteres, mens kvalifisering gjennom/til arbeid nedtones. Det etterlyses blant annet en mer aktiv innsats for å informere om og motivere til deltakelse på ANO, fra hele organisasjonen. Fra ledelsens side fremheves ansettelse av en språkpraksiskoordinator som eksempel på at det satses på arbeidsretting. Dette synes som et viktig og konkret tiltak som vil styrke tilgangen til praksisplasser. Vi forstår det imidlertid som om «arbeid vs utdanning» er et mer generelt spørsmål om holdninger og kultur, som ikke kan løses gjennom enkeltstillinger. Som vi er inne på i ulike deler av rapporten mener vi det er flere strukturelle årsaker til at senteret risikerer å legge for stor vekt på utdanning og skoletenkning, på bekostning av arbeid.

I motsetning til problemforståelsen der fokuset rettes mot egenskaper ved deltakergrupper, peker denne problemforståelsen på flaskehalsen innad i organisasjonen. Disse flaskehalsene handler om manglende samarbeidsstrukturer mellom profesjoner og ansattegrupper på senteret, men også om ledelse når det gjelder å informere og motivere til bruk av ANO overfor ansatte og ulike deltakergrupper.

I intervjuene med deltakere bekreftes disse lærernes oppfatning av at det gis lite informasjon om ANO til deltakerne. Særlig deltakere som ikke er på introduksjonsprogram, savner informasjon om ANO og språkpraksis:

Det er ikke så viktig for meg å få tretti minutters informasjon om et Introshow. Det som er viktig for meg er å høre om ANO fra lærere og fra deltakere med erfaring. Hva må jeg gjøre for å bli med? Skal vi spørre damen i resepsjonen? Jeg leste på en lapp til flyktningene at de har temakurs der de lærer å søke jobb. Kan jeg bli med? Eller er det bare for flyktninger? Jeg trenger denne informasjonen!

Jeg fikk ingen informasjon om ANO. Jeg fikk høre om det for to uker siden, men ikke når vi begynte. Kanskje dette bare er for asylsøkere? Jeg vet ikke. De sa til meg at det er for alle først nå.

I det forrige kapittelet kom det frem at flere av deltakerne savner mer praktisering av norsk muntlig i undervisningen. Dette behovet kobles også til et ønske om språkpraksis/ANO blant deltakerne. Selv om praksis sikkert varierer ser det ut til å være et betydelig potensiale for å informere bedre om og motivere deltakere til å bruke dette tilbudet. Vi vil anbefale at senteret integrerer denne informasjonen i startfasen både under den felles informasjonsutvekslingen på kartleggingen på INKA, og på oppstartsmøter. Dette er viktig for å gi flest mulig deltakere en mulighet til medvirkning når det gjelder egen norskopplæring. Kartleggingen av deltakerne før oppstart i norskopplæringen, trenger ikke bare være et verktøy for å stadfeste hva deltakerne kan fra før. Den kan også fungere som et verktøy til å kartlegge hva de vil med fremtiden. En av deltakerne opplevde kartleggingsmøtet på INKA slik:

På møtet var det bare om hvem jeg er. Og hva jeg har gjort. Men ikke om fremtiden, hva jeg ønsker. Så sa de bare, du skal på begynnerkurs spor 3, prøve 3, takk og ha det bra.

Et annet mønster vi vil trekke frem fra intervjuene med deltakerne, er deres ønske om å ta utdanning først, og arbeide etterpå. For deltakere med manglende eller ingen skolegang, innebærer dette å starte på et langt utdanningsløp.

*Det er mandag morgen og kvinnene som har språkpraksis på systua Masala er i gang med å lage armbånd til barnas dag på Union Scene. Perler i mange farger tres på silkebånd. Kvinnene gjentar ordene «perle» «bånd» og «nål», som ANO læreren har skrevet opp på tavlen. Begreper som er fine å kunne når de på lørdag skal hjelpe små drammensere og lage tilsvarende armbånd. Zareen er en av de tre kvinnene som er på språkpraksis på Masala denne høsten. Hun har seks års utdanning fra Iran. Hun vil gjerne studere, men oppfatter at programrådgiveren ikke lytter til hennes ønsker:*

Z: Jeg vil jobbe i barnehage. Jeg liker barn. Liker utdanning også. Tenkte det først. Jeg liker skole veldig mye. Liker å skrive bra, snakke bra, etterpå jobb. Kanskje jeg bli lærer på SFO. Liker veldig hjelpepleie også. Ta utdanning i to tre år. Først introduksjonsprogram. Liker ikke først jobb. Først utdanning så jobb. Først gå på grunnskole her, 7, 8, 9 klasse. Jeg tenker bli bedre i norsk. Etterpå ta hjelpepleie. Vil mest hjelpepleie.

J: Hva skrev dere i den individuelle planen din om utdanning?

Z: Jeg ikke forstå?

J: Hadde dere møte når du startet her hvor du og programrådgiver snakket om hva du vil gjøre? Har du en individuell plan?

Z: Nei ikke plan. Først snakket vi, jeg sa jeg liker utdanning. Kanskje jeg ikke bestemme? Bestemmer rådgiver?

Opplevelsen av ikke å få gjennomslag for sine ønsker hos programrådgiveren trenger ikke innebære at Zareen ikke er blitt hørt. Brukermedvirkning handler som nevnt ikke nødvendigvis om å gi deltakeren rett, men at det finnes et forum der deltakerens ønsker og perspektiver kommer frem og tas opp til diskusjon (Kavli m.fl. 2007). Både programrådgivere og lærere forteller at en stor del av deres arbeid består i å «realitetsorientere» deltakerne. Det betyr at deltakere som av ulike grunner mangler forutsetninger til å begynne på et utdanningsløp, skal veiledes inn i et alternativt løp. Zareen er over 40 år og har dårlig helse. Hun befinner seg også på det laveste ferdighetsnivået, ANO 1. Å finne alternativer til å starte et seksårig utdanningsløp virker fornuftig. Zareens ønske om utdanning deler hun imidlertid med andre informanter som har lite eller ingen skolegang fra før.

Jeg gikk 8 år på skole. Mamma si jobbe, ikke skole. Jeg er flink til å lese, skrive, men mamma sa nei. Jeg har vært i Norge i en år og sju måneder. After to år på program vil jeg begynne på grunnskole og gå videre til bilmekaniker.

Tidligere forskning har også vist hvordan deltakere med dårlige forutsetninger til å klare et utdanningsløp, likevel ønsker dette (Djuve m.fl 2011). Særlig for kvinner som har flyktet eller innvandret fra land der utdanning først og fremst er forbeholdt menn, kan et utdanningsløp i Norge fremstå som en unik mulighet til å følge egne drømmer. Uavhengig av ferdigheter og forutsetninger, ønsker et flertall av deltakerne vi har intervjuet å gå over i et utdanningsløp. I noen tilfeller har de konkrete ønsker, for eksempel hjelpepleier, eller bilmekaniker, men i mange tilfeller er det mer vage tanker om å jobbe med barn og ungdom. Ønsket om å ta utdanning handler ikke bare om informantenes preferanser, men også om en forståelse av at det norske



arbeidsmarkedet er stengt for dem uten utdanning. Som en deltaker uttrykte det «Jeg vet ikke hva jeg vil. Jeg vil jobbe, men for å jobbe har jeg hørt vi trenger utdanning i Norge».

Deltakernes ønske om å begynne på et utdanningsløp, uavhengig av ferdighetsnivå, kan slik sett tolkes som støtte til ANO-lærernes bekymring over at senteret har et for stort fokus på utdanning.

## Opprusting til eller i arbeidsmarkedet

Vi mener å se noen tendenser til at forståelsen av kvalifisering hos ansatte og ledelsen ligger nærmere en «*train, then place*» enn en «*place, then train*» tilnærming. Det vil si at tid og ressurser rettes mot opprustning gjennom trening og kvalifisering for å matche arbeidslivets krav. I «*place, then train*» foregår læring og kvalifisering derimot i arbeidsmarkedet. Det er fornuftig å fokusere på opprustning av deltakerne. Men når en viktig målsetning med integreringspolitikken er å få flere inn i utdanning og arbeid, kan det være hensiktsmessig også å integrere en tilnærming med rask utplassering og kontakt med det ordinære arbeidsmarked i senterets arbeidsmetoder (Frøyland og Neuman 2012). Vårt argument er ikke å overføre kvalifiseringsinnsatsen fra Introduksjonssenteret til arbeidsgivere. Men senterets vektlegging av kvalifisering *på skolebenken*, kombinert med svake samarbeidsstrukturer med arbeidsgivere, kan forklare noe av de ansattes problemforståelse, men muligens også at få deltakere søker seg til ANO-kurs. Jo mindre trygg man er på *train*-delen av *place then train*, jo mer fristende vil det være med seleksjon, «*creaming*» og krav om at deltakerne skal være «*jobbklare*» (Frøyland 2013). Tidligere studier av introduksjonsprogrammet har også argumentert for at det er problematisk hvis praksis forstås som en arena der deltakerne skal praktisere det de allerede har lært i klasserommet (Djuve m.fl. 2011). En ulempe er at en del elever har svært lav progresjon ved tradisjonell klasseromsundervisning. For deltakere med lave norskerdigheter kan det bety at de aldri kommer ut i ordinær språkpraksis. Å lære språk gjennom praksis er også en læringsstrategi som ligger tettere opp til det denne elevgruppen er vant til (ofte å lære gjennom å arbeide sammen med andre), og som derfor kan gi bedre resultater.

## Samarbeid med arbeidsgivere og NAV

Introduksjonssenteret samarbeider med kommunale og private arbeidsgivere for å tilby deltakerne språkpraksis. Hovedvekten ligger på kommunale virksomheter.<sup>18</sup> Som nevnt er valg av praksisplass basert på ferdigheter og ønsker hos den enkelte deltaker. Det betyr for det første at senterets eksterne samarbeidspartnere skifter fra år til år. For det andre innebærer Introduksjonssenterets samarbeidsrutiner at kontakten med arbeidsmarkedet er personbasert. Til nå har man spurt ulike bedrifter og praksisplass etter den enkeltes behov. Nå tenkes det mer i retning av å danne partnerskap på forhånd. Planen er å kartlegge arbeidsgivere og arbeidstakere for å få til en match, men også et mer varig samarbeid som ikke er personavhengig.

Vi tror dette er fornuftige planer og at det er lurt å etablere faste samarbeidsstrukturer med arbeidsgivere. I tillegg til å unngå et personavhengig system, kan slike avtaler også bidra til at fordelingen av roller, ansvar og forventninger tydeliggjøres for begge parter. I en evaluering av arbeidsrettede tiltak ovenfor minoritetsungdom, ble blant annet tett samarbeid med næringslivet gjennom samarbeidsavtaler løftet frem som et suksesskriterium (Frøyland og Neuman 2012).

Språkpraksis er et tilbud som først og fremst skal bidra til at deltakerne blir bedre i norsk. Samtidig som dette fremheves som det viktigste formålet blant ledelsen og de ansatte, er det også et håp om at språkpraksis kan bidra til å få deltakere inn i arbeid. Som nevnt er det særlige utfordringer knyttet til deltakere på laveste og høyeste spor. Vi oppfatter at de ansatte er usikker med tanke på spørsmålet om hva som skal veie tyngst når det gjelder å skaffe praksis, å bli god i norsk eller få en jobb. I noen tilfeller ser det ut til at denne usikkerheten går litt for langt. For eksempel når det oppstår tvil om en deltaker skal i praksis på Rimi for å lære norsk eller i en praksis som tilsvarer deltakerens utdanning men der arbeidsspråket er engelsk. Det er vanskelig å forstå dersom et utdanningsmessig adekvat jobbtilbud avvises på dette grunnlaget.

Hovedutfordringene med å få på plass språkpraksisplasser er ifølge ansatte og ledelsen, det de oppfatter som en manglende interesse for praksis hos arbeidsgivere. Slik situasjonen er i dag opplever de at det er de som må selge seg inn til bedrifter.

---

18. Kommunale virksomheter i Drammen er gjennom politisk vedtak forpliktet til å skaffe praksisplasser.

I Bærum har de klart å få til dager der næringslivet kommer på besøk til dem for å selge seg inn og gjøre seg attraktive for deltakere. Tenk det! Vi tenker at siden Drammen har dette med integrering og mangfold såpass oppe, at vi kan appellere til arbeidsgiveres samfunnsansvar. Det er ingen i Drammen som er tjent med at store grupper står utenfor arbeidslivet. Språkpraksis er jo en måte å jobbe med språk, samtidig ser vi jo at det er en døråpner. Har du en fot innenfor så kan man få innpass. Det gir synergieffekter.

Senteret opplever også at NAV kan bli en konkurrent i arbeidet med å skaffe flere praksisplasser og ønsker mer samarbeid med NAV for å unngå denne problematikken.

Både opplevelsen av å møte skepsis hos arbeidsgivere og av konkurranse med NAV forteller oss at Introduksjonssenteret har svake bånd til sine eksterne samarbeidspartnere på arbeidsfeltet. Å etablere samarbeidsavtaler med relevante arbeidsgivere og aktører i næringslivet, kan muligens bidra til å tydeliggjøre roller. Dette er en viktig forutsetning for å tilrettelegge for læringsprosesser og kompetanseutvikling på tvers av aktørene. I Introduksjonssenterets fremtidige samarbeid med eksterne aktører er det også viktig å være tydelig på formålet med praksisordningen. Dreier det seg om språkopplæring, arbeidstrening, å få fast jobb, eller alt på én gang? Kan det noen ganger være legitimt å prioritere arbeid framfor språk?

## **Arbeidsgivernes perspektiver**

Vi har intervjuet arbeidsgivere innen helse og omsorg, barnehager, og bygg- og anleggsbransjen, som samarbeider med Introduksjonssenteret om språkpraksisordningen. Vi valgte ut arbeidsgivere ut fra et ønske om å dekke språkpraksis for deltakere på alle ferdighetsnivåer/spor.

Felles for arbeidsgiverne er at de vurderer Introduksjonssenterets oppfølging av deltakerne som svært god. De sier at det er lett å få tak i kontaktpersonen hvis det oppstår problemer, og de fremhever som viktig at kontaktpersonen fra Introduksjonssenteret kommer innom arbeidsplassen regelmessig:

Det er fint med lærerne som kommer på besøk. Her kan vi ta opp vanskeligheter og språkutfordringer, sette oss ned og prate om det. Lærerne kjenner dem bedre enn oss.

Hvor tett oppfølging arbeidsgiverne får fra senteret varierer. Noen forteller at ANO-læreren er innom annenhver uke, mens andre har sett lite til sin kontaktperson. Selv om Introduksjonscenteret har etablert faste rutiner for oppfølging gjennom hyppige besøk, kan denne oppfølgingen altså variere noe mellom lærerne. Tidligere studier har vektlagt viktigheten av tett oppfølging av deltakerne i praksis. Man bør ikke overlate alt oppfølgingsarbeidet til arbeidsgivere (Djuve 2007, Frøyland og Neuman 2012).

I intervjuene med arbeidsgiverne er det to aspekter som vektlegges som utfordrende i språkpraksisordningen; å få tid til oppfølging og å skape en felles forståelse av hva språkpraksis er – jobb eller språktrening. La oss starte med det første. I en hektisk arbeidshverdag risikerer deltakeren å bli overlatt til seg selv.

Nytten de får avhenger av personen som kommer. Dette er en institusjon med syke gamle folk. Vi diskuterer oss i mellom om dette er et egnet sted for å lære seg norsk. Det er en hektisk hverdag og vi får ikke alltid ivaretatt oppfølgingen.

Vi har ikke fått fulgt ham opp. Han er heldigvis en som er ivrig på å benytte enhver situasjon til å lære selv. Han tar mulighetene som dukker opp. Jeg slipper å fotfølge ham. Det blir jo mer plunder i hverdagen for oss, men kanskje vi får rekruttert en medarbeider. Det tar tid og det har vi lite av. Vi har ikke råd til å kaste bort tid.

Mangel på tid og ressurser til å følge opp deltakeren i praksis reflekterer en hektisk hverdag i ulike bedrifter. Men sitatene over tematiserer også hvordan arbeidsgiverne tenker rundt deltakerne og praksisordningen. Er det en investering som bør ha prioritet med tanke på videre ansettelse, eller er det forstått som et samfunnsansvar og pliktlop? I vårt utvalg har vi eksempler på begge forståelsene av hva språkpraksisordninger er.

Vi driver business, ikke veldedighet. Vi hadde aldri sagt ja om han ikke var kvalifisert. Det er spennende for oss med en som er god i engelsk og har erfaring utenfra. Hadde vi ikke trodd at det var noe å hente, hadde vi ikke gidde. Jeg hadde store forventninger til hans kompetansenivå men vi har ikke hatt like mye nytte av ham som vi håpet. Det er ikke noe negativt, og han er ikke mindre aktuell.

Samtidig som arbeidsgiverne kan oppfatte språkpraksis som en god rekrutteringskanal og kompetanseheving i egen bedrift, er det ikke gitt at deres behov og deltakerens egenskaper klaffer i praksis:

Vi er en flerkulturell barnehage og vi takket ja fordi vi trenger kompetansen. Også er det jo en fin måte å lære seg norsk på. Men ingen som har vært her har fått jobb. Barnehage er noe annet nå. Man legger mer vekt på læring og pedagogikk enn tidligere. Kommunikasjonsbiten er viktigere. Alle som har fast jobb må også kunne gå alle vakter. Tidligere var det åpent for at ansatte bare kunne jobbe formiddag.

Arbeidsgiverne ser språkpraksis både som en språkopplæring og som en potensiell vei inn i arbeid. Samtidig som man åpner opp for begge deler, kan dette bidra til å skape frustrasjon og misforståelser mellom arbeidsgiver og deltaker:

Noen vil ha jobb. De forventer det nærmest. Dette må de være tydeligere på fra Introduksjonssenteret. For oss er det viktig å avklare det tidlig. Vi har en lege som vil ut og jobbe med pasienter nå. Han er på kjøkkenet. Men det er ikke derfor han er her. Han er her for å lære språket. Når de blir bedre i språket får vi litt mer ut av det. Da kan de hjelpe til ute med mat og pleie.

Som vi tidligere har vektlagt, er det viktig at Introduksjonssenteret og arbeidsgiverne tydeliggjør hva det er som er formålet med praksisordningen. Dette er en avklaring som også er viktig med tanke på deltakernes forventninger til språkpraksis.

Felles for arbeidsgiverne er at de vektlegger mangler hos deltakerne når vi spør dem om de viktigste barrierene og utfordringene ved å integrere innvandrere i arbeidsmarkedet generelt. Her nevner informantene alt fra lav utdanning og språknivå, til religiøse og kulturelle praksiser som oppfattes som problematiske. Også interessant i denne sammenheng er arbeidsgivernes oppfattelse av at deltakerne mangler en form for *bedriftsspesifikk kompetanse*. Denne kompetansen har både et formelt og uformelt aspekt. Det *uformelle* aspektet ved den bedriftsspesifikke kompetansen handler for eksempel om at arbeidsgiver oppfatter at deltakeren mangler felles historiske referanser i samtalen med eldre på sykehjem. De kan også oppleve utfordringer knyttet til normer for kommunikasjon og høflighet i arbeidslivet. Et

eksempel arbeidsgiverne trekker frem her er praksisdeltakere som svarer ja for å være høflig, selv om de ikke ha forstått informasjonen. Et annet eksempel er når noen føler at det trengs en «mer autoritær lederstil» overfor innvandrere generelt.

Det *formelle* aspektet handler for eksempel om det arbeidsgiveren oppfatter som en manglende forståelse av det norske arbeidsmarkedet. I intervjuene med arbeidsgivere vektlegger de for eksempel at kravene til å jobbe med barn har endret seg, men også at barnehage i Norge er noe annet enn det praksisdeltakerne legger i det å jobbe med barn: «Mange vet ikke hva en barnehage er. De tror det er en oppbevaringsplass. Hun som er her i dag skjønner ikke hvorfor vi er så mange voksne på jobb». Et annet eksempel er at arbeidsgiverne oppfatter det som vanskelig å «oversette» deltakerens utenlandske utdanning. Som en arbeidsgiver sa det «Ingeniørbransjen der han kommer fra er annerledes enn vi gjør det her. Det er vanskelig for meg å skjønne hva slags kompetanse han faktisk har».

Kort sagt, arbeidsgiverne etterlyser mer samarbeid med Introduksjonssenteret for (i) å få god nok informasjon om deltakernes kompetanse og hvordan denne kompetansen passer til arbeidsplassen vedkommende har praksis. Arbeidsgiverens oppfordring til grundigere kartlegging både av deltaker og bedriften for å finne best mulig match, møtes i Introduksjonssenterets visjoner for språkpraksis. Som vi tidligere har sett i dette kapittelet, ønsker praksiskoordinatorer å legge til rette for individuelt tilpasset språkpraksis. Arbeidsgiverne ønsker også (ii) at Introduksjonssenteret gir bedre informasjon til deltakerne om hva språkpraksis er slik at de er forberedt på hva som venter dem i arbeidslivet.

Det er ikke bare den faktiske kompetansen til innvandrere som avgjør om de får en jobb eller ikke – men også arbeidsgivers oppfatning av hvilken kompetanse innvandrere har (Djuve 2011:32). Det er bekymringsfullt at mangel på en form for bedriftsspesifikk kompetanse, løftes opp som en viktig grunn til at arbeidsgivere velger bort innvandrere og flyktninger. Dette er en kunnskap man først og fremst lærer gjennom praksis, ikke på skolebenken. For å få en mulighet til å tilegne seg denne kompetanseformen, fordrer det innpass. De ansatte på Introduksjonssenteret har begrensede muligheter til å påvirke arbeidsgiveres holdninger til innvandrere direkte. Men gjennom å etablere et samarbeid om språkpraksis med arbeidsgivere der ansvarsfordelingen og hensikten med praksis er tydelig, kan det åpnes opp for å skape en felles forståelse av hvordan språkpraksisen *i seg selv*

kan bidra til å kvalifisere og forberede deltakerne på det norske arbeidsmarkedet.

## Oppsummering og anbefalinger

Introduksjonssenteret tilbyr språkpraksis til deltakere på alle ferdighetsnivåer. Gjennom senterets interne praksisplasser får også deltakere på det laveste ferdighetsnivået i norsk språkpraksiserfaring. En svakhet ved ordningen er at språkpraksis forutsetter at deltakeren må nå et visst ferdighetsnivå i norsk. Det betyr i praksis at deltakerne som regel går på ordinært norskkurs i ett år før de begynner på ANO. For noen deltakere innebærer det at de aldri kommer seg over i ordinær praksis i arbeidsmarkedet. Å lage praktisk orienterte læringsarenaer for deltakere med lave ferdigheter tidlig i løpet vil være hensiktsmessig både for deltaker på introduksjonsprogram, og for deltaker i norskopplæringen som ikke er på program.

Både lærerne og ledelsen etterlyser flere praksisplasser for deltakere som befinner seg på det svakeste og sterkeste ferdighetsnivået i norsk. Introduksjonssenteret er i en innledende fase når det gjelder å få på plass et bedre og mer mangefasettert språkpraksistilbud til deltakerne. Vi oppfatter at det ligger gode muligheter i Introduksjonssenterets visjoner om å skape faste strukturer for samarbeid med offentlige og private arbeidsgivere. En utfordring vi har løftet frem har nettopp vært at praksisordningen i for stor grad er basert på en person- og nettverksbasert kontakt. Samarbeidsavtaler kan bidra til tydeligere forventninger, og ansvars- og rollefordeling. Ikke minst er det viktig å skape en felles forståelse av hvordan språkpraksisen *i seg selv* kan bidra til å kvalifisere og forberede deltakerne på det norske arbeidsmarkedet. Her er det viktig at senteret gir arbeidsgivere informasjon om deltakeren ferdighetsnivå slik at de er forberedt på deltakerens behov for å lære. I kapittelet har vi også vist hvordan språkpraksis både legitimeres ut fra et opplæringshensyn og et jobb hensyn. Vi har argumentert for at Introduksjonssenteret med fordel kan være tydeligere på formålet med praksis, eventuelt tematisere dobbeltheten mer eksplisitt. Dette er viktig med hensyn til både deltakernes og arbeidsgivernes forventninger, men også med hensyn til senterets forståelse av eget mandat. I dag er ikke alle deltakere like godt informert om språkpraksis/ANO. Hvis arbeidsnorsk og språkpraksis skal være et tiltak for *alle* deltakere på norskopplæringen som har rett og plikt, er det viktig at det gis god nok informasjon til alle grupper.

Et spørsmål vi fremmer i denne rapporten, er om Introduksjonssenterets mandat og oppfattelse av seg selv som et skole- og utdanningstilbud, bidrar til at koblingen mellom kvalifisering og arbeid svekkes. I dette kapitlet har vi argumentert for at vi ser en tendens til at forståelsen av kvalifisering hos ansatte og ledelsen ligger nærmere en «*train, then place*» enn en «*place, then train*» tilnærming. Det vil si at tid og ressurser rettes mot opprustning gjennom trening og kvalifisering på skolebenken for å matche arbeidslivets krav. Målsetning med integreringspolitikken er å få flere inn i utdanning og arbeid. I senterets videre arbeid kan det være hensiktsmessig også å integrere en tilnærming med rask utplassering og kontakt med det ordinære arbeidsmarked i senterets arbeidsmetode.

Når det gjelder samarbeidsavtalen med NAV viser vi til siste kapittel i denne rapporten.



## 7 Introduksjonsprogrammet

I dette kapittelet skal vi konsentrere oss om senterets arbeid med introduksjonsprogrammet, og dermed om den delen av virksomheten som retter seg mot programdeltakerne. Vi vektlegger erfaringer som er spesifikke for denne deltakergruppen og de ansatte som kun jobber med dem; programrådgiverne i avdelingen Etablering, kvalifisering og arbeid – flyktningetjenesten (EKA). Senteret har ansvar for å følge opp introduksjonsdeltakere ved å sørge for bosetting, utarbeide en individuell plan, og et tilpasset introduksjonsprogram. Senterets arbeid med å *bosette* introduksjonsdeltakerne faller utenfor denne rapportens tema. Gangen i dette kapittelet er som følger. Etter en kort beskrivelse av introduksjonsprogrammet, presenterer vi Drammens resultater for overgangen fra program til arbeid eller utdanning i 2012. Deretter beskriver vi organiseringen av introduksjonsprogrammet og programrådgiverrollen. Sist tar vi for oss programrådgivernes og deltakernes erfaringer og synspunkter på senterets arbeid med å tilby et individuelt tilrettelagt og helhetlig program. Her undersøker vi både hvordan ulike deltakere har forskjellige forutsetninger, og hvorvidt Introduksjonssenteret har en «tiltaksvifte» som er egnet når det gjelder å møte en mangfoldig deltakergruppe.

### Nasjonale føringer

Integreringspolitikken har endret seg betydelig de siste ti årene. Dette henger sammen med at vurderingen av hvilke virkemidler som fremmer integrering av innvandrere og flyktninger har endret seg (Djuve m.fl. 2012). I 2002 ble det vedtatt en reform av integreringspolitikken for flyktninger, der staten standardiserte integreringsarbeidet gjennom lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Tidligere var integreringsinnsatsen preget av stor lokal variasjon i innhold, omfang og kvalitet, og en uklar rollefordeling mellom involverte aktører som sosialkontor, voksenopplæring, arbeidskontor, helsetjeneste og trykdeetat (Djuve m.fl. 2011). Introduksjonsprogrammet ble implementert som en obligatorisk ordning i 2004, og følger Lov om

introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven). Loven definerer hvem som *skal* delta i ordningen og hvem som *kan* gis tilbud om å delta. De som har både rett og plikt til introduksjonsprogram er overføringsflyktninger, personer med asyl, personer med kollektiv beskyttelse, personer med opphold på humanitært grunnlag etter søknad om asyl, og familiegjenforente med personer som har flyktning- eller asylstatus dersom det er mindre enn fem år siden de ble bosatt i kommunen. Ofte omtales gruppen forenklet som «flyktninger».

Hovedmålet med introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og forberede for deltakelse i det ordinære utdannings- og arbeidsliv.<sup>19</sup> Programmet er på fulltid og kan vare inntil to år med mulighet for ytterligere ett år når det foreligger særlige grunner. I første fase kartlegges deltakerens kompetanse, ønsker og forutsetninger som utgangspunkt for deltakerens *individuelle plan*. Den individuelle planen er både en metode for å samordne ulike tiltak til et helhetlig program og et redskap som skal sikre deltakeren medvirkning. Han eller hun skal ha mulighet til å uttrykke egne ønsker, bli hørt, og delta i utformingen av et eget individuelt tilpasset program. Planen skal ifølge loven inneholde programstart, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. En god plan skal inneholde deltakerens hovedmål og delmål (Kavli m.fl. 2007). Det gis ikke sterke føringer i lovteksten om hva det konkrete innholdet i programmet skal være, og rommet for individuelt tilpasset program er også stort (Kavli m.fl. 2007). For eksempel kan deltakere som trenger helsebehandling og oppfølging av barn inkludere disse behovene i egen plan. Alle deltakere har krav på et individuelt tilpasset program. Kvalifiseringstilbudet skal tilpasses deltakerens ønsker, muligheter og behov. Norskurs vil være en naturlig programkomponent for et flertall av deltakerne. Avhengig av deltakerens ønsker, vil arbeids- eller utdanningsrettede tiltak utgjøre den andre viktigste komponenten i programmet.

Deltakerne på introduksjonsprogram mottar en introduksjonsstønad som på årsbasis er opp til to ganger folketrygdens grunnbeløp, det vil si

---

19. Introduksjonsloven §1: Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

opp til 14 208 kr i måneden.<sup>20</sup> Deltakerne i program har både rett og plikt til å delta i kvalifiseringen. Deltakere som uteblir fra sine avtalte programaktiviteter uten legitim grunn mister retten til stønad og deltakelse i programmet. Introduksjonsreformen innebærer en sterkere kontroll med både tjenesteapparatet og målgruppene som middel for å oppnå arbeidsmarkedsintegrering (Djuve m.f. 2011). Omleggingen har gått parallelt med liknende endringer i sosialpolitikken generelt, og kan slik ses som en del av tilstramningene i *arbeidslinja*. Som i velferdspolitikken generelt, anses kvalifisering som det sentrale botemiddel for manglende yrkesdeltakelse i integreringspolitikken (Djuve og Kavli 2007).

## Resultater

Tidligere forskning har vist at mange kommuner ikke tilbyr program til deltakere som anses ikke å kunne nyttiggjøre seg av kvalifisering (Kavli m.fl. 2007). I Drammen er det Introduksjonssenteret ved EKA som fatter beslutning om hvilke flyktninger som kan delta på program. Vi har fått oppgitt at alle som har rett og plikt er blitt tatt inn så langt. Det betyr at senteret også har tatt i mot flyktninger med store helseproblemer. Ifølge ledelsen ved Introduksjonssenteret, har de i dag for mange deltakere med store helseproblemer, og de vurderer å begrense tilgang på program fra 2014. Drammen kommune bosatte 130 flyktninger i 2012.

Vi har innhentet data ved uttrekk fra Norsk introduksjonsregister (NIR) per 27. januar 2014. Tabell 7 viser status etter avsluttet program for deltakere i årene 2011 til 2013. Tabell 8 angir kun andelen som gikk direkte over i arbeid eller utdanning sammenholdt med nasjonale måltall. Vi ser at Drammen har ligget under nasjonale mål i 2011 og 2012, men tangerer målsettingen i 2013.

---

20. Folketrygdens grunnbeløp (G) er per 1. mai 2013 kr. 85 245 kr i året/7104 kr i måneden. Det kan trekkes i stønad time for time ved manglende oppmøte i planlagte aktiviteter. Dette er altså en stønad som er individbasert, ikke husholdbasert.

Tabell 7. Deltakernes overgang til arbeid, utdanning, grunnskole etc *direkte* etter avsluttet program, 2011-2013, prosent. Absolutte tall i parentes.<sup>21</sup>

År	Arbeid	Utdanning	Grunnskole	Tiltak arbeid	Trygd sosial	Annet	Totalt
2011	25	21	5	21	11	17	100
	(13)	(11)	(3)	(11)	(6)	(9)	(53)
2012	14	24	12	24	6	20	100
	(7)	(12)	(6)	(12)	(3)	(10)	(50)
2013	21	35	11	18	4	11	100
	(12)	(20)	(6)	(10)	(2)	(6)	(57)

Tabell 8. Overgang til arbeid og utdanning *direkte* etter avsluttet program 2011-2013, sammenlignet med nasjonale måltall, prosent.

	Arbeid og utdanning (videregående/høyere)	Nasjonale måltall	Arbeid og utdanning, inkl. grunnskole <sup>22</sup>
2011	45 %	55 %	51 %
2012	38 %	55 %	50 %
2013	56 %	55 %	67 %

Mens NIR registrerer status for deltakernes aktivitet direkte etter avsluttet program, har Statistisk Sentralbyrå (SSB) utviklet en monitor som angir status *ett år etter* avsluttet program. De siste tilgjengelige tallene er for deltakere som var ferdige i 2010. Det nasjonale måltallet

21. *Tiltak arbeid*: Arbeidssøker på tiltak i regi av NAV og andre enn NAV. *Annet*: Helse, atferdsproblemer, ikke registrert årsak mm.

22. Disse tallene er tatt med for å vise totalt antall personer som tar en eller annen form for utdanning. Grunnskole inngår ikke i de nasjonale måltallene.

var på 70 prosent. For Drammensdeltakerne finner vi følgende resultater *ett år etter* (2011). 51 prosent var sysselsatt eller i utdanning. 10 prosent er registrert ledig eller på tiltak, mens 39 prosent faller i kategorien «annet eller ikke registrert». Totalt er det registrert 49 deltakere.<sup>23</sup> SSBs monitor er basert på KOSTRA og har derfor ikke med overgang til grunnskole.

Resultatene i Drammen samsvarer med resultatene ellers i landet. Foreliggende nasjonale tall innfrir på langt nær de nasjonale måltallene. Ifølge tall fra SSB (2013 b, c) er andelen som kom i jobb etter introduksjonsprogram i 2012 den laveste som er registrert siden oppstarten av ordningen. Kun 42 prosent gikk direkte over i utdanning eller arbeid, mens bare litt over halvparten (54 prosent) var i jobb eller under utdanning ett år etter avsluttet program.

Vi har fått oppgitt at Introduksjonssenteret ikke utarbeider statistikk som er differensiert etter deltakernes kjønn eller andre bakgrunnsvariabler. De nasjonale tallene viser at det eksisterer store forskjeller mellom menn og kvinner, samt ulike landgrupper, når det gjelder overgangen fra program til utdanning og arbeid. Det er særlig kvinner med lav eller ingen utdanning, og med et stort omsorgsansvar, som har lavt utbytte av introduksjonsprogrammet når det gjelder overgangen til utdanning og arbeid (Kavli m.fl. 2007, Djuve m.fl. 2011, SSB 2013c). Det er også betydelige og nokså stabile forskjeller mellom deltakere med bakgrunn fra ulike land. Deltakere fra Somalia har lavest andel som går over i arbeid eller utdanning, mens deltakere fra andre afrikanske land, som Eritrea, Etiopia og Kongo, har hatt gode resultater (SSB 2013c). Studier viser også at det er store forskjeller mellom kommuner når det gjelder resultater, og at de «beste» kommunene har en tendens til å være best, og de «dårligste» kommunene har en tendens til å være dårligst, også når en korrigerer for variabler som går på flyktingenes kjennetegn og kommunens forutsetninger (Lillegård og Seierstad 2013). Den samme studien viser at den forventede varigheten av perioden fra bosetting til arbeid eller utdanning for flyktninger i

---

23. Monitor for introduksjonsordningen 2012, tabell 4 Personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2010, etter forenklet status i november 2011. Utvalgte programkommuner. <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/lavere-andel-deltakere-faar-jobb?tabell=111393>

Drammen kommune, er to måneder dårligere enn forventet, gitt kjennetegn ved flyktingene og kommunens forutsetninger.

## Organisering

Ved senteret ivaretas introduksjonsprogrammet av Avdeling for Etablering, kvalifisering og arbeid – flyktingetjenesten (heretter EKA) som består av ni programrådgivere under ledelse av en avdelingsleder. Syv av ni har heltidsstillinger. I følge stillingsbeskrivelsen skal programrådgiverne arbeide for at hovedmålet i introduksjonsprogrammet oppnås, dvs «at deltakerne kommer i lønnet arbeid, eller i videre utdanning». Programrådgiverrollen består av tre hovedkomponenter: *Veilednings- og oppfølgingsrollen* innebærer at programrådgiveren kartlegger deltakerens bakgrunn, bidrar til å få godkjent og oversatt medbrakt utdanning og arbeidserfaring, lager en individuell plan, følger opp den enkeltes progresjon og veileder om et utdannings- eller yrkesløp i Norge. *Koordineringsrollen* innebærer å samordne oppfølgingstiltak, avklare ansvarsforhold mellom aktører og instanser som er involvert i deltakerens introduksjonsprogram. *Saksbehandlerrollen* innebærer kartlegging, å gi informasjon om rettigheter og plikter i introduksjonsordningen, og fatte vedtak og behandle klager for eksempel om program, stønad, stopp eller permisjon fra program.

Tidligere jobbet alle programrådgiverne med alle delene av introduksjonsprogrammet. Avdelingen ble imidlertid omorganisert i 2012, slik at den nå består av tre team; etableringsteam, utdanningsteam og jobbteam. Utgangspunktet for omorganiseringen var ifølge ledelsen å gi programrådgiverne en mulighet til å bygge spisskompetanse på ulike deler av introduksjonsprogrammet. *Etableringsteamet* har blant annet ansvar for å bosette deltakerne og å kartlegge deltakeren for å utarbeide en individuell plan. Her bestemmes det om deltakeren skal inn i et utdannings- eller arbeidsløp. Deltakerens mål om arbeid eller utdanning skrives ned i hennes eller hans *individuelle plan*, som er et lovfestet verktøy i introduksjonsprogrammet. I planen skal det også være skissert hvilke delmål og tiltak som skal til for å realisere målene. Loven setter en øvre grense på tre måneder for denne etableringsfasen. *Utdanningsteamet* har ansvar for deltakere som har overgang til utdanning som mål i sin individuelle plan. Arbeidet består blant annet av å kartlegge deltakerens ressurser og preferanser grundigere, veilede om utdanningstilbud, hjelpe deltakeren med å få godkjent tidligere

utdanning og søke videre utdanning. I dette temaet er det to stillinger i 2013. Av 164 aktive deltakere fra Drammen i 2013 er det om lag 65 deltakere som har valgt et utdanningsspor.<sup>24</sup> *Jobbteamet* har ansvar for deltakere som har satt arbeid som mål. Her kartlegges deltakernes ressurser og preferanser grundigere. Teamet tilrettelegger blant annet for arbeidsrettede kurs. Teamet består av 3,5 stillinger i 2013. Av de 164 aktive programdeltakerne i 2013 er det omlag 78 deltakere fra Drammen kommune, (og om lag 13 deltakere fra Røyken) som har valgt et arbeidsrettet program.

Introduksjonssenteret har altså endret organiseringen av avdelingen fra en generalist- til en spesialisttilnærming. Dette oppleves som en god modell av de ansatte og er i tråd med anbefalingene fra tidligere studier av introduksjonsprogrammet. Kavli m.fl. (2007) har argumentert for at generalisttilnærmingen er en sårbar modell sammenlignet med spesialisttilnærmingen på to områder. For det første er den arbeidskrevende fordi den fordrer en svært bred kompetanse hos programrådgiveren. For det andre er generalistmodellen problematisk i de tilfellene programrådgiver og deltaker kommer på kant med hverandre, og for deltakere som opplever at programrådgiveren har liten kompetanse. På denne bakgrunnen må omorganiseringen av EKA ses som et godt grep, når det gjelder å avgrense og spisse programrådgivernes arbeidsfelt og kompetanse.

## Kompetanse

EKA har tolv ansatte, hvorav tre i deltidsstillinger. Programrådgiverne har en sammensatt bakgrunn med noe overvekt på pedagogisk og samfunnsfaglig utdanning, de fleste på masternivå. To er lærere/førskolelærere. For øvrig finner vi en økonom, teolog, typograf (kurskoordinator), agronomutdanning (bosettingsansvarlig), samt utdanning i menneskerettigheter og statsvitenskap. Tre har tatt videreutdanning for programrådgivere og veiledere ved Høgskolen i Buskerud.<sup>25</sup> En av disse tre har dessuten etterutdanning i karriereveiledning (denne personen har dessuten en mindre del av sin

---

24. Totalt 194 med deltakerne fra Røyken. 8 deltakere fra Røyken har valgt utdanningssporet.

25. Programrådgiverutdanningen skulle bidra til å styrke kompetansen til ansatte i introduksjonsordningen og i Ny sjanse-prosjekter. Den er nedlagt.

stilling på Karrieresenteret). Samtlige programrådgivere er kurset i veiledningsverktøyene/metodikkene «Klart jeg kan» og «Jobpics».<sup>26</sup> Med tanke på at overgang til arbeid er en sentral målsetting for introduksjonsprogrammet er det verdt å merke seg at kompetanse på arbeidsformidling/arbeidsmarkedsetaten generelt og det private næringslivet spesielt, i liten grad er representert. Tidligere studier har vektlagt betydningen av å ha ansatte med kompetanse fra privat næringsliv hos aktører som jobber med introduksjonsprogrammet. Kavli m.fl. (2007) viser at svært få programrådgivere har dette, og at det er en kompetanse som i liten grad vektlegges i rekrutteringen av programrådgivere. Kurs kompenserer nok noe, men i videre rekruttering bør det legges særlig vekt på spisskompetanse på arbeidsformidlingsfeltet, gjerne fra NAV-systemet.<sup>27</sup> Dersom det er praktisk mulig, kunne man utbygge samarbeidet og frikjøpsmodellen i forhold til flere etater, eventuelt også hospitering.

## Oppstart og tilrettelegging

*Vi går om kapp opp de mange trappetrinnene som leder til toppen av Introduksjonssenteret. Mahmood, en mann i tyveårene, viser vei. I øverste etasje ligger Kantina. Vi passerer alle deltakerne som nå har stilt seg opp i kø for å kjøpe lunsj. Det dufter deilig av dagens lunsj, våruller med sesongens kål. Mahmood har ett år på høgskole fra sitt hjemland som ikke er godkjent i Norge, og ønsker å ta utdanning i Norge. Etter program går han på Sonans og tar opp fag. Mahmood forteller oss at han trenger mer informasjon og hjelp til å manøvrere i det norske systemet, og at det tok for lang tid før han fikk et program. Han sier:*

De hjelper deg, men vi må vente litt. Det er mange som ber om hjelp.  
Jeg gikk lenge og ventet, jeg vet ikke hvem som er sjefen.  
Individuell plan kom ikke fra programrådgiver, men fra helsesøster.  
Hun hjalp meg å møte programrådgiver. Vi må mase på

---

26. Jobpics er et billedbasert interesseutforskningsverktøy til bruk i karriereveiledning. Jobpics eies og selges av Bransjeforeningen Attføringsbedriftene.

27. Idet vi avsluttet vår studie ble det ansatt en programrådgiver som oppgis å ha denne kompetansen.



programrådgiveren. De har ikke tid og har mye å gjøre. Det norske systemet er vanskelig. Bare det å betale regninger. Jeg spurte på senteret. De sa 'gå til NAV'. Jeg forstår ikke hva programrådgiver skal gjøre eller hva det er NAV skal gjøre.

Til tross for at deltakerne vi har intervjuet er i gang med sitt introduksjonsprogram, forteller flere av dem om regninger de ikke klarer å betale, om helseproblemer, og at de bekymrer seg for bosituasjonen eller den lange reiseveien til Introduksjonscenteret. Sarah er i trettiårene og alenemor til to barn. Vi spør Sarah om hennes ambisjoner for fremtiden, men intervjuet penser i stedet inn på det som opptar henne mest nå:

Kanskje du kan hjelpe med NAV? Jeg har prøvd lenge. Men de hjelper ikke meg. De gjør ingenting. Jeg har ikke jobb. Jeg har snakket med min programrådgiver og sagt, hvordan skal jeg betale for hus, barnehage, mat? Programrådgiveren snakket med NAV, men jeg får regninger. Jeg går til programrådgiver og vise barnehageregning. Hvor få alle penger fra? Veldig stress for meg. Jeg blir syk. Programrådgiver snakker med NAV, men ingenting skjer. Husleie kommer igjen. Blir stresset. Many people help me. My friends give me some money. If I don't pay the bills, it's not good. I don't like credit. It makes me sick. Introduksjonsstønad er ikke nok for oss.

Intervjuene med deltakerne peker på to beslektede utfordringer når det gjelder individuell oppfølging og tilrettelegging av program. Det ene er å få deltakere raskt i gang med program, det andre er å hjelpe deltakeren til å manøvrere i det norske samfunnet slik at basale behov dekkes. I intervjuene med de ansatte på EKA er dette også utfordringer som trekkes frem som viktige. I det følgende skal vi se på deres synspunkter på hva som hemmer rask oppstart og tilrettelegging av program.

Innen tre måneder skal programrådgiveren i samarbeid med deltakeren fastsette mål og tiltak for utdanning eller arbeid i deltakerens individuelle plan. Ifølge programrådgiverne og ledelsen tar det i praksis ofte lenger tid enn tre måneder før deltakere er i gang:

De klarer ikke fokusere på det når alt annet mangler. Det andre må stabiliseres først. Bolig, barnehage, mye helseproblemer. Jeg

veileder, og knytter dem til andre instanser. Det tar lang tid å få personnummer. De har lite penger til å betale husleie, mat, klær.

Programrådgiverne forklarer utsatt oppstart av program med to forhold. Det ene forholdet handler om deltakernes manglende forutsetninger. Deltakeren har basale behov som må dekkes før det er hensiktsmessig å diskutere mål og ambisjoner for fremtiden. Det handler om bosituasjon, økonomi, helse og barnehageplass, og om at deltakerne ikke har ressurser til å gripe rettighetene de har. Her oppfatter de ansatte at på tross av informasjon og veiledning klarer ikke alle deltakere å benytte seg av hjelpeapparatet.

Det andre forholdet handler om øvrige kommunale instansers ansvar for å imøtekomme deltakernes behov på sitt felt, og om samarbeidsstrukturer. Et gjennomgående tema i denne rapporten er de ansattes opplevelse av svakheter i samarbeidet med andre aktører i Drammen kommune om å ta imot og integrere innvandrere og flyktninger. Vi får inntrykk av en uavklart rolle- og ansvarsfordeling i forhold til andre instanser som NAV, barnehagekontoret, og ulike helseinstanser. Blant annet har vi hørt eksempler angående barnehagekontoret, der det virker som tildelingsregler og praksis ikke er tilstrekkelig tilpasset Introduksjonssenterets deltakere, særlig de som ankommer utenom hovedopptakene. Det har også vært uklarer rundt hvorvidt flyktninger skal prioriteres ved opptak, noe som nå er ryddet opp i. Like fullt er det stadig deltakere som venter på barnehageplass og som ikke får startet på program. Et tilfredsstillende tilbud om barnehageplass er avgjørende for at særlig kvinner skal komme raskere i gang med introduksjonsprogrammet. Ifølge våre informanter har flere av deltakerne fått tilbud om plass på barnehager som ligger langt unna både hjem og Introduksjonssenteret, slik at det i praksis er umulig å benytte seg av den. De etterlyser mer fleksibilitet i barnehagetilbudet for deltakere som bosettes utenom hovedopptakene.<sup>28</sup> Introduksjonssenteret hadde tidligere en barnehage. Den ble for dyr å drive, og er nå lagt ned.

I etableringsfasen får mange av deltakerne sosialhjelp før de starter program. Introduksjonssenteret inngikk en avtale med NAV

---

28. Da vi gjorde feltarbeid på Introduksjonssenteret hadde det nylig blitt tatt initiativ til et tettere samarbeid med barnehagekontorene. Dette er et viktig grep med tanke på å avklare ansvarsfordeling.

12.12.2012.<sup>29</sup> Avtalen har tre deler, én del om *økonomisk bistand* i startfasen eller over en lenger periode, én om samarbeid rundt den enkelte deltaker med *fokus på arbeid*, og én del om *overgangen* etter deltakeren er ferdig med program og Introduksjonssenteret ikke lenger har ansvar for deltakeren. Ifølge programrådgiverne er det den siste delen av avtalen, overgangen etter avsluttet program, som så langt fungerer best. Både ledelsen og de ansatte opplever at samarbeidet med NAV ikke er godt nok, og at dette delvis kan forklares med at samarbeidet er i startfasen. Vårt inntrykk er at det fortsatt gjenstår en del, for eksempel når det gjelder helt konkrete ting som tilgang til saksbehandler, mulighet for telefonkontakt etc. Det virker som det på saksbehandlernivå i begge virksomheter er gode prosesser i gang for å utvikle rutiner som fungerer. Vi tror imidlertid det er behov for en mer overordnet dialog og satsing på ledernivå i forhold til samarbeid og rolleavklaring i bred forstand, noe vi kommer tilbake til i siste kapittel.

Her er det også viktig å avklare grenseflaten mellom programrådgiver, kommunal etat og *den enkelte*. Innsikt og kunnskap om forvaltning, sosiale ferdigheter og evne til å argumentere og framstille sin sak i tråd med regelverkets presisering, krever det Jessen (2005:126, sitert i Djuve og Kavli 2006) beskriver som *byråkratisk kompetanse*. Jo mindre byråkratisk kompetanse deltakerne har, dess høyere vil terskelen for reell brukermedvirkning være. Er det tilstrekkelig å gi deltakere med lav byråkratisk kompetanse informasjon om deres rettigheter og tilbud? Hvis selv programrådgiverne opplever det som vanskelig å nå frem i forhold til NAV, for eksempel, er det da realistisk å henvise en deltaker til å følge opp denne kontakten på egenhånd? Er det legitimt å forklare utsatt oppstart av program med at deltakere selv ikke klarer å fremme klage på et vedtak om avslag på barnehageplass, på tross av at programrådgiveren har gitt informasjon om denne retten? Og hvis ikke, hvem har ansvar for å gi ytterligere råd og veiledning?

---

29. «Samarbeidsrutiner for NAV-Drammen og Introduksjonssenteret i Drammen kommune.» Vedtatt på oppfølgingsmøte 12.12.2012 NAV, Intro, Imdi og Parminder Kaur Bisal, Rådmannens kontor. Revidert på samarbeidsmøte 05.03.2013.

## Individuell plan og brukermedvirkning

Den individuelle planen er som nevnt både en metode for å samordne ulike tiltak til et helhetlig program og et redskap som skal sikre deltakeren brukermedvirkning på *individuell nivå* (Hansen og Grønningsæter 2010). Dette er deltakerens mulighet til å uttrykke egne ønsker, bli hørt, og delta i utformingen av et eget individuelt tilpasset program. Økt brukerretting av offentlige tjenester har vært et sentralt mål i norsk velferdspolitikken de siste 15 årene (Hansen og Grønningsæter 2010).

EKA har etablert faste rutiner for å følge opp deltakernes individuelle planer. To ganger i året skal det avholdes oppfølgingsmøte der deltaker, programrådgiver og en norsklærer diskuterer deltakerens progresjon, mål og resultater. I disse møtene er det alltid en tolk til stede, med unntak av deltakere som behersker norsk på et høyt ferdighetsnivå (sterk spor 2 eller spor 3 nivå). Den individuelle planen justeres deretter med utgangspunkt i disse møtene. Ansvar for å innkalle til møtet ligger hos norsklærerne. Vi anser at en slik institusjonalisering av oppfølgingen er gunstig. En rutinemessig gjennomgang og justering av planen styrker sannsynligheten for brukermedvirkning og for at planen blir et levende verktøy. Tidligere studier har vist at det er langt vanligere å revidere planene ved behov i norske kommuner (Kavli m.fl. 2007).

Et individuelt tilpasset introduksjonsprogram innebærer at programrådgiverne må utøve ustrakt skjønn for å skreddersy et program til den enkelte, noe som igjen kan legge viktige rammer for deltakernes muligheter til medvirkning (Djuve og Kavli 2007). Rådgiverne har faste saksveiledningsmøter en gang i uken, der de og avdelingsleder møtes for å ta opp vanskelige tilfeller, for eksempel fravær, deltakere som ikke har konkrete mål, eller uenighet mellom deltaker og programrådgiver om hva som er et realistisk mål. Det er langt fra gitt at deltakernes ønsker og ambisjoner er realistiske eller lar seg forene med programmets mål. Vårt inntrykk er at saksveiledningsmøtene på EKA er et aktivt faglig forum som for det første bidrar til å kvalitetssikre den individuelle skjønnsutøvelse. I tvilstilfeller får programrådgiver fremmet sine og deltakerens synspunkter og forhørt seg med kolleger før beslutning fattes. For det andre kan faste møtestrukturer tilrettelegge for læring og kompetanseutvikling.

Programrådgiverne har blandede erfaringer med å bruke den individuelle planen i møte med deltakeren utover de to årlige veiledningsmøtene. Bruken og tilnærmingen til dette verktøyet

avhenger for det første av rådgivernes vurdering av deltakerens forutsetninger. En informant uttrykte det slik:

Jeg har prøvd å lære dem å bruke planen, men det er ikke alle som skjønner nytten av dette. Jeg bruker like mye tid på å forklare dem hva en plan er, som å utføre planen.

For det andre har programrådgiverne ulike synspunkter på om planen er et egnet verktøy. Noen bruker den svært aktivt gjennom hele programperioden. I tillegg til informasjon om hovedmål om arbeid eller utdanning, fører de også opp mindre delmål, som for eksempel «ta med barna ut på tur», eller «bli med i Turistforeningen». Andre mener det holder at den individuelle planen trekkes frem to ganger i året når det er deltakersamtaler.

En felles forståelse hos rådgiverne er at jobben deres går med til veldig mye annet enn det som står i den individuelle planen. Som vi har sett, har flere deltakere omfattende behov som omhandler økonomisk sikkerhet, helse, og omsorg for familiemedlemmer, og som går utover deres behov for kvalifisering. Programrådgiverne forsøker å imøtekomme disse så godt de kan innenfor rammene de har til rådighet. Ifølge lederen ved EKA er arbeidspresset stort for programrådgiverne. De skal følge opp mange deltakere samtidig som det er for lite ressurser til å gjøre denne jobben. I Drammen ligger snittet på 31 deltakere per programrådgiver. Den nasjonale anbefalte rammen er 20 deltakere per rådgiver.

## **Deltakernes perspektiver**

Programdeltakerne vi har intervjuet har ulike behov og perspektiver på oppfølgingen de får av sin programrådgiver. Vi har intervjuet deltakere som er strålende fornøyd og som mener at de ikke trenger særlig mer oppfølging fra sin programrådgiver. De klarer seg for det meste selv. Deres fokus er først og fremst på norskopplæringen og videre kvalifisering mot en jobb. Et fellestrekk for de som er fornøyd eller opplever at de ikke trenger så mye bistand, er at de er ressurssterke. De har høy utdanning og er sterke i norsk. Andre informanter opplever at de ikke følges godt nok opp av programrådgiverne og at det er vanskelig å få tak i vedkommende. I denne informantgruppen er det både ressurssterke og mindre ressurssterke deltakere; med ulikt språk-

og utdanningsnivå. Informantene i denne gruppen vektlegger manglende økonomi, helse, lang reisevei eller dårlig boligsituasjon.

Det er også tydelig at det er stor variasjon med hensyn til deltakernes opplevelse av eierskap til sin individuelle plan, og at utdanning kan være en sentral ressurs for å forstå hva dette arbeidsredskapet er. Noen vet ikke hva en individuell plan er, eller de er ikke klar over at de har en slik plan. Dette trenger ikke nødvendigvis bety at programrådgiveren har gjort en dårlig jobb, men det kan tyde på at planen som metode treffer ulike grupper forskjellig. Tidligere forskning har argumentert for at det er en utfordring å sikre brukermedvirkning hos deltakere som har lav byråkratisk kompetanse (Djuve og Kavli 2006).

Deltakerne i introduksjonsprogrammet har forskjellige behov, og derav også ulike synspunkter på oppfølgingen de får på Introduksjonssenteret. Det er likevel verdt å trekke frem at enkelte deltakere vi har intervjuet opplever det som vanskelig å få kontakt med programrådgiveren sin. Studier har vist at tett oppfølging av deltakere har stor betydning for overgang til arbeid. For eksempel viste evalueringen av forsøkene med introduksjonsordningen i 16 kommuner (1998-2000) at tett oppfølging hadde en positiv betydning, også etter at man kontrollerte for kommunenes ledighetsnivå og egenskaper ved deltakerne (Kavli m.fl 2007).

## Fravær

Fravær i introduksjonsprogrammet blir registrert av kommunene i NIR. Her skiller det mellom *gyldig* og *ugyldig* fravær. Senteret rapporterer enkelthendelser fortløpende til NIR, men har ikke utarbeidet samlet fraværstatistikk. Som nevnt skulle vårt prosjekt baseres på eksisterende tall, og i det følgende skal vi derfor konsentrere oss om de ansattes oppfatninger av fraværet. Vi vil imidlertid sterkt anbefale at senteret prioriterer å generere fraværstatistikk fra NIR.

Fraværproblematikken er ifølge programrådgiverne og ledelsen liten. Få deltakere har ugyldig fravær, og det er derfor lite erfaring med at deltakere må avslutte programmet på dette grunnlag. Oppfatningen er at sanksjonsmuligheten i introduksjonsprogrammet fungerer preventivt. Er det stort *gyldig* fravær, er det rutine å kontakte deltakeren for å finne ut av årsaken. Ved omfattende helseproblemer anbefales det å søke permisjon og få hjelp av NAV, så vedkommende ikke bruker opp sin rett til program. Det er lærerne og programrådgiverne som fører fravær.

I teorien er det automatisk trekk i introduksjonsstønad ved ugyldig fravær, men de ulike profesjonsgruppene har ulike tilnærminger til å registrere fravær i praksis. Vi oppfatter at lærerne på grunnskolen mener programrådgiverne har en strengere og mindre skjønnsbasert tilnærming, mens de selv vurderer situasjonen. Grunnskolelærerne vektlegger «nærvær» fremfor «fravær». Det vil si at hvis de vet at en deltaker går glipp av en time fordi han har ligget oppe hele natten på grunn av mareritt, at en mor kommer for sent til timen fordi hver dag er en kamp for å levere datteren med Downs syndrom på SFO fordi datteren hater SFO, så føres ikke fravær. Disse lærerne oppfatter at det er viktig å skille mellom det de oppfatter som *menneskelige hensyn* og *atferdsproblemer* når de registrerer fravær. De fremhever at slike vurderinger fordrer en tett relasjon til programdeltakeren og kunnskap om hans eller hennes livssituasjon.

Vi er usikre på om dette er en reell uenighet eller om det handler mer om manglende kommunikasjon mellom grupper av ansatte. Det er uheldig om deltakere får ulike signaler, og vi vil anbefale at de ansatte samsnakker seg rundt forståelsen av introduksjonsprogrammets føringer. Reglene og virkemidlene i introduksjonsprogrammet kan fortolkes på forskjellige måter. Ifølge Djuve og Kavli (2006:219) er måten introduksjonsstønad implementeres på, også en form for kommunikasjon. Personlig oppfølging ved fravær kan formidle en vilje til problemløsning, mens automatisk trekk ved fravær kan formidle en vokterrolle.

## **Tiltaksviften – innholdet i introduksjonsprogrammet**

Introduksjonsprogrammet er et heldags- og helårsprogram som i størst mulig grad skal følge yrkeslivets arbeidstid. For at det skal regnes som en fulltidsuke, skal den totale arbeidsuken utgjøre 30 timer hvis tiltakene stiller betydelige krav til egenaktivitet, og 37,5 timer hvis det er et program som består av aktiviteter uten krav til forberedelser eller etterarbeid. Innholdet vil for det første bestå av opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap. I tillegg kommer kunnskap om arbeidsliv, utdanning og samfunnet.

Obligatorisk introduksjonsordning med krav til heldagstilbud og individuell tilrettelegging stiller store krav til de ansatte på tiltakssiden. Programrådgiverne må ha god oversikt over og tilgang til aktuelle kvalifiseringstilbud, og raskt etablere en god relasjon til den enkelte

deltaker for å gi grunnlag for best mulig brukermedvirkning i utformingen av programmet (Djuve og Kavli 2007). I og med at introduksjonsprogrammet er samlokalisert med norskopplæringen og grunnskolen for voksne, har deltakerne enkel tilgang på disse opplæringstilbud. Norskopplæringen, språkpraksis og arbeidsnorsk, samt grunnskolen er behandlet i egne kapitler. I det følgende skal vi derfor konsentrere oss om tiltak som kun er for programdeltakere.

## Temakurs

For å gi deltakerne et fulltids program som sikrer kvalifisering på flere områder, tilbyr Introduksjonscenteret *temakurs*. Det er obligatorisk å gå på temakurs, men man kan velge mellom flere tilbud. Deltakere som følger norskopplæring på formiddagen får temakurs på ettermiddagen (kl.12.30 – kl.15.15), mens deltakere som følger norskopplæringen på ettermiddagen skal gå på temakurs på formiddagene (kl.08.30 – kl.12.00). Det tilbys flest kurs på ettermiddagene. Programrådgivere og eksterne innledere står for undervisning og kursledelse. Høsten 2013 tilbys følgende kurs: «Klart jeg kan», jobbsøking, «enkel hverdag», bibliotek, engelsk, «svettis», data, Soroptimistene og leksehjelp. Ifølge ledelsen skal temakursene tilpasses den enkelte deltakerens behov. Deltakere som trenger å bli bedre i norsk, har en ukeplan der leksehjelpen er en dominerende komponent, mens deltakere som vil raskt ut i arbeid har mindre leksehjelp og følger kurs i jobbsøking og Klart jeg kan. Deltakere som skal ta videre utdanning har for eksempel engelsk og data som viktige komponenter i sitt program. Det er den enkelte deltaker i samarbeid med programrådgiver og norsklærer som bestemmer temakurs. De ansattes vurderinger av hva slags temakurs deltakeren trenger ikke alltid samsvare med hva deltakeren ønsker seg. For eksempel prioriteres leksehjelp uavhengig av deltakerens ønsker, hvis deltakeren har dårlig progresjon i norsken. I slike situasjoner er det altså programrådgiver som bestemmer.

Av temakursene er det særlig «Klart jeg kan» og jobbsøking som peker seg ut med tydelig arbeidsrettet profil. Som nevnt er samtlige programrådgivere kurset i metodikken «*Klart jeg kan*» som skal bidra til å øke deltakernes kunnskap om seg selv. Et viktig formål er å identifisere kunnskap, erfaringer og ønsker hos den enkelte deltaker som vedkommende kan bygge videre på. I temakursene om *jobbsøking* benyttes blant annet metoden «Jobpics» som skal stimulere personer i karrierevalgprosesser til å utvide synet på seg selv og finne nye



muligheter. Jobpics består av 186 bildekort med bilder av forskjellige yrker hvor det er angitt om det er en teoretisk eller praktisk karriere, og hva slags krav til utdanningsnivå yrket har. Deltakerne får sin egen jobbsøkerperm som skal inneholde en egevaluering (hva kan deltakeren om jobbsøking), kartlegging av hva deltakeren kan og ønsker, informasjon om arbeidsmarkedet og jobbsøking, deltakernes jobbsøkererfaring og aktiviteter og dokumenter (CV, vitnemål, attester). Også datakurs har en viss arbeidsretting ifølge programrådgiverne.

Leksehjelp er et tre timers tilbud der deltakerne jobber med norsklekser. Ledelsen vurderer at de fleste deltakere har et sterkt behov for oppfølging. I motsetning til de andre temakursene tilbys leksehjelp hver dag. Leksehjelperne er ikke lærere, men timebetalte ansatte som kun har ansvar for dette tilbudet. Leksehjelp rommer ifølge de ansatte mer enn lekselesing. For deltakere som nylig har startet sitt program er kurset «enklere hverdag» også en integrert del av leksehjelpen. Her sitter deltakerne i grupper og lærer samfunnskunnskap, økonomi, hvordan man skal betale regninger, og om ulike aktiviteter og tilbud i Drammen. Deltakere som har bodd lenger i Norge og kommet lenger i norskopplæringen, bruker de tre timene til norskpensum.

## Deltakernes perspektiver

Deltakerne vi har intervjuet er jevnt over fornøyde med temakursene. De synes det er nyttig å lære om samfunnet og særlig om det norske arbeidslivet og hvordan man kan få jobb. Deltakerne er imidlertid gjennomgående misfornøyde med *leksehjelpen*. Som vi så i kapittelet om norskopplæringen ønsker både flyktninger og innvandrere der å snakke mer norsk. De savner praktiseringen av muntlig språk i undervisningen. For deltakere som går på introduksjonsprogram, blir dette ønsket særlig knyttet til en frustrasjon over å bruke tid på leksehjelp. Når de opplever at det blir for liten tid til å snakke norsk i undervisningen, blir de provosert av at så mye av programinnholdet går med til leksehjelp.

Problemet er at det er for lite norsk. Vi lærer mye før klokka 12. Men etter klokken 12 er det bare tull og tøys. Vi trenger ikke tre timer til leksehjelp!

Vi bare sitter og sitter uten å lære noe. Dette er bortkastet tid. En lærer sitter, og vi sitter og kjeder oss. De timene vi bare sitter vi kunne gjort noe bedre. De kan sende oss ut på praksis. Jeg vil snakke med folk. Nå bare venter vi på at klokka skal bli fire, så drar vi hjem for å spise og sove.

Norsk kurs er bra, men at vi må på leksehjelp er ikke bra. Folk ser fotball! Vi kan bruke tiden bedre til å lære norsk. Det er ok noen dager i uka, men ikke hver dag! Kanskje en lærer kan samtale med oss i grupper, uten bok, ingen diktat, bare snakke norsk.

Intervjuene med norsklærerne støtter opp om programdeltakernes perspektiver på leksehjelp. Blant annet stilles det spørsmål ved måten leksehjelperne ivaretar sin oppgave på, og om de er tilstrekkelig kvalifiserte. Det har hendt at leksehjelperen ikke kjente til hvilke bøker som ble brukt i undervisninga, og noen lærere opplever at de må bruke tid på å kontrollere hva som blir gjort. Vi har ikke intervjuet leksehjelpere og kan ikke kommentere hvor ansvaret for eventuelle mangler ligger. Det virker uansett som om senteret bør kvalitetssikre tilbudet bedre. Vi vil også stille et mer grunnleggende spørsmål ved selve ordningen.

Temakursene skal i prinsippet skreddersys den enkeltes behov. For deltakere som er i oppstartfasen av program utgjør leksehjelpen det eneste tiltaket ved siden av norskopplæring. Høsten 2013 gjaldt dette om lag 40 deltakere. Vi er usikre på om leksehjelpen er iverksatt fordi lekser anses som et viktig og egnet pedagogisk virkemiddel, eller om tiltaket også er motivert ut fra Introduksjonssenterets behov for å gi deltakerne et fullt program. Vi tror uansett at den pedagogiske begrunnelsen ikke treffer deltakerne. Slik det fungerer i dag ser det ut til at altfor mange deltakere opplever det som meningsløs «fyllmasse». Dette er uheldig. En opplevelse av å kaste bort tiden kan på sikt føre til motløshet og demotivasjon. Og kanskje viktigere i denne sammenheng – det er problematisk å fylle et obligatorisk program med innhold som ikke er *reelt* kvalifiserende.

## **Samarbeid med sivilsamfunnet**

Tidligere studier har vist at lokale frivillige organisasjoner og idrettsforeninger i begrenset grad involveres som samarbeidspartnere i kommunenes introduksjonsprogram, på tross av at slike nettverk kan

være en døråpner videre inn i både arbeidsliv og samfunnet for øvrig (Kavli m.fl. 2007). Introduksjonssenteret samarbeider med ulike aktører i det sivile samfunn. Kristent interkulturelt arbeid (KIA) har blant annet tilbud om leksehjelp og middager der deltakerne tilbereder og spise mat sammen med andre drammensere. Røde Kors har også tilbud om leksehjelp og flyktningeguides. Ifølge de ansatte er det få flyktningeguides i Drammen, så dette er et tilbud et fåtall av deltakerne får benyttet seg av. Både Røde Kors og Frelsesarmeen har et tilbud om kvinnegrupper. Senteret har også et *Introkort*. Dette er en samarbeidsordning mellom Introduksjonssenteret og Interkultur som gir deltakerne rabatt på sports- og kulturarrangementer i Drammen. Interkultur er en viktig tilrettelegger for flerkulturell formidling og internasjonal kunst og kultur i Drammen, og har et kulturtilbud for innvandrere i alle aldre. Våre intervjuer tyder på at ikke alle ansatte og deltakere er innforstått med at tilbudet fortsatt er tilgjengelig, og vi anbefaler at informasjonsarbeidet styrkes.

## Arbeidsretting av program

Deltakere som ønsker å gå direkte over i arbeid etter program får programrådgiver fra *jobbteamet*. Som nevnt er jobbsøkerkurs og *Klart jeg kan* relevante temakurs for denne deltakergruppen. For å få praksiserfaring i arbeidsmarkedet, benytter programrådgiverne først og fremst de arbeidsrettede tilbudene i norskopplæringen, arbeidsnorsk med språkpraksis. 16 programdeltakere deltok på ANO i 2013. Språkpraksis og arbeidsnorsk beskrives inngående i egne kapitler i denne rapporten.

Også arbeidsrettede tiltak i NAVs regi skal kunne brukes i introduksjonsprogrammet. Deltakere har mulighet til å følge hospitering og arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs). I 2013 er det kun tre deltakere som går på AMO-kurs. I praksis er dette altså et tilbud som senteret ikke benytter seg mye av. Som vi var inne på tidligere i dette kapitlet gjenstår det å styrke og avklare samarbeidet mellom Introduksjonssenteret og NAV om den enkelte deltaker med fokus på arbeid (se også siste kapittel).

For å få flere av programdeltakerne inn i arbeid har Introduksjonssenteret startet et prøveprosjekt høsten 2013. Prosjektet drives av EKA og er kun rettet mot introduksjonsdeltakere. Ideen er at deltakere som ikke er sterke nok i norsk til å få praksis gjennom ANO, men som er motiverte for arbeid, skal delta i en gruppe der de får tilbud

om særlig tett oppfølging. Tiltaket bygger på en såkalt «creaming» tankegang. Det vil si at ressurser rettes inn mot deltakere som de ansatte oppfatter har forutsetninger for å lykkes, i stedet for å spre innsatsen «tynnere» utover. Tiltaket begrunnes med at senteret ikke har ressurser til å følge opp alle deltakere like tett:

Når vi følger alle har vi ikke ressurser til å gi en slik tett oppfølging. En programrådgiver har så mange deltakere at han eller hun ikke har tid til mer enn to timer per uke per programdeltaker. Alt for ofte har vi sett at personer ikke har fått jobb, selv om vi vet at de bare hadde trengt en liten dytt.

Det er for tidlig å si noe om erfaringene fra dette prosjektet, da det hadde oppstart mens vi samlet inn data. Det er imidlertid verdt å følge med på om denne disponeringen av ressurser vil bety at de som ikke deltar på prosjektet får mindre oppfølging, og konsekvensene av en slik prioritering.

Programrådgiverne oppfatter at en av de største utfordringene med å få deltakerne inn i arbeid er høye krav til kompetanse i norsk arbeidsmarked kombinert med deltakerens lave ferdighetsnivå. Et flertall av deltakerne på introduksjonsprogrammet befinner seg på det laveste ferdighetsnivået i norsk (spor 1 og svak spor 2). Et fåtall har høyere utdanning. En programrådgiver mente å se en endring over tid: «nivået på dem som kommer i dag er veldig lavt. Det var lettere å integrere innvandrere før».

## Utdanningsveien

Deltakere som har utdanning som en målsetning i eget program, får hjelp og veiledning fra programrådgivere i utdanningsteamet. Her benytter programrådgiverne seg blant annet av etablerte ordninger og ressurser på Introduksjonssenteret. Når det gjelder kartleggingstester og oppfølging for grunnskolen, samarbeider de internt med grunnskolelærerne. Når det gjelder godkjenning og vurdering av formal og realkompetanse, og overgangen til videregående og høyere utdanning, samarbeider programrådgiverne med rådgiveren for utdanning på Introduksjonssenteret. Rådgiveren har samarbeidsrelasjoner med blant annet NOKUT, voksenopplæringen på

OPUS<sup>30</sup>, og videregående skoler i Drammen. Programrådgiverne kan altså ved siden av å benytte egen kompetanse om utdanningssystemer, spille på interne ressurser for å lage gode planer for deltakerens utdanningsløp.

Som vi var inne på i kapittelet om språkpraksis og overgangen til arbeid, ser de ansatte det som en viktig oppgave å «realitetsorientere» deltakerne. Programrådgiverne bruker mye tid på å veilede deltakere som de vurderer ikke bør velge et utdanningsløp. Det handler som oftest om alder, om liten eller ingen forutgående utdanning, store omsorgsoppgaver, eller helseproblemer. Programrådgiverne oppfatter at en viktig barriere i overgang til utdanning er det økonomiske aspektet. Her viser de til ulike enkeltsaker der det eksisterer tvil og uklarhet om den enkeltes rettigheter om økonomisk bistand. Økonomi er for øvrig et tema vi kommer tilbake til i kapittelet om grunnskolen. Tidligere forskning har vist at programrådgivere er forsiktige med å tilby et utdanningsløp fordi det er krevende, kostbart og langvarig (Kavli m.fl. 2007, Djuve m.fl. 2011).

Vi mener likevel det er grunn til å stille spørsmål ved om flere av deltakerne burde veiledes inn i et arbeidsspor enn det som er tilfelle i dag. Med tanke på de ansattes beskrivelse av deltakerne som en gruppe med lave norskferdigheter og lite utdanning, er det oppsiktsvekkende at så mange av deltakerne ledes inn i utdanningsløp. Hvis tallene vi har mottatt stemmer, er om lag 40% av de 164 deltakerne fra Drammen på et utdanningsspor og om lag 48 % på et arbeidsspor i 2013.

## Oppsummering og anbefalinger

Gjennom samlokaliseringen til Introduksjonssenteret har programrådgiverne nærhet til kvalifiseringstiltak både når det gjelder et utdannings- og yrkesløp for deltakerne. For arbeidsrettede tiltak kan programrådgiverne trekke på interne ressurser i norskopplæringens språkpraksis og arbeidsnorsk. Og for deltakere som ønsker videre utdanning, er nærheten til grunnskolen for voksne og rådgiver for utdanning nyttig. Kort avstand og internt samarbeid om kvalifiseringen er åpenbart en fordel. Samtidig spør vi om nærhet til norskopplæring og

---

30. Opus Drammen er den fylkeskommunale voksenopplæringscenter for Drammen, Nedre Eiker, Lier, Røyken og Hurum. Opus er organisert som en avdeling ved Åssiden videregående skole.

grunnskole, kombinert med avstand til NAV, kan få noen uheldige konsekvenser for *arbeidsrettingen* av introduksjonsprogrammet. Det tilbys i liten grad arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet utover tilbudet om arbeidsnorsk/språkpraksis, og det er svært sjelden at programdeltakere benytter seg av tilbud gjennom NAV.

Å styrke mulighetene som allerede ligger i senterets tilbud om arbeidsnorsk og praksis, kan være en måte å styrke koblingen mellom kvalifisering og arbeid. Som vi argumenterte for i kapittelet om språkpraksis og overgang til arbeid, er det viktig å få flere praksisplasser for deltakere med et lavt ferdighetsnivå, og å åpne for at deltakere kan starte med praksis tidligere i programperioden. En annen metode for å sørge for en sterkere arbeidsretting av programmet kan være å videreutvikle den delen i senterets samarbeidsavtale med NAV som omhandler arbeid.

Når det gjelder programmet for øvrig, uttrykkes frustrasjon av både deltakere og lærere i forhold til leksehjelp som utgjør en betydelig del av mange deltakers heldagsprogram. Deltakerne synes de får lite ut av tilbudet, de er lite motivert og etterlyser muntlig norsk. Det er problematisk hvis et obligatorisk program består av tiltak som ikke fungerer reelt kvalifiserende. Vi anbefaler at tilbudet om leksehjelp gjennomgås med henblikk på dimensjonering, relevans og kvalitet.

Deltakere har ulike behov på ulike stadier i programmet. Et spørsmål som er blitt reist i kapittelet er hvorvidt prinsippet om at deltakeren må ta ansvar selv, i noen tilfeller er blitt drevet for langt. Særlig i en tidlig fase vil veiledning og informasjon om rettigheter og muligheter ikke alltid være tilstrekkelig for at deltaker får *utløst* sine rettigheter. Her er det også viktig med tett oppfølging og koordinering av tiltak som skal sikre at den enkeltes basale behov er tilfredsstilt. Dette er avgjørende for å få deltakeren raskt i gang med program og «klar» til kvalifisering. Det er særlig uheldig hvis manglende byråkratisk kompetanse hos nyankomne fører til forsinket programoppstart. Oppfølgingsgrad henger imidlertid ikke bare sammen med hvordan programrådgivere fortolker sitt mandat og sin rolle. Det er også avhengig av ressurser. Med tanke på at tett individuell oppfølging er en suksessfaktor, bør Drammen kommune i større grad følge nasjonale måltall for antall deltakere per programrådgiver, og også på andre måter avgrense arbeidsoppgavene til programrådgiverne.

## 8 Grunnskolen for voksne

Voksne fikk i 2002 lovfestet rett til opplæring på grunnskolenivå.<sup>31</sup> Det er kommunene som er ansvarlig for opplæringen, og den skal tilpasses den enkeltes behov og være gratis. Andelen minoritetsspråklige deltakere har økt siden retten ble innført, og gruppen utgjør nå det store flertallet av de som deltar i grunnskoleopplæring som voksne i Norge (86 prosent i 2012/2013, Vox 2013). I Drammen ligger grunnskole for voksne på Introduksjonssenteret. I skoleåret 2012-13 var det 110 deltakere, og samtlige er innvandrere og flyktninger.<sup>32</sup>

Temaet for dette kapittelet er de ansattes og ledelsens perspektiver på hva som fremmer og hemmer denne gruppas læring og kvalifisering. Først i kapittelet beskriver vi organiseringen av grunnskolen. Her gjør vi også rede for det samlede mål (grunnskolepoeng) for elevenes karakterer i fag ved avslutningen av 10. trinn i 2012. Deretter konsentrerer vi oss om lærernes og ledelsens synspunkter på opplæringstilbudet. Som nevnt i metodekapittelet har vi ikke lyktes med å rekruttere deltakere i grunnskolen som informanter. Analysen bygger derfor på de ansattes perspektiver.

### Resultater

På landsbasis har fullføringsgraden i grunnskoleopplæringen for voksne økt de siste årene. Mens omtrent en av tre fullførte i 2004–05, fullførte en av to i 2008–09 (Dæhlen m.fl. 2013). 75 prosent av de som fikk utdelt vitnemål i 2011/2012 innvandrere. Dette var omtrent på samme

- 
31. Vilkårene for å ha rett til grunnskoleopplæring er at søkeren må være over opplæringspliktig alder, ikke ha rett til videregående opplæring etter ungdomsretten og trenge grunnskoleopplæring. Dette følger av opplæringsloven § 4A-1. Opplæringspliktig alder er vanligvis 6 til 16 år (jf. Opplæringsloven § 2-1).
  32. Voksne som av ulike grunner ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne, har rett til spesialundervisning. I 2012 var det 13 elever som mottok spesialundervisning ved senteret. I denne rapporten vil vi kun gjennomgå den ordinære grunnskoleopplæringen på Introduksjonssenteret.

nivå som året før, men andelen har steget hvert år, og er nå 14 prosent høyere enn for fem år siden (VOX 2013). Flere menn enn kvinner fullfører, og fullføringen er høyest i de yngste aldersgruppene. Årsaker til frafall varierer mellom elever med minoritetsbakgrunn og majoritetsbakgrunn. I kommuneundersøkelsene oppgis fysiske og psykiske problemer som viktigere årsak blant de norskspråklige enn blant minoritetspråklige. Lav motivasjon blir trukket fram som en viktig grunn for begge grupper, mens frafallet blant minoritetspråklige også blir knyttet til stor arbeidsbelastning og familiære årsaker (se Dæhlen m.fl. 2013). Nasjonale tall anslår at elever bruker mellom to og tre år på å fullføre grunnskoleopplæringen (ibid.).

Ifølge ledelsen på Introduksjonssenteret bruker deltakerne mellom tre og fire år på å fullføre grunnskolen for voksne i Drammen kommune. I 2012 var 35 elever meldt opp til eksamen på Introduksjonssenteret. 34 av dem fikk utstedt vitnemål for fullført grunnskoleopplæring. Dette er et godt resultat. Vi har ikke fått tall som viser fordelingen over elevene når det gjelder kjønn og etnisk bakgrunn. Det vi vet er at av de 110 elevene som går på grunnskolen, er omtrent halvparten (49 av 110) av elevene på grunnskolen mellom 25 og 40 år. Den nest største elevgruppen er mellom 19 og 24 år. 19 elever er enslige mindreårige. Ifølge ledelsen er ferdighetsnivået på mange av elevene lavere enn åttende klassetrinn.

Samlokaliseringen av norskopplæringen, introduksjonsprogrammet og grunnskolen innebærer at de fleste elevene har vært gjennom, eller følger andre aktiviteter på Introduksjonssenteret. Elevene på grunnskolen har som regel vært gjennom norskopplæring på Introduksjonssenteret; noen er også programdeltakere.

## **Grunnskolepoeng**

Det er ingen krav til hvor mange fag elevene skal følge. Men for å få vitnemål, må eleven ha fullført fem fag (norsk, engelsk, matematikk og to av fagene: samfunnsfag, naturfag og RLE). Vitnemål med standpunkt karakterer og eksamensresultater inngår i elevenes sluttvurdering og skal gi informasjon om elevenes kompetanse ved avslutningen av grunnskoleopplæringen. Det er ingen landsstatistikk for resultatene for grunnskole for voksne. Det samlede målet for elevenes



karakterer i fag ved avslutningen av 10. trinn kalles grunnskolepoeng<sup>33</sup>. Introduksjonssenteret har satt som mål at standpunktkarakterene i 2012 skal være bedre enn i 2011. I virksomhetsplanen fremgår det også at et ønsket resultat for 2015 er å oppnå et gjennomsnitt på 39 grunnskolepoeng. I 2012 var snittet 37 grunnskolepoeng i 10. klasse på grunnskolen for voksne. I 2011 var gjennomsnittet 33 grunnskolepoeng ved Introduksjonssenteret. Grunnskolen har altså nådd sitt mål om å forbedre standpunktkarakterene og er på god vei til å nå målet for 2015 dersom framgangen fortsetter.

Endringer i karakterer på skolenivå bør imidlertid tolkes med varsomhet. Ifølge Utdanningsdirektoratet endres gjennomsnittskarakterene for et fylke eller for landet seg lite fra år til år. Inntrykket på skole- og kommunenivå kan derimot skifte mye fra år til år fordi gjennomsnitt er et sårbart mål når det er få elever. Det betyr at endringer i karakterer over tid ikke nødvendigvis uttrykker at elevenes nivå har endret seg.

## Overgang til videregående

Av de som fullførte grunnskolen for voksne i aldersgruppen t.o.m. 24 år var det hundre prosent som søkte videregående opplæring<sup>34</sup> i 2012-13. Dette utgjorde 18 elever. Elevene søker seg enten til Drammen videregående på studiespesialiserende linje eller til yrkeslinjen ved Åssiden. Et flertall av elevene søkte seg til den yrkesrettede skolen, med vekt på helse og omsorg, teknikk og industriell produksjon, elektro, eller bygg og anlegg. Det er de yngste elevene under 25 år som oftest går over i videre utdanning ifølge ansatte ved introduksjonssenteret.

Disse mønstrene reflekteres i de nasjonale tallene. De nasjonale tallene viser at overgangen til videregående opplæring er størst de to første årene etter fullført grunnskoleopplæring, og at det først og fremst er de yngre elevene som begynner i videregående opplæring (Dæhlen m.fl. 2013).

---

33. Grunnskolepoeng regnes ut ved at alle avsluttende karakterer som føres på vitnemålet, legges sammen og deles på antall karakterer slik at en får et gjennomsnitt. Deretter ganges gjennomsnittet med ti. Elever med færre enn åtte karakterer totalt er ikke med i analysen av grunnskolepoeng.

34. Her regner vi med både videregående og forberedende kurs.

## Organisering av undervisningstilbudet

Grunnskolen tilbyr undervisning i 8, 9, og 10. klasse trinn i fem fag (norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag). For de svakeste elevene<sup>35</sup> tilbys det også skolerettet forkurs. Dette er et tilbud for elever som trenger undervisning på lavere nivå før de kan starte på ungdomstrinnet. Forkurset er delt inn i to nivåer; ett for elever som er kartlagt til å være over kompetansemålene etter 4. års trinn og ett for elever som er svakere i forhold til kompetansemålene etter 4. års trinn.

Plasseringen av elever på de ulike trinnene baserer seg på en kartleggingstest. Før elevene begynner på grunnskolen må alle elever gjennom en test der deres ferdigheter i norsk, engelsk og matematikk måles. Kartleggingen er utgangspunktet for hvilket trinn elevene skal begynne på. Elevene har en prøveperiode på trinnet de er plassert, og kan flyttes hvis plasseringen er feil. Skolen har til sammen seks klasser, og kurstilbudet er på dagtid.

I tillegg til at elevene plasseres på ulike klassetrinn, deles elevene også inn etter ferdighetsnivå innad på trinnet. Her differensierer lærerne ut fra elevens ferdighetsnivå i faget. Differensiering mellom sterke og svake elever foregår ikke i alle fag, men avhenger av hvilke lærerressurser som er til rådighet og hvilke fag som er mulig å planlegge på trinnet. I 2013 gis det differensiert undervisning i fagene matematikk og engelsk på alle trinn. Skolerettet forkurs og 8. trinn gir tilbud i fagene i forhold til nivået til den enkelte elev. På 9. og 10. trinn undervises det i to paralleller og to nivåer på hvert trinn. Elevene er ikke klar over denne nivå-differensieringen. Det er en inndeling lærerne bruker for å tilrettelegge undervisningen etter ferdighetsnivå. Dette er et fleksibelt system der deltakerne kan flyttes opp og ned mellom nivåene innad på et trinn.

Lærerstabene er ifølge ledelsen godt kvalifisert. Alle lærerne har høyere utdanning. Staben er erfaringsmessig sammensatt, og består både av lærere som er nyutdannede, som har lang erfaring fra den vanlige grunnskolen, og som har lang erfaring fra grunnskolen for voksne. Grunnskolen er en del av Drammensprosjektet «Norges beste skole». Her deltar lærerne på kurs og i fagnettverk med andre lærere fra grunnskolen. Lærerne kurses også mot voksenpedagogikk for språklige

---

35. På senteret omtales deltakerne i grunnskole for voksne konsekvent som elever. For enkelthets skyld har vi valgt å bruke samme terminologi.

minoriteter gjennom å være en fokusskole for Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO).

## Individuell oppfølging

Elevene plasseres som nevnt på ulike klasstrinn på bakgrunn av en kartlegging før oppstart. Lærerne forteller at plasseringen av eleven på forkurs, 8, 9 eller 10 klasstrinn er gjenstand for mye frustrasjon og diskusjon i hverdagen. De bruker mye tid på å forklare elevene hvorfor de befinner seg på et bestemt klasstrinn, og mange av elevene er misfornøyde med plasseringen:

De har gått åtte-ni år i hjemlandet, og så kommer de hit og vi sier at de må på forkurs. De holder jo på å dette av pinnen! For de tror at vi synes at de er dumme. Eller at vi ikke har nivårangert dem godt nok. Så vi må bruke mye tid på å si, ok, du har mye fra før. Men du må vise det i arbeid, gjennom tester osv. Det er en kjempejobb for oss. På alle trinn. Mange her er utålmodige. De går på forkurs og befinner seg på sjetteklassenivå og sier 'lærer, nå vil jeg på tiende trinn, for jeg skal bli hjelpepleier'. Så dette er følsomt for mange.

De ser jo at noen på tiende trinn faktisk er dårligere enn dem. Til å snakke engelsk eller i matematikk, at de snakker dårligere norsk. Men de er der fordi de har gått her over så og så lang tid. Og det gjør jo mange ganske frustrert da. Vi har en nå som er plassert på niende trinn, men hun er sterkere enn veldig mange på tiende trinn. Så det er mange samtaler.

For lærerne på Introduksjonssenteret er det viktig at elevene får tid til å lære seg det norske utdanningssystemets krav og forventninger til læring. De vet av erfaring at overgangen fra grunnskolen til videregående blir svært tøff for mange av elevene. Som en lærer sa «Grunnen til at vi holder igjen er at vi vet at det blir vanskelig for dem når de kommer på videregående. De trenger niende klasse selv om de ikke føler det selv». For elevene kan opplevelsen av å være feilplassert være vanskelig å bære hvis vedkommende for eksempel ønsker å bli ferdig med grunnskolen så raskt som mulig for å unngå å miste

ungdomsretten<sup>36</sup>, eller vil raskt inn i jobb. Misnøyen lærerne beskriver blant elevene kan altså både handle om elevenes følelse av å ikke bli sett som kompetente nok og om en bekymring over å miste fremtidige muligheter. Tidligere studier av grunnskolen for voksne, har vist tilsvarende mismatch mellom elever og læreres forståelser av progresjon i et utdanningsløp. Elevene er misfornøyd med det de oppfatter som feil plassering og sen progresjon, mens lærerne mener elevene overvurderer sin egen kapasitet og har for høye ambisjoner om rask gjennomføring (Dæhlen m.fl. 2013). Det er også tidligere blitt påpekt at minoritetspråkliges ønske om rask progresjon kan innebære at de begynner å bruke av sin rett til videregående opplæring, før de er kvalifiserte nok til dette (Kunnskapsdepartementet 2008).

Selv om lærerne oppfatter at elevene er riktig plassert på klassetrinn og opplever det som viktig å «holde igjen», ser de at det er store forskjeller i ferdigheter mellom elever. Dette gjør individuell oppfølging krevende: «Tilpasset opplæring er utfordrende hos oss. For noen er på forkursnivå selv om de går i tiende klasse. Jeg har en i tiende klasse nå, som lærte å skrive og lese når han kom til Norge». Elevenes utdanningsløp følger tiden de har gått på grunnskolen. Det betyr at elevenes opplevelse av å være feilplassert blir forsterket når de sammenligner seg med medelever. En elev som går i åttende klasse kan være på tiendeklassenivå i matematikk, men på forkursnivå i engelsk. Dette skaper frustrasjon både hos elever og lærere. I intervjuet med lærerne lanseres ulike forslag for å imøtekomme denne problematikken. Lærerne oppfatter at en modulmodell kan sikre individuelle hensyn. Dette er en alternativ modell der elever kan gjøre seg ferdig med fagene man behersker. Er eleven god i engelsk vil han innenfor denne modellen få mulighet til å gjøre seg ferdig med pensum på alle klassetrinn. En slik løsning forutsetter tett samarbeid mellom lærere på tvers av klassetrinn.

Samtidig som lærerne opplever at individuell oppfølging kan være krevende, vektlegger de også at deres kapasitet til å følge opp enkeltelever varierer med hvilke ressurser de har til rådighet. I 2013 er det i underkant av tjue elever i hver klasse. Tidligere år har elevmassen vært over tjue. Færre elever i en klasse betyr ifølge lærerne tettere oppfølging av elevene. Et annet forhold som muliggjør bedre

---

36. Ifølge opplæringsloven har ungdom som er under 25 år og som har fullført grunnskole rett til videregående opplæring.

individuell oppfølging er ifølge lærerne nivåinndelingen i fagene. Det er som nevnt bare i matematikk og engelsk det er nok lærere til å gjøre en slik differensiering. Lærerne som underviser i engelsk og matematikk opplever at denne organiseringen bidrar til tettere oppfølging av elevene.

## Undervisningseksterne utfordringer

Innledningsvis i denne rapporten beskrev vi deltakernes problemer i egne liv som en viktig rammebetingelse for de ansatte på Introduksjonssenteret. Også grunnskolelærerne trekker fram «undervisningseksterne» forhold som en viktig utfordring når det gjelder å kvalifisere elevene. I møte med slike utfordringer jobber lærerne med å oppnå en balansegang mellom å ivareta det de oppfatter som egen profesjonalitet og å ta beslutninger basert på menneskelige hensyn. Som en lærer uttalte det «Jeg føler meg både som lærer og mor». Ledelsen og lærerne har en felles forståelse av at elevenes utfordringer i privatlivet både går utover undervisningen og den enkeltes elevs læringskapasitet.

De undervisningseksterne utfordringene formuleres dels som en bekymring over at elever uten tilstrekkelige forutsetninger søker seg til grunnskolen. Her er det spesielt fravær og atferdsproblemer som lærerne og ledelsen vektlegger som negativt for læringsmiljøet. Lærerne opplever at de må arbeide mye med å få elevene til å forstå at et vitnemål uten karakterer ikke er verdt noe. De bekymrer seg over at elevene mister retten til å ta utdanning på nytt, eller begynner på videregående skole uten å ha forutsetninger til å gjennomføre et slikt løp.

Atferdsproblemene knyttes spesielt til én elevgruppe; unge menn som er enslige mindreårige flyktninger, som ofte har mangelfull skolegang. Dette er en liten elevgruppe på 19 elever, men som likevel krever mye oppfølging. Som en lærer uttalte det; «De sliter sånn psykisk. Når de er i klassen er læring det siste de tenker på. Det går mye i atferdsproblemer, disiplin og grensesetting». Det er Oppvekstsenteret/ barnevernet ved Avdeling for enslige mindreårige flyktninger som har ansvar for bosetting og oppfølging av denne gruppa, men lærerne opplever rolle- og ansvarsfordelingen som uklar. Som en lærer sa: «Vi trenger mer støtte rundt foreldrerollen for denne gruppen. Noen må vekke dem på boligen. Hjelp dem til å snu døgnnet. De har vært på flukt i flere år – vi kan ikke ta denne jobben alene. Her

får vi for mye ansvar». Barnevernet er med i elevsamtaler to ganger i året, og er også til stede i undervisningen én gang i uka. Det kan likevel se ut som det mangler en felles forståelse av hvordan de to instansene skal jobbe sammen rundt denne elevgruppa, særlig i forhold til disiplin og atferdsproblemer. Vi oppfatter også at lærerne og ledelsen har noe forskjellig opplevelse, der ledelsen i større grad vurderer samarbeidet rundt enslige mindreårige som godt. De trekker frem oppfølgingsmøter som et godt eksempel. Her møtes kontaktlærer, elev, kontaktperson til enslig mindreårig i barnevernet og avdelingsleder ved grunnskolen, hvis det er for mye fravær eller den faglige utviklingen ikke går riktig vei.

For lærerne handler ikke de undervisningseksterne utfordringene bare om en bekymring over elevers frafall og atferdsproblemer. De påpeker også de økonomiske og helsemessige problemene andre elevgrupper har. Dette er utfordringer som ikke går utover selve undervisningen, men som legger begrensninger på den enkeltes elevforutsetninger for læring. Lærerne involveres i alt fra elevenes økonomi til traumer, og opplever det som vanskelig å imøtekomme dette alene. Felles for lærerne er at de også føler seg alene med utfordringene innad på Introduksjonssenteret. De etterlyser mer samarbeid på tvers av avdelinger og profesjonsgrupper innad på Introduksjonssenteret. Nå opplever de at samarbeidet først og fremst inntreffer når det er krise, og at det er for lite av det forebyggende arbeidet rundt elever. Det handler både om bistand fra andre instanser i Drammen kommunen, og om tettere samarbeid internt på Introduksjonssenteret. Her nevnes taushetsplikten som et hinder for internt samarbeid. Dette kan tyde på at noen ansatte tolker taushetsplikten vel strengt, men poenget her er primært å formidle lærernes ønske om mer samhandling på tvers av profesjonsgrupper og nivåer.

Lærerne på Introduksjonssenteret møter lærere fra andre grunnskoler gjennom Drammensprosjektet Norges beste skole. Her utveksles erfaringer og kunnskap jevnlig. Lærernes innstilling er blandet i forhold til dette samarbeids- og kompetanseprosjektet. På den ene siden er det godt å bli synliggjort og anerkjent som kompetente innad i sin egen yrkesgruppe: «Nå ses vi også som kvalifiserte lærere og ikke bare som noen som holder på med noe rare greier med noen utlendinger». Samtidig savner lærerne kontakt med andre voksenopplæringsskoler, som det var mer av tidligere. Som en lærer sa det: «Nå er vi litt annerledes og interessante. Men i møte med de andre voksenopplæringene snakker vi om akkurat de samme problemene».

## Overgang til videregående skole

På tiende klassetrinn får elevene på grunnskolen for voksne tilbud om veiledning og utplassering på linje med andre ungdomsskoleelever med bistand fra senterets utdanningsrådgiver.

Rådgiveren gir individuell veiledning til alle elever som ønsker å begynne på videregående skole, og søker om opptak på videregående sammen med hver enkelt elev. Rådgiveren ser det som viktig å oppnå en balansegang mellom å utfordre elevene på egne valg hvis de virker urealistiske, samtidig som det er eleven som bestemmer og sitter med myndigheten. Å sende søknaden sammen er tenkt som et tiltak som skal sikre at den enkelte elev har fått all informasjon, og at de nødvendige dokumenter er vedlagt i søknaden. Et flertall av elevene søker for eksempel med tilretteleggingsbehov. Det betyr at de skal følges ekstra opp i norsk i den videregående skole. I år har senteret etablert en ny ordning der også Opus er med på den siste veiledningen sammen med elev og rådgiver fra Introduksjonssenteret.

Rådgiveren og lærerne på Introduksjonssenteret får informasjon om hvordan det går med tidligere elever, gjennom deres kontakt med elevene og rådgiverne som jobber på de videregående skolene. Ifølge de ansatte er frafall en stor utfordring. Rådgiveren og læreren på grunnskolen oppfatter at dette dels skyldes økonomi. Elevene klarer seg ikke på lån eller andre støtteordninger og jobber ved siden skolen. Dels handler det om en fraværsproblematikk. Elevene mister undervisning, noe som igjen gjør det vanskelig å få lærlingplass. Dels om arbeidsgiveres holdninger til etniske minoriteter. Denne elevgruppen velges bort når det er snakk om lærlingplasser. Rådgiver oppfatter at elevene starter videregående med oddsene mot seg:

Dette er bekymringsfullt. De starter med mange odds mot seg. De har gått et komprimert grunnskoleløp. Så skal de klare seg på egenhånd på videregående, og jobbe ved siden av. De har forpliktelser for familie både her og i hjemlandet. Det kreves så mye mer av dem enn de norske.

Som nevnt virker det som at Introduksjonssenteret har en tett oppfølging av elevene i forkant av overgangen til videregående. Tidligere studier har argumentert for at en mangel ved oppfølgingen av minoritetsspråklige, er at ressursene kun rettes inn mot forberedelsesfasen gjennom å informere både elev og aktører på videregående. Etter oppstart er det derimot for lite oppfølging

(Frøyland og Neuman 2012). Introduksjonssenteret har ikke ansvaret for elevene etter de har sluttet på grunnskolen for voksne. Da forflyttes ansvaret fra kommunalt til fylkesnivå og den enkelte skole. Vi vil likevel spørre om Introduksjonssenterets kompetanse og kjennskap til den enkelte elev kan utnyttes bedre i den videre oppfølgingen på videregående, med sikte på å forhindre frafall. I så fall forutsettes det at senteret har tilstrekkelig ressurser, eventuelt selger tjenester til fylkeskommunen.

## **Oppsummering og anbefalinger**

Grunnskolen har altså nådd sitt mål om å forbedre standpunkt karakterene og er på god vei til å nå målet for 2015 dersom framgangen fortsetter.

Det er store forskjeller mellom elevene, og lærerne opplever individuell oppfølging som krevende. Samtidig mener lærerne at de klarer å tilrettelegge for mer differensiert undervisning i to av fagene der de har nok lærere til å dele klassen inn i to ferdighetsnivåer. Også antall elever i én klasse trekkes frem som viktige rammebetingelser for lærernes kapasitet til å gi differensiert undervisning.

En sentral tematikk handler om lærernes bekymring over elevenes undervisningseksterne behov. Det gjelder utfordringer i elevenes private liv som dels går ut over egen læring og motivasjon, dels forårsaker atferdsproblemer som går ut over undervisningen og læringssituasjonen for de andre elevene. I begge tilfeller ønsker lærerne et bedre samarbeid både internt på Introduksjonssenteret og med eksterne instanser i Drammen kommune, for å skape et bedre læringsmiljø i klassen, og for å fremme den enkelte elevs læringskapasitet. I senterets videre arbeid kan det være hensiktsmessig å tilrettelegge for bedre rutiner for kommunikasjon og læring på tvers av profesjonsgrupper og avdelinger. Intervjuene med lærerne tyder også på at det er et behov for å tydeliggjøre roller og ansvar i samarbeidet med eksterne aktører rundt elevgrupper med særskilt behov, som gruppen enslige mindreårige.



## 9 Avsluttende kommentarer

I dette kapitlet trekker vi noen tråder fra forutgående kapitler, men bygger også på data fra intervju med ledelse og eksterne instanser når vi løfter fram det vi ser som noen sentrale dimensjoner og utfordringer for introduksjons-, kvalifiserings- og integreringsarbeidet i Drammen kommune.

### Sentermodellen

Drammens valg av å samlokalisere grunnskolen, norskopplæringen og introduksjonsprogrammet til ett senter ser på flere måter ut til å være en heldig løsning. Programrådgivernes nærhet til tiltak er en styrke sammenlignet med kommuner der Flyktningetjenesten er organisert separat fra opplæringstilbudene. Deltakere og ansatte har også stor nytte av tolketjenesten ved avdeling for Språktjenester. Andre studier finner at grunnskole i for liten grad legges inn som programaktivitet. Ut fra vårt datagrunnlag kan vi ikke si om samlokalisering har gitt uttelling i større bruk av grunnskole i program, men det er rimelig å anta at så er tilfelle.

De siste årene har stadig flere kommuner organisert Introduksjonsprogrammet i NAV. Evalueringer finner ingen entydig positiv effekt av denne organiseringsmodellen, sammenlignet med kommuner der programmet ligger utenfor NAV (Rambøll 2011). Selv om studiene er gjort i NAVs etableringsfase, vil det antakelig fortsatt være risiko for at Introduksjonsprogrammet «forsvinner» litt eller må konkurrere med NAVs øvrige aktiviteter. NAV Drammen er et stort NAV-kontor, og etaten har vært preget av hyppige lederbytter i oppstartsårene. Vi har ikke hørt noen ta til orde for en ny organisering av introduksjonsarbeidet eller -programmet. Snarere tvert imot virker det som dagens modell har stor oppslutning. Det virker også lite fruktbart å vurdere ny organisering i en situasjon der senteret er på vei ut av en kraftig organisasjonsutviklingsprosess og over i normal drift. Vi vil derfor konsentrere våre anbefalinger om hvordan Drammen

kommune kan styrke sitt introduksjonsarbeid innenfor hovedlinjene i dagens modell.

Tidligere forskning har vist at utfordringer i arbeidet med integrering blant annet handler om at ulike profesjonsgrupper har ulike perspektiver på hva som er suksessfaktorene, og at de i for liten grad utveksler kunnskap på tvers (Steen-Johnsen m.fl. 2011). I denne studien ser vi klare tendenser til at samlokaliseringen gir gode betingelser for utveksling av erfaringer og kompetanseutveksling på tvers av de profesjoner og arbeidsfelt som er representert på senteret. Samtidig ligger det uutnyttet potensiale i ytterligere å samordne kompetansen og ressursene hver avdeling besitter, og styrke kommunikasjonen internt. Vi har blant annet merket oss at flere ikke-programdeltakere er ukjent med tilbudet om arbeidsnorsk/språkpraksis. Det kan tenkes at dette delvis reflekterer manglende integrasjon på senteret, ved at de ulike brukergruppene i for stor grad behandles for seg. Et mer helhetlig tilbud er nettopp en potensiell gevinst ved samlokaliseringen som man burde hente mest mulig ut av. Vi vil også spørre om eventuelle faglige uenigheter «på huset» i større grad kunne løftes opp i plenum og brukes bevisst i utviklingsarbeidet. For eksempel når det gjelder utdanning vs arbeid, som vi kommer tilbake til om litt.

For øvrig virker det som organisasjonen har kommet langt i å rydde og avklare situasjonen internt. Mye er på plass, og vi opplever at ledelse og ansatte er godt i gang med videre utvikling og kvalitetssikring. Senteret er nå rustet til å vende blikket utover og like systematisk bygge opp gode samarbeidsrelasjoner og rutiner i forhold til den lange rekken av instanser og virksomheter som Senteret har og bør ha kontakt med. Dette kommer vi også tilbake til.

Som et innspill til senterets videre profesjonalisering vil vi anbefale at deltakergrunnlaget og egen praksis i større grad dokumenteres og analyseres i form av statistikk innen de rammene som NIR gir, eventuelt også ved egne kartlegginger.

## Introduksjonssenterets mandat vs likeverdige offentlige tjenester

Slik vi ser det, har Introduksjonssenteret primært et *sektormandat* som dekker ulike former for introduksjons- og kvalifiseringsarbeid overfor nyankomne flyktninger og innvandrere. Både mens deltakerne oppholder seg på senteret, og i etterkant, skal andre virksomheter i kommunen (og stat) bistå disse menneskene ut fra sitt sektoransvar.

Introduksjonssenteret har flere ganger opplevd at deres ansatte må være pådrivere for at andre instanser skal gjøre sin del av jobben i forhold til senterets deltakere, eller at andre instanser henviser brukere til senteret hvis han/hun ikke forstår vedtak eller på andre måter trenger veiledning. For eksempel kan en fastlege oppleve det som naturlig og praktisk å be pasienten få sin norsklærer på Introsenteret til å forklare hva som står i et dokument, i stedet for å bestille tolk (fra Introsenteret) til legekantoret.<sup>37</sup> I slike tilfeller har senteret lagt vekt på å sende brukere tilbake til sektorinstans. De erfarer at denne strategien har gitt resultater ved at slike henvendelser går noe ned, men problemet er der fortsatt.

Slike og andre forhold medvirker til at flere vi har snakket med på senteret opplever at senteret får for mye ansvar for integreringsarbeidet i kommunen. Som en av informantene uttrykte det: «Vi er ikke en integreringsfabrikk, men andre oppfatter oss nok som det.» Andre utsagn gir assosiasjoner til å se Introduksjonssenteret som en «øy i kommunen».<sup>38</sup> Dels handler dette om at andre offentlige instanser ikke er bevisst sin rolle i samarbeidet om å bistå og integrere målgruppen i Drammen kommune, dels kan noen av henvendelsene til senteret reflektere en manglende flerkulturell kompetanse i øvrige tjenester. I så tilfelle vil vi advare mot at det blir Introduksjonssenterets oppgave å sørge for at andre sektortjenester leverer likeverdige tjenester. I den grad man ønsker å se Introduksjonssenteret som et kompetansesenter,

---

37. Offentlige virksomheter har informasjons- og veiledningsplikt etter forvaltningsloven. I møte med minoritetsspråklige brukere kan det være nødvendig å anvende tolk for å ivareta plikten.

38. Her skal det nevnes at siste års «ryddeprosess» nok har betydd at senteret med god grunn har vært ganske innadvent, og at dette kan ha medvirket til opplevelsen av å stå «alene i verden».

må ikke dette fungere som sovepute i forhold til egen opprusting av mangfoldskompetanse.

Introduksjonssenteret har en dobbel avgrensingsutfordring. Ikke bare skal de skape aksept for sitt avgrensede sektormandat. De skal også formidle at mandatet varierer avhengig av deltakergruppe. For det første kan dette være problematisk i forhold til deltakerne, der særlig familiegjennforente som *ikke* har rett til program kan ha vansker med å forstå at de får mindre oppfølging enn familiegjennforente som *har* program. For det andre i forhold til omverdenen, andre instanser i kommunen, som forventer at senteret tar samme ansvar for alle deltakere som for programdeltakerne. I denne prosessen er det viktig at sektoransvaret kommuniseres tydelig fra kommunens ledelse.

Bistand fra toppen kan også være nyttig når private arbeidsgivere og frivillige organisasjoner skal inviteres og motiveres inn. Senterets samarbeid med Drammen Næringsforening om å stimulere arbeidsgivere til å tilby språkpraksisplasser er i en tidlig fase. Kontakten med næringsforeningen ble opprettet gjennom rådmannen. Dette er viktig starthjelp som bør følges opp ved behov. Det er viktig å signalisere at Introduksjonssenteret ikke er et ensomt lokomotiv, men én viktig vogn i Drammenstoget.

Vi er usikre på om omgivelsene og samarbeidspartnerne ser/er enige i avgrensningene i senterets mandat og rolle. For å konkretisere denne usikkerheten, vil vi bruke to eksempler på organisering av tjenester i tilknytning til Introduksjonssenteret. Det ene er knyttet til Handlingsplan mot tvangsekteskap for 2008-2011 der Drammen påtok seg å drifte ett av de nasjonale botilbudene til unge som bryter med familien. Prosjektet ble først plassert under Senter for oppvekst, men så flyttet til Introduksjonssenteret (EKA), mot prosjektleders og senterets anbefaling. Slik vi har forstått det, ble denne plasseringen ansett som naturlig på grunn av senterets flerkulturelle kompetanse. Hvis vi ser senteret som primært en opplærings- og kvalifiseringsvirksomhet, virker plasseringen mindre selvsagt. Vi vil spørre om det ikke er mer naturlig å se botilbudet som et tilbud til volds- og traumeutsatte, spesielt i en kommune som Drammen der alle virksomheter og etater skal ha flerkulturell kompetanse.<sup>39</sup>

---

39. Prosjektet ble da også etter hvert besluttet overført til Betzy krisesenter, men i mellomtiden ble botilbudet i Drammen nedlagt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, blant annet etter en sikkerhetsvurdering.

Vårt andre eksempel gjelder flyktinghelsetjenesten (psykiatrisk sykepleier) som har kontorplass på senteret, men ligger under helseetaten (virksomhet for psykiske helsetjenester). Denne funksjonen befatter seg kun med programdeltakere. Vi kjenner ikke bakgrunnen for å plassere stillingene her, men antar det har å gjøre med fysisk nærhet til brukerne. Vi ser at dette kan være en fordel, men det samme kunne sies om flere deler av tjenesteapparatet. Helse er imidlertid den eneste sektortjenesten som er hentet inn i senteret, mens programdeltakerne må oppsøke andre (barnehagekontor, NAV etc) der de er. Samtidig ser vi en kontrast mellom den fysiske nærheten til deltakerne og den organisatoriske avstanden til resten av senteret, siden funksjonen ledes utenfra. Det er rimelig å anta at en slik modell vil skape styringsutfordringer. Det kan for eksempel være ulike forventninger til hva som ligger til denne funksjonen; er det å ivareta enkeltpersoners helsebehov, eller skal den også tilføre senteret et helseperspektiv? Hvis det siste er tilfelle, er det et betydelig potensiale for å styrke denne funksjonen. I dag inngår ikke denne funksjonen i senterets møtестruktur for eksempel, noe vi tror kan resultere i uavklarte forventninger.

Vi skal ikke vurdere flyktinghelsetjenestens arbeid. Poenget her er å bruke tjenesten som et eksempel i diskusjonen om senterets plass i forhold til Drammens mål om integrerte, likeverdige tjenester. Dels handler dette om at nyankomne innvandrere og flyktinger så tidlig som mulig skal bli kjent med og sluses over i de ordinære virksomhetenes tjenestetilbud. Dels om at de ordinære tjenestene skal besitte tilstrekkelig kompetanse til å betjene mangfoldige brukergrupper. I dette perspektivet vil vi spørre om det er riktig at flyktinghelsetjenestens verdifulle kompetanse forbeholdes programdeltakerne.

I forlengelsen av denne diskusjonen er det naturlig å spørre om det fins oppgaver som i dag utføres av Introduksjonssenteret som heller burde legges til tjenester med sektoransvar? Et eksempel er tilskuddsordningen «tilskudd ved bosetting av personer med alvorlige, kjente funksjonshemminger og adferdsvansker». Dette er kompliserte søknader med omfattende helsefaglige dokumentasjonskrav. Senter for oppvekst skriver søknader på vegne av barn, mens Introduksjonssenteret skriver søknader for sine voksne (program)deltakere. Vi er kjent med at IMDI i flere tilfeller må etterspørre dokumentasjon og oppklaringer i forhold til Introduksjonssenterets søknader, i motsetning til hva som gjelder for søknadene fra Senter for oppvekst. Denne forskjellen kan tyde på at

Introduksjonssenteret ikke besitter den nødvendige (helsefaglige) kompetansen som kreves for å skrive gode søknader, noe som antakelig heller ikke er å forvente. Det kan være grunn til å vurdere om denne funksjonen ville bli bedre ivaretatt av kommunens helsetjeneste som jo uansett vil måtte gjøre seg kjent med disse personenes behov for ordinære tjenester.

Når kommunen nå skal styrke sitt mangfolds- og inkluderingsarbeid gjennom en egen handlingsplan tror vi det kan være fruktbart å bruke Introduksjonssenteret som prisme eller utviklingspunkt for å vurdere innsatsen i de øvrige delene av kommunens. Det kan være hensiktsmessig å spørre: Hva er det Introsenteret *ikke* skal gjøre? Gjør de dette i dag, og hvem er det i så fall som ikke gjør det?

## Utdanning eller arbeid?

Som nevnt ser vi samlokaliseringen av introduksjonsprogram og opplæring som en gunstig løsning for Drammen kommune introduksjons- og kvalifiseringsarbeid. Vi har også sagt at en organisering i NAV ikke bør være en aktuell problemstilling. Samtidig har vi antydnet at arbeidsrettingen av tilbudet til deltakerne ikke er god nok, og at samarbeidet med NAV og arbeidsgivere bør styrkes. NAV behandles for seg i neste seksjon. Her skal vi knytte noen kommentarer til prioriteringen mellom arbeid og utdanning i senterets virksomhet og «kultur».

Det er ingen tvil om at ledelsen og flertallet av de ansatte primært ser på senteret som en *skole*. Som nevnt innledningsvis tilhører virksomheten i praksis programområde 12 Skole i kommunens styringsstruktur. Vi har også sett at flertallet av de ansatte, inkludert ledelsen, har bakgrunn fra skolen/pedagogikk. Litt forenklet er nok oppfatningen at det kun er programrådgiverne som har arbeid som del av sitt felt. Arbeidsnorsk/språkpraksis anses i dette perspektivet først og fremst som opplæring.

Vi vil spørre om den sterke skoleidentiteten kan være til hinder for en tydeligere arbeidsretting av senterets virksomhet. Vi tenker da dels på arbeidet med å utvikle offensive og kreative grep for å styrke arbeids- og praksisrettingen av norskundervisningen, dels på holdninger og praktiske tiltak i forhold til å motivere og hjelpe deltakere over i arbeidslivet. Vi spør oss om orienteringen mot det vi forenklet kan kalle «skoletenkning» bidrar til at lærerne bevisst eller ubevisst stimulerer deltakerne i retning av utdanning på bekostning av arbeid. Er dette

medvirkende årsak til at deltakere velger bort arbeidsnorsk/språkpraksis? Vi har ikke klare svar, men vil anbefale at dette spørsmålet reises, både på senteret og i en videre kontekst.

Kort sagt mener vi senteret på grunn av sin organisering har en skjevhet (bias) mot «skoletenkning», som har sine gode grunner og som ikke er et ubetinget problem, men som det er viktig å være seg bevisst. Det kan være nødvendig å gjøre aktive grep for å skape større balanse mellom skole- og arbeidstenkningen i staben, for eksempel i rekrutteringsprosesser og kompetansebygging. Vi tenker her ikke kun på programrådgiverne, men også i staben for øvrig.

## Spesielt om NAV

Som vi har vært inne på i flere sammenhenger, er styrket arbeidsretting et tema både i denne og andre studier. Arbeidsdeling og samarbeid mellom introduksjonstjenesten/opplæringen og NAV står sentralt her.

NAVs rolle tematiseres på flere måter i våre intervjuer. Vi minner om antydninger om NAV som konkurrent om praksisplasser hos de som jobber med arbeidsnorsk/språkpraksis. Men ellers nevnes NAV særlig i forbindelse med introduksjonsprogrammet. For eksempel har vi hørt at senteret ønsker at NAV kommer inn tidligere for å sikre en god overgang videre i systemet: «Til syvende og sist er det NAV som skal overta disse personene, og jo fortere man kommer i gang jo større sjanse er det for at vi lykkes.» NAV på sin side, ser ut til å dele denne forståelsen: «Vi skal jo overta stafettpinen, så det er klart det er viktig å samarbeide.» I dette perspektivet understrekes det fra NAVs side hvor avgjørende det er at Introduksjonssenteret gjør sin del av jobben, for eksempel med norskopplæring, slik at NAV har grunnlag for å gjøre sin. Vekten i denne forståelsesmåten ligger på arbeidsdeling og sekvens: Senteret må lære sine deltakere godt nok norsk m.m. til at NAV kan overta og følge dem opp som arbeidssøkere. Stafett-løp er en god metafor for denne måten å tenke samarbeid på.

Ifølge *Rundskriv om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*<sup>40</sup> skal det inngås lokale samarbeidsavtaler. I Drammen ble det utarbeidet

---

40. Arbeidsdepartementet, Rundskriv 21.04.20, A-27/2007 Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

og undertegnet en slik avtale i 2012, og de to virksomhetene er i gang med å konkretisere samarbeidet gjennom tilhørende rutiner. Vi aner at det er en viss uklarhet på Introduksjonssenteret omkring hvem og hva avtalen gjelder for, noe som sannsynligvis skyldes at arbeidet er i oppstartfasen. Etter rundskrivet er det avtaler om introduksjonsprogrammet som foreskrives. I Drammens-avtalen lyder pkt 3 som følger:

Avtalen omfatter personer/brukere som omfattes av §2 i introduksjonsloven som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet samt personer som omfattes av NAV-loven §14a. Viser samtidig til rundskriv av 21.04.2008 fra AD.

NAV-lovens § 14 a gjelder personer som har behov for NAVs tjenester og kan i prinsippet dermed omfatte samtlige deltakere på senteret. Introduksjonssenterets ansvar for ikke-programdeltakere er imidlertid som nevnt mer begrenset enn for programdeltakere. Vi har fått oppgitt at henvisningen til NAV-lovens § 14 a er tatt med for å inkludere også deltakere på Arbeidsnorsk, siden dette er personer som kan tenkes å trenge hjelp fra NAV i overgangen til arbeid.<sup>41</sup> Samarbeidet med NAV omfatter ikke øvrige deltakere på norskopplæring og grunnskole, siden Introsenteret ikke har ansvar for dem som arbeidssøkere, ei heller som søkere av sosiale ytelser. Disse deltakerne er å regne som vanlige NAV-brukere på linje med andre med og uten innvandrerbakgrunn.

Avtalen gjelder både samarbeid om arbeid og sosiale ytelser fra NAV, og et viktig grep er å utpeke faste kontaktpersoner i NAV på hvert av disse områdene. Det virker som samarbeidet på saksbehandler/rådgivernivå er godt i gang, og på sosialfeltet er det prosesser i NAV for å effektivisere deres del av arbeidet. Et eksempel på konkrete tiltak er at det skal lages en egen dokumentliste for flyktninger, som ofte ikke har dokumenter.

Vi ser også et potensiale for samarbeid mellom NAV og Introduksjonssenteret utover «stafett-løp». For å følge opp idrettsmetaforen, tenker vi her mer i retning av «double» i tennis. Da tenker vi på et mer helhetlig og ekspansivt samarbeid rundt arbeidsretting av senterets virksomhet i bred forstand på den ene siden,

---

41. I prosessen med å utvikle samarbeidet med NAV har det vært et ønske om å gå gradvis fram. Så langt har derfor det praktiske samarbeidet kun omfattet programdeltakere.



og en styrking av NAVs kapasitet og kompetanse på å tilby likeverdige offentlige tjenester på den andre. NAV har markedskunnskap og skal være tett på lokalsamfunnet, arbeidslivet og frivillige aktører for å gi gode tjenester. Har NAV kontakter som Introsenteret kan nyte godt av i utviklingen av arbeidsnorsk/språkpraksis? Hva skal til for at flere programdeltakere kan delta på AMO-kurs? Fra andre studier kjenner vi anbefalinger som felles kartleggingsverktøy og kompetansebyggingstiltak. I vår egen studie har vi hørt forslag om hospiteringsordninger, for eksempel at NAV-kontaktperson hospiterer på Introduksjonssenteret en dag i måneden, og at NAV og senteret kunne samarbeide om å utvikle tiltak som treffer flyktinger og innvandrere i ulike kategorier bedre. Hospitering kunne etter vår mening med fordel gå begge veier.

Vi ser allerede eksempler på samarbeid om statlige tilskudd og prosjekter. Drammen kommune har fått midler fra Jobbsjansen. NAV er prosjektansvarlig og har rekruttert en prosjektleder som kombinerer denne jobben med en stilling på Introduksjonssenteret. Også Papirbredden karrieresenter, som er en del av arbeidsformidlingsfeltet, har en medarbeider som (primært) jobber på Introduksjonssenteret (som programrådgiver). Karrieresenteret kjøper henne fri fra jobben. Slik «sambruk» av medarbeidere virker som et interessant grep for å stimulere til utveksling og samarbeid.

Vi tror det er viktig at avtalen og rutinebeskrivelsene blir aktive verktøy i samarbeidet og anbefaler at virksomhetslederne følger denne prosessen tett. Avtalen kan med fordel utvides utover samarbeidet om den enkelte deltaker/bruker. I det hele tatt ser vi et potensiale for nye foregangsprosjekter, der NAV og Introsenteret i Drammen kan vise vei når det gjelder å utvikle samarbeidsordninger i kommuner der Introduksjonsprogrammet ligger utenfor NAV. Vår utfordring til begge parter er at dette samarbeidet bør få mer karakter av «double» enn «stafett».

Til slutt: Flertallet av Introsenterets brukere er ikke programdeltakere. Mange av disse vil være arbeidssøkere og kommer da inn i den ordinære køen hos NAV. Det ligger ikke til dette prosjektet å undersøke hvorvidt NAV Drammen er gode nok på å ivareta sitt sektoransvar og å utforme arbeidsmarkedstiltak med tanke på innvandreres behov, i henhold til målet om likeverdige offentlige tjenester. Vi vil imidlertid påpeke at Drammen kommunes introduksjonsarbeid og Introduksjonssenterets suksess er avhengig av et NAV med høy mangfoldskompetanse.

## Avslutning

Drammen er en kommune med selvtillit på inkludering- og mangfoldsfeltet. Det er det mange gode grunner til. Kommunen med rette tar mål av seg å være foregangsby. Vi vil særlig utfordre kommunens og Introduksjonssenterets ledelse om å gå foran på to områder:

- *Likeverdige offentlige tjenester som ramme for introduksjonsarbeid.* Hvordan unngå at Introduksjonssenterets tjenester blir en sovepute eller ensomt lokomotiv? Hvordan måle hele kommunen i forhold til integrering?
- *Arbeidsretting av introduksjons- og kvalifiseringsvirksomheten.* Utvikle gode og spenstige modeller for samarbeidet mellom introduksjon/voksenopplæring og NAV, når introduksjonsprogrammet ligger utenfor NAV. Kreative løsninger for «double i tillegg til stafett» og vekt på gjensidig nytte. I samarbeidet bør også sivilsamfunnet gis en viktig rolle. Vellykket integrering fordrer at man tar i bruk hele Drammen som introduksjonsarena.

# 10 Jobbsjansen

*Jobbsjansen* er en statlig tilskuddsordning med formål å få flere innvandrere over i arbeid eller utdanning. Ordningen er en videreføring av forsøksprosjektet *Ny sjanse*. Følgende omtale er hentet fra nettsidene til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som forvalter midlene:

Jobbsjansen er utarbeidet etter modell av introduksjonsordningen. Formålet med ordningen er å øke sysselsettingen blant innvandrere som er uten tilknytning til arbeidslivet, og som ikke fanges opp av andre ordninger. Prioritert målgruppe er hjemmевærende kvinner.

Kommuner kan søke om midler og står ansvarlig for gjennomføringen. Drammen har fått innvilget støtte og startet opp høsten 2013. Ansvar for å administrere Jobbsjansen er lagt til NAV. Siden vår rapport i hovedsak er en gjennomgang av Introduksjonssenterets arbeid, og har vi valgt å behandle Jobbsjansen i et eget kapittel i denne rapporten. Jobbsjansen er i oppstartsfasen, og det er for tidlig å si noe om resultatene til dette prosjektet. Vi skal imidlertid, etter oppdragsgivers ønske, forsøke å si noe om hindre og forutsetninger for arbeidsdeltakelse for denne deltakergruppen. Av hensyn til anonymitet må vi begrense bruken av sitater.

## Datamaterialet

Vi har gjort kvalitative intervjuer med medarbeidere samt fem deltakere. Deltakerne vi har intervjuet skiller seg fra hverandre når det gjelder alder og landbakgrunn. Det de har til felles er at de er kvinner; de har bodd i Norge over åtte år, har mellom to og fire barn, begrenset norskkunnskaper, og med unntak av én har de aldri hatt en jobb eller søkt jobb i Norge. Flere har vært gjennom NAVs praksisordninger. Med unntak av den ene som har noe arbeidserfaring fra Norge, har informantene også lite skolegang fra hjemlandet.

## Tilbudet

Deltakerne på Jobbsjansen får norsk- og arbeidsrettet undervisning på Introduksjonssenteret. Dette er ikke en del av det ordinære undervisningstilbudet, men deltakerne i Jobbsjansen undervises i egne klasser gjennom av NAV leier inn en lærer fra Introduksjonssenteret. Deltakerne får også helseundervisning og trening på Frisklivssentralen – Fysioteket. Prosjektleder har nesten daglig kontakt med alle involverte deltakere. For å delta på Jobbsjansen mottar deltakerne en stønad som tilsvarer folketrygdens grunnbeløp, det vil si rundt 7 014 kr i måneden.

I månedsskiftet oktober/november 2013 var det tretten deltakere på kurset. Fem deltakere hadde startet opp, men gått over på andre tiltak eller var blitt tatt av kurset fordi de var omfattet av andre tiltak. Prosjektet er som nevnt i oppstartfasen, og det kan virke som det er behov for avklaringer når det gjelder administrative spørsmål som opptakskrav, fraværsregistrering og håndtering av frafall.

Nye deltakere rekrutteres fortløpende gjennom blant annet barnehager, skoler og frivillige organisasjoner, «jungeltelegrafene» og nøkkelkontakter innad i forskjellige miljøer, samt gjennomgang av potensielle deltakere i NAVs systemer. På intervjutidspunktet var fire deltakere i gang med å bli veiledet inn i praksisplasser, og resten av deltakerne skulle kartlegges i forhold til deres mål, ferdigheter og motivasjon av prosjektlederen. Dette danner bakgrunnen for en individuell plan for den enkelte deltaker.

For øvrig merker vi oss at kommunen har valgt å legge Jobbsjansen til NAV, samtidig som man trekker på Introduksjonssenterets kompetanse og personale. Her vil det være interessante erfaringer å hente i forhold til arbeidsdeling og samarbeid mellom de to instansene, og vi anbefaler at dette prosjektet brukes aktivt som eksempel i arbeidet med å videreutvikle relasjonen mellom de to instansene (jfr kapittel 9).

## Muligheter og utfordringer i overgangen til arbeid

Deltakerne vi har intervjuet er svært motiverte. Kvinnene forteller at de kjeder seg hjemme. Flertallet vil jobbe med barn og ungdom. Å kombinere arbeid og familieforpliktelser oppfattes ikke som et problem hos disse kvinnene. De oppgir at de nå er klare for arbeid, og ferdige med fasen der livet kun består av omsorgsforpliktelser. Felles for

kvinnene er at de oppfattet det som nødvendig å være hjemme med barna mens de var små. Som en firebarnsmor uttalte det: «Jeg ville lære dem arabisk språk og kultur først. Så kan de begynne i barnehage». Kvinnene beskriver en situasjon der de fikk flere barn tett etter hverandre slik at muligheten til å lære seg norsk og søke jobb ble begrenset, slik denne kvinnen forklarer det:

Jeg var gravid og måtte avbryte norken. To år var jeg hjemme med første barn, så ble jeg gravid igjen, så hjemme igjen. Jeg var hjemme i fire - fem år. Det er ikke bra. Nå vil jeg jobbe, men liker å studere først. Jeg vet ikke om det er mulighet, men Jobbsjansen skal hjelpe meg.

Fra deltakernes side fremheves diskriminering og høye krav til norsk og utdanning i arbeidsmarkedet når de skal forklare hva de ser som barrierer for arbeidsdeltakelse. Dette vektlegges som det viktigste hinderet – ikke familieforpliktelser kombinert med arbeid. Imidlertid handler det ikke om at de har konkrete erfaringer med avslag. Som nevnt har de ikke erfaringer fra det ordinære norske arbeidsmarkedet, verken som arbeidssøkere eller arbeidstakere. Forventningen om at det blir vanskelig henger derimot sammen med en forståelse av at i Norge må man ha utdanning for å få innpass, og at det generelt er vanskeligere for innvandrere å få jobb. I tillegg mener kvinnene at det å lære seg godt norsk er sentralt for å få jobb. Deltakerne er fornøyde med norskundervisning og oppfølgingen de får når det gjelder karriereveiledning. Selv om noen av deltakerne har vært gjennom norskkurs tidligere, synes de at de lærer mer nå. Dette knytter de til læreren, men også til at de er i en annen livssituasjon nå. Barna er eldre, og de har mer tid til læring. En deltaker rapporterer om færre helsemessige plager etter hun startet på Jobbsjansen.

Det er verdt å merke seg at endring over livssyklusen står sentralt i disse kvinnenes selvforståelse, og i deres motivasjon for og forventning til kvalifisering og arbeid. Tidligere studier viser at omsorgsforpliktelser er et vesentlig hinder når det gjelder sysselsetting av innvandrerkvinner. Våre informanternes erfaringer bekrefter dette, men viser også at betydningen av denne barrieren kan være aldersspesifikk.

Fra prosjektmedarbeidernes perspektiv vektlegges det at deltakerne ikke har tilstrekkelig kjennskap til yrkes- og utdanningsmuligheter i Norge, og at deres ønsker i forhold til arbeid ikke er realistiske nok i forhold til deres forutsetninger og alder. Blant annet fremheves svake norskkunnskaper hos et flertall av deltakerne. Dette er for så vidt i tråd

med kvinnenes selvforståelse, men de synes å være mer optimistiske når det gjelder å overkomme slike diskvalifikasjoner. Det virker med andre ord som om det er en viss avstand mellom deltakeres motivasjon og ambisjoner om utdanning og arbeid på den ene siden, og de ansattes forståelse av deres forutsetninger og muligheter på den andre. Denne «mismatchen» mellom ønsker og realiteter er et kjent tema fra introduksjons- og kvalifiseringsfeltet. Som vi har vist i øvrige kapitler i denne rapporten er tanker om «realitetsorientering» noe som går igjen blant de som jobber med introduksjon og kvalifisering. Vi vil likevel peke på disse deltakernes høye motivasjon som en viktig ressurs. Andre studier fremhever betydningen av motivasjon hos deltakerne for at tiltak som Jobbsjansen skal lykkes (Hansen og Ohls 2011). Hansen og Ohls finner dessuten at motivasjonen bygger på et samspill mellom deltaker og prosjektmedarbeider. Det er avgjørende at prosjektmedarbeiderne bidrar til *mestringstillit* hos deltakerne: «Mestringstillit, å ha tro på sin egen kraft, er den viktigste faktoren for motivasjon.»

Våre informanter er kanskje ikke representative for hele deltakergruppen ved Jobbsjansen i Drammen. Det kan tenkes at motivasjonen for å delta i vårt prosjekt gjenspeiler en generelt høy motivasjon hos akkurat disse deltakerne. Slik vi ser det, illustrerer dette viktigheten av å ha en differensiert tilnærming til deltakerne på Jobbsjansen. Den høye motivasjonen synes som et godt utgangspunkt for å bistå disse deltakerne med kvalifisering og karriereveiledning. Å avveie realitetsorientering mot motivasjon og mestringstillit vil være en sentral utfordring i prosjektet.

# Litteratur

- Djuve, A.B. (2007) «Vi får jo to ekstra hender. Arbeidsgiveres syn på praksisplass for ikke vestlige innvandrere» i Fafo-rapport 2007: 26
- Djuve, A. B. (2011) «Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitisk paradigmeskifte?» Doktorgradsavhandling. I Fafo-rapport 2011:19
- Djuve, A. B. og Kavli, C. H. (2006) «Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flykningetjenesten» i Tidsskrift for Velferdsforskning, Vol.9, No. 4
- Djuve, A. K. og Kavli, C. H. (2007) «Integreringspolitikk i endring» i Dølvik J. E., Fløtten T., Hernes G. og Hippe J. M. (red.) Hamskifte. Den norske modellen i endring. Gyldendal Akademisk
- Djuve, A. B., Kavli C. H. og Hagelund A. (2011) «Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsbehov» i Fafo-rapport 2011:02
- Djuve, A.B, Hagelund A. og Kavli C. H. (2012) «Innvandrede kvinner i kvalifisering. Arbeidslinja når helsa skranter, utdanningen er lav og barna mange» i Stjernø S. og Øverbye E. (red.) Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten. Universitetsforlaget
- Dæhlen, M. Danielsen K., Strandbu Å, Seippel, Ø. (2013) «Voksne i grunnskole og videregående opplæring» i NOVA Rapport 7/2013
- Fernandes, G. A. (2013) «Ethnification of New Social Risk: Programmes for Preparing Newly Arrived Immigrants for (Working) Life in Sweden, Denmark and Norway» i (red.) Harsløf I. og Ulmestig R. Changing Social Risks and Social Policy Responses in the Nordic Welfare States. London: Palgrave Macmillian
- Frøyland, K og Neuman, C. B. (2012) «Ny sjanse. Kvalifisering av ungdom med innvandrerbakgrunn til skole og arbeid. Metoder g erfaringer fra åtte prosjekter» i Afi rapport 6/2012
- Frøyland, K. (2013) «Place then train – hva er det?» Foredrag på Imdis konferanse «Hele folket i arbeid» 16.09.13. Arbeidsforskningsinstituttet
- Hansen, H. C. og Ohls, C. (2011): Samspill skaper Ny sjanse: erfaringer fra et kvalifiseringstiltak. I: Fontene forskning nr 1/2011 S. 46-57
- Hansen I.L. og Grønningsæter A. (2010) Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger i velferdspolitikken. Fafo-rapport 2010:40
- Jessen, J.T. (2005) «Forvaltningen og brukerne» i Bay A.H., Hatland A., Hellevik, T. og Koren C. (red.) De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Kavli, H., Hagelund A. og Bråthen M. (2007) «Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere» i Fafo-rapport 2007:34

- Kunnskapsdepartementet (2008). «Når kunnskap gir resultater. Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge. Innspill til tverrdepartemental arbeidsgruppe. Mars 2008
- Introduksjonsloven (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere(introduksjonsloven). LOV-2003-07-04-80 B. B.-l.-o. inkluderingsdepartementet). Lovdata, BLD (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet)
- Lillegård, M. og Seierstad A. (2013) «Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater» i SSB Rapporter 55/2013
- Rambøll (2011) FOU-prosjekt analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Sluttrapport
- SSB (2013a) Arbeidsledighet blant innvandrere, registerbasert, 3. kvartal 2013
- SSB (2013b) Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere 2012
- SSB(2013c) Lavere andel deltakere får jobb
- Sandbæk, M.L. (2011) «Voksne innvandrere i norskopplæringen. Brukerundersøkelse i Basis og Helsefagarbeideropplæringen. Krafttak for norskopplæring – delrapport 4». Fafonotat 2011:03
- Steen-Johnsen K., Lidén, H. og Aarset, M. (2011) «Offentlig innsats mot tvangsekteskap. Sluttrapport – evaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap» i ISF Rapport (2011:007) Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Stjernø S. og Øverbye E. (2012) «Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdstat» i Stjernø S. og Øverbye E. (red.) Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten. Universitetsforlaget
- Utdanningsdirektoratet (2011) Grunnlagsdokument Satsning vurdering for læring 2010-2014[http://www.udir.no/Upload/Statistikk/GSI/GSI\\_2011\\_2012\\_voksne\\_notat.pdf?eps1a](http://www.udir.no/Upload/Statistikk/GSI/GSI_2011_2012_voksne_notat.pdf?eps1a)
- Vox (2012) Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.
- Vox (2013) VOX-SPEILET 2013 – «Voksnes i grunnskoleopplæring»



# Institutt for samfunnsforskning

## 2014:4

<b>Forfatter/ Author</b>	<b>Anja Bredal og Julia Orupabo</b>
<b>Tittel/Title</b>	Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjonsordning, norsk- og grunnskoleopplæring for nyankomne innvandrere.
<b>Sammendrag</b>	Rapporten er skrevet på oppdrag for Drammen kommune basert på en gjennomgang av kommunens introduksjonsordning, norskopplæring for nyankomne innvandrere samt grunnskoleopplæring for voksne, som er samlokalisert på Introduksjonssenteret. Datamaterialet er kvalitative intervjuer med deltakere og ansatte på senteret, nøkkelpersoner i kommuneadministrasjonen, samt et utvalg av senterets samarbeidspartnere. Rapporten dokumenterer arbeidsmetoder, organisasjonsstruktur, utfordringer og muligheter i det lokale introduksjonsapparatet.
<b>Emneord</b>	Innvandrere, flyktninger, arbeid, kvalifisering, norskopplæring, voksenopplæring, introduksjonsprogram
<b>Summary</b>	This report is based on an evaluation of the municipality of Drammen's introduction and qualification scheme for newly arrived immigrants, including language training and adult education. The study was commissioned by the municipality of Drammen.
<b>Index terms</b>	Immigrants, refugees, labour market, education, integration, language training, introduction programme