

Erika Braanen Sterri

Kapasitet i integreringsapparatet

Erika Braanen Sterri

Kapasitet i integreringsapparatet

© Fafo 2016
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Innledning	7
Kapasitetsutfordringer	11
Arbeidsmengde og mulighet til å gjøre en god jobb – programrådgiveres perspektiver	11
Mulige, planlagte og gjennomførte kapasitetsutvidelser	13
Hva gjør kommunene	18
Avtalt selvbosetting og kvalifiseringstilbud i mottak	20
Potensial i frivillige aktører.....	22
Litteratur	24
Vedlegg	25

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Formålet er å presentere en kartlegging og analyse av hvor beredt kommunene selv vurderer å være til å håndtere situasjonen som nå har oppstått i forbindelse med økte asylankomster. Det er et behov for å få mer kunnskap om hvilken kapasitet kommunene har i integreringsapparatet, hvor potensielle utfordringer ligger, og hva kommunene planlegger av utvidelser i tiden som kommer. Tusen takk til Hanne Kavli som har kvalitetssikret notatet, og Anne Britt Djuve som har kommet med nyttige innspill i slutfasen.

Fafo, mai 2016

Erika Braanen Sterri

Sammendrag

Kommunene har et ansvar for å styrke nyankomnes muligheter til å delta i norsk arbeids- og samfunnsliv. Mye av dette arbeidet gjøres gjennom introduksjonsprogrammet og norskopplæring med samfunnskunnskap. Disse to ordningene er hjemlet i introduksjonsloven og utgjør et kvalifiseringsprogram på heltid, med en varighet på inntil to år¹. I tiden framover må kommunene forberede seg på en betydelig høyere bosetting i lys av de økte asylankomstene. Økt bosetting av flyktninger vil gi kommunene flere og mer omfattende oppgaver på integreringsfeltet. I dette notatet har vi sett på hvilken kapasitet kommunene har i integreringsapparatet, hvor potensielle utfordringer ligger, og hva kommunene planlegger av utvidelser i tiden som kommer. Vi baserer oss på data fra to spørreundersøkelser til ledere i introduksjonsordningen og rektorer i voksenopplæringen.

Kapasitetsutvidelser

Majoriteten av kommunene har planer om kapasitetsutvidelse, både i introduksjonsprogrammet og i voksenopplæringen. Kun 11 prosent av voksenopplæringssentrene har imidlertid ansatt flere norsklærere, men over 60 prosent av kommunene er i gang med enten planlegging eller selve rekrutteringen. Også i introduksjonsprogrammet er det planer om økt bemanning. Over halvparten av de kommunale introduksjonsprogrammene har planer om å ansette flere programrådgivere i nær framtid.

Utfordringer - bemanning

De største bekymringene i forbindelse med økte asylankomster er knyttet til tilgangen på norsklærere. Opp mot 70 prosent av ledere i introduksjonsprogrammet mener at det vil bli krevende å få rekruttert nok lærere, gitt en dobling i antall bosatte flyktninger til neste år. Når det gjelder tilgangen på programrådgivere, svarer omkring 16 prosent av lederne at dette vil bli utfordrende. En mulig forklaring er at mens lærerstillinger krever formalisert kompetanse, har programrådgiverrollen færre formalkrav og kan fylles av personer med et større spekter av utdanninger og ferdigheter.

Praksisplasser

65 prosent av ledere i voksenopplæringen vurderer kapasiteten til å tilby språkpraksis som svært eller ganske dårlig dersom kommunene i 2016 skal bosette dobbelt så mange flyktninger som i 2015. Det er imidlertid større bekymring knyttet til mulighetene for å tilby arbeidsrettede kvalifiseringstiltak dersom antall bosatte flyktninger i kommunene doubles. Opp mot 40 prosent

¹ Kan utvides til tre år i spesielle tilfeller.

av kommunene i vårt utvalg opplever på nåværende tidspunkt at arbeidspraksis er lite eller ikke tilgjengelig. Rundt 90 prosent av lederne i introduksjonsprogrammene antar at en økning i antall bosatte vil medføre et stort eller ganske stort press på dette området.

Tilbud til personer i asylmottak

I dag sitter mange flyktninger lenge på mottak før de blir bosatt i en kommune. En måte som kan dempe effekten av lange perioder med venting på asylmottak, kan være i større grad å tilby kvalifiseringstilbud for flyktninger mens de sitter på mottak. Over halvparten av ledere i introduksjonsprogram med asylmottak i sin kommune mener at de har ingen eller liten mulighet for å tilby hel eller delvis oppstart i introduksjonsprogram i asylmottak. En klar majoritet av lederne som anser hel eller delvis oppstart som mulig, mener kartlegging og norskopplæring er tilbud de kan gi for personer i mottak med positivt vedtak.

Potensial i frivillige aktører

Det er mye diskusjon knyttet til hvilken rolle sivilsamfunnet kan eller bør spille i integreringsarbeidet. En tydelig majoritet av introledere er positive til at frivillige kan bistå med sosiale aktiviteter for familien, introdusere flyktninger for lokalt foreningsliv eller steppe inn som flyktningeguidere i større grad framover. Ledere av introduksjonsprogrammene er imidlertid mer skeptiske til å la frivillige assistere med generelle mottaksoppgaver, som å hente flyktninger på flyplassen og lignende.

Innledning

I 2014 var 59,5 millioner mennesker på flukt i verden². Dette tilsvarer den norske befolkningen ganger 12. Konflikt i Syria, pågående uroligheter i Afghanistan og Irak, systematiske menneskerettighetsbrudd i Eritrea og utbredt fattigdom i Kosovo har satt store folkegrupper i bevegelse. Over 1 million flyktninger og migranter kom til Europa i 2015. Også Norge har fått merke urolighetene på verdensbasis. Den offentlige debatten har vært preget av spekulasjoner rundt hvor mange som vil komme hit, hvor mange som vil få opphold og dermed bli værende, og hvilke implikasjoner de ulike scenarioene vil ha for velferdsstaten og den norske modellen. Selv om vi foreløpig ikke har fasiten på hvor mange flyktninger som vil få innvilget opphold i Norge, er det allerede nå klart at kommunene i tiden framover vil stå overfor en situasjon der de skal bosette og kvalifisere flere flyktninger enn noen gang tidligere.

Antallet personer som har kommet til Norge og søkt om beskyttelse, har økt betydelig siden sommeren 2015. Mellom august og desember søkte over 25 000 personer asyl her til lands³. Bosettingen dette året representerte en norgesrekord med 11 324 bosatte flyktninger (IMDi 2016). Til sammenligning ble 6900 bosnere bosatt i norske kommuner i 1994, under konflikten i Bosnia-Herzegovina⁴. Ifølge ankomstprognosene vil antallet overføringsflyktninger til kommunene øke fra 150 per måned i januar og februar, til 600 i mars. Kommunene har p.t. vedtatt å bosette omtrent 16 000 flyktninger, noe som er et rekordhøyt antall, men fortsatt lavere enn IMDi's målsetning for 2016 (IMDi 2016). Dette betyr at kommunene må forberede seg på en betydelig kapasitetsøkning og en høyere bosetting i 2. halvår av 2016. Flyktninger som har fått opphold er grupper med gjennomsnittlig lav returrate⁵, noe som gjør det desto viktigere med et kvalifiseringsapparat som evner å følge opp de som kommer.

Denne undersøkelsen er et tilleggsprosjekt til en større evaluering av ordningene i introduksjonsloven. Hovedevalueringen avsluttes i årsskiftet 2016/2017. I dette notatet presenterer vi en kartlegging og analyse av hvor beredt kommunene selv vurderer å være til å håndtere situasjonen som nå har oppstått i forbindelse med økte asylankomster. Det er et behov for å få mer kunnskap om hvilken kapasitet kommunene har i integreringsapparatet, hvor potensielle utfordringer ligger, og hva kommunene planlegger av utvidelser i tiden som kommer. Vi stiller følgende spørsmål:

- (i) Hva opplever ledere i voksenopplæringen og i introduksjonsprogrammet som de største utfordringene i en situasjon der et større antall flyktninger skal kvalifiseres?
- (ii) Hvilke skritt, om noen, er tatt for å øke kapasiteten i integreringsapparatet?
- (iii) På hvilke måter kan frivillige spille en rolle i bosettings- og kvalifiseringsarbeidet?

² http://www.flyktninghjelpen.no/arch/img.aspx?file_id=9201614

³ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-maned-2015/>

⁴ I tillegg kom 1666 personer med familieinnvandringstillatelse.

⁵ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-2016/>

Kommunenes rolle

Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene. For de kommunene som bosetter flyktninger etter avtale med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), har det imidlertid vært obligatorisk å tilby et introduksjonsprogram siden 2004. Introduksjonsloven forplikter kommunene til å tilby et toårs heldags introduksjonsprogram til personer i målgruppa. Kommunene har stor frihet rundt hvordan de ønsker å legge opp programmet, men som et minimum skal det inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre utdanning eller arbeid og tilknytning til samfunnslivet (§ 4 i introduksjonsloven).

Målgruppa for introduksjonsprogram er personer mellom 18 og 55 år som har fått opphold på humanitært grunnlag eller som flyktninger, samt familiegjenforente med disse. Målgruppa for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er noe bredere og omfatter også familiegjenforente med norske og nordiske borgere, arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området og personer med tilsvarende oppholdsgrunnlag som deltakere i introduksjonsprogram, men som er eldre enn 55 år. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for disse gruppene er siden 2005 også hjemlet i introduksjonsloven.

Data og metoder

De empiriske analysene i notatet bygger på surveydata fra to undersøkelser blant ledere i henholdsvis introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen i kommunene. 309 ledere av kommunale introduksjonsprogram og 345 rektorer ved voksenopplæringsentre ble invitert til å delta i undersøkelsen.

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

Dataene er samlet inn i perioden fra november 2015 til februar 2016. Det ble sendt fire epost-purringer, og avslutningsvis ble de som ikke hadde svart etter fire purringer kontaktet direkte over telefon av forskere og forskningsassistenter i prosjektet⁶. Dette arbeidet var svært effektivt og hadde stor effekt på den endelige svarprosenten. Samtidig oppklarte disse samtaler og purringene en del feilsendinger og sikret oss korrekt kontaktperson til flere respondenter.

Vi benyttet oss av web-baserte surveyer. De fleste spørsmålene har faste svarkategorier, men det er også lagt inn åpne spørsmål der respondentene ikke er bundet av forskernes forhåndsfastsatte

⁶ En stor takk til Gro Tararød og Josefine Jahreie for uvurderlig assistanse med kvalitetssikring av epostlister og ringearbeid til kommunene.

alternativer. Datasettet inneholder informasjon fra ledere av introduksjonsprogram i 206 kommuner og fra rektorer på voksenopplæringssentre i 184 kommuner. Registerinformasjon om kommunestørrelse og bosettingstall er koblet på surveydataene.

Vi har avgrenset bruttoutvalget til kommuner som bosatte mer enn 10 flyktninger i 2015. Dette grepet er tatt for å identifisere kommuner som har noe erfaring med implementeringen av programmet. Bruttoutvalget er redusert fra 355 til 309 som en følge av at flere kommuner samarbeider om å tilby introduksjonsprogram til bosatte flyktninger, og noen kommuner kjøper tjenester fra nabokommuner. Når det gjelder voksenopplæringen foreligger det ikke informasjon om hvor mange sentre som tilbyr norsk og samfunnskunnskap til flyktninger og innvandrere. IMDi er i gang med en slik kartlegging i samarbeid med Ideas2Evidence, men dette arbeidet er ikke ferdigstilt p.t. Følgelig har vi ingen presis informasjon om det reelle bruttoutvalget av rektorer. Vi startet imidlertid med en liste over 322 respondenter. Etter arbeidet med å bringe til veie kontaktinformasjon på rektorer på voksenopplæringssentre som ikke var representert i lista, og fjerne rektorer som enten ikke ga tilbud til minoritetsspråklige deltakere eller ikke lenger var rektor på et voksenopplæringscenter, endte vi opp med et utvalg på 345 rektorer.

Tabell 1 Svarprosent, ledere i introduksjonsprogrammet

Bruttoutvalg: Antall kommuner som bosatte mer enn 10 flyktninger i 2015	355
Nettoutvalg:	309
Svarprosent	66 %
Prosent av bosettingskommuner	61 %

Tabell 2 Svarprosent, rektorer i voksenopplæringen

Nettoutvalg:	345
Svarprosent	62 %
Prosent av bosettingskommuner	60 %

Tabell 3 Andel kommuner i utvalget, etter kommunestørrelse

	Introduksjonsledere	Ledere i voksenopplæring
Små kommuner	22 %	27
Mellomstore kommuner	34 %	41 %
Store kommuner	44 %	33 %

Svarprosenten på spørreskjemaet til ledere i introduksjonsprogram er 66 prosent og svarprosenten på spørreskjemaet til ledere i voksenopplæring er på 62 prosent. Svarprosenten er basert på antall respondenter som har fullført undersøkelsen til siste spørsmål. Ledere og rektorer som har kommet langt i undersøkelsen, men ikke trykket «avslutt», er ikke tatt med i

svarprosenten, men utgjør en del av datamaterialet. Vi har en god fordeling av små, mellomstore og store kommuner i begge skjemaene, noe som gjør oss i stand til å belyse situasjonen i kommuner med svært ulike forutsetninger. I spørreskjemaet til ledere i introduksjonsprogrammet er 27 prosent av respondentene fra det vi betegner som små kommuner, det vil si kommuner med under 5000 bosatte. 41 prosent av respondentene er fra mellomstore kommuner, det vil si kommuner med mellom 5000 og 20 000 innbyggere, og 33 prosent av respondentene er fra store kommuner, det vil si kommuner med minst 20 000 innbyggere. I utvalget av ledere i voksenopplæring har vi 27 prosent fra små kommuner, 41 prosent fra mellomstore kommuner og 33 prosent fra store kommuner. I utvalget til ledere i introduksjonsprogram er 22 prosent av respondentene fra små kommuner, 34 prosent fra mellomstore kommuner og 44 prosent fra store kommuner. Til sammenligning har 50 prosent av landets kommuner under 5000 innbyggere. 35 prosent faller i kategorien mellomstore kommuner og 14 prosent er store kommuner. En av årsakene til at de små kommunene er underrepresentert i vårt utvalg, er at de i mindre grad bosetter flyktninger og oftere kjøper tjenester fra nærliggende kommuner.

Kapasitetsutfordringer

Kommunenes introduksjonsprogram og voksenopplæringsentre kan forvente et økt antall deltakere i tiden som kommer. Samtidig er det mange kommuner som foreløpig i liten grad har fått merke de økte asylankomstene. I starten av 2016 hadde UDI 24 000 ubehandlede asylsaker⁷. Per 1. februar var det kun 840 bosettingsklare flyktninger i norske mottak. Tilstømmingen av flyktninger har med andre ord vært høy, men saksbehandlingstiden i UDI gjør at bosettingsarbeidet må vente. Flere kommuner som har vedtatt å ta imot et visst antall flyktninger og gjort tilpasninger deretter, venter fortsatt på at flyktningene skal bli bosettingsklare.

En jevn tilgang på bosettingsklare flyktninger året igjennom og en forutsigbarhet i hvor mange som kommer og på hvilke tidspunkter, letter kommunenes arbeid med å finne boliger og tilby kvalifiseringsopplegg. Ujevn bosetting skaper utfordringer for noen kommuner. Dersom de 16 000 avtalte plassene skal fordeles jevnt utover året, må UDI innvilge mer enn 1000 asylsøknader i måneden. I januar klarte de 300 og anslår at 26 000 asylsøknader vil ligge på vent ved slutten av 2016⁸. Dette skaper en situasjon der flere kommuner skal bosette færre enn de har planlagt i starten av året, og betydelig flere på slutten av året.

Økt bosetting av flyktninger vil gi kommunene flere og mer omfattende oppgaver på integreringsfeltet. Det vil bli behov for å øke kapasiteten innenfor introduksjonsordningen og i undervisning i norsk og samfunnskunnskap, men det vil også bli behov for beredskap og økt kapasitet innenfor barnevern, barnehage, skole og helse – for å nevne noe. På de neste sidene vil vi tematisere hva ledere i voksenopplæringen og i introduksjonsprogrammet anser som de største utfordringene i en situasjon der et større antall flyktninger skal kvalifiseres.

Arbeidsmengde og mulighet til å gjøre en god jobb – programrådgiveres perspektiver⁹

Å etablere et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram for flyktninger kan være tidkrevende, og i 2007 svarte nær halvparten av programrådgiverne at arbeidsbelastningen var for stor i det daglige (Kavli et al. 2007). I 2016 er den tilsvarende andelen 64 prosent. Individuell oppfølging av enkelt deltakerne er, ifølge programrådgiverne, det punktet som ofte blir nedprioritert i perioder med stort arbeidspress. Det samme gjelder arbeidet med å finne språkpraksisplasser og følge opp deltakere i praksis. Dette er alle sentrale deler av programmet.

I 2007 oppga 16 prosent av bosettingskommunene at de opererte med en øvre grense for hvor mange deltakere hver programrådgiver maksimalt skulle ha ansvar for. I 2016 var den tilsvarende andelen 19 prosent. En overvekt av programrådgiverne opplever at deres arbeidsbelastning er for

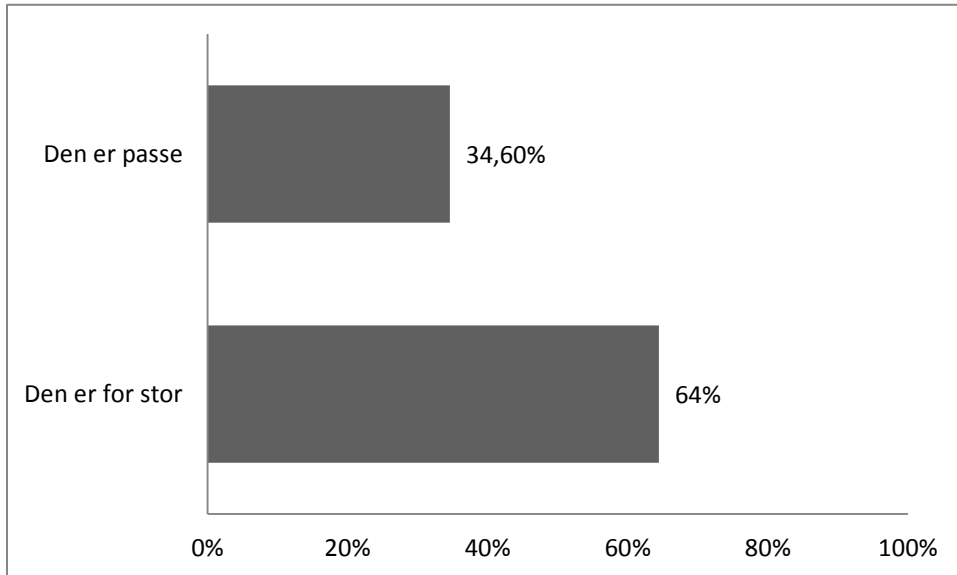
⁷ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hva-gjorde-udi-i-2015/>

⁸ <http://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/referater/referat-nasjonalt-utvalg-19-feb-2016.pdf>

⁹ Det er stilt tilsvarende spørsmål til lærere, men denne undersøkelsen er foreløpig ikke avsluttet og kan dermed ikke rapporteres her.

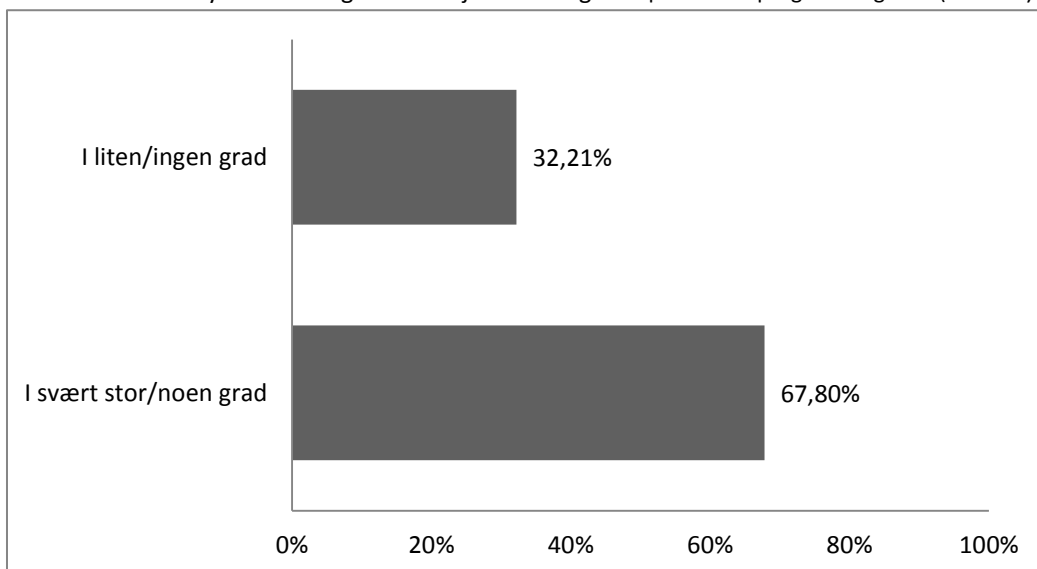
stor. Dette kan potensielt få konsekvenser for kvaliteten på den individuelle oppfølgingen av enkeltdeltakere.

Figur 1 Svar på spørsmålet: Hvordan opplever du din arbeidsbelastning i det daglige? I prosent av programrådgivere (N =422)



Samtidig kan et opplevd stort arbeidspress gå utover egen kompetanseutvikling og mulighet for å holde seg faglig oppdatert på feltet. Opp mot 70 prosent av programrådgiverne opplever å ha et udekket behov for opplæring eller etterutdanning i sitt arbeid med nyankomne og introduksjonsordningen.

Figur 2 Svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du å ha et udekket behov for opplæring eller etterutdanning i ditt arbeid med nyankomne og introduksjonsordningen? I prosent av programrådgivere (N = 416).

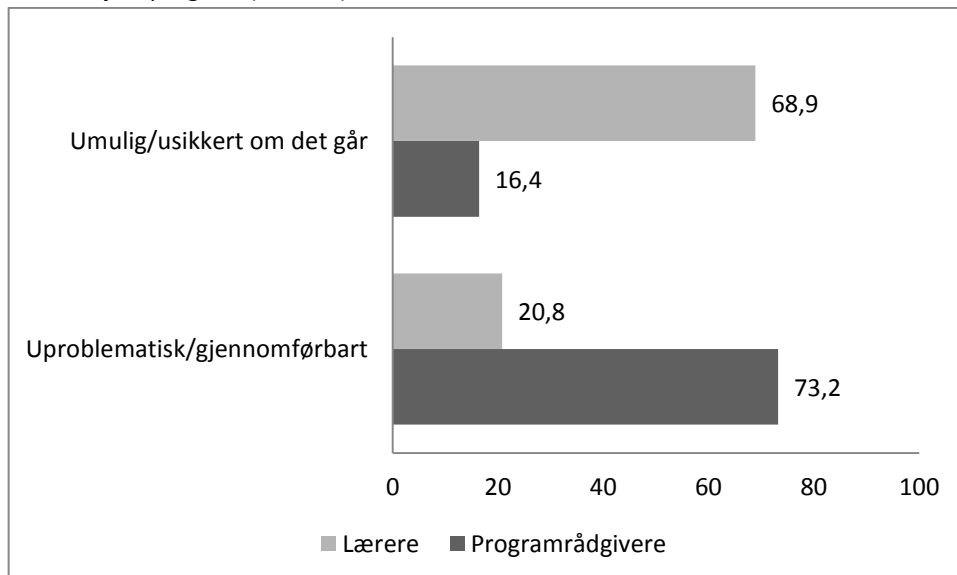


Mulige, planlagte og gjennomførte kapasitetsutvidelser

Tilstrømmingen av flyktninger vil føre til et behov for flere ansatte, både innenfor introduksjonsprogrammet og i voksenopplæringen. Vi har spurt ledere i voksenopplæring og i introduksjonsprogram om hvordan de anser muligheten for å rekruttere nok programrådgivere/lærere dersom kommunen skal bosette dobbelt så mange flyktninger i 2016 som i 2015. Det er viktig å merke seg at mens deltakerantallet i introduksjonsprogrammet i stor grad vil følge bosettingstallet, er ikke dette tilfellet i voksenopplæringen. Voksenopplæringen betjener flere grupper enn kun de som har rett og plikt til introduksjonsprogram.

Vi har stilt ledere i introduksjonsprogram og voksenopplæring overfor et hypotetisk scenario hvor de skal bosette dobbelt så mange flyktninger i 2016 som i 2015. Og spurt hvor stort press – hvis noe – dette vil medføre på noen utvalgte områder. Når vi spør ledere av introduksjonsprogrammet hvordan de vurderer muligheten for å rekruttere et tilstrekkelig antall programrådgivere og lærere i møte med en dobling av antall bosatte neste år, er bekymringen størst knyttet til tilgangen på lærere. 73 prosent av lederne ved introduksjonsprogrammet mener det vil være uproblematisk eller gjennomførbart å ansette nok programrådgivere til å møte en dobling eller tredobling i antall flyktninger. Opp mot 70 prosent av lederne i introduksjonsprogrammet mener at det vil bli krevende å rekruttere et tilstrekkelig antall norsklærere. En mulig forklaring er at lærerstillinger krever formalisert kompetanse. Programrådgiverrollen har færre formalkrav og kan fylles av personer med et større spekter av utdanninger og ferdigheter.

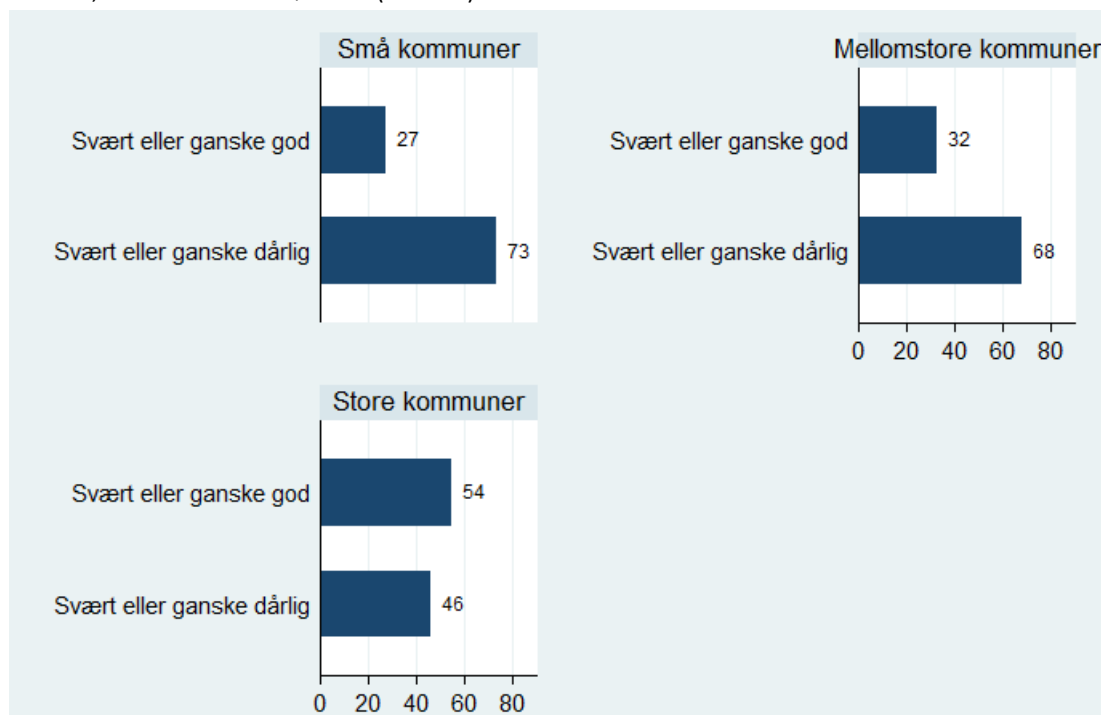
Figur 3 Svar på spørsmålet: Vurdering av tilgangen på lærere og programrådgivere. I prosent av ledere i introduksjonsprogram (N = 213)



Utover de obligatoriske elementene norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak, kan introduksjonsprogrammet romme en rekke ulike kvalifiseringstiltak. Tidligere evalueringer av introduksjonsprogrammet har funnet at flere kommuner sliter med at den lokale tiltaksvifta ikke gir et tilstrekkelig utvalg av relevante kvalifiseringstilbud (Djuve & Kavli 2015).

Blant ledere i voksenopplæringen svarer 65 prosent at de vurderer kapasiteten til å tilby språkpraksis som svært eller ganske dårlig dersom kommunene i 2016 skal bosette dobbelt så mange flyktninger som i 2015. Og mange kommuner har allerede utfordringer med å finne språkpraksisplasser til deltakerne. Rambøll (2007) fant i sin studie av ordningen med norskopplæring og samfunnskunnskap for innvandrere at kun 35 prosent av kommunene tilbød språkpraksis til over halvparten av elevene. NIR-analyser fra 2011 (Djuve et al. 2011) fant at mindre enn halvparten av deltakerne i introduksjonsprogram hadde deltatt i språkpraksis.

Figur 4 Ledere i voksenopplæringens vurdering av VOs kapasitet til å tilby språkpraksis, gitt en dobling i antall bosatte, etter kommunestørrelse (N = 186).

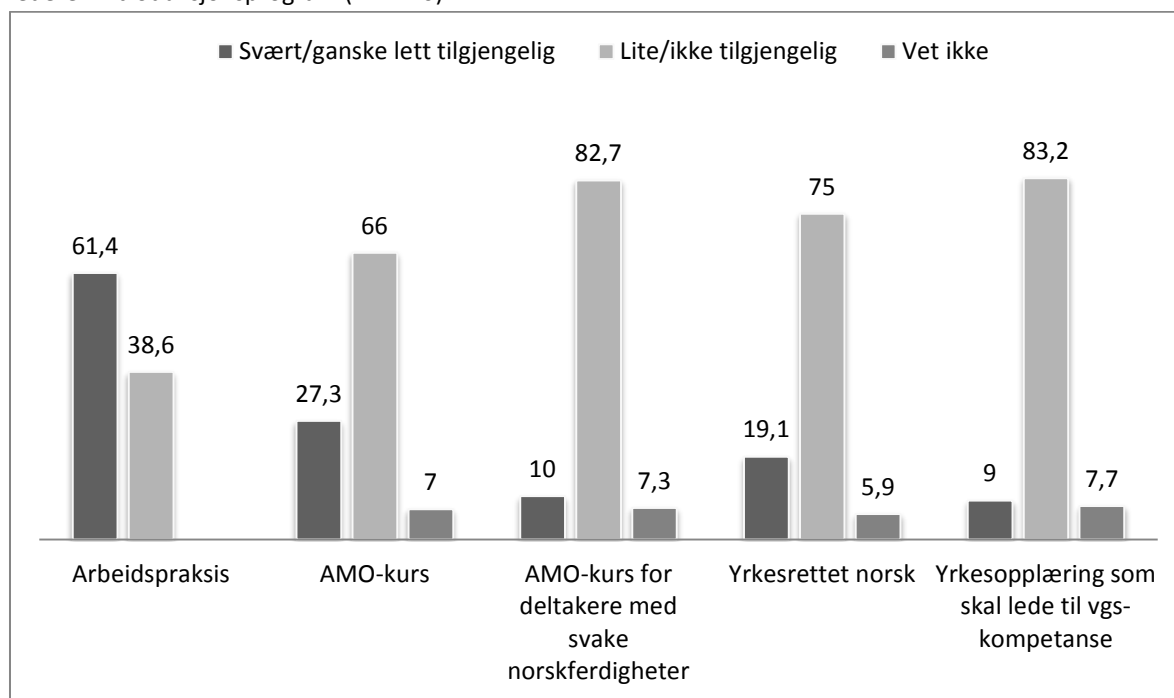


I både små og mellomstore kommuner vurderer rundt 70 prosent av lederne på de kommunale voksenopplæringssettene at kapasiteten til å finne språkpraksisplasser er svært eller ganske dårlig gitt en dobling i antall bosatte. I større mottakskommuner er meningene mer delte. Her vurderer over halvparten av lederne at kapasiteten er ganske eller svært god.. Tilgangen på språkpraksisplasser betinges av en villighet hos virksomhetene i kommunen, og vil kunne være mer utfordrende i små kommuner med få arbeidsplasser.

Utover opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal kommunene gi tiltak som forbereder ideltakerne til arbeidslivet (Introduksjonsloven § 4). Loven regulerer imidlertid ikke hvilket omfang slike tiltak skal ha, hvordan de skal gjennomføres eller hvilken form de skal ta (BLD 2012, Rundskriv Q20/2012). Til tross for at deltakelse i arbeidsrettede tiltak er lovpålagt, har tidligere studier vist at kun et mindretall av deltakerne får slike tiltak i løpet av programmet (Djuve et al. 2011). Evalueringen av introduksjonsprogrammet i 2007 (Kavli et al.: 133) viste at deltakere i kommuner med mangelfull arbeidsretting i programmet hadde vanskeligere for å komme i arbeid eller utdanning etter endt program.

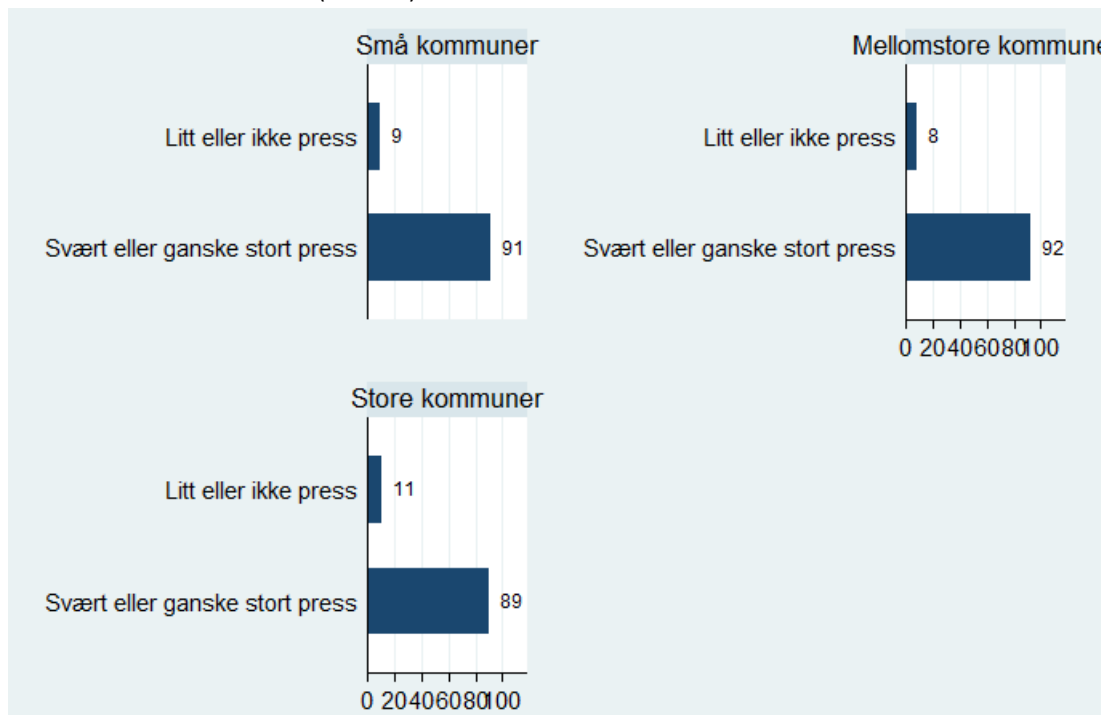
Opp mot 40 prosent av kommunene i vårt utvalg opplever på nåværende tidspunkt at arbeidspraksis er lite eller ikke tilgjengelig. Enda større vanskeligheter har kommunene med å finne arbeidsrettede tiltak for deltakere med svake norskerferdigheter. Over 80 prosent av kommunene oppgir at AMO-kurs og yrkesopplæring som skal lede fram til kompetanse på videregående nivå er lite eller ikke tilgjengelig. Tilgangen på arbeidsrettet kvalifisering er gjennomgående bedre i store kommuner.

Figur 5 Svar på spørsmålet: Hvor lett tilgjengelig er disse tiltakene for deltakere i din kommune? Prosent av ledere i introduksjonsprogram (N = 220)



Økte asylankomster innebærer en økning i deltakerantallet på introduksjonsprogrammet i flere kommuner. Vi spurte ledere i introduksjonsprogram om hvor stort press en dobling i antall bosatte vil bety for arbeidet med å tilby arbeidsrettede tiltak. Og mens mange vurderer muligheter til å finne språkpraksisplasser som en potensiell utfordring, er det enda større bekymring knyttet til mulighetene for å tilby arbeidsrettede kvalifiseringstiltak dersom antall bosatte flyktninger i kommunen dobles. Rundt 90 prosent av lederne i introduksjonsprogrammene antar at det vil medføre et stort eller ganske stort press.

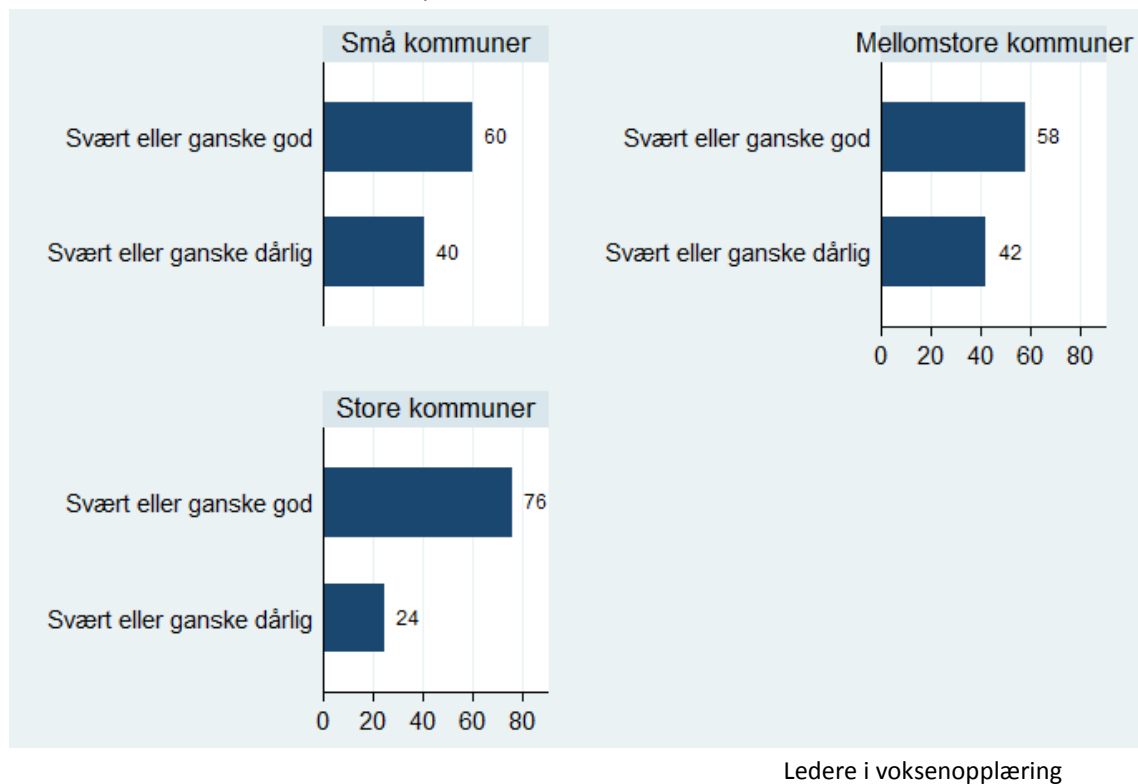
Figur 6 Ledere i introduksjonsprogrammets vurdering av tilgangen til arbeidsrettede tiltak, dersom antall bosatte i kommunen dobles (N = 212).



Det er ingen signifikante forskjeller etter kommunestørrelse i hvor stort press lederne mener en dobling i antall bosatte vil bety for tilgangen på arbeidsrettede kvalifiseringstiltak. Det er verdt å merke seg i denne sammenheng at kommunene i vårt utvalg allerede opplever store utfordringer med å få på plass arbeidsrettede tiltak for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Et ytterligere krav i introduksjonsloven er at programmet skal være individuelt tilrettelagt i tråd med deltakernes forutsetninger og behov. En viktig konklusjon etter gjennomgangen av foreliggende kunnskap om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere var at mange kommuner ikke evner å tilby et individuelt tilrettelagt program (Djuve & Kavli 2015). En økning i deltakerantallet kan potensielt gjøre det enklere å tilrettelegge undervisningen, ved at deltakerne blir så mange at opplæringen i større grad kan differensieres. På den andre siden kan flere deltakere også bety mindre tid til oppfølging for hver enkelt.

Figur 7 Ledere i voksenopplæringens vurdering av VOs kapasitet til å tilby individuelt tilrettelagt opplæring, dersom antall bosatte dobles (N = 190).



Rundt 60 prosent av lederne i voksenopplæringen mener de har god mulighet for å tilby individuell tilrettelagt opplæring også om deltakerantallet dobles. En større andel av de store kommunene anser mulighetene som gode også i møte med en større deltakergruppe, enn det som er tilfellet i de mindre kommunene.

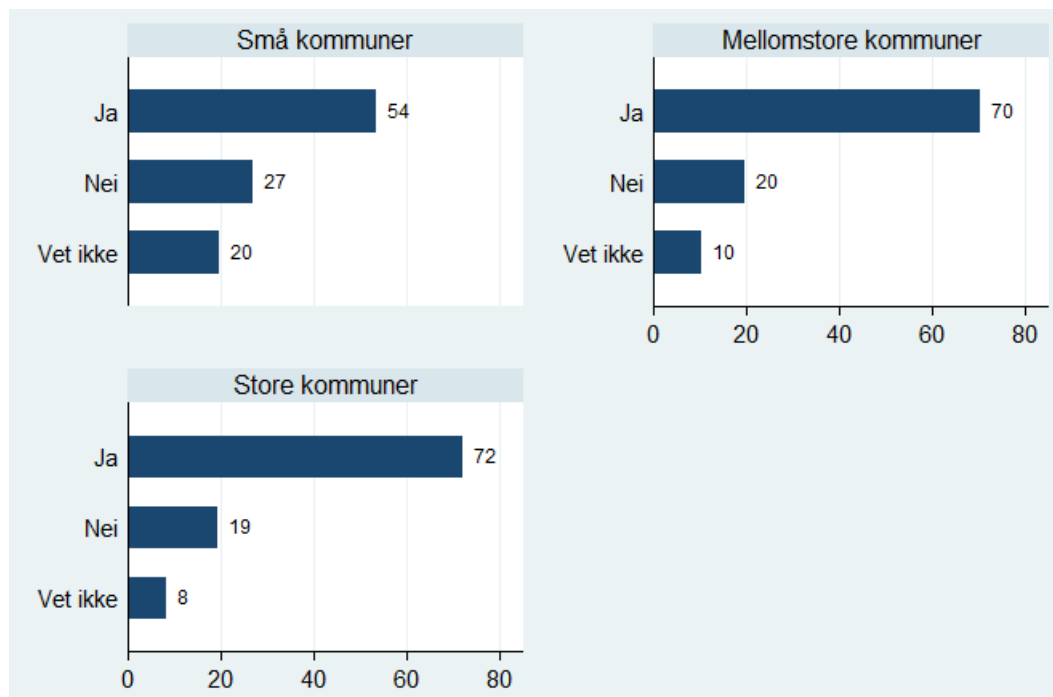
Hva gjør kommunene?

Til nå har vi sett på hvordan kommunene selv vurderer sin kapasitet til å møte en økning i deltakermassen framover. I det følgende vil vi undersøke hvilke skritt, om noen, kommunene har tatt for å øke kapasiteten i kvalifiseringsapparatet. Som vi viste i forrige kapittel mente over 70 prosent av kommunene at det ville være gjennomførbart å rekruttere et tilstrekkelig antall programrådgivere gitt en dobling i antall bosatte flyktninger. Nå vil vi se på hvorvidt og i hvilken utstrekning dette arbeidet er i gang i kommunene.

De aller fleste norske bosettingskommuner er små i den forstand at de tar imot et relativt lavt antall flyktninger. Dersom vi tar utgangspunkt i IMDIs register over avtalt bosetting, ser vi at hele 48 prosent av norske kommuner i 2015 bosatte færre enn 15 flyktninger. 40 prosent bosatte mellom 15 og 50. 8 prosent av kommune-Norge bosetter mellom 50 og 100 flyktninger, og de største bosettingskommunene, som bosetter over 100, utgjør kun 3,5 prosent av norske kommuner¹⁰. Eventuelle behov for å øke kapasiteten, for eksempel i form av å rekruttere flere programrådgivere, vil derfor oppstå i svært ulik grad i kommuner med ulikt omfang i bosettingsarbeidet. Å doble bosettingen fra 8 til 16 deltakere har andre implikasjoner enn å doble bosettingen fra 50 til 100 deltakere.

Over halvparten av de kommunale introduksjonsprogrammene har ved årsskiftet 2015/16 planer om å øke bemanningen framover.

Figur 8 Svar på spørsmålet: Er det planer om økt bemanning ved introduksjonsprogrammet i kommunen. I prosent av ledere i introduksjonsprogram (N = 214).

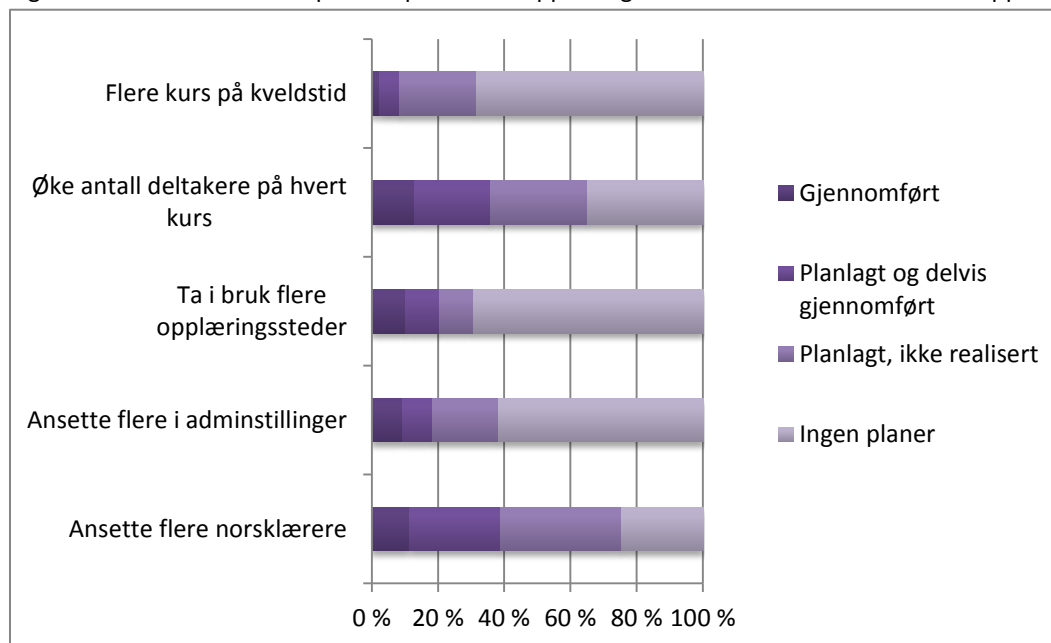


¹⁰ [http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/bosatt_anmodede/enkeltaar/@\\$u=personer;\\$y=2016;\\$cmp=F01,F02,F03,F04,F05,F06,F07,F08,F09,F10,F11,F12,F14,F15,F16,F17,F18,F19,F20;bosetting=anmodning,vedtak,bosatt](http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/bosatt_anmodede/enkeltaar/@$u=personer;$y=2016;$cmp=F01,F02,F03,F04,F05,F06,F07,F08,F09,F10,F11,F12,F14,F15,F16,F17,F18,F19,F20;bosetting=anmodning,vedtak,bosatt)

En større andel av introduksjonsprogrammene i de mellomstore og store kommunene enn i de små har planer om å ansette flere programrådgivere. Blant kommunene som planlegger å øke bemanningen oppgir 62 prosent at de vil øke med én ekstra programrådgiverstilling, 22 prosent planlegger to nye stillinger. Selv om én ekstra programrådgiverstilling kan høres lite ut, er det betydelig sett i sammenheng med hvor mange programrådgivere det enkelte introduksjonsprogram har. Opp mot 60 prosent av kommunene i vårt utvalg har 1–2 programrådgiverstillinger i sin kommune. En større andel av de store kommunene har imidlertid planer om å øke bemanningen (72 prosent) enn de små kommunene (50 prosent).

Som vi så i forrige kapittel var bekymringen knyttet til mulighetene for å rekruttere et tilstrekkelig antall norsklærere større enn bekymringen knyttet til rekruttering av programrådgivere. Kun 11 prosent av voksenopplæringssettene har ansatt flere norsklærere, men over 60 prosent av kommunene er i gang med enten planlegging eller selve rekrutteringen. 1 av 5 voksenopplæringssettene har ingen planer om å ansette flere norsklærere framover. Å ha nok lærerkrefter er én ting, men kapasitet kan måles langs flere indikatorer. Kommuner kan iverksette kurs på kveldstid, ta i bruk flere opplæringssteder eller øke antall deltakere på hvert kurs. 65,2 prosent av voksenopplæringssettene har planer om eller har allerede gjennomført en økning i antall deltakere på hvert kurs. Mer bekymringsverdig er det kanskje at rundt 60 prosent av voksenopplæringssettene ikke har noen planer om å ta i bruk flere opplæringssteder, til tross for at mangel på lokaler er en av de hyppigst nevnte utfordringene i møte med et økt antall bosatte.

Figur 9 Planer om økt kapasitet på voksenopplæringssettene. Kilde: leder i voksenopplæring (N = 195)



Nyankomne flyktninger skal innrulleres i introduksjonsprogram så snart som mulig, og senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen (introduksjonsloven § 3). Mange flyktninger sitter imidlertid lenge på mottak før de blir bosatt i en kommune. UDI-direktør Frode Forfang har uttalt at det er all grunn til å vente at botiden i mottak vil bli lengre. Denne situasjonen har vært

en kilde til bekymring for både politikere og bakkebyråkrater¹¹. Bekymringen er at langvarig passivitet og midlertidighet vil gjøre at integreringsprosessen stagnerer, og forlenge veien mot deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Forlengede opphold i mottak vil gjerne innebære mye usikkerhet rundt framtiden, begrensede muligheter til å tilegne seg norskferdigheter, delta i utdanning eller arbeid og utvikle kontakter med majoritetsbefolkningen. I en nederlandsk studie av flyktningers språktilegnelse fant Tubergen at kort oppholdstid i mottak var relatert til bedre språkferdigheter (Tubergen 2010). For hvert år flyktingene oppholdt seg på mottak, ble sannsynligheten for å ha gode muntlige ferdigheter i nederlandsk redusert med 10 prosent og sannsynligheten for å ha gode skriveferdigheter ble redusert med 8 prosent (Tubergen 2010: 529). Andre studier har funnet negative effekter av lang oppholdstid i mottak på flyktningers fysiske og mentale helse, og deres økonomiske integrasjon (målt i arbeidsdeltakelse og posisjon i yrkeshierarkiet) (Laban et al. 2004; de Vroome et al. 2010).

Den mest åpenbare løsningen er å få fortløp i behandlingstiden av asylsøknader. UDI har nå bekreftet at grupper som mest sannsynlig vil få innvilget asyl vil oppprioriteres, etter en lengre periode med fokus på retursaker¹². Men etter all sannsynlighet vil ventetiden på mottak likevel bli lang for mange grupper.

Avtalt selvbosetting og kvalifiseringstilbud i mottak

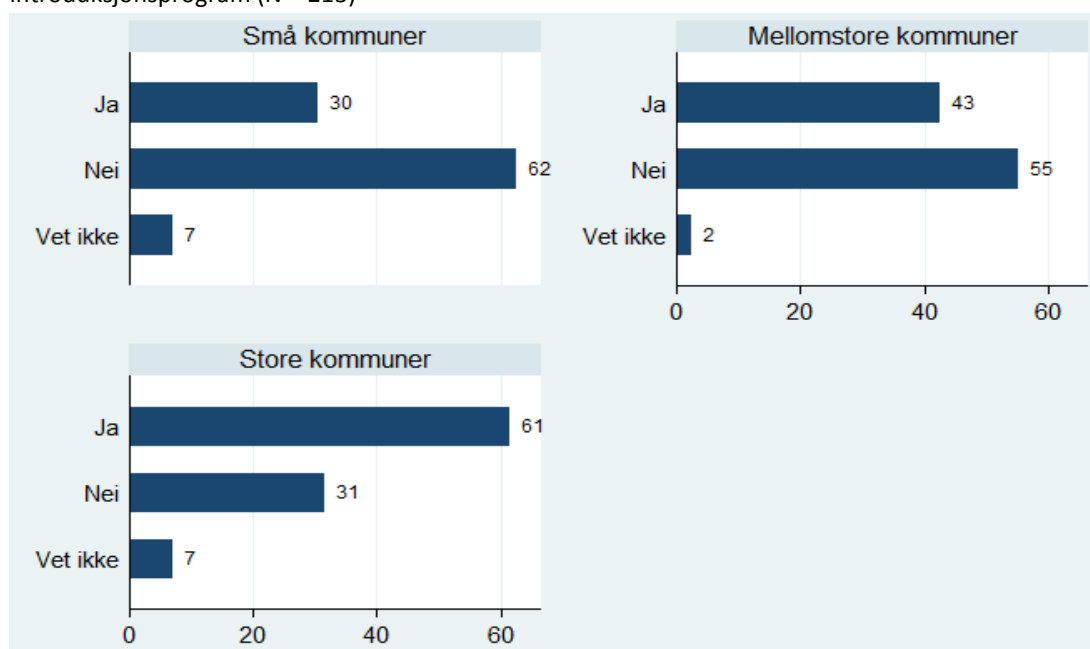
Å finne egnede boliger til flyktinger har lenge vært en utfordring for kommunene og er en av de årsakene som kommunene selv oftest viser til for å begrunne hvorfor de har et behov for å begrense bosettingen av flyktinger (Thorshaug et al. 2011). Avtalt selvbosetting, at flyktinger med innvilget opphold som ikke har fått tildelt en bosettingskommune finner bolig selv etter avtale med den aktuelle kommunen, kan være en måte å redusere kommunenes utfordringer på. IMDi har derfor over lengre tid oppfordret kommunene til å tillate en slik løsning¹³. I oktober 2015 hadde 115 av kommunene åpnet for avtalt selvbosetting. I vårt utvalg oppgir 46 prosent av kommunene å ha en slik avtale.

¹¹ <http://www.dagsavisen.no/innenriks/returjag-g%C3%A5r-utover-flyktinger-1.348140>

¹² <http://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/fa-bosettingsklare-flyktinger/>

¹³ <http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktinger/selvbosetting/>

Figur 10 Svar på spørsmålet: Har kommunen åpnet for avtalt selvbosetting? Prosent av ledere i introduksjonsprogram (N = 213)



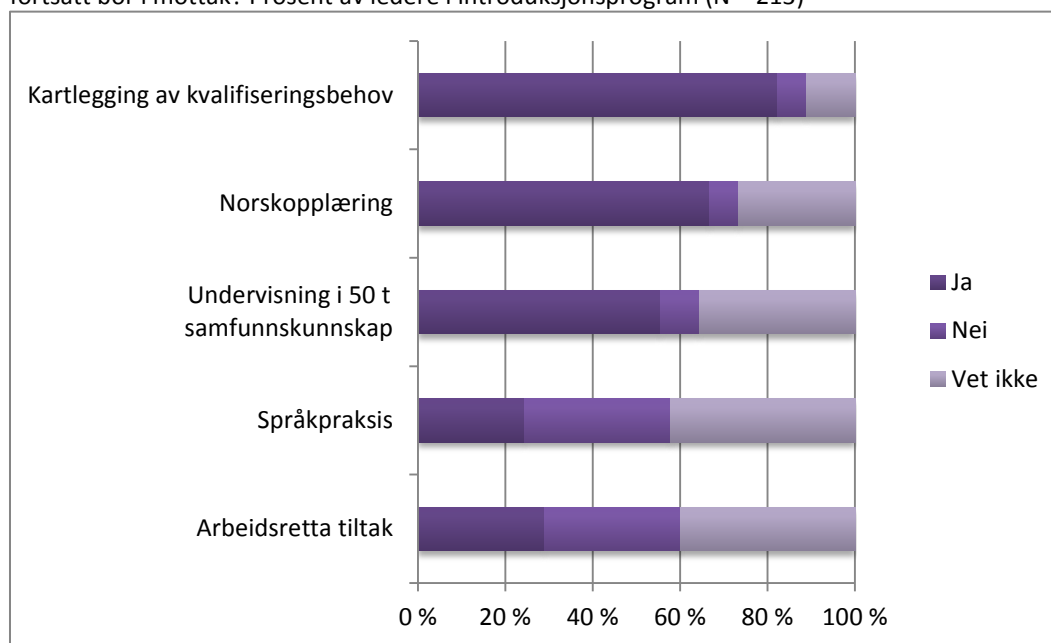
Avtalt selvbosetting er vanligst i de store kommunene. 61 prosent av de store kommunene har åpnet for dette, mens kun 31 prosent av de små kommunene har gjort det samme. Blant kommunene som har åpnet for muligheten for avtalt selvbosetting er det delte meninger om dette har gjort det mulig å ta imot flere flyktninger. Avtalt selvbosetting er vanligst i de mer erfarne bosettingskommunene, som har bosatt over 200 flyktninger de tre siste årene (se vedlegg).

En måte som kan dempe effekten av lange perioder med venting på asylmottak, kan være i større grad å tilby kvalifiseringstilbud for flyktninger mens de sitter på mottak. Halvparten av kommunene i utvalget vårt har asylmottak i sin kommune (106 kommuner). Vi har spurt ledere i introduksjonsprogram i disse kommunene om hvilke muligheter de ser for å tilby hel eller delvis oppstart i introduksjonsprogram for flyktninger med positivt vedtak, under forutsetning av at kommunen tilføres økonomiske ressurser fra staten. 58 prosent mener at det er liten eller ingen mulighet for å tilby hel eller delvis oppstart i introduksjonsprogram i asylmottak. I overkant av 40 prosent mener at dette er en mulighet. En større andel av introduksjonsledere i kommuner med mindre bosettingserfaring svarer positivt på muligheten for å gi et introduksjonstilbud til flyktninger i asylmottak (71 prosent). 1 av 3 introledere i kommuner som har bosatt mellom 50 og 200 flyktninger de siste tre årene stiller seg positive, mens de største bosettingskommunene er delt, halvparten anser muligheten for å være svært eller ganske god, og halvparten som liten eller fraværende (se vedlegg). Det er verdt å merke seg i denne sammenhengen at kun 14 av kommunene med asylmottak har bosatt færre enn 50 flyktninger de siste tre årene.

Majoriteten av kommunene som vurderer mulighetene for å tilby delvis oppstart på intro i mottak mener kartlegging kan være et tilbud de kan gi. Litt færre mener de kan etablere et tilbud om norskopplæring i mottak og undervisning i 50 timer samfunnskunnskap, men dette gjelder fortsatt en klar majoritet. Et mindretall av kommunene svarte at de kunne etablere et tilbud om

språkpraksis for flyktninger med oppholdsgrunnlag og plikt til informasjonsprogram mens de fortsatt bor i asylmottak. Færre enn 1 av 3 av kommunene mener flyktninger i mottak kan få arbeidsrettede tiltak, mens de venter på bosettingskommune.

Figur 11 Svar på spørsmålet: I løpet av første halvår i 2016 – Kan din kommune etablere et eller flere av følgende tilbud for personer med oppholdsgrunnlag som gir rett og plikt til introduksjonsprogram mens de fortsatt bor i mottak? Prosent av ledere i introduksjonsprogram (N = 213)



Potensial i frivillige aktører

Det er mye diskusjon knyttet til hvilken rolle sivilsamfunnet kan eller bør spille i integreringsarbeidet. Det er begrenset empiri på hvilken effekt frivillige har for flyktningers deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. En nederlandsk studie fant imidlertid at flyktninger som var medlemmer i en frivillig organisasjon hadde bedre språkferdigheter enn flyktninger som ikke var det (Tubergen 2010). Flyktninger som hadde en slik tilknytning hadde 42 prosent høyere sannsynlighet for å snakke godt nederlandsk og 63 prosent høyere sannsynlighet for å ha gode leseferdigheter sammenlignet med flyktninger som ikke deltok, kontrollert for forhold som botid, helsestatus, utdanning, kjønn og alder. Å ha venner i majoritetsbefolkningen har også vist seg å være positivt korrelert med flyktningers arbeidsdeltakelse (de Vroome et al. 2010).

Foreliggende undersøkelse omfatter ikke intervjuer med representanter for frivillig sektor. Vi har imidlertid spurt ledere av introduksjonsprogram hvorvidt de ser for seg at frivillige kan spille en større rolle i introduksjonsarbeidet i sine respektive kommuner.

Rundt 90 prosent av introlederne ser for seg at frivillige kan bistå med sosiale aktiviteter for familien, introdusere flyktninger for lokalt foreningsliv eller steppe inn som flyktningeguidere i større grad framover. Ledere av introduksjonsprogrammene er imidlertid mer skeptiske til å la

frivillige assistere med generelle mottaksoppgaver, som å hente flyktninger på flyplassen og lignende.

Figur 12 Svar på spørsmålet: Ser du for deg at frivillige kunne spille en større rolle i introduksjonsarbeidet i din kommune på følgende områder? Prosent av ledere i introduksjonsprogram (N = 214)



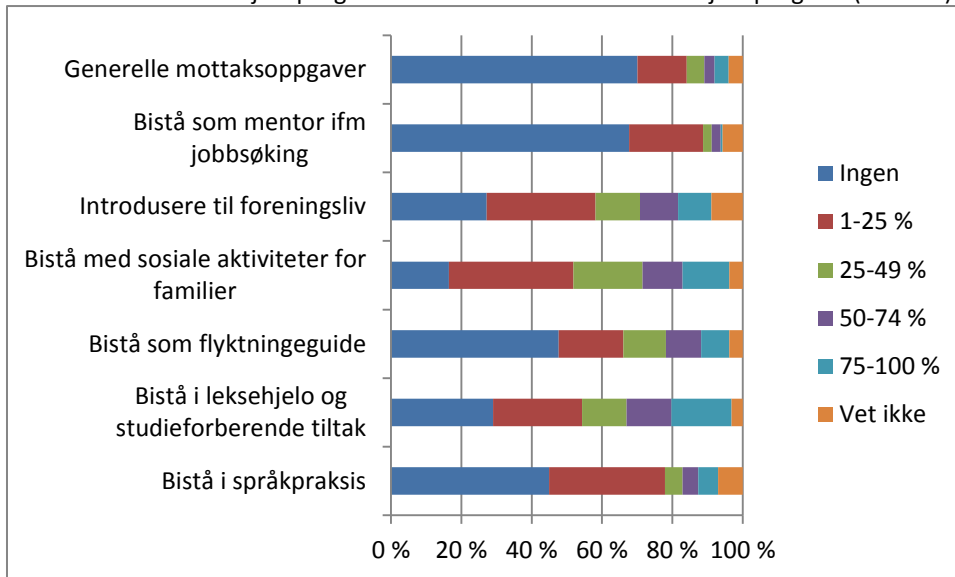
Frivillige organisasjoner har allerede i en årrekke vært involvert i arbeidet med å introdusere flyktninger og innvandrere for norsk samfunnsliv. Tidligere studier av kommunenes integreringsarbeid tyder imidlertid på at å involvere lokale, frivillige aktører i integreringsarbeidet ofte er et overskuddsfenomen. Det tolkes gjerne som en «kan»-oppgave, og å etablere kontakt med lokalt foreningsliv eller andre former for frivillighet prioriteres først etter at «kjerneoppgaver» som etablering av språk- og arbeidspraksis er på plass (Djuve et al. 2001; Kavli et al. 2007). I 2016 oppgir 30 prosent av kommunene at de allerede samarbeider med frivillige i stor grad. At nærmere 90 prosent av lederne likevel ser for seg at frivillige kan ta på seg oppgaver på en rekke områder i integreringsarbeidet, er et signal om at det finnes en vilje til samarbeid og en tro på at frivillig sektor kan bidra til å avlaste eller og utfylle kommunenes integreringsarbeid. Utfordringen med å få det til i praksis handler trolig både om kommunenes egen kapasitet til å etablere og følge opp et slikt samarbeid, og om lokale variasjoner i tilgangen til aktuelle, frivillige organisasjoner å etablere kontakt med.

Litteratur

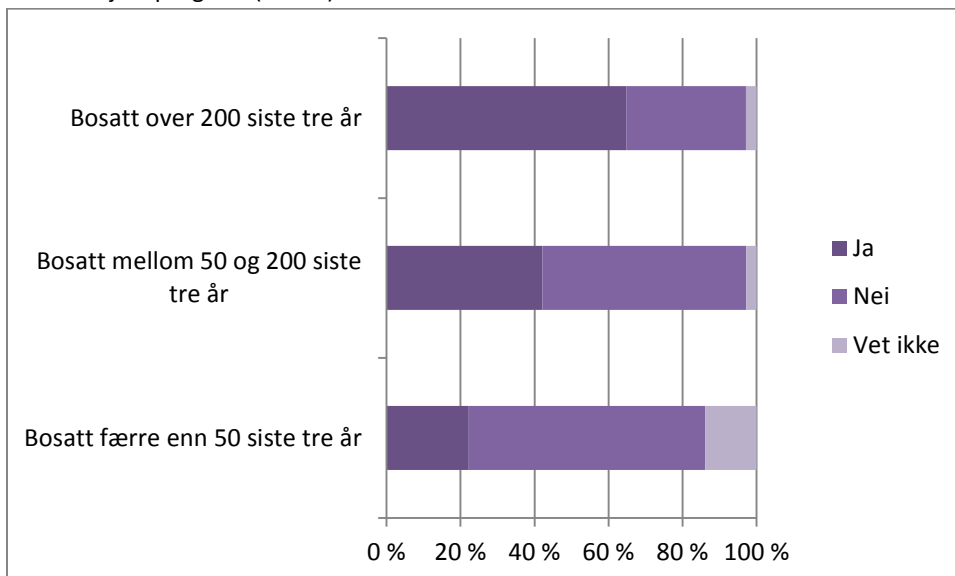
- De Vroome, T. & Van Tubergen, F. (2010). The Employment Experience of Refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 44(2), 376–403.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års Erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02.
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo rapport 2007:34.
- Laban, C. J. et al. (2004). Impact of a Long Asylum Procedure on the Prevalence of Psychiatric Disorders in Iraqi Asylum Seekers in The Netherlands. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 43, 507–515.
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.
- Rambøll (2007). *Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementering av rett/ og eller plikt til slike norskopplæring*.
- Thorshaug, K., Svendsen, S., Paulsen, V. & Berg, B. (2011). «Det er litt sånn at veien blir til mens en går». *Kommuners framskaffelse av boliger til flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning.
- Van Tubergen, F. (2010). Determinants of second language proficiency among refugees in the Netherlands. *Social Forces*, 89(2), 515–534.

Vedlegg

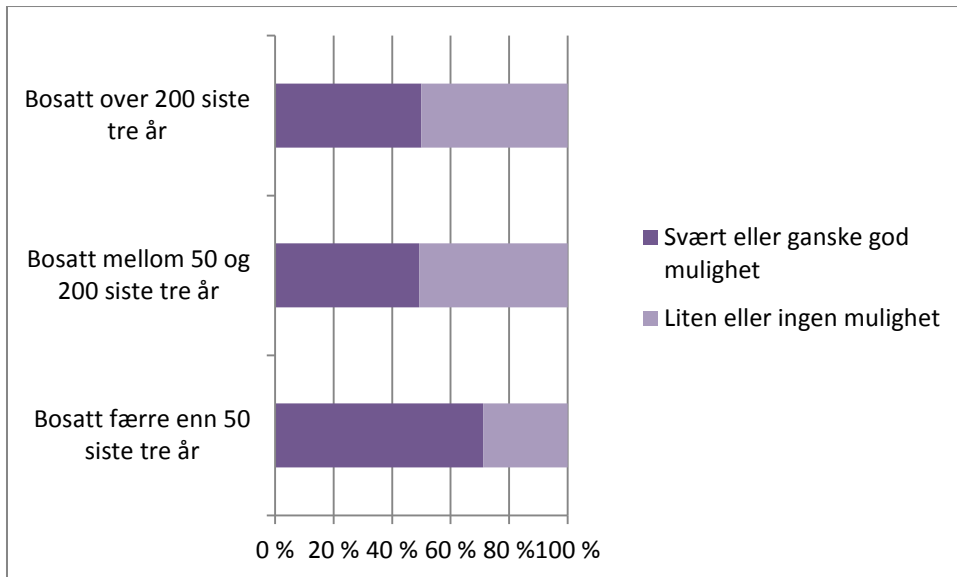
Hvor stor andel av deltakerne har i løpet av 2015 fått følgende tilbud i regi av frivillige organisasjoner innenfor rammene av introduksjonsprogrammet? Kilde: ledere i introduksjonsprogram (N = 158)



Avtalt selvbosetting, etter antall flyktninger bosatt i kommunen de siste tre årene. Kilde: ledere i introduksjonsprogram (N:211)



Hvordan vurderer du muligheten for å tilby hel eller delvis oppstart i introduksjonsprogram for flyktninger med positivt vedtak, under forutsetning av at kommunen tilføres økonomiske ressurser fra staten? Krysset etter antall bosatte flyktninger de tre siste årene. Kilde: ledere i introduksjonsprogram (N = 106)



Kapasitet i integreringsapparatet

Hvilken kapasitet har kommunene i integreringsapparatet, hvor ligger de potensielle utfordringene og hva planlegges av utvidelser? I dette notatet kartlegges og analyseres kommunenes vurderinger av egen beredskap til å håndtere økte asylankomster.

Notatet er skrevet på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet.



Fafo

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

Fafo-notat 2016:06
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10230