

Anne Britt Djuve og Katrine Fangen

Evaluering av Bærum kommunes introduksjonsprogram for flyktninger

Anne Britt Djuve og Katrine Fangen

Evaluering av Bærum kommunes introduksjonsprogram for flyktninger

© Forskningsstiftelsen Fafo 2002
ISSN 0804-5135

Forord	4
1 Bakgrunn	5
Problemstillinger for evalueringen	5
Datagrunnlag	6
2 Forankring og organisering av prøveprosjektet	7
Innføring av heldagstilbud med alternativ inntektssikring for flyktninger i Bærum kommune.....	7
Organisatorisk forankring, lokalisering og personalsituasjon i etatene.....	8
Økonomisk modell	8
Målgruppe for prosjektet	9
Deltakere og resultater.....	9
Prosjektets samarbeidspartnere.....	9
Rutiner for egevaluering.....	11
3 Implementering av virkemidler	12
Alternativ inntektssikring	12
Kontaktpunkt, kartlegging og handlingsplan	15
Simultan norskopplæring og arbeidspraksis.....	17
Nettverksbygging.....	21
Prosjektets vurdering av de viktigste utfordringene med å etablere prosjektet:.....	22
Videreføring av prosjektet etter prosjektperiodens utløp	22
Konklusjon om Bærums modell.....	23
4 Flyktingenes egne vurderinger av det programmet de har deltatt i	25
Norskundervisning	25
Arbeidspraksis.....	25
Økonomi	26
Oppfølging.....	26
Spesielle hindre for deltakelse	26
Generell vurdering.....	26
Oppsummering	27
5 Deltakernes måloppnåelse	28
Norskferdigheter	28
Yrkesdeltakelse.....	28
Sosialt nettverk	29
Oppsummering/konklusjon	29
6 Avslutning	30
Vedlegg 1: Eksempler på introduksjonsstønadens størrelse ift sosialhjelp.....	32

Forord

I dette notatet rapporteres resultatene av en evaluering av Bærum kommunes prosjekt med alternativ inntektssikring for flyktninger. Prosjektet inngikk i en prøveordning der i alt 16 tilsvarende prosjekter skulle utprøve nye metoder i kvalifiseringsarbeidet overfor nyankomne flyktninger. De 16 prosjektene er evaluert i Fafo-rapporten "Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger" (Djuve m.fl, 2001¹), finansiert av Utlendingsdirektoratet. Bærum kommune har bestilt denne særskilte evalueringen av prøveprosjektet i Bærum kommune.

Del 1, 2 og 3 er skrevet av Katrine Fangen, i samarbeid med Anne Britt Djuve. Del 4, 5 og 6 er skrevet av Anne Britt Djuve.

Vi vil takke alle rådgivere ved FINN, som har nedlagt et stort arbeid i å nedtegne den nødvendige informasjon om deltakerne og deres kvalifiseringstilbud, og deltakerne, som samtykket i at informasjonen ble oversendt til oss. De ti deltakerne som lot seg intervju personlig skal ha en spesiell takk for å ha delt med seg av sin erfaring. Cai Nettet og Arne Magnussen ved FINN skal dessuten ha stor takk for kommentarer og innspill til evalueringen underveis. Resultatet er forfatterens ansvar alene.

Fafo, mai 2002.
Anne Britt Djuve
Katrine Fangen

¹ Djuve, Kavli, Lund og Østberg: *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364.

1 Bakgrunn

Dette notatet er en evaluering av Introduksjonsprogrammet for flyktninger i Bærum kommune. Programmet har to hovedelementer: heldags-kvalifisering og alternativ inntektssikring. Alternativ inntektssikring vil si at den økonomiske støtten til flyktningene kobles til deltakelse på norskopplæring, aktivitetskurs og arbeidspraksis. Kvalifiserings-tilbudet skal være intensivt, helhetlig og tilrettelagt den enkeltes behov og ønsker. På denne måten ønsker man å oppnå at flyktningene får større muligheter til å bli aktive og økonomisk selvhjulpne enn det de ville gjort ved en mer tradisjonell norsk integreringspolitikk, nemlig lite intensiv norskopplæring, manglende kobling mellom norskopplæring og arbeidsliv, samt utbetaling av sosialhjelp uten reelle krav om motytelser.

Bærum kommunes modell for alternativ inntektssikring ble evaluert også i 2000 (Fangen og Djuve 2000²). Siden den gang har Fafo gjennomført en kombinert kvantitativ og kvalitativ undersøkelse av UDIs 16 forsøksprosjekter med heldags introduksjonsprogram for flyktninger (Djuve m. fl. 2001). Bærum kommunes introduksjonsprogram var ett av disse prosjektene. Rapporten *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering* handler om introduksjonsprogrammet, dets virkemidler og hensiktsmessigheten av disse, men rapporten inneholder ingen systematisk fremstilling av hver av de 16 prosjektene. Flere prosjektledere ga uttrykk for at de ønsket en kommunevis evaluering, det vil si en fremstilling der funn og resultater fra deres prosjekt sammenlignes med de andre 15 prosjektene. Bærum er en av de kommunene som har bedt om en egen evaluering.

Denne nye evalueringen av Bærums introduksjonsprogram er basert på data innsamlet i forbindelse med evalueringen av de 16 forsøksprosjektene. I tillegg til å vurdere Bærums arbeid separat, vil vi i dette notatet også vurdere Bærums modell opp mot arbeidet i de andre kommunene.

Problemstillinger for evalueringen

Evalueringen skal gi en beskrivelse av Bærum kommunes prøveprosjekt med alternativ inntektssikring for flyktninger, og relatere løsningene som er valgt til de øvrige prøveprosjektene. Deltakernes egne vurderinger av prosjektet samt måloppnåelsen med hensyn på sentrale mål for integreringspolitikken vies spesiell oppmerksomhet.

² Fangen og Djuve (2000): *Først til Mølla? Evaluering av alternativ inntektssikring for flyktninger i Bærum kommune*. Fafo-notat 2000:12.

Datagrunnlag

Evalueringen bygger på informasjon hentet inn fra både de ansatte og fra prosjektdeltakere selv. Datakildene er:

- Intervjuer med prosjektleder ved FINN
- Intervjuer med representant for Bærum kommunale voksenopplæring
- Intervju med representant fra Aetat
- Bærums søknad om midler til Utlendingsdirektoratet
- Intervjuer med 10 deltakere i Bærum og 147 deltakere i de øvrige prosjektkommunene.
- Opplysninger om deltakerne og innholdet i de individuelle kvalifiseringstilbudene innrapportert av prosjektene gjennom standardiserte skjemaer. Datamaterialet inneholder opplysninger om i alt 343 deltakere i de 16 prosjektkommunene. 50 av disse var deltakere i introduksjonsprogrammet i Bærum.

2 Forankring og organisering av prøveprosjektet

Innføring av heldagstilbud med alternativ inntektssikring for flyktninger i Bærum kommune

Bærum kommune hadde allerede før oppstart av prøveprosjektet utformet en arbeidsmodell som lå svært tett opp til det som skulle prøves ut i prøveprosjektene. Flyktning- og innvandrerkontoret (FINN) ble etablert i 1982. Før denne tid var det sosialkontorene som hadde ansvaret for flyktningearbeidet. FINN fikk ansvaret for å drive integreringsarbeid overfor flyktninger de første tre årene disse var bosatt i kommunen. I 1999 begynte kommunen å bruke såkalt kvalifiseringsstønad isteden for sosialhjelp.

FINN driver i dag i liten grad tiltak for flyktningene i egen regi, men baserer seg på tjenester fra andre kommunale aktører. De viktigste samarbeidspartnerne er Bærum kommunale voksenopplæring (BKVO) og Mølla Kompetansesenter.³ FINN kjøper også i visse tilfeller tjenester fra private firmaer, blant annet norskkurs. Fra 1999 ble kvalifiseringsstønaden utvidet til å gjelde alle flyktninggrupper.

I forbindelse med etableringen av prøveprosjektet ble det utformet en økonomisk kvalifiseringsstønad, som blant annet innebar opphør av ordningen med enkeltvedtak om stønad etter lov om sosiale tjenester. FINN innførte en ordning der det skulle inngås en avtale mellom FINN og den enkelte flyktning om innholdet i kvalifiseringsstilbudet, der deltakeren forpliktet seg til å delta i opplegget. Rådgiverne ved FINN gikk inn i en ny rolle som kontaktpersoner for flyktningene med blant annet ansvar for utarbeiding og oppfølging av individuelle handlingsplaner, og skulle ikke lenger ha ansvar for økonomisk saksbehandling.

Prøveprosjektet medførte i henhold til informantene i kommunen en sterkere vektlegging av et helhetlig tilbud, dels ved at det normale ble fulltidskvalifisering og dels gjennom en sterkere vekt på sammenheng mellom norskopplæring og kvalifisering til arbeid.

³ Mølla kompetansesenter er et kommunalt senter for utredning, kvalifisering og formidling av ulike brukergrupper som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet, og som arbeidskontoret i liten grad har et tilbud til. FINN bestiller tjenester fra Mølla ut fra det behovet som kommer fram i det tverrfaglige teamet. Mølla har et eget flyktningsteam (fly-team) som består av leder, tre flyktningkonsulenter og prosjektleder for prosjekt språkpraksis plass.

Organisatorisk forankring, lokalisering og personalsituasjon i etatene

Prosjektet var forankret på overordnet etatsnivå i Seksjon for arbeid, aktivitet og opplæring, avdeling levekår i Bærum kommune (avdelingen er nå organisert bort). Prosjektet holdt til i FINNs lokaler og arbeidet var en integrert del av FINN. De hadde en fleretnisk stab, med ansatte fra Mexico, Iran og Irak. De hadde gode erfaringer med dette. Personalsituasjonen har vært noe ustabil, med blant annet skifte av prosjektleder underveis, og også et betydelig gjennomtrekk av øvrige ansatte på FINN i 2000.

I FINNs lokaler holdt også store deler av voksenopplæringen for flyktninger og innvandrere til. Åtte av voksenopplæringens lærere hadde ansvar for undervisningen av prosjektdeltagerne. Lærerne hadde relevant videreutdanning og de fleste hadde lang erfaring med norsk som annetspråk. Miljøet var godt, ifølge representanten fra Voksenopplæringen.

Aetat Sandvika, som var prosjektets samarbeidspartner, har hatt både reduksjon i bemanningen og en del utskiftninger i staben i løpet av prosjektperioden.

Prosjektet framhever ikke utskiftningene av medarbeidere i de ulike samarbeidende etater som noe stort problem for prosjektdriften. Det er likevel nærliggende å tro at det har tatt lengre tid å etablere samarbeidsrelasjoner enn det kunne ha gjort med en mer stabil stab. Stor turn-over medfører dessuten gjerne større ressurser til opplæring i arbeidsmetodene, samt til overføring av kunnskap om de enkelte deltakerne.

Økonomisk modell

Prosjektet mottok støtte fra Utlendingsdirektoratet til dekning av utgifter til prosjektledelse. De øvrige kostnadene ble dekket av Bærum kommune. FINN disponerte et beløp som er nesten like stort som det statlige integreringstilskuddet, altså det tilskuddet kommunen mottar fra staten for hver flyktning de bosetter. FINNs «bestiller – utfører» modell innebærer at de med midlene de får overført fra rådmannen bestiller tjenester for flyktningene enten fra Bærum kommunale voksenopplæring, Mølla, eller fra private aktører. Etter to år i prosjektet ble ansvaret for flyktningene overført til sosialkontoret. FINN overførte midler til sosialkontoret til dekning av de utgifter sosialkontoret har til sosialhjelp til flyktninger innen 5 år etter bosetting.

FINN skrev kontrakter eller avtaler med de utførerne som utførte arbeidet og fastsatte rammer og målsettinger for arbeidet. Utøverne rapporterte om resultatmål.

Prosjektets målsetting om at flyktningene skulle over i arbeid eller ordinær utdanning innen to år er forankret på politisk nivå.

Den modellen Bærum kommune her har valgt for flyktningarbeidet er økonomisk sett svært lik den som benyttes i Söderköping i Sverige. Prosjektet har en økonomisk handlefrihet som er stor relativt til de andre prosjektkommunene. I Fafos evaluering av de 16 prøveprosjektene framkommer det at slik økonomisk handlefrihet ser ut til virke positivt inn på måloppnåelsen til prosjektene.

Målgruppe for prosjektet

Målgruppen for prosjektet var fra KRD/UDI avgrenset til nyankomne flyktninger og innvandrere med botid under fem år. Prosjektet og FINN generelt omfattet bare personer med mindre enn to års botid i kommunen. Da det ble rekruttert til prosjektet tok de inn nyankomne fortløpende. Det ble ellers bare tatt inn personer mellom atten og sextito år og med en viss arbeidsførhet. Det framstår som noe uklart hva som legges i begrepet "en viss arbeidsførhet". Det er likevel ingenting som tyder på at det har foregått noen streng siling av kandidater til prosjektet.

Deltakere og resultater

Bærum kommune rapporterte om bakgrunnsopplysninger, kvalifiseringsopplegg og resultater for i alt 50 deltakere. (Det ble på forhånd satt et tak på rapportering for 50 deltakere, siden selve rapporteringen var nokså ressurskrevende). Det har imidlertid fortløpende vært tatt inn flere deltakere, og alle nyankomne i perioden er tatt inn i den nye ordningen (som tidligere nevnt under forutsetning av en viss arbeidsførhet).

Fram til 23.4.2001 hadde ni av de 50 det ble rapportert om sluttet. Av de resterende 41 deltakerne var åtte i ordinært hel- eller deltidsarbeid, men med oppfølging i henhold til handlingsplanen, elleve deltok i utdanningstilbud og tre hadde sykemelding.

Av de ni som hadde sluttet var fire personer gått over i ordinær utdanning, én var flyttet og fire fikk stønad fra sosialkontoret. Disse hadde gått tiden ut i kvalifiseringsavtalen og derfor blitt overført til sosialkontor.

Antallet deltakere i Bærum er høyt sammenliknet med øvrige kommuner.

Prosjektets samarbeidspartnere

Det var i hovedsak de tre etatene Mølla kompetansesenter, Flyktning- og innvandrerkontoret og Bærum kommunale voksenopplæring som samarbeidet om flyktningarbeidet. Alle etatene var underlagt Seksjon for arbeid, aktivitet og opplæring. De tre etatene inngikk i et tverrfaglig samarbeidsteam omkring den enkelte deltaker i prosjektet.

I tillegg ble det samarbeidet med

- Institutt for språk og integrering. Instituttet drev et løpende heldagskvalifiseringsprogram gjennom to år.
- Bærum kommunale kurscenter. De tilbød særskilte kurs som for eksempel teori til førerprøven, data og søm. FINN forsøkte etter hvert å overføre disse oppgavene til Mølla og BKVO slik at språk og praksis skulle bli tettere sammenvevd.

Disse samarbeidspartnerne utgjorde kjernen i arbeidet og holdt hyppige formelle møter på alle nivåer i tillegg til mye løpende kontakt. I tillegg samarbeidet prosjektet med:

- psykiatrisk klinikk
- primærlegene. Psykiatrisk sykepleier va med i rådgivergruppen på FINN og formidlet videre til primærlegene.
- Innføringsklassen på Bekkestua for de under 18 år.
- Ad hoc kontakt med frivillige organisasjoner.

- Kommunen har dessuten et eget oppvekstkontor som blant annet drev to aktivitetssentre særlig rettet mot barn og unge med flyktning-/innvandrerbakgrunn.
- Flyktningeguideprosjektet, som er et samarbeid mellom kommunen og Røde kors. Prosjektet har hatt som rutine å gjøre alle deltakere kjent med ordningen. Det er likevel et mindretall av deltakerne som har ønsket å delta i ordningen.
- Somalisk kvinnegruppe har vært innom og holdt informasjonsmøte for somaliske kvinner og hatt møte med rådgiverne på FINN.
- Barnevernkontorene. I forbindelse med oppfølging av enslige mindreårige er det etablert et formalisert samarbeid med ett av de tre barnevernkontorene i kommunen.

Sammenliknet med øvrige prosjektkommuner har Bærum et tett og omfattende samarbeid mellom de sentrale parter i arbeidet. Det omfattende samarbeidet sikrer god informasjonsflyt mellom FINN, VO og Mølla, men framstår som nokså ressurskrevende. Gjennom flyktningeguideprosjektet har de også etablert et formalisert samarbeid med en frivillig organisasjon om den sosiale integreringen av flyktningen, og er en foregangskommune i dette arbeidet.

Samarbeid med Aetat

Aetat er ikke noen nær samarbeidspartner for prosjektet, selv om de ifølge de nedskrevne målsettingene skulle være det. Etaten er ikke med i samarbeidsteamet. De ansatte ved FINN har lite direkte kontakt og ikke noe systematisk samarbeid med Aetat.

Flyktningekonsulentene på Mølla har jevnlike kontakter med markedsavdelingen på arbeidskontoret, men har ikke lyktes i å trekke Aetat med i et forpliktende samarbeid. Aetat krever ifølge informantene fra FINN og Mølla at flyktningene skal ha et visst norsknivå, og at det tar lang tid før flyktningene når dette nivået. Ved Mølla settes det mindre strenge krav til norskkunnskaper hos flyktningene før de vurderes som aktuelle for arbeidspraksis eller ordinært arbeid. De ser det som mål at flyktningene skal komme ut i jobb så fort det er mulig. Derfor har de som metode å innhente praksisplasser selv. I noen tilfeller har deltakerne selv tatt kontakt med Aetat for å få praksisplass.

Kommunen og Aetat er samstemte i at samarbeidet dem imellom ikke er endret som følge av prøveprosjektet. Aetat forteller at de hadde felles møter med prosjektet i begynnelsen for å se hvordan de kunne samarbeide, og på hvilke tidspunkt et samarbeid kunne være gunstig. Aetat har arrangert to informasjonsmøter i halvåret om arbeidsmarkedet og kravene som stilles til norskkunnskaper og holdninger i arbeidsforhold. De har også bistått deltagerne i prosjektet med jobbsøking. Bortsett fra informasjonsmøtene har ikke etaten fått nye arbeidsoppgaver som følge av prøveprosjektet.

I Fafos generelle evaluering av de seksten prøveprosjektene gjengis ulike løsninger for samarbeid mellom prosjekt og Aetat (Djuve m.fl. 2001:57):

- 1) Aetat kommer inn med sin kompetanse eller sitt tilbud først når deltakeren har nådd et nærmere definert nivå i norsk
- 2) Aetat bidrar med å informere om det lokale arbeidsmarkedet og Aetats generelle tilbud, men venter med sine tiltak til deltakerne er "tilstrekkelig gode" i norsk

- 3) I tillegg til å gi informasjon om Aetatstilbud deltar Aetat i kartleggingen av flyktningens kompetanse og kvalifiseringsbehov
- 4) Aetat finner og finansierer praksisplasser også for deltakere med relativt dårlige norskkunnskaper

Av disse tilsvarende løsningen som Bærum kommune har endt opp med i stor grad den første som nevnes, eventuelt med elementer fra alternativ to. Bærum har med andre ord en løsning som innebærer liten grad av deltagelse fra Aetat side. Det er imidlertid svært få kommuner som har lyktes i å få til et samarbeid på nivåene beskrevet under alternativ tre og fire. Det er likevel verdt å nevne at de kommunene som har et godt samarbeid med Aetat er overgangen til ordinært arbeid større enn i kommuner med mindre godt samarbeid med Aetat. Der Aetat er med i samarbeidsteamet er erfaringen at vurderingen av når Aetat kan involvere seg er blitt mer smidig og individuell enn når vurderingen gjøres på grunnlag av språkstest alene (ibid. s. 58).

Samarbeid med voksenopplæringen

BKVO er en av hovedaktørene i prosjektet. Ifølge prosjektleder samarbeider FINN og BKVO godt og nært. BKVO sier på sin side at de har bedre kontakt med rådgiverne på FINN nå enn før prosjektet ble startet opp, og at de samarbeider godt med Mølla.

Voksenopplæringen har fått nye arbeidsoppgaver som en følge av prøveprosjektet, ved at lærerne deltar i tverrfaglige team. BKVO har også utviklet åpent bibliotekmiljø. Voksenopplæringen omorganiseres nå (2001) slik at arbeidet med flyktninger blir samlet på et mindre antall lærere. Samarbeidet mellom FINN og BKVO er endret som en følge av prøveprosjektet, ved at lærerne etter hvert er blitt svært aktive deltakere i de tverrfaglige teamene. Lærerne opplever det nå i langt større grad enn tidligere som relevant å delta i dette arbeidet.

Bærums løsning for samarbeid mellom prosjekt og voksenopplæring ser ut til å fungere godt, er innebærer en nokså stor rolle for voksenopplæring i forhold til ”gjennomsnittlig” involvering av voksenopplæringen i prosjektene. Samtidig er det en trend i mange av kommunene at voksenopplæringens rolle har blitt mer omfattende underveis i prosjektperioden.

Rutiner for egevaluering

Prosjektet har evalueringsmøter med BKVO fra fire til seks ganger årlig, kvartalsvise virksomhetsplanlegginger, samt årsplan med vurdering av måloppnåelse. De har som et fast punkt å ta opp erfaringer rundt regler og samarbeid.

3 Implementering av virkemidler

I utlysingen av midler til prøveprosjektene spesifiserte Kommunal- og regionaldepartementet noen rammer som prosjektene skulle rette seg etter, nemlig: 1) knytte bruk av offentlige ytelser til kvalifiseringsplaner og gjøre ytelse avhengig av deltagelse i kvalifiseringen; 2) la deltagerne få ett kontaktpunkt i en av de samarbeidende etatene; 3) at tiltakene som gis til sammen skal gi et heldagstilbud fem dager i uken, hvorav norskopplæring kombinert med arbeidspraksis skal være en del av opplegget; 4) den enkelte kompetanse skal kartlegges og det skal utarbeides gjensidig forpliktende introduksjonsplan; 5) kommune og arbeidskontor skal samarbeide i gjennomføringen 6) det skal gis mulighet til utslusing av deltagere til ordinært arbeid eller utdanning underveis. I tillegg heter det at partene i arbeidslivet og frivillige organisasjoner kan trekkes med, men dette var ikke et krav til utformingen. I det følgende skal vi vise hvordan Bærum har imøtekommet kravene til prosjektorganiseringen.

Alternativ inntektssikring

Hjemmel for "introduksjonsstønad".

I Bærum ønsket de å gjøre kvalifiseringsstøtten mest mulig lik en lønnsinntekt. Derfor måtte den ha en viss størrelse, og den skulle ikke utbetales fra sosialkontoret. Deltakerne er likevel ikke definert som ansatte og plassert i lønnstrinn, slik tilfellet er i to andre av de seksten prøveprosjektene. For å oppnå at de økonomiske ytelsene ble tydelig adskilt fra sosialhjelp, har Bærum definert introduksjonsstønaden som kommunal kursstøtte. Det er sju andre av de seksten prøveprosjektene som har hjemlet introduksjonsstønaden som kommunal kursstøtte. Flere av disse har hatt problemer med å få løsningen godkjent av skattemyndighetene, siden utbetalinger som ikke er sosialhjelp normalt er skattepliktige. Bærum kommune har fått godkjenning fra fylkesskattesjefen for å løse inntektssikringen på denne måten.

Ut fra målsettingen om å finne inntektssikring som innebærer et alternativ til sosialhjelp kan det hevdes at kursstøtte er å foretrekke framfor løsninger som er hjemlet i lov om sosial omsorg. På den annen side finnes det eksempler på svært kreative utbetalingssystemer for sosialhjelpen, for eksempel via kommunens lønnsystem (slik at deltakerne får en lønsslipp). I praksis blir overgangene mellom sosialhjelp med trekk, sosialhjelp med motivasjonstillegg og kommunal kursstøtte nokså glidende. I evalueringen av de 16 prøveprosjektene fant vi da heller ingen effekt på prosjektenes måloppnåelse av ulike måter å hjemle utbetalingene på.

Utbetaling

Tiltakskontoret utbetaler stønaden til flyktingene, som så selv betaler sine faste utgifter. De ansatte på FINN har kun hørt om noen få tilfeller der deltakerne ikke har klart å ta hånd om husholdet sitt selv. Rådgiverne gir råd og veiledning ved behov, men unngår saksbehandlings- og klageinstansrollen. Målet er at deltakerne skal håndtere sine økonomiske problemer uten bistand fra sosialkontoret, men det har likevel skjedd at enkelte har vært nødt til å søke om økonomisk nødhjelp etter store trekk. Deltakere som må søke om sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønaden legger ved søknaden et notat fra sin rådgiver/kontaktperson der det orienteres om situasjonen.

I evalueringen av de 16 prøveprosjektene fant vi at måloppnåelsen med hensyn på yrkesdeltakelse var bedre i kommuner som lot deltakerne beholde ansvaret for egen økonomi, målt ved at de selv hadde ansvaret for å betale regninger.

Utregning av introduksjonsstønaden

Utbetaling av introduksjonsstønaden baseres på positivt frammøte og egenerklæring som attesteres av lærer eller andre.

Stønaden beregnes med utgangspunkt i en dagsats på kr 200, på månedsbasis ca kr 4.200, før tillegg for husleie. Dette ligger noe over sosialhjelpssatsen for en enslig voksen (kr 3.661,-). Stønaden er individuell, i motsetning til sosialhjelpen som beregnes ut fra familiestørrelse og familieinntekt. Derfor kommer ektepar der begge ektefeller deltar i prosjektet økonomisk gunstig ut. I et likestillingsperspektiv er dette svært positivt. I vedlegg 1 er det vist ulike eksempler på utregning av kvalifiseringsstønaden.

Flyktingen kan motta lønn utenom kvalifiseringen, uten at dette kommer til fra-trekk. Av offentlige ytelser trekkes ikke barnetrygd, barnebidrag, grunn- og hjelpestønad, mens alle andre ytelser, derunder kontantstøtte, trekkes.

Negative virkemidler: Trekk i lønn

Bærums prosjekt for introduksjonsstønad praktiserer trekk i introduksjonsstønaden ved ugyldig fravær. Deltakerne blir informert om regelverket skriftlig på sitt eget språk. Det kommer dessuten frem av lønsslipp at de er blitt trukket, ved at det står skrevet på utbetalingsslippet. Ved ikke-legitimt fravær trekkes kommunen på halvdagsbasis. Hvis en deltager har en times fravær trekkes vedkommende likevel halv dag. Dette er strengere enn i mange av de andre prøveprosjektene, der det kun trekkes reelt antall timer med fravær. I Bærum er trekket på kr 200,- for en dags fravær, og kr 100,- for halv dags fravær. Det trekkes dessuten noe i tilleggene til stønaden hvis fraværet har berørt en stor del av kvalifiseringen over en måned. Dette gjelder tillegg til husleie, bannehage og skolefritidsordning. Dette gjøres etter nærmere retningslinjer.

Prosjektet har ikke rutiner for varsling av mindre trekk. Dersom det er aktuelt med full stopp i utbetalingene på grunn av omfattende fravær, har de innkalling til samtale (to runder). Dette har skjedd mindre enn fem ganger til sammen.

Prosjektet har imidlertid opplevd at det lovlige fraværet hos en del deltakere har vært høyt. En del deltakere har blitt femti prosent sykemeldte, og prosjektet opplever at enkelte bruker dette som en strategi for å unngå at dagen skal bli så lang. Konsekvensen er at det blir stort frafall i undervisningsgruppene og derved endres stadig sammensetning-

en av gruppene. Lærerne opplever dette som en stor utfordring. De ansatte på FINN har prioritert å gjøre noe med problemet, og vil nå etablere en dialog med legene om dette. I Skien kommune hadde de det samme problemet. Der gikk prosjektet i dialog med en del leger som etter prosjektets erfaring var spesielt villige til å skrive sykemeldinger, for å få dem til å skjønne mer av hva prosjektet faktisk innebærer av krav til fysisk og psykisk helse.

I evalueringen av de 16 prøveprosjektene fant vi at bruk av økonomiske sanksjoner var effektivt med hensyn på å få deltakerne ut i arbeid – under forutsetning av at deltakerne fikk tilstrekkelig tett oppfølging til at sanksjonene ble formidlet på en forståelig måte. Det kan stilles spørsmålsteget ved om oppfølgingen av deltakerne i Bærum kanskje kunne vært noe bedre på dette området. Kanskje kunne også en tettere dialog med deltakerne gi grunnlag for tilpasninger som kunne redusere det opplevde behovet for sykemeldinger.

Reaksjon på økonomiske sanksjoner

De prosjektansatte opplever at de økonomiske sanksjonene har ført til lavere fravær blant deltagerne, med unntak av dem som har hatt omfattende sykemeldinger. Lærerne mener imidlertid at fraværet blant prosjektdeltakerne ikke er lavere enn det generelle fraværet. Det er ulikt hvordan deltagerne opplever å bli trukket økonomisk. Noen sier at fraværet – og trekket - var et valg de tok. Enkelte ganger har trekket vært et resultat av misforståelser og da er misnøyen større. Men i det store og hele er prosjektets erfaring at flyktningene aksepterer at det trekkes.

I evalueringen av de 16 prøveprosjektene fant vi at økonomiske sanksjoner så ut til å ha positiv innvirkning på oppmøtet generelt, men at det *ikke* reduserte det illegitime fraværet. En mulig forklaring på dette kan være at regimet oppleves som rettferdig, og dermed bidrar til å styrke legitimiteten til kvalifiseringstilbudet generelt. At det i Bærum har forekommet trekk på grunnlag av misforståelser bidrar imidlertid neppe til å styrke legitimiteten til systemet, og er igjen en indikator på at den personlige oppfølgingen av deltakerne kunne ha vært bedre.

Føring av fravær

Prosjektet har utformet regler for fravær som ligger tett opp til det som gjelder i det ordinære arbeidsliv. Deltagerne fyller selv ut fremmøteskjema hver dag og så attesterer lærerne ved voksenopplæringen og/eller arbeidsgiver. Til å begynne med var det en del diskusjoner med prosjektdeltagerne om føring av timelister og trekk ved ugyldig fravær, men det har bedret seg etter hvert. I den senere tid har det også kommet fram at enkelte deltakere reagerer negativt på den daglige attesteringen, og opplever dette som nedverdiggende. Kanskje kunne en overgang til ukentlig eller månedlig attesting avhjelpe dette problemet.

Noen deltagerne synes det er vanskelig å føre listene. I noen tilfeller beskytter lærerne elevene sine både fordi de synes reglene blir for strenge og fordi det innebærer merarbeid for dem å følge opp listene. De ansatte på FINN forsøker å møte lærernes skepsis ved å si at lærerne ikke administrerer utbetalingene, kun oppmøtet. Det er opp til deltakerne å dokumentere at de har hatt gyldig fravær. FINN har hatt møte med lærerne for

å avklare rollefordelingen, og de er opptatt av å fortsette og vedlikeholde dialogen med lærerne om dette.

Prosjektleder forteller at de har hatt litt diskusjon om hvor strenge de skal være med føring av timelister for deltagerne som deltar i ordinære utdanningstilbud på universitet eller høyskoler. På videregående skole bruker de ikke attestering, men rådgiver har kontakt med lærerne nå og da for å fange opp en eventuell tendens til stort fravær. På høyere utdanningsnivå er det ingen kontroll. Prosjektleder sier at de måtte hatt svært sterke grunner for å innføre en så umyndiggjørende praksis der.

Konklusjon om Bærums modell for alternativ inntektssikring

Bærum kommune har valgt en form for inntektssikring som klart framstår som reelt forskjellig fra sosialhjelp. De viktigste forskjellene er at stønaden er individuell, noe høyere en sosialhjelpssatsen og knyttet til deltakelse i kvalifiseringstiltakene som følger av den enkeltes kvalifiseringsplan. Sanksjonene som brukes ved illegitimt fravær er av de strengeste blant de 16 prosjektkommunene. Det er positivt at flyktingene selv har ansvar for å betale sine regninger. Derimot kan det stilles spørsmålsteget ved om den personlige oppfølgingen av deltakerne før økonomiske sanksjoner iverksettes har vært god nok. Prosjektets erfaringer med bruk av sanksjoner er i hovedsak gode, men reaksjonene hos deltakerne har i noen tilfeller vært svært negative, spesielt dersom de har hatt problemer med å forstå bakgrunnen for trekket. Det har også vært noe uenighet mellom FINN og Voksenopplæringen med hensyn på attestering av oppmøte, i form av at enkelte lærere har hatt en tendens til å underrapportere fravær.

Kontaktpunkt, kartlegging og handlingsplan

Ett kontaktpunkt

I likhet med fjorten av de femten andre prosjektene, har Bærum fulgt oppfordringen om å organisere oppfølgingen av deltagerne rundt ett kontaktpunkt for den enkelte deltaker. Hver av rådgiverne på FINN har ansvar for cirka tjuefem voksne hver. Prosjektets erfaring er at når antallet er såpass høyt på hver rådgiver vil det over tid bli en nokså lik fordeling av deltakere som trenger lite/mye oppfølging.

Hver deltaker har én kontaktperson på FINN, men det har vært noe utskifting av ansatte og enkelte har derfor hatt flere kontaktpersoner på grunn av utskiftninger i staben. Rådgiverne er organisert i to team som møtes ukentlig for å diskutere enkeltsaker og kvalitetssikre arbeidet.

Kartlegging av den enkeltes kompetanse

Kommunen bruker en kartleggingsmal som omfatter deltakerens bakgrunn, familieforhold, flukthistorikk, utdanning, praksis og ønsker framover. Deltaker, rådgiver, tolk og en representant fra enten Voksenopplæringen eller Mølla deltar i kartleggingen. Voksenopplæringen følger opp kartleggingen av språkferdigheter. Denne skjer så snart som mulig etter opptak i prosjektet og før kontraktinngåelse. Alle deltakere gjennomgår helsetseksamen ved oppstart i programmet, men denne er ikke til bruk ved siling av deltakere.

Ved å trekke de mest involverte etatene inn i den første kartleggingssamtalen, unngår kommunen det problemet som har vært gjeldende for noen av prosjektene, nemlig at den enkelte flyktning må gjennom flere kartleggingssamtaler fordi hver av etatene gjennomfører hver sin kartlegging. At deltakerne skal slippe å forholde seg til så mange etater og skjemaer, er jo også en av hensiktene med å få til tettere samarbeid etatene i mellom.

Gjensidig forpliktende introduksjonsplan

Bærum oppfyller kravet om en gjensidig forpliktende introduksjonsplan ved at det ved prosjektstart skrives en kontrakt mellom den enkelte flyktning og FINN. Kontrakten skal foreligge innen en måned etter at flyktningen ankommer kommunen. For overføringsflyktninger tar det likevel ofte lenger tid. Når kontrakten skal skrives benyttes det tolk.

Kontrakten forplikter kommunen til å gi deltakerne et heldagstilbud, mens deltakerne på sin side forpliktes til å delta i det utformede tilbudet i tråd med nedskrevne reglene som gjelder for deltakelse i programmet.

Hvis en deltager bryter kontrakten, for eksempel etter mye ulegitimt fravær, mister ikke vedkommende retten til å lage ny avtale, men rådgiver vurderer hvorvidt vedkommende skal få fortsette. Det er ikke spesifisert hvilke konsekvenser det skal medføre dersom prosjektet bryter kontrakten. I praksis er det grunn til å tro at det ikke vil medføre noen konsekvenser for kommunen å bryte kontrakten, og at dokumentet i realiteten derfor ikke er en kontrakt (en kontrakt inngås mellom to likeverdige parter, noe som knapt kan sies å være tilfelle her). FINN er bevisst på den ujevne maktrelasjonen i avtaleforholdet, og mener at de har tatt hensyn til dette blant annet gjennom den individuelle tilpasningen av kvalifiseringsopplegget, og ved at stønaden ligger noe over sosialhjelpsnormen.

Handlingsplan / karriereplan

På bakgrunn av kartleggingen av flyktningens situasjon og erfaringer utarbeider flyktningen og de involverte etatene i samarbeid en handlingsplan. Utarbeiding av planen skjer i et tverrfaglig møte med deltaker, rådgiver og en eller to av utførerne eller andre relevante personer, for eksempel helsepersonell. Flyktningene har muligheten til å delta aktivt i utformingen av handlingsplanen. Planen utarbeides relativt raskt etter oppstart i prosjektet, men gjelder i første omgang bare for de første tre eller seks månedene. De ansatte forsøker å få tak i deltakerens ønsker og gi informasjon om hva prosjektet kan bidra med.

Vanligvis avholdes tverrfaglige teammøter annenhver måned. Da tas handlingsplanen opp til vurdering og eventuell justering. Som oftest er det rådgiver som tar initiativ til dette. Rådgiver har ansvar for rapportering om resultater til tjenesteleder ved FINN.

Deltagerne kan være med å justere planen. De ansatte har erfart at flyktningene lettere deltar i justeringen av planen hvis de konkrete delmålene ikke har for lange tidsperspektiver. Planen inneholder også mer langsiktige mål, helst innenfor toårs løpet. Disse blir ikke justert så ofte. De ansatte har den siste perioden lagt vekt på at planen skrives

ned i løpet av oppstartmøtet, sammen med flyktingen. I enkelte tilfeller renskriver rådgiver de avtalte punktene etterpå.

I evalueringen av de 16 prøveprosjektene framkom det at svært mange av deltakerne ikke var klar over at det var utarbeidet en handlingsplan for dem, til tross for at prosjektene hevdet at det var utarbeidet handlingsplaner for alle. Dette antyder at brukermedvirkningen i utarbeidningen av planene ikke alltid har vært like god. I Bærums tilfelle viser stikkprøver av handlingsplanene som er utformet at disse har svært ulik karakter. De varierer fra det vi har valgt å kalle "to-setnings planer" (1: lære norsk, 2: skaffe jobb) til meget gode og detaljerte, med klare ansvarsforhold og tidsfrister. I noen grad kan jo dette skyldes at deltakerne har ulik fartstid i prosjektet, og at planene utvikles etter hvert. Vi synes like fullt at to-setningsplanene er lite egnede også for helt nyankomne. På dette området virker det som Bærumsprosjektet vil kunne dra nytte av større grad av intern kompetanseoverføring.

Oppsummering/konklusjon om kontaktpunkt, kartlegging og handlingsplaner

Kommunen har fulgt målsettingen om ett kontaktpunkt for flyktingen. Dette legger til rette for kontinuitet i arbeidet, og forhindrer at deltakerne må forholde seg til mange ulike etater. Ved å trekke så mange av de involverte instanser med på teammøtene sikres god informasjonsflyt, noe som er viktig for å skape sammenheng i kvalifiseringstilbudet, og deltakeren slipper å fortelle samme historie mange ganger. Møtehyppigheten og det store antallet deltakere er imidlertid nokså ressurskrevende. På bakgrunn av at det virker som om at kommunikasjonen mellom deltaker og prosjekt i noen tilfeller virker å ha vært sviktende (i forbindelse med trekk og ved at en del deltakere opplever kvalifiseringstilbudet som for krevende) kan det dessuten være grunn til å spørre om deltakerens perspektiv kan ha en tendens til å drukne i det tverrfaglige teamet.

Mulige ulemper med å ha ett kontaktpunkt er at hver deltager blir prisgitt rådgivers styrker og svakheter. Det er positivt at Bærum har organisert kontaktpersonene (dvs rådgiverne) i team som møtes ukentlig for å tolke regler, diskutere dilemmaer og kvalitetssikre arbeidet. Systemet er likevel sårbart for personalutskifting, siden svært mye av informasjonen om de enkelte flyktingene kun er lagret i kontaktpersonenes hoder. Et mulig grep kunne være å innføre føring av en logg for hver deltaker, der alle henvendelser/møter refereres.

Simultan norskopplæring og arbeidspraksis

Prosjektet rapporterer at de i stor grad har lyktes med å etablere et heldagstilbud, det vil si 37,5 dager per uke. Med utgangspunkt i de konkrete kvalifiseringsloggene (opplysninger om innholdet i den enkeltes kvalifiseringstilbud) kommunen innrapporterte til Fafo har vi regnet ut at gjennomsnittlig antall timer kvalifisering per uke lå på 19 timer i Bærum, mot 14 timer i de øvrige kommunene. Da har vi imidlertid tatt utgangspunkt i helårstilbud, ikke vanlig skoleferie.

Vel så viktig som det å gi heldags kvalifisering, er om kvalifiseringen er relevant for den enkelte. Kvalifiseringens innhold og kvalitet er vel så viktig som timetallet. Irrelevant praksis kan virke demotiverende. Det ser imidlertid ut til at Bærum etterstreber så

godt de kan å legge til rette individuelt for hver flyktning, og justere tilbudet ved behov. Et kritisk punkt er likevel det begrensede utvalg i kurstilbud fra Bærum kommunale kurssenter, se nedenfor.

I Bærum starter de fleste deltagerne med seks måneder grunnleggende norskundervisning i klasserom. Voksenopplæringen har gitt deltagerne tjue timer undervisning per uke. Lærerne plasserer deltagerne i grupper ut fra to nivåer; A-løp og B-løp. I tillegg har de hatt egne alfabetiseringsklasser. Utvelgelsen foretas på bakgrunn av den enkelte deltagers nivå ved prosjektstart. Lærerne har ikke vurdert deltagerens progresjon, men i de tverrfaglige teamene har de foretatt en slik vurdering. Ifølge representanten fra voksenopplæringen er ikke deltakernes progresjon bedre enn hos deres elever for øvrig. Fra og med sjetten, syvende eller åttende måned er de fleste deltagerne i gang med praksiserfaringer. For deltakere på B-løp tar det oftest noe lenger tid.

I tillegg til norskopplæringen som drives av BKVO får elevene tilbud om såkalte aktivitetskurs (data, søm, samfunnsorientering og teori til førerprøven) som bestilles fra Bærum kommunale kurssenter. Kursene holdes i klasserommene hos BKVO og varer i tre måneder. I utgangspunktet skal ikke elevene delta i mer enn maksimum to slike kurs. Det begrensede utvalget av kurs er et problem i den forstand at det ikke alltid er åpenbart hvordan kursene passer inn i de individuelle handlingsplanene. Enkelte deltakere har påpekt at det er lite motiverende å delta i disse kursene.

Hovedregelen er at deltakerne er i arbeidspraksis i tre måneder. Perioden kan eventuelt forlenges med tre nye måneder. Timeforholdet mellom norsk og arbeidspraksis vurderes oftest etter seks til tolv måneder.

I evalueringen av de 16 prøveprosjektene fant vi ingen selvstendig effekt av antall timers kvalifisering i uka. Dette kan ha sammenheng med at kvaliteten på tilbudet varierer, og at mange timer i seg selv ikke er noen garanti for måloppnåelse. Vi fant imidlertid at deltakere som hadde vært i arbeidspraksis i minst 60 timer hadde bedre sannsynlighet enn andre for å komme ut i arbeid. Tre måneders arbeidspraksis skulle med andre ord være en god hjelp.

Nye metoder for voksenopplæringen

Voksenopplæringen har til dels benyttet andre eller nye arbeidsmetoder overfor prosjektdeltakere enn overfor elever for øvrig. Prosjektdeltakerne har blant annet hatt tilbud om ulike aktiviteter som data, leksehjelp, studieteknikk og fysiske aktiviteter. De har også fått en kombinasjon av praksis på arbeidsplass og norskopplæring. Voksenopplæringen håper at også innvandrere etter hvert kan få tilbud om arbeidspraksis.

Lærerne jobber ut fra den nye læreplanen, som de er godt fornøyd med. De har prøvd alle de nye læreverkene og er særlig fornøyd med «På vei» og «Stein på Stein». Modulprøver og språkprøven har vært en integrert del av undervisningstilbudet. Lærerne har ikke trukket lokale krefter inn i undervisningen, annet enn helsesøster som har kommet og gitt informasjon. Voksenopplæringen sier de har god erfaring med bruk av tolk på skolen, men de har ikke benyttet egen morsmålslærer.

Utfordringer for norskopplæringen

Modellen med kombinert norskopplæring, kurs og praksis krever at lærerne i voksenopplæringen tilpasser undervisningen slik at den passer inn i heldagsopplegget. Ifølge representanten fra BKVO, synes lærerne de nye undervisningsmetodene er spennende og utfordrende. De mener også de nye undervisningsstedene utenfor klasserommet - ved ekskursjoner og på arbeidsplasser er positivt for språkutviklingen. Prosjektleder på FINN har imidlertid erfart at ikke alle lærerne var like positive til det nye opplegget.

Det viktigste kjennetegnet ved et suksessopplegg er ifølge representanten fra voksenopplæringen et tett samarbeid rundt den enkelte flyktning.

Ett av de konkrete problemene med det nye opplegget har vært å få rekruttert deltagere til språkpraksisplassene. Enkelte lærere har vært tilbakeholdne med å sende elever til språkpraksis fordi de mener at elevene glemmer grammatikken når de blir tatt ut av klasserommet for en periode. De mener at det er bedre å føre et samlet løp for hele klasser eller grupper enn å ta ut en eller to elever som kommer tilbake igjen når de andre har lært mer grammatikk.

Arbeidspraksis: Oppsporing av praksisplasser

Mølla kompetansesenter har hatt ansvaret for å finne praksisplasser for prosjektet. En ansatt på Mølla er informasjonskonsulent og næringslivskontakt. Vedkommende koordinerer all førstekontakt mellom flyktningene og arbeidsgiverne. Konsulenten tar alltid den første kontakten med de store bedriftene, deretter overtar flyktningkonsulentene oppfølgingen. I noen tilfeller har arbeidspraksisen vært gjennomført som del av spesielle prosjekter.

Prosjektet i Bærum har generelt hatt god nok tilgang på praksisplasser, dog med noe ventetid for enkelte av deltakerne. Det kan skyldes at prosjektet søker å plassere ut deltakerne på relevante praksisplasser, men også til dels at arbeidsmarkedet er stramt og at arbeidsgivere kvier seg for å ta inn utlendinger. Deltagerne må ofte vente litt før de får en praksisplass, men det har aldri gått helt i stå. Mølla etablerer jobbanker ved at arbeidsgivere tar direkte kontakt med Mølla og Mølla benytter sine tidligere kontakter med arbeidsgivere. Prosjektleder vet ikke om det har hendt at flyktninger sier nei til tilbudt praksisplass, men det har vært et problem at lærerne er litt tilbakeholdne med å la elever gå ut av den ordinære språkopplæringen for å jobbe på en praksisplass. Ved Mølla er det i en del tilfeller av den oppfatning at deltakerne burde ha kommet til dem på et tidligere tidspunkt.

Fram til nå har kommunen lagt mer vekt på å skaffe flyktningen arbeidstrening enn ren språktrening, med unntak av språkpraksisprosjektet. Likevel inneholder praksisplassene de finner elementer av begge. Når deltakerne er motivert for å begynne i praksis mener FINN de bør få en praksisplass som er jobbrelevant. Prosjektleder ser det som et mål å finne praksisplasser som både sikrer språktrening og arbeidstrening.

Mange av prøveprosjektkommunene har slitt tungt for å finne praksisplasser til deltakerne. På denne bakgrunn må Bærums erfaringer med å finne praksisplasser sies å være en suksesshistorie.

Oppfølging på arbeids-/praksisplassen

Mølla kompetansesenter har hatt ansvar for oppfølging av deltagere i arbeidspraksis. I utgangspunktet følger de opp deltagere som er i praksis en gang per uke, men en del av deltakerne får etter en stund kun oppfølging hver fjortende dag. Av og til tilbys flyktningene en fadder på arbeidsplassen.

Aetats tilbud til deltagerne

Prosjektet har involvert Aetat i deltakernes kvalifiseringsløp allerede mens de går på norskopplæring, men Aetat mener selv det er for tidlig fordi deltagerne ennå ikke er klare for arbeidsmarkedet. Ut fra Aetats vurdering bør ikke arbeidssøkeren registreres før norskkunnskapene er bedre og den enkelte deltager er mentalt forberedt og klar for jobb. De har svært få tilbud før deltagerne når dette stadiet.

Aetat mener deres rolle i prosjektet må være å gi informasjon om arbeidsmarkedet og hvilke krav som stilles der. Aetat differensierer ikke mellom flyktninger, innvandrere og fremmedspråklige når det gjelder hvilket tilbud de kan gi dem. De ser kun på kompetanse og egnethet i forhold til etterspørselen i arbeidsmarkedet. En person kan for eksempel ha behov for å få godkjent sin utdanning, eller få tilbud om kurs som kan føre ham eller henne ut i arbeidslivet. Aetat har generelt som mål å få arbeidssøkerne ut i arbeid så raskt som mulig. Minoritetsspråklige er en prioritert målgruppe. Hvis de har gode nok norskkunnskaper får de tilbud om ordinære AMO-kurs. Aetat arrangerer AMO-kurs som er spesielt tilrettelagt for denne målgruppen. De får også tilbud om praksisplass og lønnstilskudd.

Fordi Aetat ikke skiller kandidater som har vært deltakere i prosjektet fra andre arbeidssøkere, har de ikke noen oversikt over hvorvidt de har formidlet noen av deltakerne over i fast, ordinært arbeid.

Utfordringer for Aetat

Aetat har erfart at flyktningene ved overgang til ordinært arbeid ofte kun blir tilbudt kortvarige jobber. De ser at språkkunnskaper er alfa og omega for å oppnå tilbud om mer langvarig jobbengasjement. Deltagerne må kunne kommunisere på en slik måte at kolleger og arbeidsgivernes brukergrupper klarer å forstå dem uten problemer. Dette er ikke minst viktig i ufaglærte yrker, ifølge representanten fra Aetat. Barnehager og sykehjem kan ikke ha for mange minoritetsspråklige med begrensede norskkunnskaper i avdelingene. Barn og foreldre må forstå dem. Aetat er derfor opptatt av at norskopplæringen også må gå på uttale, for eksempel ved opplæring i språklaboratorium.

Noen flyktninger har ekstra behov for å lære hvilke krav som stilles i arbeidslivet. Jobbsøknadene deres er ofte svært dårlige og lite markedsførende. Derfor er det også viktig at de lærer skriftlig fremstilling, påpeker Aetat-representanten.

Arbeidsgivernes holdninger til å ansette innvandrere er varierende. Noen har fordommer for det som er ukjent. Søknader med unorske navn blir av enkelte neglisjert. Språk og holdninger i arbeidslivet er allikevel det som vektlegges mest. Høykompetansebedrifter som jobber internasjonalt ansetter folk fra hele verden.

Aetat understreker at de kun er et bindeledd mellom arbeidssøker og arbeidsgiver. De markedsfører arbeidssøkerne ut fra hva hver enkelt av dem kan og ut fra det inntrykk Aetat har av dem.

Individuelle løsninger og spesialtilbud

I rammevilkårene for prøveprosjektene i KRDs utlysning av midler, var det ikke noe krav om at spesielle grupper skulle få egne tilbud, men Bærum er en av flere kommuner som likevel har utarbeidet noen slike tilbud, ut fra noen gruppers særskilte behov. Blant annet har voksenopplæringen arrangert egne norskundervisningsgrupper for flinke elever som skal ta videre utdanning. Rådgiver på FINN følger opp og gir veiledning til spesielt flinke deltagere som for eksempel ønsker å gjennomføre Bergenstesten.

Analfabeter får tilbud om egne norskopplæringsgrupper i regi av voksenopplæringen. Deltagere med svake forutsetninger for arbeid skal i prinsippet få tilbud om «Videreføring arbeid» eller «Arbeid med bistand» fra Mølla kompetansesenter, men så langt har de liten erfaring med dette.

FINN har hatt noe problemer med å dekke etterspørselen etter barnepass. Noen av deltakerne venter derfor lenger enn de ønsker – i enkelte tilfeller opp mot seks måneder. For å unngå dette problemet tilbyr BKVO småbarnsmødre egen norskgruppe med barnepass på det stedet hvor norskopplæringen foregår. De har også diskutert å arrangere egen hjemmeundervisning for spesielt utsatte kvinner, men prosjektleder har kommet frem til at de ikke bør gå vekk fra ideen om at kvalifisering foregår først etter at den enkelte går ut av døren om morgenen. BKVO har dessuten ikke kapasitet til å etablere et slikt tilbud. Men i samarbeid med helsesøster gir FINN et tilbud til hjemmeværende mødre to ganger i uken. Disse får tilbud om sosiale treff i «Arken» (klubbmiljøet til Oppvekstseksjonen i kommunen). Der arrangeres det også treff for ungdommer. FINN arrangerer også separate fedre- og mødregrupper som tar opp tema knyttet til å være foreldre i Norge generelt og i Bærum spesielt.

Deltagere som har behov for boveiledning kan få tilbud om dette dels av FINNs rådgiver, dels av en ansatt ved Boligkontoret. Her ser prosjektleder behov for økt innsats ved å betale Boligkontoret for å ansatte en person, som har ansvar for å følge opp flyktningen i den første fasen i boligen - og senere ved behov. Det har i lengre tid vært avtale med Boligkontoret om at de fremskaffer bolig til flyktningen før bosetting.

Nettverksbygging

Kommunal- og regionaldepartementet satte ikke noe krav om at prøveprosjektene skulle inkludere nettverksbyggende tiltak. Likevel har flere av prosjektene søkt å bedre integreringen av flyktningene ved å gi dem et nettverkstilbud for å motvirke sosiale isolasjon. Det er få eller ingen av prosjektene som ikke tar hensyn til deltagernes behov for sosialt nettverk (Djuve m.fl. 2001:64). Bærum kommune har pekt seg ut i forhold til de andre kommunene, idet at de i samarbeid med Røde kors startet opp et eget prøveprosjekt med flyktningguider i 1999. Guidene skulle veilede og introdusere flyktningene for ulike tilbud i lokalsamfunnet. Av de seksten prøveprosjektene er det også tre andre enn Bærum som har startet opp lignende tiltak med flyktningguider eller vennefamilier (ibid.).

I Bærum fikk alle flyktninger som ble bosatt i 1999 tilbud om flyktningguide. Ordningen er basert på frivillige som kan være faddere for flyktninger, og det har vært god pågang av faddere. Opprinnelig var flyktningguideprosjektet et tilbud til de tjue første deltakerne, mens nå er det et tilbud bare til tjuetåringene (hvorfor er det aldersbegrenset tilbud?) . Ikke alle ønsker å ha en flyktningguide, men de som har takket ja, er fornøyde, ifølge prosjektleder på FINN. Flyktningene får blant annet hjelp til å komme rundt i kommunen, får oversikt over instanser og organisasjoner i kommune og nærmiljø, og praktiske ting som å skrive søknader. Det arrangeres dessuten kulturkafé en gang i uka. Prosjektleder synes det er vanskelig å vurdere om det arbeidet flyktningguidene gjør letter FINNs arbeid eller oppgaver, i og med at det arbeidet guidene gjør er så lite definert.

Det er nå avklart at virksomheten med flyktningguiden skal drives videre. Denne tjenesten er fortsatt organisert som et samarbeid mellom kommunen og Røde kors. Planen er at Flyktningguiden skal videreutvikles. I tillegg til dagens guider skal det innføres en ordning med særskilte guider i forhold til arbeidslivet, med personer som er ansatt i diverse bedrifter.

FINN forsøker tillegg å formidle flyktninger til ulike organiserte fritidsaktiviteter.

Prosjektets vurdering av de viktigste utfordringene med å etablere prosjektet:

Ifølge prosjektleder har de største utfordringene for prosjektet vært:

- 1) å utvikle et tydelig og gjennomarbeidet økonomisk regelverk som blir forstått og formidlet til deltakerne. Dette handler om å få i stand noen grunnleggende rammer for kvalifisering og økonomi.
- 2) å lage avtaler med deltakerne som er basert på god kjennskap til dem og som følges opp tett og individuelt.
- 3) å utvikle god kompetanse hos rådgiverne og samarbeidspartnerne.
- 4) å finne en balanse mellom individuell praktisering og klart regelverk.
- 5) å finne en balanse mellom kvalifisering og hensynstaken til den enkeltes helsesituasjon.
- 6) å få til en omforent rollefordeling og oppgaveforståelse mellom etatene som er involvert, særlig når det gjelder elementene språk og arbeidskvalifisering.

Videreføring av prosjektet etter prosjektperiodens utløp

Prosjektleder vurderer mulighetene til å videreføre prøveprosjektets arbeidsmetoder etter at prosjektperioden er over som gode. Han mener det er mulig å arbeide slik med alle flyktninger og innvandrere, og at det allerede er vedtatt politisk å arbeide slik.

En videreføring vil ifølge prosjektleder ikke kreve større ressursinnsats enn det som gjaldt før prøveprosjektet ble igangsatt, fordi de har arbeidet på denne måten også før prosjektet startet. Han mener dessuten at prosjektets arbeidsmetoder har overføringsverdi til andre kommuner. Ifølge prosjektleder har ikke Bærum kommune noen særegne problemer i integreringen av flyktninger utover det som gjelder ellers i landet. Aetat

mente de ikke hadde nok kjennskap til prosjektet til å kunne uttale seg om hvorvidt det burde videreføres etter at prosjektperioden er over, men mente uansett at deler av opplegget helt klart er viktige. De tror det er mulig å arbeide slik med alle flyktninger og innvandrere, men legger til at man også må være klar over at mange kommer hit med traumatiske opplevelser som er vanskelig å avdekke tidlig. Aetat ser at mange deltagere har både psykiske og helsemessige begrensninger når de får konkrete jobbtilbud.

Aetat tror ikke for deres del at en videreføring vil kreve betydelig større ressursinnsats enn det som gjaldt før prøveprosjektet ble igangsatt.

Konklusjon om Bærums modell

Mange av de 16 prøveprosjektkommunene opplevde at det var tidkrevende og vanskelig å oppfylle de kravene Kommunal- og regionaldepartementet stilte til prøveprosjektene. Her har Bærum kommune lyktes godt. De har skaffet deltagerne et heldagstilbud og de har lyktes å etablere en alternativ inntektssikring. Alle deltakere har fått tilbud om arbeidspraksis. Kommunen er også en av få som lar deltagerne selv ha ansvar for å føre timelistene (som attesteres av lærer/arbeidsgiver) og betale sine egne løpende utgifter. Deltagerne trekkes med på å utforme egen handlingsplan, selv om kvaliteten og graden av brukermedvirkning varierer. Arbeidet er organisert i tverrfaglige team, men likevel med en primær kontaktperson for hver deltaker.

Det virker også som kommunen har lyktes bedre enn en del andre kommuner i å legge til rette for et godt samarbeid mellom de involverte etatene. Samarbeidsformene virker riktignok nokså ressurskrevende. Aetat er dessuten lite involvert. Det har også vært noe problemer med å få lærerne på voksenopplæringen med på de nye undervisningsmetodene, men dette ser ut til å ha blitt bedret etter at lærerne ble trukket med i tverrfaglige teammøter. Her er det imidlertid et spørsmål om ikke dette faktisk burde vært rektors ansvar, istedenfor prosjektleders.

I evalueringen av de 16 prøveprosjektene nevnes begrensede økonomiske midler som et problem for gjennomføringen av introduksjonsprogrammet (Djuve m.fl. 2001). Dette ser ikke ut til å ha vært noe stort problem i Bærum. De har hatt midler nok til å kjøpe de kurs og tjenester de har ønsket å tilby deltakerne.

Sanksjoneringen ved illegitimt fravær er nokså streng i Bærum, og det kan være grunn til å spørre om det ikke ville vært rimeligere å trekke for faktisk fravær framfor å trekke henholdsvis hel- og halv dagssats. Det er viktig å etablere ordninger som oppfattes som rettferdige av deltakerne. Det er dessuten avgjørende at selve tilbudet holder så god kvalitet og er så relevant for den enkelte at dette i seg selv virker motiverende. Som nevnt kan det virke som at et kursutvalg som ikke alltid "treffer" virker demotiverende på enkelte deltakere.

Vi finner noen eksempler på at kommunikasjonen mellom prosjektet og enkelte deltakere kunne ha vært bedre. Det er vanskelig å vurdere årsakene til dette, men vi har antydning muligheten av at det kan være vanskelig for deltakerne å bli hørt tilstrekkelig når de tverrfaglige teamene møtes. Omfanget av deltids sykemeldinger kan også kanskje tolkes som et tegn på at den individuelle tilretteleggingen kunne ha vært bedre. Kanskje har tolkingen av "heldags" kvalifisering i noen tilfeller vært for rigid. For deltakere med

lang reisevei (kanskje som følge av sammensetningen av kvalifiseringstilbudet) og stort omsorgsarbeid kan det vurderes om deler av både reisingen og omsorgsarbeidet skal regnes inn som en del av heldagstilbudet. Deltakere med liten skolebakgrunn kan også ha stort behov for tid til leksearbeid, og i noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å regne også uorganisert leksearbeid inn i heldagstilbudet.

4 Flyktingenes egne vurderinger av det programmet de har deltatt i

Dette avsnittet bygger på intervjuer med 10 deltakere i Bærum samt til sammen 137 intervjuer i de øvrige kommunene. Det lave antallet intervjuer i den enkelte kommune medfører at vi ikke kan trekke noen bastante konklusjoner om situasjonen i Bærum sammenliknet med de øvrige kommunene.

Norskundervisning

I Bærum er ni av de ti respondentene fornøyd med antall timer norskopplæring i uka. Åtte av ti er fornøyd med antall timer med samfunnskunnskap. I de øvrige kommunene er sju av ti fornøyd med de samme forholdene. Fem av de ti Bærumselevne mener at det er læreren som snakker mest i timene, mens seks av ti i de øvrige kommunene mener det samme. Andelen som ofte har problemer med å forstå hva læreren sier i timene er imidlertid nokså lik i Bærum som i resten av kommunene, tre av ti mener dette.

I Bærum har ni av ti deltatt på ekskursjoner/utflukter, tilsvarende tall i resten av kommunene er sju av ti. Derimot er det bare fire av de ti intervjuede i Bærum som mener de har lært noe om det stedet de bor i forbindelse med norskundervisningen, mens åtte av ti i de øvrige kommunene har fått slik kunnskap.

Arbeidspraksis

Kun tre av de ti intervjuede i Bærum hadde vært ute i arbeidspraksis, mot sju av ti i de øvrige kommunene. Hvis vi legger data fra kvalifiseringsloggene til grunn blir imidlertid forskjellen mellom Bærum og resten av kommunene betydelig mindre. Utfra opplysningene på kvalifiseringsloggene har 24 prosent av deltakerne i Bærum og 32 prosent av deltakerne i de øvrige kommunene hatt 80 timer eller mer arbeidspraksis⁴.

De tre i Bærum som har hatt arbeidspraksis mener at arbeidspraksisen kom på riktig tidspunkt, hadde riktig lengde og de hadde fått være med og velge praksisplass. Også i de øvrige kommunene var det et stort flertall som var fornøyd med disse forholdene (70-80 prosent). I Bærum mente de tre intervjuede praksisdeltakerne også at de hadde

⁴ Den store forskjellen mellom de to målene kan ha flere årsaker: 1) mange av deltakerne i de øvrige kommunene har hatt svært kort arbeidspraksis, og/eller 2) kvalifiseringsloggene de øvrige kommunene har sendt inn til Fafo har vært svært mangelfullt utfyllt, og/eller 3) i de øvrige kommunene har vi fått intervjuet et utvalg der de som har hatt arbeidspraksis er overrepresenterte.

lært noe på opplæring/kurs som de hadde nytte av på praksisplassen, noe som bare gjaldt for tre av ti ellers.

Økonomi

Fem av de ti deltakerne i Bærum mener at de har en tilfredsstillende økonomi. Dette er nokså likt resten av kommunene. Syv av ti oppgir at de i løpet av det siste året aldri har hatt problemer med å klare sine løpende utgifter. I resten av kommunene er det noe flere som har hatt problemer med sine løpende utgifter (seks av ti). Bare en av de ti oppgir å ha hatt ugyldig fravær. Fraværet i de øvrige kommunene er så vidt litt høyere.

Oppfølging

Siden kun en av de ti vi intervjuet i Bærum hadde hatt ugyldig fravær, kan vi ikke si noe særlig om hvordan ugyldig fravær følges opp. Den ene personen hadde imidlertid både blitt varslet på forhånd om at det ville bli trukket i økonomisk støtte, og mente selv å ha fått den nødvendige hjelpen til å løse de problemene som førte til fraværet.

Åtte av de ti vi intervjuet mente at de kjente til hvilke regler som må følges for at det skal kunne utbetales full introduksjonsstønad. Dette er på linje med i øvrige kommuner. Dette er ikke et dårlig resultat, like fullt er det et problem at to av ti *ikke* kjenner til regelverket.

Halvparten av deltakerne i Bærum oppgir å ha hatt en kontaktperson i prosjektet, mot seks av ti ellers. Ni av de ti i Bærum kjenner til at det er laget en handlingsplan for dem. Dette er klart flere enn i de øvrige kommunene, der bare vel halvparten kjenner til at det finnes en slik plan. Åtte av ti mener at de var med på å lage planen, og ni av ti synes den følges opp i praksis. Bare to av ti mener at planen er blitt endret underveis. Det virker overraskende at det ikke har vært behov for justeringer og konkretiseringer av planene underveis, kanskje er dette et symptom på at planene ikke brukes særlig aktivt. Heller ikke i de øvrige kommunene har planene blitt særlig hyppig revidert.

Spesielle hindre for deltakelse

Omfanget av helseproblemer som vanskeliggjør deltakelse i programmet se ut til å være nokså likt i Bærum som i de øvrige kommunene. Fire av ti i Bærum rapporterer å ha slike plager. Alle de fire har fått tilbud om behandling for sine helseplager, tre av dem gikk på intervjudispunktet fortsatt i behandling. I de øvrige kommunene har en av tre ikke fått tilbud om behandling for sine helseplager.

Generell vurdering

Seks av de ti respondentene fra Bærum sier at prosjektet var omtrent som forventet, tre mener at det var bedre enn forventet. Dette må sies å være et svært godt resultat. I resten av kommunene var det flere som mente at prosjektet var bedre enn forventet, men samtidig også noen flere som mente at det hadde vært dårligere. Siden det kan være en

rekke lokale forhold som styrer forventningene til prosjektene, er det uansett ikke nødvendigvis så interessant å sammenlikne disse svarene fra kommune til kommune. Alle deltakerne i Bærum og ni av ti deltakere i de øvrige kommunene mener at kurset har vært nyttig for dem. Ni av de ti intervjuede i Bærum mener at tilbudet ble tilpasset deres ønsker og behov, mens åtte av ti i øvrige kommuner mener det samme. I Bærum svarer åtte av ti at deres ektefeller deltar i prosjektet samtidig med dem, mens dette bare gjelder fem av ti i de øvrige kommunene. Dette kan også være en indikator på at det blir lagt godt til rette for deltakelse i Bærum, ikke bare for den ene men for begge ektefeller.

Alle deltakerne i Bærum svarer at de ble møtt med respekt av lærere, kursledere, prosjektleder og sjefen på praksisplass. Også ni av ti deltakere i øvrige kommuner svarer det samme. Også dette er svært positivt.

Hvorvidt deltakerne ønsker å fortsette å bo i kommunen kan også gi en indikator på hvor fornøyde de er med tilbudet de har fått. Ni av de ti intervjuede i Bærum ønsker å fortsette å bo i Bærum, de siste ønsker å bli i Norge men flytte til en annen kommune. I de øvrige kommunene ønsker seks av ti å bli i kommunen, åtte av ti ønsker å bli i landet.

Oppsummering

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet har vi kun intervjuet 10 deltakere i Bærum. I hvilken grad deres vurderinger er representative også for andre deltakere i introduksjonsprogrammet i Bærum har vi små muligheter til å vurdere. De ti deltakerne er imidlertid svært fornøyde med tilbudet de får i Bærum. Deltakerne i de øvrige kommunene er også i stor grad fornøyde, men er (i gjennomsnitt) ikke fullt så fornøyde som i Bærum.

5 Deltakernes måloppnåelse

Norskferdigheter

Den positive vurderingen av norskopplæringen gjenspeiles også i de egenrapporterte norskferdighetene: Hele fem av de ti Bærumselevne mener selv at de leser og skriver flytende norsk, mens dette bare gjelder henholdsvis tre av ti (leser) og to av ti (skriver) deltakere i de øvrige kommunene. Dette blir enda mer imponerende når vi tar i betraktning at de egenrapporterte norskkunnskapene ved kursstart var lavere hos bærumselevne: På spørsmål om hvor godt de snakket norsk ved kursstart svarte sju av ti i Bærum av de behersket lite eller intet, mens bare fire av ti i de øvrige kommunene hadde like svake norskferdigheter ved kursstart. Også dataene som er samlet inn fra kommunene viser at norskundervisningen i Bærum ligger langt framme: I henhold til innrapporterte opplysninger fra prosjektene har 43 prosent av deltakerne i Bærum bestått en norsktest i løpet av prosjektet, mens dette bare gjelder 8 prosent i øvrige kommuner.

Tabell 1: Suksessindikatorer etablert på grunnlag av opplysninger innhentet ved personlige intervjuer av deltakerne

	Bærum	Øvrige kommuner
Tatt norsktest i løpet av prosjektperioden	80%	66%
Lønnet arbeid på intervjudispunkt	40%	30%
N	10	134

Tabell 2: Suksessindikatorer etablert på grunnlag av opplysninger kommunene har rapportert om den enkelte deltaker og innholdet i de individuelle kvalifiseringstilbudene

	Bærum	Øvrige kommuner
Andel som har bestått en norsktest i Norge	43%	8%
Antall år i Norge ved prosjektavslutning	1,99	2,27
Universitetsutdanning fra andre land enn Norge	4%	7%
Universitetsutdanning fra Norge	16%	9%
Gjennomsnittlig alder (i år)	32,6	31,8
Andel som var i arbeid i eller etter prosjektperioden	45%	25%
N	51	343

Yrkesdeltakelse

Også når det gjelder yrkesdeltakelse kommer deltakerne i Bærum gunstig ut av sammenlikningen med resten av landet. Fire av de ti intervjuede i Bærum var i lønnet arbeid på intervjudispunktet, mens det samme gjaldt for tre av ti i resten av landet. Opplysningene prosjektene har gitt om deltakerne og deres kvalifiseringsløp viser

ningene prosjektene har gitt om deltakerne og deres kvalifiseringsløp viser dessuten at 45 prosent av deltakerne i Bærum var i ordinært arbeid under eller etter prosjektperioden, i de øvrige kommunene var det bare 25 prosent som hadde ordinært arbeid.

Sosialt nettverk

Intervjuene med de ti deltakerne i Bærum gir ingen holdepunkter for å mene at deltakerne i Bærum har et sterkere sosialt nettverk enn deltakerne i de øvrige kommunene. Hyppighet i vennekontakt, andel norske venner og antall organisasjonsmedlemskap er omtrent som i andre kommuner, eller faktisk noe lavere. Dette kan synes overraskende, tatt i betraktning at Bærum er en av få kommuner som har etablert et flyktningeguide-tilbud. Det har imidlertid vist seg at det er et mindretall av flyktningene som ønsker å benytte seg av tilbudet (i hvert fall var dette tilfellet på det tidspunktet datainnsamlingen pågikk, høsten 2000).

Oppsummering/konklusjon

Bærum kommune har hatt en måloppnåelse innen norskopplæring og yrkesdeltakelse som ligger godt over gjennomsnittet for landets kommuner. Det er ikke holdepunkter for å påstå at deltakerne i Bærum har hatt en bedre utgangspunkt for måloppnåelse enn deltakerne andre steder: alderssammensetning, utdanningsbakgrunn og oppholdstid i Norge er nokså likt med øvrige kommuner, se tabell 2. Det eneste måtte være at andelen som har tatt utdanning på universitetsnivå under oppholdet i Norge er høyere i Bærum enn andre steder. Samlet sett er likevel andelen med utdanning på universitetsnivå bare fire prosent høyere i Bærum enn i de øvrige kommunene. Det er derfor grunn til å tro at suksessen har sammenheng med måten introduksjonsprogrammet i Bærum er gjennomført på.

I henhold til opplysningene prosjektene har gitt om deltakernes aktiviteter etter prosjektslutt, er det svært få av deltakerne som går over i ordinær utdanning. I Bærum (som i resten av landet) oppga seks av de ti intervjuede at de kunne tenke seg å ta mer ordinær utdanning. Omtrent halvparten av disse ville riktignok foretrekke arbeidspraksis framfor ordinær utdanning, men likevel antyder disse resultatene at potensialet for videreutdanning er stort. Det er imidlertid ikke innlysende hvilke konsekvenser dette bør få for prosjektene. Utdanning i Norge er kostbart (spesielt i form av utgifter til livsopphold, samtidig som det ikke er muligheter for å ta utdanning mens man mottar sosialhjelp), noe som nok virker avskrekkende på mange flyktninger. Det er lite introduksjonsprosjektene kan gjøre med dette.

6 Avslutning

Bærum kommune har gjennomført sitt prøveprosjekt med alternativ inntektssikring med stor grad av suksess. Kommunen har lyktes i å gjennomføre de aller fleste av de virkemidlene som Kommunaldepartementet spesifiserte i sin utlysning av midler til prøveprosjektene. Kommunen har innført et inntektssikringssystem som er tydelig forskjellig fra sosialhjelp og kobler utbetaling av økonomisk støtte til deltakelse i kvalifiserings tiltak, tilbudet til flyktningene er organisert i ett kontaktpunkt, arbeidspraksis er brukt parallelt med språkopplæring og det er gjennomført kartlegging av den enkeltes bakgrunn og forutsetninger som igjen har vært utgangspunkt for en individuell tilpasning av kvalifiseringsstilbudet. Kommunen har imidlertid ikke lyktes i å etablere et forpliktende samarbeid med Aetat om kvalifisering av nyankomne flyktninger. Det er imidlertid ikke uten videre rimelig å laste prosjektet for dette. Vurderingen av hva som skal være Aetats rolle i kvalifiseringsarbeidet synes å ha vært svært ulik hos henholdsvis Aetat og prosjekt, noe som har gjort det problematisk å komme fram til enighet om hva et samarbeid skulle omfatte.

Bærum har lyktes bedre med implementeringen av virkemidlene som skulle prøves ut enn det de aller fleste av de øvrige 15 prosjektkommunene gjorde. Prosjektet har dessuten hatt en bevissthet rundt, og rutiner for, kvalitetssikring av arbeidet som peker seg ut blant prosjektkommunene. I sammenlikningen mellom prosjektkommuner er det likevel rimelig å understreke at Bærum hadde et relativt gunstig utgangspunkt. Ved prosjektoppstart hadde Bærum allerede en tid jobbet etter en modell som lå svært tett opptil modellen for prøveprosjektene. De økonomiske rammebetingelsene virker dessuten å ha vært relativt gunstige i Bærum. Samtidig er det grunn til å understreke at gjennomføringen av elementene i introduksjonsprosjektet heller ikke i Bærum har vært helt smertefri. De største utfordringene ser ut til å ha vært knyttet til å jobbe fram en felles forståelse for hensiktsmessigheten av virkemidlene i prosjektet hos de ulike samarbeidspartnerne, spesielt gjelder dette lærerne i voksenopplæringen. Motstanden har gått både på formaliteter og etikk knyttet til føring av timelister og fravær, og på hensiktsmessigheten i yrkespraksis som metode i integreringsarbeidet.

Resultatene i form av yrkesdeltakelse og norskprogresjon har vært klart bedre i Bærum enn gjennomsnittet av de øvrige prosjektkommunene.

Selv gode prosjekter har et potensial for forbedring, og i denne evalueringen har vi pekt ut noen områder vi mener har et slikt potensial: For det første er det tegn på at brukermedvirkningen kunne ha vært styrket ytterligere, og at det kan være grunn til å vurdere om organiseringen i tverrfaglige team i noen tilfeller fjerner oppmerksomhetene fra deltakeren selv. For det andre kan det være rom for noe bedre tilpasning av kvalifiseringsstilbudets innhold, både når det gjelder faglig innhold og tid til for eksempel lekselesing. For det tredje kan det være hensiktsmessig med enkelte justeringer av selve inntektssikringssystemet. Vi tror en omlegging til å trekke for hver times fravær framfor i

halve dager vil gi systemet større legitimitet. Samtidig kan det være grunn til å vurdere endring av timeføringsattesteringen, fra daglig attestering som i dag, til ukentlig eller månedlig attestering. For det fjerde er det god grunn til å satse på intern overføring av den store kompetansen de ansatte ved FINN åpenbart besitter.

Vedlegg 1: Eksempler på introduksjonsstønadens størrelse ift sosialhjelp

	I prosjektet	Sosialhjelp
I: Ektepar m/to barn der én av foreldrene deltar i prosjektet: Forutsatt at barna er under seksten år	Kr 4 200	Kr 7 376,-
II: Ektepar m/to barn der begge foreldrene deltar i prosjektet: Forutsatt at barna er under seksten år	Kr 8 400,-	Kr 7 376,-
III: Ektepar m/to barn der begge foreldre, samt ett av barna deltar: Forutsatt ett barn under ett år og ett barn over atten år (Utrekning; 4 200 + 4 200 + 1 500 (ungdomstillegg) + 1 160 (stipendandel)	Kr 11 060,-	Kr 9 478,-
IV: Singel u/barn:	Kr. 4 200,-	Kr 3 661,-

”Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger” (Djuve m.fl, 2001. Fafo-rapport 364.)

Evaluering av Bærum kommunes introduksjonsprogram for flyktninger

I perioden 1998 til 2000 ble det gjennomført 16 lokale prøveprosjekter med alternativ inntektssikring for flyktninger. Prosjektene hadde som målsetting å utforme et kvalifiseringsopplegg som blant annet skulle vri inntektssikringen for flyktninger bort fra sosialhjelp og over på andre inntektskilder. Ett av disse prosjektene ble gjennomført av Bærum kommune. I dette notatet presenteres en evaluering av hvordan prosjektet i Bærum ble gjennomført, og hvilke resultater som ble oppnådd. Norsklæring, yrkesdeltakelse og deltakernes egne opplevelser av ulike sider ved kvalifiseringsprogrammet står sentralt i evalueringen.

