



Integrasjon gjennom voksen- og videreutdanning

Landerapport Norge

Perly Folstad Norberg

Integrasjon gjennom voksen- og videreutdanning
Landrapport Norge

TemaNord 2010:564

© Nordisk ministerråd, København 2010

ISBN 978-92-893-2094-8

Publikasjonen er tilgjengelig som Print on Demand (PoD) og kan bestilles på www.norden.org/order
Flere publikasjoner finnes på www.norden.org/publikationer.

Nordisk ministerråd

Ved Stranden 18
DK-1061 København K
Telefon (+45) 3396 0200
Fax (+45) 3396 0202

Nordisk råd

Ved Stranden 18
DK-1061 København K
Telefon (+45) 3396 0400
Fax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeid er en av verdens mest omfattende regionale samarbeidsformer. Samarbeidet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, samt de selvstyrende områdene Færøyene, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbeid er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en viktig medspiller i det europeiske og internasjonale samarbeid. Det nordiske fellesskap arbeider for et sterkt Norden i et sterkt Europa.

Det nordiske samarbeid ønsker å styrke nordiske og regionale interesser og verdier i en global omverden. Felles verdier landene imellom er med til å styrke Nordens posisjon som en av verdens mest innovative og konkurransekraftige regioner.

Innhold

Forord.....	7
Sammenfatning av de nasjonale erfaringene: Politikken fortjener en bedre gjennomføring	9
1. Innledning og bakgrunn.....	13
1.1 Innledning	13
1.2 Innvandringen til Norge etter 1945	13
1.3 Innvandrernes tilknytning til arbeidsmarkedet	15
1.4 Begrepet integrering.....	16
1.5 Forutsetningene for integrering i det norske samfunnet	18
2. Nasjonale strategier for etter- og videreutdanning som et integreringsinstrument.....	23
2.1 Før 1998: Målet er likeverdige tilbud til alle.....	23
2.2 Etter 2003: Målet er arbeid og selvforsørgelse.....	24
2.3 Finansiering.....	27
2.4 Sentrale aktører	28
3. Lovregulert etter- og videreutdanning for voksne innvandrere	31
3.1 Etter- og videreutdanningssystemet	31
3.2 Norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	34
3.3 Videregående opplæring, kompetansevurdering og yrkesprøving.....	42
3.4 Godkjenning av høyere utdanning.....	44
4. Særlige satsinger innenfor etter- og videreutdanning for voksne innvandrere.....	47
4.1 Regjeringens satsingsområder	47
4.2 Et BKA-prosjekt: Arbeidsnorsk	49
4.3 Mentor og guideordninger.....	51
4.4 Digitale læringsplattformer	54
Referencer.....	56

Forord

Nationalt Center for Kompetenceudvikling har foretaget en komparativ undersøgelse af integration af indvandrere og efterkommere gennem voksen- og efteruddannelse i de nordiske lande.

Resultaterne af undersøgelsen fremlægges i fem nationale rapporter og en rapport med tværgående analyser og sammenfatninger. Denne rapport beskriver de norske resultater. Alle rapporter kan findes på www.ncfk.dk under publikationer.

Undersøgelsen er gennemført af Nationalt Center for Kompetenceudvikling i samarbejde med Islands Universitet, Institut for fremmedsprog, litteratur og lingvistik, Norges Teknisk-Naturvidenskabelige Universitet, Forskningsenheden voksne i livslang læring, Gøteborgs Universitet, og Åbo Akademi i Vasas, Det pædagogiske fakultet.

Undersøgelsen er gennemført på opdrag af og med økonomisk støtte fra Nordisk Ministerråd.

Undersøgelsen er den første samlede tværnordiske kortlægning af området. Det er vor opfattelse, at samspillet mellem integration og voksenuddannelse er både aktuelt relevant og politisk vigtigt. Det er vort håb, at det fremlagte materiale vil kunne bidrage til nordisk inspiration og handling for såvel uddannelsesadministratorer, forskere som praktikere.

Bjarne Wahlgren,
Centerleder, januar 2010

Sammenfatning av de nasjonale erfaringene: Politikken fortjener en bedre gjennomføring

Gjennomgangen i denne rapporten viser at mer enn 1 av 10 personer i Norge har innvandret selv eller er barn av innvandrere, i Oslo 26 %. Innvandrere har tre ganger så høy arbeidsledighet som hele befolkningen, størst er den for personer med bakgrunn fra Afrika og Asia. Rett og/eller plikt til språkopplæring begrenses til 300 timer undervisning (foreslått hevet til 600 timer i 2010), til språknivå B1, og til grunnlaget for oppholdstillatelsen. Mens nyankomne flyktninger og familiegjenforente har rett og plikt til to års introduksjonsprogram som betalt kvalifisering, har arbeidsinnvandrere fra EU verken rett eller plikt til norskopplæring. Det foregår også lovregulert undervisning for voksne innvandrere utenfor introduksjonslovens område, men det kan ta urimelig lang tid for innvandreren å finne fram til det som er aktuelt for den enkelte så lenge selv ikke lærerne i den kommunale voksenopplæringen forutsettes å ha en slik oversikt. Til tross for at arbeid og selvforsørgelse har vært et uttalt mål for den grunnleggende integreringsutdannelsen siden 2003, vet vi fremdeles ikke i hvilken grad dette er resultatet når det gjelder opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Året etter at deltakerne har gått ut av det toårige introduksjonsprogrammet deltar fremdeles ikke 35 % verken i arbeid eller utdanning. Forsøksvirksomhet med en bedre samordning mellom skole og arbeidsliv har vist at dette tallet kan halveres.

Ved årtusensskiftet viste ulike forskningsprosjekter (blant annet prosjektet «Norskopplæring for voksne innvandrere» på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet; Norberg 1998, 2000 og 2002, Rismark 2000, Skaalvik 2001 og 2002, Steen-Olsen 2000 og 2001) at undervisningen i norsk og samfunnskunnskap for voksne

innvandrere var preget av dårlig gjennomstrømning og uklare resultater, og det er mye fravær, frafall og avbrutte kurs. Rammene var mer styrende for undervisningen enn læreplanene. Flertallet besto ikke de avsluttende prøvene. Mange lærere hadde liten tro på integrering og på at deltakerne i det hele tatt skulle nå målene sine. Lærere drev privatpraksis i klasserommet av mangel på en felles pedagogisk plattform. Lærerne hadde ikke noe felles verdigrunnlag. Egne verdier og følt kompetanse dannet grunnlaget for valg av innhold og undervisningsopplegg. Når variasjonene mellom ulike klasserom blir så store alt etter den enkelte læreren, og det ikke gjøres noe for å redusere dette, privatiseres opplæringen.

Den enkelte kommune velger selv hvilke lærere de vil bruke innenfor undervisningen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det stilles ingen formelle krav til lærerutdanningen sentralt, men etter *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* bør lærerne ha lærerutdanning som omfatter norsk som andrespråk eller annen migrasjonspedagogikk. De som underviser i alfabetisering *bør* også ha kompetanse i lese- og skriveopplæring. I følge Rambøll (2007) har 71 % av lærerne i deres undersøkelse en generell pedagogisk kompetanse, mens kompetanse spesielt tilpasset undervisning av innvandrere er sjeldnere. Lærerne har lavere kompetanse i små kommuner enn i større. Den varierende lærerkompetansen i dag er rimeligvis en av grunnene til at norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere lenge har vært et problematisk opplæringsfelt. Det arbeidsgiver kan tilby lærerne i norsk og samfunnskunnskap i dag er begrenset til enkle kursdager. Vox har utviklet og står for gjennomføringen av en rekke kurs for IMDI. De fleste etterutdanningskursene går over to dager, enten samlet eller hver for seg. Hvert fylke har for tiden fra to til seks tilbud hver, hovedsaklig innenfor fagfeltet norsk som andrespråk. (www.vox.no, 18.09.09). Det er merkelig at et undervisningsfelt som i mange år har omfattet lærere i tusentall ikke stiller formelle kompetansekrav verken innenfor norsk som andrespråk, voksnes læring, arbeidslivskunnskap eller integrering.

OECD-rapporten om migrasjon og utdanning i Norge (Taguma et.al. 2009) konkluderer med at politikken er bra, men gjennomføringen dårlig. En annen OECD-rapport om integrering på arbeidsmarkedet for innvandrere i Norge (Liebig 2009) er ikke nådig verken når det gjelder politikken eller gjennomføringen av den og kommer med svært mange forbedringsforslag.

Konklusjonen blir at gjennomføringen av politikken delvis forkludrer de gode intensjonene:

Innvandrerens medbrakte utdanning fra utlandet blir langt fra tilstrekkelig utnyttet fordi den verken valideres eller følges opp fra starten.

- Lærere har et potensiale som ikke er tilstrekkelig utnyttet fordi det ikke stilles formelle kompetansekrav verken i norsk som andrespråk eller i integrering og arbeidsliv.
- En ordning med timetelling og sortering av hvem som har eller ikke har rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere medfører et ressurskrevende bokholderi som krever ressurser og neppe virker spesielt motiverende for innvandrerens som skal lære. Personlig premiering for et hurtig og godt resultat ville sannsynligvis gi langt bedre valuta for pengene.

Hvis målet om arbeid og selvforsørgelse skal tas på alvor, bør samfunnet legge til rette for:

- Krav til lærerne om minst ett år formell kompetanse i norsk som andrespråk og i integrering og arbeidsliv.
- Tidskvoter for norskopplæring for alle nykommere i stedet for timekvoter, og personlig premiering for et hurtig og godt resultat.
- Bedre ordninger for konvertering av den medbrakte kompetansen og for samordning mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv.

Integreringspolitikken fortjener en bedre gjennomføring

1. Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

En innvandrere er en person som er født i utlandet av utenlandske foreldre og har en oppholdstillatelse som kan gi grunnlag for varig bosetting. Denne rapporten behandler kort den historiske bakgrunnen og den politiske utviklingen i Norge når det gjelder innvandring og integrering på arbeidsmarkedet. Deretter gjennomgås forståelsen av begrepet integrering, forutsetningene for integrering i det norske samfunnet og de nasjonale strategiene for etter- og videreutdanning som et integreringsinstrument. I den tredje delen gjennomgås den lovregulerte undervisningen for å styrke integrering med vekt på opplæringsordningen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og i den fjerde delen beskrives en rekke særlige satsinger innenfor etter- og videreutdanning for å styrke integreringen. Det påvises barrierer og mulige forbedringspotensialer med hensyn til hvordan den offisielle strategien har vært implementert.

1.2 Innvandringen til Norge etter 1945

De legale veiene til varig bosetting i Norge går enten via arbeidsinnvandring eller via innvandring av humanitære grunner som flyktning, asylsøker eller familieinnvandrere. Etter 1945 gikk Norge inn i et kvart århundre med sammenhengende økonomisk vekst som gradvis la grunnen for en viss arbeidsinnvandring, men frem til 1960-tallet var Norge likevel et netto utflyttingsland og andelen utenlandske statsborgere holdt seg rundt 0,5 % av befolkningen. Mot slutten av 1960-tallet kom de første arbeidssøkende fra land som Tyrkia, Marocco og etter hvert Pakistan og fant seg ufaglært arbeid som var vesentlig bedre betalt enn i hjemlandene. Det var da som nå nærmest umulig å få uttel-

ling for eventuell utdanning fra hjemlandene, og svært vanskelig å skaffe bolig, men de fleste valgte å bli i landet. 1970 var 1,5 % av befolkningen i Norge født i utlandet. Med utnyttelsen av oljen i Nordsjøen var Norge ikke lenger tradisjonelt fattigere enn andre land i Nord-Europa. Spesielt innvandringen fra Pakistan skjøt fart i kjølvannet av restriksjoner på arbeidsinnvandringen i land som Danmark i 1970 og Sverige i 1972. Norge innførte en midlertidig «innvandringsstopp» for arbeidsinnvandring i 1975. Denne stoppen skulle i praksis vare frem til EØS-avtalen midt på 1990-tallet åpnet for 3 måneders sesongarbeid i jordbruket og utvidelsene av EU i 2004 og 2007 la grunnlaget for en ny arbeidsinnvandring hovedsaklig fra Polen. Men innvandringsstoppen i 1975 gjorde unntak for innvandrere med viktige kompetanser for landet, for familieinnvandring og for flyktninger. Mellom 1975 og 1980 kom for eksempel 23 000 utlendinger til oljeindustrien i Stavanger-området som hadde den største andelen utlendinger i landet først på 1980-tallet.

De første flyktningegruppene som kom de første etterkrigsårene var noen hundre «displaced persons»¹, og senere et par tusen ungarere etter oppstanden i Ungarn i 1956. I tiåret etter 1975 kom de største gruppene av overføringsflyktninger gjennom FN-systemet fra Chile og Vietnam². Strømmen av asylsøkere som tok seg til Norge på egen hånd startet midt på 1980-tallet. Det kom etter hvert større grupper fra land som Iran, Irak, Somalia og Afghanistan. Av 5027 nye asylsøknader det første kvartalet av 2009 var 20 % afghanere. Nærmere halvparten av disse afghanerne oppgav å være under 18 år. Bosatte innvandrere med flyktningbakgrunn utgjorde ved inngangen til 2008 nær 132 400 personer, eller 2,8 % av befolkningen.

Året før finanskrisen høsten 2008 hadde Norge en av de høyeste migrasjonsratene innenfor OECD (Liebig 2009). Netto migrasjon økte befolkningen med nær en prosent i 2007, og offentlig statistikk viser at mer enn 50 000 migrerte til Norge dette året. Første august 2009 var det bosatt 508 000 personer som enten har innvandret selv (423 000 personer) eller som er født i Norge av innvandrerforeldre (86 000 personer)³. Det utgjør 10,6 % av befolk-

¹ Displaced persons var statsløse jøder som ble igjen i flyktningleirer etter krigen og kom til Norge som en slags kompensasjon for de 771 norske jødene som omkom i Holocaust. Det kom 492 i 1947, og deretter mindre grupper minusflyktninger med spesielle problemer fram til 1955 (Berman 2008).

² Mange båtflyktninger fra Vietnam som ble plukket opp av havet av skip fra den norske handelsflåten i årene etter avslutningen av krigen i 1975 fikk komme til Norge. I 2008 hadde 18 800 personer i Norge bakgrunn fra Vietnam.

³ Etter norsk offentlig statistikk, NOS, www.ssb.no.

ningen, i Oslo 26 %. Innvandrerne kommer fra 214 land og er bosatt i alle kommuner. I Norge har 36 % av innvandrerne norsk statsborgerskap⁴. De største gruppene bosatte kommer fra Polen, Pakistan, Sverige, Irak, Somalia, Tyskland, Vietnam, Danmark, Bosnia-Hercegovina, Iran, Tyrkia, Russland, Sri Lanka, Kosovo og Storbritannia. I tillegg oppholder mange seg i landet med midlertidige oppholdstillatelser for arbeid (over 100 000 i 2008, nærmere halvparten av frukt og grønnsakdyrkerne i Norge benytter seg for eksempel av utenlandsk arbeidskraft) eller studier, som asylsøkere mens de venter på å få søknadene sine avgjort, eller uten lovlig grunn.

1.3 Innvandrernes tilknytning til arbeidsmarkedet

Den gjennomsnittlige arbeidsledigheten i Norge har i en årrekke holdt seg om lag tre ganger så høg for innvandrere som for hele befolkningen. Finanskrisen høsten 2008 medførte økt ledighet blant innvandrere. Ledigheten steg fra 4,6 % til 7,5 % fra august 2008 til august 2009 (IMDI 2009 B). For befolkningen totalt var den henholdsvis 1,5 % og 2,5 % i august 2008 og august 2009. Innvandrernes totale arbeidsmarkedsdeltakelse i Norge er forholdsvis høy i internasjonal sammenligning (Liebig 2009). Dette skyldes i stor grad gunstige forhold på arbeidsmarkedet i de senere årene. Tatt i betraktning innvandrerbefolkningens sammensetning, kommer Norge relativt godt ut i internasjonale sammenligninger av innvandrere og deres barns deltakelse i arbeidslivet. Mange innvandrere har opphold etter søknad om asyl, og denne gruppen har i de fleste europeiske land lavere sysselsettingsnivå enn ikke-innvandrere. I tillegg har mye av den senere tids innvandring bestått av arbeidsinnvandrere, og disse har gjerne høyere sysselsetting de første årene etter ankomsten. Selv om ledigheten har økt mer blant innvandrere enn i resten av befolkningen etter finanskrisen, tror 8 av 10 arbeidsinnvandrere ett år etter at det vil være lettere å finne jobb i Norge enn i hjemlandene de neste årene, og 6 av 10 at de fremdeles bor i Norge om 5 år (www.imdi.no, 06.01.2010).

I tiden før finanskrisen økte sysselsettingen. Den var slik etter norsk offentlig statistikk henholdsvis fjerde kvartal 2007 og fjerde kvartal 2008: An-

⁴ Norsk statsborgerskap kan søkes etter 7 års lovlig opphold i landet; den halve tiden hvis personen er gift med en norsk borger. Fra 2008 må søkere ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller ha gjennomført Norskprøve 2 eller 3.

delen innvandrere⁵ som var sysselsatt gikk opp fra 63,3 % i fjerde kvartal 2007 til 64,2 %, mens andelen i hele befolkningen holdt seg uendret på 71,6 %. Menn med innvandrerbakgrunn hadde en sysselsettingsprosent på 69,3 %. Kvinner lå på 58,7 %, en økning på 1,4 prosentpoeng fra året før. For personer fra EØS-området, der arbeid er den viktigste grunnen til innvandringen, lå sysselsettingsnivået over nivået i befolkningen totalt. For innvandrergruppene ellers var andelen sysselsatte slik: Sør- og Mellom-Amerika 66,1 %, Nord-Amerika og Oseania 65,7 %, Øst-Europa utenom EU 63,2 %, Asia 56,8 % og Afrika 49,7 %. For Asia og Afrika er faktorer som flyktningbakgrunn, kortere botid og lav sysselsetting for kvinner fra land som Pakistan, Tyrkia, Afghanistan, Somalia og Irak med å trekke tallene ned. For de fleste bransjer er andelen sysselsatte ganske lik for innvandrere som for hele befolkningen. Helse- og sosialtjenester sysselsetter flest uansett innvandringsbakgrunn. Det er også ganske like fordelinger når det gjelder industri, detaljhandel og transport og kommunikasjon. Men i hotell- og restaurantvirksomhet, samt rengjøringsvirksomhet er innvandrerne overrepresentert. Norskfødte med innvandrerforeldre har en gjennomsnittlig sysselsettingsgrad midt mellom den for innvandrere og den for hele befolkningen.

Det har vært gjort mye de siste årene for å øke innvandrernes integrering på arbeidsmarkedet, men det er ikke lett å si i hvilken grad denne innsatsen har bidratt til de positive tallene vi ser i dag (Liebig 2009). For bedre å forutsi sysselsetting og ledighet blandt innvandrere er det nå utarbeidet en prognosemodell.

1.4 Begrepet integrering

Leo Eitinger skrev i 1981 at integrering kommer av latin *integro*, som betyr «jeg føyer sammen til en helhet», «jeg fornyer», «jeg samordner til en enhet», men delene må forbli seg selv. Det er en tosidig prosess å innpasse noe nytt i noe som er der fra før. Alle de som vi har gitt adgang til riket, er med å forandre det, og vi forandrer dem. Hele tiden. Gudmund Hernes brukte i 2006 den greske filosofen Heraklit for å illustrere den kontinuerlige forandringen. Heraklit så på verden og livet som en strøm som stadig skiftet. Han sa: «Den

⁵ Som innvandrer regnes her en person født i utlandet av utenlandske foreldre om ikke annet er spesifisert. Statistikken gjelder kun dem som er forventet bosatt i landet minst seks måneder. Sysselsetting for utlendinger med kortere opphold i landet er publisert på www.ssb.no/kortsys.

elven som du nettopp satte foten i er nå borte – vannets bevegelser og virvler blir avbrutt av andre. Akkurat som elven der jeg satte min fot ikke er den samme og likevel er, slik er jeg det som jeg ikke er» Hernes tilføyer at målet med integrering er *mektiggjøring*. En mektiggjøring i den betydningen at den enkelte kan få bedre kontroll over egen fremtid og slik føle seg som herre i sitt eget liv, selv om det skjer i et nytt land. En slik mektiggjøring lar seg vanskelig måle.

Undervisningsfeltets forståelse av begrepet integrering faller i stor grad sammen med Inger-Lise Liens kommentar fra 1986 om hva integrering brukt om tilpasning mellom folkegrupper innebærer for den enkelte, i motsetning til assimilering eller segregering:

Assimilering betyr gjerne å gå helt opp i de nye omgivelsene. For innvandrere vil det si å undertrykke sin egen kultur og identitet og etterleve majoritetssamfunnets kulturelle verdier og væremåte.

Integrering innebærer at innvandreren blir en del av det nye samfunnet, lærer å forstå kulturen, men med fortsatt adgang til å dyrke sin egen kulturelle egenart.

Segregering innebærer et klart skille mellom minoritet og majoritet. Gruppene lever atskilt uten dypere kjennskap til hverandre, uten gjensidig kulturell påvirkning og uten forståelse for hverandres væremåte.

En slik forståelse gjør det også vanskelig å måle integrering.

På det samfunnsøkonomiske fagområdet defineres gjerne integrasjon som en prosess frem mot samme arbeidsmarkedstilknytning for innvandrere som for den innfødte befolkningen i mottakerlandet. Den sentrale integreringsindikatoren er *inntektsgapet* – den gjennomsnittlige inntektsforskjellen mellom innvandrere og individer fra den opprinnelige befolkningen (altså majoritetsbefolkningen) med samme alder, utdanning og kjønn. Inntektsgapet er resultatet av forskjeller i timelønn, arbeidstid, arbeidsløshet (sysselsetting) og arbeidsstyrkedeltakelse mellom individer i befolkningsgruppene. Det blir relativt komplisert å ta i bruk en slik indikator på innvandringsfeltet.

Fra et liberalt perspektiv kan en vurdering av integrering av innvandrere i Norge ta utgangspunkt i to forholdsvis entydige og målbare størrelser, nemlig deltakelse i arbeidsmarkedet og deltakelse i utdanning. Denne indikatoren er utgangspunktet for en såkalt Monitor for introduksjonsordningen for flyktninger som har vært i bruk et par år.

Monitor for introduksjonsordningen 2008

Hovedfunnet er at 65 % av de som gikk ut av ordningen i 2007 er i arbeid eller utdanning i november året etter. 10 % er enten registrert ledige eller på arbeidsmarkedstiltak, mens 25 % har en svak grad av tilknytning til arbeidsmarkedet, enten helt uregistrert eller som mottaker av ikke arbeidsrelaterede ytelser. Til sammenligning var tallene for forrige kohort, status 2006 for de som gikk ut i 2005, henholdsvis 58, 30 og 12 (www.ssb.no, 10.09.2009).

Programmet har virket bedre for menn enn for kvinner, og bedre i de mindre programmene (under 100 deltakere) enn i de større. Programmets virkemidler er også prøvd for langtids sosialklienter i såkalte Ny-sjanse prosjekter, og da med best uttelling for kvinnene.

Siden arbeidslivet er i endring og behovet for kvalifisering øker, er utdanning enda viktigere som inngangsport til arbeid og samfunnsliv. Dessuten er deltakelse i utdanningssystemet både en viktig indikator for integrering og en viktig arena for integrering. Men utdanning er ikke synonymt med integrering. Pakistanske kvinner med høyere utdanning faller for eksempel ofte ut av arbeidslivet når de får barn til tross for at lang botid og høy utdanning generelt øker sannsynligheten for stabilt heltidsarbeid. Tamilsk ungdom ligger på topp i studietilbøyelighet, og tamiler har høy sysselsetting. Med sosialt er de lite integrerte. De unge opplever sterk sosial kontroll og høye krav om å oppfylle forventningene til dem. De lever mye i egne enklaver. Somaliere har ikke så lang botid, og har høy arbeidsledighet. De regnes ofte som lite integrerte, men undersøkelser viser at somaliere deltar mer sosialt i samfunnet enn tamilene, blant annet gjennom et aktivt organisasjonsliv. Somaliere legger større vekt på selvstendighet, og somalisk ungdom er mer sammen med norsk ungdom enn tamilene. De er også mer sosialt integrerte (Engebrigtsen og Fuglerud 2009, MaiA 4-2008, www.hio.no).

1.5 Forutsetningene for integrering i det norske samfunnet

Det foreligger ulike undersøkelser som gir et bilde av forutsetningene for integrering i det norske samfunnet i forhold til i andre land. Den europeiske undersøkelsen MIPEX (Migrant integration policy index) vurderer hva som hindrer eller fremmer integrering av innvandrere i en rekke europeiske land på seks politikkområder per 1. januar 2007 (www.integrationindex.eu, 12.04.2009):

- Tilgang til arbeid
- Familiegjenforening
- Lengde på opphold
- Politisk deltakelse
- Tilgang til statsborgerskap
- Vern mot diskriminering

MIPEX for 2006 konkluderte med at Sverige var best i klassen. Finland havnet på 5. plass, Norge på 8. plass og Danmark helt nede på 21. plass. Lovverket i Norge skulle dermed gi rimelig gode forutsetninger for integrering, men ikke optimale. Likevel er det mange hinder på veien mot utdanning og arbeid for innvandrere, ikke minst når det gjelder utformingen og gjennomføringen av den offisielle politikken.

En OECD-rapport om migrasjon og utdanning i Norge (Taguma et.al. 2009) kritiserer praktiseringen av integreringspolitikken i Norge, for eksempel når det gjelder situasjonen for unge innvandrere i skolen. Ungdommene oppnår langt dårligere resultater enn andre elever i norsk skole, og i sammenligning med tilsvarende grupper i andre OECD-land. Sannsynligheten for å gjennomføre videregående opplæring er mye lavere. Politikken er bra, men gjennomføringen dårlig. I Norge bør man skifte fokus fra politikktutforming til gjennomføring. En rekke meldinger viser at det er politisk vilje og gode intensjoner, men det er en svikt i den praktiske gjennomføringen (referert i MaiA 2- 2009, www.hio.no).

En OECD-rapport fra 2009 om integrering på arbeidsmarkedet for innvandrere i Norge (Liebig 2009) påviser et stort forbedringspotensiale og konkluderer med en rekke rekomendasjoner for å styrke undervisningen, bedre bruken av innvandrenes medbrakte ressurser og skape et bedre fotfeste for integrering i arbeidslivet:

Summary of the main policy recommendations

A) Enhance the effectiveness of language training and the introduction programme

1. Strengthen the incentives of municipalities to provide Quality and outcome focused language training according to migrants' abilities and needs by better accounting for participants' progress in Norwegian in the payments to municipalities.
2. Consider a more adapted settlement strategy that takes into account the fact that needs differ according to ability to enable smaller municipalities to provide adequate introduction programmes and to quicken the settlement process.
3. Incite municipalities to make more effective use of the possibility to allow faster tracks for new arrivals who are closer to the labour market, and remove disincentives to make up employment early for those migrants who have acquired the basic qualifications for a sustainable integration into the labour market.
4. Modify the current lump-sum funding scheme for the introduction programme to align municipalities' incentives with the objectives of rapid and lasting labour integration, and to meet the different integration needs of migrants depending on their skills level.
5. Improve experience-sharing between municipalities. To this end, introduce a benchmarking of municipalities that monitors their success in the integration of new arrivals (language mastery and labour market integration).
6. Consider extending the right to language training to long-term immigrants from EEA countries.
7. Fully include language training in the set of training measures for vocational rehabilitation.

B) Make better use of migrants' skills

1. Make the formal assessment and subsequent recognition of foreign credentials – linked with bridging offers where applicable – an integrated part of the introduction programme for new arrivals.
2. Enhance the scale and scope of «bridging» courses which enable migrants to obtain a qualification that are familiar to employers, and make the available options more transparent to migrants.
3. Implement assessment and recognition procedures for persons with foreign vocational qualifications. This could be embedded in a larger framework to enhance accreditation of prior learning with a specific focus on immigrants, in co-operation with the social partners.
4. Establish a one-step information service centre for assessment and recognition of qualifications at all levels.
5. Establish clearer guidelines to universities for the recognition of academic professions, and provide incentives for their effective implementation.
6. Register the foreign qualifications of migrants to get a better picture of the use of migrants' skills in the labour market, and take appropriate subsequent action. Likewise, the labour market impact of having one's foreign qualifications recognized should be assessed in a pilot study.

C) Establish footholds into the labour market

1. Provide more training to low-educated migrants to raise their functional literacy level and link this with work experience.
2. Carefully increase the use and targeting of wage subsidies for the labour market integration of immigrants.
3. Monitor the impact of the recent abolishing of direct targeting of immigrants in labour market policy measures for the ordinary unemployed on migrants' labour market reinsertion. Take remedial action if the impact is negative.
4. Implement mentorship programmes on a larger scale.

D) Pay more attention to the children of immigrants

1. Abolish the cash benefit to increase the incentives of parents to place their children in early Childhood education, at least for children after the age of two – the age after which participation in Early childhood education and care has demonstrably favourable effects on the education outcomes of children of migrants. Reducing the length of cash benefit reciprocity would also have a favourable impact on the labour supply of immigrant women.
2. Extend existing exemptions from day care/kindergarten fees to all households with low incomes.
3. Inform immigrant families with small children about the importance of kindergarten for their children's later success, and communicate the possibility of free exemptions for them.
4. Consider target increases in apprenticeship subsidies for employers who provide places for children of immigrants, and strengthen educational institutions' support in the process of searching for apprenticeship places.

E) Improve the framework for anti-discrimination

1. Make the anti-discrimination framework more visible to immigrants and inform them about their rights. This could be done by including a session on anti-discrimination in the introduction courses.
2. Conduct an experimental testing study to assess the incidence of discrimination in hiring.
3. Monitor selective hiring in small- and medium-sized enterprises.
4. Strengthen the incentives of employers to implement anti-discrimination monitoring.
5. Support the implementation of anti-discrimination and diversity plans through government-sponsored consultants.

2. Nasjonale strategier for etter- og videreutdanning som et integreringsinstrument

2.1 Før 1998: Målet er likeverdige tilbud til alle

Da innvandringen skjøt fart rundt 1970, ble praktiseringen av politikken for innvandring av utenlandsk arbeidskraft vurdert i en offentlig utredning (NOU 1973:17). I utredningen ble det slått fast at det burde legges til rette for at innvandrerene skulle kunne velge mellom «å bli assimilert, løsere integrert eller forlate landet etter relativt kort tid». Det ble konkludert at *likeverdige tilbud til alle* var det viktigste uansett hvilken strategi innvandrerene valgte. En slik likhetsideologi med formuleringer som *likeverdige/likestilling/like muligheter* har senere gått igjen i målformuleringene. På 1990-tallet ble hovedmålene for norsk innvandringspolitikk formulert slik:

- Begrenset og kontrollert innvandring.
- Reell likestilling mellom bosatte innvandrere og nordmenn (for eksempel UDI 1993 og UDI 1995).

På slutten av 1990-tallet ble integreringspolitikken offisielt skilt ut som et eget felt innenfor innvandringspolitikken (St.meld. nr. 17 (1996-97)). Den egentlige *innvandringspolitikken* skulle nå gjelde funksjonen som portvakt ved grensen til Norge, mens *integreringspolitikken* skulle dreie seg om tiltak etter at innvandrerene har kommet til Norge. Det ble videre presisert i målformuleringene at flyktningpolitikken skulle være et eget politikkkfelt. Hovedmålene ble nå rundt årtusenskiftet presentert slik:

- Likestilling, deltakelse og integrering i et flerkulturelt samfunn
- En helhetlig flyktningpolitikk
- Regulert innvandring (UDI 1999)

- Regulert innvandring
- Beskyttelse til flyktninger
- Like muligheter til deltakelse (UDI 2003)

Med hensyn til norskopplæring skulle formuleringen *likeverdige tilbud* få betydningen *like tilbud* til alle i to tiår, selv om forskere gjentatte ganger slo fast at like tilbud forsterket ulikhet. Først i 1998 ble det innført to progresjonsnivå (spor 1 og spor 2) i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

2.2 Etter 2003: Målet er arbeid og selvforsørgelse

Introduksjonsloven⁶ i 2003 er den første egne lov for integreringstiltak i Norge. Loven medfører vesentlig bedre integreringstiltak for flyktninger, samtidig som tilbudene for arbeidsinnvandrere reduseres. Det presiseres en økt vekt på arbeid og selvforsørgelse:

Formålet ned denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet til deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet.

Regjeringen presenterer integreringspolitikken slik i april 2009 (www.regjeringen.no, 30.04.2009):

Integrering og inkluderingspolitikk

Integrering handler om tilrettelegging og tilpassing for at nye innvandrere skal bli inkludert i samfunnet. Målet er å sikre at innvandrere raskest mulig bidrar med sine ressurser i det norske arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og rett og plikt til norskopplæring er viktige tiltak i integreringspolitikken. Rask og god bosetting av flyktninger i kommunene skal danne grunnlag for et aktivt liv i trygge omgivelser.

⁶ LOV 2003-07-04 nr 80 Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) (www.lovdata.no). Norskundervisningen var tidligere hjemlet til LOV 1976-05-28 nr 35 Voksenopplæringsloven. Lov om voksenopplæring. (www.lovdata.no). Voksenopplæringsloven oppheves med lov 19. januar 2009 nr 95, i kraft fra 1. januar 2010.

Regjeringen vil føre en aktiv inkluderingspolitikk. Regjeringen vil forhindre at det utvikler seg et klassesdelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Alle som bor i Norge skal ha like muligheter til å bidra og til å delta i fellesskapet.

Konkrete mål og tydelige målsettinger for inkluderingspolitikken som følges av en eller flere indikatorer skal bidra til å måle effekten av politikk og tiltak.

Dette er i stor grad en forståelse av integrering som en prosess frem mot samme arbeidsmarkedstilknytning for innvandrere som for den innfødte befolkningen i mottakerlandet:

Integrering kan forstås som deltakelse i arbeid, utdanning og samfunnet, som en toveis prosess som gjenspeiler respekt og toleranse mellom majoritet og minoritet (IMDI 2009 A).

Arbeidslinjen og effektmåling vektlegges stadig tydeligere. I 2008 ønskes blant annet rapport for tilknytningen til arbeidsmarkedet, for vedvarende lavinntekt, for tilstrekkelig norsk innen fem år, for helseforskjeller mellom etniske grupper, for antall ansatte i politiet og lignende, for antallet ansatte i staten og for bruk av stemmeretten. Det foreligger imidlertid til nå svært begrenset og til dels upålitelig tallmaterieell når det gjelder effekten av integreringstiltakene.

I 2009 inviterte myndighetene forskere og eksperter på ulike fagfelt til å skrive om finanskrisen og mulige konsekvenser for innvandrere for å få mer kunnskap om hvilke grupper som er mest utsatt, og ikke minst hvorfor de er det (IMDI 2009 B). Rapporten bekreftet at finanskrisen rammer innvandrere hardere enn andre, og regjeringen vil i tiden framover fremover legge vekt på:

- Arbeid – flest mulig skal kvalifiseres til arbeid. Et inkluderende arbeidsliv.
- Kvinner – Økt sysselsetting. Økt sysselsetting blant kvinner er god familie- og likestillingspolitikk og god inkluderingspolitikk.
- Fattigdom/barn – bekjempe vedvarende barnefattigdom (imdi.no, 19.12.2009)

Inntroduksjonsloven omfatter to ordninger:⁷

- 1) rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- 2) introduksjonsordningen.

Introduksjonsordningen omfattet to år heldags kvalifisering for nyankomne flyktninger⁸. Rett og plikt omfatter 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, hvorav 50 timer samfunnsorientering på et språk innvandreren forstår. Undervisning i norsk og samfunnskunnskap er en obligatorisk del av introduksjonsordningen.

Det er stor forskjell på de personlige rettighetene til flyktninger og arbeidsinnvandrere når det gjelder integreringstiltak⁹. Flyktninger har, i tråd med arven etter Nansen¹⁰, atskillig bedre rettigheter enn andre grupper innvandrere. Politikken og samfunnsdebatten i Norge dreier seg i stor grad om humanistiske vurderinger hvem som skal få bli i landet, og i liten grad om kvaliteten på integreringstiltakene etter at de har kommet. Flyktninger bosettes videre over hele landet etter avtaler med kommunene, og ikke etter vurderinger av hvor de best vil kunne utnytte ressursene sine i utdanning og arbeid. En slik politikk der en i liten grad har tenkt på lokale arbeidsmuligheter for personer som kan ha med seg en tung og problematisk bagasje, stiller nesten umulige krav til kvalifiseringstiltakene som tilbys.

Det foregår også lovregulert undervisning for voksne innvandrere utenfor introduksjonslovens område, men det kan ofte ta urimelig lang tid for innvandreren å finne fram til det som er aktuelt for den enkelte så lenge selv ikke lærerne i den kommunale voksenopplæringen forutsettes å ha en slik oversikt.

⁷ Forutsatt at det foreligger behov for «grunnleggende kvalifisering» (Utdanningsdirektoratet 2009).

⁸ Etter introduksjonsloven § 2 gjelder rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram for nyankommet utlending mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering og som har fått a) asyl, eller b) oppholds- eller arbeidstillatelse som overføringsflyktning, eller på grunnlag av c) kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, eller som d) familiemedlem til en av disse. Fra 2010 foreslås tatt med i målgruppen e) de som har fått oppholds- eller arbeidstillatelse på grunnlag av urimelige vanskeligheter med retur til hjemlandet etter samlivsavbrudd grunnet sosiale og kulturelle forhold der, eller på grunn av mishandling i samlivsforholdet eller ekteskap kjent ugyldig på grunn av tvang.

⁹ Nyankomne flyktninger har rett og plikt til to år betalt kvalifisering som blant annet skal omfatte arbeidstrening og 300 timer norsk og samfunnskunnskap. Arbeidsinnvandrere får ikke gratis norskopplæring, men de fra land utenfor EU/EØS-området plikter å ta 300 timer opplæring de selv må betale.

¹⁰ Polarforskeren, diplomaten og humanisten Fridtjof Nansen ble tildelt Nobels fredspris i 1922. Siden 1920 hadde han organisert hjemsendelsen av mer enn 400 000 krigsfanger fra Sibir, og han innførte Nansen-passet for statsløse flyktninger.

Voksne som trenger grunnskoleopplæring¹¹ har rett til gratis opplæring etter sitt behov. De over 25 år som ikke har fullført videregående opplæring¹² har etter søknad rett til gratis opplæring tilpasset behovet til den enkelte.¹³ Videregående opplæring kan også tilby realkompetansevurdering og yrkesprøving (se kapittel 3.3.).

I tillegg til de lovregulerte undervisningstilbudene, har regjeringen tidsbegrensede satsingsområder¹⁴, for eksempel Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA). BKA er tiltak for å bidra til at flere voksne får de ferdighetene i regning, lesing, skriving og bruk av IKT som er nødvendig for å mestre krav og utfordringer i dagens arbeidsliv. Programmet skal gi støtte til bedrifter og offentlige virksomheter som gir opplæring i grunnleggende ferdigheter for ansatte eller arbeidssøkere. Innvandrere utgjorde 17 % av deltakerne i BKA-prosjekter i 2007 (se kapittel 4.1.).

2.3 Finansiering

Undervisningen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er det viktigste og mest omfattende enkeltstående integreringstiltaket i Norge. Den finansieres i hovedsak ved statlige midler. I tillegg må kommunene i varierende grad bidra med egne midler. En undersøkelse i 7 kommuner indikerer at staten gjennomsnittlig dekker 87 % av kommunenes utgifter (IMDI 2009 A). I 2008 gikk det med 1.531.810.000 statlige kroner til opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

I skoleåret 2007/2008 deltok totalt 22 823 innvandrere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Per 30.06.2008 var det 31 645 personer som var omfattet av rett og/eller plikt til norskopplæring, derav 7 422 med kun plikt. Per 30.06.08 var det 17 522 personer med rett og/eller plikt som deltok i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (www.imdi.no, 10.09.2009). Det er en vesentlig

¹¹ Grunnskolen i Norge er tiårig, og elevene starter på skolen det kalenderåret de fyller seks år. Grunnskolen er delt i to hovedtrinn: barnetrinnet (1.–7. trinn) og ungdomstrinnet (8.–10. trinn).

¹² Videregående opplæring omfatter all kompetansegivende allmennfaglig og yrkesfaglig opplæring mellom grunnskolen og høyere utdanning. Opplæringen er normalt treårig, i noen få tilfeller fireårig.

¹³ LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova), Kapittel 4A Opplæring spesielt organisert for voksne

¹⁴ Blant annet presentert i: «Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen» (AID 2006 A) og «Handlingsplan mot fattigdom» (AID 2006 B og 2008).

større andel av gruppen med rett og plikt som deltar, enn i gruppen med bare plikt. Antallet deltakere viser en synkende tendens i løpet av skoleåret.

Den statlige tilskuddsordningen til kommunene som gjelder i 2009, ble innført i 2005, men med overgangsordninger for de som allerede var i opplæring da den ble innført. Tilskuddsordningen fra staten består i 2009 av et per capitatilskudd (per person i målgruppen), et resultattilskudd og et grunntilskudd. Tilskuddsordningen har gjennom årene vært svært lite resultatorientert, men har nå altså fått et visst innslag av dette ved at kommunene i 2009 får 5300 kroner i tilskudd per bestått språkprøve. Deltakerne får ingen ting.

Beregningsutvalget som hvert år skal innhente, gjennomgå og drøfte analyser og beregninger av de faktiske utgiftene kommunene har til opplæringen oppgir den gjennomsnittlige timeprisen i de 19 kommunene som nå er med i utvalget i 2007, til 866 kroner når en ikke tar med husleie, og 1037 når en tar med kostnadene til undervisningslokalene.

Det har vært liten tradisjon for å konkurransesette slik opplæring i Norge, men det finns også andre tilbydere enn de kommunale voksenopplærings-sentrene. Norskopplæringen i Oslo kommune fordeler seg for eksempel i 2009 etter Rambøl (2009) på 3 kommunale voksenopplærings-sentra, Rosenhof, Smestua og Skullerud, og 3 ikke-kommunale tilbydere, Sogn videregående skole (for ungdom 16 til 19 år), AOF (bydelsbasert) og Fristent Interkulturelt Arbeid (KIA).

2.4 Sentrale aktører

Sektoransvarprinsippet tilsier at det er de enkelte fagmyndighetene i de ulike samfunnssektorene, og på de ulike forvaltningsnivåene, som har ansvaret for informasjon og tjenester på sine områder når det gjelder integreringstiltak i Norge. Noen sentrale aktører og deres ansvarsområder innenfor integreringspolitikken er slik:

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har et overordnet ansvar for integrering.¹⁵

¹⁵ Fram til årsskiftet 2009/2010 hadde Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) et overordnet ansvar for både innvandring og integrering. Ved siden av innebærer sektoransvarprinsippet at fagmyndighetene i ulike sektorer og på ulike forvaltningsnivå har ansvaret for informasjon og tjenester på sine områder.

- *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)* gir råd og iverksetter integreringspolitikken.¹⁶
- *Kunnskapsdepartementet (KD)* har pedagogisk ansvar for den grunnleggende opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.
- *Vox – Nasjonalt senter for læring for arbeidslivet* er en etat under KD. Vox er et kompetansesenter som blant annet har ansvaret for Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.
- *Kommunene* har ansvaret for *grunnskoleopplæring for voksne* og for undervisningen i *norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Kommunene driver oftest selv *kommunale voksenopplæringssentre* eller de kjøper undervisningen fra andre kommuner, fra studieforbund eller andre tilbydere.
- Fylkeskommunene har ansvaret for videregående opplæring for voksne, for realkompetansevurdering, for yrkesprøving og for spesielle løp i videregående opplæring for innvandrere, ofte i samarbeid med NAV og kommunal voksenopplæring.
- *NAV (Arbeids og velferdsetaten)* yter service for innvandrere ved alle sine kontorer og har opprettet fire spesialkontor kalt *NAV Intro* i Oslo, Bergen, Kristiansand og Trondheim der de tilbyr blant annet jobbsøkerkurs, veiledningssamtaler, oppfølging, praksisplasser og forberedende opplæring.
- *Norsk Språktest* (Universitetet i Bergen og Folkenuniversitetet) utvikler og avvikler språkprøvene.
- *Nasjonalt integrasjonsregister (NIR)* registrerer og dokumenterer deltakelse.
- *NOKUT* kan gi en såkalt *omfangsvurdering av høyere utdanning i forhold til norsk utdanning*. Utdanningen vurderes først i forhold til norske opptakskrav til tilsvarende utdanning. Studietiden måles i studiepoeng der 60 studiepoeng er det samme som ett års fulltidsstudier. Godkjenningsdokumentet til NOKUT gir en generell godkjenning.

¹⁶ Utlendingsdirektoratet (UDI) iverksetter flyktning- og innvandringspolitikken.

Statistisk sentralbyrå (SSB) er den sentrale institusjonen for innsamling, bearbeiding og formidling av norsk offentlig statistikk (NOS), inkludert innvandrings- og integreringsstatistikk.

3. Lovregulert etter- og videreutdanning for voksne innvandrere

3.1 Etter- og videreutdanningssystemet

Det finnes en rekke aktører i etter- og videreutdanningssystemet i Norge (www.regjeringen.no, 21.09.2009). De har i varierende grad særtilbud for voksne innvandrere.

Kommunal voksenopplæring

Innenfor voksenopplæringen har kommunene blant annet ansvaret for å tilby grunnskoleopplæring og norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kommunenes opplæring organiseres i stor grad ved kommunale voksenopplæringscentre.

Videregående skoler

Fylkeskommunene har ansvaret for realkompetansevurdering, og for videregående opplæring for voksne. Voksenopplæringsprosjekter ved videregående skoler arrangeres også som oppdrag eller i samarbeid med Nav.

Studieforbund

Voksenopplæringsforbundet (Vofo) er paraplyorganisasjon for de 19 studieforbundene med mer enn 440 medlemsorganisasjoner i Norge. Opplæringen i studieforbundene omfatter en rekke ulike emner, som varierer fra fritidsorienterte kurs til kurs på universitets- og høghskolenivå og yrkeskvalifiserende kurs (www.vofo.no, 20.09.2009). *Studieforbundet Folkeuniversitetet* og *AOF* har i de store byene en omfattende undervisningsportefølje i norsk som andrespråk

der den enkelte deltakeren, eller offentlige eller private oppdragsgivere betaler for undervisningen. Studieforbundet Folkeuniversitetet er Norges største studieforbund med 118 lokalavdelinger. De arrangerer åpne norskkurs fra laveste nivå til testforberedende kurs for universitetsstudenter og har en omfattende oppdragsportefølje med kombinert nett og campusbaserte norskkurs (se kapittel 4.4). Frivillige organisasjoner som for eksempel KIA (*Kristent Interkulturelt Arbeid*) driver norskopplæring og tiltak for kvinner. I Oslo med barnehage.

Folkehøgskoler

Folkehøgskolene er spredt utover hele landet. De tilbyr i dag uformelle kurs med et bredt spekter av valgfag til om lag 6000 ungdom og voksne på 77 skoler. De fleste er internatskoler, 30 kristne og 47 såkalte frilynte. De eies og drives av kristelige organisasjoner, folkehøgskolelag/frittstående stiftelser og fylker (www.folkehogskole.no, 20.09.2009). I 2008 tok 950 utenlandske statsborgere årskurs i folkehøgskolene. De største gruppene kom fra Russland 166, Danmark 120, Sverige 115, Usa 32 og Tyskland 62. Flere av folkehøgskolene underviser i norsk som andrespråk.

Fjernundervisning

Hovedsaklig IKT-basert fjernundervisning¹⁷ bidrar til alternative og mer fleksible utdanningsveier for å imøtekomme behovet i samfunnet for etter- og videre-utdanning. I overkant av 20 000 deltakere fullfører hvert år kurs i regi av fjernundervisningens institusjoner.

Arbeidsmarkedsopplæring

Arbeidsmarkedsopplæring tilbys av arbeidsmarkedsmyndighetene i samarbeid med utdanningsmyndighetene. Kursene er kvalifiserende og gjennomføres av ulike aktører, først og fremst videregående skoler og egne ressursentra tilknyttet skolene, men også studieforbund eller andre private tilbydere. Virksomheten finansieres av staten.

Norgesuniversitetet

Norgesuniversitetet (www.norgesuniversitetet.no) er styrt av partene i arbeidslivet, private og offentlige høyere utdanningsinstitusjoner og studentorganisasjonene. Gjennom finansiering av utviklingsprosjekter skal Norgesuni-

¹⁷ Portfolio(www.portfolio.no) og Migranorsk (www.migranorsk.no) tilbyr norsk som andrespråk og yrkesnorsk via elektroniske læringsplattformer utviklet med offentlig støtte (se kapittel 4.4).

versitetet fremme utviklingen av IKT-støttet opplæring og livslang læring ved universiteter og høyskoler og spre kunnskap om slik utdanning samt styrke samarbeidet mellom høgere utdanning og arbeidsliv.

NOKUT

NOKUT kan gi en såkalt omfangsvurdering av utdanningen i forhold til norsk utdanning. Utdanningen vurderes først i forhold til norske opptakskrav til tilsvarende utdanning. Studietiden måles i studiepoeng der 60 studiepoeng er det samme som ett års fulltidsstudier. Godkjenningsdokumentet til NOKUT gir en generell godkjenning.

Mangfold i arbeidslivet (MiA)

Den ideelle stiftelsen *Mangfold i arbeidslivet*, MiA, (www.mangfold.no) tilbyr endringstiltak på multietniske arbeidsplasser for offentlige og private oppdragsgivere, spesielt i Oslo-området. MiA er norsk partner i Leonardo-prosjektet European Intercultural Workplace (EIW) som har etablert et nettverk mellom partnere i Bulgaria, Finland, Tyskland, Hellas, Irland, Italia, Norge, Polen, Sverige og UK.

Tilbud i utlandet

Bemanningselskaper som *ADECCO* har egne campuser, for eksempel i Polen, hvor de har tilbudt kortere norskopplæring for industri og bygningsarbeidere, tre måneders intensivkurs for sykepleiere og i 2009 flere intensivkurs for pedagogisk utdannede til norske barnehager som ledd i rekruttering til jobb i Norge. *International Organization of Migration* (IOM) tilbyr de fleste overføringsflyktninger gjennom FN-systemet 4 dager kurs om Norge og norske forhold før de arrangerer reisen til Norge for dem. Det er dessuten mulig å studere norsk ved universiteter i land som USA, Polen og Italia.

Studieforberedende norskopplæring

Universiteter og høyskoler i Norge organiserer studieforberedende norskopplæring for de utenlandske studentene sine. Ulike universiteter i utlandet har norsk i fagporteføljen sin.

3.2 Norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Samfunnets suverent mest omfattende integreringstiltak for voksne innvandrere er opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dersom noe skal benevnes som integreringsutdanning i Norge, så må det være denne opplæringsordningen. Opplæringen er i dag hjemlet i introduksjonsloven.¹⁸ Tidligere var den hjemlet til en forskrift i voksenopplæringsloven.¹⁹

Historien

Utover 1960-tallet ratifiserte Norge en rekke internasjonale avtaler som var med å legge grunnlaget for gratis språkundervisning for fremmedarbeidere.²⁰

Utviklingen ble slik:

- 1970 Utenlandske arbeidstakere kunne få refundert kursavgiften for inntil 150 timer på kveldskurs AOF (Arbeidernes Opplysningsforbund i Norge) og Friundervisningen (i dag Studieforbundet Folkeuniversitetet (FU)) tilbød.
- 1975 Utenlandske arbeidstakere og deres voksne familiemedlemmer kunne få inntil 240 timer norsk med samfunnskunnskap. Staten fullfinansierte kursene for AOF og Friundervisningen. Voksenopplæringsavdelingen i Kirke- og undervisningsdepartementet administrerte ordningen. Kommunene hadde ansvaret for undervisningen.
- 1982 240 timers-ordning med full statlig finansiering også for flyktninger. Finansieringsordningen var god, så fler og fler kommuner etablerer nå kommunale voksenopplæringsssentre der de bruker sine egne grunnskolelærere. Undervisningen var hjemlet til forskrift til voksenopplæringsloven av 1976.
- 1988 Inntil 500 timer for flyktninger.

Asylsøkere som kom i økende grad fra midt på 1980-tallet får nå undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Utlendingsdirektoratet (UDI) opprettes for å koordinere statens virksomhet overfor innvandrere.
- 1991 Inntil 750 timer for flyktninger med spesielle behov.
Asylsøkere får ikke lenger undervisning i norsk og samfunnskunnskap.
- 1994 Inntil 500 timer også for arbeidsinnvandrere.
- 1996 Obligatorisk språkprøve innføres, men uten sanksjoner, premiering eller status for inntak i opplæring eller arbeidsliv får den liten utbredelse. Asylsøkere får igjen norsk og samfunnskunnskap.

¹⁸ LOV 2003-07-04 nr 80 Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) (www.lovdatab.no).

¹⁹ LOV 1976-05-28 nr 35 Voksenopplæringsloven. Lov om voksenopplæring. (www.lovdatab.no). Oppheves av Lov 19. juni 2009 nr 95 i kraft fra 1. januar 2010.

²⁰ Blant annet Europarådets resolusjon nr. 68 (18) av 29. juni 1968 vedrørende språkopplæring for fremmedarbeidere.

- 1998 Opplæring på 2 progresjonsnivå:
A-løp opp til 850 timer,
B-løp opp til 3000 timer.
- 2003 Lov 2003-07-04 nr 80: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
Loven omfatter to ordninger:
introduksjonsordningen
rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
Asylsøkere får ikke lenger norsk og samfunnskunnskap.
- 2004 Rett og plikt til 2 år heldags introduksjonsprogram for alle nyankomne flyktninger. Programmet skal minst inneholde arbeidstrening og 300 timer norskopplæring. Inntil 2700 timer ytterligere undervisning kan tildeles etter enkeltvedtak. Introduksjonsordningen organiseres som betalt kvalifisering. Deltakeren får 2 G til livsopphold. G er folketrygdens grunnbeløp; fra 01.05.2009 er 1 G kr.72 881,-. Finansieringen av norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere flyttes fra Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), mens UFD fortsatt har det pedagogiske ansvaret for læreplan og språkprøver.
- 2005 Individuell rett og plikt til 250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår. Ny tilskuddsordning per capita (per person i målgruppen), resultattilskudd (tilskudd per bestått prøve) og skjønnstilskudd for kommuner med få personer i målgruppen. En undersøkelse i 2006 (Rambøll 2007) tyder på at den nye ordningen gir større tap for kommunene enn den gamle.
Rett og plikt til gratis opplæring gjelder i 2009 flyktninger og deres familier, samt familiegjenforente til norske og nordiske borgere mellom 18 og 55. De mellom 55 og 67 har rett, men ikke plikt. Opplæringen skal finne sted innen 3 år. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EFTA/EØS, samt familiegjenforente til disse gruppene har plikt, men må betale for undervisningen. Studenter, au pairer, og andre med midlertidig opphold, samt nordiske borgere og personer med opphold etter EFTA/EØS-regelverket har verken rett eller plikt.
For å få bosettingsstillatelse eller norsk statsborgerskap, må innvandreren gjennomføre 300 timer opplæring eller å kunne dokumentere tilsvarende kunnskaper.
Ny Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere som forskrift til introduksjonsloven.
Modulbasert opplæring på 3 progresjonsnivå: Spor 1, Spor 2, Spor 3 med Norskprøve 2 og Norskprøve 3 som avsluttende prøver.
- 2006 Arbeids- og inkludningsdepartementet (AID) opprettes med over-ordnet ansvar for innvandring og integrering, inkludert budsjettansvaret for norsk og samfunnskunnskap. Kunnskapsdepartementet (KD) beholder ansvaret for læreplan og språkprøver.
- 2007 Asylsøkere får rett til inntil 250 timer norskopplæring.
- 2008 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI, under AID), overtar forvaltningen av tilskuddene til norsk og samfunnskunnskap.
I St.meld. nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring* (AID) varsler regjeringen at de vil utrede å gjennnføre gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere.
- 2009 Det foreslås å utvide den lovregulerte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere til 600 timer.
- 2010 Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet overtar overordnet ansvar for integrering.

Læreplanen

Gjeldende Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra 2005 er gitt som en forskrift til introduksjonsloven og avløste tidligere læreplaner fra 1998, 1991, 1988 og 1985 (Norberg og Lyngsnes 2008).

Det overordnede målet for opplæringen i norsk for voksne innvandrere er at kursdeltakerne skal kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin medbrakte kompetanse i utdanning, arbeid og samfunnslivet for øvrig. Dette må imidlertid skje innenfor de rammene som er gitt. Utover de 300 timene begrenses den grunnleggende, offentlig finansierte opplæringen i norsk med samfunnskunnskap av nivået B1 (tilsvarende nivået i Norskprøve 3). Noen få vil nå dette nivået etter 300 timer, andre vil bruke inntil 3000 timer (Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, www.vox.no/10.04.2009)

Målet for norskopplæringen er tilstrekkelig norsk til å klare seg videre i yrke eller utdanning. Læreplanen angir ikke konkrete mål for opplæringen i samfunnskunnskap utover at den skal omfatte disse emnene:

- Innvandrere i Norge
- Demokrati, velferd og verdier
- Helse
- Skole, utdanning og kvalifisering
- Arbeid, arbeidsliv og arbeidsmarked
- Barn og familie
- Befolkningsstruktur og naturforhold
- I tillegg der det er naturlig:
 - kvinners rettigheter
 - kjønnslemlestelse
 - arrangerte ekteskap/tvangsekteskap

For mange kommuner har det vist seg vanskelig å få til 50 timer samfunnskunnskap på et språk deltakerne forstår. Spesielt i mindre kommuner.

Språkopplæringen og språkprøvene i læreplanen er forankret i Det europeiske rammeverket CEFR (Common European Framework of reference for Languages: Learning, teaching, assessment). Læreplanen tar utgangspunkt i at deltakerne erfaringsmessig kan inndeles i 3 hovedgrupper og gir anvisninger for opplæring på tre progresjonsnivå:

- *Spor 1.* Undervisningen er tilpasset deltakere med liten eller ingen skolegang. Noen av deltakerne kan ikke lese og skrive sitt eget morsmål.
- *Spor 2.* Undervisningen er tilpasset deltakere med litt skolegang.
- *Spor 3.* Undervisningen er tilpasset deltakere med mye skolegang. Mange har høyere utdanning.

I skoleåret 2007/2008 deltok totalt 22 823 innvandrere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Hovedandelen av deltakerne var kvinner (62 prosent).

Deltakerne i 2008/2009 fordeler seg slik på de ulike progresjonsnivåene:

Spor 1: 24 %

Spor 2: 58 %

Spor 3: 18 %

1464 av deltakerne i førstegangsopplæringen i 2007/2008 deltok samme år i ordinær grunnskoleopplæring for voksne.

Språktesting

Norsk språktest²¹ står for 4 ferdighetsprøver med ulike vanskegrad. Nivåene beskrives slik:

- Norskprøve 1 (prøve underveis) dokumenterer oppnådd nivå A1. Skal brukes diagnostisk for deltakere med lav progresjon. Avvikles lokalt etter behov.
- Norskprøve 2 (avsluttende prøve) dokumenterer oppnådd nivå A2. Prøvebevis.
- Norskprøve 3 (avsluttende prøve) dokumenterer oppnådd nivå B1. Prøvebevis.
- Test i norsk – høyere nivå, også kalt Bergenstesten. «Bestått» skal vise omtrent nivå B2 i CEFR, «godt bestått» B2/C1 eller bedre.

Det vurderes å utvikle en Norskprøve 4 på B2-nivå.

²¹ Norsk Språktest (www.fu.no) er et samarbeid mellom Studieforbundet Folkeuniversitetet (økonomisk og administrativt ansvar) og Universitetet i Bergen (faglig ansvar). Norsk Språktest utvikler, gjennomfører og analyserer prøver i norsk som andrespråk og er også ansvarlig for å innhente og bearbeide data og prøveresultater fra norskprøver for voksne innvandrere.

Rett og plikt til undervisning i norsk og samfunnskunnskap er i dag begrenset til oppnådd nivå B1 som neppe er et tilstrekkelig nivå for arbeid eller videre utdanning i de fleste yrker i dagens samfunn. Språkprøvene gir liten formell uttelling for deltakerne. Selv om en avsluttende prøve ble gjort obligatorisk allerede i 1996, når slike prøver fremdeles ikke frem til på langt nær alle deltakerne.

Andelen av dem som gikk opp til prøver, og som besto skriftlig og muntlig del første halvår 2008 og 2009 var slik:

	Muntlig del		Skriftlig del	
	Avla prøve	Besto	Avla prøve	Besto
<i>Norskprøve 2</i>				
1. halvår 2009	5514	5120 (93 %)	5747	3498 (61 %)
1. halvår 2008	4240	3942 (93 %)	4457	2425 (54 %)
Hele 2008	5518	5152 (93 %)	5687	3121 (55 %)
<i>Norskprøve 3</i>				
1. halvår 2009	3093	2519 (81 %)	3048	1687 (55 %)
1. halvår 2008	2800	2287 (82 %)	2754	1304 (47 %)
Hele 2008	3512	2872 (82 %)	3482	1636 (47 %)

Kilde: Norsk Språktest, Universitetet i Bergen, juni 2009/ Årsmelding IMDI

Det er flere kvinner enn menn som går opp til prøvene, og kvinnene har også gjennomgående en større prosent beståtte prøver enn mennene. Innvandrere fra Europa og Amerika har lavere strykprosent enn innvandrere som kommer fra Afrika, Asia og Midt-Østen. Sannsynligvis skyldes dette en kombinasjon av utdanningsbakgrunn og språkbakgrunn. Tilknytning til arbeidslivet er viktigere enn botid for å beherske et språk (Vox 2008). Strykprosenten øker jo lengre tid innvandreren har vært i Norge. Det indikerer at det er viktig å komme raskt i gang med språkundervisningen. Gjennomsnittsalderen til kandidatene som gikk opp til avsluttende prøve i 2007, var 33 år for Norskprøve 2, og 32 år for Norskprøve 3 (Norsk Språktest 2008). Uavhengig av nivå på norskprøven har kandidater som gikk opp til avsluttende prøver færre opplærings timer i 2007 sammenlignet med 2006. I en undersøkelse fra Rambøll (2007) konkluderes slik: «Det faktum at over halvparten av deltakerne ikke består avsluttende prøve, gir grunn til å stille spørsmål ved hensiktsmessigheten med prøvestrukturen». I tillegg kan det reises spørsmål om organiseringen av opplæringen slik den foregår i dag som kommunal voksenopplæring med røtter i uformelle kurs i frivillige studieorganisasjoner på 1950-tallet i det hele er egnet som grunnlag for god integrering. Premiering til den enkelte for be-

ståtte språkprøver vil sannsynligvis virke langt mer motiverende for deltakeren enn den time og nivåbegrensningen som gjelder i dag. Timetelling tilfredsstillt stort sett kun målsettingen fra forrige århundre om likeverdige tilbud til alle. I hvilken grad det nye målet om arbeid og selvforsørgelse blir innfridd, blir fremdeles ikke rapportert når det gjelder opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Individuell plan og deltakerinnflytelse

Læreplanens mål overstyrer av rammebetingelsene. Det har vist seg vanskelig å oppfylle en rekke av læreplanens gode intensjoner på en god måte innenfor de gitte rammene. Introduksjonsloven pålegger for eksempel kommunene å utarbeide en *individuell plan* for den enkelte deltakeren. Læreplanen beskriver hvordan den enkelte deltakeren skal kartlegges for å kunne plasseres på et undervisningsspor som samsvarer med ferdighetsnivået. Inntaksvurderingen kan bestå av samtale med eller uten tolk og/eller ferdighetstester i morsmål, fremmedspråk og norsk. Planen skal inneholde informasjon om mål for opplæringen, tidsramme for å nå målene, antall timer som tildeles og hvor og når opplæringen skal finne sted. Den enkelte skal delta i utformingen av planen. Planen skal følges opp med samtaler og eventuelt revideres. Ifølge Rambøll (2007) utarbeider 83 % av kommunene slike planer, men mindre gjennomført i små kommuner enn i større. 48 % av kommunene mente deltakerne hadde en viss innflytelse på planene. I deltakerintervjuene kom det fram at mange ikke visste hva en slik plan var og at de var ukjente med at det var utarbeidet en individuell plan for dem. Da kan en spørre hvilken reell funksjon den har for deltakeren. Lav bruk av tolk, mangel på kapasitet og personalkompetanse er faktorer som påvirker dette i negativ retning.

Deltakerinnflytelse står sentralt innenfor voksenopplæringen. Det er vanskelig å se at arbeidet med individuell plan slik det fungerer i dag bidrar til å øke deltakerinnflytelsen i det hele tatt. Det er snarere det motsatte som skjer hvis den bidrar til å øke fremmedfølelsen for deltakerne.

En undervisningsmetode der det rapporteres om deltakere som blir mer målorienterte, oppmerksomme og ansvarlige for egen læring, er *mappevurdering* eller *I-can Portfolio* (Looney et.al. 2008). I 2002 var voksenopplærings-sentret i Arendal Norges deltaker i et Grundtvig-prosjekt²² sammen med prosjekter fra Finland, Spania, Tsjekkia og Tyskland. Deltakerne i Arendal med

²² Grundtvig-programmet er ett av fire programmer innenfor EU's Socrates-program for utdanning.

fire referanseskoler i Kristiansand, Haugesund, Trondheim og Sagelva sto for utviklingen av en norsk versjon av en portfolio. Den inkluderer en sjekkliste for en progressiv utvikling av kompetanser det er behov for i en rekke av dagliglivets situasjoner, som for eksempel å finne bolig eller søke jobb. Alt skriftlig materiale underveis i opplæringen arkiveres i en mappe, og deltakerne bruker sjekklistene til å vurdere egen læring.

Deltakerne i 25 Ny-sjanse prosjekter (introduksjonsprogram for langtidssosialhjelpavhengige) mente *individuell plan* var metoden med lavest nytteverdi. Prosjektledere uttalte blant annet: «Deltakerne bruker selv sjelden skriftlighet som hjelpemiddel, og jeg har erfart at individuell plan slik den er i introduksjonsprogrammet blir bare enda et brev de underskriver uten å ha noe forhold til det» og «Prosjektet har opplevd det som vanskelig å utforme en plan hvor en får med relevante aktører som næringslivet inn i planen» (IMDI 2008).

Samarbeid mellom skole og arbeidsliv

Språkpraksis, med praksis i arbeidslivet som en del av språkopplæringen, er en metode læreplanen åpner for i språkopplæringen for å trene å snakke norsk i praksis i arbeidslivet. Blant annet Monica Lund (2003) dokumenterer at språkpraksis bidrar til å heve deltakernes språknivå. I følge Rambøll (2007) tilbyr 35 % av kommunene språkpraksis til over halvparten av deltakerne. Språkpraksis er mindre vanlig i større kommuner enn i mindre. Mange kommuner har vanskelig for å finne språkpraksisplasser. Deltakere fortalte om språkpraksis hvor ingen snakket med han eller henne. Det synes være behov for en mer profesjonell angrepsvinkel når det gjelder språkpraksis som metode. Slik språkpraksis som metode fungerer idag, er det vanskelig å si i hvilken grad den i det hele tatt bidrar til et bedre opplæringsresultat for den enkelte. Det er behov for en ganske annen kvalitetssikring. Språkpraksis i arbeidslivet som metode krever vesentlig større og mer målrettet innsats enn slik den fungerer i dag.

Det er fristende å spørre om ensidig satsing på tradisjonell voksenopplæring i kommunal regi er en farbar vei til arbeidstilknytning og selvforsørgelse. Det kan synes som det er en ganske annen *samordnet innsats* mellom ulike sektorer det er behov for. Et slikt prosjekt pågikk i Verdal mellom 2006 og 2009. Prosjektleder var Toril Sundal Leirset. Verdal er en industrikommune ni mil nord for Trondheim. Bakgrunnen for prosjektet «Krafttak for integrering» var at hjørnestensbedriften Aker Verdal og flere mindre industribedrifter i

kommunen opplevde et økende behov for arbeidskraft. Samtidig var mange flyktninger bosatt i Verdal arbeidsledige og ønsket å komme i jobb. Til Verdalsprosjektet ble 4.6 millioner kroner satt inn for å:

- Få bedrifter og virksomheter til å opptre som ansvarlige aktører.
- Bedre innvandreres muligheter ved å utvikle effektive strategier for jobbformidling og rekruttering.
- Utforme forsøk der viktig innsats ved kvalifisering, opplæring og inkludering skjer som bedriftsinterne prosesser med deltakelse fra ledelse og ansatte og at de offentlige tjenestene deltar som samarbeidspart i bedriftenes og virksomhetenes opplegg.
- Prøve ut alternative løp for fagopplæring (kombinasjon skole og arbeid).
- Få etablert gode samarbeidende allianser mellom bedrifter/virksomheter, og innenfor de offentlige tjenestene og på tvers av offentlige tjenester og bedrifter/virksomheter.
- Utvikle god flerkulturell kompetanse i bedriftene/virksomhetene og en bevisst satsing på landsiktig integreringsarbeid.

Prosjektet fikk 25 deltakere ut i varig arbeid, 14 under fagopplæring, mens tre personer i mai 2009 var arbeidsledige. En resultatoppnåelse på 86 %.

Verdalsprosjektet peker på store behov for å reformere norskopplæringen med mer fokus på å gjøre den arbeidslivsrettet. Det er:

«viktig med fokus på arbeidslivsrettet norskopplæring. ...

Dagens ordning med språkpraksis må kvalitetssikres og systematiseres. ... Norskopplæringa trenger et nasjonalt «Kunnskapløft» for å sikre en god framtidig rettet norskopplæring som bidrar til en bedre integrering av innvandrere i arbeidslivet. ... Det anbefales at den nasjonale etterutdanningen av ledere og lærere i norskopplæringen skal vektlegge arbeidslivsrettet norskopplæring og at lærerne, gjennom kursing, skal få en bredere kunnskap om norsk arbeidsliv» (Leirset 2009).

Lærerkvalifikasjoner

Ved årtusenskiftet viste ulike forskningsprosjekter (blant annet prosjektet «Norskopplæring for voksne innvandrere» på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet; Norberg 1998, 2000 og 2002, Rismark 2000, Skaalvik 2001 og 2002, Steen-Olsen 2000 og 2001) at undervisningen i norsk og samfunnskunnskap for voksne

innvandrere var preget av dårlig gjennomstrømning og uklare resultater, og det er mye fravær, frafall og avbrutte kurs. Rammene var mer styrende for undervisningen enn læreplanene. Flertallet besto ikke de avsluttende prøvene. Mange lærere hadde liten tro på integrering og på at deltakerne i det hele tatt skulle nå målene sine. Lærere drev privatpraksis i klasserommet av mangel på en felles pedagogisk plattform. Lærerne hadde ikke noe felles verdigrunnlag. Egne verdier og følt kompetanse dannet grunnlaget for valg av innhold og undervisningsopplegg. Når variasjonene mellom ulike klasserom blir så store alt etter den enkelte læreren, og det ikke gjøres noe for å redusere dette, privatiseres opplæringen.

Den enkelte kommune velger selv hvilke lærere de vil bruke innenfor undervisningen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det stilles ingen formelle krav til lærerutdanningen sentralt, men etter *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* bør lærerne ha lærerutdanning som omfatter norsk som andrespråk eller annen migrasjonspedagogikk. De som underviser i alfabetisering *bør* også ha kompetanse i lese- og skriveopplæring. I følge Rambøll (2007) har 71 % av lærerne i deres undersøkelse en generell pedagogisk kompetanse, mens kompetanse spesielt tilpasset undervisning av innvandrere er sjeldnere. Lærerne har lavere kompetanse i små kommuner enn i større. Den varierende lærerkompetansen i dag er rimeligvis en av grunnene til at norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere lenge har vært et problematisk opplæringsfelt. Det arbeidsgiver kan tilby lærerne i norsk og samfunnskunnskap i dag er begrenset til enkle kursdager. Vox har utviklet og står for gjennomføringen av en rekke kurs for IMDI. De fleste etterutdanningskursene går over to dager, enten samlet eller hver for seg. Hvert fylke har for tiden fra to til seks tilbud hver, hovedsaklig innenfor fagfeltet norsk som andrespråk. (www.vox.no, 18.09.09). Det er merkelig at et undervisningsfelt som i mange år har omfattet lærere i tusentall ikke stiller formelle kompetansekrav verken innenfor norsk som andrespråk, voksnes læring, arbeidslivskunnskap eller integrering.

3.3 Videregående opplæring, kompetansevurdering og yrkesprøving

Videregående opplæring omfatter all kompetansegivende allmennfaglig og yrkesfaglig opplæring mellom grunnskolen og høyere utdanning. Opplæring-

en er normalt treårig, i noen få tilfeller fireårig. Tilbud for voksne innvandrere innenfor videregående opplæring omfattes ikke av introduksjonsloven. Den lovregulerte undervisningen for voksne under opplæringsloven på videregående skoles område er fylkeskommunenes ansvar og organiseres i stor grad ved *videregående skoler*, eller ressursentre knyttet til skolene.

Unge voksne innvandrere under 25 år har de samme rettighetene til videregående opplæring som alle andre som er tatt inn i videregående opplæring. Voksne innvandrere over 25 år som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har også etter søknad samme rett til videregående opplæring som andre.²³ Flyktningstipend kan finansiere opplæringen for enkelte.²⁴

Mange har yrkespraksis eller utdanning, men mangler dokumentasjon på dette. Voksne som har rett til videregående opplæring, har også rett til å få vurdert realkompetansen²⁵ sin i forhold til læreplanene i videregående opplæring. Realkompetansevurdering foregår gjennom standardiserte fagintervju etter ulike retningslinjer for de ulike studieretningene, og ved eventuell yrkesprøving. Det er et problem at ordningen med kompetansevurdering ikke er et obligatorisk tilbud innenfor opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og dermed er for lite kjent.²⁶ Men bruken øker. I 2006 ble 45 % (6033) av søkerne til videregående opplæring for voksne realkompetansevurdert, i 2007 var andelen 32 % (3468) (www.vox.no).

Mange innvandrere har for dårlige norskkunnskaper, og videre for dårlige engelskkunnskaper til å følge videregående opplæring. Nødvendig forberedende norskopplæring tilbys i ulike prosjekter. Noen ganske få skoler har tilbudt egne opplæringsløp for innvandrere både innenfor allmennfaglig studieforbereende og yrkesfaglige studieretninger, ofte i samarbeid med NAV og voksenopplæringen.

²³ Etter § 4A-3 i LOV-1998-07-17-61 Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).

²⁴ Utenlandske statsborgere som har asyl i Norge som tar videregående opplæring eller grunnskoleopplæring for voksne har rett til å søke støtte til livsopphold som flyktningstipend gjennom Lånekassen i inntil tre år dersom de starter utdanningen innen tre år etter at de kom til Norge (Utdanningsdirektoratet 2009).

²⁵ Realkompetanse er all kunnskap og ferdigheter som er tilegnet gjennom utdanning, lønnet eller ulønnet arbeid.

²⁶ 74 % av arbeidstakerne i Norge kjenner ifølge www.vox.no/kompetansevurdering (10.09.09) ikke til ordningen med kompetansevurdering.

3.4 Godkjenning av høyere utdanning

Ingeniører som kjører drosje. Leger som jobber på lager. Jurister som gjør rent. Historiene om godt utdannede innvandrere i yrker de er overkvalifisert for, er mange. Overkvalifisering rammer innvandrere i større grad enn gjennomsnittsnordmannen. Det gjelder også innvandrere som har sin utdanning fra Norge. Men utdanning fra Norge gjør det lettere å finne relevant arbeid.

- Nær ni av ti i hele befolkningen som er høyt utdannet, har akademiske yrker, høgskole- eller lederyrker. Det samme gjelder bare 45 % av innvandrerne.
- En av ti høyt utdannede i hele befolkningen har det vi kan kalle «mellomyrker», som ikke stiller krav til utdanning utover videregående skole. De jobber på kontor, med salg eller service, eller de er håndverkere, operatører eller sjåførere. Det samme gjelder fire av ti høyt utdannede innvandrere.
- Mens 57 % av innvandrere med høyere utdanning fra Norge har en relevant jobb, gjelder det samme bare 39 % av de med utdanning fra utlandet. (Henriksen 2008).

Dårlig samsvar mellom jobb og utdanning er negativt på mange måter. Samfunnsøkonomisk er det ikke bra for Norge om landets menneskelige ressurser ikke utnyttes til fulle. Og for en arbeidstaker vil overkvalifisering ofte henge sammen med dårligere lønn enn en ellers ville hatt, frustrasjoner over jobben og en dårligere karriereutvikling. Blant annet.

Mangel på norskferdighet og ulike utestengningsmekanismer i arbeidslivet veier tungt, men godkjenning av medbrakt kompetanse har vist seg å være en like stor flaskehals for mange. Men som en lege med mange års sykehuspraksis fra Russland uttalte: «Verden går tross alt fremover. De første årene i Norge arbeidet jeg som hjelpepleier. Nå er jeg sykepleier» (referert i personlig samtale 21.09.2009).

Ved behov for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, er det NOKUT (www.nokut.no) som skal kontaktes. NOKUT kan gi en såkalt omfangsvurdering av utdanningen i forhold til norsk utdanning. Utdanningen vurderes først i forhold til norske opptakskrav til tilsvarende utdanning. Studietiden måles i studiepoeng der 60 studiepoeng er det samme som ett års fulltidsstudier. Godkjenningsdokumentet til NOKUT gir en generell godkjen-

ning. Det gir en kort beskrivelse av utdanningen du har og sier hvor mange studieår og studiepoeng utdanningen tilsvarer sammenlignet med norsk utdanning. Og eventuelt om den er jevngrad med en norsk grad (bachelor og/eller mastergrad). For mange vil dette være nok, for eksempel til å søke arbeid.

Noen yrker krever at man har autorisasjon, det vil si at man har fått offisiell tillatelse til å praktisere yrket i Norge. Det gjelder for eksempel: farmasøyt, fysioterapeut, jordmor, sykepleier, hjelpepleier, helsefagarbeider, kiropraktor, lege, psykolog, tannlege, tannpleier, radiograf, vernepleier, veterinær, lærer, førskolelærer, advokat, eiendomsmegler, revisor og sjøkaptein. I noen tilfeller er det nødvendig med tilleggsutdanning før en kan få endelig godkjenning.

For EU-borgere finnes det direktiver og regler for gjensidig godkjenning av yrkesfaglig utdanning tatt i EU-land. Vurdering av en søknad tar kort tid enten man får autorisasjon eller ikke. Hvis man kommer fra land utenfor EU, tar det lengre tid, og en må være forberedt på å ta tilleggsutdanning før endelig godkjenning. (www.Velkommenoslo.no, 20.09.2009). Det er under alle omstendigheter viktig å sette i gang arbeidet med godkjenning av innvandrernes medbrakte kompetanse så snart som mulig etter at de har kommet til landet. Det burde være en selvfølge å sette i gang prosedyrer for vurdering og konvertering av utenlandsk utdanning den første tiden i Norge for alle nykommere. Slik det har fungert gjennom årene, er det mange som aldri har nådd frem.

4. Særlige satsinger innenfor etter- og videreutdanning for voksne innvandrere

4.1 Regjeringens satsingsområder

Prosjekter på feltet etter- og videreutdanning for voksne innvandrere har gjennom årene i stor grad vært avhengig av ildsjeler på grunn av liten tilgang til offentlige midler. Norberg (2000) viste at selv om utviklingsarbeid var et mål i voksenopplæringspolitikken, var det som foregikk i stor grad tilfeldig aktivitet avhengig av ildsjeler. Undervisningsmyndighetenes årlige bevilgninger til slikt utviklingsarbeid var over en årrekke om lag 100.000 kroner i hvert av de 19 fylkene i Norge. Men de prosjektene som fant sted, dreide seg i stor grad om å utvikle metoder, systemer og materiell for kvinnetiltak eller norskopplæring kombinert med arbeidspraksis for yngre med liten skolegang. Arbeidet med introduksjonsloven, samt utpeking av spesielle satsingsområder endret dette bildet. En rød-grønn regjering fra 2005 og gjenvalgt i 2009 står for tiden for ulike tidsbegrensete nasjonale satsinger der innvandrere helt eller delvis er målgruppen.²⁷ Det er for eksempel om:

4.1.1 Arbeidsrettet innsats overfor innvandrere (Arbeids- og inkluderingsdepartementet AID)

Innvandrere er en prioritert gruppe ved inntak på arbeidsmarkedstiltak. Det legges vekt på økt arbeidsretting i introduksjonsprogrammet, og på unge med

²⁷ Slike satsingsområder presenteres gjerne i handlingsplaner som vedlegg til det årlige statsbudsjettet, som Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen (AID 2006 A) og Handlingsplan mot fattigdom (AID 2007 B).

innvandrerbakgrunn i storbyområder. Et tiltaksnivå på om lag 11 800 plasser i 2007, ble styrket med 165 millioner kroner som tilsvarer ytterligere 1300 tiltaksplasser i 2008. Innsatsen gjelder både overfor nyankomne innvandrere i introduksjonsprogram og for innvandrere med særskilte bistandsbehov.

4.1.2 Program for basiskompetanse i arbeidslivet – BKA (Kunnskapsdepartementet KD)

Formålet med programmet er å bidra til at voksne ikke støtes ut av arbeidslivet på grunn av manglende grunnleggende ferdigheter. Programmet skal gi støtte til bedrifter og offentlige virksomheter som vil sette i gang opplæring i grunnleggende ferdigheter for ansatte og/eller arbeidssøkende. Innvandrere utgjør en vesentlig del av målgruppen. Resultater fra ALL-undersøkelsen²⁸ for 2003 viste blant annet at svake grunnleggende ferdigheter blant ikke-vestlige innvandrere skaper et behov for mer kvalifisering enn det som er vanlig innenfor ordinær arbeidsmarkedsopplæring. Opplæringen skal så langt som mulig kombineres med arbeid. Programmet ble etablert i 2006 med en bevilgning på 24,5 millioner kroner. Det var 230 prosjekter med over 3000 deltakere i perioden 2006-2008. Bevilgningen for 2009 er 38,6 millioner til motivering og opplæring i lesing, skriving, regning og IKT. Vox – nasjonalt senter for læring i arbeidslivet – har operatøransvar for programmet og samarbeider med partene i arbeidslivet og relevante fagmiljøer om søknadskriterier, utlysning og utvikling av tilpassede opplæringsopplegg.

4.1.3 Ny sjanse (AID)

Kvalifiseringsprogrammet Ny sjanse er forsøk med lønnet kvalifisering etter mønster av introduksjonsprogrammet for langtids sosialhjelpavhengige. I 2006 ble 20 millioner kroner fordelt på 24 prosjekter i 10 kommuner, i 2008 fikk 25 prosjekter til sammen 19 millioner kroner. Fra 2009 prioriteres enkelte landgrupper. En undersøkelse i 2007 viste at 48 % fra Ny sjanse-prosjekter gikk til arbeid eller utdanning. Særlig kvinner profiterer på ordningen.

I tillegg kommer bevilgninger av mindre omfang blant annet til:

²⁸ The Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL) er en kartlegging av leseferdigheten i aldersgruppen 16–65 år i ca. 20 land (www.lesesenteret.uis, 11.09.2009). Etter ALL 2003 og IALS (The International Adult Literacy Survey) har henholdsvis 69 % av innvandrerne og 12 % av totalbefolkningen i Norge høyeste risk for ikke å kunne møte arbeidslivets behov (Looney et. al. 2008).

- Etablerervirksomhet blant innvandrere (AID)
- 2 millioner til fortsatt forsøksvirksomhet om entreprenørskap blant innvandrere.
- Forsøk med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen (AID)
- Aktiv rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen og helseforetakene (AID)
- Styrke frivillige organisasjoner og frivillig arbeid som bidrar til deltakelse og inkludering.

Den offentlige satsingen på basiskompetanser er viktig for mange innvandrergrupper, ikke minst for mange somaliere som har kommet helt uten skolegang til Norge. Det er ingen lett situasjon i møte med det norske utdanningssamfunnet.

«I mange afrikanske land kan du greie deg godt uten utdanning og være en vellykket forretningsmann eller drive med kveg. Her, om du skal drive med rengjøring, så må du på rengjøringshøyskolen» (kvinnelig lege med bakgrunn fra Somalia i Berg et. al. 2006).

Men denne satsingen kan også gjøre det vanskelig å få til andre nødvendige tiltak. Når blir det for eksempel et satsingsområdet å ta i bruk kompetanse fra høyere utenlandsk utdanning på en bedre måte i det norske samfunnet?

4.2 Et BKA-prosjekt²⁹: Arbeidsnorsk.

BKA-prosjektet *Arbeidsnorsk* pågikk som et opplæringsprosjekt i de to Oslo-bydelene Søndre Nordstrand og Gamle Oslo i 2006 og 2007 (Winsnes 2009). Deltakerne var en blanding av sykmeldte og ansatte innvandrere i bydelene, i hovedsak reholdsassistenter og assistenter innenfor helse- og omsorgssektoren med lang fartstid i norsk arbeidsliv, samt deres ledere og mentorer (utpekte ledere eller kolleger). Målet var å styrke de ansattes mulighet til å holde seg i jobb eller komme tilbake i jobb etter sykefravær. Opplæringsens mål var å øke deltakernes språkferdighet i kommunikasjon, og i å lese og skrive nødvendige dokumenter, men også å øke lederne og mentorenes kompetanse i supervisjon. Prosjektet ble organisert i samlinger som ble ledet av konsulent Kjell Ribert i samarbeid med bydelene. I tillegg til samlinger der deltakerne sto i

²⁹ Regjeringens satsingsområde Bedre basiskompetanse i arbeidslivet, se kapittel 4.1.

sentrum, innebar kurset fem ledersamlinger à tre timer der lederne fikk oppfølging i sin rolle i forhold til å skulle veilede og følge opp deltakerne sine. Dette arbeidet skjedde gjennom arbeid med caser, rollespill og metakommunikasjon. Utfordringene som ble tematisert, var hvordan de som ledere kunne

- beskrive presist språk- og kommunikasjonsferdigheter med behov for oppgradering
- være med å definere hva som var godt nok norsk
- stille krav og legge til rette for at alle presterte godt nok
- tørre å gi positive og negative tilbakemeldinger på en konstruktiv, tydelig og empatisk måte
- tilpasse lederstilen til ulike situasjoner.

På samlingene kom det tydelig frem at svært mye av læringsprosessen ikke handler om å utvikle tekniske ferdigheter. Det er mange faktorer som påvirker innvandreres læringsprosess frem mot å bli mer funksjonelle lesere og skrive- re på arbeidsplassen, og hva en slik prosess krever av deltakerne. Det har stor betydning med støtte fra arbeidsplassen.

Ved å få fram og reflektere over bekymringer og unnskyldninger i starten lærte deltakerne å se seg selv som lærende individer. Menn kunne føle det utrygt å bli sendt på kurs, mens kvinnene kunne oppleve seg som gamle eller at de hadde for mange plikter i hjemmet til å kunne gå på kurs. Begge kjønn mente de hadde for liten tid på jobb til å fokusere på egen læring. Ved å få fram bekymringene og unnskyldningene ble det skapt rom for å reflektere over hvor relevante disse tingene egentlig var. Slik ble det hele mer lystbetont og mindre skummelt. Deltakerne beskrev hva de var gode på, og hva som var vanskelig, og de lærte å forstå konsekvensene av å ikke forstå gjennom eksempler. For eksempel av ikke å forstå taushetserklæringene de hadde skrevet under på i helse- og omsorgssektoren. Eller ikke å forstå innhold, bruk og konsekvens for rengjøringsmidler for rengjøringsassistentene. Det ble jobbet med å tørre å spørre kolleger når en ikke forsto en tekst. Det syntes lettere å lære å søke støtte av andre enn å gå direkte på arbeidet med å mestre lesing og skriving. Hjelp til avgrensninger og tydelig avtaler var viktig. Dette lærte deltakeren å dele opp og skape seg en slags læringsplan for seg selv. De lærte å si fra når de ikke forsto, for eksempel ved at beskjeder ikke ble skrevet på tavla før noen ba om det. Grunnideen er at det meste av læring skal skje i det daglige på arbeidsplassen.

Kurset gjorde deltakerne mer autonome i læringsprosessene sine, og opparbeidet tilstrekkelig selvtillit og kommunikative ferdigheter i norsk til at de også i fremtiden vil kunne be en annen enn mentoren om hjelp på arbeidsplassen.

Det var i hovedsak mentorene som hadde ansvaret for å følge opp deltakernes arbeid med lesing og skrivning. Noen mentorer følte seg frustrerte og lite verdsatt når de opplevde at deltakerne ikke fulgte sin del av avtalen, og at det kunne være vanskelig å gi tilbakemelding både når de kjente deltakeren for lite og når de kjente hverandre for godt. Mentorene lærte fra første dag å aldri gå inn å snakke for deltakeren. Deltakerne skulle selv gi uttrykk for hva de ønsket. Man erfarte at lederne ble mer oppmerksom på hva arbeidstakerne egentlig slet med. Og hvordan de selv kunne forhindre misforståelser. Det ble tydelig at mentoren hadde et unikt utgangspunkt til å finne tekster som var viktige på arbeidsplassen, til forskjell fra en ekstern lærer. Hovedkomponenten i det tilretteleggende arbeidet var kombinasjonen av klare forventninger og støtte av deltakeren, og god oppfølging av mentoren. Kurslederen ansvarliggjorde deltakerne gjennom stadig utfordring, samtidig som han hadde fokus på forandring hos den enkelte. Han veiledet og avlastet mentorene og hadde fokus på at kurset skal være en læreprosess for dem begge.

Slike BKA-prosjekter viser hvor utrolig lang veien kan være for de som har lavest formell utdanning og lav norskspråklig kompetanse. Det er et tankekors hvor utrolig mye større den samfunnsøkonomiske gevinsten ville bli om Regjeringen satset like mye på de som har med seg omfattende utenlandsk utdanning. En større satsing på å ta utenlandsk utdanning i bruk. Slik det er nå sliter mange med å få rimelig uttelling for den utdanningen de faktisk har med seg fra hjemlandet. Det norske samfunnet burde imidlertid ha midler til å tilgodese begge gruppene. Er dette en utfordring for Norgesuniversitetet?

4.3 Mentor og guideordninger.

Det finnes mentor/guideordninger for innvandrere innenfor yrkesliv, utdanning og frivillige organisasjoner, men utbredelsen er liten og erfaringene vekslende. Slike ordninger er som regel frivillig ikke betalt innsats, men enkelte organisasjoner tilbyr korte kurs i forkant.

I arbeidslivet nyttes mentor/trainee ordninger i ulike typer lederopplæring. Flere mentornettverk har et kvinneperspektiv for å øke kvinners deltakelse i lederstillinger og bestemte yrker (bl a Mesta, NHO, Handels- og Servicenær-

ingens Hovedorganisasjon, Energibedriftenes landsforening, Innovasjon Norge). Flere universiteter (NTNU i Trondheim, samt universitetene i Oslo og Tromsø) har egne mentorordninger for å motivere kvinner til å kvalifisere seg til administrative og vitenskapelige toppstillinger, eller for å stimulere ungdom til å ta tekniske og naturvitenskapelige fag. Både Oslo og Trondheim har prøvd ut mentornettverk for å hjelpe innvandrere inn i arbeidslivet. Universitetet i Stavanger driver MentorMigration som skal gi flerkulturelle barn mellom 8 og 12 år gode rollemodeller.

Ulike rapporter viser at mentor og guideordninger nok kan ha stor betydning for den enkelte, men at slike ordninger når fram til tallmessig svært få personer, og at de sjelden leder til arbeidstilknytning. I mentoring må en ha et langsiktig perspektiv. Guider og mentorer rustes gjerne faglig til oppgaven med enkle kurs. Effekten av disse er også uklar. Informantene i en undersøkelse omkring Røde Kors sitt kurs for flyktingeguider opplyste at kurset var interessant, men at de ikke opplevde at de brukte det de lærte på kurset. Det var for eksempel vanskelig å ta nyankomne med i eget nettverk når de ikke forstår språket (www.redcross.no/flyktingguide 10.09.2009, fra masteroppgave, hannestranden@hotmail.com).

Alarga

Store bedrifter i norsk næringsliv har oppdaget at det kan finnes talenter blant minoritetsstudenter med kvalifikasjoner som de trenger i sin virksomhet. Derfor har de opprettet en stipend- og mentorordning kalt Alarga, som masterstudenter kan søke hvis de kan dokumentere faglig dyktighet, er samfunnsbevisste og engasjerte, og behersker norsk og engelsk skriftlig og muntlig, samt minst ett annet språk. I 2008 fikk 10 studenter Alarga-stipend, i 2009 seks stykker. Stipendet er på 100.000 kroner for et toårig masterprogram. «Dette gjør vi ikke av veldedighet,» sa bedriftslederne som delte ut stipendet. Vi trenger flere som kan bistå oss i vår internasjonale virksomhet når det gjelder språk, kulturforståelse og en internasjonal orientering (www.alarga.no, 20.09.2009).

«Velkommen inn»

«Velkommen inn» er et mentornettverk som knytter yrkesaktive kvinner med innvandrekvinner i par, en såkalt mentor og adept-ordning. En mentor skal hjelpe til med å åpne dører for en adept, men ikke gå foran. Prosjektet foregikk i nabofylkene Hedmark og Oppland. Målet for «Velkommen inn» har vært at

innvandrerkvinner skal stå best mulig rustet til å bli rekruttert inn i arbeidslivet, og at mentorene har lært om andre kulturer og mentorering. Prosjektet drives av Likestillingssenteret med midler fra IMDI etter inspirasjon fra KVINFOs mentorprosjekt i Danmark. Likestillingssenteret har i en periode på to år koblet 45 innvandrerkvinner fra 26 ulike land sammen med en mentor. Prosjektets slutt-rapport fra februar 2009 (www.likestillingssenteret.no) beskriver en tidkrevende møtevirksomhet både for rekruttering bygd på omfattende intervju, og for sam-handling med ulike organer som for eksempel NAV som hadde kontakt med mange potensielle deltakere. Adepter var mellom 21 og 60 år og bodd i Norge 2-10 år. De ble koblet til 38 frivillige mentorer mellom 23 og 67 år hovedsake-lig fra Norge, mange med humanistisk utdanning og arbeidserfaring. De fleste mentorene har forsøkt å benytte nettverk og kjennskap til det norske samfun-net for å skaffe adepten en jobb. Slett ikke alle lyktes, og sluttrapporten melder om frustrasjoner både på systemnivå og personnivå for både mentorer og adep-ter. Å delta i en mentorordning er en kompleks prosess der mange faktorer spil-ler inn.

Statusen for 27 adepter ved avslutningen var slik:

- I arbeid: 6
- Student: 6
- Arbeidsledig: 5
- Yrkesrettet attføring: 2
- Adept/mentor flyttet: 5
- Vet ikke: 27

En mentor sa det slik: «Det har vært interessant å være mentor. Dessuten har det vært tankevekkende gjennom arbeidet med jobbsøking å støte på systeme-ne i det norske samfunnet, alle lover og regler som hindrer et godt formål».

Samtidig mener sluttrapporten adeptene har oppnådd gode resultater in-nenfor

- språktrening
- innsikt i norsk arbeidsliv
- større nettverk
- bedre kjent med norsk kultur og kjent med flere nordmenn
- personlig utvikling

En adept uttalte: «Hun hjulpet meg å finne meg en jobb som ble stor innsats i livet mitt. Nå har jeg god selvillit som en person og som arbeidstaker.»

Flyktningeguide i Røde Kors

Mentor og guide-ordninger handler om coaching, om å hjelpe et annet menneske til å kunne hjelpe seg selv. Et antall lokalforeninger i Røde Kors har i en årrekke tilbudt en guidetjeneste til nyankomne flyktninger to timer i uka (www.redcross.no/flyktningeguide, 10.09.2009). Alle som ønsker å være flyktningeguide må gå gjennom et kurs i Røde Kors-regi. En flyktningeguide skal være veiviser inn i et nytt samfunn, og på den måten vil flyktningen kunne lære å hjelpe seg selv i det nye samfunnet. Oppgaven er å orientere en flyktning om samfunnet han har bosatt seg i. Det fungerer som et bindeledd til lokalmiljøet slik at integreringen går smidigere. Guiden skal være et medmenneske og en referanseperson. Samværet er like viktig som å overføre kunnskap. Å se en fotballkamp sammen kan være integrering på sitt beste.

4.4 Digitale læringsplattformer.

Nettbasert læring kan gjøre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap selvstyrt i langt større grad enn tilfellet er nå. Spesielt for deltakere med høy utdanning og gode engelskkunnskaper kan et kort introduksjonskurs med lærer i klasserommet være en god start på videre E-læring, men da helst med en viss støttelærerfunksjon. Ulike prosjekter har fått offentlig utviklingsstøtte de siste årene til å utvikle de to IKT-baserte norskopplæringsprogrammene Portfolio og Migranorsk. Begge har fått en viss utbredelse i Norge de siste årene.

Portfolio

Læringsplattformen Portfolio (<http://portfolio.no>, ved Grieg Multimedia innenfor Fagbokforlaget www.fagbokforlaget.no) ble utviklet i perioden 2002 til 2005 med økonomisk støtte fra VOX til utvikling av norskmoduler tilsvarende grunnskolens ungdomstrinn. Læringsplattformen har søkefunksjon med tilgang til digitale ordbøker på flere språk. Digitale kurs med helsefaglig tema (Helsenorsk) ble utviklet i samarbeid med Haukeland universitetssykehus og Fyllingsdalen undervisningssykehjem, og i 2005-2008 foregikk et samarbeid med Hordaland fylkeskommune og fem videregående skoler i fylket for å bruke Veien videre og Helsenorsk i videregående opplæring. Flere yrkesnorskmoduler er nå

under utvikling. Inntil mai 2009 har 200 videregående skoler tatt programmet i bruk. Veien Inn <http://minvei.no> følger nivåene A1, A2 og B1 etter Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Inntil mai 2009 har 70 voksenopplæringsinstitusjoner tatt programmet i bruk.

Migranorsk

Migranorsk (www.migranorsk.no) er et norskopplæringsprogram basert på teknologiplattformen Lingwin/MentorKit. Migranorsk er utviklet av Norsk Interaktiv AS i samarbeid med Vox, og med støtte fra Norges Forskningsråd, flere departementer, NHO, Servicebedriftenes landsforening, Reiselivsbedriftenes landsforening, LO, Norsk Arbeidsmandsforbund, Hotell og Restaurantforbundet, Kristiansand kommune m.fl. Programmet inneholder mer enn 100 videoepisoder bygd opp som en «soapopera». Videoepisodene skisserer dagliglivet i Norge i fritiden, på jobben og på skolen. Programmene kombinerer bruk av video, bilder, lyd, og en rekke oppgavetyper og annen pedagogisk funksjonalitet. Migranorsk inneholder flere tusen interaktive oppgaver, tester på ulike nivå (nivå A1 og A2, samt B1+ og B2), multimedial ordliste, eget lyttekurs, grammatikkoppgaver og grammatikk e-bok på norsk og engelsk. *Migranorsk Allmenn* følger *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* og benyttes (mai 2009) ved ca 130 utdanningssentra og bedrifter. Kurset *Bo i Norge*, som inngår som en del av den grunnleggende språkopplæringen, er produsert i samarbeid med Husbanken. Det samme gjelder et opplegg for Skattedirektoratet for utfylling av flyttemeldinger. Migranorsk AS har utviklet og drifter flere arbeidsnorskmoduler. *Arbeidslivets ABC* er utviklet i samarbeid med NHO og LO, *Generell HMS (Helse, miljø, sikkerhet)*, *HMS i Bygg og anlegg*, *HMS i Salg og service*, *HMS i Kantine*, *HMS for Helsefagarbeider* og *HMS for Arbeid med barn*. Utenriksdepartementet benytter Migranorsk til opplæring av lokalt ansatte på norske ambassader over hele verden. Unibuss benytter Migranorsk som læreverk i sin opplæring av sjåfører som rekrutteres fra land utenfor Norge. ASOR – Arbeidsformidling for helsepersonell og servicearbeidere fra Filippinene benytter nettressursen Migranorsk i kombinasjon med klasseromsundervisning, for eksempel for NAV med en til en undervisning for personer som må øke svake norskkunnskaper for å få utbytte av fag- og arbeidskulturopplæring. FU-Oslo har lagt inn Migranorskprogrammet som en del av rammeavtalen med NAV med klasseromsundervisning i tillegg. *Migranorsk Introduksjon* er et lite kurs om hvordan

man bruker programmet. Det foreligger på norsk, engelsk, fransk, spansk, portugisisk, russisk, polsk og somali.

Referencer

- ID (2006 A). «Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrere i arbeid og inkludering.» Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) Statsbudsjettet 2007. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- AID (2006 B). «Handlingsplan mot fattigdom.» Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) Statsbudsjettet 2007. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- AID (2008). Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats i 2009. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Berg, B., Fladstad, T. og Lauritsen, K. (2006). *Kvinneliv i eksil*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Berman, I. L. (2008). «Vi skal plukke poteter.» *Flukten fra Holocaust*. Oslo: Orion.
- Eitinger, L. (1981). *Fremmed i Norge*. Oslo: Cappelen Forlag.
- Engebriksen, A. og Fuglerud, Ø. (2009). Kultur og generasjon. Tilpasningsprosesser blant somaliere og tamlere i Norge. Oslo: Universitetsforlaget.
- Henriksen, K. (2008). «Overkvalifiserte innvandrere – Leger på lager». I: Samfunnspeilet 2008-06-16. Oslo: Statistisk sentralbyrå. www.ssb.no
- Hernes, G. (2006). Heraklit i passkontrollen. I *Integreringskart 2006. På vei mot en kunnskapsstatus ved etableringen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* (IMDI-rapport 1/2006). (Elektronisk versjon, s 113–120). Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDI (2007). IMDI-rapport 3-2007 *Kvinner og arbeid. Ufordringer for kvinner med innvandrerbakgrunn*. www.imdi.no
- IMDI (2008). IMDI-rapport 4-2008 *Fra sosialhjelp til arbeid – Resultater fra 25 Ny sjanse-prosjekter*. Oslo: IMDI. www.imdi.no
- IMDI (2009 A). Årsrapport IMDI 2008. Oslo: IMDI. www.imdi.no
- IMDI (2009 B). IMDI-rapport 7-2009. Integreringskart 2009. Integrering i økonomiske nedgangstider. www.imdi.no
- Introduksjonsloven (2003). Lov 2003-07-04 nr 80: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere. www.lovdatabank.no. *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* er knyttet til loven som forskrift. (Forskrift av 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.)
- Leirset, T. S. (2009). Sluttrapport Verdalsprosjektet «Krafttak for inkludering». Verdal: www.krafttakverdalen.no 14.09.2009.
- Liebig, T. (2009). Jobs for Immigrants. Labour market integration in Norway. The labour market integration of immigrants and their children in Norway. Paris: OECD. www.oecd.org
- Lien, I-L. (1986). Sosialkontorets plass i innvandreernes problemløsningsrepertoar. Delrapport fra prosjektet: Sosial omsorg og integrering – to sider av samme sak? Rapport 1986:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Looney, J., Husby, A., og Røynestad, T. D. (2008). «Case Study: Norway». I: Teaching, Learning and Assessment for Adults: Improving Foundation Skills.

- Paris: OECD Publishing.
www.oecd.org
- Lund, M. (2003). Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger. Fafo-rapport 414. Oslo: Fafo.
www.imdi.no
- Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.* (Forskrift til introduksjonsloven av 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.) Læreplan og vedlegg på
www.vox.no.
- Norberg, P. F. (1998). Bedre norskopplæring. Tilstandsrapport om norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt.
- Norberg, P. F. (2000). Pedagogisk utviklingsarbeid innenfor norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt.
- Norberg, P. F. (2002). Sluttrapport fra prosjektet Norskopplæring for voksne innvandrere 1998–2001. Trondheim: VOX – Voksenopplæringsinstituttet, Forskningsavdelingen.
- Norberg, P. F. og Lyngsnes, K. (2008): Dette er en ny verden for meg – Didaktisk arbeid med voksne innvandrere. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- NOU 1973:17. *Innvandringspolitikk.* Kommunal- og arbeidsdepartementet. Oslo: Universitetsforlaget.
- Opplæringslova (1998). LOV-1998-07-17-61 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). www.loovdata.no
- Rambøll (2007). Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementering av rett og/eller plikt til slik opplæring. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Rambøll Management.
- Rismark, M. (2000). Klasseromsstudie fra B-løp innenfor norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Trondheim: VOX – Voksenopplæringsinstituttet, Forskningsavdelingen.
- Skaalvik, S. (2001). Norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere. En analyse av lærernes oppfatninger og erfaringer. Trondheim: VOX – Voksenopplæringsinstituttet, Forskningsavdelingen.
- Skaalvik, S. (2002). *Et liv i to verdener. Innvandrernes møte med det flerkulturelle Norge.* Trondheim: Vox – Voksenopplæringsinstituttet, Forskningsavdelingen.
- Steen-Olsen, T. (2000). *Ressurser og vilkår innen norskopplæring for voksne innvandrere.* Trondheim: VOX – Voksenopplæringsinstituttet, Forskningsavdelingen.
- Steen-Olsen, T. (2001). Verdien av å lære norsk. Deltakergjennomstrømning, deltakeraktivitet og deltakeropplevelser innen norskopplæring for voksne innvandrere. Trondheim: VOX – Voksenopplæringsinstituttet, Forskningsavdelingen.
- St.meld. nr. 17 (1996-97). Om innvandring og det flerkulturelle Norge. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 18 (2007-2008). *Arbeidsinnvandring.* Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Taguma, M., Shewbridge, C., Huttova, J. og Hoffman, N. (2009) OECD Reviews of Migrant Education NORWAY. Paris: OECD. www.oecd.org
- UDI (1993). Håndbok 1993. Arbeid med flyktninger, asylsøkere og innvandrere. En veileder til bruk i kommunene. Oslo: Utlendingsdirektoratet (UDI).
- UDI (1995). Håndbok 1995. Arbeid med flyktninger, asylsøkere og innvandrere. En veileder til bruk i kommunene. Oslo: Utlendingsdirektoratet (UDI).

UDI (1999). Håndbok 1999. En veileder i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere. Oslo: Utlendingsdirektoratet (UDI).

UDI (2003). Håndbok 1995. En veileder i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere. Oslo: Utlendingdirektoratet (UDI).

Utdanningsdirektoratet (2009). Veileder om regelverk knyttet til minoritets-
språklige elevers og voksnes opplærings-
situasjon. Oslo: Utdanningsdirektoratet. www.udir.no

Voksenopplæringsloven (1976). LOV 1976-05-28 nr 35 Lov om voksenopplæring (Voksenopplæringsloven). Oppheves av Lov 19. juni 2009 nr 95 i kraft fra 1. januar 2010. www.lovdata.no

Vox og IMDI (2007). *Plan for utvikling av kvalitet i norskopplæringen*. www.vox.no 10.04.2008.

Vox (2008). *Basis! Voksnes læring 2008 – tilstand og utfordringer*. Oslo Vox Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet