

Beregnet til
Drammen kommune

Dokument type
Forslag til handlingsplan

Dato
26. juni 2015

HØRING – FORSLAG TIL HANDLINGSPLAN FOR MANGFOLD OG INKLUDERING I DRAMMEN



Rambøll
Hoffsveien 4
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll.no

INNHALDSFORTEGNELSE

INNLEDNING	1	
1.1	Utvikling i innvandrerbefolkningen i Drammen	1
1.2	Arbeid for mangfold og inkludering i Drammen kommune	2
1.3	Handlingsplanen i det kommunale planverket	2
1.4	Rambølls tilnærming til planarbeidet	3
2.	FLERE FLYKTNINGER I ARBEID OG UTDANNING	4
2.1	Kort om flyktningebefolkningen i Drammen	4
2.2	Introduksjonsloven	4
2.3	Sammenliknbare kommuner – med gode resultater	5
2.4	Hva gir gode resultater i introduksjonsprogrammet?	6
2.5	Forholdet mellom introduksjonsprogrammet og NAV	8
2.6	Jobbsjansen	8
2.7	Forslag til tiltak for å få flere flyktninger ut i arbeid og utdanning	9
3.	BEDRE INTEGRERING AV ARBEIDSINNVANDRERE OG DERES FAMILIER	12
3.1	Flere arbeidsinnvandrere til Drammen	12
3.2	Tilbud om språkopplæring til arbeidsinnvandrere	13
3.3	Forslag til tiltak for norskopplæring for arbeidsinnvandrere i Drammen	15
4.	MOTVIRKE REPRODUKSJON AV SOSIALE FORSKJELLER	20
4.1	Negativ utvikling i levekår	20
4.2	Betydningen av tidlig innsats og forebygging for sosial utjevning	20
4.3	Forslag til tiltak for å forebygge reproduksjon av sosiale forskjeller	23
5.	HELHETLIG TJENESTEAPPARAT	25
5.1	Organisering av tjenestene	25
5.2	Innhold i tjenestene	25
5.3	Språkutfordringer og tilpassede tjenester	26
5.4	Sammenhengende tjenester	27
5.5	Brukertilfredshet og brukerundersøkelser	27
5.6	Forslag til tiltak – et mer helhetlig tjenesteapparat	28
VEDLEGG 1: LITTERATURLISTE	30	

INNLEDNING

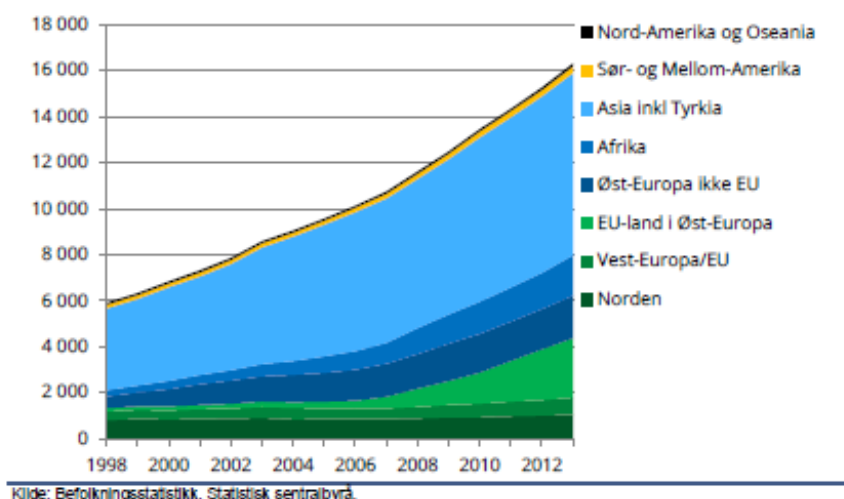
Drammen er en by som preges av etnisk og kulturelt mangfold. Dette mangfoldet er en ressurs for byen, men også en utfordring. Det fordrer både et tilpasset kommunalt tjenesteapparat og et inkluderende samfunn. Denne handlingsplanen for mangfold og inkludering er utformet for å styrke kommunens innsats for inkludering av minoritetsbefolkningen både i arbeids- og samfunnsliv. Planen presenterer utvalgte innsatsområder og tiltak som samlet kan bidra til bedre integrering.

1.1 Utvikling i innvandrerbefolkningen i Drammen

Med en andel på 26,9 prosent med innvandrerbakgrunn¹, er Drammen den byen i Norge med nest høyest andel innvandrere etter Oslo. Tall fra Statistisk sentralbyrå² viser at Drammen har 11 prosent høyere innvandrerandel enn Norge sett under ett. Siste års netto innlandsflyttinger til Drammen viser at 91 prosent av netto befolkningsvekst utgjøres av personer med innvandrerbakgrunn, og uten innvandrere ville ikke kommunen hatt nettoinnflytting i perioden 2010-2012. Ved inngangen til 2015 bodde det 67 016 personer i Drammen, hvorav 18 054 hadde innvandrerbakgrunn. Det har vært en substansiell økning av innvandrerbefolkningen de siste femten årene; i år 2000 var det 6800 personer med innvandrerbakgrunn i kommunen (se figur 1). Av innvandrere med registrert innvandringsgrunn har 41 prosent kommet ved familieinnvandring, 34 prosent av fluktgrunner og 22 prosent som arbeidsinnvandrere (tall fra 2013).³ Drammen har mange flyktninger og få arbeidsinnvandrere sammenliknet med landet som helhet. Når det gjelder landbakgrunn, har innvandrere i Drammen bakgrunn fra ca 150 land⁴. Sammensetningen av opprinnelsesland hos innvandrere har endret seg de siste årene. Det har kommet sju og en halv gang flere innvandrere med bakgrunn fra EU-land i Øst-Europa siden 2006.⁵

Figur 1 synliggjør utviklingen i innvandrerbefolkningen (inkludert norskfødte med innvandrerforeldre) i Drammen kommune i perioden 1998 – 2013. Figuren viser at det fortsatt er Asia (inkl Tyskland) som representerer den største andelen, men at andelen fra EU-land i Øst-Europa er økende.

Figur 1: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn, 1998-2013. Drammen. Dagens landgruppering. Antall. (Kilde: SSB)



¹ <http://ssb.no/innvandring-og-innvandrere/nokkeltall/innvandring-og-innvandrere>

² Statistisk sentralbyrå, rapporter 2014/23: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Drammen

³ Ibid, s 301. SSB publiserer ikke tall på innvandringsgrunn på kommunenivå i statistikkbanken, derfor har vi ikke nyere tall.

⁴ Dette tallet er oppgitt i diverse oversikter fra Drammen kommune. SSB oppgir ikke landbakgrunn når det er under 3 personer i gruppa, derfor viser SSBs oversikter noe færre land.

⁵ Ibid

1.2 Arbeid for mangfold og inkludering i Drammen kommune

Drammen kommune har lang erfaring med en mangfoldig befolkning og det er stor enighet både på politisk og administrativt nivå om at dette er et viktig arbeid som skal gjennomføres i samtlige kommunale planer på ulike nivåer. Mangfolds- og inkluderingsarbeidet handler både om generelt holdnings- og verdiskapende arbeid, samt særskilte innsatser som har til hensikt å redusere/kompensere for ulikheter i levekår.

Drammen er en ambisiøs kommune som har fått til mye på relativt kort tid, og kommunens om-dømme er bedret både blant egen og øvrig befolkning de siste årene. Det er tatt flere viktige grep for å utvikle og bedre by- og boligområder de siste årene, samt tidligere og pågående grep og tiltak for å styrke levekår og livskvalitet i befolkningen.

Samtidig har Drammen kontinuerlige utfordringer med å sikre tilhørighet og deltakelse både i samfunns- og yrkesliv blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Kommunens utfordringer er synliggjort blant annet i nylig publiserte forskningsrapporter, både om Drammen som tjenesteyter for en mangfoldig befolkning⁶ og om Drammen som introduksjonsarena for nyankomne flyktninger.⁷ Drammen kommune har ikke mangel på kunnskap om verken innvandrerbefolkningen, tjenesteapparatet eller tiltakene som eksisterer. Men det har manglet en helhetlig plan som kan legge rammene for arbeidet for mangfold og inkludering i kommunen. Denne handlingsplanen skal dekke dette behovet.

1.3 Handlingsplanen i det kommunale planverket

Handlingsplanen for mangfold og inkludering inngår som en *temaplan* i kommunens helhetlige planverk. Øverst i planhierarkiet er *kommuneplanen* som stadfester at *Drammen er en mangfoldig by, når det gjelder religion, etnisitet, funksjonsevne og seksuell legning. Dette mangfoldet skal gjenspeiles i kommunens planprosesser og utvikling av tjenestetilbud til befolkningen.*⁸ I kommuneplanen heter det videre at Drammen skal være en foregangskommune i forhold til å skape et inkluderende samfunn. Drammen skal være et samfunn uten rasisme og diskriminering, men med en åpen og likefrem debatt om de muligheter og utfordringer Drammen står overfor.⁹

Handlingsplanen for mangfold og inkludering grenser opp mot en rekke andre kommunale temaplaner, som levekårsplanen, folkehelsestrategien, og boligsosial handlingsplan. Flere av tiltakene i disse planene vil også komme innvandrerbefolkningen til gode, selv om de ikke er rettet direkte mot minoriteter. Denne handlingsplanen skiller seg imidlertid fra øvrige planer i at den har et eksplisitt fokus på innvandrerbefolkningen. Planen representerer således en mer spisset tilnærming til mangfolds- og inkluderingsarbeidet enn det som er skissert i de overordnede målene i kommuneplanen.

1.3.1 Fokus for handlingsplanen

Handlingsplanens fokus er på *innvandrerbefolkningen og norskfødte med innvandrerforeldre*. Planen er tematisk delt opp i fire fokusområder, som hvert har fått sitt kapittel. Dette er områder der Rambøll mener at Drammen kommune har et særlig forbedringspotensial. De tre første områdene omhandler deler av innvandrerbefolkningen, mens det siste innsatsområdet handler direkte om kommunens hjelpeapparat og hvordan dette kan støtte oppunder mangfolds- og inkluderingsarbeidet. Handlingsplanens fire fokusområder er som følger:

1. **Flyktninger** – hvordan bedre resultater av introduksjonsprogrammet slik at flere flyktninger kommer i arbeid og utdanning?
2. **Arbeidsinnvandrere** – hvordan få til en bedre inkludering av den stadig økende gruppen av arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa som bosetter seg i Drammen?

⁶ Elgvin et al. (2014): *Mangfoldskommunen Drammen: Likeverdige tjenester til en mangfoldig befolkning.*

⁷ Bredal et al. (2014). *Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere.*

⁸ Drammen kommune: Kommuneplan for Drammen 2007 – 2018, s 5

⁹ Ibid s 9

3. **Reproduksjon av sosial ulikhet i enkelte innvandrergupper** – hvordan sørge for at norskfødte med innvandrerbakgrunn hever sin levekårsstatus?
4. **Helhetlig tjenestetilbud** – hvordan sørge for at Drammen kommunes tjenester gir et helhetlig tjenestetilbud tilpasset innvandrerbefolkningen?

1.4 Rambølls tilnærming til planarbeidet

I rammene for vårt arbeid har det vært en forutsetning at vi skal forsøke å foreslå tiltak som ikke er kostnadsdrivende. En del av tiltakene vi foreslår kan løses innenfor eksisterende rammer, ved å arbeide annerledes. Samtidig vurderer vi at det er nødvendig å synliggjøre områder hvor både forskning og erfaring tilsier at det vil være hensiktsmessig å investere ressurser for å sikre bedre resultater av integreringsinnsatsen på sikt. Dette gjelder både i introduksjonsprogrammet, i språkopplæring for arbeidsinnvandrere og i forebyggende innsatser for å forhindre reproduksjon av sosial ulikhet. Samtidig mener vi, som vi vil synliggjøre i kapittel 4, at det kan være behov for å se hjelpeapparatet mer under ett for å forhindre at det gjøres dobbeltarbeid i et mangfoldig tjenesteapparat. En gjennomgang av tjenesteapparatet og mer effektiv og målrettet arbeid vil kunne være ressursbesparende.

2. FLERE FLYKTINGER I ARBEID OG UTDANNING

Drammen kommune har en høyere andel flyktinger sammenlignet med landet som helhet, av den totale innvandrerbefolkningen. Kommunen er, i henhold til introduksjonsloven, pliktig å gi flyktingene *introduksjonsprogram*, som skal forberede flyktingene på deltakelse i det norske samfunnet gjennom språkopplæring og introduksjon til arbeidslivet. Drammen kommune har jevnt over hatt noe svakere resultater i introduksjonsprogrammet sammenlignet med gjennomsnittet nasjonalt. I dette kapitlet vil vi belyse hva Drammen kan gjøre for å forbedre sine resultater i introduksjonsprogrammet, basert på funn fra forskning og erfaringer fra kommuner som utmerker seg med spesielt gode resultater.

2.1 Kort om flyktingbefolkningen i Drammen

Andelen flyktinger (av totalt antall innvandrere) ligger på et høyere nivå i Drammen enn i landet som helhet. Tall fra 2013 viser at av 12 308 innvandrere var 3233 registrert med flukt som innvandringsgrunn, og 1283 registrert som familiegjenforent med flykting. Dette utgjør til sammen 37 prosent av den totale innvandrerbefolkningen i Drammen. Når det gjelder landbakgrunn, er det særlig Irak, Afghanistan og Somalia som skiller seg ut.¹⁰ Bystyret har vedtatt at Drammen årlig skal bosette 115 ordinære flyktinger og 15 enslige mindreårige flyktinger, totalt 130 personer¹¹. I 2014 ble det bosatt 126 flyktinger, hvorav mange fra Syria, Eritrea og Somalia. Kommunen har de siste årene intensivt arbeidet med å finne boliger til alle, og flyktingene er en prioritert gruppe i boligsosial handlingsplan fra 2012.¹²

2.2 Introduksjonsloven

I følge Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)¹³ har alle kommuner plikt til å tilby et helårlig kvalifiserende fulltidsprogram for flyktinger og familiegjenforente til flyktinger. Formålet med introduksjonsprogrammet er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, samt styrke deres økonomiske selvstendighet. Programmet skal som et minimum inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet.

2.2.1 Mål for og resultater av introduksjonsprogrammet

Regjeringens målsetting er at minst 55 prosent av deltakerne på introduksjonsprogram starter i jobb eller utdanning direkte etter avsluttet program. I 2014 avsluttet 3189 personer introduksjonsprogram. 44 prosent av disse gikk direkte over i arbeid eller utdanning.¹⁴ Nasjonalt ligger altså resultatene godt under de ønskede målene for ordningen.

Drammen har i sitt mål- og resultatstyringssystem en ambisjon om at **over 55 prosent av deltakerne skal ha overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram** (grønt). Et akseptabelt resultat er satt til mellom 54 og 50 prosent, og «ikke godkjent» (rødt) er under 50 prosent.

Drammen kommune har jevnt over, de siste årene, hatt lavere resultatoppnåelse enn det nasjonale måltallet på 55 prosent. I 2014 var andelen deltakere som gikk over i arbeid eller utdanning 37 prosent, i 2012 var det 31 prosent og i 2011 var det 44 prosent. 2013 utgjorde et unntak, da Drammen oppnådde en resultatandel på 61 prosent.

Det er mange faktorer som kan forklare resultatoppnåelse – eller mangel på dette. For eksempel kan det handle om en komplisert og vanskelig sammensetning av flyktinggruppen, et vanskelig

¹⁰ Høydal, Even (2014): Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. SSB Rapport 2014/23, s 301

¹¹ Hvis forslag om å øke antall flyktinger som bosettes i Drammen vedtas av bystyremøtet i juni 2015, vil tallene bli endret f.o.m 2015

¹² Beskrivelse av mangfolds- og inkluderingsarbeidet i Drammen kommune.

¹³ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2

¹⁴ <http://www.imdi.no/no/Introduksjonsordningen/Introresultater/>

arbeidsmarked og en rekke andre eksterne faktorer. En nylig utgitt rapport fra NIBR¹⁵ viser at individuelle faktorer ved deltakerne, som kjønn, landbakgrunn og utdanning, har størst forklaringskraft når det gjelder å forklare variasjoner i resultater av introduksjonsprogrammet. Dette er faktorer som kommunene ikke har noen innvirkning på. NIBRs rapport, som tidligere forskning, har derfor søkt å vise hva slags påvirkning kommunens organisering og egeninnsats har for deltakernes resultater. Rapporten viser, som tidligere forskning også har vist¹⁶, at det ikke kan ses noen entydig sammenheng mellom for eksempel organisering innenfor eller utenfor NAV og deltakernes resultater. Det som imidlertid har betydning, er hvorvidt kommunene tilbyr *fulltidsprogram*, og *antall programrådgivere* i kommunen. Det handler altså mer om *hvordan man arbeider*, enn om *hvor man er organisert*.¹⁷

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) monitorerer kommunenes utvikling og har som oppgave å spre erfaringer fra kommuner som har gode resultater. Resultatmålingssystemet har vært kritisert for å være noe udifferensiert¹⁸, jfr. tekstboks 1.

Tekstboks 1: Resultatmåling i introduksjonsprogrammet - kritikkpunkter

IMDi måler kommunenes resultater i introduksjonsprogrammet ut fra deltakerens status på avslutningstidspunktet. Måloppnåelse regnes som at deltakeren er i arbeid eller utdanning ved avsluttet program. Det har vært påpekt flere svakheter ved målemetoden; blant annet regnes alt over 1 times arbeid i uken som måloppnåelse. Det har også vært påpekt at det kun er videregående utdanning som teller som «utdanning» og at grunnskole ikke teller. Samlet går kritikken på at måltallene kan bli noe udifferensierte.

Et annet kritikkpunkt går på at måltallet ikke sier noe om deltakernes *varige tilknytning* til arbeidslivet. SSB har riktignok utviklet en monitor som viser deltakernes status på arbeidsmarkedet ett år etterpå, og erfaring viser at mange deltakere som ikke har måloppnåelse ved endt program, viser seg å være sysselsatt ett år etterpå.

Selv om systemet for resultatmåling kan sies å ha noen mangler og det kan være nødvendig å supplere disse tallene med annen informasjon, vil vi likevel forholde oss til dette resultatmålingssystemet i den følgende analysen, siden det er nasjonalt etablert og må anses å i det minste kunne gi *gode indikasjoner* på hvordan kommunene lykkes med å få flyktninger i arbeid og utdanning.

2.3 Sammenliknbare kommuner – med gode resultater

I vår utarbeiding av forslag til handlingsplan har vi sett til kommuner som har gode resultater i introduksjonsprogrammet. Hva er det disse kommunene gjør? Er det noe de gjør kvalitativt annerledes enn Drammen, og som det går an å hente inspirasjon fra? Blant kommunene vi har sett til, er Asker kommune og bydel Grünerløkka, som over flere år har hatt gode resultater fra programmet. Tabell 1 viser en oversikt over resultatene.

¹⁵ Tronstad, Kristian Rose (2015): Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning? NIBR-rapport 2015:2

¹⁶ Se f.eks Rambøll (2011): Analyse av kommunenes resultatoppnåelse i introduksjonsordningen, og Ideas2evidence (2014): Evaluering av introduksjonsprogrammet i storbyene

¹⁷ Tronstad, Kristian Rose (2015): Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning? NIBR-rapport 2015:2

¹⁸ For en drøfting av resultatmålingssystemet, se f.eks Ideas2evidence 2014

Tabell 1: Resultater av introduksjonsprogrammet i Asker, Bydel Grünerløkka og Drammen. Andel deltakere som går over til arbeid eller utdanning ved programslett.

Kommune/årstall	2011	2012	2013	2014	Gjennomsnitt resultater
Grünerløkka	79 %	66 %	70 %	(ikke tall)	72 %
Asker	65 %	68 %	67 %	74 %	69 %
Drammen	44 %	31 %	61 %	37 %	43 %

Som tabell 1 viser, ligger bydel Grünerløkka og Asker kommune på et gjennomsnittlig resultat på henholdsvis 72 prosent og 69 prosent når det gjelder overgang til utdanning og arbeid ved programslett. Til sammenlikning ligger Drammen kommune på 43 prosent. Likevel skal det bemerkes at dersom man tar utgangspunkt i tall fra SSBs monitor som måler sysselsetting ett år etter avsluttet program, så viser tallene for Drammen en vesentlig forbedring etter ett år (for kohorten som gikk ut 2011 og 2012). I 2011 var dette tallet 60 prosent, og i 2012 var det 65 prosent.

2.4 Hva gir gode resultater i introduksjonsprogrammet?

Det finnes ingen «fasitsvar» på hva som gir gode resultater i introduksjonsprogrammet. Som tidligere nevnt, er det individuelle faktorer ved deltakerne som har størst betydning for overgang til arbeid og utdanning. Samtidig viser forskning at kommunenes innsats har en betydning for resultater. Rambølls rapport «Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen» identifiserte følgende fem faktorer som viktige for å oppnå gode resultater:

- Samarbeid mellom aktører er avgjørende for måloppnåelse (f eks mellom voksenopplæring og NAV)
- God ledelse og lederforankring
- Tilgang til både kommunale og statlige tiltak
- Norskopplæringen må både holde høy kvalitet, ha høyt læringstrykk og være tilstrekkelig arbeidsrettet
- Tett individuell oppfølging øker sjansene for gode resultater – programrådgiverne må ha tilstrekkelig kapasitet til hver enkelt deltaker¹⁹

Annen forskning bygger opp under dette, som FAFOs rapport «Kvinner i kvalifisering», som blant annet vektlegger at kvalifiseringen bør være på full tid, og at deltakerne tilbys språkpraksis og arbeidspraksis, og yrkesrettede kurs som del av introduksjonsprogrammet. ²⁰ Som beskrevet i punkt 2.2.1 ovenfor, vektlegger NIBR-rapporten blant annet fulltidsprogram som et viktig suksesskriterium for overgang til arbeid og utdanning. ²¹

2.4.1 Hva vet vi om Drammens introduksjonstilbud?

Drammen kommune tilbyr introduksjonsprogram til nyankomne flyktninger på Introduksjonssenteret. Introduksjonssenteret ble opprettet i 2001 da flyktningtjenesten og norskopplæringen ble samlet under ett tak. Drammen kommune fikk i 2014 utarbeidet en rapport fra Institutt for samfunnsforskning som tok for seg *Drammen som introduksjonsarena*. ²² I denne rapporten ble In-

¹⁹ Rambøll (2011): Analyse av kommunenes resultatoppnåelse i introduksjonsordningen

²⁰ Djuve et al. (2011). Kvinner i kvalifisering: Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver. Forskningsstiftelsen Fafo, rapport 2011:02.

²¹ Tronstad, Kristian Rose (2015): Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning? NIBR-rapport 2015:2

²² Bredal et al. (2014). *Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning Rapport 2014:04.

troduksjonssenterets virksomhet gjennomgått og analysert. En sammenfatning av hovedpunktene fra rapporten gis i tekstboks 2:

Tekstboks 2: Hovedfunn fra ISF-rapport «Drammen som introduksjonsarena»

- Samlokaliseringen av grunnskole, norskopplæring og introduksjonsprogram ser ut til å være en god løsning, blant annet for å kunne dra nytte av kompetanse på tvers av profesjoner og arbeidsfelt. Men det er et uutnyttet potensial i å samordne kompetanse og ressurser internt for et mer helhetlig tilbud
- Senteret har en skjevhet (bias) mot *skoletenkning* i opplæringen. Flertallet av de ansatte har bakgrunn fra pedagogikk. Arbeidsretting av opplæringen er ikke tilstrekkelig – det er behov for mer arbeidstenkning, og bedre samarbeid med NAV og arbeidsgivere
- Det er behov for mer praksis i norskopplæringen – og alternative læringsarenaer
- Fler bør få tilbud om arbeidsnorsk med språkpraksis, og tidligere i opplæringsløpet
- Introduksjonsprogrammet er ikke tilstrekkelig arbeidsrettet (her er avstanden til NAV en utfordring)
- Behov for fulltidsprogram (tilbudet om leksehjelp har ikke nok læringstrykk)
- Det er ikke tilstrekkelig tett oppfølging av den enkelte deltaker på programmet. Hver programrådgiver har gjennomsnittlig 31 deltakere å følge opp, mens det nasjonale måltallet er 20 - 25

Rapporten peker på mange av de samme utfordringene som gjenfinnes i mange kommuner; lite samarbeid og samordning av tjenester, mangel på arbeidsretting av opplæringen, behov for mer praksis, fulltidsprogram og tett oppfølging. Drammen er med andre ord ikke alene om denne problematikken.

Når det gjelder fulltidsprogram, viser intervju med Introduksjonssenteret at dette har vært et satsingsområde den siste tiden. Vi har ikke hatt mulighet til å bekrefte eller avkrefte dette, men vi vil understreke at det er positivt at Introduksjonssenteret fokuserer på å gi deltakerne fulltidsprogram og at det er viktig at dette opprettholdes.

Videre ble det i ISF-rapporten påpekt at hver programrådgiver hadde gjennomsnittlig 31 deltakere å følge opp, mens den nasjonale anbefalte rammen er 20 deltakere per rådgiver. Rapporten anbefalte at Drammen kommune i større grad følger de nasjonale anbefalingene.²³ Ny informasjon fra Introduksjonssenteret viser at forholdstallet nå er nærmere de nasjonale anbefalingene, med 24-26 deltakere per programrådgiver.

Våre intervjuer med representanter for kommuner med gode resultater, viser at selv om det er ulikheter i hvordan man organiserer og prioriterer i programmene, så er det noen fellestrekk som går igjen når det gjelder hvordan de arbeider med målgruppen:

- *Tett oppfølging – og forventninger til den enkelte.* Det er viktig at den enkelte deltaker får en helhetlig oppfølging i starten, særlig når det gjelder helse – både fysisk og psykisk - og bosi-tuasjon. Etter en innledende kartlegging er det imidlertid helt sentralt at det settes mål og

²³ Ibid, s 77

forventninger til den enkelte, og at man følger tett med på progresjonen. Dette fordrer kapasitet hos den enkelte programrådgiver.

- *Tydlig og målrettet arbeidsretting* der hvor et utdanningsløp ikke passer den enkelte deltaker. Samarbeid med arbeidsgivere er vesentlig for å få dette til.
- *Programmet skal være på fulltid og ha reelt kvalifiserende innhold – holde læringstrykket*. Det er en fare for at norskopplæringen blir en «oppbevaringsplass». Uansett om man satser på intensiv språkopplæring i en lengre fase før praksis, eller praksis parallelt med språkopplæring (place and train), så må opplæringen være intensiv. Mange deltakere lærer bedre i situasjoner som er mindre «klasseromsaktige» og da er alternative læringsarenaer viktig.

2.5 Forholdet mellom introduksjonsprogrammet og NAV

Flere kommuner har organisert introduksjonsprogrammet i NAV, mens andre har det organisert utenfor. Forskningen viser ingen klare negative eller positive effekter av utenfor/innenfor NAV-organisering på deltakernes resultater.²⁴ Det avgjørende er heller at arbeidsrettingen av opplæringen er effektiv og at det samarbeides godt med arbeidsgivere. Dette kan ivaretas både innenfor og utenfor NAV. Enkelte kommuner med gode resultater har ikke utstrakt samarbeid med NAV, men samarbeider heller direkte med arbeidsgivere. Andre kommuner trekker fram nettopp samarbeidet med NAV som avgjørende.

NAVs tiltaksapparat er ikke nødvendigvis godt tilpasset innvandrere.²⁵ Dersom det skal være et poeng å benytte seg av NAVs tiltaksapparat underveis i introduksjonsprogrammet, må ikke tiltakene bli en «oppbevaringsplass» som ikke fungerer reelt kvalifiserende. Det er dermed ikke slik at samarbeid med NAV om bruk av tiltaksplasser er ensbetydende med gode resultater. Det er *hvordan* NAVs apparat benyttes som er avgjørende.

2.6 Jobbsjansen

Jobbsjansen er en statlig tilskuddsordning som har som mål å få flere innvandrere over i arbeid og utdanning. Den er bygget etter modell av introduksjonsordningen, men legger i enda større grad vekt på individuell oppfølging og arbeidsrettet opplæring.²⁶ Jobbsjansen ble startet opp som prosjekt i Drammen kommune høsten 2013. Prosjektet er organisert i NAV, mens man trekker veksler på Introduksjonssenterets kompetanse og erfaring. ISF-rapporten viser til at erfaringer med Jobbsjansen kan være verdifulle når det gjelder arbeidsdeling og samarbeid mellom de to instansene, og at prosjektet kan brukes aktivt som eksempel i arbeidet med å videreutvikle relasjonen mellom introduksjonssenteret og NAV.²⁷ Rapporten framhever videre at deltakerne i Jobbsjansen (på det tidspunktet 13 deltakere) viser svært høy motivasjon.

I vårt arbeid med handlingsplanen har vi ikke gått konkret inn i Drammen kommunes arbeid med Jobbsjansen. Erfaringer på landsbasis viser imidlertid at Jobbsjansen har bedre resultater enn introduksjonsprogrammet når det gjelder å få innvandrere over i jobb og utdanning.²⁸ Mye av dette har sannsynligvis sammenheng med tettere individuell oppfølging av hver deltaker og tydelig arbeidsretting.²⁹ Selv om vi ikke har detaljkunnskap om Drammen kommunes arbeid med Jobbsjansen vurderes metodene Jobbsjansen bygger på som fruktbare når det gjelder å få flere flyktninger og innvandrere i arbeid og utdanning, og vi vil anbefale Drammen kommune både å opprettholde arbeidet med Jobbsjansen og bygge videre på de erfaringer som prosjektet gir også når det gjelder introduksjonsarbeidet generelt.

²⁴ Se f.eks Ideas2evidence (2014), Rambøll (2011), Tronstad (2015).

²⁵ Djuve et al. (2011). Innvandrere i praksis: Om likeverdig tjenestetilbud i NAV. Forskningsstiftelsen Fafo, rapport 2011:07.

²⁶ Rambøll (2014): Jobbsjansen – erfaringer med gode kvalifiseringsløp.

²⁷ Bredal et al. (2014). *Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning Rapport 2014:108

²⁸ <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2014/Jobbsjansen-gir-jobb/>

²⁹ Rambøll (2014): Jobbsjansen – erfaringer med gode kvalifiseringsløp.

2.7 Forslag til tiltak for å få flere flyktninger ut i arbeid og utdanning

På basis av vår analyse av Drammen kommunes utfordringer, samt hva som kjennetegner arbeidet i kommuner som lykkes bedre med introduksjonsprogrammet, har vi satt opp noen forslag til tiltak som vi mener kan bidra til at Drammen lykkes bedre med sitt introduksjonsarbeid. Forslagene er dermed fundert i eksisterende kunnskap om feltet.

Flere av disse tiltakene vil «gå i hverandre» og bør samvirke for å understøtte måloppnåelse. Forslagene er ment å være realistiske, tilpasset kommunens situasjon og forutsetninger. På en del av områdene har kommunen allerede iverksatt tiltak som vil bidra i ønsket retning, og i redegjørelsen som følger tabellen presiseres dette. Det knyttes kommentarer til hvert enkelt område under tabell 2.

Tabell 2: Forslag til tiltak for å forbedre resultater av introduksjonsprogrammet

Område	Utfordring	Tiltak	Resultatindikator	Øk./adm.konsekvenser
Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet	Introduksjonsprogrammet er ikke tilstrekkelig arbeidsrettet, deltakere får ikke den arbeidstreningen og nettverket de trenger for selv å skaffe seg arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Bedre samarbeid med arbeidsgivere <ul style="list-style-type: none"> • Utvide «poolen» av arbeidsgivere for praksisplasser • Sikre god oppfølging av arbeidsgivere 	<ul style="list-style-type: none"> • Flere arbeidsgivere som stiller praksisplasser til rådighet • Arbeidsgivere opplever god oppfølging (målt f.eks i tilfredshetsundersøkelser) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan gjøres innenfor eksisterende ramme, eventuelt søke prosjektmidler fra IMDi
		<ul style="list-style-type: none"> • Rekruttere programrådgivere med bakgrunn fra næringsliv, arbeidsformidling, coaching mv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flere programrådgivere med bakgrunn fra næringsliv, arbeidsformidling, coaching mv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lønnskostnader per programrådgiver 475 000 – 500 000 pluss sos.utg. ved rekruttering av flere programrådgivere
		<ul style="list-style-type: none"> • Forbedre samarbeidet med NAV <ul style="list-style-type: none"> • Bindende samarbeidsavtaler og møteplasser • Mer bruk av NAVs tiltaksapparat for introduksjonsdeltakere, særlig knyttet til målrettet bruk av arbeidspraksis 	<ul style="list-style-type: none"> • Rutiner for samhandling om deltakere og tiltakskjeding • Flere deltakere nyttiggjør seg tiltak fra NAV 	<ul style="list-style-type: none"> • Krever ikke økt kostnad, men fordrer at oppgaven prioriteres av NAV og Introduksjonscenteret
Økt vekt på språkpraksis	Deltakere får ikke praktisert norsk språk tilstrekkelig gjennom deltakelse i introduksjonsprogram	<ul style="list-style-type: none"> • Skape alternative læringsarenaer <ul style="list-style-type: none"> • F.eks verksted – modell fra Risør (se tekstboks 3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Opprettelse av alternative læringsarenaer • Flere deltakere får språkpraksis 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan søke utviklingsmidler fra IMDi i forbindelse med oppstart av en ny læringsarena
		<ul style="list-style-type: none"> • Økt vekt på Place and train – ikke forvente et visst nivå av norsk før ut i praksis 	<ul style="list-style-type: none"> • Flere deltakere kommer ut i språkpraksis tidligere 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan gjøres innenfor eksisterende ramme, men fordrer prioritering
Tilpassede fulltidsprogram	ISF-rapporten viste at ikke alle deltakere fikk reelt kvalifiseringsprogram	<ul style="list-style-type: none"> • Fortsatt sikre at alle deltakere har fulltidsprogram med reelt kvalifiseringsprogram 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle deltakere har fulltidsprogram 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan gjøres innenfor eksisterende ramme

med reelt kvalifiserende innhold	rende fulltidsprogram. Siden det har det vært iverksatt endringer.	rende innhold, sikre høyt læringstrykk		
Tett oppfølging av hver enkelt deltaker	ISF-rapporten viste at det var for mange deltakere per programrådgiver (gj.snitt 31).	<ul style="list-style-type: none"> Hver programrådgiver skal ikke ha flere enn 20 – 25 deltakere å følge opp til enhver tid 	<ul style="list-style-type: none"> Antall deltakere per programrådgiver følger nasjonale anbefalinger 	<ul style="list-style-type: none"> Lønnskostnader per programrådgiver 475 000 – 500 000 pluss sos.utg. ved rekruttering av flere programrådgivere
Videreføring av Jobbsjansen	Behov for ekstra innsats for lengeværende flyktninger og innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet	<ul style="list-style-type: none"> Opprettholde Jobbsjansen som i dag Bygge videre på erfaringer med Jobbsjansen i introduksjonsprogrammet generelt/ i samarbeid mellom introduksjons-senteret og NAV 	<ul style="list-style-type: none"> Antall deltakere som går over i arbeid og utdanning etter deltakelse i Jobbsjansen 	<ul style="list-style-type: none"> Kan gjøres innenfor eksisterende ramme

Når det gjelder område **1) arbeidsretting av opplæringen** er det, som nevnt over, ikke nødvendigvis det organisatoriske apparatet (samarbeid med NAV versus ikke samarbeid med NAV) som er det avgjørende. Det vesentlige er at det gjøres et *aktivt og oppsøkende arbeid* overfor arbeids- og næringsliv, at man sikrer gode kontakter med arbeidslivet, og god oppfølging av arbeidsgivere. Dersom NAV har et godt apparat for dette og kan stille sin kompetanse og nettverk til rådighet for Introduksjonsprogrammet, vil dette være en god løsning. Det er ansatt en *integreringskoordinator* i NAV som skal ha dialogen med Introduksjons-senteret, og som har arbeidsplass der to dager i uken. Dette er et skritt i riktig retning. For å lykkes med arbeidsretting er det imidlertid avgjørende at alle programrådgivere – de som støtter og motiverer flyktningen daglig – også har fokus på arbeid og kan utnytte NAVs kompetanse og apparat til det beste for deltakeren. Da vil det også kunne være nyttig at programrådgivere har mer arbeidsmarkedsrettet kompetanse.

Angående område **2) Økt vekt på språkpraksis** så er det avgjørende for mange i denne gruppa at de får varierte og alternative læringsarenaer. Å kun sitte på skolebenken vil være lite tilfredsstillende for mange av dem. Det er åpenbart behov for å styrke introduksjonsprogrammets vekt på språkpraksis. At det er ansatt en *språkpraksiskoordinator* på Introduksjons-senteret er et skritt i riktig retning. ISFs rapport viste at for få deltakere får nytte av språkpraksis. Det er derfor bruk for både å utvide kapasiteten og å opprette alternative læringsarenaer. Det kan være nyttig også å tenke mer i retning av «Place and train» - altså at man «slipper» deltakerne ut i praksis før de nødvendigvis har nådd et tilfredsstillende nivå i norsk. Det fordrer imidlertid trygge omgivelser, oppfølging av lærer og at praksisstedet er klar over at det nettopp er språktreningen som er i fokus. ISF-rapporten viser også at deltakere med høy utdanning etterspør mer individuell oppfølging og raskere progresjon³⁰, med forbehold om at det i rapporten skrives om norskopplæring generelt.

Det er vår forståelse at Drammen kommune har språkpraksisplasser på tekstilverkstedet Masala og i kantina ved Introduksjons-senteret. Det har blitt trukket fram at dette er typiske «kvinnearbeidsplasser» og at det er behov for et alternativ for mannlige deltakere på introduksjonspro-

³⁰ Bredal et al. (2014). *Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere.*, s. 47.

grammet. Et eksempel til inspirasjon i så måte kan være «Sultans menn», en introduksjonsbedrift i Risør kommune (se tekstboks 3):

Tekstboks 3: Eksempel - Introduksjonsbedrift i Risør – «Sultans menn»

Risør opplever å få stadig flere innvandrere med begrenset eller ingen skolegang. I arbeidet med å kvalifisere deltagere i introduksjonsprogrammet for utdanning eller arbeid, opplevde Risør voksenopplæring (VIRK) at det kunne ta lang tid å få dem ut i praksis. Denne erfaringen bidro til at ideen om «Sultans menn» kom i gang våren 2012, som et samarbeidsprosjekt mellom VIRK og NAV.

«Sultans menn» skal være en introduksjonsbedrift og selger tjenester i kommunen. Målet med bedriften er at deltagere med dårlige norskerdigheter og lite skolegang skal komme raskt ut i språkpraksis. Bedriften gir språkpraksis til atten deltagere og tilbyr tjenester innen vedproduksjon, malerarbeid, sykkelreparasjon, dekkskifte og hagearbeid.

Resultatene fra prosjektet er så langt gode, spesielt for de deltagerne med det svakeste utgangspunktet. Denne gruppen opplever å få god språkutvikling i trygge omgivelser. Introduksjonsbedriften fungerer i tillegg som et springbrett til annen praksis og deltagerne kommer tidlig i gang med selv å skaffe seg et nettverk i kommune og næringsliv. Å synliggjøre deltagerne i kommunen opplever også som positivt, og bedriften får en rekke henvendelser fra innbyggerne i Risør.

Initiativtakerne har sørget for å forankre prosjektet godt hos kommunens ledelse, herunder både ordfører, partiledere og næringssjef. I tillegg har leder for VIRK et kontaktnett som brukes aktivt, til både deltagere og bedriftens beste.

Når det gjelder område **3) tilpassede fulltidsprogram med reelt kvalifiserende innhold** så viser som tidligere nevnt forskning og erfaring at det er særlig viktig med høyt læringstrykk og at deltakerne får reelle fulltidsprogram. ISFs rapport viste at deltakerne oppfattet en del av aktivitetene (som for eksempel leksehjelpen) som lite givende. Dette må naturligvis tilpasses den enkelte og det er vanskelig å si noe generelt om hvordan dette skal gjøres. Det framsettes imidlertid som en god løsning fra våre intervjuer med kommuner med gode resultater, å ha hele dager på skolen og hele dager i praksis, for på den måten å få konsentrert aktivitetene. Dette er også enklere å forholde seg til for praksisplassen.

Ad område **4) tett oppfølging av den enkelte deltaker** viser både forskning og erfaring at det er hensiktsmessig at hver programrådgiver har omkring 20 deltakere å følge opp. Både Asker kommune og Grünerløkka bydel holder seg til et antall på maks 20 deltakere per rådgiver. Av erfaring vet de at dette er det antallet en rådgiver er i stand til å følge opp på en god måte. Våre intervjuer med aktører i tjenesteapparatet i Drammen kommune tyder på at det oppfattes som at programrådgiverne har for liten kapasitet til å følge deltakerne opp slik situasjonen er i dag. Dette kan imidlertid også henge sammen med at tjenesteapparatet som helhet ikke er rigget på en god nok måte for flyktningene, slik at mye ansvar blir lagt på programrådgiverne. (jfr. kapittel 4).

3. BEDRE INTEGRERING AV ARBEIDSINNVANDRERE OG DERES FAMILIER

De siste årene har det kommet et økende antall arbeidsinnvandrere til Drammen, som til landet for øvrig. En utfordring med arbeidsinnvandrere er at de, i motsetning til flyktninger og deres familiegjenforente, ikke har rett til gratis norskopplæring. Dette kan gå ut over integreringen av arbeidsinnvandrere og deres familier. Selv om oppholdet i Norge er tenkt til å være midlertidig, viser det seg ofte å bli varig. Behovet for å kunne kommunisere godt med omverdenen, både i arbeidsliv, skole og samfunnet for øvrig, gjør seg gjeldende. I dette kapitlet ser vi på utfordringene som kommer av økt arbeidsinnvandring, samt hvilke tiltak som kan være aktuelle for å bedre integreringen av denne gruppa.

3.1 Flere arbeidsinnvandrere til Drammen

Utvidelsen av EU/EØS har medført at mange arbeidsinnvandrere har kommet til Norge. Av de 9500 innvandrerne som var registrert med innvandringsgrunn i Drammen i 2013, var det 22 prosent som var registrert som arbeidsinnvandrere. Nesten halvparten av arbeidsinnvandrerne med oppgitt innvandringsgrunn, har sin landbakgrunn fra Polen. Den nest største gruppen kommer fra Litauen.³¹ Tall fra Introduksjonssenteret i Drammen viser at kun 328 personer fra EU/EØS-gruppen deltok på norskkurs i desember 2012.³²

3.1.1 Utfordringer på nasjonalt plan – få tar norskkurs

I Integrerings- og mangfoldsdirektoratets rapport «Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum» (2008), konkluderes det med at det ikke er en klar sammenheng mellom hvor lenge arbeidsinnvandrere har vært i Norge og hvor sannsynlig det er at de deltar på norskkurs. Rapporten viser at de som har et langsiktig perspektiv på opphold i Norge og som har bosatt seg med familie, er mer interessert i språkopplæring enn de som kommer hit som enslige og med et kortere tidsperspektiv. Videre viser rapporten at fire av ti verken har gjennomført norskkurs eller norsksprøve.³³ Det må imidlertid påpekes at respondentene i undersøkelsen var trukket fra folkeregisteret. Man kan anta at de som er folkeregitrerte sannsynligvis er blant de mer veletablerte og integrerte innad i gruppen, og at de som ikke er fullt så etablerte tar norskkurs i enda mindre grad.

3.1.2 Konsekvenser for integrering av familier

Arbeidsinnvandrere kommer som regel med det utgangspunkt at de skal bo midlertidig i Norge. Det har imidlertid vist seg at mange blir boende med sine familier. Arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer har verken rett eller plikt til norskopplæring og må følgelig selv bekoste slik opplæring, noe som er kostbart og dermed en barriere for flere.³⁴ At foreldrene ikke har rett til norskopplæring kan påvirke barna, som dermed vokser opp i familier der foreldrene kan lite norsk.

I internskrivet «Beskrivelse av mangfold- og inkluderingstilbudet i Drammen kommune», blir det trukket fram som en særlig utfordring at ungdom over 16 år fra EØS-området av økonomiske årsaker ikke får mulighet til å lære norsk. Barn av arbeidsinnvandrere er også mer utsatt for å kunne falle fra videregående opplæring. Det vektlegges derfor at det er viktig med forebyggende tiltak overfor gruppa. Norskopplæring er også viktig for at foreldrene skal kunne følge opp barna og ungdommene på skolen.

³¹ [Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Drammen, Statistisk sentralbyrå Rapport 2014/23](#)

³² «Beskrivelse av mangfold- og inkluderingstilbudet i Drammen kommune», internskriv Drammen kommune

³³ [Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum, IMDi-rapport 1-2008,
http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Rapport_arb_innv3MB.pdf](#)

³⁴ Barn av arbeidsinnvandrere har rett på grunnskoleopplæring og videregående opplæring med støtte til særskilt språkopplæring dersom de har behov for det.

3.1.3 Viktigheten av språkopplæring

Muligheter for å lære seg norsk knyttes tett til deltakelse i og sosial mobilitet innad i arbeidsmarkedet. Arbeidslivet regnes gjerne som den viktigste arenaen for språkopplæring, men mange arbeidsinnvandrere særlig innen bransjer som byggebransjen eller vareproduksjon, jobber i et språklig segregert arbeidsmiljø eller på arbeidsplasser der det snakkes lite og/eller dårlig norsk. Flertallet av polske arbeidsinnvandrere i Oslo har for eksempel ikke gått på språkkurs, og har heller ikke særlig gode muligheter for å lære norsk på arbeidsplassen. Språkbarrieren fører således til at Norge ikke nyttiggjør seg verdifull kompetanse i arbeidslivet.³⁵

For arbeidsinnvandrere er det viktig med tilgang til norskkurs på kveldstid, og muligheten for å tilpasse kursingen til arbeidsdagen oppgis i flere tilfeller å være viktigere enn pris. I rapporten fra IMDi (2008), oppga nesten halvparten av arbeidsinnvandrerne som ikke har tatt norskkurs at årsaken var uforenlighet med arbeidstiden. En annen utfordring er arbeidsinnvandrere som har arbeid når de kommer, men så mister arbeidet og blir avhengig av støtteapparatet. De som snakker litt norsk har lettere både for å orientere seg i arbeidsmarkedet og for å navigere i NAV-systemet; de er gjerne mer klare over hvilke rettigheter de har. Samtidig vil arbeidssituasjonen igjen påvirke ens muligheter til å lære norsk. Det er derfor viktig å finne løsninger som lar arbeidsinnvandrerne kombinere arbeidssituasjonen med norskopplæring.

Rambølls intervjuer med arbeidsinnvandrere i Drammen har vist at flere opplever at de «faller mellom flere stoler» i tjenesteapparatet. Det er svært lite, om noen, tilrettelagte tilbud til arbeidsinnvandrere og deres familier. Våre undersøkelser har identifisert noen sentrale utfordringer og mulige tiltak som kan sørge for en bedre integrering av denne gruppa, både i arbeidslivet spesielt og i samfunnslivet mer generelt. Språkbarrieren oppfattes jevnt over som den viktigste barrieren for integrering, både på arbeidsmarkedet og i samfunnet for øvrig.

3.2 Tilbud om språkopplæring til arbeidsinnvandrere

Det er vår oppfatning at særlig tilgang til språkopplæring er en utfordring for arbeidsinnvandrere og at et bedre tilrettelagt tilbud er av betydning for å fremme integreringen for en gruppe som bør ha forholdsvis gode forutsetninger for deretter å komme i lønnet arbeid. Det er vår vurdering at et slikt forholdsvis enkelt tilbud også kan forhindre andre levekårsutfordringer for familiene som helhet og derfor også kan tenkes å inngå som tiltak under punkt 3 i denne planen: Motvirke reproduksjon av sosiale forskjeller.

Det er flere måter å løse utfordringen om gratis språkopplæring på. I det følgende gir vi eksempler fra ulike kommuner i Norge som har løst dette på forskjellig vis. Noen kommer tilbyr gratis språkopplæring eller opplæring til selvkost, andre kommuner lager samarbeidsløsninger sammen med privat næringsliv eller frivillige organisasjoner. En annen mulighet er å ta utgangspunkt i Internettbaserte løsninger for opplæring. Hensikten med å vise disse mulighetene er å gi inspirasjon til Drammen kommune om hvordan man kan gå fram for å tilby arbeidsinnvandrere språkopplæring.

3.2.1 Alternativ 1: I regi av kommunen – gratis eller til selvkost

Selv om arbeidsinnvandrere i utgangspunktet ikke har rett til gratis norskopplæring, står kommunene fritt til å tilby gratis språkopplæring til arbeidsinnvandrere. Selv om de ennå er i mindretall, finnes det flere eksempler på kommuner som har valgt å igangsette denne form for integreringstiltak. Flere mindre kommuner bruker gratis språkopplæring som et ledd i å tiltrekke seg og beholde arbeidsinnvandrere. Et alternativ er å tilby opplæringen helt gratis, mens andre tilbyr opplæring til reduserte priser. Åsnes kommune tilbyr gratis språkopplæring på kveldstid til arbeidsinnvandrere som er i jobb.³⁶ Andre kommuner som tilbyr opplæring til rabatterte priser (mellom 30 og 40 kroner timen) er Målselv³⁷, Løten³⁸ og Haram³⁹. Til sammenlikning koster det

³⁵ Polonia i Oslo 2010, Mobilitet, levekår og arbeid blant polakker i hovedstaden, Fafo-rapport 2011, http://www.fafo.no/~fafo/media/com_netsukii/20218.pdf

³⁶ <https://www.asnes.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=7&AIId=714>

³⁷ <http://www.malselv.kommune.no/norsk-og-samfunnskunnskap.334248.no.html>

rundt 70 kroner per time for kveldskurs i Drammen kommune, noe som kan utgjøre en barriere for mange.

3.2.2 Alternativ 2: Samarbeid med arbeidsgivere

Det finnes også eksempler på hel- og delfinansiering gjennom ulike former for samarbeid og «spleiselag» med privat næringsliv. Dette kan foregå enten ved at en bedrift betaler norskkurs for sine egne arbeidstakere, eller ved at en bedrift sponser norskkurs for et visst antall innvandrere som en veldedig gjerning. Norskkurs i samarbeid med bedrifter kan ha yrkesfokus, slik vi for eksempel ser i Sørfold kommune. Eksempler fra Sørfold og Nærøy kommuner ses i tekstboks 4:

Tekstboks 4: Eksempler på samarbeid mellom kommuner og næringsliv

I **Sørfold kommune** spleiser kommunen på kurs sammen med lokale bedrifter. I sin saksutredning da tilskuddet ble bevilget, skrev rådmannen at det er i kommunens interesse at alle innbyggere kan bli velfungerende i forhold til språk. I 2011 bidro Sørfold kommune for eksempel til to ulike norskkurs for arbeidsinnvandrere: et grunnleggende kurs og et norskkurs med fagprofil for byggebransjen. For det grunnleggende kurset ble det brukt lokale lærerkrefter, og norskkurset med fagprofil var i regi av Opus Fauske, som er Fauske videregående skoles enhet for kursvirksomhet og voksenopplæring. For begge kurs ble kursutgiftene delt mellom Sørfold kommune og bedriftene der deltakerne var ansatt. Det ble startet opp nye kurs høsten 2014, som vil videreføres våren 2015. Salten kompetanse (en felles kompetansesatsing forankret i Høgskolen i Bodø) vil dekke 50 prosent av kursavgiften. Sørfold kommune dekker 25 prosent av kursavgiften og de resterende 25 prosent dekkes av deltaker eller av deltakers arbeidsplass. Forutsetning for deltagelse, er at deltageren må være hjemmehørende i kommunen, dvs. ha meldt flytting til kommunen. Denne våren har kurset 24 deltakere fordelt på tre kurs.

Mer informasjon: <http://www.sorfold.kommune.no/norskkurs12>

Nærøy kommune er et annet eksempel på spleiselag. Kommunen tilbyr norskkurs til arbeidsinnvandrere som er ansatt i bedrifter i Nærøy. Bedriftene betaler en rabattert sum for sine ansatte og eventuelt deres ektefelle hvis kapasitet, og deltakeren må selv kun bekoste noe av undervisningsmateriellet.

Mer informasjon: <http://www.naroy.kommune.no/NK/Web.nsf/mainAdm?OpenForm&U=FLYKTN>

3.2.3 Alternativ 3: samarbeid med frivillige organisasjoner

Andre viktige aktører på området er frivillige organisasjoner, som over hele landet tilbyr gratis eller delfinansiert norskopplæring for arbeidsinnvandrere. Avisen Vårt Land foretok en ringerunde høsten 2012, som viste at det var over 1000 registrerte deltagere på norskkurs i regi av menigheter og frivillige organisasjoner.⁴⁰ Dette viser også at det er et udekket behov for norskkurs, som også ble synliggjort i IMDi-rapport av 2008. Mange av organisasjonene som tilbyr norskopplæring er tilknyttet menigheter. Eksempler er:

- **Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)** har norskkurs på kveldstid i Oslo, Stavanger, Kristiansand, Bergen og Trondheim. Høsten 2012 var det registrert mellom 600 og 700 kursdeltagere. I 2010 startet KIA i Oslo kurs rettet spesielt mot arbeidsinnvandrere. I Bergen samarbeider KIA med Salem menighetshus, og tar 200,- i semesteravgift.

³⁸ <http://www.loten.kommune.no/voksenopplaering/>

³⁹ <http://www.haram.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=287&AIId=297>

⁴⁰ <http://www.vl.no/samfunn/regjeringen-vil-ikke-frivillige-l%C3%A6rer-innvandrere-norsk-1.47628>

- **IMI-kirken** i Stavanger tilbyr norskkurs på kveldstid. Kirken har 25 lærere og 100 studie-plasser hvert semester fordelt på tre nivåer. Kirken har elever fra 40 nasjonaliteter med overvekt av arbeidsinnvandrere fra Europa. Siden starten i 2010 har 300 personer deltatt på ett eller flere kurs. Et kurs koster 1000,- inkludert mat og bøker.
- I de største katolske menighetene, er norskkurs forholdsvis vanlig. Menigheten St. Olav i Oslo har alene over 160 elever på norskkurs i 2012.

Den katolske kirken i Drammen har, som vi skal komme tilbake til, et godt grunnlag for å kunne starte opp norskopplæring for arbeidsinnvandrere. Kirken har et godt nettverk og er et sosialt samlingspunkt. Tilsvarende har Røde Kors også tilbud om norsktrening, som kan danne et utgangspunkt for et kommunalt – frivillig samarbeid.

3.2.4 Alternativ 4: Delvis Internettbaserte løsninger

I tillegg til tradisjonelle norskkurs, er det i senere tid utviklet avanserte nettbaserte undervisningsverktøy som antas å egne seg svært godt for eksempelvis ressurssterke arbeidsinnvandrere, eller med en veileder til stede. Tekstboks 5 viser noen eksempler på slike tilbud.

Tekstboks 5: Eksempler på nettbaserte tilbud

LearnNow er et online, gratis norskkurs for nybegynnere. Kurset bruker tekst, lyd og bilder for å gi en innføring i norsk språk opp til nivå A2. Hjelpespråk i programmet er engelsk, spansk og polsk. Det inneholder vokabular, grammatikkøvelser, en grammatikksjekker og interaktive øvelser. Programmet er utviklet av NTNU med støtte fra Vox.

CALST er et program for å øve uttale av rundt tusen norske ord og uttrykk. Det inneholder også skriveøvelser. Det består av to moduler og går opp til nivå A2. Første modul har øvelser hvor et animert «hode» viser hvordan ordene skal uttales, og brukeren kan velge mellom åtte forskjellige dialekter. Andre modul inneholder øvelser som skiller mellom ulike språkklyder, for eksempel forskjellen mellom <lys> og <lus>. CALST velger øvelser som er relevante ut fra brukerens morsmål, for øvelsene baserer seg på forskjellene mellom lydene i morsmålet og norsk. CALST er utviklet av NTNU med støtte fra Norgesuniversitetet og Vox.

I tillegg finnes en rekke ressurser tilknyttet læreverk tilgjengelig på nett. For oversikt, se her: <http://www.vox.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Nettbasert-opplaring/gratis-norskopplaring-pa-nett/>

En mulighet for Drammen kan være å kombinere nettbaserte løsninger med veiledning, som vi kommer tilbake til i det følgende.

3.3 Forslag til tiltak for norskopplæring for arbeidsinnvandrere i Drammen

Som de foregående avsnittene viser, er det en rekke muligheter for å igangsette ulike former for opplæring for arbeidsinnvandrere. En mulighet er å redusere egenbetalingen, og man kan se for seg ulike former for samarbeid. Vi gir en sammenfatning av disse tiltakene i det følgende. Vi gir i tabell 3 konkrete forslag til hvordan de ulike løsningene kan gjøres i praksis.

Tabell 3: Forslag til tiltak for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere

Om-råde	Utfordring	Tiltak	Resultatindikator	Øk./adm. konsekvenser
Norskopplæring	Arbeidsinnvandrere har ikke tilbud om gratis språk-opplæring og opplever dermed mangelfull integrering. Dette går ut- over barn og familie.	<ul style="list-style-type: none"> Tilby språkopp-læring for arbeidsinnvandrere <ul style="list-style-type: none"> Alternativ 1: I regi av kommunen/introduksjonssenteret <ul style="list-style-type: none"> Gratis eller delvis subsidiert Alternativ 2: Samarbeid med arbeidsgivere om å tilby norskopplæring Alternativ 3: I regi av den katolske kirken i et samarbeidsprosjekt med kommunen Alternativ 4: Delvis nettbaserte løsninger 	<ul style="list-style-type: none"> Antall arbeidsinnvandrere som går opp til og består norskprøver Antall arbeidsinnvandrere som har behov for ytelser fra NAV 	<ul style="list-style-type: none"> Vil gi økte kostnader for kommunen (se nærmere i tabell 4)

3.3.1 Gratis/subsidiert norskopplæring for arbeidsinnvandrere

Basert på grunnlaget fra 2013, utgjorde arbeidsinnvandrerne 22 prosent av de 9500 innvandrerne som var registrert med innvandringsgrunn, det vil si 2090 personer. Basert på den tidligere nevnte rapporten fra IMDi som viser at 4 av 10 arbeidsinnvandrere verken har fullført norskkurs eller bestått norskprøve⁴¹, kan vi anta at det samme er tilfelle i Drammen. Det betyr at i overkant av 800 personer kan tenkes å ha behov for norskopplæring.

For Introduksjonssenteret koster en time norskopplæring 95 kroner.⁴² Anbefalinger fra Introduksjonssenteret er at voksne arbeidsinnvandrere bør ha et opplæringsløp på 8 timer i uken (kveldstid) over en periode på 2 år (38 uker i skoleåret). Dette vil til sammen gi et antall timer på 608. Gitt en timepris på 95 kroner vil dette utgjøre en kostnad på kr **57 760** per person. Dette er altså det omfanget Introduksjonssenteret anbefaler. Man kan også tenke seg en nedskalert løsning, for eksempel at det tilbys gratis opplæring i ett år (samme omfang) – dette vil da koste kr **28 880** per person. Til sist kan man tenke seg en ytterligere nedskalering (minsteløsning), hvor man får 2 timer i uken i 38 uker (ett år). Dette vil utgjøre 76 timer og koste **7220 kroner**.

I tabell 4 har vi satt opp en estimert oversikt over kostnader ved ulike alternativer for norskopplæring for arbeidsinnvandrere. Vi har tatt utgangspunkt i to hovedalternativer (Alternativ 1: 600 timer, alternativ 2: 300 timer, og alternativ 3: 76 timer). Vi har videre tatt utgangspunkt i en timepris på kr 95. Videre har vi skissert ulike scenarier for hvor mange som kan tenkes å ta i mot tilbudet om norskopplæring. Vi kan anta at 800 personer har behov (ift beregningen over). Et *maksimumsscenario* vil være at alle disse tar i mot tilbudet om gratis norskopplæring. Et *mediumsscenario* vil være at 500 tar i mot tilbudet, og et *minimumsscenario* vil være at 200 gjør det.

⁴¹ Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum, IMDi-rapport 1-2008,

⁴² Dette er tall oppgitt fra Introduksjonssenteret som nå (april 2015) får en full gjennomgang av sin økonomi fra Ernst&Young.

Vi har satt opp alternativer der kommunen fullfinansierer opplæringen og alternativer der kommunen finansierer henholdsvis 75 prosent, 50 prosent og 25 prosent av opplæringen. Vi har valgt å synliggjøre disse ulike finansieringsordningene for mediumsscenarioet, 500 personer, som vi antar vil være et realistisk anslag.

I tabell 4 har vi også satt opp en beregnet egenandel som eventuelt kan betales av en arbeidsgiver. Anbefalingen er at opplæringen skal være gratis, siden kostnader er en barriere for den enkelte, men her kan man se for seg at arbeidsgivere kan bidra i tillegg til kommunen, som i eksemplene fra andre kommuner.

Tabell 4: Kostnadsberegning for kommunal finansiering av norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier

Kommunen fullfinansierer opplæringen	Time-pris	Alternativ 1: 600 timer	Egenandel for den enkelte (som evt kan betales av arbeidsgiver):	Alternativ 2: 300 timer	Egenandel for den enkelte (som evt kan betales av arbeidsgiver)	Alternativ 3: 75 timer	Egenandel for den enkelte (som evt kan betales av arbeidsgiver)
Kostnad per deltaker	95	57 000		28 500		7 125	
Kostnad 800 pers (maksimum)		45 600 000		22 800 000		5 700 000	
Kostnad 500 pers (medium)		28 500 000		14 250 000		3 562 500	
Kostnad 200 pers (minimum)		11 400 000		5 700 000		1 425 000	
Kommunen finansierer en prosentandel av opplæringen							
75 prosent (500 deltakere)		21 375 000	14 250	10 687 500	7 126	2 671 875	1781
50 prosent (500 deltakere)		14 250 000	28 500	7 125 000	14 250	1 781 250	3563
25 prosent (500 deltakere)		7 125 000	42 750	1 425 000	25 650	890 625	5344

Som oversikten i tabell 4 viser, kan kommunen velge å løse dette på en rekke ulike måter. En «maksimumsløsning» vil være å tilby alle som kan ha behov for det, gratis norskopplæring på 600 timer. Dette vil være en høy kostnad for kommunen – over 45 millioner NOK. Samtidig kan kommunen velge andre alternativer som er mindre kostnadskrevenende. Kommunen kan velge å gi et gratis tilbud på 300 timer, dette vil halvere kostnadene. Dersom kommunen finner en modell for samfinansiering med andre aktører, vil utgiftene kunne reduseres ytterligere.

Utfordringen er naturligvis at kommunen ikke kan vite nøyaktig hvor mange som vil ønske å ta i mot et gratistilbud. Disse utregningene baserer seg på en forholdsvis stor grad av usikkerhet. I denne forbindelse er det verdt å minne om den samfunnsøkonomiske analysen som ble foretatt i forbindelse med NOU 2011, som viste at en slik investering i norskopplæring for arbeidsinnvandrere kunne gi en samfunnsøkonomisk avkastning på 55 % for menn og 45 % for kvinner per år

etter to år.⁴³ Konklusjonen er følgelig at gratis norskopplæring er samfunnsøkonomisk lønnsomt, når investeringen ses over et tidsperspektiv på mer enn to år fram i tid.

Som vist i eksemplene tidligere i kapitlet, er det flere kommuner som har funnet samarbeidsløsninger med frivillige organisasjoner og privat næringsliv. I Drammen kommune er det flere aktører kommunen kan samarbeide med om språkopplæring. Vi har blant annet intervjuet representanter fra Caritas og Røde Kors i Drammen, som oppgir at de gjerne kan være med å bidra i et samarbeid om språkopplæring for arbeidsinnvandrere. Dette skisseres nærmere i det følgende.

3.3.2 Frivillig og kommunalt samarbeid

Frivillige organisasjoner spiller allerede en rolle i arbeidet med integrering i Drammen kommune. Drammen kommune har to frivillighetssentraler, kulturhus og er tilholdssted for en rekke frivillige organisasjoner som arbeider med alt fra oppvekst, helse, barn og unge, eldre og fritid, til kultur og integrering. Som konkret eksempel og som spesielt relevant for denne gruppen, kan det nevnes at Caritas holder norskkurs for arbeidsinnvandrere i samarbeid med den katolske kirken, og at Røde Kors organiserer trening i muntlig norsk⁴⁴. Tekstboksene 6 og 7 nedenfor viser hvordan tiltakene kan tenkes gjennomført i praksis.

Tekstboks 6: Caritas

Caritas er en hjelpeorganisasjon med sitt utspring fra den katolske kirken, og lokalavdelingen i Drammen er tilknyttet St. Laurentius katolske kirke. Organisasjonen har eget informasjons- og ressurscenter for arbeidsinnvandrere, og har i flere omganger tilbudt norskkurs i kirkens lokaler. 25 prosent av alle henvendelsene deres dreier seg om norskkurs¹. Caritas Norge har hyppig frontet arbeidsinnvandreres rettigheter i media de siste årene, og har i egen publisering tidligere fremmet forslag om hvordan frivillige organisasjoner kan bidra for å oppnå gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere¹:

«Det etableres et samarbeid mellom det offentlige, næringslivet og frivillige organisasjoner om norskopplæringssystemer som gir grunnleggende kunnskaper i norsk, med inspirasjon fra NOU 2011:14, kap 8.»

Forslag til tiltak:

Mulighet for norskopplæring i regi av frivillige organisasjoner – Caritas

Til den katolske kirken i Drammen kommer mange arbeidsinnvandrere og deres familier. Rambølls møte med arbeidsinnvandrere og deres familier, samt en representant for den katolske kirken, viste både behov for og et ønske om å kunne bidra med norskopplæring. En mulighet kan derfor være at kommunen gir et tilskudd til et prosjekt der den katolske kirken påtar seg å organisere et lavterskeltilbud om norskopplæring for denne gruppen.

⁴³ Norges offentlige utredninger 2011:14: Bedre integrering: Mål, strategier, tiltak, s 234

⁴⁴ <https://www.rodekors.no/distriktsider/buskerud/lokalforeninger/drammen/vare-aktiviteter/norsktrening/>

Tekstboks 7: Røde Kors

Røde Kors tilbyr norsktrening 1 gang per måned, der innvandrere kan komme og praktisere norsk muntlig i grupper og etter nivå. Norsktrening er et lavterskeltilbud hvor innvandrere trener på norsk språk i en uformell sammenheng. Røde kors Norsktrening er gruppebaserte, uformelle og sosiale treff hvor man får mulighet til å praktisere norsk og styrke kunnskapen sin. Det legges mest vekt på muntlig norsk og dagligtale. Tilbudet er planlagt utvidet til 2 ganger per måned fra høsten 2015. Den primære begrensningen for denne type tilbud omhandler mangler på gode frivillige. Røde Kors opplyser om at de har liten tilgang på arbeidsinnvandrere, men at de har vært i kontakt med den katolske kirke for å synliggjøre sine tilbud og forsøke å rekruttere deltagere.

Forslag til tiltak:

Mulighet for norskopplæring med bruk av nettressurser og frivillige – Røde Kors

Basert på dette, kan man også se for seg at frivillige kan bistå og veilede innvandrere i å komme i gang med og benytte seg av NTNUs tilbud om gratis norskopplæring over nett. Et slikt tilbud kan for eksempel foregå i Introduksjonscenterets nyoppussede datalokaler. Tilbud om nettbasert opplæring kan eventuelt kombineres med Røde Kors' muntlige norsktrening, for med dette også å sørge for et personlig og sosialt treffpunkt der deltagerne får anledning til å øve seg muntlig sammen med andre på omtrent samme nivå.

4. MOTVIRKE REPRODUKSJON AV SOSIALE FORSKJELLER

I deler av Drammensbefolkningen er det en opphopning av levekårsproblematikk, med lav sysselsetting, vedvarende lavinntekt og barnefattigdom. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er overrepresentert i denne statistikken. Kommunen ønsker å ta grep for å motvirke reproduksjon av sosiale forskjeller i Drammenssamfunnet. Et ledd i kommunens innsats er den pågående satsingen Fjell 2020, som retter seg mot et område av byen hvor levekårsproblematikk er spesielt synlig. Samtidig er det også andre deler av byen som har liknende utfordringer. I dette kapitlet ser vi på betydningen av forebyggende og tidlig innsats for å redusere sosial ulikhet, og gir forslag til hvordan Drammen kan bygge videre på og videreutvikle sine tiltak innenfor dette området.

4.1 Negativ utvikling i levekår

Utviklingen i levekår i deler av Drammensbefolkningen er bekymringsverdig. Fattigdomsutviklingen går feil vei, spesielt er utviklingen i antall fattige barn alvorlig. Mens 9,5 prosent av barna i Drammen falt inn under kategorien fattige i 2000, hadde andelen økt til 12,9 prosent i 2006⁴⁵. En oversikt fra SSB⁴⁶ viser videre at mens tallet på fattige barn har ligget på mellom 11,3 og 12,5 prosent i perioden 2005-2011 for landet som helhet, har det tilsvarende tallet for Drammen kommune ligget vesentlig høyere: på mellom 17,7 og 19,7 prosent for samme periode. Enkelte områder (Fjell, Brandengen og Strømsø) har særlig stor opphopning av levekårsutfordringer. Hele 75 prosent av befolkningen i foreldregruppen på Fjell har innvandrerbakgrunn og analyser har vist at inntekts- og utdanningsnivået for både unge voksne og voksne med barn er forverret i perioden 2002-2008 i dette området.⁴⁷

Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert når det gjelder antall fattige, arbeidsledige og personer med vedvarende lavinntekt. Statistikk fra SSB viser at sysselsettingen for innvandrere ligger lavere enn for den øvrige befolkningen. Mens sysselsettingen i Drammen har ligget på mellom 69,2 og 65,8 prosent i perioden 2008-2012, har sysselsettingen for innvandrere i Drammen ligget på mellom 59,5 og 57,6 prosent i samme periode. Sysselsetting blant innvandrere i Drammen er også lavere enn blant innvandrere i landet for øvrig.⁴⁸ Også norskfødte med innvandrerforeldre deltar mindre i arbeidslivet enn den øvrige befolkningen. Utenforskapet som følger av dårlige levekår, konsekvensene av disse for barn/unge og deres foreldre og grep for å bryte disse mønstrene er noe det er særskilt fokus på i denne handlingsplanen.

4.2 Betydningen av tidlig innsats og forebygging for sosial utjevning

Forskningen gir ikke noe klart svar på hvordan sosiale forskjeller kan forebygges eller kompenseres for. Samtidig viser undersøkelser at tidlig innsats, oppsøkende virksomhet og lett tilgjengelige lavterskeltiltak er viktig for å fange opp sosiale problemer og forhindre at de utvikler seg.⁴⁹ Tidlig innsats og forebygging må skje allerede på helsestasjonsnivå, både overfor gravide, nybakte mødre og deres familier, samt gjennom oppfølging av det enkelte barn for å kartlegge trivsel og utvikling. Tidlig innsats kan i tillegg avdekke eventuelle problemer knyttet til språk, helse og hjemmemiljø. Samtidig kan tidlig innsats forstås som noe mer enn tiltak rettet mot de minste barna. Når det gjelder nyankomne elever med minoritetsbakgrunn handler tidlig innsats om å gi en god start på skolegangen, for eksempel gjennom et egnet innføringstilbud (mottakstilbud) og tilpasset språkopplæring. Kombinasjonen av en trygg ramme for å lære språk i mindre, tilpassede arenaer og en god integrering i den ordinære opplæringa er en klar suksessfaktor for å lykkes videre i skoleløpet.

⁴⁵ Beskrivelse av mangfolds- og inkluderingsarbeidet i Drammen kommune, internt dokument, tilgjengeliggjort for Rambøll.

⁴⁶ Fattigdomsutvikling i Drammen, internt dokument, tilgjengeliggjort for Rambøll.

⁴⁷ ibid

⁴⁸ ibid

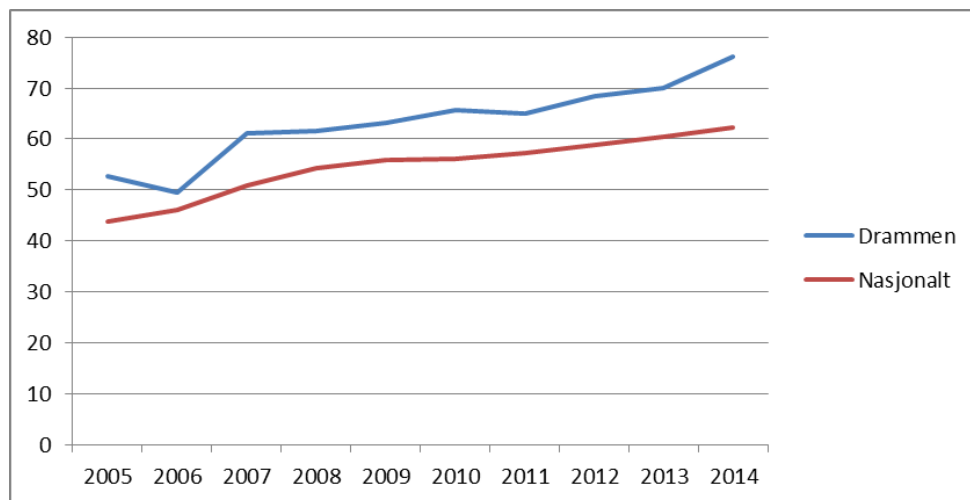
⁴⁹ Se for eksempel Heckman, James og Dimitriy V. Masterov: The Productivity Argument for Investing in Young Children http://jenni.uchicago.edu/human-inequality/papers/Heckman_final_all_wp_2007-03-22c_jsb.pdf

I det følgende går vi gjennom hva forskning og erfaring viser om gode grep for tidlig innsats og forebygging, både i førskolealder, skolealder, for foreldre og når det gjelder fritid og kultur. Som nevnt finnes det ingen «fasit» på hvordan dette kan gjøres, men samlet kan slike tiltak bidra til å redusere sosiale forskjeller.

4.2.1 Innsats i førskolealder

Deltakelse i barnehage er viktig for å lære norsk, bidra til trivsel og sosial kompetanse gjennom lek og samspill med andre barn, samt forberede til skolestart. Minoritetsspråklige barn har tradisjonelt hatt lavere deltakelse i barnehage enn barn med norsk bakgrunn, men de siste årene har andelen minoritetsspråklige barn i barnehage økt betraktelig på nasjonalt plan. Drammen har også økt sin andel minoritetsspråklige barn i barnehage (av totalt antall barn med innvandrerbakgrunn), og ligger over den nasjonale andelen (se figur 2):

Figur 2: Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til innvandrerbarn 0-5 år (SSB)



Gratis kjernetid i barnehage er dokumentert som et godt tiltak for å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage. Barn som har gått i barnehage klarer seg også bedre på skolen.⁵⁰ Drammen kommune har siden 2008 vært del av et forsøksprosjekt med gratis kjernetid i barnehage, på Fjell og i utvalgte deler av Strømsø. Det har vært gjort et aktivt rekrutteringsarbeid blant foreldre. Erfaringen er at foreldre som har barn i barnehage gjennom redusert betaling eller gratis kjernetid, etter hvert velger å sende barna på heltidstilbud. Det framheves som et suksesskriterium at prosjektleder for prosjektet «Gratis kjernetid» selv har oppsøkt familiene som ikke søker barnehageplass. Prosjektet har gitt mange barn muligheten til å omgås barn med andre språk og lære norsk.⁵¹

Som en videreføring av prosjektet basert på gode erfaringer, innførte Drammen kommune 1. oktober 2014 gratis barnehage for alle med en samlet inntekt under 405.000 kroner. Det kobles også en aktivitetsplikt til tilbudet for foreldrene, på den måten at de forplikter seg til å delta i norskopplæring, utdanning eller arbeidsliv for å kunne motta tilbudet. Aktiviteten skal være tilpasset den enkeltes ressurser og behov.⁵²

Tidlige språkstimulering, enten i eller utenfor barnehage, bidrar til redusert behov for særskilt språkopplæring ved skolestart. Østbergutvalgets innstilling (NOU 2010:7- Mangfold og mestring) fremhever tidlig innsats som en av de viktigste faktorene for å få fullt utbytte av opplæringen.⁵³

⁵⁰ <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/gratis-kjernetid-i-barnehagen-gir-gode-r/id746924/>

⁵¹ Beskrivelse av mangfolds- og inkluderingsarbeidet i Drammen. Internt dokument, tilgjengeliggjort for Rambøll.

⁵² <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Malrettar-tilbodet-med-gratis-kjernetid-i-barnehage/id2000915/>

⁵³ For betydningen av språkstimulering i førskolealder, se også Rambøll (2014): Evaluering av tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder.

4.2.2 Tilrettelagt opplæring i skolen

Når det gjelder barn og unge i skolen viser forskning at sosioøkonomisk familiebakgrunn har betydning for elevenes skoleprestasjoner og at elever med innvandrerbakgrunn gjennomgående får dårligere karakterer enn elever med majoritetsbakgrunn.⁵⁴ Når hjemmemiljøet har så vidt stor betydning for skoleprestasjoner forteller det at det er behov for tilbud som søker å kompensere for manglende hjelp og støtte fra foreldre/foresatte, bl.a. ved hjelp av leksehjelp og særskilt språkopplæring for elever som har behov for det. Fullført og bestått videregående opplæring er den sikreste garantien for videre utdannings- og yrkesliv, og evne til selvforsørgelse gjennom lønnsarbeid. Dette fordrer at Drammensskolene evner å gi tilpasset opplæring til den enkelte elev, samt oppfølging og støtte til elever med særskilte behov av faglig og/eller sosial art.

Særskilt språkopplæring gis til elever med behov for ekstra støtte i språkinnlæringen. Dette kan inkludere særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. I Drammen var det i september 2013 1483 elever som fikk særskilt norskopplæring.⁵⁵ Sentrale suksesskriterier for særskilt språkopplæring er en kombinasjon av at elevene får tilstrekkelig tilrettelegging gjennom pedagogisk og organisatorisk differensiering av opplæringen. Det må fokuseres på begrepsforståelse og forberedelse til ordinær undervisning. For nyankomne elever med minoritetsbakgrunn kan det være nødvendig med et innføringstilbud (mottakstilbud). Drammen merker økt pågang av elever med kort botid i Norge. Det er mottaksklasser på Gulskogen skole (1.-4.klasse), Fjell skole (5.-7.klasse) og Kjøsterud skole (8.-10.) klasse. I følge Drammen kommunes egen beskrivelse er disse klassene «sprengt». Det er tydelig behov for å satse både på å forsterke kommunens innsats både i særskilt språkopplæring og innføringstilbud. I denne sammenheng er det verdt å påpeke Østbergutvalgets anbefaling om å ivareta elevens morsmål og viktigheten av tospråklig fagopplæring for å sikre en best mulig opplæring av minoritetspråklige elever.⁵⁶

Gratis skolefritidsordning blir av flere fremmet som et sentralt suksesskriterium på linje med gratis kjernetid i barnehage. Det er gjennomført forsøk med dette blant annet på Mortensrud skole i bydel Søndre Nordstrand i Oslo, og her har deltakelsen i aktivitetsskolen økt betraktelig. Fra at 19 prosent av barna i 1. – 4. klasse deltok i aktivitetsskolen i skoleåret 2007 – 2008, hadde andelen steget til 85 prosent i skoleåret 2013 - 2014.⁵⁷ Det er foreslått liknende forsøk i Drammen⁵⁸. Gratis aktivitetsskole er kostnadskreven, men kan på samme måte som norskopplæring for arbeidsinnvandrere, ses på som en investering for framtida. Et alternativ kan være å behøvsprøve dette slik som man har gjort med gratis kjernetid i barnehage.

Leksehjelp, som del av skolefritidsordningen, blir også trukket fram som et viktig utjevneende tiltak. Som eksempel har Brandengen skole, som har mange elever med kort botid i Norge, fått tildelt prosjektmidler på 0,6 millioner for perioden 2014-2015, med det formål å gi 30 elever på 3. og 4. trinn utvidet leksehjelp tre timer per uke.⁵⁹ Galterud skole har også mottatt midler for skoleårene 2013/2014 og 2014/15 til leksehjelpstiltak for elever med foresatte som på grunn av manglende språkferdigheter, manglende utdanning eller helseproblemer har dårligere forutsetninger for å følge opp sine barns skolegang. Leksehjelpen er 2 ganger per uke, med kvalifiserte lærere. Skolen har mottatt 0,4 millioner per skoleår til leksehjelp-prosjektet.

4.2.3 Foreldrestøttende tiltak

Mange foreldre trenger støtte i å utøve sin foreldrerolle. ICDP (International Child Development Program) er et enkelt program som har som formål å forebygge psykososiale problemer blant

⁵⁴ Se bl.a. Bakken et al. (2012): For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer. *NOVA Rapport*7/12.

⁵⁵ Tall hentet fra Beskrivelse av mangfolds- og inkluderingsarbeidet i Drammen. Internt dokument, tilgjengeliggjort for Rambøll. Vi har ikke tall på eventuelle vedtak i morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring.

⁵⁶ NOU 2010:7 Mangfold og mestring – flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet

⁵⁷ Rambøll (2014): Statusrapport om levekår i bydel Søndre Nordstrand, s 45

⁵⁸ <http://www.dagsavisenfremtiden.no/lokalt/foresl%C3%A5r-gratis-kjernetid-i-sfo-1.284458>

⁵⁹ <https://www.drammen.kommune.no/no/Budsjettportal-Drammen-kommune/Okonomiplaner-Drammen-kommune/2013--20161/Programomrader---NY/Barnehager2153/Forslag-til-driftsbudsjett1/>

barn og unge gjennom å støtte og styrke foreldrene i deres omsorgsrolle. Programmet har som mål å øke foreldrenes selvtillit og lydhørhet overfor barnet, for på den måten å gjøre dem bedre i stand til å forstå og imøtekomme barnets behov. Programmet er gruppebasert, ledes av sertifiserte veiledere og inneholder åtte møter med åtte tilhørende temaer for godt samspill mellom foreldre og barn.⁶⁰ Evaluering av ICDP har vist at programmet har positiv effekt ved at foreldre opplever bedre mestring og tro på egne ferdigheter, samt ved at foreldrene både lærer og praktiserer bedre og mer positive strategier for oppdragelse. Evalueringen har i tillegg vist at foreldrene fikk økt positivt engasjement og omsorgsfølelse for barnet.⁶¹ Drammen har sertifiserte ICDP-veiledere på Introduksjonssenteret, Senter for oppvekst, helsestasjoner og i enkelte skoler og barnehager. Erfaringer viser at dette programmet blir positivt mottatt. Arbeidet med ICDP og alternativt andre foreldrestøttende tiltak og programmer kan med fordel bygges videre på, og profileres som et lavterskeltilbud.

4.2.4 Fritidstilbud for alle

Gode, varierte, lett tilgjengelige og gratis fritidstilbud er viktige for å sikre barn og unge en trygg og meningsfylt fritid, noe som både kan styrke norskferdigheter, sosial tilhørighet, livskvalitet og trivsel. Her spiller frivillig sektor en viktig rolle. Gjennom Fjell2020-satsingen har det vært satset på lavterskeltilbud som fritidsklubb og Ungdomskulturhus, skatehall og andre tiltak. Avdeling for Interkultur i Drammen kommune har spilt en sentral rolle her. Det satses på medvirkning og deltakelse, og at familier, barn og unge selv er med på å bygge opp tilbudene. Det samarbeides med innvandrersorganisasjoner. Det er også her en erfaring at det er vesentlig å minimere deltakerbetaling og satse på gratis tilbud, for å nå minoritetsmiljøene.⁶² Et godt eksempel på medvirkningsforum er Ungdomsdialogforum, som har vært iverksatt på to skoler i Drammen, etter modell fra Dialogforum for mangfold og inkludering.

4.3 Forslag til tiltak for å forebygge reproduksjon av sosiale forskjeller

Basert på det vi vet om hva som er vesentlig for å forebygge reproduksjon av sosial ulikhet, som i stor grad handler om tidlig innsats, lavterskeltilbud, oppsøkende aktivitet, tilrettelagt opplæring mv, har vi satt opp en oversikt over områder og foreslåtte tiltak for Drammen kommune. Disse forslagene baserer seg i stor grad på det Drammen kommune allerede gjør, men presiserer områder vi mener at innsatsen kan forsterkes eller forbedres, og eventuelt utvides til andre områder. Til sammen skal tiltakene bidra til at barn og unge klarer seg godt både sosialt og faglig, og dermed kan «bryte spiralen» med lavinntekt og dårlige levekår.

Tabell 6: Forslag til tiltak for å forebygge reproduksjon av sosiale forskjeller

Område	Utfordring	Tiltak	Resultatindikator	Øk./adm. konsekvenser
Barn og unge	Dårlige norskferdigheter ved skolestart	<ul style="list-style-type: none"> Gratis barnehage for familier med lav inntekt (fortsette) 	<ul style="list-style-type: none"> Andel barn med innvandrerbakgrunn i barnehage 	<ul style="list-style-type: none"> Finansieres av statlige tilskudd innenfor nåværende ramme
		<ul style="list-style-type: none"> Språkstimulering i barnehage 	<ul style="list-style-type: none"> Antall barn som mottar språkstimulering i barnehagen 	<ul style="list-style-type: none"> Finansieres av statlige tilskudd innenfor nåværende ramme, men fordrer prioritering i barnehagene og skole
		<ul style="list-style-type: none"> Gode overgangsrutiner barnehage – skole 	<ul style="list-style-type: none"> Antall barn med behov for særskilt språkopplæring ved skolestart 	<ul style="list-style-type: none"> Har ikke hatt

⁶⁰ Forskningsrapport om foreldrestøttende tiltak i Norden, Rambøll 2013.

⁶¹ Sherr, Solheim Skar, Clucas, von Tetzchner & Hundeide 2011; Sherr, Solheim Skar, Clucas, von Tetzchner & Hundeide 2013 i Forskningsrapport om foreldrestøttende tiltak i Norden, Rambøll 2013.

⁶² Beskrivelse av mangfolds- og inkluderingsarbeidet i Drammen kommune

	Svakere skoleprestasjoner enn majoritetselever	<ul style="list-style-type: none"> • Gratis SFO/aktivitetsskole (evt behovsprøvd) • Gratis leksehjelp 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultater på nasjonale prøver • Andel elever med innvandrerbakgrunn som fullfører og består videregående opplæring 	<p>mulighet til å foreta beregninger for gratis SFO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gratis leksehjelp-prosjekt ved flere skoler (ca 0,5 mill per prosjekt) • Særskilt språk-opplæring: Gjennomføres innenfor eksisterende ramme, eventuelt etter- og videreutdanningstiltak for lærere
	Lavere deltagelse i fritidsaktiviteter	<ul style="list-style-type: none"> • Særskilt språk-opplæring og innføringstilbud - tilpasset den enkeltes behov <ul style="list-style-type: none"> • Fordrer høy lærerkompetanse, på andrespråksinnlæring/tospråkklighet 	<ul style="list-style-type: none"> • Økt trivsel (f eks hentet inn via Elevundersøkelsen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Videreføring av Fjell2020. Innføring av liknende tiltak i andre bydeler vil medføre kostnader (lønn, lokaler mv.)
Foreldre/foresatte	Dårlige norskferdigheter	<ul style="list-style-type: none"> • Norskopplæringstilbud til foreldre som ikke er i jobb men benytter seg av åpen/gratis barnehage 	<ul style="list-style-type: none"> • Foreldre er bedre i stand til å følge opp sine barn 	<ul style="list-style-type: none"> • Søke prosjektmidler fra IMDi til kombinasjon barnehage/språkopplæring
	Lav kompetanse på å være «foreldre i Norge»	<ul style="list-style-type: none"> • Satsing på ICDP og andre foreldrestøttende tiltak 	<ul style="list-style-type: none"> • Gjennomførte ICDP-kurs • Foreldre styrkes i sin rolle 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan gjennomføres innen eksisterende ramme

5. HELHETLIG TJENESTEAPPARAT

I kommuneplanen (2007-2018) legges det vekt på at mangfoldet i befolkningen skal gjenspeiles i utvikling av tjenestetilbud til befolkningen. Dette kan både innebære å utvikle særskilte tjenester til innvandrerbefolkningen og at eksisterende tjenester tilpasses innvandrerbefolkningen på individ- og gruppenivå. Begge deler fordrer at tjenesteyterne har kompetanse, holdninger og tillit til å bistå en sammensatt brukergruppe. Det er derfor viktig at kommunen som arbeidsgiver understøtter mangfold og integrering i det daglige ved å gi sine ansatte muligheter til kompetanseutvikling og legger til rette for åpen dialog og etisk refleksjon om muligheter og utfordringer knyttet til det å levere tjenester til en mangfoldig befolkning.

Mange innenfor målgruppene for denne handlingsplanen vil på et tidspunkt ha behov for flere tilbud fra det kommunale tjenesteapparatet. Dette fordrer at tjenesteapparatet fremstår som helhetlig og samordnet og har en holistisk tilnærming til bruker. Et helhetlig tjenestetilbud handler både om å tilby tjenester som understøtte hele mennesket og å se de ulike tjenestene i sammenheng.

En del brukere verken kjenner til eller har forutsetninger for å benytte seg av ulike tjenester. Dette er en utfordring som tjenesteapparatet må ta på alvor, blant annet ved å tilrettelegge for alternative informasjonskanaler og sørge for at informasjon om tjenester tilbys på et språk brukeren forstår (herunder tilbud om tolk). Det er også slik at personer i målgruppen kan ha negative erfaringer og lav tillit til det offentlige tjenesteapparatet fra sitt hjemland, og det er derfor viktig at tjenesteapparatet fremstår som profesjonelt, pålitelig og rettferdig, og at tjenesteyterne har tilstrekkelig med ressurser til å informere, veilede og skape tillit hos brukerne.

5.1 Organisering av tjenestene

Drammen kommune er en stor organisasjon med et omfattende tjenesteapparat. Det kan gjøre det utfordrende å finne frem, både for brukere og ansatte. Spesielt for brukere med svake norskspråkkunnskaper og lav byråkratisk kompetanse vil ha behov for støtte og veiledning for å orientere seg om tjenestetilbud, krav, rettigheter og plikter.

En gjennomgang av tjenesteapparatet viser at svært mange aktører er involvert i kommunens levekårsarbeid, herunder kommunale, fylkeskommunale/statlige, private og frivillige aktører, samt stiftelser og særskilte innsatser som for eksempel Fjell2020. Mange av disse aktørene vil direkte eller indirekte være i kontakt med innvandrerbefolkningen, enten det er snakk om flyktninger eller arbeidsinnvandrere. Det er derfor viktig at de ulike aktørene kjenner til hverandres mandat, rolle og oppgaver, både for å kunne henvise ansatte og brukere til rett instans, sørge for at brukere mottar koordinerte og relevante tjenester og forhindre dobbeltarbeid eller at ulike instanser trekker i ulik retning eller motarbeider hverandre.

5.2 Innhold i tjenestene

Gode tjenester kjennetegnes blant annet av at de er virkningsfulle, tilgjengelige, trygge og involverer brukere. Dette stiller krav både til tjenesteytere og mottaker.

At en tjeneste er virkningsfull betyr at den bidrar til positiv endring eller forbedring. Drammen kommune gjør mye bra, har godt omdømme, lang erfaring som mangfoldskommune og (tilsynelatende) lavere forekomst av diskriminering enn sammenlignbare kommuner.⁶³ Til tross for dette tyder resultater fra Introduksjonssenteret, høy arbeidsledighet og vedvarende lavinntekt i deler av innvandrerbefolkningen på at de kommunale tjenestene ikke treffer de svakeste gruppene godt nok. Dette kan handle om at kommunen i hovedsak har en universalistisk tilnærming til sine tjenester og at tjenestetilbudet derfor ikke evner å sette mottakerne godt nok i stand til å delta i arbeids- og samfunnsnivå. En slik tilnærming kan stå i kontrast til styringssignalene i Meld.St. 6

⁶³ Midtbøen et al. (2012): *Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2012:1

(2012-2013), som betoner betydningen av tilpassete tjenester for å styrke innvandreres muligheter for utdanning og arbeid for å understøtte ambisjonen om resultatlikhet.⁶⁴

MIGRA-konseptet i Drammen er et eksempel på at kommunen har tatt tak i denne utfordringen. MIGRAs målsetting er å arbeide helhetlig og tverrfaglig med utsatte familier. Konseptet er under utvikling og består pt. av helsestasjon, oppsøkende team og en koordineringsgruppe.

Figur 4: MIGRA

MIGRA Helsestasjon er organisert under helsestasjonene og tilbyr samtaler, vaksinasjon og helsekontroll av alle barn av nyankomne innvandrere. Alle nyankomne barn skal kartlegges der før de overføres til ordinært opplegg. Migra helsestasjon har et familieperspektiv og tilbyr også hjemmebesøk, foreldreveiledning, og kartlegging av kosthold i tillegg til viderehenvisning og oppfølging. Alle nyankomne kartlegges og følges opp i inntil et år før de overføres til kommunens ordinære helsetjenester.

MIGRA Pilot er et forebyggende team som i 2015 arbeider helhetlig med oppfølging av særlig sårbare/utsatte flyktningfamilier. Etter modell fra Levekårsteamet, er målet å bygge opp erfaring og utvikle en modell for samhandling.

Koordineringsgruppen MIGRA er en tverrsektoriell gruppe som skal sikre koordinert arbeid overfor utsatte flyktningfamilier, herunder kartlegging av tjenestebehov. Gruppen koordinerer søknader om ekstratilskudd til bosetting fra IMDi, og det arbeides med utvikling av samhandling, kompetansebygging og tjenesteutvikling.

Kilde: Drammen kommune

MIGRA-prosjektet er imidlertid et uttrykk for behovet for tjenester som kan koordinere innsatser rettet mot innvandrerbefolkningen. Erfaringer fra arbeidet med MIGRA kan med fordel bygges videre på og styrkes, men det er vesentlig at dette arbeidet ikke blir enda en instans som tjenestene ikke reelt forholder seg til. Det fremstår for eksempel noe uklart hva som er grenseoppgangen mellom MIGRA helsestasjon og flyktninghelsetjenesten.

5.3 Språkutfordringer og tilpassede tjenester

Gjennom flere forsknings- og utredningsoppdrag er det dokumentert at dårlige norskferdigheter er en hovedutfordring for inkluderingen i Drammen, og at dette er et (mye) større problem enn kulturelle og religiøse forskjeller. Dette gjelder både for barn/unge i skolen, for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn og for mottakere av helse- og velferdstjenester. Det finnes ikke ett svar på hvordan denne utfordringen kan løses, men det er nødvendig å håndtere språkutfordringen enten ved å tilpasse eksisterende tjenester i form av språkstøtte/tolk til brukere som har behov for det, eller ved å etablere særskilte og/eller supplerende tilbud rettet mot brukere med svake norskferdigheter. Det er påpekt både i våre intervjuer i kommunen, og i tidligere forskning, at tolk ikke brukes i tilstrekkelig grad av tjenesteapparatet i Drammen i dag.⁶⁵

Det universalistiske paradigmet som preger kommunens tjenester kan ha som konsekvens at innholdet i den enkelte tjeneste ikke oppfattes som relevant og meningsfylt, og at tjenesten ikke aksepteres eller oppleves som forpliktende og følgelig ikke bidrar til positiv endring. Det er derfor nødvendig å informere brukeren om hva som er hensikten med tjenesten, hva brukeren kan forvente og i en del tilfeller, i samråd med bruker, vurdere om tjenesten er hensiktsmessig.

Parallelt med behovet for å tydeliggjøre og avklare forventninger hos bruker er det nødvendig å inkludere et minoritetsperspektiv i tjenestene for å sikre at de er virkningsfulle og bidrar til ønsket endring hos bruker. Dette handler ikke kun om å styrke/kompensere for svake norskferdigheter, men også om å forstå brukers samlede utgangspunkt for å kunne nyttiggjøre seg ulike tjenester og hvordan tjenester kan tilpasses og tilrettelegges på en hensiktsmessig måte. Dette fordrer at de som skal levere tjenesten har god kompetanse og gode holdninger, samt brukermedvirkning og brukerundersøkelser for å evaluere og utvikle tjenestene.

⁶⁴ Meld.St. nr. 6 (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk – mangfold og fellesskap.*

⁶⁵ Elgvin et al. (2014): Mangfoldskommunen Drammen: Likeverdige tjenester til en mangfoldig befolkning.

5.3.1 Demografiske endringer – endring i tjenestebehov

Form og innhold i kommunale tjenester er ikke statisk. Drammensbefolkningen har endret seg relativt mye de siste årene, blant annet som en følge av arbeidsinnvandring. Det er grunn til å anta at demografien i storbyene vil endre seg betraktelig også i de kommende årene.⁶⁶ Det vil blant annet bli flere eldre, og blant disse flere med innvandrerbakgrunn. Det er grunn til å tro at dette også vil ha konsekvenser for tjenestebehovet. Per i dag synes det å være slik at den eldre befolkningen med innvandrerbakgrunn stort sett ivaretas av og bor sammen med sin familie. Det er rimelig å anta at dette vil kunne endre seg, blant annet på grunn av nye/endrede preferanser både i den eldre og den yngre innvandrerbefolkningen, endret familiestruktur og generelle samfunnsendringer. Dette er en utvikling som kommunen må være i forkant av, både ved å følge med på befolkningsutvikling og demografiske endringer, samt tett dialog med innbyggere og brukere.

5.4 Sammenhengende tjenester

Mange innenfor målgruppene for denne handlingsplanen vil på et tidspunkt ha behov for flere kommunale tjenester, for eksempel knyttet til bolig, helse, utdanning og arbeid.

Et helhetlig tjenestetilbud handler både om å tilby tjenester som understøtte hele mennesket, å se de ulike tjenestene i sammenheng og at tjenestene understøtter hverandre. Forskning understreker betydningen av at grunnleggende behov forhold som bolig og helsetilstand er på plass før for eksempel kvalifiseringstiltak kan finne sted (jf. kap.1.) Samtidig er det slik at en del brukere, særlig kvinner, har betydelige omsorgsoppgaver som må ivaretas dersom de skal kunne delta i kvalifiseringstiltak og arbeidsliv. Det er nødvendig å ha en helhetlig tilnærming til den enkelte bruker, herunder familiesituasjon, for å kunne tilby og sette sammen tjenester som understøtter ønsket endring, og at tjenestene trekker i samme retning. Kompleksitet i brukerbehov og tjenester fordrer at kommunen i større grad enn i dag samordner sine tjenester. Dette gjelder for eksempel Introduksjonssenteret og NAV, men også andre deler av tjenesteapparatet.

Individuell plan (IP) kan være et verktøy for å samordne, koordinere og synliggjøre tiltak, roller og ansvar knyttet til brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Figur 5: Individuell plan

Brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan (IP). Planen skal utformes i samarbeid med bruker. Formålet med individuell plan er at brukeren skal få et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, samt styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og tjenestemottaker, og mellom tjenesteytere og etater i ulike nivåer i forvaltningen. Rett til en individuell plan betyr at tjenestemottaker har rett til en plan som sammenfatter vurderinger av behov og virkemidler, og som angir et helhetlig og begrunnet tjenestetilbud. Bestemmelsen gir tjenestemottaker en rett til å få utarbeidet en plan, men rettskrav på bestemte tjenester vil ikke følge av selve planen. Denne retten følger av det øvrige regelverket. Det skal kun utarbeides en individuell plan for hver tjenestemottaker. Det forutsetter aktivt medvirking fra tjenestemottaker i utarbeiding av planen. Den individuelle planens innhold og omfang skal tilpasses behovene til den enkelte tjenestemottaker. Det skal tas hensyn til tjenestemottakerens etniske, kulturelle og språklige forutsetninger

Kilde: NAV

5.5 Brukertilfredshet og brukerundersøkelser

Forbrukerrådet har gjennomført en undersøkelse blant kommunene som scorer best i den såkalte Kommune testen, og konkluderer med at disse kjennetegnes ved følgende:

⁶⁶ Statistisk sentralbyrå (2014). *Befolkningsframskrivinger, 2014-2100*

Figur 6: Kjennetegn på gode servicekommuner

- Både politisk og administrativ ledelse er opptatt av å yte god service overfor innbyggerne, og dette er forankret i kommunens verdsett, kultur, mål, strategier og planer
- Det arbeides målrettet med faglig arbeid med service, og det er satt særskilte mål for arbeidet i mål- og resultatstyringssystemene
- Dialog og respekt for innbyggerne: Kommunen snakker med, ikke til
- Gode digitale tjenester, bl.a. i form av selvbetjeningsløsninger
- Fokus på tilgjengelighet, både fysisk og digitalt, også utover ordinær kontortid
- Gode og felles rutiner for å håndtere henvendelser
- Jevnlige bruker- og innbyggerundersøkelser, samt bruk av folkemøter, Internett og sosiale medier for å få tilbakemeldinger på tilfredshet med kommunale tjenester

Kilde: Forbrukerrådet

Kommunens årsmelding for 2014 viser at Drammen satser på innbyggjerservice i form av digitalisering, nye selvbetjeningsløsninger, sosiale medier som tilbakemeldingskanal, samt bedring av publikumsfasiliteter i rådhuset.

Brukerundersøkelser blant skoleelever samlet sett tyder på at de trives bedre enn før og at brukere av helse-, sosial- og omsorgstjenester er godt tilfreds med tjenestene. Regelmessige brukerundersøkelser vil kunne være et godt verktøy for videreutvikling av tjenester. Samtidig viser erfaring at minoritetsbefolkningen ofte er vanskelig å nå via slike undersøkelser.

5.6 Forslag til tiltak – et mer helhetlig tjenesteapparat

Basert på våre erfaringer gjennom intervjuer med ulike aktører i tjenesteapparatet i Drammen kommune, samt eksisterende forskning, vil vi framsette forslag som kan bidra til at tjenesteapparatet i Drammen kommune framstår mer enhetlig i sine tjenester til minoritetsbefolkningen. Sentralt her står at Drammen kommune må foreta noen valg og prioriteringer; blant annet i hvilken grad den universalistiske tilnærmingen til tjenester skal videreføres, eller om man i større grad skal satse på målrettede tiltak. Dette vil til syvende og sist være en politisk beslutning. I tabell 7 framstilles tiltaksforslagene.

Tabell 7: Forslag til tiltak – et mer helhetlig tjenesteapparat

Område	Utfordring	Tiltak	Resultatindikator	Øk./adm. konsekvenser
Organisering og sammenhengende tjenester	Fragmentert tjenesteapparat, vanskelig både for brukere og aktører i apparatet å ha oversikt og kunnskap	<ul style="list-style-type: none"> • Helhetlig gjennomgang av tjenesteapparatet for å tydeliggjøre og synliggjøre mandat, roller, ansvar og myndighet på tvers av ulike tjenesteområder 	<ul style="list-style-type: none"> • Økt brukertilfredshet/andel tilfredse brukere • Redusert respons- og saksbehandlingstid 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan gjennomføres innenfor eksisterende ramme
		<ul style="list-style-type: none"> • <i>Vurdere</i> å etablere en koordinerende enhet/instans med ansvar for å koordinere/samordne informasjon og tilbud til målgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Redusert respons- og saksbehandlingstid 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan gjennomføres innenfor eksisterende ramme
		<ul style="list-style-type: none"> • Fast kontaktperson/»los» for brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester 	<ul style="list-style-type: none"> • Redusert respons- og saksbehandlingstid • Antall brukere med Individuell plan (IP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan ev. videreføres som del av Levekårsteamet
		<ul style="list-style-type: none"> • Sikre bedre samhandling mellom programrådgivere 	<ul style="list-style-type: none"> • Frigjøre tid til dedikert oppfølging for programrådgivere 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan gjennomføres innenfor eksisterende

		ved Introduksjons-senteret og øvrig tjenesteapparat		ramme
		<ul style="list-style-type: none"> Felles rutiner for håndtering/ruting av henvendelser 	<ul style="list-style-type: none"> Økt brukertilfreds-het/andel tilfredse brukere Redusert respons- og saksbehandlings-tid 	<ul style="list-style-type: none"> Kan gjennomføres innenfor eksisterende ramme
Innhold i tjenester	Universalistisk tilnærming /tiltak treffer ikke hele be-folkningen	<ul style="list-style-type: none"> Sørge for at minori-tetsperspektivet ivaretas i alle kommu-nale tjenester/større grad av tilpas-sing/skreddersøm av tjenester 	<ul style="list-style-type: none"> Andel tilfredse bru-kere (via brukerun-dersøkelser) 	<ul style="list-style-type: none"> Kan gjennomføres innenfor eksisterende ramme
		<ul style="list-style-type: none"> Rutiner for bruk av tolk der det er nød-vendig 	Tolketjenesten bru-kes hyppigere	<ul style="list-style-type: none"> Kan gjennomføres innenfor eksisterende ramme
		<ul style="list-style-type: none"> Særskilte tilbud for enkelte grupper av (nyankomne) inn-vandrere (f eks MI-GRA og flyktninghel-setjenesten) 	<ul style="list-style-type: none"> Andel tilfredse bru-kere (via brukerun-dersøkelser) 	<ul style="list-style-type: none"> Kan f eks innebære vi-dereføring av MIGRA-prosjekt. Mulighet for å søke pro-sjektmidler IMDi
		<ul style="list-style-type: none"> Sikre brukermed-virkning i utvikling og implementering av tjenester 	<ul style="list-style-type: none"> Andel tilfredse bru-kere (via brukerun-dersøkelser) 	<ul style="list-style-type: none"> Kan gjennomføres innenfor eksisterende ramme
Ansatt-kompetan-se på mangfold og inklude-ring	Universalistisk tilnærming /tiltak treffer ikke hele be-folkningen	<ul style="list-style-type: none"> Kompetanseutvik-lingstiltak rettet mot kommuneansatte for å kunne identifisere behov for og tilpas-sing av tjenester til en mangfol-dig/sammensatt be-folkning 	<ul style="list-style-type: none"> Andel ansatte som har gjennomført kompetansehevings-tiltak 	<ul style="list-style-type: none"> Fordrer øre-merkede mid-ler til etter- og videreut-danningstiltak

VEDLEGG 1: LITTERATURLISTE

Bakken et al. (2012). *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer*. Oslo: NOVA Rapport 7/12. http://www.hioa.no/asset/5587/1/5587_1.pdf

Beskrivelse av mangfolds- og inkluderingsarbeidet i Drammen. Internt dokument, tilgjengelig gjort for Rambøll.

Bredal et al. (2014). *Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning Rapport 2014:04.

http://www.samfunnsforskning.no/content/download/98776/1318556/file/Web_R_2014_4.pdf

Djuve et al. (2011). Innvandrere i praksis: Om likeverdig tjenestetilbud i NAV. Forskningsstiftelsen Fafo, rapport 2011:07. http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20198.pdf

Djuve et al. (2011). *Likeverdige tjenester? Storbyens tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Forskningsstiftelsen Fafo, rapport 2011:35.

<http://www.fafoarkiv.no/pub/rapp/20226/20226.pdf>.

Drammen kommune (2007). *Kommuneplan Drammen kommune*.

<https://www.drammen.kommune.no/Documents/Bolig,%20eiendom%20og%20byutvikling/Plan%20og%20regulering/Gjeldene%20kommuneplan/Kommuneplan-nett.pdf>

Drammen kommune (2012). *Boligsosial handlingsplan 2012 – 2014*.

https://www.drammen.kommune.no/Documents/Prosjekter/Boligsosial%20handlingsplan%20%28BASIS%29/Dokumenter%202012/august2012/Boligsosial_plan%202012-2014.pdf

Interpellasjon notat 08/69 – 4 fra 2008

Drammen kommune (2014). *Årsmelding 2014*.

<https://www.drammen.kommune.no/Global/Årsmelding%202014/Dokumenter/%C3%85Årsmelding%202014%201504%20web.pdf>

Drammen kommune (2014). *Sluttrapport – Boligsosialt utviklingsprogram 2010 – 2014*.

<https://www.drammen.kommune.no/Documents/Prosjekter/Boligsosial%20handlingsplan%20%28BASIS%29/november2014/Sluttrapport.pdf>

Elgvin et al. (2014): *Mangfoldskommunen Drammen: Likeverdige tjenester til en mangfoldig befolkning*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo, rapport 2014:32.

<http://www.fafoarkiv.no/pub/rapp/20226/20226.pdf>

Fladberg, Karin Lillian Fladberg (2014). Foreslår gratis kjernetid i SFO, *Dagsavisen*. Drammen: publisert 14. mai 2014, <http://www.dagsavisenfremtiden.no/lokalt/foresl%C3%A5r-gratis-kjernetid-i-sfo-1.284458>

Djuve et al. (2011). *Kvinner i kvalifisering: Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Forskningsstiftelsen Fafo, rapport 2011:02.

http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20193.pdf

Forbrukerrådet (2013). *Forbrukerrådets kommunetest*. <http://www.forbrukerradet.no/tips-og-r%C3%A5d/kommunetesten/>

Friberg et al. (2011). *Polania i Oslo 2010: Mobilitet, levekår og arbeid blant polakker i hovedstaden*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo, rapport 2011:27.

http://www.fafo.no/~fafo/media/com_netsukii/20218.pdf

Grødem et al. (2013). *Konkurransesatt kompetanse: Om NAVs arbeid med AMO-kurs for minoritetsspråklige*. Forskningsstiftelsen Fafo, rapport 2013:26.
<http://www.fafo.no/images/pub/2013/20316.pdf>

Haram kommune (2014). *Norskopplæring for voksne innvandrere*. Ansvarlig Jørgensen, Reidar, sist oppdatert 12.5.2014. <http://www.haram.kommune.no/artikkel.aspx?Mid1=287&AId=297>

Høydahl, Even (red)(2014). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Drammen*. Oslo: Statistisk sentralbyrå, rapport 2014/23. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/182519?_ts=14715f5ebc0

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008). *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet Rapport 1-2008.
http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Rapport_arb_innv3MB.pdf

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2015). *Resultater for introduksjonsprogrammet*. Oslo: sist oppdatert 26.3.2015. <http://www.imdi.no/no/Introduksjonsordningen/Introresultater/>

Kavli et al. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta: En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Forskningsstiftelsen Fafo, rapport 2007:34.
http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20034.pdf

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2

Løten kommune (2013). *Voksenopplæring*. Sist oppdatert 19.2.2013.
<http://www.loten.kommune.no/voksenopplaering/>

Meld.St. nr. 6 (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk – mangfold og fellesskap*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ae2661f20cfe4899b303a5951334a9c1/no/pdfs/stm201220130006000dddpdfs.pdf>

Midtbøen et al. (2012): *Diskriminerings omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2012:1
<http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-001>

Målselv kommune (2014). *Norsk og samfunnskunnskap: norskopplæring*. Ansvarlig Tråsdahl, Kristin Elverum, sist oppdatert 22.10.2014. <http://www.malselv.kommune.no/norsk-og-samfunnskunnskap.334248.no.html>

Norges offentlige utredninger (2010). *Mangfold og mestring – flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. NOU-rapport 2010:7
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/NOU-2010-7/id606151/?docId=NOU201020100007000DDDEPIS&ch=1&q=>

Norges offentlige utredninger (2011). *Bedre integrering: Mål, strategier, tiltak*. NOU-rapport 2011:14.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f5f792d1e2d54081b181655f3ca2ee79/no/pdfs/nou201120110014000dddpdfs.pdf>

Norheim, Astrid Dalehaug (2012). *Regjeringen vil ikke – frivillige lærer innvandrere norsk, Vårt land*.
Publisert 12.12.2012. <http://www.vl.no/samfunn/regjeringen-vil-ikke-frivillige-l%C3%A6rer-innvandrere-norsk-1.47628>

Nærøy kommune (2014). *Innvandringstjenesten i Nærøy kommune*. Sist oppdatert 11.12.2014
<http://www.naroy.kommune.no/NK/Web.nsf/mainAdm?OpenForm&U=FLYKTN>

Rambøll (2011). Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, sluttrapport.

http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Ramboll_FoU_intro.pdf

Rambøll (2014). *Jobbsjansen: Erfaringer med gode kvalifiseringsløp*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, rapport.

http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/2014/Jobbsjansen_resultater_2013.pdf

Rambøll (2014): *Statusrapport om levekår i bydel Søndre Nordstrand*

<http://www.stenbraten.gs.oslo.no/filarkiv/Diverse/images/StatusrapportSN.pdf>

Røde Kors, lokalforening Drammen (2015): *Norsktrening: trenger du hjelp til å bli bedre i norsk?*

<https://www.rodekors.no/distriktsider/buskerud/lokalforeninger/drammen/vare-aktiviteter/norsktrening/>

Regjeringen (2013). *Gratis kjernetid i barnehagen gir gode resultater*. Barne- og ungdomsdirektoratet, Integreringsavdelingen: pressemelding nr: 08, 29.11.2013.

<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/gratis-kjernetid-i-barnehagen-gir-gode-r/id746924/>

Regjeringen (2014). *Måltrettar tilbudet med gratis kjernetid i barnehage*. Barne- og ungdomsdirektoratet, Integreringsavdelingen: nyhet 18.9.2014.

<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Malrettar-tilbudet-med-gratis-kjernetid-i-barnehage/id2000915/>

Skole i praksis (2014). *Språkløftet i Drammen kommune*.

<http://www.skoleipraksis.no/flerkulturell-opplering/sprakloftet-i-drammen-kommune/>

Skutlaberg et al. (2014). Evaluering av introduksjonsprogrammet i storbyene. Bergen: Ideas2evidence, rapport 09:2014.

<http://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Evaluering%20av%20introduksjonsprogrammene%20i%20storbyene.pdf>

Statistisk sentralbyrå (2014). *Befolkningsframskrivinger, 2014-2100*. Økonomiske analyser, 4/2014 https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/194974?_ts=1483a294018

Sørfold kommune (2014). *Norsk kurs for arbeidsinnvandrere*. Sist oppdatert 27.10.2014.

<http://www.sorfold.kommune.no/norskurs12>

Tronstad, Kristian Rose (2015): Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning? NIBR-rapport 2015:2

<http://www.nibr.no/filer/2015-2.pdf>

Åsnes kommune (2013). *Gratis norskopplæring: Gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere i Åsnes*. Åsnes: nbl, ansvarlig Berg, Ivar, sist oppdatert 27.9.2013.

<https://www.asnes.kommune.no/artikkel.aspx?MId1=7&AId=714>