

IMDi-rapport 1-2009

Arbeidsinnvandring

Konsekvenser for det kommunale apparatet



Visjon

**Like muligheter og like levekår
i et flerkulturelt samfunn**

Illustrasjonsfoto forside: Tri Nguyen/IMDi

Design og trykk: 07 Gruppen AS - 02.09

Opplag: 4000

ISBN papir: 978-82-92757-71-0

ISBN elektronisk: 978-82-92757-72-7

ISSN: 0809-9677

www.imdi.no/rapporter

Kjære leser



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har gitt NTNU Samfunnsforskning AS i oppdrag å identifisere hvordan kommuner møter den økte arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa. I tillegg har vi bedt dem om å undersøke organiseringen og omfanget av norskundervisningen som gis til arbeidsinnvandrere og deres voksne familiemedlemmer.

Rapporten er skrevet av Kristin Thorshaug, Marko Valenta og Berit Berg ved NTNU Samfunnsforskning AS.

IMDi har som oppgave å sette viktige integreringsutfordringer på dagsordenen. Arbeidsinnvandring har de siste par årene utgjort hovedtyngden av innvandring til Norge. Behovet for kunnskap om arbeidsinnvandring og de integreringsmessige konsekvensene av denne har derfor vært viktig.

Formålet med denne rapporten er å gi økt kunnskap om hvordan arbeidsinnvandringen oppleves og imøtekommes fra det kommunale tjenesteapparatet. Vi ønsker å formidle de gode grepene som kommunene har tatt i bruk for å møte en mer mangfoldig brukergruppe.

Takk til NTNU Samfunnsforskning AS for godt samarbeid med denne rapporten.

«Arbeidsinnvandring – Konsekvenser for det kommunale apparatet» publiseres i serien IMDi-rapporter, og vi håper den kan være et nyttig bidrag til en bedre og mer målrettet kommunal tjenesteyting for arbeidsinnvandrere og deres familier.

IMDi inviterer leserne til å gi oss tilbakemeldinger. Vi vil gjerne ha ros og ris. Særlig nyttig er tilbakemeldinger på innhold og forslag til tema for nye rapporter. Vennligst send dine innspill på e-post til post@imdi.no.

God lesning!

Osmund Kaldheim
Direktør
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
1. Innledning	6
1.1 Undersøkelsens fokus	6
1.2 Tidligere forskning: Nye grupper, gamle utfordringer?	7
1.2.1 Erfaringer i kommunene	7
1.2.2 Norskopplæring og integrering	7
1.3 Metode og utvalg	8
1.3.1 Kvalitativ analyse – erfaringer, utfordringer og tiltak i kommuner	9
1.3.2 Kvantitativ analyse – kartlegging av norskopplæringstilbud	9
1.4 Rapportens oppbygging	10
2. Erfaringer, utfordringer og tiltak i seks kommuner	11
2.1 Overordnede utfordringer knyttet til arbeidsinnvandrere i kommunene	11
2.1.1 Språkbarrierer og bruk av tolk	11
2.1.2 Boligproblematikken i kommunene	12
2.1.3 Press på tjenesteapparatet og usikkerhet rundt ansvarsfordeling	13
2.1.4 Utfordringer og tiltak knyttet til sosial integrering	13
2.2 Situasjonen ved NAV	14
2.2.1 Behovet for informasjon og mulige forbedringer av tjenestene	15
2.2.2 Arbeidsformidling til arbeidsinnvandrere og familiegjenforente	15
2.2.3 Samarbeid mellom NAV-enheter og med andre kommunale enheter	16
2.3 Situasjonen ved enheter knyttet til helsetjenester	17
2.3.1 Legesentrene – stort arbeidspress i små kommuner	17
2.3.2 Helsestasjonene – utfordringer og tiltak	18
2.4 Situasjonen i grunnskolene	20
2.4.1 Tiltak preget av økonomiske betingelser	20
2.4.2 Endringer i tilskuddsordningen – større utfordringer for skolene	21
2.4.3 Manglende lærerressurser og kommunenes løsninger	22
2.4.4 Samarbeid mellom skoler, enheter, foreldre og frivillige organisasjoner	23
2.5 Situasjonen i barnehagene	24
2.6 Oppsummering av utfordringer og mulige tiltak	25
3. Kartlegging av norskopplæringstilbud til arbeidsinnvandrere og deres familier	28
3.1 Norskopplæring: Verken rett eller plikt	28
3.2 Kommunestørrelse, andel arbeidsinnvandrere og norskopplæringstilbud	29
3.3 Kjennetegn ved tilbudet	31
3.4 Variasjoner og valgmuligheter i kurstilbudet	33
3.5 Omfang av tilbudet og deltakelse	33
3.6 Pris og kostnader avhenger av kommunestørrelse	34
3.7 Samarbeid med andre kommuner og næringslivet	35

4. Vurderinger av norskopplæringstilbudet	37
4.1 Kapasitet og kvalitet god – men på et bristepunkt.....	37
4.2 Utstrakt bruk av «jungeltelegraf» i informasjonsarbeid	37
4.3 Arbeidsinnvandrere – uforutsigbare kursdeltakere	38
4.4 Manglende rett og plikt – en utfordring både for kommuner og deltakere	40
4.5 Ungdommer som faller mellom alle stoler (og skoler)	41
5. Nye tider – gamle og nye dilemmaer	43
5.1 Arbeidsinnvandring i en brytningstid mellom høykonjunktur og lavkonjunktur.....	43
5.2 Kommunale erfaringer – behovet for erfaringsoverføringer.....	45
5.3 Norskopplæring som en langsiktig investering	47
5.4 Forskningsbehov på feltet.....	48
Referanser	49
Summary.....	51
Vedlegg 1 – Spørsmål fra spørreskjema	52
Vedlegg 2 – Frekvensfordelinger	61

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og gir en oversikt over hvordan det kommunale apparatet erfarer og håndterer arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2008, og har hatt som siktemål å studere hvordan kommuner møter den økte arbeidsinnvandringen, samt hvordan norskundervisningen for arbeidsinnvandrere og deres voksne familiemedlemmer tilrettelegges. Undersøkelsen er gjennomført av Kristin Thorshaug, Marko Valenta og Berit Berg. Kristin Thorshaug og Marko Valenta har gjennomført datainnsamlingen og hatt hovedansvaret for rapportskrivningen, mens Berit Berg har hatt det overordnede prosjektansvaret.

Norge har siden EU-utvidelsen i 2004 erfart en stor økning i arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa. Samtidig har vi lite eksplisitt kunnskap om hvordan landets kommuner opplever arbeidsinnvandringen. Denne kartleggingen har vist at kommunene møter til dels store utfordringer når det kommer til håndteringen av den økte arbeidsinnvandringen, samt til norskopplærings-tilbudet som gis til denne kategorien inn-

vandrere. Flere av utfordringene er knyttet til økonomiske rammebetingelser, men også til språkbarrierer og en uklarhet omkring de ulike enhetenes ansvar og roller i møte med arbeidsinnvandrere og deres familier.

Undersøkelsen har bestått av en kombinasjon av kvalitative og kvantitative forskningsmetoder. Det er gjennomført i overkant av 30 intervjuer med ansatte ved ulike enheter i seks casekommuner, samt flere intervjuer med representanter fra ulike statlige og private organisasjoner som arbeider med problemstillinger koblet til arbeidsinnvandring. I tillegg har 264 kommuner besvart en breddeundersøkelse knyttet til norskopplæringsstilbudet som gis til arbeidsinnvandrere og deres voksne familiemedlemmer. Vi ønsker å takke alle våre informanter og respondenter som har delt sine erfaringer med oss, og som har bidratt til å øke innsikten om kommuners erfaringer, utfordringer og tiltak når det gjelder arbeidsinnvandring.

Trondheim, desember 2008

Kristin Thorshaug, Marko Valenta
og Berit Berg

Sammendrag

Denne undersøkelsen har hatt to delmål. For det første har vi kartlagt hvordan kommuner møter den økte arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa. For det andre har vi kartlagt norskundervisningen som gis til arbeidsinnvandrere og deres voksne familiemedlemmer i landets kommuner.

Datainnsamlingen er foretatt før finanskrisen begynte å prege arbeidsmarkedet. Funnene som presenteres i denne rapporten, gir derfor et bilde av kommunenes erfaringer og utfordringer med arbeidsinnvandringen i en tid preget av høykonjunktur der utsiktene til arbeid fremdeles var nokså gode. Det er derfor rimelig å forvente at en del erfaringer, utfordringer og problemstillinger knyttet til behov for kvalifisering, gratis norskopplæring og returassistanse som omtales i rapporten, vil bli enda mer aktuelle i tiden som kommer.

Et generelt inntrykk er at kommunene opplever ressursmessige utfordringer, både med hensyn til økonomi og tjenesteapparatets størrelse. I enkelte enheter er det også en uklarhet om ansvarsfordelingen knyttet til arbeidsinnvandrere og deres familiegjenforente. Dette kan slå begge veier; enten gjør ansatte i kommunene mer enn de i utgangspunktet har ansvar for, eller så dominerer en idé om at andre enheter skal fange opp denne kategorien innvandreres behov. I verste fall kan arbeidsinnvandrere bli kasteballer i systemet, samtidig som de ikke får informasjon om kommunale tjenester de i utgangspunktet har rett til. Rapporten avdekker imidlertid at det er et økende fokus i flere kommuner på arbeidsinnvandreres og familiegjenforentes behov.

Samtidig ser det ut til at flere av utfordringene som enhetene opplever, ikke er nye problemstillinger. Flere av utfordringene er knyttet til bolig, kommunikasjonsproblemer og tilrettelegging av språkopplæring for barn og voksne. Dette er generelle problemstillinger som kommuner opplever også i forbindelse med håndteringen av andre kategorier innvandrere.

Rapporten gir videre et detaljert bilde av norskopplæringstilbudet, som finnes i de fleste kommuner der det bor et betydelig antall arbeidsinnvandrere, men hvis omfang, pris og innhold blant annet ser ut til å avhenge av kommunens størrelse. De generelle tendensene vi kan trekke ut av datamaterialet, er at mange kommuner opplever klare utfordringer når det gjelder norskopplæringstilbudet til arbeidsinnvandrere og familiegjenforente, kanskje særlig med tanke på koblingen mellom et ønske om å skape et godt og differensiert tilbud og de økonomiske rammebetingelsene som ligger til grunn for tilbudet. Samtidig ser det ut til at de fleste kommunene, på tross av disse utfordringene, opplever at de klarer å gi et godt tilbud til denne kategorien innvandrere. Det etterspørres imidlertid klarere retningslinjer i forhold til tilbudet som gis til arbeidsinnvandrere fra EU-land, samtidig som det uttrykkes et sterkt ønske om at også denne gruppen skal få rett til gratis norskopplæring dersom de ønsker det. Det å investere i språkopplæring og andre kvalifiseringstiltak kan være spesielt relevant med tanke på dagens situasjon, som preges av stor usikkerhet og engstelse i deler av det norske arbeidsmarkedet.

1 Innledning

Hovedtema for denne rapporten er norske kommuners erfaringer med den økte arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa. Norge har siden EU-utvidelsen i 2004 erfart en stor økning i arbeidsinnvandring fra de nye øst-europeiske medlemslandene.¹ Ved utgangen av september 2008 hadde over 106 600 personer arbeidstillatelse i Norge, hvor polske, litauiske, estiske, latviske, rumenske og slovakiske arbeidere utgjorde i overkant av 66 000.²

Innvandrergruppens sammensetning, innvandringens hittil kortsiktige natur og den høye integreringsgraden i produksjonsfæren fører til at en lett kan oppleve arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa som selvgående, og arbeidsinnvandringen som et forbigående fenomen (Friberg og Tyldum 2007). Denne oppfatningen kan se ut til å forsterkes nå, i en tid som preges av lavkonjunktur i deler av det norske arbeidsmarkedet som ansetter arbeidsinnvandrere. Det er per i dag uvisst om arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa vil fortsette i samme tempo, eller om den vil avløses av en gradvis tilbakevending av arbeidsinnvandrere. Tidligere forskning viser at en betydelig andel av arbeidsinnvandrerne vil etablere seg mer permanent i Norge (Friberg og Tyldum 2007; IMDi 2008a).³

Undersøkelser viser også at mange arbeidsinnvandrere har planer om å gjenforenes med sine familier (IMDi 2008a). En endring i sammensetningen av innvandrergruppen kunne ses allerede i 2007, blant annet

gjennom en økning i antall kvinner og barn som kom til Norge gjennom familiegjenforening. For eksempel har det skjedd en dobling av familiegjenforeninger fra Polen fra 2006 til 2007. Dette skaper nye behov blant arbeidsinnvandrere, noe som også kan ha konsekvenser for den kommunale oppgaveløsningen. Familiene vil blant annet ha behov for barnehagetilbud, tilpasset skoletilbud, morsmålsundervisning, tolketjenester og helsevesen, samt deltakelse i uformelle sosiale nettverk. Det ser også ut til at behovene for kvalifisering og arbeidsmarkedstiltak vil være mer synlige som en følge av den økte familiegjenforeningen (IMDi 2008a). Det finnes imidlertid lite eksplisitt kunnskap om hvordan det kommunale apparatet erfarer arbeidsinnvandringen og imøtekommer disse behovene.

1.1 Undersøkelsens fokus

Denne undersøkelsen har hatt to delmål. For det første har vi kartlagt hvordan kommuner møter den økte arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa. For det andre har vi kartlagt norskundervisningen som gis til arbeidsinnvandrere og deres voksne familiemedlemmer. Mens det sistnevnte målet først og fremst er studert gjennom en breddeundersøkelse av landets kommuner, er det førstnevnte målet nådd gjennom kvalitative casestudier av seks kommuner.⁴

Den kvalitative delen av undersøkelsen belyser hvordan seks casekommuner erfarer arbeidsinnvandringen, hva som påvirker forskjellene i erfaringene, samt hva kommunene har oppnådd og under hvilke forutsetninger. Rapporten fokuserer blant annet på erfaringer fra representanter for arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), helsesektoren og voksenopplæringene. Den økte innvandringen, med påfølgende familiegjenforening,

1 De nye østeuropeiske EU-landene omfatter Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Bulgaria, Romania og Ungarn (Stortingsmelding nr. 18 2007/2008).

2 Arbeidsinnvandrere fra Polen er den desidert største gruppen. Tilnærmet halvparten av arbeidsinnvandrerne som har gyldige arbeidstillatelser i Norge, er polske statsborgere. Se: http://www.udi.no/upload/Statistikk/Tall_og_fakta_andre_tertial_2008.pdf

3 Vel å merke er disse dataene innhentet før en begynte å merke nedgangen i behovet for arbeidskraft i deler av det norske arbeidsmarkedet som tradisjonelt har ansatt mange arbeidsinnvandrere.

4 I resten av rapporten vil vi med *arbeidsinnvandrere* mene *arbeidsinnvandrere fra de nye østeuropeiske EU-landene*, så fremt ikke noe annet er spesifisert.

aktualiserer også et større fokus på barnehage- og skoletilbud som gis til familiegjenforente barn, noe som også diskuteres i rapporten.

Når det gjelder kartleggingen av norskundervisning som gis til arbeidsinnvandrere og deres voksne familiemedlemmer, fokuserer rapporten på problemstillinger knyttet til blant annet organisering av norskopplæringen, tilbudets omfang og kostnader, hvem som deltar i opplæringen, kommunenes interkommunale samarbeid og samarbeid med næringslivet, den kommunale kapasiteten til å tilby norskopplæring, hva som gjøres for å få flere i målgruppen til å delta i norskundervisningen, og hvilke utfordringer som er knyttet til organiseringen av tilbudet.⁵

1.2 Tidligere forskning: Nye grupper, gamle utfordringer?

Det er flere særegenheter ved østeuropeiske arbeidsinnvandrere. For eksempel skiller de seg ut fra arbeidsinnvandrere som kom til Norge på 1960- og 1970-tallet når det gjelder deres muligheter til pendling mellom Norge og sitt hjemland, gruppens familie- og kjønns sammensetning, oppholdstid og sysselsettingsgrad, samt når det gjelder deres relasjon til arbeidslivet og det norske samfunnet generelt (Berg 2007). Samtidig har de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne visse likheter med tidligere grupper arbeidsinnvandrere fra Pakistan, Tyrkia, India og Marokko (Brochmann og Kjeldstadli 2008; Kjeldstadli 2008). Begge gruppene ble blant annet absorbert i det norske arbeidsmarkedet de første årene etter ankomst. Også når det gjelder deres begrensede muligheter til å lære det norske språket, er likheten påfallende. Arbeidsinnvandrere som kom for 40 år siden, ble etter ankomsten overlatt til seg selv og betraktet som selvgående. Arbeidsinnvandrerne var imidlertid selvgående kun så lenge de var uten familier og så lenge deres arbeidskraftprofil samsvarte

med arbeidsmarkedets behov (Berg 2007; Olsen 2007). Disse elementene ser vi også igjen blant dagens nye grupper arbeidsinnvandrere.

1.2.1 Erfaringer i kommunene

Den tidligere forskningen sier nokså lite om relasjonene mellom det offentlige systemet og arbeidsinnvandrere (Friberg og Tyldum 2007; IMDi 2008a). Det gis en del sporadisk informasjon om arbeidsinnvandreres erfaringer med å ha barn i norsk skole og deres erfaringer med det norske helsevesenet, men det finnes ingen omfattende undersøkelser om disse temaene. Det nevnes at arbeidsinnvandrere i liten grad oppsøker offentlige kontorer og sjelden er mottakere av sosiale ytelser fra velferdssystemet (Matejko og Stefanska 2006; Friberg og Tyldum 2007; IMDi 2008a). Forskningen antyder også at manglende språkkunnskaper hindrer arbeidsinnvandrere i å orientere seg i det offentlige systemet. Videre fastslås det at arbeidsinnvandrere har et stort informasjonsbehov, og at offentlige etater har en utfordring med å sikre at arbeidsinnvandrere forstår informasjonen som gis. Det understrekes blant annet at kvalifisert tolk burde brukes i en langt større utstrekning enn det gjøres i dag (IMDi 2008a).

Forskningen antyder at med endringene i sammensetningen i arbeidsinnvandringen har arbeidsinnvandrere fått nye behov med hensyn til bolig, sosial integrasjon, skole, barnehage og integrering av familiegjenforente ektefeller i arbeidslivet (IMDi 2008a). Det er nærliggende å tro at med dette vil også det kommunale apparatet stilles overfor nye utfordringer, blant annet når det gjelder kvalifisering, voksenopplæring, informasjon, integrering av kvinner i arbeidslivet og tilpasset språkopplæring for barn.

1.2.2 Norskopplæring og integrering

Undersøkelser viser at arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa har svært høy sysselset-

⁵ Forsknings spørsmål som belyses i breddeundersøkelsen og den kvalitative undersøkelsen er i samsvar med oppdragsgiverens ønsker/prosjektutlysningen.

tingsprosent, men samtidig begrensede norskkunnskaper. Forskningen antyder at særlig tre hovedfaktorer hindrer at flere tar norskkurs: vanskeligheter med å kombinere kurs med arbeidstider, kostnadene knyttet til å delta på kurs, samt manglende motivasjon til å delta på kurs. Manglende motivasjon for deltakelse knyttes til flere forhold, blant annet usikkerhet om hvor lenge de skal oppholde seg i Norge, og en følelse av at de kan gjøre seg forstått på andre språk (Friberg og Tyldum 2007; IMDi 2008a).

Det finnes ingen tidligere forskning som kan gi oss en god oversikt over hva slags norskopplæring arbeidsinnvandrere tilbys i norske kommuner. Arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i Øst-Europa skiller seg fra dagens flyktninggrupper, blant annet ved at de ikke er omfattet av introduksjonsordningen. Til forskjell fra bosatte flyktninger har de dermed ikke rett til gratis norskopplæring (Kavli 2006; Berg 2007). Når det gjelder kvalifiseringstiltak, blant annet ved språkopplæring, poengteres det at det bør være i arbeidsgiveres interesse at arbeidsinnvandrere raskt oppnår norskkompetanse (Ot. prp. nr. 50 2003/2004). Imidlertid er det de færreste bedrifter som tilbyr noen slags form for norskopplæring (Friberg og Tyldum 2007).

Norskkunnskaper betraktes som en nødvendig forutsetning for en vellykket sosial, økonomisk og kulturell integrering i det norske samfunnet (Berg 2007; IMDi 2008a; Valenta 2008a). Språkopplæring kan bidra til å bedre arbeidssituasjonen for arbeidstakere som allerede er i jobb, og kan forebygge utbyttinger på det illegale arbeidsmarkedet (Friberg og Tyldum 2007). Tidligere undersøkelser antyder at manglende norskkunnskaper fører til begrenset tilgang til informasjon om velferdsordninger, skatteregler og offentlige tjenester. Innvandrerguppen blir i stor grad nødt til å bruke uformelle tolker og mellommenn (Friberg og Tyldum 2007; Matejko og Stefanska 2007; IMDi 2008a). Når det gjelder sosial integrasjon, viser flere rapporter at arbeidsinnvandrere selv mener

at det er viktig for innvandrere å få norske venner. Samtidig opplever de liten grad av sosial integrasjon i det norske samfunnet (Friberg og Tyldum 2007; IMDi 2008a). Det primære målet for oppholdet i Norge for mange arbeidsinnvandrere er å tjene penger som skal konsumeres av deres familier i hjemlandet (Friberg og Tyldum 2007; Rye 2007, 2008). I kombinasjon med språkbarrierene har dette bidratt til at arbeidsinnvandrere har begrensede muligheter og motivasjon til å ha sosial omgang med nordmenn (Ødegård 2007; IMDi 2008a; Valenta 2008b).

Arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene har tradisjonelt vært menn som jobber i relativt korte perioder i Norge i bygge- og anleggsbransjen, samt i primærnæringene der de fleste jobber som sesongarbeidere i jordbruket (Banino-Rokkones 2006; Olsen 2007; Ødegård 2007; Stortingsmelding nr. 18 2007/2008). Generelt kan en si at denne kategorien innvandrere først og fremst har vært integrert i produksjonssfæren. Siden 2003 har det skjedd en gradvis økning i familiegjenforeninger blant arbeidsinnvandrere. Østeuropeiske kvinner har kjønnsrolleforventninger, utdanningsnivå og arbeidsaspirasjoner som tilsier at de i lengden sannsynligvis vil være lite fornøyde med å være hjemmевærende i Norge (Matejko og Stefanska 2006; Olsen 2007). Til tross for dette har kvinner fra Øst-Europa en mye dårligere arbeidstilknytning enn mannlige arbeidsinnvandrere. Forskningen viser at selv om en betydelig andel av disse kvinnene har høyere utdanning, jobber de som regel i rengjøringsbransjen og husholdningsmarkedet eller er arbeidsledige (Matejko og Stefanska 2006). En av forklaringene på det manglende samsvaret mellom utdanning og arbeid er koblet til manglende språkkunnskaper (Friberg og Tyldum 2007; IMDi 2008a).

1.3 Metode og utvalg

Denne rapporten baserer seg på intervjuer og en breddeundersøkelse foretatt blant

kommuneansatte i Norge.⁶ I det følgende presenterer vi utvalget og den metodiske fremgangsmåten.

1.3.1 Kvalitativ analyse – erfaringer, utfordringer og tiltak i kommuner

Vi har, med basis i variasjonskrav som geografisk område, størrelse, innvandringserfaring og næringsliv, valgt ut seks kommuner til den kvalitative delen av undersøkelsen. Disse seks kommunene representerer Midt-Norge, Vestlandet og Østlandet, og omfatter to kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere, tre kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere, samt en kommune med mer enn 100 000 innbyggere.⁷ Innvandrerbefolkningen, både fra vestlige og ikke-vestlige land, utgjør fra 5,9 til 14,4 prosent av folketallet i de seks kommunene.⁸ De fleste av kommunene har en relativt lang erfaring med mottak av innvandrere, da i hovedsak flyktninger, men det finnes også én kommune i utvalget som ikke har erfaring med bosetting av flyktninger. Når det gjelder arbeidsinnvandring, har enkelte av kommunene relativt lang erfaring, mens andre først i de siste årene har opplevd denne typen innvandring. Samtidig opplever enkelte av kommunene at arbeidsinnvandringen begrenser seg til enslige arbeidere, mens andre opplever en utbredt familiegjenforening blant denne kategorien innvandrere. Videre domineres kommunene av ulike næringer, blant annet fiske, bygg og anlegg og industri. Felles for de seks kommunene er at de har opplevd en markant økning i arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene de siste årene. Basert på de ulike kjennetegnene ved kommunene forventet vi at erfaringsgrunnlaget, samt utfordringene og tiltakene, vil være forskjellige.

6 Betegnelsen *informant* refererer til personer i den kvalitative analysen, mens *respondent* refererer til personer i breddeundersøkelsen.

7 Når vi refererer til små, mellomstore og store kommuner, er det med henvisning til innbyggertallet.

8 I tillegg kommer gruppen innvandrere som ikke er registrert som bosatte i kommunen. Arbeidsinnvandrere utgjør en stor andel av de uregistrerte, ettersom deres opphold i kommunene ofte er midlertidig og flere jobber i det illegale arbeidsmarkedet (se også Friberg og Tyldum 2007).

Vi har valgt å anonymisere kommunecasene i rapporten. Dette baserer seg blant annet på et ønske fra flere av informantene om å forbli anonyme. Dersom kommunenes identiteter hadde vært kjent, ville det i flere tilfeller være relativt enkelt å lokalisere de enkelte informantene, da forholdene i det kommunale apparatet i flere av kommunene er små.

Innledningsvis tok vi kontakt med til sammen 70 informanter fra de seks casekommunene, hvor informantene representerer helsetjenesten, boligkontoret, tolketjenester, barnevern, skole, barnehage, NAV-relaterte tjenester, næringsliv, voksenopplæring og servicekontor. Disse henvendelsene viste at enkelte informanter og enheter i kommunene hadde lite erfaring og kontakt med målgruppen, mens andre hadde hyppig kontakt. Med basis i informasjon fra dette første utvalget gjennomførte vi en strategisk utvelging av 30 informanter som hadde kjennskap og erfaringer med å håndtere arbeidsinnvandrere og deres familier. Vi intervjuet i tillegg personer knyttet til aktuelle departementer og fylkeskommuner, samt representanter fra kommuner som har vært synlige i media for sin aktive satsing på arbeidsinnvandrere.

1.3.2 Kvantitativ analyse – kartlegging av norskopplæringstilbud

Breddeundersøkelsens spørreskjema ble utarbeidet etter samtaler med IMDi og informanter ved voksenopplæringssentrene i casekommunene. Skjemaet består av 27 spørsmål som er ment å fange opp informasjon om blant annet deltakelse ved kursene, kartlegging av tilbudet som gis, kommunens tiltak for å informere om tilbudet, eventuelle samarbeid i og mellom kommunene om norskopplæringstilbudet, samt evalueringer av tilbudet og utfordringer kommunene møter.⁹

9 Spørreskjema og frekvensfordelinger finnes i vedlegg 1 og 2.

Skjemaet ble sendt ut per e-post til alle kommuner i Norge, noe som omfatter 430 enheter. Vi valgte, med bakgrunn i anbefalinger fra IMDi og Vox (nasjonalt senter for læring i arbeidslivet) å sende skjemaet til kommunenes elektroniske postmottak, samt til Vox' liste over voksenopplærings-senter i Norge. Dette sikret at vi nådde ut både til kommuner hvor voksenopplæringen organiserer norskopplæring for målgrup-pen, og kommuner som benytter seg av en alternativ organisering. Bruk av postmottak-adresser er imidlertid ikke uproblematisk. Tidligere erfaringer fra flere institusjoner har vist at forespørslene i mange tilfeller ikke kommer frem til rette person, og også ofte «forsvinner» i mengden av henvendelser til kommunene.

På grunn av mangel på gode kontaktlister for voksenopplærings-senter og personer med et overordnet ansvar for norskopp-læring i landets kommuner, ble denne løsningen likevel valgt. Breddeundersøkelsen ble besvart av totalt 264 kommuner. Det er noe vanskelig å oppgi en nøyaktig svarprosent på grunn av at flere kommuner samarbeider om norskopplæring samtidig som enkelte kommuner har flere voksen-

opplærings-senter. Vi ser likevel at vi dekker i overkant av 60 prosent av landets kommu-ner, noe som må kunne anses som en god svarprosent.

1.4 Rapportens oppbygging

Rapporten er inndelt i fem kapitler. Dette innledningskapitlet, som tar for seg bakgrunn for studien, undersøkelsens fokus, tidligere forskning, samt metode og utvalg, etterfølges av kapittel 2 som tar for seg kartleggingens første delmål: hvordan kommunene møter den økte arbeidsinnvandringen gjennom erfaringer, utfordringer og tiltak. Her presenterer vi både generelle erfaringer fra kommunene og enhetsspesifikke erfaringer. I kapittel 3 og 4 presenterer vi kartleggingens andre delmål: kartleggingen av norskundervisningen som gis til arbeidsinnvandrere og deres voksne familiemedlemmer. Mens kapittel 3 fokuserer på kartleggingen av tilbudet som gis, omhandler kapittel 4 kommunenes vurderinger av tilbudet. Kapittel 5 oppsummerer arbeidet med prosjektet og de konklusjoner vi har trukket. Vi peker også på tema som bør prioriteres i senere forskningsarbeider.

2 Erfaringer, utfordringer og tiltak i seks kommuner

Denne delen av rapporten presenterer erfaringene seks kommuner gjør seg i møte med arbeidsinnvandrere og deres familier. Vi har i det følgende valgt å fokusere særlig på enheter knyttet til NAV og helsetjenester, samt grunnskoler og barnehager i kommunene. Fokusenehetene er valgt ut med bakgrunn i at de gir et sammensatt bilde av forholdene i svært ulike deler av det kommunale apparatet. Studien av casekommunene har vist at enkelte kommunale og enhetsmessige utfordringer uten tvil er knyttet til forskjeller som kommunestørrelse, industri, erfaring med mottak av innvandrere og type arbeidsinnvandrere. Samtidig ser vi at enkelte utfordringer går på tvers av disse variasjonene. Før vi går inn i situasjonen i de enkelte enhetene, skal vi innledningsvis se på noen overordnede utfordringer i kommunene.

2.1 Overordnede utfordringer knyttet til arbeidsinnvandrere i kommunene

Det kommunale apparatet har et flerfoldig ansvar for innvandrere som bosetter seg alene eller med sine familier i kommunen. Det overordnede ønsket for enhver kommune er at innvandrerne skal være godt integrerte og aktive på flere arenaer. Spørsmålet blir hvor god kunnskap kommunene har om *arbeidsinnvandreres* integreringsbehov både kulturelt, økonomisk, bostedsmessig og sosialt sett, og hvordan disse behovene håndteres.

2.1.1 Språkbarrierer og bruk av tolk

En av utfordringene som går klart mest igjen på tvers av enheter og kommuner, er språkbarrierene. Ansatte i ulike deler av det kommunale apparatet opplever at det er vanskelig å vite om informasjonen som gis til arbeidsinnvandrere, forstås. Samtidig fører kommunikasjonsproblemer til

at oppgaver tar lengre tid. Offentlige etater er forpliktet til å benytte seg av kvalifisert tolk i situasjoner hvor brukeren av tjenesten ikke forstår norsk og hvor dette blir et hinder for forsvarlig kommunikasjon. Vår undersøkelse, samt tidligere undersøkelser, har vist at bruken av tolketjenester er relativt lite utbredt i det kommunale apparatet (IMDi 2008a; IMDi 2008b). Det ser imidlertid ut til å være en utstrakt bruk av uformelle tolker. Særlig i små kommuner er det relativt vanlig å bruke barn av arbeidsinnvandrere, utenlandske ektefeller av norske menn eller arbeidskolleger og venner av arbeidsinnvandrere som tolker. Basert på samtaler med våre informanter kan det se ut til at de fleste er svært bevisste på underforbruket av kvalifiserte tolker. Møtene mellom arbeidsinnvandrere og kommunalt ansatte er ofte ikke avtalt på forhånd, noe som gjør at flere opplever det som vanskelig å skaffe kvalifisert tolk på stående fot. Det at bruk av uformelle tolker til en viss grad fungerer i disse tilfellene, fører også til at tolketjenestene ikke benyttes. De færreste av våre informanter har fått noen opplæring i tolkebruk, verken som del av utdanningen sin eller på arbeidsplassen. Som informantene påpeker, vil det være nødvendig med en større opplæring og trening i bruk av tolk blant kommunalt ansatte for at bruken av tolketjenester skal øke.

Bruken av tolketjenester under møter med arbeidsinnvandrere virker imidlertid å være økende, særlig når det gjelder polske arbeidsinnvandrere. En storbylokalisert kommunal tolketjeneste vi har vært i kontakt med, opplever at tjenesten har svært lite henvendelser om oppdrag på estisk, latvisk og litauisk, mens oppdragsmengden på polsk har økt svært mye i løpet av de siste årene. En annen, privat eid, tolketjeneste viser også til en stor økning i bruk av polske tolker. Antall årlige tolkebestillinger når

det gjelder polsk fra de to største kommunene denne tolketjenesten dekker, har blitt mangedoblet, fra 20 tolkeoppdrag i 2005 til 280 tolkeoppdrag i 2008.

Våre informanter har opplevd visse utfordringer i tilfeller der tolk er benyttet. Flere har erfart at en ikke bør bruke tolker som tilhører samme nettverk som arbeidsinnvandreren, da dette kan hindre korrekt overføring av sensitiv informasjon. Mange av de samme erfaringene og manglende/feilaktig bruk av tolk finner vi beskrevet i en rapport fra IMDi om bruk av tolk i barnevernet (IMDi 2008b). Rapporten forteller at nesten én av fem har opplevd at tolken blander seg inn i en sak, mens enda flere opplever at tolken gir «tilleggsinformasjon» eller legger inn forklaringer på hendelser ved å vise til kulturelle forskjeller mellom familiens hjemland og Norge. Med bakgrunn i samtaler med våre informanter er det rimelig å anta at mange av problemene knyttet til tolkebruk i barnevernet som omtales i den nevnte rapporten, også kan overføres til andre enheter i landets kommuner.

2.1.2 Boligproblematikken i kommunene

Vårt materiale antyder at små og store kommuner opplever arbeidsinnvandringen på ulike måter når det gjelder presset på boligmarkedet, hvor problematikken er mindre synlig i de store byene. Dette betyr likevel ikke at ansatte i de store kommunene ikke får henvendelser fra arbeidsinnvandrere som har problemer med å skaffe seg adekvat bolig. En informant fra den største kommunen i utvalget uttrykker det på følgende måte:

«Boligenheten har siden høsten 2007 hatt et jevnt sig av henvendelser angående bolig fra personer fra EU og Øst-Europa med arbeidstillatelse. Etter å ha gått inn i noen av sakene så har det vist seg at noen av personene ikke lenger er i jobb, men har fått barn og derav ikke kan jobbe. Videre opplyser søkere at boligen de har, ikke er adekvat. Mange beskriver en vanskelig

situasjon, men ytrer ønske om å bli i Norge for enhver pris.»

Samtidig ser det ut til at Boligenheten ikke har gjort noen tilpasninger for denne kategorien innvandrere:

«... Kommunen ved Boligenheten har ikke gjort noen tilpasninger. Råd og veiledning er gitt, men kommunal bolig innvilges ikke, jf. kriterier for bistand i kommunen og retningslinjer for innvilgelse av søknad og tildeling av kommunal bolig.»

Når det gjelder små kommuner, er en av de største utfordringene i forbindelse med arbeidsinnvandring nettopp knyttet til boligproblematikk. Begge våre små casekommuner er industrikommuner med hjørnesteinsbedrifter, og med svært høye andeler enslige arbeidsinnvandrere tilknyttet bedriftene. Disse kommunene opplever et sterkt press på boligprisene på grunn av få ledige leiligheter og hus. Arbeidsinnvandrere, både med og uten familier, er skeptiske til å ta opp store huslån, noe som gjør det svært vanskelig å skulle etablere seg på boligmarkedet. På grunn av arbeidsinnvandreres ønske om å bo billig og det pressede boligmarkedet, lever mange i svært trange boforhold, enten i brakkebyer nær bedriftene eller i små leiligheter som flere deler. Kommunene etterlyser større kunnskap om og bruk av Husbankens ordninger, samtidig som flere ønsker at bedriftene skal komme på banen og bidra til at flere boliger bygges. Våre informanter opplever at det er for risikofylt for kommunen å skulle finansiere bygging av leiligheter og hus uten støtte fra andre aktører, da kommunenes økonomi allerede er presset.

Enkelte opplever likevel at arbeidsinnvandrere har «resirkulert» og reaktivisert en del av kommunens boligmarked som har ligget brakk, ved at de på eget initiativ har bosatt seg i hus og leiligheter som ligger utenfor kommunenes sentrum. En informant understreker at dersom kommunen hadde

tilbudt disse husene til flyktninger eller asylsøkere, «ville det kommet på førstesiden av VG». Hun opplever det som problematisk at kravene til boligstandard er høyere for enkelte kategorier innvandrere enn for andre.

2.1.3 Press på tjenesteapparatet og usikkerhet rundt ansvarsfordeling

Det er tydelig at de samme enhetene opplever relativt ulikt «trykk» i henvendelser fra arbeidsinnvandrere og deres familier i ulike kommuner. Dette ser ut til å være nært koblet til kjennetegnene ved arbeidsinnvandrere i kommunen; hvorvidt gruppen domineres av enslige arbeidsinnvandrere eller om arbeidsinnvandrernes familier også utgjør en betydelig del av gruppen. Regjeringen understreker i Stortingsmelding nr. 18 *Arbeidsinnvandring* at arbeidsinnvandring kan bidra til økt press på enkelte tjenester, da tjenesteapparatet i kommunene ikke er dimensjonert for en sterk økning i innbyggertallet (Stortingsmelding nr. 18 2007/2008). Dette bekreftes av flere i våre casekommuner, hvor budsjettene sprekker ved flere enheter på grunn av den økte arbeidsinnvandringen. Blant annet på legekantorene, helsestasjonene og NAV-kantorene i små og mellomstore kommuner opplever ansatte et svært stort arbeidspress på grunn av henvendelser fra arbeidsinnvandrere, hvor mangelen på personell utgjør et tidvis stort problem. Et sitat fra en av informantene illustrerer ressursproblemene kommunene ofte opplever:

«Kommunen opplever flere utfordringer knyttet til arbeidsinnvandringen, både med hensyn til økonomiske og personellmessige ressurser. Skolene, legekantoret, trygdekantoret og likningskantoret i kommunen vår opplever et stort trykk på grunn av arbeidsinnvandrere, og her er det mangel på personell som er problemet.»

Generelt virker det som at det er mange kommunalt ansatte som gjør mer enn hva deres stillingsinstruks og regel- og lovverk tilsier. Flere uttrykker at regelverket knyttet

til denne kategorien innvandrere har vært noe utydelig, men at de gjennom formelle møter med Fylkesmannen og politiet, samt gjennom uformelle samtaler med ansatte i samme kommune eller i nabokommuner har fått oppklart regelverket. Likevel er det fortsatt tendenser til at ansatte i enkelte enheter er usikre på ansvarsfordelingen mellom enhetene. Et eksempel på dette er arbeidsinnvandrere som blir sendt mellom ulike lokale NAV-kontor og NAV EURES, da de ansatte er usikre på hvem som kan svare på arbeidsinnvandrernes spørsmål. Som en følge av dette gjør flere mer enn forventet nettopp fordi det er uklart om noen andre vil hjelpe om ikke de selv gjør det. En annen side av den noe uklare rollefordelingen er en holdning blant enkelte ansatte i enhetene om at arbeidsinnvandrere med familier skal «absorberes av det øvrige», og at enkelte dermed velger å ikke ta tak i problematikken rundt gruppens behov. I ytterste konsekvens kan resultatet bli at arbeidsinnvandrere forblir kasteballer i systemet, eller ikke får tilgang til kommunale tjenester de i utgangspunktet har rett til. Flere etterlyser en klargjøring av grensene mellom bedriftenes, kommunens og den enkelte enhets ansvar, samt en tydeligere samhandling mellom bedrifter, kommune og det frivillige.

2.1.4 Utfordringer og tiltak knyttet til sosial integrering

En fjerde utfordring kommunene opplever, er knyttet til integrering av arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer sosialt og kulturelt sett. Flere uttrykker at selv om de klarer å tilby et relativt godt tilbud til skole, arbeid og helsevesen, er de kommet for kort i arbeidet med den sosiale integrasjonen. Våre informanter understreker at det er et sterkt behov for etablering av sosiale nettverk og gjensidig respekt mellom arbeidsinnvandrere, deres familiemedlemmer og kommunenes øvrige innbyggere. De opplever imidlertid at med begrensede ressurser blir arbeidet med den sosiale integreringen ofte satt til side til fordel for utvikling av et tjenestetilbud ved de ulike enhetene.

Utfordringene knyttet til å øke arbeidsinnvandreres deltakelse i kommunens sosiale og kulturelle liv avhenger imidlertid igjen av om gruppen preges av enslige arbeidsinnvandrere eller en stor andel familiegjenforente. Flere av kommunene opplever at det er vanskeligere å integrere de enslige arbeidsinnvandrerne inn i lokalsamfunnets sosiale nettverk, enn arbeidsinnvandrere som har fått familien til Norge.

Den høye andelen av arbeidsinnvandrere som bor i brakkebyer¹⁰ utenfor kommunenes sentrum, oppleves som en medvirkende faktor til en manglende integrasjon i det sosiale og kulturelle livet. Enslige arbeidsinnvandrere blir en gruppe som kommunen synes det er vanskelig å komme i kontakt med og få oversikt over. Uten denne oversikten vil det være vanskelig å kunne tilby korrekt informasjon og tjenester til alle som trenger det, samt å sette i gang sosiale tiltak, ettersom det ser ut til at det er tilfeldig hvilke enheter i kommunen som kommer i kontakt med denne gruppen arbeidsinnvandrere.

I kommunene i vårt utvalg har det blitt planlagt og gjennomført flere tiltak med et særlig fokus på den sosiale integrasjonen av arbeidsinnvandrerne og deres familier. Det har blant annet blitt gjennomført seminarer om arbeidsinnvandring hvor representanter fra kommunen, næringslivet og arbeidsinnvandrerne har deltatt. Enkelte kommuner har arrangert festivaler og innflytterfester med fokus på mangfold og integrering. Også frivillige organisasjoner er stadig mer bevisste på arbeidsinnvandreres behov. For eksempel har Røde Kors i den største casekommunen startet tiltak rettet mot arbeidsinnvandrerfamilier, da særlig kvinner. I en annen kommune har frivillighetssentra len startet opp en *Kvinner-på-tvers*-gruppe, hvor initiativtakeren har rekruttert kvinner med dårlige norskkunnskaper og med et sterkt behov for nettverk.

2.2 Situasjonen ved NAV

1. juli 2006 ble Arbeids- og velferdsetaten etablert, og arbeidet med å danne NAV-kontor bestående av sosialtjenesten, arbeidskontorene og trygdekontorene i de enkelte kommunene ble påbegynt. NAV består i tillegg av flere spesialenheter, hvor aktuelle enheter som arbeider med undersøkelsens tema, er NAV Intro, som har ansvaret for veiledning og kvalifisering av arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, og NAV EURES, hvis hovedoppgave er å jobbe for fri bevegelse av arbeidskraft innenfor EU/EØS-området. Mens NAV EURES har kontor i alle fylker med unntak av Finnmark, er NAV Intro opprettet i Oslo, Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand. Vi har snakket med ansatte ved NAV-kontor i kommuner der sammenslåingen er fullført, samt med ansatte i NAV Arbeid, NAV Trygd og sosialtjenesten i kommuner som fortsatt er midt i omstillingsprosessen. I tillegg har vi hatt kontakt med representanter fra NAV Intro og NAV EURES.

En stor andel av trygdeytelsene i Norge er koblet til medlemskap i folketrygden. Dersom en fyller vilkårene om å være registrert som bosatt eller som arbeidstaker i landet, blir en automatisk medlem.¹¹ Gjennom EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen har arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene også visse rettigheter ifølge sosialtjenesteloven. En EØS-borger har lovlig opphold i Norge inntil seks måneder dersom han eller hun søker jobb eller er i jobb. Med innvilget oppholdstillatelse vil arbeidsinnvandreren ha rett til sosialhjelp så lenge oppholdstillatelsen gjelder. Uten en oppholdstillatelse vil ikke personen ha krav på sosialhjelp mens han eller hun søker jobb, og vil kun ha rett til nødvendig omsorg inntil han eller hun kan forlate landet.¹²

¹¹ Jf. § 2-1 og § 2-2 i Lov om folketrygd.

¹² Jf. §§ 1-1 til 1-5 i Forskrift til lov om sosiale tjenester mv.

¹⁰ I en kommune omtalt som *Brakkebygrenda*.

2.2.1 Behovet for informasjon og mulige forbedringer av tjenestene

Tidligere forskning på arbeidsinnvandreres møte med Norge har vist at de generelt har et stort informasjonsbehov ved ankomst til landet. Den lave graden av informasjonssinnhenting før avreise skyldes delvis at arbeidsinnvandrerne ikke ser behovet for informasjon ettersom de ofte allerede har jobb, bolig og et nettverk i Norge, og delvis at beslutningen om å reise til Norge ofte blir tatt ganske raskt (IMDi 2008a). Arbeidsinnvandrerens informasjonsbehov blir bekreftet av våre informanter i kommunene, hvor NAV-kontorene opplever et til tider stort trykk fra arbeidsinnvandrere som ønsker hjelp med spørsmål knyttet til trygd, norskopplæring, arbeidsliv, skole og bolig, samt en generell veiledning om rettigheter. Generelt ser det ut til at NAV-kontorene vi har vært i kontakt med, har relativt lite tilrettelagt informasjon for arbeidsinnvandrere i form av informasjonsmateriell på arbeidsinnvandrernes morsmål.

Vårt materiale antyder at kommunene har forskjellige erfaringer med og oversikt over arbeidsinnvandrere, noe som i stor grad ser ut til å skyldes kommunestørrelsen. Alle kommunene har opplevd en økning i henvendelser ved NAV-kontorene, men presset oppleves som størst i små kommuner som har et stort antall arbeidsinnvandrere bosatt på midlertidig eller permanent basis. Det til tider store presset på kontorene har blitt møtt med ulike tiltak. For eksempel har NAV i en av de små kommunene opprettet en egen avdeling ute i den største bedriften, hvor arbeidsinnvandrere én dag i uken kan møte opp og få svar på sine spørsmål. Dette ser ut til å ha lettet trykket på hovedkontoret, samtidig som informasjon kan gis til flere arbeidsinnvandrere samtidig. Et annet tiltak som denne kommunen har gjennomført, er å gi én ansatt ansvaret for alt arbeidet med EØS-saker, hvor alle som henvender seg til NAV om EØS-relaterte spørsmål blir henvist til denne personen. På denne måten møter arbeidsinnvandrerne en ansatt som har satt

seg spesielt inn i deres situasjon og tilhørende regelverk.

I flere kommuner har en begynt å fokusere på samarbeid med arbeidsgivere. I den store casekommunen planlegger NAV flere tiltak ut mot arbeidsgivere, blant annet med å gi en orientering om utfylling av enkelte skjemaer og nødvendig informasjon som må vedlegges. Ønsket er at arbeidsgivere kan videreformidle denne informasjon ved ansettelse av utenlandske arbeidstakere, noe som vil kunne føre til en raskere saksbehandling i NAV.

Et fellestrekk blant ansatte ved kommunale NAV-kontor i alle casekommunene er en bevissthet om at tilbudet som gis til arbeidsinnvandrere og deres familier, kan bli bedre. Et gjennomgående problem for alle NAV-kontorene er knyttet til språk og kommunikasjon, og informantene opplever at det er språkbarrieren som setter størst krav til deres tjenestetilbud. Informantene forteller at kommunikasjonen går greit så lenge arbeidsinnvandreren kan noe engelsk, men opplever problemer når arbeidsinnvandrere kun snakker sitt eget morsmål. Språkproblemene fører til at informantene ved NAV-kontorene synes det er vanskelig å vite hvorvidt arbeidsinnvandrerne har forstått regler og rettigheter som blir forklart. Samtidig erkjenner mange informanter at de kan bli flinkere til å benytte seg av tolketjenester i møte med arbeidsinnvandrere. Flere av informantene forteller om en praksis hvor arbeidsinnvandrere har med seg familie, venner, kolleger, eller arbeidsgivere som kan engelsk eller norsk i tillegg til polsk, i møter med NAV. Dette, kombinert med at arbeidsinnvandrere ofte dukker opp uten avtale, ses som årsaker til den manglende bruken av kvalifisert tolk.

2.2.2 Arbeidsformidling til arbeidsinnvandrere og familiegjenforente

Henvendelser knyttet til sosialtjenester kommer i hovedsak fra arbeidsinnvandrere som ikke har oppholds- eller arbeidstillatel-

se. Det er her snakk om arbeidsinnvandrere som ikke har jobb når de kommer til Norge eller som har mistet jobben, og som ikke klarer å forsørge seg selv. Uten oppholds- eller arbeidstillatelse har ikke arbeidsinnvandrere rett til sosialhjelp, og de har etter en viss tid heller ingen rett til å oppholde seg i landet. Arbeidsinnvandrere som oppsøker sosialtjenesten, er som regel videre-sendt fra andre avdelinger innenfor NAV, og ser sosialtjenesten som et siste forsøk i en desperat situasjon, da de som regel, ifølge informantene, er bevisste på sine manglen-de rettigheter.

Problemet, slik informantene uttrykker det, er at enkelte arbeidsinnvandrere burde reise tilbake til hjemlandet, men at ingen tar ansvar for hjemsendelse av denne gruppen, og at det er uklart hvem som har det faktiske ansvaret for å hjelpe dem. Enkelte ganger vil fagforeningene være behjelpel-ige, i tilfeller der arbeidsinnvandrere er organiserte. Andre ganger har sosialtjenes-ten betalt hjemreisen eller reise til ambas-sadene. Flere av informantene etterlyser en større klarhet i ansvarsfordelingen knyttet til arbeidsledige arbeidsinnvandrere, som de per i dag opplever er preget av et regelverk med flere gråsoner.

Arbeidsinnvandrere er i utgangspunktet ikke prioriterte for tiltak som går på arbeidsprak-sis og lønnstilskudd, men kommunene opp-lever at mange arbeidsinnvandrere likevel oppsøker dem. I enkelte kommuner gir NAV tilbud om hjelp til å finne ledige stillinger, orientering på arbeidsmarkedet, liste over relevante bedrifter innenfor arbeidsinnvan-drerens kompetansefelt, samt tilgang på telefon, pc og faks. Dette ser imidlertid ikke ut til å være like vanlig i alle kommunene. I enkelte små kommuner opplever infor-mantene at NAV-kontoret har et mangelfullt apparat for å få jobbsøkende arbeidsinn-vandrere ut i arbeidsrelatert aktivitet. I den siste fasen av vår datainnsamling fanget vi opp en økt bekymring blant våre informan-ter knyttet til det faktum at en stor andel arbeidsinnvandrere har begynt å miste job-

ben. Flere har inntrykk av at arbeidsgivere ikke gir sine utenlandske ansatte noen form for oppfølging eller hjelp med å finne ny jobb.

En annen type henvendelser som sosial-kontorene opplever, er fra familiegjen-forente ektefeller som ønsker å komme ut i arbeid. En sentral utfordring knyttet til arbeidsinnvandring er nettopp aktivisering av ektefeller og partnere. Et stort flertall av personer som kommer som familiegjen-forente av arbeidsinnvandrere, er kvinner, og regjeringen understreker i Stortingsmel-ding nr. 18 at det er viktig å legge til rette for at disse kvinnene får en mulighet til å delta i arbeidslivet og bidra med sin med-brakte utdanning og kompetanse (Stortings-melding nr. 18 2007/2008). Dette fokuset på kvinnenens situasjon som familiegjen-forente er også til stede blant våre infor-manter, selv om tiltakene som er satt inn, varierer. I flere tilfeller jobber NAV-kontore-ne for at ektefelle/partner skal komme i aktivitet, fortrinnsvis gjennom norskopp-læring, men også senere i arbeid. Om nødvendig bistår kontorene med å få frem og oversette dokumentasjon på medbrakt kompetanse, og samarbeider med barne-hager, skoler og andre virksomheter i kommunen, både offentlige og private bedrifter, for å finne tiltaksplasser for familiegjenforente av arbeidsinnvandrere.

2.2.3 Samarbeid mellom NAV-enheter og med andre kommunale enheter

Når det gjelder samarbeid mellom NAV og andre enheter i kommunen og med andre kommuner, ser det ut til at det ofte ikke eksisterer noe formelt samarbeid, men at mye av samarbeidet skjer på et uformelt plan med hensyn til rådgivning om ret-tigheter og regler i enkeltsaker og ulike kommuners praksis. Samtidig opplyser flere av informantene at de møter opp på fore-spørsler og informerer om NAVs tjenester. En informant fra en av de mellomstore kom-munene forteller at de som stort kontor blir oppringt fra mindre kommuner og bedt om

råd. Enkelte av informantene forteller også om et tidvis samarbeid med Fylkesmannen om oppløring av regelverket. Det ser med andre ord ut til at det de fleste steder er et relativt utbredt, om enn uformelt, samarbeid om blant annet tolkning av regelverk og formidling av praksis. Som en av informantene forteller: «*Informasjonen om arbeidsinnvandreres rettigheter er ikke noe vi har fått tildelt; det har i stedet vært preget av mye tolkning.*»

Samtaler med ansatte ved ulike fylkeskontor for NAV EURES viser at enheten, på tross av at de i utgangspunktet ikke har ansvar for veiledning, informasjon og liknende overfor arbeidsinnvandrere, får mange henvendelser fra arbeidsinnvandrere som har blitt henvist til dem fra kommunale NAV-kontor. En av informantene opplever at mange ansatte ved NAV-kontor automatisk henviser til NAV EURES når de hører at personen ikke snakker norsk. Dette fører til situasjoner hvor personer som i utgangspunktet skulle fått hjelp ved vanlige NAV-kontor, må bli informert om rettigheter og lover som ansatte ved NAV EURES ikke jobber med og ikke alltid har den beste oversikten over. Av den grunn informerer NAV EURES kontinuerlig NAV-ansatte om hva som er deres virkeområde. Det etterlyses mer oppløring av ansatte om det å ta imot henvendelser fra arbeidsinnvandrere.

Også NAV Intro opplever at andre NAV-kontor henviser arbeidsinnvandrere til dem, samtidig som andre kontor «*ringer for å spørre hva de skal gjøre når de får en polsk innvandrer som ikke snakker norsk*». Ettersom NAV Intro har et faglig ansvar for innvandrere generelt, forventes det at de også kan bistå i saker rettet mot arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. Problemet er at hjelpen som arbeidsinnvandrere og deres familier som henvender seg til enheten kan få, er svært begrenset så lenge de ikke behersker norsk:

«Hvis de snakket norsk, kunne vi faktisk tilbudt dem noen tiltak, for eksempel prak-

sisplass, siden tiltak kan gis til EØS-borgere hvis de har behov for det og tilknytning til landet. De polske damene har for eksempel barna på skolen her, som kan regnes som tilknytning til landet.»

Vårt materiale antyder at det vil bli et økende behov for samarbeid mellom NAV og andre instanser som har kontakt med den store gruppen arbeidsinnvandrere som har begynt å få oppsigelser som følge av finanskrisen og nedgangstiden i bygge- og anleggsbransjen. Det ser ut til at Arbeidstilsynet allerede henviser mange til NAV-kontorene i kommunene. Ifølge NAV er de fleste arbeidsinnvandrere som har henvendt seg til dem i den siste tiden, personer som har forhørt seg om muligheter for ny jobb.¹³

2.3 Situasjonen ved enheter knyttet til helsetjenester

I tillegg til samtaler med informanter i NAV om velferdsordninger knyttet til arbeid, trygd og sosialtjenester, har vi også studert situasjonen ved enheter knyttet til ulike helsetjenester, blant annet legekontor og helsestasjoner. Ut fra samtaler med våre informanter er det tydelig at de ulike kommunene opplever relativt forskjellige utfordringer, hvor variasjonen i stor grad skyldes både andelen arbeidsinnvandrere i kommunen og andelen familiegjenforente.

2.3.1 Legesentrene – stort arbeidspress i små kommuner

Kommuner skal tilby nødvendig helse-tjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen, samt gi personer som søker eller trenger helsehjelp, de opplysninger vedkommende trenger for å ivareta sin rett.¹⁴ Personer som ikke er registrert som bosatt i en norsk kommune, har ikke rett til fastlege, men har likevel rett til helsehjelp ved legesentrene, samt til

¹³ Dette er i samsvar med flere oppslag i lokale aviser. Se blant annet Adresseavisen 21.11.2008.

¹⁴ Jf. § 1 i Lov om helsetjenesten i kommunene.

akutt behandling ved legevakt.¹⁵ Tidligere forskning viser at arbeidsinnvandrere i liten grad bruker helsetjenester, samtidig som de ofte mangler informasjon om hvordan det norske helsetjenestesystemet fungerer (IMDi 2008a). I flere av våre casekommuner ser vi likevel at den økte arbeidsinnvandringen har ført til et tydelig press på enheter knyttet til helsetjenester.

Erfaringene ved legekantorene ser ut til å avhenge av kommunestørrelse og andelen arbeidsinnvandrere som befinner seg i kommunen. Det kanskje tydeligste tegnet på en presset situasjon ser vi i en av de små kommunene, hvor arbeidsinnvandrerne på det meste utgjør en femtedel av kommunens innbyggere. Kommunens legekantor, som i gjennomsnitt har en til to leger på vakt, opplever ofte to til tre henvendelser hver dag fra arbeidsinnvandrere med jobbrelaterte småskader, i tillegg til henvendelser fra kommunens øvrige innbyggere. På grunn av at henvendelsene ofte er uanmeldte og akutte, opplever informantene det som vanskelig å skulle innhente kvalifisert tolk. Språkbarrierene fører til at mange av henvendelsene tar svært lang tid, både når det gjelder selve skaden, men også når det kommer til avklaringer om arbeidsinnvandrers forsikring og liknende.

«På legekantoret kan det være fryktelig tungt. Vi får inn mange arbeidsinnvandrere med relativt små skader, men som likevel er skader som må tas med en gang ... Legekantoret er oppbemannet med en sykepleier som er utdannet i akuttsykepleie, men likevel er det fortsatt ofte tungt.»

I den store casekommunen derimot, ser ikke legekantorene ut til å oppleve et særlig stort trykk fra arbeidsinnvandrere, kanskje nettopp fordi det finnes svært mange legekantor i kommunen, samtidig som gruppen utgjør en liten andel av kommunens samlede befolkning. I den grad legekantorene

i denne kommunen opplever utfordringer i møte med arbeidsinnvandrere, går disse på språkbarrierer.

2.3.2 Helsestasjonene – utfordringer og tiltak

Helsestasjonene møter arbeidsinnvandrere og deres familier ved førstegangshenvendelser, smittevern, helseundersøkelser, oppfølging av familier og liknende. En av de store utfordringene ser ut til å være knyttet til gjennomføringen av pålagte tuberkuloseundersøkelser blant arbeidsinnvandrere. I henhold til smittevernloven er personer som skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder og som kommer fra land med høye forekomster av tuberkulose, pålagt å gjennomføre en tuberkuloseundersøkelse.¹⁶ Folkehelseinstituttet har siden utvidelsen av EU i 2004 fått tilbakemeldinger fra kommuner om at det er knyttet flere problemer til den pålagte tuberkuloseundersøkelsen når det kommer til arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. Problemene har vært knyttet både til oversikt over gruppen og oppfølging av funn etter undersøkelsen.

Fra og med 2005 ble personer fra Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn fritatt fra tuberkuloseundersøkelsen, mens personer fra Estland, Latvia, Litauen, Bulgaria og Romania fortsatt omfatter plikten til å gjennomføre nevnte undersøkelse (Folkehelseinstituttet 2008). Selv om andelen arbeidsinnvandrere som omfattes av ordningen dermed er redusert fra og med 2005, går de samme problemene fortsatt igjen i enkelte av våre casekommuner. Det opplevde presset fra innvandrere må ses i sammenheng med at enkelte helsestasjoner og smittevernheter i kommunen i tillegg til å følge opp arbeidsinnvandrere, også må følge opp andre kategorier innvandrere, blant annet familiegjenforente, utvekslingsstudenter, asylsøkere og flyktninger.

¹⁵ Jf. § 3 i Forskrift om fastlegeordning i kommunene.

¹⁶ Jf. § 3-1 i Forskrift om tuberkulosekontroll.

I den største kommunen i utvalget opplever de ansatte en til tider stor pågang når større grupper arbeidsinnvandrere må undersøkes:

«I begynnelsen måtte vi undersøke arbeidsinnvandrere fra Polen. Det var virkelig mange som måtte undersøkes, og vi hadde dårlig bemanning. Det var en forferdelig situasjon. Kapasiteten var sprengt, men vi fikk etter hvert bedre bemanning. Senere ble det også bestemt at arbeidsinnvandrere fra Polen ikke må undersøkes ... En kan si at vi nå har en tilstrekkelig bemanning, men det betyr at vi i perioder har det veldig travelt. For ikke så lenge siden testet vi 40 stykker, mange fra de baltiske landene, familiegjenforente og en del studenter. Disse må også følges opp.»

For å redusere det store presset på kontorene har helsestasjonen i en av kommunene reist ut til en stor bedrift som tok inn svært mange arbeidsinnvandrere samtidig, og gjennomført undersøkelser ute i bedriften. På en generell basis ser imidlertid strømmen av arbeidsinnvandrere ut til å være relativt jevn, og helsestasjonene bruker mye tid på dette arbeidet, som er en omstendelig og arbeidsom prosess. En informant i en av de mellomstore kommunene forteller:

«I fjor hadde vi bunke på bunke med folk som skulle tuberkulosestestes. Vi mangler ansatte, og har måttet sette av ekstra dager for å få gjort arbeidet ... Det ligger 80 mapper på pulten min i dag med arbeidsinnvandrere som skal sjekkes. Vi opplever et stort press ressursmessig sett med hensyn til hvor mange de er, til å få tak i dem, til å få dem til å møte opp, og til å få dem til å komme på avlesing av resultater, røntgenundersøkelsen og så videre.»

Ifølge flere informanter fungerer samarbeidet mellom helsestasjoner, smittevernkontor, sykehus og kommuneoverleger i utgangspunktet godt når det gjelder gjennomføringen av tuberkuloseundersøkelser og oppfølging av resultater. Den pressede situasjonen som både helsestasjonen, syke-

huset og kommuneoverleger i enkelte kommuner opplever, har likevel ført til noe press på samarbeidet, ettersom alle de involverte enhetene opplever at deres egen kapasitet er sprengt. I den ene kommunen i utvalget har kommuneoverlegen, som en følge av den sprengte kapasiteten, tatt kontakt med ledelsen i kommunen for å få økte ressurser til arbeidet. Dette har ført til at helsestasjonen har fått utvidet budsjettet noe. Informantene opplever det likevel som problematisk at pengene tas fra andre områder av tilbudet. Blant annet ser enkelte at de økte utgiftene i forbindelse med arbeidet med arbeidsinnvandrere går utover arbeidet som skal gjøres ved grunnskolene i kommunen.

Også ved helsestasjonene oppleves innvandrernes manglende norskkunnskaper som et problem. På spørsmål om det brukes tolk, svarer alle informantene at det brukes, men at bruken fortsatt er for dårlig. Flere informanter antyder at tolketjenester er mer brukt i forbindelse med flyktninger og asylsøkere, mens når det gjelder arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene, går det meste av kommunikasjonen på engelsk. En del arbeidsinnvandrere tar også med seg kolleger eller arbeidsgiver som tolk. Igjen ser vi at bruken av uformelle tolker dominerer.

Når det gjelder arbeidsinnvandreres familier, opplever helsestasjonene utfordringer særlig i forbindelse med ektefellene. Flere av informantene forteller at kvinnene som kommer til helsestasjonen med sine barn, gir uttrykk for en svært fortvilt livssituasjon: De kan ikke norsk, de er deprimerte, de har ikke venner, de opplever at ingen forteller dem hva de bør gjøre og hvilke rettigheter de har, de har et stort behov for et nettverk, og de er ensomme. Våre informanter opplever at selv om det er mange arbeidsinnvandrere med familier i kommunen, ser det ikke ut til at det er noe særlig kontakt mellom disse familiene. Dette er i samsvar med funn fra tidligere undersøkelser som omtaler arbeidsinnvandreres sosiale integrasjon (Friberg og Tyldum 2007; IMDi 2008a).

Det uttrykkes generelt en stor bekymring for at det ikke er noe system i kommunen som fanger opp arbeidsinnvandrere og familiene. Det er, ifølge informantene, et stort behov for å ta vare på familiene til arbeidsinnvandrere, blant annet å sikre at gruppen mottar en samlet informasjon på ulike språk om hvor de skal henvende seg for ulike problemer og hvilke rettigheter de har. Informantene opplever at helsestasjoner må bli flinkere til å samarbeide med andre enheter i kommunen når det gjelder å videresende arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer til enheter som kan hjelpe dem med problemene og utfordringene de møter.

2.4 Situasjonen i grunnskolene

En av målsettingene med denne rapporten var å utforske hvordan kommunene tilpasser seg endringer i arbeidsinnvandringens sammensetning, blant annet det faktum at arbeidsinnvandrere i stadig større grad forenes med sine familier. Et av de mest synlige aspektene ved dette er knyttet til barnas rett til grunnskoleopplæring. Rett og plikt til grunnskoleopplæring for barn av arbeidsinnvandrere er regulert av § 2-1 i opplæringsloven, hvor det understrekes at rett til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder, mens plikt til grunnskoleopplæring begynner når oppholdet har vart i tre måneder. Minoritetsspråklige elevers rett til morsmålsopplæring er knyttet til retten til særskilt norskopplæring inntil de er i stand til å følge ordinær norskopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8 og privatskoleloven § 3-5. Til forskjell fra barnehage tilbud og en rekke andre tjenester som kommunene ikke er forpliktet til å tilby, må kommunene fremskaffe plass i grunnskolen til barn av arbeidsinnvandrere.

2.4.1 Tiltak preget av økonomiske betingelser

I alle casekommunene skrives barn av arbeidsinnvandrere inn fortløpende ved sko-

lene i kommunen, i tråd med opplæringsloven § 2-1. Generelt ser det ut til at både skolefaglige rådgivere og ansatte i skolene ikke skiller mellom ulike grupper minoritetsspråklige elever når det kommer til tiltak. De opplever heller ikke at barn av arbeidsinnvandrere skaper andre utfordringer enn de øvrige kategoriene minoritetsspråklige barn. Ut fra samtaler med informanter knyttet til grunnskoler i de seks kommunene, ser det imidlertid ut til at kommunenes erfaring med mottak av både barn av arbeidsinnvandrere og andre grupper innvandrere varierer.

Mens enkelte av kommunene oppgir at de har lang erfaring med mottak av ulike grupper minoritetsspråklige barn, oppgir andre at de først de siste årene har fått erfaring med denne gruppen. De fleste av kommunene oppgir også at det først er i de senere årene at de har fått erfaring med barn av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. Det kommer videre frem at mens enkelte kommuner har en relativt god oversikt over antallet barn av arbeidsinnvandrere som befinner seg i kommunen, har andre kommuner en noe dårligere oversikt. Det ser ut til at det er flere barn av arbeidsinnvandrere ved barneskolene enn ved ungdomsskolene.

I flere av kommunene er minoritetsspråklige barns første møte med norsk skole såkalte fokusskoler hvor kommunens «innføringsklasser», «mottaksklasser» eller «velkomstgrupper» er plassert. Enkelte av kommunene benytter seg av en ordning hvor all skolegang i en periode på opptil ett år skjer ved fokusskolen, hvor elevene så overføres til sin «nærskole». I disse kommunene foretas det en behovsvurdering for å kartlegge varigheten på den enkelte elevs opphold i innføringsklassen. Andre kommuner ser ut til å kjøre et noe mer parallelt løp, hvor alle minoritetsspråklige elever knyttes til en skole i nærheten av sitt geografiske bosted, og transporteres til en skole hvor det er organisert et spesielt opplegg med tilpasset språkopplæring. Her blir elevene gradvis overført helt til skolene de sogner til

geografisk etter hvert som de opparbeider seg norskkunnskaper, mens de fortsetter å motta morsmålsundervisning og tospråklig opplæring.

En av kommunene har organisert en, etter eget utsagn, svært omfattende velkomstgruppe for alle nyankomne minoritetsspråklige barn, hvor det fokuseres på intensiv språkopplæring, i tillegg til tilpassede versjoner av blant annet fagene matematikk, kroppsøving og musikk. Elevene er også inne i enkelte av timene ved skolen hvor velkomstgruppen er lokalisert. Kommunen opplever likevel at det er basiskunnskap om språket som er nødvendig, og at fokuset på de øvrige fagene derfor bør nedprioriteres. Det påpekes at selv seks timer særskilt norskopplæring per uke, som elevene i denne kommunen tilbys, er altfor lite, men at det er dette ressursene tillater. «*Alt handler om økonomi,*» som en av informantene uttaler.

Også utfordringene knyttet til inntak av barn av arbeidsinnvandrere varierer mellom kommunene. En gjennomgående utfordring er økonomiske ressurser, særlig til lønn og læremidler til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller særskilt norskopplæring. Det ser ut til at kommuner som fra før har systemer for integrering av minoritetsspråklige barn i skolen, har brukt disse eksisterende systemene for integrering av barn av arbeidsinnvandrere. Et allerede godt utarbeidet system ser ut til å føre til en god integrering av også denne kategorien minoritetsspråklige barn. Enkelte av våre informanter sitter samtidig med et inntrykk av at mange kommuner har et nokså dårlig tilbud til barn av arbeidsinnvandrere, hvor barna ikke får noen form for tilpasset språkopplæring.

Flere av informantene opplever at skolene i deres kommune har erfaringer som vil kunne gi et tilfredsstillende tilbud, men at de på grunn av kostnadsaspektet ikke makter å gi dette tilbudet. En informant tilknyttet et voksenopplæringscenter forteller at grunnskoler i nabokommuner har kontaktet

senteret med et ønske om at voksenopplæringen skal tilby norskopplæringstilbud til elever som de selv ikke har ressurser til å gi norskopplæring til. Dette illustrerer enkelte kommuners utfordringer knyttet til norskopplæring i grunnskolene.

2.4.2 Endringer i tilskuddsordningen – større utfordringer for skolene

Informantene uttrykker stor frustrasjon knyttet til endringer i tilskuddsordningen, hvor tilskudd til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring for barn med annet morsmål enn norsk og samisk fra og med 2007 er lagt inn i rammetilskuddet til kommunene.¹⁷ Informantene opplever at skolene lettere kunne håndtere store grupper med nye minoritetsspråklige elever da tilskuddet fortsatt var øremerket. Det at tilskuddet er «*lagt i den store fellessekken*», slik en av informantene uttrykker det, har ført til en stor belastning på kommunenes økonomi når store grupper minoritetsspråklige elever kommer samtidig. Med tanke på et økende antall familiegjenforeninger blant arbeidsinnvandrere frykter informantene at det kan bli stadig vanskeligere for kommunen å tilby særskilt norskopplæring til de nye elevene, ettersom dette blir en ren kommunal utgift. Noe av problemet ligger i at en slik finansieringsmåte kombinert med manglende oppfølging åpner for at kommuner som får rammetilskudd, kan bruke disse midlene til andre formål. En av våre informanter antyder at dette er en utbredt praksis:

«Jeg reiser ofte på seminarer der jeg møter lærere, rektorer og skoleledere fra andre kommuner. Vi snakker sammen. Jeg har fått inntrykk av at det ofte forekommer at midlene som kommunene får fra rammetilskudd, brukes for andre formål enn til å gi et tilpasset tilbud til minoritetsspråklige elever.»

¹⁷ Jf. Rundskriv H-11/07 (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rundskriv/2007/Rundskriv-H-1107-Statsbudsjettet-2008.html?id=496037>).

Regjeringens argument for å overføre tilskuddet til kommunenes rammetilskudd er at en øremerking av midler vil kunne gi utilsiktede føringer for organiseringen av opplæringstilbudet. Regjeringen konkluderer i Stortingsmelding nr. 23 *Språk bygger broer* (Stortingsmelding nr. 23 2007/2008) at det er for tidlig å vurdere effekten av omleggingen av tilskuddet. Likevel påpekes det at en fortsatt ikke kan se noen vesentlige utslag av at tilskuddsordningen ble endret. Uttalelsen fra informantene i våre casekommuner kan indikere at endringen likevel har ført til nye utfordringer for enkelte kommuner, kanskje særlig der kommuneøkonomien på forhånd er svært presset.

2.4.3 Manglende lærerressurser og kommunenes løsninger

Når det gjelder tilpasset språkopplæring som gis til arbeidsinnvandreres barn, er tilgangen på kompetente lærere en gjennomgående utfordring i flere av kommunene. I den store casekommunen opplever de imidlertid at de har god kapasitet både når det gjelder morsmålslærere/tospråklige lærerassistenter og norsklærere. De har sett seg nødt til å ansette flere morsmålslærere og tospråklige lærerassistenter som følge av at elever fra nye språkgrupper fra Øst-Europa har begynt på skolene, men de opplever ikke at det har vært vanskelig å finne morsmålslærere eller tospråklige lærerassistenter:

«Vi har bra oversikt over rutiner og målgruppens rettigheter ... Det var ikke vanskelig å integrere barn av arbeidsinnvandrere i eksisterende system. Disse barna får samme tilbud som alle de andre minoritetsspråklige elevene i kommunen ... Vi gir tilpasset språkopplæring til ca. 70 barn som er fra nye EU-land i Øst-Europa. De fleste er fra Polen ... Det var litt hektisk til tider når større grupper barn kom, men det gikk bra ... Jeg måtte styrke tilbudet ved å ansette en ny morsmålslærer i polsk som dekker flere skoler ... Det var ikke vanskelig å finne læreren.»

Andre kommuner har en annen erfaring. Flere av informantene uttrykker stor frustrasjon over utfordringer knyttet til lærerressurser, hvor begrensningene er knyttet både til økonomi og til tilgangen på kvalifiserte lærere. Ut fra samtaleene med informantene i de mindre kommunene blir det tydelig at det kan være svært vanskelig å finne morsmålslærere og tospråklige lærere til skolene i distriktene, men også informanter fra en av de mellomstore bykommunene uttrykker at dette er en stor utfordring. Flere opplever at kapasiteten på særlig polske tospråklige lærere er i ferd med å bli sprenget, og at en økning i antall barn fra Polen vil skape store problemer for tilbudet som gis til disse barna. Problemet knyttet til tilgang på polskspråklige lærere illustreres av følgende utsagn fra en informant i en av de små kommunene:

«Vi tilbyr tilpasset norskopplæring. Tospråklig opplæring og morsmålsopplæring er helt umulig å få til, ettersom vi ikke kan finne lærere som kan polsk. Vis meg hvor lærere som kan polsk er.»

En annen utfordring skolene opplever, er å kunne tilby tospråklig opplæring relativt raskt. Dette henger i stor grad sammen med at skolene har svært liten tid til forberedelser. Dette kan illustreres av flere sitater fra informantene:

«Barna står på skoletrappa den dagen skolen starter» ... «Elevene dukker plutselig opp» ... «Rektorer kommer etter sommerferien og klager over at de plutselig har seks polske barn i ulike klasser» ... «De kommer ofte på kort varsel, slik at skolene får liten tid til å forberede deres skolegang her. Det er også vanskelig å skaffe tospråklige lærere på kort varsel.»

Utfordringer av denne typen mestres på forskjellige måter av kommunene. Enkelte kommuner har utviklet kontaktnett med andre skoler og kommuner. De kontakter de største kommunene i regionen for å lete etter tospråklige lærere, hvor de «støvsuger

området for lærere». Dersom letingen via kontaktnettet ikke gir uttelling, søkes det etter kompetanse via utlysninger. En informant uttrykker at utlysning av stillinger ikke er å foretrekke, da prosessen som regel tar mange uker, noe som igjen får store konsekvenser for tilbudet som gis til minoritetsspråklige barn. Informantene opplever også at det er stor variasjon i kvaliteten på tospråklige lærerassistenter. Samtidig antyder flere at en del av de ordinært ansatte lærerne mangler evne og vilje til å forstå hvilken arbeidssituasjon de tospråklige lærerne er i. En informant uttaler:

«Vanlige lærere har kritisert de tospråklige lærerne for ikke å klare å samarbeide godt nok. En tospråklig lærer skal måtte forholde seg til kanskje 17 ulike kontaktlærere. Kritikken kan like godt rettes mot kontaktlærerne.»

En av kommunene har tatt tak i dette samarbeidsproblemet og er i ferd med å utrede et såkalt trekantsamarbeid hvor målet er å skape et godt samarbeid og en god kommunikasjon mellom den tospråklige læreren, læreren for særskilt norsk og kontaktlæreren. Dette vil, ifølge informanten, bedre tilbudet som gis til minoritetsspråklige elever, inklusive barn av arbeidsinnvandrere. Det er en sterk enighet blant våre informanter om at tospråklig opplæring og særskilt norsk-opplæring er et viktig tiltak med tanke på å integrere barn av arbeidsinnvandrere i det norske samfunnet og med tanke på å kunne følge den ordinære undervisningen.

2.4.4 Samarbeid mellom skoler, enheter, foreldre og frivillige organisasjoner

Et generelt inntrykk blant informantene i kommunene er at arbeidsinnvandrere med barn i grunnskolen ikke er kravstore og ikke stiller urimelige krav til lærerne og skolene. De gir også uttrykk for at de har tiltro til at systemet fungerer. Samtidig opplever flere at kommunikasjonen med foreldre kan være en utfordring, og at det er lettere å forholde seg til engelskspråklige foreldre

enn til foreldre med dårlige engelsk- og norskkunnskaper. Bruk av tolk ved samtaler med foreldre virker å være relativt vanlig ved enkelte skoler og i enkelte kommuner, men mye av kommunikasjonen går også på engelsk. I tillegg til bruk av tolketjenester er bruk av uformelle tolker, samt venner og bekjente av arbeidsinnvandrerne utbredt i skolene. Informantene antyder at bruken av kvalifiserte tolker ville vært mye større dersom dette hadde vært et gratis tilbud for skolene.

Vårt datamateriale indikerer at enkelte barn fra de nye EU-landene har behov for ekstra tilrettelegging utover norskopplæring, både når det gjelder PPT og fysisk tilrettelegging. Dette behovet for ekstra tilrettelegging fører til at kommunenes økonomiske problemer i forhold til ressursbruk øker. Flere av informantene understreker imidlertid at de fleste barn av arbeidsinnvandrere ser ut til å tilpasse seg sin nye skolesituasjon relativt raskt. Det at de fleste av denne kategorien minoritetsspråklige barn har gått på skole forut for sitt opphold i Norge, ses som positivt, ettersom tilpasningen til den norske skolen ser ut til å gå lettere når de er vant til skolegang fra før. Enkelte av informantene skiller likevel mellom en faglig tilpasning og en sosial tilpasning for barn av arbeidsinnvandrere. Flere opplever blant annet at barna ikke alltid tilpasser seg så lett sosialt. I enkelte av kommunene legges det derfor til rette for at barna kan delta i fritidsaktiviteter. Det ser blant annet ut til at flere skoler bidrar til å inkludere barn av arbeidsinnvandrere og andre minoritetsspråklige elever inn i idrett, teater, korps og liknende. Flere opplever også at barnas deltakelse i fritidsaktiviteter er en portåpner for de voksne: *«Når ungene er med på ting, kommer foreldrene på kjøpet.»* I andre kommuner ser det ut til å være lite av denne typen samarbeid mellom det frivillige miljøet og det kommunale apparatet.

Når det gjelder samarbeidet mellom skolene og andre kommunale enheter, er inntrykket at det i noen av kommunene, fortrinnsvis

de mellomstore og store kommunene, er et godt utbygd samarbeid med hensyn til barn av (arbeids)innvandrere. I flere av de små kommunene kan det se ut til at samarbeidet er litt mer uformelt og sporadisk. De fleste informantene opplever likevel at det er et godt samarbeid mellom skolene og aktuelle samarbeidsenheter, som for eksempel helse- og sosialtjenesten. En av informantene, som innehar en koordinatorstilling relatert til minoritetsspråklige elever, og som dermed har jevnlig kontakt med veiledere i de enkelte skolene, opplever at opprettelsen av hennes stilling har ført til et enklere og bedre samarbeid mellom skolene når det gjelder utfordringer og problemstillinger knyttet til minoritetsspråklige elever. Enkelte små kommuner understreker også et behov for en koordinatorstilling knyttet til problemstillinger rundt særskilt norskopplæring i grunnskolen, men opplever samtidig at de ikke har økonomi til å kunne opprette en slik stilling.

2.5 Situasjonen i barnehagene

Regjeringen uttrykker at en klar målsetting er å øke deltakelsen blant minoritetsspråklige barn i landets barnehager. Tilrettelagte tiltak for minoritetsspråklige barn i barnehager antas blant annet å ha positiv innvirkning på barnas skolestart. Barn har rett til språkstimulerings tiltak før skolealder etter § 5-7 i opplæringsloven, og ifølge rammeplanen for innhold i opplæringen i barnehagen skal barna gis «et godt språkstimulerende miljø som innebærer både støtte til morsmålet og norskspråklig utvikling».¹⁸

Det ser ut til at kommunikasjonsproblemer, foreldrenes forventninger og manglende bruk av tolk og tospråklige barnehageassistenter er de viktigste utfordringene som barnehager opplever i forbindelse med arbeidsinnvandrere som bruker denne

tjenesten. Flere av barnehagene opplever, i likhet med grunnskolene, at arbeidsinnvandrere møter opp og har en forventning om å få barnehageplass til sine barn øyeblikkelig. Barnehagedekningen og tilgangen på tospråklige assistenter ser ut til å variere noe mellom kommunene. I en av de mellomstore kommunene uttaler en informant at det særlig oppstår problemer når barna kommer midt i et semester, både med det å kunne tilby barnehageplass og når det gjelder ressurser knyttet til tospråklige barnehageassistenter. Det understrekes likevel at «barnehagene som har plass, tar inn barna og gjør så godt de kan». I den største casekommunen opplever informantene at kommunens dekningsgrad av barnehageplasser er god. Her gis det også tilbud om tospråklige barnehageassistenter for barn av arbeidsinnvandrere dersom barnehagen mener at det er behov for det. I enkelte av de andre kommunene ser det ut til at barnehagene vi har hatt kontakt med, ikke praktiserer bruk av tospråklige assistenter.

Ansatte som er ute i avdelingene i barnehagene, merker at språkbarrieren er problematisk, både i kommunikasjon med barna og med foreldrene. Imidlertid brukes tolk i liten grad, og enkelte informanter gir uttrykk for at tolking ikke gir en god dialog. Samtidig antyder informantene at det finnes en økonomisk og praktisk dimensjon i dette, nemlig at bruk av tolk er en utgiftspost, samtidig som den må bestilles på forhånd. I de situasjonene hvor tolk brukes, gjelder det derfor som regel i formelle foreldresamtaler eller i de første samtalene mellom foreldre og barnehagen.

Enkelte barnehager opplever utfordringer knyttet til det informantene kaller kulturforskjeller når det gjelder forventninger til barnehagen. Foreldrene kan være skeptiske både til det store fokuset på uteaktiviteter i norske barnehager, mangelen på varme måltider og behovet for en gradvis tilnærming til barnehagen for barna. De ansatte opplever også at flere av arbeidsinnvandrerne har en forventning om at

¹⁸ Jf. Utdanningsdirektoratets Veileder om minoritetsspråklige barn og unge på skole i foreldrenes opprinnelsesland (http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Brosjyrer/veileder_foreldrenes_opprinnelsesland/Veileder_Minoritetspraktlige_pa_utenlandsopphold.pdf).

barnehagen skal fungere som formell opplæringsarena på lik linje med grunnskolen. I disse tilfellene blir det en utfordring for barnehagene å forsøke å tilpasse seg forventningene til arbeidsinnvandrerne, samtidig som de må forholde seg til det norske lovverket.

I kommunene er barnehagetilbudet basert på kommunale og private barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. I en av de åpne barnehagene stiller kommunen med to ansatte, samt lokaler, leker og månedsplan for aktiviteter, mens det er foreldrene (som regel mødre) som har ansvaret for gjennomføringen av dagene. Dette tilbudet benyttes også av arbeidsinnvandreres familier, og er ofte deres første møte med barnehager i Norge. Formålet med tilbudet er å gi foreldre og barn en mulighet til å sosialisere seg og komme seg ut av hjemmene. Dessuten fungerer tilbudet som en norskopplæringsarena, noe som illustreres av følgende uttalelse fra en av informantene:

«Foreldrene og barna har svært godt av det, blant annet fordi de får brukt norsken de kan, de lærer mer. I situasjoner der fem ulike nasjonaliteter er til stede, er det norsk som blir et felles språk, og da må de snakke.»

Det er i stor grad helsestasjonene som informerer om og oppfordrer til å søke om plass i barnehage for barn av arbeidsinnvandrere. Dette skyldes en visshet blant ansatte ved helsestasjonene om at plass i barnehage vil kunne forbedre barnas språkkompetanse betraktelig, samtidig som det kan skape nye nettverk både for barna og foreldrene. I kommunen hvor det tilbys åpen barnehage, er det et nært samarbeid mellom barnehagen og helsestasjonene. Når ansatte i den åpne barnehagen oppdager barn som har et sterkt behov for barnehageplass, blant annet på grunn av manglende norskkunnskaper, tas det kontakt med helsestasjonen i kommunen, som på sin side forsøker å finne løsninger for å gi

disse barna plass ved en barnehage. I slike tilfeller kan barn av arbeidsinnvandrere (og andre minoritetsspråklige barn) gå foran andre på venteliste for barnehageplass, nettopp på grunn av spesielle behov.

2.6 Oppsummering av utfordringer og mulige tiltak

- Kommunene opplever et til tider stort trykk fra arbeidsinnvandrere som ønsker hjelp med spørsmål omkring plikter og rettigheter. Enhetene vi har vært i kontakt med, har relativt lite tilrettelagt informasjon for arbeidsinnvandrere i form av informasjonsmateriell på arbeidsinnvandrernes morsmål. Det er derfor et behov for å oversette informasjonsmateriell til aktuelle språk, samt lage såkalte startpakker hvor viktig informasjon samles. For å lette presset på enhetenes kontor kan en løsning for små kommuner med hjørnesteinsbedrifter være å opprette egne avdelinger ute i bedriftene, hvor arbeidsinnvandrere én dag i uken kan møte opp og få svar på sine spørsmål. Et annet tiltak har vært å gi enkelte ansatte ansvaret for alt arbeidet med EØS-saker, hvor alle som henvender seg til NAV om EØS-relaterte spørsmål, blir henvist til disse personene. På denne måten møter arbeidsinnvandrerne ansatte som har satt seg spesielt inn i deres situasjon og tilhørende regelverk.
- Flere kommuner opplever at det er vanskelig å komme i kontakt med og få oversikt over arbeidsinnvandrere som befinner seg i kommunen. Derfor har enkelte begynt å kartlegge situasjonen og behovene. Uten denne oversikten vil det være vanskelig å kunne tilby korrekt informasjon og tjenester til alle som trenger det, samt å sette i gang sosiale tiltak, ettersom det ser ut til at det er tilfeldig hvilke enheter i kommunen som kommer i kontakt med gruppen. Med bakgrunn i dette etterlyser flere av informantene bedre samarbeid

og informasjonsflyt mellom de ulike enhetene. Ansatte i enkelte enheter er også usikre på ansvarsfordelingen innenfor det kommunale apparatet. Som en følge av dette gjør enkelte mer enn forventet fordi det er uklart om noen andre vil hjelpe om ikke de selv gjør det, mens andre ansatte antar at arbeidsinnvandrere med familier skal «*absorberes av det øvrige*». Flere etterlyser en klargjøring av grensene mellom bedriftenes, kommunens og den enkelte enhets ansvar.

- Det ser ut til å være et generelt underforbruk av kvalifiserte tolker i flere kommunale enheter. Arbeidsinnvandrere informeres sjelden om tolkemuligheter, og ofte ser ikke kommunalt ansatte betydningen av å tilrettelegge, avtale og forberede møtene med denne kategorien brukere slik at det blir naturlig å bruke kvalifisert tolk i løpet av samhandlingen. I stedet er det en utstrakt bruk av uformelle tolker som kolleger, arbeidsgivere, familie og venner av arbeidsinnvandrere. Som informantene påpeker, vil det være nødvendig med en større opplæring og trening i bruk av tolk blant kommunalt ansatte for at bruken av tolketjenester skal øke. I tillegg ser det ut til at en må øke bevisstheten blant kommunalt ansatte om hvor viktig det er å bruke kvalifiserte tolker.
- For små kommuner er en av de største utfordringene i forbindelse med arbeidsinnvandring knyttet til boligproblematikk. Kommunene opplever et sterkt press på boligprisene på grunn av få ledige leiligheter og hus. Arbeidsinnvandrere, både med og uten familier, er skeptiske til å ta opp store huslån, noe som gjør det svært vanskelig å skulle etablere seg på boligmarkedet. Informantene etterlyser større kunnskap om og bruk av Husbankens ordninger, samtidig som flere ønsker at bedriftene skal komme på banen og bidra til at flere boliger bygges.
- Flere av informantene uttrykker stor frustrasjon over utfordringer knyttet til lærerressurser i grunnskolene, hvor begrensningene er knyttet til tilgangen på kvalifiserte lærere samt det å kunne tilby tilpasset norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring relativt raskt. Små kommuner ser ut til å ha større problemer med å gi tilrettelagt språkopplæring enn store kommuner. Enkelte små kommuner samarbeider med store nabokommuner om å gi tilpasset språkopplæring til minoritetsspråklige elever, inklusive barn av arbeidsinnvandrere. Enkelte kommuner har også utviklet kontaktnett med andre skoler og kommuner for å lette letingen etter kvalifiserte lærere.
- For å bedre samarbeidet mellom de enkelte skolene når det gjelder utfordringer og problemstillinger knyttet til minoritetsspråklige elever, har en i enkelte kommuner opprettet en koordinatorstilling relatert til minoritetsspråklige elever. Slike koordinatorene har jevnlig kontakt med veiledere i de enkelte skolene og med administrasjonen i kommunen. Dette har ført til et enklere og bedre samarbeid mellom skolene og mellom skolene og andre enheter i kommunen, for eksempel helse- og sosialtjenesten.
- Kommunene opplever til dels store utfordringer knyttet til integrering av arbeidsinnvandrere og deres familier sosialt og kulturelt sett. Flere etterlyser en tydeligere samhandling mellom bedrifter, kommune og det frivillige. Samtidig finnes det flere eksempler på gode tiltak i vårt data-materiale. Eksempler på tiltak er seminarer om arbeidsinnvandring hvor representanter fra kommunen, næringslivet og arbeidsinnvandrere har deltatt, festivaler og innflytterfester med fokus på mangfold og integrering, samarbeid mellom skoler og fritidsklubber for å integrere barn i fritidsaktiviteter, samt

opprettelse av nettverksgrupper rettet mot arbeidsinnvandrerfamilier, da særlig kvinner.

- Et stort flertall av personer som kommer som familiegjenforente av arbeidsinnvandrere, er kvinner, og det er viktig å legge til rette for at disse kvinnene får en mulighet til å delta i arbeidslivet. Våre

casekommuner har lansert ulike tiltak koblet til dette. I flere tilfeller jobber NAV-kontorene for at ektefelle/partner skal komme i aktivitet. Kontorene bistår med å få frem og oversette dokumentasjon på medbrakt kompetanse, og samarbeider med virksomheter i kommunen for å finne tiltaksplasser for familiegjenforente.

3 Kartlegging av norskopplærings-tilbud til arbeidsinnvandrere og deres familier

Denne delen av rapporten, kapittel 3 og kapittel 4, gir et bilde av norskopplærings-tilbudet som gis til arbeidsinnvandrere og deres voksne gjenforente familiemedlemmer.¹⁹ Kartleggingen baserer seg delvis på en breddeundersøkelse gjennomført i 264 kommuner i Norge, hvor tilrettelegging av norskundervisning for arbeidsinnvandrere og deres voksne familiemedlemmer, deres individuelle utgifter, samt tilbudets omfang og organisering er noen av temaene det ble fokusert på. Vi har også oppfordret kommunene til å legge inn utfyllende kommentarer etter hvert spørsmål i spørreskjemaet, noe mange har gjort. Analysen baserer seg videre på samtaler med representanter for voksenopplæringene i de seks casekommunene. Ved å kombinere svarene fra breddeundersøkelsen med informasjon fra våre informanter i den kvalitative undersøkelsen får vi et grundig innsyn i norskopplærings-tilbudet som gis til arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer i landets kommuner.

3.1 Norskopplæring: Verken rett eller plikt

En av de sentrale delene ved EØS-avtalen er prinsippet om fri bevegelse av arbeidskraft innenfor EØS-området, og en plikt til norskopplæring anses å kunne virke begrensende på den frie bevegelsen (Ot.prp. nr. 50 2003/2004). Arbeidsinnvandrere som får opphold i Norge gjennom EØS-/EFTA-avtalen, kan derfor ikke pålegges å delta i norskopplæring. Når det gjelder rett til norskopplæring, fastslås det at arbeidsinnvandreres grunnlag for opphold er et konkret arbeidstilbud, og at det derfor kan forventes at de, på grunn av deres posisjon som lønnstakere, vil ha mulighet til å betale

for utgifter i tilknytning til offentlige tjenester som norskopplæring.

Når det er snakk om voksne familiemedlemmer av arbeidsinnvandrere, konkluderes det med at ettersom reglene for familiegjengeforening stiller krav om at den som skal gjenforenes, må være sikret tilstrekkelig underhold, jf. Utlendingsforskriften §§ 22–25, kan det forventes at arbeidsinnvandreren dekker utgifter i forbindelse med familiemedlemmers deltakelse i norskopplæring. For familiegjengeforening med arbeidsinnvandrere innenfor EØS-/EFTA-området er vilkårene om underhold oppfylt dersom arbeidsinnvandreren har en arbeidstillatelse. Samtidig som regelverket ikke gir arbeidsinnvandrere rett eller plikt til gratis norskopplæring, understrekes det at kommuner eller arbeidsgivere «når som helst står fritt til å tilby gratis norskopplæring til personer som faller utenfor personkretsen for rett til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap» (Ot.prp. nr. 50 2003/2004: 33).

I en kartlegging Rambøll Management har gjort for Kunnskapsdepartementet, foreslås det at det bør vurderes hvorvidt rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap skal utvides, samt hvorvidt betalingsstrukturen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal endres, slik at «kostnadene for innvandrere fra EØS-/EFTA-området ikke blir uoverkommelige» (Rambøll 2008: 28). Det vises til at praksisen i Danmark er at alle innvandrere får danskopplæring gratis, med unntak av EU-borgere som må betale «en symbolsk sum på noen hundre kroner per modul» (Rambøll 2008: 26). Tidligere undersøkelser har vist at arbeidsinnvandrerne selv opplever manglende norsk-kunnskaper som den største barrieren for å tilegne seg informasjon om det norske samfunnet og om sine rettigheter, plikter

¹⁹ Med voksne familiemedlemmer menes her personer som er 16 år eller eldre.

og muligheter, samt for integreringen utenfor arbeidslivet (IMDi 2008a). Undersøkelser har også vist at arbeidsinnvandrere opplever problemer med å kombinere kurs med arbeidstider som den største barrieren mot deltakelse på norskkurs (IMDi 2008a). Det vil derfor være interessant å studere hvorvidt kommunene tar hensyn til dette i organiseringen av norskopplæring.

Forut for vår undersøkelse har det eksistert lite eksplisitt kunnskap i Norge om forhold knyttet til arbeidsinnvandreres norskopplæringstilbud. Et sentralt spørsmål blir derfor hva som utløser kommunale tiltak når det gjelder norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier, samt hvilke erfaringer og utfordringer kommunene opplever med tanke på språkopplæringsbehovet denne kategorien innvandrere har.

3.2 Kommunestørrelse, andel arbeidsinnvandrere og norskopplæringstilbud

Som tabell 1 viser, er fordelingen i utvalget mellom små, mellomstore og store kommuner i samsvar med fordelingen i populasjonen i Norge, med kun små skjevheter for små og mellomstore kommuner.²⁰ En stor overvekt av kommunene som har deltatt i breddeundersøkelsen, 72 prosent, representerer små kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere. Mellomstore kommuner med 10 000 til 50 000 innbyggere omfatter 25 prosent av utvalget, mens de resterende tre prosentene omfatter kommuner med mer enn 50 000 innbyggere.²¹

Tabell 1: Andel kommuner i utvalg og populasjon etter innbyggertall (N og prosent)

Kommunestørrelse	Utvalg		Populasjon	
	Antall kommuner	Prosent	Antall kommuner	Prosent
Mindre enn 10 000	189	71,6	326	75,8
Mellom 10 000 og 50 000	67	25,4	91	21,1
Mellom 50 001 og 100 000	4	1,5	8	1,8
Mer enn 100 000	4	1,5	5	1,2
Totalt	264	100	430	100

Vi kan ikke forvente at ansatte i voksenopplæring og andre tilbydere av norskopplæringstilbud har nøyaktige data over hvor mange arbeidsinnvandrere som finnes i kommunene. Samtidig er det interessant å studere hvorvidt det er noen sammenheng mellom antatt antall arbeidsinnvandrere i kommunen og organisering av norskopplæringstilbud. Forventningen er at behovet for et organisert tilbud vil være mindre i kommuner med få arbeidsinnvandrere.

Vi har valgt å spørre respondentene om deres subjektive vurdering av andelen arbeidsinnvandrere i kommunen. Her oppgir 61 prosent at det er en betydelig andel arbeidsinnvandrere i kommunen. Flere utdyper at det er mange om man ser det i forhold til kommunens innbyggerantall. Sam-

tidig kommer det frem av kommentarene at dette er en uoversiktlig gruppe innvandrere som kommunene synes det er vanskelig å fremskaffe eksakte tall på.

Det ser ut til at nær samtlige kommuner som har mer enn 10 000 innbyggere, opplever at det er et betydelig antall arbeidsinnvandrere i kommunen. Som vi kan se av tabell 2, rapporterer på den annen side mer enn halvparten av respondentene i de minste kommunene at det er svært få arbeidsinnvandrere i kommunen.

²⁰ Se tabell 03026 i SSBs database: <http://www.ssb.no/tabell/03026/>

²¹ Vi definerer her små kommuner som under 10 000 innbyggere, mellomstore kommuner som 10 000–50 000 innbyggere, og store kommuner som mer enn 50 000 innbyggere.

Tabell 2: Oppfattet andel arbeidsinnvandrere i kommunen etter kommunistørrelse (N)

	Kommunistørrelse				Total
	Mindre en 10 000	Mellom 10 000 og 50 000	Mellom 50 001 og 100 000	Mer enn 100 000	
Det er et betydelig antall arbeidsinnvandrere i kommunen	88	61	4	4	157
Det er svært få arbeidsinnvandrere i kommunen	96	4	0	0	100
Totalt	184	65	4	4	257

Kartleggingen viser at det organiseres norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres voksne familiemedlemmer i 81 prosent av kommunene, hvor de enten kan gå inn i den ordinære norskopplæringen som gis andre kategorier innvandrere, eller tilbys egne opplegg som er spesielt tilrettelagt for gruppen.²² Samtidig viser dataene

at av kommunene som ikke har et norskopplæringstilbud, oppgir 33 av 48 at de har svært få arbeidsinnvandrere i kommunen (se tabell 3). Samlet indikerer undersøkelsen at det kun er i noen få tilfeller at kommuner ikke tilbyr norskopplæring selv om det er et betydelig antall arbeidsinnvandrere i kommunen.

Tabell 3: Norskopplæringstilbud etter oppfattet andel arbeidsinnvandrere (N)

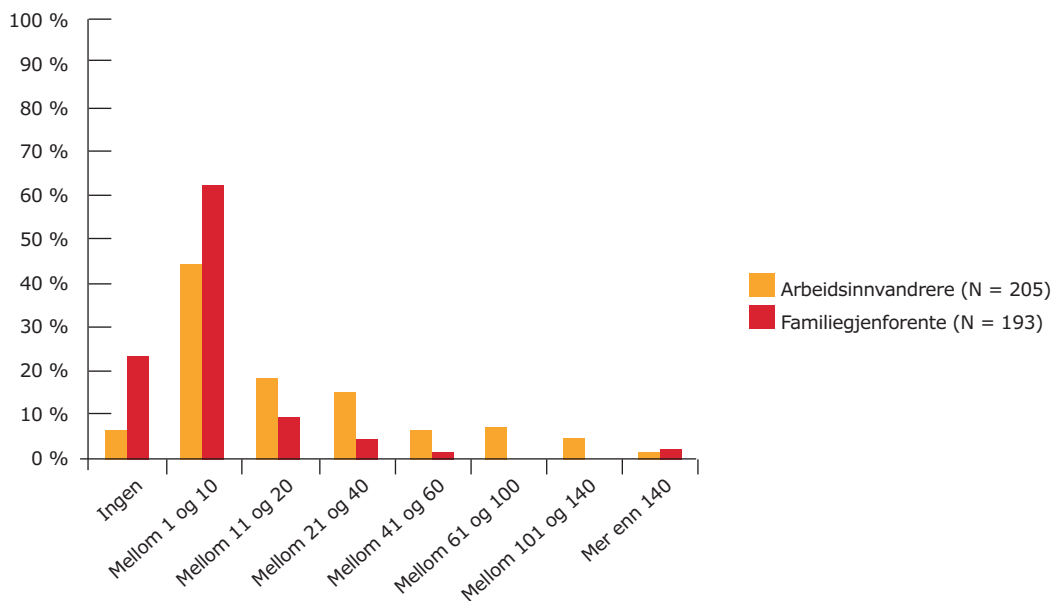
	Organiseres det norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier?		Total
	Ja	Nei	
Det er et betydelig antall arbeidsinnvandrere i kommunen	142	15	157
Det er svært få arbeidsinnvandrere i kommunen	66	33	99
Totalt	208	48	256

Vi har også spurt kommunene hvor mange arbeidsinnvandrere som deltar ved norskkursene og hvilken sammensetning deltakergruppen har (se figur 1). Seks prosent svarer at de ikke har arbeidsinnvandrere ved norskopplæringen, mens 23 prosent

svarer at de ikke har noen familiegjenforente. De fleste kommunene, henholdsvis 44 prosent og 62 prosent, oppgir å ha én til ti arbeidsinnvandrere og én til ti familiegjenforente av arbeidsinnvandrere ved sine norskkurs.

²² Her er det viktig å understreke at en bør være forsiktig med å generalisere de presenterte funnene til den hele populasjonen. Det kan være flere årsaker til at enkelte kommuner ikke har besvart skjemaet. En mulig årsak er at den rette adressaten ikke har mottatt skjemaet, men det kan også skilles ut andre årsaker. For eksempel kan det være slik at mange kommuner som har valgt å ikke delta i undersøkelsen, nettopp er kommuner som ikke organiserer norskundervisning til arbeidsinnvandrere.

Figur 1: Andel arbeidsinnvandrere og familiegjenforente i norskopplæring



Det ser, med bakgrunn i figur 1, ut til at det er noe mer vanlig med flere arbeidsinnvandrere enn familiegjenforente av arbeidsinnvandrere ved norskkursene. Dette skyldes sannsynligvis det faktum at det fortsatt er mange arbeidsinnvandrere som er enslige eller som ennå ikke har hentet sin familie til Norge. Ifølge våre informanter baseres deltakelse i norskopplæring imidlertid også delvis på familiens økonomiske vurderinger. Det er relativt vanlig at den arbeidende personen i familien prioriteres for norskopplæring, og at de øvrige voksne familiemedlemmene først deltar ved norskkurs når familiens arbeidstaker har gjennomført norskopplæringen.

Det er videre et naturlig skille mellom små og større kommuner, hvor andelen arbeidsinnvandrere og familiegjenforente ved norskkursene er større i mellomstore og store kommuner enn i små. Dette gjenspeiler seg også i det totale antallet deltakere, uavhengig av innvandrerbakgrunn, ved norskkursene. Mens små kommuner vanligvis har 1–40 deltakere ved sine norskkurs, oppgir mellomstore og store kommuner at de har mer enn 60 deltakere, og som regel over 140 deltakere.

3.3 Kjennetegn ved tilbudet

Det ser ut til at det i de fleste tilfellene er voksenopplæringen som organiserer norskopplæringen, nærmere bestemt i 80 prosent av kommunene. I de øvrige kommunene ser vi en blanding av alternative kommunale løsninger, enten i samarbeid med nabo-kommuner eller grunnskoler og videregående skoler i kommunen, eller gjennom samarbeid med private aktører som for eksempel Folkeuniversitetet.

Etter å ha kontrollert for kommunestørrelse finner vi antydninger til at alternative løsninger er noe vanligere i små kommuner enn i mellomstore og store kommuner (se tabell 4). Mens det er voksenopplæringen som organiserer opplæringen i 88 prosent av de mellomstore kommunene, og i 100 prosent av de store kommunene, er den tilsvarende andelen i små kommuner 75 prosent.

Tabell 4: Ulike former for organisering av norskopplæring etter kommunestørrelse (N)

	Kommunestørrelse				Total
	Mindre en 10 000	Mellom 10 000 og 50 000	Mellom 50 001 og 100 000	Mer enn 100 000	
Voksenopplæring	103	57	4	4	168
Alternativ kommunal organisering	26	6	0	0	32
Samarbeid mellom kommune og privat aktør	8	2	0	0	10
Totalt	137	65	4	4	210

Undersøkelsen viser også at det i flertallet av kommunene i utvalget, 60 prosent, kun er kommunen som tilbyr norskopplæring til arbeidsinnvandrere og deres familier. I tilfeller hvor det finnes andre aktører som organiserer et norskopplæringstilbud, dreier det seg oftest om bedrifter som organiserer egne kurs eller private aktører som for eksempel Folkeuniversitetet, AOF og Adecco. Kurs organiseres også av diverse studieorganisasjoner, samt privatpersoner og frivillige organisasjoner.

Videre viser kartleggingen at i 56 prosent av kommunene venter arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer mindre enn én måned på å få plass ved et norskkurs, mens de i 41 prosent av kommunene venter én til tre måneder. Det kan se ut til at ventetiden ofte er noe lengre i mellomstore og store kommuner enn i små kommuner. Blant små kommuner svarer 65 prosent at ventetiden er under én måned, mens tilsvarende andel blant mellomstore kommuner er 43 prosent. I store kommuner er ventetiden som regel mellom én og tre måneder. Ut fra kommentarene kommer det imidlertid frem at ventetiden varierer veldig, alt etter når på året arbeidsinnvandrerne oppsøker norskopplæringstilbudet, hvilket kunnskapsnivå deltakeren befinner seg på og hvorvidt det er plass i den aktuelle gruppen. Det kan se ut til at det er vanskeligere å tilby plass ved nybegynnerkurs enn ved kurs for viderekomne, ettersom flere av kommunene krever et visst antall deltakere for å starte opp nybegynnerkurs. Erfaringene i kommunene synes imidlertid å variere sterkt når det gjelder press på kursene. Enkelte av kommunene opplever en stor interesse

for kursene, og merker at kapasiteten er sprengt, både når det gjelder rom, lærere og kursplasser. Flere melder blant annet om lange ventelister på enkelte kurs. Andre kommuner forteller at de sliter med å få nok deltakere, noe som fører til at opprettholdelsen av kurstilbudet blir en kostnadsmessig byrde. Dette ser ut til å være en gjennomgående variasjon, relativt uavhengig av kommunestørrelse.

Flere av informantene i de seks casekommunene forteller om et behov for tilpasset opplæring knyttet til en arbeidslivskontekst, hvor det kanskje særlig trengs et fokus på arbeidsmiljø og sikkerhet. Dette understreker også flere av respondentene i breddeundersøkelsen. På spørsmål om det organiseres et eget opplegg for arbeidsinnvandrere med familier, kommer det frem at det i 66 prosent av kommunene ikke organiseres et eget opplegg, men at de kan delta mot betaling i kurs som tilbys andre kategorier innvandrere. 19 prosent har organisert et eget opplegg mot betaling for arbeidsinnvandrere, og i mange tilfeller dreier dette seg om egne kveldskurs for gruppen. Samtidig finner vi at 15 prosent av kommunene tilbyr gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer, enten i form av kurs som tilbys andre kategorier innvandrere eller som egne undervisningsopplegg.²³

Gjennom kommentarene i breddeundersøkelsen kommer det frem at arbeidsinnvandrere og familiemedlemmer som deltar ved dagkurs, som regel går inn i eksiste-

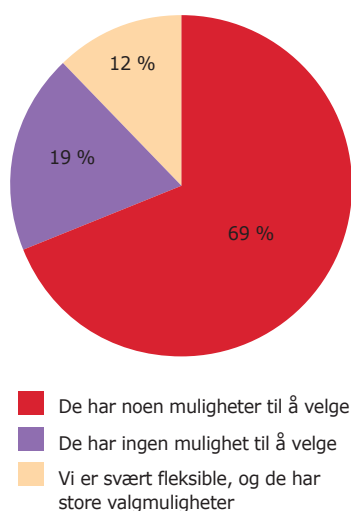
²³ Hva som kjennetegner disse kommunene, kommer vi tilbake til i kapittel 3.6.

rende kurs for innvandrere med rett og plikt til norskopplæring. Kveldskursene er ofte enten opprettet spesielt for arbeidsinnvandrere eller domineres i stor grad av denne gruppen. I enkelte kommuner opereres det med bolkundervisning som er tilpasset arbeidsturnusen ved bedriftene. Dette ser ut til å gjelde kanskje særlig i små kommuner hvor en stor bedrift har kjøpt norskopplæring for sine utenlandske ansatte.

3.4 Variasjoner og valgmuligheter i kurstilbudet

Vi har spurt kommunene om deltakerne har noen muligheter til å velge innenfor kurstilbudet. Svarene fordeles på følgende måte:

Figur 2: Deltakernes valgmuligheter (N = 205)



Som en kan se av figur 2, svarer 69 prosent av kommunene at deltakerne har noen muligheter til å velge innenfor kurstilbudet. I dette legger de fleste at det finnes valgmuligheter innenfor type kurs, tidspunkt og av og til innhold og omfang. Kartleggingen viser at 51 prosent av kommunene i utvalget tilbyr nybegynnerkurs og kurs på lavere nivå for viderekomne. 32 prosent tilbyr kurs opp til høyere nivå for viderekomne. Også her ser vi variasjoner mellom små og større kommuner. Mens 26 prosent av små kommuner kun tilbyr grunnkurs, er tilsvarende andel i mellomstore kommuner tre prosent. Tilsvarende tilbyr 22 prosent

av små kommuner kurs på høyere nivå for viderekomne, mens andelen i mellomstore kommuner er 44 prosent. I store kommuner tilbys det gjennomgående både nybegynnerkurs og kurs på lavere og høyere nivå for viderekomne. Med andre ord ser det ut til å være vanligere med flere valgmuligheter innenfor kurstilbudet i mellomstore og store kommuner enn i små kommuner. Flere små, samt noen mellomstore og store kommuner, kommenterer imidlertid at de opererer med et behovsavhengig tilbud, hvor kurs for viderekomne kan organiseres dersom deltakerne ytrer et ønske om det og deltakerantallet er så høyt at det kan forsvare opprettelsen av et tilbud.

Halvparten av kommunene (54 prosent) oppgir at de har et variert tilbud med hensyn til tidspunkt for kursene, med kurs både på dagtid og kveldstid. Flere små kommuner har kommentert at de kun har kapasitet, økonomisk og med hensyn til lærerressurser, til å organisere dagkurs. Dette kan forklare det at 38 prosent av små kommuner kun tilbyr kurs på dagtid, mens tilsvarende tall for mellomstore kommuner er 11 prosent. Både i mellomstore og store kommuner organiseres det som regel kurs både på dagtid og kveldstid. Det ser videre ut til at helgekurs er lite brukt, og også lite etterspurt av arbeidsinnvandrere selv. Flere av informantene fra kommunene forteller at de har planlagt å starte opp helgekurs for arbeidsinnvandrere, men at de ikke har fått positive tilbakemeldinger på dette, ettersom arbeidsinnvandrere selv ønsker å delta på kveldskursene på hverdager.

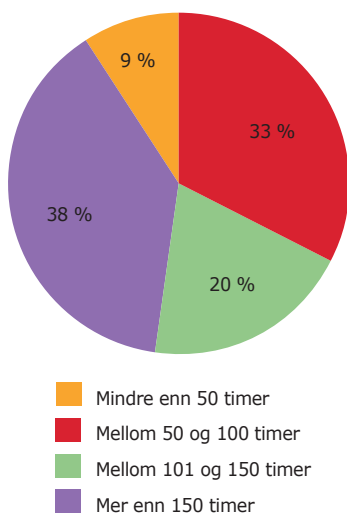
3.5 Omfang av tilbudet og deltakelse

Når det gjelder hvor mange timer norskopplæring arbeidsinnvandrere og deres voksne familiemedlemmer tilbys per uke, kommer det frem at kommunene som regel tilbyr kurs med et omfang på fire til seks timer (kveldskurs) eller mer enn ni timer (dagkurs). De fleste arbeidsinnvandrere deltar på kveldskurs, mens en noe større andel familiegjenforente ser ut til å delta på

dagkurs. Som flere av respondentene understreker i kommentarene, skyldes denne forskjellen at arbeidsinnvandrere er i jobb, og at kveldskurs da er det eneste alternativet som kan kombineres med arbeidstidene. Det er også et økonomisk problem for arbeidsinnvandrere å følge dagkursene, da disse er dyrere fordi de består av flere timer per uke. I den grad arbeidsinnvandrere deltar ved dagkursene, opplever flere av våre respondenter og informanter at dette ofte gjelder personer som er arbeidssøkere og som ønsker å lære seg norsk på en rask og effektiv måte for å øke sine sjanser for å få jobb.

Når det gjelder hvor mange timer arbeidsinnvandrere og deres familiegjenforente medlemmer vanligvis tar, er det stor variasjon, noe som har gjort at en del av respondentene har valgt å ikke svare på dette spørsmålet.²⁴ Ut fra kommunene som har svart (175 enheter), ser det ut til at arbeidsinnvandrere og familiegjenforente tar mer enn 150 timer i de fleste kommunene, men det er også vanlig at de tar mellom 50 og 100 timer (se figur 3). Igjen gjenspeiles skillet mellom kvelds- og dagkurs, hvor antallet timer i stor grad påvirkes av hvilken kurstype deltakeren velger.

Figur 3: Antall timer arbeidsinnvandrere og familiegjenforente tar (N = 175)



²⁴ Dette kommer frem gjennom kommentarene som respondentene har skrevet i kommentarfeltet.

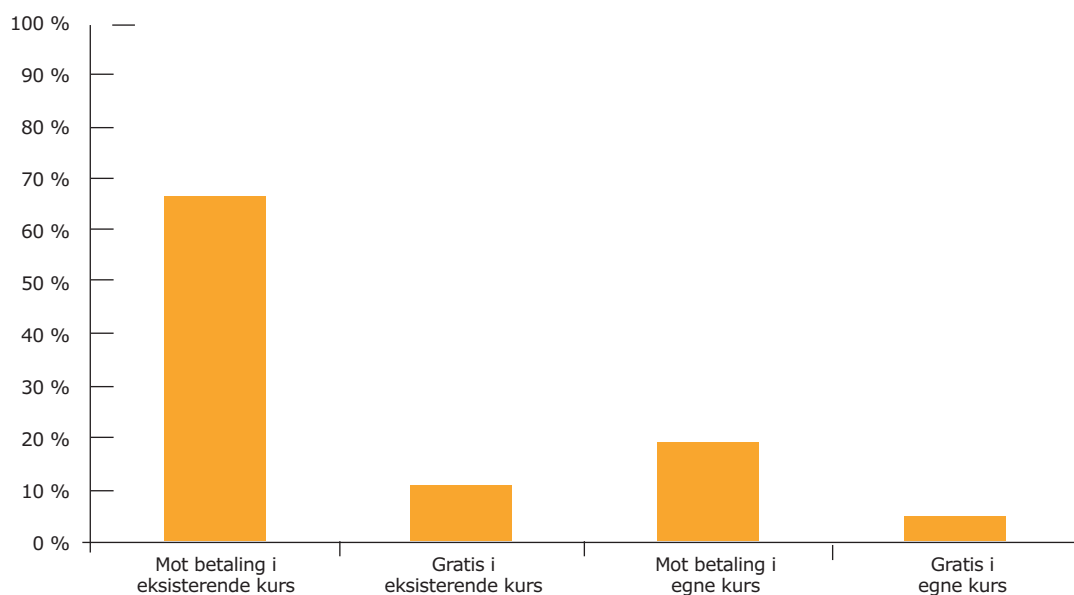
Både informanter i de seks casekommunene og respondenter i breddeundersøkelsen opplever at arbeidsinnvandrere ser ut til å ta flere timer når arbeidsgiveren betaler for kursdeltakelsen. Det er også en tendens til at flere familiemedlemmer gjennomfører norskopplæring dersom arbeidsinnvandrerens deltakelse dekkes av bedriften. Flere forteller at arbeidsinnvandrere ofte faller av i løpet av eller etter et semester, enten på grunn av økonomiske vurderinger eller problemer med å kombinere kurset med jobbsituasjonen. Timeomfanget vil også avhenge av deltakerens utdanningsbakgrunn, samt språknivået som kreves i deltakerens jobb. 67 prosent av kommunene svarer at det vanligste fullførte kursnivået blant arbeidsinnvandrere og deres familiegjenforente er nybegynnerkurs. Følgende sitat fra en av respondentene illustrerer kommunenes vurderinger av situasjonen:

«Siden deltakerne først må være i arbeid, har vi i vår kommune kommet frem til en løsning med to kvelder undervisning i uka, à tre timer. Det viser seg at noe særlig mer har de (arbeidsinnvandrerne) ikke kapasitet til, ut over full arbeidsdag. De burde hatt mer ukentlig undervisning. Denne burde ha foregått på dagtid, med frikjøp fra daglig arbeidstid.»

3.6 Pris og kostnader avhenger av kommunestørrelse

Som vist i figur 4 er den vanligste ordningen i kommunene at arbeidsinnvandrere og deres familier betaler for deltakelse og går inn i kurs som allerede er opprettet for andre kategorier innvandrere. 15 prosent av kommunene oppgir at de tilbyr gratis norsk kurs for arbeidsinnvandrere og deres voksne familiemedlemmer, hvor de enten går inn i eksisterende kurs eller i kurs som er spesielt opprettet for gruppen.

Figur 4: Organisering av arbeidsinnvandreres deltakelse på norskkurs (N = 196)



57 prosent av kommunene oppgir at arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer betaler mindre enn kr 50 for én time norskkurs, mens 27 prosent oppgir at de må betale mellom 50 og 100 kroner. 45 prosent av kommunene tilbyr kurs til under kr 1000 per måned, mens 29 prosent kjører kurs som koster mellom 1000 og 2000 kroner per måned. Igjen er dette noe avhengig av hvorvidt arbeidsinnvandrere og deres voksne familiemedlemmer tar dag- eller kveldskurs. Dagkursene er som nevnt dyrere, siden de består av flere timer. Ut fra kommentarene som er gitt, ser det ut til at dagkursene ligger noe høyere på månedspris og noe lavere på timespris enn kveldskursene.

Vi registrerer en klar forskjell mellom små og mellomstore/store kommuner når det gjelder prisenivået på norskkursene. 27 små kommuner tilbyr gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier, mens kun tre mellomstore kommuner har oppgitt at de tilbyr gratis norskopplæring til gruppen. Ingen store kommuner tilbyr gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier. Videre tilbyr 46 prosent av både små og mellomstore kommuner kurs til under kr 1000 per måned. 32 prosent av små kommuner tilbyr kurs til kr 1000–2000

per måned, mens tilsvarende andel i mellomstore kommuner er 41 prosent. Bare én av de store kommunene tilbyr kurs til under kr 1000 per måned, mens resten tilbyr kurs til 1000–2000 kroner per måned. Det ser med andre ord ut til at norskkursene gjennomgående er dyrere i mellomstore og store kommuner enn i små kommuner, samtidig som at det i all hovedsak er de små kommunene som tilbyr gratis kurs for arbeidsinnvandrere.

3.7 Samarbeid med andre kommuner og næringslivet

Breddeundersøkelsen viser at 50 prosent av kommunene har et interkommunalt samarbeid om norskopplæringstilbudet. I flere tilfeller begrenser imidlertid samarbeidet seg til samfunnsfagundervisning for deltakere med rett og plikt til opplæring. Det ser ut til at flere mellomstore enn små kommuner har et interkommunalt samarbeid, hvor 65 prosent av mellomstore og 42 prosent av små kommuner oppgir at de har denne typen samarbeid. Blant store kommuner er det en liten overvekt som oppgir at de har interkommunalt samarbeid. Flere kommuner som ikke har et interkommunalt samarbeid, kommenterer at mangelen på samarbeid skyldes store geografiske avstander i om-

rådet. Det uttrykkes samtidig at de gjerne skulle hatt et interkommunalt samarbeid om norskopplæring for arbeidsinnvandrere på grunn av den store økonomiske kostnaden organiseringen av denne typen kurs ofte medfører.

På spørsmål om hvorvidt norskopplæring tilbys i samarbeid med arbeidsgivere og næringslivet, svarer 52 prosent av kommunene at dette er tilfellet. Vi har dessverre ikke generaliserbare data over de forskjellige aspektene ved dette samarbeidet. På dette området er vi nødt til å basere oss på det kvalitative datamaterialet og kommentarer fra respondentene i breddeundersøkelsen. Materialet antyder at voksenopplæring og kommuner har erfaring med at bedrifter tar kontakt for å organisere kurs for ansatte arbeidsinnvandrere. Dette er ifølge informantene som regel store bedrifter. Informantene i den kvalitative undersøkelsen opplever at arbeidsgiveren i noen tilfeller betaler for ansattes deltakelse ved

norskopplæring. Det forekommer også at kommuner tar kontakt med næringslivet når det planlegges kurs, for å innhente informasjon om hva ulike bedrifter kan ønske av tidspunkt, innhold og omfang. Enkelte respondenter forteller om et relativt tett og nødvendig samarbeid mellom kommunen og næringslivet:

«I vår kommune var det et privat initiativ som fikk i gang denne type undervisning og kontakt/dialog med de aktuelle bedriftene. Siden initiativtaker var kommunalt ansatt, falt det naturlig å legge dette tilbudet inn under kommunens voksenopplæring. De private bedriftene må selv bidra med betydelige og nødvendige beløp for at undervisningen skal kunne finne sted.»

Det er imidlertid også enkelte informanter som antyder at det er lite engasjement fra arbeidsgiveres side, både når det gjelder betaling og til fri i arbeidstiden for å delta på kurs.

4 Vurderinger av norskopplæringstilbudet

I det følgende fokuserer vi på respondentenes og informantenes oppfatninger av tilbudets kvalitet, kommunens kapasitet og strategier, samt deres vurderinger av hva som er utfordringer knyttet til økt deltakelse og rekruttering av arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer.

4.1 Kapasitet og kvalitet god – men på et bristepunkt

Flertallet av kommunene, 61 prosent, opplever at de har kapasitet til å dekke dagens behov for norskopplæring. Tilsvarende melder 18 prosent at de har kapasitet som er større enn dagens behov, mens 21 prosent opplever at de ikke har tilstrekkelig kapasitet. Vi ser også her et relativt tydelig skille mellom små og mellomstore/store kommuner. Mens 24 prosent av små kommuner opplever at kapasiteten ikke er tilstrekkelig, er tilsvarende andel i mellomstore kommuner 13 prosent. To av åtte kommuner med mer enn 50 000 innbyggere svarer at de ikke har tilstrekkelig kapasitet.

For flere av kommunene handler kapasitetsproblemene både om mangel på lærere og på lokaler, samtidig som kommuneøkonomien ikke tillater opprettelsen av så mange og så differensierte kurs som ønskelig. Også flere av kommunene som svarer at de har kapasitet, understreker samtidig at kapasiteten er på et bristepunkt. Dette illustreres av følgende uttalelse fra en informant:

«Spørsmålet om kapasitet handler vel også mye om fleksibilitet. Enkelte vil kanskje si at kapasiteten er sprengt, men vi forsøker å være fleksible og gi plass når noen kommer.»

Nært knyttet til spørsmålet om kapasitet er kommunenes vurdering av norskundervisningstilbudet som gis. Her svarer 63 prosent

av kommunene at de har et godt tilbud til arbeidsinnvandrere og gjenforente familiemedlemmer, mens 26 prosent opplever at det er flere svakheter ved tilbudet. Det er også her en større andel små kommuner enn mellomstore/store kommuner som opplever at tilbudet har flere svakheter. Svært mange av respondentene kobler begrensningene til de økonomiske rammebetingelsene for norskopplæringen. Som for kapasitetsproblemene er begrensningene knyttet til blant annet muligheten til å tilby tilpassede kurs for homogene grupper, opprette flere kveldskurs og ansette flere lærere. En respondent i breddeundersøkelsen kommenterer:

«Med kreative løsninger går personal-kabalen opp, men økonomien er ikke på nivå med kostnadene og derfor blir løsningene «billige». Siden det er mange som betaler dette selv, så prøver vi å sette satsene lavest mulig. Hadde det vært bedre økonomi, kunne vi delt inn gruppene i nivå. Nå må lærerne undervise på ulike nivå i samme gruppe.»

De fleste mener likevel at kurstilbudet som gis, er godt, men enkelte opplever at det blir svært store forskjeller i progresjon og læring når arbeidsinnvandrere plasseres i grupper med innvandrere som mangler tidligere utdanning: *«Per i dag er det slik at ingeniører kan gå i samme klasse som analfabeter.»* Det kan se ut til at tidligere erfaring med å tilby norskkurs, blant annet til bosatte flyktninger, er en klar fordel for flere av kommunene, særlig fordi de da allerede har et etablert system.

4.2 Utstrakt bruk av «jungeltelegraf» i informasjonsarbeid

Med tanke på at det fortsatt er mange arbeidsinnvandrere som ikke deltar på

norsk kurs (IMDi 2008a), er det interessant å studere kommunenes informasjonskanaler. Ut fra svarene i breddeundersøkelsen ser det ut til at 50 prosent av kommunene ikke har et strukturert informasjonssystem, men at informasjonen gis gjennom uformelle kanaler eller arbeidsgivere. Informantene opplever at «jungeltelegrafene» fungerer svært godt til å spre informasjon om tilbudet blant arbeidsinnvandrere. Samtidig benytter flere seg av lokalaviser, kommunens egen hjemmeside, servicekontor, plakater på ulike steder i kommunen og næringslivets egne fora for å informere om norskopplæringstilbudet. Flere små kommuner forteller at de tar personlig kontakt med nye arbeidsinnvandrere i kommunen, enten via telefon eller brev, og informerer om mulighetene for å lære norsk. Dette gjelder da særlig i kommuner hvor forholdene er så små at nye arbeidsinnvandrere er synlige i «systemet». Enkelte av respondentene forteller om planlagte informasjonsbrosjyrer, hvor blant annet norskopplæringstilbudet presenteres. I tillegg informerer andre enheter som NAV og politiet arbeidsinnvandrere om kommunens norskopplæringsstilbud.

Kommunene ble også spurt hvilke virkemidler de bruker for å få flere arbeidsinnvandrere og gjenforente familiemedlemmer til å delta ved norsk kursene som organiseres. 55 prosent svarer at de tilpasser tidspunktet for norskundervisningen til arbeidsinnvandrernes arbeidssituasjon/generelle livssituasjon, mens 28 prosent tilpasser pris og 25 prosent tilpasser innholdet. 34 prosent av kommunene oppgir at de sikrer at arbeidsinnvandrerne er godt informerte om språkopplæringstilbudet. Enkelte av respondentene uttaler imidlertid at de ikke har gjort noe spesielt for å øke antallet arbeidsinnvandrere som deltar ved norskopplæringen, ettersom denne gruppen ikke har rett til opplæring. Dette illustreres av følgende uttalelse:

«Så lenge gruppen ikke har rett til opplæring og kommunene ikke får midler

til å gi gruppen opplæring, tolker vi det som signal fra statlig hold om at denne gruppen heller ikke skal prioriteres. Vi lar arbeidsinnvandrere og familiegjenforente med arbeidsinnvandrere (EU-borgere) få plass ved våre kurs så lenge det er plass.»

Det er vanskelig å si hvor utbredt denne holdningen er, og i hvor stor grad den påvirker kommunenes tilbud. I kommuner hvor det ikke organiseres norskopplæring for arbeidsinnvandrere, ser dette ut til primært å skyldes kommunens oppfatning av at det ikke er tilstrekkelig behov for tilbudet, blant annet fordi det er svært få arbeidsinnvandrere i kommunen.

4.3 Arbeidsinnvandrere – uforutsigbare kursdeltakere

Kommunene ble i breddeundersøkelsen spurt om hva de anså som den største utfordringen blant arbeidsinnvandrere ved det å delta i norskopplæring. 55 prosent svarer at manglende muligheter til å organisere et gratis tilbud er den største utfordringen. 32 prosent opplever at manglende muligheter til å organisere et tilrettelagt tilbud som deltakerne kan kombinere med jobbforpliktelser, er den viktigste årsaken til at arbeidsinnvandrere ikke deltar på norskopplæring. 13 prosent svarer at det er en manglende interesse for norskopplæring blant arbeidsinnvandrere som er den største utfordringen. En tidligere undersøkelse har vist at 48 prosent av arbeidsinnvandrere oppgir manglende muligheter til å kombinere kurs med arbeidstider som den viktigste årsaken til at de ikke har fullført norsk kurs. Kun 15 prosent oppgir prisen som den viktigste årsaken, mens fire prosent oppga at norsk kurs ikke var viktig (IMDi 2008a). Med andre ord ser det ut til at kommunalt ansatte og arbeidsinnvandrere vurderer barrierene for deltakelse på norsk kurs ulikt. Med bakgrunn i funnene fra den tidligere undersøkelsen vil det derfor være viktig at kommunene ikke bare forsøker å tilpasse pris til gruppen, men også tidspunktene for

kursene. Som vi har sett, ser det ut til at i overkant av halvparten av kommunene tar hensyn til arbeidstidene.

Det kan se ut til at utfordringene knyttet til å organisere et tilrettelagt tilbud er større i små kommuner enn i mellomstore og store kommuner, noe vi har vært inne på tidligere. Likevel anses altså gruppens manglende rett til gratis norskopplæring som den største utfordringen. Når det gjelder manglende interesse blant arbeidsinnvandrere, påpekes det at deltakelse ved norskkurs i stor grad avhenger av deres tidsperspektiv på oppholdet i Norge, noe følgende uttalelse illustrerer:

«Det er svært store forskjeller i gruppen. De som ser for seg permanent opphold, er mer motiverte for opplæring. De som er her for å tjene penger for å bygge opp en bedre tilværelse i hjemlandet, er lite motiverte.»

Videre opplever mange kommuner en tydelig utfordring i at arbeidsinnvandrere er en uforutsigbar gruppe å ha i norskopplæring. Respondentene og informantene opplever at oppmøte ved timene er svært variert og at enkelte deltakere «forsvinner» fra kursene. Dette fører til at det blir vanskelig å opprettholde en kontinuitet i undervisningen, noe som igjen påvirker fremgangen og læringskurven blant deltakerne.

«De kommer slengende når de har hørt at en kamerat har startet på norskkurs. Deltakelsen er ikke strukturert og planlagt, derfor må voksenopplæringen i stor grad tilpasse seg denne gruppen.»

Det ser ut til at det av våre seks casekommuner kun er i den delvis privatiserte voksenopplæringen at det praktiseres sanksjoner ved fravær. Sanksjonene skjer i form av varsler ved ti prosent fravær, med mulig utkastelse fra kurset dersom personens deltakelse ikke øker. I de øvrige kommunene forteller informantene at det er opp til deltakerne selv å bestemme hvorvidt de

ønsker å møte opp til alle timene når de har betalt for kursdeltakelse.

Enkelte kommuner ser ikke at sanksjonering er løsningen, men fokuserer primært på økt grad av tilrettelegging. De vurderer, for eksempel, flere mulige tiltak for å øke andelen arbeidsinnvandrere og familier-medlemmer som deltar ved norskopplæring. Kommunene ser blant annet for seg en mulighet til å integrere språkopplæringen i den generelle opplæringen i bedriften, samtidig som bedre tilrettelagte systemer rundt barnepass og transport kan gjøre det enklere for ektefeller å delta ved kurs samtidig med arbeidsinnvandreren. Den største kommunen i utvalget har planer om å tilby samlingsbaserte og nettbaserte kurs. Kommunene vurderer også muligheter for intensivkurs i helgene for å komme raskt opp på et minimumsnivå, men som vi har vært inne på tidligere, er holdningene til helgekurs blant arbeidsinnvandrere ofte relativt dårlige.

28 prosent oppgir at manglende tilgang på lærere er kommunens største utfordring ved å kunne tilby en bedre norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier. Dette ser vi igjen i den kvalitative undersøkelsen, hvor flere av voksenopplæringene i de seks kommunene opplever problemer med å få tak i kompetente lærere, og å få lærere til å undervise ved kveldskursene. I enkelte tilfeller har voksenopplæringen derfor forsøkt å tilby gunstige avtaler i form av fridager og fleksible løsninger for lærere som er villige til å ta kveldskursene. Voksenopplæringene opplever at de per dags dato har kapasitet med hensyn til kvalifiserte lærere, men at det kan bli et problem dersom antallet deltakere, særlig ved kveldskursene, fortsetter å øke. Kveldskursene er dyre å opprettholde, særlig for flere små kommuner med små grupper på de enkelte kursene. Kveldskursenes økonomiske rammer fører også ofte til at kursene blir for dyre for arbeidsinnvandrerne. Som en følge av dette forteller enkelte respondenter at de tilbyr kurs til en pris som ikke kan opprettholdes

i lengden, rett og slett fordi de kommunale utgiftene blir for store.²⁵

4.4 Manglende rett og plikt – en utfordring både for kommuner og deltakere

Flere informanter og respondenter tar opp arbeidsinnvandrernes manglende rett og plikt til norskopplæring. De uttrykker en frustrasjon over manglende tilskudd til norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer, og det blir ofte uttrykt i klartekst at dette fører til store konsekvenser for kommunene:

«Det største problemet er at staten har fraskrevet seg ethvert ansvar for denne gruppen innvandrere og overlatt problemet til kommunene.»

«Den største utfordringen er at tiltaket gir store økonomiske konsekvenser for enkelt-deltakerne, bedriftene og kommuneøkonomien. Det er svært vanskelig å tilby kurset når det ikke er økonomisk støtte på lik linje som for deltakere utenfor EØS-området.»

«Den største utfordringen er manglende statlig finansiering av et gratis tilbud til gruppen. Kommunen har kompetanse og kapasitet den dagen finansieringen er på plass.»

«Kommunen gir sitt bidrag til gjennomføringen av undervisningen. Både i tilskudd per deltaker og til andre driftskostnader; strøm, vask, utstyr med mer. Men vi har ingen garanti for denne støtten. Denne undervisningen kan bli prioritert bort i vanskelige økonomiske tider. Det må komme klare statlige føringer på dette området, og staten må klart inn på banen med sitt bidrag.»

Det har blitt understreket at mangelen på rett og plikt ikke skal hindre at kommuner

eller arbeidsgivere «når som helst står fritt til å tilby gratis norskopplæring til personer som faller utenfor personkretsen for rett til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap» (Ot.prp. nr. 50 2003/2004: 33). Flere respondenter i breddeundersøkelsen og informanter i det kvalitative utvalget uttrykker frustrasjon nettopp over det faktum at det ligger en forventning om at kommunen bør ha et opplæringstilbud som de ikke får tilskudd for å tilby. De opplever at forventningen om at kommunen skal organisere tilbudet, ikke lar seg innfri når den har store økonomiske problemer:

«... Vi driver opplysning mot politikere for å informere om hvor viktig det er at kommunen har et slikt tilbud. Politikerne skjønner det, men vi har for tiden en vanskelig økonomisk situasjon. Derfor lever vi i en noe «utsatt posisjon» hva denne type undervisning angår. Men vi håper og tror på et stortingsvedtak som legger føringer for et regelverk som forplikter på dette området.»

Et annet problem som flere opplever, knyttet til manglende rett og plikt, relateres til de praktiske problemene omkring betaling av deltakeravgift. Flere opplever at det på grunn av en hektisk arbeidssituasjon og lite erfaring med å kreve betaling for norskopplæring er vanskelig å få ut regninger i tide. En konsekvens av dette er at enkelte arbeidsinnvandrere kan gå relativt lenge på et kurs før betalingen blir sendt ut, og at de slutter å delta når betalingskravet kommer. Dette er et problem som ser ut til å gå igjen både i små, mellomstore og store kommuner. En del av problemet ligger i at arbeidsinnvandrere, kanskje særlig enslige, er vanskelige å få tak i, og at det derfor er problematisk å forfølge betalingskrav.

Enkelte voksenopplæringer praktiserer i utgangspunktet strenge regler for forhåndsbetaling av kursavgifter. Likevel forteller de om flere episoder hvor de har hatt problemer med å få inn kursavgifter, nettopp fordi regningene sendes ut såpass sent. Det kan se ut til at kommunale voksenopplæringer

²⁵ Vi har dessverre ikke generaliserbare data her siden denne diskusjonen baseres på det kvalitative datamaterialet og merknader som respondentene i breddeundersøkelsen har gjort på eget initiativ.

i en del tilfeller godtar manglende betaling, rett og slett fordi det krever svært mye tid og ressurser å kreve inn penger. En respondent uttaler følgende:

«Tilbudet er relativt godt, men sårbart siden det ikke er støtteordninger for denne deltakerkategorien. Dermed følger det veldig mye administrasjon med utskrivning av semesteravgifter, purringer, oppsporing av deltakere som plutselig slutter etc. Gruppene må være av en relativt stor størrelse for at vi skal kunne starte opp kurs. Likevel går det ofte ut med tap.»

Igjen er bildet noe annerledes i casekommunen med en delvis privatisert voksenopplæring. I motsetning til hos flere kommunale voksenopplæringer opplever de få problemer med manglende betaling. Informanten fra denne voksenopplæringen påpeker at kommunale voksenopplæringer er for snille når det gjelder betaling og fravær, og mener at flere ville tjent på å være mer forretningsorienterte, også i forvaltningen av statlige midler:

«Fordelen med å være semiprivatisert er at en kan få tvunget gjennom ordninger som gjør at kursene er gjennomførbare. Ved å sette krav til oppmøte, fravær, forskuddsbetaling etc. sikrer en at en ikke taper økonomisk. Når en legger så mye ressurser inn i lærere, lokaler, materiale osv., må en sikre at folk faktisk møter opp og betaler for seg.»

Arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene oppfattes imidlertid ikke gjennomgående som en ensartet problematisk gruppe. Flere opplever at arbeidsinnvandrere er engasjerte og svært klare for å gjennomføre norskkurs, og at de stiller til dels store krav til undervisningsopplegget. Det fortelles om kveldskurs preget av et stort engasjement og livlige diskusjoner, hvor arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer har et sterkt ønske om å lære norsk fortest mulig slik at de kan fungere i møter med nordmenn, både i arbeidslivet, men også

kanskje viktigere, i det sosiale livet i kommunen. Flere informanter uttrykker at den beste investeringen for samfunnet er å lære arbeidsinnvandrere godt norsk, ettersom språkkunnskaper gir selvtilit, trivsel og nettverk. Samtidig opplever flere at det har skjedd til dels store forandringer i typen arbeidsinnvandrere som deltar ved kursene, fra den typiske snekkeren for tre år siden, til relativt høyt utdannende, kunnskapsrike personer i dag.

4.5 Ungdommer som faller mellom alle stoler (og skoler)

Familiegjenforente barn av arbeidsinnvandrere som har gjennomført grunnskolen eller tilsvarende i hjemlandet, har, i likhet med andre minoritetsspråklige barn, i utgangspunktet rett på norskopplæring i videregående skole. Ut over kravet til fullført utdanning tilsvarende norsk grunnskole finnes det ingen formelle kompetanse- eller språkkrav for å bli tatt opp i videregående opplæring.

Tidligere fantes det ikke en eksplisitt rett til særskilt norskopplæring i videregående opplæring, slik som for elever i grunnskolen. Elevene hadde likevel rett til tilpasset norskopplæring gjennom retten til spesialundervisning. En lovendring har ført til at fra og med høsten 2008 har også minoritetsspråklige elever i videregående skole rett til særskilt norskopplæring og om nødvendig morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.²⁶

I en kartlegging som ble gjennomført forut for lovendringen, kom det frem at ingen av fylkeskommunene i utvalget tilbød spesialundervisning i form av tilpasset norskopplæring til elever i videregående med behov for det, selv om elevene hadde krav på det i henhold til opplæringsloven (Rambøll 2008). Det kan se ut til at manglende tilbud om tilpasset norskopplæring i videregående skoler også har vært et problem i flere av våre

²⁶ Jf. § 3-12 i opplæringsloven.

casekommuner. Dette illustreres i følgende uttalelse:

«Vi har også opplevd at unge familiemedlemmer faller mellom alle stoler, for ikke å si skoler, og ender med å måtte betale for å få norskkurs i voksenopplæring før de kommer seg videre.»

Enkelte informanter har opplevd at videregående skoler har nektet å ta inn elever som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper, og heller ikke har gitt tilbud om tilpasset norskopplæring dersom de har tatt inn elevene. En informant forteller at et særlig problem er når barna møter opp etter søknadsfristen til videregående opplæring og blir gående uten et tilbud i opptil et år. Voksenopplæringen har forsøkt å finne løsninger i samarbeid med videregående skoler og opptakskontorene, men har blitt møtt med liten velvilje til å finne løsninger

på problemet: *«Svaret jeg får, er at jeg må sørge for at ungdommene overholder søknadsfristen og at de kan nok norsk når de søker.»* For å bedre situasjonen for disse ungdommene har flere voksenopplæringer tilbudt barn av arbeidsinnvandrere plass på dagkurs til reduserte priser.

Det er vanskelig å si hvor utbredt denne praksisen er. Uansett blir det interessant å se hvilket utfall tilføyningen i opplæringsloven vil få, nå når videregående skoler er pålagt å tilby særskilt norskopplæring, og ikke bare tilpasset norskopplæring. Andre undersøkelser tilsier at vi fremdeles kan forvente oss store variasjoner i tilbudet (Rambøll 2006; Valenta 2008c). Som en informant i en fylkeskommune påpeker, vil kravet være forholdsvis enkelt å gjennomføre i byer, mens det i distriktene vil være problemer knyttet til økonomiske ressurser og muligens til tilgang på lærere.

5 Nye tider – gamle og nye dilemmaer

De siste års svært store økning i arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene kombinert med Norges stadig økende behov for arbeidskraft, har resultert i en diskusjon om hvilke strategier som bør velges for å håndtere arbeidsinnvandringen på en optimal måte. Mens et alternativ vil være å legge til rette for at arbeidsinnvandrere skal bli boende i landet, er et annet alternativ å fokusere på midlertidig arbeidsinnvandring med en parallelt større regulering av antall og type innvandrere som bosetter seg på permanent basis (IMDi 2008a).

Dersom arbeidsinnvandrere bare er på kortere opphold i landet, kan en spørre seg om det er behov for å tenke ut langsiktige tiltak. Det er fremdeles slik at et en stor andel østeuropeiske arbeidsinnvandrere jobber på sesongbasis og med utgangspunkt i korte arbeidskontrakter. For mange av arbeidsinnvandrerne er dette en eksplisitt målsetting: Arbeidsoppholdet i Norge ses som en midlertidig strategi for å opp tjene økonomiske ressurser som skal investeres i en fremtid i hjemlandet, for eksempel som startkapital til bolig eller oppstart av egen bedrift (Guardia og Pichelmann 2006; Friberg og Tyldum 2007; Rye 2008). Når det gjelder enslige arbeidsinnvandrere som er på kortere og lengre opphold i Norge, er det bare deler av det kommunale apparatet som møter denne kategorien innvandrere, hvor de fortløpende imøtekommer behovene gruppen har mens de oppholder seg i Norge.

På den annen side er det å forvente at mange arbeidsinnvandrere vil bosette seg i Norge for godt, eller i hvert fall for en lengre periode. Det kan særlig forventes at de som har søkt om familiegjenforening, ikke vil vende tilbake til hjemlandet med det første. Tvert imot er det slik at familier med barn som regel bosetter seg fast, særlig hvis det ikke skjer en drastisk endring i de sosioøkonomiske forskjellene mellom mottakerlandet

og avsenderlandet. Det påpekes også at uavhengig av statlige strategier vil individuelle strategier fra arbeidsinnvandrerens side påvirke hvorvidt de blir boende i landet på midlertidig eller permanent basis. Med tanke på den økte familiegjenforeningen vil dette føre til nye utfordringer og oppgaver, hvor flere enheter i det kommunale apparatet vil bli berørt.

Denne rapporten viser at enhetene som i større grad har måttet på banen, er skole, barnehage og NAV. Samtidig ser det ut til at flere av utfordringene som disse enhetene opplever, ikke er nye problemstillinger. Utfordringer knyttet til bruk av tolk, tilrettelegging av språkopplæring for barn og voksne og sosial integrering kjenner vi godt fra før. Dette er generelle problemstillinger som kommuner opplever også i forbindelse med håndteringen av andre kategorier innvandrere (Berg og Thorseth 1995; Berg, Dalby og Fladstad 2002; Lund 2003; Rambøll 2006; Valenta 2008c).

5.1 Arbeidsinnvandring i en brytningstid mellom høykonjunktur og lavkonjunktur

Når det gjelder kommunenes erfaringer med arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i Øst-Europa, kan disse grovt inndeles i tre faser. I den første fasen ble arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene oppfattet som selvgående og forble relativt usynlige i lokalsamfunnene. Den typiske arbeidsinnvandreren var i arbeid og var en enslig person med lange arbeidsdager og lite fritid. I denne fasen var det også bare få enheter i kommunene som hadde opplevd trykk på tjenestetilbudet, blant annet NAV og enhetene som hadde ansvar for helseundersøkelser av nyankomne arbeidsinnvandrere.

I den neste fasen var den typiske østeuropeiske arbeidsinnvandreren fremdeles i arbeid, og utsiktene for arbeid var fort-

satt gode. Derfor ønsket flere og flere av innvandrerne å gjenforene seg med sine familier, noe som førte til at flere enheter i kommunene ble involvert, blant annet skoler og barnehager. Samtidig opplevde en at særlig familiegjenforente kvinner slet med å finne jobb, og at de hadde behov for kvalifisering og hjelp i jobbsøkningsprosessen.

Den tredje fasen kjennetegnes av en brytningstid mellom høykonjunktur og lavkonjunktur i den nasjonale og internasjonale økonomien. I denne fasen er flere og flere arbeidsinnvandrere ikke lenger i arbeid, men på leting etter ny jobb. Kommunene opplever at de i tillegg til gamle oppgaver som kjennetegner de to første fasene, også blir mer involvert i problemstillinger knyttet til kvalifisering av arbeidsinnvandrere, arbeidsmarkedstiltak og tilrettelegging omkring retur av arbeidsinnvandrere. Mesteparten av vår datainnsamling er gjennomført før denne tredje fasen har begynt å prege kommunene. Funnene som presenteres i denne rapporten, gir dermed et bilde av kommunenes erfaringer og utfordringer med arbeidsinnvandring i en tid preget av høykonjunktur, der utsiktene til arbeid fremdeles var relativt gode. Samtidig antyder rapporten en del utfordringer og problemstillinger som vi må forvente vil bli enda mer relevante i tiden som kommer.

Høsten 2008 var avisoppslag som dette stadig oftere å finne i norske aviser:

«Ferske arbeidsledighetstall fra NAV viser at det er hele 30 prosent flere ledige hender innenfor bygg og anlegg nå enn på samme tid i fjor. Nedgangen rammer de mange utenlandske arbeidstakerne først ... 46 prosent av polakkene er ansatt innen bygg og anlegg, så det er ventet at de rammes hardest. Det samme gjelder for andre arbeidere fra de nye EU-landene, sier direktør for arbeid og aktivitet i NAV.» (Dagsavisen 02.10. 2008)

Diskusjoner om hvorvidt mange arbeidsinnvandrere vil reise tilbake til hjemlandet, har blitt aktualisert som følge av den globale økonomiske krisen som også forventes at vil påvirke det norske arbeidsmarkedet og arbeidsgivernes behov for utenlandsk arbeidskraft. Økonomiske nedgangstider i mottakerlandene, kombinert med en relativ forbedring av levekår i avsenderlandene kan føre til at arbeidsinnvandrere reiser tilbake. Dette har også vært tilfellet med tidligere grupper arbeidsinnvandrere og i andre land (Salt 2005; Berg 2007; Brochmann og Kjeldstadli 2008). For mange som har mistet eller er i ferd å miste jobben, vil de nye tidene aktualisere følgende dilemma: Enten må de finne arbeid i andre yrker og andre segmenter av det norske arbeidsmarkedet, eller vurdere å vende tilbake til hjemlandet.

Hvorvidt arbeidsinnvandrere faktisk vil velge å forlate Norge i perioder med lavkonjunktur, er et usikkerhetsmoment. Få har oversikt over det reelle antallet østeuropeiske arbeidsinnvandrere i Norge, men det faktum at mange har kommet som familiegjenforente i løpet av 2008, er uansett et tydelig tegn på at det er mange utenlandske arbeidstakere som ikke ønsker å vende tilbake til sine hjemland.²⁷ Det har også vist seg at det ikke bare er lønn som er en viktig drivkraft for arbeidsopphold i Norge, men at også arbeidsbetingelser er en viktig faktor. Med relativt dårligere forhold også i de østeuropeiske arbeidsmarkedene er det ikke sikkert at vi vil oppleve en sterk nedgang i antall arbeidsinnvandrere i Norge. Det store antallet jugoslaviske, tyrkiske og søritalienske arbeidsinnvandrere som kom for over 30 år siden til blant annet Tyskland, Østerrike og Sverige, og som fortsatt bor der i gode og dårlige økonomiske tider, er et godt eksempel på et slikt utfall (Penninx 2006; Berg 2007). IMDIs siste rapport om arbeidsinnvandring viser også at flertallet av arbeidsinnvandrerne har planer om å

²⁷ I løpet av de ti første månedene i 2008 hadde i overkant av 5000 personer familieinnvandret fra de nye østeuropeiske EU-landene (tall er innhentet fra informanter i UDI).

bosette seg i Norge, samtidig som de fleste ønsker å søke om at familien skal komme til Norge (IMDi 2008a).

Hva har dette å si for arbeidsinnvandringens konsekvenser for det kommunale apparatet i fremtiden? Vår undersøkelse indikerer at enkelte kommuner allerede nå møter utfordringer med håndteringen av arbeidsledige arbeidsinnvandrere. Samtidig ser vi at brytningstiden mellom høykonjunktur og lavkonjunktur fører til et press fra begge sider for kommunene. På den ene siden har endringene i arbeidsmarkedet allerede ført til et større behov for kvalifiseringstiltak og støtte til arbeidsledige arbeidsinnvandrere. På den andre siden ser det ut til at tilstrømningen av arbeidsinnvandrere og familiegjenforente fortsatt er høy, og at dette kan fortsette i en tid fremover.²⁸ Kommunene vil med andre ord fortsatt møte utfordringene knyttet til nye ankomster med arbeidsinnvandrere, ved innskriving av barn i skole/barnehage, boligproblematikk og helseundersøkelser. Samtidig vil de møte nye utfordringer knyttet til arbeidsmarkedsendringene, blant annet med tilbakevending, kvalifiseringstiltak og arbeidsøkende/arbeidsledige arbeidsinnvandrere. Regjeringen konkluderer i Stortingsmelding nr. 18 med at det er ønskelig å utrede mulige ordninger for arbeidsinnvandrere som blir arbeidsledige (Stortingsmelding nr. 18 2007/2008). Denne utredningen vil være svært aktuell med tanke på den estimerte økningen i arbeidsledigheten i næringer preget av mange arbeidsinnvandrere.

5.2 Kommunale erfaringer – behovet for erfaringsoverføringer

Mange av utfordringene i kommunenes ulike enheter er knyttet til ressursproblemer, både med hensyn til økonomi, men også til tjenesteapparatets størrelse. Som gjennomgangen i denne rapporten har vist, domine-

rer enkelte erfaringer og utfordringer som personellmangel og boligproblematikk i små og mellomstore kommuner, mens utfordringer knyttet til sosial integrering og tolkebruk er til stede uansett kommunestørrelse.

Det ser ut til at flere av de nevnte problemene er knyttet til kommunenes manglende oversikt og interesse for målgruppen i de første årene etter EU-utvidelsen. Dette gjelder særlig de større kommunene, der tiltak overfor gruppen ikke har blitt særlig prioritert. Dette kan igjen forklares med at økningen i arbeidsinnvandringen har kommet brått på for flere kommuner. Det tok også tid før kommunene begynte å innse at det er behov for å gjøre tilpasninger selv om østeuropeiske arbeidsinnvandrere tilsynelatende er en selvgående og relativt sett lite synlig gruppe. Andre problemer er knyttet til strukturelle svakheter i det kommunale tilbudet som rettes mot bosetting og integrering av innvandrere og flyktninger generelt, og ikke bare arbeidsinnvandrere. Dette gjelder strukturelle svakheter ved deler av det kommunale tilbudet som har eksistert i flere år, blant annet svakheter ved tilpasset språkopplæring til minoritetsspråklige elever, utfordringer knyttet til sosial integrering av innvandrere, underforbruk av kvalifiserte tolker, bosettingsproblematikk og så videre.²⁹

Dybdestudien viser at flere, kanskje særlig små kommuner, er svært bevisste på arbeidsinnvandrernes plass i lokalsamfunnet. Dette kan naturligvis ses i sammenheng med at små kommuner ofte har hjørnesteinsbedrifter som er avhengige av arbeidskraften, og derfor har en tydelig forståelse av den økonomiske viktigheten av at innvandrere trives. Det kan også skyldes at innvandrerne, på grunn av kommunenes relativt lave innbyggertall, i mye større grad er synlige (Høgmo 1998; Valenta 2007), noe som muligens fører til at bevisstheten

²⁸ Statistisk sentralbyrå (SSB) forventer at det vil komme 100 000 nye arbeidsinnvandrere til Norge de neste tre årene, men understreker at prognosene er usikre (<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=555374>).

²⁹ Mer om disse utfordringene finnes i Berg og Thorseth (1995); Rambøll (2006, 2008) og Valenta (2007, 2008c).

om gruppen er større i små kommuner, samtidig som deres tilstedeværelse i lokalsamfunnet får større konsekvenser enn i store kommuner. Samtidig er det viktig å understreke at det også i ulike enheter i de mellomstore og store kommunene er en tydelig bevissthet om de kommunale utfordringene den økte arbeidsinnvandringen har ført til.

På tross av utfordringene på ulike nivå i det kommunale apparatet er det en tydelig holdning i flere av våre casekommuner om at arbeidsinnvandringen skal ses på som positivt for lokalsamfunnet. Flere opplever også at deres kommune er på vei til å bli bedre på samarbeidet om tilbudet og tilretteleggelsen for arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer. Blant positive konsekvenser av arbeidsinnvandringen nevnes blant annet økonomiske fordeler i form av inntekter gjennom økt aktivitet innenfor boligmarkedet og skolene, samt økt sysselsetting og en økning i innbyggertallet. Flere opplever også at arbeidsinnvandrerne tilfører ny kompetanse til bedriftene, og at de som arbeidskraft er verdifulle, positive, kunnskapsrike og hardt arbeidende ansatte som påvirker den øvrige arbeidskraften. En tredje positiv konsekvens som ofte nevnes, er et økt kulturelt og språklig mangfold i kommunen og en økt toleranse for «annerledeshet».

Med tanke på at flere kommuner møter de samme utfordringene knyttet til arbeidsinnvandring, vil det være svært viktig å jobbe med erfaringsoverføring av tiltak som har gitt positive virkninger. Et tiltak som etterlyses av flere kommuner, er en samling av relevant informasjon fra ulike enheter. IMDis planlagte startpakke for arbeidsinnvandrere vil kunne være et viktig bidrag i dette arbeidet.³⁰ En mulig løsning kan også være etableringen av et innflytterkontor, slik en norsk kommune har gjort. Målet med inn-

flytterkontoret er å tilby informasjon, veiledning og utvikling i forbindelse med blant annet arbeids- og boligkontrakter, kommunale tjenester, innflyttertreff, informasjonsbrosjyrer, samt når det gjelder generelle problemer og utfordringer. Det er også et ønske om å utvikle et tettere samarbeid mellom ulike enheter i kommunen. I den forbindelse er det blant annet utarbeidet et skjema som blir brukt for at ulike instanser skal kunne skille fra hverandre hva som er gjort og ikke gjort, noe som hindrer at nye innbyggere blir sendt frem og tilbake mellom instansene.

En lignende tanke, om enn på statlig nivå, ser vi igjen i opprettelsen av Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) i Oslo, hvor arbeidsinnvandrere som har fått jobb, kan møte representanter fra Arbeidstilsynet, politiet, skatteetaten og UDI med tolker til stede. Bak opprettelsen ligger et ønske om å redusere andelen utenlandske arbeidstakere som opererer i «gråsonen», ved å gjøre det enklere å ordne alle papirer for å jobbe lovlig, tilby rask saksbehandling og relevant informasjon på ett sted, samt tilby hjelp på eget språk i form av tolker, søknadsskjemaer og informasjon. I etterkant av opprettelsen av SUA i Oslo har det blitt planlagt flere SUA-kontor i andre store byer, blant annet i Stavanger og Trondheim.

Det vil være svært viktig for de enkelte lokalsamfunnene at erfaringene fra denne type tiltak i ulike kommuner, samt statlige tiltak som SUA, formidles på tvers av kommunene, for på denne måten å kunne bidra til å skape en felles erfaringsplattform. En erfaringsoverføring av tiltakene som er nevnt i denne rapporten, vil både kunne lette arbeidet for ulike enheter i det kommunale apparatet, samt forbedre tilbudet som gis til arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer.

³⁰ IMDis ansvar for å utarbeide en startpakke for arbeidsinnvandrere, med informasjon om nøkkel-spørsmål ved arbeid og opphold i landet, ble lansert i Stortingsmelding nr. 18.

5.3 Norskopplæring som en langsiktig investering

Erfaringer med tidligere grupper arbeidsinnvandrere, og det en erfarer i dag i møte med arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa, tilsier at det offentlige apparatet må tenke langsiktig fra dag én. Språkopplæring er uten tvil en viktig forutsetning for å integreres i Norge. Kommunalt ansatte som opplever nær kontakt med arbeidsinnvandrere, ser også at norskopplæring er en viktig forutsetning for at det kommunale apparatet skal kunne tilby sine tjenester til målgruppen. Denne rapporten viser at enkelte kommuner er bevisste på dette behovet og velger å tilby arbeidsinnvandrere og deres familier gratis norskkurs.

Tidligere forskning antyder at kvalifiseringsarbeid, inklusive norskopplæring, er et viktig virkemiddel for å unngå sosial dumping og «brain waste»³¹, samt en måte å bidra til å skape en fleksibel og dynamisk gruppe arbeidstakere. Gode norskkunnskaper er også viktig i et samfunnsøkonomisk perspektiv, og det er verdt å merke seg at mange arbeidsgivere oppgir arbeidsinnvandrernes dårlige språkkompetanse som et betydelig problem i tilknytning til rekruttering av denne arbeidsstyrken (Rye og Frisvoll 2007). Det å investere i språkopplæring og andre kvalifiseringstiltak kan være spesielt relevant med tanke på dagens situasjon, som preges av stor usikkerhet og engstelse i deler av det norske arbeidsmarkedet.

De generelle tendensene vi kan trekke ut av datamaterialet, er at mange kommuner opplever klare utfordringer i forbindelse med norskopplæringstilbudet til arbeidsinnvandrere og familiegjenforente, kanskje særlig når det gjelder koblingen mellom et ønske om å skape et godt og differensiert tilbud og de økonomiske rammebetingelsene som ligger til grunn for tilbudet. Det ser ut til at det er i små kommuner at det

økonomiske presset er størst. Samtidig ser det ut til at de fleste kommunene, på tross av disse utfordringene, opplever at de klarer å gi et godt tilbud til denne kategorien innvandrere. Flere av våre informanter forteller at det i stor grad har vært voksenopplæringen selv som har tatt initiativ til å opprette et tilbud for arbeidsinnvandrere. Kommentarene i breddeundersøkelsen antyder også at mange kommuner har fulgt opp hva de beskriver som et tydelig behov blant arbeidsinnvandrere og deres familier.

Om vi ser bort fra utfordringene knyttet til tilrettelegging av tilbudet, kan vi konkludere med at arbeidsinnvandrere og deres familier har et tilbud om norskopplæring i de fleste kommuner, enten gjennom et interkommunalt samarbeid eller egne kommunale ordninger. Problemet, slik våre informanter og respondenter ser det, er i stor grad den økonomiske belastningen deltakelse ved norskkurs gir for gruppen. Flere opplever at dersom arbeidsinnvandrere viser liten interesse for norskopplæring, skyldes dette ofte en manglende mulighet eller vilje til å bruke penger på det. Det etterspørres derfor klarere retningslinjer for tilbudet som gis til arbeidsinnvandrere fra EU-land, samtidig som det uttrykkes et sterkt ønske om at også denne gruppen skal få rett til gratis norskopplæring dersom de ønsker det.

Regjeringen konkluderer i Stortingsmelding nr. 18 med at det er ønskelig å utrede en mulig innføring av tilbud om norskopplæring for arbeidsinnvandrere (Stortingsmelding nr. 18 2007/2008). Mens myndighetene tidligere har understreket at en plikt til norskopplæring kan virke begrensende på ønsket om å flytte til Norge, ser det altså ut til at de i den senere tid samtidig ser tilbud om gratis norskopplæring som et fortrinn i den internasjonale konkurransen om arbeidskraft. Spørsmålet blir hvorvidt norskopplæringen for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene skal være en plikt og/eller en rett. Våre data antyder at en lovendring uansett vil føre til en drastisk økning i antall deltakere, ettersom behovet for norsk-

³¹ Brain waste assosieres vanligvis med forskjellige typer av underutnyttelse av ressurser og kvalifikasjoner (human capital) som arbeidsinnvandrere besitter.

opplæring er stort, mens de økonomiske ressursene til å delta ikke er til stede.

5.4 Forskningsbehov på feltet

Denne rapporten har bidratt til å belyse hvordan et utvalg norske kommuner opplever arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa, og hva som gjøres for denne kategorien innvandrere. Våre funn kan bidra til å rydde i en del av de ambivalensene og usikkerhetsmomentene rapporten har beskrevet, noe som mottakerkommuner kan dra nytte av. Etter ønske fra oppdragsgiveren baseres denne rapporten utelukkende på data samlet inn fra kommunalt ansatte. Det er skrevet flere rapporter om arbeidsinnvandring, sett fra arbeidsinnvandrernes ståsted (Friberg og Tyldum 2007; IMDi 2008a). Disse rapportene fokuserer imidlertid primært på arbeidsinnvandrernes forhold til arbeidsliv, sosial deltakelse, norskopplæring, familieliv og informasjonstilgang, og ikke hovedsakelig på deres erfaringer med det kommunale apparatet. Det vil derfor være viktig å gjøre mer dyptgående studier av arbeidsinnvandreres opplevelser av kommunale enheter og tjenester.

I løpet av vårt arbeid med dette prosjektet har vi fått en sterk fornemmelse av at det mangler kunnskap på feltet når det gjelder arbeidsinnvandrernes erfaringer med NAV, fagforeninger, skoler og voksenopplæring. Kjennskap til arbeidsinnvandrernes erfaringer på disse områdene er blitt enda mer

aktualisert både som følge av endringer i gruppens sammensetning, men også som følge av endringer i de økonomiske rammebetingelsene for arbeidsinnvandringen. Det bør understrekes at denne rapporten ble skrevet i en periode der en langvarig økonomisk vekst i den norske økonomien relativt brått ble avløst av hyppige nedleggelse av bedrifter som ansetter arbeidsinnvandrere. Det er å forvente at de seneste endringene i de økonomiske rammebetingelsene også vil endre noen av erfaringene kommunene har med arbeidsinnvandrere og omvendt.

Denne rapporten gir lite informasjon om innvandrernes og kommunenes erfaringer i den nyoppståtte situasjonen, da vi først i tiden fremover vil se de store konsekvensene av endringene i arbeidsmarkedet. Det vil være viktig å se nærmere på hvordan kommuner vil forholde seg til denne nye virkeligheten. Et sentralt spørsmål vil være hva som skal være kommunenes ansvarsområder i tiden fremover. Det vil også være sentralt å studere hvilke strategier kommunene velger i håndteringen av en mulig økt arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrere, hva som påvirker kommunenes valg av strategier, samt hvilke midler og tiltak kommunene velger å bruke for å nå det valgte målet. Det vil videre være behov for å studere arbeidsinnvandringen og medfølgende erfaringer og utfordringer fra bedriftenes perspektiv, kanskje særlig med tanke på brytningstiden vi er inne i.

Referanser

Banino-Rokkones, N. (2006): *Utenlandsk sesongarbeidskraft i norsk landbruk. En kvalitativ studie av hvordan sesongarbeidere opplever oppholdet i Norge*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.

Berg, B. (2007): «Integreringsutfordringer og kvalifiseringsbehov blant arbeidsinnvandrere». I: *Integreringskart 2007: Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus*. IMDi-rapport 9-2007. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Berg, B. og M. Thorseth (1995): *Kommunalt flyktningarbeid i endring*. Trondheim: SINTEF.

Berg, B., L. Dalby og T. Fladstad (2002): *Jeg kom for å redde livet. Om mottak og integrering av overføringsflyktninger*. Trondheim: SINTEF.

Brochmann, G. og K. Kjeldstadli (2008): *History of immigration: The case of Norway 900–2000*. Oslo: Universitetsforlaget.

Friberg, J.H. og G. Tyldum (2007): *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Oslo: Fafo.

Guardia N. D. og K. Pichelmann (2006): *Labour migration patterns in Europe: recent trends, future challenges*. Brussels: European Commission.

IMDi (2008a). *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*. IMDi-rapport 1-2008. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2008b). *Bruk av tolk i barnevernet*. IMDi-rapport nr. 5-2008. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Kavli, H.C. (2006): «Med rett til å lære. Det offentlige kvalifiseringsregimet for innvandrere og flyktninger». I: *Integreringskart 2006: På vei mot en kunnskapsstatus ved etableringen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*. IMDi-rapport 1-2006. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Kjeldstadli, K.(2008): *Sammensatte samfunn. Innvandring og inkludering*. Oslo: Pax.

Lund, M. (2003): *Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Oslo: Fafo.

Matejko, E. og R. Stefanska (2006): «Barrierer for integrering av polske arbeidere i Norge». I: *Integreringskart 2007: Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus*. IMDi-rapport 9-2007. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Olsen, B. (2007): «Manns- og EU-dominert innvandring. Fakta og myter om polsk arbeidsinnvandring til Norge». I: *Integreringskart 2007: Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus*. IMDi-rapport 9-2007. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Ot.prp. nr. 50 (2005–2006): *Om lov om endringer i introduksjonsloven*. Det kongelige regional- og kommunaldepartement.

Penninx, R. (2006): *The dynamics of migration and settlement in Europe: a state of the art*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Rambøll Management (2006): *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for minoriteter i grunnskolen*. Oslo: Rambøll Management.

Rambøll Management (2008): *Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge*. Oslo: Rambøll Management.

Rye, J.F. (2007): «De blir nesten som familiemedlemmer». I: *Integreringskart 2007: Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus*. IMDi-rapport 9-2007. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Rye, J.F. (2008): «Sosial dumping eller sosial jumping. Utenlandsk arbeidskraft i norsk landbruk». I: *Den nye bygda*. R. Almås, M.S. Haugen, J.F. Rye og M. Villa (red.). Trondheim: Tapir Akademiske forlag.

Rye, J.F. og S. Frisvoll (2007): *Regulering av utenlandsk arbeidskraft i landbruket. Regelverk, omfang og praktisering*. Rapport 5-2007. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.

Salt, J. (2005): *Current trends in international migration in Europe*. Strasbourg Cedex: Council of Europe Publishing.

Stortingsmelding nr. 18 (2007/2008): *Arbeidsinnvandring*. Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartement.

Stortingsmelding nr. 23 (2007/2008): *Språk bygger broer*. Det kongelige kunnskapsdepartement.

Valenta, M. (2007): «The daily life and social integration of immigrants in the city and the small town – evidence from Norway». *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, 9 (2), 284–306.

Valenta, M. (2008a): *Finding friends after resettlement. A study of the social integration of immigrants and refugees, their personal networks and self-work in everyday life*. Trondheim: NTNU.

Valenta, M. (2008b): «The workplace as an arena for identity affirmation and social integration of immigrants». *Forum Qualitative Research*, 9 (2), art. 14.

Valenta, M. (2008c kommende): *Skoletilbud til asylsøkerbarn*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Ødegård, M. (2007): «Våre nye byggemenn». I: *Integreringskart 2007: Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus*. IMDi-rapport 9-2007. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Summary

The purpose of this report is to map how Norwegian municipalities face the increased labor migration from the new East European EU countries, and to map the Norwegian language courses offered to labor migrants and their families.

The data were collected prior to the finance crisis. Therefore, the findings presented in this report show the municipalities' experiences and challenges in a time of prosperity, when the possibilities of finding work were still quite good. It is reasonable to expect that some experiences and challenges connected to skill acquisition, free language training and return assistance will be even more relevant in the future.

The municipalities experience challenges connected to both economic resources and personnel resources. In some units there are uncertainties about the distribution of responsibility when it comes to dealing with labor migrants and their families. Some employees in the municipalities do more than they are instructed to, while other employees believe that other units will handle the migrants' needs. In a worst case scenario, the migrant workers will not get information about their rights in the Norwegian society. Meanwhile, the report shows that there is an increased focus on the needs of the migrant workers and their

families in the municipalities. At the same time, several of the challenges connected to housing, communication and language training are general challenges which the municipalities face when dealing with all types of immigrants, not just migrant workers.

The report gives a detailed picture of the language courses offered to labor migrants and their families. Most municipalities with a large number of migrant workers offer Norwegian language training, but the price and content of the courses depend heavily on the size of the municipality. Several municipalities face challenges in providing language training for migrant workers and their families, particularly in trying to offer good and differentiated courses based on the economic framework. Despite these challenges, most municipalities believe that the language training offered is quite good. At the same time, the municipalities request clearer directions connected to the language training offered to migrant workers. The general attitude is that migrant workers and their families should be offered free language training. Investments in language training and other skill-training measures may become particularly relevant in today's society, where parts of the labor market are characterized by uncertainty.

Vedlegg 1 – Spørsmål fra spørreskjema

Spørsmål 1: Kommunens innbyggertall:

- a) Mindre enn 10 000
- b) Mellom 10 000 og 50 000
- c) Mellom 50 001 og 100 000
- d) Mer enn 100 000

Kommentarer:

Spørsmål 2: Finnes det arbeidsinnvandrere i kommunen?

- a) Det er et betydelig antall arbeidsinnvandrere i kommunen
- b) Det er svært få arbeidsinnvandrere som befinner seg i kommunen

Kommentarer:

52

Spørsmål 3: Organiseres det kommunal/fylkeskommunal/semiprivat norskopplæring i kommunen som arbeidsinnvandrere og deres voksne familieforente medlemmer (ektefeller og/eller barn på 16 år eller eldre) kan delta i?

- a) Ja
- b) Nei (ved dette svaret; gå til spørsmål 22 a)

Kommentarer:

Spørsmål 4: Hvem organiserer norskopplæringen?

- a) Voksenopplæringen
- b) Kommunalt/fylkeskommunalt organisert (utdyp gjerne i kommentarfeltet)
- c) Samarbeid mellom kommune/fylkeskommune og privat aktør (utdyp gjerne i kommentarfeltet)

Kommentarer:

Spørsmål 5: Hva er det totale antallet innvandrere (både arbeidsinnvandrere og andre kategorier innvandrere) som deltar i kommunal norskopplæring i kommunen?

- a) Ingen
- b) Mellom 1 og 10
- c) Mellom 11 og 20
- d) Mellom 21 og 40
- e) Mellom 41 og 60
- f) Mellom 61 og 100
- g) Mellom 101 og 140
- h) Mer enn 140

Kommentarer:

Spørsmål 6: Hvor mange av kursdeltakerne er arbeidsinnvandrere?

- a) Ingen
- b) Mellom 1 og 10
- c) Mellom 11 og 20
- d) Mellom 21 og 40
- e) Mellom 41 og 60
- f) Mellom 61 og 100
- g) Mellom 101 og 140
- h) Mer enn 140

Kommentarer:

Spørsmål 7: Hvor mange av kursdeltakerne er arbeidsinnvandrernes voksne familieforente medlemmer?

- a) Ingen
- b) Mellom 1 og 10
- c) Mellom 11 og 20
- d) Mellom 21 og 40
- e) Mellom 41 og 60
- f) Mellom 61 og 100
- g) Mellom 101 og 140
- h) Mer enn 140

Kommentarer:

Spørsmål 8: Hvor lenge må arbeidsinnvandrere og deres voksne familieførelte medlemmer som søker om plass på norskkurs i kommunen vanligvis vente før de får plass?

- a) Mindre enn 1 måned
- b) Mellom 1 og 3 måneder
- c) Mellom 4 og 6 måneder
- d) Mer enn 6 måneder

Kommentarer:

Spørsmål 9: Hvor mange timer norskopplæring per uke tilbys vanligvis den deltakende arbeidsinnvandreren?

- a) Mindre enn 1 time
- b) Mellom 1 og 3 timer
- c) Mellom 4 og 6 timer
- d) Mellom 7 og 9 timer
- e) Mer enn 9 timer

Kommentarer:

Spørsmål 10: Hvor mange timer norskopplæring per uke tilbys vanligvis deres voksne familieførelte medlemmer?

- a) Mindre enn 1 time
- b) Mellom 1 og 3 timer
- c) Mellom 4 og 6 timer
- d) Mellom 7 og 9 timer
- e) Mer enn 9 timer

Kommentarer:

Spørsmål 11: Hvor mye betaler arbeidsinnvandrere og deres voksne familieforente medlemmer per måned og per person for norskopplæringen?

- a) Vi tilbyr gratis norskkurs for arbeidsinnvandrere og deres voksne forente familiemedlemmer
- b) Mindre enn kr 1000
- c) Mellom kr 1000 og 2000
- d) Mellom kr 2001 og 3000
- e) Mellom kr 3001 og 4000
- f) Mer enn kr 4000

Kommentarer:

Spørsmål 12: Hvor mye betaler arbeidsinnvandrere og deres voksne familieforente medlemmer per time per person for norskopplæringen?

- a) Vi tilbyr gratis norskkurs for arbeidsinnvandrere og deres voksne forente familiemedlemmer
- b) Mindre enn kr 50
- c) Mellom kr 50 og 100
- d) Mellom kr 101 og 150
- e) Mer enn kr 150

Kommentarer:

Spørsmål 13: Hvilke typer norskkurs tilbys i kommunen? Kryss av for alle alternativer som stemmer.

- a) Grunnkurs for nybegynnere
- b) Kurs for viderekomne på mellomnivå
- c) Kurs for viderekomne på høyere nivå

Kommentarer:

Spørsmål 14: Hvordan er norskopplæringen vanligvis organisert?

- a) Undervisning på hverdager på dagtid
- b) Undervisning på hverdager på kveldstid
- c) Undervisning i helgene
- d) Det finnes flere tilbud, både på dagtid og kveldstid på hverdager og i helgene

Kommentarer:

Spørsmål 15: Hvor store muligheter har arbeidsinnvandrere og deres voksne familieforente medlemmer til å velge tidspunkt og omfang av norskopplæringen?

- a) De har ingen mulighet til å velge
- b) De har noen muligheter til å velge
- c) Vi er svært fleksible, og de har store valgmuligheter

Kommentarer:

56

Spørsmål 16: Hvor mange timer norskkurs tar vanligvis arbeidsinnvandrere og deres voksne familieforente medlemmer?

- a) Mindre enn 50 timer
- b) Mellom 50 og 100 timer
- c) Mellom 101 og 150 timer
- d) Mer enn 150 timer

Kommentarer:

Spørsmål 17: Hvilket kursnivå tar vanligvis arbeidsinnvandrere og deres voksne familieforente medlemmer?

- a) Grunnkurs for nybegynnere
- b) Kurs for viderekomne på mellomnivå
- c) Kurs for viderekomne på høyere nivå

Kommentarer:

Spørsmål 18: Tilbyr kommunen/voksenopplæringen undervisningsopplegg som er spesielt utformet for arbeidsinnvandrere og deres voksne familieforente medlemmer?

- a) Nei, men de kan delta mot betaling i kurs som tilbys andre kategorier av innvandrere
- b) Nei, men de kan delta gratis i kurs som tilbys andre kategorier innvandrere
- c) Ja, vi tilbyr mot betaling egne undervisningsopplegg for dem
- d) Ja, vi tilbyr et eget gratis undervisningsopplegg for dem

Kommentarer:

Spørsmål 19: Tilbys kommunal norskopplæring til arbeidsinnvandrere og deres voksne familieforente medlemmer i samarbeid med arbeidsgivere/næringslivet? Hvis ja; skriv gjerne utfyllende svar i kommentarfeltet under.

- a) Ja
- b) Nei

Kommentarer:

57

Spørsmål 20: Hvordan informerer dere arbeidsinnvandrere om kommunens språkopplæringstilbud? Kryss av for alle alternativer som stemmer.

- a) Vi har ikke et strukturert informasjonssystem. De får vite om tilbudet gjennom uformelle kanaler
- b) Vi har informasjonsmateriell på flere aktuelle språk. Dette gis til bedrifter som ansetter arbeidsinnvandrere
- c) Arbeidsgivere informerer selv ansatte arbeidsinnvandrere om språkopplæringstilbudet
- d) Vi sender informasjonsmateriell til arenaer og institusjoner som oppsøkes av arbeidsinnvandrere
- e) Annet (utdyp gjerne i kommentarfeltet)

Kommentarer:

Spørsmål 21: Har kommunen inngått interkommunalt samarbeid om tilbud om norskopplæring? Hvis ja; skriv gjerne utfyllende svar i kommentarfeltet under.

- a) Ja
- b) Nei

Kommentarer:

Spørsmål 22a: Vet dere om noen andre aktører som tilbyr norskopplæring til arbeidsinnvandrere og deres voksne forente familiemedlemmer? Kryss av for alle alternativer som stemmer.

- a) Enkelte bedrifter tilbyr norskopplæring til ansatte arbeidsinnvandrere
- b) Forskjellige private aktører tilbyr kurs til målgruppen (ved dette svaret; svar også på spørsmål 22 b)
- c) Det er bare voksenopplæringen/kommunen som tilbyr norskopplæring til målgruppen
- d) Det er ingen som tilbyr norskopplæring til målgruppen

Kommentarer:

Spørsmål 22b: Dersom private aktører tilbyr kurs til arbeidsinnvandrere og deres voksne familieforente medlemmer, hvilke aktører gjelder det? Kryss av for alle alternativer som stemmer.

- a) Frivillige organisasjoner
- b) Private firma
- c) Privatpersoner
- d) Andre

Kommentarer:

Spørsmål 23: Hvordan vurderer dere kommunens kapasitet med hensyn til å dekke dagens behov for norskopplæring?

- a) Kommunen har kapasitet som er større enn dagens behov
- b) Kommunen har kapasitet til å dekke dagens behov
- c) Kommunen har ikke tilstrekkelig kapasitet til å dekke dagens behov

Kommentarer:

Spørsmål 24: Hvordan anser dere norskopplæringstilbudet som gis til arbeidsinnvandrere og deres voksne familieforente medlemmer?

- a) Vi har et godt tilbud
- b) Det er flere svakheter ved tilbudet
- c) Vi har ennå ikke hatt behov for å organisere norskopplæringstilbud for målgruppen

Kommentarer:

59

Spørsmål 25: Hva gjør kommunen for å få flere arbeidsinnvandrere og deres voksne familieforente medlemmer til å delta i norskundervisningen? Kryss av for alle alternativer som stemmer.

- a) Vi organiserer ikke norskopplæring som arbeidsinnvandrere kan delta i
- b) Sikrer at arbeidsinnvandrere er godt informert om kommunens språkopplæringstilbud
- c) Tilpasser tidspunkt for norskundervisning til målgruppens arbeidssituasjon/generelle livssituasjon
- d) Tilpasser innhold til de enkelte målgruppenes særegenheter
- e) Tilpasser pris til målgruppens økonomiske situasjon
- f) Annet (utdyp gjerne i kommentarfeltet)

Kommentarer:

Spørsmål 26: Hva anser dere som den største utfordringen i kommunen i forhold til å organisere et bedre norskopplæringstilbud til arbeidsinnvandrere? Ranger svarene fra 1 til 4, hvor 1 er viktigst.

- a) For få arbeidsinnvandrere i kommunen til at det har vært behov for å organisere et tilbud _____
- b) Manglende erfaring med å tilby voksenopplæring til arbeidsinnvandrere og andre kategorier innvandrere _____
- c) Manglende interesse i kommunen for arbeidsinnvandrernes norskopplæring _____
- d) Manglende tilgang på lærere _____

Kommentarer:

Spørsmål 27: Hva anser dere som den største utfordringen blant arbeidsinnvandrere i forhold til å delta på norskopplæringskurs? Ranger svarene fra 1 til 3, hvor 1 er viktigst.

- a) Manglende muligheter til å organisere et gratis tilbud til målgruppen _____
- b) Manglende muligheter til å organisere et tilrettelagt tilbud som deltakere kan kombinere med jobbforpliktelser _____
- c) Manglende interesse for norskopplæring blant arbeidsinnvandrere som befinner seg i kommunen _____

Kommentarer:

Vedlegg 2 - Frekvensfordelinger

Tabell 1: Kommunestørrelse

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Mindre enn 10 000	189	71,6	71,6	71,6
	Mellom 10 000 og 50 000	67	25,4	25,4	97,0
	Mellom 50 001 og 100 000	4	1,5	1,5	98,5
	Mer enn 100 000	4	1,5	1,5	100,0
Total		264	100,0	100,0	

Tabell 2: Andel arbeidsinnvandrere i kommunen

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Et betydelig antall	157	59,5	61,1	61,1
	Svært få	100	37,9	38,9	100,0
	Total	257	97,3	100,0	
Manglende data	Mangler svar	7	2,7		
Total		264	100,0		

Tabell 3: Organisering av norskopplæring i kommunen?

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Ja	212	80,3	80,6	80,6
	Nei	51	19,3	19,4	100,0
	Total	263	99,6	100,0	
Manglende data	Mangler svar	1	0,4		
Total		264	100,0		

Tabell 4: Enhet som organiserer norskopplæring i kommunen

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Voksenopplæringen	168	63,6	80,0	80,0
	Kommunalt/fylkeskommunalt	32	12,1	15,2	95,2
	Kommune/fylkeskommune/ privat	10	3,8	4,8	100,0
	Total	210	79,5	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	3	1,1		
	Total	54	20,5		
Total		264	100,0		

Tabell 5: Antall deltakere totalt ved norskopplæring

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Ingen	2	0,8	1,0	1,0
	Mellom 1 og 10	36	13,6	17,4	18,4
	Mellom 11 og 20	34	12,9	16,4	34,8
	Mellom 21 og 40	38	14,4	18,4	53,1
	Mellom 41 og 60	23	8,7	11,1	64,3
	Mellom 61 og 100	26	9,8	12,6	76,8
	Mellom 101 og 140	15	5,7	7,2	84,1
	Mer enn 140	33	12,5	15,9	100,0
	Total	207	78,4	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	6	2,3		
	Total	57	21,6		
Total		264	100,0		

Tabell 6: Andel arbeidsinnvandrere ved norskopplæring

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Ingen	12	4,5	5,9	5,9
	Mellom 1 og 10	90	34,1	43,9	49,8
	Mellom 11 og 20	36	13,6	17,6	67,3
	Mellom 21 og 40	31	11,7	15,1	82,4
	Mellom 41 og 60	12	4,5	5,9	88,3
	Mellom 61 og 100	14	5,3	6,8	95,1
	Mellom 101 og 140	8	3,0	3,9	99,0
	Mer enn 140	2	0,8	1,0	100,0
	Total	205	77,7	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	8	3,0		
	Total	59	22,3		
Total		264	100,0		

Tabell 7: Andel familiegjennforente av arbeidsinnvandrere ved norskopplæring

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Ingen	45	17,0	23,3	23,3
	Mellom 1 og 10	119	45,1	61,7	85,0
	Mellom 11 og 20	17	6,4	8,8	93,8
	Mellom 21 og 40	7	2,7	3,6	97,4
	Mellom 41 og 60	1	0,4	0,5	97,9
	Mer enn 140	4	1,5	2,1	100,0
	Total	193	73,1	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	20	7,6		
	Total	71	26,9		
Total		264	100,0		

Tabell 8: Ventetid for plass på norskkurs

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Mindre enn 1 måned	111	42,0	56,3	56,3
	Mellom 1 og 3 måneder	81	30,7	41,1	97,5
	Mellom 4 og 6 måneder	5	1,9	2,5	100,0
	Total	197	74,6	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	16	6,1		
	Total	67	25,4		
Total		264	100,0		

Tabell 9: Antall timer norskkurs arbeidsinnvandrere vanligvis tilbys

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Mindre enn 1 time	3	1,1	1,5	1,5
	Mellom 1 og 3 timer	37	14,0	18,3	19,8
	Mellom 4 og 6 timer	90	34,1	44,6	64,4
	Mellom 7 og 9 timer	19	7,2	9,4	73,8
	Mer enn 9 timer	53	20,1	26,2	100,0
	Total	202	76,5	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	11	4,2		
	Total	62	23,5		
Total		264	100,0		

63

Tabell 10: Antall timer norskkurs familiegjenforente av arbeidsinnvandrere vanligvis tilbys

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Mindre enn 1 time	2	0,8	1,1	1,1
	Mellom 1 og 3 timer	23	8,7	12,5	13,6
	Mellom 4 og 6 timer	64	24,2	34,8	48,4
	Mellom 7 og 9 timer	17	6,4	9,2	57,6
	Mer enn 9 timer	78	29,5	42,4	100,0
	Total	184	69,7	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	29	11,0		
	Total	80	30,3		
Total		264	100,0		

Tabell 11: Kostnader per måned for deltakelse på norskkurs

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Vi tilbyr gratis norskkurs	29	11,0	15,4	15,4
	Mindre enn kr 1000	84	31,8	44,7	60,1
	Mellom kr 1000 og 2000	55	20,8	29,3	89,4
	Mellom kr 2001 og 3000	16	6,1	8,5	97,9
	Mellom kr 3001 og 4000	3	1,1	1,6	99,5
	Mer enn kr 4000	1	0,4	0,5	100,0
	Total	188	71,2	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	25	9,5		
	Total	76	28,8		
Total		264	100,0		

Tabell 12: Kostnader per time for deltakelse på norskkurs

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Vi tilbyr gratis norskkurs	28	10,6	15,1	15,1
	Mindre enn kr 50	106	40,2	57,0	72,0
	Mellom kr 50 og 100	51	19,3	27,4	99,5
	Mer enn kr 150	1	0,4	0,5	100,0
	Total	186	70,5	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	27	10,2		
	Total	78	29,5		
Total		264	100,0		

Tabell 13: Kursnivå som tilbys i kommunen

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Grunnkurs for nybegynnere	36	13,6	17,8	17,8
	Grunnkurs og kurs for viderekomne på lavere nivå	102	38,6	50,5	68,3
	Grunnkurs og kurs for viderekomne på lavere og høyere nivå	64	24,2	31,7	100,0
	Total	202	76,5	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	11	4,2		
	Total	62	23,5		
Total		264	100,0		

64

Tabell 14: Tidspunkt for undervisning

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Hverdager på dagtid	57	21,6	27,7	27,7
	Hverdager på kveldstid	36	13,6	17,5	45,1
	Undervisning i helgene	1	0,4	0,5	45,6
	Det finnes flere tilbud	112	42,4	54,4	100,0
	Total	206	78,0	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	7	2,7		
	Total	58	22,0		
Total		264	100,0		

Tabell 15: Valgmuligheter i kurstilbudet

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	De har ingen mulighet til å velge	25	9,5	12,2	12,2
	De har noen muligheter til å velge	142	53,8	69,3	81,5
	De har store muligheter til å velge	38	14,4	18,5	100,0
	Total	205	77,7	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	8	3,0		
	Total	59	22,3		
Total		264	100,0		

Tabell 16: Antall timer norskkurs arbeidsinnvandrere og deres familiegjenforente vanligvis tar

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Mindre enn 50 timer	15	5,7	8,6	8,6
	Mellom 50 og 100 timer	58	22,0	33,1	41,7
	Mellom 101 og 150 timer	35	13,3	20,0	61,7
	Mer enn 150 timer	67	25,4	38,3	100,0
	Total	175	66,3	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	38	14,4		
	Total	89	33,7		
Total		264	100,0		

Tabell 17: Kursnivå arbeidsinnvandrere og deres familiegjenforente vanligvis tar

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Grunnkurs for nybegynnere	127	48,1	66,5	66,5
	Kurs for viderekomne på mellomnivå	58	22,0	30,4	96,9
	Kurs for viderekomne på høyere nivå	6	2,3	3,1	100,0
	Total	191	72,3	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	22	8,3		
	Total	73	27,7		
Total		264	100,0		

65

Tabell 18: Egne undervisningsopplegg for arbeidsinnvandrere og deres familiegjenforente?

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Nei, men de kan delta mot betaling i kurs som tilbys andre kategorier av innvandrere	129	48,9	65,8	65,8
	Nei, men de kan delta gratis i kurs som tilbys andre kategorier innvandrere	21	8,0	10,7	76,5
	Ja, vi tilbyr mot betaling egne undervisningsopplegg for dem	37	14,0	18,9	95,4
	Ja, vi tilbyr et eget gratis undervisningsopplegg for dem	9	3,4	4,6	100,0
	Total	196	74,2	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	17	6,4		
	Total	68	25,8		
Total		264	100,0		

Tabell 19: Samarbeid med næringsliv og arbeidsgivere

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Ja	104	39,4	51,5	51,5
	Nei	98	37,1	48,5	100,0
	Total	202	76,5	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	8	3,0		
	Total	59	22,3		
Total		264	100,0		

Tabell 20: Kanaler for informasjon om norskopplæring³²

		Ikke strukturert informasjonssystem		Informasjonsmateriell på flere språk som gis til bedrifter		Arbeidsgivere informerer selv		Sender informasjonsmateriell til aktuelle arenaer og institusjoner		Andre informasjonstyper	
		Frek.	Prosent	Frek.	Prosent	Frek.	Prosent	Frek.	Prosent	Frek.	Prosent
Gyldig	Ja	102	38,6	8	3	88	33,3	43	16,3	68	25,8
	Nei	99	37,5	194	73,5	114	43,2	159	60,2	134	50,8
	Total	201	76,1	202	76,5	202	76,5	202	76,5	202	76,5
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3	51	19,3	51	19,3	51	19,3	51	19,3
	Mangler svar	12	4,5	11	4,2	11	4,2	11	4,2	11	4,2
	Total	63	23,9	62	23,5	62	23,5	62	23,5	62	23,5
Total		264	100	264	100	264	100	264	100	264	100

32 Gyldig og kumulativ prosent ikke vist.

Tabell 21: Andel med interkommunalt samarbeid

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
	Nei	101	38,3	50,2	100,0
	Total	201	76,1	100,0	
Manglende data	Uaktuelt å svare	51	19,3		
	Mangler svar	12	4,5		
	Total	63	23,9		
Total		264	100,0		

66

Tabell 22a: Alternative aktører som tilbyr norskopplæring til målgruppen³³

		Bedrifter		Private aktører		Kun kommunen/voksenopplæring		Ingen tilbyr	
		Frek.	Prosent	Frek.	Prosent	Frek.	Prosent	Frek.	Prosent
Gyldig	Ja	45	17	57	21,6	142	53,8	18	6,8
	Nei	194	73,5	182	68,9	97	36,7	221	83,7
	Total	239	90,5	239	90,5	239	90,5	239	90,5
Manglende data	Uaktuelt å svare	25	9,5	25	9,5	25	9,5	25	9,5
	Mangler svar	12	4,5	11	4,2	11	4,2	11	4,2
	Total	264	100	264	100	264	100	264	100

33 Gyldig og kumulativ prosent ikke vist i tabell 22a og 22b.

Tabell 22b: Private aktører som tilbyr norskopplæring til målgruppen

		Bedrifter		Private aktører		Kun kommunen/voksenopplæring		Ingen tilbyr	
		Frek.	Prosent	Frek.	Prosent	Frek.	Prosent	Frek.	Prosent
Gyldig	Ja	18	6,8	25	9,5	17	6,4	16	6,1
	Nei	38	14,4	31	11,7	39	14,8	40	15,2
	Total	56	21,2	56	21,2	56	21,2	56	21,2
Manglende data	Uaktuelt å svare	200	75,8	200	75,8	200	75,8	200	75,8
	Mangler svar	8	3	8	3	8	3	8	3
	Total	208	78,8	208	78,8	208	78,8	208	78,8
Total		264	100	264	100	264	100	264	100

33 Gyldig og kumulativ prosent ikke vist i tabell 22a og 22b.

Tabell 23: Vurdering av kommunens kapasitet til å dekke dagens behov for norskopplæring

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Kapasitet er større enn dagens behov	42	15,9	17,5	17,5
	Kapasitet til å dekke dagens behov	147	55,7	61,3	78,8
	Har ikke tilstrekkelig kapasitet	51	19,3	21,3	100,0
	Total	240	90,9	100,0	
Manglende data	Mangler svar	24	9,1		
Total		264	100,0		

Tabell 24: Vurdering av norskopplæringstilbudet som gis

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Godt tilbud	150	56,8	62,8	62,8
	Flere svakheter ved tilbudet	61	23,1	25,5	88,3
	Ikke behov for organisering av tilbud	28	10,6	11,7	100,0
	Total	239	90,5	100,0	
Manglende data	Mangler svar	25	9,5		
Total		264	100,0		

Tabell 25: Tiltak for å øke deltakelse blant arbeidsinnvandrere og deres familier³⁴

		Organiserer ikke		Godt informerte arbeidsinnvandrere		Tilpasser tidspunkt		Tilpasser innhold		Tilpasser pris		Annet	
		Frek.	Prosent	Frek.	Prosent	Frek.	Prosent	Frek.	Prosent	Frek.	Prosent	Frek.	Prosent
Gyldig	Ja	79	29,9	79	29,9	128	48,5	59	22,3	65	24,6	35	13,3
	Nei	154	58,3	154	58,3	105	39,8	174	65,9	168	63,6	198	75,0
	Total	233	88,3	233	88,3	233	88,3	233	88,3	233	88,3	233	88,3
Manglende data	Mangler svar	31	11,7	31	11,7	31	11,7	31	11,7	31	11,7	31	11,7
Total		264	100,0	264	100,0	264	100,0	264	100,0	264	100,0	264	100,0

34 Gyldig og kumulativ prosent ikke vist.

Tabell 26: Største utfordring i kommunen for å organisere et bedre norskopplæringstilbud til målgruppen³⁵

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	For få arbeidsinnvandrere i kommunen til at det har vært behov for å organisere et bedre tilbud	65	24,6	37,8	37,8
	Manglende erfaring med å tilby norskopplæring til arbeidsinnvandrere og andre kategorier innvandrere	25	9,5	14,5	52,3
	Manglende interesse i kommunen for arbeidsinnvandreres norskopplæring	34	12,9	19,8	72,1
	Manglende tilgang på lærere	48	18,2	27,9	100,0
	Total	172	65,2	100,0	
Manglende data	Mangler svar	92	34,8		
Total		264	100,0		

35 Spørsmål 26 og spørsmål 27 var opprinnelig rangeringss spørsmål. Ettersom svært få av respondentene rangerte svarene og i stedet krysset av for ett alternativ, valgte vi å bruke spørsmålene som vanlige etvalgsspørsmål (hvor verdien 1 ble ansett som gjeldende svar fra respondent, uavhengig om en hadde rangert alternativene eller ikke).

Tabell 27: Største utfordring blant arbeidsinnvandrere for å delta på norskkurs

		Frekvens	Prosent	Gyldig prosent	Kumulativ prosent
Gyldig	Manglende muligheter til å organisere et gratis tilbud til målgruppen	115	43,6	54,5	54,5
	Manglende muligheter til å organisere et tilrettelagt tilbud som deltakere kan kombinere med jobbforpliktelser	68	25,8	32,2	86,7
	Manglende interesse for norskopplæring blant arbeidsinnvandrere som befinner seg i kommunen	28	10,6	13,3	100,0
	Total	211	79,9	100,0	
Manglende data	Mangler svar	53	20,1		
Total		264	100,0		

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Postadresse: Postboks 8059 Dep, 0031 Oslo

Besøksadresse: Hausmannsgate 23, Oslo

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 24 16 88 01

E-post: post@imdi.no

Bestilling av rapporter: bestilling@imdi.no

Pressetelefon: 917 55 351, e-post: presse@imdi.no

www.imdi.no

IMDis regionale enheter:

IMDi Indre Øst

Storgt. 10, 6. etg., Postboks 1253, 2806 Gjøvik

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 61 17 08 95

IMDi Midt-Norge

Peter Egges plass 2 (inngang Kjøpmannsgata),

7005 Trondheim

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 73 89 24 31

IMDi Nord

Havnegata 28 (inng. t. høyre), Postboks 83, 8502 Narvik

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 76 96 58 38

IMDi Sør

Slottsquartalet, Tordenskjoldsgate 9

Postboks 647, 4666 Kristiansand

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 38 02 04 80

IMDi Vest

Bugården 8, Postboks 159 Sandviken, 5812 Bergen

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 55 30 09 88

IMDi Øst

Hausmannsgate 23, Postboks 8059 Dep, 0031 Oslo

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 24 16 88 01



ISBN 978-82-92757-72-7



9 788292 757727