



Frafall fra ordningene under integreringsloven

Rapport 2024 - 2

Proba-rapport nr. 2024-2, Prosjekt nr. 23025
ISSN: 1891-8093
SEA/AMM/KMV/HK/JH/HB/JP 10.02.2024
--

Frafall fra ordningene under integreringsloven

Utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Forord

På oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har Proba Samfunnsanalyse undersøkt omfanget av og årsaker til frafall fra introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne flyktninger og innvandrere. Oppdraget er forankret i handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021-2024)*, og vi har blant annet sett på negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og annen vold i nære relasjoner som mulige årsaker til frafall. I tillegg har vi identifisert mulige tiltak som kan bidra til at flere fullfører opplæringen.

Saliha El-Amrani og Anne May Melsom har vært prosjektledere i løpet av prosjektperioden. Prosjektteamet har i tillegg bestått av Kaja Meeg Valvatne, Hilde Kullerud og Jacob Hystad som prosjektmedarbeidere samt Helene Berg og Jens Plahte som kvalitetssikrere.

Vi vil takke vår oppdragsgiver i IMDi ved kontaktpersonene Katrine Bakke Lossius, Anne Edman og Lone Alice Johansen for godt samarbeid, verdifulle innspill og nyttig dialog underveis i prosjektet.

Prosjektet har også hatt en referansegruppe med representanter fra Tverrkulturell Helseinfo, INFO 123, Norske Kvinners Sanitetsforening, HK-dir, SEIF, IKVO, Universitetet i Tromsø og Kompetanseteamet. Takk for gode innspill og viktige tilbakemeldinger fra dere også!

Sist, men ikke minst, vil vi takke alle ansatte i norskopplæringen og introduksjonsprogrammet som har besvart spørreundersøkelsen vi har sendt ut og alle informanter som har delt sine erfaringer, tanker og synspunkter med oss i dybdeintervjuer.

Oslo, 10. februar 2024

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
ENGLISH SUMMARY	5
1 INNLEDNING	8
1.1 Problemstillinger	9
1.2 Bakgrunn	9
1.2.1 Målgruppe og innhold i program og opplæring	9
1.2.2 Fraværsregler og stans i program og opplæring	11
1.3 Metoder og datainnsamling	12
1.3.1 Innledende intervjuer	12
1.3.2 Analyse av NIR-data	12
1.3.3 Spørreundersøkelse	13
1.3.4 Dybdeintervjuer	13
1.3.5 Gjennomgang av tidligere forskning	14
1.4 Rapportens oppbygging	14
2 TIDLIGERE FORSKNING OG STATISTIKK	15
2.1 Omfanget av frafall	15
2.2 Forhold som fører til fravær og frafall	16
2.2.1 Helseutfordringer	16
2.2.2 Omsorgsoppgaver i hjemmet	17
2.2.3 Negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner	18
2.2.4 Organisering, innretning og tilrettelegging	22
3 OMFANGET AV FRAVÆR OG FRAFALL	24
3.1 Frafall fra introduksjonsprogrammet	24
3.2 Frafall fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap	26
3.2.1 Fravær fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap	28
3.3 Fortellinger om frafall og fravær	28
3.4 Variasjoner i frafall	29
3.4.1 Individuelle kjennetegn ved deltakerne	29
3.4.2 Variasjoner mellom kommuner	33
3.4.3 Multivariate analyser av frafall	34
4 ÅRSAKER TIL FRAFALL OG FRAVÆR	35
4.1 De vanligste årsakene til frafall og høyt fravær	35
4.2 Helseutfordringer	38
4.3 Flytting og utvandring	41
4.4 Omsorgsoppgaver i hjemmet	43
4.5 Økonomiske utfordringer og arbeid	45
4.6 Andre årsaker	47
4.7 Sammensatte utfordringer, strenge krav og lite rom for tilrettelegging	49
5 FRAFALL SOM FØLGE AV KONTROLL OG VOLD	52
5.1 Former for kontroll og vold blant deltakere	52
5.1.1 Overvåkning, isolasjon og avhengighet	52
5.1.2 Press på prioriteringer	55
5.1.3 Ufrivillig utenlandsopphold	57
5.1.4 Gruppebasert kontroll	58
5.2 Kontroll og vold som årsak til frafall	59
5.3 Hvem er særlig utsatt?	62
6 RUTINER OG OPPFØLGING AV DELTAKERE	65
6.1 Rutiner og regler for fravær og stans	65

6.1.1	Rutiner og regler ved høyt fravær	65
6.1.2	Rutiner og regler ved stans	66
6.1.3	Fraværsregler og fraværsgrense i introduksjonsprogrammet.....	66
6.1.4	Fraværsregler og fraværsgrense i norskopplæringen	67
6.1.5	Fraværsregistrering	67
6.2	Ulike tilnærminger til oppfølging	68
6.2.1	Tillit og krav	68
6.2.2	Minimumslinja	70
6.3	Samarbeid om oppfølging	72
6.3.1	Hva avgjør hvilken oppfølging deltakere får?	75
6.4	Utfordringer knyttet til avdekking og håndtering av kontroll og vold	82
6.4.1	Avdekking av tilfeller av kontroll og vold	82
6.4.2	Oppfølging av deltakere som opplever kontroll og vold	85
7	ANBEFALINGER	89
7.1	Bedre monitorering av frafall.....	89
7.2	Oppfølging av deltakere som står i fare for å falle fra	89
7.3	Forebygging og håndtering av negativ sosial kontroll og vold.....	92
	LITTERATUR.....	98
	VEDLEGG	102

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

I dette prosjektet har vi på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) undersøkt omfanget av og årsaker til frafall fra introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne flyktninger og innvandrere. Vi finner at det er relativt lite frafall fra introduksjonsprogrammet, men et noe høyere frafall fra norskopplæringen. De vanligste årsakene til frafall er fysiske og psykiske helseutfordringer, store omsorgsoppgaver, økonomiske utfordringer og arbeid, samt at deltakere flytter. Vi finner også tilfeller av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og annen vold i nære relasjoner blant deltakere, og vi observerer at dette kan medvirke til frafall. Deltakere som har høyt fravær og står i fare for å falle fra opplæringen, har ofte sammensatte utfordringer og står i krevende livssituasjoner, og i mange slike tilfeller opplever de reglene og rammene for opplæringen som lite fleksible.

Vi finner videre at det er til dels store forskjeller mellom kommuner når det gjelder praktisering av regler for fravær, fraværsregistrering og stans av opplæring. Det varierer også mye hvordan kommunene følger opp deltakere med høyt fravær for å forebygge frafall. Forskjellene synes å komme av usikkerhet rundt, og ulik tolkning av, regelverket, i tillegg til at ressurser, tilgjengelige tjenester, kompetanse og geografi spiller inn. Variasjonene fører til at deltakere med like rettigheter i praksis får ulik behandling avhengig av hvilken bosettingskommune de har blitt tildelt.

Bakgrunn

Introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er blant myndighetenes mest sentrale integreringstiltak og skal bidra til at nyankomne flyktninger og innvandrere oppnår fastsatte utdannings- og arbeidsmål i Norge. Det er dermed viktig å forhindre uønsket frafall, altså at deltakere avslutter eller avbryter deltagelse i disse ordningene før de har kommet i arbeid eller utdanning.

Statistikk om og tidligere forskning på ordningene handler i hovedsak om måloppnåelse, altså om overgang til arbeid og til videregående og høyere utdanning. Frafall fra ordningene har fått mindre oppmerksomhet. Det kan være en indikasjon på at frafall fra ordningene er beskjedent, men dette finnes det lite systematisk kunnskap om.

I dette prosjektet har vi undersøkt omfang av og årsaker til frafall fra både introduksjonsprogrammet og fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Oppdraget er forankret i handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021-2024)*, og vi har blant annet sett på negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og annen vold i nære relasjoner som mulige årsaker til frafall.

Problemstillinger og metode

Vi har kartlagt omfanget av frafall fra introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt hvordan omfanget varierer med individuelle kjennetegn ved deltakerne og mellom kommuner.

Videre har vi sett nærmere på hva som er årsakene til frafall. Vi har særlig undersøkt om helseutfordringer, store omsorgsoppgaver, yrkesaktivitet, og ulike sosiale utfordringer er viktige årsaker til frafall. Vi har også undersøkt om opplevelser av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og annen vold i nære relasjoner kan utgjøre en risiko for frafall.

Vi har videre sett på hvordan kommunene jobber med oppfølging av deltakere med høyt fravær og som står i fare for å falle fra. Her ser vi på om det er forhold ved den lokale innretningen av program og opplæring som kan innebære økt risiko for frafall. Til slutt

har vi identifisert god praksis og mulige tiltak som kan forebygge frafall og bidra til økt deltakelse i og gjennomføring av opplæringen.

Vi har belyst disse spørsmålene ved bruk av flere forskningsmetoder. Vi har først gjennomført en kortfattet gjennomgang av eksisterende litteratur. Funnene bygger på data fra dybdeintervjuer med representanter for sentrale aktører på feltet, ansatte og deltagere i ordningene, en landsdekkende spørreundersøkelse rettet mot programrådgivere, norsklærere, ledere og rektorer samt statistiske analyser av data registrert i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

Konklusjoner

Omfanget av frafall

Vi har primært undersøkt *omfanget* av frafall gjennom en registerdataanalyse av data fra NIR. Datamaterialet inneholder opplysninger om personer som startet i ordningene i perioden 2017–2020. Våre analyser av frafall tar derfor utgangspunkt i kravene i introduksjonsloven. Fra 1. januar 2021 ble denne erstattet med integreringsloven.

På basis av vår operasjonalisering av frafall (se kapittel 3) finner vi med grunnlag i dette materialet et frafall på 7,5 prosent i introduksjonsprogrammet. Dette stemmer i stor grad overens med funn i spørreundersøkelsen og intervjuer, der de fleste gir uttrykk for at det er lite frafall fra introduksjonsprogrammet. En viktig årsak er trolig introduksjonsstøtten som deltakere i introduksjonsprogrammet mottar. I norskopplæringen finner vi et frafall på 22 prosent. Deltagere som kun deltar i norskopplæringen, får ingen tilsvarende støtte.

Både frafall fra introduksjonsprogrammet og frafall fra norskopplæringen varierer ut fra kjønn, alder og utdanningsnivå. Frafall fra introduksjonsprogrammet er noe høyere for kvinner enn for menn, og noe høyere i de eldste aldersgruppene enn i de yngste. Videre har deltagere med høyere utdanning mindre frafall enn personer med kun barneskole, ingen utdanning eller ukjent utdanning.

For norskopplæringen er frafallet noe høyere for menn enn for kvinner, altså motsatt av mønsteret i introduksjonsprogrammet. Videre har den yngste aldersgruppen (under 25 år) lavere frafall fra norskopplæringen enn de eldre deltagerne, og personer med ingen eller ukjent utdanning har lavere frafall fra norskopplæringen enn personer i de øvrige utdanningskategoriene. Det er også i noen grad forskjeller i frafall ut fra deltagerens statsborgerskap og oppfølgingskommune, men mange av disse forskjellene er ikke statistisk signifikante.

Årsaker til frafall

Vi finner at den vanligste årsaken til at deltakere slutter før gjennomført opplæring, både i introduksjonsprogrammet og norskopplæring, er overgang til arbeid. Dette regnes imidlertid som måloppnåelse og er i mange tilfeller positivt. Likevel finner vi at en del deltakere velger jobb fremfor opplæring uten at de nødvendigvis ønsker dette selv, for eksempel som følge av økonomiske utfordringer. Dette kan være usikre og midlertidige jobber som ikke skaper en varig tilknytning til arbeidsmarkedet.

En annen vanlig årsak til frafall er at store psykiske og fysiske helseutfordringer gjør det svært vanskelig eller umulig for enkelte deltagere å delta i opplæring. Det kan her være snakk om alvorlige og kroniske sykdommer eller skader, eller også psykiske helseutfordringer, særlig som følge av traumer fra opplevelser i hjemlandet eller på flukt. Både nyankomne flyktinger og innvandrere kan ha sammensatte utfordringer, der det kan være vanskelig å skille mellom fysisk og psykisk sykdom.

Videre er det en del deltagere som faller fra som følge av at de flytter til en annen kommune, for eksempel fordi ektefelle har fått jobbtilbud, for å komme nærmere familie og nettverk eller andre med samme landbakgrunn, eller for å flytte til et sted med flere

jobbmuligheter. Særlig for flyktninger følger strenge regler knyttet til flytting (sekundærbosetting) ofte til at deltakere mister retten til introduksjonsprogram og dermed slutter før gjennomført opplæring.

Vi ser også at store omsorgsoppgaver medfører en betydelig risiko for frafall. Dette gjelder særlig foreldre eller aleneforsørgere med store barneflokker, eller familier der barn eller foreldre er kronisk syke eller har nedsatt funksjonsevne. Det å følge opp flere barn med skole, barnehage og helsehjelp, er tidkrevende og kan føre til høyt fravær fra opplæring. En del deltakere – særlig kvinner – opplever også et sterkt krysspress med forventninger om å være hjemme med barna på den ene siden og forventninger om å delta i opplæring og kvalifisere til arbeid på den andre.

Til slutt finner vi at det ikke kun er individuelle forhold hos deltakerne som fører til frafall, men at det er i forholdet mellom deltakernes til dels sammensatte og komplekse utfordringer på den ene siden og strenge krav og mangel på tilrettelegging av opplæringen på den andre siden, at den største risikoen for frafall ligger.

Negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner som årsaker til frafall

Få av våre informanter opplever at negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og annen vold i nære relasjoner er vanlige årsaker til at deltakere faller fra opplæringen. Ledere og ansatte i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen opplever imidlertid at det kan være krevende å avdekke tilfeller der deltakere opplever kontroll og vold. I mange tilfeller vil deltakerne ikke selv fortelle om det de opplever, og det er sannsynlig at det er en del mørketall. Våre funn er i stor grad basert på lederes og ansattes erfaringer, og på bakgrunn av det er det vanskelig å si noe om det faktiske omfanget av kontroll og vold, eller årsakssammenhenger mellom dette og frafall fra opplæringen.

Mange av våre informanter har imidlertid erfaringer med enkelte tilfeller av kontroll og vold. Vi finner at deltakere i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen kan være utsatt for ulike former for kontroll og vold, både fra nære familiemedlemmer og større grupper/miljøer. I en del tilfeller kan slik kontroll og vold dreie seg om å overvåke og isolere deltakeren. I enkelte tilfeller kan deltakeren også bli hindret i å delta i opplæring. Målet med slik kontroll kan være å hindre integrering, slik at den utsatte skal være avhengig av kontroll-/voldsutøveren. Det kan også dreie seg om press eller tvang knyttet til å prioritere omsorgsoppgaver eller å jobbe for å bidra økonomisk og forsørge familien.

Informantene forteller også om deltakere som har blitt sendt til eller etterlatt i utlandet. I slike tilfeller kan det være vanskelig å avdekke om fravær eller frafall skyldes deltakernes eget valg eller om de er utsatt for tvang, kontroll og press fra andre.

Manglende språkkunnskaper og systemforståelse gjør at nyankomne flyktninger og innvandrere kan være særlig sårbare for bevisst desinformasjon eller feilaktige trusler om det norske hjelpeapparatet, f.eks knyttet til tap av oppholdstillatelse. Særlig personer som kommer på familiegjenforening, kan være utsatt fordi det i mange tilfeller er en maktubalanse mellom den familiegjenforente og den personen som allerede bor i Norge. Dette gjelder både familiegjenforente til flyktninger og de som er familiegjenforent til norske og nordiske borgere. Vi finner også at skeive flyktninger og innvandrere er spesielt utsatt for negative kommentarer, utestengelse og trakassering

I noen tilfeller kan det å oppleve kontroll og vold føre direkte til frafall fra opplæring. Det kan være dersom en deltaker blir direkte hindret i å delta, eller i tilfeller der en utsatt må flytte på kritesenter eller ikke tør å dra til opplæringsstedet av frykt for voldsutøveren. Kontroll og vold kan også være en mer indirekte årsak til frafall, for eksempel ved at det fører til helseutfordringer.

Mange ansatte er usikre på hvordan de skal gå frem ved mistanke om at en deltaker utsettes for kontroll og vold. Vi finner at mangel på kompetanse, manglende rutiner og usikkerhet i håndtering preger en del av disse sakene. I tillegg er det særlig utfordrende

å sikre fortsatt deltakelse i opplæring i tilfeller der voldsutsatte må flytte på krisesenter eller ønsker sekundærbosetting.

Rutiner og oppfølging av deltakere

Vi finner at det er relativt store forskjeller mellom kommuner når det gjelder fraværsregistrering og rutiner for oppfølging av deltakere med høyt fravær. Det er også forskjeller i utforming av fraværsregler og rutiner for stans av opplæring – særlig i norsk-opplæringen. En del av denne variasjonen kommer av at gjeldende lovverk åpner for ulik praksis i kommunene, men også av ulik tolkning av og usikkerhet rundt lovverket. De store variasjonene i praksis mellom kommunene fører til ulik behandling av deltakere som i utgangspunktet har like rettigheter.

Kommunene virker også å ha ulik oppfølging av deltakere med høyt fravær og som risikerer å falle fra. Her ser vi et spekter mellom det å legge vekt på tillit, helhetlig oppfølging og tilrettelegging i den ene enden og en form for «minimumslinje» med begrenset oppfølging i den andre. Hvilken tilnærming som preger den enkelte kommune, kommer i stor grad an på ressurser, men også politiske signaler og prioriteringer og ikke minst ledelsens og de ansattes kompetanse på migrasjon og integrering og holdninger til integreringsarbeid.

Vi finner også varierende grad av samarbeid mellom tjenester i oppfølgingen av deltakere. I noen kommuner ser vi at det stort sett foregår et ad hoc-samarbeid i enkeltsaker, mens det i andre kommuner er etablert et mer systematisk samarbeid, for eksempel gjennom formaliserte samarbeidsavtaler. En utfordring er at det ofte ikke er noen som har – eller tar – et koordinerende ansvar i oppfølgingen av deltakere, slik at samarbeidet er lite samkjørt.

Vi ser at det er mange faktorer som påvirker hvilken oppfølging deltakerne får. Gjeldende lov- og regelverk legger viktige føringer, men det er en del usikkerhet i kommunene knyttet til hvordan en skal tolke lovverket. En del opplever også lovverket som for rigid – særlig i tilfeller der deltakerne har komplekse og diffuse utfordringer. Adgang til skjønnsutøvelse i regelverket gir mulighet for individuell tilpasning og tilrettelegging, men vil også være kilde til ulik praksis som vi observerer at kommunene har.

Kompetanse – særlig på migrasjon og integrering – spiller også en viktig rolle. Dette omfatter både kompetansen i flyktningetjenesten, voksenopplæringen og i andre offentlige etater. Til slutt spiller også geografi, kommunens kapasitet og tilgjengelige tjenester en rolle.

Anbefalinger

Vi anbefaler å utarbeide jevnlig statistikk om frafall for å sikre et bedre helhetsbilde av hvordan ordningene fungerer.

For å sikre bedre oppfølging av deltakere som står i fare for å falle fra ordningene, kommer vi med anbefalinger knyttet til 1) tydeligere og mer enhetlig forvaltning av regelverk, 2) bedre muligheter for tilrettelegging og bruk av skjønn, 3) kompetanseheving, 4) samordning av tjenester, 5) bedre kapasitet til å følge opp deltakere og 6) tydeligere informasjon til deltakere.

For å bedre arbeidet med å forebygge og håndtere tilfeller av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og annen vold i nære relasjoner blant deltakere, anbefaler vi 1) gode undervisningsopplegg og informasjon til deltakere, 2) kompetanseheving til ansatte, 3) styrking av mangfoldsrådgiverordningen på voksenopplæringsentre, 4) bedre samordning av tjenester, 5) å etablere rutiner ved mistanke om tilfeller av kontroll og vold, 6) å etablere rutiner for å identifisere og følge opp personer i målgruppen som ikke deltar i opplæring, samt 7) å legge til rette for bedre muligheter for sekundærbosetting for voldsutsatte.

English summary

Background

The introduction program for refugees and their families and Norwegian language training and social studies for adult immigrants are central to the Norwegian government's integration efforts. The overarching goal of both programs is to equip immigrants with the necessary education and skills to establish a permanent foothold in the labor market and achieve financial independence. Consequently, ensuring program completion and minimizing dropout rates is crucial.

While existing research has predominantly focused on goal attainment – specifically, participants' transition to employment or higher education – less attention has been given to dropout rates. In this project, we examine both the extent of dropout from these programs and the underlying reasons for non-completion. Additionally, we explore how experiences related to negative social control, honor-related violence, and domestic violence contribute to participant attrition.

Research questions and methods

We have analyzed dropout rates from both the introduction program and from Norwegian language training and social studies, and how this varies with individual characteristics of the participants and the municipalities.

We have also examined the specific factors that lead participants to discontinue their training. We have specifically explored the impact of health challenges, significant care responsibilities, employment and social challenges. Additionally, we have investigated how experiences of negative social control, honor-related violence and other forms of domestic violence can influence program completion.

We have looked at how municipalities follow up participants with high degree of absence and those at risk of not completing the program. We analyze how local program organization can influence program completion. Additionally, we identify best practices and propose measures to prevent dropout, thereby enhancing participation and completion rates.

We employed several research methods. First, we conducted a brief review of existing literature. Then we conducted a nationwide survey among program advisers, teachers, managers and principals working with the programs. We have also conducted in-depth interviews with representatives from government agencies and civil society, as well as employees and participants in the programs. Finally, we have analyzed data from the National Introduction Register (NIR).

Findings and conclusions

The scope of dropout

We have primarily studied dropout through an analysis of data from NIR. Based on our operationalisation of dropout (see chapter 3), we find a dropout rate of 7.5 per cent in the introduction program. This is largely consistent with findings in the survey and interviews which also indicates relatively low levels of dropout. One of the reasons for this is probably the economic support given to participants. In Norwegian language training, we find a dropout rate of 22 per cent.

Furthermore, dropout patterns vary by gender, age, and education level. In the introduction program, dropout rates are higher among women, older participants, and those with lower or unknown education levels. Conversely, in Norwegian language

training, men and younger participants exhibit higher dropout rates, while individuals with no or unknown education have lower rates compared to other education categories.

Reasons for dropout

We find that the most common reason why participants leave the programs is to pursue employment. This is often considered a positive outcome and goal achievement. However, financial challenges or pressure to provide for the family may also drive this decision, leading some to take precarious or temporary jobs that do not establish a lasting connection to the labor market.

We also find that serious physical or mental health issues pose significant barriers to participation. Newly arrived refugees and immigrants may have complex health challenges, where it can be difficult to distinguish between physical and mental illness.

Some participants also discontinue their language training because of relocation to another municipality. For refugees in particular, strict rules related to relocation (secondary settlement) often mean that participants lose their right to the introduction program and thus quit before completing their training.

Extensive care duties – especially for parents with multiple children or families dealing with chronic illnesses or disabilities – pose a substantial risk of dropout. Balancing childcare, school, and health care responsibilities can result in high absence rates. Some participants – especially women – also experience strong cross pressure with expectations of staying at home with their children on the one hand and expectations of participating in training and qualifying for work on the other.

Finally, we find that it is not only individual characteristics and circumstances among the participants that lead to dropout. Rather, the greatest risk of dropout lies in the relationship between the participants' complex challenges on the one hand and strict requirements and a lack of individual adaptation of the program on the other.

Negative social control, honor-based violence and domestic violence

While few of our informants directly attribute dropout to negative social control, honor-based violence, or domestic violence, employees within the introduction program and Norwegian language training face challenges in identifying such cases. Participants who experience these forms of control and violence often hesitate to disclose their experiences to program advisors or teachers. Our findings primarily rely on insights from managers and employees, making it difficult to precisely gauge the prevalence of control and violence among participants and its impact on dropout rates.

However, individual instances of control and violence have been reported by several informants. Participants in the introduction program and Norwegian language training may encounter various forms of control and violence, originating from close family members or larger community groups. These situations can involve surveillance, isolation, and direct prevention from participating in training. The underlying purpose of such control may be to hinder integration, leaving victims dependent on those exerting control or perpetrating violence.

Control can also manifest as pressure to prioritize care of children or pressure to work in order to support the family. Additionally, we have identified cases where participants were sent to or abandoned abroad against their will. In such cases, distinguishing between voluntary absence and coercion can be challenging.

Limited language skills and lack of familiarity with the Norwegian welfare system make newly arrived refugees and immigrants vulnerable to deliberate misinformation or false threats regarding government services, including the police and child protection agencies, or the potential loss of residence permits. People coming on family reunification are particularly at risk due to power imbalances between the reunified

individual and the resident already living in Norway. We also find that queer refugees and immigrants are particularly vulnerable to negative comments, exclusion and harassment.

Experiences of negative social control and violence can lead to participants dropping out, for example in cases where the participant is directly prevented from participating, or in cases where a victim has to move to a crisis center. Control and violence can also be an indirect cause of dropout, for example by leading to health challenges.

We find that employees often lack clear procedures for handling suspected cases of control and violence. A lack of knowledge and routines also prevents effective intervention. Ensuring continued participation in training becomes especially challenging when victims must relocate to crisis centers or seek secondary settlement.

Routines and follow-up of participants

In our project, we have identified variations in practices across different municipalities in Norway regarding absence rules, absence registration, and follow-up routines for participants. Despite participants having equal rights, these variations result in differential treatment.

Municipalities adopt varying approaches in their follow-up of participants with high absenteeism or those at risk of dropping out. The chosen approach depends on factors such as available resources, political signals, priorities, and the competence of management and employees in migration and integration matters.

We also find varying degrees of cooperation between services in the follow-up of participants, ranging from ad-hoc collaboration in individual cases to more systematic coordination through formalized agreements. One challenge is a general lack of coordination of services.

We see that many factors influence the degree and quality of follow-up. Although legislation provides essential guidelines, we find there is some uncertainty in the municipalities regarding how to interpret rules and regulations. Some perceive the legislation as overly rigid, especially in cases involving participants with complex and diffuse challenges. Competence and knowledge related to migration and integration processes, as well as Geographical factors, capacity, available resources, and municipal services availability, also impact follow-up efforts.

Recommendations

We make a series of recommendations related to 1) more systematic monitoring of dropout rates, 2) how to ensure better follow-up of participants who are at risk of dropping out and 3) how to improve the work to prevent and deal with cases of negative social control, honor-related violence and other violence in close relationships among participants.

The recommendations include, among other things, better information to participants, competence building among employees, better coordination of service and better opportunities for individual adaption of the programs.

1 Innledning

Introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal bidra til at innvandrere når sine utdannings- og arbeidsmål i Norge. Ordningene er regulert av lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven), og formålet med loven er «at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet» (Integreringsloven §1).

Ordningene regulert av integreringsloven er myndighetenes mest sentrale virkemiddel for å integrere voksne nyankomne flyktninger og innvandrere. Det er dermed viktig å forhindre uønsket frafall, altså at deltakere avslutter eller avbryter deltagelse i disse ordningene før de når sine mål. I dette prosjektet har vi på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) undersøkt omfanget av og årsaker til frafall fra introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere og flyktninger.

I rapporten omtaler vi målgruppen for introduksjonsprogram og norskopplæring samlet som «innvandrere og flyktninger». Integreringsloven angir målgruppen som «innvandrere» (§§ 8 og 26). Rett og plikt til introduksjonsprogrammet gjelder likevel for flyktninger, personer som får opphold på humanitært grunnlag og deres familiegjenforente, med visse vilkår og begrensninger. For å tydeliggjøre at deltakere i introduksjonsprogrammet har fluktbakgrunn omtaler vi disse som «flyktninger». Disse deltakerne deltar også i all hovedsak i norskopplæring. Deltakere som *kun* deltar i norskopplæring, uten samtidig å delta i introduksjonsprogram, omtaler vi som «innvandrere».

Statistikk og tidligere forskning på ordningene handler i hovedsak om måloppnåelse, altså om overgang til arbeid og til videregående og høyere utdanning, samt resultater av prøver i norsk og samfunnskunnskap¹. Frafall fra ordningene er viet mindre oppmerksomhet. Det kan være en indikasjon på at frafall fra ordningene er beskjedent, men dette finnes det lite systematisk kunnskap om. I denne rapporten undersøker vi frafall fra både introduksjonsprogrammet og fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Vi undersøker omfanget av frafall, årsaker til frafall og hvordan frafallet varierer etter egenskaper ved deltakerne som kjønn, alder, utdanningsnivå og landbakgrunn. I tillegg har vi sett på variasjoner i frafall mellom kommuner og om det er egenskaper ved ordningene og/eller oppfølgingsarbeidet som bidrar til frafall.

Det kan være mange årsaker til frafall, blant annet helseproblemer, omsorgsoppgaver og økonomiske utfordringer. I noen tilfeller kan frafall også skyldes negativ sosial kontroll eller æresrelatert vold. I tillegg vil innretning og innhold i introduksjonsprogram og norskopplæring spille inn, herunder innhold og fremgangsmåte i veiledning, kompetanse på migrasjon og integrering og tilgjengelige hjelpetjenester i kommunen.

Prosjektet er forankret i regjeringens handlingsplan Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021-2024). I tillegg til å belyse de vanligste årsakene til frafall fra ordningene, vil vi særlig undersøke negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner som mulige årsaker til frafall.

Definisjonen av frafall som ligger til grunn i denne rapporten er at deltakeren slutter før fullført introduksjonsprogram og/eller før fullført opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Vi oppfatter det slik at dette er noe annet enn det å ha mye fravær, eller det å ha flere permisjoner mens man er registrert som deltaker. Vi oppfatter

¹ <https://www.ssb.no/statbank/list/nopplinnv>

det heller ikke slik at det å ikke gå opp til norskprøve, ikke bestå norskprøve, eller å ikke oppnå sluttmaal i introduksjonsprogrammet, er ensbetydende med frafall.

I rapporten vil vi også omtale fravær, permisjoner og måloppnåelse, men samtidig holde oss til en definisjon der frafall innebærer at deltakeren avslutter program eller opplæring, før det som står oppført i deltakerens individuelle plan/vedtak. Vi vil særlig belyse omfanget og årsaker til høyt fravær fordi det i praksis kan være en gradvis overgang mellom høyt fravær og frafall. Høyt fravær kan føre til frafall i tilfeller der man ikke følger opp deltakeren godt nok eller setter inn tiltak for å forhindre at deltakeren faller fra.

1.1 Problemstillinger

Overordnet mål for prosjektet var å kartlegge omfanget av og årsakene til frafall fra introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg skulle vi identifisere mulige tiltak som kan bidra til at flere fullfører opplæringen. Vi belyser og besvarer følgende ni problemstillinger:

- 1) Hvor mange deltakere med rett og plikt slutter før fullført introduksjonsprogram og fullført opplæring i norsk og samfunnskunnskap?
- 2) Hvordan varierer frafallet med kjønn, alder, landbakgrunn og utdanningsbakgrunn?
- 3) Hvordan varierer frafallet mellom kommuner?
- 4) Hvorvidt kan frafall forklares med deltakernes omsorg for egne barn/barneoppdragelse og yrkesaktivitet?
- 5) I hvilken grad er psykiske og fysiske helseutfordringer en årsak til frafall fra ordningene?
- 6) Hvilke øvrige sosiale utfordringer kan innebære en risiko for frafall?
- 7) Hvorvidt kan negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og annen vold i nære relasjoner være årsaker til frafall fra ordningene?
- 8) Hvilke forhold ved den lokale innretningen av program og opplæring kan innebære en risiko for frafall?
- 9) Hvilke tiltak kan bidra til at flere fullfører introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap?

1.2 Bakgrunn

1.2.1 Målgruppe og innhold i program og opplæring

Deltakere, i både introduksjonsprogram og norskopplæringen, følger per dags dato to ulike lovverk. Integreringsloven trådte først inn 1. januar 2021, og nyankomne som fikk oppholdstillatelse før dette følger den gamle introduksjonsloven. Etter begge lover, introduksjonsloven og integreringsloven, har nyankomne mellom 18 og 55 år rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Kommunene kan velge å tilby program til de over 55 år. Loven angir en del betingelser for hvem som skal delta, slik som at målgruppe for introduksjonsprogrammet er nyankomne innvandrere med opphold på humanitært grunnlag, og som er bosatte etter avtale mellom kommune og integreringsmyndighetene. Introduksjonsprogrammet er på fulltid, og deltakere mottar en introduksjonsstønad.

Vi har undersøkt omfanget av frafall hovedsakelig basert på analyser av registerdata fra NIR. Dette datamaterialet inneholder opplysninger om personer som startet i ordningene i perioden 2017–2020. Kartleggingen av frafallets omfang gjelder derfor deltagere som er omfattet av introduksjonsloven. I spørreundersøkelsen og intervjuene spør vi imidlertid om de ansattes erfaringer fra det siste året, om dagens praksis og vi har også intervjuet deltagere som er med i ordningen nå uavhengig av når de startet. Resten av analysene

omhandler derfor både deltakere etter introduksjonsloven og deltakere etter integreringsloven.

For deltakere i introduksjonsprogram etter *introduksjonsloven* skal programmet inneholde norskopplæring og tiltak som bidrar til kvalifisering til både yrkes- og samfunnsdeltakelse. For deltakere i introduksjonsprogram etter *integreringsloven* skal programmet minst inneholde opplæring i norsk, samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer. I tillegg skal deltakere med barn ha kurs i foreldreveiledning. En viktig endring med ny integreringslov var altså at det ble innført obligatoriske kurs i livsmestring, og foreldreveiledning for deltakere med barn.

Etter *introduksjonsloven* har deltakere rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram i inntil to år. Når det vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen, kan programmet forlenges til inntil tre år. En viktig endring med *integreringsloven* er differensiert varighet av introduksjonsprogrammet. I ny lov er lengde på introduksjonsprogram avhengig av deltakers utdanningsnivå, alder og sluttmaal. Programmets varighet er fra 3 måneder til maksimum fire år, men med differensiert makstid. Deltakere med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, får for eksempel kortere programtid enn deltakere med lavere utdanningsnivå. I tillegg blir det satt sluttmaal for deltakelse i introduksjonsprogrammet, og ved oppnådd sluttmaal blir også deltakelse avsluttet. Programmet avsluttes altså ved oppnådd sluttmaal eller varighet.

Videre har nyankomne etter *introduksjonsloven* rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Som nevnt innledningsvis, er målgruppen her bredere. Familiegjenforente med norske og nordiske borgere får tilbud om norskopplæring, men ikke introduksjonsprogram. I tillegg er øvre aldersgrense 67 år. Deltakere med rett og plikt til norskopplæring etter *introduksjonsloven* må minimum delta i 600 timer opplæring, hvorav 550 timer er opplæring i norsk, og 50 timer samfunnskunnskap. Etter *integreringsloven* har deltakere rett og plikt til norskopplæring til de har nådd et minimumsnivå i norsk. Nivået deltakere skal oppnå, blir fastsatt ved oppstart i opplæring på bakgrunn av deltakeres oppnådde utdanningsnivå fra tidligere. Retten og plikten til å delta i opplæring i norsk gjelder altså til deltakere når fastsatt minimumsnivå, men likevel ikke lenger enn tre år. For personer som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, gjelder retten og plikten til å delta i opplæring i norsk i 18 måneder. Deltakere som kun har plikt, og ikke rett til opplæring, har ikke rett til gratis opplæring. Deltakere i norskopplæringen som ikke går i introduksjonsprogram, får ikke introduksjonsstønad.

Det er videre innført midlertidige regelendringer i integreringsloven for deltakere som har kollektiv beskyttelse. Dette gjelder fordrevne fra Ukraina. Denne gruppen har blant annet ikke plikt til å delta i introduksjonsprogram og norskopplæring, kun rett. Flyktningene har videre rett til deltidsdeltakelse². Deltakere med rett til introduksjonsprogram har rett til permisjon for arbeid. De kan med andre ord ha redusert deltakelse, og kan også avslutte programmet, for deretter å gjenoppta introduksjonsprogram på et senere tidspunkt i en avgrenset tidsperiode³.

² Forskriftsendring med virkning fra 1.2.2024 innebærer at introduksjonsprogram etter integreringsloven bare kan foregå på deltid dersom kommunen på grunn av kapasitetsutfordringer ikke kan tilby program på fulltid.

³ Kommunen kan avslå krav om deltagelse i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c for personer som har jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid.

1.2.2 Fraværsregler og stans i program og opplæring

Integreringsloven angir regler for fravær og stans for både introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Regelverket er mer detaljert og gir mindre rom for skjønn for introduksjonsprogrammet enn for norskopplæringen.

For introduksjonsprogrammet er fraværsregler i hovedsak de samme som for arbeidslivet ellers. Deltakere skal levere egenmelding ved sykdom, etter samme regler som for andre arbeidstakere. Ved lengre sykdom må de ha legeerklæring. Ved fravær som ikke er dokumentert skal kommuner trekke deltakere i introduksjonsstønad (integreringsloven § 2, integreringsforskriften §5 – 10),

For norskopplæringen er det ikke i integreringsloven og integreringsforskriften angitt spesifikke regler for bruk av egenmelding og legeerklæring slik det er for introduksjonsprogrammet. Kommunen skal imidlertid vurderer omfanget av fravær opp mot omfanget av opplæringen som fremgår av norskplanen (integreringsforskriften §29) Kommunene står dermed friere til å selv sette regler for fravær, slik som krav om å levere egenmelding. For samfunnskunnskap angir integreringsforskriften at for fravær som overstiger ti prosent av timetallet som følger av læreplanen, kan ikke deltaker ta igjen timer gratis, med mindre fraværet er dokumentert med legeerklæring. Kommunen kan da kreve at deltaker betaler for resterende timer (integreringsforskriften §29). Disse bestemmelsene gjelder ikke personer som deltar i norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammet.

Deltakere har videre rett til ordinære permisjoner fra deltakelse i både norskopplæring og introduksjonsprogram, slik som foreldrepermisjon. Kommunen skal tilby oppfølging og norskopplæring eller språktrening til introduksjonsdeltakere som er i permisjon etter fødsel eller adopsjon. Kommunen kan også gi helsepermisjon dersom deltaker, eller deltakers barn, har helseutfordringer. Deltakeren får da mulighet til å ta igjen tapt tid i program og opplæring (begrenset til ett år), men som hovedregel skal kommunen først prøve å tilpasse program og opplæring (integreringsloven §17 og 35, integreringsforskriften §5-19 og §29 – 33).

Med unntak av ved velferdspermisjon og andre kortvarige permisjoner, mottar ikke deltakere introduksjonsstønad ved permisjon (Integreringsforskriften § 11-16), og må da ha annen inntekt, slik som for eksempel sosialhjelp. Ved fravær som ikke er dokumentert som gyldig, skal kommuner trekke deltakere i stønad tilsvarende fraværet. Stønad blir også redusert ved lønnet arbeid, tilsvarende tid arbeidet tar, og blir samordnet med andre ytelser (§ 19-21).

Regelverket for fravær og stans er i hovedsak det samme for alle deltakere i program og opplæring, uavhengig av oppholdsgrunnlag. De følger samme regler for bruk av egenmelding, legeerklæring og helsepermisjoner fra introduksjonsprogram og norskopplæring, og regler for i hvilke tilfeller kommunen kan stanse program og opplæring. Deltakere med kollektiv beskyttelse har imidlertid mulighet til å stanse program og opplæring og deretter starte på nytt, noe andre deltakere ikke kan. Frem til 1.2.2024 har de i tillegg hatt mulighet til deltidsprogram. Disse deltakerne har dermed i praksis mer fleksibilitet for fravær og stans (Integreringsloven kap. 6A og integreringsforskriften kap. 8A).

Bruk av skjønn for fravær og stans

Både introduksjonsloven og integreringsloven gir rom for en viss bruk av skjønn ved vurdering av fravær og stans. Ifølge introduksjonsloven og integreringsloven faller retten til introduksjonsstønad bort ved ugyldig fravær. I forskrift til loven er det imidlertid angitt at krav om legeerklæring gjelder «med mindre deltakeren har vært forhindret fra å oppsøke lege og det er godtgjort at vedkommende fra et tidligere tidspunkt har hatt sykdommen eller skaden» (forskrift til integreringsloven §8). Kommunene kan med andre

ord bruke noe skjønn ved vurdering av fravær fra introduksjonsprogrammet. For norskopplæringen er det som nevnt ikke angitt spesifikke fraværeregler i introduksjonsloven og integreringsloven, og kommunene har dermed her mer rom for å bruke skjønn.

Når det gjelder stans sier loven at introduksjonsprogram og norskopplæring kan stanses dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold (integreringsloven § 18 og §36). Slike saklige forhold er blant annet omfattende fravær, atferd som kan skade deltakerens eller andres muligheter til å gjennomføre programmet eller norskopplæring eller alvorlige eller langvarig sykdom. For norskopplæringen skal kommuner, som nevnt tidligere i kapitlet, vurdere omfang av fravær opp mot omfang av opplæringen. Ved omfattende fravær kan kommunen stanse opplæringen (integreringsforskriften §29).

1.3 Metoder og datainnsamling

Analyser og funn fra dette prosjektet bygger på både og kvalitative og kvantitative data. Vi har hatt innledende intervjuer med interesseorganisasjoner og andre nøkkelaktører på feltet. Videre har vi gjennomført dybdeintervjuer med deltakere og ansatte i totalt seks kommuner. De kvantitative kildene er en spørreundersøkelse til ansatte ved introduksjonsprogrammet og ved voksenopplæringen i alle landets kommuner samt data fra Nasjonalt introduksjonsregister. I tillegg til å analysere kvalitative og kvantitative datakilder har vi gått gjennom eksisterende forskning og litteratur på feltet og oppsummert de viktigste funnene.

1.3.1 Innledende intervjuer

Vi har gjennomført innledende intervjuer med fagpersoner i IMDi og HKdir, i tillegg til Kompetanseteamet mot negativ sosialkontroll, mangfoldsrådgivere og representanter for ulike interesseorganisasjoner som jobber med integrering av flyktninger og som særlig har kompetanse på å håndtere tilfeller av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Disse omfatter blant annet IKVO (Interesseorganisasjon for kommunal voksenopplæring), Oslo krisesenter, Krisesentersekretariatet og Skeiv Verden.

1.3.2 Analyse av NIR-data

For å måle omfanget av frafall og høyt fravær har vi analysert data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) for alle nyankomne flyktninger/innvandrere med rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogrammet og alle med rett og plikt til deltagelse i norsk og samfunnskunnskap som hadde oppstart i program og/eller opplæring i 2017–2020. Dette omfatter totalt 19 530 personer i introduksjonsprogrammet og 30 400 personer i norskopplæring.

NIR er et register over enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunene er pålagt å løpende registrere opplysninger i NIR i henhold til Introduksjonsloven. Dette omfatter blant annet opplysninger om vedtak om introduksjonsprogram og norskopplæring, deltakelse i opplæring, samt om fravær og permisjoner.

For deltakere i introduksjonsprogrammet, inneholder registeret opplysninger om frist for oppstart og gjennomføring, samt avslutningsdato. For opplæring i norsk og samfunnskunnskap finnes opplysninger om start- og sluttdato for opplæring, antall timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap deltakerne har rett til, og hvor mange timer de har deltatt. Vi har brukt disse opplysningene til å identifisere deltakere som avslutter introduksjonsprogram før gjennomføringsfristen og deltakere som ikke har gjennomført tiltenkt opplæring i norsk og samfunnskunnskap (600 timer opplæring etter introduksjonsloven).

Kommunene registrerer årsak til avsluttet introduksjonsprogram i NIR, men registeret inneholder kun én avslutningsårsak per deltaker og fanger ikke opp tilfeller der det er flere medvirkende årsaker til at en deltaker faller fra. Opplysningene om avslutningsårsaker er videre knyttet til introduksjonsprogrammet og blir ikke registrert for personer som kun har deltatt i norskopplæring. Det innebærer at denne variabelen alene gir et ufullstendig bilde av årsakene til frafall.

NIR inneholder videre noen bakgrunnsopplysninger om deltakerne, som kjønn, alder, landbakgrunn og utdanningsnivå, i tillegg til informasjon om oppfølgingskommune⁴. Det finnes imidlertid ingen informasjon om andre kjennetegn ved deltakere som faller fra, negativ sosial kontroll som frafallsårsak, eller egenskaper ved ordningene eller oppfølgingsarbeidet som kan bidra til frafall. Hvilke opplysninger som kan registreres er regulert i introduksjonsloven og i integreringsloven.

1.3.3 Spørreundersøkelse

For å få et bredere bilde av årsaker til frafall, hva som kjennetegner deltakere med frafall og også høyt fravær, samt rutiner for å føre og å følge opp fravær i kommunene, har vi gjennomført en spørreundersøkelse. Alle landets kommuner fikk tilsendt undersøkelsen, og den har følgende målgrupper:

- Ledere for introduksjonsprogrammet
- Programrådgivere
- Rektor/ledere for voksenopplæring
- Norsklærere

Undersøkelsen ble gjennomført elektronisk ved hjelp av verktøyet SurveyXact i perioden 22. august – 28. september 2023 og i hovedsak distribuert via kommunenes postmottak med oppfordring om å videresende den til de relevante målgruppene. For rektorer ved voksenopplæring hadde vi i tillegg e-post lister med personlige e-postadresser og kunne distribuere til dem direkte. Totalt har vi mottatt 652 svar på spørreundersøkelsen der 83 prosent av respondentene oppgir stillingstitler i samsvar med målgruppene vi ønsket å nå. I tillegg har vi fått med noen respondenter med stillingstitler som avdelingsleder, flyktningskonsulent/koordinator, veileder og grunnskolelærer. Dette er likevel respondenter som jobber i enten introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen, og vi har derfor valgt å ta dem med i fremstillingene av resultater fra spørreundersøkelsen. Totalt 60 prosent av svarene kommer fra ansatte i introduksjonsprogrammet og 40 prosent fra ansatte i voksenopplæring.

Siden vi ikke kjenner til hvor mange personer som inngår i målgruppa, lar det seg ikke gjøre å beregne noen svarprosent. Vi har imidlertid fått inn svar fra totalt 255 kommuner. Det utgjør 72 prosent av landets 365 kommuner. Fullstendig oversikt over hvilke kommuner som er representert i datamaterialet fra spørreundersøkelsen finnes i vedlegg A1. Vi har fått svar fra små og store kommuner med god geografisk spredning. Det er imidlertid ikke slik at antall respondenter fra hver kommune gjenspeiler størrelsen på kommunen, verken i antall ansatte eller antall deltakere i ordningene. Fra 94 % av kommunene har vi fått svar fra 1-5 respondenter. Det gjelder også større kommuner som Bergen, Trondheim og Stavanger. Kommunene med fleste respondenter er Oslo (24), Levanger (19), Volda (13), Drammen (13) og Halden (12).

1.3.4 Dybdeintervjuer

For å få en dypere forståelse av årsaker og mekanismer bak frafall og høyt fravær, har vi gjennomført dybdeintervjuer i seks kommuner. Slike intervjuer gir rikere og mer

⁴ Kommune hvor deltaker er folkeregistrert

detaljerte og kontekstuelle beskrivelser av individuelle forløp i program og opplæring som er preget av mye fravær og forløp som ender i frafall. For å få frem slike beskrivelser innenfor ulike kontekstuelle rammer har vi valgt ut kommuner med god geografisk spredning, ulikt bosettingsmønster og størrelse.

Vi har gjennomført dybdeintervjuer både i form av fokusgrupper og individuelle intervjuer blant de samme målgruppene som i spørreundersøkelsen. I tillegg har vi intervjuet deltakere i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen.

Totalt sett har vi intervjuet 13 deltakere, 15 ansatte i introduksjonsprogrammet (ledere, programrådgivere og kursholdere i foreldreveiledning) samt 11 ansatte i voksenopplæring (rektorer/ledere og norsklærere).

1.3.5 Gjennomgang av tidligere forskning

I litteraturgjennomgangen oppsummerer vi de viktigste funnene fra tidligere forskning og statistikk på feltet. Tidligere forskning på disse ordningene handler som nevnt i hovedsak om måloppnåelse, altså om overgang til arbeid og høyere utdanning. Det gjelder særlig foreliggende forskning på hvilke tiltak som virker positivt for overgang til arbeid og utdanning. Tiltak som virker positivt for måloppnåelse kan også bidra til at deltakere fullfører program. Vi har derfor valgt å også oppsummere noen hovedfunn fra forskning der måloppnåelse, men ikke frafall er tema.

1.4 Rapportens oppbygging

I det neste kapittelet oppsummerer vi tidligere forskning og statistikk på feltet.

Tema for kapittel tre er de tre første problemstillingene. Vi gjør rede for hvordan vi har brukt data fra NIR til å definere og beregne omfanget av frafall, og vi supplerer disse opplysningene med data fra spørreundersøkelsen og intervjuene. Vi viser videre omfanget av frafall og høyt fravær og viser hvordan frafallet varierer med bakgrunnsegenskaper hos deltakere, som kjønn, alder, landbakgrunn og utdanningsnivå, samt hvordan frafallet varierer mellom kommuner.

I kapittel fire ser vi nærmere på vanlige årsaker til frafall og høyt fravær og belyser problemstillingene fire til seks. Vi ser særlig på helseutfordringer, flytting og utvandring, omsorgsoppgaver i hjemmet, økonomi og arbeid. Kapittel fem handler særskilt om frafall som følge av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og annen vold i nære relasjoner. Vi belyser hvordan kontroll og vold kommer til uttrykk blant deltakerne, på hvilke måter dette kan føre til fravær og hvem som er særlig utsatt.

Både kapittel fire og fem handler primært om individrelaterte årsaker til frafall, altså egenskaper ved deltakerne selv, som helseutfordringer, økonomi, flytting og familieforhold. I kapittel seks ser vi nærmere på hvordan innretningen av selve ordningene med regler, rutiner og fraværsoppfølging kan forebygge eller bidra til frafall. Vi ser også kommunenes tiltak for å tilrettelegge for og følge opp deltagere som har utfordringer. I disse kapitlene belyser vi problemstilling åtte og ni.

I det siste kapittelet oppsummerer vi våre anbefalinger basert på funnene i denne rapporten. Disse anbefalingene handler ikke bare om å motvirke frafall fra ordningene, men også å sikre bedre oppfølging av deltakere mer generelt.

2 Tidligere forskning og statistikk

I dette kapitlet oppsummerer vi viktige funn og resultater fra foreliggende forskning og statistikk om introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Mye av tidligere forskning handler som nevnt om måloppnåelse, i form av overgang til arbeid og utdanning, ikke frafall. IMDi publiserer for eksempel ikke tall for frafall, men gir basert på NIR løpende statistikk om deltakernes status umiddelbart etter *avsluttet eller avbrutt* introduksjonsprogram. Faktorer som påvirker måloppnåelse, kan også ha betydning for frafall. Vi gjengir derfor funn og resultater også fra denne litteraturen.

I tillegg til forskning på omfang og årsaker til måloppnåelse og frafall generelt, gjengir vi de viktigste funnene fra tidligere forskning og statistikk på forekomsten av negativ sosial kontroll blant deltakere i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen.

2.1 Omfanget av frafall

I tildelingsbrev til IMDi er ett målene at kvalifiseringen for nyankomne er målrettet og har høy kvalitet. Kvalifisering for nyankomne er viktig for at flere innvandrere skal få mulighet til å delta i og få varig tilknytning til arbeidslivet, og dermed kunne bli økonomisk selvstendige. Andelen som er sysselsatt eller i utdanning direkte etter avsluttet program måles årlig, og i tillegg publiserer både IMDi og SSB statistikk som viser andelen som er sysselsatt og/eller i utdanning ett år etter endt program. Resultater etter avsluttet introduksjonsprogram, er også noe kommunene måles på, og er en av flere variabler som inngår i beregningen når IMDi utarbeider anmodninger om hvor mange flyktninger kommunene bes om å bosette. I IMDi og SSBs publisering av tall for måloppnåelse i introduksjonsprogrammet, er avslutningsårsakene overgang til grunnskole, å være arbeidssøker på ulike former for tiltak, helse, flyttet, sosialhjelp, andre typer trygdeytelser og annet, ikke kategorisert som måloppnåelse.

Foreliggende statistikk om måloppnåelse og avslutningsårsaker i NIR skiller imidlertid ikke mellom deltakere som har avsluttet programmet i tråd med individuell plan og deltakere som ikke har avsluttet i tråd med den individuelle planen, eventuelt at deltakere har avbrutt programmet. Kommunene registrerer kun én avslutningsårsak ved avsluttet program, også i tilfeller der bildet er sammensatt med flere medvirkende årsaker (Guribye & Espegren, 2019; Hernes mfl. 2020). Det gjør at opplysningene om måloppnåelse og avslutningsårsaker alene verken er en god indikator på omfanget av frafall eller gir et fullstendig bilde av årsaksforholdene.

Opplysningene i NIR om måloppnåelse og avslutningsårsaker gjelder introduksjonsprogrammet. Kommunene registrerer ikke tilsvarende opplysninger for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, men fører oversikt over antall timer for hver enkelt deltaker. Som beskrevet i kapittel **Feil! Fant ikke referanseilden.** hadde deltakere med rett og plikt tidligere et måltall på 600 timer, som hovedregel avgrenset til en periode på tre år. Tidligere forskning på frafall fra opplæringen tar utgangspunkt i dette kravet.

Djuve mfl. (2017) finner at en nokså høy andel deltakere som har enten rett, plikt eller rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, gjennomfører de timene de har plikt og/eller rett til. Blant dem som startet i opplæring i perioden fra 2007 til 2011, var det 78 prosent som fullførte riktig antall timer. Inkluderer vi dem som har fått innvilget fritak fra opplæringen, er andelen 85 prosent. Andelen deltakerne som består en norskprøve, er vesentlig lavere. I en studie av frafall fra norskopplæringen i Oslo kommune fant Djuve og Dæhlen (2010) at omtrent én av ti personer faller tidlig fra norskopplæringen. Med tidlig frafall regnet de elever som har deltatt i færre enn 50 timer, og ikke er meldt opp til eksamen. De fant lavere tidlig frafall blant deltakere med rett og plikt til introduksjonsprogram, enn blant deltakere med andre rettighetsgrunnlag. Trolig

er inntektssikringen som introduksjonsstønadene innebærer, en viktig årsak til dette. Studien viste også at frafall fra norskopplæringen var noe mer utbredt blant menn enn kvinner. Det var flere med utdanning fra tidligere (spor 3) som falt tidlig fra, enn de med lite utdanning (spor 1). Ifølge forfatterne er en mulig årsak at deltakere med utdanning fra tidligere i større grad får seg jobb tidlig. For frafall over tid, som er definert som å slutte uten å ta eksamen, var frafallet også lavere blant deltakere med rett og plikt til introduksjonsprogrammet. Det varierte videre med landbakgrunn og kjennetegn ved opplæringen. Kvinner hadde noe lavere frafall over tid enn menn.

2.2 Forhold som fører til fravær og frafall

Frafall i introduksjonsprogram eller norskopplæring, kan skyldes både individuelle og strukturelle forhold. Individuelle forhold omfatter egenskaper ved deltakerne og deres livssituasjon, for eksempel helseutfordringer, familieforhold eller prioriteringer rundt arbeid og økonomi. Samtidig skaper strukturelle forhold som fraværeregler, kommuners oppfølgingstiltak- og kapasitet og kompetanse en ramme for deltakernes valg og prioriteringer, og kan være avgjørende for det mulighetsrommet deltakere har til å fortsette i ordningene gitt sin livssituasjon.

I en tidligere studie finner Lunde og Lysen (2020) noen generelle kjennetegn ved deltakere som har lavere måloppnåelse i introduksjonsprogram og norskopplæring enn andre. Vi understreker at disse resultatene nettopp er generelle, og at mange deltakere ikke passer inn i beskrivelsene. For eksempel har kvinner i gjennomsnitt dårligere måloppnåelse enn menn, selv om mange kvinner også går over i høyere utdanning eller arbeid etter introduksjonsprogrammet.

Blant menn som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2021, hadde 28 prosent direkte overgang til arbeid, mens det samme gjaldt kun 12 prosent av kvinnene. Deltakere med lite skolebakgrunn har naturlig nok en lengre vei å gå for å kvalifisere seg til høyere utdanning og for å få innpass på arbeidsmarkedet. I denne gruppen var en lavere andel i arbeid og utdanning enn i andre grupper (Lunde og Lysen, 2020).

Alder er også av betydning. De yngste har størst sannsynlighet for å komme seg over i arbeid eller utdanning. Blant deltakere i 20-årene som gikk ut av programmet i 2017, var ca. tre av fire i arbeid eller utdanning i 2018. Den tilsvarende andelen blant deltakere i alderen 45–50 år var ca. fire av ti (Lunde og Lysen, 2020).

I 2020 var prosentandelen av dem som var aktive i arbeid eller utdanning, høyest (ca. 70 prosent i gjennomsnitt) blant dem som hadde landbakgrunn fra Eritrea, Myanmar, Etiopia og Kongo (Lunde og Lysen, 2020), mens den var lavest blant dem med landbakgrunn fra Russland, det palestinske landområdet og Somalia (ca. 45 prosent i gjennomsnitt). Ser man alle de tidligere deltakerne under ett, ligger andelen aktive på 62 prosent, sammenlignet med andelen aktive i befolkningen mellom 20 og 66 år som er på 80 prosent.

Det er ikke gitt at disse forholdene også er av betydning for om deltakere slutter underveis i opplæring. Dersom for eksempel kvinner har dårligere måloppnåelse fordi de har mindre skolebakgrunn fra før, og lengre vei å gå til full samfunnsdeltakelse, trenger ikke det ha noe betydning for deltakelse underveis. De kan tvert imot ha sterkere motivasjon for å ikke slutte underveis. Dersom de derimot har lavere måloppnåelse på grunn av forhold som store omsorgsoppgaver, omfattende helseutfordringer eller negativ sosial kontroll, kan det tenkes å innvirke på frafall fra opplæringen.

2.2.1 Helseutfordringer

Både faktorer knyttet til opprinnelseslandet, selve migrasjonsprosessen og tilværelsen som nyankommet i Norge, kan gjøre nyankomne flyktninger og innvandrere utsatt for

både fysiske og psykiske helseutfordringer. Ifølge en rapport fra WHO (2018) kommer en del flyktninger og innvandrere fra land preget av krig og konflikt, høy sykdomsbyrde, svake helsesystemer og mangel på helsetjenester. En del opprinnelsesland har høyere forekomster av både smittsomme, ikke-smittsomme og kroniske sykdommer, og ofte vil flyktninger og innvandrere ikke ha fått tilstrekkelig helsehjelp i hjemlandet eller underveis i flukt- eller migrasjonsprosessen. Det kan bidra til å forverre helsetilstanden. Flyktninger og innvandrere er også sårbare for psykiske helseutfordringer, for eksempel grunnet traumer fra hjemlandet eller migrasjonsprosessen, økonomiske utfordringer, arbeidsløshet, opplevelser av diskriminering og sosial isolasjon. For eksempel er post-traumatisk stresslidelse langt mer utbredt blant flyktninger, særlig mindreårige flyktninger (Fazel mfl. 2005).

Utfordringer knyttet til fysisk og psykisk helse er noe deltakere selv trekker frem som hinder for deltakelse og utbytte av introduksjonsprogram og opplæring (Lillevik og Tyldum, 2018). Blant flyktninger er andelen med innleggelse på sykehus også høyere enn i den øvrige befolkningen, og det er en høyere andel med psykiske plager (Elstad, 2016; Finnvold, 2018). Flyktningene kan ha *både* fysiske og psykiske helseutfordringer, og i en del tilfeller kan det være vanskelig å skille mellom disse (Sener mfl. 2023).

Det er mulig å få permisjon ved helseutfordringer, og det er mulig å tilrettelegge ved å for eksempel legge inn helserelaterte aktiviteter i introduksjonsprogrammet. Likevel kan det være flere barrierer som kan virke inn på fravær og frafall knyttet til helse. Særlig er det utfordrende å tilrettelegge program for deltakere med store helseplager.

Også etter ankomst til Norge kan dårlig tilgang på helsetjenester til nyankomne innvandrere føre til at sykdommer og helseutfordringer går ubehandlet. Tidligere studier har pekt på at kommuner kan ha begrenset tilgang til tilpasset norskopplæring og helsehjelp (Kavli mfl. 2007). Det er for eksempel lang ventetid for psykisk helsehjelp i mange kommuner, og det kan være utfordringer med samhandling mellom helsetjenester om tilpasset introduksjonsprogram eller opplæring, blant annet i kontakt med fastlege (Kavli mfl. 2007; Djuve mfl. 2011; Kavli & Djuve, 2015).

Studier viser at kvinner har høyere fravær i introduksjonsprogrammet enn menn på grunn av egne helseplager, særlig på grunn av graviditet og fødsler (Djuve mfl. 2011; Rambøll, 2011). De har også vesentlig lavere måloppnåelse enn menn. Lhbtiq+-flyktninger kan også være spesielt utsatte for fravær knyttet til helseplager. Frykt for og opplevelser av diskriminering, eksklusjon og ulike former for vold knyttet til egen seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk fører til betydelige psykiske plager, og kan også forsterke allerede eksisterende fysiske eller psykiske helseplager (Sener mfl. 2023). Dette kan føre til vansker med å følge med i opplæringen og at integreringsprosessen tar lengre tid (Akin mfl. 2022). Det å være utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner kan også gi utslag i fysiske og psykiske helseplager (Justis- og beredskapsdepartementet 2023). Det er foreliggende imidlertid lite kunnskap om hvorvidt helseutfordringene medfører *frafall* fra program underveis.

2.2.2 Omsorgsoppgaver i hjemmet

Deltakelse i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal i utgangspunktet være forenlig med å ha barn i barnehagealder. De fleste steder vil kommunen tilstrebe at deltakere har barnehageplass til barn før oppstart i programmet, slik at barn ikke hindrer deltagelse. En kan dermed hevde at deltakere ved oppstarten allerede har tatt et valg om at omsorgsoppgaver ikke skal være til hinder for deltakelse. Samtidig kan situasjonen endre seg i løpet av programtiden. Det vil også være deltakere som får barn i løpet av tiden i program og opplæring.

Det foreligger lite litteratur om omfanget av frafall fra introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap knyttet til omsorgsoppgaver i hjemmet. Kjelsaas (2011) intervjuet i sin masteroppgave lærere om familiære forhold og omsorgsoppgaver som

mulige årsaker til frafall fra opplæring blant kvinner. For menn trakk intervjuobjektene frem forhold knyttet til arbeidslivet, økonomi og inntektssikring som årsaker til frafall (Kjelsaas, 2011).

Kvinner har som nevnt vesentlig lavere måloppnåelse i program enn menn. Djuve mfl. (2011) fant at kjønnsforskjellen i overgang til jobb var størst blant de yngste, og at dette trolig henger sammen med at yngre kvinner er i en fase hvor de får barn. I analyse av NIR-data finner de videre at det er nokså vanlig med mer enn én registrert oppstart i programmet, men at kvinner fra Somalia og Afghanistan hadde det høyest antall registrerte oppstarter. Ifølge forfatterne henger dette sannsynligvis sammen med omsorgsoppgaver, og muligens helseproblemer.

Mødres yrkesdeltakelse varierer mellom innvandrere fra ulike land, også etter at det er tatt hensyn til demografiske forhold og religiøsitet (Kavli, 2012; 2015; 2020). Innvandrere fra Pakistan og Irak er for eksempel mindre positive til mødres yrkesdeltakelse enn innvandrere fra land som Iran, og mindre positive enn informanter uten innvandrerbakgrunn. Kvinner med barn under syv år eller som bor i hushold med flere enn ett barn har videre lavere sannsynlighet for å være i arbeid etter endt introduksjonsprogram. Gifte menn har derimot økt sannsynlighet for å være i arbeid enn det ugifte menn har, noe som kan tolkes som en sterkere orientering mot arbeidsmarkedet som følge av opplevd forsørgeransvar og eventuelle planer om familiegjenforening (Kavli mfl. 2007). I tillegg har kvinner over 40 år høyere sannsynlighet for å være i jobb enn yngre kvinner, noe som sannsynligvis er knyttet til fødsler og småbarnsfase. Lunde og Lysen (2018) har undersøkt tidligere deltakere i introduksjonsordningen og fant i 2018 at halvparten av dem hadde hatt vedvarende lavinntekt i perioden 2016-2018. Denne andelen var også noe høyere blant kvinner enn menn.

Dersom deltakere velger eller av ulike grunner presses eller tvinges til å prioritere barneoppdragelse underveis i program og opplæring, kan det bidra til frafall. En sannsynlig situasjon kan for eksempel være at kvinner i fødselspermisjon ikke kommer tilbake i program etter endt permisjon.

2.2.3 Negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner

Negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner er komplekse og til dels overlappende fenomener. Vi bygger forståelsen av begrepene negativ sosial kontroll og æresrelatert vold på de definisjonene som finnes i regjeringens handlingsplaner. Negativ sosial kontroll forstås som «press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser noen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer dem i å treffe selvstendige valg om eget liv og fremtid» (Kunnskapsdepartementet 2021). Den nye Opptappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024-2028) viser videre til at negativ sosial kontroll «utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer» og at slik kontroll kan utøves både av personer i nær relasjon til den utsatte, men også av for eksempel venner eller personer i øvrig nettverk (Justis- og beredskapsdepartementet 2023). Æresrelatert vold forstås som «vold utløst av familiens eller gruppens behov for å ivareta eller gjenopprette ære og anseelse» (Kunnskapsdepartementet 2021).

I opptappingsplanen forstås vold i nære relasjoner som «vold og seksuelle overgrep fra nåværende eller tidligere partner, vold og overgrep mot barn fra foreldre eller andre familiemedlemmer, og eldre som utsettes for vold fra partner, barn, barnebarn eller andre i nære relasjoner. Volden kan også utøves av andre i familien, herunder svigerfamilien, og det kan være flere utøvere fra flere hushold». Videre slås det fast at vold i nære relasjoner kan foregå på ulike måter og være grov, gjentakende og/eller kontrollerende – eller mer episodisk. Den kan også være fysisk, psykisk, seksuell, materiell, økonomisk

– eller en kombinasjon av disse. I tillegg kan den ha en digital dimensjon (Justis- og beredskapsdepartementet 2023).

Både tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresrelatert vold og noen former for negativ sosial kontroll er former for vold (Bredal og Skjerven 2007, Bredal mfl. 2020). Det er likevel ikke slik at all vold i nære relasjoner er former for negativ sosial kontroll. Episodisk eller tilfeldig vold, for eksempel knyttet til rusmisbruk eller psykisk uhelse, er ikke å regne som negativ sosial kontroll. På samme måte kan mindre alvorlige former for negativ sosial kontroll ikke regnes som vold (Proba 2021).

Dette gjør problemkomplekset æresrelatert vold og negativ sosial kontroll utfordrende å studere empirisk, og det er krevende å fastslå noe om omfang. Indikasjoner på omfanget kommer primært fra innrapporterte saker fra mangfoldsrådgivere⁵ (tidligere minoritetsrådgivere), spesialutsendingene for integreringssaker⁶ (tidligere integreringsrådgivere) og Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold⁷, samt spørreundersøkelser som har vært gjennomført blant unge (eks. Friberg og Bjørnset, 2019; Proba, 2021). Kunnskapen om omfanget av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold blant målgruppen for introduksjonsprogrammet og norskopplæring er foreløpig svært begrenset. Det samme gjelder omfanget av vold i nære relasjoner.

Det finnes likevel enkelte kilder som kan gi indikasjoner på omfanget av kontroll og vold blant deltakere i introduksjonsprogrammet og norskopplæring. Kompetanseteamet jobbet i 2022 med 36 saker der en kommunal flyktningsjeneste eller introduksjonsprogram hadde henvendt seg med en bekymring, samt 25 saker fra IMDi, som primært omhandlet nyankomne flyktninger. Dette utgjør imidlertid bare i underkant av syv prosent av sakene Kompetanseteamet jobbet med (Kompetanseteamet 2023).

I IMDis kommuneundersøkelse for 2021 rapporterer 48 prosent av de integreringsansvarlige i kommunene at de kjenner til tilfeller der deltakere i introduksjonsprogram og voksenopplæring ble utsatt for negativ sosial kontroll. 12 prosent oppgir at dette har hindret deltakere i introduksjonsprogram fra å delta i undervisningen (IMDi, 2022a). Av undersøkelsen fremgår det imidlertid ikke hvor mange slike tilfeller respondentene kjenner til, slik at det er vanskelig å anslå det faktiske omfanget på bakgrunn av dette. Det er imidlertid sannsynlig at det på dette feltet er en del mørketall, både fordi tilfeller av kontroll og vold kan være vanskelige å avdekke og fordi tidligere undersøkelser har vist at ansatte i introduksjonsprogrammet og ved

⁵ Mangfoldsrådgiverne er ansatt i IMDi, men utplassert på ungdoms- og videregående skoler, samt to voksenopplæringssentre. Det finnes i dag 59 mangfoldsrådgivere fordelt på alle landets fylker. Mangfoldsrådgiverne følger opp ungdom som er utsatt for, eller står i fare for å bli utsatt for, negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og driver kompetanseheving av skoleansatte og andre i det offentlige hjelpeapparatet om tematikken. Ordningen endret i 2023 navn fra «minoritetsrådgivere» etter at en del av datainnsamlingen i dette prosjektet ble gjennomført. I noen sitater henviser informantene derfor til «minoritetsrådgivere». Se IMDis nettsider for mer informasjon: <https://www.imdi.no/negativ-social-kontroll/mangfoldsradgivere-pa-skoler/>

⁶ Spesialutsendingene for integreringssaker er ansatt i IMDi og utplassert ved fire utvalgte utenriksstasjoner (Ankara, Amman, Islamabad og Nairobi). Spesialutsendingene gir konsulær bistand til personer utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og bidrar med kompetanseheving i utenriksstasjonen og det offentlige hjelpeapparatet. Se IMDis nettsider for mer informasjon: <https://www.imdi.no/negativ-social-kontroll/spesialutsending-integreringssaker-ved-utenriksstasjoner/>

⁷ Kompetanseteamet er et nasjonalt tverrfaglig kompetanseteam som gir råd og veiledning i enkeltsaker til ansatte i tjenester, frivillige organisasjoner eller enkeltpersoner. Kompetanseteamet består av representanter fra seks ulike direktorater; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Arbeid- og velferdsdirektoratet, Integrering- og mangfoldsdirektoratet og Helsedirektoratet.

Kompetanseteamet koordinerer det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer som er utsatt for eller står i fare for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Det er etablert bo- og støttetilbud i fem kommuner og plassene er sikkerhetsklarert av politiet. For mer informasjon om Kompetanseteamet, se <https://www.bufdir.no/vold/aresrelatert/kompetanseteamet/>

voksenopplæringsssentre har begrenset kompetanse om fenomener som negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (Holm mfl. 2022).

IMDi har siden 2020 gjennomført nasjonale brukerundersøkelser blant deltakere i introduksjonsprogrammet. Undersøkelsen inkluderer spørsmål om negative opplevelser som er ment å fungere som indikatorer på negativ sosial kontroll (IMDi 2020, 2021, 2022b). Deltakerne har svært ulikt nivå i norsk, lese- og skriveferdigheter og digital kompetanse og undersøkelsene er derfor tilrettelagt for tekst og lyd på 19 språk.

I undersøkelsen får deltakerne spørsmål om de blir hindret i å delta i introduksjonsprogrammet av noen de kjenner, om de blir utsatt for press til å gjøre ting de ikke vil i programmet av noen de kjenner og om de opplever å bli behandlet dårlig i programtiden av noen de kjenner. Tabellen under viser svarfordeling der kun et fåtall av deltakerne har slike negative opplevelser.

Tabell 2-1 Andel deltakere i introduksjonsprogrammet som har svart «ofte» eller «alltid» på følgende spørsmål:

Indikator	2020	2021	2022	2023 ⁸
Opplever du å bli hindret fra å delta i introduksjonsprogram av noen du kjenner?	7 %	6 %	3 %	3 %
Opplever du å bli utsatt for press til å gjøre ting du ikke vil i introduksjonsprogram fra noen du kjenner?	6 %	6 %	5 %	4 %
Opplever du å bli behandlet dårlig i programtiden av noen du kjenner?	4 %	4 %	2 %	2 %

Fra 2022 har IMDi også gjennomført brukerundersøkelser blant deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap som ikke deltar i introduksjonsprogrammet. Disse deltakerne fikk ikke spørsmål om de blir hindret i å delta eller om de opplever press til å gjøre ting de ikke vil, men de ble spurt om de opplevde å bli behandlet dårlig. Fire prosent av respondentene (totalt 154 personer) svarte at de opplevde dette ofte eller alltid.

Respondenter som ofte eller alltid opplever å bli behandlet dårlig fikk et oppfølgingsspørsmål om hvem som behandler dem dårlig. De fleste av disse respondentene knytter dårlige opplevelser til ansatte i introduksjonsprogrammet eller norskopplæringen, samt andre deltakere eller elever. Svært få oppgir å bli dårlig behandlet av familiemedlemmer, i hjemmet eller privat. Mange oppgir «andre», uten å spesifisere hvem dette er. På grunnlag av disse tallene er det altså uklart hvorvidt det at deltakerne oppgir å bli dårlig behandlet er et uttrykk for at de opplever negativ sosial kontroll.

Tabell 2-2 Deltakere i norsk og samfunnskunnskap som opplever å bli behandlet dårlig

Hvem behandler deg dårlig?	2020	2021	2022		2023
			Intro	Oppl.	Intro og norsk
Lærer	18 %	12 %	11 %	12 %	13 %
Programrådgiver	35 %	24 %	27 %	9 %	29 %
Andre deltakere/elever	25 %	22 %	20 %	21 %	17 %
Ansatte på praksisplassen	14 %	11 %	8 %	11 %	13 %
Familiemedlemmer/i hjemme/privat	-	5 %	0 %	0 %	0 %
Andre	32 %	40 %	50 %	63 %	47 %

Det finnes flere studier av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold mer generelt som har sett på hvem som er mest utsatt for dette. For eksempel vet vi at negativ sosial

⁸ Rapporten fra brukerundersøkelsen i 2023 er per nå ikke publisert enda. Vi har fått tallene fra 2023 direkte fra IMDi.

kontroll gjerne er knyttet til mer generelle sosialisering- og familiepraksiser. En finner ofte slik kontroll i kontekster preget av et tydelig kjønns- og generasjonshierarki med vekt på innordning i fellesskapet, en felles familie og slektsære (Darvishpour mfl. 2010; Bredal 2011; Friberg og Bjørnset, 2019; Proba 2021). Tidligere studier har vist at negativ sosial kontroll er særlig utbredt blant personer med bakgrunn fra Midtøsten, deler av Afrika og Sør- og Øst-Asia (Friberg og Bjørnset, 2019; Hafstad og Augusti, 2019; Eggebø mfl. 2018; Smette mfl. 2021). I tillegg vet vi at både religionstilhørighet og grad av religiøsitet spiller en rolle (Friberg og Bjørnset, 2019; Proba, 2021).

Videre viser tidligere undersøkelser at graden av negativ sosial kontroll i hovedsak minsker med lengre botid (eks. Friberg og Bjørnset, 2019). I Probas (2021) spørreundersøkelse blant elever i videregående opplæring fant vi at de som selv er innvandret oftere er utsatt for kontroll enn de som er født i Norge av to innvandrerforeldre. I regjeringens handlingsplan blir det påpekt at nyankomne flyktninger har med seg religion, tradisjon og kulturell tilhørighet, og at livet i et nytt land kan medføre konflikter om blant annet kjønnsroller, oppdragelse, yrke og utdanning (Kunnskapsdepartementet 2021). Dette tilsier at negativ sosial kontroll kan være et fenomen som er særlig utbredt blant nyankomne flyktninger og innvandrere, inkludert deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Foreliggende kunnskap tyder også på at kvinner er mer utsatte enn menn. Det er likevel viktig å bemerke at menn også kan være utsatt. De kan gjerne ha doble roller, hvor de deltar i den sosiale kontrollen av kvinner i nær relasjon og samtidig selv utsettes for kontroll (Bredal, 2011; Rexvid og Schlytter, 2012).

Videre finnes det indikasjoner på at lhbtq+-personer er særlig utsatt (Eggebø mfl. 2018; Stubberud og Eggebø, 2020; Proba, 2021). En undersøkelse av skeive flyktnings opplevelser av integreringsprosessen (Akin mfl. 2022) finner at skeive flyktninger, både de som bor på asylmottak og de som har blitt bosatt, opplever frykt, utrygghet og ensomhet i møte med andre beboere eller andre fra samme landbakgrunn. Mange skeive flyktninger opplever også både negative holdninger mot personer som bryter med normer knyttet til kjønn og seksualitet og ulike grader av negativ sosial kontroll i skolemiljøet når de deltar i introduksjonsprogram eller opplæring og norsk og samfunnskunnskap. Flere tør ikke å være åpne om egen lhbtq+-identitet i klasserommet, og enkelte er redde for hvilke konsekvenser det kan ha for familie i hjemlandet dersom det blir kjent at de er skeive. Andre kan ha flyktet fra familie på grunn av at de er skeive og er redde for å bli gjenkjent. Negative opplevelser og frykt fører til at enkelte vil flytte fra kommunen de er bosatt i. Dette kan innebære økt risiko for frafall fra introduksjonsprogrammet eller annen opplæring.

Skeive flyktninger er også utsatt for andre former for negative opplevelser, for eksempel negative kommentarer, trusler og vold. De er også særlig utsatt for diskriminering og kan oppleve ekskludering fra etniske minoritetsmiljøer (Eggebø mfl. 2018; Stubberud og Eggebø, 2020).

Til slutt finnes det noe nyere forskning som viser hvordan negativ sosial kontroll og vold både direkte og indirekte kan føre til frafall fra opplæring. Det å bli hindret i å delta vil for eksempel føre direkte til frafall. Det å bli utsatt for vold eller sterk kontroll kan også føre til frafall i tilfeller der deltakeren må flytte til en annen kommune. Dersom en flyktning ønsker å flytte til en annen kommune innenfor denne femårsperioden, skal det i utgangspunktet skje gjennom en avtale mellom kommunene forutsatt at personen har behov for offentlig bistand, slik som introduksjonsprogram eventuelt sosialstønad. Det er frivillig for kommunene å bosette flyktninger og de kan si nei til slike forespørsler.

Utfordringer knyttet til å få til sekundærbosetting for deltakere kan få flere konsekvenser. Voldsutsatte kan bli boende på krisesenter lenge i påvente av sekundærbosetting, og dette oppleves ofte som en form for unntakstilstand der det er utfordrende å delta på vanlige aktiviteter, som opplæring. Dersom voldsutsatte deltakere velger å flytte på eget

initiativ (altså ikke gjennom sekundærbosetting), mister de også retten til introduksjonsprogram og/eller opplæring i sine nye hjemstedskommuner (Kompetanseteamet 2021, Sener mfl. 2023).

Det å bli utsatt for kontroll og vold kan føre til at en rekke helsemessige utfordringer. I Probas (2023) studie om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i sosiale medier, fant vi at unge som blir utsatt blant annet beskriver angst og depressive symptomer, følelser som sterkt sinne, sorg, skyldfølelse og skam. Det kan gi utslag i konsentrasjonsvansker og manglende kapasitet til å gjennomføre undervisning og tiltak, og dermed føre til frafall.

Frafall fra tilbud som introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan også ha svært negative konsekvenser. For eksempel kan det innebære at man mister en viktig kanal til relevante hjelpetjenester. Gjennom deltakelse i opplæring blir man til en viss grad fulgt opp og er en del av et system, i tillegg til at man får viktig informasjon om temaer som negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner – og egne rettigheter og muligheter for hjelp. Frafall kan dermed forsterke en nedadgående spiral av isolasjon og utenforskap (Sener mfl. 2023).

2.2.4 Organisering, innretning og tilrettelegging

Vi har så langt beskrevet hvordan ulike forhold knyttet til deltakernes livssituasjon kan føre til frafall. Risiko for frafall påvirkes imidlertid også av strukturelle forhold.

Kavli (2020) beskriver hvordan mulighetsrom kan tenkes å påvirke både hva individer oppfatter som praktisk gjennomførbart og normativt ønskelig. Bostedslandets institusjoner er altså av stor betydning for innvandreres økonomiske og kulturelle tilpasning, herunder forhold på arbeidsmarkedet og utdanningsinstitusjoner. I en tidligere studie om hvorfor flyktninger faller ut av arbeidslivet, fant Proba (2020) at mange i denne målgruppa hadde hatt kortvarige jobber og deltidsstillinger, og at mange av jobbene var fysisk belastende, hadde dårlige utviklingsmuligheter og dårlig lønnsutvikling. I tillegg er det høye kompetansekrav og andre formelle krav. Negative erfaringer, skuffelser og frustrasjoner fører til redusert motivasjon over tid, og noen opplevde svakere insentiver til å jobbe.

Flere studier viser at innvandrere møter diskriminering i det norske arbeidslivet og utdanningssystemet (Se f.eks. Tronstad, 2009; Midtbøen og Rogstad, 2012). I Tronstad (2009) rapporterer litt over halvparten av innvandrerne i en spørreundersøkelse at de hadde opplevd diskriminering på ett eller flere områder, slik som i arbeid og utdanning.

Det er også vist til utfordringer ved introduksjonsprogram og norskopplæringen, slik som store variasjoner i programinnhold mellom kommuner, at tilgang til arbeidsrettede tiltak har vært mangelfull, og at opplæringssteder ikke lykkes godt nok med å tilrettelegge for deltakeres individuelle behov (Djuve mfl. 2017). Dårlige fremtidsutsikter på arbeidsmarkedet og erfaringer med strukturelle barrierer kan svekke deltakernes motivasjon og påvirke valg og prioriteringer rundt deltagelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I likhet med forskning på omfang handler forskning på strukturelle forhold i hovedsak om hvilke tiltak som virker positivt for overgang til arbeid og utdanning, og i mindre grad om hva som forebygger frafall. Tidligere studier har for eksempel undersøkt betydningen av om introduksjonsprogrammet er organisert under NAV. Tronstad (2015) fant ingen klare effekter av dette organisatoriske grepet for deltakernes måloppnåelse. Djuve mfl. (2017) fant at organisering under NAV ga særlig god tilgang til arbeidsrettede tiltak innenfor programmet, men at dette samtidig ble veiet opp med omtrent tilsvarende dårligere tilgang til utdanningsrettede tiltak. Sammensetningen av deltakerne, med hensyn til kjønn, alder og landbakgrunn, hadde derimot stor betydning for resultatene.

God individuell oppfølging kan bidra til å bygge opp under deltakernes motivasjon, og motvirke frafall. I tråd med dette er erfaringen at resultatene er bedre i kommuner der programrådgiverne legger opp til god brukermedvirkning fra deltakerne (Djuve mfl. 2017). Kommunene ser ut til å ha utfordringer med å tilby et tilpasset og godt nok spisset program, særlig for kvinner med lite utdanningsbakgrunn og/eller omsorgsoppgaver (Djuve mfl. 2011; Lillevik og Tyldum, 2018). Når deltakeres behov og forventninger ikke blir møtt, kan det påvirke deres trygghet og pågangsmot, som er en viktig kilde til motivasjon (Djuve mfl. 2017).

Djuve mfl. (2001) fant at mangelfull samhandling mellom tjenester kan være en barriere for god implementering av program og opplæring (Djuve mfl. 2001; Kavli mfl. 2007; Kavli og Djuve, 2015). Videre er forhold som kompetanse, ressurser, tiltaksvifte, innhold i program og tett oppfølging og brukermedvirkning viktig for overgang til arbeid og utdanning. Blant annet økte tett oppfølging sannsynligheten for at deltakere besto norskprøver, kom i jobb og utvidet sitt sosiale nettverk (Djuve mfl. 2001; Kavli og Djuve 2015).

I tillegg bør programmene ha gode tiltak rettet mot spesifikke utfordringer som for eksempel deltakere med dårlig kontinuitet i kvalifisering grunnet sykefravær og fødsels- og omsorgspermisjoner. Systematisert dialog med fastleger om muligheter for tilrettelegging av program ser ut til å være et godt virkemiddel. Det samme gjelder det å etablere arenaer der kvinner kan praktisere norsk mens de er i omsorgspermisjon (Djuve mfl. 2011).

3 Omfanget av fravær og frafall

Vi har i hovedsak brukt registerdata fra NIR til å kartlegge omfanget av frafall både fra introduksjonsprogrammet og norskopplæring. Disse programmene har imidlertid ulike krav til deltagelse, noe som krever ulike operasjonaliseringer av frafall. Vi har som nevnt opplysninger om deltakere med oppstart i programmet fra 2017 til 2020. Alle disse deltakerne omfattes dermed av gammelt lovverk (introduksjonsloven).

I tillegg til å kartlegge frafall ved hjelp av registerdata har vi i spørreundersøkelsen til norsklærere og programrådgivere spurt respondentene om de har undervist eller fulgt opp deltakere i henholdsvis norskopplæring og introduksjonsprogrammet som har sluttet før oppfylt plikt/oppnådd sluttmål/i tråd med individuell plan. Omtrent halvparten av både norsklærerne og programrådgiverne kjenner til deltakere som har sluttet, og de fleste av disse opplyser at det dreier seg om 1-5 deltakere.

3.1 Frafall fra introduksjonsprogrammet

Vi har definert frafall fra introduksjonsprogrammet med utgangspunkt i registerdata fra NIR ved å kombinere opplysninger om avslutningsårsak, avslutningsdato og gjennomføringsfrist for den enkelte deltaker. Vår definisjon omfatter deltakere med rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogrammet der:

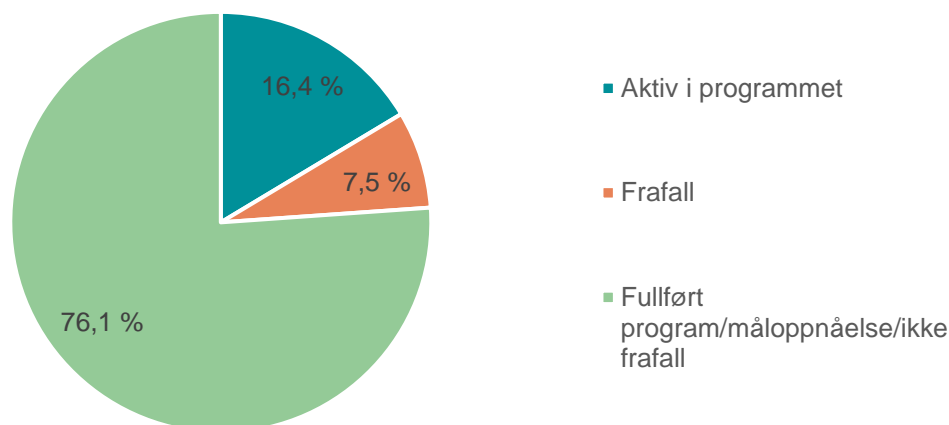
1. Registrert avslutningsårsak **ikke** er i noen av følgende kategorier:
 - Arbeid
 - Ordinær utdanning - høyere utdanning
 - Ordinær utdanning - videregående skole
 - Død
 - Mistet rett til intro
 - Arbeidssøker på KVP (kvalifiseringsprogram i regi av NAV)
 - Arbeidssøker på lønnstilskudd
 - Arbeidssøker på andre tiltak i regi av NAV
 - Arbeidssøker på tiltak i regi av andre enn NAV
 - Ordinær opplæring - grunnskole
2. Registrert avslutningsdato er mer enn 6 måneder/180 dager tidligere enn gjennomføringsfristen.

For å definere et tilfelle som frafall forutsetter vi at begge disse kriteriene er møtt. Deltakere som er registrert med noen av avslutningsårsakene nevnt over, regner vi dermed ikke som frafallstilfeller uansett hvor lang eller kort tid de har hatt i programmet. De tre første årsakene regnes som måloppnåelse og ikke frafall. Personer som har mistet rett til intro er personer som ikke lenger har oppholdstillatelse som gir rett og/eller plikt til introduksjonsprogrammet. Arbeidssøkere i kvalifiseringsprogram, lønnstilskudd eller andre tiltak anser vi som personer som enten er i arbeid eller som blir ivaretatt av andre og mer egnede ordninger. Disse kan ha en sårbar og usikker tilknytning til arbeidslivet, men vi regner dem likevel ikke som frafall. Grunnskoleopplæring er en nødvendig forutsetning for videre utdanning. Personer som har avsluttet introduksjonsprogrammet for overgang til grunnskoleutdanning regner vi derfor heller ikke som frafall.

Det er totalt 19 530 deltakere med registrert oppstart i introduksjonsprogrammet i perioden 2017-2020. Med denne definisjonen finner vi 1462 personer med frafall. Det utgjør 7,5 prosent av utvalget.

Ytterligere 16,5 prosent av deltakerne med registrert oppstart i denne perioden har ingen registrert avslutningsdato og vi regner dem som fortsatt aktive i programmet. De resterende 76 prosent har en registrert avslutningsdato, men har enten fullført programmet på eller etter fristen for gjennomføring, har måloppnåelse eller annen avslutningsårsak vi ikke regner som frafall og/eller avslutningsdato mindre enn seks måneder før gjennomføringsfrist. Figur 3-1 illustrerer fordelingen.

Figur 3-1 Deltakere med oppstart i introduksjonsprogrammet i 2017-2020. N=19530

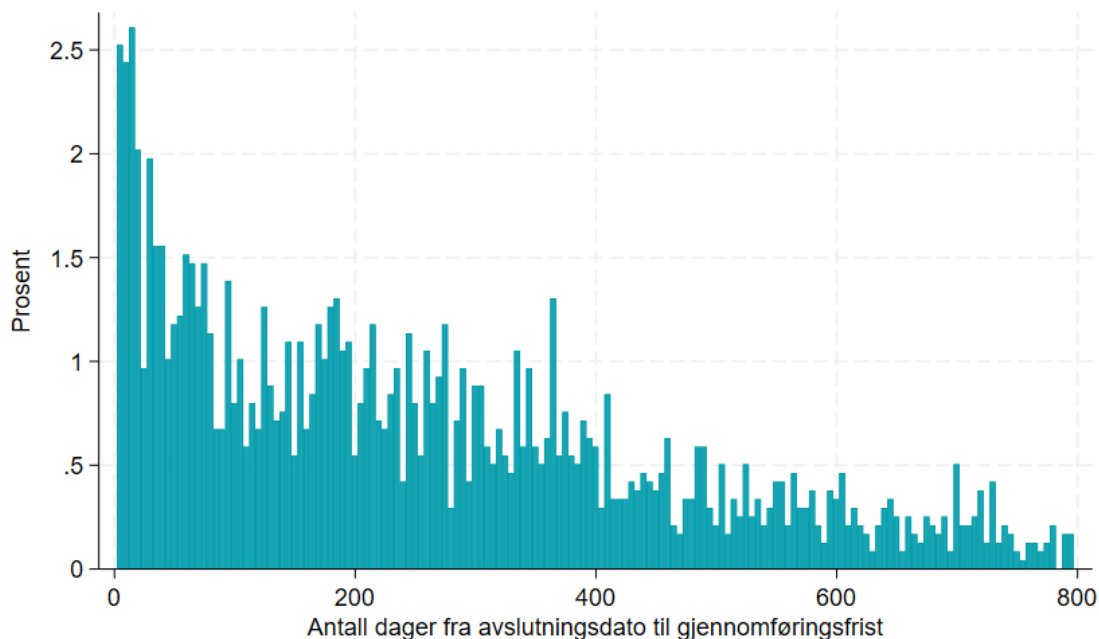


Denne definisjonen av frafall forutsetter at registrert avslutningsdato er minst 180 dager før gjennomføringsfrist. Dette er en såkalt binær definisjon basert på et skarpt skille mellom 179 og 180 slike dager. Tar vi med alle deltakere uten måloppnåelse eller andre avslutningsårsaker vi ikke regner som frafall, men som har avsluttet introprogrammet før fristen, utgjør dette 2499 personer. Det vil si 13 prosent av utvalget. Blant denne gruppen er det stor variasjon i antall dager mellom avslutningsdato og gjennomføringsfrist. Mange mangler mindre enn én måned av programmet, mens andre har avsluttet programmet mer enn ett år før fristen.

Figur 3-2 viser fordelingen i slike dager blant disse deltagerne. Hver søyle representerer et intervall på 5 dager. Rundt 2,5 prosent mangler 0-5 dager, ytterligere 2,5 prosent mangler 10-15 dager osv. Totalt 11 prosent mangler inntil 30 dager og totalt 26 prosent mangler inntil 90 dager/tre måneder. Omtrent 60 % av denne gruppen mangler 180 dager/6 måneder eller mer og inngår i den binære frafallsindikatoren vist i Figur 3-1.

En binær frafallsindikator gjør det mulig å beregne en frafallsprosent, men den tar lite hensyn til slike gradforskjeller. En annen tilnærming er å anse dagene fra avslutningsdato til gjennomføringsfrist som uttrykk for hvor mye av programmet deltakerne har fullført uten en skarp grense for hva en regner som frafall. I de videre analysene bruker vi likevel den binære frafallsindikatoren til å vise hvordan frafall varierer etter kjønn, utdanningsnivå, alder, statsborgerskap og oppfølgingskommune. Vi vurderer denne definisjonen som mest i tråd med formålet for oppdraget, altså å undersøke omfanget av at deltakere avslutter eller avbryter deltagelse i ordningene.

Figur 3-2 Antall dager fra avslutningsdato til gjennomføringsfrist blant deltakere uten måloppnåelse som har avsluttet introduksjonsprogrammet før fristen med. N=2499



3.2 Frafall fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap

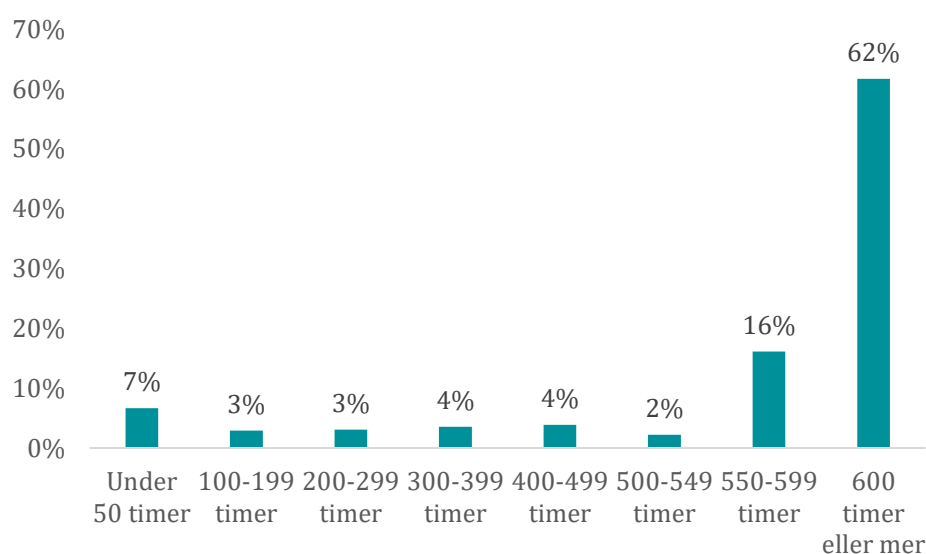
Det er totalt 30 400 deltakere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som hadde oppstart i perioden 2017-2020. Kommunene registrerer ikke avslutningsdato og avslutningsårsak for opplæringen på samme måte som for introduksjonsprogrammet, og vi kan derfor ikke bruke samme frafallsdefinisjon. Alle deltakere med oppstart i denne perioden følger videre gammelt lovverk. Som nevnt i kapittel 1.2.1 gir dette deltakerne rett og plikt til 600 timers gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som hovedregel, i løpet av tre år. Man har videre plikt til å gjennomføre opplæringen innen 5 år, men må selv betale for opplæringen dersom disse tre årene har gått. I likhet med tidligere forskning på frafall fra opplæringen (Djuve mfl. 2017; Djuve og Dæhlen 2010), tar vi utgangspunkt i dette kravet.

Vi har utelatt deltagere der fristen for gjennomføring mangler eller ikke var passert da uttrekket ble gjort og deltagere med fritak for opplæring i enten norsk, samfunnskunnskap eller begge deler. Vi står da igjen med 28121 deltagere. Figur 3-3 viser antall timer disse deltakerne har fullført før gjennomføringsfristen.

Over 60 prosent har deltatt på 600 timer eller mer og gjennomført opplæringen som tiltenkt. Ytterligere 16 prosent har 550-599 registrerte timer og mangler kun inntil 50 timer. Med andre ord har 78 prosent av utvalget gjennomført 550 eller mer av de tiltenkte 600 timene. Det samsvarer rimelig godt med funn i studien til Djuve mfl. (2017).

Djuve og Dæhlen (2010) fant i sin studie av frafall fra norskopplæringen at omtrent én av ti personer faller tidlig fra norskopplæringen. Med tidlig frafall regnet de elever som har deltatt i færre enn 50 timer, og ikke er meldt opp til eksamen. I vårt materiale finner vi syv prosent som har deltatt i færre enn 50 timer. Totalt 13 prosent er registrert med inntil 300 timer og mangler altså halvparten av de tiltenkte timene.

Figur 3-3 Antall registrerte opplæringstimer i norsk og samfunnskunnskap. N=28112



Det er vanskelig å sette en streng definisjon for frafall basert på timeantall, men i de videre analysene av variasjoner i frafall fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap regner vi frafall som personer som mangler 50 timer eller mer av tiltenkt opplæring⁹. Det gjelder 22 % av det aktuelle utvalget og er etter denne definisjonen noe høyere enn frafallet fra introduksjonsprogrammet. For opplæring i norsk og samfunnskunnskap tar imidlertid ikke frafallsdefinisjonen hensyn til avslutningsårsaker. I NIR registreres kun avslutningsårsaker for introduksjonsprogrammet. Frafall kan derfor også omfatte personer som har avsluttet opplæringen grunnet overgang til utdanning eller arbeid.

Frafallsdefinisjonen omfatter også personer som fortsatt er innenfor fristen på fem år til å oppfylle plikten. Disse har ikke lenger rett til gratis opplæring, men kan velge å delta i opplæring på et senere tidspunkt, og innen fem år dersom de betaler for den selv.

Med frafallsdefinisjonene vi har brukt viser registerdataene 7,5 % frafall fra introduksjonsprogrammet og 22 % frafall fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dersom vi sammenligner med frafall fra videregående utdanning generelt er tallene omtrent på samme nivå for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og noe lavere for introduksjonsprogrammet. Blant elever i videregående opplæring har 81 % fullført studie- eller yrkeskompetanse i løpet av 5/6 år ifølge SSB.¹⁰

En kan diskutere hvorvidt dette er høye eller lave tall. Å øke gjennomstrømningen av elevers gjennomføring i videregående skole har lenge vært et viktig tema for både forskere og politikere, og har fått stor oppmerksomhet i offentlig debatt (Lillejord mfl. 2015). Det er god grunn til å også følge med på frafall fra ordningene under integreringsloven, men sammenlignet med frafall fra videregående opplæring vurderer vi ikke tallene som alarmerende høye.

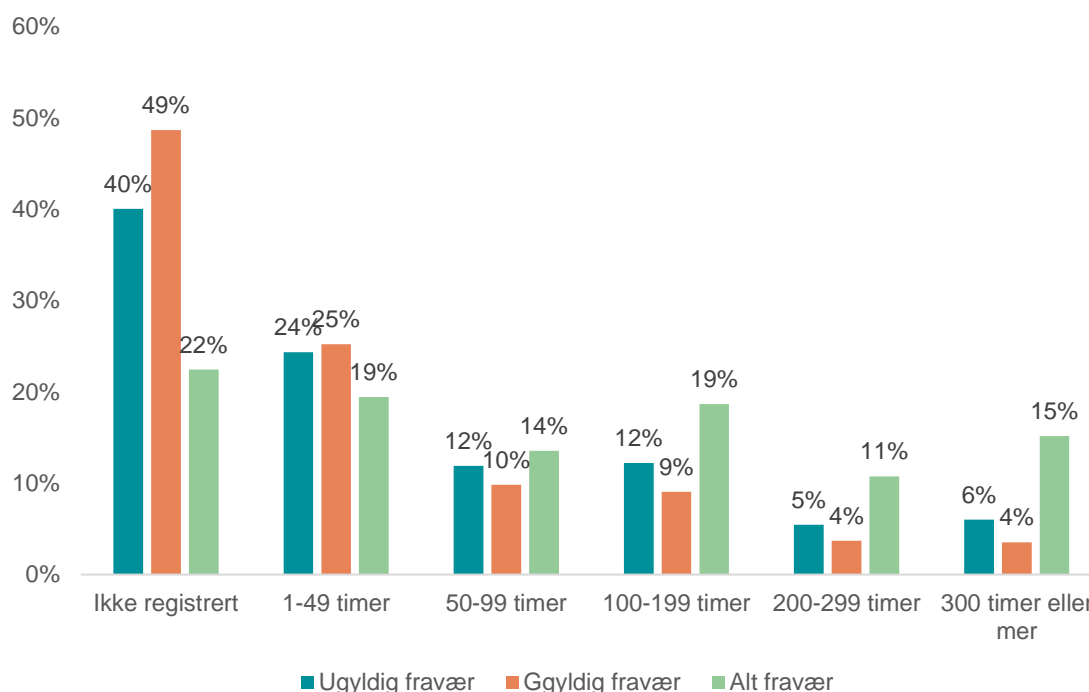
⁹ Personer som ikke deltar i opplæring, kan oppfylle plikten ved å avlegge norskprøve og/eller prøve i samfunnskunnskap og få vedtak om fritak. Dersom disse leverer dokumentasjon på avlagt prøve direkte til UDI i søknad om permanent opphold og eventuelt statsborgerskap, er det ikke kommunene som fatter vedtak om fritak, og fritaket vil ikke framkomme av datauttrekket vi har mottatt.

¹⁰ SSB: Andel elever/lærlinger som fullførte med studie- eller yrkeskompetanse i løpet av 5/6 år. Hentet 27. desember 2023 fra: <https://www.ssb.no/utdanning/videregaende-utdanning/statistikk/gjennomforing-i-videregaende-opplaering>

3.2.1 Fravær fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Selv om de fleste av deltakerne er registrert med over 550 timers deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er fraværet til dels svært høyt. NIR inneholder også opplysninger om antall timer fravær, både gyldig, ugyldig og totalt antall fraværstimer fra opplæringen. Figuren under viser deltageres fraværstimer i intervaller etter fraværstype. Omtrent fire av fem har registrerte fraværstimer, enten gyldig eller ugyldig og seks av ti har registrert ugyldig fravær. Elleve prosent av deltagerne har mer enn 200 slike timer.

Figur 3-4. Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap fordelt prosentvis på fraværsintervaller. N = 28121



3.3 Fortellinger om frafall og fravær

I spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene av ansatte i introduksjonsprogrammet og voksenopplæring er den gjennomgående beskrivelsen at frafallet er lavt. Særlig intervjuene gir inntrykk av at frafall er nærmest ikke-eksisterende og kun dreier seg om noen enkelttilfeller. En del peker på at de har deltakere med mye fravær, og at dette er en større utfordring enn frafall, mens andre forteller at de heller ikke opplever spesielt mye fravær. Uavhengig av fravær forteller mange av de ansatte om lite frafall, at de ikke ser på frafall som en stor utfordring, og at de har begrenset erfaring med deltakere som slutter.

Problemstillingen er uaktuell, vi har ingen deltakere som slutter før makstid/opnådd slutt mål. [Programrådgiver]

Jeg var ikke kjent med at det var en utfordring at deltakere slutter i introduksjonsprogrammet. Det har aldri vært en utfordring hos oss. [Leder, introduksjonsprogram]

De slutter ikke. De ønsker å bruke retten de har på norskkurs for å lære norsk og komme så langt de kan for å bli integrert i samfunnet. [Norsklærer]

De ansatte beskriver særlig introduksjonsprogrammet som et attraktivt tilbud der ingen eller svært få slutter før tiden. De trekker frem inntektssikringen i form av introduksjonsstønad, i tillegg til tett oppfølging, som viktige årsaker til lavt frafall.

Vi har ikke opplevd frafall i introduksjonsprogrammet som en utfordring. De økonomiske konsekvensene av å slutte er store. Deltakere ønsker å utnytte en rettighet maksimalt til å oppnå best mulig kvalifisering og komme lengst mulig på vei mot arbeid med den økonomiske støtten og tette oppfølgingen som tilbys innenfor introduksjonsprogrammets rammer. [Leder introduksjonsprogram]

Ifølge de ansatte virker det heller ikke som om frafall er et stort problem i norskopplæringen. Respondentene i spørreundersøkelsen skriver at det ikke er «spesielt stort» frafall eller at det er «svært få» som slutter. Mange opplever snarere at deltakerne ønsker mer opplæring. Noen kan ha opphold eller pauser fra opplæringen, men kommer tilbake.

Ellers er utfordringen ofte at ingen vil slutte. De ønsker å fortsette på skolen og lære mer norsk. Mange vet at det trengs høyt norsknivå for å komme inn på arbeidsmarkedet. [Leder, voksenopplæring]

For veldig mange er det veldig viktig å gå på skolen. Det er her de har sitt sosiale liv, og de ser nytten av det. Så selv om noen faller ut, har en pause eller sånne ting, så er det mange som kommer tilbake. [Norsklærer]

Nå har vi fått integreringsloven som gir veldig begrenset tid de har rett til opplæring. Det er også en ting som er til frustrasjon for mange. De som bare har 18 måneder, de har nesten gått før de har fått begynt. Vi snakker mer nå om det at folk har for kort tid på seg til å få en robust tilknytning til utdanning og arbeidsliv. Større problem det enn at de hopper av. [Norsklærer]

Enkelte synes også det er vanskelig å definere frafall og vurdere hva som er «mye» frafall. Dette gjelder spesielt for deltakere med rett og plikt til norskopplæring, ettersom disse kan ta pauser og ha lengre opphold underveis. I slike tilfeller kan det være vanskelig å vite om en deltaker tar en pause eller har falt fra opplæringen.

Først må vi spørre hvordan definere frafall? Stort issue i voksenopplæringen, du kommer og går, har mye fravær, og vi har få sanksjoner. I intro får de betalt, så de kan trekke i stønad, vi har ikke det. [Leder, Voksenopplæring]

Hva er mye frafall? Alle synser så mye om dette, vi skulle hatt statistikk – hva er realistisk og hva er frafall, og mange kommer jo tilbake etter en stund [Leder, voksenopplæring]

Både registerdataene fra NIR og funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene tyder altså på at det er vanskelig å sette en tydelig grense mellom hva som regnes som frafall og ikke, samt at det finnes litt ulike forståelser for hva «fracfall» egentlig er blant ansatte som jobber i introduksjonsprogram og voksenopplæring. Dette gjør det også utfordrende å fastslå et presist og sikkert omfang av frafall.

3.4 Variasjoner i frafall

3.4.1 Individuelle kjennetegn ved deltakerne

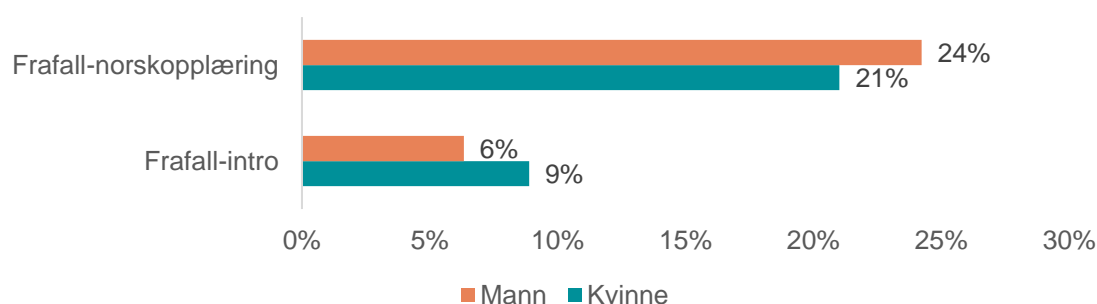
Frafallet varierer etter bakgrunnsegenskaper ved deltagerne, men mønsteret er ikke nødvendigvis likt for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. En viktig årsak til det er at frafallsdefinisjonen i de to ordningene er svært ulike. For introduksjonsprogrammet tar vi høyde for avslutningsårsaker som er registrert i NIR, og regner ikke overgang til arbeid, utdanning, grunnskole eller ulike arbeidsmarkedstiltak som frafall. For opplæring og i norsk og samfunnskunnskap tar vi kun hensyn til antall timer deltakerne har gjennomført innen fristen. Frafall omfatter derfor

også personer som har sluttet grunnet overgang til arbeid, utdanning, grunnskole eller arbeidsmarkedstiltak.

Vi finner signifikante forskjeller etter både kjønn, utdanningsnivå, alder og statsborgerskap. I figurene under viser og beskriver vi disse kort. I neste kapittel, «Årsaker til frafall og fravær», diskuterer vi forskjellene nærmere.

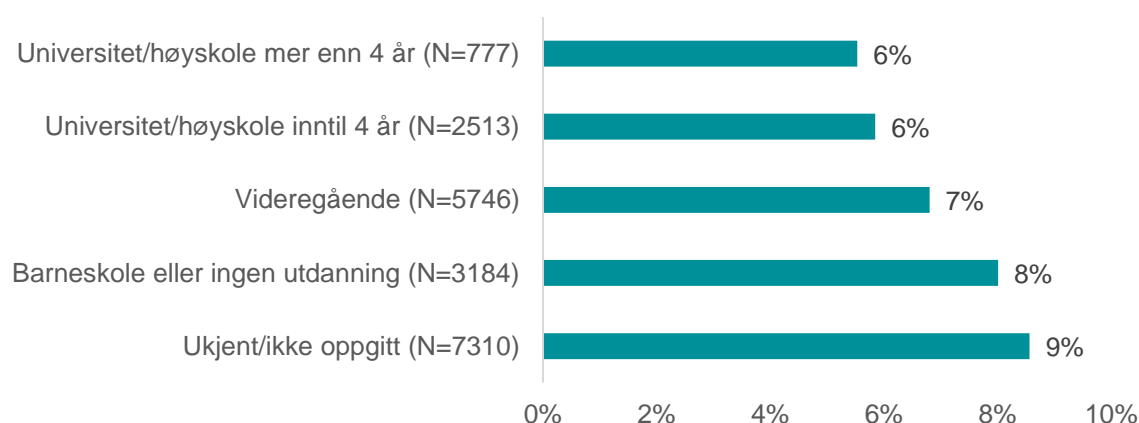
Figur 3-5 viser andelen med frafall etter kjønn. Som nevnt er frafallet høyere fra norskopplæring enn fra introduksjonsprogrammet. Det er en liten kjønnsforskjell i begge ordninger, men frafallet fra norskopplæringen er noe høyere for menn, mens for introduksjonsprogrammet er frafallet noe høyere for kvinner. At frafall fra norskopplæringen er noe høyere blant menn enn kvinner er i tråd med funn fra tidligere studier (Djuve og Dæhlen 2010).

Figur 3-5 Andel med frafall i introduksjonsprogram (N=19530) og opplæring i norsk og samfunnskunnskap (N=28112) etter kjønn



Figur 3-6 viser andelen med frafall fra introduksjonsprogrammet etter utdanningsnivå. Den viser et lineært mønster med lavere frafall desto høyere utdanningsnivå respondentene har. Deltakere med ukjent/ikke oppgitt utdanning har høyest frafall fra introduksjonsprogrammet, og deltagere med høyskole/universitetsutdanning har lavest frafall. Deltagere med ukjent utdanning utgjør imidlertid 37 prosent av utvalget. Manglende data gjør det vanskelig å trekke sikre slutninger om sammenhengen mellom utdanningsnivå og frafall.

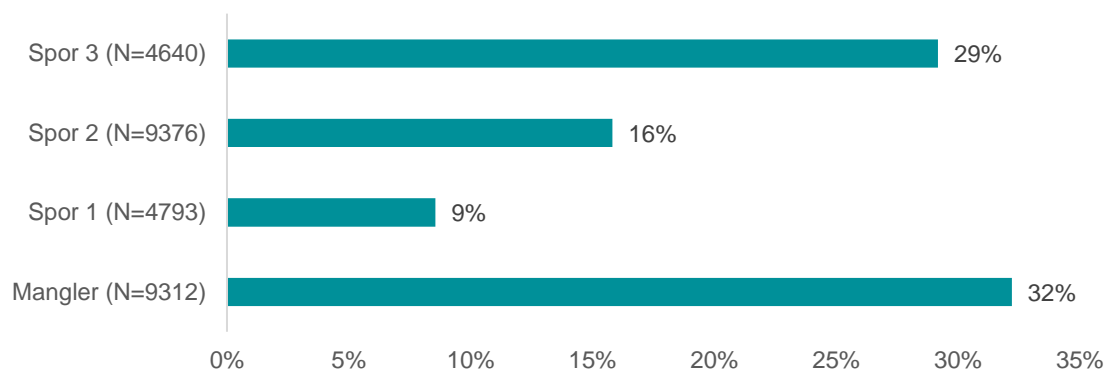
Figur 3-6 Andel med frafall fra introduksjonsprogram etter utdanningsnivå



For deltagere i norskopplæringen har hele 70 prosent av utvalget ukjent/ikke oppgitt utdanning. Vi bruker vi derfor samme tilnærming som Djuve mfl. (2017) og lar opplæringssporet deltagerne har fulgt representere utdanningsnivået deres. Spor 1 er for deltagere med lite eller ingen utdanningsbakgrunn, på spor 2 skal de noe skolegang fra før, mens spor 3 er for deltagere med mer skolegang. Figur 3-7 viser andelen med

frafall fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter opplæringsspor. Den viser også et lineært mønster, men i motsatt retning og med større forskjeller enn for introduksjonsprogrammet der deltakere i spor 1 har høyere frafall enn deltakere i spor 3. Vi mangler imidlertid informasjon om opplæringsspor for 33 prosent av deltakerne, og det er blant disse deltakerne at frafallet er høyest.

Figur 3-7 Andel med frafall fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter opplæringsspor

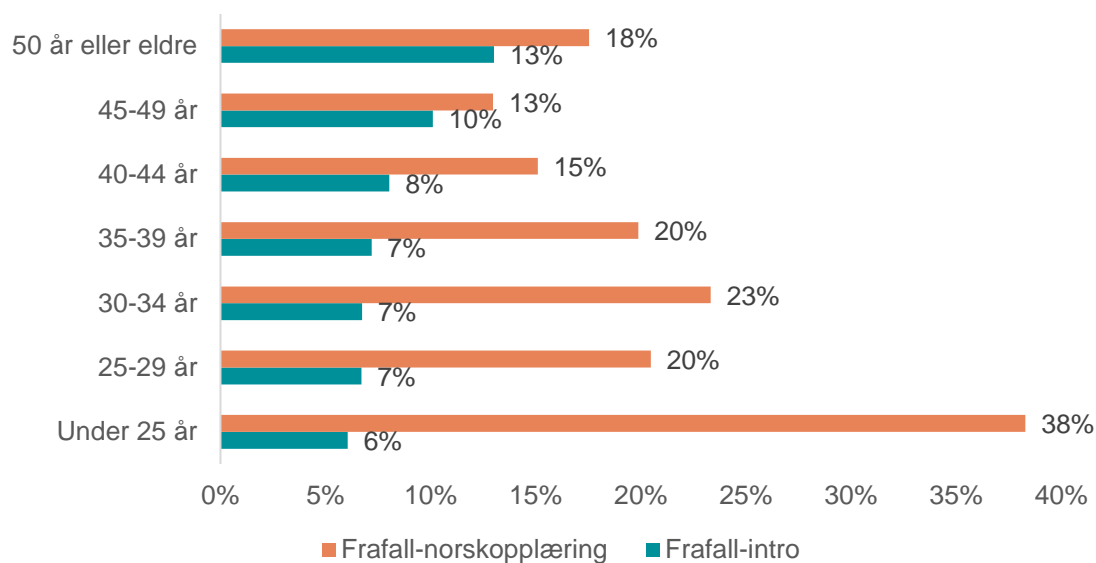


Deltagere med lite skolebakgrunn har naturlig nok en lengre vei å gå for å kvalifisere seg til høyere utdanning og for å få innpass på arbeidsmarkedet, og tidligere studier finner sterke positive sammenhenger mellom tidligere skolegang og overgang til arbeid eller utdanning (Djuve mfl. 2017, Lunde og Lysen 2020)

For frafall etter definisjonene vi har brukt, kan høy utdanning virke på flere måter. Det kan gi deltagerne bedre forutsetninger for å fullføre introduksjonsprogram og norskopplæring som tenkt og dermed motvirke frafall. Samtidig kan høy utdanning gi raskere overgang til arbeid og utdanning. Dette teller ikke som frafall i introduksjonsprogrammet, men vil omfattes av frafallsindikatoren for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er imidlertid mange deltagere i begge ordningene med ukjent utdanningsnivå, som gjør disse sammenhengene krevende å studere.

Ser vi på deltagernes alder andelen er andelen med frafall fra introduksjonsprogrammet lavest blant deltakere i den yngste aldersgruppen (under 25 år) og høyest blant de eldste deltakerne (50 år eller eldre). Også dette mønsteret er tilnærmet lineært. For deltakere i norskopplæringen er frafallet høyest i den yngste aldersgruppen. Det er videre ingen tydelig lineær trend, men relativt høyt frafall også for deltakere i aldersgruppen 30-34 år.

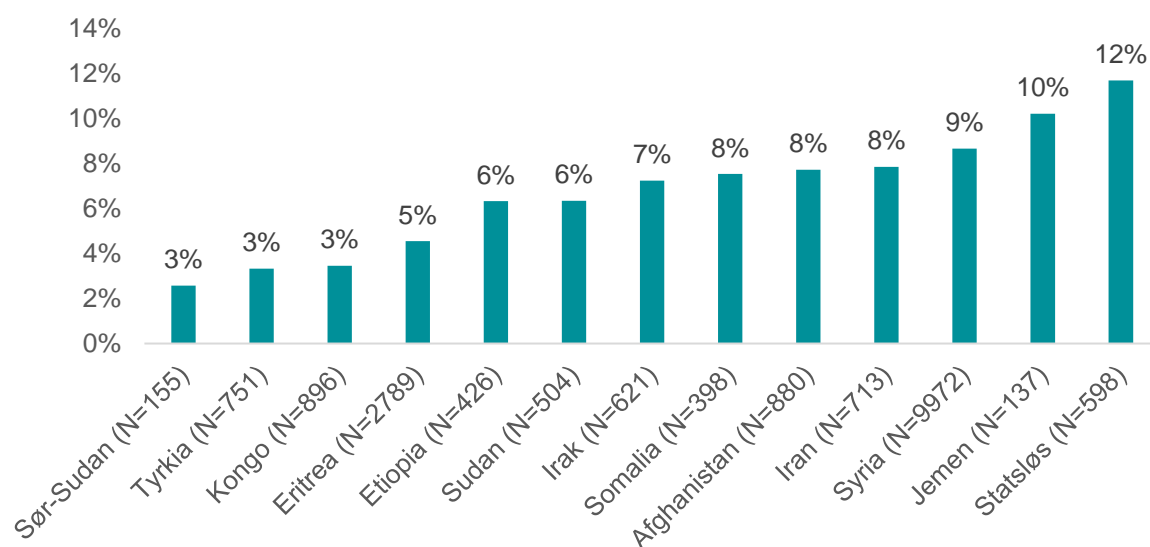
Figur 3-8 Andel med frafall i introduksjonsprogram (N=19530) og opplæring i norsk og samfunnskunnskap (N=28112) etter alder



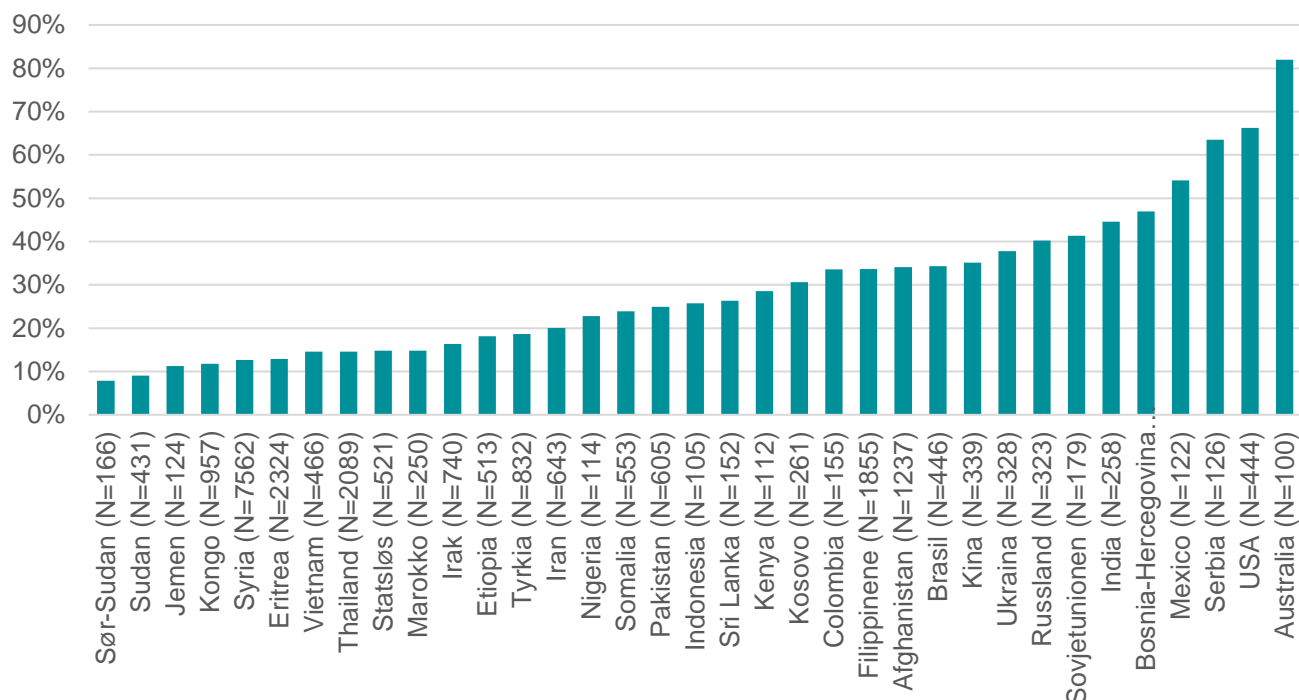
Frafallsdefinisjonen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap tar som nevnt ikke hensyn til avslutningsårsaker. At frafallet fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap er høyt for den yngste aldersgruppen kan skyldes at de yngste lærer språket raskere og ikke har behov for alle de tiltenkte timene, eller at de i større grad slutter grunnet overgang til arbeid og utdanning.

Frafallet varierer også etter deltagerens første statsborgerskap. Figurene under viser andelen med frafall etter land der hundre eller flere deltakere i datamaterialet har samme statsborgerskap.

Figur 3-9 Andel med frafall fra introduksjonsprogrammet etter statsborgerskap



Figur 3-10 Andel med frafall fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter statsborgerskap



For introduksjonsprogrammet er frafallet lavest blant deltakere fra Sør-Sudan, Tyrkia og Kongo og høyest blant deltakere fra Syria, Jemen og blant statsløse deltakere. For norskopplæringen er frafallet lavest blant deltakere fra Sør-Sudan, Sudan og Jemen og høyest blant deltakere fra Serbia, USA og Australia.

Djuve mfl. (2017) finner også betydelige forskjeller i overgang til arbeid og utdanning etter landbakgrunn, og det er velkjent at det er store ulikheter mellom landgrupper i hvor lang tid det tar før flyktingene kommer i arbeid. Landbakgrunn samvarierer med andre relevante forhold som familiesituasjon, helse, arbeidserfaring, nettverk og utdanning som kan bidra til å forklare forskjellene vi observerer.

3.4.2 Variasjoner mellom kommuner

Vi har så langt sett på hvordan frafallet varierer etter individuelle kjennetegn med deltagerne, men finner også variasjoner etter oppfølgingskommune, både for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For introduksjonsprogrammet varierer frafallet mellom 2 og 15 prosent. Vi finner det laveste frafallet i Vennesla, Ålesund og Levanger og det høyeste frafallet i Harstad, Tromsø og Stavanger. For opplæring i norsk og samfunnskunnskap varierer frafallet mellom 7 og 43 prosent. Vi finner vi det laveste frafallet i Stjørdal, Østre Toten og det høyeste frafallet i Hamar, Bærum og Halden. I vedlegget viser vi oversikt over frafall fra begge ordningene etter oppfølgingskommunene som var registrert ved oppstart. Vi viser kun oppfølgingskommuner som har hundre eller flere deltakere, se tabell B og C.

Variasjoner i frafall mellom kommuner kan skyldes mange faktorer. Tidligere studier av forskjeller i resultatmål påpeker både eksterne faktorer som store variasjoner i sammensetningen i flyktningsgruppene, hvor mange som bosettes og det lokale arbeidsmarkedet (Norce 2019, Djuve mfl. 2017, I2E 2014, SSB 2013). I tillegg kommer interne faktorer som ulik registreringspraksis og upresise målemetoder. Når kommunene kun kan registrere én sluttårsak blir de tvunget til å velge mellom for eksempel

deltidsarbeid og grunnskoleopplæring. I mangel av klare retningslinjer er det mest sannsynlig store forskjeller i kommunenes registreringspraksis (Norce 2019).

De samme faktorene gjør det vanskelig å sammenligne frafall på tvers av kommuner. Tidligere studier finner imidlertid også forskjeller i programinnhold, praksis og tilgang til tiltak på tvers av kommuner som kan gi ulik resultatoppnåelse (f.eks Djuve mfl. 2017). Vi ser forskjeller i kommunenes praksis og oppfølgingsarbeid som også kan bidra til variasjoner i frafall og diskuterer disse forskjellene nærmere i kapittel 6.

3.4.3 Multivariate analyser av frafall

Så langt har vi undersøkt hvordan frafallet varierer etter deltakernes alder, kjønn, utdanning, statsborgerskap og oppfølgingskommune, men de deskriptive analysene i kapittel 3.4.1 og 0 viser ikke hvordan disse faktorene virker sammen. Det kan for eksempel være at kvinnelige og mannlige nyankomne har forskjellig utdanningsnivå, alder eller landbakgrunn, og at disse forskjellene kan forklare hvorfor kvinner har noe lavere frafall enn menn i norskopplæringen og noe høyere frafall enn menn i introduksjonsprogrammet.

Vi har undersøkt slike multivariate sammenhenger nærmere ved hjelp av regresjonsanalyser der vi bruker frafall som avhengig variabel og de ulike bakgrunnsegenskapene som uavhengige variabler. Se tabell D og E i vedlegget for fullstendige regresjonsmodeller.

Vi finner signifikant høyere frafall fra introduksjonsprogrammet og signifikant lavere frafall fra norskopplæringen blant kvinner, også når vi sammenligner kvinner og menn i samme aldersgruppe, med likt utdanningsnivå, lik landbakgrunn og oppfølgingskommune. Disse bakgrunnsegenskapene forklarer altså ikke kjønnsforskjellene vi ser.

For introduksjonsprogrammet har deltakere i alle aldersgrupper over 40 år signifikant høyere frafall enn deltakere som er under 25 år, også når vi tar høyde for de andre bakgrunnsvariablene. Frafaller øker tilnærmet lineært og er høyest for de eldste deltakerne. For norskopplæringen er frafallet høyest blant de yngste deltakerne, og denne forskjellen er også signifikant når vi kontrollerer for de andre bakgrunnsvariablene. En del av de de yngste deltakerne deltar trolig i ordinær skolegang eller innføringsklasser fremfor i ordinær norskopplæring. Slik deltagelse blir ikke registrert i NIR.

Forskjeller i frafall etter utdanningsnivå er ikke like tydelige når vi sammenligner deltakere som er like med tanke på de andre bakgrunnsvariablene. Deltagere med høyskole- eller universitetsutdanning har lavere frafall fra introduksjonsprogrammet enn deltagere med barneskole eller ingen utdanning, men utover det er ikke forskjellene signifikante. Tilsvarende analyser viser at deltagere med ukjent/uoppgitt utdanning har det høyeste frafallet fra norskopplæringen, og at deltagere med høyskole- eller universitetsutdanning har det laveste frafallet.

Faktorer som utdanning, alder og statsborgerskap virker ikke nødvendigvis likt for menn og kvinner. Utdanningsnivå ser for eksempel ut til å ha større betydning for kvinner enn menn for overgang til arbeid. For unge menn nøytraliserer ung alder utdanningsbakgrunn slik at unge menn i stor grad går over i ordinært arbeid selv om de har lite formell utdanning. For kvinner kompenseres ikke lav alder for lite utdanning på samme måte (Djuve mfl. 2017: s221). Vi har undersøkt tilsvarende mønstre for frafall fra både introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men finner få signifikante samspillseffekter.

4 Årsaker til frafall og fravær

I dette kapitlet belyser vi vanlige årsaker til frafall og høyt fravær. Siden NIR inneholder begrenset informasjon om årsaker, baserer vi disse analysene primært på data fra spørreundersøkelsen og intervjuene. I spørreundersøkelsen har vi bedt respondentene om å oppgi det der regner som de vanligste årsakene til fravær og frafall. Dette materialet gir et rikere årsaksbilde, men dreier seg om de tilfellene som informantene kjenner til og selv definerer som frafall. Det omfatter et mer begrenset utvalg, der frafallsårsaker og tilfeller som er særlig synlige og kjente vil være overrepresentert.

Som vist i kapittel tre er de ansatte selv tydelige på at de kjenner til få tilfeller av frafall i både introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Erfaringsgrunnlaget er større når det gjelder årsaker til høyt fravær, noe svarene i spørreundersøkelsen gjenspeiler.

4.1 De vanligste årsakene til frafall og høyt fravær

Med definisjonen vi har gjort rede for i kapittel 3.1 har totalt 1462 personer frafall fra introduksjonsprogrammet blant dem som startet i 2017-2020. Tabell 4-1 under angir registrerte avslutningsårsaker for disse deltakerne.

Tabell 4-1 Registrert avslutningsårsak i NIR blant deltakere med frafall fra introduksjonsprogrammet

Avslutningsårsak	Antall	Andel
Flyttet	440	30 %
På sosial stønad	256	18 %
Helsemessige årsaker	240	16 %
Annet	195	13 %
På andre trygdeytelser	123	8 %
Adferd i/utenfor programmet	108	7 %
Ukjent	31	2 %
Ikke arbeidssøker	27	2 %
Hjemmeværende med omsorg for barn	25	2 %
Ingen aktivitet	17	1 %
Totalt	1462	100 %

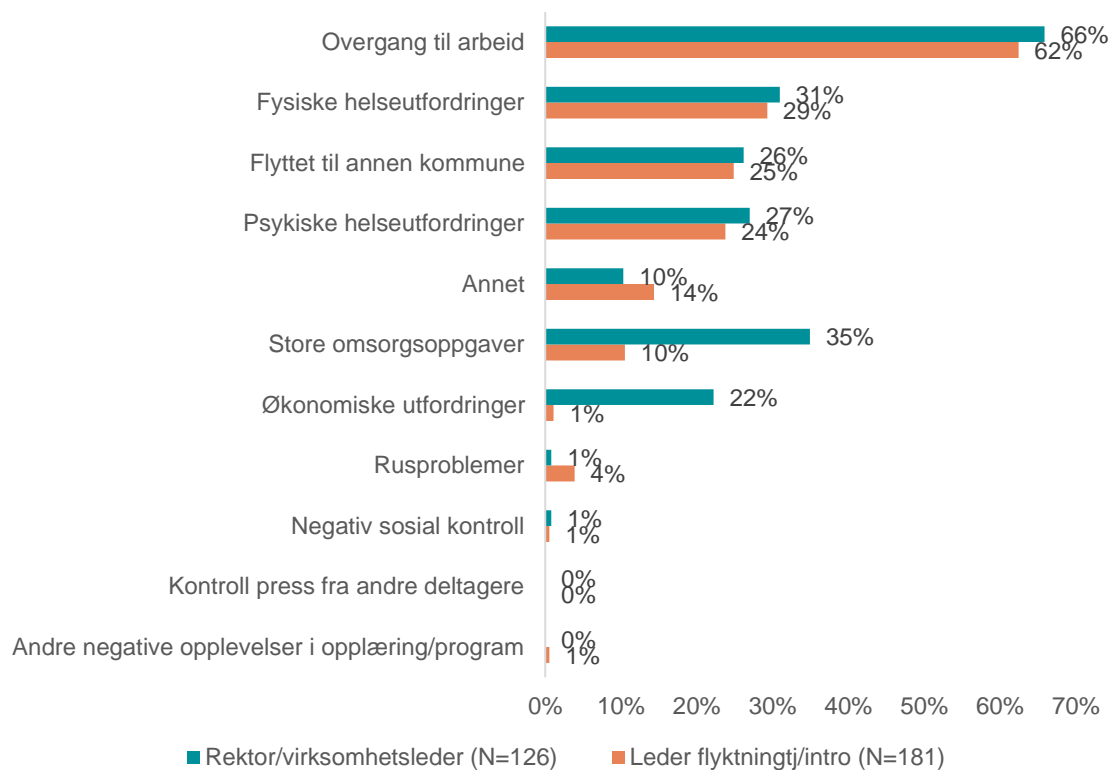
Den vanligste registrerte avslutningsårsaken blant deltakere med frafall er «Flyttet». Denne avslutningsårsaken omfatter ikke deltakere som utvandrer fra Norge. I tillegg er det relativt mange deltakere som er registrert med sosial stønad eller helsemessige årsaker. Registeret inneholder imidlertid kun én avslutningsårsak per deltaker og fanger ikke opp tilfeller der det er flere medvirkende årsaker til at en deltaker faller fra. I tillegg vil den ansattes forståelse og tolkning av situasjonen påvirke hva som registreres som avslutningsårsak. Listen over frafallsårsaker i NIR er videre begrenset og omfatter for eksempel ikke kontroll og vold, rusproblemer eller økonomi.

Informasjon om avslutningsårsak i NIR gjelder deltakere i introduksjonsprogrammet. Slik informasjon registreres ikke for deltakere som kun deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. NIR inneholder heller ingen opplysninger om årsaker til høyt fravær.

I spørreundersøkelsen har ledere i introduksjonsprogrammet og rektor/virksomhetsleder i voksenopplæringen blitt bedt om å oppgi det de oppfatter som de tre vanligste grunnene

til at deltakere slutter i henholdsvis introduksjonsprogrammet før mulig makstid/opnådd sluttmaal og i norskopplæring før oppfylt plikt. Figur 4-1 oppsummerer svarene deres.

Figur 4-1. Hva er, slik du erfarer det, de vanligste grunnene til at deltakere slutter - i norskopplæring før oppfylt plikt (timeantall/sluttmaal) - i introduksjonsprogram før mulig makstid/opnådd sluttmaal? Velg de inntil tre vanligste grunnene



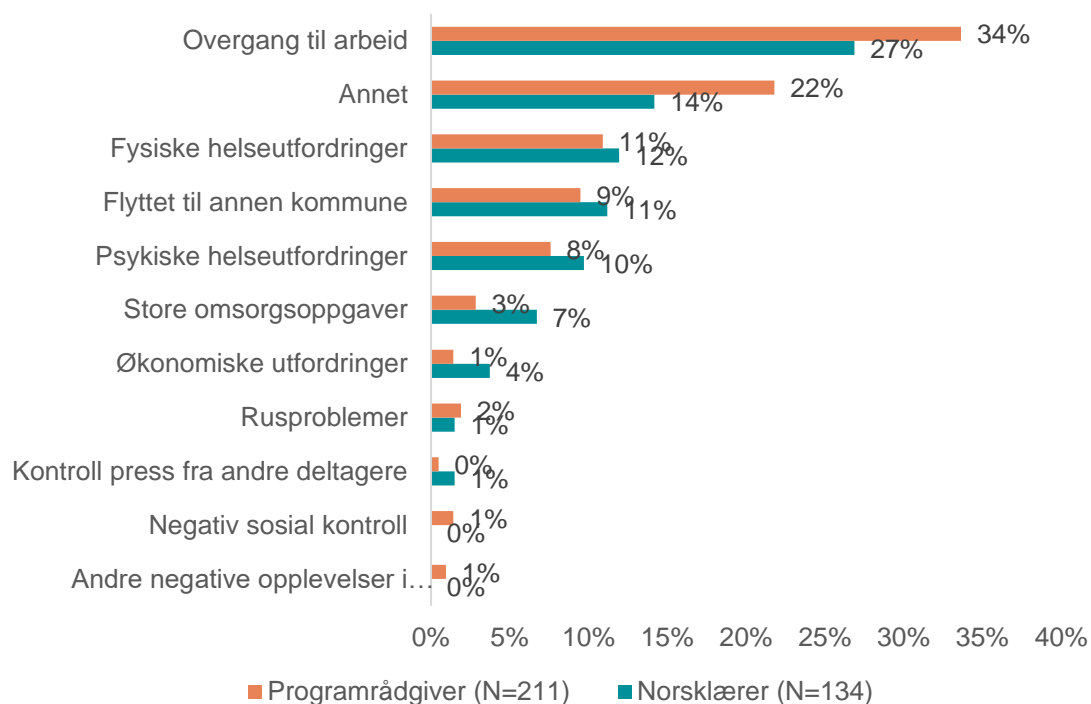
Respondentene har fått velge blant en rekke definerte avslutningsårsaker i tillegg til å kunne oppgi «Annet» og spesifisere alternativene. Vi har utarbeidet denne listen ut ifra årsaker til frafall som er blitt nevnt i intervjuene og i tidligere litteratur. I intervjuene omtaler mange «Overgang til arbeid» som en frafallsårsak. Dette er derfor med blant alternativene selv om det i mange tilfeller er positivt for deltakeren og regnes som måloppnåelse og ikke frafall. Det er likevel en del av informantene som problematiserer overgang til arbeid før deltakerne har fullført introduksjonsprogram og opplæring, særlig ved overgang til lavtlønnede jobber med svak tilknytning til arbeidslivet. Vi behandler dette derfor spesielt i kapittel 4.5

Foruten overgang til arbeid og «annet», nevner lederne særlig helseutfordringer og flytting. I spesifiseringer av kategorien «annet» nevner mange at deltakeren har flyttet tilbake til hjemlandet. Store omsorgsoppgaver ser ut til å være en viktig årsak til frafall i norskopplæring, men ifølge ledere i flyktingtjenesten/introduksjonsprogrammet er dette ikke en like vanlig årsak til at deltakere slutter i introduksjonsprogrammet. Det samme er tilfellet med økonomiske utfordringer.

Norsklærere og programrådgivere har også blitt bedt om å angi hva de anser som de tre vanligste grunnene til at deltagerne slutter i henholdsvis norskopplæring og introduksjonsprogrammet. Deltagere som kun deltar i norskopplæring har ikke programrådgiver, og programrådgivere kan dermed ikke uttale seg om frafall fra norskopplæring.

Til forskjell fra lederne har norsklærerne og programrådgiverne blitt bedt om å svare på vegne av respondenter de selv har undervist eller fulgte opp det siste året. Respondenter som ikke kjenner til frafall blant disse deltagerne har heller ikke blitt bedt om å oppgi frafallsårsaker. Dette gjelder som nevnt om lag halvparten av både norsklærerne og programrådgiverne. Figur 4-2 oppsummerer svarene deres. Disse respondentene nevner også særlig helseutfordringer og flytting.

Figur 4-2 Hva er, slik du erfarer det, de vanligste grunnene til at deltakere slutter
 - i norskopplæring før oppfylt plikt (timeantall/sluttmål)
 - i introduksjonsprogram før mulig makstid/oppnådd sluttmål? Velg de inntil tre vanligste grunnene



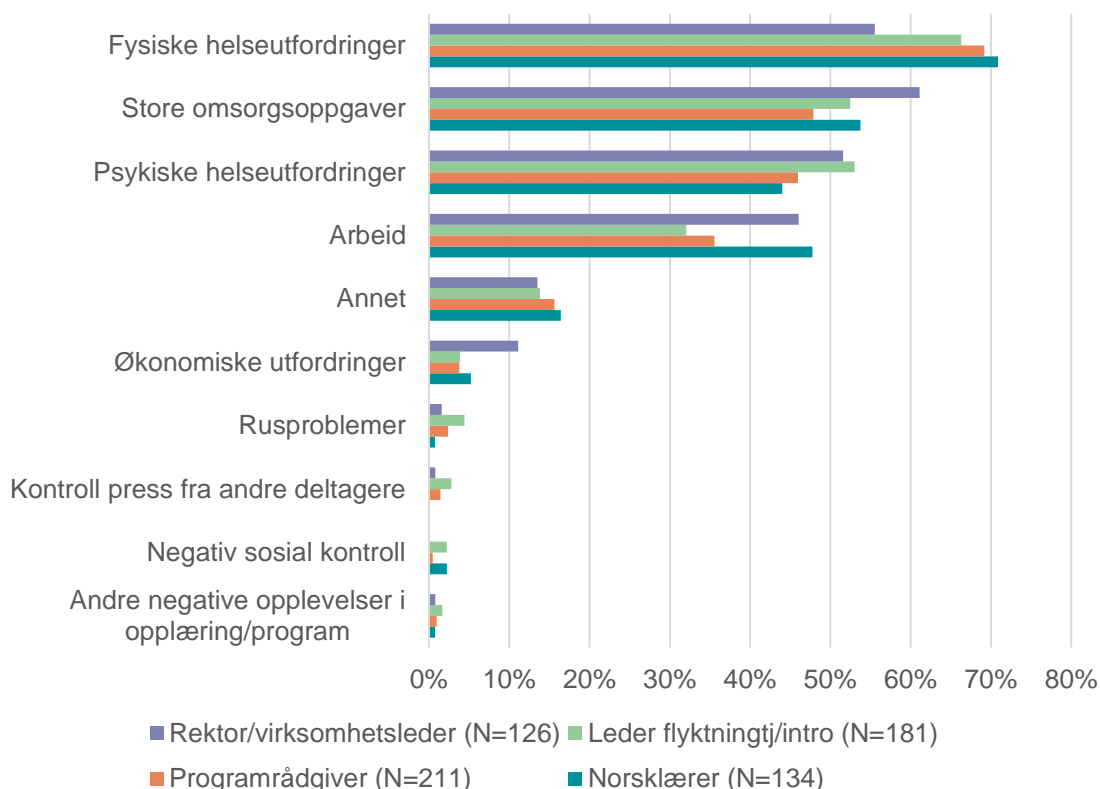
En må imidlertid tolke figurene med varsomhet. Den uttrykker de ansattes oppfatninger av hva som er vanlige frafallsgrunner og kan ikke si noe om hvor mange eller andelen deltakere som faller fra på grunn av disse årsakene.

Andelen som ikke har krysset av for noen av frafallsårsakene varierer mellom de ulike målgruppene. Den er høyest blant norsklærere (59 prosent) og programrådgivere (49 prosent) og lavest blant ledere for flyktningtjenesten/introduksjonsprogrammet (17 prosent) og rektorer/virksomhetsledere (6 prosent). At denne andelen er såpass mye høyere blant norsklærere og programrådgivere skyldes i hovedsak spørsmålets format, der norsklærere og programrådgivere som ikke kjenner til frafall blant deltakere de selv har fulgt opp, heller ikke har blitt bedt om å oppgi årsaker. Tilsvarende begrensing gjelder ikke for lederne.

Respondentene har fått lignende spørsmål om vanlige årsaker til høyt fravær. Dette spørsmålet er stilt på samme måte til alle respondentene, uten betingelser om at de selv følger opp eller har undervist deltagere med høyt fravær. Det er langt større samsvar i de ulike målgruppenes vurderinger av vanlige årsaker til høyt fravær.

Resultatene fremgår av figur **Feil! Fant ikke referansekilden..** Helseutfordringer og store omsorgsoppgaver er ifølge respondentene også de vanligste årsakene til høyt fravær. Når det gjelder høyt fravær er erfaringsgrunnlaget til respondentene høyere, og langt flere har krysset av for årsaker til høyt fravær enn årsaker til frafall.

Figur 4-3 Hva er, slik du erfarer det, de vanligste grunnene til høyt fravær? Velg de inntil tre vanligste grunnene.



Noen årsaker til frafall og fravær synes å være mer fremtredende enn andre, og det er stort sett sammenfall mellom det som fremgår av spørreundersøkelsen og det informantene forteller i intervjuene. I de neste avsnittene utdyper vi hva som ligger i de forskjellige kategoriene/årsakene.

4.2 Helseutfordringer

Utfordringer knyttet til både psykisk og fysisk helse synes å være blant de vanligste årsakene til frafall, og i spørreundersøkelsen oppgir en del respondenter i fritekstsvarene at de få tilfellene av frafall de kjenner til i stor grad skyldes omfattende helseutfordringer. Dette kommer også opp i mange av intervjuene.

I spørreundersøkelsen har respondentene kunnet krysse av for fysisk og psykisk helse hver for seg, og vi ser at noen flere har oppgitt fysiske enn psykiske helseutfordringer som en av de tre vanligste årsakene til frafall. I de åpne svarene i spørreundersøkelsen og i intervjuene kommer det imidlertid frem at en del deltakere kan ha *både* fysiske og psykiske helseutfordringer, og at det i en del tilfeller kan være vanskelig å skille mellom de to. De ansatte forteller også om flyktninger som har psykiske plager som manifesterer seg i fysiske symptomer. Vi omtaler dem derfor sammen her.

Mange av informantene forteller at deltakere som faller fra på grunn av helseutfordringer ofte har så omfattende helseproblemer at det ikke er mulig for dem å delta i opplæring, og at det heller ikke er sannsynlig at deltakeren skal kunne gå videre i kvalifisering eller arbeid. Dette kan dreie seg om alvorlige eller kroniske sykdommer, som kan ha blitt forverret av at deltakerne har fått mangelfull medisinsk oppfølging i hjemlandet eller under migrasjonen. Det kan også dreie seg om skader de har pådratt seg i

kamphandlinger i hjemlandet eller underveis på flukt. Psykiske helseutfordringer kan også være såpass omfattende at deltakerne ikke er i stand til å delta i opplæring.

Et par av informantene peker på at frafall på grunn av helseutfordringer kan være høyere blant deltakere i introduksjonsprogrammet enn i norskopplæringen fordi det er obligatorisk å delta i programmet på fulltid:

Langvarig sykefravær knyttet til kronisk sykdom er som regel årsak til at program avsluttes før oppnådd mål, da det ikke er mulig med intro på deltid.
[Programrådgiver]

I mange tilfeller er det imidlertid ikke snakk om tydelige sykdommer eller skader, og det kan være vanskelig å avdekke hva som ligger til grunn:

Mye diffuse helseutfordringer, vondter her og der. Mye undersøkelser, utredninger, men ikke klare diagnoser. Men det er jo også en del som har klare diagnoser, diabetes for eksempel. Ikke så mye psykisk som vi vet, men det er jo individuelt. Enslige syrere som har kommet som overføringsflyktninger. Her kommer det som regel frem etter hvert at de har traumer. Ugurer har ofte traumer og bekymringer knyttet til situasjonen til familien i hjemlandet. Har også bosatt en del fra Kongo; her ligger det også traumer. [Veileder]

Både i spørreundersøkelsen og i intervjuene forteller mange om det de antar er psykiske utfordringer som gir utslag i form av fysiske symptomer, og som igjen fører til fravær fra undervisning. En del informanter opplever for eksempel at deltakere kan ha smerter og plager som gjør at de tidvis er borte fra kurs og undervisning. De knytter en del av disse fysiske symptomene til traumer eller andre psykiske plager, som følge av situasjoner deltakerne har opplevd i hjemlandet eller på veien til Norge.

Det er mange fysiske vondter knyttet til for eksempel flyktningferden, men disse er gjerne litt ubestemmelige. Det kan være psykiske ting som gir utfall i mage/hodesmerter. Traumesymptomer. Det er reelt for den det gjelder. [Leder, voksenopplæring]

Flere informanter peker på psykiske helseutfordringer som en vanlig, men kanskje underkommunisert og underrapportert årsak til fravær. Ofte har ikke lærere og programrådgivere tilstrekkelig grunnlag for å vurdere årsaken til fraværet, og deltakerne oppgir gjerne mer diffuse årsaker. Dette kan ha sammenheng med at psykisk helse er noe mange vegrer seg for å snakke om:

«Bagasjen» de har med seg før de kom til landet er noe som påvirker dem. De har også gjerne en kultur for at psykisk helse ikke er noe som det skal snakkes om og som gjerne er skambelagt og blir nedprioritert. [Norsklærer]

Når deltakerne har egenmelding eller sykmelding, er sjelden traumer oppgitt som hovedårsaken, men informantene mener at flere av symptomene de oppgir, åpenbart kan knyttes til traumer. Dette gjelder særlig flyktninger. Mange av informantene kjenner bakgrunnen til de fleste deltakerne, og vet at flere deltakere har opplevd ekstreme hendelser og situasjoner før de ankom Norge. I tillegg kan opplevelser i asylmottak, og ikke minst det å være i et nytt land, være ekstreme hendelser i seg selv.

De med traumer kan oppleve at det er veldig ubehagelig å sitte i klasserom. Vi har hatt deltakere som er lydsensitive fordi de bodde på asylmottak i Libanon med barn som gråt hele tiden. Levde under svært tunge forhold, hadde ikke privatliv osv. Så kommer de hit til Norge, og da opplever de at lyden som kjøleskapet lager, er veldig traumatiserende.

Vi får inntrykk av at en del mer diffuse helseplager og traumesymptomer gjerne dukker opp etter at det har gått litt tid. Flere av informantene forteller at slike symptomer først kommer til syne når deltakeren har slått seg litt til ro og kommet «på plass»:

Ja, så kommer de til Norge og er veldig lettet over at de er kommet til et land hvor det er fredelig. Så begynner de på norskopplæring og andre obligatoriske

elementer i programmet. Når det er gått et halvt år, kanskje ett år, kommer «duppen». Da blir de deprimerte, alle som en, men det kan variere hvor lang tid det tar. [Programrådgiver]

Som nevnt over, kommer frafall ofte av svært omfattende og alvorlige helseutfordringer. Helseutfordringer kan imidlertid også ha en lang rekke andre konsekvenser. Mange oppgir at helseutfordringer fører til høyt fravær, både fordi det er vanskelig for deltakerne å delta i opplæring, og fordi utredning og behandling kan ta mye tid. Helseutfordringer – kanskje særlig psykiske utfordringer – kan også føre til dårlig læringsutbytte og svak progresjon i opplæringen. Flere av informantene trekker for eksempel frem at traumer og andre psykiske plager kan føre til konsentrasjonsproblemer og hukommelsestap.

Store traumatiske opplevelser i flukt og flyktnings situasjonen som ikke blir behandlet, stenger for læring og konsentrasjon. Ofte et stort tabu å ta tak i, men det ligger der hele tiden som underordnet årsak til for eksempel stort fravær, lærevansker eller lav motivasjon. [Leder, voksenopplæring]

Til slutt er det også flere av informantene som forteller at de opplever helse- og omsorgstjenestetilbudet for deltakere med omfattende helseutfordringer som mangelfullt. Flere opplever at det er vanskelig for mange deltakere å få tilstrekkelig god hjelp, særlig i primærhelsetjenesten, og at det er lite samarbeid mellom tjenestene:

Det er samansette problem, gjerne både fysisk, psykisk og sosialt. Vanskelig å få rett hjelp til rett tid når vanskaner er så samansette. Helse- og oppfølgingstjenester er litt for fragmenterte, og framandspråk og -kultur verker som barrierer for god utgreiing, behandling og oppfølging. [Leder, introduksjonsprogrammet]

Enkelte opplever at deltakere blir «kasteballer» mellom tjenester, at tjenestene mangler ressurser, og at helseutfordringene deres derfor ikke blir tatt tilstrekkelig tak i. I tillegg peker enkelte på mangel på kompetanse i primærhelsetjenesten, særlig når det kommer til migrasjonshelse, traumer og kultursensitivitet.

Vi får også inntrykk av at enkelte deltakere med omfattende helseutfordringer kan bli gående i et opplæringsløp som de egentlig ikke har nytte av eller klarer å stå i, fordi de mangler alternative tilbud. For eksempel nevner noen ansatte at de har opplevd dilemmaer knyttet til oppfølgingen av deltakere med psykiske helseutfordringer som ikke får tilbud om behandling. I slike tilfeller kan alternativene være å enten fortsette i opplæring med den oppfølgingen som gis der, til tross for at deltakeren har svært lite læringsutbytte, eller at deltakeren blir gående hjemme – noe som i mange tilfeller ikke vil være positivt for deltakerens psykiske helse.

Enkelte trekker også frem at noen av disse deltakerne har så omfattende helseplager at de ellers ville hatt rett til offentlige stønader, som arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Dette gjelder imidlertid ikke nyankomne innvandrere.

Introduksjonsstønad, som ikke kan gis til de med langvarig fravær grunnet sykdom, medfører at noen må slutte i programmet. Dette er en svært uheldig situasjon, da heller ikke andre stønader gir dem rettigheter til penger ved sykdom. De havner da på sosialhjelp, som igjen medfører stress og uforutsigbarhet, lange brev og behov for å forstå godt innhold i brevene. [Programrådgiver]

Det fremstår altså slik at systemet rundt en del av disse deltakerne ikke nødvendigvis gir god nok mulighet til oppfølging, behandling og tilrettelegging. På bakgrunn av dette ser vi at det kan dukke opp utfordringer i møtet mellom deltakere med til dels omfattende helseutfordringer på den ene siden og kravene som stilles til deltakelse i opplæring og et noe fragmentert hjelpetilbud på den andre siden. Vi går nærmere inn på dette i avsnitt 4.6, og vil se nærmere på hvordan de ulike kommunene jobber med oppfølging av deltakere i kapittel 6.

4.3 Flytting og utvandring

At deltakere flytter til en annen kommune enn den de har blitt bosatt i, ser ut til å være en av de vanligste årsakene til frafall fra både introduksjonsprogrammet og norskopplæring. Det kan være mange grunner til at deltakere velger å flytte, for eksempel at de ønsker å være nærmere venner og familie eller annet nettverk de har i Norge. Det gjelder særlig flyktninger som er bosatt på steder der det er få med samme bakgrunn:

Ensomhet, mangel på sosial tilhørighet, kanskje særlig med egen gruppe, samt tilgangen til midlertidig arbeid hos folk fra samme kultur. Da avslutter folk programmet og flytter. [Programrådgiver]

Mange i spørreundersøkelsen oppgir også at de har hatt deltakere som har flyttet fordi de har fått en jobbmulighet i en annen kommune, eller fordi de ønsker å flytte til et sted som tilbyr flere muligheter på arbeidsmarkedet. I tilfeller der en person får jobb i en annen kommune, kan også ektefelle eller andre familiemedlemmer bli med til en ny kommune uten at de selv har fått jobb der.

I intervjuene har mange påpekt at reglene knyttet til bosetting og sekundærbosetting gjør det svært utfordrende for en del deltakere å fortsette i opplæring dersom de flytter. Dette gjelder spesielt for deltakere i introduksjonsprogrammet. Når en flyktning blir bosatt i en kommune, får vedkommende rett til en del kommunale tjenester, inkludert rett til å delta i introduksjonsprogrammet, og kommunen får et integreringstilskudd fra staten. Integreringstilskuddet går over fem år, og skal blant annet dekke kommunens merutgifter knyttet til bosetting og integrering av flyktningene. Kommunen får størstedelen av integreringstilskuddet de første tre årene etter bosetting.

Dersom en flyktning ønsker å flytte til en annen kommune innenfor denne femårsperioden, skal det i utgangspunktet skje gjennom en avtale mellom kommunene forutsatt at personen har behov for offentlig bistand, slik som introduksjonsprogram eventuelt sosialstønad. I slike tilfeller skal bosettingskommunen ta kontakt med andre kommuner for å prøve å få til en avtale om flytting – eller såkalt sekundærbosetting. Ettersom det er frivillig for kommunene å bosette flyktninger, kan de si nei til slike forespørsler.¹¹ I intervjuene vi har gjennomført kommer det frem at det ofte kan være svært krevende å få til sekundærbosetting.

Det må være avtale mellom kommunene. Ofte sier kommunene nei til at noen skal flytte til dem fordi de har tatt imot full kvote, de vil ikke ha ekstra, de har ikke kapasitet, ressurser, boliger osv. Det er mange begrunnelser. Og økonomiske grunner, for eksempel at det er en person med barn som trenger helseoppfølging, forskjellige kommunale tjenester må kobles på, men kommunen vil få veldig lite fordi integreringstilskuddet i stor grad er brukt opp. [Hjelpetjeneste]

Dette kan være særlig utfordrende i tilfeller der de aktuelle flyktningene har særlig behov og trenger ekstra oppfølging eller tilrettelegging.

De må komme i kontakt med en kommune som sier ja til å gi dem samme rettigheter som om de var bosatt. Noen sier ja, men fordi det er sårbare personer er de personer som kommuner ikke ... det kan være kostbare familier og personer å bosette. En familie med sju barn, mange av barna har behov for tilrettelegging, mor er syk, ufør osv. Da er det ikke så lett å få kommunene til å si ja. [Hjelpetjeneste]

Kommunene kan ikke nekte flyktninger å flytte til deres kommune, men det er altså frivillig for kommunene å tilby samme rettigheter til introduksjonsprogram, sosiale tjenester og oppfølging som flyktningen har i bosettingskommunen. Dette er noe kommunene kan vurdere fra sak til sak, hvilket fører til store variasjoner i praksis. En leder av

¹¹ For en grundigere gjennomgang av regelverk og utfordringer knyttet til sekundærbosetting, se for eksempel Sener mfl. (2023).

introduksjonsprogrammet fortalte i et intervju at kommunen vedkommende jobbet i tok imot sekundærbosetting i tilfeller der flyktningen hadde fått jobb i kommunen eller hvis vedkommende hadde ektefelle eller foreldre i kommunen. Informanter vi har intervjuet i ulike hjelpetjenester opplever at noen kommuner oftere sier ja til dette og har et bedre system for å ta imot flyktninger gjennom sekundærbosetting enn andre.

I tilfeller der det er vanskelig å få til sekundærbosetting, kan flyktninger velge å flytte til en annen kommune på egen hånd – altså uten at det er gjort en avtale mellom kommunene. I slike tilfeller mister flyktningen svært mange rettigheter som er knyttet til bosettingskommunen – inkludert retten til introduksjonsprogram. Det er særlig i slike tilfeller at flytting utgjør en vesentlig årsak til frafall fra introduksjonsprogrammet:

Jeg har også hatt selvboettere som flytter på grunn av frustrasjon. De mister masse rettigheter, og det blir veldig vanskelig. De har rett på å fortsette med norskopplæring. Men det er en femårsregel, hvis du flytter før det har gått 5 år, mister man rett til introduksjonsprogram og kommunale stønader. Men også for de som flytter senere enn det – de mister blant annet mulighet til kommunal bolig. Må ha bodd tre år i kommunen før man har rett til det. I kommunene vil flyktingkontoret alltid snakke deg inn i andre tjenester du trenger, hvis man flytter mister man det. De klarer kanskje ikke å snakke saken sin selv, har ingen som hjelper dem inn. [Fagansatt]

Som denne informanten påpeker, kan det å flytte altså også innebære en risiko for at man faller utenfor en lang rekke tjenester, ikke bare introduksjonsprogrammet. I tillegg kan man bli ekstra utsatt fordi man mister den oppfølgingen man ellers ville fått fra flyktingtjenesten i bosettingskommunen.

For å forebygge slike frafall, trekker enkelte av informantene frem at det er viktig med god og tydelig informasjon til deltakerne om hvilke konsekvenser det vil ha for dem dersom de velger å flytte til en annen kommune på egenhånd:

En deltaker som flytter fra kommunen sier fra seg retten til introduksjonsprogrammet, så vi informerer om det, og det har ført til at noen velger å bli. Det var en deltaker som ble her selv om ektefellen flyttet. Så jeg tenker det viktigste vi gjør er å informere godt om konsekvensene og mulighetene. [Leder, introduksjonsprogram]

Deltakere med rett og plikt til norskopplæring, mister ikke denne retten ved flytting til en annen kommune. En del informanter mener likevel at flytting kan innebære en risiko for frafall også for denne gruppen. De mister en del andre rettigheter – for eksempel rett til kommunale stønader – og må derfor prioritere for eksempel jobb fremfor norskopplæring.

I spørreundersøkelsen svarer også en del respondenter at deltakere flytter tilbake til hjemlandet eller utvandrer. Dette virker særlig å gjelde deltakere fra Ukraina, som i utgangspunktet ikke er tema for denne rapporten. Enkelte forteller imidlertid også om deltakere som «forsvinner» eller «blir borte» uten å informere ytterligere om hvorfor eller hvor de har dratt. I noen slike tilfeller får de ansatte informasjon om at deltakeren har forlatt landet, for eksempel via andre deltakere. En leder i flyktingtjenesten i en kommune forteller følgende:

Vi har noen som vi vet har reist. Ikke mange, men noen. Vi har i hvert fall to familier vi ikke vet noe om hvor de ble av, men som vi fikk indikasjoner på trolig dro ut av landet. Om man skal drodle rundt det kan det være familie i hjemlandet som har press på seg og/eller legger press på dem.

I flere av kommunene der vi gjennomførte dybdeintervjuer hadde de opplevd tilsvarende situasjoner, uten at de tolket dette som vanlig eller særlig utbredt. Mange opplever at det i slike tilfeller er vanskelig å vite hva som var årsaken til at deltakere flyttet.

4.4 Omsorgsoppgaver i hjemmet

Omsorgsoppgaver i hjemmet er også en av de hyppigst nevnte årsakene til fravær og frafall, både i spørreundersøkelsen og i intervjuene. Generelt virker det som om ansatte i norskopplæringen i noe større grad enn ansatte i introduksjonsprogrammet opplever frafall på grunn av dette. Vi tolker dette som at terskelen for frafall generelt er noe høyere i introduksjonsprogrammet på grunn av inntektssikringen introduksjonsstøtten gir.

Omsorgsoppgaver handler i de fleste tilfeller om oppfølging av barn og kan i utgangspunktet gjelde alle foreldre. Likevel gir langt de fleste informantene uttrykk for at det i stor grad er kvinnene og mødrene som har den største belastningen når det kommer til slike oppgaver.

Jeg har en deltaker som er alene med seks barn nå. Det er jo noe hele tiden. Det er strevsomt å få vedkommende gjennom [introduksjonsprogrammet] uten mye fravær. De er utsatte. De deler ikke på oppgavene i den grad vi «typiske» nordmenn gjør. Mødrene har mye mer oppgaver knyttet til barna. [Veileder]

I mange tilfeller er det snakk om kulturelt forankrede kjønnsroller, normer og verdier, og det kan også hende at kvinnene selv ønsker å fokusere på å ta vare på familie og barn. For deltakere som kommer fra land og kulturer der kvinner i hovedsak skal ta vare på familie og være hjemme med barn, kan også tanken på å kvalifisere seg til arbeid virke fremmed, noe som igjen fører til lite motivasjon for å delta i opplæring. Som beskrevet i kapittel 3 finner vi at omfanget av frafall fra introduksjonsprogrammet er høyere blant kvinner enn menn, også når man tar hensyn til ulike bakgrunnsvariabler. Vi tolker det slik at en stor del av denne forskjellen ligger i det at noen kvinner har store omsorgsoppgaver som er utfordrende å kombinere med et introduksjonsprogram som går på fulltid, og at de forventes å ta hovedansvaret for familie og hjem.

Mange, særlig flyktninger, kan også ha ulike helseutfordringer og traumer som gjør at det kan føles særlig viktig å ta vare på og følge opp barn og familiemedlemmer.

Flere av disse kvinnene [...] ser det ikke som sitt hovedanliggende å skaffe seg jobb, de er mødre og har det som sin primæroppgave i første omgang. [Programrådgiver]

Det finnes altså mange grunner til at kvinnene selv kan ønske å prioritere omsorgsoppgaver. Likevel trekker også våre informanter frem at en del kvinnelige deltakere opplever et sterkt krysspress og motstridende forventninger:

Mange synes kanskje det er vanskelig å balansere forventninger i hjemmet med deltakelse. Omsorgssituasjon, mye skjer med barna. De går på opplæring, men skal følge opp mange barn. Plutselig har kanskje barna mer kunnskap, raskere integrert, har nye forventninger, behersker språket. Så skal man klare å følge med og følge opp som forelder. De har noen standarder med seg hjemmefra. Det er et krysspress som mange står i. Og så er det en forståelse for at det er mor som har ansvar for oppdragelse. [...] Kanskje man ikke har forventninger om å gå ut i jobb, og ikke så mye motivasjon. [Hjelpetjeneste]

Denne informanten beskriver en lang rekke, til dels motstridende, forventninger som en del kvinner lever med. For det første er det sterke forventninger fra familien, og i noen tilfeller kvinnen selv, om at mor skal ta ansvar for oppdragelse og oppfølging av barn. For mange, for eksempel kvinner med mange barn eller barn med særlige utfordringer eller behov, kan dette være en omfattende og tidkrevende oppgave. Samtidig står kvinnene overfor forventninger om å delta i opplæring og at man skal kvalifisere seg til utdanning eller arbeid. For flyktninger forventes det at man deltar i introduksjonsprogrammet på fulltid, noe som i seg selv kan være vanskelig å forene med krevende omsorgsoppgaver.

Flere av informantene forteller også at de har forsøkt å føre en dialog med deltakere om å i større grad dele omsorgsoppgavene mellom mor og far, uten å lykkes. Slike dialoger

finner sted både i form av individuell veiledning og som en del av undervisningen – i for eksempel foreldreveiledning eller i undervisning i samfunnskunnskap. En norsklærer forteller at hun prøvde å ta opp dette med en kvinnelig deltaker med høyt fravær:

Hver gang det var noe med barna, så måtte hun være hjemme. Det nyttet ikke å foreslå at hun skulle gjøre det annerledes.

Hvordan jobbet du med henne?

Hun var selv fortvilet over at hun ikke hadde progresjon. Hun var i praksis, men det gikk heller ikke. Vi snakket om hva hun kunne gjøre, jeg sa at «mannen din kan hjelpe deg», og hun skjønnte det, men det var bare at det skjedde ikke. Hun sa aldri at «vi kan ikke det», men hun hadde et argument om at mannen ikke hadde den kontakten med barna, og jeg sier at han får det om han er sammen med dem.

Informantene trekker også frem at særlig aleneforsørgere opplever omfattende omsorgsoppgaver. Dersom disse i tillegg selv har utfordringer knyttet til for eksempel helse eller lite skolebakgrunn, kan situasjonen bli særlig utfordrende. Manglende systemforståelse kan også gjøre oppfølging av barn krevende for mange:

Viktigste grunn til fravær blant rett og plikt er aleneforsørger med mange barn, som har dårlig helse og dårlig fungering, analfabetisme, bruker lang tid på å oppfatte samfunnssystemer og hvordan det fungerer. De faller bevisst eller ubevisst vekk. Oppfølging av barn gir høyt fravær. [Leder, introprogram]

På samme måte som med helseutfordringer (se avsnitt 4.2), kan store omsorgsoppgaver også resultere i høyt fravær eller dårlig progresjon for mange – selv om det ikke alltid fører til frafall. Resultatet kan like fullt være at deltakerne ikke oppnår et godt nok nivå i norsk:

Deltakere med store omsorgsoppgaver slutter eller har veldig oppstykket deltakelse i norskopplæring, dermed oppnår ikke sitt norskmål. [Leder, voksenopplæring]

Her ser vi også at geografi spiller en sentral rolle. I kommuner der det er lange avstander mellom for eksempel bosted, voksenopplæringssteder, skole, barnehage og eventuelle andre tjenester, kan det å hente og levere barn, og å ta med barn til for eksempel legetimer, ta svært mye tid. Mange av deltakerne har ikke førerkort eller egen bil, og er dermed avhengig av kollektivtransport – som i mange kommuner er mangelfullt. Dette vil ofte medføre langt mer fravær enn i kommuner der disse tilbudene ligger mer samlet og der det er bedre transportmuligheter.

Barna går også på forskjellige skoler, jeg har ikke bil, må ta buss. Så er det foreldresamtaler på de forskjellige skolene. Og så får jeg 1 time minus, det skjer hver gang. Skolene tar ikke hensyn til min situasjon, og jeg må møte på tre forskjellige skoler på en dag. Det går ikke. [Deltaker, kvinne]

Også når det kommer til deltakere med omfattende omsorgsoppgaver, får vi inntrykk av at strenge krav, særlig i introduksjonsprogrammet, og mangler i tjenestetilbudet kan forverre situasjonen for en del deltakere. Dette var noe flere av deltakerne vi intervjuet la stor vekt på. Disse deltakerne opplever reglene rundt fravær i opplæringen som strenge – særlig i introduksjonsprogrammet. Det at kommunen trekker i introduksjonsstøtten ved udokumentert fravær, medfører mye stress for deltakerne vi snakket med.

Jeg har ti barn jeg er alene med. Jeg fikk et ekstra år for å lære, men jeg kan fortsatt ikke lese en setning på norsk. Fordi jeg ikke får tid til å konsentrere meg om språket, når vi må lære mye annet også. Jeg har aldri gått på skole før i hjemlandet, likevel forventer de at jeg skal lære dette raskt. I tillegg har barna lekser og aktiviteter, og så er noen syke, og så teller skolen og NAV fraværet mitt. Og så mister jeg penger fordi jeg har manglet legeerklæring. [Deltaker, kvinne]

Det er veldig vanskelig. Jeg skal levere tre barn i barnehage, der er det mye sykdom. Så blir konen min syk i ti dager, etterfulgt av at jeg blir det. Og NAV teller

dagene vi er borte. Vi skal ha nok timer, det får vi ikke, men det er ikke enkelt. Og når vi ikke har nok dager, holder de igjen penger. [Deltaker, mann]

I tillegg er det enkelte ansatte i kommunen som nevner mangel på barnehageplass som en utfordring. Enkelte informanter forteller for eksempel om deltakere som har planlagt oppstart i introduksjonsprogrammet, men ikke får barnehageplass før tre måneder senere. En av foreldrene må dermed være hjemme med barna. I de fleste tilfeller gjelder dette mor. Dette fører til forsinket oppstart av introduksjonsprogrammet og gjør ofte oppstarten mer utfordrende enn den kanskje ellers ville blitt.

4.5 Økonomiske utfordringer og arbeid

I spørreundersøkelsen fremkommer det at deltakere som går over i arbeid er den vanligste årsaken til at deltakere slutter i introduksjonsprogrammet eller norskopplæringen før oppnådd makstid eller sluttmål. Arbeid er også en av de vanligste årsakene til fravær fra opplæring, men det fremstår som noe vanligere i norskopplæringen. I tillegg ser vi at en relativt stor andel ansatte i norskopplæringen oppgir økonomiske problemer som en vanlig frafallsårsak, men at dette gjelder svært få ansatte i introduksjonsprogrammet. Igjen tolker vi det slik at dette har sammenheng med at deltakere i introduksjonsprogrammet får introduksjonsstønning og dermed har en form for inntektssikring som deltakere som kun deltar i norskopplæringen ikke har.

Ettersom målet med introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er at det skal kvalifisere deltakerne til utdanning og/eller arbeid, er overgang til arbeid i de aller fleste tilfeller et ønsket resultat og regnes som måloppnåelse – og ikke frafall. Både i spørreundersøkelsen og intervjuene understreker mange at det å gå over i jobb stort sett er positivt for deltakerne. Det er også en del som ikke ønsker eller trives med skolegang og heller ønsker å gå ut i jobb raskt – og dette kan være et riktig valg for mange. Likevel er det også en del av informantene som problematiserer det at enkelte deltakere velger å gå over i jobb før de har fullført opplæringen. En leder i introduksjonsprogrammet forteller:

De som har sluttet har fått jobbtilbud, og ønsket om inntekt er viktigere enn kvalifisering for deltakeren. På lengre sikt viser det seg å være et dårlig valg, når de faller ut av arbeid har de store problemer med å finne ny jobb. Vi veileder mye om akkurat dette når deltaker kommer med sitt ønske om å slutte i program.

Det å velge jobb og inntekt fremfor å fullføre introduksjonsprogram eller norskopplæring kan altså i visse tilfeller gjøre deltakerne mer sårbare i arbeidslivet enn dersom de hadde fullført opplæringen. Flere av informantene forteller at en del deltakere som av ulike grunner velger å jobbe fremfor å fullføre opplæring begynner i midlertidige og usikre jobber, fysisk krevende jobber eller jobber med dårlige arbeidsforhold. I tilfeller der deltakerne faller ut av arbeid igjen, kan det være vanskelig å finne en ny jobb. Flere mener derfor at det å fullføre opplæringen er viktig for å sikre en mer varig tilknytning til arbeidslivet.

Deltakere som kun deltar i norskopplæring, mottar altså ikke introduksjonsstønning. For denne gruppen får vi inntrykk av at økonomiske utfordringer kan spille en stor rolle for frafall fra opplæringen. Selv om deltakerne ser betydningen av å lære norsk språk og ønsker å fullføre opplæringen, går behovet for inntekt og grunnleggende livsopphold ofte foran dette:

Økonomi er vel den viktigste faktoren. I og med at det faktisk tar så lang tid å lære et språk, spesielt for deltakere med lav utdanning, så er de jo bare nødt til å prøve å finne seg jobb(er) til slutt. For disse familiene blir det jo sånn at de må tenke på dagen i dag, og skaffe brød på bordet nå. Så får tanken på hva som er best i det lange løp være. [Norsklærer]

Selv om deltakerne kan ha rett til offentlige stønader, er ikke dette noe de nødvendigvis ønsker å benytte seg av.

Mange vil ikke motta sosialstønad fordi det er stigmatiserende, og om de mottar det kan de ikke ha arbeidsinntekt i tillegg. Og da velger en del å få seg en jobb som de er overkvalifisert for. De jobber gjerne om natta, for eksempel levere aviser eller grønnsakspakking, og så er det norskopplæring om dagen. [Norsklærer]

I andre tilfeller kan uventede situasjoner eller utgifter oppstå som gjør at deltakerne trenger større inntekt og er nødt til å prioritere jobb:

Vi har faktisk to menn her nå, som er gift med norske kvinner, som begge har avsluttet. Den ene sluttet fordi konen ble gravid og stønaden ikke var stor nok til at de fikk det til å gå rundt. Den andre fikk så store problemer med tennene sine, en utgift NAV ikke ville dekke, at han var nødt til å starte i arbeid. [Fagansatt]

Det å ha økonomiske problemer kan også skape mye stress og bekymringer hos deltakerne. Dersom deltakere er bekymret for hvordan de skal betale husleie eller hvordan de skal få råd til strøm, internett, klær og mat, kommer dette ofte i veien for et godt læringsutbytte og god progresjon.

Selv om økonomiske problemer virker å særlig ramme deltakere i norskopplæringen, ser vi at også mange deltakere i introduksjonsprogrammet velger å avslutte programmet for å jobbe. Også disse deltakerne kan ha behov for høyere inntekt enn det introduksjonsstønaden utgjør, for eksempel på grunn av forventninger til å sende penger til familie i hjemlandet eller for å oppfylle forsørgerkrav i forbindelse med familie-gjenforening.¹² Enkelte kan ha økonomisk gjeld til aktører som har hjulpet dem med flukten til Norge, og trenger penger snarest mulig. Da tar introduksjonsprogrammet for lang tid, og dermed velger noen å bryte av for å sikre inntekt på raskere vis.

Noen velger å jobbe om nettene for å kunne kombinere arbeid med introduksjonsprogrammet. Ettersom introduksjonsprogrammet i seg selv skal tilsvare en normal fulltidsjobb, fører dette ofte til en stor totalbelastning for deltakerne. Det kan igjen føre til dårligere læring og ikke minst mye fravær – noe som kan utvikle seg til en «ond sirkel»:

Så klarer de ikke møte på skolen, fordi de føler de må jobbe om natta. Da registrerer lærerne fravær, og det sendes til NAV, så får de trekk i stønaden, og velger derfor å slutte for å kunne jobbe mer. [Fagansatt]

I visse tilfeller kan også det å gå over i jobb være et resultat av press eller forventninger fra andre:

Mange føler press fra ektefelle/familie på å få inntekt. De havner ofte i jobber uten skikkelige kontrakter eller i familiebedriften. Ektefelle har vist at de kan forsørge den nyankomne, men enkelte sier at det tar for lang tid og vente til de er ferdig med norskkurs. De må ha høyere inntekt nå. [Norsklærer]

Også her kan kultur spille en rolle. På samme måte som en del kvinner kan oppleve press og forventninger knyttet til omsorgsoppgaver i hjemmet, kan en del menn oppleve det samme knyttet til det å tjene penger og forsørge familien. Dette gjelder særlig flyktninger og innvandrere som kommer fra samfunn preget av tradisjonelle kjønnsroller.

Kultur påvirker kjønnsroller, hvem som er forsørger i familien. Mange kommer fra patriarkalske strukturer, der mennene må ut og forsørge. I tillegg er det enslige mindreårige, som opplever sterkt press fra familie om å sende penger. [Fagansatt]

¹² Fra og med oktober 2021 blir ikke lenger introduksjonsstønad regnet som inntekt ved søknad om familieinnvandring. Se UDIs hjemmesider: <https://www.udi.no/viktige-meldinger/introduksjonsstønad-bli-ikke-lenger-regnet-som-inntekt-ved-soknad-om-familieinnvandring/>

Som vi så i kapittel 3 (se avsnitt 3.4.3), finner vi at det er høyere frafall i norskopplæringen blant menn enn kvinner. Noe av dette kan forklares med at mannlige deltakere som kun deltar i norskopplæring, og dermed ikke mottar introduksjonsstønning, i større grad møter forventninger om å jobbe og skaffe inntekter til familien.

Selv om overgang til arbeid er et av hovedmålene med opplæringstilbudet til nyankomne innvandrere, og det at deltakere får jobb i svært mange tilfeller er positivt, er det altså noen unntak der det å velge arbeid fremfor opplæring kan få negative konsekvenser for deltakeren. Det er heller ikke i alle tilfeller at det å gå over i jobb er noe deltakeren selv ønsker, men noe de til en viss grad presses til som følge av økonomiske problemer eller forventninger om å skulle sende penger til eller forsørge familie. Det er derfor viktig at ansatte er bevisste på slike nyanser og kan informere og veilede deltakere godt i hvilke konsekvenser det kan få dersom de velger å gå ut i jobb og eventuelt hvilke andre muligheter de har.

4.6 Andre årsaker

Så langt har vi beskrevet de årsakene til frafall som fremstår som vanligst på bakgrunn av både funn i spørreundersøkelsen og i intervjuene. Informanten nevner imidlertid også enkelte andre årsaker. Vi vil se nærmere på noen av disse her.

Særlig i spørreundersøkelsen nevner relativt mange lav motivasjon blant enkelte deltakere. Her er det viktig å understreke at de aller fleste informantene opplever at deltakerne generelt er svært motiverte og har et stort ønske om å fullføre opplæringen og lære seg norsk. Likevel forteller de at de opplever lite motivasjon hos enkelte og at dette kan føre til både fravær og økt risiko for frafall.

Det er mange grunner til at deltakere kan ha lite motivasjon for å gjennomføre opplæringen. Som nevnt kan for eksempel kvinner som kommer fra land og kulturer der det er vanlig at kvinner er hjemmeværende ha lav motivasjon for arbeid eller utdanning. I andre tilfeller opplever ansatte at deltakere har lite tro på egen fremtid i Norge. Dette kan komme av at de opplever få muligheter for å få jobb i Norge eller i kommunen de bor i, eller at de opplever at språkkravene til arbeid og utdanning er for høye. Enkelte kan ha problemer med å få praksis på grunn av høye språkkrav, eller er nødt til å ta praksis de ikke ønsker eller har interesse for, noe som også kan påvirke motivasjon negativt.

De som har avbrutt programmet har forklart at de ikke har fått praksis eller jobb på grunn av et vanskelig arbeidsmarked og for høye språkkrav. [Programrådgiver]

For deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn fra hjemlandet, kan veien til fullført skolegang eller utdanning virke særlig lang. Også høye krav til formell utdanning i det norske arbeidsmarkedet kan fremme en motløshet blant disse deltakerne.

Mange ender opp med å gå i grunnskolen på voksenopplæringen. Det er demotiverende for deltakerne. Da har de flere år med svake karakterer, og dårlig språkutvikling fordi de bare lærer fag. I tillegg har de minimum 4 år på videregående skole eller som lærling foran seg. Det blir for lang tid for mange å forholde seg til, dessuten får de svært ofte økonomiske problemer. [Norsklærer]

Enkelte trekker frem at særlig eldre deltakere kan oppleve mangel på motivasjon. Dette ser vi også i analysene av data fra NIR (se avsnitt 3.4.3), der det kommer fram at frafallet fra introduksjonsprogrammet øker med alder. Dette kan komme av at det er lenge siden de har gått på skole og kan derfor mangle læringsstrategier og ha utfordringer med å tilegne seg et nytt språk. I tillegg er det ikke sikkert de forventer å gå ut i arbeid etter endt program, og ser derfor ikke verdien av opplæringen.

En del nevner også at mangel på mestringfølelse kan føre til frustrasjon og stress blant deltakere:

De prøver, men de lærer ikke og de har ikke noe progresjon. Ting sitter ikke, og da blir det også veldig vanskelig, det blir et problem og en byrde, og de sier «jeg klarer det ikke, norsk er veldig vanskelig», og de har ikke lærestrategier. [Norsklærer]

Manglende progresjon og mestring kan ha mange årsaker. Som nevnt kan en del ha psykiske helseutfordringer som gjør det vanskelig å ta til seg læring. I tillegg kan lite skolegang fra hjemlandet, mangel på læringsstrategier og et for høyt nivå i norskopplæringen de deltar i, føre til manglende mestringsfølelse. Også forhold ved undervisningen kan spille inn. Enkelte lærere trekker for eksempel frem at de ikke har god nok tid til individuell oppfølging av deltakerne og at en del mangler god nok kompetanse i norsk som andrespråk.

Også deltakerne vi intervjuet snakket en del om at de opplevde at nivået i undervisningen ikke var godt nok tilpasset deres nivå, og at dette kunne føre til manglende mestringsfølelse:

Om jeg skulle si noe, er det at når vi kommer så går vi i klasse sammen med andre som har vært her lengre. Så det er veldig forskjellig nivå på hva vi kan. Vi kunne med fordel hatt egne klasser med de helt nye, for da hadde ikke nivåforskjellen vært så stor. Med så stor nivåforskjell, kan man oppleve at man mister motet og føler seg dum, man føler seg utilstrekkelig. Det er ikke en god start å få disse følelsene. [Deltaker]

Så sitter jeg her på intro, drikker kaffe, for jeg forstår ikke språket, og går hjem. Lærer ingenting når jeg ikke kan språket. [...] Jeg er plassert på feil nivå, og derfor får jeg ikke med meg noe som helst. Jeg vurderer å slutte. [Deltaker]

Som den siste deltakeren uttrykker, kan manglende følelse av mestring og stress utløst av høye krav og forventninger i verste fall føre til at deltakere velger å slutte i opplæring.

Til slutt er det enkelte informanter som trekker frem tilfeller der deltakere blir skrevet ut av opplæring som følge av utfordrende atferd. Dette er i stor grad snakk om enkelttilfeller. En norsklærer forteller om et tilfelle der en mannlig deltaker hadde en uakseptabel oppførsel mot kvinner:

Hadde også en som sluttet fordi han [...] var diskriminerende mot kvinner. Han hadde negativt kvinnesyn og oppførte seg som drittsekk i klassen. Så jeg hadde eneundervisning med han en stund. Så fikk han språkpraksisplass, også var han like diskriminerende der og mistet plassen sin. Han fikk tydelig advarsel og mistet skoleplass og alt. Det var en godt voksen mann med høy utdanning fra hjemlandet. [...] Han skjønnte ikke selv at han hadde oppført seg uakseptabelt, og da var løpet kjørt. [Norsklærer]

Slike tilfeller virker å være sjeldne. Men et par andre informanter forteller at en del deltakere med psykiske helseutfordringer også kan ha ulike atferdsproblemer, og at dette er vanskelig å håndtere. I slike tilfeller kan deltakeren trenge oppfølging og behandling, og bør kanskje utsette eller ha pause fra opplæring. På grunn av manglende tjenestetilbud, kan de likevel bli gående i opplæring, selv om dette i verste fall kan utgjøre en risiko for både dem selv og andre:

Vi opplever at vi er nødt til å ta dem inn og må vente til de tabber seg ut og så kan vi avslutte og skrive dem ut. Det er misbruk av vår tid og deres tid. Med psykisk helse opplever de ofte ikke selv at de ikke får det til. Vi ønsker tydeliggjøring av når vi kan avgjøre at en person ikke får til å gjennomføre, vi opplever at nå har vi ikke noe handlingsrom. Det har ført til voldshendelser, trusler, har måttet anmelde folk som er så syke at de gjør farlige ting mot seg selv og oss. Vi får flere med psykisk helseproblematikk nå. Så psykisk helse opp mot program er kinkig. [leder, introduksjonsprogram]

I andre tilfeller har deltakere utfordringer knyttet til atferd, men hvor det ikke er tydelig hva som ligger bak. Også her peker enkelte informanter på manglende støtte fra andre tjenester, slik at disse deltakerne ikke blir utredet og fulgt opp på en god måte:

Det er ikke mange som slutter eller stanses. Men de gangene det skjer, så er det ofte utfordringer knyttet til oppmøte og adferd. Det kan være vanskelig å vite og forstå hva som er utfordringen. Vanskelig å kartlegge dette på nyankomne, kombinasjon av manglende ressurser og kompetanse i kommunale tjenester innen helse og PPT. [Programrådgiver]

4.7 Sammensatte utfordringer, strenge krav og lite rom for tilrettelegging

Over har vi beskrevet en del av de vanligste årsakene til at deltakere faller fra eller opplever utfordringer i gjennomføringen av introduksjonsprogram og norskopplæring. Selv om vi har behandlet de ulike årsakene hver for seg, får vi inntrykk av at mange deltakere opplever utfordringer på flere av områdene samtidig, og at det ofte er totalbelastningen som fører til at de til slutt faller fra. Her er det mange faktorer som kan spille inn, både knyttet til hvem deltakerne er, hvor de kommer fra, hvorfor og hvordan de kom til Norge og hvordan de opplever ankomsten her:

Det kan være utgangspunktet man kommer inn med, situasjonen man kommer fra, sammensetninger i familie og forventninger osv. I tillegg er det hvordan man opplever kommunen du har kommet til, arbeidsmarkedet, og om man har kjennskap til andre steder i landet. Videre er det veldig ulik kompetanse på det digitale. Årsakene er veldig sammensatt. [Fagansatt]

Mange trekker også frem at det å skulle etablere seg i en ny kommune i et nytt land i seg selv er svært krevende og noe som kan ta mye tid og energi. Særlig i startfasen er det ofte mye som skal på plass og det er generelt mye for deltakerne å sette seg inn i:

De som vil kan prøve å lære et helt nytt språk med helt nytt alfabet på 18 måneder, selv om man har utdanning fra hjemlandet. Det er så vanvittig at de tror det går an. Og det er ikke bare språk, det er veldig mye rundt dem, kultur, lokalkultur, man starter helt på nytt, masse inntrykk, det er.. kanskje det at man innser at man faktisk ikke skal tilbake, at man skal bo her, det er ikke ferie. Det er mye som foregår oppi hodene deres. [Norsklærer]

Dersom man i tillegg har helseproblemer, traumer, store omsorgsoppgaver, lite skolegang eller lav systemforståelse kan bosettingsprosessen og det å finne seg til rette i Norge og bosettingskommunen være en overveldende prosess som etterlater lite kapasitet til opplæring.

På basis av både intervjuer og spørreundersøkelser har vi et gjennomgående inntrykk av at de sammensatte utfordringene deltakerne har i mange tilfeller kan forverres i møte med strenge krav og lite fleksibilitet i opplæringen. Mange trekker frem nettopp dette møtet mellom relativt omfattende individuelle utfordringer hos enkelte deltakere og de strenge kravene de møter i opplæringen og systemene ellers som den viktigste årsaken til frafall. Vi får inntrykk av at dette særlig gjelder i introduksjonsprogrammet ettersom dette skal foregå på fulltid og deltakerne trekkes i introduksjonsstønaden ved udokumentert fravær. Dette er noe som er gjennomgående i både spørreundersøkelsen og i intervjuene:

introduksjonsprogrammet krever mye av deg. Mange er ikke klare for et fulltidsprogram hver dag. Det er vanskelig og krevende å lære et nytt språk i voksen alder. Mange har ingen eller liten utdanning og forstår ikke samfunnet i Norge eller hvordan man skal få seg jobb. Mange har mange barn, store helseutfordringer fysisk og psykisk hos både voksne og barn [Programrådgiver]

Mange av de vi møter kommer direkte fra krig der de har sett og opplevd traumer. Vi opplever at de som faller utenfor gjerne er av denne gruppen mennesker. De som har det vanskelig fra før, får det vanskeligere på intro. [Programrådgiver]

Når vi snakker om flyktninger, snakker vi om plikt og rett, men vi snakker ikke om psykisk helse og utfordringer. Vi krever at de er på skolen hele dagen hver dag, men vi glemmer at mange sliter med veldig dårlige erfaringer. Vi «glemmer» alle disse tingene, og bare krever og krever, snakker om plikter og rettigheter hele tiden. [Programrådgiver]

En del ansatte i introduksjonsprogrammet trekker særlig frem det at introduksjonsprogrammet skal være på fulltid som krevende for deltakerne. For mange kan det å stå i et helårig fulltidsløp være lite realistisk. I enkelte tilfeller kan dette føre til at deltakere får mye fravær og kan bli skrevet ut av programmet selv om de selv ønsker å fullføre opplæringen og lære seg norsk. En del ansatte etterspør derfor bedre muligheter for å tilby kortere dager og tilpasninger av opplæringen, slik at flere skal kunne fullføre opplæringen.

Flere informanter peker på at en del deltakere trenger mer tid og mer individuelle tilpasninger for å kunne få mest mulig utbytte av introduksjonsprogrammet. Mange gir uttrykk for at de opplever å ha begrensede muligheter til å gi deltakere oppfølgingen og tilpasningene de har behov for. Manglende muligheter for individuell tilrettelegging kan i mange tilfeller gå ut over de deltakerne med dårligst utgangspunkt, være seg lite eller ingen skolebakgrunn, krevende familiesituasjoner, usikkerhet knyttet til økonomi og mer:

Overføringsflyktninger krever mye individuell oppfølging. Mange der som etter norsk målestokk er svært ressursvake. De er analfabeter etter min vurdering, og det tror jeg kontaktlærer også er enig i. Og vi har ikke et godt nok tilbud til dem. Det er ikke alle som knekker lesekode etter ca. et år. I tillegg til at de har mye annet å tenke på og stresse over. [Programrådgiver]

Selv om mange trekker frem kravene i introduksjonsprogrammet som særlig utfordrende, er det også flere ansatte som opplever at norskopplæringen kan oppleves krevende for en del deltakere. Dette er i stor grad knyttet til at deltakerne har begrenset tid til norskopplæringen og at det forventes at de skal lære språket og komme i jobb relativt raskt:

Deltakerne slutter ikke etter eget ønske. Det sterke presset på at de skal ut i arbeid så fort som mulig gjør, at de ikke får fullføre læringen i eget tempo. Det bør derfor være en samforståelse innad i kommunen (og på statlig nivå) der det gis respekt for norskopplæringen og at deltakerne må få den nødvendige ro til å lære. [Leder, voksenopplæring]

En del forteller også at kravet om at deltakere skal starte i opplæring svært raskt etter ankomst og bosetting kan føre til at de begynner i opplæring før de egentlig er klare.

Og noen starter opplæringen for tidlig. De har for mange andre ting som henger over dem, så de klarer ikke konsentrere seg om norsken. Om ingen ting er på plass i livet, familien er i hjemlandet, du skjønner ikke meldingene fra NAV, du sliter med å forstå ting, og lengter og har bekymringer for de som er igjen hjemme og hvordan det skal gå i Norge. Da er det ikke så lett. [Norsklærer]

Igjen er det viktig å understreke at dette på langt nær gjelder alle deltakere. Mange deltakere ønsker å komme raskt i gang med opplæring og ha et intensivt løp med rask progresjon. Men vi får inntrykk av at det er nettopp muligheten til å gjøre individuelle tilpasninger ut ifra deltakernes ønsker å behov mange av de ansatte savner.

Også deltakerne vi intervjuet var svært opptatte av de høye kravene de møter i opplæringen, at disse i liten grad tar hensyn til deltakernes livssituasjoner – og stresset og belastningene dette medfører:

Jeg har bodd i Norge i 21 år i forskjellige mottak. Bare 1,5 år siden jeg kom til [kommune], det er veldig vanskelig å forstå byen og nytt sted, og ny skole. Jeg har aldri gått på skole før på denne måten heller. Og skolen er veldig vanskelig for det skal skje så fort. Man rekker ikke å forstå noe før det kommer nye ting man skal lære. Det er mange aktiviteter man må holde i, gå på sosialet, gå på NAV, gå på kurs, men det er ikke tid til alt. Tempoet på læringen er altfor høyt. De må være mer

tålmodige, de får mye mer igjen for det om deltakerne faktisk kan dette før de sendes videre for å lære noe nytt. I tillegg kan man ha levd et vanskelig liv, det er ikke så lett å glemme alt som har skjedd i hjemlandet. Og jeg har som sagt bodd her i 21 år. Bodd i 16 forskjellige mottak. I mottaket har du ikke menneskerettigheter. På mottaket - vi er som dyr, spiser og sover, kun det. Alt dette henger jo igjen i meg når jeg plutselig skal sitte på skolen. Det er mye tanker og det tar lang tid å sosialisere seg osv. Men jeg trenger tid, og det har jeg ikke i intro. Det tas ikke hensyn til hvordan livet mitt har vært, kun hva jeg skal lære her og nå. Og på NAV sier de «*du kan norsk, du må videre*». Hvordan vet de det? Jeg har seks barn og er alenemor.

Denne deltakeren står i en åpenbart krevende livssituasjon og opplever mye frustrasjon og stress knyttet til kravene i introduksjonsprogrammet. Dette handlet både om at programmet går på fulltid og at det totalt blir for lite tid i hverdagen til alle oppgavene hun har. I tillegg opplever hun at kravene til rask progresjon er for høye, og hun opplever å ikke henge med og at hun ikke har god nok tid til å faktisk lære seg språket.

Også andre deltakere la mye vekt på følelsen av at de ikke har nok tid:

I intro ville jeg bruke mer tid før jeg gikk til neste nivå, men de spør ikke, de bare kjører på. Og da havner man bakpå. Det er så mye å lære. Hva er bank-id? Hvordan bruker man PC? Hvordan skriver jeg søknad til NAV? Viktige ting som å betale regninger eller åpne digital postkasse får jeg ingen hjelp til. Ingenting av dette spør de om jeg kan. De hører at jeg snakker noen få norske ord, og sender meg videre til neste nivå. Disse tingene med søknader og sånt gjør at vi må ut av timene fordi sånne ting haster. Og da går man glipp av undervisning og læring, og man kan få fravær. Når skal vi ha tid til alt? [Deltaker]

Vi kommer ikke videre, vi står stille, for ting skjer så fort, og vi klarer ikke henge med. Man vil bli ferdig med intro eller bare slutte. Fem dager skole, norskopplæring, ICDP, kurs, regninger, problem med bank-id, OG jeg skal hente barna mine på skolen hver dag, hodet klarer ikke mer snart. Blir for mye stress. [Deltaker]

Følelsen av å ha for lite tid gjelder ikke bare deltakere som står i svært krevende livssituasjoner. Dette var også et poeng som ble trukket frem av mer ressurssterke deltakere med høyere utdanning fra hjemlandet.

Selv om jeg har studert og gått på skole er det ikke sånn at det er lett. Det virker kanskje av og til litt som de tenker at «*han har studert og gått på skole, da bør dette være enkelt*». [...] Jeg tror de tenker litt feil når de tenker at når noen har høyere utdanning fra hjemlandet så trenger man ikke like lang tid, men dette vet jeg at ikke stemmer. Noen trenger lang tid uansett. Man tar for gitt at dersom man har høyere utdanning så fikser man språk lett. Men språk er alltid vanskelig. [Deltaker]

Som vi har sett opplever altså både ansatte, i introduksjonsprogrammet og i norskopplæringen, og deltakere at det å gjennomføre opplæring i mange tilfeller kan være svært krevende. Selv om ikke alle som møter disse utfordringene ender opp med å falle fra eller avslutte opplæringen, får vi inntrykk av at en relativt stor andel deltakere har utfordringer knyttet til høyt fravær, dårlig læringsutbytte, lite progresjon og mye stress og frustrasjon. De ansatte virker å være klar over dette, men føler seg til en viss grad begrenset av regelverk og rammebetingelser og ønsker større mulighet til å gjøre individuelle tilpasninger. En norsklærer oppsummerte sitt syn på årsaker til og forebygging av frafall på denne måten:

Det som bidrar til at deltakere slutter i norskopplæring: For rigide regler og systemer.
Det som kan bidra til at færre slutter: Mer fleksibilitet.

5 Frafall som følge av kontroll og vold

Vi har så langt diskutert omfanget av frafall fra introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, samt de vanligste årsakene til frafall. I dette kapitlet diskuterer vi i hvilken grad negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner kan føre til frafall.

Det er svært utfordrende å fastslå hvor utbredt fenomener som negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner er blant nyankomne innvandrere. Dermed er det også vanskelig å fastslå i hvilken grad slike forhold fører til frafall fra opplæring. Basert på intervjuer både med ansatte i kommunene og i ulike særskilte tjenester på området, er det imidlertid sannsynlig at det er et visst omfang av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner blant nyankomne innvandrere. Dette er også i tråd med funn fra tidligere undersøkelser og forskning (se avsnitt 2.2.3). Våre informanter forteller også at det kan være utfordrende å avdekke slike saker, og det er derfor grunn til å tro at det er betydelige mørketall på dette området.

I dette kapitlet foretar vi en gjennomgang av ulike former for kontroll og vold som våre informanter har erfaring med fra deltakere i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen, viser hvordan kontroll og vold kan utspille seg - og hvilke konsekvenser dette kan få. Deretter ser vi på i hvilken grad, og på hvilke måter, kontroll og vold fører til frafall. Til slutt gjør vi oss noen tanker om hvilke grupper som synes å være særlig sårbare i denne sammenhengen.

5.1 Former for kontroll og vold blant deltakere

Negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner kan utspille seg på en rekke ulike måter, og det er store variasjoner i hva som kontrolleres, hvordan kontrollen utøves og hvem som utøver den. Det er også store variasjoner i alvorlighetsgrad – fra alvorlige former for vold til mildere former for kontroll og press.

Under diskuterer vi noen former for kontroll og vold som har kommet opp i vårt datamateriale. Fremstillingen er basert på informasjon og eksempler vi har fått gjennom spørreundersøkelsen til ansatte i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen, intervjuer med ansatte i ulike hjelpetjenester på området og intervjuene i caseundersøkelsen. Fremstillingen er altså basert på disse informantgruppene *inntrykk* av hvordan kontroll og vold utspiller seg blant deltakerne, basert på de tilfellene og sakene våre informanter kjenner til. Fremstillingen gir altså ikke nødvendigvis et fullstendig bilde av hvordan nyankomne innvandrere kan oppleve kontroll og vold.

5.1.1 Overvåking, isolasjon og avhengighet

Nyankomne innvandrere har ofte svært begrenset kjennskap til språket, kulturen, lovverket og systemet i Norge – samt egne rettigheter. Dette gjør dem særlig utsatt for negativ sosial kontroll og vold. Mange av tilfellene av kontroll og vold vi har hørt om i intervjuene, dreier seg om å overvåke og isolere den utsatte på ulike måter, samt å gjøre den utsatte avhengig av den som utøver kontroll og/eller vold, slik at det blir vanskelig å bryte ut av relasjonen.

Overvåking på opplæringsstedet

Flere av informantene har fortalt om tilfeller der de har opplevd eller mistenkt at en deltaker overvåkes på skolen. I mange tilfeller er det ektefelle som overvåker, men det kan også være familiemedlemmer, personer i svigerfamilie eller andre i miljøet eller omgangskretsen.

Det kan både være at noen overvåker dem på skolen, følger med på når de har undervisning og ikke. Står utenfor og venter, overvåker i klasserom. For eksempel hvis man har samarbeidet med noen av motsatt kjønn. At de ikke kan snakke åpent om noe i timene, hvis man diskuterer ytringsfrihet eller seksualitet osv. Personer som blir hentet og levert av foreldre, partner, andre, selv om de er i stand til å komme seg til og fra selv. [...] Der familie kan be om å få være i samme klasse selv om de egentlig har ulik progresjon. Også kontrollert på praksisplass, familie ringer for å sjekke at de er på praksis selv om de ikke har noe med det å gjøre. Har flere saker der vi vet at kontrollen skjer på skolen, på voksenopplæringen og introduksjonsprogrammet. Også der familiemedlemmer brukes som tolk. [Fagansatt]

Denne informanten, som jobber konkret med saker som dreier seg om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, forteller om ulike måter deltakere kan overvåkes og kontrolleres på mens de går i opplæring. Dette kan dreie seg om overvåkning av at deltakerne er der de har sagt at de skal være, hvem de omgås og samarbeider med både i klasserommet og utenfor, og hva de sier i timene, særlig knyttet til mer kontroversielle temaer.

Overvåkning på skolen har også blitt trukket frem av enkelte norsklærere og programrådgivere. Flere av disse forteller om deltakere, oftest kvinner, som har ektefeller som våre informanter opplever som svært kontrollerende eller dominerende. For eksempel kan ektefellen ønske å være til stede i klasserommet eller i møter med programrådgiver eller andre. Dette kan være særlig utfordrende dersom begge ektefellene deltar i opplæring på samme sted:

Det er vanskelig når det er ektepar hvor begge er i intro. Da prøver jeg å skille dem når vi har samtaler, at jeg kan snakke med kona uten han. Men det er en del kontrollerende menn som ikke ønsker dette. Men da når jeg gjennom, for det har jeg min rett til. Og da må de jo finne seg i det. [Programrådgiver]

En annen informant forteller om en lignende situasjon:

Vi fikk ellers nye elever nå, blant annet en gravid kvinne der ektefelle er med overalt. Helst også som ledsager i klasserommet. Det er ikke nødvendigvis negativ sosial kontroll, men det er viktig å si hvor grensene går. [Leder]

Som sistnevnte informant peker på, kan det være vanskelig å avgjøre om slik oppførsel er et uttrykk for negativ sosial kontroll eller om det er snakk om mildere former for kontroll eller en viss grad av overbeskyttelse. Andre informanter forteller om deltakere som gir uttrykk for at de selv ønsker eller synes det er greit at ektefellen er med på møter. I visse tilfeller kan det være praktiske hensyn som taler for at ektefellen bør delta, for eksempel hvis ektefellen er bedre i norsk og på den måten kan bistå i samtalen. Likevel påpeker informantene at det er viktig å opprettholde en grense for hva ektefellen kan være med på, slik at man kan gjennomføre samtaler med deltakere alene og dermed i alle fall ha mulighet til å avdekke tilfeller av negativ sosial kontroll eller vold.

Isolasjon og hindret deltakelse

Enkelte informanter forteller om deltakere som blir hentet av ektefellen sin hver dag etter undervisningen. Også her er det vanskelig å vite om det ligger en form for negativ sosial kontroll bak, eller om det er andre årsaker til dette. I enkelte tilfeller kan det være snakk om mer omfattende isolasjon der deltakeren for eksempel ikke får lov til å ha særlig mye kontakt med andre eller å delta på andre arenaer i det norske samfunnet:

Har en for eksempel fra Afghanistan, ung kvinne som har barn. Som har et veldig strengt regime hjemme. Hun sier faktisk også at svigerfamilien er mer liberal enn mannen. Mannen sier hun skal komme rett hjem, ikke gå på cafe, kan ikke gå noen steder uten han osv. [Fagansatt]

I enkelte tilfeller kan isolasjonen innebære å bli hindret i å delta i opplæring. Dette kan utspille seg på ulike måter. For eksempel kan familie eller ektefelle holde tilbake

informasjon om rettigheter til opplæring, slik at deltakeren rett og slett ikke er klar over egne rettigheter.

I de mest alvorlige tilfellene kan den utsatte bli hindret fra å delta ved å bli holdt tilbake, eller på ulike måter bli hindret i å forlate hjemmet. Det å bli hindret fra å delta i opplæring kan enten skje fra start – altså at man aldri begynner i opplæring – eller være noe som inntreffer etter hvert. Et par av informantene forteller om enkelttilfeller der deltakere etter hvert ikke får lov til å fortsette i opplæring fordi familie eller ektefelle ikke liker innholdet i opplæringen eller fordi man gjennom undervisningen sitter sammen med og snakker med noen av motsatt kjønn.

Mannen i familien liker ikke det med kunnskapen kvinnen får i intro og føler seg truet. Kvinnen får kompetanse, men også nettverk med andre. Det kan oppleves truende for familien, kan utsettes for rykter osv. [Fagansatt]

Overvåkning, isolasjon og det å bli hindret fra å delta på ulike arenaer, kan ha som formål å hindre at den utsatte skal bli integrert i det norske samfunnet. Med integrering kommer ofte nettverk, økt språk- og systemkompetanse og dermed også flere muligheter til å søke hjelp og å bryte ut av relasjoner preget av kontroll og vold. Ved å hindre integrering skaper kontrollutøver et avhengighetsforhold mellom seg selv og den utsatte.

Denne formen for kontroll kan særlig ramme de som ikke har rett til introduksjonsprogram og dermed ikke får noen økonomisk stønad i forbindelse med deltakelse. Dette gjelder for eksempel de som er familiegjennforent til norske eller nordiske borgere:

Man er så sårbar når man kommer til ektefellen sin hvis man ikke er i intro. [...] Man flytter rett inn i kommunen, rett inn til ektefellen sin. Man har rett og plikt til opplæring, men ingen tvinger deg til å gå, og du får ingen stønad. Da kan ektefelle eller svigerfamilie nekte deg. Man må gjøre det for å få permanent opphold, men det vil kanskje ikke ektefelle og svigerfamilie at man skal få, da er det vanskeligere å kontrollere. [Fagansatt]

I slike tilfeller vil det også ofte være en vesentlig maktubalanse mellom den norske eller nordiske borgeren og personen som kommer til Norge som familiegjennforent. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 5.3.

Økonomisk kontroll

En annen form for kontroll som kan begrense deltakernes muligheter og holde dem fast i et avhengighetsforhold til kontrollutøveren, er økonomisk kontroll. Denne formen for kontroll går ut på at den utsatte ikke får ha egen inntekt eller råde over egen inntekt. I alvorlige tilfeller kan økonomisk vold¹³ gjøre deltakerne helt avhengige av å be om penger fra for eksempel ektefelle eller andre familiemedlemmer. En informant forteller om et slikt tilfelle:

Jeg har flere kvinnelige deltakere som går på grunnskole, men på veldig lavt nivå, de har ikke mulighet til jobb nå og kanskje aldri. [...] Men nå er det to måneder man ikke får støtte fra lånekassen, og de blir nektet sosialstønad fra NAV fordi ektefelle har fulltidsjobb og inntekt. Da er det forventet at ektefelle skal forsørge kvinnene, noe de ikke er villige til å gjøre. Har noen damer som er helt fra seg. En av dem har en sønn på 17 år med ekstrajobb, og hun må spørre han om penger for å kjøpe seg bind. Det er så nedverdiggende, og gjør dem så sårbare, de har ingenting å stille opp med. [Fagansatt]

I andre tilfeller kan deltakerne ha en inntekt, for eksempel introduksjonsstønad eller inntekt fra en deltidsjobb, men får ikke selv lov til å holde oversikt over egen økonomi

¹³ NKVTS definerer økonomisk vold som det å «forhindre en person i å ha rådighet over egen økonomi, nekte adgang til egen eller eventuell felles bankkonto. Forhindre i å ha en inntekt, press til å være avhengig av andre»

eller råde over den. En programrådgiver forteller om et slikt tilfelle, der en kvinnelig deltaker i introduksjonsprogrammet ikke hadde eget bankkort, og der hennes introduksjonsstønad gikk til ektemannen. I dette tilfellet hjalp programrådgiveren deltakeren med å få eget bankkort og å lære å bruke det, samt å informere om at hun hadde rett til å ha en egen økonomi.

Desinformasjon og trusler

En form for kontroll som både virker å være utbredt og effektiv, særlig overfor nyankomne innvandrere, er å skape frykt for hjelpeapparatet gjennom å holde tilbake eller gi feil informasjon om rettigheter og systemer i Norge.

Mange av informantene har fortalt om truslene om å miste oppholdstillatelse som personer de møter, utsettes for. Familiegjenforente er spesielt utsatt for trusler og feilinformasjon om rettigheter og regler, særlig i tilfeller der det er referansepersonen de er familiegjenforent til, som utøver vold eller kontroll. Dette gjelder både deltakere som er familiegjenforent til noen som selv har innvandret til Norge, og deltakere som er familiegjenforent til personer som er født og oppvokst i Norge:

De som er familiegjenforent med norske borgere, etniske nordmenn, som kommer til oss og havner på krisesenteret. Det som går igjen, er at personen de er gjenforent med sier «jeg kan bare ringe til politiet og be dem sende deg hjem». [...] Det skjer mye blant rett og plikt-deltakere – de får mange oppgaver, må passe barn til ny mann, må ut og jobbe, de blir presset. [Norsklærer]

Som dette sitatet illustrerer, kan desinformasjon og trusler ofte være en del av et større kontroll- eller voldsregime. Gjennom å skape frykt for hva som vil skje dersom den utsatte ikke gjør som utøveren sier, heves terskelen for å fortelle og be om hjelp.

Jeg hadde en sak med en jente som måtte lyve om alderen sin [da hun kom til Norge]. Hun kom som gift med en mann. Og ble utsatt for vold og turte ikke be om hjelp fordi hun hadde løyet om identiteten sin, hun var redd for å bli sendt tilbake. Hun fikk hele tiden høre fra mannen at han kunne si dette. Så i praksis var hun gift som barn, men det ble skjult. Hun hadde en redsel, også når hun kom på krisesenter. Levde med den løgnen overalt. [Fagansatt]

I visse tilfeller kan det dreie seg om tilbakeholdelse av informasjon om rettigheter, systemet i Norge, økonomi og lignende, slik at den utsatte ikke får de nødvendige verktøyene til å klare seg selv. I slike tilfeller skaper maktutøveren en avhengighet som gjør det vanskelig for de utsatte å bryte ut av kontroll- eller voldsregimet de lever i.

En måte å kontrollere på er å holde den voldsutsatte unna det norske samfunnet, tilbakeholde informasjon så man ikke kan greie seg selv. Det er vanlig i mange tilfeller. Voldsutøver fremhever sin rolle som den som kan, og den utsatte skal være avhengig for å klare seg økonomisk, språklig og alt. Jo mer avhengig, jo vanskeligere er det å bryte. Så å stoppe integrering er en måte å beholde kontrollen på. At de ikke får mulighet til å lære seg språket, ikke lære om samfunnet, ikke ha sin egen økonomi eller ha tilgang til egne penger. Ikke en gang ha tilgang til eget pass. Og at man vil bli gaslighta til å tro at norske myndigheter er farlige. Om du sier noe så kaster de deg ut av landet med en gang, barnevernet kommer og tar barnet. Det er skremsel for å holde dem i regimet.

Sitatet over viser at utsatte personer kan være ofre for kontroll og/eller vold i flere ulike former. Formålet for maktutøverne er å isolere de utsatte og på ulike måter å hindre dem i å bli selvhjulpne eller i stand til å klare seg selv. Slike voldsregimer kan i mange tilfeller også innebære fysisk vold eller overgrep.

5.1.2 Press på prioriteringer

I forrige kapittel beskrev vi hvordan deltakere kan oppleve krysspress knyttet til for eksempel forventninger om å delta i opplæring på den ene siden, og forventninger om å

skulle ta seg av omsorgsoppgaver i hjemmet eller å jobbe for å forsørge familie, på den andre siden. Dette kan ofte ha sammenheng med patriarkalske strukturer og tradisjonelle kjønnsroller. I mange av disse tilfellene er det ikke nødvendigvis snakk om negativ sosial kontroll slik det forstås av norske myndigheter. Likevel kan noe av presset og de sterke forventningene gå over i negativ sosial kontroll der alvorlighetsgraden er høy nok og der konsekvensene er så omfattende at det går på bekostning av deltakernes frihet og muligheter.

Å prioritere omsorgsoppgaver

Kontroll knyttet til omsorgsoppgaver i hjemmet rammer særlig kvinner. Store omsorgsoppgaver i hjemmet kan være en del av et kontrollregime, der det å ivareta barn og utføre andre oppgaver i hjemmet, er noe man mer eller mindre tvinges til og noe som begrenser handlefriheten til å gjøre andre ting, som for eksempel å delta i opplæring. Flere av våre informanter forteller om deltakere som har utfordringer med å gjennomføre opplæring fordi ektefelle eller (sviger-)familie forventer at de prioriterer oppgaver i hjemmet.

Jeg har en deltaker nå. Hun har en veldig, etter min vurdering og flere andres, en veldig dominerende ektemann. Når hun er ferdig på introduksjonsprogrammet nå, sa hun at hun skal slutte på skolen. Hun har begynt i grunnskole 8-10. trinn som hun skal ta i vinter, bli ferdig i norsk grunnskole for voksne til sommeren, og det kommer hun kanskje ikke til å gjøre, fordi forventningen er at hun skal være hjemme og passe på de fire barna. [Programrådgiver]

Dette sterke krysspreset mange kvinner lever med, kan igjen få negative konsekvenser for deres fysiske og psykiske helse. Situasjonen kan bli enda mer komplisert av at barna i mange tilfeller blir integrert og lærer språket raskere, og kanskje tilegner seg atferd og nye forventninger som ikke er forenlige med normer og verdier foreldrene har med seg fra hjemlandet. Dersom barna oppfører seg «uakseptabelt» etter slike normer, kan også mor bli utsatt for sanksjoner fra andre – enten fra samme miljø her i Norge eller fra venner og familie i hjemlandet.

Vi får inntrykk av at ansatte i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen synes det er svært vanskelig å vurdere hvorvidt det at en deltaker bruker mye tid på omsorgsoppgaver i hjemmet, er et resultat av egne verdier og prioriteringer, eller av press fra andre. Selv om enkelte mener å ha hatt deltakere som har falt fra som et resultat av negativ sosial kontroll knyttet til omsorgsoppgaver, forteller de langt oftere om tvilstilfeller der de er usikre på hva som egentlig ligger bak et frafall knyttet til omsorgsoppgaver i hjemmet.

Økonomi og forsørgeransvar

Som nevnt i avsnitt 4.5, er det at deltakere får jobb en av de vanligste årsakene til at de avslutter opplæring. I svært mange tilfeller er dette et ønsket resultat. Likevel har også mange av våre informanter fortalt om tilfeller der deltakere av ulike grunner presses til å jobbe, enten i stedet for eller ved siden av opplæringen.

I en del familier faller ansvaret for familieøkonomien på mannen, og det å oppleve press og kontroll knyttet til det å forsørge familie, rammer derfor ofte menn.

De tvinges til å jobbe, forsørge familien osv. De med kort botid opplever stress og press for å bli ferdig med skolen og tjene penger. De får større og større fravær fordi flere jobber ved siden av. Det handler om forventninger og grenser opp mot negativ sosial kontroll – økonomisk kontroll og forventninger om at man skal være forsørger. [Fagansatt]

Press om å forsørge familie kan særlig gjelde deltakere som ikke deltar i introduksjonsprogrammet, og som dermed ikke mottar introduksjonsstønad. Dette gjelder for eksempel familiegjenforente. I utgangspunktet skal referansepersonen – den som bor i

Norge fra før – dokumentere at han eller hun kan forsørge den eller de som kommer på familiegjenforening.¹⁴ Enkelte av informantene forteller imidlertid at de kjenner til tilfeller der den som blir familiegjenforent, likevel blir presset eller tvunget til å jobbe når de kommer til Norge:

Det handler ofte om økonomi – og det er ofte vanskelig å plukke opp hva det er. Noen ganger er det negativ sosial kontroll, for eksempel ektefellen som egentlig skal forsørge deg, men når man først kommer, får man beskjed om at man må få seg en jobb og være med å betale ellers skiller jeg meg med deg, da blir du sendt tilbake til hjemlandet. [Fagansatt]

Denne informanten trekker her særlig frem de som er familiegjenforent med norske eller nordiske borgere, og at det kan gjelde både kvinner og menn.

En av informantene i en særskilt tjeneste på feltet, nevner også enslige mindreårige asylsøkere som en utsatt gruppe i denne sammenhengen:

[Jeg kjenner til] noen saker som gjelder gutter som har kommet som enslige mindreårige asylsøkere. Som må sende penger til hjemlandet eller som er lovet bort eller skal gifte seg i hjemlandet. Det kan være fare for tvangsekteskap, problemstillinger rundt dårlig råd, de skal sende mye penger, og de er stresset fordi de må jobbe. [Fagansatt]

Som informanten beskriver, kan disse enslige unge oppleve forventninger knyttet til ekteskap, og at de skal tjene penger for etter hvert å kunne hente en kone fra hjemlandet på familiegjenforening. Som informanten nevner, kan dette presset om å jobbe og tjene penger ofte føre til mye stress for deltakerne. Mange enslige mindreårige har mistet mye skolegang, og det er begrenset hvilke jobber de kan få. Et par av våre informanter forteller om unge deltakere som tar fysisk krevende jobber eller mye nattarbeid ved siden av opplæringen, og hvor dette går utover både deltakelse og progresjon i opplæringen.

5.1.3 Ufrivillig utenlandsopphold

En alvorlig form for negativ sosial kontroll, som også er direkte knyttet til frafall fra opplæring, er ufrivillige utenlandsopphold. Det er vanskelig å si hvor utbredt dette er, men det er grunn til å tro at det kan være mørketall.¹⁵

En del av informantene vi har snakket med, forteller at de har noen deltakere som «bare forsvinner» og at de ikke vet årsaken til at deltakeren ikke dukker opp lenger. Selv om det kan være svært mange årsaker til dette, og det i de fleste tilfellene nok er snakk om andre årsaker enn ufrivillig utenlandsopphold, kan dette likevel gjelde enkelte deltakere. I et gruppeintervju med norsklærere på et stort voksenopplæringsssenter, fortalte lærerne om to slike tilfeller:

Et eksempel jeg tenker på er en rett og plikt-elev gift med norsk statsborger, der vedkommende ikke ville ha henne lenger, tok henne med til utlandet og tok henne ikke med tilbake. Det var jo tilfeldigheter som gjorde at jeg fikk snappet det opp. Vi tok kontakt med politiet. Men det er vanskelig når det ikke er norske statsborgere, politiet kunne ikke gjøre så mye med det. Vi fikk ordnet det. Men det var tilfeldig, det var en lærer som snakket denne deltakeren sitt språk, så ble han oppringt når hun ble sittende igjen der nede. [Norsklærer]

¹⁴ Se regler knyttet til underholskrav i familiegjenforeningssaker på UDIs nettsider: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/krav-til-inntekt-i-familieinnvandringssaker/#link-9481>

¹⁵ Tidligere undersøkelser og rapporter om ufrivillige utenlandsopphold har ofte fokusert på barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje av foreldre og familie (se for eksempel Oslo Economics 2019 og Bredal m.fl. 2020). IMDi's spesialutsendinger for integrering rapporterer imidlertid også om såkalte «dumpingsaker» der særlig kvinner etterlates i utlandet av ektefelle. Det rapporteres om at disse sakene primært omhandler personer med bakgrunn fra Pakistan (IMDi 2022c).

Jeg har også opplevd en som kontaktet rådgiver fordi hun hadde overhørt en samtale mellom mannen sin og svigermor som hun hadde tatt opp på mobilen hvor de planla en ferie til hjemlandet hvor de skulle late som det var ferie og la henne være igjen. [Norsklærer]

I det første tilfellet ble deltakeren tatt med til og etterlatt i utlandet mot sin vilje. Informanten forteller at slike saker er svært vanskelige å håndtere fordi det rett og slett er begrensede muligheter for å få den utsatte tilbake til Norge så lenge vedkommende ikke er norsk statsborger. Informanten vektlegger også at det var tilfeldig at akkurat denne saken ble fanget opp, og at det kan være flere saker som ikke avdekkes. I det andre tilfellet ble deltakeren selv klar over at ektemannen og svigerfamilien hennes planla å etterlate henne i utlandet. Deltakeren ba om hjelp, og fikk etter hvert advokatbistand.

Videre forteller flere informanter at det å bli «sendt tilbake til hjemlandet» i mange tilfeller brukes av kontroll- eller voldsutøvere som en trussel for å tvinge eller presse deltakere til å gjøre som utøveren vil. En slik trussel kan også brukes for å hindre utsatte i å oppsøke hjelp. Dette kommer vi tilbake til i avsnittet under.

5.1.4 Gruppebasert kontroll

Så langt har vi først og fremst beskrevet former for kontroll og vold som foregår innad i familien. Imidlertid har vi også hørt eksempler på at det kan forekomme gruppebasert kontroll blant deltakere på skolen. Dette dreier seg ofte om en form for kontroll som har som formål å sørge for at personer fra samme gruppe eller miljø etterlever noen felles normer og oppfører seg på måter som regnes som akseptable i gruppa. Basert på vårt datamateriale ser vi at slik kontroll ofte dreier seg om at særlig kvinner må overholde visse kjønnsnormer og normer for kontakt med det motsatte kjønn. Kontrollen kan også dreie seg om normer for religionsutøvelse eller være knyttet til negative holdninger til skeive.

Flere av informantene forteller om saker de har hatt, der de opplever at kvinnelige deltakere blir kontrollert av andre deltakere fra samme landbakgrunn eller med tilsvarende kulturell eller religiøs bakgrunn. Dette kan for eksempel dreie seg om at det ikke er akseptert å ha en kjæreste eller å ha kontakt med menn de ikke er i familie med. Et par av informantene trekker også frem at det foregår en del kontroll og utestengelse av kvinner som blir skilt eller som flytter fra ektemannen sin:

I går hadde jeg samtale med en som tidligere har bodd på krisesenter, bor midlertidig nå. Hun har snakket en del om at hun blir stilt spørsmål av andre, «hvor bor du, har du problemer hjemme?» og hun nekter å svare på det. Er det hun selv som er mest redd for dette, eller er det de [som spør] som er ute etter henne? Jeg kunne gjerne spurt om det samme, det er ikke noe galt å spørre om det, men motivasjon for å spørre, det skaper kontroll. Er vi ute etter å utestenge deg om du sier at du har det dårlig i hjemmet? [Minoritetsrådgiver]

I enkelte miljøer kan det oppleves som tabu å snakke høyt om problemer og utfordringer innad i familien, ettersom dette anses som noe privat. Kvinner som er åpne om problemer i ekteskapet, forlater mannen sin eller for eksempel flytter på krisesenter, kan derfor bli utsatt for negative reaksjoner og sanksjoner fra andre i miljøet. For eksempel kan disse kvinnene bli utsatt for ryktespredning, negative kommentarer eller bli utestengt og miste viktige nettverk. Frykten for slike reaksjoner kan heve terskelen for å be om hjelp.

I en kommune fikk vi informasjon om et tilfelle der en kvinne ble kontrollert av andre fra samme miljø etter at ektemannen hennes døde:

For noen år siden hadde vi en sak der ektemann døde. Og da var det mye styr opp mot henne og skikker i miljøet hennes. Hun kunne ikke møte andre menn eller damer på så og så lang tid. Da var det sånn at menn fra det syriske miljøet satt

vakt utenfor leiligheten hennes for å passe på at hun holdt seg til de skikkene og reglene som gjaldt hos dem. [Flyktningtjeneste]

I tillegg forteller et par av informantene om tilfeller der det foregår kontroll rundt bruk av hijab eller religionsutøvelse mer generelt. Dette kan ta form av kommentarer mellom deltakere om hvorvidt de er religiøse nok eller oppfører seg i henhold til religiøse normer.

Til slutt erfarer vi også at det foregår en del kontroll av skeive på voksenopplæringscentre og i introduksjonsprogrammet. Dette kan være rettet direkte mot personer som er åpent skeive, for eksempel i form av negative kommentarer, utestengelse og trakassering:

Hvis jeg sier jeg er homofil og muslim, så kommer de med utsagn som gjør at jeg føler meg mindreverdige. «Er du egentlig muslim, når du er homofil? Sånn gjør vi ikke i Islam». Jeg sier at jeg er muslim også, så begynner jeg å ikke være åpen om min seksualitet i klasserommet. Så de prøver ulike teknikker som har som mål å kontrollere meg, bremse mine rettigheter, hindre meg i å være åpen om meg selv og leve fritt. [Fagansatt]

I verste fall kan dette føre til at deltakere som er åpent skeive, velger å slutte i opplæringen fordi mobbingen og trakasseringen blir for belastende. En informant viste for eksempel til et konkret tilfelle der en deltaker i introduksjonsprogrammet stod frem som homofil, og på grunn av det ble mobbet så mye av de andre deltakerne at han sluttet.

Det er veldig tabu og veldig haram å være homofil. Han har sluttet helt (mrk: introduksjonsprogrammet), han følte seg mobbet. Han hadde høye ambisjoner, men lav progresjon, det ble vanskelig for han.

Slike former for kontroll kan også skjje mer indirekte, for eksempel gjennom å snakke negativt om skeive mer generelt. Det å bli konfrontert med negative holdninger til skeive fra andre deltakere, kan føre til at skeive deltakere velger å skjule sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet av frykt for konsekvensene dersom det skulle bli kjent at de var skeive.

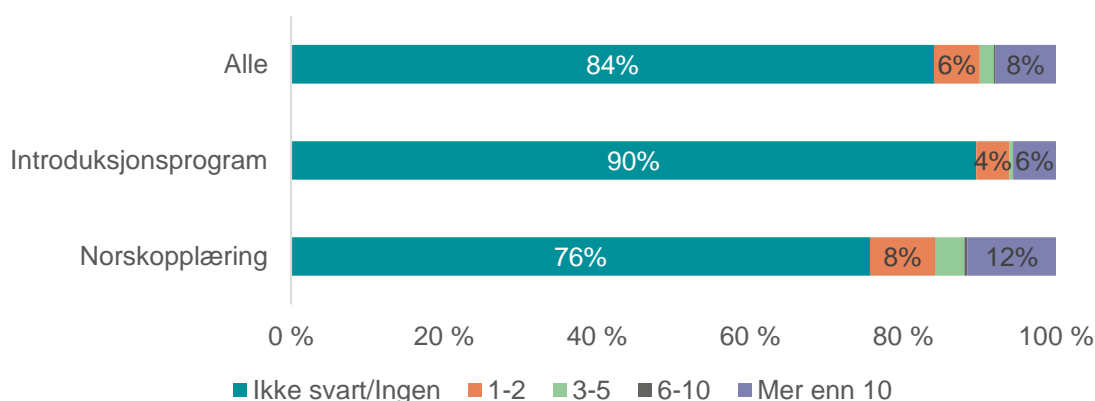
I tilfeller av mer gruppebasert kontroll mellom deltakere, særlig den som foregår på skolen og i klasserommet, kan kontrollen overlappes med andre fenomener som mobbing, trakassering og lignende. I slike tilfeller kan det være viktig å jobbe med klasse- og læringsmiljø mer generelt i tillegg til andre former for tiltak og oppfølging som retter seg mer direkte mot negativ sosial kontroll. Vi kommer tilbake til oppfølging og tiltak i neste kapittel (se avsnitt 6.2.3 og 6.3.6).

5.2 Kontroll og vold som årsak til frafall

Så langt har vi, basert på vårt datamateriale, beskrevet ulike former for negativ sosial kontroll og vold som deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan oppleve, uten at dette nødvendigvis er koblet til frafall. Ettersom mange av våre informanter forteller at de i liten grad opplever frafall – særlig fra introduksjonsprogrammet – er det også mange som mener at det er få tilfeller av frafall på grunn av kontroll og vold.

Dette ser vi også i spørreundersøkelsen. Alle målgrupper fikk spørsmål om hvorvidt negativ sosial kontroll har vært årsak til frafall i de tilfellene av frafall de kjenner til. Få har svart bekræftende på dette (se svarfordeling i Figur 5-1).

Figur 5-1 Hvor mange av tilfellene av frafall du har kjennskap til (det siste året) har negativ sosial kontroll, æresrelatert vold eller annen vold i nære relasjoner vært en medvirkende årsak til at deltakeren avbrøt introduksjonsprogram/norskopplæring?



Blant ansatte i introduksjonsprogrammet og ansatte i voksenopplæringen (norsklærere) er det henholdsvis 90 og 76 prosent som har svart at de enten ikke kjenner til noen tilfeller av frafall, eller at det blant frafallstilfellene de kjenner til, ikke er tilfeller de mener skyldes kontroll eller vold. Videre er det henholdsvis fire og åtte prosent som kjenner til ett til to tilfeller, en og fire prosent som kjenner til tre til fem tilfeller, og seks og tolv prosent som kjenner til flere enn ti tilfeller.

Langt de fleste kjenner altså ikke til tilfeller av frafall på grunn av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og annen vold i nære relasjoner. Likevel ser vi at det er et mindretall – særlig blant ansatte i voksenopplæringen – som kjenner til slike tilfeller. Det kan være flere grunner til at ansatte i voksenopplæringen oppgir å kjenne til flere tilfeller av frafall grunnet kontroll og vold enn ansatte i introduksjonsprogrammet. For det første er det et større omfang av frafall generelt fra opplæringen, noe som også kan innebære at de har flere frafall knyttet til kontroll og vold. For det andre kan det at deltakere i introduksjonsprogrammet får introduksjonsstønad, ha en betydning. Stønaden kan både gjøre frafall generelt mindre sannsynlig, og særlig motvirke frafall knyttet til jobb og økonomi. For det tredje kan det ha betydning at mange norsklærere er tett på elevene og ser dem hver dag. Dermed er de i en bedre posisjon til å fange opp denne typen årsaker til frafall.

Det er imidlertid svært viktig å påpeke at dette er de ansattes oppfatning, og ikke et uttrykk for det faktiske omfanget av frafall på grunn av kontroll og vold. Som tidligere nevnt, og som vi vil komme nærmere inn på i neste kapittel, er det svært utfordrende å avdekke tilfeller av kontroll og vold. En av programrådgiverne peker på nettopp dette i et fritekstsvår i spørreundersøkelsen:

Jeg har ikke huket av på negativ sosial kontroll som en faktor for de tilfellene jeg kjenner til som har avsluttet, men det betyr ikke at det ikke er medvirkende, bare at jeg ikke vet det. Det er sannsynlig at det spiller en rolle. [Programrådgiver]

Heller ikke blant deltakerne vi har intervjuet, er det noen som trekker frem negativ sosial kontroll som en utbredt årsak til frafall:

Når du forteller hva du mener med negativ sosial kontroll, vil jeg si, jeg kjenner til det at det skjer, kanskje noe av det i det syriske miljøet. Det er andre kulturer. Det er ikke bare å si at man må endre det. Jeg tror ikke det gjør at noen ikke møter til timene. Men jeg vet ikke. [Kvinne, Syria]

Ingen av deltakerne vi har snakket med, har fortalt at de selv har opplevd kontroll og vold, og de uttrykker, som i sitatet over, også en viss usikkerhet knyttet til dette.

Selv om kontroll og vold ikke nødvendigvis fører til frafall, er det likevel en del respondentene i spørreundersøkelsen og en del av de vi har intervjuet, som beskriver hvordan det å oppleve kontroll og vold kan resultere i at deltakere faller ut av opplæring. I intervjuene forteller en del at de vet at det forekommer, og mange har hatt eller kjenner til noen få slike saker. I tilfellene de forteller om, ser vi at frafall både kan være en direkte og en indirekte konsekvens av opplevelser med kontroll og vold.

Frafall kan være en direkte konsekvens av kontroll og vold for eksempel i tilfeller der deltakere blir nektet å delta eller der deltakere blir isolert hjemme eller på ulike måter holdt tilbake i hjemmet. I tillegg ser informantene tilfeller der deltakere er nødt til å flytte eller oppholde seg på krisesenter som følge av kontroll og vold, og hvor dette fører til at det blir vanskelig å fortsette i opplæring. Det kan handle om at de mister rettigheter til opplæring hvis de flytter til en annen kommune, at det er praktisk vanskelig å delta i opplæring mens man bor på krisesenter, eller at deltakerne ikke tør å dra på skolen.

Man får brudd der man kanskje heller ikke har fått deltatt fordi man har vært utsatt for kontroll eller vold. Det er saker som kommer opp hele tiden hvor personer er nødt til å flytte, eller har bodd lenge på krisesenter. De tør ikke delta på opplæring. [Fagansatt]

Til slutt ser vi også at det finnes saker der deltakere har blitt tatt med til eller etterlatt i utlandet mot sin vilje, hvilket også resulterer i frafall fra opplæring.

Negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner kan også bidra mer indirekte til frafall. Dette kan for eksempel være tilfeller der deltakere presses til å prioritere andre ting enn opplæring, for eksempel det å jobbe for å få en inntekt eller å prioritere omsorgsoppgaver. Selv om ikke disse deltakerne nødvendigvis blir hindret i å delta, kan totalbelastningen blir så stor at det blir vanskelig å fortsette i program eller opplæring.

Det å leve med ulike former for kontroll og vold kan også føre til helseutfordringer, som igjen kan føre til høyt fravær og eventuelt frafall. Her ser vi mange av de samme mekanismene som vi diskuterte i avsnittet om helseutfordringer i forrige kapittel (se avsnitt 4.2). Mange av våre informanter peker på at det å leve i et voldsregime kan gi utslag i både fysiske og psykiske symptomer, og at dette kan gjøre det vanskelig å ta imot læring:

Mange personer som lever med vold har en type traumeerfaringer, [...] som gir reaksjoner som gir deg dårlig konsentrasjon, du glemmer lett, så det å få kunnskap om det er viktig. Mange tror at det er noe galt med dem, at de er dumme, og de får høre hjemme at de er en dårlig mor og er dumme. [Representant, krisesenter]

I noen tilfeller kan det å leve med vold og kontroll føre til alvorlige former for angst, depresjon og selvmordstanker. Som informanten over beskriver, kan vold og kontroll også gå ut over selvfølelsen til deltakerne fordi de tror det er noe galt med dem når de har dårlig progresjon i opplæringen.

Som vi nevnte i forrige kapittel, er det ofte flere og sammensatte årsaker til at deltakere faller fra introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. I en del tilfeller er kontroll og vold en del av et større bilde som også inkluderer andre faktorer som gjør deltakelse vanskelig. Flere av informantene beskriver en slags «ond spiral» der flere faktorer spiller inn, påvirker hverandre og gjør det vanskeligere og vanskeligere å delta:

Typisk er en som er nyankommet og som går på norskkurs og som sliter med vold, blir utsatt for vold, de kaller det ikke vold selv – får trusler om å bli sendt tilbake, har rollen som hushjelp, mye som er psykisk. Og de er veldig, veldig redde for å bli sendt tilbake til hjemlandet eller miste opphold, så de gjør det familien sier. De har begynt et skoleløp, men vært der lite. De er gjerne flau over det, så har kanskje lærer snakket med dem og forsøkt å koble på oss, samtaler her, men så skal de til hjemlandet på noe som de må være med på, de kommer tilbake, men skammer

seg for at de ikke har deltatt i norsk og andre ting, og føler seg dumme for at de ikke har klart å følge opplæring. [Representant, kritesenter]

I slike tilfeller er det viktig at utfordringene avdekkes og tas tak i tidlig, slik at denne typen spiraler ikke utvikler seg videre og fører til frafall. En del informanter som kjenner til eller jobber spesifikt med deltakere som opplever kontroll og vold, forteller at disse deltakerne ofte har et sterkt ønske om å fortsette i opplæringen. Fullført opplæring oppleves som å være et viktig skritt i retning av å bryte ut av et voldsregime og å bli mer selvstendig.

Og noe som gjelder alle som kommer hit som har falt ut, er at det første alle spør om er hvordan kan jeg få gå på skolen. Det er noe alle ønsker. [Representant, kritesenter]

På bakgrunn av dette ser vi at negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner kan føre til frafall på ulike måter. I forrige kapittel så vi at svært få ansatte i introduksjonsprogrammet og i norskopplæringen opplever at dette er en vanlig årsak til frafall, og at de i stedet trekker frem for eksempel helseutfordringer, store omsorgsoppgaver, flytting og overgang til arbeid som viktige grunner til at deltakere slutter. Som vi har sett i dette kapitlet, er det imidlertid grunn til å tro at det er en del mørketall når det kommer til frafall grunnet kontroll og vold. Vi har også sett at kontroll og vold kan føre til nettopp helseutfordringer, flytting og at deltakere prioriterer jobb og omsorgsoppgaver. Vi kan derfor anta at kontroll og vold spiller en rolle i noen av frafallstilfellene som de ansatte mener skyldes andre forhold.

Til slutt er det viktig å påpeke at en del deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap sannsynligvis opplever ulike former for og grader av kontroll og vold *uten* at dette resulterer i frafall. Dette kan både være tilfeller som ikke avdekkes og tilfeller der ansatte er klar over at det foregår kontroll og vold, men klarer å følge opp, slik at deltakeren kan fortsette i opplæring. En del ansatte beskriver at de legger ned en stor innsats for at deltakerne skal kunne fortsette:

Vi gjør alt vi kan for å holde folk i opplæring. Det lager turbulens i opplæringsløpet snarere enn å skape frafall. [Leder, kvalifiseringstjeneste]

I mange tilfeller kan kontroll og vold altså føre til ulike utfordringer i løpet av opplæringsløpet, i form av for eksempel lav progresjon, dårlig læringsutbytte og fravær, uten at dette fører til frafall. Enkelte ansatte uttrykker imidlertid en bekymring for hva som skjer med disse deltakerne når de er ferdige i introduksjonsprogrammet eller med norskopplæringen og står i en ny overgang, der de kan være sårbare.

Enkelte forteller også om deltakere som opplever kontroll og vold og som er svært opptatt av å fullføre opplæringen til tross for dette, nettopp fordi det å fullføre opplæringen er et viktig skritt mot å få oppholdstillatelse og å kunne bli mer selvstendig og bryte ut av dårlige relasjoner.

Negativ sosial kontroll og vold blant deltakere og nyankomne innvandrere mer generelt er altså et problem som går utover det som er direkte knyttet til frafall og som er hovedfokuset i denne rapporten. Vi har imidlertid inntrykk av at det mangler kunnskap på dette området, og at det er nødvendig med mer kunnskap om kontroll og vold blant nyankomne innvandrere hvis man skal kunne forebygge og håndtere dette på en god måte.

5.3 Hvem er særlig utsatt?

Basert på vårt datamateriale er det vanskelig å si med sikkerhet hvilke grupper som er særlig utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner. Ettersom våre data primært baserer seg på ansattes inntrykk av dette ut fra de (relativt få) tilfellene de kjenner til, er det begrenset hvilke konklusjoner vi kan trekke om utsatthet på bakgrunn av for eksempel landbakgrunn. De ansattes inntrykk av dette vil i stor grad

påvirkes av hvilken bakgrunn deltakerne de jobber med har, samt mer generelle forestillinger om hva negativ sosial kontroll er og hvem det typisk rammer.

Når det gjelder kjønn, peker de fleste informantene på at jenter og kvinner er spesielt utsatt, særlig når det kommer til de mest alvorlige formene for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og annen vold i nære relasjoner. I saker der den utsatte må flytte på krisesenter, er dette i all hovedsak kvinner – eventuelt med barn.

Imidlertid tyder våre data, i likhet med tidligere forskning, på at negativ sosial kontroll også kan ramme menn, men på andre måter. For eksempel ser vi at menn særlig kan oppleve sterke forventninger og press knyttet til jobb, økonomi og det å forsørge familien.

Videre ser vi at skeive kan være en særlig utsatt gruppe – både for negativ sosial kontroll, for vold fra familie og for gruppebasert kontroll, hets og trakassering fra andre deltakere og på skolen.

De prøver, men når situasjonen eskalerer og lærer/skole gjør ingenting, har man ikke noe valg. [...] Opplever seksuell trakassering, ubehag, mobbing, baksnakking, så de sluttet å gå på skolen. Har hatt tilfeller i [ulike kommuner]. Det var en transperson som sluttet, vi undersøkte hvorfor og det var hat på skolen. Vi snakket med personen, som sa «jeg kan ikke møte opp, du kan ikke si jeg skal gå på skole og møte folk som hater meg og sier at jeg skal dø». Man kan ikke bare si det er obligatorisk, det påvirker psykisk helse osv. [Fagansatt]

I noen tilfeller kan skeive føle på stor frykt for at deres seksuelle orientering eller kjønnsidentitet skal bli kjent. I tilfeller av fravær og frafall kan slike bakenforliggende årsaker være vanskelige å avdekke:

Der har vi hatt flere konkrete saker hvor det kommer til uttrykk i intro som høyt fravær, dårlig konsentrasjon, dårlig psykisk helse, bekymringer rundt rus. Men kan vise seg at man er homofil eller lesbisk, er skeiv. Frykt for konsekvenser hvis noen finner ut av det, presses av noen som kjenner til det. Eller opplever press fra familie, foreldre osv. Ofte sårbare i flere lag. [Hjelpetjeneste]

Innvandringsårsak er også noe som kan påvirke hvor sårbare og utsatte deltakerne er. Som nevnt tidligere i kapitlet, har svært mange informanter pekt på familiegjenforente som ekstra sårbare. Familiegjenforente er ekstra sårbare fordi de er helt avhengige av den de har kommet på familiegjenforening til, både for å beholde oppholdstillatelsen og for å kunne navigere i det nye samfunnet de har kommet til. I tilfeller der det er referansepersonen, eller noen i denne personens familie eller lignende, som utsetter den nyankomne for kontroll eller vold, står altså den utsatte i en svært vanskelig situasjon.

Deltakere med rett og plikt, familiegjenforente, trenger et offentlig støtteapparat. De er i stor grad avhengige av sine nære familiemedlemmer. Gjennom mange år som leder har jeg erfart at denne målgruppen har vært overrepresentert blant deltakere som vi har satt i forbindelse med krisesenteret. [Leder, voksenopplæring]

Flere informanter understreker at sårbarheten gjelder både familiegjenforente til flyktninger og de som er familiegjenforent til norske og nordiske borgere.

Jeg jobber jo i avdeling med voksne uten utdanning, har også noen her som er familiegjenforent med nordmenn, som valgte å gifte seg med en analfabet. Kan tenkte dere det maktforholdet. Ikke noe felles språk... slavelignende tilstander, de jobber og jobber og jobber mens mannen hviler seg hjemme. De tror at de må utføre det ene og det andre, tror de har plikt til å ha sex, plikt til å bo med dem, hvis ikke blir de kastet ut. [Norsklærer]

Til slutt ser vi at det ikke nødvendigvis er én faktor, som landbakgrunn, kjønn eller innvandringsårsak, som avgjør hvor sårbar en person er. Vi finner at jo mer utsatt man er på ulike områder, jo mer sårbar er man også for kontroll og vold, og jo mer sannsynlig er det at kontroll og vold kan føre til frafall. Her kan både landbakgrunn, kjønn og innvandringsårsak spille en rolle, men også alder, utdanningsnivå, språkkunnskaper, systemforståelse, familieforhold og sivilstand er relevante faktorer.

Generelt ser vi at jo mer avhengig man er av andre, for eksempel økonomisk, på grunn av dårlige språkferdigheter, på grunn av lite systemforståelse eller fordi man er familiegjenforent, jo mer sårbar er man. Også deltakere med funksjonsnedsettelse som gjør dem avhengige av for eksempel familie, er spesielt sårbare. Følgelig fremstår det som at det å hjelpe nyankomne til å bli mest mulig selvhjulpne og selvstendige, er et viktig ledd i å forebygge kontroll og vold.

6 Rutiner og oppfølging av deltakere

I dette kapittelet ser vi på hvordan kommuner følger opp deltakere for å motvirke fravær og frafall. Det er store forskjeller i hvordan kommuner jobber. Vi finner at forskjellene kan henge sammen med kompetanse på migrasjon og integrering, tilgang til tjenester i kommunen, for eksempel helsetjenester, og kapasitet til oppfølging. I tillegg legger integreringsloven rammer for oppfølgingen. En del kommuner opplever lovverket som rigid, og som et hinder heller enn en støtte til å motvirke fravær og frafall.

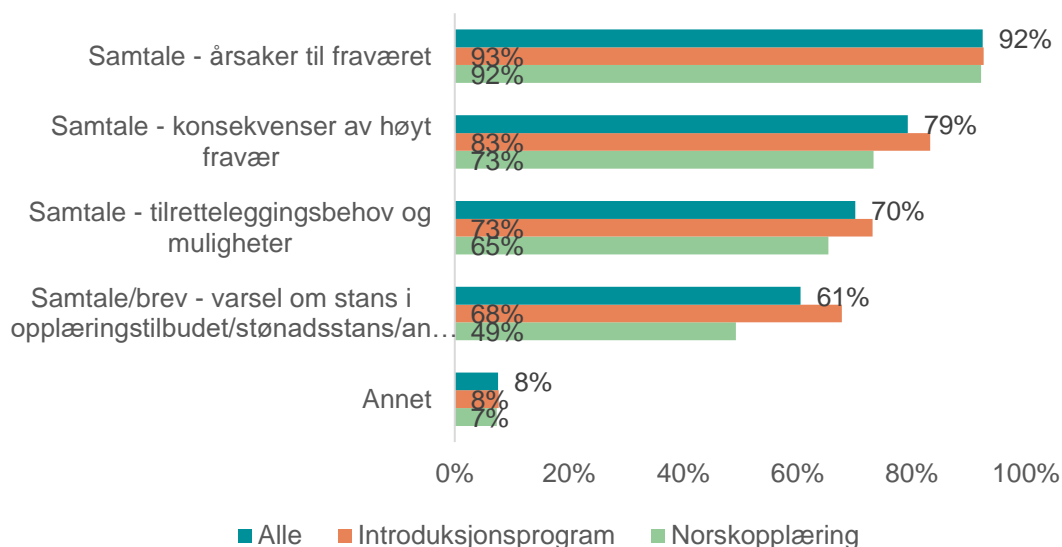
Vi starter kapittelet med å se på hvilke rutiner og regler introduksjonsprogrammet og norskopplæringen har for fravær og stans av program. Deretter ser vi på ulike tilnærminger i oppfølgingsarbeidet og diskuterer rammebetingelser for oppfølgingen og hvordan dette påvirker fravær og frafall. Til slutt ser vi på særlige utfordringer knyttet til avdekking og håndtering av tilfeller der deltakere utsettes for vold og negativ sosial kontroll.

6.1 Rutiner og regler for fravær og stans

6.1.1 Rutiner og regler ved høyt fravær

Flertallet av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at de har rutiner for å følge opp fravær og frafall. Det er imidlertid et betydelig mindretall av kommunene, 14 prosent, som ikke har slike rutiner. Kommuner som oppgir å ha rutiner, fikk spørsmål om hva rutinene består av. «Samtaler for å kartlegge årsaker til fraværet» er den vanligste rutinen, se Figur 6-1. Flertallet av kommuner har også samtaler for å kartlegge konsekvenser av høyt fravær og for å kartlegge tilretteleggingsbehov og muligheter.

Figur 6-1 Du har svart at dere har rutiner for å følge opp deltakere med høyt fravær. Hva består disse rutinene av? Flere svar mulig



Noen kommuner krysser av for alle svaralternativene, mens andre kun krysser av for ett eller ingen av dem. Noen kommuner har altså mange ulike former for oppfølging av høyt fravær, mens andre har få. En mulig årsak til at kommuner har få rutiner, kan være at de har få deltakere med høyt fravær. På den annen side ser ut til å være en del variasjon i rutiner for å følge opp fravær og frafall uavhengig av antall fraværstilfeller, noe som

samsvarer med funn i intervjuer. Vi ser altså at oppfølgingen i kommunene varierer både i innhold og omfang.

6.1.2 Rutiner og regler ved stans

Av Figur 6-1 i forrige avsnitt ser vi at noe under halvparten av kommunene som oppgir at de har rutiner for å følge opp deltakere med høyt fravær, *ikke* har rutiner for å sende ut varsel om stønadsstans/andre sanksjoner i introduksjonsprogrammet eller varsel om stans av norskopplæringen. Igjen kan en mulig grunn være at kommuner ikke har hatt tilfeller av stans, men vi regner med at tallene også er uttrykk for ulike rutiner.

Det er videre mindre bruk av rutiner for stans av norskopplæringen enn for stans av introduksjonsprogram. Det er naturlig, gitt at introduksjonsprogrammet er stønadsbasert, mens norskopplæringen ikke er knyttet til stønad. Stans i introduksjonsprogrammet har vesentlig større konsekvenser enn stans i norskopplæringen, noe som gjør varsel viktigere. Samtidig er dette en sannhet med modifikasjoner. Deltakere i norskopplæring som også går i introduksjonsprogram, vil kunne miste stønad ved stans, fordi norskopplæring er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet. At det er færre som har rutiner for å varsle stans i norskopplæringen, er dermed verdt å bemerke.

Gjennom intervjuer finner vi at kommuner er usikre på hvordan de skal håndtere stans av introduksjonsprogram og norskopplæring. Én kommune har sendt spørsmål til statsforvalteren og bedt dem om å klargjøre hvordan kommunen skal løse tilfeller av stans i introduksjonsprogrammet. Lovverket åpner for vesentlig mer bruk av skjønn for stans enn for fravær, spesielt i introduksjonsprogrammet, og kommunen ønsker en tydeliggjøring av «når vi kan avgjøre at en person ikke får til å gjennomføre». En leder for introduksjonsprogrammet sier:

Det vi har en del av er helsesaker, hvor vi også jakter på en terskel for muligheter. Vi har henvendt oss til statsforvalteren, «hva gjør vi når de er så syke at de ikke kan følge opp, men de selv mener seg friske?» [Leder, introduksjonsprogrammet]

Vi finner flere utfordringer ved at kommuner ikke har rutiner for å varsle deltakere om stans. For det første skaper det, som sitatet over illustrerer, usikkerhet. Mye tid kan gå med til avklaringer for hvert enkelt tilfelle. Videre kan mangel på rutiner bidra til at programrådgivere og norsklærere opplever et stort ansvar når de vurderer saker. Det kan være belastende. Rutiner eller retningslinjer ville løftet noe av ansvaret opp på systemnivå. Til slutt gir mangel på rutiner større fare for forskjellsbehandling av deltakere i tilnærmet like saker, enn tilfellet hadde vært med felles rutiner.

Vi understreker her at det er et skille mellom rutiner og regler. Mange kommuner opplever regler og lovverk, særlig for introduksjonsprogram, som rigid. Behovet for rutiner handler altså ikke om å innføre strengere regler for håndtering av fravær og stans, men om å ha tydelige retningslinjer som fungerer veiledende ved vurdering av saker.

IMDi har utarbeidet veiledere for håndtering av fravær og stans, men det ser ut til at en del kommuner enten ikke kjenner til disse eller ikke bruker dem. En av de ansatte vi intervjuet, uttrykker frustrasjon over at det finnes en lang rekke veiledere på mange ulike områder, og at det blir for mange ulike maler å forholde seg til. De etterlyser «opprydning» av veiledere og maler til bruk i introduksjonsprogrammet.

6.1.3 Fraværsregler og fraværsgrense i introduksjonsprogrammet

I spørreundersøkelsen spurte vi kommunene om de har innført «en fraværsgrense eller egne fraværsregler i introduksjonsprogrammet». Her svarer omtrent halvparten av programrådgivere og ledere i introduksjonsprogrammet at de har innført slike regler.

De som svarte ja til dette, ble bedt om å utdype. Et klart flertall skriver at de følger integreringslovens regler. Flere viser til arbeidslivets regler, slik som regler for egenmelding og legeerklæring, som er regler gitt av integreringsloven. De henviser altså til loven, og utdype ikke egne regler utover dette. Gjennom intervjuer fremgår det likevel store forskjeller i om kommuner setter egne regler for fravær eller ikke. Noen kommuner oppgir å trekke deltakere i stønad fra fem minutter eller mer i fravær, mens andre ikke har slike regler. Enkelte kommuner utdype også svaret sitt i spørreundersøkelsen. Et par skriver her at de har en fraværsgrense på 10 prosent, og noen utdype at de etter 10 dager med ugyldig fravær gir et første varsel, etter 20 dager andre varsel og etter 30 dager stans i program, men at det blir gjort individuelle vurderinger underveis.

I kapittel 1.2 har vi beskrevet innhold og fraværregler for både introduksjonsprogrammet og opplæringen. Særlig for introduksjonsprogrammet er det tydelige regler for deltakelse, som i hovedsak samsvarer med arbeidslivets regler. Rommet for variasjon i fraværregler er derfor begrenset. Likevel ser vi at det er kommuner som innfører regler som går utover regelverket, slik som en egen fraværsgrense, mens andre ikke gjør det.

6.1.4 Fraværregler og fraværsgrense i norskopplæringen

Blant norsklærere og ledere i voksenopplæringen svarer omtrent halvparten at de har fraværsgrense eller egne fraværregler i norskopplæringen.

På spørsmål om å utdype, svarer en del at de følger arbeidslivets regler og samme regler som introduksjonsprogrammet. Svarene er imidlertid mer sprikende her enn for introduksjonsprogrammet, noe som antakelig reflekterer at lovverket angir færre fraværregler for norskopplæringen.

En del kommuner skriver at de har fraværsgrense på 10 prosent. Norsklærere oppgir også flere andre varianter av fraværsgrense, for når det blir gitt varsel og for når opplæring stanses. I spørsmål om fraværregler i spørreundersøkelsen, fremgår blant annet disse variantene (sitater fra åpne svar i spørreskjemaene):

- Har ikke en grense, men de blir skrevet ut om de ikke møter opp på en uke uten å gi beskjed
- Tas ut om borte mer enn 2 uker sammenhengende
- Åtte dagers fravær i løpet av tre måneder gir varsel
- Møter med deltaker, men få konsekvenser
- Mister plassen ved for mye ugyldig fravær
- Om fraværet er over 90 prosent så det ikke kan vurderes tar norsklærer kontakt med NAV
- Om fraværet er over 50 prosent så blir deltaker skrevet ut. Det blir gitt varsel og samtale, før det er avslutningssamtale

Vi ser altså at det i norskopplæringen er store variasjoner i praktiseringen av fraværsgrenser.

Vi spurte i tillegg om norsklærere fører fravær for alle deltakere i norskopplæringen. Her svarer så og si samtlige, 99 prosent, at de fører fravær for alle deltakere.

6.1.5 Fraværregistrering

Det finnes ikke noe helhetlig system for fraværsføring i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen, og vi finner følgende også her store variasjoner i praksis.

I noen kommuner må deltakere i introduksjonsprogram få signatur på oppmøte for alle aktiviteter. Programrådgiver i introduksjonsprogrammet får timelistene og registrerer eventuelt fravær i sine systemer. Andre kommuner krever ikke slik timeføring av deltakere i introduksjonsprogram.

Det er også kommuner som gjør registreringen i introduksjonsprogrammet digitalt i samarbeid med norskopplæring. Her får programrådgivere tilgang til voksenopplæringens fraværsregistreringssystemer, og kan der sjekke opp registrert fravær. Informanter melder imidlertid om utfordringer med feilregistreringer i norskopplæringens systemer eller at systemene ikke er oppdatert, noe som gir følgefeil for registrering i introduksjonsprogrammet. Vi kjenner til at det er kommuner som jobber med å få på plass bedre digitale løsninger for fraværsregistrering.

I intervjuer fremgår det i tillegg at det varierer hva programrådgivere og norsklærere registrerer som gyldig og ugyldig fravær. I et tilfelle beskriver norsklærer at nesten alt fravær blir ført som gyldig.

Fravær og frafall fra introduksjonsprogrammet og fra norskopplæringen i introduksjonsprogrammet fører til store økonomiske konsekvenser for deltakerne det gjelder. Variasjoner og forskjeller mellom kommuner i praktiseringen av regelverket knyttet til fravær og frafall, fører til at deltakere i ulike kommuner blir behandlet forskjellig. For eksempel: Når noen norsklærere registrerer alt fravær som gyldig, og andre registrerer fravær som ugyldig, er konsekvensene sterk forskjellsbehandling. Dette er spesielt prekært gitt at deltakere i introduksjonsprogram ikke har mulighet til å bytte kommune dersom de opplever å få ulik behandling. I stedet står de i fare for å miste rett til deltakelse.

6.2 Ulike tilnærminger til oppfølging

Kommunene har ulik tilnærming til oppfølging av fravær og frafall. For å synliggjøre noen vesentlige forskjeller, kan vi dele kommunene etter to hovedmodeller, som vi kaller for «tillit og krav» og «minimumslinja».

Inndelingen er basert på hvilken oppfølging kommuner oppgir at de har i spørreundersøkelsene og i intervjuer. Noen kommuner har oppfølging med vekt på tillit, og de setter inn helhetlige og tilpassede tiltak. Disse kommunene fremstår samtidig å ha høy kompetanse på migrasjon og integrering. Andre kommuner gir begrenset oppfølging. Ressurser er en viktig faktor her, men inntrykket vårt er at også kompetanse på migrasjon og integrering og holdninger i integreringsarbeidet har betydning.

Vi understreker at dette er stiliserte modeller som er ment å synliggjøre noen hovedforskjeller i tilnærminger i oppfølgingsarbeidet. I realiteten ligger mange kommuner et sted mellom disse to modellene, hvor noen ligger tettere opp mot den ene modellen enn den andre.

6.2.1 Tillit og krav

Noen kommuner viser stort engasjement for å følge opp deltakere og motvirke fravær og frafall, de tilpasser innhold individuelt og setter inn en rekke tiltak.

Kommuner vi velger å kategorisere som «tillit og krav» er kommuner vi vurderer at jobber helhetlig for å motvirke fravær og frafall, og som har god kompetanse på integreringsarbeid. Disse kommunene har gjerne gode rutiner og systemer for fraværsoppfølging og samarbeid med en rekke tjenester. De bruker flere ulike tiltak og former for tilrettelegging for å tilpasse introduksjonsprogram og norskopplæring til den enkelte. Dette er med andre ord kommuner som tjener som eksempel på god praksis for oppfølging av deltakere.

Relasjoner og tillit

Et fellestrekk for kommuner som jobber på denne måten, er at de ansatte vektlegger at det må ligge tillit og forståelse i bunn. Noen fremhever at de med det som utgangspunkt,

deretter stiller krav, såkalt «tøff kjærlighet». I én kommune har de for eksempel åpen tid i lunsjen hvor deltakere kan komme innom og prate med programrådgivere. Målet er å bygge relasjoner, noe som i sin tur kan gjøre det lettere å håndheve obligatoriske krav i introduksjonsprogram og i norskopplæringen og å «pushe» deltakere litt, når det blir vurdert som hensiktsmessig. En veileder sier:

Jeg har veldig tro på det, at klarer man å skape tillit så lytter folk og tror på at man vil dem vel, og man ser veien uten den kampen mot. [Veileder]

Videre er det viktig å legge vekt på deltakernes ressurser og kompetanse for å skape mestringfølelse og motivasjon. En veileder beskriver:

Vi tar inn temaer og jobber med det, og henter opp foreldres egne ressurser gjennom hjemmeoppgaver og refleksjonsoppgaver, klipp og rollespill. Hvordan gjorde dere det i deres land, hva skjer om man gjør det, hva er konsekvenser når man bytter land? Hvordan kan man ta vare på barn i deres kulturelle verdier og samtidig tilpasse til det norske? Vi må hele tiden ha brobygging. (Veileder)

En del av det å fremme ressurser, handler om å se mangfoldet av kapasiteter deltakere har med seg. Det fordrer at ressurser som ikke er direkte overførbare til norske forhold, blir løftet frem. For eksempel har en mor uten utdanning kompetanse fordi hun alene har tatt vare på barna sine i en flyktningleir.

I kommuner med denne tilnærmingen blir det gjerne satt inn en rekke tiltak. Veiledere og norsklærere beskriver tiltak som en-til-en undervisning, undervisning og aktiviteter på kveldstid og nettundervisning, og forteller at slike tiltak er viktige for å motvirke frafall. Samtidig fremhever informantene at arbeidet med å motvirke fravær og frafall handler om et kontinuerlig relasjonsarbeid og innsats for å bygge tillit hos deltakere, og ikke kun om enkelttiltak eller tilrettelegging for spesifikke situasjoner. En leder i introduksjonsprogrammet sier:

Jeg tror det er den tette oppfølgingen som gjør at de ikke slutter. Vi er her for målgruppen, vi har erfaring, vi snakker med de vi skriver ut. [Leder, introduksjonsprogrammet]

Kommunene følger opp deltakerne på ulike måter for å hindre frafall og fravær. Ansatte og ledere i både introduksjonsprogrammet og norskopplæringen beskriver at de jobber med å avdekke og kartlegge grunner til fravær og mulige løsninger:

Vi gjør alt vi kan for å holde folk i opplæring. (..) Vi drar hjem og forklarer konsekvensene hvis vi oppfatter problematikk rundt for eksempel kontrollerende ektefelle. Dette er ressurskrevende (...). Vi er opptatt av at klassemiljøet skal være ivaretagende. Alle skal kjenne seg velkommen og inkludert. Vi har fokus på å se den enkelte. Jeg tror det er med på å gjøre at en fanger opp problemer tidlig, så ikke frafallet blir stort. [Leder, introduksjonsprogram og norskopplæring]

Vi analyserer situasjonen raskt og setter inn i riktig avdeling hvor de får lengre og tettere oppfølging. Vi har en miljøarbeider som jobber tett sammen med programrådgiver så deltakere får tett oppfølging. [Leder, introduksjonsprogrammet]

Vi har samtaler med dem, også er NAV gjerne inne i bildet her. De har en veileder der, så vi er pliktige til å formidle fraværstall til NAV. Også har vi trekantsamarbeidet – skole, NAV, deltaker. Og vi prøver å legge til rette og finne ut av fraværet. Er det noe med kurset, bør de bytte kurs? Er det noe med situasjonen hjemme? Kan vi legge til rette for dem? [Norsklærer]

Fellestrekk ved kommuner som jobber etter «tillit og krav» er med andre ord at de jobber helhetlig med innsats rundt den enkelte, som illustrert i sitater over. De bygger en relasjon til deltakerne, legger vekt på å se den enkelte, setter inn en rekke ulike tiltak, slik som miljøarbeider, og legger vekt på samarbeid mellom tjenester både for å avdekke og å følge opp fravær. Noen kommuner har også forsterket innsats i introduksjonsprogram og norskopplæring, ved for eksempel å ansette egen psykolog eller helsesykepleier.

Samtaler om samfunn, kultur og religion

Kommunene som jobber etter «tillit og krav» fremhever at for å avdekke grunner til at deltaker har fravær eller står i fare for å slutte, er det viktig med gjentatte samtaler med deltakeren. Flere nevner at programrådgiver og norsklærer må tørre å ta tak og spørre om hva som ligger bak, men at dette fordrer en tillitsfull relasjon. Kommunene vektlegger kompetanse på migrasjon og integrering, og evne til å samtale med deltakere med kultursensitivitet.

Når det gjelder samtaler, beskriver veiledere og lærere at det er viktig å adressere problemstillinger knyttet til landbakgrunn, kultur, religion og andre temaer som kan være utfordrende, og som kan føre til at enkelte har redusert deltakelse i aktiviteter. En fagansatt beskriver betydningen av god informasjon om psykisk helse:

Mange tror at det er noe galt med dem, at de er dumme, og de får høre hjemme at de er dårlig mor og er dumme, så det å få kunnskap om traumer så man forstår det og kan finne strategier og gjøre noe med det er viktig. (fagansatt)

Flere norsklærere og veiledere påpeker at i tillegg til individuelle samtaler, er det viktig at alle deltakere i norskopplæring og introduksjonsprogram får god informasjon om temaer som psykisk helse og negativ sosial kontroll, men også mer generelt om hvordan det norske samfunnet fungerer.

Det er viktig at informasjonen blir gitt på et språk deltakere forstår, noe som kan kreve bruk av tolk. I tillegg bruker kommuner miljøarbeidere og kulturtolker som har lik kulturell bakgrunn som deltakerne.

Videre er det viktig å ha et bevisst forhold til *hvordan* man kommuniserer om utfordringer i ulike kulturer og land, og adressere dette. En fagansatt som tidligere jobbet i norskopplæringen, og en veileder beskriver:

Da jeg var instruktør i voksenopplæringen lagde jeg en presentasjon og turnerte i klassene, jeg snakket om hvorfor det er viktig å gå på skole, når kan du være hjemme og ikke. For eksempel at med mindre barnet kaster opp, har diare eller har høy feber så skal de være på skolen. For å komme litt i dialog med dem og sette fokus på det at selv om du føler deg pyton om morgenen så går det greit når du kommer deg på skolen, det ligger ofte psykiske ting bak det. Mye bra samtaler rundt det. Og de begynte å reflektere. [Fagansatt]

Vi er ikke gode nok til å forklare logikken. Hvorfor tenker vi sånn, hvorfor er dette lurt eller ikke lurt. For å få vekk kampen, for den handler om at man ikke har forståelsen av hvordan samfunnet fungerer, at det fungerer annerledes her i forhold til der, om huset brenner trenger du forsikring. Om du ikke kommer i jobb, hva skjer med deg da? (veileder)

Informantene forteller at de stiller krav i tråd med regelverk og rutiner, men at de samtidig jobber systematisk for at kravene skal bli godt forstått, og for at deltakerne skal ha tillit til at veileder og norsklærer ønsker dem vel. I dette ligger at deltakere får medvirke. Det vil si å involvere deltakerne i utformingen av tjenestene de mottar.

Tett oppfølging er ikke uproblematisk og kan brikke over til at deltakere opplever unødvendig kontroll. Ulike former for kontroll kan være spesielt belastende for personer med fluktbakgrunn fra autoritære regimer eller for personer som opplever andre former for kontroll, slik som kontroll fra ektefelle eller familie. Et vesentlig kjennetegn ved kommuner som gir god oppfølging, er at de evner å tilpasse oppfølgingen til den enkeltes behov, og at de sikrer medvirkning og tillit i bunn.

6.2.2 Minimumslinja

I kontrast til kommuner som gir helhetlig oppfølging, har vi kommuner hvor programrådgiverne er lite tilgjengelige, og der individuell tilpasning og tiltak ved høyt fravær er ikke-eksisterende eller svært begrenset.

I intervjuer beskriver ansatte i ulike tjenester i kommuner med «minimumslinje» at programrådgiverne i introduksjonsprogrammet ikke har kapasitet til oppfølging utover formaliserte oppgaver som fraværsregistrering, vedtaksskriving og lignende. Deltakerne får dermed få veiledningssamtaler, og programrådgiverne er vanskelige å få tak i.

Vi finner at manglende eller begrenset oppfølging er særlig problematisk i kombinasjon med sterk vekt på krav og rigid regelutøvelse. I noen kommuner blir regler i integreringsloven overholdt strengt, med lite bruk av skjønn, og krav fremstår som det mest sentrale virkemiddelet mot fravær og frafall. En programrådgiver sier om introduksjonsprogrammet:

Intro har hatt tanke om å ikke sy puter under dem. Det er ingen uenige i, at vi ikke skal sy puter under armene, men vi skal heller ikke ha noe fokus på det psykososiale, ikke sant, og da går det bare en stund da så kommer det frem likevel. Om du har store belastninger med deg, har migrasjonsbelastninger, og føler at du ikke kommer gjennom. Du ringer og ringer og kommer ikke gjennom. [Veileder]

I én kommune blir det for eksempel opplyst at programrådgivere har fått beskjed om ikke å bruke kompetansen de har på foreldreveiledning, i samtaler med deltakere. Programrådgivere skal altså ikke ha særlig oppmerksomhet på deltakeres livssituasjon eller psykososiale forhold som kan være til hinder for deltakelse i introduksjonsprogram. Begrunnelsen er at dette skal andre tjenester ta seg av.

Mangel på kapasitet og ressurser, og dårlig tilgjengelighet til tjenester i kommunen er viktige grunner til manglende oppfølging. Men det finnes også kommuner som fraskriver seg ansvar eller som utviser en holdning til integreringsarbeid hvor deltakere skal «strammes opp», og som dermed bidrar til en linje hvor krav og regler står i sentrum. Det er for eksempel kommuner som ikke har tiltak utover individuelle samtaler, med begrunnelsen at den enkeltes avgjørelse om de vil delta eller ikke, skal bli respektert. Her blir altså den enkeltes selvbestemmelse skjøvet foran som grunn til ikke å tilrettelegge eller gi mer helhetlig oppfølging.

I et annet tilfelle blir deltakere som ikke forstår digitale systemer, omtalt som at «dette er noe deltakere må ta inn over seg». Vi oppfatter dette som uttrykk for en oppfatning om at deltakere har problemer med digitale systemer i hovedsak fordi de ikke har gjort nok egeninnsats. Det er problematisk når en slik holdning til «opplæring» av deltakere ikke er kombinert med forståelse for deltakeres bakgrunn og livssituasjon. I et slikt perspektiv blir ikke forhold som fluktbakgrunn, store omsorgsoppgaver, helseutfordringer, lite skolegang, og kompleksiteten i hvordan slike forhold virker sammen, tatt med i betraktningen.

Vi finner at denne tilnærmingen kan skape sterk frustrasjon og demotivere deltakere, og i verste fall bidra til økt fravær og frafall, heller enn mindre. En deltaker beskriver:

Det tas ikke hensyn til hvordan livet mitt har vært, kun hva jeg SKAL lære her og nå. Og på NAV sier de «du kan norsk, du må videre». Hvordan vet de det?

Denne deltakeren forteller at krav, regler og manglende kontakt med programrådgiver gjør at hen har vurdert å slutte i introduksjonsprogrammet. Andre deltakere forteller det samme.

En veileder utdyper hvordan det å bli stilt krav til uten å samtidig oppleve at du blir hørt, påvirker deltakere:

De ender med å tenke hva er vitsen? Ingen prøver å forstå meg, se hvem jeg er, ingen har tid. En ting som går igjen som deltakere sier på kursene er at «De sier bare at i Norge er det sånn. De sier at i Norge gjør vi sånn, jeg hater at dere sier det». Det bygger ikke motivasjon. I stedet for å si, hvorfor tenker man sånn i det samfunnet du kommer fra? Hva er logikken der? Logikken her er sånn. [Veileder]

Begrenset oppfølging, i kombinasjon med vekt på krav og regler, kan altså virke demotiverende og i verste fall gi deltakere en opplevelse av avmakt. "Minimumslinja" kan dermed forsterke heller enn motvirke fravær og frafall.

6.3 Samarbeid om oppfølging

Både introduksjonsprogrammet og norskopplæringen samarbeider med en lang rekke aktører, som NAV, fastleger, psykiske helsetjenester og frivillighet.

Flere beskriver et tett samarbeid mellom ulike tjenester for å ta tak i fravær og frafall:

Tverrfaglige samarbeidsmøter hver tredje mandag med flykningtjenesten, voksenopplæringen, NAV, sosial og helse. Og ressursgruppe rundt den enkelte dersom det er pedagogiske eller kognitive utfordringer. Vi søker om særskilt tilskudd til familier eller enkeltpersoner med ekstra mange utfordringer. [Programrådgiver]

Samtaler med andre instanser som kriesenter, psykisk helsehjelp, politiet eller legen. Som kanskje har bedre kompetanse og ressurser for å følge opp enda tettere. [Programrådgiver]

Svært godt og nært samarbeid med NAV/ Flykningtjenesten og helsesykepleier. Tett samarbeid med flykningsveiledere hos NAV. [Programrådgiver]

Noen informanter forteller at de for det meste har et «ad hoc» samarbeid innad i kommunen, hvor mye av kontakten er om konkrete situasjoner og tilfeller. Andre kommuner har et formalisert og systematisk samarbeid, med felles planer, rutiner og lignende. Samarbeidet fremstår spesielt vellykket der det er forankret på ledernivå i kommunen, og gjerne også er politisk forankret. Leder for en flykningtjeneste forteller:

Etter hvert har vi bygd opp det bildet at det er hele kommunen som tar imot, det er ikke flykningtjenesten som tar imot. Vi har også møter på tvers, webinar, og vi snakker med barnehage, skole, NAV, har egen samarbeidsavtale med NAV, og helse. Da ukrainerne kom, opprettet kommunen en egen «asylhelsesjekk». Det har fungert veldig bra. Vi har også en samarbeidsavtale med barnevernet, men det har heldigvis ikke vært særlig behov der. [Leder, flykningtjeneste]

Noen informanter forteller at samarbeidet mellom ulike tjenester fungerer mindre godt. Enkelte tjenester i kommunen, slik som helsetjenester, kan mangle kompetanse om målgruppen og i tillegg mangle kapasitet. Slike forhold gjør samarbeid vanskelig. Videre forteller disse informantene at ingen tjenester har helhetsblikket, og at samarbeidet er lite samkjørt. I henhold til retningslinjer for introduksjonsprogrammet (IMDi.no) skal programrådgivere i introduksjonsprogrammet koordinere innsatsen rundt deltakere. Vi finner at det virker å være en del forskjeller mellom kommunene i om programrådgivere har en slik koordinerende rolle.

Det blir ofte oppstykket, ingen tjenester ser hele mennesker. Det er ofte sammensatte behov, sammensatte årsaker. [Fagansatt]

NAV har noe, skole har noe, barnevern har noe – ingen koordinerer og ordner noe som helst. Alle peker på hverandre. Ingen tar koordineringsansvaret. [Veileder]

Vårt inntrykk er at det gjerne er en instans som påtar seg ansvaret for å bistå deltakerne i kontakten med det kommunale tjenestetilbudet, men at det ikke nødvendigvis er introduksjonsprogrammet. I én kommune opplever for eksempel ansatte i norskopplæringen at introduksjonsprogrammet ikke følger opp deltakere og er vanskelig å samarbeide med. Her tar norsklærerne seg av mye av kontakten med andre tjenester for deltakere som ikke mestrer dette selv. Det blir da et mer sporadisk samarbeid, heller enn en systematisk, felles oppfølging.

Hvem samarbeider og hvordan

Vi tar videre for oss de vanligste formene for samarbeid om deltakere med høyt fravær og frafall, og noen sentrale utfordringer i samarbeidet.

Norskopplæringen og introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet og norskopplæringen i kommunene samarbeider om oppfølging av deltakere når det gjelder fravær og frafall. En viktig form for samarbeid er trekantsamtaler, altså felles samtaler med deltaker, norsklærer og programrådgiver i introduksjonsprogrammet, i henhold til retningslinjer fra IMDi. I samtalene blir det tatt opp en rekke forhold, herunder om deltakere har høyt fravær eller står i fare for å falle fra. Vi finner at det varierer hvor systematisk dette samarbeidet foregår. Noen kommuner har trekantsamtaler fast hver tredje måned, mens andre har det mer sporadisk og etter behov.

Noen steder har norsklærere og programrådgivere tett dialog om oppfølging ved fravær, også utenom planlagte trekantsamtaler. Oppfølgingen kan skje ved at lærere og programrådgivere kontakter hverandre når de legger merke til at en deltaker har høyt fravær eller står i andre situasjoner som krever oppfølging. I samtalene tar programrådgivere og lærere opp utfordringer og snakker om hva som kan være mulige løsninger.

I noen kommuner er det lite eller begrenset samarbeid mellom norskopplæringen og introduksjonsprogrammet, og flere norsklærere tar opp dette som en utfordring. I disse kommunene beskriver norsklærere at programrådgivere i introduksjonsprogrammet er vanskelige å få tak i og at det derfor er lite samarbeid. I tillegg beskriver informantene ulike tilnærminger til oppfølgingen, hvor norsklærere mener introduksjonsprogrammet håndhever regler for strengt og ønsker en annen form for oppfølging enn norsklærer ønsker. Ulike tilnærminger vanskeliggjør arbeidet med å finne felles tiltak og løsninger.

Samarbeid med NAV

Introduksjonsprogrammet er i noen kommuner en del av NAV og i noen kommuner lagt utenfor NAV. Uansett organisering vil programrådgivere i introduksjonsprogrammet og norsklærerne ofte samarbeide mye med andre deler av NAV, og da spesielt når det gjelder økonomisk sosialhjelp eller arbeidskvalifiserende tiltak.

I enkelte kommuner oppleves samarbeidet med NAV som godt, men i andre kommuner beskriver norsklærere, programrådgivere og veiledere samarbeidet med NAV som vanskelig. De forteller om rigide systemer, at det er vanskelig å komme i kontakt med programrådgivere og veiledere i NAV, og at NAV har for dårlig kompetanse om målgruppa. En programrådgiver sier:

Det er rigide systemer. Om de møter lukkede dører hos NAV, så går de til norsklærerne. Det er for lite kunnskap i NAV om gruppa, om bruk av tolk for eksempel. Det hemmer samarbeidet. [Programrådgiver]

De forteller også at tiltak hos NAV som kunne vært aktuelle, er fulle, og at norsklærere eller programrådgivere tar kontakt om plass i tiltak, men uten å få svar eller at det tar svært lang tid å avklare mulighet for plass.

Én kommune har opprettet bystyresak for at NAV skal komme mer på banen og følge deltakere i introduksjonsprogrammet tettere. En leder sier «Vi ønsker en oppfølgingstjeneste fra NAV for å følge opp, de har det for psykisk helse og rus, men ikke for flyktninger».

Noen kommuner opplever altså, som sitatet illustrerer, at NAV gjør for lite for målgruppen nyankomne med fluktbakgrunn.

Helsetjenester

Flere kommuner beskriver samarbeid med helsetjenester, og her er det mange ulike former for samarbeid.

Noen kommuner har et forsterket helsetilbud rettet mot nyankomne med fluktbakgrunn. De har for eksempel en egen psykolog tilknyttet introduksjonsprogrammet, egen helsesykepleier i voksenopplæringen og migrasjonshelseteam i kommunen. Flere kommuner har et systematisk samarbeid på dette området, for eksempel ved å ha samarbeidsmøter om deltakere og tett dialog om målgruppen og nødvendige tiltak.

I andre kommuner er det lite samarbeid med helsetjenester, og det er ikke opprettet tjenester som er spesifikt rettet mot personer med fluktbakgrunn. Flere kommuner beskriver at det er mangel på tilgjengelige tjenester i kommunen, slik som fastlege.

Flere beskriver også at samarbeidet med fastleger kan være utfordrende. Det handler både om at det er for dårlig tilgang på fastleger og at fastlegen ikke har kompetanse på målgruppa. Det blir i tillegg beskrevet tilfeller hvor fastleger er «sleppehendte» med å skrive ut legeerklæringer. Her får deltakere fra en bestemt landgruppe hyppige legeerklæringer fra en fastlege som har samme landbakgrunn som deltakerne. Kommunene opplever seg satt ut av spill i slike tilfeller. De får ikke tatt tak i fraværet fordi deltakere har dokumentasjon og fordi legen ikke samarbeider om å se nærmere på årsaker til fravær og mulige tiltak.

I innledende intervjuer med faginstanser for denne rapporten blir det beskrevet behov for å få en mer helhetlig oversikt over hvilke helsetjenester introduksjonsprogrammet og norskopplæringen samarbeider med, og at dette er på trappene som del av ny kostrapportering fra 2024.

Frivillige aktører og ressurser med minoritetskompetanse

Norskopplæringen og introduksjonsprogrammet samarbeider også med frivillighet og ulike minoritetsmiljøer. En leder for introduksjonsprogrammet beskriver for eksempel:

Prøver å være på besøk i moskeene, informere. Ha tett kontakt med ledere. Får fort beskjed hvis for eksempel en av lærerne er litt bekymret. [Leder norskopplæringen]

Frivilligheten har gjerne en rolle med å bistå i kommunikasjonen mellom tjenester og deltaker, og med å tilby aktiviteter utover det deltaker får i introduksjonsprogram og norskopplæring.

Flere kommuner bruker kulturtolk, og noen kommuner har mangfoldsrådgiver i norskopplæringen:

Første skritt er å avdekke, og så hva gjør man videre? Forskjellige løsninger på det, der jeg jobbet var det heftig en stund så fikk vi inn en kulturtolk, han hadde mye erfaring med gruppejobbing og dynamikk, hadde samtalegrupper med en del av mennene for det var det det gikk på. [Fagansatt]

Kulturtolk, og andre medarbeidere med samme kulturelle eller religiøse bakgrunn som deltakere, fremstår svært verdifulle i arbeidet mot fravær og frafall. Deltakere får gjerne høy tillit til kompetente ansatte med lignende kulturell bakgrunn, noe som er særlig viktig i arbeidet med å avdekke fraværsgrunner og finne gode løsninger for oppfølging.

I tillegg til de ulike instansene beskrevet her, samarbeider også kommuner med tjenester som boligkontor, barnevern og andre tjenester knyttet til barn av deltakere, og med deltakernes familie, arbeidsgivere og andre støttespillere.

Samarbeid med deltaker

Samarbeidet med deltaker er viktig i både introduksjonsprogram og norskopplæring. Det er tilsynelatende selvfølgelig at deltaker er en samarbeidspart, men i praksis fremstår det å variere hvor mye deltakere blir involvert i samarbeidet mellom tjenester, og det er derfor verdt å nevne.

Som beskrevet under «former for oppfølging», tilnærmer kommuner seg oppfølgingen ulikt, og dette innvirker også på om deltakere blir tatt med i samtaler om sin egen situasjon. I noen tilfeller er deltaker aktiv part i samarbeidet mellom tjenester, ved å få god informasjon, delta i samtaler og få medvirke til tiltak. I andre tilfeller fremstår samarbeidet å skje «over hodet» på deltaker, ved at tjenester samarbeider uten reell medvirkning fra deltaker. Konsekvensen kan være at deltaker blir frustrert, og at det oppstår motstand mot tiltak og oppfølging.

6.3.1 Hva avgjør hvilken oppfølging deltakere får?

Innholdet og omfanget av oppfølgingen i kommunene henger sammen med en rekke forhold, herunder kompetanse, ressurser, tilgjengelige tjenester og geografi. I tillegg setter integreringsloven rammer for oppfølgingen som kommunene gir. Vi starter med det siste først, altså lovverket.

Regelverk

Integreringsloven er retningsgivende for oppfølging av fravær og frafall i introduksjonsprogram og norskopplæring. Vi finner at loven på noen områder er lite tilpasset situasjoner med fravær og frafall. Samtidig ser vi at det er en del misforståelser i kommuner om tolkning av loven og at loven blir brukt ulikt ut fra tilnærmingen i integreringsarbeidet.

Innhold og bakgrunn for loven

Innledningsvis i rapporten beskrev vi hva integreringsloven sier om fravær og stans av introduksjonsprogram og norskopplæring. Vi kan kort oppsummere noen hovedpunkter her.

For introduksjonsprogrammet er det en del konkretiserte regler for fravær, og i hovedtrekk er reglene de samme som i arbeidslivet ellers. Samtidig er det lagt inn mulighet for bruk av skjønn ved vurdering av fravær. Loven angir for eksempel at krav om legeerklæring kan bli sett bort fra dersom deltakeren var forhindret fra å søke legehjelp, eller dersom sykdom eller skade er godtgjort på et tidligere tidspunkt.

For norskopplæringen er det ingen konkretiserte regler for fravær i integreringsloven, slik som krav om egenmelding. Det er imidlertid en regel som sier at ved over 10 prosent fravær fra opplæring i samfunnskunnskap, har ikke deltaker rett til å ta igjen timer gratis. Kommunen kan da kreve betaling for timer deltaker tar.

For både introduksjonsprogrammet og norskopplæringen er det lagt opp til at kommuner kan gjøre skjønnsvurderinger av stans, ved at stans er mulig når det er «saklig begrunnet i den enkeltes forhold» (integreringsloven § 18 og §36).

En av grunnene til at introduksjonsprogrammet har flere krav enn norskopplæringen, er at dette er en stønadsbasert ordning. Det er dermed satt regler som angir hva som skal til for at stønad blir utbetalt og ikke. Over tid har også myndigheter lagt mer vekt på regler og krav som virkemiddel for å sikre deltakelse, og altså motvirke fravær. Loven har med det fått mer obligatorisk innhold, og flere konkrete regler for fravær, og da særlig for introduksjonsprogrammet. Mer obligatorisk innhold og regler har også blitt begrunnet med at det skal bidra til å sikre at deltakere får et likt tilbud i kommunene, da tidligere forskning har funnet store variasjoner i programinnholdet mellom kommuner (se bl.a. Djuve mfl. 2017; Lillevik og Tyldum, 2018; IMDi, 2023). Det er samtidig lagt inn noe mulighet for bruk av skjønn, slik at kommuner kan gjøre individuelle tilpasninger. Her er det som nevnt tidligere, en forskjell mellom introduksjonsprogram og norskopplæring, hvor førstnevnte har mindre rom for bruk av skjønn enn sistnevnte når det gjelder fravær.

Rigide regler ved kompleks problematikk

Flere kommuner vi snakker med, opplever integreringsloven som rigid, og beskriver at den kan være til hinder heller enn nytte for å motvirke fravær og frafall. De beskriver:

Jeg skulle ønske at loven var mer traumebevisst. At den ikke var så firkantet, fire egenmeldinger, ti dager det og tolv dager det. At det var litt lettere å fatte vedtak om unntak fra det strengeste og gi folk litt rom til å kunne lande litt i dette landet. [Programrådgiver]

En del har fravær på grunn av små barn. Vi skulle gjerne lagt mer til rette. Permisjonsårsaker er jo strengt, det krever legeattest/sykemelding. Er barnet ditt sykt i noen dager, hender det ofte at de ikke har nettopp det. [Programrådgiver]

Vi har jo saker med folk som har vedtak om intro og norskrettigheter, men de er så syke, psykisk syke at de. Det er ikke noen medisin å sitte hjemme, det er viktig for dem å komme på skolen (..) De kan søke permisjon, men da er alternativet å gå uten noe å gjøre og det... Da blir de henvist til NAV, men de deltakerne jeg har nå som ikke kan lese og skrive – lykke til. Jeg prøver å hjelpe så godt jeg kan. [Norsklærer]

En fellesnevner ved situasjoner hvor kommuner beskriver regelverk som for rigid, synes å være tilfeller hvor deltakere har sammensatte utfordringer og at grunnene til fravær er diffuse. I integreringsloven er det som nevnt angitt at det kan bli brukt skjøn om en sykdom eller skade er godtgjort. Som vi har beskrevet i tidligere kapitler i rapporten, er det i mange tilfeller som gjelder fravær og frafall imidlertid ikke snakk om en tydelig sykdom eller skade. Det er i stedet uklar problematikk, eller at deltaker ikke ønsker å gå til lege, for eksempel som en konsekvens av psykisk uhelse, erfaringer fra autoritære regimer, herunder erfaringer med tortur. Fravær og frafall kan også skyldes bakenforliggende tvang og press (se kapittel 5) eller manglende systemforståelse.

I slike situasjoner opplever kommuner at flere sider ved regelverket er lite nyttige. For eksempel er det, som sitatet over refererer til, slik at deltakere med omfattende helseproblemer kan få helsepermisjon. For en del deltakere vil det imidlertid være mer helsebringende å få delta i aktiviteter som norskopplæring, etter kapasitet, med samtidig helseinnsats. En utfordring er her at det ikke er mulighet til deltidsprogram for introduksjonsdeltakere (som deltar etter kap. 4 i loven). De kan altså ikke være deltids sykemeldte, slik andre arbeidstakere gjerne har mulighet til. En leder i introduksjonsprogrammet sier:

Heldagskrav i intro er stressfaktor. Du skal delta på fulltid, har samtidig store omsorgsoppgaver og kanskje en ektefelle som ikke fungerer optimalt. Det er krevende å etablere seg i nytt land med stor familie. Heldagskrav i introprogrammet blir tøft i starten. Hele livet ellers skal på plass. [Leder, introduksjonsprogrammet]

Alternativene for deltakere som sliter, er enten fulltids helsepermisjon eller at deltaker blir avsluttet fra program, og altså faller fra. Om deltaker kvalifiserer til helsepermisjon, velger gjerne kommuner å gi dette for å holde deltakeren i introduksjonsprogrammet. Helsepermisjon på fulltid gir imidlertid i seg selv risiko for frafall, ved at deltaker ikke kommer tilbake etter fravær fra programmet.

Videre opplever kommuner lovverket som rigid, når deltakere som ikke har forutsetninger for å delta, eller for å forstå regelverket, blir trukket i stønad ved fravær fra introduksjonsprogrammet. Dette skaper frustrasjon hos deltakere og er tidkrevende å håndtere for programrådgivere. En programrådgiver sier:

Vi hadde en familie her i vinter (..) og de hadde misforstått reglene. De trodde at hvis de hadde vært borte i en dag, måtte de være borte i tre dager til. Alle hadde makset fraværene, og de visste ikke hva de skulle gjøre. Vi ba dem om å gå til legen første fraværsdag, men det kostet 300 kroner. Og det var diskusjoner om far kunne ha fravær når barn er syke, masse diskusjoner rundt regelverk. [Programrådgiver]

Trekk i stønad kan i tillegg gjøre komplekse situasjoner mer komplekse. Eksempelvis vil en deltaker ved en del trekk i introduksjonsstønad, komme under grensen for sosialhjelp. Deltakere vil da ha behov for supplerende sosialhjelp, altså sosialhjelp for å supplere manglede introduksjonsstønad, noe programrådgiver gjerne blir den som bistår dem med. Det vil si at programrådgiver må bruke tid på å veilede og bistå deltaker om søknad, og eventuell kontakt med NAV om søknaden. Dette arbeidet tar tid vekk fra annen oppfølging. Trekk i stønad kan også gi følgekonskvenser som at deltaker sliter med å betale husleie, og programrådgiver kan igjen måtte håndtere en situasjon hvor deltaker får varsel om utkastelse av bolig eller blir kastet ut av boligen sin. Dette er tidkrevende.

I komplekse situasjoner med diffuse årsaker til fravær og eventuelt frafall, fremstår altså integreringsloven å gi lite rom for bruk av skjønn og tilpasning av introduksjonsprogrammet. Noe av bakgrunnen er at introduksjonsprogrammet skal være tilnærmet lik deltakelse i arbeidslivet, altså på heltid. Utfordringen oppstår når denne intensjonen ikke samsvarer med deltakers reelle kapasitet.

Kommuner forteller at de havner i et dilemma, hvor de må vurdere hvor lenge de skal forsøke å tilpasse, og når de må slippe taket i deltakeren. Det finnes få andre egnede tiltak for personer med fluktbakgrunn med komplekse utfordringer og som trenger norskopplæring i kombinasjon med helseoppfølging. I tillegg beskriver kommuner at deltakere i slike situasjoner trenger kontinuitet og stabilitet, noe de ikke får om deres deltakelse i introduksjonsprogrammet blir avsluttet. Andre kommuner forteller at de har blitt strengere over tid, og nå avslutter deltakere i slike situasjoner fra introduksjonsprogrammet, men at de opplever dette som vanskelige vurderinger.

Urealistiske mål

Det er mange norsklærere og programrådgivere som tar opp at deltakere har for kort tid i introduksjonsprogram. Lærere og programrådgivere beskriver det som urealistisk for mange deltakere å nå mål om jobb eller høyere utdanning og sluttmaal som er satt for norskopplæringen innen tidsrammen av introduksjonsprogrammet, og at dette skaper mye stress. For en del ville mindre stress bidra til redusert fravær.¹⁶

Det blir beskrevet at en del deltakere som sliter, har behov for å ha en lengre periode med stabilitet og tid til å omstille seg til en ny livssituasjon, og at mer tid er det viktigste tiltaket for dette.

Ulike regler og samspill med annet lovverk

Personer som har fått oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse har, som vi beskriver innledningsvis i rapporten, andre regler i introduksjonsprogram enn resterende deltakere.

For disse deltakerne gjelder ikke kravet om at programmet skal være på fulltid. Og ettersom deltakere heller ikke har plikt til deltakelse, kun rett, så har de mulighet til å slutte i introduksjonsprogrammet og å komme tilbake igjen. Noen deltakere har med andre ord vesentlig større muligheter til fleksibel deltakelse i introduksjonsprogrammet, og til å slutte uten å miste rettigheter, enn andre deltakere. Kommuner beskriver at det generelt er utfordrende å forstå og tolke integreringsloven, og at det er ekstra komplisert å håndtere ulike regler:

Regelverket er vanskelig å manøvrere. Og hjelper ikke med unntaksforskrift med ukrainere som har mye mer frihet. Vi diskuterer og diskuterer, når det er to lover og en forskrift vi skal forholde oss til. Går så mye tid til dette. Vi spør statsforvalteren

¹⁶ Deltakere har rett til norskopplæring frem til satt sluttmaal i norsk, eller i maks tre år eller 18 måneder avhengig av tidligere skolebakgrunn (integreringsloven §32). Deltakere som ikke går i introduksjonsprogram må imidlertid ha annen inntektssikring, slik som jobb eller tiltak hos NAV, som kan gjøre det utfordrende å fortsette norskopplæringen.

om de kan lære oss litt opp i dette så vi kan ha fasit litt raskere, men de har ikke tid og IMDi har sluttet med regionale konferanser. Så vi er veldig overlatt til oss selv med en voldsom flyktningestrøm som skaper mye stress. [Programrådgiver]

Flere tar opp at muligheten til deltidsprogram burde gjelde alle deltakere, og at dette kan motvirke fravær, slik vi også har beskrevet i avsnittet over: «Rigide regler ved kompleks problematikk». Det samme gjelder for mulighet til permisjon for å jobbe, for så å komme tilbake til introduksjonsprogrammet, slik alle hadde mulighet til før lovendring ved ny integreringslov.

Videre er det utfordringer knyttet til samspillet mellom integreringsloven og utlendingsloven. Tidligere oppfylte introduksjonsstønad krav til inntekt for å få innvilget familiegjenforening etter utlendingsloven, mens slik er det ikke lenger. Det kan medføre at deltakere, når de ikke kan kombinere introduksjonsprogram og arbeid, velger arbeid for å oppfylle inntektskravet for familiegjenforening. Flyktninger kan søke om familiegjenforening uten inntektskrav i løpet av seks måneder. Familiemedlem i utlandet må da levere ID-dokumentasjon til en norsk utenriksstasjon innen et år fra flyktning i Norge ble innvilget flyktningstatus. Dette kan imidlertid være vanskelig å oppnå, blant annet fordi familier blir splittet under flukt og bruker tid på å finne hverandre igjen og fordi utenriksstasjoner i utlandet kan ha ventetider på et halvt år. Igjen er utfordringen at deltakere på grunn av sitt behov for inntekt, slutter med norskopplæring. I tillegg er det problematisk at arbeidet de får, kan være lavtlønnet og ustabil.

Misforståelser om regelverk

Vi finner videre at det er en del feiltolkninger av loven i kommuner. Det er kommuner som beskriver loven som rigid, men hvor de virker å ha misforstått regelverket.

Noen oppgir for eksempel at om deltakere tar ut én dag egenmelding, så *må* de ta ut tre, og at deltakere dermed får fravær selv om de er friske. I henhold til loven kan deltaker ta én dag, uten å ta to til. En reell utfordring er imidlertid at deltakerne faktisk mister de to neste dagene om de ikke tar dem ut, noe som kan oppfordre til å ta alle tre samtidig.

Et annet eksempel er en kommune som har opplevd at en deltaker er voldelig, men som mener at de likevel må holde personen i introduksjonsprogrammet. I henhold til integreringsloven kan man imidlertid skrive personer ut av introduksjonsprogrammet dersom de opptrer truende.

Likevel er kommunenes usikkerhet forståelig. Lovens formulering om stans åpner, som nevnt tidligere i rapporten, for bruk av skjønn. Det kan dermed medføre usikkerhet hos kommuner om en situasjon er innenfor eller utenfor lovens grenser.

Her virker det altså som kommuner har behov for bedre veiledning og bistand til å tolke loven i vanskelige tilfeller.

Lite bruk av skjønn

Det er også kommuner som legger seg på en «streng linje», noe de har mulighet til innenfor loven, og som vi også har beskrevet i del 6.2 "Ulike tilnærminger til oppfølging" som "Minimumslinja" (6.2.2).

Disse kommunene tolker loven strengt, og bruker i liten grad skjønn, også der de kunne ha gjort det. Kommuner vi beskriver her, har ikke misforstått reglene, men uttrykker at strenge regler er ønskelig. Disse kommunene tilpasser i liten grad deltakelse og oppfølging til den enkelte deltaker.

En rigid tolkning og bruk av regelverket er mindre ressurskrevende administrativt, ettersom bruk av skjønn krever tid til vurderinger og håndtering. Det kan også gi mer forutsigbarhet ved at alle deltakere har like regler. Vi oppfatter imidlertid en slik tilnærming til ikke å samsvare med lovens intensjoner. Skjønn er lagt inn i loven for at kommuner skal tilpasse introduksjonsprogrammet individuelt og se an situasjoner, med

mål om at deltakere kommer i jobb eller utdanning. Like regler for alle gir ikke likebehandling i praksis, da deltakere har ulike forutsetninger for å forstå og følge regelverket.

En rigid bruk av regelverket ser ut til å henge sammen med flere forholdene vi kommer inn på under, slik som manglende kompetanse på migrasjonsutfordringer og manglende ressurser og tid.

Kompetanse

Kompetanse på migrasjon og integrering er avgjørende i arbeidet med å motvirke fravær og hindre frafall, og inntrykket er at det er store variasjoner i kompetansenivå mellom kommuner. Det gjelder spesielt betydningen av å ha flukterfaringer, det å være nyankommet til Norge, kulturell bakgrunn og hvordan slike forhold virker sammen med helse, systemforståelse og veiledningsbehov.

En veileder beskriver konsekvenser av mangel på kompetanse slik:

Om du ikke kan lese og skrive på eget språk så forstår du ikke logikken i systemet her, vi er dårlige på å forklare hvorfor ting er som de er. Hvorfor gjør vi det sånn i Norge? Vi sender dem til masse tjenester, for eksempel prøver hos fastlegen, men ingen forklarer at når du har mye stress i kroppen over lang tid vil du få vondt i kroppen din, det er vanlig og derfor viser det ikke noe på blodprøvene dine.

Ingen tar seg tid til å jobbe helt nedpå og si at det er ikke noe rart at du ikke får betalt regninger, hva trenger du hjelp til nå i en periode? En person på laveste nivå grunnskole og norsk, hvor lang tid tar det før den personen klarer å regne og betale regninger? Hvorfor setter vi ikke inn tiltak tidligere? Når du jobber med dem, og noen med samme språk som dem snakker med dem, så ser du at de er ressurser, de har klart seg i flyktningleir, laget rutiner for barna der og organisert alt selv, mens vi kjører dem ned her. [Veileder]

Det kan være mange grunner til at fagpersoner ikke «jobber nedpå», for eksempel mangel på tid og ressurser. Mangel på kompetanse er likevel vesentlig. Manglende kompetanse gjør at nyankomne ikke får veiledning tilpasset deres bakgrunn og forståelse av systemer. Dette fører igjen til at årsakene til helseproblemer eller andre utfordringer ikke blir avdekket og effektivt fulgt opp.

Programrådgivere, norsklærere og andre vi intervjuer, beskriver gjennomgående at det er mangel på kompetanse, for eksempel blant ansatte i helsetjenestene og i NAV, om betydningen av fluktbakgrunn:

Opplever at andre tjenester i kommunen har dårlig ansvarsforståelse om integrering. Lite forståelse for at flyktninger trenger en annen oppfølging enn resten av befolkningen. For eksempel bruk av tolk og kulturkompetanse. Tilpasse tjenester til bruker. [Programrådgiver]

Og man trenger også kultursensitivitet som mangler mange steder. Som jeg tror gjør at veldig mange [flyktninger/innvandrere] får mye frustrasjoner som egentlig burde vært rettet et annet sted i systemet – nav, barnevern eller andre. Men så blir jeg sittende å prøve å være mellommann og tolke hva de egentlig mente, få dem til å forstå hva som egentlig står i brevene osv. som de [tjenestene] egentlig burde ordne opp i selv. [Fagansatt]

Mangel på kompetanse i kommunene kan føre til at årsaker til fravær og frafall ikke blir avdekket og at deltakere ikke blir tilstrekkelig fulgt opp. Dette kan igjen skape en situasjon der personer med fluktbakgrunn opplever avmakt i møte med systemer. Resultatet kan bli økt uhelse.

Vi finner også kommuner som har dette mer under huden, som har god kompetanse på migrasjon og integrering og som er gode på kultursensitiv dialog.

Veiledere og fagansatte vi snakker med, fremhever at i tillegg til å sikre at ansatte i tjenester generelt har god kompetanse på migrasjon og integrering, er det også svært nyttig å ha medarbeidere med ulike erfarings- og fagkompetanser tilknyttet norskopplæringen og introduksjonsprogrammet, slik som migrasjonsrådgiver eller psykolog:

Vi har også migrasjonsveileder som hjelper med praktiske ting (..) Hun har 100 prosent jobb, og det er alltid kø utenfor hos henne. (norsklærer)

Vi har rådgivere og tospråklige miljøarbeidere som snakker mange forskjellige språk. Og vi har et senter for migrasjonshelse, og lavterskeltilbud for alle hvis deltaker ønsker å snakke med noen, det er psykolog på lavterskeltilbudet, så det er mulig. (norsklærer)

Mange av disse sakene kan være ganske komplekse. Så hvis man i tillegg til å ha minoritetsrådgiver også har en helsesykepleier, for å ivareta helseperspektivet, er det veldig nyttig fordi det ofte er veldig sammensatte og komplekse problemer. (fagansatt)

Fagansatte, veiledere og norsklærere beskriver altså både et behov for å øke migrasjons- og integreringsforståelsen i alle hjelpetjenester og et behov for å sikre en bredde av erfarings- og fagkompetanse inn i norskopplæringen og introduksjonsprogrammet.

Kapasitet og tilgjengelige tjenester

Informanter i flere kommuner opplever å mangle tid og ressurser til å gi helhetlig oppfølging. Noen forteller at programrådgivere har for mange deltakere og ikke kapasitet til oppfølging. En norsklærer forteller om introduksjonsprogrammet:

Om deltakere ringer NAV-veileder så får de ikke svar, de er så dårlig bemannet. Veldig mange vet ikke hvilken NAV-veileder de har en gang. De får ny hele tiden, de har ikke en fast trygg myndighet. Det gjelder veiledere i introduksjonsprogrammet. Det er ikke veilederes feil, men de har så mange deltakere. Så det bør være lettere å oppsøke. Trenger konkrete tydelige mennesker så deltakere vet hvem de skal gå til. De kan bruke oss, men blir litt som i skolen generelt, at læreren skal ta alt og så gjør vi litt undervisning på si. [Norsklærer]

Blant kommunene vi har undersøkt, er det relativt store variasjoner i hvor mange støttefunksjoner som er tilknyttet voksenopplæringssentrene. Noen har for eksempel helsesykepleiere, karriererådgivere, mangfoldsrådgivere og lavterskel psykisk helsehjelp, mens andre har få slike støttefunksjoner. Lærerne har begrenset tid og kompetanse til å yte denne typen bistand, og mangel på støttefunksjoner kan derfor innebære at deltakerne ikke får tilstrekkelig hjelp. For å sikre et likere tilbud på tvers av kommuner, mener derfor en del at elever i voksenopplæringen bør ha rett til en lignende form for elevtjeneste som finnes i for eksempel videregående skole.

Informantene forteller også om mangler på tjenestetilbud. Det er for eksempel mangel på spesialiserte tjenester for flyktninger, slik som migrasjonshelsesentre. Flere av våre informanter fremmer ønske om flere migrasjonsrådgivere.

Videre opplever informantene en generell mangel på relevante tjenester i kommuner, som barnehageplasser og psykolog. En veileder beskriver:

Et sted har de sosialrådgiver og karriererådgiver, og har utviklet systemer for å fange opp fravær og frafall. Avdekker særlig traumer, men så er det vanskelig å få hjelp i andre tjenester. [Veileder]

Flere kommuner har mangel på fastleger, for alle innbyggere, og beskriver dette som en stor utfordring. I én kommune gir en norsklærer et eksempel på en deltaker med behov for spesialisthjelp, som har ventet på å få fastlege i ett år:

Det er først nå denne personen har fått fastlege, det har gått et år. Det er helt vanvittig. Der er det en del tapt helse. Så det er mye som skal på plass rundt hver og en. [Norsklærer]

I tillegg til at deltakere uten fastlege ikke får effektiv hjelp med utfordringer som fastlegen skal håndtere, fører fastlegemangelen også til at deltakere ikke blir henvist til spesialisttjenesten for nødvendig medisinsk oppfølging.

Samarbeid

Mange informanter forteller at det er vanskelig å få på plass godt samarbeid med andre relevante tjenester i kommunen. Manglende kompetanse i tjenester og manglende ressurser fremstår som viktige grunner til at samarbeidet er vanskelig. Flere beskriver at manglende lederforankring, eller mangel på en helhetlig strategi på området i kommunen, vanskeliggjør samarbeid:

Jeg kunne ønske at holdningen fra andre kommunale etater om at det er «våre» flykninger kunne endres. Det er kommunen i sin helhet som har ansvar, ikke flykningstjenesten alene. Vi opplever at mange etater skyver alt over på oss, men det er viktig å huske på at det er kommunen sitt helhetlige ansvar å drive integrering. Det er kommunestyret som vedtar hvor mange vi kan ta imot, og jeg savner tydeliggjøring i lovverket om den helhetlige biten. [Programrådgiver]

Vi har beskrevet flere av utfordringene i samarbeid mellom tjenester i delkapittel «samarbeid og oppfølging», og går ikke ytterligere inn på disse her.

Geografi

Geografien setter rammer for hvor helhetlig og tett oppfølging det er mulig å gi deltakerne. Dette henger sammen med at utfordringer med tilgang på helsetjenester, og kapasiteten i helsetjenesten, varierer geografisk. I noen kommuner vil deltakere for eksempel ha lang reisevei for å få nødvendig helsehjelp eller andre former for hjelp.

Handler om hvilke ressurser man har og hva de har kjennskap til, og hvor langt unna er et kresesenter? Kan man dra dit for en uformell samtale om hva som finnes av hjelpetilbud osv.

Videre beskriver kommuner at det også er mangel på tjenester som barnehageplass og kollektivtransport. I én kommune valgte en ansatt i flykningstjenesten å kjøre deltakeres barn til barnehagen selv, for å kunne benytte de tilgjengelige barnehageplassene som fantes i kommunen.

Informanter beskriver at det gjerne er bedre tilgang på kompetanse, tolker og kulturarbeidere i større kommuner og på større steder, men at veiledning også er personavhengig:

Kommuner og deler av landet som har hatt store flykningpopulasjoner og stort mangfold over tid har mer erfaring og mer oppmerksomhet enn kommuner der det er kortere tid. Sånn at det er forskjeller, men mye er personavhengig. Også i Osloskoler og Oslo-VO. Ikke bare små steder. [Fagansatt]

Informanter fremhever også fordeler med mindre steder. Noen deltakere på småsteder kan oppleve tettere oppfølging og at få deltakere i introduksjonsprogrammet gjør det enklere for rådgiverne å avdekke årsaker til fravær og frafall.

6.4 Utfordringer knyttet til avdekking og håndtering av kontroll og vold

Når det gjelder deltakere som utsettes for vold og kontroll, kan slike tilfeller by på særlige utfordringer. Utfordringene knytter seg både til det å avdekke slike tilfeller og til oppfølgingsarbeidet når tilfellene først er avdekket.

6.4.1 Avdekking av tilfeller av kontroll og vold

I intervjuene forteller mange av informantene at de vet at negativ sosial kontroll og vold forekommer, og de fleste har hatt eller kjenner til noen få slike saker. Disse sakene er ofte alvorlige saker der utfallet har vært at den utsatte for eksempel flytter til en annen kommune eller havner på krisesenter. I noen saker har den utsatte selv tatt kontakt og bedt om hjelp. Mange programrådgivere, norsklærere og andre ansatte ved opplæringstilbudene understreker likevel at det er vanskelig for dem å avdekke slike saker, særlig hvis den utsatte selv ikke ber om hjelp.

Hvorfor er avdekking krevende?

Avdekking av tilfeller der deltakere opplever ulike former for kontroll og vold kan være svært krevende av ulike årsaker. Først og fremst er dette ofte svært sårbart og vanskelig å snakke om. Det å oppleve kontroll og vold kan føre til frykt og skamfølelse, og terskelen for å ta kontakt og be om hjelp kan være svært høy for mange.

I en del tilfeller kan ulike former for psykisk vold, manipulasjon og trusler være involvert. Som nevnt i forrige kapittel, kan for eksempel misinformasjon om det norske hjelpeapparatet og trusler om å bli sendt ut av landet brukes for å hindre at utsatte oppsøker hjelp. For familiegjenforente som ikke ennå har fått selvstendig oppholdstillatelse, kan frykten for å bli sendt tilbake til hjemlandet, være stor. Andre er særlig redde for det norske barnevernet:

Det er veldig typisk, og det er ofte de vi ikke kommer i kontakt med, de er så redde for å snakke med oss. Redd for å snakke med oss for at vi skal snakke videre, særlig til barnevernet. De er veldig redde for barnevernet. Hvis du sier noe, tar barnevernet barna. I mange tilfeller er barnevernet inne – gjennom barnehage og skole. Så frykten er jo reell. Det er veldig, veldig vanlig, det er mange sånne vi ikke kommer i kontakt med. [Fagansatt]

Flere påpeker også at det kan ta lang tid før de som utsettes for kontroll og vold, setter spørsmålstegn ved det de opplever og anerkjenner det som problematisk. Dette kan handle om at man kommer fra en kultur der kollektivismen og æreskultur står sterkt, og der visse former for kontroll eller vold oppleves som mer eller mindre normalt. Dette kan særlig gjelde de som utsettes for ulike former for negativ sosial kontroll eller mer subtile former for vold, som psykisk eller økonomisk vold.

En del av deltakerne i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen har vært i beredskapsmodus og en slags unntakstilstand i lengre tid, for eksempel hvis de har flyktet fra krig eller har oppholdt seg i flyktningleir. I slike tilfeller kan det ta tid før deltakerne har kapasitet til å ta tak i situasjoner med kontroll og vold som de utsettes for. Mange står i en vanskelig livssituasjon med store omveltninger og mange usikkerhetsmomenter knyttet til det å etablere seg og familien i et nytt land. I mange tilfeller kan grunnleggende behov som bolig, økonomi og eventuelle barns velferd fremstå som viktigst i denne overgangsfasen.

Det tar litt tid. Etter at Syria-flyktningene kom i 2015, [...] vi møtte ingen av dem. Det tar litt tid fordi hjemmesituasjonen er ikke det man tar tak i når man akkurat kommer fra krig og man vet ikke at det man lever i er vold, nå er det veldig mange kvinner og menn med syrisk bakgrunn som kommer til oss. [Fagansatt]

Det kan være svært vanskelig å avdekke tilfeller av kontroll og vold. Basert på vårt datamateriale, kan vi imidlertid peke på noen elementer som fremstår som sentrale for å kunne avdekke slike saker.

Hva skal til for å avdekke saker?

For det første er det mange informanter som trekker frem viktigheten av at temaer knyttet til vold og negativ sosial kontroll tas opp i forbindelse med informasjonsarbeid og undervisningsopplegg for deltakerne. Det å informere deltakerne om hva kontroll og vold er og innebærer, hva lovverket i Norge sier, hvilke rettigheter deltakerne har, og hvordan hjelpeapparatet kan hjelpe dem, er viktig for å sette deltakerne i stand til å reflektere over det de opplever, og eventuelt å be om hjelp.

Disse temaene skal ifølge gjeldende forskrifter inngå som en del av opplæringen i samfunnskunnskap, samt i de obligatoriske elementene foreldreveiledning og livsmestring i introduksjonsprogrammet (se integreringsforskriften §§ 3 og 4 og kapittel 2 i forskrift om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere). Imidlertid peker flere av våre informanter på at *hvordan* temaene tas opp i undervisningen er sentralt. For eksempel bør denne typen informasjon og undervisning ta utgangspunkt i deltakernes erfaringer og tolkningsrammer, det bør foregå på et språk deltakerne forstår, og man bør legge til rette for refleksjon og diskusjon. I tillegg påpeker enkelte at informasjonen bør komme tidlig, men at den også bør gjentas flere ganger i løpet av introduksjonsprogrammet eller opplæringen, fordi det kan ta tid før deltakerne er klare for og har kapasitet til å ta innover seg informasjonen.

For det andre peker mange på at det er viktig å gjenkjenne tegn på at noen kanskje opplever ulike former for kontroll og vold. Det kan for eksempel dreie seg om ektefeller eller familiemedlemmer som insisterer på å være med på møter eller samtaler, som dukker opp på skole eller praksisplass eller som kjører til og fra skolen hver dag. Det kan også være tilfeller der familiemedlemmer insisterer på å gå i samme klasse selv om de har ulikt språknivå. Andre mulige faresignaler kan være at familiemedlemmer ikke tillater at en deltaker får ha praksis, eller den praksisen deltakeren selv ønsker, eller at deltakeren ikke får delta på andre elementer i opplæringen. I tillegg kan det være viktig å følge med på dynamikker i klasserommet, for eksempel dersom det virker som om det er mye konflikter mellom deltakere eller dersom det virker som om deltakere for eksempel ikke får ytre seg eller får omgås andre deltakere. Dette er bare eksempler på ulike situasjoner eller faresignaler som har dukket opp i våre intervjuer, men de gjenspeiler i høy grad funn i andre rapporter (se for eksempel Sener m.fl. 2023 og Holm m.fl. 2022). Selv om disse tingene ikke automatisk betyr at deltakere er utsatt for kontroll eller vold, kan det å utforske slike situasjoner nærmere, bidra til at flere tilfeller avdekkes. Mange ansatte vi har snakket med, mener også at man fort får en dårlig magefølelse eller kan merke at noe er galt, og at det er viktig å handle på en slik magefølelse og kartlegge og utforske slike tilfeller for å avdekke om mistanken er reell.

For det tredje er det viktig at programrådgivere, norsklærere og andre som møter deltakerne i hverdagen, tør å spørre dersom de mistenker at noe er galt. Mange av de ansatte vi har snakket med, forteller at de synes det er utfordrende å stille spørsmål om deltakernes privatliv og hjemmesituasjon. Det kan føles både sårbart og invaderende å spørre om slike ting, og enkelte sier de er redde for å virke forutinntatte eller rasistiske. Vi erfarer også at det både er få rutiner og litt ulike meninger blant våre informanter om deres rolle og ansvar i møte med deltakere. Mange mener at deres rolle innebærer et ansvar for å ivareta deltakerne og å drive en form for oppsøkende arbeid der de aktivt spør om deltakernes hjemmesituasjon og relasjoner, om de og familien har det bra og lignende. Andre gir uttrykk for at dette ikke er deres ansvar eller en del av deres stilling som programrådgiver eller norsklærer:

Vi er ikke sosialarbeidere eller psykologer, vi kan ikke spørre og grave om alt mulig.
[Norsklærer]

Mange påpeker at det er viktig å ta opp disse temaene med deltakerne på en god måte. Blant annet trekker informantene frem betydningen av å være nysgjerrig og åpen og å ha en viss kultursensitivitet. I tillegg er det viktig å spørre på en måte som deltakeren kan forstå og relatere til. Som nevnt kan det være noen kulturelle og språklige barrierer som gjør det utfordrende å bruke begreper som «negativ sosial kontroll» eller «psykisk vold», og det er derfor viktig å være mest mulig konkret og ta utgangspunkt i det deltakeren opplever. Det kan også være kulturelle forskjeller i hvordan man snakker om for eksempel psykisk helse og symptomer, noe som kan føre til misforståelser eller at ansatte og deltakere snakker forbi hverandre.

I mange tilfeller kan det være nødvendig å bruke tolk, og her er det svært viktig at man gjør vurderinger rundt hvem tolken er, at man ikke bruker en tolk som har en relasjon til deltakeren eller dennes familie og at man vurderer hvorvidt tolken kan ha en innvirkning på samtalen eller hva deltakeren vil fortelle. Generelt mener også mange at det er viktig å snakke med deltakeren alene, altså uten familiemedlemmer eller andre til stede.

For å kunne avdekke tilfeller av kontroll og vold, er det viktig med tett oppfølging, tillit og en god relasjon til deltakeren. De som er tett på deltakerne, og som evner å skape en god relasjon, vil oftere kunne legge merke til faresignaler, og det er større sannsynlighet for at deltakerne vil være åpne og ærlige om det de opplever. Dette trekkes frem av en av deltakerne vi har intervjuet:

Du nevnte også negativ sosial kontroll. Jeg kjenner til dette og vet hva det er, men jeg tror ikke det er en stor grunn til at folk ikke møter. Når vi kommer hit får vi lære om samfunnskunnskap og da blir vi informert om dette, og vi blir informert om lover og normer i Norge. Det tror jeg er veldig bra. Mange kulturer har kanskje andre måter å leve på og andre måter å tolke hva som er rett og galt. Jeg tenker at dersom noen opplever sånn kontroll vil de si ifra til kontaktpersoner, vi har alle våre kontaktpersoner som vi kan snakke med og som vi stoler på, det er en bra ordning. [Mann, Rwanda]

Denne deltakeren trekker altså frem det å ha en god kontaktperson som man stoler på, som noe som kan bidra til at utsatte forteller om det de opplever. I tillegg legger han vekt på viktigheten av informasjon om kontroll og vold og om lover i Norge.

Fordi utsatte ofte opplever mange vanskelige følelser, som skam og frykt, er det ekstremt viktig at programrådgivere og lærere opparbeider seg tillit og signaliserer at det er trygt å komme til dem og be om hjelp. Dette kan gjøres i den direkte kontakten med enkelt deltakere, men det kan også gjøres gjennom å gi uttrykk for holdninger og verdier som gjør at deltakerne opplever at det er trygt å ta kontakt. For eksempel påpeker enkelte at en del skeive flyktninger skjuler egen seksuelle orientering eller kjønnsidentitet og er svært redde for at andre skal få vite at de er skeive. I slike tilfeller kan det å gi uttrykk for åpenhet og støtte til skeives rettigheter, samt å for eksempel ta i bruk symboler som regnbueflagg, være viktige signaler til skeive deltakere om at det er trygt å ta kontakt.

Mangel på kompetanse

Avdekking av tilfeller av kontroll og vold blant deltakere, krever kompetanse. Flere av våre informanter forteller at de har deltatt på kurs eller andre former for kompetanseheving, for eksempel i regi av IMDi eller Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og dermed har blitt mer oppmerksomme på at dette kan forekomme blant deres deltakere. En av informantene reflekterer over at hun tidligere kan ha hatt deltakere som var utsatt for kontroll og vold, men at hun på det tidspunktet ikke hadde tilstrekkelig bevissthet om det til å fange det opp:

Jeg har ikke opplevd negativ sosial kontroll eller æresrelatert vold blant elever personlig, men kan hende det skjer uten at jeg vet det. Jeg tror nok i den første klassen jeg hadde så var jeg ikke så observant på den problematikken, og når jeg tenker tilbake på noen kvinner der så vet jeg ikke... [Norsklærer]

I intervjuene vi har gjennomført med ulike særskilte tjenester, som krisesentre og Kompetanseteamet, kommer det frem at de får en del saker som gjelder deltakere i introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap:

Under ett er det mange tusen brukere. Hvor mange av de som er del av intro eller norsk vet jeg ikke, men det er helt vanlig. Ikke spesielt, alle som er i kontakt med oss er tilknyttet et eller annet. En stor andel er i norsk eller intro. [Ansatt, krisesenter]

Kompetanseteamet opplever også at de får noen henvendelser som gjelder deltakere i introduksjonsprogram og norskopplæring, men at overraskende få av disse henvendelsene kommer fra ansatte i flykningtjenesten eller voksenopplæringsentre. Til sammenligning får de flere henvendelser fra for eksempel politiet, barnevernet eller krisesentre. Noe av årsaken til dette kan være mangel på kompetanse eller bevissthet blant ansatte i introduksjonsprogram eller ved voksenopplæringsentre slik at saker ikke avdekkes eller følges opp, noe som også har blitt påpekt i tidligere rapporter (se Holm mfl. 2022). Det kan også bety at Kompetanseteamet ikke er kjent blant de ansatte og at de derfor ikke benytter seg av tilbudet. Dette kan i verste fall innebære at tilfellene først blir avdekket når de har utviklet seg til å bli så alvorlige at instanser som politiet eller krisesentrene kobles inn:

Vi ser at tjenestene vi får flest henvendelser fra er tjenester som jobber med vold, som krisesenter, politi, barnevern og skoler med minoritetsrådgiver. [...] Jeg tror det er store mørketall. Jeg tror det gjelder mange flere, og jeg tror mange kunne fått støtte på et tidligere tidspunkt i en kontroll- eller voldsspiral. Jo tidligere man får hjelp, jo mindre inngripende trenger hjelpen å være. [Kompetanseteamet]

6.4.2 Oppfølging av deltakere som opplever kontroll og vold

Informantene forteller om relativt få tilfeller der det er avdekket at deltakere opplever ulike former for kontroll og vold. Disse sakene er ofte forskjellige og krever forskjellig oppfølging. Her går vi likevel gjennom noen hovedpoenger som har kommet frem i vårt datamateriale.

Usikkerhet og manglende rutiner

Vi oppfatter at det er mye usikkerhet blant ansatte (norsklærere og programrådgivere) rundt hvordan man skal nærme seg sensitive og vanskelige temaer, i hvilken grad man skal gripe inn i deltakernes hjemme- og familiesituasjon, hvilke plikter man har, og hvordan deltakerne best bør følges opp:

Det er jo ikke så enkelt. Men mange ser viktigheten, de ser mye negativ sosial kontroll. Ser det foregår i klasserom, innad i familier osv. De er bekymret for kvinner, menn, barn i familie, men usikre på hvor langt de skal gå. Det med å gripe inn i familier også, det er vanskelig. Hvor langt strekker ansvaret deres seg, når er det alvorlig nok til at man må foreta seg noe. Dårlig kunnskap om meldeplikt og avvergingsplikt. Det er jo det mest alvorlige, men de lurer mye på mindre alvorlige saker. Det kan være negativ sosial kontroll, men så er man usikker [Hjelpetjeneste].

Flere informanter sier at de ikke har noen rutiner på hva de skal gjøre i tilfeller der de mistenker eller avdekker tilfeller av kontroll og vold. Dette er på mange måter en konsekvens av at tilfellene er unike og at oppfølgingen må tilpasses den enkelte deltaker og deres situasjon. Likevel etterspør enkelte klarere rutiner i visse, relativt vanlige tilfeller. Dette kan for eksempel være rutiner knyttet til fraværsoppfølging og oppsøking av deltakere som «blir borte» fra skole eller introduksjonsprogram, rutiner knyttet til å håndtere situasjoner der ektefeller eller familiemedlemmer ønsker å delta på møter, eller rutiner for å sørge for at introduksjonsstønadene kommer til riktig person og ikke brukes av andre. Hjelpetjenestene vi har intervjuet, forteller at de opplever å bli kontaktet av ansatte i introduksjonsprogram eller voksenopplæring som er i tvil om hva de kan og bør gjøre i slike situasjoner:

De trenger å ha rutiner for hva de gjør når personer blir fulgt til møter, aldri får være alene og får mulighet til å fortelle sin historie. Ansatte har ringt oss og vet ikke hva de skal gjøre når ektefelle alltid følger på alle møter. «Men hun sier at hun vil at han skal være med, kan jeg da si at han ikke får lov?» Det må man ha noen rutiner på.

Ivaretagelse av deltakerens sikkerhet

En utfordring knyttet til oppfølging av deltakere som opplever kontroll og vold, er å legge opp oppfølgingen på en måte som ivaretar deltakernes sikkerhet. I mange tilfeller vil det være viktig å sikre at den eller de som utøver kontroll eller vold, ikke får vite at den utsatte har samtaler med ansatte på skolen eller i hjelpeapparatet. I slike tilfeller må man for eksempel være forsiktig med å kontakte deltakeren på telefon eller andre måter:

Da gjorde vi avtale om at jeg aldri skal sende deg en melding – nummeret er knyttet til [ansatt] på nett. Gir bare beskjed gjennom læreren, fordi det er full kontroll av alt, alle passord osv. Måtte snakke med [den utsatte] i skoletida for at det skulle være trygt. Sånn at det ikke blir spørsmål hjemme.

Dersom andre instanser eller hjelpeapparat skal involveres, er det i mange tilfeller viktig at disse kommer til skolen:

I noen tilfeller er eleven så kontrollert at ektemannen følger til og fra skolen og sånt, og da drar vi på skolen og later som vi skal noe annet, og ordner det sånn at vi kan snakkes der. Vi er med på alle typer løsninger. [Representant, kriesesenter]

Men dersom utøver og utsatt går på samme skole, kan det være utfordrende å få til samtaler uten at utøveren får vite om det.

Det er også nødvendig å vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes for å sikre den utsattes sikkerhet og håndtere kontrollen eller volden de opplever. I noen tilfeller kan det være tilstrekkelig med oppfølging og informasjonsarbeid til både utsatt og utøver, i andre tilfeller kan det være nødvendig med tilrettelegging av opplæring slik at den utsatte for eksempel ikke trenger å omgås kontrollutøvere på skolen, mens i andre tilfeller igjen er det nødvendig at den utsatte flytter på kriesesenter. Dette kan være vanskelige vurderinger å ta, og flere peker på viktigheten av godt samarbeid – både internt og med andre mer spesialiserte tjenester – slik at den enkelte programrådgiver eller lærer ikke blir sittende alene med slike vurderinger.

Utfordringer ved opphold på kriesesenter og sekundærbosetting

I mange av intervjuene vi har gjort, er det særlig én utfordring informantene peker på når det gjelder oppfølging og forebygging av frafall blant deltakere som opplever kontroll og vold – nemlig utfordringer knyttet til opphold på kriesesenter og flytting til en annen kommune. I alvorlige tilfeller av kontroll og vold kan det å flytte på kriesesenter være nødvendig for å ivareta en deltakers sikkerhet. Som beskrevet i forrige kapittel innebærer ofte det å oppholde seg på kriesesenter en risiko for frafall. Det kan skyldes at deltakeren er redd for å bevege seg ut av kriesesenteret eller er redd for å dra på skolen av frykt for voldsutøveren. I tillegg kan avstand eller andre praktiske utfordringer gjøre det vanskelig å fortsette opplæringen. Her virker det som om det er store variasjoner avhengig av hvor man befinner seg.

I enkelte kommuner virker det som man lykkes bedre med å sikre beboere på kriesesenter et fortsatt opplæringstilbud, om nødvendig med tilrettelegging:

Det er ønskelig at alle som oppholder seg på kriesesenteret fortsetter med norskundervisning, barnehage, skole, jobb. Ofte vil det være sånn at de første dagene går de ikke på skolen fordi det er uklart hvordan ektemann eller familie vil reagere, og det er høyere risiko for ny vold. Men med en gang de kommer på plass og finner måter å beskytte seg på, politiet er på og voldsalarm og da fortsetter de. Så vi pleier å få det til. [Representant, kriesesenter]

Dette virker særlig å gjelde for større kommuner. I mindre kommuner og i mindre sentraliserte områder, kan avstander ofte være en utfordring, særlig fordi en del ikke har førerkort eller tilgang til egen bil og er avhengige av kollektivtransport eller taxi. Dersom man i tillegg har barn som skal leveres i barnehage eller skole, kan dette blir svært utfordrende for mange. I enkelte tilfeller finnes det heller ikke krisesenter i kommunen man har blitt bosatt i, og det kan være nødvendig å flytte på krisesenter i en annen kommune. Dette kommer med enda flere utfordringer:

En annen sak også der mor og barn ble utsatt for vold fra ektefelle, flyttet på krisesenter i nabokommune fordi det ikke var krisesenter i kommunen der de bodde. Kommunen med krisesenter mottok ikke sekundærbosetting, ble boende på krisesenter i over et år, kjempelenge, fikk ikke deltatt [i opplæring]. Etter hvert ble hun og barna gjesteelever i kommunen der krisesenter var, men fikk ikke flytte ut. Og stor belastning, psykisk helse, ble nok minimal deltakelse. [Hjelpetjeneste]

Denne informanten peker på en tilgrensende utfordring, nemlig sekundærbosetting. Som vi diskuterte i avsnitt 4.3, er det relativt strenge regler knyttet til å flytte til en annen kommune enn den man har blitt bosatt i, i alle fall de første årene. Dette gjelder flyktninger generelt, men er en særlig stor utfordring for personer som er utsatt for negativ sosial kontroll eller vold. For disse er det i mange tilfeller ikke et alternativ å bli i kommunen. Mange vil måtte flytte vekk fra voldsutøveren for å kunne føle seg trygge. Få kommuner tar imidlertid imot flyktninger på sekundærbosetting, og mange av våre informanter opplever dette som svært utfordrende i oppfølgingsarbeidet.

Det må være mer fokus på at det er snakk om voldsutsatte – uavhengig av hvor lenge de har bodd her osv. Man må prioritere at de får sikkerhet. Noen ganger må de ha mulighet til å flytte til en annen kommune, og da bør ikke kommunen si nei. Det bør være åpenbart urimelig. Men vi opplever at dette stort sett ikke trumfer økonomi, kapasitet, boligmarked osv. [Fagansatt]

I slike tilfeller finnes det få gode alternativer, og deltakere ender opp med å enten flytte hjem igjen til ektefelle eller familie, å bli boende lenge på krisesenter eller å flytte vekk på eget initiativ. Sistnevnte innebærer at de mister en lang rekke viktige rettigheter, inkludert retten til introduksjonsprogram.

Selv kommuner som ønsker å ta imot flyktninger fra andre kommuner som ønsker å flytte vekk fra kontroll og vold, opplever at dette kan være svært krevende. I en stor bykommune fortalte informanter at de ønsket å «ta et ansvar» og ta imot noen i denne gruppen, men at lovverket gjorde det vanskelig for kommunene å gi flyktninger på sekundærbosetting, et opplæringstilbud:

Vi har tatt imot sekundærbosetting av en familie nå med det som utgangspunkt. Vi ble kontaktet, de kommer fra en stor by og det har vært prøvd bosetting andre steder for å starte livet sitt på nytt. De er redde. De må rigge opp livet fra skrætsj.

Hvorfor måtte de flytte?

Det er på grunn av redsel og situasjon, så de kunne ikke ha ordinær deltakelse i norsk og introduksjonsprogram og det en normalt er med på. Så familien har vært utafør lenge. Vi ble spurt, vi er normalt strenge, men vi åpner opp for sånne saker.

Nesten ingen [i familien] har brukt opp rettighetene sine. Tre har fått midlertidig stans og så permanent stans og kan ikke gjeninntré i program. Det er fordi de er utsatt for trusler. De fikk stans på grunn av høyt fravær, at de ikke var i stand til å delta fordi de isolerte seg. Det gjaldt barna også. Jeg spurte om de har prøvd å gi dem tilbud på krisesenteret, men det hadde de ikke fått til. Akkurat nå vurderer vi hva vi skal gjøre, de får ikke gjeninntré fordi loven tillater det ikke. Vi har bedt IMDi be om gjenbosetting [*ikke sekundærboetting*] for da kan de tre inn på nytt, da får vi tilskudd på nytt, men det er mye arbeid for oss. Vi gjør det for å beskytte familien. Det teller ikke inn i bosettingsmålene.

Hvorfor er det så vanskelig å gi dem et videre tilbud?

Jeg vet ikke hvorfor de ikke har fått tilbud, de burde fått tilbud mens de var på krisesenter. Fysisk til stede på krisesenteret, man kunne gjort noe der. Familien flyktet fra en voldsperson, så de isolerer seg fra samfunnaktiviteter. Også tenker jeg at hvis det ikke løser seg der familien er isolert burde det være mindre strengt å vurdere rebosetting, det er veldig strengt, vi har ikke så stort håp om å få det til. Vi sa ja til å bosette likevel fordi vi må ta ansvaret som stor by. [Leder, introduksjonsprogram]

Det finnes imidlertid tilfeller av vellykket sekundærbosetting. For eksempel koordinerer Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold et bo- og støttetilbud for personer over 18 år som er utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.¹⁷ Dette er et tilbud med et begrenset antall plasser fordelt mellom fem kommuner. Informanter som jobber med dette tilbudet, forteller at de i de fleste tilfeller får til at beboere som deltar i opplæring, fortsetter i opplæringen i ny kommune etter at de har flyttet. I disse tilfellene er det snakk om et fast tilbud, der mottakerkommunene har stilt et lite antall plasser til rådighet og har et system for å ta imot de som får plass. Fordi tilbudet har begrenset kapasitet og er rettet mot en spesifikk målgruppe, er ikke dette noe som er tilgjengelig for alle som opplever ulike former for kontroll eller vold og har behov for å flytte til en annen kommune. Eksempelet viser imidlertid at det er mulig å få til god sekundærbosetting dersom man legger til rette for det.

Hjelpens begrensninger

Oppfølgingen av deltakere som opplever kontroll eller vold virker å variere mye mellom kommunene. Både avdekking og god oppfølging av slike tilfeller er avhengig av kommunens ressurser og rammebetingelser, kompetanse, godt samarbeid internt og med relevante hjelpetjenester, og et godt og tilgjengelig tjenestetilbud i kommunen.

Oppfølging i denne typen saker er kompleks. Den fordrer kunnskap om målgruppen, og samtidig sensitivitet for deltakers egne ønsker og situasjon. I tillegg krever det tid til å jobbe med den enkelte for å få innsikt i situasjonen, og deretter kunne sette inn gode tiltak. Selv om mange kommuner er oppmerksomme på tematikken og jobber godt med den, erfarer vi at det er store forskjeller i hva slags hjelp og oppfølging deltakerne får.

En del informanter har hatt saker med deltakere som har opplevd kontroll og vold, og som uttrykker en følelse av avmakt i slike tilfeller. Flere opplever at muligheten til å hjelpe disse deltakerne er begrenset, eller at hjelpen som finnes, til en viss grad går utover deltakernes muligheter til for eksempel å delta i opplæring. Dette handler dels om rigide regelverk som kan gjøre det vanskelig å tilrettelegge for deltakelse og ivareta deltakere på en god måte, og dels om at en del deltakere ikke stoler på hjelpeapparatet, tør å ta imot hjelp eller ønsker hjelp.

¹⁷ For mer informasjon om støttetilbudet, se Nadim og Orupabo (2014) og Oslo Economics (2022).

7 anbefalinger

I dette kapitlet utleder vi anbefalinger basert på funnene i denne rapporten. Anbefalingene er rettet mot bedre monitorering av frafall, bedre oppfølging av deltakere med høyt fravær eller som står i fare for å falle fra, samt bedre forebygging og håndtering av tilfeller av negativ sosial kontroll og vold.

Fordi vi finner at frafallet fra introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er relativt lite, fremsetter vi anbefalinger som ikke bare tar sikte på å motvirke frafall fra ordningene, men også å sikre bedre oppfølging av deltakere mer generelt.

7.1 Bedre monitorering av frafall

IMDi følger systematisk med på deltageres måloppnåelse, i form av overgang til arbeid og til videregående og høyere utdanning. Både SSB og IMDi publiserer løpende statistikk over deltageres status umiddelbart etter avslutning og innen ett år etter endt introduksjonsprogram.¹⁸

Deltagere som avslutter eller avbryter programmet før tiden og uten måloppnåelse blir ikke viet like mye oppmerksomhet. Selv om IMDi også oppgir andelen deltakere med andre avslutningsårsaker enn overgang til utdanning og arbeid, skiller ikke statistikken mellom deltagere som har fullført introduksjonsprogrammet og de som har avbrutt programmet. Å også monitorere frafall vil gi et bedre helhetsbilde av hvordan ordningene fungerer.

- Vi anbefaler å jevnlig utarbeide statistikk om frafall, i tillegg til måloppnåelse. I dette arbeidet kan en gjerne ta utgangspunkt i frafallsdefinisjonene vi har brukt i denne rapporten (jamfør kapittel 3.1 og 3.2), men en må samtidig justere og tilpasse dem slik at de tar høyde for endringene som har blitt innført med den nye integreringsloven. Vi mener det er særlig viktig å følge med på andelen deltagere som avslutter programmet av helsemessige årsaker, og hvordan både dette og frafall generelt varierer mellom kommuner.

7.2 Oppfølging av deltakere som står i fare for å falle fra

I denne rapporten har vi beskrevet hvordan individuelle forhold hos deltakere, for eksempel knyttet til migrasjonsprosess, helsetilstand og/eller livssituasjon, kan hindre deltakelse og utgjøre en risiko for frafall. Vi har også beskrevet hvordan regelverk, rutiner og oppfølgingen deltakerne får kan påvirke i hvilken grad slike faktorer faktisk fører til frafall eller ikke, samt at det er store variasjoner mellom kommuner i hvordan de tolker regelverket og innretter oppfølgingsarbeidet.

På bakgrunn av våre funn ser vi at det er behov for 1) tydeligere og mer enhetlig forvaltning av regelverk, 2) bedre muligheter for tilrettelegging og bruk av skjønn, 3)

¹⁸IMDi: <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/F00/kvalifisering>

SSB: <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplaering/statistikk/introduksjonsordningen-for-nyankomne-innvandrere>

kompetanseheving, 4) samordning av tjenester, 5) bedre kapasitet til å følge opp deltakere og 6) tydeligere informasjon til deltakere.

Tydeliggjøring og mer enhetlig forvaltning av regelverk

Vi mener det er behov for å tydeliggjøre eksisterende regelverk på en rekke punkter. Dette inkluderer blant annet adgangen til bruk av skjønn ved vurdering av fravær og stans av introduksjonsprogram og norskopplæring. Det er også uklart hvilke muligheter for tilrettelegging som finnes for deltakere med omfattende helseutfordringer, omsorgsoppgaver og ulike komplekse problemer. For introduksjonsprogrammet er det uklart for de ansatte når det er aktuelt å ta i bruk «andre integreringstiltak», som helsefremmende tiltak og tiltak for foreldre og barn som en del av programmet. Det kan også være nødvendig med en tydeliggjøring av bestemmelsene i integreringsforskriftens §§ 20–22, som omhandler utsatt oppstart av opplæring i tilfeller der en person har store omsorgsforpliktelser eller blir tilbakeholdt mot sin vilje.

- Vi anbefaler at IMDi, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og andre relevante myndigheter, slik som statsforvalter, presiserer og forklarer for kommunene hvilke muligheter for tilrettelegging og bruk av skjønn som ligger i lovverket, og hvordan kommunene kan og bør benytte disse mulighetene. Vi anbefaler her å tilby kommuner kompetanseheving og veiledning om lovverket.

For å sikre likere praksis kommunene imellom med hensyn til fraværshåndtering, fraværsgrensener og oppfølging av deltakere med høyt fravær, anbefaler vi:

- Å vurdere å innføre flere felles fraværeregler i norskopplæringen for å sikre likere praksis for fraværshåndtering og fraværsoppfølging kommunene imellom.
- Utvikle helhetlige, digitale systemer for å registrere fravær i både norskopplæring og introduksjonsprogram. Systemene bør gi mulighet til informasjonsutveksling mellom ordningene og statistikk over fraværsutvikling over tid.

Bedre muligheter for tilrettelegging og bruk av skjønn

I tillegg til å tydeliggjøre adgangen til skjønnsutøvelse som ligger i eksisterende regelverk mener vi at relevante myndigheter bør vurdere å endre regelverk for å utvide adgangen til tilrettelegging og bruk av skjønn i særskilte tilfeller, det vil si når det er snakk om personer som har ekstra store utfordringer knyttet til deltakelse og gjennomføring.

I kapittel 6 viste vi til kommuner som opplever integreringsloven som urimelig rigid i tilfeller der fravær skyldes komplekse årsaker snarere enn en enkelt konkret sykdom eller skade.

- Vi anbefaler at IMDi og Arbeids- og inkluderingsdepartementet utreder om en bør endre integreringsforskriften og/eller integreringsloven med tanke på å utvide adgangen for bruk av skjønn ved vurdering av fravær. En slik utredning bør inkludere vurderinger rundt å utvide begrepet «sykdom og skade» slik at også tilfeller som ikke innebærer en klar sykdom eller skade blir inkludert (integreringsforskriften kapittel 3, §§ 8 og 9). Dette kan blant annet gjelde forhold som store omsorgsoppgaver, store psykososiale belastninger, lav systemforståelse, uavklarte psykiske plager eller komplekse utfordringer.

Videre mener vi IMDi og Arbeids- og inkluderingsdepartementet bør utrede en mer fleksibel innretning av både introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Dette kan for eksempel være:

- Å innføre mulighet for helsepermisjon på deltid i introduksjonsprogram og norskopplæring, på lik linje med mulighet til delvis sykemelding for andre arbeidstakere.

- Å vurdere om kommuner skal kunne gi deltakere deltidsprogram ved komplekse utfordringer, slik som ved store omsorgsoppgaver, og i tilfeller hvor deltaker har jobb.
- Å bedre mulighetene for fleksibel tilrettelegging av norskopplæring og introduksjonsprogram gjennom tiltak som deltakelse på kveldstid og i helg, nettkurs og intensive komprimerte kurs i norsk.

Kompetanseheving

Vi ser at det er behov for bedre kompetanse på kulturforståelse, migrasjon og integrering, både i introduksjonsprogrammet, i norskopplæring og i andre tjenester som bistår nyankomne innvandrere. Dette omfatter blant annet kompetanse på migrasjonsprosesser, migrasjonshelse, flerkultur og integreringsprosesser. I tillegg bør det iverksettes tiltak for å bedre samarbeid mellom tjenester, inkludert bedre informasjonsflyt, lettere kontakt og bedre forståelse av hverandre ansvar og roller.

- Vi anbefaler å satse ytterligere på arbeidet med å øke kompetanse på migrasjon og integrering, herunder migrasjonshelse, i kommuner, gjennom tilbud om etterutdanning og kurs til ansatte, fagsamlinger og lignende tiltak. Det er viktig at innsatsen også blir rettet mot andre tjenester enn flyktningetjenesten i kommunen, slik som helsetjenester. IMDi bør være en pådriver for dette arbeidet.
- For å øke kompetansen i kommunene bør IMDi også spre eksempler på vellykket veiledning og innhold i introduksjonsprogram og norskopplæring til kommunene, herunder eksempler på tillitsbasert veiledning.

Samordning av tjenester

Som et ledd i kompetanseheving og arbeidet med å forbedre samarbeidet mellom tjenester, mener vi det er nødvendig med mer kunnskap om gode måter å organisere oppfølgingen av deltakere på. Dette kan også fungere som inspirasjon for kommunene.

- Vi anbefaler å innhente mer kunnskap om god praksis for tverrsektoriell samordning av tjenestetilbudet til innvandrere og flyktninger under integreringsloven, inkludert hva som er gode modeller og arbeidsformer for samarbeid mellom tjenester. IMDi bør være en pådriver for å spre eksempler på god praksis.
- Vi anbefaler videre at IMDi tilrettelegger for bedre samarbeid mellom relevante tjenester på integreringsfeltet. IMDi må kommunisere behovet for samarbeid til ledelsen i kommunene, ikke kun til flyktningetjenesten.
- Vi anbefaler at IMDi tydeliggjør overfor kommunene at programrådgiver skal ha en koordinerende rolle i oppfølgingen av deltakere i introduksjonsprogrammet. I tilfeller der deltakere i norskopplæringen som ikke deltar i introduksjonsprogrammet står overfor komplekse utfordringer som krever helhetlig oppfølging, bør en tydeliggjøre hvem som skal ha det overordnede og koordinerende ansvaret for oppfølgingen av deltakeren.

Kapasitet og oppfølging

En utfordring for å sikre god og helhetlig oppfølging er mangel på kapasitet og tilgjengelige støttefunksjoner. Mange av deltakerne med høyt fravær eller som står i fare for å falle fra, opplever komplekse utfordringer knyttet til fysisk og psykisk helse, familiesituasjon og omsorgsoppgaver, økonomi, lav systemforståelse og eventuelt opplevelser av kontroll og vold – eller en kombinasjon av disse. Det å følge opp deltakere med slike komplekse utfordringer kan være både ressurs- og tidkrevende.

- Vi anbefaler å sikre bedre kapasitet til oppfølging i kommunene. IMDi bør vurdere å sette en veiledende norm for hvor mange deltakere en programrådgiver maksimalt skal følge opp i introduksjonsprogrammet.

- Vi anbefaler å vurdere hvordan man i større grad kan sikre deltakere i norskopplæringen tilgang på en form for «elevtjeneste», for eksempel i form av rådgiver, helsesykepleier eller andre former for lavterskel helsehjelp. Omfanget og innretningen av denne formen for støttefunksjoner må tilpasses den enkelte kommunes størrelse og ressurser.

Informasjon til deltakere

Vi har sett at det blant deltakere kan være en del misforståelser knyttet til regelverk og krav rundt deltakelse og fravær.

- Vi anbefaler at IMDi og kommunene i samarbeid sikrer god informasjon til deltakere om rettigheter og krav i introduksjonsprogram og norskopplæring, særlig knyttet til regler rundt fravær, egenmelding, legeerklæring og krav til dokumentasjon for å få gyldig fravær. Deltakerne bør i tillegg få informasjon som gir økt system- og samfunnsforståelse. Her kan IMDi og kommunene med fordel trekke inn ressurser fra frivillighet i arbeidet.

7.3 Forebygging og håndtering av negativ sosial kontroll og vold

En del av anbefalingene som blir beskrevet i avsnittet over kan også bidra til å forebygge kontroll og vold og til å forbedre oppfølgingen av deltakere som opplever dette. Dette gjelder særlig bedre muligheter for tilrettelegging av opplæring og bruk av skjønn, bedre samarbeid og samordning av tjenester og økt kapasitet til oppfølging av deltakere. Likevel er det behov for spesifikke tiltak rettet mot forebygging og håndtering av kontroll og vold.

Barn og unge med utenlandsfødte foreldre er mer utsatt for vold i familien. Dette kan skyldes en rekke faktorer, både kulturelle normer for barneoppdragelse, familiens sosioøkonomiske ressurser og forhold knyttet til migrasjonsprosessen (Andersen m.fl. 2020). Særlig en del av de nyankomne innvandrerne og flyktninger står i ulike risikofaktorer for utøvelse av vold, herunder psykiske helseutfordringer, å selv være voldsutsatt, mangel på sosial støtte og levekårsutfordringer (se for eksempel NKVTS 2018). Å legge vekt på forebyggende arbeid i denne spesielt utsatte gruppen er også viktig for å fremme integrering.

Tematikken negativ sosial kontroll og æresrelatert vold må sees i sammenheng med det generelle arbeidet mot vold i nære relasjoner. Nyankomne flyktninger og innvandrere bør også prioriteres i dette arbeidet, både på kommunalt nivå (for eksempel i kommunale handlingsplaner) og statlig nivå. Arbeidet med å forebygge, avdekke og håndtere tilfeller av kontroll og vold blant deltakere i introduksjonsprogrammet og i opplæring i norsk og samfunnskunnskap må derfor sees i sammenheng med regjeringens nye opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (Justis- og beredskapsdepartementet 2023).

Under fremsetter vi våre anbefalinger knyttet til bedre forebygging og håndtering av tilfeller av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner. Der det er relevant, ser vi anbefalingene i sammenheng med den nye opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner.

Gode undervisningsopplegg og informasjon til deltakere

Gode undervisningsopplegg og informasjon til deltakere fremstår som sentralt både for å forebygge negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og annen vold i nære relasjoner, og for å gjøre utsatte i best mulig stand til å oppsøke hjelp. Det finnes en rekke gode fag-

og læringsressurser som omhandler temaene negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner, blant annet:

- Veileder til temaområdet «Migrasjon, helse og mangfold» i faget Livsmestring i et nytt land, utarbeidet av IMDi.¹⁹
- Ressursside om negativ sosial kontroll, vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, utarbeidet av HK-dir (tidligere Kompetanse Norge)²⁰
- Prosjekt Frihet, som blant annet har gratis nedlastbart materiell, inkludert undervisningsopplegg, presentasjoner og veiledere på sine nettsider.²¹

Vi ser likevel at det varierer hvor mye og hvor god informasjon deltakere får om disse temaene. Dette varierer særlig mellom deltakere i introduksjonsprogrammet og deltakere i norskopplæringen. Basert på våre funn ser vi at informasjon til deltakere om disse temaene bør ha fokus på følgende elementer:

- 1) Fenomenforståelse: Hva er negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner? Hva kan utløse og ligge bak slike handlinger? Hvilke konsekvenser får det for de som utsettes for det?
- 2) Lover og regler i Norge: Hvilke handlinger er ulovlige og straffbare etter norsk lov? Hvilke rettigheter har de som eventuelt utsettes for kontroll og vold, og hvilke konsekvenser har det for eventuelle utøvere?
- 3) Hjelpeapparatet: Hvem kan man henvende seg til dersom man blir utsatt for kontroll og/eller vold, eller kjenner til andre som blir det? Hva kan de ulike tjenestene hjelpe med? En bør særlig legge vekt på god informasjon rundt barnevernets og politiets arbeid for å motvirke eventuelle misforståelser, desinformasjon og trusler deltakerne utsettes for.
- 4) Refleksjon og holdningsarbeid: Informasjonen bør ta utgangspunkt i deltakernes forkunnskaper og fortolkningsrammer. En bør legge vekt på refleksjoner og diskusjoner knyttet til normer og verdier, samt kulturforskjeller rundt for eksempel likestilling og barneoppdragelse. Det kan også være lurt å inkludere informasjon og diskusjon rundt migrasjonshelse, traumer og risikofaktorer for vold.

Deltakerne bør få slik informasjon tidlig etter ankomst og bosetting, men også flere ganger i løpet av opplæringstiden. Informasjonen bør tilpasses slik at deltakerne forstår informasjonen som blir gitt, for eksempel ved bruk av tolk og ved å ta utgangspunkt i deltakernes forkunnskaper. I tillegg kan selve gjennomføringen av slik undervisning være krevende. God kvalitet forutsetter at læreren har tilstrekkelig kompetanse og tid til å planlegge og gjennomføre opplegget på en god måte.

Både våre funn og funn i tidligere rapporter (se for eksempel Sener mfl. 2023 og Holm mfl. 2022) viser at familiegjenforente kan være i en særlig sårbar situasjon – særlig de som ikke deltar i introduksjonsprogrammet. Dette fremkommer også i den nye opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner at «regjeringen vil styrke informasjonen om rettigheter og hjelpetilbud for voldsutsatte til personer som kommer på familieinnvandring» (Justis- og beredskapsdepartementet 2023, s. 82).

- Vi anbefaler at IMDi gjør eksisterende veiledninger og læringsressurser om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner kjent for kommunene, at IMDi kommuniserer overfor kommunene hvorfor det er viktig at

¹⁹ Se <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/livsmestring-i-et-nytt-land/veileder-migrasjon-helse-og-mangfold/>

²⁰ Se [Negativ sosial kontroll, vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse | HK-dir \(hkdir.no\)](https://www.hkdir.no/tema/nytt-land/negativ-sosial-kontroll-vold-i-naere-relasjoner-tvangsekteskap-og-kjoennslemlestelse)

²¹ Se: <https://prosjektfrihet.no/nedlasting/>

disse tas i bruk samt tilbyr kompetanseheving til ansatte som skal ivareta denne delen av undervisningen.

- Vi anbefaler å utvikle et informasjonsopplegg om negativ sosial kontroll og vold i nære relasjoner for personer som kommer på familiegjenforening, og som dermed ikke har rett til introduksjonsprogram. For å sikre relevans for hele gruppen, kan opplegget gjerne ta utgangspunkt i et bredere tema, som for eksempel livsmestring i et nytt land. Opplegget bør ta utgangspunkt i de eksisterende læringsressursene om temaet. En bør prøve ut og vurdere konkret innhold, omfang og gjennomføring av et slikt opplegg i samarbeid med kommunene.

Kompetanseheving til ansatte og overordnet fagansvar

Vi finner at god kompetanse er sentralt i arbeidet med å forebygge og håndtere tilfeller av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og vold i nære relasjoner. HK-dir har også utviklet en retningslinje for kommunal voksenopplæring som fastslår at «voksenopplæringen må sikre at den enkelte ansatte kjenner sine respektive roller og sitt ansvar», samt at «de ansatte må ha kunnskap om temaene negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og om aktuelt lovverk». Retningslinjen sier videre at det bør utarbeides en plan for kompetanseheving (Kompetanse Norge 2021).

Samtidig finner vi, i likhet med tidligere rapporter, at flere ansatte i kommunale integreringstjenester opplever å ha for lite kompetanse på negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. I dag kan tjenestene be om kompetanseheving, for eksempel i regi av IMDis Fagteam mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, men dette skjer på kommunenes eget initiativ og kan dermed føre til forskjeller i kompetansenivå mellom kommunene.

Ettersom programrådgivere og norsklærere – og eventuelt også andre ansatte – ofte har relativt tett kontakt med deltakere, er de i god posisjon til å avdekke tilfeller av kontroll og vold. Selv om det finnes en rekke tjenester med spesialisert kunnskap som kan veilede i håndteringen av slike tilfeller, er det i stor grad opp til førstelinjen å avdekke tilfellene. I tillegg er det viktig at de ansatte har kjennskap til de ulike hjelpetjenestene som kan bistå – og hvordan – slik at de kan ta kontakt for veiledning og bistand i de enkelte sakene.

- Vi anbefaler IMDi og HK-dir å legge vekt på og legge til rette for systematisk kompetanseheving for ansatte i introduksjonsprogrammet og på voksenopplæringsentre. For ansattgrupper som har direkte kontakt med deltakere, som lærere i norsk og samfunnskunnskap, gruppeveiledere i livsmestring og foreldreveiledning og programrådgivere, bør kompetansehevingen særlig fokusere på fenomenforståelse og avdekkingskompetanse, samt kunnskap om avvergingsplikt og meldeplikt og interne varslingsrutiner.

Negativ sosial kontroll og vold er komplekse temaer, og god forebygging og håndtering fordrer mye kunnskap og god kompetanse. Det er ikke realistisk at hver enkelt ansatt skal ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne håndtere ethvert tilfelle.

- Vi anbefaler at én eller et fåtall medarbeidere, enten i voksenopplæringen eller i kommunens flyktningsjeneste, får et overordnet fagansvar på området. Denne eller disse personene bør ha god kompetanse på negativ sosial kontroll og vold og/eller få særlig mulighet til å delta i kompetanseheving. Denne personen kan fungere som en ressursperson og diskusjonspartner for andre ansatte i vurdering av tilfeller der de har mistanke om at en deltaker utsettes for kontroll eller vold og i håndteringen av slike tilfeller. I tillegg bør den fagansvarlige ha god oversikt over det offentlige hjelpeapparatet – både særskilte tjenester på nasjonalt/regionalt nivå (som Kompetanseteamet, IMDis fagteam, Nasjonalt kompetansesenter for

vold og traumatisk stress (NKVTS) og de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS)), og lokalt hjelpeapparat, som barnevern, politi, familievernkontor, krisesentre og eventuelt mangfoldsrådgivere i regionen.

Styrke mangfoldsrådgiverordningen

I den nye opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner fremkommer det at regjeringen vil styrke mangfoldsrådgiverordningen. Dette fremgår også av tildelingsbrevet til IMDi for 2024 der IMDi blir bedt om å styrke mangfoldsrådgiverordningen med seks nye stillinger. Det finnes per i dag 59 mangfoldsrådgivere som er utplassert ved videregående skoler og ungdomsskoler samt ved voksenopplæringsentrene i Tromsø og Bærum.

- Vi anbefaler å etablere flere mangfoldsrådgivere på voksenopplæringsentre. Dette er i tråd med tildelingsbrevet til IMDi for 2024 som spesifiserer at to av de seks nye stillingene skal gå til å styrke den pågående piloten med mangfoldsrådgivere utplassert ved voksenopplæringsentre. Mangfoldsrådgivere har spisskompetanse på tematikken negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og skal jobbe både med oppfølging av enkelt deltakere, med forebygging og med kompetanseheving av andre ansatte. De kan dermed være svært viktige ressurspersoner i arbeidet med forebygging og håndtering av slike tilfeller, og kan ta det overordnede fagansvaret på området (se forrige punkt).

Bedre samordning av tjenester

Generelt ser vi et behov for mer dialog på tvers av tjenestene og en bedre gjensidig forståelse for de ulike tjenestenes arbeid, ansvarsområde og begrensninger i håndteringen av tilfeller av negativ sosial kontroll og vold. Dette kan være en del av det løpende arbeidet, men det kan også være nyttig med egne samlinger der ulike tjenester kommer sammen for å diskutere samarbeid og hverandres roller.

- Vi anbefaler at IMDi tar initiativ til felles samlinger på lokalt eller regionalt nivå der ulike deler av hjelpeapparatet og relevante tjenester deltar. Formålet med samlingene bør være felles kompetanseheving, en mer enhetlig situasjons- og fenomenforståelse, og bedre informasjonsflyt og samarbeid på tvers. Her kan det særlig legges vekt på å jobbe med konkrete eksempler eller case der de ulike tjenestene kan diskutere sammen hvordan de arbeider, hvilke muligheter og begrensninger de opplever og hvordan de kan bruke hverandres ressurser og kompetanse bedre.

Etablere rutiner ved mistanke om tilfeller av kontroll og/eller vold

En av utfordringene i oppfølgingen av deltakere som blir utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold eller annen vold i nære relasjoner, er mangelen på rutiner og utstrakt usikkerhet blant de ansatte.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir, tidligere Kompetanse Norge) har utviklet en retningslinje for kommunale voksenopplæringer for informasjon og varsling mellom etater i saker som gjelder negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (Kompetanse Norge 2019). Denne retningslinjen inneholder også tips til hvordan hver enkelt voksenopplæring kan utvikle egne rutinebeskrivelser i slike saker. Retningslinjen blir imidlertid ikke nevnt av våre informanter, og vi oppfatter det slik at de kommunale voksenopplæringsene i liten grad bruker slike rutinebeskrivelser.

- Vi anbefaler å oppdatere og videreutvikle HK-dirs retningslinje, samt å jobbe for å gjøre den mer kjent blant de kommunale voksenopplæringsene.

- Vi anbefaler å oppfordre de kommunale voksenopplæringene til å utvikle egne rutinebeskrivelser for hvordan ansatte bør gå frem dersom de har mistanke om at en deltaker, eller andre i deltakerens familie, blir utsatt for kontroll og/eller vold. Eksempler på punkter som en slik rutine bør inneholde, er:
 - Rutiner for intern varsling – involvere ledelse og fagansvarlig for negativ sosial kontroll og vold i nære relasjoner
 - Rutiner for samtale med deltakeren
 - Rutiner for hvordan man bør gå frem for å vurdere sikkerhetssituasjon og eventuelt behov for tiltak
 - Informasjon om de ansattes avvergingsplikt, taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt
 - Oversikt over aktuelle hjelpetjenester og hva de kan bistå med – både på nasjonalt og lokalt nivå
- Rutinen bør ta utgangspunkt i noen felles retningslinjer som gjelder på tvers av kommunene. Fordi det er store variasjoner mellom kommunene når det kommer til størrelse, ankomsttall, organisering og tilgjengelige tjenester, er det imidlertid viktig at den kan tilpasses lokale forhold. Vi anbefaler at HK-dir, eventuelt i samarbeid med IMDi, utvikler en mal som er enkel for kommunene å tilpasse.
- Vi anbefaler å også utvikle en retningslinje for kommunale flyktningtjenester og/eller introduksjonsprogram, som blant annet tydeliggjør programrådgiverens ansvar i saker en mistenker kontroll eller vold, samt rutiner for informasjon og varsling til ledelse og andre etater.

Rutiner for å identifisere og følge opp personer i målgruppen som *ikke* deltar i opplæring

Det å delta i opplæring – særlig i introduksjonsprogrammet – innebærer en viss grad av oppfølging, tilgang på informasjon og kontakt med offentlig tjenestetilbud. De som har rett og plikt til opplæring, men som av ulike grunner ikke deltar, risikerer å ikke få viktig informasjon og oppfølging fra det offentlige. Vi finner at kommunene i liten grad har oversikt over personer i målgruppen for opplæring som *ikke* deltar. Dette gjelder spesielt de som kommer på familieinnvandring til norske og nordiske borgere, og er noe som også nevnes i opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (se punkt 4.3.5 i planen). I planen fremgår følgende:

Regjeringen vil vurdere etableringen av en ordning hvor kommunene varsles av utlendingsmyndighetene om familieinnvandrere som skal bosette seg i kommunen, slik at kommunene har mulighet til å aktivt oppsøke nyankomne familieinnvandrere for å undersøke om det er risiko for omsorgssvikt eller mishandling i hjemmet (Justis- og beredskapsdepartementet 2023 s. 82).

På bakgrunn av funnene i denne rapporten, fremstår en slik ordning som et godt tiltak. Vi anbefaler imidlertid også å utarbeide retningslinjer for *i hvilken grad og hvordan* kommunene skal drive slik oppsøkende virksomhet. Det kan også være aktuelt å vurdere om det bør etableres et kontaktpunkt for familieinnvandrere i kommunen.

I tillegg bør en sette krav om at kommunene skal gi personer som har kommet på familieinnvandring tidlig og tilstrekkelig informasjon om deres rett og plikt til opplæring. Dersom personer med rett og plikt til opplæring, etter å ha fått informasjon om dette, ikke starter i opplæring, bør også kommunene ta kontakt for å undersøke årsakene til dette.

Bedre muligheter for sekundærbosetting for voldsutsatte personer

Både våre funn og tidligere rapporter har pekt på til dels store utfordringer når det gjelder voldsutsatte flyktnings mulighet til sekundærbosetting (se for eksempel Sener mfl. 2023). Dette er også et tema i opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Her fremgår det at regjeringen vil «legge til rette for at det blir

enkler for nyankomne flyktninger som er volds- og trusselutsatte å flytte til en ny kommune når dette er nødvendig».

På bakgrunn av våre funn, anbefaler vi følgende for å få til dette:²²

- Relevante myndigheter bør presisere i hvilke situasjoner det å si nei til sekundærbosetting (det vil si å henvise tilflyttede personer tilbake til bosettingskommunen) er «åpenbart urimelig», jfr. § 3 i forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge.
- Videre bør det presiseres hvilke rettigheter deltakere har dersom de flytter til et krisesenter eller blir plassert i midlertidig bolig i en annen kommune, og hvilken kommune som har ansvaret for å tilby opplæring og sosiale tjenester i slike tilfeller.
- Vi erfarer at kommunene i hovedsak er positive til å ta imot volds- og trusselutsatte flyktninger, men at det i stor grad er økonomiske grunner til at de ikke har mulighet til dette. I mange tilfeller er store deler av integreringstilskuddet brukt opp i bosettingskommunen, og i tillegg vil en del i denne gruppen ha behov for ekstra støtte og oppfølging i ny kommune. En bør vurdere å innføre et ekstra tilskudd til kommuner for å dekke kostnader knyttet til sekundærbosetting i alvorlige tilfeller der trusselsituasjonen tilsier at flytting er nødvendig.
- Det er viktig at vurderinger knyttet til trusselbildet og hvorvidt sekundærbosetting er nødvendig tar hensyn til om en person er utsatt for psykisk vold, negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Dette krever videre at slike vurderinger gjøres av noen med kompetanse på disse områdene, eller man henvender seg til særskilte tjenester, som Kompetanseteamet, for veiledning. Kompetanseteamet har omfattende erfaring med å kartlegge brukere for bo- og støttetilbudet for personer utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og kan bidra med viktig kompetanse i slike spørsmål.

²² Våre anbefalinger sammenfaller i stor grad med anbefalinger knyttet til sekundærbosetting i Sener m.fl. 2023, herunder at det bør utarbeides tydeligere regelverk og kriterier for sekundærbosetting og at fordeling av integreringstilskudd mellom bosettings- og sekundærbosettingskommune, eventuelt innføring av et nytt tilskudd i forbindelse med sekundærbosetting, bør vurderes.

Litteratur

- Akin, D., Wold, L.K., Stokke, M. og Skarli, J.B. (2022) *På leting etter trygghet: Integrering av LHBTIQ+-flyktninger i Norge*. Skriftserien 25-2022. Høgskolen i Innlandet.
- Andersen, P.L., Smette, I. og Bredal, A. (2020) «Ungdoms voldsutsatthet og foreldres landbakgrunn», i Bredal, A. og H. Eggebø og A.M.A. Eriksen (red) (2020): *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bredal, A. (2011). Mellom makt og avmakt. Om unge menn, tvangsekteskap, vold og kontroll. ISF rapport 2011:4.
- Bredal, A., H. Eggebø og A.M.A. Eriksen (2020): «Mangfoldsperspektiver i forskning på vold i nære relasjoner» i Bredal, A. og H. Eggebø og A.M.A. Eriksen (red) (2020): *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Bredal, A. og Skjerven, L.S. (2007) *Tvangsekteskapsaker i hjelpeapparatet. Omfang og utfordringer*. Senter for kvinne og kjønnsforskning, Universitetet i Oslo.
- Bredal, A. m.fl. (2020) «Det var ikke bare ferie». Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje. Hentet fra: [Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no).
- Darvishpour, Lahdenperä og Lorentz (2010). Hedersrelaterad problematik i skolan – en kunskaps- och forskningsöversikt. Rapport XII från Delegationen för jämställdhet i skolan, SOU 2010:84.
- Djuve, A. B. & Dæhlen, M. (2010). Frafall fra norskopplæring i Oslo kommune. En analyse basert på SITS. Fafo-notat 2010:09.
- Djuve, A. B., Kavli, H.C. og Hagelund, A. (2011). Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver. Fafo-rapport 2011:02.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M. & Østberg, T. (2001). Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger. Fafo-rapport 364.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem? Fafo-rapport 2017:31.
- Eggebø, H., Stubberud, E. og Karlstrøm, H. (2018) Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn i Norge. Nordlandsforskning rapport 9/2018.
- Elstad, J. I. (2016). Register study of migrants' hospitalization in Norway: world region origin, reason for migration, and length of stay. *BMC Health Services Research*.
- Fazel, M., Wheeler, J. og Danesh, J. (2005) "Prevalence of serious mental disorder in 7000 refugees resettles in western countries: a systematic review", *Lancet* 365(9467): 1309-14.
- Finnvold, J. E. (2018). How social and geographical backgrounds affect hospital admission with a serious condition: a comparison of 11 immigrant groups with native-born Norwegians. *BMC Health Services Research*.
- Friberg og Bjørnset (2019) Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll. Fafo-rapport 2019:01.
- Guribye, E. & Espegren, A. (2019). Resultatmål i introduksjonsprogrammet for flyktninger. NORCE rapport 20-2019.

- Hafstad, G. S. og Augusti, E. M. (2019). *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten: En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år*. NKVTS-rapport 4/2019. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Hernes, V., Staver, A. B. & Tønnessen, M. (2020). Indikatorer for ny integreringslov. NIBR-rapport 2020:19.
- Holm, Danielsen, Leirvik og Aasland (2022). Vil gjerne vite mer: Kompetanse om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold blant ansatte i opplærings- og integreringstjenestene. NIBR-rapport 2022:14.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2023) Prop. 36 S (2023-2024) Opptappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024-2028).
- I2E (2014) Evaluering av introduksjonsprogrammet i storbyene Ideas2Evidence-rapport 09:2014
- IMDi (2020) Nasjonal brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogram. Gjennomføring i 2020 og resultater.
- IMDi (2021) Nasjonal brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogram. Gjennomføring i 2021 og resultater.
- IMDi (2022a) IMDis kommuneundersøkelse 2021.
- IMDi (2022b) Nasjonal brukerundersøkelse for nyankomne innvandrere i opplæring 2022.
- IMDi (2022c) Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Tallrapportering for IMDis minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere sitt arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Hentet fra: [frihet-fra-negativ-sosial-kontroll-og-aeresrelatert-vold-0623.pdf \(imdi.no\)](https://www.imdi.no/frihet-fra-negativ-sosial-kontroll-og-aeresrelatert-vold-0623.pdf).
- IMDi, 2023. Lov om integrering. (tekst på IMDi.no). Tilgjengelig på: <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/ny-integreringslov/> (hentet 19.01.24)
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere. Fafo-rapport 2007:34.
- Kavli (2012). Verdier på vandring. Arbeidsdeling i innvandrede familier. I Ellingsæter og Wideberg (red.). Velferdsstatens familier. Nye sosiologiske perspektiver. Gyldendal Akademisk.
- Kavli (2015). Adapting to the dual earner model? Attitudes to mothers' employment among immigrants and immigrant descendants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2015, (5), 835–856.
- Kavli (2020) Kontinuitet og endring. Familiepraksis og kvinners yrkesdeltakelse blant kvinner i Norge. Avhandling for Ph.d.-graden. Fafo-rapport 2020:08.
- Kavli og Djuve (2015). Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere. Fafo-rapport 2015:26.
- Kjelsaas, L. (2011) Om å snakke samme språk. En studie av ansattes synspunkter på frafall fra norskopplæring blant voksne innvandrere. UiO: Masteroppgave.
- Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (2022). Årsrapport 2021.
- Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (2023) Årsrapport 2022.
- Kunnskapsdepartementet (2021) Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021-2024). Handlingsplan

- Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., Eikeland, O. J., Hauge, T. E., Homme, A. D., & -Manger, T. (2015). Frafall i videregående opplæring: En systematisk kunnskapsoversikt. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning, www.kunnskapssenter.no
- Lillevik, R. & Tyldum, G. (2018). En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet. Fafo-rapport 2018:35
- Lunde, H. & Lysen, J. G. (2020). Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2013-2017. SSB rapport 2020/39.
- Midtbøen og Rogstad (2012). Diskrimineringsens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv. Rapport fra Institutt for samfunnsforskning 2012:1.
- Nadim, M. og Orupabo, J. (2014) Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold: Oppfølging i det nasjonale bo- og støttetilbudet. Institutt for samfunnsforskning rapport 2014-13.
- NKVTS (2018) Risikofaktorer for utøvelse av vold blant voksne. Hentet fra: [Risikofaktorer for utøvelse av vold blant voksne – NKVTS – En veileder om vold i nære relasjoner](#).
- Norges arktiske universitet. (30.november, 2023). Helseintro. Hentet fra: <https://uit.no/project/helseintro>
- NORCE (2019) Resultatmål i introduksjonsprogrammet for flyktninger NORCE Samfunn: Rapport 20-2019: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Resultatmaling-i-introduksjonprogrammet.pdf>
- Oslo Economics (2022) Evaluering av tilskuddsordningen nasjonalt botilbud til personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Rapport 2022-74.
- Proba (2020) Hvorfor faller flyktninger ut av arbeidslivet? Proba-rapport 2020 – 5.
- Proba (2021) Omfang av negativ sosial kontroll. Proba-rapport 2021-10.
- Proba (2022) Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i sosiale medier. Proba-rapport 2022-14.
- Rambøll. (2011). Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere.
- Rexvid og Schlytter (2012). Heroes, hymens and honour: A study of the character of attitude change among male youth with their roots in an honour based context. *Review of European Studies* 4(2): 22-32.
- Sener, M. Y., Willmann-Robleda, Z., Wong, N. og Hatleskog, A.B. (2023) *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere*. VID Rapport 2023/1. VID vitenskapelige høgskole.
- Smette, I., Hyggen, C. og Bredal, A. (2021) «Foreldre restriksjoner blant minoritetsungdom: Omfang og mønstre i og utenfor skolen», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 62(1): 5-26.
- Stubberud, E. og Eggebø, H. (2020) «Voldsutsatthet blant skeive med innvandrerbakgrunn», i Bredal, A. og H. Eggebø og A.M.A. Eriksen (red) (2020): *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Tronstad (2009). Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land. SSB-rapport 2009/47.
- Tronstad (2015). Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning? NIBR-rapport 2015:2.

WHO (2018) Health of refugees and migrants. Regional situation analysis, practices, experiences, lessons learned and ways forward. Hentet fra: [health-of-refugees-migrants-euro-20183634ea84-ab36-48ff-8502-ba50d5f7d437.pdf](https://www.who.int/publications/m/item/health-of-refugees-migrants-euro-20183634ea84-ab36-48ff-8502-ba50d5f7d437) (who.int).

Vedlegg

Tabell A Kommuner som er representert blant spørreundersøkelsens respondenter

Alver	Farsund	Jevnaker	Modum	Sarpsborg	Tynset
Andøy	Fauske	Karasjok	Molde	Sauda	Tysnes
Aremark	Fedje	Karlsøy	Moss	Sel	Tysvær
Arendal	Fjord	Kinn	Målselv	Selbu	Tønsberg
Asker	Flesberg	Klepp	Namsos	Seljord	Ullensaker
Askøy	Fredrikstad	Kongsberg	Narvik	Senja	Ullensvang
Aukra	Frogn	Kongsvinger	Nesna	Sigdal	Ulstein
Aure	Frosta	Kongsvinger	Nesseby	Siljan	Utsira
Austevoll	Frøya	Kragerø	Nissedal	Skaun	Vadsø
Austrheim	Fyresdal	Kristiansand	Nome	Skiptvet	Vaksdal
Averøy	Færder	Kristiansund	Nord-Aurdal	Skjervøy	Vang
Balsfjord	Gausdal	Kvinesdal	Nord-Fron	Skjåk	Vanylven
Bamble	Giske	Kvinnherad	Nord-Odal	Smøla	Vega
Bardu	Gjemnes	Kvæfjord	Nordkapp	Sogndal	Vennesla
Beiarn	Gjøvik	Kvænanngen	Nordre Follo	Sokndal	Verdal
Bergen	Gloppen	Kåfjord	Nordre Land	Solund	Vestby
Berlevåg	Gol	Larvik	Nordreisa	Stange	Vestnes
Bjerkreim	Gratangen	Lebesby	Nore og Uvdal	Stavanger	Vestre Slidre
Bjørnafjorden	Grimstad	Leirfjord	Notodden	Steigen	Vestre Toten
Bodø	Grong	Leka	Oppdal	Stor-Elvdal	Vik
Bokn	Hadsel	Lesja	Orkland	Stord	Vindafjord
Bremanger	Halden	Levanger	Osen	Storfjord	Vinje
Brønnøy	Hamarøy	Lier	Oslo	Strand	Volda
Bygland	Hammerfest	Lierne	Overhalla	Stryn	Voss
Båtsfjord	Hareid	Lillehammer	Porsanger	Suldal	Våler
Bærum	Hattfjelldal	Lillesand	Porsgrunn	Sunndal	Våler i Solør
Bø	Haugesund	Lillestrøm	Rana	Sunnfjord	Værøy
Bø i Vesterålen	Herøy	Lindesnes	Rendalen	Sveio	Åfjord
Bømlo	Hitra	Lom	Rennebu	Søndre Land	Ålesund
Dovre	Hjartdal	Loppa	Rindal	Sør-Aurdal	Ås
Drammen	Hjelmeland	Lund	Ringebu	Sør-Fron	Åseral
Drangedal	Hol	Lunner	Ringerike	Sør-Odal	Åsnes
Dønna	Holmestrand	Luster	Risør	Sør-Varanger	Øksnes
Eidfjord	Holtålen	Lyngen	Råde	Sørfold	Ørland
Eidskog	Horten	Lærdal	Rælingen	Time	Ørsta
Eidsvoll	Hustadvika	Lødingen	Rødøy	Tingvoll	Østre Toten
Eigersund	Hvaler	Lørenskog	Røros	Tinn	Øvre Eiker
Elverum	Hyllestad	Løten	Røst	Tolga	Øygarden
Engerdal	Høyanger	Masfjorden	Samnanger	Trysil	
Etne	Indre Fosen	Meråker	Sande	Træna	
Evje og Hornnes	Indre Østfold	Midt-Telemark	Sandnes	Tydal	

Tabell B Andel med frafall fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter oppfølgingskommune, kun kommuner der N > 100

Kommune	Frafall-norsk	N	Kommune	Frafall-norsk	N
Stjørdal	7 %	104	Harstad	23 %	168
Østre Toten	10 %	126	Ulstein	23 %	119
Hadsel	11 %	121	Lillehammer	24 %	123
Ringerike	11 %	152	Gjøvik	24 %	114
Sarpsborg	11 %	210	Bardu	24 %	101
Nome	12 %	113	Lier	25 %	130
Arendal	12 %	164	Asker	25 %	283
Moss	13 %	168	Stavanger	25 %	805
Steinkjer	13 %	206	Trondheim	25 %	1135
Salangen	13 %	157	Lyngdal	25 %	116
Bodø	14 %	339	Oslo	25 %	3879
Fredrikstad	14 %	327	Skien	26 %	249
Levanger	15 %	143	Hammerfest	27 %	105
Haugesund	16 %	204	Eidsvoll	27 %	102
Larvik	16 %	331	Kristiansund	28 %	120
Drammen	16 %	486	Ullensaker	28 %	202
Ålesund	16 %	249	Ringsaker	28 %	124
Karmøy	17 %	148	Askøy	28 %	123
Porsgrunn	17 %	160	Vågan	29 %	100
Tromsø	18 %	366	Tønsberg	31 %	232
Tingvoll	19 %	122	Lørenskog	32 %	214
Kongsberg	20 %	150	Molde	32 %	182
Lenvik	20 %	109	Skedsmo	32 %	225
Alta	21 %	108	Sola	34 %	104
Hå	22 %	120	Bergen	34 %	1441
Kristiansand	22 %	648	Horten	34 %	132
Sandnes	22 %	365	Hamar	38 %	132
Elverum	22 %	100	Bærum	41 %	565
Sandefjord	22 %	217	Halden	43 %	115
Ski	22 %	113			

Tabell C Andel med frafall fra introduksjonsprogrammet etter oppfølgingskommune, kun kommuner der N > 100

Kommune	Frafall- intro	N totalt	Kommune	Frafall- intro	N totalt
Vennesla	2 %	126	Haugesund	7 %	149
Ålesund	3 %	132	Bodø	8 %	257
Levanger	3 %	128	Tønsberg	8 %	158
Steinkjer	4 %	132	Porsgrunn	8 %	157
Grimstad	4 %	121	Skien	8 %	191
Fredrikstad	4 %	223	Lørenskog	8 %	107
Molde	5 %	148	Skedsmo	8 %	166
Asker	5 %	226	Moss	8 %	106
Drammen	6 %	231	Oslo	9 %	1517
Kristiansund	6 %	106	Larvik	9 %	151
Bergen	6 %	747	Sandefjord	9 %	159
Sandnes	6 %	255	Sarpsborg	9 %	139
Lier	6 %	117	Mangler	10 %	105
Bærum	6 %	368	Ringerike	11 %	121
Gjøvik	7 %	121	Trondheim	11 %	756
Hamar	7 %	120	Harstad	12 %	124
Kristiansand	7 %	445	Tromsø	13 %	308
Arendal	7 %	173	Stavanger	15 %	490
Karmøy	7 %	100			

Tabell D Lineær regresjon – Frafall fra introduksjonsprogrammet

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
25-29 år	0.00767 (0.00752)	0.00805 (0.00750)	0.00955 (0.00734)
30-34 år	0.00721 (0.00423)	0.00922* (0.00393)	0.0116* (0.00448)
35-39 år	0.00957 (0.00610)	0.0100* (0.00491)	0.0124 (0.00711)
40-44 år	0.0178* (0.00838)	0.0160* (0.00690)	0.0191* (0.00891)
45-49 år	0.0388*** (0.00917)	0.0394*** (0.00790)	0.0421*** (0.00945)
50 år eller eldre	0.0684*** (0.00976)	0.0659*** (0.00569)	0.0699*** (0.00992)
Kvinne	0.0214*** (0.00276)	0.0249*** (0.00295)	0.0267*** (0.00294)
Ukjent/ikke oppgitt utd.	0.00141 (0.00895)	-0.00129 (0.00525)	-0.00313 (0.00570)
Videregående	-0.00716 (0.0110)	-0.00914 (0.00925)	-0.0106 (0.00843)
Universitet/høyskole	-0.0191 (0.0128)	-0.0232** (0.00827)	-0.0245*** (0.00704)
Konstant	0.0561*** (0.0152)	0.0566*** (0.00784)	0.0552*** (0.00729)
N	19530	19507	19505
R2	0.007	0.020	0.053

Standardfeil i parentes

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Avhengig variabel: Frafall

Referanse: Deltager under 25 år, mann, barneskoleutdanning/ingen utdanning

Modell 1: Ordinær ols med robuste standardfeil for klynger i statsborgerskap og kommune

Modell 2: Inkludert faste effekter for statsborgerskap

Modell 3: Inkludert faste effekter for statsborgerskap og kommune

Tabell D Lineær regresjon – Frafall fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
25-29 år	-0.172*** (0.0252)	-0.193*** (0.0149)	-0.185*** (0.0155)
30-34 år	-0.153*** (0.0294)	-0.202*** (0.0172)	-0.195*** (0.0184)
35-39 år	-0.183*** (0.0263)	-0.227*** (0.0140)	-0.223*** (0.0155)
40-44 år	-0.221*** (0.0258)	-0.256*** (0.0137)	-0.250*** (0.0158)
45-49 år	-0.240*** (0.0240)	-0.277*** (0.0163)	-0.271*** (0.0167)
50 år eller eldre	-0.193*** (0.0288)	-0.239*** (0.0223)	-0.234*** (0.0221)
Kvinne	-0.0185 (0.0199)	-0.0462** (0.0157)	-0.0493*** (0.0144)
Spor 2	0.0701*** (0.0139)	0.00176 (0.00748)	-0.000555 (0.00908)
Spor 3	0.221*** (0.0486)	0.0747*** (0.0139)	0.0740** (0.0281)
Ukjent spor	0.224*** (0.0352)	0.151*** (0.0129)	0.170*** (0.0194)
Konstant	0.257*** (0.0352)	0.378*** (0.0143)	0.370*** (0.0159)
N	28121	28109	28109
R2	0.080	0.182	0.226

Standardfeil i parentes

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Avhengig variabel: Frafall

Referanse: Deltager under 25 år, mann, opplæringsspor 1

Modell 1: Ordinær ols med robuste standardfeil for klynger i statsborgerskap og kommune

Modell 2: Inkludert faste effekter for statsborgerskap

Modell 3: Inkludert faste effekter for statsborgerskap og kommune