

Rapport

# Somaliere i Norge

En arbeidsgrupperapport

August 2009



ARBEIDS- OG  
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

## Oppsummering av rapporten

En arbeidsgruppe i Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sett nærmere på noen av de utfordringer som personer med somalisk bakgrunn møter i Norge, og hvordan man kan legge til rette for høyere arbeids- og samfunnsdeltagelse i denne gruppen.

Arbeidsgruppen har avgrenset sitt oppdrag noe i forhold til mandatet. Gruppen har kun sett på tiltak og tjenester som faller inn under AIDs ansvarsområde. Større utredningene og vurderingene vedrørende velferdstjenestene og hvordan disse innvirker på deltagelsen i arbeids- og samfunnsniv, høre hjemme under mandatet til et offentlig utvalg som ble nedsatt av regjeringen tidligere i år, og som skal se på konsekvensene av migrasjon for velferdsmodellen.

Arbeidsgruppen har innhentet innspill fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utlendingsdirektoratet (UDI) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir.) og en egen ekspertgruppe nedsatt for dette formål. I tillegg har arbeidsgruppen benyttet foreliggende statistikk og enkelte kvalitative studier som grunnlag i arbeidet.

Personer med somalisk bakgrunn er en stor gruppe, knappe 22 000 personer, hvor over halvparten er bosatt i osloområdet. Befolkningen er meget ung, og mange har kort botid i Norge. De fleste har kommet som asylsøkere eller som familiegjenforente til personer med en tillatelse på grunn av beskyttelsesbehov. I 2008 søkte i underkant av 1300 personer fra Somalia om asyl i Norge. Dette innebærer at mange i gruppen har sin første tid i Norge på asylmottak, og at de går videre til introduksjonsprogram og norskopplæring etter innvilget tillatelse og bosetting i kommune. Generelt er det mange med somalisk bakgrunn som har lite eller ingen utdanning og lite arbeidserfaring.

Introduksjonsprogram og norskopplæring er sentrale virkemidler for å kvalifisere personer med somalisk bakgrunn til livet i Norge. Statistikk, forskning og tilbakemeldinger fra IMDi og ekspertgruppen tyder på at introduksjonsprogram og norskopplæring fungerer etter hensikten for gruppen. Det er imidlertid rom for forbedringer, særlig hva gjelder resultater for kvinner. Materialet som arbeidsgruppen sitter på, tilsier at det er behov for en styrket innsats mot den gruppen som kom før introduksjonsprogram ble obligatorisk. Ordninger som Ny Sjanse og kvalifiseringsprogrammet har en viktig oppgave i så måte.

Statistikk og annen forskning bekrefter at mange somaliere opplever store utfordringer i møtet med den norske velferdsstaten. Mange somaliere har lav inntekt og høy avhengighet av offentlige overføringer. Lav utdanning og lite arbeidserfaring kan gjøre det vanskelig å nyttiggjøre seg arbeidsmarkeds- og andre kvalifiseringstiltak. Særlig ekspertgruppen har derfor trukket frem behovet for lavterskeltilbud og tilpassede tjenester. Somaliere er ofte i liten grad vant til å forholde seg til skriftlig informasjon, og det er et stort behov for tilrettelagt informasjon. Både forskning, innspill fra direktoratene og ekspertgruppen bekrefter utfordringen knyttet til tydelig formidling av krav og forventninger fra samfunnet om arbeids- og samfunnsdeltagelse. Slike krav og forventninger må formidles tydelig og tidlig etter ankomst til Norge.

Mange av utfordringene somalierne møter skyldes deres livssituasjon og ikke at de er somaliere; mange har store barnekull, lav utdanning og kort botid i Norge. Det er

derfor et naturlig utgangspunkt at spesielle tiltak rettes mot alle med tilsvarende behov, og ikke mot somaliere per se.

Arbeidsgruppen vurderer at pågående arbeid med styrking av arbeidsmarkedstiltak og av tiltaket Ny Sjanse, samt kvalifiseringsprogram, er avgjørende elementer for å øke arbeids- og samfunnsdeltagelse blant personer med somalisk bakgrunn. Tiltak som gjør tiden i mottak meningsfylt og forbereder asylsøkerne på bosetting i Norge eller retur til hjemlandet, er også av stor betydning for tidlig å legge grunnlaget for forståelsen av de plikter og rettigheter som følger med opphold i Norge. Erfaringer fra introduksjonsprogrammet (forskning og IMDi, samt ekspertgruppen) viser at tett individuell oppfølging samt tidlig og tilpasset arbeidserfaring har positiv påvirkning på deltagerne.

Med utgangspunkt i dette generelle arbeidet foreslår arbeidsgruppen følgende tiltak:

1 – Klargjøre muligheter for tilpasninger i introduksjonsprogrammet for personer med særlig behov

A – treårig program ved behov

B – tilpasninger i programmet for personer med store omsorgsoppgaver

C – mulighet for å fortsette norskopplæringen under fødselspermisjon

2 – AV-direktoratet vurderer, i samarbeid med IMDi, behov for ytterligere kompetanseutvikling i NAV

3 – Bruk av linkarbeidere i informasjonsformidling - utviklingstiltak

4 – FOU-prosjekt om introduksjonsprogrammet og grupper av kvinner med svak tilknytning til arbeidslivet

5 – FOU-prosjekt om innvandrere og bruk av overgangsstønad

## Innholdsfortegnelse

Oppsummering av rapporten .....	2
Kapittel 1. Innledning .....	5
1.1 Arbeidsgruppens mandat .....	6
1.2 Organisering og samarbeid .....	6
Kapittel 2. Somaliere i Norge: Statistikk og forskning .....	8
2.1 Statistikk .....	8
2.1.1 Offentlige overføringer .....	8
2.1.2 Deltagelse i arbeidsmarkedet .....	9
2.1.3 Helse .....	9
2.1.4 Utdanning .....	10
2.2 Kvalitative studier .....	10
Kapittel 3. Innspill fra ekspertgruppen .....	14
3.1 Forslag til tiltak som ble fremmet i ekspertgruppen .....	15
3.1.1 Aktiviteter og samfunnsinformasjon allerede i mottaksfasen .....	15
3.1.2 Forberedende og motiverende kurs før introduksjonsprogrammet .....	15
3.1.3 Lavterskeltilbud tilpasset hver enkelts bakgrunn .....	15
3.1.4 Bruk av kulturtolker og mentorer med somalisk bakgrunn .....	15
3.1.5 Bruk av somalisk som hjelpespråk i første fase av norskopplæringen .....	16
3.1.6 Forlenget programtid i introduksjonsprogrammet for personer med ingen eller liten skolebakgrunn .....	16
3.1.7 Etablering av et somalisk fagsenter .....	16
3.1.8 Samarbeid med moskeer og imamer .....	16
Kapittel 4. Innspill fra direktoratene .....	17
4.1 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet .....	17
4.2 Arbeids- og velferdsdirektoratet .....	18
4.3 Utlendingsdirektoratet .....	18
Kapittel 5. Hvordan møtes utfordringene? Arbeidsgruppens vurderinger .....	19
5.1 Somaliere i mottak .....	19
5.2 Integreringsordninger for nyankomne .....	20
5.2.1 Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere .....	20
5.2.2 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere .....	22
5.3 Integrering og arbeid .....	22
5.3.1 Ny sjanse – forsøk med introduksjonsprogrammets virkemidler på andre målgrupper .....	23
5.3.2 Kvalifiseringsprogrammet .....	23
5.3.3 Arbeidsmarkedstiltak .....	23
5.4 Nærmere om velferdsordninger .....	24
Kapittel 6. Arbeidsgruppens forslag til tiltak .....	26
6.1 Bedre tilrettelegging i introduksjonsprogrammet for personer med liten skolebakgrunn og store omsorgsoppgaver .....	26
6.2 Kompetanseutvikling i NAV .....	26
6.3 Bruk av linkarbeidere i informasjonsformidling- utviklingstiltak .....	27
6.4 FOU-prosjekt om grupper av kvinner som har dårlige resultater av introduksjonsordningen .....	28
6.5 FoU-prosjekt om innvandrere og bruk av overgangsstønad .....	28
Litteraturliste .....	30

## Kapittel 1. Innledning

En arbeidsgruppe i Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sett nærmere på utfordringer for den somaliske befolkningsgruppen i Norge og foreslått mulige tiltak for å bedre gruppens deltagelse og levekår.

Somaliere er en relativt ny innvandrergruppe i Norge, halvparten har bodd her i mindre enn fem år. Den somaliske innvandrerbefolkningen er også svært ung, og mange har liten eller ingen skolebakgrunn. Flere har liten eller ingen arbeidserfaring. Mange av utfordringene kan dermed forklares med kort botid og et stort behov for grunnleggende kvalifisering. Sysselsettingen stiger med botiden, men likevel er sysselsettingsnivået blant somaliere med mer enn syv års botid langt under gjennomsnittet for innvandrere generelt. Svært få tar høyere utdanning. En mulig forklaring kan være at somaliere ikke i like stor grad som andre innvandrergupper drar nytte av allmenne integreringsordninger.

I 2004 utlyste forrige regjering midler til prosjekter som skulle jobbe med å heve hjelpeapparatets kompetanse om somaliere i eksil i Norge. Videre inviterte daværende statsråd Erna Solberg i april 2005 en rekke somaliske organisasjoner og ressurspersoner til et møte med politisk ledelse fra KR D, JD, daværende UFD og HOD om utfordringer i somaliske miljøer. På møtet la miljøene frem felles innspill og forslag til tiltak på temaene psykisk helse, kriminalitet, skole/opplæring og integrering/deltagelse. Departementene mottok i etterkant av møtet også en del enkeltinnspill. Dagens regjering fulgte opp dette arbeidet ved å videreføre tilskuddsordningen til særlig utsatte innvandrergupper. Disse midlene har de siste årene blant annet gått til Primærmedisinsk Verksted.

I denne omgang har arbeidsgruppen sett på utfordringer og muligheter på Arbeids- og inkluderingsdepartementets område, blant annet introduksjonsprogrammet, opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, arbeidsmarkedstiltak og enkelte velferdsordninger. Når somaliere i Norge omtales nevnes imidlertid ofte en rekke problemstillinger som fordeler seg på ulike departementers ansvarsområder. Eksempler er bruk av khat, problemer på boligmarkedet, psykisk helse, kjønnslemlestelse, utfordringer for barn og unge i grunnskolen og videregående skole og ungdomskriminalitet. Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet deltok i november 2008 på et møte hvor det ble orientert om den pågående prosessen i AID. I desember 2008 sendte statssekretær Libe Rieber-Mohn et brev til statssekretærene i de tre departementene og bad dem vurdere om det er behov for tilsvarende gjennomgang av ordninger i deres departementer.

Arbeidsgruppen ønsker å understreke at når man går inn i statistisk materiale om en bestemt gruppe, i denne sammenheng somaliere, kan man lett miste de store variasjonene som finnes internt i gruppen. Mange somaliere klarer seg svært bra. De er ressurspersoner i arbeidsliv, i organisasjoner og ikke minst for mange somaliere som ikke har lyktes på samme måte som dem selv. I denne rapporten omtaler vi den somaliske befolkningen svært generelt, men vi mener likevel at det er både viktig og helt nødvendig å være bevisst på variasjonene som finnes blant somaliere på samme måte som i alle andre befolkningsgrupper.

Når man ser nærmere på utfordringer til én bestemt gruppe kan det i verste fall bidra til å stigmatisere gruppen ytterligere. Data om somalieres levekår og deltagelse gjør det likevel nødvendig å se nærmere på hva som kan gjøres for å bedre forholdene

for de av dem det gjelder, og hvordan det kan gjøres. Spørsmålet som melder seg er om det er hensiktsmessig å foreslå spesielle tiltak rettet mot én innvandrerggruppe, eller om de generelle ordningene er tilstrekkelige til å dekke somaliernes behov? Tidligere har det ikke vært vanlig å gjøre landbakgrunn til et kriterium for særskilt satsing, men heller la kvalifikasjoner, behov for bistand m.m være avgjørende. Den bakgrunnen mange somaliere i Norge har er på noen områder spesiell. Samtidig er det mange faktorer i deres livssituasjon som de deler med andre. Mange av utfordringene somalierne møter skyldes deres livssituasjon og ikke at de er somaliere; mange har store barnekull, lav utdanning og kort botid i Norge. Det er derfor et naturlig utgangspunkt at spesielle tiltak rettes mot alle med tilsvarende behov, og ikke mot somaliere per se.

I denne rapporten er det foreslått ett tiltak rettet mot somaliere spesielt. De andre tiltakene er imidlertid mer generelle og vil komme personer med mange av de samme utfordringene til gode.

## **1.1 Arbeidsgruppens mandat**

Arbeidsgruppens mandat har vært å

- vurdere hvilke særskilte utfordringer somaliere i Norge møter
- vurdere om integreringsordningene er godt nok tilpasset denne gruppen
- vurdere hvordan velferdsordningene påvirker gruppens deltagelse i arbeids- og samfunnsliv
- foreslå konkrete tiltak og påpeke eventuelle behov for endringer i både integrerings- og velferdspolitikken.

Tar man somalieres lave yrkesdeltagelse og høye arbeidsledighet i betraktning kan det være nærliggende å spørre om de integreringspolitiske virkemidlene fungerer etter hensikten for dem. Arbeidsgruppens oppgave har vært å vurdere om det bør gjøres tilpasninger i de integreringspolitiske ordningene som tar hensyn til det som ser ut til å være somalieres spesielle utfordringer i overgangen til arbeidsmarkedet. Ordninger det har vært relevant å se nærmere på er introduksjonsordningen, Ny sjanse, norskopplæringen og ulike arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsgruppen skulle spesielt vurdere om ordningene er mindre tilpasset kvinner enn menn.

Arbeidsgruppen skulle videre vurdere hvordan velferdsordninger påvirker somalieres deltagelse i samfunnet, spesielt i arbeidslivet. Det har vært viktig å belyse om ordningene kan virke passiviserende og om de eventuelt påvirker kvinners og menns deltagelse i arbeidslivet ulikt.

## **1.2 Organisering og samarbeid**

Arbeidsgruppen startet sitt arbeid i november 2008 og har bestått av representanter fra Arbeidsmarkedsavdelingen (ARBA), Velferdspolitisk avdeling (VPA), Innvandringsavdelingen (INN) og Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA). IMA har ledet arbeidet. En ekspertgruppe har kommet med innspill til prosessen. Gruppen ble oppnevnt av departementet og har bestått av ressurspersoner med somalisk bakgrunn, forskere

og representanter fra Oslo kommune, KS og KIM. Ekspertgruppen har holdt sine møter i januar 2009.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir) og Utlendingsdirektoratet (UDI) ble tidlig i prosessen bedt om å gi innspill på hvilke utfordringer etatene ser for somaliere i Norge, og om å vurdere behovet for nye tiltak som kan møte disse utfordringene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener det er behov for grundigere og mer omfattende analyser med hensyn til vurderinger av velferdsordningenes innvirkning på somalieres and gruppe med innvandrerbakgrunn sin deltagelse i arbeids- og samfunnsliv. Disse problemstillingene vil falle naturlig inn under mandatet til et utvalg nedsatt av regjeringen i mai 2009, som skal se på konsekvenser av migrasjon og økt internasjonal mobilitet på velferdsmodellen. Bakgrunnen for å opprette et slikt utvalg er at økt internasjonal mobilitet krever økt kunnskap om, og en bedre forståelse av, sammenhengen mellom migrasjon og den fremtidlige utvikling av velferdsmodellen og velferdsordningene. Utvalget skal gjennomføre en offentlig utredning om temaet. Utvalget vil se på problemstillingene i en bredere sammenheng og vil kunne vurdere større utredninger om temaet.

## Kapittel 2. Somaliere i Norge: Statistikk og forskning

### 2.1 Statistikk

I begynnelsen av 2008 var det i følge SSB nesten 22.000 somaliere i Norge (Daugstad 2008). De aller fleste har flyktningbakgrunn. Det er noen flere menn enn kvinner, og halvparten av dem bor i Oslo og Akershus (Henriksen 2007).

Den somaliske innvandrerbefolkningen er svært ung. I 2006 var 83 prosent av førstegenerasjonsinnvandrerne under 40 år og 30 prosent under 20 år. Av etterkommerne var hele 86 prosent under 10 år på samme tidspunkt. Med en så stor andel unge vil den somaliske befolkningen sannsynligvis øke i årene fremover.

Somaliske kvinner i Norge får mange barn. I 2004 var gjennomsnittlig antall barn blant førstegenerasjons innvandrerkvinner med somalisk bakgrunn 3,7. Videre er det mange enslige forsørgere, særlig enslige mødre. Hele 29 prosent av somaliene i Norge bor i en husholdning som består av en aleneforsørger.

De første somaliene som kom til Norge, kom på 1970-tallet og var sjøfolk (Engebrigtsen og Farstad 2004). Etter et mislykket statskupp mot presidenten i Somalia i 1978 kom de første flyktningene, og utover på åttitallet kom det stadig flere politiske flyktninger. Borgerkrigen i Somalia brøt ut i 1991, og antallet asylsøkere økte betydelig på nittitallet. Som gruppe regnes likevel somaliere som relativt ny i Norge, fordi omlag halvparten har bodd her i mindre enn fem år.

I følge Landinfo (2008) tilhørte de fleste somaliere som søkte asyl i Norge før 1991 issaq-klanen, som er den dominerende klanfamilien i nordvest-Somalia. Etter 1991 og frem til ca. 2000 har de fleste asylsøkere opplyst at de tilhører hawiye-klanen som hører til i sørlige deler av landet. Etter dette har søkere opplyst at de tilhører ulike minoritetsgrupper, benadir-befolkningen (som i følge Landinfo ikke er en del av klansystemet) eller ulike deler av hawiye-klanen.

#### 2.1.1 Offentlige overføringer

En stor andel somaliere har offentlige overføringer som sin hovedinntekt. For somaliere med botid på tre år eller mindre utgjorde offentlige overføringer<sup>1</sup> 64 prosent av husholdningens samlede inntekt i 2006 (Daugstad 2008). Yrkesinntekt utgjorde en andel på 29 prosent for disse. For dem med botid over ti år utgjorde slike overføringer 34 prosent av den samlede inntekten, mens yrkesinntektens andel utgjorde 56 prosent. Økt botid gjør gruppen altså mer økonomisk selvhjulpne. Sammenlignet med mange andre innvandrergupper utgjør offentlige stønader likevel en relativt stor andel av deres totale livsopphold, selv etter mange års opphold i landet. Den somaliske gruppen er videre den gruppen med lavest årlig inntekt.

Tall fra SSB viser at 8,1 prosent av somaliene mottok dagpenger ved arbeidsledighet i 2006, mot 3,6 prosent i den øvrige befolkningen. Hele 43,5 prosent av somaliene mottok sosialhjelp samme år. Tallet sier imidlertid ikke noe om hvor mye eller hvor ofte de har

---

<sup>1</sup> Sosialhjelp, ytelser fra folketrygden og andre skattefrie og skattepliktige overføringer.



mottatt slik hjelp. 15,9 prosent hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde<sup>2</sup>. De tilsvarende tallene i den øvrige befolkningen var 3,6 prosent og 0,9 prosent. Fordi somaliere har lav tilknytning til arbeidslivet og i snitt betydelig lavere årsinntekt enn befolkningen generelt, er det ikke overraskende at en høyere andel av dem mottar sosialhjelp.

En relativt stor andel av somaliere, 8,3 prosent, mottok i 2006 stønad til enslig mor eller far. Det tilsvarende tallet i den øvrige befolkningen er 1,1 prosent. Vi vet imidlertid at det er mange enslige forsørgere i den somaliske befolkningen, og at de i gjennomsnitt får mange barn. Åtte av ti somaliske barn mellom ett og tre år mottar kontantstøtte.

### **2.1.2 Deltagelse i arbeidsmarkedet**

Somaliere er i følge SSB den ikke-vestlige innvandrerguppen som har lavest sysselsetting og høyest arbeidsledighet, med et sysselsettingsnivå langt under gjennomsnittet for ikke-vestlige innvandrere generelt. Sysselsettingsandelen i fjerde kvartal 2007 var på 35,7 prosent, mot 71,6 prosent i hele befolkningen (Daugstad 2008). Det er en betydelig forskjell på kvinners og menns sysselsettingsandel, med en differanse på hele 20 prosentpoeng. 45,1 prosent av mennene og 23,9 prosent av kvinnene var sysselsatt i fjerde kvartal i 2007. Arbeidsledigheten blant somaliere på samme tidspunkt var 8,2 prosent, mot 1,1 prosent i hele befolkningen.

Sysselsetting blant somaliere må ses i forhold til botid og utdanning. Somaliske flyktninger har kortere botid enn de fleste andre flyktninggrupper. Innvandrere fra Vietnam hadde like lav yrkesdeltaking omkring 1990 som somalierne har i dag (Henriksen 2007). Etter hvert som vietnameserne har bodd lengre i Norge, har dette forandret seg. Nå har vietnamesere i Norge høyere sysselsetting enn gjennomsnittet blant innvandrere fra Asia. Likevel – selv blant somaliere som har vært flere år i Norge, er sysselsettingen blant menn under 50 prosent og enda lavere blant kvinner. Situasjonen for dem som kom som unge er bedre enn for dem som kom som voksne. At kvinner fra Somalia har lavest yrkesdeltaking av alle, kan delvis ha sammenheng med antall barn, lav utdanning, og at det er en høyere andel mødre enn i noen annen gruppe som er alene med barna.

Det er stor variasjon i sysselsettingen blant somaliere mellom kommuner og regioner. En av årsakene kan være at det er store forskjeller i hvilke muligheter som finnes på arbeidsmarkedet på ulike steder, for eksempel for ufaglærte. Det kan likevel være lærdom å hente fra kommuner hvor det faktisk er høy sysselsetting. Arbeidsgruppen har innhentet erfaringer fra Hammerfest kommune.

### **2.1.3 Helse**

SSBs tall viser at sammenlignet med andre innvandrergupper er somalieres helse god (Blom 2008). Dette gjelder både når man ser på gjennomsnittlig antall sykdommer og gruppens egenvurderte helse. Nærmere åtte av ti somaliere i Norge vurderer helsen sin som god eller meget god. En forklaring på dette kan være at den somaliske befolkningen i Norge er ung. Av innvandrerguppene i SSBs undersøkelse hadde også somaliere lavest innslag av psykiske helseproblemer (16 prosent). Dette kan virke overraskende på bakgrunn av den dramatiske situasjonen flere har flyktet fra, og sett i lys av oppslag og uttalelser i mediene som kan tyde på at flere har behov for psykiatrisk hjelp, og at det er et underforbruk av psykiske helsetjenester i gruppen. Men selv om innslaget av psykiske helseproblemer er langt lavere enn for andre innvandrergupper, er det betydelig høyere enn i befolkningen generelt (9

---

<sup>2</sup> Omfatter mottatt sosialhjelp over 50 prosent av samlet inntekt.

prosent). Det er for øvrig grunn til å tolke resultatene fra undersøkelsen med en viss varsomhet, da opplysningene baserer seg på egenvurdert helse, og slike spørsmål kan vurderes ulikt i ulike grupper. For eksempel kan spørsmål knyttet til psykisk helse oppleves som sensitive.

### **2.1.4 Utdanning**

SSB mangler opplysninger om utdanningsnivå for halvparten av somaliere i alderen 30-44 år (Henriksen 2007). Opplysningene de har tyder imidlertid på at mange har et lavt utdanningsnivå. Ulike studier gir likevel grunnlag for å tro at det er en forskjell i utdanningsnivå mellom de somaliene som kom til Norge i den tidlige innvandringsfasen og de som er kommet senere. Engebriksen og Farstad (2004) skriver at mange av de tidlige flyktingene var midt i en høyskole- eller universitetsutdannelse da de måtte flykte og at de dermed måtte avbryte utdannelsen i hjemlandet. Personer som har levd i Somalia under og etter borgerkrigen, i et samfunn uten infrastruktur som blant annet skoler, har ikke fullført noen utdannelse. Også informanter i Fangens (2008) studie refererer til de først ankomne som mer ressurssterke og med høyere utdanning enn dem som er kommet senere.

Deltagelsen i høyere utdanning ser også ut til å være lav. Blant unge somaliere mellom 19 og 24 år var 23 prosent i videregående utdanning i 2005, mens seks prosent gikk på høyskole eller universitet. I den øvrige befolkningen i samme alderskategori var 16 prosent i videregående utdanning og 31 prosent i høyere utdanning. Henriksen (2007) viser til at ettersom det offentlige skolesystemet i Somalia brøt sammen i 1991, kommer mange til Norge med et mangelfullt grunnlag å bygge videre på. De bruker derfor noe lengre tid på å gjennomføre videregående, og avslutter i høyere alder enn det som er vanlig.

### **2.2 Kvalitative studier**

Hva er så grunnen til at somaliere som kommer til Norge har problemer med å forstå og lykkes i samfunnet? Flere kvalitative studier har forsøkt å forklare dette.

Ulike studier viser til somalieres manglende kjennskap og erfaring med det norske systemet, særlig velferdssystemet. Fangen skriver at mange somaliere i Norge møter den norske velferdsstaten med erfaringer med mangel på offentlig styring, eller undertrykkende og tilfeldig offentlig styring. Barres regime fra 1969 til 1991 var undertrykkende og manipulerende. I følge Menkhaus (referert i Fangen 2008:76) er Somalia det mest langvarige tilfellet av fullstendig statskollaps i moderne historie. Landet har ikke hatt noen sentral regjering siden 1980-tallet, og borgerkrigen, og en vedvarende borgerkrigstilstand i etterkant, har ført til en nesten fullstendig ødeleggelse av infrastruktur som skoler, sykehus og annet (Engebriksen og Farstad 2004). Men heller ikke før krigen hadde Somalia noe velferdssystem tilsvarende det skandinaviske. Ansvaret for fattige og folk som trengte hjelp, lå hos klanen (Fangen 2008).

Flere Somalia-forskere har i følge Fangen (2008:76) pekt på at somaliere har generelt lav tillit til statsansatte, noe som henger sammen med de dårlige erfaringene de har med statlig styring. Siyad et al (2006) peker på at arbeid for å oppnå tillit er viktig i forhold til alle flyktinger, men fordi somaliere har denne spesielle bakgrunnen er det kanskje særlig viktig i forhold til dem. I flere av studiene fremstiller offentlig ansatte somaliere som vanskelig å integrere. Saksbehandlere erfarer i følge Engebriksen og Farstad at det er vanskelig å oppnå tillit blant somaliere, og at det dermed er vanskelig å samarbeide for å finne gode løsninger på

problemer. En del av Fangens somaliske informanter har på sin side opplevd saksbehandlere som rigide, mistenksomme og med manglende empati.

Fangen vier stor oppmerksomhet til fenomenene stolthet og krenkelse. Hun viser til at nyankomne innvandrere, og kanskje særlig asylsøkere og flyktninger, er spesielt sårbare for krenkelser. Dette skyldes i følge henne at disse er avhengige av hjelp og støtte fra offentlige etater og i mindre grad enn andre har venner, nettverk og kjennskap til det nye samfunnet. Begrepet krenkelse beskriver hun som den følelsesmessige opplevelsen av andres handlinger, altså som en subjektiv opplevelse.

Fangen viser videre til at somaliere ofte bruker uttrykket ”somalisk stolthet”, og også at det ofte refereres til begrepet i forskningslitteraturen. De fleste mennesker og nasjonaliteter har sin stolthet, mener Fangen, men det unike er hvordan stoltheten gir seg utslag. Hun eksemplifiserer ved å vise til at det i Norge er viktig å si ”takk” når man får noe, mens somalieres stolthet nettopp kan defineres som at man ikke skal vise takknemlighet, fordi det forbindes med svakhet. Slike ulikheter i nasjonal eller kulturell habitus kan i følge Fangen bidra til at situasjoner oppleves krenkende fra den ene partens side, mens den andre slett ikke hadde til hensikt å krenke. Når ingen av partene oppfører seg slik man forventer, kan det lett oppstå misforståelser mellom offentlig ansatt og bruker. Gjensidig krenkelse kan være resultatet. Mange av Fangens somaliske informanter oppgir at de har følt seg krenket i sitt møte med offentlig ansatte. I hennes informanters fremstillinger av møter mellom somaliske brukere og norske offentlig ansatte, kommer det frem fordommer fra begge parter, men også misforståelser som skyldes språk eller manglende gjensidig forståelse av kulturelle koder og fra somaliernes side av hva som er gjeldende regler.

Mange av de somaliske informantene i ulike studier forteller at de sliter med å få innpass på arbeidsmarkedet. I studien til Engebriksen og Farstad fortalte alle deres somaliske informanter om venner og slektninger som har utdannelse og som snakker godt norsk, men som likevel ikke har fått jobb. Selv personer med utdanningspapirer sliter i følge Fangen med å få jobb. Opplevelsen ved avslag, for eksempel på grunn av dårlige norskkunnskaper eller fordi de ønsker å bruke hodeplagg på jobben, kan bidra til at de som ønsker å jobbe mister motivasjonen. En del reagerer i følge Fangen med resignasjon eller sinne etter lange perioder der de prøver, men ikke lykkes. En annen problemstilling som kommer opp i blant annet Engebriksen og Farstads studie, er at arbeidslivet i Norge og Somalia er helt forskjellig. I Somalia ble visse typer arbeid ikke utført av majoritetssomaliere, men for eksempel bare av personer fra bestemte klaner som var spesialisert for slikt arbeid. En generell holdning hos både offentlig ansatte og somaliere i deres studie, er at erfaringene man har fra arbeid i hjemlandet overføres til situasjonen i eksil. Dette medfører at det for noen kan være mer respektabelt ikke å ha jobb, enn å ha et arbeid som ikke er respektabelt.

Engebriksen og Farstad skriver i sin rapport at ansatte i det offentlige hjelpeapparatet ofte kommer i kontakt med skilte somaliske kvinner med mange barn. I følge dem er mange i hjelpeapparatet oppgitt over hyppige barnefødsler og mener det er et hinder for at kvinnene kan komme i skole og jobb. Mange somaliere er i følge Engebriksen og Farstad opptatt av at det er lite incentiver for å jobbe hvis du har en stor familie og en dårlig lønnet jobb. Dette støttes av Brochmann og Hagelund (2007). De viser til at flere økonomer har pekt på at fordi innvandrere er overrepresentert i mindre lukrative deler av arbeidsmarkedet, har de mindre å tjene på å arbeide, sammenliknet med å motta trygd eller sosialhjelp, enn det som er tilfellet for majoritetsbefolkningen.

Oppslag i norske medier kan tyde på at det er en utbredt oppfatning at mange somaliere utnytter velferdsordninger som for eksempel sosialhjelp eller stønad til enslig mor eller far. I følge Engebrihtsen og Farstad oppfatter mange offentlig ansatte somaliske familier og ekteskap som ”flytende”, blant annet fordi en enslig kvinne kan få flere barn med sin fraskilte ektemann. I følge Siyad et al (2006) har det i de siste årene utviklet seg en praksis hvor en del somaliere skiller seg i det norske systemet, men forblir muslimsk gift, og at man da kan oppleve at kvinnen fortsetter å få barn med sin fraskilte ektemann. Praksisen forklarer de med at eksiltilværelsen kan være en påkjenning for ekteskapet. De viser imidlertid også til at skilsmisse kan være en strategi for å forbedre familiens økonomi. Ved å ta ut skilsmisse øker familiens inntekt, og flere penger kan sendes til familie og slektninger i hjemlandet, som de fleste somaliere har store økonomiske forpliktelser overfor. Innad i det somaliske miljøet er praksisen i følge Siyad et al omstridt. Også somaliske informanter i Engebrihtsen og Farstads studie viser til at utsiktene til å få økt familiens inntekter betydelig kan, sammen med andre faktorer, forklare den høye skilsmisefrekvensen blant somaliere. Enkelte mener at sosialhjelp, og spesielt overgangsstønad til enslige foreldre, har ødelagt den somaliske familien, og at støtten til enslige forsørgere er en oppfordring til skilsmisse for fattige familier.

Hensikten med økonomisk sosialhjelp er at de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, og som har lovlig opphold i riket, skal ha krav på hjelp. Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig ytelse i påvente av mer varig inntektssikring. I sin bok *Identitet og praksis* (2008) avslutter Fangen med noen betraktninger om velferdssystemets innvirkning på somalieres deltagelse i arbeidslivet. Hun skriver at det er for mange arbeidsføre somaliere som livnærer seg på sosialhjelp, noe jo statistikk fra SSB underbygger. Videre refererer hun til diskusjoner rundt situasjonen til somaliere i for eksempel USA, som ikke har en tilsvarende velferdsmodell som de skandinaviske landene, og hvor flere somaliere er i jobb. Hun etterlyser flere studier som blant annet sammenligner inkluderings- og integreringsprosesser i land som har velferdsordninger og land som ikke har det, både for somaliere og andre innvandrergupper.

Brochmann og Hagelund (2007) skriver i artikkelen *Innvandrere og velferd. For mye, feil eller ikke nok?* at nordiske velferdsforskere i forbausende liten grad har sett på sammenhengen mellom innvandring og velferdsstat i sin forskning. De mener det er mange grunner til dette, men en av dem kan være feltets politiske sprengkraft. ”Overforbruk” av sosialhjelp og ulike stønader i bestemte grupper har ofte vært vanskelig å håndtere for forskere, og omgåelsesstrategier kan ha blitt en konsekvens. Innvandringsfeltet har i følge dem vært spesielt utsatt for etisk oppmerksomhet og frykt for å bidra til stigmatisering.

At somaliere som gruppe scorer dårlig på mange levekårsindikatorer og det negative fokuset dette fører til, blant annet i mediene, kan ramme enkeltpersoner med somalisk bakgrunn på en uheldig måte. Mange somaliere opplever i følge Siyad et al den negative medieoppmerksomheten som en ekstrabelastning i en allerede vanskelig livssituasjon. De som klarer seg bra ”skjules” bak dårlige tall, mens nyankomne og andre som prøver å gjøre noe med sin situasjon, kan miste motet. Det negative fokuset mot, og stigmatiseringen av, somaliere kan gjøre dem mer utsatt for rasisme og diskriminering enn andre. Djuve og Kavli (2000) fant i sin levekårsundersøkelse at somaliere oftere rapporterte at de hadde opplevd krenkende behandling enn andre flyktninggrupper (referert i Fangen 2008). De krenkende opplevelsene handlet om alt fra slengbemerkinger på gata til diskriminering i jobbsøkingprosessen. En generell oppfatning blant offentlig ansatte i Engebrihtsen og Farstads studie er at det er vanskelig å skaffe arbeid til somaliere på grunn av skeptiske

arbeidsgivere. Skepsisen er noen ganger begrunnet i dårlige erfaringer med somaliere, andre ganger er den basert på rykter og negativ medieomtale og noen ganger på generelle fordommer mot innvandrere som arbeidstakere.

### **Kapittel 3. Innspill fra ekspertgruppen**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har hatt to møter med ekspertgruppen. Disse ble holdt 13. og 27. januar 2009, og arbeids- og inkluderingsminister Dag Terje Andersen åpnet det første møtet. Ekspertgruppen ble bedt om å presentere positive eksempler, og å komme med forslag til tiltak for å bedre situasjonen, særlig på Arbeids- og inkluderingsdepartementets område.

Ekspertgruppen var positiv til departementets initiativ. Det var enighet om at det er en del utfordringer i møtet mellom det norske samfunnet og somaliere. Ekspertgruppen viste til at det er viktig å forstå somalieres spesielle livssituasjon, og videre at det er nødvendig å skape tillit mellom dem og samfunnet. Det ble også understreket at det er viktig for dem å komme i kvalifiserende aktiviteter eller arbeid så raskt som mulig etter ankomst til Norge, og at det er fare for at personer blir passivisert dersom de går for lenge uten aktivitetstilbud. Ekspertgruppen tok opp behovet for en ”somalisk offentlighet”, hvor personer med somalisk bakgrunn kan møtes for å diskutere problemstillinger som angår dem. Ekspertgruppen diskuterte både særtiltak og bruk av allmenne tiltak og ordninger.

Ekspertgruppen diskuterte også en del temaer som andre departementer har ansvaret for. Blant annet ble det pekt på at mange somaliere er traumatisert på grunn av krig, naturkatastrofer og sult, og at disse trenger psykologisk eller psykiatrisk behandling så raskt som mulig etter ankomst til Norge. Videre ble bruk av khat pekt på som et problem både medisinsk og sosialt. Politiet ble kritisert for ikke å gripe inn, og gruppen mente at khatmisbruk bør behandles på lik linje med annet rusmisbruk. Stønadsordninger som kontantstøtte og stønad til enslige forsørgere ble også kritisert, blant annet for å bidra til at unge og enslige somaliske kvinner mister motivasjonen for å arbeide. Videre ble behovet for å skape en ”somalisk offentlighet” i Norge trukket frem, og opprettelsen av en somalisk radiostasjon ble foreslått for å spre viktig informasjon og skape et forum for diskusjon.

Representanter fra Hammerfest kommune deltok på møtet 27. januar for å presentere kommunens arbeid med somaliere. Hammerfest har oppnådd svært gode resultater i introduksjonsprogrammet, hvor somaliere er den største deltagergruppen. Statistikk fra SSB viser at er over 80 prosent i arbeid. I følge representantene fra Hammerfest har kommunen et godt arbeidsmarked, også for ufaglærte. Dette har trolig vært en viktig forutsetning for de gode resultatene. Videre har et tett samarbeid mellom lokale arbeidsgivere og Innvandrertjenesten vært viktig for å få somaliere ut i praksis, og for flere har praksisplassen gitt dem jobbmuligheter. Hammerfest er et lite, oversiktlig samfunn, og det at noen arbeidsgivere har hatt positive erfaringer med somaliere har gitt positive ringvirkninger. Andre suksesskriterier har vært tett individuell oppfølging, fleksibilitet i utformingen av hver enkelts introduksjonsprogram og et stort engasjement blant de ansatte. Innvandrertjenesten har hovedansvaret for all oppfølging, og de har vært opptatt av at tilbudet de gir skal være preget av lite byråkrati. Sist, men kanskje aller viktigst, er somaliernes egen mentalitet. De ønsker seg jobb! Fordi det finnes gode muligheter på arbeidsmarkedet, opplever kommunen at de aller fleste somalierne som kommer dit blir boende.

### **3.1 Forslag til tiltak som ble fremmet i ekspertgruppen**

I ekspertgruppens møter ble følgende forslag fremmet, av én eller flere deltagere.

#### **3.1.1 Aktiviteter og samfunnsinformasjon allerede i mottaksfasen**

Somalierne bør få tilbud om tilpassede aktiviteter så raskt som mulig etter at de er kommet til Norge, helst fra dag én. Tiden i asylmottak, hvor mange i følge ekspertgruppen blir gående uten aktivitetstilbud, kan gjøre dem frustrerte, deprimerte og umotiverte. Analfabeter bør for eksempel få mulighet til å starte alfabetiseringsprosessen allerede i mottak. I tillegg er det viktig at alle som bor i mottak får informasjon om hvordan det norske samfunnet fungerer, hvorfor velferdssystemet er bygd opp slik det er og hvilke rettigheter hver enkelt har. Flere i ekspertgruppen pekte på at mange ikke forstår hvorfor velferdsordninger finnes og hvem de er tenkt for. Ved å tilby kurs som gir informasjon allerede i mottaksfasen, sikrer man at hver enkelt får riktig informasjon i en tidlig fase og bedre forstår hvorfor systemet er som det er.

#### **3.1.2 Forberedende og motiverende kurs før introduksjonsprogrammet**

Etter bosetting i en kommune, men før de voksne begynner i introduksjonsprogrammet, bør hele familien få tilbud om et fire ukers forberedende og motiverende kurs. Kurset må:

- Sende tydelige signaler om at det stilles krav til hver enkelt.
- Legge vekt på at deltagerne skal finne løsninger på hvordan familien kan organiseres før oppstart i introduksjonsprogrammet.
- Ta opp familieplanlegging og diskutere fordeler og ulemper med å ha mange barn i Norge.

En organisasjon kan holde kursene, og en del av undervisningen kan gå for seg hjemme hos deltagerne. Det er viktig å unngå dødtid og sikre direkte overgang til introduksjonsprogrammet etterpå.

#### **3.1.3 Lavterskeltilbud tilpasset hver enkelts bakgrunn**

De aller fleste somalierne som kommer til Norge i dag har liten eller ingen skolebakgrunn og liten arbeidserfaring. I tillegg kommer de fra et land i krig og har derfor ingen erfaring med et fungerende byråkrati/offentlig system. Somalierne har derfor behov for gode lavterskeltilbud. Lavterskeltilbud kan innebære tilrettelegging slik at det blir lettere å få utbytte av ordinære tilbud og tiltak. I tillegg til språk må nyankomne lære mer om hvilke utfordringer de kan møte i hverdagen og de må lære om de sosiale koder. Det ble spesielt pekt på at det er behov for å øke somalieres forståelse av det demokratiske systemet.

#### **3.1.4 Bruk av kulturtolker og mentorer med somalisk bakgrunn**

Flere i ekspertgruppen mente at det er svært viktig at somalierne som er nye i Norge kommer i kontakt med somalierne som har bodd her lenge, og som kan formidle grunnleggende informasjon og fortelle om egne erfaringer. Etablerte somalierne bør derfor ha en aktiv rolle i integreringsarbeidet. De bør stå ansvarlig for gjennomføring av kurs og informasjonsformidling. Flere bør ansettes som programrådgivere i introduksjonsprogrammet. Etablerte somalierne forstår både hvilke referanserammer nyankomne har og hvordan viktig informasjon skal formidles til dem. Samtidig vet de hva nyankomne bør lære om det nye samfunnet.

Et nyttig virkemiddel kan være å ta i bruk mentorordninger som matcher nyankomne somaliere med frivillige, yrkesaktive somaliere (mentorer). Mentorene kan gi veiledning til personer som ønsker seg inn i det yrket eller den bransjen de selv er en del av. På den måten kan mentorordningen fungere som en døråpner til arbeidslivet.

En positiv effekt av å involvere flere somaliere i både integreringsarbeid og frivillig arbeid er at de fremstår som rollemodeller og kan bidra til å motivere og gi nyankomne tro på at det er mulig å lykkes, også for dem.

### **3.1.5 Bruk av somalisk som hjelpespråk i første fase av norskopplæringen**

Det er en stor utfordring å komme til et nytt land og skulle lære et nytt språk, når man i tillegg ikke kan skrive på eget morsmål. For at de det gjelder skal få mer utbytte av den første fasen av opplæringen, ble det foreslått å bruke somalisk som hjelpespråk i den første fasen av norskopplæringen.

### **3.1.6 Forlenget programtid i introduksjonsprogrammet for personer med ingen eller liten skolebakgrunn**

For den store gruppen av nyankomne somaliere som har liten eller ingen skolebakgrunn, kan to år i introduksjonsprogrammet være for lite til at de kan få seg jobb. I følge ekspertgruppen bør de det gjelder derfor sikres forlenget programtid.

### **3.1.7 Etablering av et somalisk fagsenter**

Det bør etableres et somalisk fag- og kompetansesenter. Et slikt senter kan fungere som en samarbeidsarena for somaliere og nordmenn, men det bør være styrt av somaliere. Fagsenteret kan både innhente kunnskap og formidle informasjon om somaliere. Det er viktig at somaliere selv er med på å formulere hva det bør forskes på og også være involvert i forskning på somaliere. Også på dette området kan fagsenteret spille en viktig rolle.

### **3.1.8 Samarbeid med moskeer og imamer**

Forholdet mellom religion, kultur og identitet er komplisert, men viktig. Religion er i følge flere i ekspertgruppen viktig for mange somaliere i Norge, og religiøse ledere har stor innflytelse på folks dagligliv. Mange temaer, for eksempel familieplanlegging og lån og renter kan være vanskelig å ta opp uten å involvere imamer og andre religiøse ledere. Det er derfor viktig å trekke inn moskeer og imamer i integreringsarbeidet.



## **Kapittel 4. Innspill fra direktoratene**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har bedt Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir) og Utlendingsdirektoratet (UDI) om skriftlige innspill på en rekke problemstillinger som arbeidsgruppen har arbeidet med. De er bedt om å gi tilbakemelding på erfaringer og eventuelle utfordringer i somalieres møte med ulike tjenester som direktoratene har ansvaret for, samt utfordringer i forbindelse med somalieres deltagelse i integrerende og kvalifiserende tiltak. Videre ønsket departementet innspill på om det er behov for særskilte informasjonstiltak eller innhenting av ny kunnskap. Departementet ønsket også eksempler på positive erfaringer med somaliere i Norge.

### **4.1 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet**

IMDi presiserer at det er somalieres livssituasjon, for eksempel store barnekull, lav utdanning og kort botid, som er årsaken til gruppens utfordringer i introduksjonsordningen, norskopplæringen og ny sjanse. De peker på at det er behov for individuell tilpasning for deltagere med store omsorgsoppgaver, men viser til at kommuner melder at tett individuell oppfølging uansett er det virkemiddelet som har størst effekt. IMDi anbefaler intensiv norskopplæring kombinert med arbeidspraksis for analfabeter, og peker på at somaliere selv ønsker å finne praksisplass som er tilpasset deres yrkesønsker. Videre peker IMDi på at det er viktig med prosjekter rettet mot unge mellom 18 og 24.

IMDi skriver at det er svært få selvstendig næringsdrivende personer med somalisk bakgrunn i Norge, til tross for at mange har vært forretningsfolk i Somalia. Som mange andre innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn mangler somaliere erfaring og kunnskap om organisasjonsliv, organisasjonskultur og hvordan offentlig sektor fungerer. Dette kan være problematisk for somaliere som vil starte egne foretak fordi flere offentlige kontorer skal være involvert i etablering av ny virksomhet, og fordi norske ordninger oppleves som komplekse og uoversiktlige. Mangel på utdanning kan gjøre det ekstra vanskelig å forholde seg til det komplekse regelverket. Etablererkurs bør etter IMDis syn gi informasjon muntlig eller på somalisk for at deltagere med somalisk bakgrunn skal få best mulig utbytte av kursinnholdet.

Det er i følge IMDi ingen tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og i hvilken grad somaliere lykkes i arbeidsmarkedet. Antallet somaliere i Ny sjanse og introduksjonsprogrammet er for få til at man kan studere resultater på tvers av kommuner. IMDi mener det antagelig ikke er størrelsen på kommunene det kommer an på, men hvorvidt det er en tett og god nok individuell oppfølging.

IMDi har spesielt positive erfaringer med motivasjons- og bevisstgjøringskurs for somaliere. Metoder som kan benyttes på slike kurs er positiv psykologi med ressursfokusering, veiledning, løsningsfokuseret tenkning, livsstyrketrening og kreative øvelser.

Det er etter IMDis syn behov for mer forskning. De peker på behovet for mer komparativ forskning om somaliere i ulike land. Videre mener de det er behov for mer kunnskap om somalieres flyttemønster og dets konsekvenser for ungdom, endringer i familiemønster og autoritetsendringer i familiene, enslige somaliske menns livserfaring i Norge, fragmentering blant somaliere i Norge og voldskriminalitet.

IMDi peker på at somaliere har en muntlig kultur, og at mange av dem ikke er vant til eller ikke kan lese brosjyrer eller annen skriftlig informasjon. De mener derfor det er behov for nytenkning i informasjonsarbeidet rettet mot denne gruppen og foreslår et pilotprosjekt med et offentlig informasjonssenter med norske og somaliske ansatte. IMDi foreslår at informasjonssenteret kan være en del av et NAV-kontor i en bydel med mange somaliere, og det bør ha spesiell kompetanse hva gjelder språk, utdanning, kvalifisering og arbeid.

#### **4.2 Arbeids- og velferdsdirektoratet**

AV-dir fremhever at de ikke opplever somaliere som en homogen gruppe, selv om mange har lav utdanning og liten eller ingen arbeidserfaring. De anbefaler ikke tilpasninger til somaliergruppen spesielt, men viser til gode erfaringer med tett individuell oppfølging, fokus på å etablere gjensidig tillit og ”skreddersøm”. De viser videre til at link-arbeidere, det vil si ressurspersoner rekruttert fra samme målgruppe, har vist seg virkningsfullt for relasjonsbygging og ”oversetting” av budskap fra det offentlige.

AV-dir. viser til prosjekter som ble etablert i 2008 i Fredrikstad, Skien og Bydel Søndre Nordstrand for å rekruttere personer med ikke-vestlig bakgrunn til arbeidslivet, og hvor somaliere var en av målgruppene. Det foreligger foreløpig ikke resultater fra disse prosjektene, men AV-dir. mener at de i 2009 vil kunne gi nyttig kunnskap om utfordringer for blant annet den somaliske befolkningen i Norge.

#### **4.3 Utlendingsdirektoratet**

I sitt innspill skriver UDI at familieinnvandringstillatelser og tillatelser til asylsøkere med beskyttelsesbehov er de vanligste tillatelsene som gis til somaliere. De viser til endringer i praksis i behandlingen av asylsøknader fra somaliere de siste årene og peker på utfordringer knyttet til retur. De tar også opp problemstillinger knyttet til identitetsproblematikk.

Innspillet omhandler ikke tilbud i asylmottak, men de fikk heller ikke spørsmål om dette i brevet fra departementet.

## **Kapittel 5. Hvordan møtes utfordringene? Arbeidsgruppens vurderinger**

Det offentlige har en lang rekke ordninger og tiltak som skal sette folk i stand til å forsørge seg selv eller dekke opp for tapt inntekt ved arbeidsuførhet. Andre tiltak er rettet særlig mot nyankomne innvandrere med det formål å legge til rette for deltagelse i arbeids- og samfunnsniv. Som andre omfattes somaliere av de allmenne integrerings- og velferdsordningene, i den grad de fyller vilkårene for rett til tjenester og stønader. I dette kapitlet presenteres ulike integrerings- og velferdsordninger og arbeidsgruppens vurderinger av hvordan ordningene fungerer for personer med somalisk bakgrunn.

En stor andel av somalierne som er i Norge, kom som asylsøkere og fikk siden opphold på humanitært grunnlag eller asyl. Også i dag utgjør asylsøkere en stor andel av de som kommer til Norge. I 2008 søkte knappe 1300 personer som oppga å være fra Somalia om asyl i Norge. Av disse var 65 prosent menn, og 81 prosent under 30 år gamle. 109 personer var enslige mindreårige asylsøkere. En annen gruppe blant de nyankomne er familiegjenforente, som utgjorde 1174 personer i 2008.

### **5.1 Somaliere i mottak**

De aller fleste somaliere som kommer til Norge som asylsøkere, blir innkvartert ved et statlig asylmottak. Asylsøkere har en lovfestet rett til et slikt statlig innkvarteringstilbud. Statlig mottak skal være et nøkternt, men forsvarlig botilbud som skal sikre beboernes grunnleggende behov og den enkeltes behov for trygghet. Mottak er et frivillig botilbud hvor man mottar kontantytelser til livsopphold. Dersom man velger å bo privat faller denne støtten bort.

De som driver asylmottak skal ha målrettede tiltak som skal bidra til å sikre behov, rettigheter og deltakelse for utsatte grupper som kvinner og barn under mottaksoppholdet. Det er utarbeidet en kravspesifikasjon i tilknytning til driftsreglementet for asylmottak som driftsoperatørene skal følge. Denne inkluderer blant annet krav til et informasjonsprogram som skal gi beboeren et realistisk bilde av det norske samfunnet og en grunnleggende forståelse av de verdier det bygger på, samt krav til et målrettet og strukturert kvalifiseringsarbeid som skal gjøre beboeren mest mulig selvhjulpen raskest mulig. Videre skal mottakene drive bosettingforberedende arbeid og arbeid rettet inn mot retur. Informasjonsprogrammet er obligatorisk for alle beboere over 18 år, og mottaket har mulighet til å trekke i beboerens pengestøtte dersom han eller hun unnlater å møte. Flere mottak samarbeider med eksterne parter som Folkeuniversitetet, Redd Barna, fritidsklubber eller lokale bedrifter for best mulig å kunne tilpasse informasjonsprogram og kvalifiseringstiltak til den gruppa beboere de har i mottaket. UDI fører jevnlig tilsyn med mottakene for å etterse at kravspesifikasjonen følges. Innholdet i informasjonsprogrammet og andre aktiviteter i mottak evalueres også jevnlig.

Asylsøkere i mottak tilbys inntil 250 timer norskopplæring. Dette er en frivillig ordning, men det blir fortløpende vurdert hvordan en, gjennom tilrettelegging og informasjon, kan øke andelen asylsøkere som deltar i norskopplæringen. Personer som bor i mottak, og som har fått oppholdstillatelse som gir grunnlag for bosettingstillatelse, har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnsfag dersom de er mellom 16 og 55 år. Både asylsøkere og personer med

oppholdstillatelse som ønsker slik opplæring mens de bor i mottak, må imidlertid fremme krav om dette selv.

I flere mottak tilbys foreldreveiledningsprogram, og UDI har hatt gode erfaringer med programmet. Tilbudet videreføres i 2009. I tillegg er det planlagt oppstart av to prøveprosjekter i 2009: Utprøving av samtalegrupper for menn og ”empowerment” som arbeidsmetode i forhold til kvinner i mottak. Dette er forebyggende tiltak som kan styrke den enkelte asylsøkers evne til å håndtere sin livssituasjon. Tiltakene vil i første omgang prøves ut i ett eller to mottak.

Ett av forslagene fra ekspertgruppen var at somaliere bør få tilbud om tilpassede aktiviteter så raskt som mulig etter at de er kommet til Norge, helst fra dag én. Ekspertgruppen beskrev tiden i asylmottak som svært frustrerende og demotiverende for mange, fordi de blir gående uten aktivitetstilbud. Arbeidsgruppen ser betydningen av ekspertgruppens innspill. Det finnes imidlertid tilbud om både informasjonsprogram og norskopplæring i mottakene i dag, og en del nye tiltak skal prøves ut i 2009. Arbeidsgruppen anbefaler at arbeidet med å utvikle nye aktiviteter bør videreføres. Aktivitetene bør om mulig prøves ut i flest mulig mottak. Videre mener arbeidsgruppen det må finnes gode rutiner for å informere beboere i mottak om hvilke rettigheter de har til opplæring i norsk og samfunnsfag, og for å sikre at de som ønsker slik opplæring selv fremmer krav om det. Vi har imidlertid ikke foreslått nye tiltak i mottak. Vel så viktig som nye aktivitetstilbud i mottak, mener arbeidsgruppen det er å redusere saksbehandlingstiden i asylsaker og tiden fra personer har mottatt tillatelse til de blir bosatt i en kommune.

## **5.2 Integreringsordninger for nyankomne**

Introduksjonsloven trådte i kraft i 2004 og omhandlet på det tidspunktet rett og plikt til introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Siden 2005 har den også omhandlet rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Med denne loven fastsatte staten et helhetlig rammeverk for kommunenes oppfølging og integrering av nyankomne innvandrere. Tidligere kunne det være mer tilfeldig hva slags integreringstilbud som fantes i ulike kommuner. Med introduksjonsloven fikk alle mellom 18 og 55 år, både kvinner og menn, de samme rettighetene og pliktene.

### **5.2.1 Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere**

Introduksjonsprogrammet skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede til deltakelse i yrkeslivet. Programmets varighet er inntil to år, og det skal være organisert som et fulltids program på helårig basis. Deltakelse i introduksjonsprogrammet utløser rett til introduksjonsstønning tilsvarende to ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Det utgjør per i dag kr. 140.512 per år.

Statistisk Sentralbyrå (Mathisen 2008) har nylig publisert en monitor for deltakere i introduksjonsprogrammet. Somaliere var den største gruppen av personer som deltok i introduksjonsprogrammet i 2007. Av totalt 8796 deltakere i 2007 var 1753 somaliere. Ca 90 prosent av alle somaliere mellom 18 og 55 år som ble bosatt i 2005 ble registrert som deltaker i introduksjonsprogram i 2006-2007.

Undersøkelsen viser videre at 65 prosent som gikk ut av introduksjonsordningen i 2006 var sysselsatt eller under utdanning i november 2007. 10 prosent var registrert arbeidsledige eller på tiltak. Tallene for somaliske menn var 70 prosent i arbeid eller ordinær utdanning, mens 15 prosent var registrert arbeidsledig eller på tiltak. De tilsvarende tallene for somaliske kvinner var 37 og 8 prosent.

Resultatene til somaliske menn i introduksjonsprogrammet er altså over gjennomsnittet, til tross for at de svært ofte kommer til Norge med liten eller ingen utdanning. Dette kan tyde på at somaliske menn drar like god nytte av introduksjonsprogrammet som andre. Ett av flere suksesskriterier som er trukket frem både av Vinje og Hammerfest kommune, er tett, individuell oppfølging. Tett oppfølging er en av grunnpilarene i introduksjonsordningen. Et av innspillene fra ekspertgruppen var nettopp at nyankomne somaliere er godt ivaretatt i introduksjonsprogrammet, og at det ikke nødvendigvis er nyankomne det bør rettes størst innsats mot.

Somaliske kvinner var imidlertid den enkeltgruppe med svakest resultater av alle som gikk ut av introduksjonsprogram i 2006. Også kvinner fra Irak og Afghanistan har dårligere effekt av gjennomført introduksjonsprogram enn andre grupper. I den grad det bør gjøres endringer i introduksjonsordningen, er det spesielt kvinnene man må ha i tankene.

Fafo og ISF trekker i sin evaluering av introduksjonsprogrammet fra 2007 frem lav utdanning og omfattende omsorgsoppgaver som sannsynlige årsaker til at noen grupper kommer dårligere ut av introduksjonsprogrammet enn andre (Kavli et al. 2007).

En ny OECD-studie viser at etterspørselen etter lavt utdannet arbeidskraft har blitt kraftig redusert i Norge siden 1970-tallet. Arbeidsledigheten for personer som ikke har fullført videregående opplæring er omtrent 2,2 ganger høyere enn for personer som har fullført videregående opplæring. Ett av ekspertgruppens forslag for å gjøre overgangen til arbeid etter introduksjonsprogrammet lettere, var å forlenge programtiden for personer med liten eller ingen skolebakgrunn. Introduksjonslovens § 5 åpner for at når særlige grunner taler for det, kan programmet vare inntil tre år. Spørsmålet om hva som skal anses som et særlig tilfelle beror på en individuell og konkret vurdering og må skje i lys av lovens formål. Det er den enkelte kommune som må foreta denne vurderingen. Deltagelse i introduksjonsprogram utover lengstetiden på to år er imidlertid verken en rett eller plikt for den enkelte deltager.

Under et møte i Arbeids- og inkluderingsdepartementet 3. november 2008 pekte forsker Katrine Fangen på at det er viktig å ta hensyn til at mange somaliske kvinner får barn under gjennomføring av introduksjonsprogram. Hun pekte på at ordningen bør være fleksibel fordi det for mange er vanskelig å delta i fulltidsprogram når de har små barn.

Kavli et al.s evaluering av introduksjonsordningen i 2007 viser at kvinner oftere enn menn går ut av introduksjonsprogram på grunn av permisjoner. Evalueringen viser at svangerskap, barnefødsler og kjønnsroller knyttet til omsorg for barn har konsekvenser både for kvinners oppstart i program, for progresjon og senere for arbeidsmarkedsstatus. De uttaler derfor at det er nødvendig å rette et spesielt søkelys mot hvordan kommunene kan legge bedre til rette for både kontinuitet, gjennomføring og etter hvert overgang til arbeid for kvinner.

De understreker videre viktigheten av å følge opp kvinner som er i omsorgspermisjon, og peker på at oppfølging av deltakere i fødselspermisjon, med tanke på å lette overgangen tilbake til program etter endt permisjon, allerede praktiseres i en del kommuner og vurderes

positivt av aktørene selv. I lys av den meget lave sysselsettingen blant kvinner fra Somalia, og at somaliske kvinner er den deltakergruppen i introduksjonsprogram som har dårligst resultater i form av overgang til arbeid eller utdanning, er det grunn til å tro at det vil ha en positiv effekt å følge opp somaliske kvinner i permisjonstiden.

Arbeidsgruppen mener det er viktig å følge opp disse resultatene, slik at introduksjonsordningen kan bli et enda bedre virkemiddel og føre til bedre resultater, særlig for kvinnene. I kapittel 6 foreslår vi derfor to ulike tiltak som vil kunne bidra til dette.

### **5.2.2 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere**

Introduksjonsloven regulerer innvandreres rett/plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Personer i målgruppen har rett og plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, med mulighet for ytterligere 2 700 timer dersom den enkeltes behov tilsier det. Det forutsettes at alle som deltar i norskopplæringen etter introduksjonsloven skal avslutte med en nasjonal prøve.

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet har Rambøll Management AS (2007) evaluert kommunenes implementering av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Denne evalueringen viste at 15 prosent av kommunene ikke gav mer enn 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, selv om de i henhold til introduksjonsloven var forpliktet til å gi inntil 3000 timer ved behov. Rambølls kartlegging viser at det er bred enighet om at de fleste har behov for mer enn 300 timer opplæring i norsk.

SSBs levekårsundersøkelse utgitt i februar 2008 viser at somaliere er den gruppen som får mest norskopplæring, med et gjennomsnitt på ca 700 timer (Blom og Henriksen 2008). Det er nesten 100 timer mer enn nr 2 på lista, personer fra Sri Lanka, som gjennomfører ca 600 timers norskopplæring i gjennomsnitt.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap utgjør en viktig del av introduksjonsprogrammet. Målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er imidlertid mye videre enn målgruppen for introduksjonsprogrammet, og for kvinner i fødselspermisjon fra introduksjonsprogrammet er det i henhold til regelverket mulig å fortsette på norskkurs i permisjonstiden, slik Kavli et. al anbefaler.

Også på dette punktet mener arbeidsgruppen det er viktig å følge opp anbefalingene fra evalueringene. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 6.

### **5.3 Integrering og arbeid**

Personer som ankom før introduksjonsprogrammet ble en lovpålagt tjeneste i kommunene, og som derfor ikke fikk dette tilbudet, ble av ekspertgruppen pekt på som den gruppen det bør rettes mest innsats mot. Mange av disse er ikke i jobb. Det finnes flere aktuelle ordninger for disse.

### **5.3.1 Ny sjanse – forsøk med introduksjonsprogrammets virkemidler på andre målgrupper**

Ny sjanse er forsøk med kvalifiseringsprogram for innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet, og som er langtids sosialhjelpsmottakere. Ny sjanse bygger på samme helhetlige rammeverk og tankegang som introduksjonsprogrammet. Deltakerne i Ny sjanse får et toårig program, og kvinner skal prioriteres i prosjektene. Til sammen er det bygd opp 25 prosjekter i perioden 2005-2007. Ny sjanse-prosjektene har en overvekt av kvinnelige deltakere (57 prosent). Sentrale elementer i programmet er: kartlegging, individuell plan og tett oppfølging. I tillegg skal Ny sjanse-prosjektene tilby blant annet opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

IMDi har rapportert på erfaringer og resultater for de første tre årene i rapport ”Fra sosialhjelp til arbeid - Resultater fra 25 Ny sjanse-prosjekter”. I løpet av de tre første årene deltok til sammen 901 deltakere, herunder 516 kvinner. Somaliere utgjør den største gruppen av deltakere i Ny sjanse med 121 kvinner og 108 mennene. Av de 453 deltagerne som hadde avsluttet programmet innen utgangen av 2007, gikk hele 45,9 prosent til arbeid eller utdanning. Det var 42 prosent av kvinnene (av 218) som gikk til arbeid eller utdanning, mot halvparten av mennene. Tett oppfølging av deltakerne vurderes som den viktigste faktoren for å lykkes i arbeidet. Dette innebærer som oftest *daglig* oppfølging via telefon eller møte.

### **5.3.2 Kvalifiseringsprogrammet**

Reglene om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i sosialtjenesteloven kapittel 5A trådte i kraft 1. november 2007. Innfasingen av programmet og stønaden skjer i takt med etablering av NAV-kontor i kommunene. Parallelt vil Ny sjanse-prosjektene beskrevet ovenfor fases ut. Deltagere i Ny sjanse vil, dersom de fyller vilkårene, kunne tilbys kvalifiseringsprogram i stedet. Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er personer med vesentlig redusert arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. De har videre behov for tett oppfølging og bistand for å komme over i jobb. Ordningen innebærer deltakelse i et fulltidsprogram tilrettelagt av de lokale NAV-kontorene, og deltakelse utløser rett til kvalifiseringsstønad på 2 G. Programmet kan bestå av ulike elementer gjennom kommunale og statlige virkemidler.

### **5.3.3 Arbeidsmarkedstiltak**

Arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler som skal bidra til å styrke arbeidssøkeres muligheter på arbeidsmarkedet. Tiltakene er også viktige elementer som inngår i både introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere og Ny sjanse. En målrettet og aktiv arbeidsmarkedspolitik skal legge til rette for høy yrkesdeltakelse og god utnyttelse av arbeidskraften. Alle som henvender seg til et NAV-kontor og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. På bakgrunn av denne vurderingen kan den enkelte få tilbud om arbeidsrettede tiltak tilpasset deres behov, herunder både kvalifisering, oppfølging og jobbtrening.

I august 2008 utgjorde innvandrere om lag 45 prosent av deltakerne på ordinære arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Til sammenligning utgjorde de om

lag 25 prosent av alle ledige på samme tid. Tiltakene Opplæring og Arbeidspraksis er hyppigst brukt av innvandrere.

I Arbeids- og velferdsetaten legges det nå stor vekt på å få til et individuelt tilpasset tiltaks- og tjenestetilbud. I lys av dette synes det lite aktuelt å utvikle arbeidsmarkedstiltak som retter seg mot spesielle nasjonalitetsgrupper, som somaliere. Det vises for øvrig til styrkingen av arbeidsmarkedstiltak som følger av St. prp. nr. 1 (2008-2009) samt tiltakspakken som regjeringen la fram i St. prp. nr. 37 (2008-2009). Økningen i antall tiltaksplasser vil også komme ledige somaliere som trenger arbeidsrettet bistand til gode.

### ***NAV Intro***

NAV Intro er en spesialenhet i NAV med spesialkompetanse på arbeidssøkende innvandrere. Enheten er lokalisert i Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand og dekker hver sin region. NAV Intro har ansvar for tilrettelagt veiledning og opplæring for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, og er en støttespiller for NAV lokal i arbeidet med innvandrere og flyktninger. Intros oppgaver omfatter individuell veiledning, avklaring, oppfølging, rekruttering og kvalifisering.

NAV Intros tilrettelegging av tiltak har ofte tatt utgangspunkt i manglende norskferdigheter, mangel på (relevant) utdanning, svak samfunns- og arbeidsmarkedsforståelse, begrenset nettverk og andre faktorer som skaper barrierer for yrkesdeltakelse for flere innvandrere. Intros tilrettede arbeidsmarkedstiltak for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn har i hovedsak vært ”introduksjonskurs” av ulike varianter, fra lavterskel ”komme-i-gang-kurs”, til jobbsøkerkurs med formidling til arbeid som mål.

Ekspertgruppen har pekt på at det bør rettes særlig innsats mot somaliere som ankom før introduksjonsprogrammet ble en lovpålagt tjeneste i kommunene. Erfaringer kan tyde på at mange i denne gruppen ikke fikk et målrettet tilbud for bl.a. å lette overgangen til arbeid. Somaliere som har bodd i Norge lenge er i følge flere i ekspertgruppen forbilder for nyankomne somaliere. Dersom disse ikke lykkes, kan det dermed få negative ringvirkninger blant de nyankomne. Dette gjør det ekstra viktig å fokusere på denne gruppen. Arbeidsgruppen vurderer at pågående arbeid med å styrke arbeidsmarkedstiltak og tiltaket Ny Sjanse, samt kvalifiseringsprogrammet, er avgjørende elementer for å øke arbeids- og samfunnsdeltagelse blant personer med somalisk bakgrunn. Både IMDi og AV-dir har rapportert at tett individuell oppfølging er et svært viktig virkemiddel i alt integreringsarbeid. Evalueringer av introduksjonsprogrammet og rapportering fra Ny sjanse-prosjektene viser det samme. Det er for tidlig å si noe om hvordan kvalifiseringsprogrammet vil virke for somaliere, og vi må derfor avvente evalueringer og erfaringer fra programmet. I og med at programmet i stor grad bygger på de samme prinsippene som introduksjonsprogrammet og Ny sjanse, mener arbeidsgruppen at det er grunn til å være optimistisk.

## ***5.4 Nærmere om velferdsordninger***

Både forskning, statistisk materiale og innspill fra ekspertgruppen tyder på at møtet med velferdsstaten skaper utfordringer for mange med somalisk bakgrunn. Ordningenes utforming kan ha en passiviserende virkning på enkelte og bidra til å holde personer i en ”fattigdomsfelle”. Ordninger som overgangsstønning og kontantstøtte er særlig trukket frem i litteraturen og av ekspertgruppen. I tillegg til å ha en mulig passiviserende effekt, kanskje særlig for kvinner, kan utstrakt bruk av slike ordninger føre til at barn med somalisk bakgrunn



i mindre grad enn andre går i barnehage. Det kan føre til at de får dårligere forutsetninger for fullt læringsutbytte på skolen, og påvirke senere deltagelse i arbeidslivet. Arbeidsgruppen mener det er behov for mer forskning på dette området.

Parallelt med arbeidsgruppens arbeid er det besluttet å opprette et utvalg om konsekvensene av migrasjon og økt internasjonal mobilitet på velferdsmodellen. Bakgrunnen er at økt internasjonal mobilitet krever økt kunnskap om, og en bedre forståelse av, sammenhengen mellom migrasjon og den fremtidlige utvikling av velferdsmodellen og velferdsordningene. Utvalget skal gjennomføre en offentlig utredning om temaet. Utvalget vil se på problemstillingene i en bredere sammenheng, og det kan være naturlig for utvalget å gå dypere inn i spørsmål knyttet til fattigdomsfeller og passivisering.

En annen problemstilling som er blitt trukket frem på møtene i ekspertgruppen, er hvordan forventninger om å bidra til fellesskapet blir formidlet til gruppen. Hammerfest kommune trakk frem hvor viktig det er å være tydelig og konsekvent i formidlingen av samfunnets krav. Ekspertgruppen understreket også behovet for særskilt kompetanse i møtet mellom somaliske brukere og offentlig ansatte. Dette mener arbeidsgruppen det er viktig å se nærmere på. Det etniske mangfoldet i befolkningen stiller tjenesteapparatet overfor nye utfordringer som krever en annen kompetanse og andre metoder og tilnæringsmåter til brukerne. Fangen (2008), Engebrihtsen og Farstad (2004) og Siyad et. al (2006) viser alle til utfordringer i møtet mellom somaliske brukere og offentlig ansatte. Dette kan tyde på at det kan være behov for å styrke satsingen på kompetanseheving.

## **Kapittel 6. Arbeidsgruppens forslag til tiltak**

### **6.1 Bedre tilrettelegging i introduksjonsprogrammet for personer med liten skolebakgrunn og store omsorgsoppgaver**

Arbeidsgruppen mener det med utgangspunkt i gjeldende regelverk er adgang til å tilpasse introduksjonsprogram til personer som har lav utdanning og store omsorgsoppgaver. På særlig tre områder er det imidlertid behov for tilpasninger:

- 1) Somalieres lave utdanningsnivå kombinert med dårlige resultater tilsier at mange i denne gruppen bør få et introduksjonsprogram som strekker seg utover to år. Det er derfor viktig at programrådgivere får støtte i tolkningen av introduksjonsloven § 5, som fastslår at når ”særlige grunner” taler for det kan programmet vare i inntil tre år.
- 2) Så lenge minimumsvilkårene i introduksjonsloven § 4 er oppfylt er det stor grad av frihet for kommunene til å tilpasse program til den enkeltes livssituasjon, blant annet kvinner med store omsorgsoppgaver. Det er svært viktig at programrådgivere er bevisst på dette.
- 3) Et fornuftig tiltak for kvinner som får sitt introduksjonsprogram avbrutt en eller flere ganger ved barnefødsler, er at det utarbeides et opplegg for den enkelte hvor hun kan fortsette med opplæring i norsk og samfunnskunnskap til tross for sine omsorgsoppgaver. Fortsatt norskopplæring under permisjonen vil være et tiltak som forbereder den enkelte til arbeid og utdanning.

#### **Tiltak**

AID tydeliggjør i sine retningslinjer mulighetene i lovverket for å tilpasse programmet til personer med særskilte behov.

IMDi får i oppdrag å utrede på hvilke andre områder det eventuelt er behov for avklaringer, og å styrke innsatsen med å informere og bevisstgjøre programrådgivere i introduksjonsprogrammet om hva slags muligheter for tilpasning som ligger i introduksjonsloven med forskrifter.

### **6.2 Kompetanseutvikling i NAV**

Kompetanseutvikling gjennom prosjekter, veiledere og kurs har de senere år foregått både lokalt og sentralt<sup>3</sup>. En stor andel av disse har vært rettet mot møtet med brukere med etnisk minoritetsbakgrunn generelt, men noen prosjekter har også handlet om møtet med somaliere spesielt, jf. prosjektene referert i heftet Somaliere i Norge – noen erfaringer (Siyad et. al 2004).

---

<sup>3</sup> Eks.: NAVs nettsider: (under kvalifiseringsprogrammet) Arbeid med inkludering av etniske minoriteter, Mer om brukere med etnisk minoriteter, erfaringer fra ”Ny sjanse”, lenker til Mangfoldsveilederen elektronisk verktøy for ledere og ansatte.

IMDi har samlet verktøy, metoder og kunnskap for likeverdig tjenesteyting i en nettbasert ”verktøykasse”. Verktøykassen er ment som en hjelp for det offentlige tjenesteapparatet til bedre å kunne mestre daglige utfordringer som det nye mangfoldet i befolkningen representerer. AV-dir og IMDi samarbeider om felles kompetanseheving når det gjelder prinsippet om likeverdige offentlige tjenester.

Arbeidsgruppen ser at det kan være betenkelig med særskilt kompetanseutvikling i forhold til forståelse av og tilrettelegging av tjenestetilbudet til enkeltgrupper, og at listen over andre grupper som kan melde tilsvarende behov kan gjøres lang. Tilbakemeldingen fra ekspertgruppen og andre er imidlertid klare på at utfordringene for saksbehandlere og andre er spesielt store i forhold til å forstå og å gi denne gruppen et godt tjenestetilbud. Arbeidsgruppen mener derfor at det er nødvendig å se nærmere på behovet for særskilt kompetanseutviklende tiltak for å sette saksbehandlere i stand til å møte denne gruppen og eventuelle andre med tilsvarende utfordringer på en god måte.

### **Tiltak**

Arbeidsgruppen foreslår at Arbeids- og velferdsdirektoratet, i samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, får i oppdrag å vurdere om det er behov for særskilte kompetanseutviklingstiltak for ansatte på NAV-kontorer i forhold til gruppen somaliere og andre grupper som møter mange av de samme utfordringene, og hvordan slik kompetanseutvikling eventuelt kan gjennomføres. Formålet med tiltaket er å gi saksbehandlere et bedre grunnlag for å møte brukere av kontorenes ytelser og tjenester.

## **6.3 Bruk av linkarbeidere i informasjonsformidling - utviklingstiltak**

Det er spesielle utfordringer i formidlingen av offentlig informasjon til mange med somalisk bakgrunn. Somaliere har en muntlig kultur for overføring av informasjon, og mange av dem er verken vant til eller kan lese brosjyrer eller andre typer skriftlig informasjon. Muntlig informasjon gitt på eget språk av offentlig ansatte kan være ett av flere virkemidler.

Å benytte linkarbeidere i tjenesteapparatet, det vil si personer med samme språk og erfaringsbakgrunn som brukerne, har vært prøvd ut ulike steder. Personer med somalisk bakgrunn som er integrerte i det norske arbeids- og samfunnslivet forstår både hvordan viktig informasjon skal kommuniseres til gruppen og hvilke referanserammer disse har, og samtidig hva slags informasjon det er viktig å formidle om det nye samfunnet. En positiv effekt av å involvere flere somaliere i dette arbeidet er at de fremstår som rollemodeller og kan bidra til å motivere og gi nyankomne tro på at det er mulig, også for dem, å få jobb og på andre måter bidra positivt i samfunnet. Linkarbeidere kan imidlertid også ha en viktig funksjon i arbeidet med å heve kompetansen blant andre ansatte i tjenesteapparatet. Erfaringsformidling bør være en viktig del av linkarbeiderens oppgaver.

Selv om det allerede er gjort mye for å sikre likeverdige offentlige tjenester til ulike innvandrergupper, inkludert somaliere, kan det fortsatt være behov for å videreutvikle metoder som bidrar til at personer med ulikt utgangspunkt får et likeverdig tjenestetilbud.

### **Tiltak**

Arbeidsgruppen foreslår et utviklingstiltak for å sikre at brukere med somalisk bakgrunn forstår hvilke plikter de har som samfunnsborgere, og for at de skal finne seg til rette i velferdsstaten. Tiltaket innebærer bruk av linkarbeidere, dvs personer med somalisk bakgrunn

som ansettes i kommuner/bydeler med stor somalisk befolkning som bistår.  
Kommuner/bydeler med mange innbyggere med somalisk bakgrunn er aktuelle for forsøket.

#### **6.4 FOU-prosjekt om grupper av kvinner med dårlige resultater av introduksjonsordningen**

I Fafos og ISFs evaluering av introduksjonsprogrammet i 2007 understrekes det at det er behov for mer kunnskap om kvinners gjennomføring av introduksjonsprogram i lys av at kvinner generelt i mindre grad enn menn går over i arbeid etter endt program (Kavli et. al 2007). Evalueringen peker på at det er viktig ”å kartlegge nærmere hva slags tilbud kvinner gis innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, sammenliknet med menn. For å komme videre fra dagens kunnskapsstatus er det (...) nødvendig med bedre og mer detaljerte data på individnivå”.

SSBs monitor for introduksjonsordningen, publisert i desember 2008, viser at det særlig er kvinner fra Somalia, Irak og Afghanistan som i langt mindre grad enn gjennomsnittet for alle deltakere går ut i ordinært arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram (Mathisen 2008). Evalueringen gjort av Fafø og ISF trekker frem ulike forklaringer på hva som gjør at enkelte grupper har dårlige resultater av introduksjonsprogrammet, for eksempel at noen grupper har mer omfattende omsorgsoppgaver enn andre. Evalueringen går imidlertid ikke i dybden i forhold til disse spørsmålene.

##### **Tiltak**

Det settes i gang et FOU-prosjekt som ser nærmere på somaliske, irakiske og afghanske kvinners gjennomføring av introduksjonsprogram, i lys av deres svake resultater så langt. Prosjektet bør ha som målsetting å bringe på det rene hva slags tiltak som kan iverksettes med sikte på å øke overgangen fra introduksjonsprogram til arbeid for disse gruppene. Foreløpig anslag av kostnad er 1 mill. kroner.

#### **6.5 FoU-prosjekt om innvandrere og bruk av overgangsstønad**

Som omtalt i kapittel 4 er det gjort lite forskning på om, og eventuelt i hvilken grad, velferdsordninger påvirker innvandreres deltagelse i arbeidslivet. Arbeidsgruppen foreslår et forskningsprosjekt som ser spesielt på overgangsstønadens betydning for innvandrerkvinnens deltagelse i arbeidsmarkedet.

Formålet med overgangsstønad er å sikre inntekt for de som har aleneomsorg for barn og gi hjelp til selvhjelp i en overgangstid, slik at de kan bli i stand til å forsørge seg ved eget arbeid. Studien bør se nærmere på i hvilket omfang mottakere av ytelsen er passive eller aktive mottakere, altså hvor stor andel som er i kvalifiserende aktiviteter, utdanning eller deltidsjobb mens de mottar stønaden. Videre kan den vurdere hva som virker med tanke på å motivere enslige kvinner med innvandrerbakgrunn til aktivitet, og om det er tilstrekkelige incentiver i ordningen til å sette mottakere av stønaden i stand til å forsørge seg ved eget arbeid. Videre kan studien se på i hvilken grad mottakerne av overgangsstønad også har rett til andre økonomiske ytelser, og vurdere på hvilken måte det påvirker dem økonomisk dersom de går over i jobb eller kvalifiserende aktiviteter.

**Tiltak**

Arbeidsgruppen foreslår at det iverksettes et et forskningsprosjekt som ser spesielt på overgangsstønadens betydning for innvandrerkvinnens deltagelse i arbeidsmarkedet. Foreløpig anslag av kostnad: 1 mill.

## Litteraturliste

- Blom, S. 2008: *Innvandrerens helse 2005/2006*. SSB-rapport 2008/35.
- Blom, S. og Henriksen, K. (red) 2008. *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. SSB-rapport 2008/5.
- Brochmann, G. og Hagelund, A. 2007. *Velferd og innvandrere. For mye, feil eller ikke nok? I: Tidsskrift for samfunnsforskning 2007-2, årgang 48.*
- Daugstad, G. (red). 2008: *Innvandring og innvandrere 2008*. Statistisk sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger.
- Djuve, A. B. og Kavli, H. (2000). I: Fangen, K. 2008: *Identitet og praksis. Etnisitet, klasse og kjønn blant somaliere i Norge*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Engebrigtsen, A. og Farstad, G. 2004: *Somaliere i eksil i Norge. En kartlegging av erfaringer fra fem kommuner og åtte bydeler i Oslo*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA skriftserie 1/04.
- Fangen, K. 2008: *Identitet og praksis. Etnisitet, klasse og kjønn blant somaliere i Norge*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Henriksen, K. 2007: *Fakta om 18 innvandrergupper i Norge*, SSB-rapport 2007/29.
- IMDi (2008): *Fra sosialhjelp til arbeid. Resultater fra 25 Ny sjanse-prosjekter*. IMDi-rapport 4-2008.
- Kavli, H., Hagelund, A. og 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.
- Landinfo. 2008. *Somalia*. Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, [www.landinfo.no/index.gan?id=114&subid=0](http://www.landinfo.no/index.gan?id=114&subid=0)
- Mathisen, B. 2008. *Monitor for introduksjonsordningen 2008*. Statistisk sentralbyrå.
- Menkhaus, K. 2003. I: Fangen, K. 2008: *Identitet og praksis. Etnisitet, klasse og kjønn blant somaliere i Norge*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- OECD. 2008. *Jobs for youth*.
- Rambøl management. 2007. *Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring*.
- Siyad, A., Bildsten, C., Hellevang, C. (red). 2006: *Somaliere i Norge. Noen erfaringer*. Somalisk utviklingsforum, Mølla kompetansesenter og Leieboerforeningen, Oslo.