

Introduksjonsprogram for ukrainske flyktninger. Hvilket tilbud fikk de i 2022?

Bjorn Dapi og Guri Tyldum

I 2022 ble mer enn 31 000 flyktninger fra Ukraina bosatt i norske kommuner¹. I årene før kom det få flyktninger til Norge. Derfor var mange norske kommuner i ferd med å nedbemanne, eller hadde lagt ned Introduksjonsprogrammet for flyktninger. Da Russland invaderte Ukraina i februar 2022 måtte disse kommunene omstille seg og få på plass et kvalifiserings- og opplæringsløp, i tillegg til de andre tjenestene flyktningene trenger.

Dette analysenotatet viser vi hvilke tilbud i introduksjonsprogram norske kommuner fikk på plass for ukrainske flyktninger i 2022². Tilbyr kommunene det de ukrainske flyktningene har rett på, og hva kjennetegner de kommunene som ikke har et fullverdig tilbud?

Fra nedbemanning til kapasitetsproblemer

Fra 2015 til i dag har ansatte i introduksjonsprogrammet i norske kommuner opplevd voldsomme svingninger. Først måtte kommunene omstille seg til rekordhøye bosettingstall i 2016 og 2017, før de måtte starte prosesser med nedbemanning fra 2018. Bosettingstallene ble ytterligere redusert under pandemien. I 2016 bosatte 96 prosent av kommunene flyktninger. I januar 2022 var det bare 60 prosent som forberedte seg på å bosette. Mange kommuner som hadde drevet introduksjonsprogram fram til da, var i prosess for å nedbemanne – eller hadde allerede nedlagt introduksjonsprogrammet.

Metode

Notatet presenterer analyser av data fra Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR), og kvalitative feltarbeid i åtte Norske kommuner gjennomført høsten og vinter 2022. Populasjonen for alle tabeller er ukrainere mellom 18 og 55, som begynte i introduksjonsprogram i 2022, med tiltaksopplysninger registrert i NIR. Når vi presenterer analyser på kommunenivå tar vi ut 55 kommuner som har færre enn fem deltakere registrert i introduksjonsprogram.

¹ <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/F00/bosetting>

² Regelverket vi referer til i dette notatet gjelder alle med midlertidig, kollektiv beskyttelse, ikke bare ukrainske flyktninger. Tallene vi refererer viser imidlertid kun tilbudet som er gitt til deltakere i introduksjonsprogram som er fra Ukraina.

Det har vært krevende for kommunene å etablere eller oppskalere og tilpasse et tilbud om introduksjonsprogram og norskopplæring til alle ukrainske flyktninger som ønsker det. Mange kommuner måtte konsentrere seg om å dekke de grunnleggende behovene til mat, bolig og helsehjelp. Kvalifiseringstilbudet kom i andre rekke. Alle kommuner vi har besøkt forteller at de har kapasitetsproblemer; det er fulle klasser og mangel på rom i voksenopplæringen og de mangler lærere og programrådgivere. Ansettelser tar tid, og ledere, som har vært under et voldsomt arbeidspress for å etablere nye skoler og kurs, forteller at de har kommet sent i gang med å ansette. Alle kommunene ansetter samtidig, og flere opplever at det er vanskelig å få tak i kvalifisert personale. Det ansettes gjerne i midlertidige stillinger, fordi kommunene antar at de snart må nedbemanne igjen. «Alle som har vært i dette gamet en stund vet at pendelen snart vil svinge den andre veien,» sa leder på voksenopplæringen i en kommune til oss, som forklaring på at de ikke hadde startet å ansette nye lærere, til tross for at alle klassene var fulle.

Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger

Kommunen er pålagt å tilby introduksjonsprogram til flyktninger og deres familieegjenforente. Målet er å gi gode norskferdigheter, innsikt i norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og varig tilknytning til arbeidslivet. Deltakere i introduksjonsprogram får introduksjonsstønad tilsvarende 2G (for de over 25 år), mens de deltar i programet. Flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett, men ikke plikt, til introduksjonsprogram og norskopplæring med noen begrensninger³.

Ankomsttallene for ukrainske flyktninger var høyest i mars og april 2022, likevel var det bare tre prosent av de ukrainske flyktningene som gikk i introduksjonsprogram i 2022, som startet opp i introduksjonsprogram i løpet av årets første sju måneder. Kommunene trengte våren og sommeren til å forberede seg, og mange måtte etablere helt nye opplæringstilbud. Over halvparten av ukrainerne

³ For denne gruppen er det færre obligatoriske elementer de trenger ikke få tilbud om livsmestring eller samfunnskunnskap, og de har rett, men ikke plikt til karriereveiledning.

som startet introduksjonsprogram i 2022, startet i august eller september (Tabell 1, kolonne 2). Det innebærer at svært få (2 % av de som startet i 2022) hadde rukket å fullføre introduksjonsprogram innen utgangen av 2022. I dette notatet viser vi hva slags tilbud de hadde fått ved utgangen av 2022 – og hvilke forskjeller som finnes mellom kommuner i hva slags tilbud de gir.

Deltakere som fra før har fullført videregående skal ha introduksjonsprogram på inntil seks måneder med mulighet for 6 måneders forlengelse («kort programtid»). Dette ble innført med integreringsloven i 2021, med en intensjon om å differensiere innhold i introduksjonsprogram i større grad. Vi ser at fordrevne fra Ukraina i hovedsak (93 prosent) får et slikt kort programløp, siden de fleste som kommer til Norge har høyere utdanning.

Hvilket tilbud har ukrainske flyktninger fått i introduksjonsprogrammet i 2022?

Introduksjonsprogrammet for ukrainske flyktninger skal tilpasses den enkeltes kompetanse og ønsker, og det skal defineres et sluttmaal basert på dette. De

Hvem har vi data for i NIR så langt?

Av de 354 kommunene¹ som har bosatt flyktninger i 2022 er det bare 261 som har registrert opplysninger i NIR. Det betyr at vi mangler data for 26 prosent av kommunene som har bosatt. Det kan derfor være systematiske skjevheter i NIR-dataene. Kommuner som ikke har lagt inn opplysninger i NIR kjennetegnes av færre innbyggere (6573 mot 18 394² innbyggere i gjennomsnitt), lavere befolkningstetthet (20 mot 62 innbyggere per km²), og er mindre sentrale etter SSBs sentralitetsindeks. Kommuner som ikke har bosatt tidligere er også sterkt overrepresentert blant de som ikke har registrert tiltaksopplysninger; nye bosettingskommuner utgjør 9 prosent av de som har registrert opplysninger i NIR, men 22 prosent av de uten. Kvalitative data indikerer at små kommuner med spredt befolkning som bosetter for første gang, gjerne hadde større kapasitetsproblemer og vanskeligheter med å finne ut av hva slags tilbud ukrainerne skulle ha høsten 2022, enn større kommuner med lang bosettingserfaring. Dette kan tyde på at de kommunene som har dårligst tilbud er overrepresentert blant de som ikke har registrert data i NIR.

¹ Tall fra epostkorrespondanse med ansvarlige for bosetting i IMDI

² Analyser av kommuner uten data i NIR er gjort i lys av tall fra kommunedatabasen

aller fleste ukrainere (85 %) har fått som sluttmaal å komme i jobb. Introduksjonsprogrammet for deltakere med kollektiv midlertidig beskyttelse skal alltid inneholde arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud⁴. For personer med midlertidig kollektiv beskyttelse kan språktilbudet være enten norsk eller engelsk⁵.

De fleste deltakerne har fått et språktilbud i introduksjonsprogrammet og 79 prosent av de som startet i 2022 er registrert med opplæring i norsk (tabell 1 kolonne 3) og 2 prosent har opplæring i engelsk, men ikke norsk⁶.

De fleste kommuner vi har besøkt oppgir at de ikke har kapasitet til å tilby engelsk. I de kommunene vi har besøkt har etterspørselen etter engelskopplæring vært begrenset, men i alle kommuner har det vært noen deltakere som har ønsket seg engelskundervisning, enten som supplement til norskundervisningen eller som et alternativ. Flere deltakere vi har snakket med forteller at de betaler selv for online engelskundervisning. Skolelederne forteller imidlertid at det er så vidt de klarer å gi et opplæringstilbud i norsk til alle, og de har verken lærere eller klasserom til å lage et eget opplegg for de som ønsker engelsk. Dette gjenspeiles i NIR-data. Bare seks prosent av ukrainerne som startet introduksjonsprogram i 2022 har fått opplæring i engelsk (tabell 1 kolonne 6). To tredjedeler av disse får opplæringen i engelsk i tillegg til norsk. Deltakere som får opplæring i engelsk istedenfor norsk utgjør under to prosent. Disse er konsentrert i noen få (14) kommuner – og to av tre (56 deltakere av 88 totalt) bor i en av tre kommuner i Rogaland.

De som har som sluttmaal for introduksjonsprogrammet å finne arbeid, skal ha minimum ett arbeidsrettet element i tillegg til språktilbud; slike arbeidsrettede elementer kan være arbeidspraksis, korte bransjekurs, ordinært arbeid, opplæring i norsk arbeidsliv og sikkerhetskultur eller opplæring i entreprenørskap. Til tross for at de fleste skal ha et arbeidsrettet element i introduksjonsprogrammet, er det bare 35 prosent av deltakere i introduksjonsprogram som har fått slikt innhold innen utgangen

⁴ Personer med kollektiv midlertidig beskyttelse har rett til å delta i opplæring i norsk i 12 måneder. Opplæringen er en egen ordning som er uavhengig av programmet, men den kan også inngå i programmet.

⁵ De som har barn i alderen 0-18 år eller som venter barn skal også ha kurs i foreldreveiledning.

⁶ 19 prosent av de ukrainske deltakerne som er registrert i NIR med oppstart i introduksjonsprogram i August er ikke registrert med et språktilbud innen utgangen av 2022. Vi er usikre på om dette kommer av systematisk feilregistrering i NIR, eller om det er fordi kommunene ikke har fått på plass nok kvalifiserte lærere eller barnehageplasser. Basert på omfattende kvalitative data er det imidlertid vårt inntrykk at de fleste kommuner har et differensiert undervisningstilbud i norsk for sine deltakere.

Tabell 1 Antall deltakere i introduksjonsprogrammet som har fått norskopplæring, praksis, arbeidsrettede tiltak og engelsk i løpet av 2022, etter måned for oppstart i introduksjonsprogram. Andel i prosent.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Startmåned i 2022	Antall deltakere	Andel med Norskopplæring	Andel med Praksis	Andel med Arbeidsrettede tiltak	Andel med Engelskopplæring
April	4	100	100	100	0
Mai	32	88	34	66	0
Juni	74	57	43	57	0
Juli	48	92	21	48	4
August	1294	81	29	46	5
September	1315	78	22	35	9
Oktober	924	83	14	33	6
November	650	76	10	21	7
Desember	339	73	5	19	3
Totalt	4680	79	20	35	6

Norskopplæring omfatter «Norskopplæring» og «Norskopplæring for universitets- og høyskolesektoren»

Praksis består av elementene «Praksis med fokus på norskopplæring», «Praksis med fokus arbeid».

Arbeidsrettede omfatter «Arbeid med lønnstilskudd», «Arbeid som del av programmet», «Jobbsøkerkurs», «Korte bransjekurs», «Opplæring i entreprenørskap», «Opplæring i norsk arbeidsliv og sikkerhetskultur», «Praksis med fokus arbeid», «Praksis med fokus på norskopplæring».

Engelskopplæring består av «Språktilbud, engelsk» og «Engelskopplæring for universitets- og høyskolesektoren».

av 2022 (tabell 1, kolonne 5). De med «Praksis med fokus på norsk opplæring» eller «Praksis med fokus arbeid» utgjør en gruppe på 20 prosent av deltakerne⁷. Hvorvidt de har fått arbeidsrettede elementer i programmet, henger delvis sammen med når i løpet av 2022 deltagerne begynte introduksjonsprogram. Som forventet, har en betydelig lavere andel av de som begynte i november-desember 2022 rukket å få et arbeidsrettet element enn de som begynte i august 2022. Likevel er det verdt å merke seg at av de som begynte introduksjonsprogrammet i august 2022 er det bare 46 prosent som er registrert med et praksiselement, eller et annet arbeidsrettet element innen utgangen av 2022.

Færre norsktimer i nye bosettingskommuner

Det er anbefalt, men ikke et krav, at kommunene tilbyr fulltidsprogram også for deltakere med kollektiv

midlertidig beskyttelse, slik det er for andre flyktninggrupper. I de fleste kommuner vi har besøkt har derfor ukrainske flyktninger ingen undervisning i skolens ferier. I tillegg har noen korte skoledager. Ifølge registreringene i NIR, er det stor variasjon mellom kommunene i hvor omfattende norskopplæring deltakerne får. I tabell 2 viser vi antall norsktimer for de som bosatte nye flyktninger i 2021 og nye bosettingskommuner, dvs. kommuner som ikke bosatte i 2021. Norskopplæringen blant deltakere i nye bosettingskommuner er mindre intensiv, og 15 prosent av deltakerne hadde norskopplæring med åtte eller færre timer per uke, mens andelen med svært lavt timeantall var på 6,5 prosent blant kommuner som bosatte i 2021. En av tre deltakere i kommuner som bosatte i 2021 hadde minst 25 timer norskopplæring per uke. Til sammenligning var det én av fire deltakere i nye bosettingskommuner med like høyt antall norsktimer per uke.

Tabell 2 Andel deltakere med påbegynt norskopplæring i løpet av 2022 etter bosettingskommunens erfaring med bosetting. Andel i prosent

	Deltakere	Andel med norskopplæring*	Andel med maks 8 timer/uke	Andel med minst 25 timer/uke
Kommuner som bosatte i 2021	4538	79	6,5	33
Kommuner som ikke bosatte i 2021	140	81	15	25
Alle kommuner	4678	79	6,8	33

* Andel registrert i elementet som heter «Norskopplæring» i introduksjonsprogrammet. Det er kun 24 deltakere (0,05 prosent av deltakerne) som er registrert i «Norskopplæring for universitets- og høyskolesektoren», og disse er utelatt fra tabellens tallgrunnlag.

⁷ «Praksis med fokus på norskopplæring» regnes ikke formelt som et arbeidsrettet element. Vi velger likevel å ta det med når vi regner andel som har arbeidsrettede elementer, da vi vet at ikke alle kommuner skiller mellom arbeidspraksis og språkpraksis.

Integreringsloven spesifiserer ikke lenger et minimum timeantall for norskundervisning, men heller et minimumsnivå som deltakerne bør nå. For at tilbudet skal vurderes som forsvarlig bør timeantallet være høyt nok til at det er mulig for deltakerne å nå det anbefalte norskmålet. Det er grunn til å spørre om åtte timer norsk i uken kan være tilstrekkelig for å nå norskmålet på B1/B2 som de fleste ukrainske flyktninger skal ha.

Lite variasjon i programinnhold i mange kommuner

I kommunene vi har besøkt, har de ukrainske flyktningene i liten grad fått tilbud om individuelt tilpasset programinnhold. Ofte har alle deltakere med kollektiv, midlertidig beskyttelse i en kommune fått tilbud om identisk programinnhold – gjerne en kombinasjon av mindre spesialiserte tiltak som selvstudium og jobbsøkerkurs, i tillegg til norsk og foreldreveiledning. Noen får også arbeidspraksis dersom det er praksisplasser tilgjengelig. Den manglende variasjonen kommer ofte av at kommunene ikke har tilgang på andre tilrettelagte kurs for denne gruppen.

I følge NIR er det bare 16 av 261 kommuner (6 %) som oppgir at de har minst en ukrainsk deltaker som deltar på korte bransjekurs, og 22 kommuner (8 %) som har kurs i norsk arbeidsliv og sikkerhet. I NIR er det under 10 ukrainske deltakere som er registrert med opplæring i entreprenørskap – selv om vi i våre intervjuer med deltakere i norske kommuner stadig møter ukrainske fordrevne som har drevet eget firma i hjemlandet. De spør ofte oss hvordan de skal gå fram for å starte opp i Norge, og opplever ikke at dette er noe de kan få hjelp til i introduksjonsprogrammet. Én av fem kommuner tilbyr imidlertid samfunnskunnskap til ukrainske flyktninger, selv om dette ikke er obligatorisk for denne gruppen.

Det er særlig nye bosettingskommuner som oppgir lite variasjon i programinnhold, og har få elementer ut over norsk og praksis. Det er ofte de samme kommunene som har lite variasjon i programinnhold som registrerer få timer norsk per deltaker.

Er glasset halvtomt eller halvfult?

Ansatte i norske kommuner har gjort en formidabel innsats for å få på plass et tilbud om introduksjonsprogram til ukrainske flyktninger. Men til tross for at mange har jobbet døgnet rundt det siste året, er det en betydelig andel kommuner som hadde opplæringstilbud i tråd med anbefalingen i 2022. Mange deltakere manglet arbeidsrettede ele-

menter ved utgangen av 2022, og noen kommuner hadde et svært lavt timeantall norskopplæring. Ofte er det lite individuell tilpasning av programinnhold – og mange kommuner har få opplæringstilbud ut over norsk for denne gruppen⁸. Noen steder tilbys ukrainske flyktninger heldagsprogram tilpasset den enkeltes behov med for eksempel bransjerettet norskopplæring, og kurs i samfunnskunnskap, entreprenørskap eller engelsk. Andre steder får de ukrainske deltakerne kun tilbud om noen få timer norskopplæring i uken, i kombinasjon med mindre spesialiserte kurs som for eksempel kurs i bruk av nettbank og et jobbsøkerkurs.

De fleste kommuner har måttet oppskalere norskundervisning og introduksjonsprogram kraftig for å kunne ta imot de ukrainske flyktningene. Det har vært vanskelig å få tak i nok lærere, og ansettelse har tatt tid. Det har vært en uttalt målsetning om at de ukrainske fordrevne skal bosettes raskt, til tross for at kommunene kanskje ikke alltid har hatt alle tilbud på plass. Derfor er det gjort flere unntak for introduksjonsprogram for denne gruppen, blant annet bortfaller kravet om at det skal tilbys fulltidsprogram. Det er også grunn til å spørre seg om noen kommuner kunne fått på plass bedre tilbud dersom det hadde vært større vilje. Ansatte i alle kommuner gir uttrykk for at de tenker at det høye presset og de høye ankomsttallene er et midlertidig fenomen. De frykter at de snart måtte gå inn i en ny nedbemanningsprosess. Derfor prøver mange å gjøre så godt de kan med de menneskelige ressursene de har.

Ved å redusere kravene til kommunene har man klart å legge til rette for rask bosetting. Også før de ukrainske flyktningene kom, var det store forskjeller i hvilket tilbud kommunene tilbyr deltakere i introduksjonsprogram. Men forskjellene mellom kommunene ser ut til å bli enda større, fordi det har blitt større sprik mellom formelle krav og anbefalinger til program, i kombinasjon med at alle kommuner må oppbemanne raskt, og at mange kommuner nå bosetter for første gang.

Ukrainske flyktninger som har fått tilbud om introduksjonsprogram i en kommune som ikke har kvalifiserte norsklærere og ikke klarer å gi et fulltids-tilbud, kan ikke velge å ta introduksjonsprogram i en annen kommune med bedre program. De vil heller ikke få tilsvarende mulighet til betalt kvalifisering senere. Deres muligheter for kvalifisering, og derfor fremtidige arbeidsmarkedsmuligheter vil derfor i stor grad påvirkes av hvilken kommune de blir bosatt i.

⁸ De fleste kommuner har også tilbud om grunnskole og videregående – men siden de fleste ukrainske flyktninger i Norge har fullført videregående er det ikke relevant for denne gruppen

Notatet er skrevet på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og er det første av tre publikasjoner som følger implementeringen av den nye Integreringsloven og midlertidig lov for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Prosjektet setter fokus på bruk av videregående opplæring i introduksjonsprogrammet og på bruk av differensiert/kort programtid.

Guri Tyldum er sosiolog og forsker 1. Hun forsker på flukt og migrasjon, innvandreres møte med det norske asylsystemet og integrasjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Hun snakker godt russisk og skrev doktoravhandling om migrasjon i Ukraina i 2015

Bjorn Dapi er samfunnsøkonom med doktorgrad fra Universitetet i Oslo. Han forsker på arbeidsinnvandring, lønns- og arbeidsvilkår, lønnsfleksibilitet, arbeidsmarkedsinstitusjoner og minstelønn.

Fafo er en frittstående samfunnsvitenskapelig forskningsstiftelse som utvikler kunnskap om vilkårene for deltakelse i arbeidsliv, organisasjonsliv, samfunn og politikk, og sammenhengene mellom politikk og levekår, og om demokrati, utvikling og verdiskaping.