


**Hanne Cecilie Kavli, Beret Bråten, Bjorn Dapi og
Maria Gussgard Volckmar-Eeg**

Var det oppskriften som manglet?

Implementering av standardiserte elementer i introduksjonsprogram
for nyankomne flyktninger
Delrapport 2





Var det oppskriften som manglet? Implementering av standardiserte elementer i introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger

I 2021 ble det, i forbindelse med ny integreringslov, presentert en rekke standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Elementene er utformet som faglige anbefalinger til innhold som enten kan eller skal inngå i introduksjonsprogrammet. De skal være et hjelpemiddel for kommunene, slik at de kan planlegge gode program for deltakere med ulike forutsetninger og mål. Dette er rapport to i Fafos følgeevaluering av standardiserte elementer, og vi benytter registerdata, surveydata og kvalitative intervjuer for å besvare tre spørsmål: I hvilken grad og på hvilke måter har kommunene innført standardiserte elementer? Hvilke aktører er involvert og hvordan fungerer samarbeidet mellom dem? Hva påvirker kommunenes forutsetninger for å ta i bruk de standardiserte elementene? Vi drøfter fem ulike måter implementeringen av standardiserte elementer kan svikte på: styringsvikt, kapasitetssvikt, samordningssvikt, markedssvikt og aktørsvikt.

Innhold

Innhold	2
Forord	4
Sammendrag	5
Summary	12
1 Innledning	19
1.1 Tema og problemstillinger	19
1.2 Hvor kan implementeringen svikte?	21
1.3 En dobbelt stresstest for integreringspolitikken	23
1.4 Slutt mål og innhold i introduksjonsprogrammet	26
1.5 Den videre gangen i rapporten	31
2 Data og metoder	33
2.1 Nasjonalt introduksjonsregister	33
2.2 Spørreundersøkelser i kommunene	37
2.3 Kommunebesøk med kvalitative intervjuer	41
2.4 Oppsummering	43
3 Kommunenes rammebetingelser	45
3.1 Lov og retningslinjer – hvor tydelige og hvor nyttige er de?	45
3.2 Kommunenes (ulike) erfaringer med integreringsarbeid	49
3.3 Organisering og samarbeid	54
3.4 Oppsummering	59
4 Praksis, hurtigspor og arbeidsretting	61
4.1 Forventninger og anbefalinger	61
4.2 Praksis og hurtigspor – erfaringer og utfordringer i 2021.....	63
4.3 Hvor vanlig er praksis og annet arbeidsrettet innhold?	64
4.4 Hvilke deltakere har fått arbeidsrettet innhold?	69
4.5 Hva betyr mest – kjennetegn ved deltaker eller kommune?	71
4.6 Kommunenes iverksetting av praksis.....	73
4.7 Samarbeid, organisering og hurtigspor	79
4.8 Hva motiverer arbeidsgivere til å ta imot flyktninger i praksis?	84
4.9 Oppsummering	89
4.10 Regresjonstabeller	92
5 Livsmestring i et nytt land	95
5.1 Kurs i livsmestring – innhold og ambisjoner	96
5.2 Hvordan kurs i livsmestring gjennomføres lokalt	100
5.3 Deltakere med kurs i livsmestring	104
5.4 Ulike tilnærminger lokalt	106
5.5 Oppsummering	114
6 Foreldreveiledning	116

6.1 Hvorfor er foreldreveiledning del av introduksjonsprogrammet?	116
6.2 Lov, forskrift og anbefalinger.....	118
6.3 Tidligere forskning om foreldreveiledning blant flyktninger	120
6.4 Kommunenes iverksetting av foreldreveiledning	123
6.5 Lokale erfaringer og utfordringer	127
6.6 Oppsummering	134
7 Digital kompetanse	136
7.1 Hva er anbefalingene for digital kompetanse i introduksjonsprogram?.....	137
7.2 Tidligere forskning om flyktninger og digital kompetanse	138
7.3 Kommunenes tilbud om opplæring i digital kompetanse.....	140
7.4 Variasjoner i tilnærmingene til digital integrering	142
7.5 Kommunene har ulike digitale forutsetninger og kapasitet	145
7.6 Oppsummering	146
8 En oppskrift for suksess?	148
8.1 I hvilken grad og på hvilke måter har kommunene implementert standardiserte elementer?	149
8.2 Hvilke aktører er involvert, og hvordan har samarbeidet fungert?	153
8.3 Hva påvirker kommunenes iverksetting?	156
8.4 Anbefalinger og advarsler	163
8.5 Introduksjonsprogram under press – utfordringer og dilemmaer	165
8.6 Veien videre	168
Litteratur og andre kilder	169

Forord

Fafo evaluerer, på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) innføringen av de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Evalueringen pågår fra 2021 til 2024, og dette er følgeevalueringens andre rapport. I første rapport var temaet hvilke forventninger ulike aktører hadde til hva de standardiserte elementene kunne, og eventuelt ville, bidra til. I årets rapport rettes søkelyset mot kommunenes iverksetting av de standardiserte elementene.

Arbeidet med rapporten har vært preget av den store tilstrømmingen av flyktninger til Norge som fulgte etter Russlands eskalering av krigen i Ukraina. Premissene for kommunenes arbeid har endret seg i et høyt tempo, og mange steder har kapasiteten vært svært presset. At så mange likevel har tatt seg tid til å svare på Fafos spørreundersøkelser og stilt seg til rådighet under våre besøk i kommunene, er vi svært takknemlige for. En spesiell takk går også til de flyktningene som har bidratt gjennom å dele sine forventninger, erfaringer og refleksjoner om tilbudet de har fått i underveis i introduksjonsprogrammet.

Vi vil også takke IMDi for et spennende oppdrag, stor fleksibilitet og godt samarbeid underveis. Tusen takk også til prosjektets referansegruppe, som har gitt viktige innspill til rapportens innhold. Deltakere i referansegruppen har vært: Henrik Solvoll Navarsete, Integreringsavdelingen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Åsa Linusson, Gaute Simensen og Karianne Åsheim, IMDi, Tone M. Skollingsberg Katralen, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Audun Kvale, KS.

Denne rapporten er ført i pennen av Beret Bråten, Bjorn Dapi, Hanne C. Kavli og Maria Gussgard Volckmar-Eeg. Arbeidet med rapporten er fordelt slik at Kavli har gjennomført og analysert surveymaterialet, Dapi har hatt ansvar for analysene av Nasjonalt introduksjonsregister, og Bråten, Volckmar-Eeg og Kavli har samlet inn og bearbeidet det kvalitative materialet. Hele prosjektteamet har bidratt med innspill og betraktninger underveis. Hos Fafo skal Jon Horgen Friberg ha stor takk for grundig kvalitetssikring av rapporten og Fafos alltid oppmerksomme publikasjonsavdeling for å gjøre teksten mer leservennlig og med langt færre kommafeil enn den ellers ville hatt. En særlig takk til Fafos aller beste Jon S. Lahlum, som med en humor, effektivitet og presisjon rakk denne rapporten også før han gikk av med pensjon. Selv om mange har bidratt underveis, er funn og konklusjoner forfatterens ansvar, likeså eventuelle feil eller mangler.

Oslo, januar 2024

Hanne Cecilie Kavli, prosjektleder

Beret Bråten

Bjorn Dapi

Maria Gussgard Volckmar-Eeg

Sammendrag

I 2021 ble det, i forbindelse med ny integreringslov, etablert en rekke standardiserte elementer til bruk i introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger. De er utformet som faglige anbefalinger til innhold som enten skal, eller kan inngå i den enkelte deltakers introduksjonsprogram. En slik standardisering skal bidra til at kommunene kan planlegge målrettede, differensierte kvalifiseringsløp for deltakere med ulike forutsetninger og mål. Ambisjonen er å redusere kvalitetsforskjeller mellom kommuner og heve kvaliteten på introduksjonstilbudet. Dette er rapport nr. to i Fafos følgeevaluering av standardiserte elementer, og vi belyser følgende tre spørsmål:

1. I hvilken grad og på hvilke måter har kommunene innført standardiserte elementer?
2. Hvilke aktører er involvert, og hvordan fungerer samarbeidet mellom dem?
3. Hva påvirker kommunenes forutsetninger for å ta i bruk de standardiserte elementene?

Integreringsarbeid med høy endringstakt

Historisk sett har integreringsarbeidet vært utsatt for raske endringer som har skapt behov for omstilling både nasjonalt og lokalt. Tre forhold er særlig viktige: hvor mange flyktninger Norge bosetter, hvilke behov de bosatte flyktningene har og hvilke føringer staten legger for det lokale bosettings- og integreringsarbeidet. Etter at integreringsloven ble innført, har bosettingsbehovet gått fra å være rekordlavt til å bli rekordhøyt på svært kort tid. Kommunene har derfor først måttet nedskalere integreringsapparatet, før de nå raskt har måttet oppskalere. Mange kommuner er helt nye i bosettingsarbeidet. I samme periode har staten lagt en tydeligere hånd på rattet og innført flere krav til hvordan introduksjonsprogrammet skal gjennomføres i kommunene. Etter Russlands fullskala-invasjon av Ukraina har både bosettingsbehovet og endringstakten i lover og anbefalinger vært svært høy. Den midlertidige statusen til flyktninger fra Ukraina bringer også inn et element av usikkerhet som kan påvirke både dimensjonering, planlegging og gjennomføring av det lokale integreringsarbeidet.

Hvor kan implementeringen svikte?

På veien fra vedtatt politikk til lokal praksis, kan det oppstå en rekke hindringer. Vi drøfter fem ulike måter implementeringen av standardiserte elementer kan svikte på:

1. Styringssvikt handler om manglende implementering som kan føres tilbake til statens evne til å styre iverksetting av vedtatt politikk gjennom harde eller myke reguleringer.
2. Kapasitetssvikt er svikt i implementering som skyldes mangel på ressurser til å utføre oppgavene og kan oppstå på flere nivåer i styringskjeden.
3. Samordningssvikt oppstår når aktører som er ment å samarbeide eller samordne seg for å realisere politiske ambisjoner, ikke gjør det.
4. Markedssvikt oppstår dersom arbeidsgivere ikke tar imot (tilstrekkelig) antall flyktninger i praksis eller ikke gir flyktninger innpass i arbeidslivet.

5. Aktørsvikt oppstår når de som skal iverksette politikken, ikke gjør det, fordi de ikke stiller seg bak problemforståelser og/eller konkrete tiltak som forventes iverksatt.

Rapportens data og metoder

1. Registerdata fra nasjonalt introduksjonsregister gir informasjon om innholdet i introduksjonsprogram for alle deltakere fra 1. januar 2021 til og med 30. juni 2023. Dataene er brukt til å analysere innholdet i program for rundt 3000 deltakere med avsluttet program innen 30. juni 2023.
2. Ledere av voksenopplæringen og av flyktningtjenesten i kommunene har besvart spørsmål om innretting og organisering av norskopplæring og introduksjonsprogram. Undersøkelsen ble sendt til hele populasjonen og er besvart av 75 prosent i voksenopplæringen og 62 prosent i flyktningtjenesten.
3. Ansatte i kommunenes voksenopplæringer og flyktningtjenester, samarbeidspartnere og arbeidsgivere er intervjuet kvalitativt – på flere tidspunkt – i seks ulike kommuner. Intervjuene har omfattet implementeringen av de fem standardiserte elementene, men også rammene for arbeidet med å ta imot og tilby introduksjonsprogram til nyankomne flyktninger i kommuner med ulik erfaring i å ta imot flyktninger og ulike forutsetninger for å ta i bruk de anbefalingene sentrale myndigheter gir.

Høye forventninger – varierende forutsetninger

Kommunene har gjort en betydelig innsats med å ta imot et rekordhøyt antall flyktninger de siste to årene. Men det høye antallet bosatte skaper samtidig behov for prioritering. Hvis man ikke kan gjøre alt, hva er da viktigst? Vi finner til dels store forskjeller i grad av implementering etter kommunenes bosettingsvolum og bosettingserfaring. Selv om oppskriften som gis i Fagressursens veiledninger og anbefalinger er basert på tilgjengelig kunnskap om gode metoder knyttet til hvert enkelt standardiserte element, mangler en betydelig andel kommuner den kapasiteten og de ressursene som skal til for å følge den. Konsekvensen er at noe velges vekk, og per i dag gir ikke Fagressursen noen veiledning i hva som skal prioriteres.

Flyktninger har rett til et målrettet, individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram. Kommuner møter langt på vei de samme forventningene til hva de skal oppnå i introduksjonsprogrammet, men har svært ulike rammebetingelser og dermed også ulike forutsetninger for å oppfylle forventningene.

Et stort nettverk av aktører krever koordinering. Presset på kommunenes kapasitet gjør dette vanskelig, og utfordrer også etablerte rutiner for samarbeid. Kommunene har samtidig en felles utfordring med høye ankomster: Nesten halvparten av flyktningtjenestene har nesten 50 % nyansatte. Kommunene oppgir å ha «støvsugd» markedet etter riktig kompetanse, og flere kommuner har hatt høy turnover.

Praksis, hurtigspor og arbeidsretting

Særlig to av de standardiserte elementene forutsetter at arbeidslivet og arbeidsgivere får en rolle i opplærings- og integreringsarbeidet: Praksis, Hurtigspor og den tilpassede varianten for flyktninger med kollektiv, midlertidig beskyttelse, Fleksibelt hurtigspor.

Under halvparten av deltakerne i introduksjonsprogrammet – 44 prosent – var registrert med minst ett arbeidsrettet innhold i løpet av programmet. Det varierer hvor mange timer arbeidsretting deltakerne får i løpet av programmet, men for de fleste utgjør det en liten andel. Praksis med fokus på arbeid, Jobbsøkerkurs og Arbeid som del av programmet, er de tre vanligste formene for arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogram. Det er flere årsaker til at ikke alle deltakere får tilbud om et arbeidsrettet innhold. Både i surveymaterialet og under kommunebesøkene ser vi eksempler på kapasitetssvikt, samordningssvikt, markedssvikt og aktørsvikt.

Sannsynligheten for å være registrert med et arbeidsrettet innhold henger sammen med kjennetegn ved individidet, men også med kjennetegn ved kommunen. Menn, unge, og deltakere fra Ukraina får i noe større grad arbeidsrettet innhold enn andre. Deltakere i kommuner med lavt bosettingsvolum, er i noe mindre grad registrert med et arbeidsrettet innhold enn deltakere i kommuner som har bosatt flere flyktninger. Deltakere i kommuner der introduksjonsprogrammet er lokalisert i NAV, har både lavere sannsynlighet for å ha fått et arbeidsrettet tilbud, og de som får et slikt tilbud, får i snitt tilbud om færre timer. Arbeidsmarkedssituasjonen lokalt ser ikke ut til å påvirke *om deltakerne får arbeidsrettede tiltak* eller ikke, men derimot *hvor mange timer* med arbeidsrettet tiltak deltakerne får.

Utfordringer voksenopplæringene opplever med å gi et individuelt tilpasset tilbud knyttes særlig til kapasitet og ressurser. Det er utfordringer knyttet til store nivåforskjeller i klassen og begrenset mulighet for å tilby intensiv undervisning eller tilstrekkelig undervisning. Digital norskopplæring er etablert i nesten 40 % av voksenopplæringene og norskopplæring om kvelden blant 31 %. Lærerstøttet norskopplæring på arbeidsplassen, et tiltak som skal støtte tidlig praksis, finnes i bare en av fire voksenopplæringene. Knapphet på lærere beskrives som en utfordring ved over halvparten av voksenopplæringene.

Mellom 2021 og 2023 har det vært en nedgang i etablerte samarbeid mellom aktører om arbeidsrettede og utdanningsrettede elementer i introduksjonsprogrammet. Kvalitative intervjuer peker på tre forklaringer på redusert samarbeid: a) at sammensetningen av deltakere har endret seg slik at flere nå skal ha kortere program og det blir mindre tid til å etablere samarbeid om enkeltdeltakere, b) at bosettingsvolumet har økt og med det presset på (samarbeids)kapasiteten, og c) at målet om raskest mulig overgang til arbeid har dreiet oppmerksomheten vekk fra de samarbeidspartnerne som primært brukes i de utdanningsrettede løpene.

Det er stor variasjon i det kommunale samarbeidet mellom flyktningtjenesten og NAV. I en *sekvensiell* modell trekkes NAV inn først etter at introduksjonsprogrammet er ferdig. I en *integriert* modell er ansvaret for introduksjonsprogrammet organisatorisk plassert i NAV. Og i de *koordinerte* modellene finnes ulike samarbeidsformer, samarbeidsgrader og formaliseringsnivå. De ulike samarbeidsmodellene bærer med seg forskjellige utfordringer og muligheter. Det synes likevel å være en felles utfordring å ta i bruk arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV tidlig i deltakernes integreringløp.

Samarbeidet med arbeidsgivere er viktig for å arbeidsrette introduksjonsprogrammene, og det er vanligvis flyktningtjenesten som kontakter arbeidsgivere og skaffer praksisplasser. For å effektivisere dette arbeidet, er det viktig å kjenne arbeidsgivernes

motivasjon for å ta imot flyktninger, hvilke *egenskaper* de setter høyt hos dem de tar imot og hva de *forventer* at kommunen skal bidra med underveis. Intervjuer med arbeidsgivere tyder på at motivasjonen knyttes til arbeidskraftsbehov, men også til samfunnsansvar og til virksomhetens omdømme. Fra flyktingene forventer arbeidsgiverne et visst nivå av norskferdigheter, men også motivasjon, vilje til å lære og – avhengig av praksisplassen – formell kompetanse. Fra kommunen forventer arbeidsgiverne først og fremst informasjon, tilgjengelighet, forutsigbarhet og fleksibilitet.

Livsmestring – omfattende ambisjoner er krevende i praksis

Ambisjonen med emnet Livsmestring i et nytt land ligger i tittelen: å bidra til at deltakere opplever motivasjon og mestring i møte med et nytt land og nye forventninger, samt å gjøre dem kjent med og ta i bruk egen kompetanse. Dette er et obligatorisk element for alle deltakere, bortsett fra de som har midlertidig kollektiv beskyttelse. Kurset består av to deler: del 1 om migrasjon, helse og mangfold, og del 2 om karrierekompetanse – inkludert om arbeid og utdanning. I løpet av minst 25 timer er det anbefalt å presentere og ha dialog om en rekke ulike tema.

Sju av ti kommuner oppgir at de har kurs i livsmestring. De øvrige rapporterer stort sett at det er underveis. De som leder introduksjonstilbudet har forholdsvis stor tro på at livsmestringskurs kan bidra i tråd med målet for kursopplegget. Begeistringen synes imidlertid noe betinget. Basert på NIR, som riktignok kan gi noe underrapportering, er det et mindretall av deltakere som har rett og plikt til kurs i livsmestring som er registrert med dette tiltaket ved endt program. Dette kan skyldes at gruppen vi har data for, startet i program rett etter at livsmestring ble obligatorisk. Til gjengjeld er både deltakere dette kurset er obligatorisk for og deltakere fra Ukraina (som det ikke er obligatorisk for) registrert med et høyere antall kurstimer enn det som er minimumskravet.

Samarbeid med andre kommunale tjenester om kurstilbudet skjer i varierende og ulik grad. Det er mer utbredt jo flere flyktninger kommunen har tatt imot. Casestudien viser at det langt fra er opplagt at det samarbeides mellom de som utvikler kurs i livsmestring, de som jobber med å gi tilbud som samfunnskunnskap i voksenopplæringen og de som jobber med karriereveiledning. Dermed risikerer man at kurs i livsmestring overlapper med andre tilbud i introduksjonsprogrammet, som samfunnskunnskap, foreldreveiledning eller karriereveiledning, noe vi beskriver som en *samordningsvikt*.

Vi finner svært ulike utgaver av kurstilbudet når vi sammenligner kommuner. Dette gjelder både organisering og innhold. Dette tolker vi som et resultat av at veiledningen omfatter et stort antall anbefalte tema, da må det gjøres valg lokalt. Et omfattende kurs når det gjelder innhold, kombinert med at et forholdsvis stort antall deltakere er samlet med tolking til kanskje flere språk samtidig, inviterer til en informativ og enveis pedagogisk tilnærming og gjør ambisjonen om dialog krevende å oppfylle. Dette kan karakteriseres som *styringssvikt*; nasjonale myndigheter har omfattende og dels motstridende ambisjoner som det er krevende å ivareta lokalt. Hvordan tilbudet erfares av deltakere blir et viktig tema i delrapport 3 i dette forskningsprosjektet.

Foreldre støtte i spenn mellom dialog og informasjon

Foreldreveiledning er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet for alle deltakere som har barn under 18 år eller blir foreldre i løpet av sitt introduksjonsprogram. Det er et resultat av at det gjennom flere tiår har vært stor oppmerksomhet rettet mot negative foreldrepraksiser i den innvandrede delen av befolkningen: negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Forskning synliggjør også at det er krevende å være foreldre i et land som er svært annerledes enn de selv vokste opp i. Åtte av ti kommuner oppgir at de gir kurs i foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet. De aller fleste av disse bruker sertifiserte veiledere fra egen kommune. Dette kan være veiledere ICDP (International Child Development Program), som er et veiledningsopplegg som imøtekommer nasjonale myndigheters anbefalinger for kurs. Det tar sikte på å gjøre foreldre mer opptatt av og bedre i stand til å sette seg inn i eget barns sted og se verden fra *det* perspektivet. Dermed øker også muligheten for nærhet i relasjoner, delte opplevelser og regulering, skal vi tro intervjuer vi har gjort med foreldreveiledere som bruker programmet. Erfaringer som formidles er at veiledning som legger vekt på praktiske øvelser, dialog og diskusjoner, bryter ned skepsis som kan være – og gjerne er – til stede hos foreldre mot å skulle veiledes. Dette bygger tillit og gjør det mulig å sette på dagsorden og diskutere krevende spørsmål i møte med norske velferdssystemer og kultur. Men et slikt veiledningsopplegg krever tid. Derfor er det lokalt flere av de som organiserer og gir foreldreveiledning som er bekymret, siden nasjonale myndigheter nå har utarbeidet et alternativt opplegg: foreldrekurs tilpasset høye ankomster. Dette er et resultat av kapasitetsproblemer på grunn av et høyt antall deltakere og tidsproblemer grunnet at mange deltakere med ukrainsk bakgrunn har kort tid i introduksjonsprogram. Det er bekymring for at nye forskrifter og nye anbefalinger som legitimerer foreldrekurs helt ned i fire timer totalt vil resultere i noe som ikke er foreldreveiledning basert på dialog, men et enveis informasjonskurs om hvordan man skal være foreldre i Norge. Dette beskriver vi som en mulig *styringssvikt*, ved at et opplegg de som gir det har tro på at fungerer, erstattes av noe annet grunnet bekymringer for *kapasitetssvikt*. Dette kan gi *aktørsvikt* ved at de som skal sette foreldreveiledning ut i livet selv mister troen på opplegget. Derfor blir det viktig å undersøke hvordan foreldrekurs tilpasset høye ankomster iverksettes og hvordan foreldre selv vurderer ulike typer foreldreveiledning- og kurs.

Digital kompetanse

Opplæring i digital kompetanse skal sette nyankomne flyktninger bedre i stand til å delta i et gjennomdigitalisert norsk samfunns- og arbeidsliv. Målgruppen er, ifølge Fagressursen, deltakere med «behov for opplæring i digital kompetanse». I underkant av fem prosent av deltakerne er registrert med et slikt kurs i løpet av sin programperiode. Vi antar at den lave andelen både skyldes at mange av deltakerne nå vurderes som utenfor målgruppen, og at kommunen tilbyr digital opplæring som en del av annen undervisning – for eksempel i norskopplæringen – og ikke som en egen opplæringsmodul. I overkant av 30% av kommunene tilbyr noen kurs digitalt, og nesten 60 % av voksenopplæringene gjør det samme.

Implementeringen av kurs i digitale ferdigheter har vært preget både av en endring i sammensetningen av deltakere, av synet på hvem som har behov for slik opplæring og av *kapasitetsutfordringer* i kommunene både knyttet til materiell og personell.

Læringsressursene i digital kompetanse har i stor grad vært innrettet mot deltakere med lite digitale ferdigheter. Vi finner elementer av *styringssvikt*, når kommunene etterlyser mer konkrete beskrivelser om hvordan kurs i digitale ferdigheter kan innrettes for deltakere som allerede har grunnleggende praktiske digitale ferdigheter, men som trenger innføring i hvordan de kan bruke disse ferdighetene i Norge. Det bør vurderes å utvikle veiledningsressurser som også er tilpasset deltakere som har grunnleggende digitale ferdigheter, men mangler kjennskap til de spesifikke norske digitale systemene. Dette kan avhjelpe kapasitetsutfordringer ved å spare kommunene for arbeid med å utvikle slike tilbud selv, og øke sannsynligheten for at kurs i digitale ferdigheter tilbys til en større gruppe av deltakere.

Digital kompetanse kan også trenes indirekte, ved at annen opplæring gjennomføres på digitale plattformer. Voksenopplæringene tilbyr allerede en del opplæring digitalt, og det er planer om utvidelser av slike tilbud nasjonalt. En forutsetning er da at det etableres en digital infrastruktur både ved opplæringsstedene og blant deltakerne slik at de kan dra nytte av tilbudet.

En oppskrift for suksess?

Vi har studert kommunenes iverksetting av introduksjonsprogram i en svært presset periode for alle aktører. Kommunene har ulik erfaring med integreringsarbeid, bosetter i ulikt omfang, har ulike lokale rammebetingelser og svært ulike forutsetninger for å ta i bruk de dels pålagte, dels anbefalte metodene. Dette påvirker om de har tatt i bruk de standardiserte elementene og hvordan de i så fall har gjort det. I rapportens åttende og siste kapittel samler vi trådene og diskuterer kommunenes implementering i lys av de fem mulige svikene. Vi gir på dette grunnlaget to overordnede anbefalinger og to advarsler. Først anbefalingene:

Vi finner at kommunenes forutsetninger for å følge den anbefalte oppskriften for et vellykket introduksjonsprogram varierer. Et betydelig antall kommuner mangler kapasitet og ressurser. Konsekvensen er at noe velges vekk, og nasjonale myndigheter gir få anbefalinger eller retningslinjer for hva som da skal prioriteres. Vi anbefaler veiledning i hva som er aller viktigst, på måter som tar hensyn til kommunenes svært ulike forutsetninger.

Et høyt antall flykninger fra Ukraina og stort nasjonalt press på at disse skal over i arbeid raskt, skaper stor oppmerksomhet om korte, arbeidsrettede introduksjonsprogram. Samtidig er det fortsatt mange deltakere som mangler forutsetninger for å gjennomføre korte program, og som det må tilrettelegges lengre introduksjonsløp for. Behovet for gode opplegg for disse er stort, men prioriteres lett ned i møte med alle som trenger korte program. Vår anbefaling er å bidra til at oppmerksomheten om å utvikle gode program for de med lange løp opprettholdes.

Så til advarslene. En del av flykningene som bosettes har – eller utvikler – helseutfordringer. Erfaringen i førstelinjen er at rask progresjon er utfordrende å få til for denne gruppen. Arbeid og aktivitet kan være helsebringende, men ikke for alle, ikke alltid og ikke alle typer aktivitet. Foreldre skal i tillegg ta seg av barn som skal tilpasse seg forhold i et nytt land i en situasjon med midlertidige og usikre framtidsutsikter. I førstelinjen

er det bekymring for at deltakere bruker opp rettighetene til norskopplæring og introduksjonsprogram, uten at de greier å dra fullt ut nytte av tilbudet de får.

Usikkerhet om hvor lenge ukrainske flyktninger skal bli i Norge skaper utfordringer for integreringsarbeidet på flere måter: dimensjonering av mottaks- og integreringsapparat i kommunene, riktig balanse mellom tempo og kvalitet for den enkelte deltaker og hvilke handlingsrom det er for å imøtekomme deltakernes individuelle behov. Dette er ikke nye dilemmaer for ansatte i førstelinjen, men de aktualiseres i møte med et rekordhøyt antall flyktninger. Løsningene som velges, vil påvirke flyktingenes videre integrering.

Summary

In 2021, in connection with the new Integration Act, a number of standardised elements were established for the introduction programme for recently arrived refugees. These are formulated as integration policy recommendations for course content that can or will be incorporated into the programme for individual participants. This standardisation is intended to help local authorities plan targeted, differentiated qualification pathways for participants with varying aptitudes and goals. The ambition is to reduce the quality gap between local authorities and raise the standard of the introduction programme provision. This is the second report in Fafo's real-time evaluation of standardised elements, and here we address the following three questions:

1. To what extent have local authorities introduced standardised elements and how have these been implemented?
2. Which actors are involved, and how well do they work together?
3. What factors impact on local authorities' capability to adopt the standardised elements?

Fast pace of change in integration efforts

Historically, integration efforts have undergone rapid change necessitating restructuring both nationally and locally. Three factors are particularly significant: the number of refugees settled in Norway, the needs of settled refugees, and government guidelines for local settlement and integration efforts. Since the introduction of the Integration Act, the need for settlement has shifted from a record low to a record high in a very short space of time. Consequently, after initially downscaling the integration apparatus, local authorities then had to quickly upscale it. Refugee settlement is a new area for many local authorities. During the period in question, the government tightened its grip on the reins and introduced several requirements for local authorities' implementation of the introduction programme. Since Russia's invasion of Ukraine, both the need for settlement and the pace of change in legislation and recommendations have evolved rapidly. The temporary status of refugees from Ukraine also introduces an element of uncertainty that can affect the dimensioning, planning and implementation of local integration efforts.

Where can implementation fail?

In the transition from adopted policy to local practice, a range of obstacles can arise. We discuss five different ways that the implementation of standardised elements can potentially fail:

1. Governance failure is where the failure to implement policies can be linked to how effectively the government manages implementation through hard or soft regulation.
2. Capacity failure is a failure in implementation that is due to a lack of resources to carry out the necessary work and can occur at multiple levels in the governance chain.

3. Coordination failure occurs when actors who are supposed to work together or coordinate their efforts to realise political ambitions fail to do so.
4. Market failure occurs when employers do not accept a (sufficient) number of refugees in practice or do not give refugees access to the labour market.
5. Actor failure occurs when those who are supposed to implement the policy fail to do so because they disagree with the perception of the problem and/or the specific measures to be implemented.

Data and methods in the report

1. Data from Norway's National Introduction Register (NIR) provide information about the content of the introduction programme for all participants from 1 January 2021 to 30 June 2023. The data were used to analyse the content of around 3000 participants who had completed the programme as of 30 June 2023.
2. Managers from municipal adult learning centres and municipal refugee services have responded to questions about the design and organisation of Norwegian language training and the introduction programme. The survey was sent to all relevant potential participants and was completed by 75% of adult learning centres and 62 % of refugee services.
3. Adult learning centre and refugee service staff, partners and employers in six different municipalities took part in qualitative interviews, which were held at various points in time. The interviews covered the implementation of the five standardised elements, as well as local authorities' framework for the reception of newly arrived refugees and the introduction programme provision. The local authorities had varying experiences with the reception of refugees and different capabilities for adopting national recommendations.

High expectations – varying capabilities

Considerable efforts have been made by the local authorities in the reception of a record number of refugees over the past two years. However, the vast amount of settled refugees also necessitates prioritisation. If we cannot do everything, what is most important? We find some major differences in the degree of implementation based on the local authorities' settlement volume and settlement experience. Although the solution given in the Resource Centre's guidelines and recommendations is based on available knowledge of good practices associated with each standardised element, a significant proportion of local authorities lack the capacity and resources needed to implement the solution. Consequently, some elements are omitted, and the Resource Centre does not currently provide any guidance on what should be prioritised.

Refugees have the right to participate in a targeted, individually tailored introduction programme. Local authorities' expectations for what they should achieve with the introduction programme are similar, but they have very different framework conditions and thus also different capabilities for meeting these expectations.

A large network of actors requires coordination. The pressure on local authority capacity makes this difficult and also challenges established cooperation routines. Meanwhile, local authorities face the same challenges resulting from the large influx of

refugees: almost 50 % of employees in almost half of the refugee services are new to the job, and the local authorities report having 'scoured the market' for suitably qualified staff, with several experiencing a high staff turnover.

Work Placement, Fast Track and employment orientation

Two of the standardised elements in particular require the labour market and employers to play a role in the training and integration efforts: Work Placement and Fast Track, including the variant tailored to refugees with collective temporary protection, Flexible Fast Track. Less than half of the participants in the introduction programme (44%) were registered as having completed at least one employment-oriented component of the programme. The number of hours dedicated to employment orientation in the programme varies, but for most, it constitutes a small proportion. Work Placement with a focus on entering the labour market, Jobseeker Courses and Employment are the three most common employment-oriented components of the introduction programme. There are several reasons why not all participants are offered employment orientation. Examples of capacity failure, coordination failure, market failure and actor failure can all be seen in the survey responses and were also observed in visits to local authorities.

The likelihood of being registered as having participated in the employment-oriented component is linked to individual characteristics, but also the characteristics of the municipality. The likelihood is higher for men, young people and participants from Ukraine, and lower for participants in municipalities with low settlement volumes. Participants in municipalities where the introduction programme is organised by the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) are less likely to receive employment orientation, and those who do are offered fewer hours than others on average. Local labour market conditions do not seem to impact on *whether participants receive* employment orientation or not, but they do affect *how many hours* of employment orientation they receive.

The challenges adult learning centres face in providing individually tailored programmes are particularly linked to capacity and resources. Some challenges relate to the wide-ranging aptitudes in the class and the lack of capacity to provide intensive or adequate instruction. Online Norwegian language training is available in almost 40% of the adult learning centres and evening classes in 31%. Teacher-supported Norwegian language training in the workplace – an initiative aimed at supporting an early introduction to work placement – is only available in one of four adult learning centres. Teacher shortages are described as a challenge in more than half of the adult learning centres.

Between 2021 and 2023, cooperation declined between actors with regard to employment-oriented and education-oriented elements in the introduction programme. Qualitative interviews point to three explanations for the reduced cooperation: a) changes in the composition of participants mean that programmes are now often shorter and there is less time to establish cooperation for individual participants, b) the settlement volume has increased, putting pressure on the capacity for cooperation, and c) the goal of the fastest possible transition to work has shifted the focus away from the cooperation partners who are primarily used in the education-oriented pathways.

The local cooperation between the refugee service and NAV varies considerably. In a *sequential* model, NAV is only involved after the participant has completed the introduction programme. In an *integrated* model, organisational responsibility for the introduction programme rests with NAV, and in the *coordinated* models, there are different forms and degrees of cooperation and levels of formalisation. Each cooperation model has its own challenges and opportunities. However, there seems to be a universal challenge with implementing labour market initiatives under the auspices of NAV at an early stage of the participants' integration pathway.

The cooperation with employers is important for the employment-oriented component of the introduction programme, and it is normally the refugee service that contacts employers and finds work placements. To expedite this work, it is important to understand the employers' *motivation* for accepting refugees, which *qualities* they value in those they accept, and what contribution they *expect* the local authority to make during the process. Interviews with employers suggest that motivation is linked to the demand for labour, but also to social responsibility and the reputation of the organisation. Employers expect refugees to have a certain level of proficiency in Norwegian, as well as motivation, a willingness to learn and, depending on the placement, formal qualifications. Employers primarily expect information, availability, predictability and flexibility from the local authority.

Coping with Life in a New Country – a high level of ambition is challenging in practice

The ambition of the element Coping with Life in a New Country lies in its title: to foster participants' motivation and coping skills in their encounter with a new country and new expectations, as well as to raise awareness of their own skills and encourage them to put these into use. This element is mandatory for all participants, except those with temporary collective protection. The course consists of two parts: part 1 on migration, health and diversity, and part 2 on career skills, which includes employment and education. It is recommended that a variety of topics are presented and discussed over a minimum of 25 hours.

Seven out of ten local authorities report offering courses in coping skills. The others mostly report that a course is being planned. Those in charge of the introduction programme are relatively certain that coping skills courses are worthwhile in terms of the aim of the programme. However, their enthusiasm seems somewhat conditional. According to the NIR, which admittedly may be subject to under-reporting, only a minority of participants who are entitled to and have an obligation to take coping skills courses are recorded as having completed such a course in the programme. This may be because the group we have data for started the programme immediately after the coping skills course became mandatory. However, participants for whom this course is mandatory and participants from Ukraine (for whom it is not mandatory) are both recorded as having completed more course hours than the minimum requirement.

Cooperation with other municipal services on course provision varies considerably: the more refugees a local authority accepts, the more extensive the cooperation. The case study shows that cooperation is not always apparent between those who develop

coping skills courses, those working to provide social studies courses in adult learning centres and those working with career guidance. Consequently, there is a risk that coping skills courses overlap with other courses in the introduction programme, such as social studies, parental guidance or career guidance, which we describe as a *coordination failure*.

Comparisons of local authorities show a highly varied course provision in terms of organisation and content. We interpret this as a result of the guidance covering a large number of recommended topics, which requires local choices to be made. The extensive course content, combined with a relatively large number of participants who may require simultaneous interpretation into various languages, is conducive to an informational, one-way approach to teaching, making it difficult to achieve the ambition of dialogue. This can be characterised as a *governance failure*; national authorities have extensive and partly conflicting ambitions that are challenging to address locally. Participants' experiences of the course will be an important topic in the third interim report for this research project.

Parental support in the tension between dialogue and information

Guidance Programmes for Parents is a mandatory part of the introduction programme for all participants who have children under the age of 18 or become parents while participating in the programme. This is a result of a significant focus being placed on the negative parenting practices within the immigrant population over several decades: negative social control, forced marriage and female genital mutilation. Research also highlights the challenges of being a parent in a country that is very different from the one a parent grows up in. Eight out of ten local authorities report that they provide courses in parental guidance in the introduction programme. The vast majority of these use their own certified counsellors. These include the International Child Development Programme (ICDP), which is a parenting programme that aligns with national authorities' course recommendations. Its aim is to strengthen parents' focus on the care of their child and to better equip them to understand their child's perspective and see the world from *that* standpoint. This also increases the potential for enriched relationships, shared experiences and regulation, according to interviews we conducted with parent counsellors who use the programme. Recounted experiences indicated that when the emphasis is on practical exercises, dialogue and discussion, this breaks down the scepticism that parents often have about receiving guidance. This builds trust and makes it possible to raise the subject of and discuss challenging issues when faced with Norwegian welfare systems and culture. However, putting in place a parenting programme of this nature takes time. Many of those who organise and provide parental guidance locally are therefore concerned, as national authorities have now devised an alternative programme: parenting courses adapted for a large influx of refugees. This is a result of capacity issues due to the large number of participants and time constraints due to many Ukrainian participants only spending a short time in the introduction programme. There is concern that new regulations and recommendations that legitimise parenting courses of only four hours in total will result in a one-way informational course on how to be a parent in Norway as opposed to parental guidance based on dialogue. We describe this as a potential *governance failure*, whereby a programme believed to be beneficial by

those providing it is replaced by something else due to concerns about *capacity failure*. This may lead to *actor failure*, as those tasked with implementing parental guidance courses may themselves lose faith in the programme. It is therefore important to investigate how parenting courses adapted for a large influx of refugees are implemented and how parents themselves evaluate different types of parental guidance and courses.

Digital Skills

Digital skills training aims to better equip newly arrived refugees to participate in the digitally-driven aspects of Norwegian society and the highly digitalised labour market. According to the Resource Centre, the target group consists of participants with 'a need for digital skills training'. Just under five per cent of participants are registered as having participated in such a course during their programme period. We assume that this low percentage is because many participants are now considered to be outside the target group and because local authorities now offer digital skills training as a part of other courses, for example in Norwegian language training, rather than as a separate training module. Just over 30% of local authorities and almost 60% of adult learning centres provide access to online courses.

The implementation of digital skills courses has been characterised by changes in the composition of participants, the view on who needs such training, and local authorities' *capacity challenges* in relation to material and personnel.

The learning resources in digital skills have largely been aimed at participants with limited digital skills. Elements of *governance failure* are evident when the local authorities call for more detailed descriptions of how digital skills courses can be tailored for participants who already have basic practical digital skills but need an introduction to how they can apply these skills in Norway. Consideration should be given to developing guidance resources that are also tailored to participants who have basic digital skills but lack knowledge of Norway's digital systems. This could alleviate capacity challenges by saving local authorities the effort of developing such resources themselves and increase the likelihood of digital skills courses being offered to a larger group of participants.

Indirect digital skills training can also take place through other training on digital platforms. Adult learning centres already offer some online courses, and there are plans to expand this provision nationally. A prerequisite for this is the establishment of digital infrastructure both at the training sites and among the participants so that they can take advantage of the provision.

A recipe for success?

We studied local authorities' implementation of introduction programmes in a highly pressured period for all actors. Local authorities have varying experiences with integration work, different settlement patterns, different local framework conditions and very different capabilities for adopting the partly mandated, partly recommended methods. This has a bearing on whether they have adopted the standardised elements and, if so, how they have done this. In the report's eighth and final chapter, we synthesise our findings and discuss the local authorities' implementation in light of the five types of

failure. Based on this, we provide two overarching recommendations and two warnings. First, the recommendations:

We find that local authorities' capabilities for adhering to the recommended solution for a successful introduction programme vary. A significant number lack capacity and resources. Consequently, some elements are omitted, and national authorities provide few recommendations or guidelines for what should be prioritised in such cases. We recommend providing guidance on what is most important, taking into account the very different capabilities of the local authorities.

The large number of refugees from Ukraine and the considerable national pressure for them to quickly enter the labour force have led to a major focus on short, employment-oriented introduction programmes. However, many participants do not have the aptitude to complete short programmes and therefore require longer introduction pathways. Effective facilitation for these participants is crucial but can be easily deprioritised when the majority need a short programme. Our recommendation is to help maintain a focus on developing good-quality programmes for those with longer pathways.

Now on to the warnings. Some resettled refugees have or develop health problems. The experience in the front line indicates that rapid progression is challenging for this group. Work and activity can be beneficial to health, but not for everyone, not all the time, and not in relation to all types of activity. Additionally, parents must take care of children with temporary and uncertain future prospects who are adapting to conditions in a new country. In the front line, there is concern that participants are exhausting their right to Norwegian language training and the introduction programme without fully benefitting from the offer.

Uncertainty about how long Ukrainian refugees will stay in Norway presents several challenges for the integration efforts: dimensioning of local authorities' refugee reception and integration apparatus, finding the right balance between pace and quality for individual participants, and determining what scope there is to meet participants' individual needs. These are not new dilemmas for frontline staff, but they are brought to the forefront when faced with a record number of refugees. The solutions chosen will impact on the refugees' further integration.

1 Innledning

I 2021 ble det, i forbindelse med ny integreringslov, presentert en rekke standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Elementene er utformet som faglige anbefalinger til innhold som enten kan eller skal inngå i introduksjonsprogrammet. Standardiserte elementer skal være et hjelpemiddel for kommunene, slik at de kan planlegge målrettede, differensierte kvalifiseringsløp for deltakere med ulike forutsetninger og mål. Ambisjonen er å heve kvaliteten på introduksjonsprogrammet samlet sett og å redusere kvalitetsforskjeller mellom kommunene. En annen måte å beskrive de standardiserte elementene på er som «oppskrifter» kommunene kan bruke i utformingen av sitt lokale introduksjonstilbud. Om oppskriften tas i bruk, vil påvirkes av om den framstår som gjennomførbar – og av om den oppfattes som god. I denne rapporten er temaet kommunenes iverksetting av de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet.

Integreringsloven og de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet ble innført i en periode med svært lav bosetting av flyktninger. Da Fafos første rapport kom i januar 2022, var viktige deler av den nye politikken derfor ennå ikke testet i praksis. Det var kommet for få flyktninger, og de som kom, var i liten grad i målgruppen for de korteste programløpene. Ved utgangen av februar 2024 har over 71 500 flyktninger fått midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge på grunn av krigen i Ukraina.¹ Integreringspolitikken og integreringsloven er derfor blitt justert flere ganger, og ukrainske flyktninger får en noe mindre omfattende variant av introduksjonsprogrammet. Norsk bosettings- og integreringspolitikk er utsatt for en betydelig stresstest. Vil politikken iverksettes og fungere slik den var tenkt, gitt dagens situasjon med et rekordhøyt antall flyktninger og stor variasjon i kommunenes erfaring med å bosette flyktninger?

I resten av kapittelet beskriver vi rapportens temaer og problemstillinger i større detalj. Deretter drøfter vi fem tilstander som kan bremse eller stoppe implementering av politikken: styringssvikt, kapasitetssvikt, samordningssvikt, markedssvikt og aktørsvikt. Så følger en beskrivelse av kommunenes rammebetingelser i arbeidet med å bosette flyktninger og tilby introduksjonsprogram i tråd med råd og anbefalinger, før vi gjør rede for den videre gangen i rapporten.

1.1 Tema og problemstillinger

Kommunene opererer i et spenningsfelt mellom på den ene siden lovpålagte plikter, rettigheter og løp for ulike grupper av flyktninger og på den andre siden behovet for individuelle, kommunale og regionale tilpasninger. Hvordan kommunene – og de ansatte – manøvrerer i dette spenningsfeltet, påvirker både innholdet i introduksjonsprogrammet og hvilke resultater som kan forventes. De standardiserte elementene ble utviklet som en respons på at kommunenes introduksjonsprogrammer hadde ulik kvalitet og tidvis svært ulik måloppnåelse. Ambisjonen var å bøte på dette gjennom å lage en «katalog»

¹ Utlendingsdirektoratet, *Statistikk om Ukrainasituasjonen*, datert 23. februar 2024. <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/ukraina/>

av standardiserte elementer og en struktur for hvordan disse kunne inngå i introduksjonsløp tilpasset ulike deltakere med forskjellige behov. I denne rapporten, som i den forrige, konsentrerer vi oss om fem standardiserte elementer. De er valgt i samråd med oppdragsgiver (IMDi) og er: praksis og hurtigspor (kapittel 4), livsmestring i et nytt land (kapittel 5), foreldreveiledning (kapittel 6) og digitale ferdigheter (kapittel 7). Elementene er forskjellige i innhold og innretning. Det er derfor knyttet del-problemstillinger til hvert enkelt, som presenteres i de spesifikke kapitlene. Rapportens overordnede problemstillinger presenteres under.

Problemstilling 1: I hvilken grad og på hvilke måter har kommunene innført standardiserte elementer?

For at vedtatt politikk skal ha ønsket effekt, må minst to forhold være på plass. Tiltakene som anbefales, må være effektive for å løse det angitte problemet. Og politikken, med tilhørende tiltak, må iverksettes i tråd med intensjonene. På begge disse punktene kan det gå galt. Et sentralt tema i rapporten er derfor om de standardiserte elementenes tas i bruk, og hvorvidt de tas i bruk i tråd med anbefalingene. I Fagressurs for introduksjonsprogrammet, som gir konkrete anbefalinger til innhold og organisering av hvert enkelt standardiserte element, gjengis forskriftsfestede minstekrav til innhold, anbefalinger om innhold og beskrivelser av innhold som kan benyttes avhengig av hva deltakeren har behov for.

Flyktninger som kommer til Norge, er svært forskjellige og trenger ulikt innhold i sine introduksjonsprogrammer. Individuell tilrettelegging har imidlertid vært en tilbakevendende utfordring i introduksjonsprogrammet. Foreliggende forskning (for en oppsummering, se Djuve & Kavli, 2015; Djuve & Kavli, 2019) viser at resultatene blir best når introduksjonsprogrammets innhold tilpasses deltakerens behov, og ikke omvendt. Men hvor kan og bør grensen gå mellom «skreddersøm» og «one size fits all»? Forskingen viser at programmenes innhold preges av kommunenes rammebetingelser og prioriteringer. Lokalt må det dermed finnes en balanse mellom den enkeltes ønsker og behov og hva kommunen har mulighet til å tilby.

Vår oppgave er a) å kartlegge om anbefalinger og forskriftsfestede minstekrav til innhold og gjennomføring følges, og b) å utforske hvordan kommunene bruker handlingsrommet som ligger i at mange av de standardiserte elementene er anbefalinger som skal tilpasses lokalt. Flertallet av de standardiserte elementene er behovsbaserte. Hvordan defineres deltakernes behov lokalt? Vi skal også undersøke hvorvidt forutsetningene er til stede lokalt for å iverksette de standardiserte elementene slik de var tenkt. Det handler også om å undersøke om de problemforståelsene og de forslagene til løsninger som fremmes gjennom de standardiserte elementene, er i tråd med kommunenes og deltakernes opplevelser av behov, utfordringer og erfaringer når de standardiserte elementene skal omsettes til praksis.

Problemstilling 2: Hvilke aktører er involvert, og hvordan fungerer samarbeidet?

I fagressursen vektlegges godt samarbeid mellom ulike instanser og aktører. Dette gjelder flere av de standardiserte elementene. Tidligere forskning tyder også på at det er en sammenheng mellom, på den ene siden, hvor mange partnere som bidrar med innhold i introduksjonsprogrammet, og på den andre siden, bredden i tiltak lokalt (Djuve et

al.,2017). I kommuner med stor bredde i tiltak øker mulighetene for å sette sammen introduksjonsprogrammer som tar hensyn til deltakernes individuelle behov. Vi vil derfor undersøke hvilke aktører som er involvert i arbeidet med introduksjonsprogrammet og de utvalgte standardiserte elementene, hvordan samarbeidet er organisert, og i hvilken grad samarbeidet fungerer i tråd med nasjonale myndigheters intensjoner og slik de involverte aktørene selv har sett for seg at samarbeidet skal foregå.

Problemstilling 3: Hva påvirker kommunenes forutsetninger for å ta i bruk standardiserte elementer?

En viktig ambisjon med de standardiserte elementene er – det ligger i navnet – å bidra til å standardisere tilbudet flyktingene får i introduksjonsprogrammet. Bakgrunnen var dokumentasjon på at både programmets kvalitet og innhold har variert mye mellom kommuner (Djuve et al., 2017; Djuve & Kavli, 2015). En viss variasjon er naturlig, gitt at kommunene har ulike forutsetninger og kan ha bosatt flyktinger med ulike behov. Men selv etter at dette var tatt hensyn til, viste det seg at innholdet og kvaliteten i programmene varierte mellom kommuner (Djuve et al., 2017). En slik form for variasjon strider mot grunnleggende prinsipper om likebehandling og like rettigheter. Et viktig tema i evalueringen er derfor om de standardiserte elementene bidrar til å utjevne kvalitetsforskjeller mellom kommunene. De standardiserte elementene er ment å fungere som en bistand til å øke både differensiering og kvalitet – men fungerer alle elementene like godt, og fungerer de like godt i alle typer kommuner?

1.2 Hvor kan implementeringen svikte?

I denne rapporten er temaet altså hvordan og i hvilken grad integreringspolitikken iverksettes. Oppmerksomheten rettes mot fem av de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet. Disse fem elementene må likevel sees i sammenheng med overordnede føringer som er nedfelt for kommunenes arbeid gjennom integreringsloven. I evalueringen baserer vi oss på et endringsteoretisk rammeverk. Vi vektlegger to dimensjoner i spørsmålet om implementering: 1) om politikken er egnet til å løse de problemene den var ment å løse, og 2) om kommunene iverksetter politikken i tråd med anbefalingene. Dersom de forventede resultatene uteblir, kan denne framgangsmåten belyse om resultatene har uteblitt fordi politikken ikke var egnet til å løse utfordringene, *eller* fordi politikken ikke ble iverksatt i tråd med anbefalingene, og dermed ikke reelt sett er testet i praksis. Vi kan se for oss fem områder som kan skape svikt i implementeringen av politikken: styring, kapasitet, samordning, marked og motivasjon. Nedenfor følger en kort beskrivelse av hver av disse typene svikt og hvordan de kan føre til at vedtatt politikk ikke blir iverksatt.

Styringssvikt

Styringssvikt handler i vår sammenheng om statens evne til å styre iverksettingen av vedtatt politikk. Staten har ulike verktøy tilgjengelig for å påvirke hva de ulike aktørene på integreringsfeltet gjør, og hvordan. Statlig styring beskrives ofte som *harde* reguleringer i form av lover, forskrifter og formelle retningslinjer eller *myke* reguleringer i form av anbefalinger, veiledninger, kåringer og politiske signaler (Djuve et al., 2017; Schmidt & Scott, 2023). De harde reguleringene er en type styring som også krever tilsyn og monitorering. Kommunenes arbeid kan for eksempel følges opp gjennom

statsforvalternes tilsyn. Hvis det påvises mangler, kan Statsforvalteren gi kommunen pålegg om å rette forhold som er i strid med introduksjonsloven/integreringsloven og/eller tilhørende forskrifter. Terskelen for å bryte med slike harde reguleringer vil typisk være høyere enn for å ikke følge anbefalinger og råd. Historisk sett har staten vært varsom med harde reguleringer på integreringsfeltet og slik overlatt til kommuner å finne løsninger og gjøre prioriteringer.

Kapasitetssvikt

Kapasitetssvikt er svikt i iverksetting som skyldes mangel på ressurser til å gjøre den jobben som forventes og kreves. Kapasitetssvikt kan gi seg utslag på flere måter. Hvor store økonomiske ressurser som er tilgjengelige for bosettings- og integreringsarbeidet, er en faktor, herunder også fordelingen av slike ressurser i det kommunale apparatet. En kapasitetssvikt her kan oppstå hvis de tildelte midlene ikke strekker til for de oppgavene som skal utføres. Hva som er årsaken til dette, vil gjerne være kilde til uenighet mellom ulike styringsnivåer. Kommuner kan oppleve at midler staten stiller til rådighet, er for knappe. Flyktningkontoret kan oppleve at andelen av integreringstilskuddet de får til disposisjon, er for lav, og så videre. Kapasitetssvikt kan også oppstå selv om de økonomiske ressursene er tilstrekkelige. Da kan problemet være manglende lokaler eller manglende personell med rett kompetanse til oppgavene som skal gjøres. Kapasitetssvikt kan også «smitte» mellom etater og enheter, som når en etat nedprioriterer arbeidet med nyankomne flyktninger slik at andre etater må omdisponere sine ressurser for å møte behov og krav.

Samordningssvikt

Samordningssvikt er utfordringer som skyldes manglende samordning mellom aktører som er ment å samarbeide for å realisere politiske ambisjoner. Med samordning mener vi her «en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre» (Difi, 2014, s. 14). Slik samordning kan foregå i ulike grader: a) i form av informasjonsdeling, b) i utvikling av en felles problemforståelse, c) ved å unngå og svekke andre aktørers måloppnåelse og d) ved å utvikle planer og tiltak (Hanssen et al., 2014, som referert i Difi, 2014). Statlig styring av integreringsarbeidet skjer gjennom flere forvaltningsnivåer (stat, fylke, kommune) og involverer flere aktører på hvert forvaltningsnivå. Det er også en intensjon å trekke inn frivillige aktører i arbeidet. Utfordringer med samordning kan være på alle de fire nivåene nevnt over og kan blant annet dreie seg om hvorvidt relevante aktører er informert om arbeidet som skjer i samarbeidende etater, om målsettingen med samarbeidet er tilstrekkelig avklart, og om samarbeidet er koordinert slik at alle leverer det bidraget de har ansvar for, til rett tid. Samordningssvikt har typisk tre mulige utfall som alle er uønskede: at noen oppgaver ikke utføres, at samme oppgave utføres flere ganger, og/eller at oppgaven ikke utføres av den aktøren som har best forutsetninger for å løse den.

Markedssvikt

Markedssvikt er knyttet til «styringsutfordringene staten har i møte med private og offentlige arbeidsgivere» (Djuve, 2011, s. 19). Det er arbeidsgivere som avgjør hvem de vil ansette, og om de vil ta imot introduksjonsdeltakere i praksis. I dagens politiske debatt

rettes likevel søkelyset mot arbeidslivets rolle som opplæringsarena og som integreringsarena. Det forventes at arbeidsgivere bidrar både ved å ta imot flyktninger i praksis, ved å legge til rette for læring på arbeidsplassen og ved å ansette flyktninger. Jo kortere introduksjonsprogrammene er, jo større blir forventningen om at markedet – gjennom arbeidsgiverne – skal bidra i opplæringsarbeidet. En markedssvikt vil oppstå hvis arbeidsgivere ikke tar imot nok flyktninger i praksis, og dersom flyktninger ikke får innpass i arbeidslivet.

Aktørsvikt

Aktørsvikt er når de som skal iverksette politikken, ikke gjør det. De øvrige sviktypene handler om ulike strukturelle forutsetninger for at politikk iverksettes. Men hvis vi kun setter søkelys på strukturer, risikerer vi å overse menneskene som gjennomfører politikken – både de som statsviteren Lipsky (1980) kalte «bakkebyråkrater», de av velferdsstatens ansatte som møter brukerne av tjenestene direkte, og mellomledere som i praksis prioriterer mellom oppgaver (Evans, 2010). Bakkebyråkrater og mellomledere kan ha stor betydning for hvilken politikk som gjennomføres, og på hvilke måter. Implementeringen kan svikte dersom de som er satt til å gjennomføre, ikke stiller seg bak problemforståelser og/eller konkrete tiltak som forventes iverksatt.

Denne formen for aktørsvikt er beskrevet på ulike måter i faglitteratur om implementering. Brehm og Gates (1999) argumenterte for at byråkrater først og fremst iverksetter *politikk de er enige i*. En politikk byråkrater ikke støtter, vil ifølge denne tilnærmingen løpe høy risiko for å bli sabotert ved å bli omgått, unngått eller ikke iverksatt i det hele tatt. Tummers (2012) tematiserer noe av det samme, men bruker begrepet «politikken meningsløshet» (policy meaninglessness) når han skal sette ord på hvorfor enkelte av de som er satt til det, velger å ikke iverksette vedtatt politikk. Hans argument er at bakkebyråkratene kan unnlate å gjøre dette både hvis de *ikke forstår*, og hvis de *ikke støtter* antakelsen om at politikken og/eller de virkemidler som skal brukes, vil løse oppgavene de skal løse. Politikken oppleves da, med Tummers ord, som meningsløs.

Her vil vi presisere at sammenhengen mellom holdninger og praksis er krevende å dokumentere empirisk. I våre data vil dette være mulig kun i de kvalitative intervjuene. I tilfeller hvor manglende implementering skyldes aktørers holdninger, er det dessuten viktig å klarlegge *hvorfor* aktører gjør noe annet enn det sentrale myndigheter vil.

1.3 En dobbelt stresstest for integreringspolitikken

Det lokale integreringsarbeidet har historisk vært utsatt for ytre krefter som, på ulike måter, skaper behov for raske omstillinger på nasjonalt og lokalt nivå. Overordnet kan vi skille mellom tre former for endring som alle påvirker arbeidet lokalt: hvor mange flyktninger som skal bosettes, hvilke behov de bosatte flyktingene har, og hvilke føringer staten legger for det lokale bosettings- og integreringsarbeidet. Etter at integreringsloven ble innført, har situasjonen på innvandrings- og integreringsfeltet endret seg mye. Bosettingsbehovet har gått fra rekordlavt til rekordhøyt på svært kort tid. Staten har også lagt en tydeligere hånd på rattet i kommunenes integreringsarbeid og innført nye krav til hvordan introduksjonsprogrammet skal utformes. Endringstakten i lover og anbefalinger for å møte behovene etter eskaleringen i krigen i Ukraina har vært særlig høy. Dette påvirker kommunenes handlingsrom i bosettings- og integreringsarbeidet og

dermed også forutsetningene for å ta i bruk de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet.

Gradvis nedskalering og rask oppskalering av det kommunale integreringsapparatet

Ved inngangen til 2024 er ankomstene av flyktninger på et nivå Norge ikke har erfaring med fra før. I løpet av 2022 og 2023 har kommunene bosatt nesten 65 000 personer (IMDis årsrapport, 2023). I 2024 har staten bedt kommunene om å bosette 37 000 til. Dette er likevel ikke første gang antall flyktninger har økt raskt. I november 2015 sa ordføreren i Sør-Varanger, Rune Rafaelsen, til NRK: «Jeg frykter et arktisk Lampedusa hvis ikke noe snart blir gjort.» (Sveen, 2015) Han slo alarm om at stadig flere flyktninger fra Syria og andre land i regionen krysset grensen til Norge via Russland for å søke asyl. De som syklet over grensen, løp en stadig høyere risiko etter hvert som vinterkulda økte på.

Figur 1.1 viser a) antall bosatte flyktninger per år fra 2002 til 2023, b) hvor mange som hadde fått et positivt vedtak om opphold, men som ventet på å bli tildelt en kommune, og c) hvor mange personer som hvert år deltok i et introduksjonsprogram. Etter innføringen av introduksjonsloven i 2003 lå antallet bosatte flyktninger lenge på rundt 5000 personer årlig. Antallet deltakere i introduksjonsprogram hvert år var høyere, siden de aller fleste deltok i programmet i to år, pluss eventuelle forlengelser som følge av sykdom eller foreldrepermisjoner.

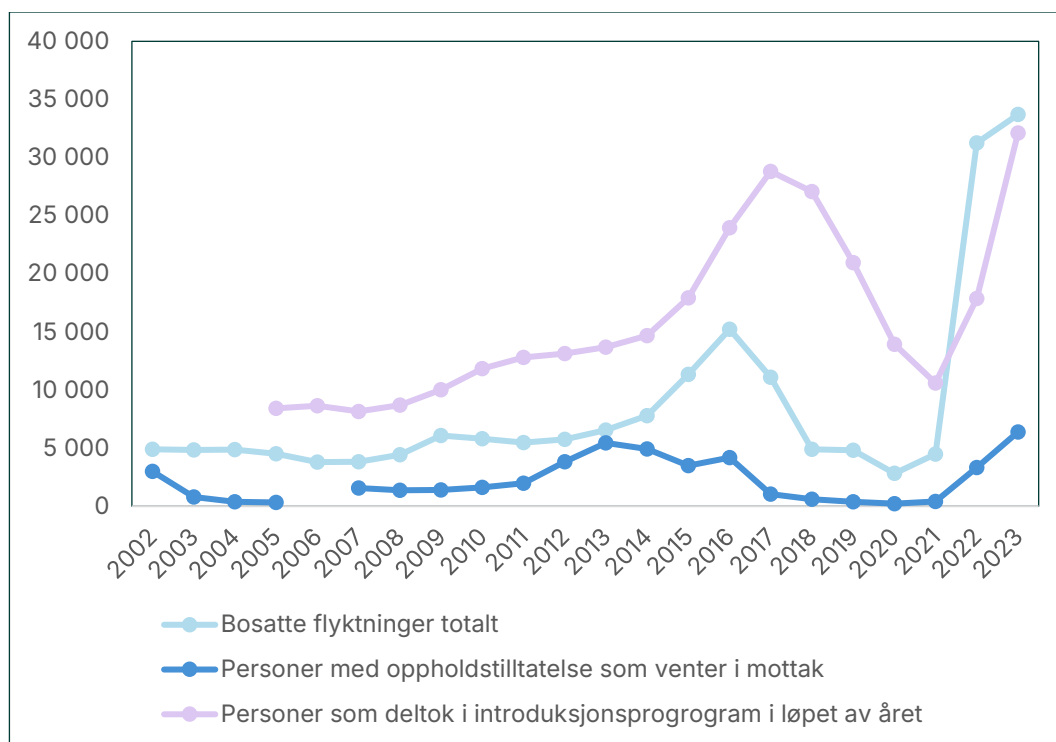
I tilknytning til borgerkrigen i Syria og et økt antall flyktninger fra hele regionen steg antallet deltakere fra litt under 15 000 personer i 2013 til nesten 30 000 i 2017. I denne perioden investerte kommunene og bygget opp kapasitet i integreringsapparatet og i de omkringliggende tjenestene. Fra og med 2016 sank imidlertid behovet for nye bosettinger. Fra 2018 var antallet bosatte igjen nede i under 5000: I 2019 var det på 4344 personer, i pandemiåret 2020 færre enn 2500 personer og i 2021 4489. Antall bosatte hadde ikke vært så lavt siden 1997 (Kirkeberg, 2021), og mange kommuner bygget helt eller delvis ned kapasiteten i bosettings- og integreringsapparatet. Dette skapte uro blant kommuner som hadde bygget opp et integreringsapparat, men som ikke lenger ble anmodet om å ta imot flyktninger. Daværende justis- og integreringsminister Sylvi Listhaug presiserte at de lave ankomstene nå ga mulighet til å legge om bosettingspolitikken slik at de flinkeste kommunene fikk jobben (Gjerde, 2017).

Ankomstene, og bosettingen, hadde derfor gjennom flere år vært lave da krigen i Ukraina kom og antallet flyktninger økte voldsomt. Antallet bosatte flyktninger steg fra litt under 4500 i 2021 til over 31 000 i 2022 og 33 701 i 2023. Og antallet deltakere i introduksjonsprogram følger etter – fra 10 595 i 2021 til 32 115 i 2023. Dette stiller særlig store krav til omstilling. Det er nå også et økende antall flyktninger som venter på å bli tildelt en kommune å bosettes i. I lys av at flere kommuner nå signaliserer at de enten ikke har kapasitet til å bosette flere, eller ønsker å bosette færre enn IMDi har anmodet dem om, kan dette tallet stige.

I tillegg til at det har vært en økning i antall flyktninger, har det vært en endring i sammensetningen av flyktninggruppen. Det er i hovedsak tre endringer som har betydning for kommunenes arbeid med å bosette flyktninger og tilby introduksjonsprogram. For

det første har nå et stort flertall av de voksne høyere utdanning eller utdanning over videregående nivå (Hernes et al., 2024). Dette har betydning for hva slags type program deltakerne har rett til, både når det gjelder programmets varighet og innretning. For det andre har det i en periode i hovedsak vært kvinner med aleneansvar for barn som har kommet som flyktninger fra Ukraina. Dette har implikasjoner for hva slags andre ting som må være på plass i kommunene, for eksempel barnehageplass og skole. Det legger med andre ord et ekstra press på kommunenes kapasitet og tjenester, også utenfor det som handler om introduksjonsprogrammet direkte. For det tredje kommer det nå flere menn. Tyldum og Zhang (2023) deler ankomstene inn i tre faser – de første 2 månedene fra februar til april 2022, den andre fasen fra mai 2022 til juni 2023, og den tredje fasen fra juli 2023 til oktober 2023. I den første fasen etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina var 83 prosent av de voksne som kom til Norge, kvinner. I den andre fasen var andelen sunket til 59 prosent og i den tredje fasen til 57 prosent (Tyldum & Zhang, 2023:3).

Figur 1.1 Bosetting, antall med vedtak om bosetting som ikke hadde fått plass i en kommune, og antall deltakere i introduksjonsprogram, per år



Kilder: IMDis årsrapporter, IMDis nettside om bosetting av flyktninger og Statistisk sentralbyrås monitor for introduksjonsordningen.

Bosettingsfasen, integreringsfasen og ventefasen

Kommunene har altså de siste årene hatt mange oppgaver forbundet med selve *bosettingsfasen*. I denne fasen kreves innsats fra kommunene for å få på plass flyktingenes helt grunnleggende behov for helsehjelp, bolig, inntektssikring, barnehage, skole og nødvendige dokumenter som skal innhentes eller godkjennes. Når dette er på plass, går både flyktninger og kommuner over i en tydeligere *integreringsfase* (Kjeøy & Tyldum, 2022). Da dreies søkelyset mer mot at flyktingene skal få den opplæringen og oppfølgingen de trenger for å finne fram i det norske samfunnet, for å ta utdanning og finne

lønnet arbeid. Her kommer introduksjonsprogrammet og de standardiserte elementene inn.

En slik todeling er nyttig analytisk for å synliggjøre hvilke oppgaver som er mest kritiske å løse i ulike faser. Ved høy, vedvarende bosetting vil mange kommuner arbeide med flyktninger både i bosettingsfasen og i integreringsfasen. Vi kommer tilbake til kommunenes rammebetingelser i kapittel 3. Allerede her vil vi likevel minne om at en høy andel av de kommunene som nå tar imot flyktninger, enten ikke hadde bosatt på flere år, eller aldri hadde bosatt flyktninger før. En rask oppskalering av kapasitet og en implementering av til dels nye arbeidsmetoder innebærer noe annet i disse kommunene enn i kommuner som allerede hadde et apparat på plass.

Ventefasen kommer før bosettings- og integreringsfasen. Denne fasen er todelt: tiden fram til et positivt vedtak om opphold og deretter tiden fra positivt vedtak til kommune tildeles. For den perioden vi undersøker, altså fra 2021 og framover, har det vært lite oppmerksomhet rundt vedtaksfasen. Det har kommet få individuelle asylsøkere, og flyktninger fra Ukraina får som kjent kollektiv beskyttelse og behøver derfor ikke vente på vedtak om opphold. De øvrige flyktningene som har fått asyl, har i stor grad kommet som overføringsflyktninger og bosettes vanligvis direkte i den kommunen de har fått tildelt. I 2019 var imidlertid ventetiden i gjennomsnitt ett år for behandling av asylsøknad, og det var mye oppmerksomhet om hvordan søknadsbehandlingen kunne effektiviseres (IMDis årsberetning, 2019). Ventetiden på asylmottak har variert mye, men i 2013 var det nesten like mange som ventet på å bli bosatt (5443), som hadde blitt tildelt en bosettingskommune (6551). Mellom 2017 og 2021 måtte svært få vente på å bli bosatt, men vi ser nå at tallet er på vei opp. Det er rimelig å anta at det høye antallet flyktninger som ble bosatt i 2022 og 2023, vil ha redusert kapasiteten i kommunene på en måte som kan bremse bosettingstakten framover. Da vil flere bli værende en stund i mottak før bosetting. Hvilke konsekvenser en slik ventefase vil ha for videre integrering, vil påvirkes både av hva ventetiden fylles med, og av hvor lenge den varer.

1.4 Slutt mål og innhold i introduksjonsprogrammet

Da integreringsloven trådte i kraft 1. januar 2021, var som nevnt ambisjonen å heve kvaliteten, å øke effektiviteten og å redusere kvalitetsforskjeller i tilbudet. Flyktninger med lite utdanning skulle få mulighet til å gjennomføre videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet. Kompetansekartlegging og karriereveiledning ble gjort obligatorisk, og det ble innført to nye obligatoriske elementer: livsmestring og foreldreveiledning. Det ble samtidig utarbeidet en rekke andre standardiserte elementer for å konkretisere hva slags innhold deltakere kan ha nytte av, og hvordan dette innholdet kan utformes. I resten av kapittelet presenterer vi hovedelementer i introduksjonsprogrammets innhold og organisering slik det er regulert i lov og forskrift. Avslutningsvis beskriver vi også kort de midlertidige tilpasningene i integreringsloven for personer med kollektiv beskyttelse (flyktninger fra Ukraina) og hvordan rettigheter og plikter for denne gruppen skiller seg fra øvrige flyktnings.

Tettere sammenheng mellom utdanningsnivå, slutt mål og programtid

En av strategiene for å øke individuell tilrettelegging i introduksjonsprogrammet er å åpne for både lengre og kortere programtid. Under introduksjonsloven fikk de fleste

deltakerne to år i program. Det kunne tilbys både kortere og lengre løp, men denne muligheten ble i liten grad benyttet (Djuve et al., 2017). I integreringsloven ble medbrakt utdanning og tid i program knyttet tydeligere sammen. Deltakerens sluttmaal – altså hva som skal være utfallet av å delta i introduksjonsprogram – styrer hvor lenge flyktingene har rett og plikt til å delta. Her åpnes det nå for en langt større differensiering i programmens varighet. Nå er rammen mellom tre måneder og fire år.

I tabell 1.2 oppsummeres koblingene mellom deltakernes alder og tidligere utdanning, hvilket sluttmaal som anbefales, og programmets varighet. Dette gir fire delvis overlappende kategorier som kommunene skal sortere deltakerne inn i. For flyktinger med midlertidig kollektiv beskyttelse har de fleste voksne videregående eller høyere utdanning. Ved inngangen til 2024 har derfor majoriteten av deltakerne i introduksjonsprogram derfor et sluttmaal som gir rett til et program mellom tre og seks måneder, med mulighet for seks måneders forlengelse. Regjeringen har fremmet forslag om at en slik forlengelse bare skal innvilges dersom programmet omfatter et arbeidsrettet innhold (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023b).

Tabell 1.2 Sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet. Kilde: Integreringsloven, § 13

Deltaker	Sluttmaal	Programmets varighet
1 Minimum utdanning på videregående nivå fra før	Kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid	3–6 måneder (+ 6 md.)
2 Under 25 år og ikke utdanning på videregående nivå fra før	Primært fullføre videregående opplæring	3–36 måneder (+ 12 md.)
3 Deltakere med mål om å fullføre videregående skole	Fullføre videregående skole	3–36 måneder (+ 12 md.)
4 Øvrige deltakere	Komme i arbeid eller fullføre deler av eller hele grunnskolen eller videregående skole	3–24 måneder (+ 12 md.)

Norskopplæring – fra antall timer til mål om ferdigheter

Norskopplæring er en av hovedkomponentene i introduksjonsprogrammet. Under introduksjonsloven fra 2003 hadde deltakerne rett til et bestemt antall timer opplæring, avhengig av behov. I integreringsloven fra 2021 ble dette endret til at kommunene skal tilby norskopplæring fram til deltakerne når et minimumsnivå i norsk. Dette (veiledende) minimumsnivået er fastsatt i forskrift og tilsvarer deltakerens norskmål. Retten og plikten til norskopplæring gjelder til deltakeren har nådd sitt minimumsnivå, men likevel ikke lenger enn tre år med tillegg av godkjent permisjon eller 18 måneder for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Hvor mye tid den enkelte deltaker antas å trenge på norskopplæring, og hvilket nivå vedkommende antas å kunne nå gjennom introduksjonsprogrammet, beregnes med utgangspunkt i hvor mye utdanning den enkelte har fra før. En deltaker som har utdanning på videregående nivå, har kortere tid på seg enn en som ikke har fullført grunnskolen. En som har fullført videregående opplæring fra før, har ikke rett (eller plikt) til opplæring i mer enn 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon (Integreringsloven, § 32). Mens deltakernes rettigheter tidligere var knyttet til *et visst antall timer norskopplæring*, er rettigheten nå altså avgrenset til *et bestemt*

tidsrom. Hvor mange timer norskopplæring, og hva slags norskopplæring, den enkelte får tilbud om fra kommunen innenfor dette tidsrommet, vil variere.

Tabell 1.3 oppsummer tidsrammer og de veiledende minimumsnivåene i norsk for deltakere med ulike utdanningsnivåer ved ankomst til Norge. Voksne flyktninger fra Ukraina med midlertidig beskyttelse vil stort sett være plassert i deltakerkategori 3, med mål om å nå minimum B1 i lese-, lytte- og skriveferdigheter og B2 i muntlige ferdigheter. De har imidlertid rett til opplæring i norsk i 12 måneder, ikke 18 slik som andre deltakere med tilsvarende utdanningsnivå. Men til forskjell fra andre deltakere løper tiden i norskopplæring fra det tidspunktet opplæringen starter, og ikke fra det tidspunktet personen ble bosatt i kommunen.

Tabell 1.3 Veiledende minimumsnivåer i norsk. Kilde: Integreringsforskriften, § 28

Deltakerkategori	Norskmål, lese – lytte – skrive	Norskmål, muntlig
1 Ikke fullført grunnskole fra før	Minimum A2	Minimum B1
2 Fullført grunnskole fra før	Minimum B1	Minimum B1
3 Minimum utdanning på videregående skole eller høyere fra før	Minimum B1	Minimum B2
4 Minimum utdanning på videregående skole eller høyere fra før og behov for å dokumentere nivå B2 i alle delferdigheter,	Minimum B2	Minimum B2
5 Deltakere som får sin norskopplæring i videregående opplæring	Bestå faget norsk	
6 Deltakere som får sin norskopplæring i grunnskole, bør bestå faget norsk eller oppnå:	Minimum A2	Minimum B1

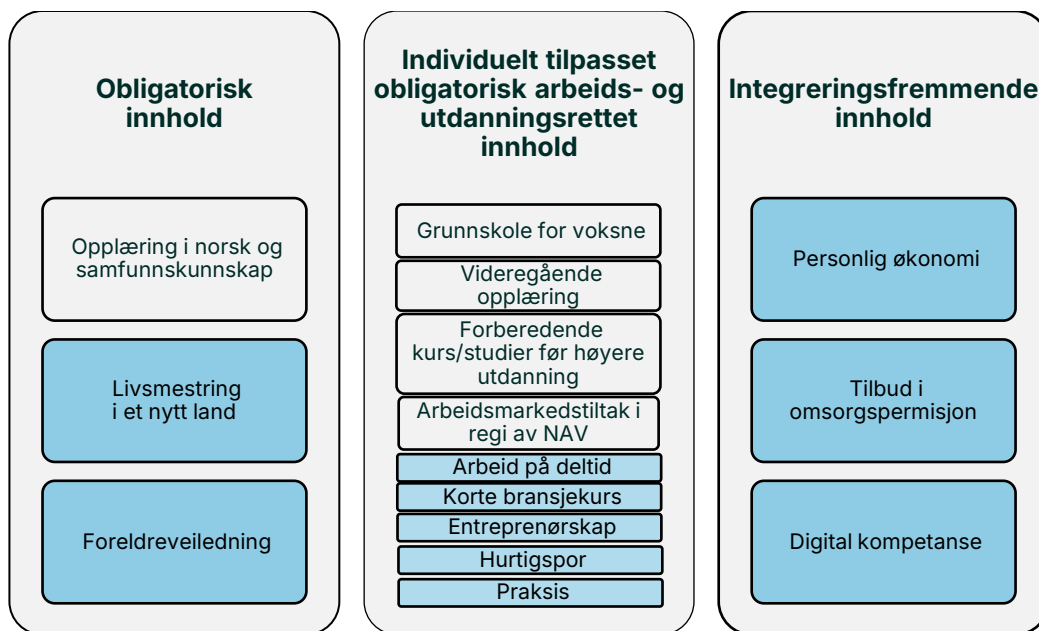
Økt standardisering av programmets innhold og egne regler for ukrainske deltakere

I integreringsloven ble det tatt flere skritt i retning av å legge sterkere føringer på selve innholdet i introduksjonsprogrammet. Vi har allerede nevnt at mulighet til å gjennomføre videregående opplæring nå er nedfelt i lovverket, og at deltakere som har med seg utdanning på et visst nivå, skal ha kortere program. Kompetansekartlegging og karriereveiledning er gjort obligatorisk, og det er innført to nye obligatoriske elementer: kurs i livsmestring og kurs i foreldreveiledning. Et annet bidrag til å standardisere innholdet i introduksjonsprogrammet var å utvikle oppskrifter for hvordan ulike deler av programinnholdet kunne utformes (Fagressurs for introduksjonsprogrammet). De standardiserte elementene er enten obligatoriske eller behovsvurderte som del av introduksjonsprogrammet. De utgjør ikke ferdige kurspakker eller manualer, men et sett *faglige anbefalinger* for kommunene. To av de standardiserte elementene er også forskriftsfestede: livsmestring i et nytt land og foreldreveiledning.

De standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet er nærmere beskrevet på nettstedet Fagressurs for introduksjonsprogrammet. Nettstedet er utviklet i samarbeid mellom IMDi og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Her vises det til at introduksjonsprogrammet har tre typer innhold: *obligatorisk innhold, individuelt tilpasset obligatorisk arbeids- og utdanningsrettet innhold og integreringsfremmende*

innhold. I tillegg til de ti standardiserte elementene presenteres fem elementer som skal eller kan inngå som innhold i introduksjonsprogrammet. Dette inkluderer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som er obligatorisk, og ulike former for formell opplæring eller arbeidsmarkedstiltak, som er behovsbaserte (se figur 1.2).

Figur 1.2 Obligatorisk, individuelt tilpasset og integreringsfremmende innhold i introduksjonsprogram. Standardiserte elementer markert i blått. Kilde: Fagressurs for introduksjonsprogrammet



Utviklingen av de standardiserte elementene, og ulike aktørers forventninger til dem, er beskrevet i vår første rapport fra prosjektet. I tillegg beskrives der kommunenes erfaringer med aktiviteter som ikke er kategorisert som standardiserte elementer, men som likevel skal inngå i arbeidet med nyankomne flyktninger, som kompetansekartlegging og karriereveiledning (se Kavli et al., 2023).

Et viktig funn er at de fleste kommunene hadde lite erfaring med hurtigspor og de korte programløpene. Dette skyldtes både at bosettingsvolumet var lavt, og at få bosatte hadde utdanning på et nivå som tilsa at de skulle ha kort programtid. Derimot rapporterte mange kommuner at de opplevde tidspress både på egne og deltakeres vegne. Flere av de nye elementene og innholdskomponentene var anbefalt gjennomført raskt etter bosetting eller tidlig i programperioden. Det ble stilt spørsmål om det var fornuftig å komprimere aktivitetene så mye. I 2023 er situasjonen en annen. Flyktninger fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse utgjør et stort flertall av deltakerne i introduksjonsprogrammet. I denne gruppen har de fleste gjennomført videregående opplæring og skal dermed ha kort programtid (tre, seks eller tolv måneder). Denne gruppen skal dermed ha et komprimert program. Samtidig er noen av minstekravene i integreringsloven fjernet for ukrainere med kollektiv beskyttelse.

I tabell 1.4 er integreringslovens ordinære regler og reglene for de som har midlertidig beskyttelse, listet opp. For personer med midlertidig kollektiv beskyttelse skal introduksjonsprogrammet minst bestå av arbeids- og utdanningsrettet innhold og et språktilbud. I tillegg skal foreldre med barn under 18 år ha foreldreveiledning. Minstekravene som ikke gjelder for gruppen med kollektiv beskyttelse, angår opplæring i norsk, opplæring i

samfunnskunnskap og kurs i livsmestring. Kommunene kan likevel velge å tilby innhold i introduksjonsprogrammet utover det som er lovpålagt til denne gruppen, for eksempel samfunnskunnskap og kurs i livsmestring. Noe av hensikten med å redusere de lovpålagte kravene er ifølge juridisk veileder til integreringslovens midlertidige kapittel 6A at kommunen i større grad kan tilpasse innholdet i introduksjonsprogrammet ut fra kapasitet lokalt og de særlige hensyn som gjelder for denne gruppen. Et sentralt hensyn er «den uttalte politiske målsettingen om at fordrevne fra Ukraina skal raskest mulig i lønnet arbeid, gitt de forutsetninger denne gruppen har» (IMDi, 2024). Nedenfor er en skjematisk oversikt over forskjeller i rettigheter og/eller plikter etter flyktnings oppholdsgrunnlag (se også Tyldum et al., 2024).

Tabell 1.4 Rettighetsspeil – integreringslovens vanlige regler og reglene etter midlertidig kapittel 6A.

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratets nettsider

	Beskyttelse etter utlendingsloven § 28 eller opphold etter utlendingsloven § 38	Midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34
Opplæring i mottak	Plikt til å delta i opplæring i mottak	Ikke plikt til å delta i opplæring i mottak
Kompetansekartlegging	Kompetansekartlegging før bosetting	Rett og plikt til kompetansekartlegging etter bosetting for personer som deltar i introduksjonsprogram
		Kun rett for personer som ikke deltar i introduksjonsprogram
Karriereveiledning	Rett og plikt til karriereveiledning	Frivillig karriereveiledning
		Unntak fra kravet i integreringsloven § 11 om at karriereveileder skal gi anbefaling om sluttmaal, varighet, innhold og omfang av introduksjonsprogrammet
Samfunnskunnskap	Rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap	Verken rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap
	Retten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap oppstår ved vedtak om opphold	Retten til opplæring i norsk oppstår ved bosetting i en kommune etter avtale
Norskopplæring	Rett og plikt til opplæring i norsk	Rett til opplæring i norsk uavhengig av deltakelse i introduksjonsprogram. Rett til språktilbud i introduksjonsprogram
	Retten varer i inntil 18 måneder / 3 år	Retten varer i 1 år fra opplæringens oppstart
	Frist for opplæring i norsk løper fra vedtak om opphold	Fristen for opplæring i norsk løper fra vedtak om opplæring eller datoen vedtaket gjelder fra
	Norskplan	Norskplan – enklere
Introduksjonsprogram	Rett og plikt til introduksjonsprogram	Rett til introduksjonsprogram

	Beskyttelse etter utlendingsloven § 28 eller opphold etter utlendingsloven § 38	Midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34
	Deltaker mister rett til introduksjonsprogram hvis hen avviser/avbryter program	Beholder rett til program dersom årsaken til avvist/avbrutt program er i arbeid i Norge
	Introduksjonsprogram må være fulltid/heltid	Introduksjonsprogram kan være deltid
Livsmestring i et nytt land	Obligatorisk	Ikke obligatorisk, men kommunen kan tilby kurset som en del av introduksjonsprogram
Foreldreveiledning	Obligatorisk for alle som har barn under 18 år, eller som får barn i løpet av programperioden	
Individuelt tilpasset obligatorisk innhold	Arbeids- og/eller utdanningsrettet	Arbeids- og/eller utdanningsrettet
		Etter 3 md. i program med slutt mål om arbeid skal arbeidsrettede elementer minst utgjøre 15 timer i uka av programtiden
Integreringsplan og integreringskontrakt	Krav til utarbeidelse av integreringsplan og integreringskontrakt	Krav til utarbeidelse av en enklere integreringsplan, men ikke integreringskontrakt

1.5 Den videre gangen i rapporten

I kapittel 2 presenterer vi data og metoder. Rapporten er basert på analyser av registerdata fra Nasjonalt introduksjonsregister, spørreundersøkelser til ledere for kommunenes introduksjonsprogram og kommunebesøk med et stort omfang kvalitative intervjuer med ansatte, samarbeidspartnere og deltakere i seks ulike kommuner.

I kapittel 3 beskriver vi variasjoner i kommunenes rammebetingelser, organisering og samarbeid og hvordan dette gir forskjellige forutsetninger for å iverksette de standardiserte elementene.

Deretter følger fire kapitler som tar for seg fem ulike standardiserte elementer:

- Kapittel 4 Praksis, hurtigspor og arbeidsretting
- Kapittel 5 Livsmestring i et nytt land
- Kapittel 6 Foreldreveiledning
- Kapittel 7 Digital kompetanse

I hvert av disse fire kapitlene belyser vi, med utgangspunkt i både kvalitative og kvantitative data, rapportens tre overordnede problemsstillinger: a) I hvilken grad og på hvilke måter har kommunene innført standardiserte elementer? b) Hvilke aktører er involvert, og hvordan fungerer samarbeidet? c) Hva påvirker kommunenes forutsetninger for å ta i bruk standardiserte elementer?

I rapportens åttende og siste kapittel samler vi trådene og diskuterer kommunenes samlede iverksetting i lys av de fem mulige sviktypene vi har redegjort for i dette innledende kapittelet. Vi løfter også fram anbefalinger, noen advarsler og noen dilemmaer for

det videre arbeidet med de standardiserte elementene, og vi peker videre på hva som vil svares på i prosjektets tredje og siste delrapport.

2 Data og metoder

I denne andre delrapporten fra vår evaluering av innføringen av standardiserte elementer i introduksjonsprogram rettes søkelyset mot kommunenes implementering av introduksjonsprogrammet generelt og et utvalg av de standardiserte elementene. En viktig ambisjon for prosjektet har vært å belyse forhold som legger til rette for at elementene kan iverksettes i tråd med intensjonen, men også hva som kan forklare hvorfor ting av og til går på tverke. Vi har samlet inn data fra flere kilder og med ulike metoder. Ved å kombinere data og metoder og ved å bringe inn perspektiver fra ulike aktører og ulike nivåer i implementeringskjeden blir forutsetningene bedre for å gi en balansert gjennomgang av både hvordan og i hvilken grad de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet iverksettes. Her beskriver vi hvilke data som er samlet inn, hvordan og hvorfor. Vi vil også drøfte dataenes kvalitet, slik at premissene for de senere analysene er tydelige.

2.1 Nasjonalt introduksjonsregister

For å kartlegge og analysere programinnholdet til deltakere i introduksjonsprogrammet vil vi bruke opplysninger fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), som er et register over enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Registeret omfatter i prinsippet hele populasjonen av deltakere i introduksjonsprogrammet. Opplysningene kan fordeles i to kategorier: tidsuavhengige opplysninger og tidsvarierende opplysninger. I NIR registreres det et stort omfang av deltakernes kjennetegn som ikke endres over tid, og som fanger opp deltakernes karakteristikk ved programstart, for eksempel alder, kjønn, statsborgerskap, utdanning, oppfølgingskommune og dato for programstart. Opplysninger som endres over tid, fanger opp blant annet hvilke tiltak deltakerne registreres i, hvor mange timer de har deltatt i tiltaket, og i hvilken fase av programmet tiltaket har funnet sted.

NIR oppdateres kontinuerlig av kommunene både ved at deltakere kommer inn i eller avslutter introduksjonsprogram, og ved at deltakere meldes inn og ut av programmets tiltak. Dette betyr at et uttrekk fra NIR kan defineres (eller beskrives) med to nøkkelparametere. Den ene er hvilken type deltakere som omfavnes av uttrekket – dette kan for eksempel være en bestemt demografisk gruppe, startdato for programmet, altså definert med utgangspunkt i de tidsuavhengige opplysningene. Den andre er dato for uttrekket – den indikerer når NIR-opplysningene i uttrekket sist ble oppdatert.

Hvilke deltakere er inkludert i materialet?

Rapporten handler om hva slags program deltakere får innenfor rammen av integreringsloven. Det er dermed personer som startet i introduksjonsprogram etter 1. januar 2021, som er aktuelle for våre analyser av NIR-data. NIR-uttrekket vi benytter i denne rapporten, består av alle deltakerne i introduksjonsprogrammet som startet i perioden 1. januar 2021–30. juni 2023. NIR-opplysningene er oppdaterte per 30. juni 2023.² Totalt

² Det er kun deltakere etter integreringsloven i uttrekket.

antall personer i uttrekket er 20 608. Vi har valgt å avgrense analysen til deltakere som er registrert med avsluttet program, ettersom NIR-opplysninger på de andre deltakerne gir et begrenset og foreløpig bilde av deres programinnhold. Deltakere som startet introduksjonsprogrammet nærmere 30. juni 2023, vil for eksempel ha kortere programtid i vårt uttrekk, og deres programinnhold og omfang vil være lite sammenlignbart med deltakere som startet tidligere. Med andre ord unngår vi ved å se på deltakere som har avsluttet programmet per 30. juni 2023, en situasjon hvor vi sammenligner grupper med svært ulike programlengder. Personer som har avsluttet programmet, vil selvsagt kunne ha ulike programlengder, de også, men det vil i så fall være et kjennetegn ved deres introduksjonsprogram, upåvirket av oppdateringsdatoen til datagrunnlaget. Totalt antall personer med avsluttet program i uttrekket vårt er 3224.

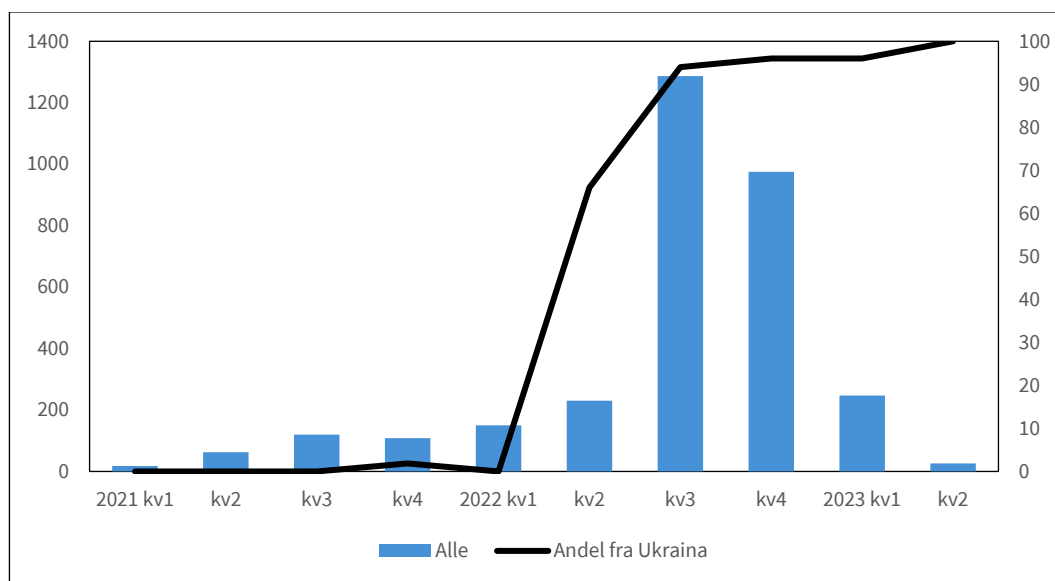
Figur 2.1 viser antall deltakere som startet i introduksjonsprogram i perioden 1. januar 2021–30. juni 2023, og som har avsluttet sitt introduksjonsprogram fordelt etter kvartalet til startdato. Det er betydelig variasjon i antall «nybegynnere» før og etter 3. kvartal 2023. De fleste deltakerne med avsluttet program startet f.o.m. 3. kvartal 2023. Det gjelder om lag 2500 deltakere. Økningen i antall nye deltakere henger sammen med ankomst av ukrainske flyktninger, også vist i figur NIR1. Det er veldig få, nesten ingen, ukrainske statsborgere blant de som startet i program før 2. kvartal 2022. Andelen økte til 66 prosent først i 2. kvartal 2022, og den økte videre til 95 prosent påfølgende kvartal. Andelen har holdt seg høy gjennom slutten av 2022 og 1. halvår 2023. Den høye andelen ukrainere blant deltakere med avsluttet program bør også sees i lys av at ukrainere har mulighet til å gjenåpne programmet på et senere tidspunkt.³

Blant de som har rukket å avslutte sin deltakelse i introduksjonsprogrammet etter integreringsloven, utgjør ukrainere den største gruppen – med god margin. De utgjør om lag 80 prosent av de 3224 deltakerne. Ellers er de nest største gruppene personer fra Syria, Afghanistan og Tyrkia, med henholdsvis 5,7 prosent, 3,3 prosent og 3,0 prosent. Kvinner utgjør 68,8 prosent av deltakerne. Aldersgjennomsnittet ved programstart er 36,4 år. Deltakerne er mellom 18 og 72 år, og 9 av 10 deltakere er i aldersintervallet 20 til 55 år ved programstart. Om lag en tredjedel av deltakerne i analysepopulasjonen mangler opplysninger om deres utdanningsbakgrunn. Blant de med utdanningsopplysninger, 2181 deltakere, har 6,0 prosent ungdomsskole som høyeste utdanningsnivå. Personer med videregående utdanning utgjør 19,4 prosent, og 74,6 prosent av deltakerne har fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå.

De detaljerte opplysningene om deltakere fra NIR dekker individkjennetegn, men de dekker ikke kjennetegn på deltakernes husholdning. Sivilstand, om personen har barn eller ikke, og andre opplysninger om husholdningens sammensetning er ikke en del av datagrunnlaget.

³ Innen 30. juni 2023 er det svært få som benytter seg av denne muligheten.

Figur 2.1 Antall deltakere med avsluttet program per juni 2023 og andelen fra Ukraina i prosent, etter startkvartal 2021 kv1–2023 kv2. Kilde: NIR



Hva slags programinnhold kan vi få informasjon om fra NIR?

Å beskrive hva slags programinnhold deltakere i introduksjonsprogram får, er en helt sentral del av å analysere kommunenes implementering av programmet som helhet og de ulike standardiserte elementene. I NIR skal kommunene registrere informasjon om dette for hver enkelt deltaker på en lang rekke områder. Som vi kommer tilbake til om litt, har disse registreringene en del mangler. I utgangspunktet finnes det imidlertid mange muligheter i registerets rammeverk, og nedenfor lister vi opp de viktigste komponentene.

Varigheten og omfanget av elementene som utgjør deltakernes programinnhold, kan kartlegges med opplysningene i NIR. Deltakelse i hvert tiltak i regi av introduksjonsprogrammet registreres med start- og stopp-dato samt antall timer per uke. Med dette kan vi måle hvor mange dager og timer som er allokert til et enkelt tiltak på deltakernivå. I tillegg til den absolutte størrelsen til et bestemt tiltak kan vi se på den relative størrelsen ved å sammenligne med personens samlede programinnhold.

NIR-opplysninger gir også informasjon om introduksjonsprogrammet på kommunenivå. Ettersom deltakernes oppfølgingskommune er registrert i NIR, kan antall timer på ulike tiltak aggregeres opp på geografiske enheter, og dette gir en indikasjon på omfanget av tiltakene som tilbys i ulike kommuner.

Hvor representative er dataene?

NIR er et register som i utgangspunktet skal inneholde relativt detaljert informasjon om alle deltakere i introduksjonsprogram. Det kan skje enkelte feil i registreringene som kommunene gjør, men så lenge disse ikke er systematiske, vil materialet gi et godt bilde av kommunenes iverksetting av introduksjonsprogram langs de dimensjonene som registeret dekker. Per i dag kan det likevel være grunn til noe varsomhet i fortolkningen av dataene. Integreringsloven medførte en viss omlegging av hva som skulle registreres, og hvordan. En del kommuner har rapportert om vanskeligheter i forbindelse med dette.

Kanskje vel så viktig er det betydelige arbeidspresset mange kommuner nå har stått – og står – overfor når de skal ta imot et stort antall flyktninger. Tidspress, kombinert med behov for opplæring i arbeidet med å legge inn informasjon i NIR, kan medføre at utfyllingen ikke er fullstendig. Dette kan gi seg utslag både i at a) noen kommuner ikke har fylt ut informasjon om sine deltakere i det hele tatt, b) at de har registrert innhold for noen deltakere, men ikke alle, og c) at de har registrert noe innhold for den enkelte deltaker, men ikke alt. Med dette i bakhodet – la oss se på dataene.

Totalt er det 767 deltakere med avsluttet program som mangler tiltaksopplysninger i NIR-uttrekket, det vil si 23,8 prosent av deltakerne. De fleste kommuner har informasjon om noen deltakere. Det er 310 kommuner med deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i analysepopulasjonen vår, og 59 kommuner har ikke registrert noen tiltaksopplysninger i NIR. Sammenlignet med kommuner som har registrert noen opplysninger i NIR (dvs. 251 kommuner), har de 59 kommunene mindre befolkning i gjennomsnitt og bosetter færre asylsøkere i perioden 2019–2021. Dette er kommuner som sannsynligvis har mer begrenset kapasitet og dermed ikke prioriterer rapportering i NIR. Siden disse kommunene skiller seg ut ved å være mindre i størrelse, er det en begrenset andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet, 6,4 prosent, som følges opp i disse kommunene.

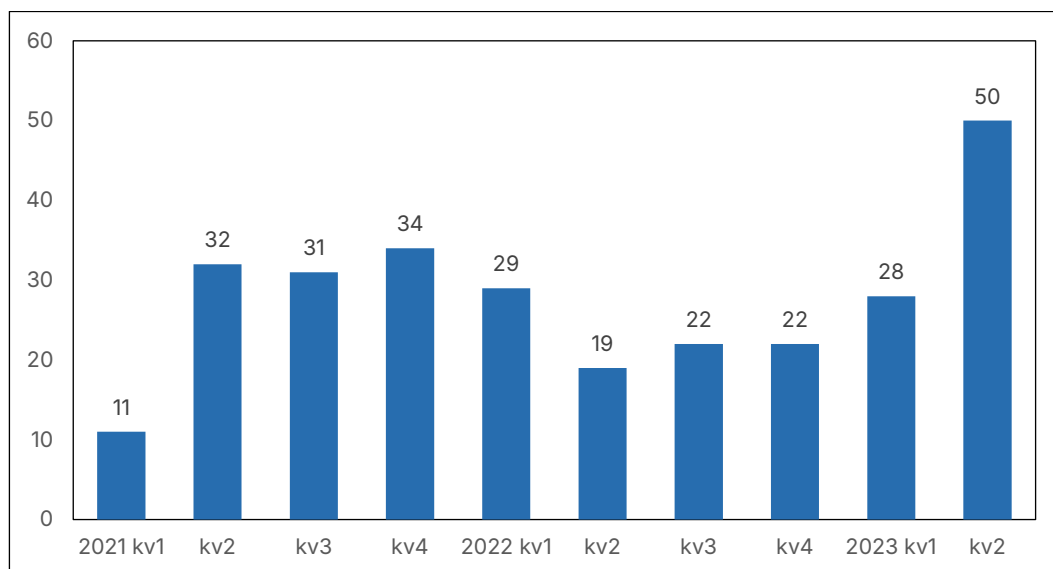
Den samlede andelen deltakere med manglende opplysninger i NIR er imidlertid høyere, 23,8 prosent. Dette skyldes trolig forsinkelser i kommunenes rapportering om deltakerens programinnhold. Figur 2.2 viser andelen deltakere med manglende tiltaksopplysninger etter startkohort. Hvis vi ser bort fra kohortene med svært få deltakere, det vil si den første og den siste kohorten i datagrunnlaget, er det en betydelig endring blant de som starter etter 1. kvartal 2022. Blant deltakere som startet i program etter 1. kvartal 2022, er det en høyere andel som har tiltaksopplysninger enn i tidligere kohorter. Vi antar at tidspunktet for datainnsamlingen spiller en rolle. Sammenlignet med kohorten fra 2. kvartal 2022 har senere kohorter en større andel med manglende opplysninger. Det er kortere tid mellom når disse senere kohortene startet introduksjonsprogrammet, og tidspunktet for datainnsamlingen (30. juni 2023), og dette kan bidra til at deres NIR-opplysninger er mindre oppdaterte.

Hvorvidt programinnholdet til deltakerne med opplysninger i NIR representerer hele populasjonen, henger sammen med årsakene bak forsinkelsene i kommunenes registreringer i NIR. En del forsinkelser kan skyldes tilfeldigheter, for eksempel hvis en kommune ikke hadde rukket å melde inn opplysninger til NIR for *alle deltakere* innen den datoen vi gjorde uttrekket. Hvis det er tilfeldig hvilke deltakere som da blir rapportert og ikke, er det liten grunn til å tro at det skaper systematiske skjevheter i materialet. Den type forsinkelser vil da ikke bidra til store forskjeller i programinnholdet til deltakerne med opplysninger i NIR og programinnholdet til deltakerne uten opplysninger i NIR. Tilfeldige forsinkelser i kommunenes rapporteringer til NIR har dermed ikke konsekvenser for representativitet.

At 59 kommuner ikke har registrert noen tiltaksopplysninger i NIR, kan imidlertid være en større utfordring. Som nevnt over kan disse kommunene ha større kapasitetsutfordringer enn andre kommuner, og dette kan ha konsekvenser for programinnholdet som

deltakerne får tilbud om. Disse deltakerne er underrepresentert i vårt datagrunnlag, og dersom deres programinnhold skiller seg ut fra deltakerne vi har opplysninger om, vil dette føre til skjevhet i resultatene. Det betyr at det vil være en forskjell mellom programinnholdet til den gjennomsnittlige deltakeren i datagrunnlaget og den gjennomsnittlige deltakeren i populasjonen. De underrepresenterte deltakerne utgjør imidlertid ikke en stor andel av det totale antallet deltakere med avsluttet introduksjonsprogram, og dette begrenser den eventuelle skjevheten som underrepresentasjonen kan føre til.

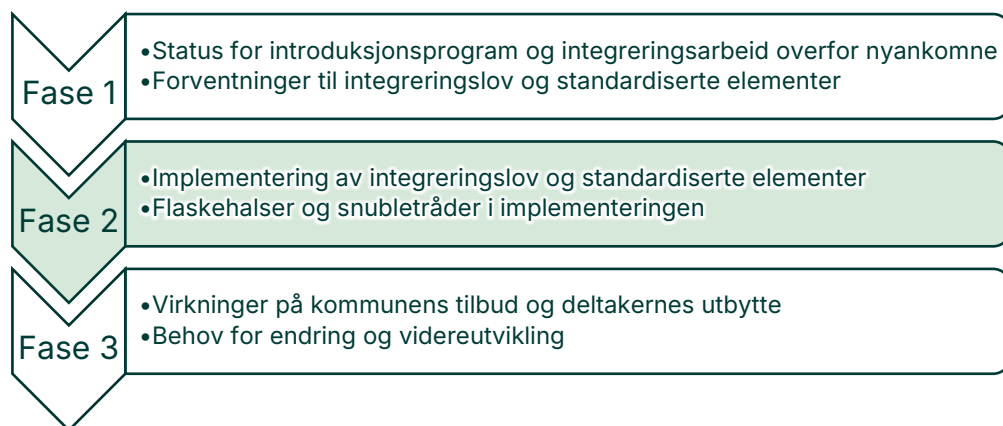
Figur 2.2 Andel deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet per 30. juni 2023 og mangler tiltaksopplysninger i NIR per samme dato, etter startkvartal 2021 kv1–2023 kv2. Prosent. Kilde: NIR



2.2 Spørreundersøkelser i kommunene

For å fange opp hvordan kommunenes arbeid med integreringslov og standardiserte elementer utvikler seg, er det planlagt tre runder med spørreundersøkelser: i 2021, 2023 og 2024. I 2021 kartla vi kommunenes forutsetninger for å ta i bruk de standardiserte elementene og hvilke forventninger ulike aktører hadde til integreringsloven og til de standardiserte elementene. Resultatene er beskrevet i Kavli et al. (2022). I 2021 bosatte om lag halvparten av kommunene flyktninger, og bosettingsvolumet hadde vært lavt i flere år. Erfaringene med integreringsloven og med flere av de standardiserte elementene var dermed begrenset. Spørsmålene i survey nummer to inneholder derfor en kombinasjon av spørsmål om iverksetting av lov og standardiserte elementer, spørsmål om utfordringer med implementeringen og noen nye spørsmål som er mer innrettet mot dagens situasjon med høy tilstrømming av flyktninger fra Ukraina. I tredje og siste runde med spørreundersøkelse til kommunene vil det bli mer rom for å innhente erfaringer – gode så vel som dårlige. Her vil vekten legges på hvilke virkninger innføringen av standardiserte elementer kan ha hatt for kommunenes tilbud om program og for deltakernes utbytte. I tillegg tar vi med oss en del av nøkkelspørsmålene både fra fase 1 og 2, slik at vi kan identifisere eventuell endring i kommunene, både når det gjelder hvilke utfordringer de møter, hva slags praksis de har, og hvilke resultater de kan vise til.

Figur 2.3 Temaer og modell for gjennomføring av spørreundersøkelser



Ledere for introduksjonsprogram, 2023

Siden 2020 har det vært 356 kommuner i Norge. I 2021 – det året integreringsloven trådte i kraft – var det ifølge IMDi statistikk litt under halvparten av kommunene som bosatte flyktninger. Da krigen i Ukraina eskalerte våren 2022, økte bosettingsbehovet dramatisk, og i 2022 og 2023 har derfor de aller fleste kommuner bosatt flyktninger etter avtale med IMDi. Invitasjonen til å delta i spørreundersøkelsen gikk til den personen som hadde hovedansvar for introduksjonsprogrammet i kommunen. Undersøkelsen ble purret per e-post tre ganger. Det ble også gjort et omfattende oppfølgingsarbeid per telefon for å finne fram til rett person i kommunen og oppfordre til å delta.

Av de 370 kommunene som var listet i bruttoutvalget (herunder de 15 bydelene i Oslo som alle har fått en egen henvendelse), forsvant 6 på grunn av tilbakemeldinger om at de kjøpte introduksjonsprogram fra andre kommuner eller foreløpig ikke hadde deltakere i introduksjonsprogram. Av de 364 kommunene/bydelene som gjenstod, svarte 225 på undersøkelsen, noe som ga en svarprosent på 62. Vi vurderer dette som en god svarprosent, spesielt i lys av hvor mange kommuner som nå bosatte flyktninger for første gang på lenge, og de kapasitetsutfordringene mange kommuner har stått i. Samtidig er svarprosenten lavere enn i 2021. Basert på de tilbakemeldingene vi har fått når vi har kontaktet kommunene, handler dette om flere ting. En del kommuner har inngått samarbeid som innebærer at de sender alle sine bosatte flyktninger til en annen kommune for å delta i introduksjonsprogram. Noen informerte om dette enten på e-post eller per telefon, men vi har grunn til å tro at det gjelder flere enn de vi har registrert. Disse kommunene er ikke i målgruppen for undersøkelsen. Tidsknapphet er trolig også en viktigere årsak til frafall i år enn i 2021. Og til sist ga en del beskjed om at de ikke ønsket å delta fordi rett person ikke var tilgjengelig for å svare, enten på grunn av sykdom eller permisjon eller fordi det foreløpig ikke var ansatt noen i stillingen.

Det er rimelig å anta at både kommunenes bosettingshistorikk og bosettingsvolum har betydning for hvordan de arbeider med introduksjonsprogram og standardiserte elementer. Vi har derfor undersøkt representativitet langs disse to dimensjonene. Tabell 2.1 viser, som forventet, en liten underrepresentasjon av kommuner som har tatt imot svært få flyktninger siste tre år (under 25) – og noe overrepresentasjon blant de som har tatt imot aller flest. At de aller minste bosettingskommunene er noe underrepresentert i materialet, kan skyldes at en større andel av disse kjøper introduksjonsprogram av andre

kommuner og dermed ikke har sett relevansen av å svare på undersøkelsen. Dette representerer uansett ikke en stor risiko for systematiske skjevheter i materialet. Nye bosettingskommuner, her definert som kommuner som ikke hadde bosatt flyktninger de siste tre årene før 2022, er også noe underrepresentert i materialet sammenlignet med de som har bosatt ett eller flere av de tre årene 2019, 2020 og 2021.

På fylkesnivå er undersøkelsen i hovedsak også representativ, om enn med en noe overrepresentasjon av kommuner i Viken og i Møre- og Romsdal og en noe underrepresentasjon i Agder, Trøndelag og Rogaland. Alle fylker er representert med svar fra mellom 52 (Agder) og 76 (Viken) prosent av kommunene i fylket (ikke vist).

Tabell 2.1 Utvalg og svarprosent, ledere for introduksjonsprogram, 2021 og 2023

	Brutto utvalg*	Netto utvalg	Antall svar	Svarprosent
Survey 2023	370	364	225	62 %
Survey 2021	227	201	190	94 %

* Oslos bydeler er tellet som egen enhet

Tabell 2.2 Representativitet etter bosettingsvolum, bosettingshistorikk og fylke. Ledere for introduksjonsprogram, 2023

	Andel av populasjon	Andel besvart	Representativitet	Antall kommuner
Antall bosatt siste 3 år (2021, 2022, 2023)				
1-24	9,1 %	5,8 %	-3,2	32
25-49	20,5 %	21,1 %	0,3	74
55-99	20,5 %	18,4 %	-2,2	73
100-199	24,2 %	24,7 %	0,5	86
200-299	14,0 %	14,3 %	0,5	49
300+	11,7 %	15,7 %	4,2	41
Bosatt flyktninger eller ikke siste tre år før 2022				
Ny bosettingskommune	27,1 %	22 %	-5,1	95
Etablert bosettingskommune	72,9 %	78 %	5,1	256
Fylke (andel av landets kommuner)				
Viken	13,7 %	16,5 %	2,8	51
Oslo (bydeler)	4,1 %	3,5 %	0,6	15
Innlandet	12,3 %	11,7 %	-0,6	46
Vestfold og Telemark	6,3 %	7,4 %	1,1	23

	Andel av populasjon	Andel besvart	Representativitet	Antall kommuner
Agder	6,8 %	5,6 %	-1,2	25
Rogaland	6,0 %	5,2 %	-0,8	23
Vestland	11,5 %	11,3 %	-0,2	43
Møre og Romsdal	7,1 %	8,2 %	1,2	26
Trøndelag	10,4 %	9,5 %	-0,9	38
Nordland	11,2 %	10,8 %	0,1	41
Troms og Finnmark	10,7 %	10,4 %	-0,3	39
Alle	100 %	100 %		356

I rapporten undersøker vi hvorvidt kjennetegn ved individet eller kommuner kan forklare, eller predikere, forekomst av arbeidsrettede elementer og omfanget av arbeidsrettede elementer i deltakernes introduksjonsprogram. Vi benytter regresjonsanalyse til å undersøke sammenhengen mellom disse kjennetegnene (dvs. forklaringsvariablene) og utfallsvariablene. Fordelen med regresjonsanalyse er at vi kan undersøke sammenhengen mellom to variabler, for eksempel sammenhengen mellom utdanningsbakgrunn og omfanget av arbeidsrettede elementer, og samtidig justere for andre faktorer som potensielt kan påvirke begge variabler. Se kapittel 4 for en nærmere beskrivelse av hvilke variabler som inngår i regresjonsanalysen.

Skoleledere, 2023

Det er også gjennomført en spørreundersøkelse blant skoleledere i voksenopplæringen for innvandrere. Målgruppen var opplæringssteder som våren 2022 hadde deltakere som også deltok i introduksjonsprogram. Det finnes ikke noen samlet oversikt over hvilke voksenopplæringsinstitusjoner som rent faktisk har deltakere i målgruppen for introduksjonsprogrammet. For å håndtere dette brukte vi både i 2021 og i 2023 et innledende silingsspørsmål til skoleledere, kombinert med skriftlige og muntlige tilbakemeldinger fra opplæringsinstitusjonene vi hadde i det opprinnelige utvalget. I tillegg fikk vi informasjon under telefonpurringer, som bidro til å kvalitetssikre bruttoutvalget. I likhet med undersøkelsen til ledere for introduksjonsprogram ble undersøkelsen purret på e-post tre ganger, og samtlige institusjoner ble forsøkt kontaktet per telefon for å oppfordre til å delta.

Av de 259 opplæringsinstitusjonene som var listet i bruttoutvalget, forsvant 19 på grunn av nedleggelser, sammenslåinger og tilbakemeldinger om at de ikke hadde deltakere i målgruppen. Av de 239 opplæringsstedene som gjenstod, svarte 179 på undersøkelsen, noe som ga en svarprosent på 75. Dette er en svært god svarprosent, og basert på den informasjonen vi har tilgang til, er det liten grunn til å tro at frafallet har skapt systematiske skjevheter i materialet. Samtidig – fordi det ikke finnes noen full oversikt over voksenopplæringer og hvor mange av disse som har deltakere i vår målgruppe – er det vanskelig å undersøke eventuelle skjevheter i detalj. Vi har imidlertid noe informasjon

om frafallet, basert på de begrunnelsene som er gitt per telefon eller e-post. Det handler i hovedsak om to ting: at voksenopplæringen har svært få elever som følger introduksjonsprogram, og de opplever dermed ikke at spørsmålene som stilles, er relevante, og at de har hatt endringer i staben og/eller i ledelsen som gjør at ingen føler seg i stand til å besvare undersøkelsen på vegne av institusjonen.

Tabell 2.3 Utvalg og svarprosent, spørreundersøkelse om introduksjonsprogram til ledere i voksenopplæring, 2021 og 2023

	Brutto utvalg	Netto utvalg	Antall svar	Svarprosent
Survey 2023	259	239	179	75 %
Survey 2021	259	238	165	76 %

Tabell 2.4 Representativitet etter fylke. Ledere voksenopplæring, 2023

	Andel av populasjon	Andel besvart	Over-/under-representasjon	Totalt antall voksenopplæringer
Viken	10,8 %	14,2 %	3,4	28
Oslo	1,9 %	1,9 %	-0,1	5
Innlandet	11,5 %	9,9 %	-1,7	30
Vestfold og Telemark	6,9 %	9,3 %	2,3	18
Agder	6,2 %	6,2 %	0	16
Rogaland	6,9 %	7,4 %	0,5	18
Vestland	13,5 %	14,2 %	0,7	35
Møre- og Romsdal	8,5 %	8,0 %	-0,4	22
Trøndelag	11,2 %	11,1 %	0	29
Nordland	10,8 %	11,1 %	0,3	28
Troms og Finnmark	11,9 %	6,8 %	-5,1	31

2.3 Kommunebesøk med kvalitative intervjuer

For å få et grundig innblikk i hvordan det jobbes med de standardiserte elementene, har vi i løpet av 2023 besøkt flere kommuner og gjennomført intervjuer med relevante aktører. Vi sitter med et omfattende kvalitativt materiale. Totalt har vi besøkt 6 ulike kommuner for kvalitative dypdykk, disse refereres til som casekommuner. Sett bort fra deltakerintervjuene har vi gjennomført intervjuer med 62 ulike aktører.

Utvelgelse av kommuner

Vi har særlig vektlagt tre utvalgsriterier: om de bosetter for første gang eller har lang erfaring med bosettings- og integreringsarbeid, om de har organisert introduksjonsprogrammet i en egen enhet eller som del av kommunens NAV-kontor, og om de er en stor

og urban kommune med stort arbeidsmarked eller en liten og rural kommune med et mindre arbeidsmarked.

Utvelgelse av aktører

I hver av kommunene har vi snakket med flere ulike aktører og fokusert på noen spesifikke temaer. Dette innebærer at vi i alle kommunene har snakket med leder for introduksjonsprogrammet og en eller flere programrådgivere, avhengig av størrelsen på kommunen. Vi har her forsøkt å få en god fordeling mellom erfarne programrådgivere og programrådgivere som er ansatt det siste året. Dette har gitt oss god innsikt i ulike problemstillinger knyttet til endringer som har skjedd etter innføringen av standardiserte elementer i introduksjonsprogram, og det å skulle navigere mellom ulike systemer, anbefalinger og praksiser for første gang i en periode med høye ankomsttall.

I tillegg har vi gått i dybden på noen utvalgte temaer i hver av kommunene og intervjuet aktuelle aktører om utvalgte temaer. Vi har i noen kommuner vektlagt arbeidslivsorienteringen spesielt og intervjuet arbeidsgivere, norsklærere, programrådgivere og deltakere om dette. I andre kommuner har vi i større grad utforsket ulike kurs som foreldreveiledning og livsmestring og gjort intervjuer med aktuelle aktører knyttet til dette. Totalt har vi dermed dekket en bredde og en dybde i prosjektets temaer.

Intervjuene dekker ledere og ansatte i flykningtjenesten med ansvar både for individuell oppfølging av deltakere og for kursgjennomføring, ledere og norsklærere ved voksenopplæringen, flyktingekoordinatorer hos NAV, ledelse og ansatte hos seks ulike arbeidsgivere samt at det i kommunale tjenester er gjort intervjuer med samarbeidspartnere som helsestasjon. I tillegg til intervjuene har vi observert en jobbmesse der 9 arbeidsgivere og rundt 50 deltakere deltok, vært ute på praksisbesøk hos 6 arbeidsgivere, deltatt på felles praksisundervisning for deltakere med kort programtid og observert undervisning i et kurs i livsmestring.

For å få et godt innblikk i arbeidsrettingen av introduksjonsprogram har vi valgt å lage et design rundt hver av arbeidsgiverne vi har intervjuet. Dette innebærer at vi med hver av arbeidsgiverne har vært på besøk på arbeidsplassen, intervjuet ledelse og ansatte, intervjuet deltaker(e) som er i praksis på aktuell arbeidsplass, og intervjuet norsklærer eller flyktingveileder som følger opp på praksisplassen. Et slikt design har gitt en dypere innsikt i hvordan ulike praksisløp ser ut og fungerer for de ulike aktørene.

Gjennomføring og analyse

Intervjuene har vært gjennomført som semistrukturerte dybdeintervjuer. Alle prosjektmedarbeiderne har vært involvert i utviklingen av tematiske intervjuguiden rettet mot de ulike aktørene. Under intervjuene har vi vært opptatt av å undersøke hvordan de ulike aktørene jobber, og begrunnelsene for det de gjør, hvilke samarbeidsformer de aktiverer, hvilke utfordringer de opplever i arbeidet, og ressurser de har tilgjengelig og trekker veksler på i arbeidet. Vi har vært spesielt opptatt av å belyse de mulige sviktypene vi beskrev innledningsvis: hvordan kommunene opplever styringen, kommunenes kapasitet, eventuelle samordningsutfordringer, arbeidsmarkedet og kommunenes vilje eller ønske til å følge anbefalingene fra sentrale myndigheter.

Tilgangsutfordringer

Mange kommuner er presset på tid og kapasitet. Dette har gjort at det har tatt noe lengre tid enn forventet å få gjennomført kommunebesøkene. De vi har intervjuet, har tatt seg tid i en travel arbeidshverdag til å snakke med oss. Vi har derfor ikke alltid kunnet velge hvem vi har fått snakke med i hver kommune. Dette gjør at vi ikke direkte kan sammenligne praksiser og utfordringer mellom kommuner. Intervjuene gir likevel et godt og bredt bilde av de utfordringene norske kommuner står overfor med å tilby introduksjonsprogram i dagens situasjon. Vi vil også bruke disse dataene som utgangspunkt for supplerende og utdypende intervjuer i neste fase av prosjektet.

Deltakerintervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med totalt 19 deltakere i introduksjonsprogram. En del av disse intervjuene er gjennomført i forbindelse med at vi har vært på besøk hos ulike arbeidsgivere. De resterende intervjuene har vært gjennomført i tilknytning til ulike deler av innholdet i introduksjonsprogrammet, for eksempel under praksisundervisning for deltakere med kort programtid, før eller etter kurs i livsmestring og foreldreveiledning eller i etterkant av norskopplæring. Vi har valgt ut deltakere som har erfaring med ulike deler av innholdet i introduksjonsprogram. Dette innebærer både at vi har stilt alle generelle spørsmål om introduksjonsprogrammet, og at vi har stilt spesifikke spørsmål om noen deler av programinnholdet, for eksempel praksis, livsmestring eller norskopplæring. Flere av deltakerne vi har intervjuet, har bakgrunn fra Ukraina. Om lag halvparten har bakgrunn fra andre land.

I deltakerintervjuene har vi spurt om deres erfaring med introduksjonsprogrammet, erfaringene med ulike typer innhold, hva som er deres mål og forventninger, og hva de eventuelt skulle ønske at var annerledes. I denne fasen av prosjektet er disse dataene først og fremst brukt til å innrette intervjuene av de aktørene som iverksetter programmene. Vi vil i den neste fasen av prosjektet bygge ut disse deltakerintervjuene med å både intervjuer noen av deltakerne på nytt og gjøre utfyllende intervjuer med flere deltakere.

2.4 Oppsummering

I dette prosjektet bruker vi registerdata, spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer. Ved å kombinere data og metoder og ved å bringe inn perspektiver fra ulike aktører og ulike nivåer i implementeringskjeden blir forutsetningene bedre for å gi en balansert gjennomgang av både hvordan og i hvilken grad de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet iverksettes.

Nasjonalt introduksjonsregister

For å kartlegge programinnholdet til deltakere i introduksjonsprogrammet bruker vi et uttrekk fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Uttrekket består av alle deltakere med registrert oppstart i perioden 1. januar 2021–30. juni 2023, og opplysningene er oppdaterte per 30. juni 2023.

Analysepopulasjonen er avgrenset til deltakere som har avsluttet program innen 30. juni 2023. Dette gir 3224 deltakere totalt.

- Om lag 24 prosent av deltakerne, dvs. 747 personer, mangler registreringer i NIR om programinnhold. Dette skyldes forsinkelser og mangler i kommunenes rapportering til NIR.
- Selv om andelen med manglende opplysninger er høy, har de fleste kommunene rapportert til NIR om noen deltakere. Dette bidrar til at programinnholdet til deltakerne med tiltaksopplysninger i større grad representerer programinnholdet til analysepopulasjonen.
- 59 kommuner har ikke registrert noen tiltaksopplysninger i NIR. Disse kan ha større kapasitetsutfordringer enn andre kommuner. Det kan tenkes å prege programinnholdet deltakerne får tilbud om. I så fall er deltakerne fra kommuner med kapasitetsutfordringer underrepresentert i vårt datagrunnlag. At disse kommunene følger opp kun 6 prosent av deltakerne i analysepopulasjonen, begrenser likevel den eventuelle skjevheten som underrepresentasjonen kan føre til.

Spørreundersøkelser

Det er gjennomført to spørreundersøkelser i kommunene, rettet mot ledere i henholdsvis introduksjonsprogram og i voksenopplæring. Temaet var iverksetting av integreringsloven og de standardiserte elementene, utfordringer med dette og noen spørsmål om tilbudet for flyktninger fra Ukraina.

Begge undersøkelsene hadde høy svarprosent (62 prosent for introduksjonsprogram og 75 prosent for voksenopplæringene), og vi finner ingen systematiske skjevheter i materialet. Svarprosenten blant ledere for introduksjonsprogram er likevel lavere enn i 2021. Dette skyldes trolig en kombinasjon av høyt tidspress i kommunene, mye utskifting av ansatte og flere kommuner enn før som kjøper program fra andre kommuner og dermed ikke hadde nok informasjon til å svare på undersøkelsen.

Kommunebesøk med kvalitative intervjuer

Det er gjennomført kommunebesøk i 6 kommuner og intervjuer med totalt 62 ulike aktører som dekker ledere og ansatte ved flyktningsjenesten, voksenopplæringen, NAV, arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere samt noen programdeltakere.

Kommunene er valgt ut for å dekke variasjon i erfaring innenfor bosettings- og integreringsarbeid, variasjon i organisering av introduksjonsprogrammet og variasjon i geografisk plassering og arbeidsmarkedstilknytning.

En stor del av det kvalitative materialet består av caser konstruert rundt ulike arbeidsgivere, for å få en dypere innsikt i hvordan ulike praksisløp ser ut og fungerer for de ulike aktørene. Casene består av besøk på arbeidsplassen, intervjuer med ledelse og ansatte, intervjuer med deltaker(e) som er i praksis på aktuell arbeidsplass, og intervjuer med norsklærer eller flyktningsveileder som følger opp på arbeidsplassen.

3 Kommunenes rammebetingelser

I dette kapitlet er temaet kommunenes rammebetingelser i introduksjonsarbeidet. Målet med de standardiserte elementene er å gi kommunene felles faglige anbefalinger for innhold i introduksjonsprogrammet. Hensikten med slike anbefalinger er å gi kommunene et bedre utgangspunkt for å tilby introduksjonsprogram som er tilpasset den enkelte deltaker, og som holder høy kvalitet. Et viktig spørsmål er imidlertid om råd og veiledning fra sentrale myndigheter i form av faglige anbefalinger rundt standardiserte elementer er tilstrekkelig for å oppnå dette, eller om det også er andre forhold som har innvirkning på kommunenes evne til å tilby differensierte og gode introduksjonsprogrammer. I dette kapitlet retter vi søkelyset nettopp mot slike andre forhold og gir et bakteppe som beskriver realitetene kommunene befinner seg i når de skal ta i bruk de faglige anbefalingene i fagressursen.

Sentrale problemstillinger:

1. Hvordan vurderer kommunene nytteverdien av lov og retningslinjer knyttet til introduksjonsprogrammet, herunder anbefalingene og veiledningene i Fagressurs for introduksjonsprogrammet?
2. Hvilke rammebetingelser har kommunene i sitt arbeid med å iverksette de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet, og hvordan kan det tenkes å påvirke kommunenes forutsetninger for å følge anbefalingene?

I kapitlet bruker vi data fra spørreundersøkelsene til å gi informasjon om bosetting og deltakere i ulike kommuner samt hvilke lovverk som er aktive, antall og andel nyansatte, organisatorisk forankring av introduksjonsprogram og samarbeid. Vi bruker også data fra det kvalitative materialet til å supplere og utdype dataene fra spørreundersøkelsene. Det er også i hovedsak det kvalitative materialet vi baserer oss på når det gjelder hvordan kommunene bruker anbefalingene i fagressursen.

3.1 Lov og retningslinjer – hvor tydelige og hvor nyttige er de?

Lovverkets overordnede rammer gir, sammen med Fagressurs for introduksjonsprogrammet, viktige retningslinjer for kommunenes arbeid med introduksjonsprogram. Men oppleves lovverk og retningslinjer som tydelige nok, brukes de verktøyene fagressursen gir, og oppleves de som nyttige?

Fortsatt noe usikkerhet rundt signalene fra sentrale myndigheter

I 2021 var integreringsloven fortsatt ny, og kommunene hadde begrenset erfaring med de (nye) rammene den la for introduksjonsprogrammet. Som figur 3.1 illustrerer, var det den gang en betydelig andel som mente at politikken var utydelig, eller som ikke hadde noen mening om hvor tydelig eller utydelig politikken var. Usikkerheten bunnet nok i at de så langt ikke hadde hatt erfaring med den målgruppen det ble stilt spørsmål om – spesielt deltakere med gjennomført videregående opplæring.

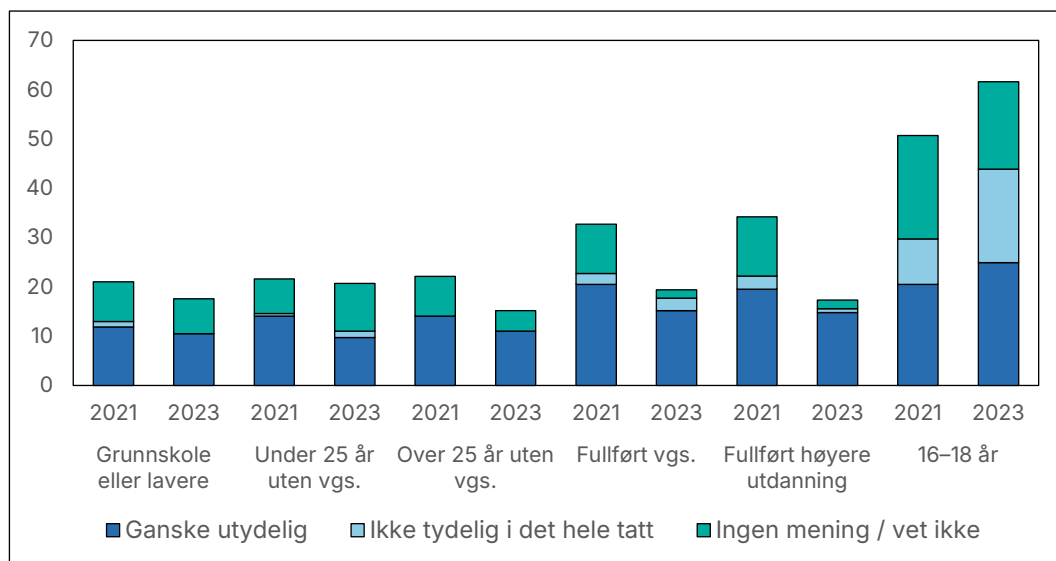
Om lag to år senere finner vi en *reduksjon* i andel kommuner som opplever at signalene fra sentrale myndigheter er utydelige. Dette tyder på at kommunene, sett under ett, er

blitt bedre kjent med integreringsloven og de føringene den legger. Dette ser særlig ut til å gjelde for deltakere med fullført høyere utdanning og med fullført videregående utdanning. Dette henger nok sammen med at nettopp disse to kategoriene av deltakere er blitt langt mer vanlige som følge av at deltakernes utdanningsprofil har endret seg med ukrainerne.

Det er likevel andre aspekter ved integreringspolitikken som det kan være usikkerhet rundt. Integreringsloven la – og legger fortsatt – stor vekt på utdanning og formell kompetanse. I lovens formålsparagraf heter det at den skal bidra til «formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet» (Integreringsloven, § 1 første ledd). Fram til tilstrømmingen av flyktninger fra Ukraina hadde de fleste deltakerne i introduksjonsprogrammet en bakgrunn som tilsa at de trengte påfyll av formell kompetanse. Både fordi ukrainske flyktninger i stor grad har med seg utdanning, og fordi de har fått midlertidig beskyttelse, endres betingelsene. Dette skapte en del usikkerhet blant kommunene om hva som var riktig balanse mellom kortsiktige og mer langsiktige perspektiver i integreringsarbeidet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023a). Det har også vært noe usikkerhet rundt kriteriene for å utvide introduksjonsprogrammet fra seks til tolv måneder. Ifølge NIBRs undersøkelse (gjennomført 17. oktober 2023–9. november 2023) svarer bare 22 prosent av kommunene at de oppfatter kriteriene som helt tydelige (Hernes et al., 2023, s. 153).

Et eksempel på en utfordring, som flere av de kommunene vi har besøkt, nevner, er at den utdanningen og arbeidserfaringen flyktningene har med seg til Norge, ikke matcher de lokale arbeidskraftsbehovene. Skal de da få starte på et mer langsiktig kvalifiseringsløp mens de er i introduksjonsprogrammet, for å øke sjansen for komme inn i arbeidslivet på «rett nivå», eller skal de få et tilbud som kvalifiserer til en jobb de formelt sett er overkvalifisert til? En statlig nedsatt arbeidsgruppe som leverte sin rapport i august 2023, påpekte at signalene fra sentrale myndigheter burde bli tydeligere om at det var rask overgang til arbeid som var forventningen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023a). Verken Fafo eller NIBRs spørreundersøkelser kan si noe om hvordan de signalene som er kommet mot slutten av året, er fanget opp i målgruppen, men det er liten tvil om at forventningen om rask overgang til lønnet arbeid for ukrainere gradvis er blitt tydeligere formidlet. Usikkerheten rundt hvilken strategi som vil lønne seg på sikt, både for Norge, for Ukraina og for flyktningene, og de dilemmaene en slik usikkerhet medfører for integreringsarbeidet, er likevel på ingen måte landet.

Figur 3.1 Andel kommuner som mener at sentrale myndigheters politikk er utydelig, eller ikke har noen mening om hvor tydelig eller utydelig politikken er, etter kjennetegn ved deltakerne. Kilde: Spørreundersøkelse blant ledere for introduksjonsprogram i 2021 og i 2023



I hovedsak positive vurderinger av Fagressurs for introduksjonsprogrammet

Fagressurs for introduksjonsprogrammet er tenkt som en hjelp til kommunene ved å utdype hvordan lovens krav kan oppfylles på en god måte (Kavli et al., 2022, s. 40). Anbefalingene er ment å være relevante på tvers av kommuner og regioner. Vi vil gå mer i dybden på hvordan fagressursen brukes, under beskrivelsen av de ulike elementene, men vi vil her gi noen generelle beskrivelser av om og hvordan kommunene har brukt de faglige anbefalingene.

Et stort flertall av kommunene i undersøkelsen – 80 prosent – oppgir at de har brukt fagressursen i sitt arbeid. Blant disse svarer 32 prosent at fagressursen i stor grad har vært nyttig, og 63 prosent at den i noen grad har vært nyttig. Blant de som bruker fagressursen, framstår de nye bosettingskommunene som noe mer tilfredse enn de etablerte: 43 prosent mener ressursen i stor grad har vært nyttig, mot 28 prosent blant de mer etablerte bosettingskommunene.

Om lag 20 prosent av kommunene har ikke brukt fagressursen. På spørsmål om hvorfor deler svarene seg i tre hovedgrupper. En del visste ikke om den (23 prosent), en del visste om den, men har ikke hatt tid til å sette seg inn i innholdet (35 prosent), og en del begrunner det med at de allerede hadde mye erfaring med introduksjonsprogram da fagressursen ble lansert (42 prosent). I den gruppen som *ikke* har brukt fagressursen, er de nye bosettingskommunene noe overrepresentert. Her skal det samtidig sies at det blant de nye kommunene er et flertall som *har* benyttet fagressursen til å planlegge og gjennomføre innhold i introduksjonsprogram.

Tabell 3.1 Andel som benyttet Fagressurs for introduksjonsprogrammet, og deres vurdering av nytte, etter bosettingserfaring og totalt. Ledere for introduksjonsprogram, 2023

	Ny bosettings-kommune*	Etablert bosettings-kommune	Totalt
Har benyttet Fagressurs for introduksjonsprogrammet	68	88	80
Har ikke benyttet	23	9	20
Nyttig i stor grad	43	28	32
I noen grad	54	67	63
I liten grad	2	5	4
Vet ikke	2	0	1

*Ikke bosatt flyktninger i 2020 eller i 2021.

Selv om mange kommuner oppgir at de bruker fagressursen, og at den i noen grad har vært nyttig i deres arbeid, så synes de å bruke den til ulike ting og på ulike måter. Vi vil i det videre beskrive noen eksempler på hva det å «ha benyttet» fagressursen eller å «oppleve den som nyttig» kan innebære. Da vi var rundt i kommunene for å undersøke hvordan de tok de standardiserte elementene i bruk, var det noen som beskrev at de faglige anbefalingene var nyttige for dem fordi de fungerte som en bekreftelse på at de allerede gjorde noe riktig. Dette gjaldt særlig kommunene som hadde erfaring med å tilby innhold som omtales i fagressursen, som livsmestringskurs eller praksis. En programrådgiver fortalte for eksempel at det at livsmestring ble gjort obligatorisk, og at det ble gitt faglige anbefalinger rundt det, var en bekreftelse for henne på at det hun gjorde, var viktig og vesentlig i integreringsarbeidet. For henne ga dette ekstra motivasjon til arbeidet. I disse tilfellene fungerte fagressursen som *en bekreftelse* på at kommunen var på rett kurs.

Andre fortalte at fagressursen ga dem *en oversikt* over punkter de må gjennom i det obligatoriske innholdet. I en av kommunene beskrev en programrådgiver hvordan særlig punktene som ble beskrevet i foreldreveiledningen, hadde vært nyttige når de nå måtte komprimere innholdet noe av kapasitetshensyn. De fikk da en sjekkliste med tematikker de måtte sikre at veiledningen inneholdt, slik at de oppfylte lovens krav.

Samtidig ble det påpekt at disse tematikkene likevel *må gis konkret innhold og form av de ansatte i kommunene*. Det står det lite om i anbefalingene. Noen av programrådgiverne mente at dette gjorde de faglige anbefalingene mindre nyttige, fordi de ikke inneholdt det de trengte for å lage innholdet i kurs. Anbefalingene gir med andre ord noen overordnede tematikker, men må i stor grad operasjonaliseres og fylles med konkret innhold lokalt.

Det hører også med til historien at ikke alle kommuner iverksetter de standardiserte elementene, selv ikke de som er obligatoriske. Dette kommer vi tilbake til i kapitlene «Livsmestring i et nytt land» (kapittel 5) og «Foreldreveiledning» (kapittel 6). Vi vil likevel nevne ett eksempel allerede her.

I en av de mindre kommunene vi besøkte, svarte leder for flyktningtjenesten bekref-
tende da vi spurte om det stemmer at de verken har tilbud om livsmestring i et nytt land
eller foreldreveiledning. «Vi må prioritere, og de prioriteringene vi har gjort, får jeg stå
inne for. Blir det tilsyn, så kommer vi jo til å få beskjed, men sånn er det.» Under inter-
vjuene med noen av de ansatte i introduksjonsprogrammet kom vi også tilbake til hva
integreringsloven legger til grunn at kommunene skal iverksette, og det var tydelig at
mye av det vi spurte om, ikke var på plass. Så hva prioriterer dere å få gjort, spurte vi,
med den tiden og de ressursene dere har til rådighet? «At de har et hus å bo i, at det er
varmt der, at de har fått en bankkonto med noe penger på så de kan ordne seg selv
med mat og det viktigste de trenger [...] når det kommer mange etter hverandre, så er
det ikke så mye mer jeg rekker.» Programrådgiveren var en av tre ansatte, og ingen
hadde mer enn ett-års erfaring med denne typen arbeid. Vår fortolkning av situasjo-
nen i denne kommunen, som på ingen måte framstår som unik (se Tyldum et al., 2024)
er at det foregår en opp- og nedprioritering av oppgaver – både av de oppgavene som
er lovpålagt, og de som kommer i form av anbefalinger. Disse vurderingene, altså hva
som bør prioriteres dersom kapasitet, kompetanse eller både kapasitet og kompetanse
ikke strekker til, gir fagressursen lite veiledning i.

3.2 Kommunenes (ulike) erfaringer med integreringsarbeid

Ulike kommuner møter i stor grad like forventninger til hva et introduksjonsprogram skal
inneholde. De standardiserte elementene gir langt på vei et enhetlig sett av anbefalinger
og veiledninger for å styre kommunene på rett kurs. I 2023 bosatte nesten alle kommu-
ner flyktninger. Noen hadde mye erfaring, andre lite eller ingen. Noen bosatte mange,
andre få. Kommunene har dermed svært ulike utgangspunkt og rammebetingelser når
de skal følge opp regelverk og fylle deltakernes program med meningsfullt innhold.
Hvilke variasjoner skaper dette i forutsetningene for å ta i bruk de anbefalingene fagres-
sursen gir, og oppfylles forventningene staten har til det lokale integreringsarbeidet?

Store forskjeller i kommunenes erfaring med introduksjonsprogram

Kommunene har stor variasjon i erfaring og mulighetsrom som følge av bosettingshisto-
rikk, bosettingsvolum og øvrige rammebetingelser. Dette har betydning for hvem det er
anbefalingene skal tas i bruk av. En betydelig andel av kommunene har i 2022 og i 2023
bosatt flyktninger enten for første gang noensinne eller for første gang på mange år.
Dette skaper et broket landskap av nye og gamle – erfarne og uerfarne – kommuner
som nå skal iverksette integreringsloven og dra nytte av de anbefalingene som de stan-
dardiserte elementene gir.

Kommunenes bosettingshistorikk vil ha betydning for den erfaringen kommunen har
med både bosetting av flyktninger og det å tilby introduksjonsprogram, særlig på insti-
tusjonsnivå. Dette vil for eksempel gjelde hvorvidt de har etablert samarbeidsavtaler og
-rutiner mellom aktuelle organisasjoner. Som tabell 3.2 illustrerer, har om lag én av fire
kommuner kort erfaring som bosettingskommune, her definert som at de ikke bosatte
de tre siste årene før 2022. Om lag halvparten av kommunene har bosatt hvert år de
siste fem årene, mens de øvrige har bosatt noen, men ikke alle år i perioden 2019–2021.

Dette betyr at det er en relativt stor andel kommuner som må bygge opp et apparat
rundt introduksjonsprogrammet fra bunnen av, og mange vil i lys av dette ha behov for

faglig veiledning. Det er med andre ord en stor andel kommuner som befinner seg midt i målgruppen for de standardiserte elementene. Samtidig har drøyt halvparten av kommunene lang erfaring med bosetting. Disse kommunene vil i større grad ha opparbeidet en institusjonell erfaring, mellom annet i form av etablerte samarbeid og systemer for introduksjonsarbeidet. I disse tilfellene må faglige anbefalinger kanskje i større grad tilpasses allerede etablerte rutiner, timeplaner o.l. I forlengelsen av dette må vi anta at kommuner med ulik bosettingserfaring også vil kunne ha ulike behov for veiledning.

Kommunens bosettingshistorikk og institusjonelle erfaring med bosettings- og integreringsarbeid sier likevel ikke nok om erfaringen til de som utfører arbeidet. Et eksempel fra en av kommunene vi besøkte, kan illustrere. Kommunen hadde lang erfaring med til dels høye bosettingstall, men flyktningeheten var bygget helt ned da anmodningene kom om å bosette flyktninger fra Ukraina. Nå hadde de satt sammen enheten på nytt, men primært med nyansatte. Kommunens bosettingshistorikk er dermed først og fremst et mål på *potensialet for institusjonell erfaring*. Det sier ikke nødvendigvis noe om den praktiske erfaringen hos de ansatte som skal ta i bruk de standardiserte elementene i møte med konkrete deltakere.

Tabell 3.2 Fordeling av kommuner etter bosettingshistorikk. Kilde: Leder for introduksjonsprogram, 2023. Prosent. N = 370

Bosettingserfaring	
Kort (ikke bosatt 2019, 2020, 2021)	26 %
Middels (bosatt minst ett år mellom 2019 og 2021 samt i 2022 og 2023)	22 %
Lang (bosatt alle år 2019–2023)	52 %

Å pusse opp i åpningstiden – mange nyansatte og høy turnover

Blant kommunene er det store forskjeller i hvor mange ansatte de har. I tillegg er det mange av kommunene som har en stor andel nyansatte. For å kunne sette sammen gode introduksjonsprogrammer var det flere av de vi intervjuet, som trakk fram kjennskap til relevante samarbeidspartnere og -rutiner eksternt og internt, kunnskap om effektive «work-arounds» i systemer som ikke fungerer, og forståelse for flyktningers ofte ustabile situasjon som avgjørende. Denne erfaringen har vanligvis ikke nyansatte, og det tar tid å bygge den opp. Hvor robuste fagmiljøer det er mulig å opparbeide, henger også sammen med hvor mange som er involvert i arbeidet med flyktninger over tid.

Tabell 3.3 viser et mønster som er kjent fra tidligere studier: En høy andel av kommunene har relativt få ansatte, og dette henger sammen med kommunenes bosettingsvolum. Her skal vi føye til at vi ba kommunene opplyse hvor mange de hadde ansatt som programrådgiver eller lignende, og det kan være at en del kommuner har tolket denne avgrensingen strengt. Med dette forbeholdet in mente er det godt over halvparten av kommunene som oppgir at de har fem eller færre ansatte i kommunens introduksjonsprogram. Dette kan være en sårbar modell, både fordi det faglige miljøet blir lite, og fordi sykdom, permisjoner eller at ansatte slutter, kan få store konsekvenser for arbeidet blant de som er igjen og skal ta inn «restansen». Tabell 3.4 viser at også

voksenopplæringene består av en betydelig andel små enheter, der over halvparten har ti eller færre ansatte.

Tabell 3.3 viser at det nå er et betydelig innslag av nyansatte i kommunenes introduksjonsprogram. 14 prosent av kommunene rapporterer at alle som jobber i introduksjonsprogrammet, er nyansatte, og i nesten halvparten av kommunene er andelen nyansatte over 50 prosent. Tilsvarende tall for voksenopplæringen er vesentlig lavere, de har med andre ord ikke oppbemannet med nyrekrutteringer i samme grad, selv om tabell 3.3 viser at det også her er en del nyansatte. Samtidig har 22 prosent av voksenopplæringene ubesatte stillinger. Dette varierer også etter størrelse på voksenopplæringen målt etter antall elever, der voksenopplæringene med færre enn 100 elever har opp mot 32 prosent av stillingene ubesatt. Dette kan bety at små voksenopplæringer har større utfordringer med å få tak i rett kompetanse. Flere av kommunene vi har besøkt, gir uttrykk for at de har «støvsugd markedet» etter riktig kompetanse ved nyansettelser. På spørsmål om hva slags kompetanse de hadde behov for, løftet flere fram flyktningefaglig kompetanse. Dette gjorde det for eksempel vanskelig å rekruttere direkte fra NAV eller andre lignende aktører. Samtidig fortalte de i en av kommunene at det først var da de hadde fått på plass en egen praksiskoordinator med erfaring fra rekrutteringsbransjen, at de fikk ordentlig orden på det å skaffe relevante praksisplasser. Denne kommunen hadde fått en bred portefølje i praksisbedriftene, med avtaler med alt fra sykehus og ordinær skole til elektrikerbedrifter og varehandel.

Tabell 3.3 Ansatte og nyansatte i kommunenes introduksjonsprogram og i voksenopplæringen 2023. Prosent. Kilde: Ledere for introduksjonsprogram (n = 232), ledere i voksenopplæringen (n = 163)

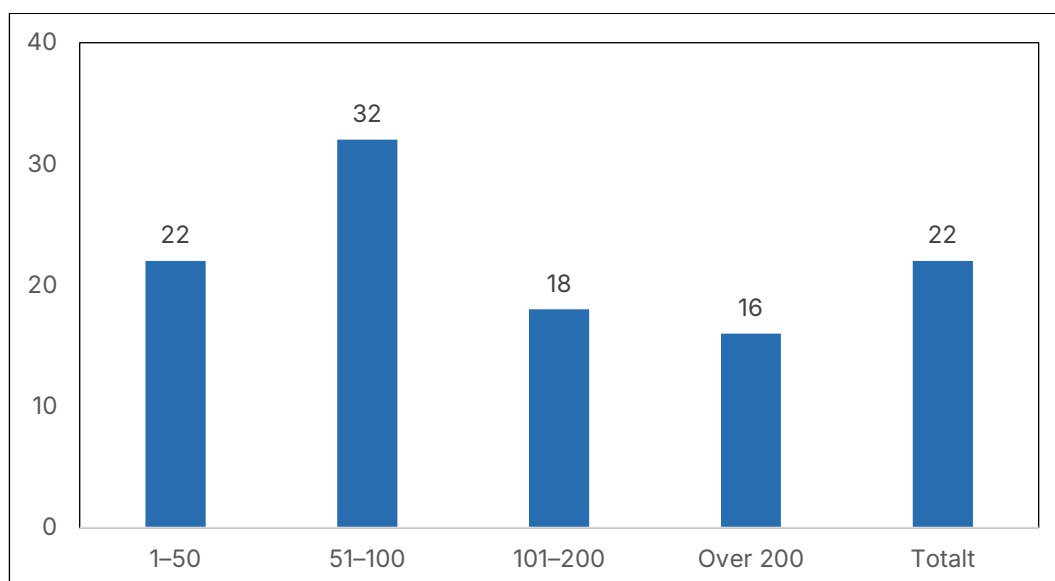
Antall ansatte i introduksjonsprogram		Andel nyansatte i introduksjonsprogram	
1 til 2	28 %	Ingen nyansatte	12 %
3 til 5	28 %	1 til 25 prosent	12 %
6 til 10	28 %	26 til 50 prosent	41 %
11 til 20	12 %	51 til 70 prosent	13 %
21 eller flere	4 %	71 til 99 prosent	9 %
Totalt	100 %	Alle er nyansatte	14 %
		Totalt	100 %
Antall ansatte i voksenopplæringen		Andel nyansatte i voksenopplæringen	
1 til 5	9 %	Ingen nyansatte	27 %
3 til 5	15 %	1 til 25 prosent	50 %
6 til 10	27 %	26 til 50	15 %
11 til 20	31 %	Over 50 prosent	8 %

Antall ansatte i introduksjonsprogram		Andel nyansatte i introduksjonsprogram	
21 eller flere	18 %	Totalt	100 %
Totalt	100 %		

I tillegg til at mange kommuner har måttet oppbemanne kraftig, har noen kommuner hatt mye utskiftninger. I en av kommunene vi besøkte, hadde det i ett av teamene i løpet av det siste året vært ansatt i flere runder. I et team på ti personer var det bare én som hadde vært ansatt i mer enn ett år, og sju av dem var helt nyansatte. Teamlederen der, som selv bare hadde hatt den rollen i et par måneder, mente at de «lærer opp til kommunene rundt». De ansatte programrådgivere på midlertidige kontrakter, som kun var der i noen måneder før de flyttet til en av kommunene rundt der de kunne få fast arbeidskontrakt. Dette illustrerer en mer generell utfordring: Midlertidigheten i bosettings- og integreringsarbeidet kan gjøre at noen kommuner vegrer seg for å oppskalere virksomheten og velger å ansette på midlertidige kontrakter. Dette kan i neste omgang gjøre det vanskeligere å bygge opp robuste fagmiljøer.

I tillegg kan underbemanning skape slitasje hos de som står i stillingene, og i seg selv virke forsterkende ved at denne slitasjen gjør at flere slutter. En programrådgiver vi intervjuet, mente at det var flere deltakere som på grunn av de hyppige utskiftningene hadde byttet programrådgiver tre–fire ganger i løpet av et tolv måneders program. Dette førte også til store opplæringskostnader for kommunen, da de ikke fikk de nye programrådgiverne helt «opp og gå» før de sluttet igjen. I tillegg vil (stadig) opplæring av nyansatte legge beslag på noe av kapasiteten hos de mer erfarne som må gi denne opplæringen. En av programrådgiverne mente dette gjorde at hverdagen både for deltakerne og de ansatte ble veldig krevende. Han omtalte det som «en butikk som skal pusses opp i åpningstiden».

Figur 3.2 Andel av voksenopplæringene som har ubesatte stillinger 2023, etter antall deltakere ved opplæringsinstitusjonen. Prosent. Kilde: Ledere i VO22



Stor variasjon i antall deltakere i kommunenes introduksjonsprogram

Det er også store variasjoner i hvor mange deltakere og hvilke deltakergrupper kommunene skal utforme introduksjonsprogram for. Tabell 3.4a viser at nesten 30 prosent av kommunene har bosatt færre enn 50 de siste tre årene. Det er med andre ord et stort volum av kommuner som bosetter relativt få. Samtidig er det nesten 30 prosent av kommunene som har bosatt over 200. Betydningen av dette antallet, og hvordan det påvirker kommunenes kapasitet, vil også måtte leses i lys av kommunestørrelse, hvor mange innbyggere som er i kommunen, kommuneøkonomi og for eksempel hvor stort arbeids- og boligmarked kommunen har. Samtidig vet vi at en del av kommunene med få bosatte kjøper plasser i programmet i andre, større og mer erfarne kommuner. Dette kommer vi tilbake til når vi redegjør for samarbeid senere i kapitlet.

Det er også stor spredning i antallet aktive deltakere i kommunenes introduksjonsprogram høsten 2023. I tabell 3.4b kan vi se at det fordeler seg ganske jevnt med ca. 20 prosent av kommunene i hver av kategoriene. Dette innebærer at en femtedel av kommunene har 15 eller færre deltakere i program, mens om lag like mange har over 100 deltakere å følge opp. Isolert sett vil et høyt antall deltakere gi kommunen større muligheter for å differensiere tilbudet enn et lavt antall deltakere. Dersom potensialet i et høyt antall deltakere skal kunne realiseres, forutsetter det imidlertid at kommunen også har kapasitet, kompetanse og relevante samarbeid på plass. Også kommuner med få bosatte kan få til gode og individuelt tilpassede programmer for sine deltakere. Det er imidlertid grunn til å tro at dette krever en litt annen tilnærming og andre praktiske løsninger enn for kommuner med et større bosettingsvolum. I hvilken grad ulike typer kommuner opplever at de standardiserte elementene og fagressursen tar høyde for slike forskjeller i bosettingsvolum, kommer vi tilbake til i kapitlene om de enkelte standardiserte elementene.

Tabell 3.4 Fordeling av kommuner etter antall bosatte siste 3 år og antall aktive deltakere i program. Prosent. Kilde: Ledere for introduksjonsprogram

a. Antall bosatt siste 3 år	Prosent	b. Antall aktive deltakere i program	Prosent
Opptil 24	9 %	Opptil 15	20 %
25–49	20 %	16–39	18 %
50–99	20 %	31–55	22 %
100–199	24 %	56–99	21 %
200–299	15 %	100 eller flere	19 %
300 eller flere	13 %	Totalt	100 %
Totalt	100 %		

Flere sentrale føringer og større kompleksitet i regelverket

På integreringsfeltet er det nå tre aktive regelverk samtidig: integreringslov, introduksjonslov og midlertidig lov. Flertallet av kommunene – 63 prosent – har deltakere innenfor alle tre lovverk (tabell 3.5). Et betydelig mindretall – 24 prosent – har kun deltakere

med midlertidig kollektiv beskyttelse, mens de resterende i all hovedsak har deltakere innenfor integreringsloven og midlertidig lov.

Staten har både beveget seg i retning av å legge sterkere føringer på introduksjonsprogrammets innhold og varighet og etablert et system med ulike rettigheter og plikter til ulike kategorier av deltakere. Dette skaper en større kompleksitet enn tidligere i kommunenes introduksjonsarbeid. I tillegg til at de ansatte skal ta hensyn til at deltakernes rettigheter og plikter er forskjellige, skal forskjellene også kommuniseres på en tydelig måte til deltakerne. En del av kommunene melder om at dette kan skape vanskelige situasjoner, for eksempel knyttet til at noen deltakere får tilbud om introduksjonsprogram av lengre varighet enn andre. På spørsmål om hvordan dette håndteres, sier en leder i voksenopplæringen at hun ber lærerne sende alle slike spørsmål direkte til henne, fordi «det er for mye forlangt at alle lærerne skal ha full oversikt over regelverket til enhver tid». Hun har altså valgt en modell der hun helt bevisst avlaster lærerne.

Deltakere vil ha rett og plikt til ulike former for introduksjonsprogram basert på hva slags lovverk de omfattes av. Det kan komplisere kabalen med å få laget programinnhold som dekker alle deltakerne. Hvilke konsekvenser det å ha deltakere som omfattes av alle tre lovverk, får for den enkelte programrådgiver, vil henge sammen med hvordan kommunene velger å organisere sitt arbeid. Blant de kommunene vi har besøkt, har det vært noen kommuner som har valgt å løse det slik at de har ulike team av programrådgivere som jobber med deltakere under de ulike lovverkene. Flere hadde valgt å lage egne team som bare jobbet med deltakere under midlertidig lov. I disse teamene var det en overvekt av nyansatte programrådgivere, ettersom dette ble forstått som et enklere lovverk og dermed en enklere inngang til arbeid med introduksjonsprogram.

Tabell 3.5 Andel kommuner, etter hvilke lovverk deres deltakere hører hjemme i. Prosent. Kilde: Ledere for introduksjonsprogram. N = 256

Lovverk	
Alle tre lovverk	63 %
Bare midlertidig lov	24 %
Integreringslov og midlertidig lov	13 %

3.3 Organisering og samarbeid

I Fagressurs for introduksjonsprogrammet løftes organisering, samarbeid og aktuelle – eller i noen tilfeller helt nødvendige – samarbeidspartnere fram i samtlige standardiserte elementer. De spesifikke samarbeidskravene som berører de enkelte standardiserte elementene, behandler vi i de videre kapitlene. Her vil vi beskrive introduksjonsprogrammets organisatoriske forankring i kommunene og drøfte hvordan de relativt omfattende forventningene til samarbeid oppfattes og vurderes av de som skal delta.

Stadig flere organiserer introduksjonsprogrammet utenfor NAV

Kommunene har historisk sett plassert ansvaret for introduksjonsprogrammet enten innenfor rammen av sosialkontoret, i et eget flyktningskontor, i NAV eller i voksenopplæringen. Hvilken løsning som dominerer, har som tabell 3.6 viser, variert over tid. Etter

NAV-reformen (2006–2011) ble det gradvis mer utbredt å legge arbeidet med introduksjonsprogrammet dit (Riksrevisjonen, 2010–2011), og i 2015/2016 oppga 41 prosent av kommunene denne modellen (Djuve et al., 2017). I 2021 og 2023 ser utviklingen igjen ut til å gå i retning av en organisatorisk plassering i et eget flyktningkontor eller tilsvarende. I 2023 har majoriteten (56 prosent) av kommunene organisert introduksjonsprogrammet i en egen integreringsavdeling eller kommunalt flyktningkontor. 25 prosent har organisert det som en del av NAV, og 16 prosent har organisert introduksjonsprogrammet i voksenopplæringen. 3 prosent av kommunene har valgt andre løsninger.

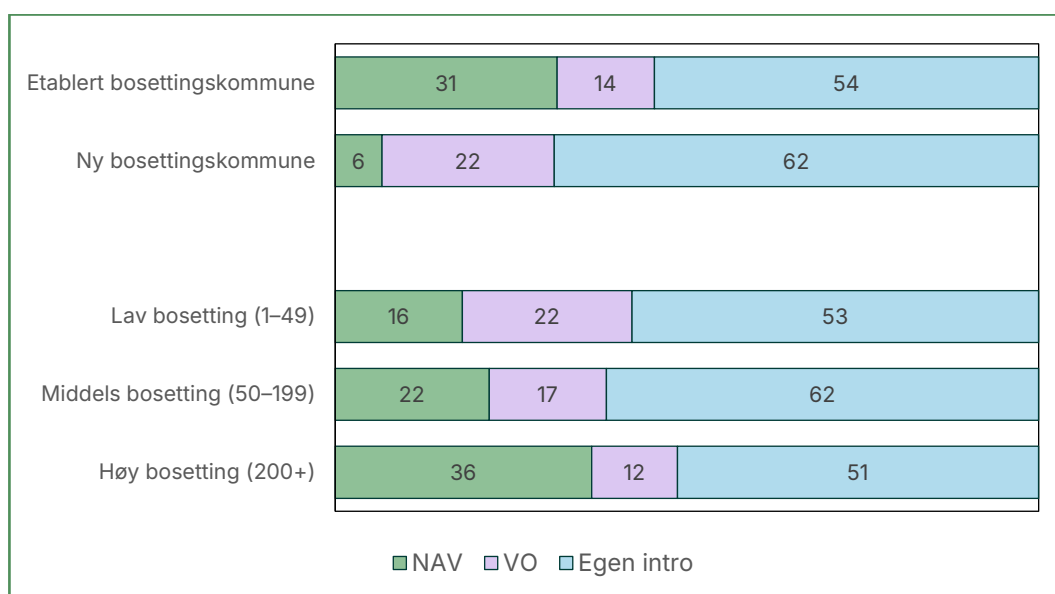
Det har vært lite konsensus i forskningen om hva det reelt sett betyr for resultatene av introduksjonsarbeidet om ansvaret er plassert i et eget kontor, innenfor NAV eller i voksenopplæringen (Djuve et al., 2017, s. 60–63; Tronstad, 2015). Derimot er det godt dokumentert at organisatorisk – og fysisk – plassering påvirker både informasjonsflyt, relasjonsbygging og kompetanseprofil. I en av kommunene vi besøkte, hadde introduksjonsprogrammet vært organisert både utenfor og i NAV i løpet av de senere årene. En erfaren programrådgiver fortalte at det kunne være utfordrende å måtte forholde seg til NAVs digitale systemer i tillegg til de kommunale systemene for introduksjonsprogram. Samtidig kunne det være fordeler ved at man ved organisering i NAV synes å ha lettere tilgang på NAVs tiltaksvifte. Samarbeidet med NAV synes å være vanskeligere for kommuner som hadde organisert introduksjonsprogrammet i en egen enhet. I en av kommunene vi besøkte, der introduksjonsprogrammet var organisert i et eget flyktningkontor, hadde de egne ansatte som jobbet med å finne og følge opp praksisplasser til sine deltakere. Dette var fordi de opplevde at det var vanskelig å få tak i riktige personer i NAV til å hjelpe dem og å få NAV til å prioritere deres deltakere. Organiseringen utenfor NAV hadde med andre ord implikasjoner for hvorvidt de klarte å få til et godt og sømløst samarbeid med NAV.

Tabell 3.6 Organisatorisk plassering av kommunalt ansvar for introduksjonsprogram og flyktninger (2003–2023). Prosent

	Eget flyktningkontor eller tilsvarende	Voksenopplæring	NAV	Sosialkontor	Annet
2003 (Utlendingsdirektoratet, 2004)	50	22	4	17	7
2010 (Tronstad 2015)	..	..	44	..	..
2015/2016 (Djuve et al., 2017)	38	10	41	..	10
2021 (Kavli et al., 2021)	51	8	37	..	4
2023 (STAF-undersøkelsen, mars)	..	..	33	..	..
2023 (Kavli et al., 2024, juni)	56	16	25	..	3

En stadig lavere andel av bosettingskommunene ser altså ut til å plassere arbeidet med introduksjonsprogrammet i NAV⁴. Dette er en utvikling som skyter fart blant annet fordi de nye bosettingskommunene med relativt sett få bosatte flyktninger oftere enn andre har plassert ansvaret for introduksjonsprogrammet enten i et eget flyktningkontor eller i voksenopplæringen (figur 3.3). Blant de 50 kommunene i vårt materiale som verken tok imot flyktninger i 2019, 2020 eller i 2021, er det bare 6 prosent som oppgir at de har plassert arbeidet i NAV, mot 31 prosent i de etablerte kommunene (som har bosatt flyktninger alle de siste 5 årene før 2022). Å bruke voksenopplæringen er langt mer vanlig hos de «nye» kommunene – 20 prosent mot 14 prosent i de øvrige kommunene. Et lignende mønster avtegner seg etter bosettingsvolum – jo flere bosatte, jo større tilbøyelighet til å være organisert i NAV.

Figur 3.3 Organisatorisk plassering av introduksjonsprogram i 2023, etter bosettingshistorikk og antall bosatte flyktninger. Prosent. Kilde: Leder av introduksjonsprogram og Bosettingstall, IMDi



Etablert bosettingskommune: bosatt flyktninger alle år mellom 2018 og 2021

Ny bosettingskommune: ikke bosatt flyktninger i 2019, 2020 eller 2021

Bosettingsvolum lav, middels, høy: antall bosatt siste 3 år

Høyere krav til – og større behov for – samarbeid og samordning

En del av anbefalingene i fagressursen er rettet nettopp mot å gi ulike beskrivelser av hvordan ulike aktører bør samarbeide om innhold og organisering av programtilbudet. For hvert av elementene er det ofte presisert hvem, hvordan og når ulike aktører skal samarbeide i gjennomføringen av elementet. Flere steder er det vektlagt at et tidlig, tett og godt samarbeid er avgjørende for å nå målsettingen. Ofte er det spesielt samarbeidet mellom norskopplæringen, NAV og ansvarlig for introduksjonsprogrammet som blir

⁴ Vi skal ta et forbehold om at det kan være skjevheter i hvilke kommuner som har svart på de to spørreundersøkelser i 2023. I STAF-undersøkelsen deltok 210 kommuner. I Fafos survey samme år deltok 225. Det er altså en noe høyere svarprosent i Fafos undersøkelse, på tross av at den ikke er obligatorisk å besvare slik som STAF-undersøkelsen. Hvorfor det er 8 prosentpoeng forskjell i andel kommuner som svarer at introduksjonsprogrammet er organisatorisk plassert i Nav i de to undersøkelsene, er vanskelig å si. Spørsmålet vil bli stilt på nytt i Fafos undersøkelse i 2024. Det er uansett grunn til å merke seg den generelle trenden som har pågått over tid og som er synlig på tvers av undersøkelser, at færre flyktningstjenester er organisatorisk plassert i Nav.

beskrevet. Implementeringen av de standardiserte elementene forutsetter med andre ord ikke bare vertikal integrering, men også en horisontal integrering og samordning mellom aktørene og rollene som er involvert.

I mange kommuner er det et stort nettverk av aktører som samarbeider for å tilby innholdet i introduksjonsprogrammet. Dette spenner seg over flere nivåer. For det første er ca. 20 prosent av kommunene del av et interkommunalt samarbeid for å tilby introduksjonsprogram. Blant disse har hoveddelen samarbeid med én annen kommune, mens for noen innebærer dette et samarbeid mellom så mange som sju kommuner. Internt i en kommune er det også ofte flere aktører som er involvert i introduksjonsprogrammet. Eksempler på vanlige samarbeidspartnere i tillegg til flykntningstjeneste, NAV og voksenopplæringen er private kurstilbydere, arbeidsgivere, fylkeskommunen og frivillige organisasjoner. Et siste nivå for samarbeid er internt blant de som har ansvaret for introduksjonsprogrammet. Flere av kommunene er så store og har såpass mange deltakere i introduksjonsprogram at det er flere ulike roller involvert. I en av kommunene vi besøkte, var det ofte fem roller involvert i oppfølging av hver deltaker: en bosetter, en programrådgiver, en jobbveileder, en eller flere kursholdere på hvert av kursene og en norsklærer. Hver av disse rollene var besatt av ulike ansatte med hvert sitt ansvarsområde. Andre, mindre kommuner har måttet oppbemanne og oppskalere sitt flyktingarbeid på grunn av høyere bosettingstall. En av kommunene vi besøkte, hadde bygget ned flyktingarbeidet helt. De hadde dermed kun nyansatte, som alle var involvert i ulike deler av deltakernes program.

For at disse ulike nivåene av samarbeid skal fungere (godt), er det avgjørende at de som jobber med introduksjonsprogrammet, har oversikt, at man får til en koordinering mellom de ulike aktørene, og at man har kapasitet nok til å ivareta samarbeidet. Disse tre faktorene er også i stor grad overlappende. Hvorvidt kommunene har tilstrekkelig oversikt, koordinering og kapasitet, synes imidlertid å variere.

I noen grad henger spørsmål om hvorvidt de ansatte i kommunen har tilstrekkelig oversikt over samarbeidspartnere, sammen med om de er en ny eller erfaren kommune. Kommunene vi besøkte som hadde kort erfaring med å tilby introduksjonsprogram, eller som hadde mange nyansatte, synes å i større grad mangle en nødvendig oversikt over relevante samarbeidspartnere. Tidligere forskning på introduksjonsprogrammet viser at jo mer etablert og rutinert kommunen er, jo bredere nett av samarbeidspartnere har de rukket å etablere (Djuve et al., 2017). Blant de kommunene vi besøkte, var det også tydelig at kommunene som hadde lite erfaring med bosetting og gjennomføring av introduksjonsprogram, ofte manglet oversikt over relevante aktører og samarbeidspartnere i integreringsarbeidet. Dette gjorde det vanskeligere for dem å benytte ressursene som andre aktører kunne ha. På den ene siden innebærer dette at de i større grad må ta ansvar for kursinnhold selv, noe som stiller store krav til kompetanse blant de som jobber i programmet. På den andre siden innebærer det at deltakerne i mindre grad får erfaring med andre tjenester og aktører internt i kommunen og i nærliggende kommuner.

I tillegg til oversikt krever samarbeidet i introduksjonsprogrammet at man får til koordinering av de ulike aktørene. Dette henger sammen med at måten introduksjonsprogrammet er organisert på, gjør kommunene avhengige av samarbeid på ulike nivåer og med

ulike aktører uavhengig av erfaring. Integreringsarbeidet i kommunene er preget av at det er mange aktører involvert, innenfor både offentlig, privat og frivillig sektor. En viktig del av dette er samarbeidet mellom ansvarlig for introduksjonsprogram og voksenopp-læringen. Hos hver av disse aktørene er det omfattende timeplaner som skal koordine-res og samkjøres for hver av deltakerne. Et flertall av kommunene vi besøkte, fortalte hvordan de, når de planlegger et introduksjonsprogram, først må legge inn timeplanen fra norskopplæringen og så planlegge resten av innholdet rundt denne. I en av kommu-nene ble dette et problem fordi det var fullt på norskopplæringen. Dette innebar at de hadde flere deltakere som skulle starte opp i program, under integreringsloven kapittel 6A, men som ikke fikk plass på norskopplæringen før etter fire måneder. Norskopplæ-ringen hadde sagt at de kunne etablere et slags ventekurs til deltakerne som var ram-met av dette. Det ville da bli ett kurs, ikke nivåinndelt, for alle aktuelle deltakere, og kun ni timer i uka. En av programrådgiverne fortalte at de da hadde valgt å vente med opp-start i program, selv om de visste at dette egentlig ikke var i tråd med lovverket.

I tillegg til at man må koordinere aktørene som er aktive i de ulike delene av introduk-sjonsprogrammet, er det flere kommuner som har valgt, i tråd med anbefalingene, å trekke inn relevante fagaktører i gjennomføringen av enkelte kurs. Et eksempel er kur-sene i livsmestring. En av kommunene hadde valgt å invitere inn helsestasjon, politi, barnevern og frivillige organisasjoner i livsmestringskurset. I denne kommunen hadde de nettopp opprettet en egen rolle som kurskoordinator. Han fortalte at disse kursene krever mye tid å samordne, og de må planlegges lang tid i forveien fordi det er så mange ulike aktører involvert. Dette innebærer at kursene må planlegges før man egent-lig vet sikkert hvilke og hvor mange deltakere som skal delta, og det er vanskelig å kaste seg rundt og tilby kurs etter behov. Denne koordineringen påvirker dermed i hvilken grad de kan differensiere dette tilbudet etter deltakernes behov. I tillegg gjorde antallet aktører at disse kursene ofte måtte legges i skoleferier, for å unngå at det kolliderer med timeplanen i norsk.

Koordinering er også relevant internt i enhetene som er ansvarlige for introduksjonspro-grammet. Som nevnt er ofte mange ulike interne roller aktive i gjennomføringen av intro-duksjonsprogram. I én kommune var det minst fem roller som hadde ansvar for ulike de-ler av oppfølgingen av hver enkelt deltaker. En programrådgiver i denne kommunen for-talte hvordan dette gjorde arbeidshverdagen lettere, fordi man i de ulike rollene hadde spesialisert seg på ett aspekt ved introduksjonsprogrammet og ikke trengte å kunne alt om alt. Samtidig fortalte de at det i noen tilfeller virket krevende for deltakerne å for-holde seg til alle de ulike rollene, og det kunne hende at de ble spurt om ting som egentlig falt utenfor deres ansvarsområde. Programrådgiveren fortalte at det ikke alltid var tid til å koordinere alle så godt som man ønsket. Slik koordinering var viktig for å unngå for mye overlapp i hva de ulike rollene gjorde, og at noen oppgaver eller behov falt mellom ansvarsområdet til de ulike rollene.

Godt samarbeid kan frigjøre kapasitet, men krever også noe kapasitet. Mange av kom-munene er presset på sin kapasitet, både totalt i kommunen og for den enkelte programrådgiver. Mange programrådgivere har nå flere deltakere enn normalt. En programrådgiver fortalte at mens han vanligvis ville hatt 15–20 deltakere, så har han nå ansvaret for å følge opp ca. 40 deltakere. Kun 6–7 av disse falt ikke under

integreringsloven kapittel 6A om midlertidig kollektiv beskyttelse. Dette innebærer at han ikke bare hadde et stort antall deltakere, men at mange av disse i tillegg skulle ha et program som varer kort, og hvor prosessene dermed må gjøres raskere. Slike eksempler fikk vi høre i flere av kommunene vi besøkte. Både antallet og sammensetningen av deltakerne utfordrer kapasitetene i kommunene. Mange programrådgivere og ledere fortalte hvordan den reduserte kapasiteten gjør at de må prioritere hardere enn tidligere. For eksempel beskriver flere at de opplever at det er viktigere å få ordnet med bolig, mat og penger til deltakerne enn å gi dem «masse kurs». Det er rett og slett ikke alt de rekker å få til i en travel hverdag. En programrådgiver fortalte at i «starten av en bosetting [må vi] følge opp flyktningene med hjelp til å skaffe møbler, bank, telefon, kontakt med NAV, navigering i lokalsamfunnet, barn i skole og barnehage, med mer. Det blir til at man prioriterer det viktigste og tar igjen resten senere, så det går i rykk og napp, og i perioder som nå når man tar imot mange samtidig, faller det [papirarbeid og registrering i NIR] til en viss grad bort». I flere kommuner er det med andre ord ikke bare et spørsmål om hva man skal prioritere, men et så høyt press at det i noen tilfeller bare blir det mest prekære man klarer å få gjort. Dette gjør at det blir mindre kapasitet til å etablere og følge samarbeidsrutiner.

Redusert kapasitet synes å ha påvirkning på samarbeidet på to måter. For det første er etablering, forankring og deretter gjennomføring av samarbeid tidkrevende i seg selv. Det krever arbeid å koordinere de ulike aktørene og planlegge arbeidet videre. For det andre legger den reduserte kapasiteten et press på allerede etablerte samarbeidsrutiner. Et eksempel er fra en kommune der de alltid skulle ha overføringsmøter mellom NAV og flyktningtjenesten før avslutning av introduksjonsprogrammet. Dette var en stor kommune, der det kun var tre–fire ansatte ved NAV som gjennomførte slike møter. Når det nå var snakk om at det kunne bli mange som måtte ha hjelp fra NAV videre etter endt program, og dermed flere som hadde behov for slike møter enn hva de ansatte hadde kapasitet til å gjennomføre, så stod denne ordningen i fare for å kollapse.

3.4 Oppsummering

Et flertall av kommunene har opplevd fagressursen som nyttig i noen grad, men på ulike måter og til ulike ting. Blant de 20 prosentene som ikke har brukt den, synes dette i hovedsak å handle om at de ikke har tid til å sette seg inn i de faglige anbefalingene, eller at de har såpass mye erfaring at de ikke opplever den som nyttig. Dette innebærer at anbefalingene kanskje ikke treffer kommunene med lite erfaring eller kommunene mye erfaring, men i hovedsak blir brukt og opplevd som nyttig i de kommunene som har noe erfaring fra før.

Kommuner møter langt på vei de samme forventningene til hva de skal oppnå i introduksjonsprogrammet, men har svært ulike forutsetninger og rammebetingelser for å oppfylle disse forventningene. Mange av de faglige anbefalingene befinner seg likevel på et overordnet nivå når det gjelder innretningen av innholdet. Det er store forskjeller i kommunenes erfaring med å tilby introduksjonsprogram. Dette har betydning for hvorvidt de vil oppleve de faglige anbefalingene som nyttige, og også hvorvidt de har kompetanse og erfaring til å omsette anbefalingene til konkret innhold og praksis. Noen kommuner har allerede opparbeidet samarbeidsrutiner og praksiser, mens andre tilbyr introduksjonsprogram for første gang og bygger opp apparatet fra bunnen av. I tillegg har

halvparten av kommunene nesten 50 prosent nyansatte. Kommunene oppgir å ha «støvsugd» markedet etter riktig kompetanse, og flere kommuner har hatt høy turnover blant de ansatte.

Kommunene har stor spredning når det gjelder antall deltakere de har i introduksjonsprogrammet. Dette betyr at de skal treffe ulike deltakere med sitt tilbud, og at de har veldig ulike forutsetninger når det gjelder individuell tilrettelegging av programmene. Kommunene med mange deltakere har også deltakere som omfattes av alle tre aktive lovverk, mens hoveddelen av kommunene med få deltakere bosetter etter midlertidig lov. Samtidig har ca. 20 prosent av kommunene få deltakere under alle tre lovverk. Dette innebærer at de i ulik grad har en virkelighet som samsvarer med anbefalingene i fagressursen, særlig når det gjelder målgrupper og differensiering av tilbud.

De faglige anbefalingene til standardiserte elementer og innholdet i introduksjonsprogrammet ellers fordrer i mange tilfeller samarbeid mellom et stort nettverk av aktører og på flere nivåer. De fleste kommunene organiserer introduksjonsprogram i egne flyktingenheter, og stadig færre plasserer introduksjonsprogrammet innenfor NAV. Dette kan ha betydning for samarbeid, innhold og fokus i programmet. Nye kommuner synes å i mindre grad ha tilstrekkelig oversikt over relevante og aktuelle samarbeidsaktører utover norskopplæringen. Et stort nettverk av aktører krever tidkrevende koordinering. Presset på kommunenes kapasitet gjør dette vanskelig og utfordrer også etablerte rutiner for samarbeid.

4 Praksis, hurtigspor og arbeidsretting

Arbeidslivet har alltid vært en viktig opplærings- og integreringsarena. Flyktninger og innvandrere som skal finne en plass i Norge, gjør det blant annet gjennom å få seg en jobb, en inntekt, kollegaer og nettverk. Det kan være både kort og lang avstand mellom kompetansen flyktninger har når de kommer, og kravene i norsk arbeidsliv. Introduksjonsprogrammet skal derfor bidra til å redusere og, hvis mulig, tette slike gap. Større arbeidsretting av programmet og tettere samarbeid mellom aktører som kan bidra til dette, løftes fram som en stadig viktigere oppgave for de som jobber med integrering. Denne utviklingen har skutt fart i kjølvannet av de høye ankomstene av flyktninger fra Ukraina. Sentrale myndigheters ambisjoner om arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og rask overgang til lønnet arbeid er i tilfellet ukrainske flyktninger svært tydelig.

Særlig to av de standardiserte elementene forutsetter at arbeidslivet og arbeidsgivere har en rolle i opplærings- og integreringsarbeidet: praksis og hurtigspor. I tillegg finnes den tilpassede varianten for flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse: fleksibelt hurtigspor. I dette kapitlet retter vi søkelyset mot iverksettingen av disse elementene. Vi starter med en kort gjennomgang av anbefalinger og forventninger til henholdsvis praksis og hurtigspor. Deretter peker vi på noen av de viktigste erfaringene og utfordringene som ble løftet fram av kommunene seks–tolv måneder etter at de standardiserte elementene var innført. Arbeidsrettede tiltak er sentralt både i praksiselementet og i hurtigsporet. Vi starter derfor bredt og bruker data fra Nasjonalt introduksjonsregister for å kartlegge omfang og innretning av arbeidsrettede elementer i programmet. Hvor mange får arbeidsrettede tiltak i løpet av programmet? Hva betyr henholdsvis egenskaper ved deltakerne og kjennetegn ved kommunen for hvem som får et arbeidsrettet innhold, og hvor mye arbeidsrettet innhold de får?

Så kombinerer vi surveydata og kvalitative intervjuer for å undersøke nærmere hvordan kommunene har iverksatt praksis og de øvrige arbeidsrettede elementene. Vi spør i hvilken grad anbefalingene om samarbeid, organisering og hurtigspor følges, og hva som kan forklare variasjonene i kommunenes implementering. Vi vier særlig oppmerksomhet til samarbeidet med NAV og med arbeidsgiverne.

4.1 Forventninger og anbefalinger

Arbeidsretting av introduksjonsprogram og balansen mellom rask overgang til lønnet arbeid og investering i kompetanse har vært et tema siden programmets unnfangelse. Derfor presenterer vi anbefalingene til hvert av de to arbeidsrettede elementene, slik de framgår av Fagressurs for introduksjonsprogrammet i hovedsak ved utgangen av året 2023.

Praksis

I Fagressurs for introduksjonsprogrammet heter det at praksis skal «støtte opp under de langsiktige målene i integreringsplanen til den enkelte deltaker». Det betyr at innholdet kan – og bør – variere. Formålet med praksisen kan være å få praktisert norsk, men også å få tilgang til norsk arbeidsliv og få vist fram og økt kompetansen sin. I

anbefalingene heter det også at praksis kan brukes for å styrke grunnleggende ferdigheter og for å kartlegge kompetanse og videre kvalifiseringsbehov. Formålet med praksisen og den individuelle tilpasningen skal avgjøre praksisens lengde, innhold og metode. Deltakerne har ulike forutsetninger og ulike opplæringsbehov underveis i kvalifiseringsløpet. Formålet kan derfor være forskjellig for ulike deltakere, men også for samme deltaker i ulike praksisperioder. I fagressursen gis det eksempler på mulige praksisløp for tre grupper: deltakere med lite eller ingen skolegang, deltakere med fullført grunnskole og deltakere som har minimum utdanning på videregående skoles nivå.

Praksis har tradisjonelt vært mye brukt i introduksjonsprogram, men til ulike formål og med varierende grad av målrettethet og kvalitet (Djuve et al., 2017). I arbeidet med å utvikle de standardiserte elementene ble praksis beskrevet som et mulig viktig virkemiddel for at deltakerne skulle komme i jobb eller få lære norsk. Samtidig tilfører ikke praksis formell kompetanse, noe som var sentralt i regjeringens integreringsstrategi slik den ble nedfelt i integreringsloven. Praksis som standardisert element er mest rettet mot de som har ansvaret for å utforme programmene, og hvordan de skal gjennomføre praksis som en del av introduksjonsprogrammet. Det skiller seg dermed fra flere av de øvrige standardiserte elementene, som i større grad handler om å løse utfordringer hos deltakerne (Kavli et al., 2022). Anbefalingene inneholder forventninger til hvordan ulike aktører skal bidra og, ikke minst, samarbeide om å tilby deltakerne praksis. Oppgaver som anbefales koordinert, er hovedsakelig⁵

- å gjennomføre møte med arbeidsgiver, deltaker og norsklærer før oppstart av praksis og definere læringsmål for praksisperioden
- å utarbeide praksisavtale og opplæringsplan, herunder mål for utvikling av norskferdigheter, må være en del av planen for praksisperioden
- å avklare hvordan de ulike involverte aktørene skal kommunisere under praksisperioden
- å avklare hvordan oppfølgingen under praksisen skal foregå
- å informere og involvere norsklæreren i oppfølgingen av deltaker
- å forberede deltakeren på praksisperioden gjennom individuelle samtaler og/eller gruppebasert opplæring
- å avklare behov for og ønske om oppfølging etter avsluttet praksis, dersom praksisen fører til ordinært arbeid
- å evaluere samarbeidet mellom de ulike aktørene underveis og etter avsluttet praksis

NAV bør trekkes inn for å vurdere om NAVs tiltak og virkemidler kan tas i bruk. De involverte enhetene bør samarbeide tett når deltakerne er i praksis, arbeidet med introduksjonsprogrammet og praksis bør være tydelig forankret i kommunens – og i de ulike instansenes – ledelse, og det bør settes av ressurser til oppfølging underveis og i etterkant av praksisperioden (Fagressurs for introduksjonsprogrammet, «Praksis», sist oppdatert 6. juli 2021).

⁵ Fagressurs for introduksjonsprogrammet, «Praksis», sist oppdatert 6. juli 2021

Hurtigspor og fleksibelt hurtigspor

Hurtigsporet er et arbeidsrettet element i integreringsloven, som skal legge til rette for at den enkelte deltaker skal bruke arbeidslivet som læringsarena. Elementet er først og fremst beregnet for deltakere som allerede har relevant arbeidserfaring og kompetanse, som har utdanning på videregående nivå eller mer, og som skal ha et introduksjonsprogram på inntil seks måneder med mulighet for seks måneders forlengelse. Andre deltakere med noe mindre medbrakt kompetanse kan også være aktuelle for et hurtigspor, men i fagressursen presiseres det at det er viktig at den medbrakte kompetansen kan anvendes i det norske arbeidsmarkedet. Dette innebærer at den enkelte har kompetanse eller erfaringer som kan relateres til arbeid i Norge, og som fyller et behov hos arbeidsgivere.

Et effektivt samarbeid er alltid viktig, men blir særlig kritisk i introduksjonsløp der mye skal skje på kort tid. For de to hurtigsporene presiseres det at norskopplæringen må tilpasses og integreres med opplæring på arbeidsplassen. De involverte aktørene skal se hen til lokale og regionale arbeidsgivere med rekrutteringsbehov når de utformer den arbeidsrettede delen av programmet. Er deltakeren aktuell for et hurtigspor, skal NAV involveres med én gang for å bidra med å utarbeide deltakerens integreringsplan. Norskopplæringen må tilpasses og integreres med opplæringen på arbeidsplassen. Fagressursen anbefaler hva et hurtigspor skal inneholde – herunder (Fagressurs for introduksjonsprogrammet, «Hurtigspor», sist oppdatert 8. januar 2021):

- opplæring i krav og forventninger i arbeidslivet i Norge
- jobbmatch: riktig deltaker på riktig arbeidsplass
- aktuelle arbeidsmarkedstiltak og oppfølgingsmetoder
- norskopplæring som en integrert del av planen til deltakeren og som skjer parallelt med og integrert med utplassering i en bedrift

For flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse gjelder en noe tilpasset variant av hurtigsporet, kalt fleksibelt hurtigspor. Dette beskrives som «en samarbeidsmodell for arbeidsrettede løp for deltakere i introduksjonsprogrammet som har med seg kompetanse som er etterspurt på det norske arbeidsmarkedet». Målet er «rask overgang til arbeid», men det presiseres også at dette skal skje «gjennom å legge særlig vekt på medbrakt kompetanse og ressurser hos den enkelte». På fagressursen heter det at fleksibelt hurtigspor skal⁶

- bruke arbeidslivet som arena for kvalifiserende tiltak og/eller språkopplæring
- være et samarbeid mellom flyktningtjenesten, NAV og aktuelle arbeidsgivere
- ved behov gjøre bruk av arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV

4.2 Praksis og hurtigspor – erfaringer og utfordringer i 2021

I kartleggingen av hvilke forventninger og erfaringer ulike aktører hadde til praksis og hurtigspor, trakk ansatte i voksenopplæringen og i introduksjonsprogrammet fram en

⁶ Kilde: IMDi, Fagressurs for introduksjonsprogrammet, Startsidene / Ukraina / Om arbeid, opplæring og introduksjonsprogram, sist oppdatert 15. januar 2024

del utfordringer de enten allerede hadde, eller som de forventet kunne oppstå (Kavli et al., 2022). Her følger en oppsummering av de viktigste:

Rekruttering og oppfølging av arbeidsgivere hadde vært en vedvarende utfordring i arbeidet med å tilby gode praksisplasser, og bekymringen var at dette arbeidet ville bli mer krevende hvis flere skulle få tilbudet, og hvis det skulle innpasses i programmer av kortere varighet. Erfaringen var at å finne en god match mellom arbeidsgivere og programdeltakere tok tid, og at man ved å forsere denne prosessen risikerte å miste muligheten til å finne slike gode matcher.

Både svak kartlegging i forkant av bosetting og usikkerhet om fortolkning av regelverk gjorde det krevende for kommunene å identifisere hvilke deltakere som var aktuelle for hurtigspor og for korte programløp. Vurderingen av hva slags kompetanse som tilsier at den er «raskt omsettbare» i norsk arbeidsliv, ble også beskrevet som noe uklart.

Integreringsloven introduserte flere obligatoriske elementer, og i fagressursen ble det lagt føringer for innholdet i deltakernes program og for når de ulike standardiserte elementene burde gjennomføres. Det var til dels stor bekymring for om det ville være mulig å koordinere det hele, spesielt i kortere løp. Overføringsflyktingenes situasjon ble særskilt bemerket. De bosettes direkte i kommunene og får dermed kortere tid på å finne seg til rette i et nytt land før aktivitetene i programmet starter.

For at hurtigsporet skal fungere etter intensjonen, må tilbudet fra voksenopplæringen legge til rette for intensiv og tilpasset norskopplæring. I mange av kommunene fantes ikke mange nok deltakere til at en slik tilpasning var realistisk. Flere påpekte også at ikke alle deltakere med videregående opplæring hadde forutsetninger for å følge et kurs med rask progresjon.

Sist, men ikke minst var mange spørrende til hvordan de skulle ta hensyn til deltakere som hadde, eller utviklet, helseproblemer som forsinker progresjonen og påvirker gjennomføringen av programmets ulike elementer.

4.3 Hvor vanlig er praksis og annet arbeidsrettet innhold?

Alle deltakere skal ha arbeids- og/eller utdanningsrettet innhold i introduksjonsprogrammet. I NIR er det mulig å registrere sju former for arbeidsrettet innhold:

- arbeid med lønnstilskudd
- arbeid som del av programmet
- jobbsøkerkurs
- korte bransjekurs
- opplæring i entreprenørskap
- opplæring i norsk arbeidsliv og sikkerhetskultur
- praksis med fokus arbeid

Alle disse formene for arbeidsrettet innhold kan være aktuelle i gjennomføringen av et hurtigspor, men også i arbeidsrettede programmer som går over lengre tid. Vi starter derfor bredt, med å kartlegge hvor mange – og hvilke – deltakere som har fått et arbeidsrettet innhold, hva slags arbeidsrettet innhold de har fått, og hvor omfattende dette

innholdet var. Deretter undersøker vi om deltakelse i arbeidsrettede tiltak først og fremst handler om kjennetegn ved deltakerne eller ved kommunen de er bosatt i.

Vi avgrensner analysen til a) deltakere etter integreringsloven som b) har registrert en avslutningsdato i NIR innen 30. juni 2023. Dette er med andre ord deltakere som startet i program i 2021 og sluttet innen 30. juni 2023. Av 20 608 deltakere som er med i NIR-uttrekket innenfor dette tidsrommet, er 3224 deltakere registrert med avslutningsdato.

Under halvparten er registrert med arbeidsrettet innhold ved programslutt

Det første spørsmålet vi har stilt, er hvor stor andel av deltakerne som, i løpet av sitt program, har fått det IMDi selv har klassifisert som et arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet. Svaret er: litt under halvparten. Tabell 4.1 viser hvor stor andel av deltakerne som er registrert med *minst ett arbeidsrettet tiltak* (se kolonne 4).⁷ Her tar vi bare utgangspunkt i deltakere med registrerte opplysninger. Oppmerksomheten rundt rask overgang til lønnet arbeid for deltakere med korte programløp er vokst i kjølvannet ankomsten av ukrainske flyktninger, og det ser ut som om andelen som mottar minst ett arbeidsrettet tilbud i løpet av programmet, har økt over tid. Blant de som avsluttet program i 2022, var andelen 32 prosent, mens i 2023 var andelen 46 prosent.⁸ Arbeidsrettet innhold er noe vanligere blant ukrainere (46 prosent) enn i andre landgrupper (37 prosent).⁹

Tabell 4.1 Deltakere med avsluttet introduksjonsprogram per 31. juni 2023 og oppstart tidligst 1. januar 2021. Kilde: Nasjonalt introduksjonsregister

	Antall	Antall med tiltaksopplysninger	Andel med arbeidsrettede tiltak
Ukrainere	2579	1996	0,46
Øvrige nasjonaliteter	645	461	0,37
Alle	3224	2457	0,44

Praksis og jobbsøkerkurs er de vanligste formene for arbeidsrettet innhold

Hva slags arbeidsrettet innhold deltakerne har fått, og hvor stor andel av programtiden det utgjør, er to elementer som gir kunnskap om hvordan og i hvilken grad kommunene har iverksatt de arbeidsrettede elementene. Figur 4.1 tar utgangspunkt i deltakerne med

⁷ Om lag tre av fire (76 prosent) deltakere har tiltaksopplysninger i NIR-uttrekket, og andelen er noe høyere blant deltakere med ukrainsk statsborgerskap (77 prosent) enn blant andre deltakere (72 prosent). Ukrainere utgjør hovedgruppen av deltakere med avsluttet program, om lag fire av fem deltakere (figur 2.1, kapittel 2). Det er viktig å huske at deltakere med ukrainsk statsborgerskap ikke nødvendigvis er ferdig med introduksjonsprogrammet, til tross for at en sluttdato er registrert i NIR, ettersom de har mulighet til å gjenåpne introduksjonsprogrammet senere. Samtidig er det så langt registrert svært få personer som har returnert til introduksjonsprogrammet etter at avslutningsdato er registrert i NIR.

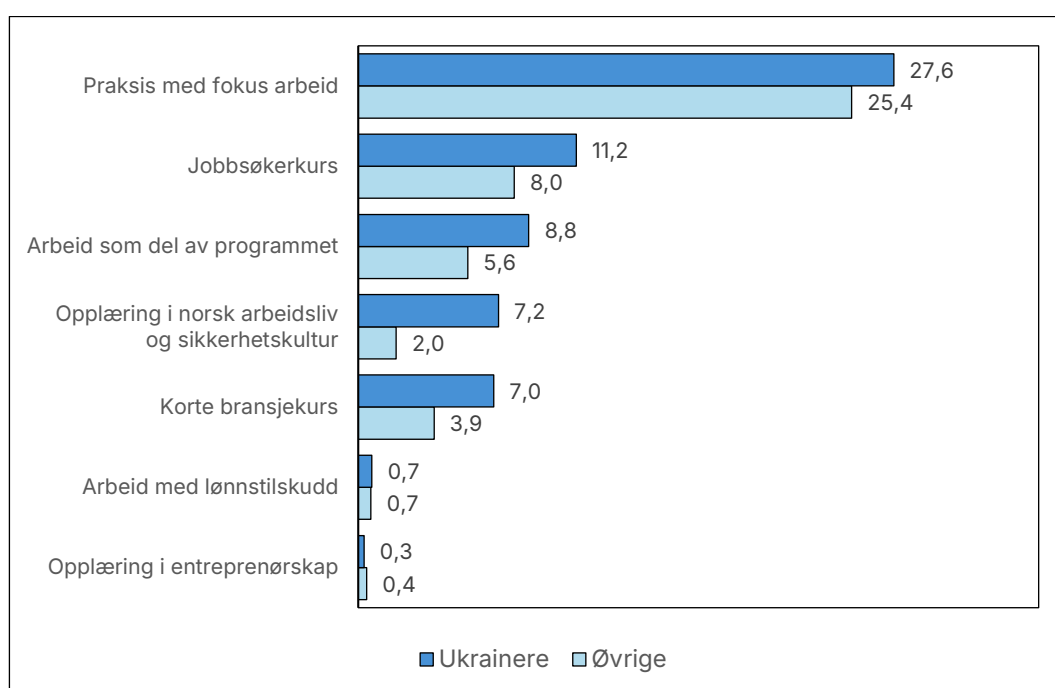
⁸ I NIR er det registrert 284 deltakere med avslutningsdato i 2022 og 2170 deltakere i 2023. Svært få deltakere har avslutningsdato i 2021.

⁹ Det samme gjelder dersom vi utvider datagrunnlaget til å inkludere deltakere som ikke har avsluttet introduksjonsprogrammet, og som har minst 182 dager med programtid i NIR. Andelen deltakere med arbeidsrettede tiltak i løpet av de første 182 programdagene er større blant ukrainere enn deltakere med annet statsborgerskap (resultater ikke vist her).

registrerte tiltaksopplysninger, altså 2457 deltakere, og viser hvor stor andel som har fått de ulike formene for innhold i løpet av programperioden.

Praksis med fokus arbeid er, med god margin, det tiltaket som flest deltakere er registrert med i løpet av sin programperiode. Det neste på listen er jobbsøkerkurs – et innhold som er registrert for 11 prosent av deltakerne. Arbeid som del av programmet, opplæring i norsk arbeidsliv og sikkerhetskultur og korte bransjekurs er noe mer vanlig, med registreringer for mellom 7 og 9 prosent av deltakerne. Arbeid med lønnstilskudd og opplæring i entreprenørskap er tiltak med svært få registreringer. Samlet er det henholdsvis 17 og 8 deltakere som er registrert med disse tiltakene. Selv om det kan være en del underregistrering av tiltak i NIR, tyder også surveymaterialet og kvalitative intervjuer på at dette har vært lite brukte tiltak.

Figur 4.1 Andel deltakere med arbeidsrettede tiltak. Deltakere med fullført program innenfor integreringsloven, per 31. juni 2023. Prosent. Kilde: NIR



Hvor stort omfang har det arbeidsrettede innholdet?

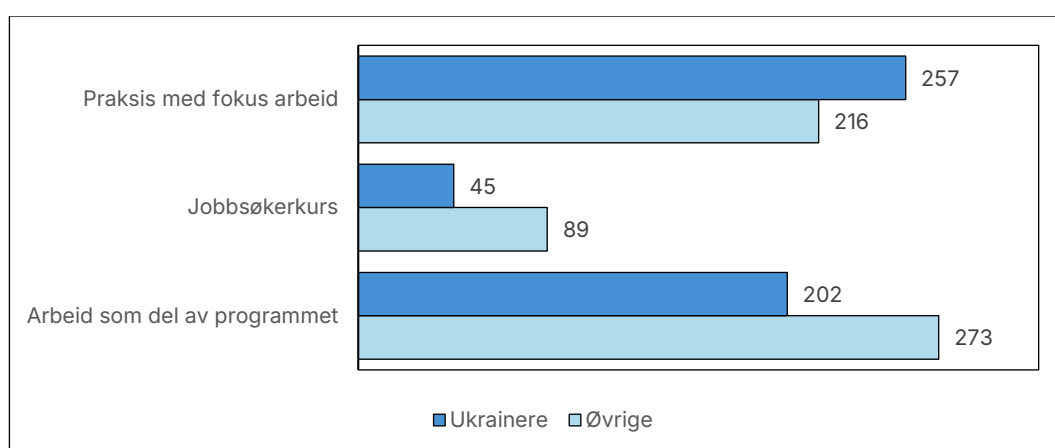
Betydningen av å få et arbeidsrettet innhold i løpet av introduksjonsprogrammet påvirkes av tiltakets kvalitet og omfang. NIR kan ikke fortelle oss noe om tiltakenes kvalitet, men vi kan bruke registeret til å si noe om tiltakenes omfang. Omfang kan måles på to måter: a) hvor mange timer totalt deltakerne har vært med på tiltaket, og b) hvor stor andel av deltakernes program tiltaket utgjorde. Denne andelen påvirkes også av deltakernes programtid. To deltakere kan ha hatt samme antall timer arbeidsrettet innhold i løpet av sin tid i programmet, men *andelen* vil variere etter hvor mange måneder han eller hun har deltatt i program.

Figur 4.2 viser gjennomsnittlig antall timer i løpet av introduksjonsprogrammet registrert på de tre vanligste arbeidsrettede tiltakene, som er praksis med fokus arbeid, jobbsøkerkurs og arbeid som en del av programmet. Både ukrainere og deltakere fra andre land som har tiltaksregistreringer innen praksis med fokus arbeid, har i gjennomsnitt

over 200 timer. Det samme gjelder de som har fått tiltaket arbeid som en del av programmet. Omfanget av jobbsøkerkurs, som ofte vil være nettopp kortere kurs, er under 100 timer i gjennomsnitt.

Forskjellene er små mellom ukrainere og andre når det gjelder omfanget av arbeidsrettede tiltak sett under ett. Ukrainere har i gjennomsnitt 220 timer med arbeidsrettede tiltak, mens deltakere fra andre land har 232 timer. Forskjellene er imidlertid større hvis vi ser på ulike arbeidsrettede tiltak hver for seg (figur 4.2). I hovedsak har ukrainere i gjennomsnitt færre timer med arbeidsrettede tiltak enn andre. Et unntak er praksis med fokus arbeid der ukrainske deltakere i gjennomsnitt får flere timer (257) enn andre deltakere (216).

Figur 4.2 Antall timer med arbeidsrettede tiltak i gjennomsnitt. Deltakere med fullført program innenfor integreringsloven, per 31. juni 2023. Kilde: NIR



Hvor stor plass har arbeidsrettede elementer i deltakernes introduksjonsprogram? Vi undersøker dette ved å ta utgangspunkt i deltakernes registrerte timer i arbeidsrettede tiltak som *andel av deltakernes samlede tiltakstimer i programmet*. For deltakere som har fått minst ett arbeidsrettet element i programmet, utgjør dette i gjennomsnitt 32 prosent av deres samlede programtid.

For de fleste deltakerne som har fått arbeidsrettede elementer, utgjør det et begrenset omfang av deres totale registrerte timer i program (tabell 4.2). For om lag 27 prosent av deltakerne (dvs. 297 av 1093 personer) har det arbeidsrettede innholdet i program utgjort under 10 prosent av timetallet. 15 prosent av deltakerne har arbeidsrettede elementer som utgjør minst 10 prosent, men under 20 prosent, av programmet. Andre kategorier av deltakere med større omfang av arbeidsrettede elementer består av færre antall deltakere. Ca. 9 prosent av deltakerne (99 personer) har et programinnhold som primært består av arbeidsrettede elementer, det vil si at minst 80 prosent av innholdet er arbeidsrettede elementer. I neste rapport – med en større populasjon av deltakere som har fullført program – vil disse analysene følges opp.

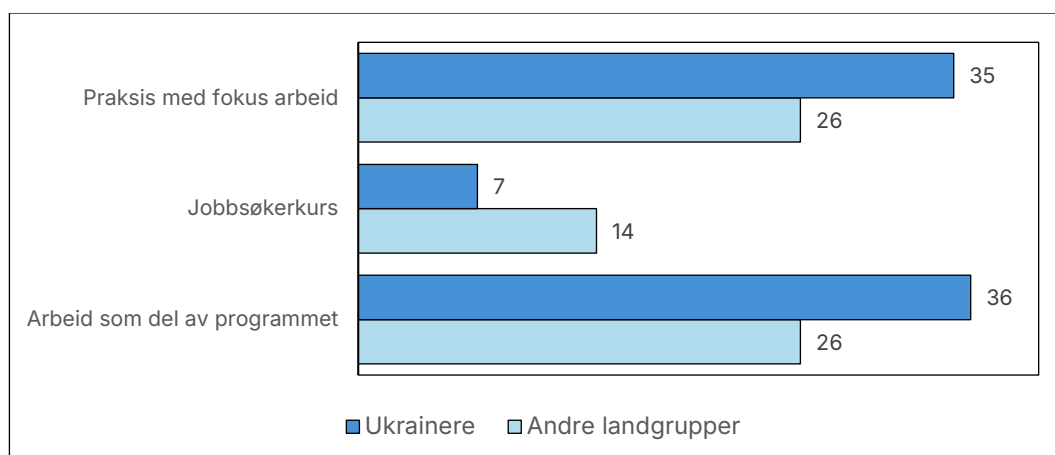
Tabell 4.2 Arbeidsrettede elementer som andel av programinnhold. Deltakere med fullført program innenfor integreringsloven, per 31. juni 2023. Andel i prosent. Kilde: NIR

Arbeidsrettede elementer som andel av programinnholdet	Antall deltakere	Andel	Akkumulert andel
a. under 10 prosent	297	27	27
b. 10–19 prosent	161	15	42
c. 20–29 prosent	151	14	56
d. 30–39 prosent	140	13	69
e. 40–49 prosent	102	9	78
f. 50–59 prosent	74	7	85
g. 60–69 prosent	42	4	88
h. 70–79 prosent	27	2	91
i. 80–89 prosent	32	3	94
j. 90–100 prosent	67	6	100
Alle	1093	100	

Praksis med fokus arbeid og arbeid som del av programmet utgjør vesentlige deler av programinnholdet til deltakerne som har registreringer innenfor disse tiltakene. For eksempel utgjør arbeid som andel av programmet 36 prosent av programinnholdet i gjennomsnitt blant ukrainere. Andelen er lavere, 26 prosent, blant deltakere fra andre land med registreringer. Dette henger trolig sammen med programlengde, som i snitt vil være lengre for deltakere som ikke har midlertidig kollektiv beskyttelse og en øvre ramme på ett års programtid.

Analysen av hvem som har fått jobbsøkerkurs, viser store forskjeller mellom ukrainere og øvrige deltakere. Blant ukrainere som har fått jobbsøkerkurs, utgjør dette tiltaket 7 prosent av programinnholdet, mot 14 prosent blant deltakere fra andre land.

Figur 4.3 Arbeidsrettede tiltak som prosent av introduksjonsprogram i gjennomsnitt. Kilde: NIR



4.4 Hvilke deltakere har fått arbeidsrettet innhold?

Tidligere forskning har vist at kjennetegn ved både deltaker og ved kommunen de er bosatt i, påvirker innholdet i den enkeltes introduksjonsprogram. Før vi går videre for å undersøke den relative betydningen av disse to forholdene, vil vi stoppe opp ved de bivariate fordelingene.

De forteller oss noe om hva som kjennetegner deltakere som har fått et arbeidsrettet tilbud sett i henhold til andre deltakere.

De som får arbeidsrettede elementer, har høyere utdanning, tar lite permisjon og har lengre program

Fram til nå har vi undersøkt hva slags arbeidsrettet innhold deltakere har fått i løpet av programtiden, og hvor stor andel av programmet som er brukt til arbeidsrettede tiltak. Men hva kjennetegner deltakerne som er registrert med minst ett arbeidsrettet innhold i løpet av tiden i introduksjonsprogrammet? Her er det nødvendig å ta høyde for at vi mangler tiltaksopplysninger i NIR for enkelte av deltakerne. Tabell 4.3 viser derfor kjennetegn ved tre ulike deltakergrupper:¹⁰

- a) deltakere uten arbeidsrettede tiltak (men med andre tiltak)
- b) deltakere med arbeidsrettede tiltak
- c) deltakere uten registrerte tiltaksopplysninger i NIR

I korte trekk viser tallene at sammenlignet med de andre to gruppene har deltakere med minst ett arbeidsrettet tiltak

- i større grad høyskole-/universitetsutdanning
- færre permisjonsdager registrert i NIR
- lengre programtid

Deltakere som har fått arbeidsrettet innhold, bor oftere i kommuner med høyere arbeidskraftsbehov, sentralitet og bosettingsvolum.

Tabell 4.3 viser også kjennetegn ved kommunene hvor deltakerne bor. Sammenlignet med de to andre gruppene bor deltakere med minst ett arbeidsrettet tiltak oftere i kommuner som

- har bosatt et høyere antall flyktninger mellom 2022 og 2023
- har høyere sentralitet
- har høyere arbeidsledighet
- har bosettingserfaring i perioden 2019–2021
- har flyktningtjenesten plassert organisatorisk utenfor NAV

¹⁰ Kvinner er overrepresentert i alle tre gruppene, og kvinneandelen er høyere blant deltakere med tiltaksopplysninger i NIR (a og b). I gruppen med arbeidsrettede tiltak (b) utgjør ukrainere en større andel (85 prosent), mens andelen ukrainere er under 80 prosent i de to andre gruppene. Når det gjelder alder ved programstart, er det ikke store forskjeller mellom de tre gruppene. De fleste deltakere i analysepopulasjonen startet introduksjonsprogrammet i 2022, og dette reflekteres i alle tre gruppene vist i tabell 4.2.

Gjennomsnittet for hvor mange som ble bosatt i kommunen i perioden 2022–2023, er høyere blant deltakere med arbeidsrettede tiltak (527) enn blant deltakere uten arbeidsrettede tiltak (507). Det viser at deltakere med arbeidsrettede tiltak i større grad bor i kommuner som har bosatt mange flyktninger etter 2021. Tabellen viser også at deltakere med arbeidsrettet innhold i større grad bor i kommuner med høyere sentralitet og i kommuner med høyere arbeidsledighet. I tillegg viser tabellen at 5 prosent av deltakerne med arbeidsrettede tiltak følges opp av nye bosettingskommuner, mens det er 8 prosent av deltakerne uten arbeidsrettet tiltak som følges opp av nye bosettingskommuner. Det er også en mindre andel (13 prosent) av deltakere med arbeidsrettet tiltak som følges opp av kommuner der flykntingstjenesten er plassert i NAV, enn blant deltakere uten arbeidsrettet tiltak (26 prosent).

Tabell 4.3 Kjennetegn ved deltakere med avsluttet program per 30. juni 2023 og ved kommunene de er bosatt i. Andeler i prosent. Kilde: NIR

	Uten arbeidsrettede tiltak	Med arbeidsrettede tiltak	Uten tiltaksregistreringer
Andel kvinner	69	70	66
Andel ukrainere	79	85	76
Andel med uoppgitt utdanning	32	32	33
Andel med ungdomsskole	5	5	8
Andel med videregående	21	17	21
Andel med høyskole/universitet	74	78	71
Andel i «ny bosettingskommune»*	8	5	15
Andel som flykntingstjenesten har plassert i NAV	26	13	34
Andel med programstart i 2021	10	7	13
Andel med programstart i 2022	80	87	77
Andel med programstart i 2023	9	6	11
Gjennomsnitt			
Alder ved programstart	36	37	37
Antall timer i arbeidsrettede tiltak	0	222	-
Permisjonsdager	4,6	3,4	10,0
Dager i programmet	235	255	207
Antall bosatte i perioden 2022–2023	507	527	356
Kommunenes sentralitetsindeks**	747	767	712
Kommunenes arbeidsledighetsrate (4. kv. 2020)	3,2	3,3	3,0
N	1360	1089	766

*«Ny bosettingskommune» er en indikatorvariabel som tar verdien 1 dersom kommunen ikke har bosatt flyktninger i perioden 2019–2021, og verdien 0 dersom kommunen har bosatt flyktninger i den perioden.

** Målt ved SSBs standard for kommunesentralitet (<https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128>). Sentralitet er en indeks med verdi for hver enkelt kommune. Fra og med 2018 har det vært brukt en standard for sentralitet som er basert på nærhet til arbeidsplasser og servicefunksjoner, uten bruk av tettsteder i klassifiseringen. Her ligger sentraliteten mellom 0 (kun teoretisk mulig) og 1000. Disse verdiene er gruppert sammen til seks klasser. Den mest sentrale kommunen vil alltid ha verdi 1000 (Oslo), og de minst sentrale kommunene har verdier ned mot 300.

4.5 Hva betyr mest – kjennetegn ved deltaker eller kommune?

Kjennetegn ved deltakere henger sammen med om deltakerne har arbeidsrettet innhold eller ikke. For eksempel er det en større andel blant ukrainere som har fått arbeidsrettet innhold, enn andre deltakere (46 prosent vs. 37 prosent), og kvinner har litt større sannsynlighet for å få arbeidsrettet innhold enn menn (45 prosent vs. 44 prosent). I tillegg kan kjennetegn ved kommunene ha betydning. Blant deltakere i kommuner der flyktningstjenesten er plassert innenfor NAV, er det 30 prosent som er registrert med arbeidsrettede elementer. Andelen er høyere, 49 prosent, blant deltakere i andre kommuner. Men hvilke kjennetegn har fortsatt betydning for deltakelse i et arbeidsrettet element når vi tar hensyn til kjennetegn ved deltakere og kjennetegn ved kommuner samtidig? I denne siste delen av NIR-analysene vil vi undersøke i hvilken grad deltakernes og kommunenes kjennetegn predikerer eller henger sammen med

- om deltakerne er registrert med (minst ett) arbeidsrettet tiltak eller ikke
- hvor mange timer med arbeidsrettet tiltak deltakerne får

Vi benytter regresjonsanalyse og begynner med variabelen «om deltakeren har hatt et arbeidsrettet tilbud eller ikke» som utfallsvariabel. Formålet med analysen er å undersøke hvorvidt det er en sammenheng mellom det å ha fått et arbeidsrettet programinnhold og kjennetegn ved deltakerne samt kjennetegn ved kommunene. Variablene som tallfester disse kjennetegnene, det vil si forklaringsvariablene i regresjonsanalysen, kan kategoriseres i tre grupper. Disse gjenspeiler tre forhold som kan tenkes å påvirke om deltakere får arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet: a) trekk ved den enkelte deltaker, b) kommunens bosettingserfaring og bosettingsvolum og c) generelle trekk ved kommunen.

Forklaringsvariabler og forekomst av arbeidsrettet programinnhold

Flyktninger vil ha ulike forutsetninger for å delta i arbeidsrettede tilbud. De vil også ha ulike prioriteringer knyttet til hva de ønsker å oppnå i løpet av introduksjonsprogrammet og etterpå. Hvorvidt de ønsker å komme inn i arbeidsmarkedet så fort som mulig, eller heller vil benytte seg av videre utdanning, kan påvirkes av flere forhold. Hvor mye utdanning de har fra før, er ett slikt element, et ønske om å bytte yrke er et annet. Et tredje forhold som kan påvirke motivasjon for å delta i arbeidsrettede tiltak, er at det kan oppleves som feil bruk av tid hvis målet er å komme så langt som mulig i norskopplæringen i løpet av tiden de har i program. Norskopplæringen kan også oppleves som mer fleksibel for kvinner med forsørgeransvar enn opplæring og praksis som foregår på en ordinær arbeidsplass (Djuve et al., 2011). Hva som påvirker, kan fanges opp av individspesifikke variabler som alder, kjønn, hvorvidt deltakeren er ukrainsk statsborger, utdanningsbakgrunn og programlengde.

Hvorvidt kommuner har etablerte rutiner fra før, og hvor mange flyktninger de følger opp, kan påvirke tilbudet deltakerne får både samlet sett og mer spesifikt når det gjelder tilbudet av arbeidsrettede elementer. For å fange opp slik variasjon skiller vi mellom kommuner som har bosatt flyktninger i perioden 2019–2021 eller ikke, og vi ser på antall flyktninger bosatt i kommunen i perioden 2022–2023. Vi ser også på deltakernes oppstartsår i programmet ettersom kommuner kan tenkes å ha mer erfaring med å tilby introduksjonsprogrammet i 2022 og 2023 enn 2021, året integreringsloven ble iverksatt. I tillegg undersøker vi hvorvidt det spiller en rolle om ansvaret for kommunens introduksjonsprogram er lagt til NAV eller ikke. Det er ikke åpenbart hvilken retning en slik eventuell sammenheng vil ha. NAV har tilgang til en bred portefølje av arbeidsrettede tiltak og virkemidler og mye erfaring i arbeidsretting, og det kan tenkes at tilgangen til dette blir bedre i kommuner der introduksjonsprogrammet er organisatorisk plassert i NAV. Men det kan også tenkes at plassering utenfor NAV vil gi en større fleksibilitet i når og for hvem man bruker praksis eller andre arbeidsrettede tiltak, og et sterkere søkelys på deltakere i introduksjonsprogram som målgruppe for arbeidsrettede tiltak. I NAV er flere kategorier brukere prioritert, og konkurransen om ressurser og tiltak kan dermed være hardere.

Arbeidsmarkedet i kommunen kan også spille en rolle for hvor tilgjengelige arbeidsrettede tiltak er for deltakere i introduksjonsprogrammet. Nærhet til arbeidsplasser er et eksempel, og det kan fanges opp av kommunenes sentralitet. Konjunktursituasjonen i kommunen kan også spille en rolle ettersom det påvirker hvor stor konkurranse det er om de ledige stillingene. Ved høy arbeidsledighet kan det være vanskeligere å få med arbeidsgivere på å tilby arbeidsrettet innhold til deltakere i introduksjonsprogrammet enn hvis ledigheten er lav. Vi bruker kommunens arbeidsledighet fra 4. kvartal 2020 som indikator for konjunktursituasjonen i kommunen.

Hva forklarer om deltakere får arbeidsrettede elementer eller ikke?

Tabell 4.4 (til sist i kapittelet), kolonne (1), viser resultater fra en lineær regresjonsmodell om sannsynligheten for å være registrert med minst ett arbeidsrettet tiltak. I kolonne (2), i tillegg til forklaringsvariablene fra kolonne (1), benyttes det en indikatorvariabel som skiller ut kommuner der introduksjonsprogrammet er organisatorisk plassert i NAV.

Kolonne (1) viser at sannsynligheten for å være registrert med arbeidsrettede tiltak henger sammen med kjennetegn ved individet også når vi justerer for kommunenes kjennetegn. Deltakere med lengre programtid (sammenlignet med deltakere med kortere programtid, men ellers lignende kjennetegn) har større sannsynlighet for å delta i arbeidsmarkedsrettede tiltak. Det samme gjelder eldre deltakere, de som startet introduksjonsprogrammet i 2022, menn og deltakere med ukrainsk statsborgerskap. I tillegg viser kolonne (1) at sammenhengen mellom de fleste kommunekjennetegn og sannsynligheten for å delta i arbeidsrettede tiltak ikke er signifikant forskjellig fra null. Hvor mange flyktninger kommunen bosetter, har imidlertid betydning. Kolonne (1) viser at deltakere i kommuner som bosatte mer enn 100 flyktninger i årene 2022–2023, har større sannsynlighet for å være registrert med arbeidsrettet tiltak enn deltakere i kommuner som bosatte færre enn 100 deltakere i samme periode.

Kolonne (2) viser at det er *mindre sannsynlighet* for å delta i arbeidsrettede tiltak blant deltakere som bor i kommuner der introduksjonsprogrammet er lokalisert i NAV, enn i kommuner med en annen organisatorisk forankring. Vi kommer tilbake til hva som kan være årsakene til dette, i den kvalitative analysen senere i kapittelet (se avsnitt 4.7). Her er det viktig å presisere at resultatene i tabellen tallfester sammenhengen mellom de ulike forklaringsvariablene og hvorvidt deltakeren har fått et arbeidsrettet tiltak eller ikke, men de tallfester ikke (nødvendigvis) årsakssammenhenger. At deltakere i kommuner der introduksjonsprogrammet er organisatorisk plassert i NAV, har lavere sannsynlighet for å delta i arbeidsrettede tiltak, kan være uttrykk for en direkte effekt av lokalisering i NAV. Men det kan også være systematiske forskjeller mellom kommuner med introduksjonsprogram i og utenfor NAV som vi ikke greier å fange opp i vårt materiale og dermed ikke kan kontrollere for i regresjonsanalysen.

Hva påvirker omfanget av arbeidsrettede tiltak?

Tabell 4.4 viser også resultater knyttet til hvordan omfanget av arbeidsrettede tiltak (gitt at deltakere får noen arbeidsrettede tiltak) henger sammen med individuelle kjennetegn og kommunekjennetegn. Resultatene, vist i kolonne (3) og (4), ligner delvis resultatene fra kolonne (1) og (2). Deltakere med lengre programtid har også flere timer med arbeidsrettet tiltak, og det er ikke statistisk signifikante forskjeller mellom deltakere med ulik utdanningslengde. I kommuner der introduksjonsprogrammet er lokalisert i NAV, får deltakere færre timer med arbeidsrettet tiltak i gjennomsnitt enn i andre kommuner.

Det er imidlertid to forskjeller når det gjelder hva som påvirker sannsynligheten for å få arbeidsrettet tiltak (kolonne 1 og 2), og hva som påvirker *omfanget* av det arbeidsrettede tiltaket (kolonne 3 og 4). For det første, når vi ser på omfanget av arbeidsrettede tiltak, er det ikke lenger (statistisk sikre) forskjeller mellom menn og kvinner og mellom ukrainere og øvrige deltakere. Den andre forskjellen er betydningen av arbeidsmarkeds-situasjonen i kommunen. Kolonnene (3) og (4) viser at deltakere i kommuner med høyere arbeidsledighet i gjennomsnitt har færre timer med arbeidsrettet tiltak. Dette tyder på at selv om arbeidsmarkeds-situasjonen lokalt ikke ser ut til å påvirke *om deltakerne får* arbeidsrettede tiltak eller ikke, så er det viktig for *hvor mange timer* med arbeidsrettet tiltak deltakerne får.¹¹

4.6 Kommunenes iverksetting av praksis

Vi fortsetter nå med å diskutere hvordan og i hvilken grad kommunene iverksetter de arbeidsrettede standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet. Her flytter vi imidlertid søkelyset fra det oversiktsbildet Nasjonalt introduksjonsregister gir, til de mer detaljerte beskrivelsene spørreundersøkelsene og de kvalitative intervjuene kan bidra med.

Norskopplæring og praksis – utfordringer med kapasitet og koordinering

Norskopplæring er en helt sentral del av introduksjonsprogrammet, også for deltakere som har arbeidsrettede og/eller korte opplæringsløp. En viktig oppgave er derfor å finne

¹¹ Resultatene er lite påvirket av om vi bruker arbeidsledigheten ved 4. kvartal 2021 eller 2022 i stedet for arbeidsledighet ved 4. kvartal 2020.

måter å legge til rette på for at norskopplæring og praksis kan foregå parallelt. Dette er særlig viktig å få til i de korteste programmene. Den vanligste måten å gjøre dette på (figur 4.4) er å dele dagene, slik at norskopplæringen på skolen foregår de dagene, eller den delen av dagen, deltaker ikke er i praksis. De kvalitative intervjuene tyder på at en slik modell kan være mer eller mindre fleksibel. Noen steder er dagene til norskopplæring faste og vanskelige å endre, andre steder tilpasses norskopplæringen i større grad til endrede behov i deltakernes øvrige programinnhold. Hvor fleksibelt kommunene greier å gjøre tilbudet, handler ikke bare om vilje, men også om logistikk og kapasitet. Dette sier to ledere i kommunale voksenopplæringer – den første fra en liten kommune med lange reiseveier, den andre fra en kommune som ligger sentralt med god offentlig kommunikasjon.

Vi må ha praksisen på faste dager, for de andre dagene bruker jo skolen og lærerne til annen undervisning. Det er ganske fullt nå, og så må vi jo være ferdige så de rekker skolebussen hjem. De fleste har jo ikke bil, vet du, så vi har ikke noe kveldsundervisning.

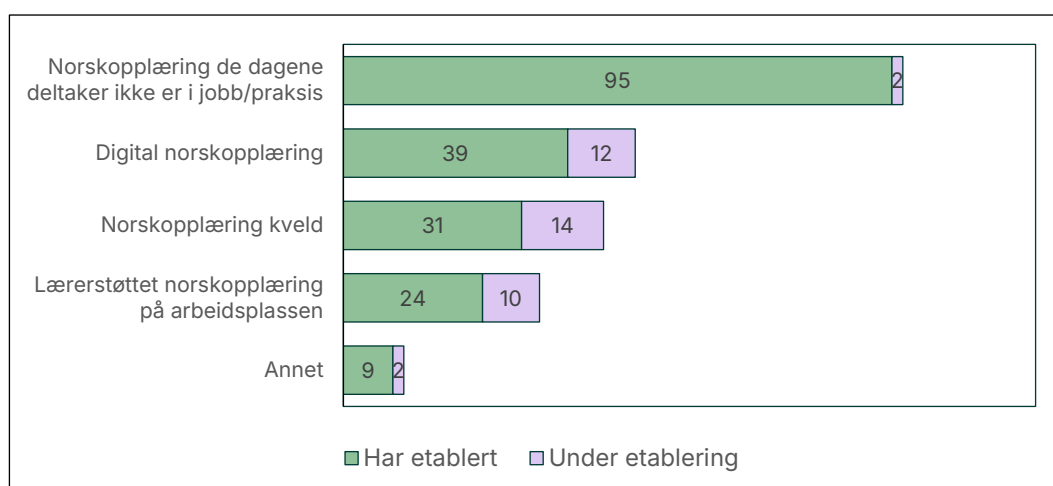
Vi bruker det vi har av folk og lokaler. Og vi er nok heldige, for vi har et stort bygg hvor det stod en del ledig, så det var ikke så vanskelig for oss å utvide. Vi har fått til en del kveldsundervisning og bruker lokalene i flere skift. Men nå er det jo sprengt, da. Og det er jo mye jobb å få det til å gå opp, alt sammen.

Begge informantene beskriver kapasitetsutfordringer i norskopplæringen. Rammebetingelsene i de to kommunene er likevel svært forskjellige. I den lille kommunen hadde voksenopplæringen blitt nedlagt etter at de ikke lenger bosatte flyktninger. Å stanse bosettingen var ikke kommunens valg – de ble ikke prioritert for å ta imot flyktninger da ankomsttallene gradvis sank (se figur 1.1). Da anmodningen kom om å ta imot over 100 flyktninger fra Ukraina, var de raske til å svare ja. Arbeidet ble raskt startet opp, men kapasiteten i voksenopplæringen var begrenset både i form av lokaler og lærerkrefter. Alle de mellom 40 og 50 deltakerne var lenge i én klasse. Skolen har ikke tilbud om kveldsundervisning, men er fleksibel når deltakere får praksisplass, og lar deltakerne gå ut av undervisningen hele eller deler av tiden dersom det er nødvendig for å få til praksis i arbeidslivet. Norskklærerne forklarer at deltakerne dermed «går litt ut og inn» av undervisningen, men at «det må være greit». «Hvordan jobber dere for å få til et godt undervisningsopplegg, når det er så mange deltakerne i en klasse og de går litt ut og inn?» spør vi. Lærerne bekrefter at det har vært utfordrende, spesielt for deltakere som lærer fort og har høye ambisjoner. Dette ble også tematisert av flere av de deltakerne vi intervjuet. De har derfor nylig delt klassen i to, slik at de med raskere progresjon og mulighet til å nå nivå B1 på norskprøven samles i en klasse. Kommunen har prioritert å finne praksisplasser til deltakerne, og da vi besøkte dem, hadde en stor andel av deltakerne i målgruppen fått tilbud om plass. Alle deltakerne har fått vedtak om tolv måneder i introduksjonsprogram. De har dermed hatt bedre tid til å lære norsk før de skulle ha praksis som en del av programmet, enn i kommuner der flere fikk seks måneders program. De ansatte har også hatt et bedre utgangspunkt for å finne praksisplasser enn dersom (mange av) deltakerne hadde gått kort tid i norskopplæring og hadde begrensede norskferdigheter.

Det andre sitatet er fra en større og mer erfaren bosettingskommune. Voksenopplæringen har et høyt antall deltakere og har drevet med norskopplæring av flyktninger, også med arbeidsrettet innhold, i en årrekke. Men også her beskriver altså leder hvordan kapasitetsutfordringer påvirker hvor mye norskopplæring deltakerne kan få tilbud om, med hva slags tilpasning og til hvilke tider. Dette handler om lokaler, men også om lærere og annet personell. Voksenopplæringen har trukket inn pensjonister og språkasistenten for å avhjelpe kapasitetsutfordringene, men opplever samtidig at volumet i ankomstene begrenser hvor mye opplæring hver enkelt deltaker kan få tilbud om. I Fafos spørreundersøkelse til ledere for voksenopplæringen oppgir 22 prosent av opplæringsinstitusjonene at de har ubesatte stillinger. Under kommunebesøkene forteller også flere ledere både i voksenopplæringen og i flyktningtjenesten at de er avventende med å ansette flere. Bekymringen for at bosettingsbehovet skal reduseres, bidrar til en varsomhet i ansettelsespolitikken som vil påvirke arbeidssituasjonen for de som er på jobb (se også kapittel 3). 42 prosent av kommunene har ingen øvre grense for antall deltakere per klasse eller gruppe. Dette er tall som indikerer kapasitetsproblemer i norskopplæringen.

Digital norskopplæring har vært foreslått som en strategi for å avhjelpe kapasitetsutfordringene, og et tilbud er nå under utvikling etter initiativ fra sentrale myndigheter (Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gitt HK-dir i oppdrag å anskaffe et tilbud). Spørreundersøkelsen i voksenopplæringene viser at det, midtveis i 2023, fantes et tilbud om digital norskopplæring ved nesten 40 prosent av opplæringsinstitusjonene. Ytterligere 10 prosent oppgir at dette er under etablering. Kveldsundervisning var etablert ved 30 prosent av voksenopplæringene, mens lærerstøttet norskundervisning på arbeidsplassen fantes hos 24 prosent. Det er her viktig å presisere at våre tall viser om et tilbud er etablert eller ikke, de forteller ikke hvor stor andel av deltakerne som får et slikt tilbud.

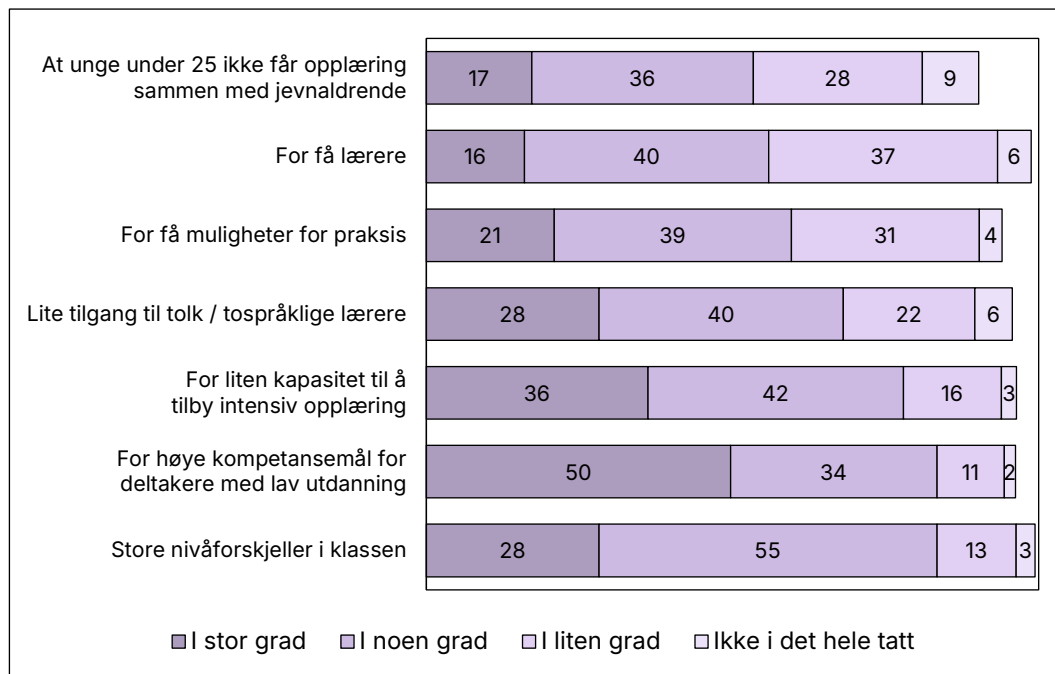
Figur 4.4 Tilnærming for å legge til rette for samtidig norskopplæring og arbeid/praksis i arbeidslivet. I prosent. Ledere i voksenopplæring for innvandrere. N = 161



I 2021 ba vi ledere for voksenopplæringene over hele landet om å beskrive hvilke utfordringer de vurderte som størst i arbeidet med å lage et individuelt tilpasset opplæringsløp for sine deltakere. Sju utfordringer pekte seg ut. I 2023 ba vi ledere for introduksjonsprogram i kommunene om å vurdere om hver av disse var en utfordring hos

dem, og i så fall i hvilken grad. Som figur 4.5 illustrerer, er fem av de sju utfordringene på ulike måter knyttet til kapasitet.

Figur 4.5 I hvilken grad opplever du at følgende forhold reduserer muligheten til å lage et individuelt tilpasset opplæringsstilbud ved din opplæringsinstitusjon? I prosent. Kilde: Ledere for voksenopplæring for innvandrere. N = 161



Merk: Svaralternativet «Ikke sikker» er ikke inkludert i figuren.

Praksis – fyller det formålet?

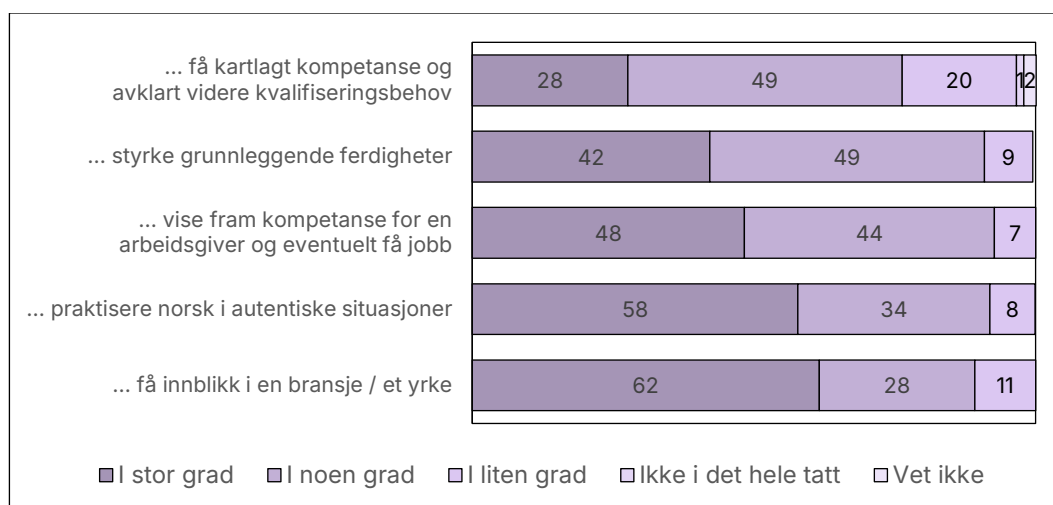
Praksis er beskrevet som ett standardisert element i Fagressurs for introduksjonsprogrammet, men favner bredt og kan ha både arbeid og språk som hovedfokus. I realiteten vil det ofte være glidende overganger. En deltaker kan både lære språk og mer om norsk arbeidsliv på samme praksisplass. Ifølge registreringene kommunene har gjort i NIR, er praksis med fokus arbeid mest vanlig. Blant deltakere som har avsluttet programmet, har 17,7 prosent hatt praksis med fokus på norskopplæring og 27,1 prosent med fokus på arbeid. I fagressursen beskrives flere former for utbytte av praksis som deltakerne kan ha. Men i hvilken grad opplever kommunene at de kan tilby en praksis som treffer de behovene som er det er anbefalt å treffe?

Ifølge spørreundersøkelsen opplever kommunene selv at de i stor grad tilbyr en praksis der deltakerne kan få innblikk i en bransje eller i et yrke (62 prosent) eller vise fram kompetanse for arbeidsgiver slik at de eventuelt kan få jobb (48 prosent). Et flertall (58 prosent) mener også at de i stor grad kan tilby en praksis der deltakerne får mulighet til å praktisere norsk i autentiske situasjoner. Det er en klar tendens til at kommuner med høy bosetting og regelmessig bosetting i større grad enn andre rapporterer at de har fått på plass et tilbud om praksis som ivaretar alt dette (figur ikke vist).

På spørsmålet om praksisplassene egner seg til å styrke deltakernes grunnleggende ferdigheter, få kartlagt kompetanse og avklart videre kvalifiseringsbehov, er det vesentlig færre kommuner som svarer at dette er noe de i stor grad tilbyr.

Mulighet til å få kartlagt kompetanse og avklart videre kvalifiseringsbehov er det litt over 20 prosent som svarer at de i liten grad eller ikke i det hele tatt får til. Tendensen gjelder uavhengig av kommunenes bosettingsvolum og bosettingserfaring (figur ikke vist). Dette kan henge sammen med hvordan flere av de kommunene vi har besøkt, tenker rundt arbeidslivets rolle som opplærings- og integreringsarena. Det er ofte krevende å rekruttere og å følge opp arbeidsgivere. Å bruke en arbeidsgiver til å kartlegge deltakerens kompetanse og videre opplæringsbehov er nok derfor noe mange vil være varsomme med. Å praktisere norsk i autentiske situasjoner er det imidlertid nesten samtlige kommuner som mener at de i stor (58 prosent) eller noen grad (34 prosent) kan tilby gjennom praksisen.

Figur 4.6 I hvilken grad kan dere tilby en praksis der deltakerne har mulighet til å ... Ledere for introduksjonsprogram 2023. Prosent. N = 231



Arbeidsrettet praksis mest krevende å få til for de med lite utdanning

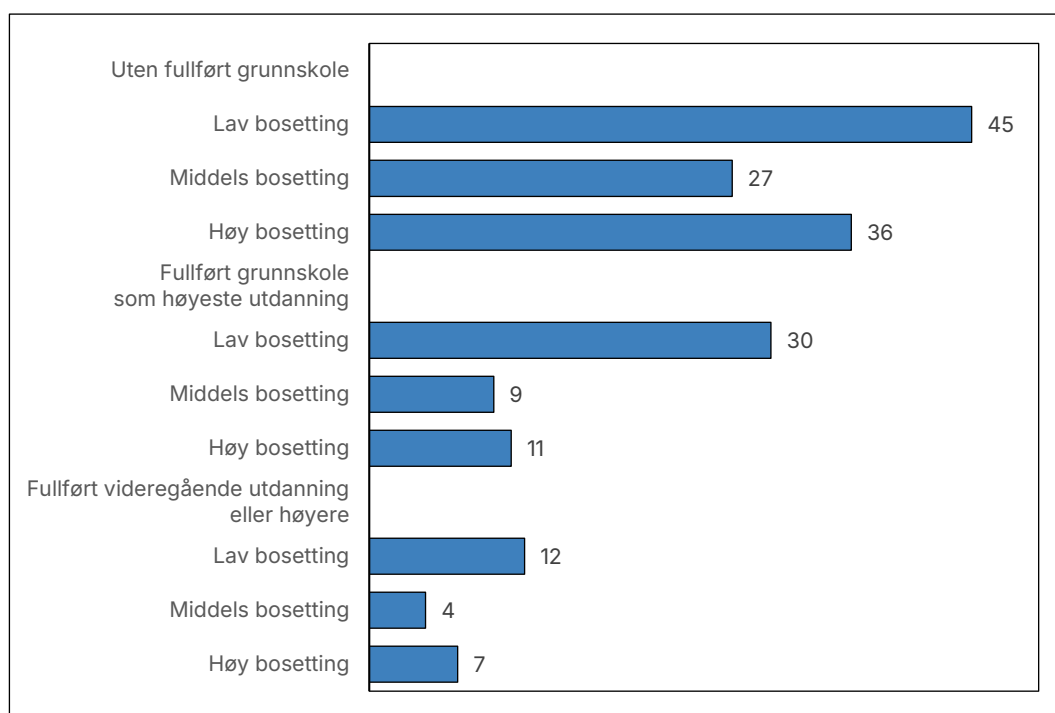
Vi ba også kommunene om å vurdere sine muligheter for å tilby deltakere med ulikt utdanningsnivå en praksis som er godt tilpasset deres behov. Svarene føyer seg inn i rekken av tidligere studier som har illustrert at denne oppgaven framstår som mer krevende jo mindre utdanning deltakerne har med seg (Kavli et al., 2007; Djuve et al., 2017). Som figur 4.7 illustrerer, opplever kommunene at det er mer krevende å få til en god praksisplass for deltakerne jo lavere utdanning de har. 35 prosent av kommunene svarer at de i liten eller ingen grad har mulighet til å tilby praksis som er godt tilrettelagt for deltakere som mangler grunnskole, eller at de ikke vet om de ville få det til eller ikke. Tilsvarende andel for deltakere med fullført grunnskole, og med fullført videregående skole eller høyere, er henholdsvis 15 og 7 prosent.

Denne utfordringen handler, blant annet, om at praksisplasser har vært et knapt gode. Flere av flykningstjenestene vi har besøkt, men også ansatte i NAV, tematiserer dette ved å si at de er forsiktige med å sende ut deltakere i praksis dersom de er usikre på om det vil fungere. «Arbeidsgiverne må få de beste», forteller en flyktingrådgiver i NAV. Dette tolker vi at handler om å ivareta relasjonen til arbeidsgivere som tilbyr praksisplass. I tillegg vil deltakere med fullført videregående utdanning eller mer raskere opparbeide gode norskerferdigheter. De har også flere læringsstrategier som de kan bruke på en praksisplass, og tidligere arbeidserfaring som de kan trekke veksler på. Denne

gruppen kan dermed være aktuell for flere typer praksisplasser enn deltakere med lite eller ingen utdanning.

Også her finner vi variasjoner etter egenskaper ved kommunene. De kommunene som bare har bosatt flyktninger fra Ukraina, melder om større usikkerhet eller større vansker med å få til tilpasset praksis for deltakere i alle de tre utdanningskategoriene (figur ikke vist). Bosettingsvolum ser også ut til å ha betydning. Her skiller kommunene med middels bosetting seg ut i positiv retning. De svarer i mindre grad at de vil ha vansker med å tilpasse praksis til utdanningsnivå, enn kommuner med høy og kommuner med lav bosetting. Vi skal være forsiktige med å spekulere i hvilke mekanismer som eventuelt er på ferde her. En hypotese er at de har et stort nok volum på bosettingen til at de har fått etablert en viss erfaring, men samtidig ikke har flere deltakere enn at de har oversikt over deltakernes behov i møte med lokale arbeidsgivere.

Figur 4.7 Andel som svarer at de i liten eller ingen grad har mulighet til å tilby arbeidsrettet praksis som er godt tilpasset deltakerens utdanningsnivå, etter bosettingsvolum*. I prosent. Kilde: Ledere for introduksjonsprogram 2023. N = 231



*Bosettingsvolum siste tre år: (1) lav: under 50, (2) middels: 51-199, (3) høy: 200+

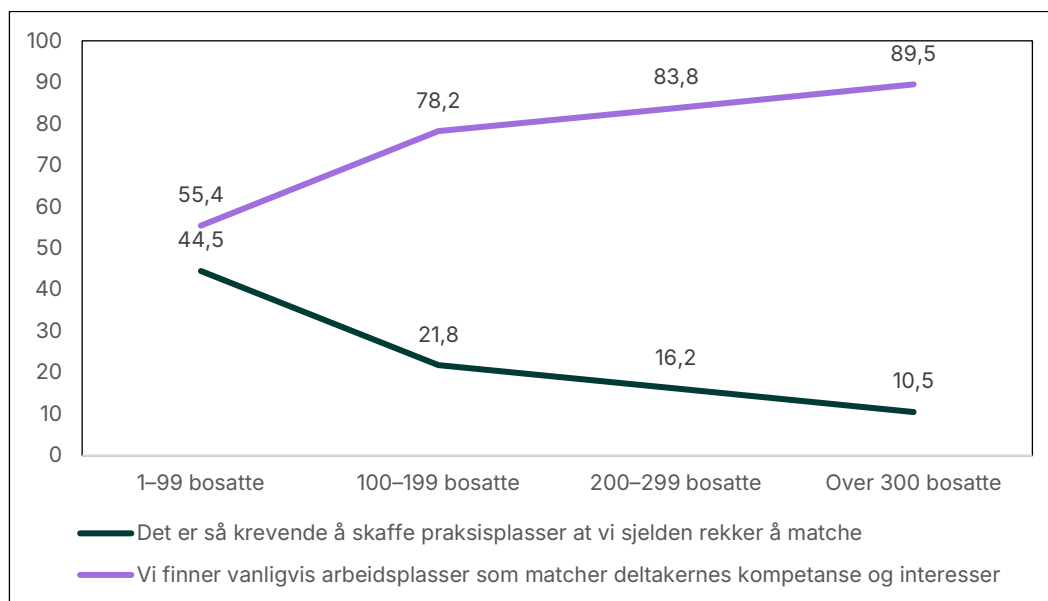
Små bosettingskommuner strever mer enn store med å «matche»

For at en praksisplass skal fungere godt, er det en fordel at den harmoner med deltakerens kompetanse og interesser. Dette beskrives gjerne som «matching». I 2023 stilte vi derfor kommunene spørsmål om dette, formulert som to påstander: De ble bedt om å velge den påstanden som passet best for å beskrive situasjonen i deres kommune. Fant de vanligvis praksisplasser som matchet deltakernes kompetanse og interesser, eller var det så krevende å skaffe praksisplasser at de sjelden rakk å matche?

I sju av ti kommuner svarte de at påstanden «Vi finner vanligvis arbeidsplasser som matcher deltakernes kompetanse og interesser» stemmer best. Et flertall opplever

dermed at de stort sett får til en god match. Samtidig er det en betydelig forskjell avhengig av kommunenes erfaring med å ta imot flyktninger, her operasjonalisert gjennom bosettingsvolum de siste tre årene. Figur 4.8 viser at andelen kommuner som svarer at de får til å matche, øker med antall bosatte flyktninger. Og motsatt: Andelen som svarer at påstanden om at det er så krevende å skaffe praksisplasser at de sjelden rekker å matche, er mest riktig – den synker med antall bosatte. Det samme mønsteret avtegner seg (figur ikke vist her) når vi sammenligner nye og etablerte bosettingskommuner.

Figur 4.8 Hvilket av disse to utsagnene passer best for deltakere med praksis i arbeidslivet i din kommune/bydel. Ledere for introduksjonsprogram 2023: i prosent. N = 231



4.7 Samarbeid, organisering og hurtigspor

I veiledninger og anbefalinger fra sentrale myndigheter løftes flere aktører fram som aktuelle bidragsyttere i arbeidet med å utforme praksis og hurtigspor. Hurtigsporet er beskrevet nettopp som en samarbeidsmodell, der voksenopplæringen, NAV og arbeidsgivere er særlig viktige partnere. Praksisplasser kan som nevnt ha ulikt innhold avhengig av hvilke behov og forutsetninger deltakeren har. Det vil kunne utløse behov for samarbeid med enda flere aktører. Men hvem har kommunene etablert samarbeid med i introduksjonsprogrammet, hvordan fungerer det, og hva slags tilbud rapporterer kommunene at deltakerne får, innenfor rammen av et hurtigspor? Også her bruker vi en kombinasjon av spørreundersøkelsene og de kvalitative intervjuene.

Reduksjon i etablerte samarbeid om arbeids- og utdanningsrettede elementer

En av anbefalingene i Fagressurs for introduksjonsprogram er at kommunen etablerer et samarbeid med aktører som kan bidra til å få på plass et godt og sammenhengende opplæringstilbud. Vi har kartlagt hvilke aktører introduksjonsprogrammet har etablert samarbeid med, henholdsvis om arbeids- og utdanningsrettede elementer, både i 2021 og i 2023. Vi kan dermed belyse situasjonen i dag og hvordan den har utviklet seg over tid.

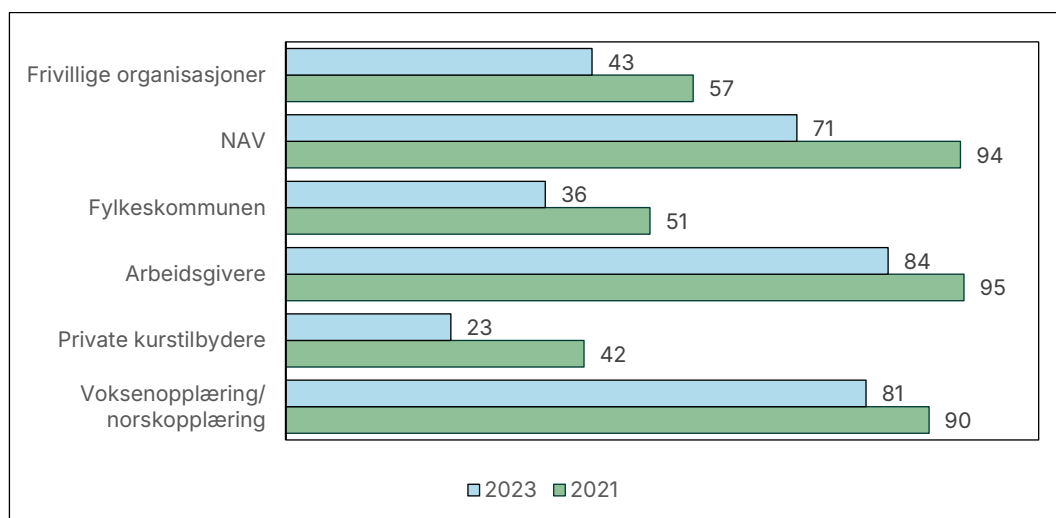
Figur 4.9 viser en oversikt over hvilke aktører kommunene har etablert samarbeid med knyttet til arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet henholdsvis i 2021 og i

2023. Mønsteret i 2021 og i 2023 er ganske likt. De aller fleste kommunene har et etablert samarbeid med voksenopplæringen, med arbeidsgivere og med NAV. Noe færre samarbeider om arbeidsrettede tilbud med private kurstilbydere, med fylkeskommunen og med frivillige organisasjoner. Kommunene rapporterer dermed at de i svært stor grad har etablert et samarbeid med det vi må betegne som nøkkelaktører i det arbeidsrettede integreringsarbeidet.

Det som er mest slående her, er likevel ikke hvilke instanser kommunene har etablert et samarbeid om arbeidsrettingen med, men at en lavere andel rapporterer om et slikt samarbeid i 2023 enn i 2021. Reduksjonen er gjennomgående for alle samarbeidsaktørene undersøkelsen dekker. I 2021 svarte for eksempel 95 prosent av kommunene at de samarbeidet med arbeidsgivere, mot 84 prosent i 2023 – altså en nedgang på 11 prosentpoeng. For samarbeidet med NAV er tendensen enda tydeligere, med en nedgang i samarbeid på 23 prosentpoeng. For voksenopplæringen er det en nedgang på 9 prosentpoeng.

Det kan være (minst) to forklaringer på et slikt mønster. Å etablere samarbeid tar tid. Når en høy andel av bosettingskommunene har lite erfaring med å samarbeide om introduksjonsprogram for flyktninger, vil det ta tid å etablere – og formalisere – samarbeid med andre aktører. Mange nye bosettingskommuner kan dermed forklare noe av forskjellen mellom 2021 og 2023. Den andre forklaringen handler om kapasitet. Når antallet flyktninger som skal bosettes, øker så kraftig som vi har sett i 2022 og 2023, kan det tenkes at noen oppgaver – og noen samarbeid – prioriteres ned. Dette kan gjelde både nye og mer etablerte bosettingskommuner. Dersom vi bruker det å ha deltatt i undersøkelsen både i 2021 og i 2023 som en proxy på erfaring, ser vi at nedgangen i samarbeidet også gjelder de mer erfarne kommunene. Nedgangen er imidlertid, med ett unntak, mindre enn for kommunene samlet sett. Når det gjelder voksenopplæringen, er reduksjonen i andelen kommuner som oppgir at det *ikke* samarbeides om de arbeidsrettede elementene, større blant de etablerte kommunene enn i populasjonen samlet.

Figur 4.9 Etablert samarbeid om arbeidsrettede elementer og endring i samarbeid med ulike aktører, i 2021 og 2023. Kilde: Ledere for introduksjonsprogram



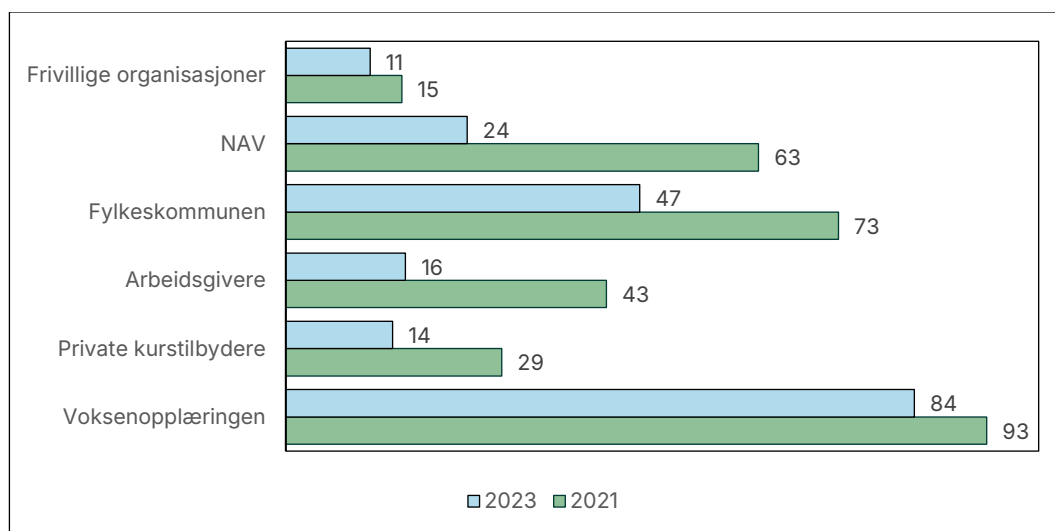
De kommunene som *har* etablert et samarbeid med ulike aktører om de arbeidsrettede elementene i introduksjonsprogrammet, er gjennomgående svært godt eller ganske godt fornøyde med hvordan samarbeidet fungerer (figur ikke vist). Et unntak er samarbeidet med NAV, selv om et flertall her også oppgir at de er svært eller ganske tilfredse med samarbeidet. I 2021 svarte 15 prosent av kommunene at dette samarbeidet fungerte svært dårlig eller ganske dårlig. I 2023 var andelen økt til 24 prosent.

Noe av forklaringen kan ligge i at NAV i liten grad ser ut til å bistå flyktningkontoret med å skaffe arbeidsrettet kvalifisering og å følge opp deltakere som er i praksis. Nesten 80 prosent av kommunene svarer i 2023 at det vanligvis er flyktningtjenesten som skaffer praksisplasser til deltakerne. Om lag én av ti svarer at NAV gjør denne jobben, mens de øvrige fordeler seg på voksenopplæringen eller deltakeren selv. Oppfølgingen av deltakerne mens de er i praksis, ser også i stor grad ut til å ligge hos flyktningkontoret. 90 prosent av kommunene svarer at noen har fått et spesifikt ansvar for å følge opp deltakerne mens de er i praksis, og i 80 prosent av kommunene er det flyktningkontoret selv som har dette ansvaret.

Også for de utdanningsrettede elementene ser vi en tydelig reduksjon i andelen kommuner som oppgir at de har etablerte samarbeid på plass (figur 4.10). Denne reduksjonen gjelder for samtlige samarbeidspartnere vi har spurt om. Størst nedgang er det i andelen som har etablerte samarbeid om utdanningsrettede tiltak med arbeidsgivere (27 prosentpoeng), med fylkeskommunen (26 prosentpoeng) og med NAV (39 prosentpoeng). Samarbeidet med voksenopplæringen, med private kurstilbydere og med frivillige organisasjoner ser i mindre grad ut til å være endret, selv om vi også her ser en reduksjon i andelen kommuner som har etablerte samarbeid.

Vi kan ikke si sikkert hva denne nedgangen skyldes, men basert på en samlet vurdering av kommunenes situasjon er det noen hypoteser som peker seg ut. Reduksjonen også her handler om at det tar tid å etablere nye samarbeid for de mange kommunene som er nye på feltet. Dette er en presset kapasitet som også kan treffe mer etablerte kommuner. I tillegg kan en slik effekt forsterkes av at sammensetningen av deltakere har endret seg fra 2021 til 2023. Det er nå langt flere som skal ha et kort og arbeidsrettet program, enn som skal ha de lengre utdanningsrettede løpene. Oppmerksomheten rundt rask overgang til lønnet arbeid har vokst i takt med et stadig økende antall flyktninger fra Ukraina. Dette kan ha resultert i at behovet for å etablere samarbeid om utdanningsrettede løp både er blitt mindre og prioriteres lavere.

Figur 4.10 Etablert samarbeid om utdanningsrettede elementer og endring i samarbeid med ulike aktører, i 2021 og 2023. Kilde: Ledere for introduksjonsprogram



Ulike samarbeidsløsninger mellom NAV og flyktningkontor

I anbefalingene i fagressursen løftes samarbeidet mellom flyktningtjenesten og NAV fram som viktig i arbeidet med å få på plass arbeidsrettet praksis og som helt sentralt i arbeidet med hurtigspor. Vi har vist at det er en lavere andel av kommunene som har et samarbeid med NAV i 2023, enn det var i 2021. Vi har også vist at andelen kommuner som har plassert arbeidet med introduksjonsprogram i NAV, har sunket over tid og i dag utgjør bare 25 prosent av kommunene. Nå skal vi, med utgangspunkt i kommunebesøkene, beskrive tre (forenklede) hovedtyper av samarbeid mellom flyktningtjenesten og NAV og kort drøfte hvilke fordeler og ulemper som kan følge med hver av dem. Det kan være flere ting som påvirker hvilken samarbeidsmodell som finnes i ulike kommuner. Ett element er at NAV-kontor ikke finnes i alle kommuner, dermed er det «lengre vei» både i direkte og i overført betydning for å få etablert et samarbeid.

Sekvensiell modell

Denne modellen kjennetegnes av at det er lite eller ikke noe systematisk eller formalisert samarbeid mellom flyktningtjenesten og NAV i løpet av deltakernes tid i introduksjonsprogram. Flyktningtjenesten tar selv hånd om de arbeidsrettede elementene i deltakernes program. De har lite eller ingen kontakt med NAV før programmet skal avsluttes og deltakere eventuelt har behov for videre bistand for å komme i arbeid eller utdanning. I noen tilfeller gjennomføres en overføringsamtale der både deltaker, programrådgiver og jobbveileder eller tilsvarende fra NAV deltar. I andre tilfeller bistår flyktningkontoret tidligere deltakere med å kontakte NAV. Og i noen tilfeller er det opp til flyktningene selv å oppsøke NAV for å søke videre hjelp.

En slik modell kan bidra til at kommunenes flyktningtjenester bygger opp egen kompetanse på arbeidsretting. Dette kan gi økt fleksibilitet i det arbeidsrettede tilbudet og også innebære at kommunene i større grad kan tilpasse etter lokale behov. Samtidig vil det innebære at en del av de virkemidlene som NAV har tilgjengelig, for eksempel lønnstilskudd, som kan gjøre veien til ordinær ansettelse kortere, ikke blir gjort tilgjengelige verken for de ansatte i kommunens flyktningtjeneste eller for deltakerne.

Koordinert modell

Dette er en modell som kan ha ganske stor variasjon i samarbeidsgrader og samarbeidsformer. Felles er imidlertid at det foreligger en samarbeidsavtale mellom flyktningtjenesten og NAV og en intensjon om å koordinere arbeidet mens deltakerne er i introduksjonsprogrammet. Hvordan en slik intensjon om å samarbeide ser ut i praksis, vil variere. Samarbeidet kan være formalisert på ledernivå med en skriftlig samarbeidsavtale og direkte kontakt mellom leder for flyktningtjenesten og leder i NAV. Det kan også omfatte en utvidet administrativ tilgang slik at flyktningtjenesten kan ta i bruk NAVs oversikt over ledige stillinger eller samarbeid om spesifikke aktiviteter, for eksempel å arrangere jobbmesser der arbeidsgivere kan få møte deltakerne.

Samarbeidet kan også koordineres rundt den enkelte deltaker. I den mest omfattende versjonen av en koordinert modell vil NAV ha fått ansvar for konkrete oppgaver i bestemte faser av deltakernes introduksjonsprogram. I en av kommunene vi besøkte, hadde dette vært intensjonen, men det hadde vist seg krevende å gjennomføre i praksis. Flyktningveileder i NAV beskriver at det skal være løpende kontakt mellom flyktningkontoret og NAV, og at flyktningveileder i NAV skal kobles på, enten når deltakerne har behov for praksis, eller når det er tre måneder igjen av programmet. Han presiserer at samarbeidet fungerer best når kommunen allerede har funnet en praksisplass til deltakeren. Da kan NAV følge opp andre behov. Han forteller:

Arbeidsgivere ser av og til behov for å kjøpe utstyr til deltakerne, som datamaskiner og kurs. Og av og til vil de ansette vedkommende og trenger støtte fra NAV med sånne lønnstilskudd. Da kan vi vurdere saken. Og av og til gir vi mentortilskudd.

Han kommer imidlertid også inn på at det er mange grupper som har prioritet i NAV, og at deltakere i introduksjonsprogrammet ikke nødvendigvis står først i køen.

Det var andre som stod i kø da de intro-deltakerne kom, og du kan ikke prioritere de som nettopp kom. I NAV-systemet du må se på de som allerede ligger og venter på aktivitet. Så hvis det er snakk om penger, er det de som allerede ligger i systemet, vi vil prioritere, før vi ser på intro-deltakere.

Paradoksalt nok beskriver NAVs flyktningveileder også at det kanskje mest utfordrende fra hans ståsted når det gjelder tilgangen til NAVs tiltaksapparat, er når det flyktningene mangler, ikke er formell utdanning, men tilstrekkelige norskerferdigheter.

Hvis du kommer til oss med B1, da har vi masse kurs i vårt system. Men hvis du kommer med masse utdanning og flere mastergrader, men ingen språk, da blir handlingsrommet mitt lite.

I en koordinert modell kan samarbeidet både være forankret på ledernivå og operasjonelt på saksbehandlernivå. Men det forekommer også at samarbeidet ikke er forankret på ledernivå i begge etater, og at både ledelse og ansatte ved flyktningtjenesten dermed forholder seg til ulike saksbehandlere, uten å ha en direkte forankring på ledernivå i NAV. Det finnes flere eksempler i vårt materiale på gode samarbeid om enkelt deltakere og deres konkrete tilbud, oftest initiert fra programrådgivere eller jobbveiledere ved

flyktningtjenesten. Denne formen for samarbeid er i sin natur mer tilfeldig og ofte personavhengig. Utfallet risikerer dermed å bli ganske ulikt for deltakere med ellers like behov.

Den koordinerte modellen er med andre ord en vid kategori, med relativt stor variasjon i praksiser og trolig også utfall for deltakerne. Der samarbeidet ikke er forankret på ledernivå i begge etater og flyktningkontoret må forholde seg til (ulike) kontor og saksbehandlere, er utfordringen at samarbeidet blir mer tidkrevende og utbyttet mer tilfeldig. Vi ser også, både med denne og med den sekvensielle modellen, at risikoen øker for at samme oppgave gjøres flere ganger. I tillegg kan det bygges opp parallelle systemer i ulike etater for å håndtere de samme oppgavene, for eksempel systematisk kartlegging av lokalt arbeidsmarked, modeller for oppfølging av arbeidsgivere eller samarbeidsavtaler med nøkkelbedrifter. Dette vanskeliggjør også erfaringsoverføring på tvers, for eksempel om arbeidsgivere som viser seg å utnytte ordningen med praksiskandidater.

Integrert modell

I en integrert modell er flyktningtjenesten organisatorisk plassert innenfor NAV. Dette gjelder nå om lag 25 prosent av kommunene. En mulig fordel med denne modellen er at tilgangen til NAVs kompetanse, verktøy og virkemidler for å arbeidsrette innholdet i programmet burde være bedre enn når flyktningtjenesten er plassert utenfor NAV. Men det ser altså ikke ut til at en slik organisatorisk løsning øker sannsynligheten for at deltakere får et arbeidsrettet innhold i løpet av introduksjonsprogrammet (se avsnitt 4.5). Kanskje henger det sammen med den situasjonen flyktningveileder i NAV beskriver over, at det er knapphet på ressurser, og at deltakerne i introduksjonsprogrammet dermed ikke nødvendigvis prioriteres. NAV-kontoret har ansvar for mange ulike brukere, der statlige prioriteringer i stor grad styrer hvordan de skal jobbe med ulike brukergrupper. Dette innebærer at deltakere i introduksjonsprogram må konkurrere med andre grupper av prioriterte brukere, ofte med store bistandsbehov. Prioriteringene i NAV kan dermed gjøre at deltakere som er i introduksjonsprogram, stiller bak i køen til direkte-meldte stillinger, etablerte praksisplasser eller arbeidsrettede tiltak. En del av virkemidlene NAV har tilgjengelig, særlig når det gjelder arbeidsrettede tiltak, har mer eller mindre formelle krav til språknivå. Slike tiltak vil dermed likevel ikke være tilgjengelige for en stor del av deltakerne i introduksjonsprogram, selv ved en organisatorisk forankring i NAV-kontoret.

4.8 Hva motiverer arbeidsgivere til å ta imot flyktninger i praksis?

Det er store forventninger til at arbeidsgivere skal trekkes inn i integreringsarbeidet, både gjennom å ansette flyktninger og ved å tilby opplæring og kvalifisering på arbeidsplassene. Samtidig har vi sett at under halvparten av deltakerne i introduksjonsprogrammet er registrert med et arbeidsrettet innhold i programmet. Hva motiverer arbeidsgivere til å ta imot flyktninger i praksis og i neste omgang til å ansette? Det er få studier om arbeidsgivernes erfaringer med og begrunnelser for å ta imot flyktninger i praksis (men se Fedreheim et al., 2022). På de neste sidene sammenfatter vi derfor perspektiver og erfaringer fra fem ulike typer arbeidsplasser. Vi har intervjuet totalt ni ledere på ulike nivåer, innenfor offentlig helsesektor, i varehandel, i overnattings- og serveringsvirksomhet, i et treningssenter og i et større selskap innenfor finansierings- og

forsikringsvirksomhet. I tillegg er lederintervjuene utdypet gjennom intervjuer av mentorer eller faddere samt nåværende eller tidligere deltakere i praksis på flere av de samme fem arbeidsplassene.

Samfunnsansvar og omdømme

Det er liten tvil om at tilstrømmingen av flyktninger fra Ukraina har gjort inntrykk, også blant norske arbeidsgivere. Ønsket om å «ta sin del av dugnaden» trekkes fram på tvers av bransjer og blant ledere, ansatte og mentorer. Motivasjonen for å stille opp kan likevel variere. En arbeidsgiver som selv tidligere var flyktning, svarer på vårt spørsmål om hvorfor han tar imot flyktninger i praksis, med det enkle, men tydelige svaret «fordi jeg ser på dem og ser meg selv». Han beskriver hvordan han føler et ansvar for å gi andre den samme sjansen han selv har fått. Variasjoner over dette temaet får vi høre fra flere, blant annet fra en fadder i helsesektoren. Hun hadde også kommet som flyktning, gjennomført introduksjonsprogram og vært i praksis i helsesektoren der hun senere ble ansatt. Nå har hun vært fadder for flere flyktninger som har hatt praksis der hun jobber. De har ikke hatt samme morsmål, så kommunikasjonen har foregått på norsk. Vi spør om det kan bli hektisk å følge opp en i praksis samtidig som hun skal rekke alle arbeidsoppgavene sine. Hun svarer: «Noen ganger er det travelt, men det går bra. Jeg føler meg bra når jeg gjør det.»

Vi får høre en lignende refleksjon på et bilverksted. Deltakeren i begynnelsen av 50-årene fikk plass ved verkstedet fordi han hadde jobbet med biler i hjemlandet og hadde lyst til å fortsette med det. Det ble raskt klart at han manglet mye av den kompetansen som er nødvendig for å skru på moderne biler. «Så hvordan er det å ha ham her da, når dere ikke kan bruke ham til det dere hadde tenkt?» Nok en gang er det et ønske om å bidra i slags dugnad, men også relasjonen som både arbeidsgiver og de andre ansatte har rukket å etablere med deltakeren, som kommer til overflaten først:

De spurte jo på flyktningkontoret om vi kunne prøve å ha ham her, og vi synes jo at vi bør prøve å bidra ... det vi ser på nyhetene, er jo ille. Og så er han veldig skikkelig og ordentlig, kommer når han skal, takker for seg når han går. Det smitter jo litt over på oss andre også, det, vet du. Jeg ser jo at det er viktig for ham at han kan få holde på med noe, og han er jo hyggelig å ha her.

Når vi følger opp med spørsmål om hvor lenge de har avtalt at praksisplassen skal vare, sier han at det er fleksibelt, og at ingen har lyst til at han skal stå uten noe å gjøre.

Flere arbeidsgivere trekker også fram hensynet til virksomhetens omdømme når de skal forklare hvorfor de har tatt imot flyktninger. I en av virksomhetene vi besøkte, hadde de en gruppe på flere flyktninger samtidig, alle kvinner og alle fra Ukraina. Virksomheten hadde erfaring med å støtte sosiale tiltak i nærmiljøet, men hadde ikke hatt flyktninger i praksis tidligere. De hadde heller ikke behov for den kompetansen kvinnene hadde med seg, og så ikke etter noen å ansette. Jeg spør: «Hvorfor nå og hvorfor flere på en gang?»

«Fordi det er en forventning hos de ansatte at vi viser samfunnsansvar.» I en annen, vesentlig mindre, bedrift forklarer daglig leder sin motivasjon slik: «Hvis de fungerer

som de skal, så synes alle det er bra. Kundene liker det, og det gjør noe med stemningen her.»

Det å ta et samfunnsansvar er i prinsippet en altruistisk handling – noe man gjør uten ambisjon om egen vinning. Å ta hensyn til virksomhetens omdømme kan være mer instrumentelt – noe man gjør i vinnings hensikt. Eksempelene her illustrerer at det altruistiske samfunnsansvaret og det mer instrumentelle hensynet til omdømme fint kan eksistere side om side. I tillegg ser vi konturene av en mer personlig motivasjon, enten for å «gi noe tilbake» etter selv å ha vært på flukt og fått hjelp eller fordi nyhetene om mennesker på flukt har skapt et ønske om å være med og bidra «fordi det føles bra».

Generell etterspørsel etter arbeidskraft

Etterspørsel etter arbeidskraft kan være motivasjon for å ta imot flyktninger i praksis. Det gir mulighet til å teste ut arbeidstakere i forkant og kan redusere opplevd risiko ved (feil)ansettelser. Både i varehandelen, i hotell- og restaurantbransjen og i helsesektoren er det udekket behov for arbeidskraft. Helse- og sosialtjenestene, som allerede sysselsetter én av fem i Norge, er også den sektoren som melder om størst mangel på arbeidskraft i NAVs bedriftsundersøkelse for 2023. Næringer som undervisning og overnattings- og servicevirksomhet er også høyt på listen over de som har forsøkt å ansette i 2023, men enten ikke har fått tak i arbeidstakere eller har måttet ansette noen uten den kompetansen de var ute etter.

Muligheten for å finne nye arbeidstakere gjennom praksisplasser ble tematisert av samtlige ledere vi har intervjuet i disse bransjene. Samtidig er veien fram til ansettelse lengre i det offentlige enn i (deler av) det private. I helsesektoren er det et stort og vedvarende behov for arbeidskraft, men de formelle kravene til stillingene er ofte høye. Dette handler om godkjent utdanning, men også om formelle krav til norskferdigheter som skal dokumenteres gjennom skriftlige og muntlige prøver på relativt høyt nivå. Tilsvarende norskkrav finnes også i andre deler av offentlig sektor, for eksempel i skoler og i barnehager (Kavli et al., 2019; Ødegaard & Andersen, 2020).

Selv om veien fram til ansettelse kan være lang, har flere av disse virksomhetene mye erfaring med å ta imot studenter som skal ha praksis som en del av sitt utdanningsløp. De har erfaring med å legge til rette for opplæring på arbeidsplassen. På et eldresenter hvor vi gjennomførte intervjuer, observerte vi to elever fra videregående som spilte ball med noen beboere i fellesrommet. En sykepleierstudent i praksis snakket med en annen beboer, mens en helsefagarbeider smurte formiddagsmat og fortalte at hvis praksisdeltakeren hennes fra flyktningkontoret hadde vært der i dag, ville han ha hjulpet til. Når jeg senere spør avdelingsleder om hun tenker på muligheten for å finne nye arbeidstakere når hun tar imot flyktninger i praksis, svarer hun:

I så fall er det en bonus, men vi har hatt noen flyktninger her som har kommet tilbake som utdannede helsefagarbeidere.

I det private kan veien fra praksis til lønnet arbeid være kortere enn i det offentlige. I en av matbutikkene vi besøkte, kan kjøpmannen fortelle at nesten alle de som jobber hos ham, har innvandrerbakgrunn. Behovet for arbeidskraft er noe av årsaken til at han ofte

sier ja når flyktningkontoret spør. Også på hotellet og i den tilhørende kafeen snakker direktøren om at praksis er en grei måte å teste ut arbeidstakere på. Han hadde nettopp ansatt en av flyktningene som han hadde hatt i praksis i to måneder, for, som han sa, «hun gjør allerede jobben», så da ansatte han henne og tok inn en ny i praksis.

Også her virker det kunstig å skille mellom at arbeidsgiver enten er motivert av hensynet til virksomhetens omdømme eller av virksomhetens arbeidskraftsbehov. Det kan være begge deler, noe som tilsier at kommunikasjonen med arbeidsgivere som vurderer å ta imot flyktninger, i praksis trolig bør betone begge hensyn. Samtidig skal det ikke underslås at en del arbeidsgivere også er motivert av billig eller gratis arbeidskraft. Dette er arbeidsgivere det er vanskelig å få i tale som forsker, men som vi hører om både fra de ansatte i kommunene og fra enkelte av deltakerne vi har intervjuet.

Behov for spisskompetanse

Høy og rask bosetting av flyktninger har også skapt et behov for kompetanse som flyktningene selv kan tilby. De har språkferdigheter, men også kultur- og strukturforståelse som kan bidra til at kommunikasjon mellom kommunen og nyankomne flyktninger blir bedre. I en av kommunene vi besøkte, var nærmere 20 prosent av elevene på barneskolen fra Ukraina, og det samme var en stor andel av barna i barnehagene. Deltakere i introduksjonsprogrammet blir her gradvis sluset inn i ulike former for praksis der de kan fungere som språkhjelpere. Spesielt de av deltakerne fra Ukraina som har høyere utdanning og bakgrunn innen oppvekst, enten i barnehager eller i undervisning, har vært aktuelle for denne typen praksis. For noen har det også resultert i ansettelser, men i alle eksemplene vi har sett, kun i midlertidige stillinger. Vi har også sett eksempler på at bosatte ukrainere er ansatt i flyktningtjenesten, noe som blant annet har lettet kommunikasjonen med nye bosatte.

Hva ser arbeidsgiverne etter hos flyktningene?

En del av svaret på hva som motiverer arbeidsgivere til å ta imot flyktninger i praksis, ligger også i hvilke egenskaper de ser etter. Arbeidsgiverne vi har møtt, trekker fram norskferdigheter, personlighet, motivasjon og kompetanse.

Samtlige arbeidsgivere nevner deltakerens norsk- eller engelskferdigheter. Som en arbeidsgiver formulerer det:

Vi må kunne snakke sammen, ellers blir det jo ganske meningsløst, dette her.

Hun hadde tatt imot en deltaker som «ikke sa noe som helst», og sendt vedkommende i retur til flyktningtjenesten med beskjed om dette ikke ville fungere. Her hører det med til historien at deltakeren, som fulgte et fleksibelt hurtigspor, hadde relevant utdanning og arbeidserfaring, men hadde hatt lav progresjon i norskopplæringen. Vedkommende var utdannet som gymlærer, og praksisplassen var på et treningssenter. Kommunen hadde dermed fått til en god match mellom medbrakt kompetanse og arbeidsplass, men dårlige norskferdigheter «nullet» dette arbeidet. Arbeidsgiver sier:

Jeg kunne jo brukt henne til å gå rundt her og vaske for seg selv, men det har jeg jo et firma til. Og det var jo faktisk ikke poenget med at hun skulle være her. Hun skulle jo

lære norsk, og jeg kan ikke ha noen her som står i en krok og ikke sier noen ting til noen.

Hvor mye norsk – eller engelsk – arbeidsgiver forventer, varierer mellom arbeidsplassene og de arbeidsoppgavene som skal utføres. Men flere sier også at de vurderer deltakerens motivasjon og evne til å lære. Vi fulgte opp med spørsmål om hvordan de merker om deltakeren er motivert eller ikke. En del av eksemplene vi får, handler om å møte opp og å komme i tide, men enda mer snakkes det om forskjellen mellom «de som vil og prøver» og «de som ikke vil og prøver».

Jeg ser fort forskjell på en som prøver å lære, og en som ikke gidder. [...] [Navn] for eksempel, hun spør hele tiden. Hva heter det, og hva heter det [peker på ting rundt seg].

Tilsvarende eksempler – som på ulikt vis handler om å tørre å prøve – trekkes fram på tvers av bransjer og nesten uavhengig av typen arbeidsoppgaver deltakerne skal jobbe med i praksisperioden. Dette er en egenskap, kanskje mer enn en ferdighet som kan læres. Noen har en utadvendt personlighet som trolig vil fanges opp og leses som både motivasjon og interesse for arbeidet og arbeidsplassen. Andre personlighetstyper får mindre «gratis», og kanskje øker terskelen for å øve seg på et nytt språk i en arbeidssituasjon hvis du i tillegg er lite utadvendt. Noen av arbeidsgiverne tar også opp motivasjon i mer direkte forstand, som en av informantene i varehandelen:

Du merker jo om folk kommer hit fordi de har fått beskjed fra kommunen om at det må de, eller om de har lyst sjøl.

Han utdyper med flere eksempler og presiserer at det finnes deltakere som er skeptiske til å jobbe på butikk, men som endrer oppfatning etter en stund. Men han har også eksempler på deltakere som åpenbart ikke har villet være der, og som heller ikke fungerte noe særlig godt på arbeidsplassen. Han føyer til «og det er jo ikke så overraskelse».

Deltakernes formelle kompetanse og hvordan det påvirker en person som skal få praksis i virksomheten, kom vanligvis først opp et stykke ut i intervjuet og da gjerne som svar på et direkte spørsmål fra oss. Vi fortolker dette på to måter. For de virksomhetene der kompetansekravene er høye, er vårt inntrykk at flyktningtjenesten har tatt hensyn til det når de har formidlet deltakere dit. Det er – på et vis – en inngangsbillett. I virksomheter der oppgavene krever lite formell kompetanse, kan arbeidsgiverne være opptatt av hva slags utdanning deltakerne har, fordi det kan påvirke motivasjonen for å være i praksis akkurat hos dem. Vi har imidlertid ikke sett eksempler på at dette brukes til å velge vekk deltakere i forkant. Det framstår snarere som at det brukes som en forklaring i de tilfellene der deltakeren ikke framstår som motivert.

Hva ønsker arbeidsgivere fra kommunen?

Vi har også bedt arbeidsgiverne vurdere kontakten de har hatt med flyktningtjenesten. Hva har vært bra, hva har fungert mindre bra, og har de noen anbefalinger eller ønsker?

I perioder er det mange som tar kontakt fra ulike deler av kommunen. Det påpekes at det opereres med ulik struktur og ulike retningslinjer fra de offentlige aktørene som kontakter dem, om det er NAV eller flyktningkontoret. Dette trekkes særlig fram i

virksomheter som har en viss erfaring med å ta imot personer i praksis eller i opptrening, uavhengig av om dette er nyankomne flyktninger eller ikke. Kritikken er at dette skaper (unødig) tidsbruk hos arbeidsgivere, som må bruke tid på å vurdere og prioritere mellom ulike henvendelser i ulike formater.

Det etterlyses også en tydeligere forventningsavklaring: Hva forventes av oss som arbeidsgivere, hvor lenge, og hva skjer etterpå? En av arbeidsgiverne etterlyste en mer detaljert kontrakt. Denne skulle ikke bare inneholde praksisperiode og et grovt riss av arbeidsoppgaver, men også mer konkrete læringsmål. Som en av arbeidsgiverne sier:

Hva ser kommunen for seg at hun skal få til mens hun er her? Og hva forventer de egentlig av meg?

Vi har vært inne på betydningen av formell – og uformell – kompetanse allerede. De fleste arbeidsgiverne er opptatt av at deltakeren skal passe inn i virksomheten og i alle fall et stykke på vei ha forutsetninger for å gjøre de oppgavene som er tenkt. Men vi ser i tillegg eksempler på arbeidsgivere som gir uttrykk for at de ønsker å fullføre det de har startet på, når de har tatt imot en deltaker i praksis. På noen av de arbeidsplassene vi besøkte, var deltakerne nettopp startet. Hvordan var det gått? Flere av arbeidsgiverne forteller at de har bestemt seg for å forlenge praksisperioden for, som en av dem sier, «å fullføre det vi har startet på». Og hva har de startet på? Det varierer – fra å lære nok norsk til å greie norskprøven til å finne seg en jobb eller i det minste få en god erfaring fra et reelt jobbintervju. I en av virksomhetene er de opptatt av at deltakerne skal greie norskprøven på B2-nivå før de «slippes». Dette er personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som har brukt opp rettighetene sine til gratis norskopplæring. De har derfor «lest seg opp» på hva norskprøven krever, slik at de kan hjelpe til. Målsettingen i denne virksomheten var at deltakerne skulle få hjelp til å skaffe seg en jobb, og nå ønsker de å få til dette for så mange som mulig. Motivasjonen i denne virksomheten for å ta imot flyktninger var, slik vi forstår det, primært knyttet til samfunnsansvar og omdømme. Med dette fulgte også et tydelig behov for å «oppnå resultater» på deltakernes vegne.

Et mer instrumentelt poeng er selvsagt at en del arbeidsgivere har et tydelig definert behov for arbeidskraft som deltakerne kan fylle uten særlig kostnad fra arbeidsgivers side. Flere av de som jobber med å identifisere og følge opp arbeidsgivere, nevner eksempler på virksomheter som de har «svartelistet» etter gjentatt (mis)bruk av den arbeidskraften deltakerne representerer. Denne utfordringen har også tidligere vært dokumentert (Djuve & Kvinge, 19xx; ref), og det kan være grunn til å være ekstra oppmerksomme i en tid der behovet for arbeidsrettet kvalifisering er stort og presset på kommunene for å finne nok praksisplasser har økt.

4.9 Oppsummering

Større arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og tettere samarbeid mellom de aktørene som kan bidra til dette, løftes fram som en stadig viktigere oppgave for de som jobber med integrering. Særlig to av de standardiserte elementene forutsetter at arbeidslivet og arbeidsgivere får en rolle i opplærings- og integreringsarbeidet: praksis, hurtigspor og den tilpassede varianten for flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse, fleksibelt hurtigspor. I dette kapittelet bruker vi Nasjonalt

introduksjonsregister, spørreundersøkelser fra 2021 og 2023 og kvalitative intervjuer i et utvalg kommuner og blant et utvalg arbeidsgivere. Vi retter søkelyset mot iverksettingen av disse elementene.

Hvor vanlig er praksis og annet arbeidsrettet innhold?

NIR-data viser at praksis med fokus arbeid, jobbsøkerkurs og arbeid som del av programmet er de tre vanligste formene for arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogram.

- Av drøyt 3000 deltakere med avsluttet program er 44 prosent registrert med et arbeidsrettet tiltak i løpet av programperioden.
- Omfanget av deltakernes arbeidsrettede innhold måles på to måter: gjennomsnittlig antall timer og andel av deltakernes samlede timer i program. For de som har fått minst ett arbeidsrettet innhold, utgjør det i gjennomsnitt 32 prosent av programtimene, men det er svært store variasjoner mellom deltakere og mellom tiltak.
- Praksis med fokus arbeid og arbeid som del av programmet utgjør vesentlige deler av programtiden for de deltakerne som har fått et slikt innhold, mens jobbsøkerkurs er mindre omfattende.

Hvem får et arbeidsrettet tilbud, og hva kjennetegner kommunene de bor i?

Vi har brukt lineær regresjon for å vurdere hvordan kjennetegn ved deltakerne og ved kommunen de er bosatt i, henger sammen med sannsynligheten for at deltakerne har fått et arbeidsrettet innhold, og hvor stor andel av deltakerens program et slikt innhold utgjør.

Menn, unge og deltakere fra Ukraina har større sannsynlighet for å ha fått et arbeidsrettet tilbud enn kvinner, eldre og deltakere fra andre landgrupper. Lengre tid i program øker sjansen for at programmet har arbeidsrettede elementer.

- Deltakere i kommuner som har bosatt under 100 flyktninger de siste to årene, har i mindre grad fått arbeidsrettede tilbud enn andre. Samtidig, blant de som har fått, er det ikke noen signifikant forskjell i omfanget av det arbeidsrettede innholdet.
- Deltakere i kommuner med høyere arbeidsledighet får tilbud om arbeidsrettet innhold noe oftere enn andre, men forskjellene er ikke statistisk signifikante. Forskjellene i arbeidsrettede timer er imidlertid statistisk signifikante – deltakere i kommuner med høyere arbeidsledighet får i snitt færre arbeidsrettede timer.
- Deltakere i kommuner der introduksjonsprogrammet er lokalisert i NAV, har lavere sannsynlighet for å få et arbeidsrettet tilbud, og de som får et slikt tilbud, får i snitt tilbud om færre timer.

Hvordan iverksetter kommunene praksis og øvrige arbeidsrettede tilbud?

- Voksenopplæringenes vanligste tilrettelegging for samtidig praksis i arbeidslivet og norskopplæring er å dele ukedagene. Digital norskopplæring finnes i nesten 40 prosent av kommunene og mulighet for kveldsundervisning i noe færre. Lærerstøttet norskopplæring på arbeidsplassen, et tiltak som skal støtte tidlig praksis, finnes i én av fire voksenopplæringer.

- Det er en anbefaling at introduksjonsprogrammet skal organiseres slik at norskopplæring og praksis kan foregå parallelt. Hvor mye norskopplæring deltakerne kan få, og til hvilke tider, påvirkes av kapasiteten både i form av lokaler og lærerkrefter.
- Utfordringer voksenopplæringene opplever med å gi et individuelt tilpasset tilbud, knyttes særlig til kapasitet og ressurser, som fører til store nivåforskjeller i klassen og lite mulighet til å tilby intensiv undervisning. Men – realismen i politikken ambisjonsnivå for hva som skal læres på kort tid, berøres også.
- Kommunene opplever i ulik grad at de kan tilby en praksis som treffer anbefalingene i Fagressurs for introduksjonsprogrammet. Praksis som gir deltakerne innblikk i en bransje eller et yrke og mulighet til å vise fram kompetanse eller til å praktisere norsk, beskrives som «på plass» i større grad enn praksis som bidrar til å styrke deltakernes grunnleggende ferdigheter eller få kartlagt kompetanse.
- Av egenskaper ved deltakerne er det særlig utdanningsnivå som ser ut til å påvirke kommunenes arbeid med arbeidsrettet praksis, og det er spesielt deltakere med lite utdanning som beskrives som en gruppe det er vanskelig å finne et arbeidsrettet tilbud til innenfor programmets (tids)rammer.
- Kommuner med et lavt bosettingsvolum rapporterer i større grad enn andre at det er så krevende å skaffe praksisplasser for deltakerne at de sjelden rekker å finne praksisplasser som matcher deltakernes kompetanse og interesser.

I hvilken grad følges anbefalingene om samarbeid, organisering og hurtigspor?

På tross av oppfordringene om å etablere tydelige, forpliktende samarbeid både om praksis og hurtigspor / fleksibelt hurtigspor har det vært en nedgang i andel kommuner med etablerte samarbeid knyttet til arbeidsrettede og utdanningsrettede elementer. Noe skyldes at nye kommuner er kommet til, men nedgangen er målbar også blant mer etablerte kommuner.

- Kvalitative intervjuer peker på tre forklaringer på redusert samarbeid: a) at sammensetningen av deltakere har endret seg slik at flere nå skal ha kortere program og det blir mindre tid til å etablere samarbeid om enkeltdeltakere, b) at bosettingsvolumet har økt og med det presset på (samarbeids)kapasiteten, og c) at målet om raskest mulig overgang til arbeid har dreiet oppmerksomheten vekk fra de samarbeidspartnerne som primært brukes i de utdanningsrettede løpene.
- Det er stor variasjon i det kommunale samarbeidet mellom flykningtjenesten og NAV. I en sekvensiell modell trekkes NAV inn først etter at introduksjonsprogrammet er ferdig. I en integrert modell er ansvaret for introduksjonsprogrammet organisatorisk plassert i NAV. Og i de koordinerte modellene finnes ulike samarbeidsformer, samarbeidsgrader og formaliseringsnivåer. De ulike samarbeidsmodellene bærer med seg forskjellige utfordringer og har ulike implikasjoner for hva deltakerne i program får tilgang til av virkemidler. Det synes likevel å være en felles utfordring å ta i bruk arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV. En forklaring som nevnes av flere, er at også disse tiltakene krever norskferdigheter få deltakere har, spesielt de som har hatt kort programtid.

- Samarbeidet med arbeidsgivere er blitt stadig viktigere, og de fleste kommunene rapporterer at det er flyktningtjenesten som tar ansvar for å skaffe deltakerne praksis. For å effektivisere dette arbeidet er det viktig å kjenne arbeidsgivernes *motivasjon* for å ta imot flyktninger, hvilke *egenskaper* de setter høyt hos dem de tar imot, og hva de *forventer* at kommunen skal bidra med underveis.
- Motivasjonen knyttes til arbeidskraftsbehov, men også til samfunnsansvar og til virksomhetens omdømme – enten overfor egne ansatte eller overfor kunder og brukere. Egenskapene som etterspørres fra flyktingene, er først og fremst norskerferdigheter, men også motivasjon, vilje til å lære og – avhengig av praksisplassen – formell kompetanse. Fra kommunen forventer arbeidsgiverne først og fremst informasjon, tilgjengelighet, forutsigbarhet og fleksibilitet.
- I hvilken grad kommunene greier å levere i tråd med arbeidsgivernes forventninger, vil variere. Store bosettingskommuner har noe oftere formelle rutiner for samarbeidet med arbeidsgivere og bruker også noe andre metoder, spesielt for å lokalisere praksisplassene. Både i små og store kommuner er det likevel betydelige variasjoner i hvordan oppfølging skjer både med arbeidsgivere og overfor deltakerne. Praksis varierer dermed både mellom kommuner og innen kommuner.

4.10 Regresjonstabeller

Tabell 4.4 Deltakelse i arbeidsrettede tiltak i lys av deltakernes egenskaper og kjennetegn ved kommunene. Kilde: NIR

	(1)	(2)	(3)	(4)
Uavhengige variabler	«1» dersom arbeidsrettede tiltak, «0» ellers		Logaritmen av antall timer med arbeidsrettede tiltak	
Antall dager i programmet	0,000799***	0,000710***	0,00399***	0,00350***
	(4,93)	(3,82)	(4,09)	(3,16)
Alder ved programstart	0,0266***	0,0244***	0,0812**	0,112***
	(3,89)	(3,14)	(2,41)	(3,23)
(Alder ved programstart) ^2	-0,000329***	-0,000298***	-0,00106**	-0,00145***
	(-3,91)	(-3,15)	(-2,43)	(-3,23)
Programmets start: 2021 (ref.)				
Programmet starter: 2022	0,163***	0,137**	0,517*	0,387
	(2,82)	(2,26)	(1,85)	(1,41)
Programmet starter: 2023	0,111	0,0921	0,527	0,184
	(1,23)	(0,94)	(1,33)	(0,48)
Kvinne (ref. mann)	-0,0426*	-0,0504*	-0,0964	-0,176
	(-1,82)	(-1,92)	(-0,91)	(-1,54)
Ukraina (ref. alle andre)	0,186***	0,165***	0,214	0,238
	(4,32)	(3,71)	(1,16)	(1,27)

	(1)	(2)	(3)	(4)
Utdanningsnivå				
Grunnskole (referanse)				
Uoppgitt utdanning	-0,0445	-0,0575	0,326	0,316
	(-0,63)	(-0,79)	(1,03)	(0,92)
Videregående	-0,0358	-0,0572	0,128	-0,0188
	(-0,51)	(-0,70)	(0,45)	(-0,06)
Høyskole/universitet	-0,0102	-0,00339	0,322	0,322
	(-0,16)	(-0,05)	(1,11)	(0,97)
Sentralitetsindeks				
Kategori: 1 (ref. mest sentral)				
Kategori: 2	0,179	0,105	0,359	-0,129
	(1,58)	(1,03)	(0,78)	(-0,34)
Kategori: 3	0,210*	0,152	0,351	-0,413
	(1,93)	(1,38)	(0,78)	(-1,00)
Kategori: 4	0,172	0,181	0,0407	-0,547
	(1,41)	(1,47)	(0,08)	(-1,11)
Kategori: 5	0,175	0,0711	-0,235	-0,843
	(1,41)	(0,52)	(-0,42)	(-1,45)
Kategori: 6 (minst sentral)	0,189	0,173	0,297	-0,619
	(1,42)	(0,99)	(0,46)	(-1,00)
Arbeidsledighetsrate	0,0229	0,0427	-0,168*	-0,340***
	(0,95)	(1,42)	(-1,69)	(-3,39)
Ny bosettingskommune	0,0402		-0,346	
	(-0,42)		(0,69)	
Antall bosatte flyktninger i perioden 2022–2023				
Under 100 (referanse)				
Mellom 100 og 200	0,156*	0,159**	-0,232	-0,343
	(1,95)	(2,05)	(-0,68)	(-0,89)
Mellom 200 og 300	0,226**	0,205**	-0,168	-0,196
	(2,59)	(2,39)	(-0,47)	(-0,49)
Minst 300	0,220**	0,225**	-0,342	-0,588
	(2,15)	(2,22)	(-0,87)	(-1,26)
Intro plassert i NAV		-0,149**		-0,715**
		(-2,07)		(-2,20)

	(1)	(2)	(3)	(4)
_cons	-0,883***	-0,805***	1,626	3,224**
	(-3,59)	(-2,88)	(1,15)	(2,24)
N	2449	1906	1089	855
adj. R ²	0,065	0,078	0,065	0,106

Merknad: t statistikk i parentes, med clustering på kommunenivå. Indikatorvariabelen «ny bosetningskommune» tar verdien 1 dersom det ikke er bosatte flyktninger i perioden 2019–2021 i kommunen, og null ellers. Variabelen er inkludert også i spesifikasjonene (2) og (4), men koeffisienten kan ikke tallfestes i regresjonen pga. kollinearitet.

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

5 Livsmestring i et nytt land

Kurs i livsmestring er fra og med 1. januar 2021 ett av flere obligatoriske elementer som skal inngå i introduksjonsprogrammet. Ambisjonen er å bidra til at deltakerne opplever motivasjon og mestring i møte med et nytt land, og at de blir kjent og tar i bruk egen kompetanse og ressurser. Livsmestring er ikke et nytt tema i utdanningssammenheng i Norge. Det følger barn og unge gjennom hele utdanningsløpet, fra barnehage – der livsmestring er en del av verdigrunnet i rammeplanen – til de ulike delene av grunnskolen og videregående utdanning. Undervisningen der skal bidra til «at elevene lærer å håndtere medgang og motgang, og personlige og praktiske utfordringer på en best mulig måte.» (Utdanningsdirektoratet, u.å.). I introduksjonsprogrammet handler livsmestring mer om å bli i stand til å mestre overgangen til et nytt land som flyktning og å komme i gang med utdanning og arbeid. Det handler mindre om eksistensielle spørsmål av typen mening i livet. Temaene som inngår i kurs i livsmestring, er heller ikke helt nye i introduksjonssammenheng. Introduksjonsdeltakere har lenge blitt undervist i samfunnskunnskap i tillegg til norsk, og i læreplanen for samfunnskunnskap er en del av de samme temaene som behandles i kurs i livsmestring, til stede.

Livsmestring i et nytt land er et standardisert element, nedfelt i lov, utdypet i forskrifter og fulgt av et omfattende sett anbefalinger i Fagressurs for introduksjonsprogram. Alt dette legges til grunn når kurs i livsmestring utarbeides og iverksettes som del av introduksjonsprogrammet i kommunene.

Spørsmålene som utforskes og besvares i dette kapitlet, er:

- I hvilken grad har kommunene fått på plass et tilbud om kurs i livsmestring?
- Hvor vanlig er det å trekke inn flere aktører i livsmestringskursene?
- Har de som er ansvarlige i kommunene, fortsatt stor tro på at dette kurset vil fungere i tråd med ambisjonene?
- Hvor mange deltar på kurs i livsmestring?
- Hvordan innrettes og sammensettes kurs i livsmestring lokalt?

For å besvare spørsmålene anvender vi tre datakilder:

1. Surveydata fra 2021 og 2023, som gir tilgang til hvordan ledere i introduksjonsordningen og i voksenopplæringen vurderer ulike sider ved introduksjonstilbudet
2. Data fra NIR (Nasjonalt introduksjonsregister) som viser tilbudet til deltakere med start- og sluttdato i sitt introduksjonsprogram innenfor perioden 1. januar 2021–30. juni 2023
3. Data fra casestudien, der det er gjennomført kvalitative intervjuer med ansatte i introduksjonsordningen i seks kommuner

Surveydata nyttes til å få vite om kurs i livsmestring er etablert lokalt, hvordan de som er ansvarlige for tilbudet, vurderer tilbudet sett opp mot mål, samt hvordan det samarbeides på tvers av etater og tjenester om tilbud om livsmestring i kommunene. NIR-data brukes til å få oversikt over hvor stor andel av deltakere i introduksjonsprogram som er

registrert med deltakelse i livsmestringskurs, og hvor mange timer de har fått i gjennomsnitt. Intervjudata fra casestudien belyser hvordan kurs i livsmestring innrettes og settes sammen.

Innledningsvis i dette kapittelet gjennomgår vi hvordan livsmestring behandles i integreringslov, forskrift og anbefalinger, før vi undersøker hvordan tilbudet utformes og tilbys til intro-deltakere lokalt. Noe av dette undersøkes i bredden med survey og ved hjelp av NIR-data, mens de kvalitative dataene brukes til å gi innsikt i eksempler på variasjon i tilbudet.

5.1 Kurs i livsmestring – innhold og ambisjoner

Kurs i livsmestring er, jamfør § 14 i integreringsloven, en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet. I integreringsloven fastslås det at introduksjonsprogrammet minst skal inneholde: a) opplæring i norsk, b) opplæring i samfunnskunnskap, c) kurs i livsmestring, d) arbeids- eller utdanningsrettede elementer. I tillegg slås det fast at de som har barn under 18 år, eller får det i løpet av introduksjonsperioden, skal ha foreldreveiledning. Kurs i livsmestring inngår altså i det som er eksplisitt nedfelt i lov at skal være del av bosatte flyktningers introduksjonstilbud.

Flyktninger fra Ukraina, som har midlertidig opphold, men rett til introduksjonsprogram, har ikke kurs i livsmestring som en obligatorisk del av sitt program. De har ikke rett eller plikt til dette (IMDi, 2024a). Kommunene kan likevel, dersom de ønsker det, gi kurs i livsmestring også til denne gruppen introdeltakere. Omfanget av dette må undersøkes empirisk (se kapittel 5.3).

I forskrift til integreringsloven, kapittel 2 § 4, beskrives innhold, omfang og ambisjoner for kurs i livsmestring. Paragrafen innledes med å redegjøre for kursets mål: Det skal styrke deltakernes motivasjon og mestring i møte med nye forventninger og et nytt samfunn, og det skal bidra til at deltakerne kan identifisere og bruke egen kompetanse og ressurser. Dernest beskrives det hva som skal være innholdet i kurset, ved å vise til to temaområder eller det som kan beskrives som kursets to deler: 1) migrasjon, helse og mangfold og 2) karrierekompetanse. Det skal settes av minst 10 timer veiledning innenfor temaområdet migrasjon, helse og mangfold og minst 15 timer veiledning innenfor temaområdet karrierekompetanse. Videre understrekes det at kurset skal gjennomføres i grupper og være dialogbasert. Det skal tilbys av personer med undervisnings- eller veiledningskompetanse (Integreringsforskriften, kapittel 2).

Nærmere anbefalinger om hva kurset bør inneholde, redegjøres for i Fagressurs for introduksjonsprogrammet (IMDi, 2020). Dette er en samling anbefalinger for innhold og gjennomføring av livsmestring i et nytt land, utarbeidet av IMDi. Innledningsvis utdypes formålet med tilbudet. Ambisjonen er å styrke deltakernes motivasjon og mestring og tematisere utfordringer deltakerne kan oppleve i møte med et nytt samfunn, nye forventninger og et nytt system. Denne delen av introduksjonsprogrammet skal ivareta refleksjon og bevisstgjøring i møte med et nytt land. Deltaker skal settes i stand til å mestre og til å «være en ressurs for seg selv, sin familie og lokalsamfunnet». Kurset skal legge til rette for at den enkelte styrker forutsetningene for å nå individuelle mål i introduksjonsprogrammet for et godt liv i Norge. Og det skal bidra til at deltakerne kan ta

gode valg, identifisere egne ressurser, påvirke situasjonen de er i, og vite når og hvor de kan søke bistand. Endelig skal kurset gi kunnskap om og tillit til aktuelle offentlige instanser og systemer. Kort sagt skal det gjøre hver enkelt deltaker i stand til å mestre livet som innbygger i Norge, på de fleste områder. I tillegg skal kunnskap om det norske samfunnet bidra til tillit til det norske samfunnet.

Dette er en stor bestilling, og den skal leveres innenfor *minst* 10 timer når det gjelder migrasjon, helse og mangfold, og minst 15 timer når det gjelder karrierekompetanse – inkludert kunnskaper om arbeid og utdanning. Se rammer for mer om disse to delene i kurset Livsmestring i et nytt land:

DEL 1 Migrasjon, helse og mangfold

Består av tre temaområder:

- **Fysisk og psykisk helse:** Dette temaet er delt i to: migrasjonsprosessen og helse og livsstil. Under overskriften «Migrasjonsprosessen» handler det om hva som er normale reaksjoner på en unormal situasjon, mens det under overskriften «Helse og livsstil» skal være dialog om fysisk og psykisk helse (munnhelse, kosthold, søvn, normaltilstander og livsstilssykdommer). Deltakerne skal få kunnskap om helsevesenet og hvilke hjelpeinstanser som finnes lokalt – og de skal bli i stand til å bruke helsevesenet på en hensiktsmessig måte.
- **Ny hverdag i Norge:** Dette temaet skal på sin side «øke bevisstheten om egen identitet i møte med et nytt og annerledes samfunn», med mål om å leve et godt liv i Norge. Det anbefales å reflektere over vansker flyktninger opplever i landet de kommer til, som å stå utenfor arbeidslivet, miste sosiale roller de hadde, og at egne ferdigheter, kunnskaper og kompetanse – egne identiteter – ikke blir bekräftet og anerkjent. Det oppfordres til refleksjon over egen bakgrunn og identitet og endringer som følge av migrasjon og å sammenligne ulike verdier, roller og praksiser i hjemlandet og i Norge. Det oppfordres også til at deltakerne får kunnskap om relevante fritidstilbud for seg og familien.
- **Retten til å leve et fritt og selvstendig liv:** Temaet tar opp retten til individuelle valg, kunnskap om hvordan negativ sosial kontroll og æresrelatert vold kan forekomme, skadevirkninger av dette og hvor folk kan få bistand, kjennskap til relevant lovverk og kunnskap om hva kjønnslemlestelse er, helsekonsekvenser, helsehjelp og lovforbud. Det anbefales at kjønnslemlestelse bare skal tas opp i møte med deltakere «fra land der kjønnslemlestelse blir praktisert», og at gruppene deles etter kjønn.

DEL 2: Karrierekompetanse – inkludert kunnskap om arbeid og utdanning

Denne delen skal bidra til at den enkelte blir mer bevisst egne kunnskaper, ferdigheter, egenskaper, holdninger og verdier, kan ta informerte og reflekterte valg om utdanning og arbeid og forstår hvilke tilpasninger ulike situasjoner krever. Den enkelte skal kort sagt bli bedre i stand til å håndtere overgangen fra flyktning til elev, student og/eller arbeidstaker.

Følgende fem temaer inngår når karrierekompetanse står på dagsordenen:

- **Meg i kontekst:** Temaet handler om å bli mer bevisst egen kompetanse og også konteksten deltakeren lever i, hvordan den påvirker, men også kan påvirkes.
- **Muligheter og begrensninger** – deltaker undersøker, analyserer, reflekterer over og blir mer bevisst mulighetene til jobb og utdanning.
- **Valg og tilfeldigheter:** Deltaker skal utvikle trygghet i å ta egne valg, reflektere over hva som skal til for å bli fornøyd, forskjeller mellom hjemland og Norge, få ferdigheter til å utnytte muligheter som oppstår ved tilfeldigheter, og bli kjent med hva nettverk er, og hvordan det kan ha betydning.
- **Tilpasning og motstand:** Deltaker skal få kunnskap om kjennetegn ved norsk arbeidsliv og arbeidskultur, få bevissthet om egne holdninger som kan stå i kontrast til verdier i norsk arbeidsliv, reflektere over mulige tilpasninger uten at det går ut over behov, verdier og integritet, og forstå konsekvenser av hva tilpasning og motstand har å si i ulike situasjoner.
- **Endring og stabilitet:** Deltaker skal reflektere over overgangsfaser i eget liv, endring og/eller stabilitet.

I fagressursen gis det også anbefalinger om når alt dette bør gjennomføres, og av hvem. Kort fortalt anbefales det at temaer tilknyttet migrasjonsprosessen gjennomføres så tidlig som mulig, mens temaer tilknyttet karrierekompetanse bør gjennomføres i siste halvdel av introduksjonsprogrammet. Det øvrige kan gjennomføres når man lokalt finner at det passer.

Når det gjelder hvem som bør holde kurset, anbefales det at organisering og gjennomføring av elementene forankres i ledelsen i kommunen, og at det samarbeides på tvers av ulike fagressurser. Det anbefales også samarbeid mellom de som jobber med de to delene av kurset: migrasjon, helse og mangfold og karrierekompetanse. Det oppfordres til å gjennomføre kurset i grupper, dialogbasert og over tid, med en form som «åpner for refleksjon, trygghet og tillit i gruppen», men at deltakerne ikke skal pålegges å snakke om sitt privatliv. Alle skal, uansett norskressurser, kunne gjennomføre, noe som betyr tolk, tospråklige veiledere eller annet.

Problemforståelser

Kavli et al. (2022) undersøkte bakgrunnen for dette standardiserte elementet. De beskriver hvordan foranledningen var et «empowerment-kurs» for kvinner med liten eller ingen utdanning. Men målgruppen ble altså etter hvert utvidet til alle deltakere i introduksjonsprogram, før elementet ble gjort obligatorisk. Temaene som burde behandles på kurset, ble også utvidet (Kavli et al., 2022, s. 46–47). Det var i utviklingen av elementet livsmestring «mange ulike meninger om hva det skal være og hvorfor man trenger

det», skriver Kavli et al. (2022, s. 47), noe de knytter til at utviklingsarbeidet startet med en løsning, et kurs i livsmestring, uten et tydelig definert problem som skulle løses gjennom dette kurset. I tidlige utkast ble det trukket fram flere temaer som burde tas opp, som: hvordan man kan leve og mestre livet i Norge, holdninger til helseutfordringer, negativ sosial kontroll og manglende systemforståelse (s. 47). Samtidig skulle det tilpasses også deltakere med de korteste introduksjonsprogrammene, helt ned til et halvt år, derav minimums timeantall på til sammen 25 timer (s. 51).

Av fagressursen framgår det at svært mange av temaene som ble trukket inn i utviklingsarbeidet, kom med i anbefalingene til hva kurset bør inneholde. Omfanget av temaer og spørsmål som det tilrådes at kan behandles på minst 25 timer, er – som vi har sett – svært omfattende.

Kurs i livsmestring vs. samfunnskunnskap

Kavli et al. (2022) henviser også til at man i utviklingen av kurs i livsmestring måtte se hen til revideringen av læreplanen i samfunnskunnskap for deltakere i introduksjonsprogrammet. Arbeidet med dette foregikk samtidig. Gjeldende *Læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere*, fastsatt av Kunnskapsdepartementet i 2021, legger til grunn at det etter integreringsloven skal gis 75 timer med samfunnskunnskap. Dette skal bestå av tre kjerneelementer: 1) demokratiforståelse og deltakelse, 2) individ og fellesskap, 3) perspektivmangfold og kritisk tenkning. I tillegg kommer to såkalte tverrfaglige temaer, hvorav det ene er folkehelse og livsmestring og det andre demokrati og medborgerskap.

Undervisningen i samfunnskunnskap skal ifølge læreplanen legges opp i tre moduler: 1) Utdanning, kompetanse og arbeidsliv, 2) Familie, helse og hverdagsliv – herunder punkter som angår fysisk og psykisk helse, helsevesen i Norge og barn og unges rettigheter, 3) Norge før og nå (Kunnskapsdepartementet, 2021).

Umiddelbart synes det, både i modul 1 og 2, å være betydelig overlapp med temaer og spørsmål som også behandles på kurs i livsmestring. Men det kan samtidig hende at undervisningen i samfunnskunnskap legges opp på en helt annen måte enn for livsmestring i kommunene. Hvordan dette gjøres, og hvorfor, er et empirisk spørsmål som vi kommer tilbake til i delkapittel 5.5.

Forventede utfordringer

Ledere for introduksjonsprogram og ledere for voksenopplæring i kommunene fikk i 2021, i surveyundersøkelsen Fafo gjennomførte om forventninger til standardiserte elementer i intro, spørsmål om hva de mente var utfordringer i gjennomføringen av kurs i livsmestring (Kavli et al., 2022). Oppsummert identifiserte de følgende utfordringer:

1. *Tilgang til kvalifisert tolk*: Det var vanskelig å få gjennomført språklig tilrettelegging og ha god nok tilgang til profesjonell tolk. Problemene forsterkes i mindre kommuner, spesielt dersom det er begrensede muligheter for interkommunalt samarbeid om kursene.
2. *Tidspunkt for gjennomføring*: Hvis kurset gjennomføres raskt etter bosetting, kan det være krevende for deltakerne å absorbere og ta i bruk all informasjonen de får. Mange har mye nytt å forholde seg til og i tillegg bekymringer om

praktiske forhold. Å få svar på disse framstår for mange deltakere som mest presserende den første tiden og kan gjøre det krevende å ta inn deler av den informasjonen som skal formidles på kurset.

3. *Tilgjengelig kursinnhold:* Deler av tematikken oppfattes som abstrakt, spesielt for deltakere med lite utdanning og/eller konsentrasjonsvansker. Dette vil redusere nytten av kurset. En kommune fortalte at de hadde brukt mye tid på å bearbeide innholdet i dette elementet slik at det skulle være tilgjengelig for deres deltakere.
4. *Etablering av bredt, tverrfaglig samarbeid:* I fagressursen anbefales kommunene å trekke inn flere faginstanser i gjennomføringen av elementet. Å etablere nye samarbeidsrelasjoner tar tid, og det gjenstår å se hvor høyt dette arbeidet vil prioriteres i en situasjon der kommunene allerede har en rekke nye oppgaver å iverksette etter integreringsloven.

5.2 Hvordan kurs i livsmestring gjennomføres lokalt

Kurset i livsmestring anbefales, som vi har sett, å trekke veksler på et bredt, tverrfaglig samarbeid mellom ulike sektorer og tjenester lokalt. Kommunene rådes til å bruke flere lokale faginstanser i gjennomføringen av livsmestringskurs. Kavli et al. (2022) påpekte at det tar tid å etablere nye samarbeidsrelasjoner lokalt, og at dette var arbeid som risikerte å bli nedprioritert, fordi det var en rekke nye oppgaver som etter integreringsloven skulle iverksettes lokalt. I 2023 hadde kommunene fått mer erfaring med integreringslovens ulike virkemidler, men samtidig betydelig mer å gjøre i kjølvannet av krigen i Ukraina. Det har, særlig på grunn av dette, også kommet en rekke nye kommuner med i bosettings- og integreringsarbeidet. Så hvordan har det gått, er livsmestringskurs på plass som del av introduksjonstilbudet lokalt?

Da Kavli et al. undersøkte dette gjennom en survey til ansvarlige i kommunene i 2021, hadde færre enn fire av ti kommuner etablert kurs i livsmestring i introduksjonsprogrammet. Men fem av ti kommuner rapporterte da at de var i ferd med å lage slike kurs (Kavli et al., 2022, s. 73–74). Halvannet år senere, våren 2023, ble det gjennomført en ny survey. Da svarte mer enn sju av ti kommuner at de har kurs i livsmestring. Fra de øvrige kommunene ble det stort sett rapportert at kurs i livsmestring er underveis.

Her vil vi minne om at det også er blitt vesentlig flere kommuner som tilbyr introduksjonsprogram, sammenlignet med det som var tilfelle i 2021. En del av de nye bosettingskommunene ser derfor ut til å ha fått på plass et tilbud relativt raskt. Det er likevel en tydelig tendens til at de nye bosettingskommunene og de som så langt har tatt imot relativt få flyktninger, i noe mindre grad har etablert slike kurs (figur ikke vist).

Deltakere fra Ukraina som har midlertidig kollektiv beskyttelse, har ikke kurs i livsmestring som obligatorisk del av sitt introduksjonsprogram. Dermed er det opp til kommunene om de vil gi dem et slikt tilbud. Det var, jamfør svar på surveyundersøkelsen vi gjennomførte i 2023, litt over 20 prosent som svarte at de utelukkende bosetter flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse. Blant disse er det noe i overkant av tre av ti som oppgir at de tilbyr kurs i livsmestring, og ytterligere to av ti som oppgir at slike kurs er under etablering. Altså er det en betydelig andel som velger å gi dette tilbudet også til flyktninger fra Ukraina, selv om de ikke *må* gjøre dette. Mer om dette i kapittel 5.4.

Varierende samarbeid

Det er som vi har sett, anbefalt at kommunene etablerer samarbeid mellom ulike deler av tjenestetilbudet lokalt, for å sørge for at innholdet i kurset blir så godt som mulig. Figur 5.1 gir oversikt over hvilke aktører leder for kommunens introduksjonsprogram rapporterte at de involverte i arbeidet med kurset Livsmestring i et nytt land. Vi har inkludert svar fra undersøkelsen foretatt sommeren 2021 og halvannet år senere, våren 2023.

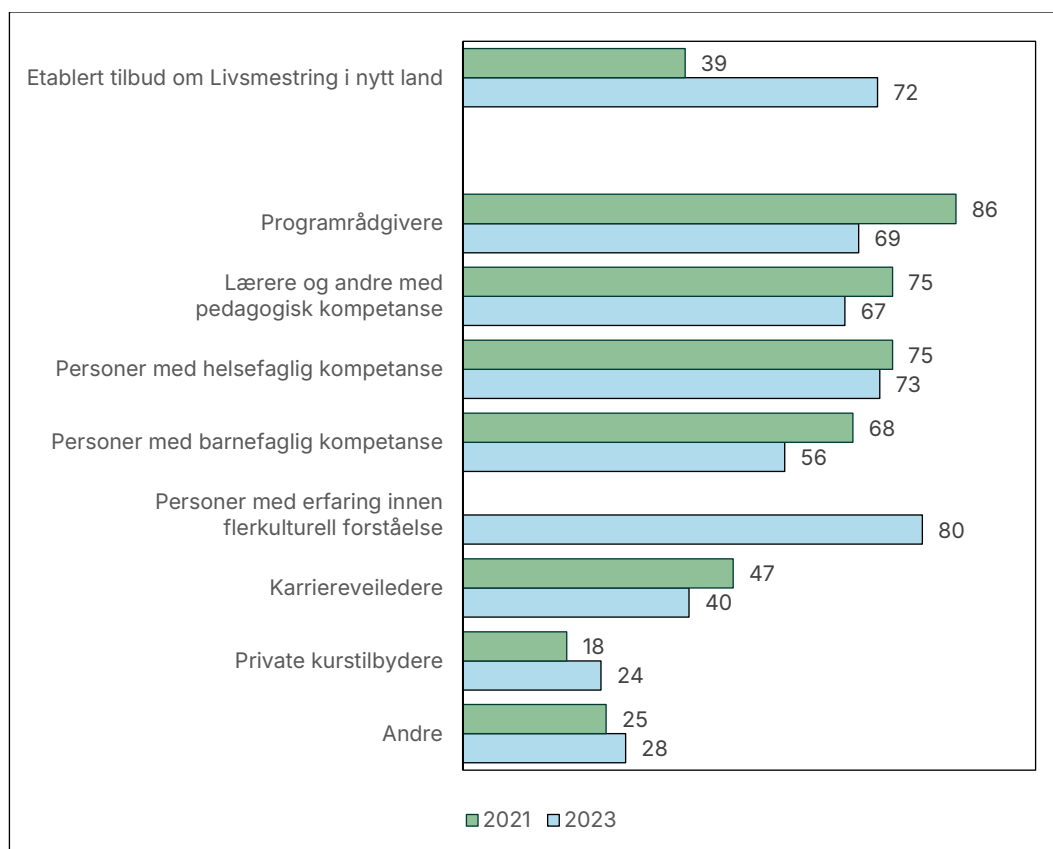
Programrådgivere, lærere og andre med pedagogisk kompetanse samt personer med helsefaglig kompetanse trekkes i stor grad med i arbeidet. Slik var det i 2021, og slik var det også i 2023. Andelen som trekker inn programrådgivere, har imidlertid gått noe ned. I 2023 var det 80 prosent som trakk med personell med flerkulturell kompetanse, noe som ikke er så overraskende i og med at programrådgivere og pedagoger som jobber i introduksjonsprogrammet, nok antas å ha dette. Personer med barnefaglig kompetanse var det i underkant av 70 prosent som oppga at de trakk med i 2021. Andelen er noe mindre nå. Det er imidlertid nokså stor bredde blant de som må antas å være særlig aktuelle for første del av kurset Livsmestring i et nytt land når det – som vi har sett – handler om migrasjon, helse og mangfold. Det er langt færre som oppgir å trekke inn karriereveiledere, som ville være aktuelle i del 2 – om nettopp karriereveiledning. I 2023 rapporterer i overkant av 20 prosent av kommunene at de involverer personer med slik kompetanse i kursene. Det er en større andel enn i 2021, men økningen er ikke veldig stor.

Karrierekompetanse skal, som vi har sett, være en del av kurstilbudet i livsmestring. Deltakere i introduksjonsprogrammet gis også karriereveiledning etter § 11 i integreringsloven som ledd i en kompetansekartlegging som foretas i mottaksfasen eller rett etter at flyktningen er bosatt i kommunen. Dette har fylkenes karrieresentre fått i ansvar å gjøre. Det er imidlertid ikke noe krav om at fylkenes karrieresentre involveres i karriereveiledning som del av kurset i livsmestring.¹²

Den eneste aktøren som er blitt noe mer vanlig i 2023 enn i 2021, er private kurstilbydere.

¹² For en mer omfattende beskrivelse og analyse av samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommunenes karrieresentre om karriereveiledning etter § 11 i integreringsloven, se Flatø, Kavli og Lysvik (2023).

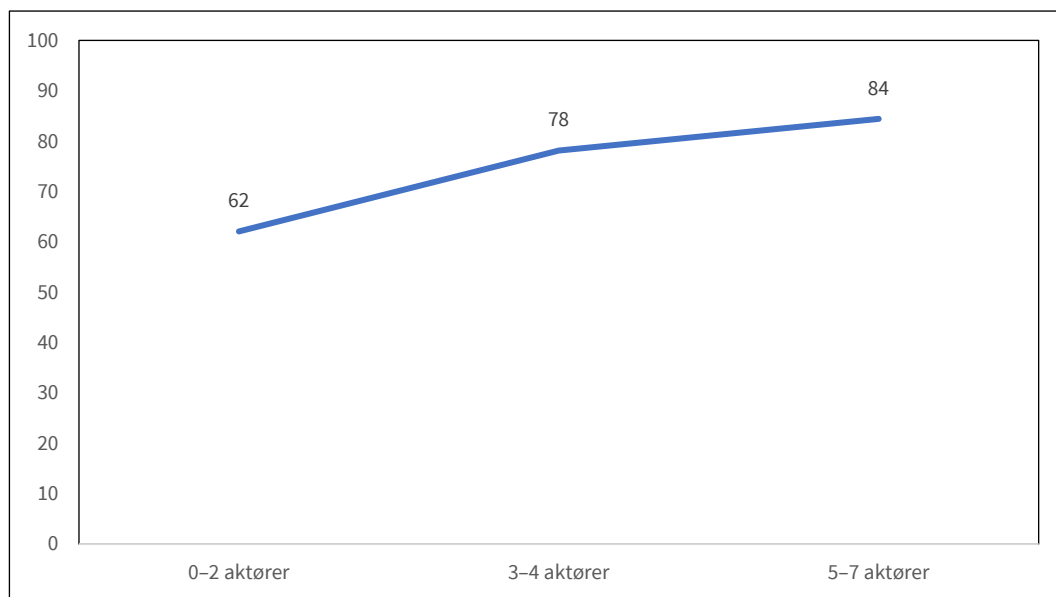
Figur 5.1 Hvilke kommuner har etablert tilbud om kurs i livsmestring i et nytt land, og hvilke aktører er involvert i kommunens tilbud i 2021 og 2023? Prosent



I surveyundersøkelsen i 2023 ble de ansvarlige i kommunene også spurt om antall aktører de involverer i samarbeid om kurs i livsmestring. Om lag 25 prosent av kommunene som har et kurs på plass, rapporterer at én til to aktører er involvert. 46 prosent oppgir at tre til fire aktører er involvert, og 30 prosent oppgir fem til sju aktører. Det er en tydelig tendens at antallet involverte aktører øker med antallet deltakere kommunen har i introduksjonsprogrammet. I kommuner med to eller færre aktører involvert er gjennomsnittlig antall deltakere 62. I kommuner med tre til fire aktører engasjert er gjennomsnittlig antall deltakere 78, og kommuner med fem til sju aktører involvert har gjennomsnittlig 84 deltakere (se figur 5.2).

Dette kan være en indikasjon på at høye bosettingstall enten gjør det mulig, nødvendig eller både mulig og nødvendig å trekke inn flere aktører i arbeidet. Vi kommer nærmere tilbake til samarbeid lokalt i kapittel 5.4, basert på det kvalitative materialet.

Figur 5.2 Antall aktører involvert i kommunens tilbud om kurs i livsmestring i et nytt land, etter gjennomsnittlig antall deltakere i introduksjonsprogram per 1. april 2023. Kilde: Leder av introduksjonsprogram



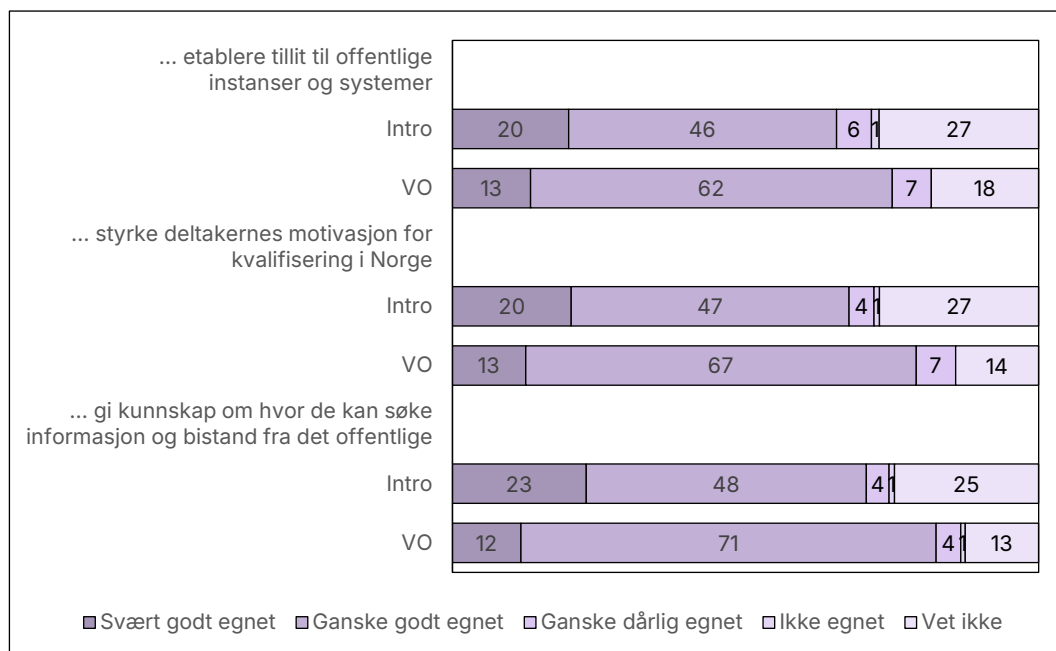
Tiltroen til kurs i livsmestring er relativt stor lokalt

Da vi spurte ledere for voksenopplæring og for introduksjonsprogram i 2021, var troen på kurs i livsmestring gjennomgående stor lokalt, men større hos de ansatte i introduksjonsprogrammet enn i voksenopplæringen (Kavli et al., 2022). I 2023 tok vi utgangspunkt i noen av de tydeligst formulerte målene for dette kurset og ba ledere vurdere hvor godt egnet deres tilbud var for å realisere disse målene. Det er tro på at tilbudet som gis, er svært eller ganske godt egnet til å gi kunnskap om hvor informasjon om offentlige tilbud kan hentes, og at det gir motivasjon for kvalifisering; sju til åtte av ti mener dette. Troen på at tilbudet vil bidra til økt tillit til offentlige instanser og systemer, er noe mindre. Det er imidlertid verdt å merke seg at tendensen til å velge svaralternativet «ganske stor tro på tilbudet» gjennomgående er mye høyere enn tendensen til å ha «svært stor tro» på dette tilbudet (se figur 5.3).

Samtidig er det en høy andel, mellom 25 og 27 prosent av ledere for introduksjonsprogram og 13–18 prosent av lederne for voksenopplæringen som svarer at de ikke vet om innholdet i kurset er egnet eller ikke. Dette kan handle om at lederne som har svart på spørreundersøkelsen, ikke selv er del av gjennomføringen av livsmestringskurset og derfor er usikre på hvordan dette virker. Det kan også handle om at det er krevende å vurdere resultater av denne delen av introduksjonsprogrammet.

Oppsummert er troen på kurstilbudet absolutt til stede blant ledere for introduksjonsprogram og voksenopplæring lokalt, men det er en betinget entusiasme som synliggjøres for denne delen av introduksjonsprogrammet.

Figur 5.3 Hvor egnet mener du innholdet i kurset Livsmestring i et nytt land er for å ... Ledere introduksjonsprogram, 2023. Ledere for voksenopplæringen og ledere for introduksjonsprogram. I prosent (VO: N = 120, introduksjonsprogram: n = 232)



5.3 Deltakere med kurs i livsmestring

Vi har nå sett hvor stor andel av kommunene som tilbyr kurs i livsmestring, hvem som er involvert i å gi tilbudet, og hvor godt ledere for introduksjonsprogram og voksenopplæring mener kurset er til å nå ulike mål. I det følgende skal vi se nærmere på hvor mange deltakere som har gjennomført kurs i livsmestring. Datagrunnlaget består av deltakere i introduksjonsprogrammet etter integreringsloven som er registrert i NIR (Nasjonalt introduksjonsregister) med start- og sluttdato i sitt introduksjonsprogram innenfor perioden 1. januar 2021–30. juni 2023. Dette er med andre ord deltakere som har vært del av introduksjonsprogrammet rett etter at livsmestring i et nytt land ble gjort til en obligatorisk del av programmet. Altså vil det være en god del som har deltatt i kommuner som ikke hadde dette på plass. I analysene tar vi utgangspunkt i den samme populasjonen deltakere som tidligere (se kapittel 2 for en beskrivelse).

Tabell 5.1 er basert på deltakernes programinnhold slik dette er rapportert fra kommunene. Som vi ser av tabell 5.1, er det til sammen 3224 deltakere som har avsluttet sitt introduksjonsprogram i denne perioden. Av disse er 2579 fra Ukraina, mens 645 er fra andre land. Det mangler opplysninger i NIR om programinnholdet til 767 av det totale antallet deltakere, noe som skyldes forsinkelser eller mangler i kommunenes rapporteringer.

694 av i alt 3224 deltakere er registrert med livsmestringstiltak i NIR, det vil si litt i overkant av to av ti deltakere (22 prosent). Andelen kan tolkes som *minst* 22 prosent av deltakerne, i og med at det trolig er noen av de 767 deltakerne som det foreløpig mangler opplysninger om i NIR, som har deltatt i livsmestringskurs.

Blant de 694 deltakerne som er registrerte med livsmestringskurs, utgjør dette kurset i gjennomsnitt 62 timer og 16 prosent av programmets samlede innhold.

Tabell 5.1 Antall deltakere med livsmestringskurs i introduksjonsprogrammet. Kilde: NIR

	Samlet	Ukrainere	Øvrige land
Deltakere med avsluttet program	3224	2579	645
Deltakere registrert med tiltak i livsmestring	694	430	264
Timer med livsmestring, gjennomsnitt	61,58	64,40	56,99
Livsmestring som andel av programmet, gjennomsnitt	0,16	0,16	0,16
Program, dager, gjennomsnitt	287	224	389

Tabell 5.1 skiller mellom deltakere med ukrainsk statsborgerskap og andre deltakere. Blant de ukrainske deltakerne er det minst 17 prosent (430 av 2579) som har fått kurs i livsmestring. Blant deltakere fra andre land, deltakergruppen kurs i livsmestring er obligatorisk for, er det minst 40 prosent (264 av 645) som er registrert med kurs i livsmestring.

Kursets omfang er noe større blant ukrainere (64 timer i gjennomsnitt) enn blant øvrige deltakere (57 timer i gjennomsnitt). Det er vanskelig å spekulere i hva timeforskjellen mellom ukrainske og andre deltakere skyldes. Det som likevel er helt tydelig, er at begge grupper får betydelig flere timer enn de 25 timene som angis som et minimum i forskriften.

Som vi kunne forvente, er det altså en betydelig større andel av deltakerne som har rett og plikt til et kurs i livsmestring som er registrert med det for dem obligatoriske tiltaket livsmestring, enn det er blant deltakere med ukrainsk bakgrunn. Samtidig er andelen – 40 prosent – relativt lav også blant dem, når vi vet at kommunene, i alle fall nå, i all hovedsak rapporterer at de har etablert tilbud om kurs i livsmestring. Vi vet imidlertid at det i 2021 var under fire av ti kommuner som hadde et slikt tilbud på plass. Kombinert med at deler av livsmestringskurset er anbefalt tidlig i introduksjonsperioden til deltakerne, kan dette være forklaringen på at relativt få av de som startet opp i 2021, har gjennomført dette kurset.

Å ha etablert et tilbud betyr heller ikke at alle deltakere i målgruppen får tatt kurset. En av utfordringene som ble rapportert allerede i 2021, var nettopp en bekymring for at samordnings- og kapasitetsutfordringer ville gjøre det krevende å sørge for at alle fikk deltatt. I tillegg kan deltakelse i kurset være underrapportert i NIR. Noe som kan øke risikoen for dette, er det fenomenet som vi straks skal komme tilbake til: at innholdet i kurset stykkes opp i mange deler og gjennomføres på ulike tidspunkter og i litt ulike innpakninger.

Deltakelsen blant de som har bakgrunn fra Ukraina – og som kurs i livsmestring ikke er obligatorisk for – er relativt høy, kapasitetsutfordringer i kommunene tatt i betraktning. 17 prosent har deltatt. Da NIBR høsten 2023 presenterte resultater fra sin survey og intervjuundersøkelse til ukrainske flyktninger i Norge, var det også inkludert enkelte spørsmål om deltakelse i introduksjonsprogrammet (se Hernes et al., 2023). Her oppgir 13 prosent at livsmestring har inngått i deres introduksjonsprogram. Dette er samtidig ett

av elementene i introduksjonsprogrammet disse deltakerne gir høy kvalitetsscore – med 4,4 av 5 mulige poeng (Hernes et al., 2023, s. 92–93).

5.4 Ulike tilnæringer lokalt

Det er, som redegjort for i kapittel 5.1, fastslått i forskrift at kurs i livsmestring skal ha en del om migrasjon, helse og mangfold og en del om karriereveiledning. Minste antall timer er 25. Vi har også sett at anbefalingene til hva kurs i livsmestring kan inneholde, er brede og omfattende. Spørreundersøkelsen vi har gjennomført, viser at sju av ti kommuner har kurs i livsmestring på plass, og at det også er tydelige tendenser til samarbeid med ulike deler av tjenestetilbudet lokalt i arbeidet med å gjennomføre kurset. Og vi har sett at deltakere som har gjennomført livsmestring, i snitt har langt flere timer enn minimumskravet. Vi har også sett at det, til tross for at ukrainere ikke har rett og plikt til livsmestring som del av sitt program, er en betydelig andel deltakere som har gjennomført dette.

Et gjenværende spørsmål er hvordan det lokalt velges innhold og innretning på et livsmestringskurs. Vi skal i det følgende drøfte dette ved å konsentrere oss om tre av våre casekommuner (se kapittel 2.3). Det vi i denne sammenhengen kaller case storby, er en av våre største bykommuner som bosetter et stort antall med ukrainsk bakgrunn så vel som flyktninger fra resten av verden. Her er introduksjonsprogrammet organisert i flyktingtjenesten. Det vi kaller case fjordby, er en mellomstor by som også organiserer introduksjonsprogrammet i flyktingtjenesten, og som bosetter flyktninger med både ukrainsk og annen bakgrunn. Case østby er en mellomstor kommune med bystatus som organiserer introduksjonsprogrammet i NAV. Også denne kommunen bosetter flyktninger med både ukrainsk og annen bakgrunn. Disse tre kommunene har alle forholdt seg til lov, forskrift og anbefalinger slik dette er presentert i 5.1, men likevel endt opp med nokså ulike tilbud om kurs i livsmestring.

De tre casene sitt tilbud om kurs i livsmestring er gjennomgått basert på mål slik dette framgår av forskrift og fagressurs (se 5.1), og basert på det som survey til kommunene i 2021 ble framholdt som mulige utfordringer med å skulle gi kurs i livsmestring (se 5.2):

1. Hvem er involvert i å gi tilbudet (samarbeid på tvers av tjenester?), og når i deltakernes programtid gjennomføres dette?
2. Tilgang til tolk ble i 2021 framholdt som en utfordring, hvordan løses kombinasjonen av ulike språk og at i alle fall deler av kurset anbefales tidlig i introduksjonsløpet?
3. Hva vektlegges tematisk i kursinnholdet, og hvorfor?
4. Samkjøres innholdet i kurs i livsmestring og andre deler av tilbudet i introduksjonsprogrammet, for eksempel samfunnskunnskapsundervisningen?
5. Gis livsmestring til deltakere med ukrainsk bakgrunn?

Case fjordby

I fjordby gjennomføres kurs i livsmestring i all hovedsak av programrådgivere i flyktingtjenesten, og det skjer de tre første terminene av introduksjonsprogrammet. En termin er 10 uker. Det vil si at de har livsmestring i 30 uker, noe som da vil si i overkant av et halvt år.

Undervisningen skjer i klasserom, og det er inntil 20 deltakere, ofte med flere tolker til stede, noen ganger tre. Det vektlegges gruppesamtaler, diskusjoner, caser og veiledningsmetodikk. Men det erkjennes samtidig, både av leder for kvalifiseringsteam og programrådgiver som jobber med disse kursene, at dette er krevende å få til. Dette skyldes at det er mange til stede i samme rom, med tolking til flere språk samtidig, og at deltakerne kan være reserverte.

Innholdet i kurset er tematisk organisert i tre deler:

1. Samfunn, del 1 og 2
2. Helse
3. Selvkartlegging, del 1 og 2

Mens temaer knyttet til helse undervises i 1,5-timers bolker, undervises det i temaer under samfunn og selvkartlegging i bolker på nesten 3 timer. I praksis går deltakere som har livsmestringskurs, gjennom de aller fleste av temaene som er nevnt i anbefalingene i fagressursen i løpet av første, andre og tredje termin i introduksjonsprogrammet.

Innenfor temaet samfunn starter de med migrasjonshelse, fortsetter med retten til å leve et fritt og selvstendig liv, herunder hva som skiller et individ- og et gruppeorientert samfunn, individers rett til selvstendige valg, mangfold, ulike samlivsformer og retten til å forbli ugift, LHBTIQ+, diskriminering, likestilling og likeverd, barneloven, negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap. Del 2 av temaet samfunn omfatter utdanning, med informasjon om utdanningssystemet i Norge, livslang læring og mulighetene til for eksempel å kunne ta fagbrev.

Temaet helse omfatter hva fysisk og psykisk helse er, tannhelse inkludert, og hvordan sykdom kan forebygges via kosthold og fysisk aktivitet, men også fattigdom og helse og livsstilssykdommer. Det norske helsetilbudet informeres om, og det gis råd om stressmestring og søvnmestring, strategier for forebygging av sykdom gjennom fysisk aktivitet, når man bør oppsøke fastlege, hva psykisk helse er, at fysisk og psykisk helse henger sammen, stress og stressmestring, søvn og søvnmestring, seksuell helse og kjønnslemlestelse.

Selvkartlegging, som også gjennomføres som del 1 og del 2, er karriereveiledning med en litt annen overskrift. Anbefalingene i fagressursen om hvordan karriereveiledning bør gjennomføres, følges også nesten til punkt og prikke.

I flyktningtjenesten har de ikke planlagt dette i samarbeid med samfunnskunnskapsundervisningen, som gis av den lokale voksenopplæringen. Leder for kvalifiseringsteamet understreker at livsmestring, slik de gjør det, er basert på forskrift og anbefalinger fra IMDi. De har derfor «ikke tatt hensyn til samfunnskunnskapen i det hele tatt». Denne lederen understreker at de bruker andre metoder hos dem enn det som gjøres hos voksenopplæringen:

[...] der er det nok mer klasseromsundervisning. Sånn klassisk skole med en lærer og med et tema og bøker og den måten å gjøre det på. Men hos oss er det mye, altså det er veiledningsmetode, det er gruppesamtaler, altså diskusjoner, og det er caser, og det

er besøk av eksterne som kan noe om temaene, så det er mye mer gruppeveilednings-
schwung over det hele, så metodikken blir veldig viktig. Og så er det jo sånn at vi har
tolker som gjør ting mindre effektivt, altså vi er helt avhengig av det, men det gjør ting
vanskeligere òg. Både med at noen ganger så får vi ikke tolker, de avlyser, og at ting
må liksom sies så veldig mange ganger. Du sier det på norsk, og så skal det oversettes
til tre forskjellige språk, og så kommer det en respons som skal gå for eksempel fra
arabisk til norsk, og så skal svaret oversettes til dari, og så ... det er liksom en veldig
voldsom, du må kna materialet gjennom veldig mange ganger. Så det preger det jo.
Men de som har livsmestring [de som veileder/underviser], de elsker det. De har lyst
til å ha det om igjen og om igjen. Det føles viktig, og det er sterkt å få snakke med
mennesker om så viktige ting. Jeg har aldri opplevd at noen sier at nå vil jeg ikke ha
livsmestring mer. Snarere tvert imot, at de kjemper om å få ha det.

Her beskriver leder for kvalifiseringsteamet i flykntingstjenesten teamet der programråd-
giverne er samlet, hvordan vedkommende mener at deres livsmestring skiller seg fra
voksenopplæringsens samfunnskunnskap. Forskjeller i undervisningsform understrekes;
de i livsmestringskurset legger vekt på diskusjon og gruppearbeid. Samtidig gis det i
denne lederens framstilling et godt bilde av at dialogambisjonen er krevende å få til gitt
rammene: nokså mange deltakere i ett rom, flere språk og tolking. Selv om vedkom-
mende ikke nevner dette, er mange temaer på programmet noe som antakelig er et insi-
tament til at det blir mye enveisinformasjon. Det er mye som skal gjennomgås! Likevel er
dette noe de som er programrådgivere, elsker å ha, fordi det dekker en hel rekke temaer
de finner det viktig å ta opp som del av introduksjonsprogrammet.

I denne kommunen bosetter de også mange med ukrainsk bakgrunn. Disse har et intro-
duksjonsprogram, om enn ikke heldags, og de har foreldreveiledning, noe som er obli-
gatorisk for dem. I tillegg får de deler av livsmestringsopplegget, i avgrenset og kon-
densert form. Leder for kvalifiseringsteamet beskriver dette slik:

De første rundene fikk de [ukrainske deltakere] noe vi kalte for helse og samfunn. Det
er på en måte den første delen av livsmestringstiltakene, med immigrasjonshelse og
skolesystemet og alle de tingene der. Og så nå, dette skoleåret, har vi vridd det over til
å gi dem karrierekompetanse for å, ettersom de skal være, for de aller fleste ukrainere
skal ha et jobbrettet tiltak. Vi begynner den prosessen i en sånn gruppeform der de får
all mulig slags informasjon om hva det vil si å begynne i praksis og jobbe i Norge ...
det gjør vi i en gruppesetting. Og få skrevet en CV og begynt å søke litt jobb og sånt
selv. Og parallelt med det så begynner jobbteamet å lete etter praksisplasser sånn at
de har det klart. Senest deres andre termin.

I dette karriereopplegget for ukrainske deltakere – som går over åtte eller ti ganger, tre
timer hver gang – jobber de med å få de enkelte deltakerne til å tenke gjennom hva de
kan, jobbe med CV-er og søknader, de har om regler og tillit i det norske arbeidslivet,
om frivillig sektor og politikk, om å etablere seg i et nytt land, om statusendring og

motivasjon, om arbeidstid, sykefravær og ureglementert fravær. I løpet av kurset har de besøk av NAV og av LO, og de er på besøk på universitetet i byen.

De har med andre ord i denne kommunen også et opplegg om livsmestring til ukrainske deltakere som er nokså omfattende, både i innhold og omfang. Men det har altså gått fra å fokusere på vanskelige sider ved det å migrere til å bli mest mulig arbeidsrettet. Dette snakkes det om i termer av nasjonale pålegg, men på en måte som synliggjør at leder for kvalifiseringstilbudene har gjort de nasjonale prioriteringene til sine prioriteringer. Selv om vedkommende framholder at også ukrainere behøver kunnskap om det norske samfunnet, så vel som egen helse, har de måttet tone dette ned siden det innenfor knappe tidsrammer og med knappe ressurser må prioriteres. Programelementene skal både passe inn i disse deltakernes korte program, og de skal passe inn i arbeidsdagen til programrådgiverne.

Case fjordby

I fjordby gis også kurs i livsmestring i regi av flykningtjenesten. Men flykningtjenesten er samlokalisert med voksenopplæringen, slik at de har mye med hverandre å gjøre i det daglige. I fjordby samarbeides det også mye med andre tjenester i kommunen om tilbudet i kurs i livsmestring. Dette gjelder både prioriteringer av hva som bør inngå, og hvem som underviser og veileder i kursene. De ulike tjenestene som det – knyttet til tematiske prioriteringer – oppgis at trekkes inn, matcher det maksimale av det vi oppga i vår spørreundersøkelse (5–7). Dette skyldes tradisjoner i fjordby. De har samarbeidet med et bredt spekter av tjenester i kommunen om innholdet i introduksjonsprogrammet lenge. Innføringen av standardiserte elementer endret ikke på det.

Det kurskoordinator så vel som faglig leder i flykningtjenesten beskriver som kurs i livsmestring, synes i hovedsak å ha blitt til basert på flykningtjenestens egne tilbud og erfaringer fra tidligere samt i noen grad forskrift og anbefalinger fra IMDi (fagressursen). Det tematiske innholdet og organiseringen av livsmestringskurset i fjordby ligner imidlertid mindre på anbefalingene i fagressursen enn det storby tilbyr.

Første del får deltakerne når de starter i introduksjonsprogrammet, i løpet av den første uka. Dette er utformet som et «god start-tilbud», der de som jobber med bosetting i denne kommunen, er tungt inne. I tillegg aktiveres tolk. Denne første uka har deltakerne om temaene integreringslov og introduksjonsprogram og om alt som har med å ha en bolig i Norge å gjøre: alt fra inn klima via kildesortering til brannsikkerhet og mulighetene til å leie eller eie en bolig i kommunen. I tillegg lærer de om grunnlaget for å få opphold i Norge, om oppholdstillatelser og familiejenforening. I løpet av uka er også barnevernet på besøk, for som kurskoordinator beskriver det: «å bygge en bro mellom barnevernet og flyktingene». Knyttet til delen om bolig har de også enkelte ganger besøk fra Husbanken og fra brannvesenet i kommunen. I tillegg er veiledningssenteret inne for å drive karriereveiledning. Alt skjer i den første uka.

Del to er en uke, eller rettere sagt fire dager, med sammenhengende livsmestringskurs. Enkelte ganger organiseres det slik at uke to avvikles i forlengelsen av uke én. Samtidig tilstrebes det å få lagt uke to til en ferie, høstferie, vinterferie eller sommerferie. Dette er fordi det ellers er vanskelig å innpasse en sammenhengende uke med kurs i deltakernes

program. Opplegget gjennom disse fire dagene blir til i et tett samarbeid med andre deler av kommunens tjenestetilbud. Temaene de to første dagene er helse (fysisk og psykisk), rus, migrasjonsprosessen, migrasjonshelse og tannhelse. Dag tre kommer frisklivscentralen og underviser om friluftsliv, sunn kost og livsstil. Dag fire kommer det lokale politiet på besøk og underviser om rettigheter i Norge, negativ sosial kontroll og vold. Knyttet til dette er også noen ganger Røde Kors med. «Det er livsmestringskurset», slik kurskoordinator beskriver det.

I dette tilbudet har de både ulike deler av helsetjenestene, og da særlig de som jobber med migrasjonshelse, frisklivscentral, politi og frivillighet, med, i tillegg til at de som på ulike måter jobber med boligspørsmål i kommunen, inkludert renovasjon, barnevern og brannvesen, altså er med den første uka. Det rigges et omfattende samarbeid på tvers av tjenester, som fra flyktningtjenesten beskrives som godt, fordi de har hatt kontakt og samarbeidet over flere år, selv om det likevel gir en del utfordringer når det gjelder logistikk.

Livsmestring er likevel ikke helt avsluttet med disse to ukene. Flyktningtjenesten har også det de kaller temakurs, som dekker en del temaer fra anbefalingene i fagressursen. Ett eksempel er temakurs om helse og livsstil, som går over ett semester (hver uke, samme ukedag), og som har temaer som hverdagsglede, trening og aktivitet, kosthold, bra mat, bedre søvn, røyk, alkoholvaner og munnhelse. Her er det både teori og ulike aktiviteter involvert i undervisningsopplegget, og det går i regi av frisklivscentralen. Dette temakurset forsøker flyktningtjenesten å få alle med på i løpet av tiden i introprogrammet. I slike temakurs benyttes en litt annen undervisningsmetodikk enn i ukeskursene i livsmestring hvor det, ifølge kurskoordinator, ikke er gruppearbeid, men «masse informasjon som blir tolket».

Karrierekompetanse, norsk samfunn og kultur og digital kompetanse gis også som temakurs. Og det etableres kurs som er tilpasset sporet de aktuelle deltakerne er på, eller om temaer deltakerne synes er interessante – det være seg byens historie eller kurs der det legges vekt på å øve seg på å snakke norsk samtidig som de lærer om norske forhold. Det nyeste er et temakurs for unge, med deltakere som er fra 18 til i starten av 30-årene. Her har de brukt tid på TV-serien *Skam*, lært om norsk historie og geografi, hatt møte med frivillige og vært på tur til Stortinget.

I denne kommunen gis deltakere fra Ukraina et heldagsprogram, på linje med de øvrige deltakerne. Men svært mange har kortere programtid, noe som gjør at tilbudet må gis i forkortet form. Deltakere fra Ukraina har «God start»-kurset i en komprimert utgave, med en programrådgiver som selv er fra Ukraina, og som derfor kan formidle på samme språk som deltakerne og fungere som tolk når andre tjenester i kommunen er på besøk. Hvis det dukker opp behov ut over dette, møtes de, slik kurskoordinator gir et dagsaktuelt eksempel på:

Sei i dag så snakket jeg med han som har «God start», om at nå vil han ha innklime og kildefortelling med de fra Ukraina, for det er en del klager der. Man forutsetter at de som kommer ... fra land i Afrika og fra Ikke-Europa, de har mer behov for informasjon om det. Men alle må få den informasjonen. Jeg tar kontakt med de som

jobber med eiendom i kommunen, og skal få til, ikke et møte, men dele dette litt, og få det på deres språk og litt mer grundig veiledning om bolig, hvordan det er å bo i Norge.

Case østby

I østby er introduksjonsprogrammet organisert i NAV. Det er også her kurs i livsmestring utviklet av programrådgivere ansatt i NAV. Kurset fokuserer på migrasjon, helse og mangfold. Det går over 10 ganger, til sammen 24 timer, med forskjellige fagpersoner som kursholdere. Det er cirka 15 deltakere til stede samtidig, og siden de forsøker å få til dette kurset tidlig i deltakernes introduksjonsprogram, har de med tolker. De har helst to språk representert, maksimalt tre. Dette er organisert ved at rommet er delt inn i soner ved hjelp av to eller tre bord, og at deltakere med samme språk sitter rundt samme bord, sammen med tolk som gir simultantolking.

Programrådgivere i NAV har utviklet kursopplegget i samarbeid med andre deler av tjenestetilbudet i kommunen. Disse programrådgiverne (og enkelte andre) er også involvert i noe av undervisningen. Men i hovedsak utføres undervisningen av andre. Dette er ansatte i kommunale tjenester innenfor helse og sosial, andre kommunale tjenester (som barnevernet) og fra frivillig sektor. De benytter blant annet Skeiv verden til den delen av kursopplegget som handler om identitet og mangfold.

Temaet er konsentrert om helsevesenet i Norge (med helsesykepleier fra migrasjonshelse), migrasjonsprosessen, fysisk og psykisk helse (med lege og psykiatrisk sykepleier fra migrasjonshelse), negativ sosial kontroll (med minoritetsrådgiver fra en vide-regående skole), identitet og mangfold (med Skeiv verden) og ny hverdag i Norge (med en intern i enheten som arbeider med introduksjonsprogrammet, som selv har minoritetsbakgrunn).

Teamansvarlig og tiltakskoordinator i introduksjonsprogrammet beskriver dette kursopplegget som informativt, men samtidig dialogbasert, og der «kursholderne er flinke til å få til refleksjoner og har tid og mulighet til det». De beskriver at dette er noe som legges inn som en «bestilling» til de som skal holde kurset. I tillegg fungerer tolkene, som de etter hvert har en del erfaring med å benytte, i enkelte sammenhenger også som kulturtolker. At kurs i livsmestring er et kurs med mange sensitive temaer, vektlegges i intervjuet med teamansvarlig og tiltakskoordinator i denne kommunen. På spørsmål om hvordan det kan komme til uttrykk at det blir sagt noe som noen reagerer på, sier en av dem:

Man merker det jo på stemningen i rommet. Og så er det jo ... de utfordrer oss med kommentarer og sånt. Og det har hendt at noen demonstrativt går ut av rommet også. Men stort sett er folk veldig disiplinerte og mottakelige. Men du merker jo at de ikke er vant til å snakke om disse temaene eller bli fortalt, sitte i en gruppe og høre om dette. Men tilbakemeldingene er gode, vi har fått høre at dette med homofili, for eksempel, det er ikke noe de er vant til å snakke om, men at de er glad for at de får informasjon.

Og

Det er viktig at våre internressurser og de vi bruker fra kommunen og sånn, at de ikke er opptatt av å fortelle at sånn er det i Norge, liksom. At de går litt forsiktig fram og er mottakelig for kommentarer fra dem.

Den andre følger opp:

Det er ingen som forventer at de skal bli omvendte av å høre om det en gang. Det er alltid en prosess. Men det er viktig å høre om det så tidlig som mulig. At de får inn litt informasjon, er viktig.

I østby har de karrierekompetanse utenfor det de kaller livsmestringskurset, som en egen bolk. De har dette over tre kursdager i en periode på tre uker. Her tar de utgangspunkt i det som er utarbeidet av IMDi og av HK-dir., med de fem temaene som anbefales. De har brukt eksterne krefter til å utvikle kurs, men skal nå gjennomføre det selv. Dette beskrives som et spørsmål om ressurser, men også basert på et ønske om å tilpasse kurs til ulike typer deltakere (på ulike spor). De beskriver karrierekompetanse som noe alle mennesker har, men kanskje ikke alle har tenkt på. I kursopplegget kombinerer de det teoretiske med praktiske øvelser.

I tillegg til disse obligatoriske delene, som søker å ivareta del 1 og del 2 i livsmestringskurset slik dette er beskrevet i fagressursen, har de i østby kurs for kvinner og menn separat, som er konsentrert om temaer som finnes i livsmestringskatalogen, som seksuell helse, kvinnehelse og rett til et fritt og selvstendig liv. Det går som regel et kvinnekurs eller et kurs for menn hvert semester. Her fokuseres det på relasjonsbygging og dialog i større grad enn det som er vanlig som del av det ordinære livsmestringskurset. Dette er en modell de har valgt i østby fordi de – som tidligere nevnt – har erfart at ikke alle temaer er like enkle å ha dialog om, særlig ikke i kjønnsblandede grupper.

I østby legger de til grunn at deltakere med ukrainsk bakgrunn ikke skal ha livsmestring som del av sitt program, som en obligatorisk del. Men de søker å gi deler som «feriekurs» eller korte kurs, siden de mener at dette er noe «også ukrainere trenger».

Tre kommuner – tre kurs i livsmestring

Vi har fått innblikk i tre ulike kommuners kurs i livsmestring. Oppsummert er kommunene like i at de i noen, om enn ulik grad, forholder seg til både forskrift og anbefalinger for innholdet i livsmestringskurset. Men de innretter og organiserer opplegget svært forskjellig: Mens storby gir deltakerne hele livsmestringskurset svært nært opp til anbefalingene i fagressursen og jevnlig gjennom det første halve året av introduksjonsprogrammet, deler fjordby og østby det hele opp. Tydeligst er dette i fjordby, som har en uke innledningsvis, som en start på hele introduksjonsprogrammet, for så å følge opp med en uke sammenhengene på et annet tidspunkt. Østby bruker lengre tid på livsmestringskurset, ved å la det gå over flere uker med til sammen 24 timer. I begge disse to kommunene er det de kaller livsmestringskurs, konsentrert om temaer fra det som i anbefalingen beskrives som del 1 migrasjon, helse og mangfold. I begge kommuner går karriereveiledning separat, som et temakurs (fjordby) eller som et karriereveiledningskurs som i stor grad bygger på anbefalingene fra IMDi og HK-dir (østby).

Temakurs nevnes både i fjordby og østby, men dette synes særlig å være noe fjordby benytter. Her brukes temaer fra anbefalinger til livsmestring i et nytt land-opplegget, men det stykkes opp og deles utover introduksjonstiden til den enkelte deltaker, framfor å gis i rekkefølge, slik det gjøres i storby og også i østby. I fjordby synes dette å være svært tilpasset deltakernes egne ønsker og behov, jamfør at de har utviklet et eget temakurs for unge deltakere.

I alle tre kommuner nevnes også et kursopplegg som knyttes til livsmestring, men som ikke holdes helt jevnlig, nemlig kursopplegg som gis til kvinner separat. I østby har de egne kursopplegg både for menn separat og for kvinner separat. Disse kursene tar opp temaer som angår helse, kropp og seksualitet (særlig kurset for kvinner), men som også har elementer av «bonding» i seg og elementer fra det Kavli et al. (2022) beskriver som et insitament til at livsmestring ble tatt inn i introduksjonsprogrammet, «empowerment»-kurs for kvinner.

I fjordby og østby samarbeides det aktivt med andre deler av det kommunale tilbudet. Det er ansatte fra andre deler av tjenestetilbudet eller fra frivillige organisasjoner som holder store deler av kursoppleggene som tilbys. Særlig i kommune fjordby framstår dette som en del av historien til flykntningstjenesten. De hadde flere av disse kontaktene på plass også før det ble kurs i livsmestring. I østby er det utviklet et kurs i livsmestring av et team med programrådgivere som har knyttet til seg ansatte i andre tjenester, og frivillige som de mener er godt egnet, og som har spisskompetanse på ulike temaer. I storby trekkes også eksterne krefter inn i undervisningen, men dette synes å skje i mindre grad og mer som et supplement til programrådgiverne.

I alle tre kommuner framstår kurstilbudet i livsmestring som mer informativt enn som dialog- og interaksjonsbasert, selv om det særlig i storby og østby er uttalte ambisjoner om å ha opplegg basert på diskusjon, dialog og refleksjon – etter modell av gruppearbeidet. Når dette i praksis framstår som krevende, er det knyttet til antall deltakere, til mange språk og tolking, men kanskje også til temaer som tas opp. Dette er temaer som de særlig i østby beskriver som sensitive, i betydningen at deltakerne ikke nødvendigvis er vant til å snakke høyt sammen om alt dette. Kombinasjonen av mange til stede, ulike språkgrupper og tidlig i introduksjonsprogrammet gjør det da antakelig mer krevende å få til dialog her enn hva som er tilfelle på foreldreveiledningskurs (se kapittel 5). I tillegg skal det på kurs i livsmestring gjennomgås mange temaer. Det er et insitament til å vektlegge enveisinformasjon, siden det er mye som skal gås gjennom. Det er nødvendig med stor grad av enveiskommunikasjon for å komme gjennom alt det er anbefalt at skal gjennomgås, selv om ambisjonen altså er dialog.

Endelig har vi sett at det i alle fall i to av de tre casekommunene vi her har konsentrert oss om, gis deltilbud fra livsmestring til ukrainske deltakere. I storby gjaldt dette i starten helse- og migrasjonsdelen av livsmestringsopplegget, men det er blitt mer orientert mot karriere og overgang til arbeid. I fjordby er det konsentrert om oppstarten av intro, som en komprimert introduksjon til de mer praktiske sidene ved å mestre livet i et nytt land. I østby søkes det gitt som korte og komprimerte kurs, særlig i ferier.

5.5 Oppsummering

De aller fleste kommuner har på plass et tilbud om kurs i livsmestring, og de har fortsatt – i ledelsen for introduksjonstilbudet – forholdsvis stor tro på at livsmestringskurs kan bidra i tråd med målet for kursopplegget. Begeistring syns imidlertid noe betinget. Vi har også sett at kommunene i stor grad rapporterer at de har etablert et tilbud om kurs i livsmestring som del av introduksjonsprogrammet. Basert på NIR, som riktig nok kan gi noe underrapportering, er det likevel et mindretall av deltakere som har rett og plikt til kurs i livsmestring, som er registrert med dette tiltaket ved endt program. Dette kan skyldes at gruppen vi har data for, startet i program rett etter at livsmestring ble obligatorisk. Til gjengjeld er både de som har dette som obligatorisk, og de av de ukrainske deltakerne som har fått kurs i livsmestring, registrert med et høyere antall kurstimer enn det som er minimumskravet.

Det rapporteres fra kommunene om samarbeid med andre deler av de kommunale tjenestene om å gi kurs i livsmestring. Slike samarbeid skjer i varierende grad, men ser ut til å være mer utbredt jo flere flyktninger kommunen har tatt imot. Samarbeidet varierer fra at andre deler av kommunale tjenester eller frivillige gis ansvar for avgrensede tema-tikker i kurset, til at de har en mer besøkende rolle. Hva som bidrar til slike variasjoner, har vi ikke grunnlag for å si sikkert, men det synes som tradisjoner – hvordan man har pleid å arbeide med introduksjonstilbudet lokalt – har mye å si. Casestudien synliggjør at i enkelte kommuner framstår introduksjonstilbudet som svært integrert i kommunens samlede virksomhet. Da er det antakelig både naturlig og kjennes nødvendig å trosse logistikkproblemer for å få et slikt tverrsektorielt tilbud på plass. I andre kommuner har samarbeidet med andre deler av kommunale tjenester, og andre offentlige og frivillige tilbud, blitt etablert knyttet til livsmestring. Og her vektlegges egnetheten og spisskompetansen til enkeltpersoner som inviteres som kursholdere, mer enn fagkompetansen som vektlegges andre steder.

Det vi har sett basert på data så langt, er at det ikke er opplagt at det samarbeides mellom de som utvikler kurs i livsmestring, de som jobber med å gi tilbud i samfunnskunnskap i voksenopplæringen, og de som jobber med karriereveiledning. Dermed risikerer man at kurs i livsmestring overlapper med andre tilbud i introduksjonsprogrammet. Det er langt fra opplagt at ulike aktører snakker sammen på tvers for å koordinere på måter som skaper synergi og arbeidsdeling framfor to parallelle og potensielt overlappende løp.

Så hvordan skal vi konkludere i spørsmålet om i hvilken grad og på hvilke måter kurs i livsmestring er iverksatt i norske kommuner? Kommunene rapporterer at et tilbud er etablert, NIR-data indikerer at en stor andel av deltakerne ikke har fått kurset, og casestudiene tyder på at kommunene har valgt å organisere elementet livsmestring i et nytt land svært forskjellig og gi det ulike typer innhold, dog i hovedsak innenfor rammen av hva som anbefales av innhold i de relativt omfattende veiledningene. Vi har i denne rapporten ikke gått nærmere inn på hvordan de ulike innretningene fungerer i praksis (slik dette kan observeres) og oppleves av deltakerne. Dette vil bli et viktig tema i delrapport 3 i dette forskningsprosjektet. Det vi kan konstatere, er at antallet temaer som anbefales som del av kurs i livsmestring, legger til rette for en informativ og enveis pedagogisk

tilnærming, som til en viss grad bryter med en dialogisk ambisjon som både kommer til uttrykk i anbefalinger fra IMDi og hos kommuner som inngår i vår casestudie.

Et annet spørsmål som er viktig å forfølge videre, er hvordan innholdet og innretningen på kurs i livsmestring grenser opp mot andre deler av introduksjonsprogrammet, det være seg samfunnskunnskap, foreldreveiledning, karriereveiledning eller andre elementer.

6 Foreldreveiledning

Foreldreveiledning ble med integreringsloven (2021) en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet for alle som har barn under 18 år eller får det i løpet av tiden i programmet. Det var allerede før foreldreveiledning ble gjort til et obligatorisk tilbud, flere kommuner som hadde dette som del av sitt introduksjonstilbud (Rambøll, 2020).

I dette kapittelet utforsker vi om og hvordan kommunene i dag har dette som del av sitt introduksjonstilbud – samt hva som synes å påvirke eventuelle forskjeller i tilbud. Nærmere bestemt: Har kommunene fått på plass et tilbud om foreldreveiledning? Benyttes sertifiserte kursholdere i tråd med anbefalingene? Og har de fortsatt, slik de hadde da vi undersøkte i 2022, tro på at tilbudets innhold vil levere i tråd med forventningene? En bekymring i 2022 var å dekke behov for tolk og sertifiserte veiledere – hvordan er dette eventuelt løst?

Vi bruker registerdata fra NIR for å, overordnet, belyse antall deltakere, om de har fått foreldreveiledning, og hvor omfattende tilbudet har vært. Vi undersøker implementering ved å benytte resultater fra vår survey til lokale ledere i introduksjonsprogrammet som vi sammenligner med resultater fra en undersøkelse vi gjorde blant denne målgruppen i 2022 (Kavli et al., 2022). Da gjaldt spørsmålene problemforståelser og forventninger som lå til grunn før realiseringen av dette tilbudet kom i gang, nå spør vi hva erfaringene med implementeringen er (kapittel 6.4). I tillegg brukes data fra en casestudie i seks utvalgte kommuner der vi også har intervjuet ansatte i introduksjonsprogrammet som arbeider med foreldreveiledning. Denne brukes til å gå mer i dybden i analyserer av erfaringer med å bruke foreldreveiledning rettet mot deltakere i introduksjonsprogrammet (se kapittel 6.5).

6.1 Hvorfor er foreldreveiledning del av introduksjonsprogrammet?

Å gjøre foreldreveiledning til en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet var en politisk beslutning. Da regjeringen Solberg i 2018 la fram sin strategi for foreldrestøtte (2018–2021), *Trygge foreldre – trygge barn*, var dette ett av tiltakene under overskriften «Tilpasset støtte til foreldre med særlige behov» (Barne- og likestillingsdepartementet, 2018, s. 51). Det var også et tiltak for å forebygge negativ sosial kontroll (Kunnskapsdepartementet, 2019). Oppmerksomhet om oppdragelse og foreldreskap i den innvandrede delen av befolkningen er imidlertid langt fra nytt. Det har vært en viktig del av integreringspolitikken helt siden 1990-tallet (Bråten & Elgvin, 2014). Oppmerksomheten har dels vært rettet mot utfordringer med å være foreldre i et land hvor man selv ikke er født og oppvokst, dels mot restriktive foreldrepraksiser, som tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og det som en stund ble kalt alvorlige begrensninger av unges frihet, men som nå kalles negativ sosial kontroll (Smette et al., 2021). Friberg (2019) beskriver arbeidet mot negativ sosial kontroll som «et av de mest sentrale satsingsområdene i norsk integreringspolitikk» (Friberg, 2019, s. 10).

Når foreldreveiledning ble tatt inn i introduksjonsprogrammet, kan det forstås i forlengelsen av oppmerksomhet om utfordringer og praksiser blant foreldre med

innvandrerbakgrunn. Men det kan også forstås som del av en økende oppmerksomhet om foreldrestøttende tiltak i den generelle barne- og familiepolitikken.

Foreldreveiledning som velferdsstatlig tiltak ble initiert med de første stortingsmeldingene om familier og barn, henholdsvis *Barnefamiliers levekår* (1974) og *Barns oppvekstkår* (1977). Foreldreveiledning ble først lansert som et tiltak for såkalt «ressurs-svake familier», men ble raskt et universelt innrettet tilbud. Det vil si et tiltak rettet mot foreldre flest. Argumentene var da at tiltaket ville virke forebyggende i en tid med store samfunnsendringer og med økende oppmerksomhet om at foreldreskap ikke utelukkende bygger på nedarvede innsikter, men også kunnskap og ekspertise (Bråten & Sønsterudbråten, 2016). I 1995 ble det lansert et forebyggende foreldreveiledningsprogram i statlig regi (Bråten & Sønsterudbråten., 2017, s. 58), mens det i dag finnes et mangfold av foreldreveiledningsprogram tilbudt av ulike offentlige instanser og som lokale myndigheter kan velge blant (Bråten & Sønsterudbråten, 2017, s. 61). Disse er utviklet av ulike fagmiljøer både nasjonalt og internasjonalt, flere i USA. Foreldreveiledning tilbys i offentlig regi både *universelt* og som *selektivt* innrettede forebyggende tiltak i risikogrupper og i møte med risikosituasjoner. Utgangspunktet er da at det er mulig å identifisere utsatte grupper og sette inn tiltak som skal forebygge alvorlige problemer.

I introduksjonsloven er foreldreveiledning et universelt innrettet tiltak ved at det omfatter alle foreldre uten at det i utgangspunktet gjøres noen vurdering av forskjeller i behov. Dette gis som et obligatorisk og forebyggende tiltak. Samtidig kan foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet i et videre velferdsstatlig perspektiv forstås som et selektivt tiltak, rettet mot en gruppe med antatt risiko (foreldre med flyktningbakgrunn). Det er altså i krysningpunktet mellom det universelle og det selektive vi må forstå denne delen av introduksjonstilbudet. Det legges også til grunn at foreldre som har særlige behov, skal gis tilpasset støtte som del av introduksjonstilbudet, og at særlige utfordringer bør følges opp ut over introduksjonsprogrammets rammer (Fagressurs for foreldreveiledning). Et foreldreveiledningsprogram rettet mot alle foreldre i introduksjonsprogrammet gir også mulighet til å identifisere de som har behov for ekstra oppfølging.

Som vi skal se etter hvert i dette kapitlet, legges det til grunn at foreldre som kommer som flyktninger, har en utfordring ved at de skal være foreldre i et annet land enn de selv har vokst opp i, som regel uten den støtten de ellers ville hatt i familie, vennekrets og nabolag. Dette er en antakelse som det finnes belegg for også i forskning (se for eksempel Sandbæk & Aarset, 2009; Bråten & Sønsterudbråten, 2017; Smette & Rosten, 2019; Bergset, 2019; Friberg, 2019).

6.2 Lov, forskrift og anbefalinger

Hva sier så lov, forskrift og anbefalinger om hva som skal være innholdet i foreldreveiledningen?

Foreldreveiledning etter integreringsloven

I integreringsloven slås det kun fast at foreldreveiledning er en av flere obligatoriske deler av introduksjonsprogrammet. I forskrift¹³ utdypes det – i generelle termer – hva som er målet, det vil si *hvorfor* dette skal gis: «Foreldreveiledning skal gi informasjon om og veiledning i foreldrerollen i en norsk kontekst og skape trygge foreldre som kan gi barna en god oppvekst, og dermed fremme integrering i Norge.»

Her understrekes det altså at hensikten er å sette foreldre i stand til å utøve rollen sin på en måte som skaper trygghet og en god oppvekst for barna i norsk sammenheng.

Hva det skal informeres og veiledes om, utdypes i forskriften i form av temaer som minst skal berøres: a) barnets behov og tilpasning av omsorg til barnets behov, b) positiv utvikling av det følelsesmessige forholdet mellom omsorgsgiver og barnet, c) et godt og stimulerende samspill mellom omsorgsgiveren og barnet, d) regulering og grensetting e) negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse samt helserisikoen ved å få barn med nært beslektede personer.

I målformuleringen i forskrift til integreringsloven angis det også *hvordan* foreldreveiledning skal gis: på den ene siden som informasjon, på den andre siden som veiledning. Det understrekes videre at dette gjøres i et forebyggende perspektiv, og at kommunen skal benytte metoder i foreldreveiledningen som er kunnskapsbaserte, og som er tilpasset deltakere i introduksjonsprogram. IMDi anbefaler, i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), følgende verktøy/ressurser i form av ulike foreldreveiledningsprogrammer: De utrolige årene (DuÅ), International Child Development Program (ICDP), Tidlig innsats for barn i risiko (TIBIR) / Parent Management Training – Oregon (PMTO). Av disse er det særlig ICDP som er et forebyggende program rettet mot foreldre og barn flest. De øvrige er først og fremst rettet mot foreldre med barn som står i fare for å utvikle atferdsproblemer og/eller har gjort det (Bråten & Sønsterudbråten, 2016, kap. 4).

Foreldreveiledning skal gis i løpet av deltakers programtid. Den skal gjennomføres i grupper eller individuelt, i gruppe som åtte til tolv veiledningsmøter og individuelt som fem til åtte veiledningssamtaler. Den som gir foreldreveiledning, skal ha godkjenning eller være sertifisert i den foreldreveiledningsmetoden kommunen velger å benytte.

Dette er oppsettet for foreldreveiledning slik det er beskrevet i integreringsloven, forskriften og anbefalinger fra nasjonale myndigheter.

¹³ Informasjonen om hvorfor, hva og hvordan er hentet fra forskrift til integreringsloven, kapittel 2.

Foreldreveiledning tilpasset høye ankomster

1. juli 2023 trådte det i kraft et nytt midlertidig ledd i § 3 i forskriften til integreringsloven. Denne paragrafen handler om foreldreveiledning. Her heter det at «kommunen kan gjøre unntak fra kravene i fjerde ledd om antall veiledningsmøter og veiledningssamtaler [åtte–tolv veiledningsmøter og fem–åtte individuelle veiledningssamtaler] dersom kapasitetshensyn i kommunen gjør det nødvendig».

IMDi har i samarbeid med Bufdir utarbeidet en anbefaling til det som omtales som foreldrekurs etter unntaksbestemmelsen. Her legges det til grunn at antallet møter eller veiledningssamtaler reduseres, men at det likevel skal være minst fire veiledningsmøter, og at individuell veiledning likevel skal bestå av minst to veiledningssamtaler. Det er samtidig formulert tematiske minstekrav, der målet er formulert annerledes enn i målformuleringen for foreldreveiledning i integreringsloven. Det som her beskrives som et foreldrekurs, skal omfatte informasjon om foreldrerollen i norsk kontekst, og «kurset skal bidra til å skape trygge foreldre som kan gi barna en så trygg og god oppvekst som mulig i en krevende livssituasjon» (IMDi, Fagressursen 2021). I de tematiske minstekravene inngår 1) informasjon om det norske velferdssystemet, 2) informasjon om foreldres rettigheter og plikter og barns rettigheter i Norge, 3) informasjon om barnevernets oppgaver og roller, 4) informasjon om foreldrestøttende tilbud og tjenesteapparatet i kommunen, 5) tilrettelegging for at deltakere kan melde seg på kunnskapsbasert foreldreveiledning i gruppe eller gi tilgang til annen oppfølging etter behov, 6) informasjon som skal bidra til nettverksbygging og opplevelse av tilhørighet, 7) informasjon som skal bidra til å fremme deltakernes oppfatning av seg selv som kompetente og mestrende, 8) hjemmeoppgaver som fremmer refleksjon og mestring i foreldrerollen mellom møtene.

I tillegg har Bufdir, Bufetat og IMDi, med innspill fra nasjonale fagmiljøer innen kunnskapsbaserte foreldreveiledningsprogrammer, kommet med et anbefalt innhold i foreldrekurs tilpasset høye ankomster (IMDi, 2023). Det legges da opp til foreldrekurs med fire møter, à helst to timer, minimum én time. Det kan være maksimum 24 deltakere på et slikt kurs. Det vil si fire møter à én eller to timer, med maksimum 24 deltakere.

Det angis hva som skal prioriteres på disse fire møtene: 1) å være forelder i Norge – foreldres rettigheter og plikter og barns rettigheter, 2) å være forelder i Norge – foreldrerollen, velferdssamfunnet og informasjon om lokale tjenester (Her anbefales det at representanter for tjenester (minimum helsestasjon og barnevern) presenterer seg for å skape tillit til tjenestene.), 3) introduksjon til foreldreveiledning – synet på barn og barns utvikling (Hva trenger barn som vokser opp i en ny kultur? Hva er synet på barnet i Norge? Hva er vanlige reaksjoner hos barnet? Hva er foreldreveiledning, og hvorfor er det inkludert i introduksjonsprogrammet?), 4) introduksjon til foreldreveiledning – samspill og regulering. Det utdypes at dette skal handle om godt og stimulerende samspill mellom foreldre og barn, regulering og grensesetting og støtte til at foreldrene tar vare også på seg selv, stressmestring og selvhjelp i krevende livssituasjoner.

Det understrekes at møtene skal ledes av sertifiserte veiledere i det kunnskapsbaserte foreldreveiledningsprogrammet som kommunen vanligvis tilbyr i introduksjonsprogrammet. Kurset skal tolkes til deltakernes språk eller et språk de forstår. Det understrekes at det er en fordel om veiledere og deltakere snakker samme språk. En dialogisk

tilnærming skal ivaretas, og på hver kursdag skal det settes av 10–15 minutter til slutt, til spørsmål og svar fra kursdeltakerne.

I beskrivelsen av det forkortede opplegget legges det altså opp til at informasjon om det å være foreldre i Norge prioriteres. Veiledning ivaretas gjennom en introduksjon til, det vil si først og fremst informasjon om, hva foreldreveiledning kan innebære.

Unntaksbestemmelsen når det gjelder foreldreveiledning, er initiert av høye ankomster, noe som i hovedsak skyldes et stort antall flyktninger fra Ukraina. De har som andre deltakere i introduksjonsprogrammet både rett og plikt til foreldreveiledning dersom de deltar i introduksjonsprogram og har barn under 18 år. Unntaksbestemmelsen – det vil si den nedskalerte versjonen av opplegget for foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet – henger sammen med antall ankomster og mangel på kapasitet i kommunene. Den kan slik sett gjøres gjeldende for alle deltakere i introduksjonsprogrammet, men vil kanskje først og fremst være aktuell for de som har korte løp, som et halvt eller ett år.

6.3 Tidligere forskning om foreldreveiledning blant flyktninger

Foreldreveiledning skiller mellom det som er privat – og opp til den enkelte å bestemme – og det som er offentlig – og i en velferdsstat som den norske: gjenstand for politisk styring og regulering. Foreldrestøttende tiltak, som foreldreveiledning, kan både forstås som en måte å styrke familien på (refamilisering) og som et uttrykk for paternalistisk statsinnblanding i folks private liv (defamilisering) (Sundsbo, 2021; Danielsen et al., 2012).

Økende oppmerksomhet om foreldres betydning og foreldrestøtte kan forstås som et resultat av endringer i vår forholdsvis nære historie i hva det vil si å vokse opp, og hva det vil si å være foreldre. Historiske perspektiver i norsk sammenheng tar gjerne utgangspunkt i andre verdenskrigs slutt. Sosiologen Ivar Frønes (2013) viser til at det i 1946 ble født 72 000 barn i Norge, men at det i 1965 kun var 11 000 som tok artium allmennfag. Utdanning gjennomsyret ikke oppveksten til et gjennomsnittsbarn i disse første etterkrigstidene, begrepet «fracfall» var ikke funnet opp. Barndommens lek og overskuelige tilværelse ble avløst av tenårenes venteperiode, før de unge tidlig i 20-årene etablerte familie. De unge ble slik Frønes beskriver det, «skrudd inn i voksenrollen» (Frønes, 2013, s. 124–25). Forskjellene er store til oppvekst av i dag der utdanningsmyndighetene bruker begrepet «18-årig utdanningsløp» når de beskriver hvordan barnehage + grunnskole + videregående utdanning skal bidra til å gi barn like muligheter i et kunnskapsbasert samfunn (Kunnskapsdepartementet, 2023, s. 14). Det finnes ikke lenger bare barn og unge, men også kategorier som «tweenagers» (10–12-åringer) og unge voksne. Utdanningsinstitusjonene legger en tydelig ramme om oppveksten. Og barn og unge er gjennom grunnlov, barnekonvensjon og barnelov gitt individuelt rettsvern og rett til medvirkning og medbestemmelse. Selvbestemmelse er et viktig ideal. Det norske samfunnet er blitt kunnskapsbasert og individualistisk, og det er blitt mer mangfoldig – kulturelt og religiøst. Dermed møtes i økende grad ulike familie- og oppdragelsesidealer, på måter som kan skape utfordringer for myndigheter, barn og foreldre.

Friberg (2019) utforsker dette basert på et datamateriale som omfatter foreldre, ungdom, unge voksne og folk i hjelpeapparatet. Her skal vi konsentrere oppmerksomheten om hans analyser av foreldre og ungdom og resultater fra et datamateriale bestående av kvalitative intervjuer med foreldre med bakgrunn fra land som Pakistan, Sri Lanka og Somalia, en spørreundersøkelse blant elever i videregående skole (vg1) og kvalitative intervjuer blant ungdom. Foreldre kjenner på at de mangler gode verktøy for grensesetting og disiplinering av egne barn. Deres bekymringer handler om seksualitet og relasjoner, men også om rus, kriminalitet og skolegang. Mange har dessuten trøbbel i møte med samfunnsinstitusjoner som framstår som allierte på enkelte områder, men som å motarbeide dem på andre. Enkelte opplever at deres religion og identitet er under press fra storsamfunnet, noe som blant annet kommer til uttrykk i et ambivalent forhold til skolens aktiviteter og en dyp mistro til institusjoner som barnevernet. Dette bunner, framholder Friberg (2019), til dels i usikkerhet i møte med det fremmede, men også i en reell konflikt mellom ulike oppdrageridealer, særlig med tanke på regulering av seksualitet og relasjoner (Friberg, 2019, s. 149–150).

Samtidig er det, særlig når det gjelder spørsmål om forholdet mellom jenter og gutter og det å ha kjæreste, mer liberale holdninger så vel som praksiser blant minoritetsungdom enn blant deres foreldre. I enkelte familier utløser dette kontroll og konflikt. Et «ikke ubetydelig mindretall» blant ungdom med bakgrunn fra land i Afrika, Asia og Midtøsten rapporterer om alvorlige foreldrerestriksjoner i sine sosiale liv (Friberg, 2019, s. 151). Men de færreste av ungdommene i denne undersøkelsen kjente seg igjen i offentlige diskusjoner der minoritetsmiljøer ensidig assosieres med tvang og ufrihet. For de fleste er ikke utfordringen å «frigjøre seg fra», men å balansere ulike forventninger (Friberg, 2019, s. 152). Friberg understreker også at «det skjer betydelige endringer i retning av mer liberale familiepraksiser i takt med at ulike innvandrergupper blir mer etablerte» (Friberg, 2019, s. 152). Endring forstås som utløst av læring og av små og store konflikter, der utfallet blir annerledes i Norge enn i opprinnelseslandet, fordi rammebetingelsene er forskjellige. Dette kan skyldes barnevernets intervensjoner, dialog og foreldreveiledning, at aktiviteter som leirskole er obligatoriske i skolen, og at det å gjøre det bra i utdanningssystemet er ett av flere elementer som styrker kvinners og barns forhandlingsposisjoner når konflikt oppstår. Men samtidig som foreldre uttrykker vilje til endring, finner Friberg (2019) at flere opplever «frustrasjon og ydmykelse i møte med et system som ikke deler deres perspektiver, og som til tider oppleves som invaderende og lite forståelsesfullt» (Friberg, 2019, s. 154).

Lignende foreldreerfaringer dokumenteres i et forskningsprosjekt basert på intervjuer med i overkant av 30 foreldre som dels hadde kommet til Norge som voksne, dels som barn (Smette & Rosten, 2019). Dette er foreldre med en sterk bevissthet om egen foreldrepraksis, noe forskerne dels ser i sammenheng med et ønske om å forme en annen foreldrepraksis enn de selv vokste opp med, dels med at deres minoritetsposisjon gjør dem utsatt for andres blikk, både fra minoritetsgrupper og fra majoritetsbefolkningen (Smette & Rosten, 2019). En tredje alternativ tilnærming til denne sterke foreldreselvbevisstheten er ambisjoner om å balansere ulike måter å være foreldre på. Dette viser Bergset og Ulvik (2019) i forskning hvor de har intervjuet foreldre fra Afghanistan, Irak og Somalia som har bodd i Norge en stund. De viser blant annet hvordan en pappa forteller om sin respons på at datteren – som var sju år – ønsket seg en shorts. Når han

forteller forskerne om dette, posisjonerer han datteren som både norsk og som noe annet enn norsk og seg selv som en som er opptatt av hennes frihet, som er opptatt av at visse grenser ikke kan krysses, og som har sine preferanser for hvordan hun bør fylle sin rolle (Bergset & Ulvik, 2019). Eksempelen illustrerer det forskerne bak studien kaller hybride foreldrepraksiser, der det gjøres bruk av ulike tilnærminger til og forståelser av hva som ansees bra og riktig. Dette knytter Bergset og Ulvik (2019) til at foreldre forhandler (med seg selv og andre) i sine forsøk på å finne en farbar vei for seg og sine barn i et samfunn. Dette er preget av flere og motstridende verdier.

Oppsummert synliggjøres det gjennom disse tre ulike intervjubaserte foreldrestudiene en trend i retning av at foreldre med innvandrerbakgrunn forhandler sitt foreldreskap i møte med et annet samfunn enn det de vokste opp i, og en hovedtrend der deres strategier er mer preget av både-og-tilnærminger enn enten-eller-tilnærminger.

Smette og Rosten (2019) finner også at foreldre som ga uttrykk for at de var trygge på egne foreldreevner, hadde minst barrierer mot å ta kontakt med hjelpeapparatet (Smette & Rosten, 2019, s. 92). Trygghet er nettopp et viktig mål for tilbudet foreldre får i introduksjonsprogrammet (som vi har sett i kapittel 6.2). Hvordan kan man skape slik trygghet i et samfunn med mange og motstridende tilnærminger? Hva vet vi om hvordan det fungerer med foreldrestøttende tiltak som foreldreveiledning i den bredt sammensatte gruppen foreldre med innvandrerbakgrunn? To ulike kvalitative studier gir tilgang til hvordan foreldre med ulike typer innvandrerbakgrunn forstår slike kurs og hva de mener å ha lært. Sundsbø (2021) har intervjuet foreldre med både minoritets- og majoritetsnorsk bakgrunn som har deltatt på ulike tilbud om foreldreveiledning i regi av frivillighet og lokale myndigheter i Bergen. Bråten og Sønsterudbråten (2017) har intervjuet foreldre som deltok i et pilotprosjekt der foreldreveiledning ble gitt foreldre i asylmottak. Deltakelse var ikke obligatorisk for foreldre ved mottak som deltok i forsøket, de ble forespurt om deltakelse fra mottaket/veiledere. Kriterier for hvem som ble forespurt, var ulike, at de tilhørte en språkgruppe som omfattet flere foreldre på mottaket – siden veiledning skulle foregå på foreldres morsmål, og/eller at foreldre ble vurdert å ha behov for veiledning. Dette kunne være knyttet til barn med funksjonsnedsettelse eller til at de var del av en barnevernssak. De aller fleste foreldre som ble forespurt, takket ja (Bråten & Sønsterudbråten, 2017, s. 89–90).

Sundsbø (2021) finner at foreldre som har innvandret til Norge – uttrykte mer positive holdninger til foreldreveiledningen de hadde fått, og til tilbud om å delta i mer, enn majoritetsnorske foreldre. Minoritetsnorske så foreldreveiledning som en mulighet til å få kunnskap de trengte for «å passe inn», kunnskap som gjorde det mulig å forstå hva som ble forventet av dem som foreldre i det norske samfunnet og til å posisjonere seg som verdige foreldre, for eksempel i møte med barnevernet (som de fryktet). Samtidig ga noen foreldre uttrykk for at de kjente seg utpekt og stigmatisert. De så innholdet i foreldreveiledningen de hadde fått, som uttrykk for opplæring i norske normer og kultur – ikke som universelle sannheter, ei heller som gjort til gjenstand for debatt. Bråten og Sønsterudbråten (2017) fant lignende erfaringer i intervjuer med foreldre som hadde fått ICDP-veiledning i mottak. Det som gikk igjen, var at dette hadde trygget dem som foreldre ved at de fikk anledning til å lære om og diskutere barneoppdragelse i Norge – herunder ryktene de forholdt seg til om norsk barnevern. De ble trygge på at det også i

Norge var greit å sette grenser for barn. De vektla hvordan de var blitt bedre til å kommunisere med egne barn, etter å ha fått kunnskap om betydningen av og hvordan de kunne ta barnas perspektiv. Samtidig fant forskerne i denne studien, når de også intervjuet veileder, at det var store forskjeller i hvordan veiledere relaterte til foreldre som deltok i dette forsøket. Mens enkelte var opptatt av å forstå hvorfor enkelte foreldre hadde utfordringer, var andre mest opptatt av at gruppen foreldre som deltok i veiledningen, skulle få til gode samtaler seg imellom. I en tredje variant var veileder opptatt av å utfordre og korrigere foreldre. Slik ble maktforskjeller i veiledningsrelasjonene tydelige, noe som også er viktig for å forstå at foreldre kan ha nokså ulike erfaringer med å delta i det som i utgangspunktet er samme kursopplegg. Ulike erfaringer kan opplagt være knyttet til at foreldre deltar i ulike foreldreveiledningsopplegg. I Sundsbø (2019) sin studie inngikk for eksempel både foreldregrupper på helsestasjon, ICDP og COS, noe det var ulike foreldrerfaringer med. I Bråten og Sønsterudbråten (2017) sin studie hadde alle deltatt i veiledning bygget på ICDP, noe som understreker at veiledere innenfor samme program kan ha ulike praksiser med mulige forskjeller i utbytte blant foreldre som resultat.

En forholdsvis høy andel av flyktninger fra Ukraina – 30 prosent – er barn (tall fra UDI gjengitt i Hernes et al., 2023, s. 32). Hvor stor andel av de som ankommer, som er foreldre til barn under 18 år og dermed er kvalifiserte for foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet, er mer usikkert. I en survey gjennomført blant ukrainske flyktninger oppgir 45 prosent av respondentene at de har barn under 18 år, de fleste av disse har ett eller to barn. Det er imidlertid en andel av disse som ikke bor med barnet sitt i Norge. 6 prosent av respondentene oppgir å ikke bo med noen av barna, mens 11 prosent bor med ett eller flere, men ikke alle (Hernes et al., 2023, s. 51). De som har deltatt i nevnte survey, og som oppgir å ha hatt foreldreveiledning som del av sitt introduksjonsprogram (36 prosent), er godt fornøyde med dette tilbudet. De gir det en score på 4,4 av 5 (Hernes et al., 2023, s. 92–93). Respondenter på denne spørreundersøkelsen som har barn, uttrykker også stor tilfredshet med skole- og barnehagetilbudet. Samtidig synliggjøres det, i intervju materialet, krevende utfordringer knyttet til uvisshet om framtiden. De har midlertidig kollektiv beskyttelse, og det er usikkert om de har en framtid i Norge eller skal tilbake til Ukraina. Utdanningssystemet her beskrives som forskjellig fra der, og i en situasjon hvor de ikke vet hvor de er om noen år, er det forholdsvis mange som ønsker at barna fortsatt følger undervisning i ukrainsk skole nettbasert (Hernes et al., 2023, s. 113–114). Dette er spørsmål som synliggjør utfordringer som familier med ukrainsk bakgrunn – både barn og foreldre – strever med i Norge, og som er andre enn de de bosatte med permanent opphold i landet har.

6.4 Kommunenes iverksetting av foreldreveiledning

Da foreldreveiledning ble innført som et obligatorisk element i introduksjonsprogrammet i 2021, hadde, som tidligere nevnt, mange kommuner allerede bygget opp kompetanse og erfaring. Kommunene meldte imidlertid om at lave bosettingstall gjorde det krevende å levere en foreldreveiledning som var godt nok tilpasset deltakernes behov. Antallet bosatte har, etter krigsutbruddet i Ukraina i februar 2022, økt betydelig. Men det er samtidig kommet til en rekke nye bosettingskommuner som vi må anta har mindre erfaring med foreldreveiledning overfor nyankomne flyktninger. I tillegg har ukrainske

flyktninger gjennomgående kortere tid i programmet, og det ble mens vi gjennomførte datainnsamling til denne rapporten, lansert forslag og diskutert å forkorte og arbeidsrette disse løpene ytterligere. Dette har, som redegjort for i kapittel 6.1, konsekvenser for kravene til hvor mye foreldreveiledning som skal gis, hvordan dette skal gis, og med hvilket innhold. Dette stiller – som vi skal se – lokale tilbydere overfor utfordringer med å tilrettelegge for endrede rammebetingelser.

Et tilbud om foreldreveiledning er etablert i de fleste kommuner

I 2021 rapporterte 70 prosent av kommunene at de hadde fått på plass et tilbud om foreldreveiledning. Da vi igjen spurte i surveyundersøkelsen sommeren 2023, var andelen økt til 82 prosent (figur 6.1). Åtte av ti kommuner tilbyr altså foreldreveiledning som del av introduksjonsprogrammet, to av ti gjør det ikke. Dette er til tross for at foreldreveiledning altså ifølge introduksjonsloven er obligatorisk. Nye bosettingskommuner og kommuner som har tatt imot et lavt antall flyktninger, er klart overrepresentert blant de som rapporterer at de *ikke* har et tilbud om foreldreveiledning på plass.

Dette speiles i casestudien vi gjennomfører, som omfatter i alt seks kommuner av ulik størrelse og plassert ulike steder i landet. Her er det de to minste kommunene, som i tillegg kun bosetter ukrainere, som *ikke* har virksomme tilbud om foreldreveiledning. I den ene kommunen manglet et slikt tilbud helt. De hadde deltakere i målgruppen, men måtte for å kunne gi et tilbud om foreldreveiledning enten sende egne ansatte på kurs for å bli sertifisert eller få hjelp fra andre kommuner. Kapasitetsutfordringer – med tilhørende behov for å prioritere hva de ansatte skulle bruke tiden sin på – hadde fram til da vi besøkte kommunen, gjort at ingen av alternativene var iverksatt. I den andre kommunen var det gjort forsøk med å innkalle ukrainske deltakere som har barn, til foreldreveiledning. Dette var tenkt som et dagskurs og skulle gis i regi av helsestasjonen der de har sertifiserte ICDP-veiledere. Ingen av de aktuelle møtte opp da dette ble forsøkt i 2023. Helsepsykieters vurdering er at de ukrainske flyktningene som var aktuelle, selv mente at de ikke trengte slik veiledning, og at dette var en viktig årsak til at de ikke møtte. Dette er en vurdering helsepsykieter selv langt på vei deler. Men det er bosatt flere ukrainske flyktninger i kommunen etter den tid, og de forsøker med ny innkalling til foreldreveiledning i 2024. I denne kommunen har de altså forsøkt å gi et tilbud, på tross av en viss ambivalens knyttet til om ukrainske foreldre har behov for et slikt kurs.

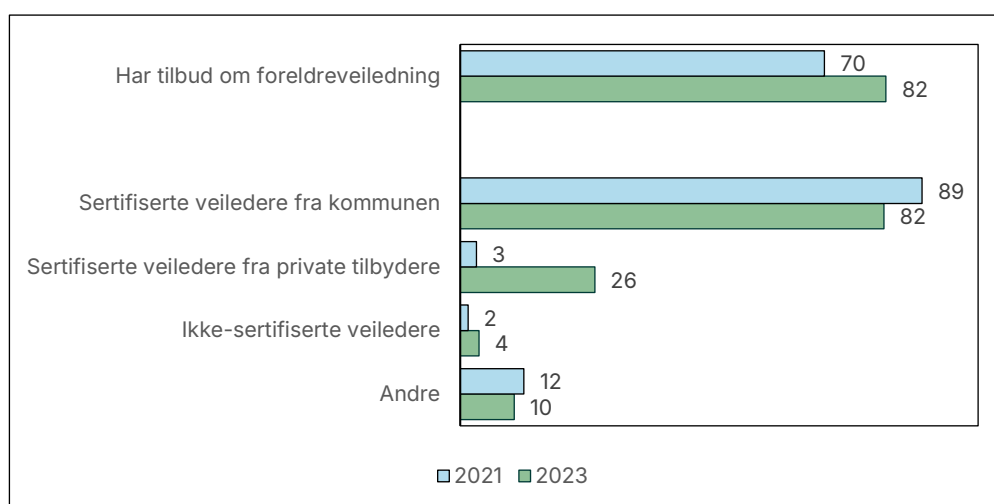
I de fire øvrige casekommunene gir de foreldreveiledning, og i samtlige har de også – i alle fall helt fram til senhøsten 2023 – hatt en ambisjon om å gi omtrent samme tilbud til ukrainske flyktninger som til de øvrige deltakerne i introduksjonsprogrammet. Det vil for tre av disse kommunene si et opplegg basert på ICDP, for den fjerde et opplegg som er utviklet av ansatte i flyktningtjenesten i kommunen.

Kursene holdes vanligvis av sertifiserte kursholdere fra kommunen

Figur 6.1 viser også hvem som gjennomførte foreldreveiledning for kommunens deltakere i introduksjonsprogram i henholdsvis 2021 og 2023. De aller fleste oppgir at de benyttet, og benytter, sertifiserte veiledere fra egen kommune. Vår casestudie i seks kommuner synliggjør at dette dreier seg om to grupper: Den første er ansatte i introduksjonsprogrammet som jobber med bosetting eller som programveiledere, og som har tatt kurs innenfor et foreldreveiledningsprogram. Den andre er ansatte i kommunens

ordinære tjenesteapparat som helsestasjon, barnevern og barnehage, som er sertifiserte veiledere, og som brukes i introduksjonsprogrammet. Andelen kommuner som bruker egne veiledere, er likevel noe lavere i 2023 enn i 2021. Dette er som forventet, gitt at mange kommuner er nye i bosettings- og integreringsarbeidet. Det har samtidig, som figur 6.1 illustrerer, vært en økning i andelen kommuner som bruker sertifiserte veiledere fra private tilbydere. I 2023 rapporterer én av fire kommuner at de bruker sertifiserte veiledere fra private tilbydere, mot bare 3 prosent av kommunene i 2021. Dette henger antakelig sammen med kommunenes bosettingsvolum og bosettingserfaring. Jo færre bosatte, jo vanligere er det å støtte seg på private tilbydere. De vi har kalt «nye bosettingskommuner», som altså ikke hadde tatt imot flyktninger de siste tre årene før krigen i Ukraina brøt ut, er også mer tilbøyelige til å bruke private tilbydere enn kommuner med en mer regelmessig bosetting (ikke vist).

Figur 6.1 Tilbud om og tilbydere av foreldreveiledning i 2021 og i 2023 (flere svar mulig på spørsmål om tilbydere av foreldreveiledning). Kilde: Ledere av introduksjonsprogram. I prosent (2021: n = 130, 2023: n = 192)



Hvor mange deltakere har fått foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet?

Hva vet vi om hvor mange som har gjennomført foreldreveiledning som del av sitt introduksjonsprogram etter at dette ble obligatorisk 1. januar 2021? Tall fra Nasjonalt introduksjonsregister kan fortelle noe om det – her registreres innholdet i deltakernes program, herunder også foreldreveiledning. Tabell 6.1 viser deltakere som startet i program etter 1. januar 2021 og avsluttet innen utgangen av juni 2023. I løpet av denne perioden hadde 3224 deltakere gjennomført introduksjonsprogrammet, hvorav 2579 fra Ukraina. Blant deltakere som hadde gjennomført, var totalt 578 personer registrert med foreldreveiledning, hvorav 466 hadde ukrainsk bakgrunn. Samlet har dermed om lag 18 prosent av de som har avsluttet programmet sitt, deltatt i foreldreveiledning. Som det framgår av tabell 6.1, finnes det også data for hvor mange timer foreldreveiledning deltakerne har hatt i gjennomsnitt, i hvor mange dager de har fått dette, og hvor stor andel av programmet tilbudet utgjør. Foreldreveiledningen utgjør en lavere andel av programmet blant deltakere fra Ukraina (9 prosent) enn øvrige grupper (13 prosent). Dette henger antakelig sammen med at de får tilbud om et mer komprimert program.

Vi har ikke tilgang til data som forteller hvor stor *andel* av de 3224 deltakerne i introduksjonsprogrammet som har barn under 18 år, eller venter barn, og som dermed har rett og plikt til å delta i foreldreveiledning. Derfor kan vi ikke bruke disse dataene til å vurdere om alle, de fleste eller bare en liten andel av deltakerne i målgruppen faktisk har fått foreldreveiledning. IMDi har selv undersøkt 2021-kohorten av deltakere i introduksjonsprogram og finner at blant deltakerne som har familiemedlemmer under 18 år, har om lag 50 prosent deltatt i foreldreveiledning innen utgangen av året 2023 (IMDis årsberetning for 2023, under utgivelse). Som direktoratet selv påpeker, er heller ikke dette noen «fasit». Noen av deltakerne i program som er registrert i en husholdning med barn under 18 år, kan være eldre søsken eller besteforeldre, som er utenfor målgruppen for foreldreveiledning. Samlet sett tilsier dette at 50 prosent er et konservativt estimat over hvor stor andel av målgruppen for tiltaket i 2021-kohorten som har deltatt i foreldreveiledning. I 2022- og 2023-kohortene kan dette ha endret seg.

Tabell 6.1 Deltakere med foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet. Kilde: NIR

	Samlet	Ukrainere	Øvrige
Antall deltakere med avsluttet program	3224	2579	645
Antall deltakere registrert med tiltak i foreldreveiledning	578	466	112
Antall timer med foreldreveiledning, gjennomsnitt	28,66	26,00	39,72
Foreldreveiledning som andel av programmet, gjennomsnitt	0,10	0,09	0,13
Antall dager i programmet, gjennomsnitt	268	240	386

Høye forventninger til foreldreveiledning, men usikkerhet rundt tilbudet til ukrainere

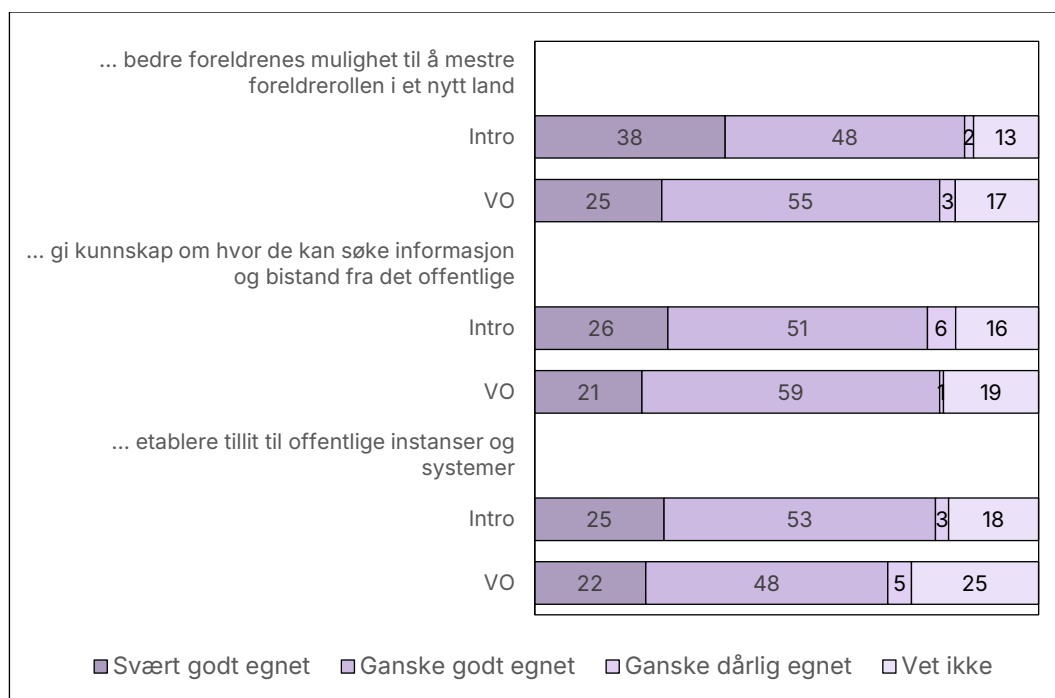
Da vi undersøkte i 2021, var ledere både i introduksjonsprogram og i voksenopplæringen av den oppfatning at kurs i foreldreveiledning ville være nyttig for deltakerne. I overkant av sju av ti ledere, både for introduksjonsprogram og voksenopplæringstilbud, svarte da at de trodde innholdet ville være svært viktig for å bedre deltakernes muligheter til å mestre foreldrerollen i et nytt land. Programrådgivere og lærere var i hovedsak av samme oppfatning, om enn noe mer avventende enn lederne. Det var også en gjennomgående tendens til at norsklærere hadde noe lavere forventninger til hva foreldreveiledningen kunne gi av effekter, enn det vi så blant ansatte i introduksjonsprogrammene (Kavli et al., 2022, s. 75–76).

I 2023 ble spørreundersøkelsen kun gjennomført blant ledere for introduksjonsprogram og voksenopplæring i kommunene. De fikk til gjengjeld flere og mer konkrete spørsmål om hva de mener foreldreveiledning er egnet til å bidra med. I tråd med hva vi så i 2021, er det fortsatt gjennomgående store forventninger til hva foreldreveiledningen kan egne seg til. Figur 6.2 illustrerer at åtte av ti ledere for introduksjonsprogram og sju av ti blant ledere for voksenopplæring mener innholdet i veiledningen er svært eller ganske godt egnet til å etablere tillit til offentlige instanser og systemer. Oppslutningen er omtrent tilsvarende når lederne blir bedt om å vurdere om foreldreveiledning er egnet til å gi foreldrene kunnskap om hvor de kan søke informasjon og bistand fra offentlige myndigheter, og til å bedre mulighetene for å mestre foreldrerollen i et nytt land. Igjen ser vi at

troen på at foreldreveiledning kan bidra positivt, er noe større blant ledere for introduksjonsprogram enn for voksenopplæring. Men forskjellene vi finner mellom de to gruppene av respondenter, er ikke statistisk signifikante.

Det er variasjon i lederes vurderinger avhengig av bosettingshistorikk og bosettingsvolum i kommunen (ikke vist). Det er blant de erfarne bosettingskommunene vi finner de mest positive vurderingene av foreldreveiledningens muligheter. Kommuner med mindre erfaring svarer oftere at de synes det er vanskelig å vurdere hva dette obligatoriske elementet vil kunne bidra til.

Figur 6.2 Hvor egnet mener du innholdet i foreldreveiledningen er for å ... Ledere for introduksjonsprogram. Prosent. N = 232



Forskjeller i lederes vurdering av hva de tenker foreldreveiledning bidrar til, kan i tillegg til forskjeller i erfaringer ha sammenheng med at det lokalt gis ulike tilbud. Som redegjort for i kapittel 6.1 framgår det av forskrifter til lov og av IMDi/Bufdir sine anbefalinger hva som bør tilbys, og hvordan. Likevel er det rom for lokale tilpasninger og utforminger, både i innhold (hva) og i framgangsmåter (hvordan). Dette skal vi nå gå nærmere inn i, i neste delkapittel (6.4), som er basert på erfaringer fra casekommunene. Her skal vi både se på avveininger når det gjelder hva slags opplegg som velges, og hva som er erfaringer fra gjennomføringen sett fra ledere og de som driver foreldreveiledning, sitt ståsted. Vi skal se at utfordringer knyttes til deltakeres skepsis, språk og tid, og særlig – i de siste intervjuene vi gjorde fram mot jul i 2023 – hvordan ukrainere skal kunne gis et godt tilbud om foreldreveiledning i tiden som kommer.

6.5 Lokale erfaringer og utfordringer

Av de seks casekommunene er det, som beskrevet i kapittel 6.3, fire som har erfaring med å gjennomføre foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet. Tre av disse har valgt å bruke ICDP (International Child Development Program). I den fjerde – som også er den

største av dem både i innbyggertall og i antall bosatte – brukte de tidligere ICDP. Det gjør de ikke lenger, de har laget et eget opplegg ved hjelp av ansatte med kompetanse på feltet. Dette begrunnes slik av leder for kurstilbudene i introduksjonsprogrammet i denne kommunen:

Det er to grunner til det. Det ene er at det er vanskelig å beholde det konseptet. For å kunne kalle det ICDP må det være, det må være to ansatte, for eksempel, det er begrensning for hvor stor gruppen kan være, og de må ha samme språk, og aller helst skal den ene av de to ansatte matche kulturbakgrunn eller språk med gruppen. Det blir for mange krav for å kunne ha det. At til slutt så ble det noe annet [...] Ja, og så er det noe med kompetansen, da jobbet ikke jeg her, men de hadde en sånn kompetanseheving der de sendte veldig mange av de ansatte på kurs i ICDP for å bli veiledere, ICDP-veiledere. Og da, da var det jo mange av de ansatte her som både var i par og der det var en norsk og en med minoritetsbakgrunn sammen. Og vi var jo ganske gode team. Men verden endrer jo på seg, folk flytter og skifter jobb og sånt, så, og noen vil ikke mer, de hadde ikke lyst til å gjøre det lenger. Så da, da forsvant det.

At de gikk fra å bruke ICDP til et egendesignet opplegg skyldes, slik det framlegges her, at ICDP ble for komplisert å bruke på grunn av formalkravene til hvordan dette skal gjøres. Det ble for lite fleksibilitet i gjennomføringsfasen og etter hvert for få sertifiserte veiledere. ICDP er et foreldreveiledningsprogram som, slik det også redegjøres for av denne lederen, stiller bestemte krav om innhold, sertifiserte veiledere og et visst antall møter med foreldregruppen. ICDP er utviklet av to professorer i psykologi ved Universitetet i Bergen (Karsten Hundeide og Henning Rye) som innledet et samarbeid på 1960-tallet. De var opptatt av det som da var nye perspektiver på barns utvikling: betydningen av tilknytning og de samspill barnet inngår i. Programmet er basert i en humanistisk tradisjon som til forskjell fra en mer naturvitenskapelig bygger på at mennesker er meningssøkende og fortolkende individer, og at det for å forstå menneskers atferd og kommunikasjon må tas utgangspunkt i deres fortolkningsposisjon. Med et slikt utgangspunkt ble det ansett som viktig å støtte opp om og utvikle omsorgsgiveres sensitivitet og empatiske evne og deres evne til å ta dette i bruk i daglig samspill med barna. Da barne- og familiedepartementet i 1995 tok initiativ til en nasjonal satsing på foreldreveiledning, ble ICDP en del av denne satsingen. Bufdir har siden 2006 vært ansvarlig for implementering av programmet i Norge (Bufdir, 2016, s. 12–15).

ICDP er utviklet både som en generell versjon som kan brukes forebyggende overfor foreldre flest, og som tilpassede versjoner rettet mot særskilte målgrupper, blant annet foreldre med minoritetsbakgrunn. Det er kravene til denne tilpassede veiledningen lederen sitert over viser til. Strukturelt innebærer tilpasningen at det skal være tolv møter à to timer i minoritetsversjonen mot åtte i den generelle, og at det skal være to sertifiserte veiledere. En av de to skal helst være en med minoritetsbakgrunn med samme språk og landbakgrunn som gruppen som veiledes. Det vektlegges at veiledningen skal foregå på morsmålet, det som er foreldrenes «hjertespråk», fordi det skal være mye dialog, og fordi foreldre skal være trygge på å uttrykke seg, også om temaer og spørsmål de synes er krevende. Veilederen som snakker foreldrenes språk, skal inngå i tospann med en

majoritetsnorsk veileder som deltar som støtte for den såkalte minoritetsveilederen og er «brobygger til norske verdier og forhold for foreldrene» (Bufdir, 2016, s. 122–23).

ICDP er et såkalt *tilknytningsprogram* til forskjell fra *atferdsprogram* – som for eksempel PMTO og TIBIR (to andre programmer som anbefales av IMDi/Bufdir) er eksempler på. Mens atferdsprogrammer er basert på teorier om sosial læring og atferdsendringer, vektlegger tilknytningsprogrammer, som ICDP, samspillet og kommunikasjonen mellom barn og foreldre. Ved å sette foreldre inn i tilknytningsteori og utviklingspsykologi og hvordan dette er relevant i samspillet de har med eget barn, er målet bevisstgjøring av foreldre om hvordan deres atferd påvirker barnet, slik at det som virker negativt, kan endres. Innholdet i minoritetsversjonen er – som i den generelle versjonen som har åtte samlinger – synet på barnet og positiv redefinering med bruk av bilder og historier samt gjennomgang av åtte temaer for godt samspill mellom foreldre og barn. Utgangspunktet er at samspillet mellom barn og foreldre bygger på tre dialoger: den emosjonelle dialogen, den meningsskapende og utvidende dialogen og den regulerende dialogen. Den emosjonelle dialogen der det sentrale er utvikling av trygghet og tillit, beskrives som grunnmuren, derfor brukes det mest tid på denne. Temaet er å vise at du er glad i barnet ditt, å se og å følge barnets initiativ, etablere en følelsesmessig samtale med barnet og å gi ros, anerkjennelse og bekreftelse. Den meningskapende og utvidende dialogen handler om å oppdage verden sammen og beskrive og forklare virkeligheten for barnet: felles oppmerksomhet, å sette ord på ting med entusiasme og å utvide og fortelle historier om opplevelser barnet har, sammen med den voksne. Avslutningsvis handler det om den regulerende dialogen, det vil si hvordan barnet kan støttes i gradvis selvregulering, og hjelp til å utvikle selvkontroll og forutse konsekvenser av handlingene sine. Målet er at ytre regulering (den voksnes påvirkning) blir til indre regulering hos barnet, slik at det etter hvert blir i stand til å regulere seg selv på en god måte. Dette kommer til slutt fordi det bygger på de to andre dialogene (Bufdir, 2016). I tillegg er det i minoritetsversjonen inkludert hvordan likheter og ulikheter i kultur påvirker omsorg og oppdragelse. Det er ett møte om utfordringer med minoritetsungdoms integrering i det norske samfunnet og ett om brobygging: temaer knyttet til det norske samfunnet, barns rettigheter og norsk lov (Bufdir, 2016, s. 122). I minoritetsversjonen er det dermed med mer informasjon om forhold i Norge enn det er i ICDP-veiledning rettet mot majoritetsnorske foreldre, der oppmerksomheten utelukkende er rettet mot å gjøre foreldre mer nærværende, trygge og bevisste i samspillet med egne barn.

I kommunen som har byttet ut ICDP, er elementer herfra og fra andre foreldreveiledningsprogrammer beholdt, som synet på barnet, samspill, dialog og grensesetting. Men i tillegg vektlegges migrasjonserfaringer samt informasjon om det norske samfunnet, som ulike oppvekstarenaer, barnevern, vold i nære relasjoner og forholdet mellom mor og far.

I de tre kommunene som bruker en mer rendyrket ICDP-versjon, vektlegges det – fra de som selv driver veiledning – hvordan prinsippene de arbeider med, fungerer, og hvordan det «vinner foreldre over», også foreldre som i utgangspunktet var skeptiske til foreldreveiledning. Når vi spør hva det er som er så bra, er det flere veiledere som viser til egne erfaringer:

Først og fremst var det nyttig for meg sjøl. Jeg har barn [ler], så alle de prinsippene har jeg jo prøvd ut hjemme, og de virkelig funker. [...] Å komme nærmere barnet, å forstå verden fra barnets perspektiv, å kunne sette seg inn i følelser. Det har jeg fått tilbakemeldinger på også, etter at kurset er ferdig, at de gjerne ville holdt på enda lenger med flere eksempler og diskutert mer. For mange har prøvd prinsippene vi går gjennom, hjemme, og de så at det faktisk funker. (foreldreveileder)

Erfaringen er at vekt på hvordan man kan forstå og ha dialog med eget barn, etablerer en atmosfære og stemning i kursene som gir deltakere trygghet når de skal diskutere forhold i det norske samfunnet som oppleves vanskelige. Det kan gjelde barnevern, vold i nære relasjoner eller skoleballet, som brukes som eksempel av den ansvarlige for foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet i en av casekommunene: Skoleballet kommer opp som tema i veiledningsgruppen vedkommende har, og det innledes en samtale om hva skoleball er, hvem som er til stede der, hva som står på programmet, og at det er mulig for ungdommene å låne passende klær for anledningen. Da kan, som vedkommende som ble intervjuet, sa, «resultatet bli at ungene får lov til å gå på det skoleballet», selv om foreldrene i utgangspunktet hadde vært skeptiske til å sende barna til denne festligheten.

Vi er bra foreldre – usikkerhet om tilbudet i deler av målgruppen

I den ene kommunen forteller en veileder – som selv har russisk bakgrunn – og som veiledet en av de første gruppene med ukrainere som kom til kommunen, hvordan disse første gruppene var grunnleggende skeptiske til foreldreveiledning. De lurte på hvorfor akkurat de skulle ha foreldreveiledning, og hvorfor det var en russisk veileder for gruppen. Veilederen forteller at det tok minst to møter før roen senket seg over gruppen og tillit begynte å etableres. Da alle veiledningsmøtene var gjennomført, hadde foreldrene fått en erfaring som var så bra at ryktet om dette spredte seg til andre ukrainere. I neste foreldreveiledningsgruppe med ukrainere opplevde denne veilederen lite utfordringer i startfasen, ingen spørsmål om hvorfor akkurat dem og om hvorfor hun med sin russiske bakgrunn var den som skulle veilede.

Det er flere av våre intervjupersoner som forteller om deltakere som i utgangspunktet er skeptiske til å skulle ha foreldreveiledning som del av introduksjonsprogrammet. Slik skepsis har vært et tema i alle de fire casekommunene som gjennomfører foreldreveiledning, og definitivt i den femte som inviterte de ukrainske foreldrene som var bosatt i kommunen, og opplevde at ingen møtte opp. En foreldreveileder som arbeider i introduksjonsprogrammet i en annen kommune, som selv har ukrainsk bakgrunn, beskriver det slik:

I begynnelsen er alle skeptiske, de tenker: Oi, Norge vil prøve å lære oss noe, men vi er bra foreldre. Det skjønner jeg, jeg ville kanskje reagert på samme måte. Men vi jobber, jeg og min kollega, på første og andre møte for å vise at nei ... ingen er ekspert. Vi bare prøver å løfte ting og tenke på det vi ikke har tenkt på, og bruke øvelser for å gjøre livet bedre. Men ja, det er mange som er skeptiske, for eksempel hvis de har fått SMS

med: Du må komme til ICDP, sånn og sånn. Da tenker de, uff ... hva er ICDP, hvorfor må jeg det? (foreldreveileder)

Denne veilederen beskriver foreldre som i utgangspunktet tenker at de er bra foreldre, andre refererer til at deltakerne tenker på seg selv som «normale» foreldre, så hvorfor skulle de trenge veiledning? Da henvises det særlig til ukrainske flyktninger, men også til flyktninger fra andre deler av verden. Foreldre som opplever at de er bra foreldre eller normale foreldre, er, som veilederen ovenfor viser til, skeptiske til at Norge skal lære dem hvordan foreldreskap skal gjøres. I denne skepsisen spiller barnevernet en rolle. Det beskrives hvordan mange deltakere i introduksjonsprogrammet vet – før de kommer til landet – at det i Norge finnes et statlig barnevern som tar barn. Derfor vektlegger veiledere i intervjuene hvordan det er nødvendig å trygge foreldre innledningsvis i veiledningsopplegget. I et dobbeltintervju med to veiledere i kommunen som har foreldreveiledning, men som ikke bruker ICDP, reflekteres det over dette. Veileder 2 har kun erfaring med å veilede ukrainske foreldre, veileder 1 har i en årrekke veiledet foreldre fra ulike land. Intervjuer spør hvorfor det er nødvendig å bruke god tid på å trygge deltakerne på det første møtet / de første møtene:

Veileder 2: Fordi de sitter langt framme på stolen og er spente og venter på hvordan de skal testes i dette, og når kommer eksamen og sånt ... På det tidspunktet der så er det både unger og seg sjøl og bekymringer i hjemlandet og ...

Veileder 1: ... de er veldig alvorlige i ansiktene og veldig spente i kroppen.

Veileder 2: Kanskje med en antatt god porsjon mistillit i utgangspunktet.

Veileder 1: Og tanker om at det er ingenting i Norge som ligner det de har kommet fra.

Veileder 2: Når jeg spør dem ... prøver å sammenligne likheter mellom Norge og eget land, så er det ofte ... nei, jeg vet ingenting.

Veileder 1: Så å bringe det ned til det menneskelige, at vi er jo like ... det finnes jo mennesker med de samme drømmene for ungene våre i alle land. Men veien dit kan være litt forskjellig, og samfunnssystemet er forskjellig. Men det er mer likt enn ulikt.

Intervjuer: Så de har en forventning om at nå skal de testes som foreldre?

Veileder 1: Ja, og hvis ikke de består, så kommer barnevernet.

Veileder 2: Ja, for det er frykten for barnevernet som er det ... hvis vi åpner [første møte] med å spørre: Hva tror dere vi skal snakke om her? Så da er det ... barnevern ... så det er noe av det viktigste vi kan forsøke å gi informasjon om, fordi det ligger så veldig langt fram i panna. Det er så mye informasjon som florerer. Om at norske myndigheter henter barn.

Hvordan behandles så temaet barnevern i foreldreveiledningsgruppene? Dette varierer, enkelte inviterer inn kollegaer som jobber i barnevernet i kommunen, for å vise dem fram («de er bare vanlige mennesker»), fortelle hvordan de jobber, og for å svare på spørsmål. Andre forbereder selv et opplegg. Felles for ulike strategier er at veiledere søker å trygge foreldre på at barnevernet først og fremst er der for å hjelpe – både barn og foreldre. Erfaringen er at dette fungerer, men at det krever tid og rom for spørsmål, dialog og diskusjon. Barnevernet framstår som et tema som, til tross for at det ikke nødvendigvis har en naturlig plass innenfor et ICDP-opplegg, tas opp over alt. Enkelte veiledere bruker en hel temakveld til dette, enkelte bruker to.

Hva er «et egnet tidspunkt» for foreldreveiledning?

Foreldreveiledningen skal «gjennomføres i løpet av deltakerens programtid» (Fagressurs for introduksjonsprogrammet). For de ukrainske flyktingene betyr dette innenfor en periode på seks til tolv måneder, siden de i all hovedsak har hatt korte løp. Det er også en del andre deltakere som har slike korte løp. Veiledningen forutsettes gjennomført med tolk eller på deltakernes morsmål. Innenfor ICDP er dette en del av det foreskrevne opplegget når det er foreldre med et annet morsmål enn norsk som deltar: Da inngår det å ha en veileder som snakker gruppens morsmål, og en som i utgangspunktet er majoritetsnorsk. Dette er ikke alltid enkelt å få til. Eksempelet med foreldreveileder på russisk i møte med ukrainske flyktinger (som det var sjekket at snakket og forstod russisk) er helt sikkert ikke unikt. Men dersom man får til et slikt veiledningspar, er det den som snakker gruppens morsmål, som gir veiledningen, den andre (med majoritetsnorsk bakgrunn) supplerer. Men for å kunne gjøre det, for å kunne forstå hva som foregår, må veileder som snakker morsmålet, oversette til den majoritetsnorske. Det tar tid og er en kilde til noe irritasjon, særlig når veileder som snakker gruppens morsmål, har bodd i Norge lenge og er god i norsk. Oversettelser tar tid. Det tar tid som kunne vært brukt til dialoger og diskusjoner. Andre steder – både i kommuner som benytter ICDP, og som i vår casekommune som ikke bruker ICDP – er det å ha tolk helt nødvendig, fordi veiledningen gjøres av en majoritetsnorsk. Da vektlegges det at tolken må være god til akkurat dette, og at det ikke alltid er tilfellet, heller ikke med autorisert tolk. Da kan, beskriver veiledere i denne kommunen, språkassistenter være like bra.

Prinsippet om at veiledningen skal gis på morsmål, fører i enkelte kommuner til at deltakere som tilhører språkgrupper kommunen ikke har bosatt mange av, må vente med foreldreveiledning, fordi det må være et visst antall – helst åtte–tolv deltakere i en veiledningsgruppe. Dette kan løses ved at det settes sammen veiledningsgrupper der det må tolkes til flere språk. Ett av stedene vi besøkte, har de prøvd det og konkludert med at «det ble for rotete». Et alternativ er å engasjere veiledere som jobber i andre tjenester i kommunen. Et annet er at deltakere i introduksjonsprogram blir med på veiledningsgrupper på deres morsmål som holdes i regi av helsestasjonen eller andre tjenester i kommunen. Slike veiledningsgrupper holdes da i utgangspunktet for foreldre som har bodd i kommunen en stund, men som får tilbud om veiledning på morsmålet. Introduksjonsdeltakerne blir med i disse gruppene.

Refleksjoner og praksiser rundt nedskalering av innhold

Opplegget for foreldreveiledning overfor minoritetsforeldre i ICDP-programmet er lagt opp over tolv samlinger. Det tar med andre ord tid. Det tar også – som vi har sett eksempler på – tid å bygge tillit i veiledningsgruppen. At det skal være tolv eller i alle fall ti samlinger, understrekes av flere veiledere, fordi hjemmeoppgavene er viktige: Delta-kerne skal prøve ut prinsipper og framgangsmåter i veiledningsopplegget med egne barn hjemme, basert på dette skal de så diskutere i gruppen etterpå. Da er det, understreker veiledere, ikke slik at det finnes en fasit. Poenget er refleksjon. Det framholdes at det er egenerfaringene, refleksjon og diskusjoner som gjør at deltakere liker veiledningene, gjerne vil ha mer og framsnakker disse oppleggene i møte med deltakere i introduksjonsprogram som ikke har hatt foreldreveiledning ennå, og som kanskje har med seg startshepsisen vi har sett beskrevet.

Samtidig synliggjør intervjumaterialet diskusjoner lokalt om hvor mye tid dette skal ta, og hvor omfattende veiledningen skal være. Dette er dels et uttrykk for ulike syn på hvor viktig foreldreveiledning er, dels henger det sammen med at tiden og ressursene er knappe. Når det gjelder tid, er dette i særlig grad knyttet til de ukrainske flyktingene som er i introduksjonsprogrammet kun en kort tid. I våre casekommuner, der fire av seks bosetter flyktinger fra både Ukraina og andre steder i verden, har de så langt lagt vekt på å gi ukrainske deltakere helt eller tilnærmet samme foreldreveiledningsopplegg som øvrige deltakere. I den ene kommunen hadde de våren 2023, fordi de aktuelle ukrainerne som skulle ha veiledning, hadde korte programmer, redusert antall ganger veiledningsgruppen ble samlet, fra tolv til seks. Men det totale antallet timer var beholdt. De ukrainske deltakerne ble med andre ord samlet færre ganger, men med flere timer per gang. Når vi utover høsten 2023 besøkte og gjorde intervjuer i casekommuner, ble det tilkjennegitt bekymring over politiske signaler som etter hvert materialiserte seg i faktiske anbefalinger om ytterligere forkorting og arbeidsretting av introduksjonsprogrammet for ukrainere. Dette gjør det mulig – jamfør forskriftsendringer og anbefalinger omtalt i delkapittel 6.1 – å gjennomføre foreldrekurs for ukrainere med fire samlinger à én eller to timer. Det tilkjennegis bekymring for dette, slik det gjøres her fra ansvarlig for foreldreveiledning i en kommune. Vedkommende driver også foreldreveiledning selv:

De [nasjonale myndigheter] sier at ukrainere skal ha noe [foreldreveiledning], men det er helt ned til fire timer! Det er ingen ting. Da er det ikke et foreldreveiledningsprogram. IMDi anbefaler en del ting med hensyn til innhold, men å plukke hva man da skal ha med, er vanskelig. Vi er flere som ser på dette nå. Hvordan vi skal gjøre det [...] Men det må komprimeres noe helt voldsomt, og da blir det mer informativt, bare. Da blir det antakelig lærere på voksenopplæringen som tar seg av det. Det er fortsatt anbefalt at det skal være sertifiserte veiledere, men det er ikke et krav.

Denne intervjupersonen, som både er foreldreveileder og ansvarlig for foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet lokalt, er oppgitt. Vedkommende forstår ikke hvordan et sterkt komprimert foreldrekurs kan og bør rigges for fortsatt å ha betydning. Her blir det ikke tid til å drive veiledning som gjør foreldre i stand til å tilegne seg prinsippene i ICDP, det blir kun tid til å informere om hva disse prinsippene går ut på. Det blir, slik vedkommende uttrykker det, «ingen ting» igjen. Vedkommende er selv sertifisert ICDP-veileder

med lang erfaring og har erfart at man gjennom ICDP-opplegget «kommer i posisjon til å bli kjent og bygge tillit». Veilederen mener at *det* ikke er mulig med et slikt komprimert opplegg, og at «man vil merke det» hvis og når ICDP-veiledning slik dette til nå er gjennomført i denne kommunen, ikke gjøres gjeldende for alle foreldredeltakere i introduksjonsprogrammet.

6.6 Oppsummering

Det er fortsatt, når vi – som vi gjorde i 2021 – spør ledere for introduksjonsordning og voksenopplæring lokalt, gjennomgående stor tro på at foreldreveiledning som del av introduksjonsprogrammet vil styrke foreldre, gi informasjon og bygge tillit. Majoriteten av kommuner har også et tilbud om foreldreveiledning på plass, og de aller fleste av disse bruker sertifiserte veiledere fra egen kommune. Samtidig er det fortsatt to av ti som ikke har et slikt obligatorisk tilbud på plass, noe som – har vi sett av casestudien i seks kommuner – både kan ha sammenheng med en nedprioritering av foreldreveiledning sammenlignet med andre oppgaver og med manglende suksess i gjennomføringen av programmet.

Blant de som gjennomfører foreldreveiledning i våre casekommuner (fire av seks), bruker tre ICDP (International Child Development Program), som er et veiledningsopplegg som tar sikte på å gjøre foreldre mer opptatt av og bedre i stand til å sette seg i eget barns sted og se verden fra *det* perspektivet. Dermed øker også, hvis vi skal tro intervjuer vi har gjort med foreldreveiledere som bruker programmet, muligheten for nærhet i relasjoner, delte opplevelser og regulering. Erfaringer som formidles, er at veiledning basert på prinsipper som legger vekt på praktiske øvelser, dialog og diskusjoner, bryter ned skepsis som kan være, og gjerne er, til stede mot å skulle veiledes. Dette bygger tillit og gjør det mulig å sette på dagsordenen og diskutere også krevende spørsmål i møte med norske velferdssystemer og kultur. Men et slikt veiledningsopplegg krever tid. Tid er noe ukrainske deltakere i introduksjonsprogrammet har stadig mindre av, da de har korte løp. Blant de som jobber med foreldreveiledning, er det bekymring for at nye forskrifter og nye anbefalinger vil resultere i noe som ikke er et foreldreveiledningsopplegg, men et kurs med informasjon. Bekymringen er hva som da skjer med muligheten til å bli kjent med hverandre og utvikle tillit.

Det synliggjøres at foreldrestøtte i introduksjonsordningen står i spenn mellom på den ene siden veiledning som kan gi foreldre «verktøy» for gode relasjonelle praksiser med egne barn, og på den andre siden informasjon om hvordan vi gjør det i Norge, det være seg i barnevernet, i skolen eller i foreldreveiledningspraksiser. Dette er et spenn skapt av hvor mye tid foreldrestøtte som del av introduksjonsprogrammet skal ta – for å sette det på spissen: om det skal være tid til refleksjoner rundt mange mulige svar og gjennom det tillitsbygging, eller det skal være et rent informasjonsopplegg som kan gjennomføres innenfor de tidsrammene som nå er satt opp som en minstenorm.

Foreldreveiledning griper, slik vi innledningsvis drøfter basert på tidligere forskning, inn i forholdet mellom hva som skal være privat, og hva som skal være et offentlig anliggende i en velferdsstat. Flyktninger som kommer til Norge, kommer gjerne fra sammenhenger hvor det å være foreldre er en sak som angår familien, og i høyden de nærmeste vennene og naboene. Det er i alle fall ikke noe nasjonale myndigheter blander seg i. I

Norge er dette annerledes. Det skaper stress og usikkerhet, også fordi foreldrene – som vi har sett av forskning gjort på hvordan innvandrede foreldre opplever sin rolle – ikke vet hvilke formelle og uformelle rammer foreldreskap gjøres innenfor her i landet. Samtidig kjenner de forpliktelse overfor normer og forventninger i egen minoritetsgruppe. Det er dette som møter veiledere som skal gi obligatorisk foreldreveiledning til deltakere i introduksjonsprogrammet. Men skepsisen avtar med opplevelsen av å få nyttige verktøy og ved at de ikke blir fortalt, men invitert inn i refleksjoner om hvordan ting bør være. Derfor blir det viktig, i prosjektets siste delrapport, å utforske videre hvordan dette blir med korte kurs tilpasset høye ankomster, og hvordan foreldre selv vurderer ulike typer foreldreveiledning og -kurs.

7 Digital kompetanse

Bakgrunnen for å utvikle digital kompetanse som standardisert element var at slik kompetanse regnes som en forutsetning for å delta aktivt i arbeids- og samfunnsliv og som en basiskompetanse som alle som bor i Norge, er nødt til å ha. Digital kompetanse ble utviklet som svar på en utfordring som ikke er ny, men som blir stadig viktigere, nemlig å sette nyankomne flyktninger bedre i stand til å delta i et gjennomdigitalisert norsk samfunns- og arbeidsliv. I forrige delrapport beskrev vi tre viktige forutsetninger for at opplæring i digital kompetanse skal bidra til å nå målene: at opplæringen sees i sammenheng med andre deler av programmet, at det blir prioritert med ressurser, og at det finnes god nok kompetanse i kommunene om hva ulike digitale verktøy kan brukes til, og hvordan. Vi beskrev også noen mulige indikatorer for evaluering av dette som et standardisert element, blant annet hvorvidt deltakere får tilbud om opplæring i digital kompetanse, om denne er differensiert etter deltakernes behov, hvordan opplæring i digital kompetanse er organisert, og hvor mye ressurser kommunene bruker på opplæring i digital kompetanse.

I dette kapitlet vil vi, på bakgrunn av dette, besvare følgende problemstillinger:

- Hva gir kommunene deltakerne tilbud om av opplæring i digital kompetanse og digitale kurs?
- Hvilke tilnærminger har kommunene til opplæring i digital kompetanse? Og på hvilke måter tar kommunene i bruk anbefalingene for digital kompetanse i Fagressurs for introduksjonsprogrammet?
- Hvilke forutsetninger har kommunene for å gi digitale tilbud til deltakere? Og hvordan virker kommunenes digitale infrastruktur inn på deres tilbud i introduksjonsprogram?

I kapitlet bruker vi data fra NIR og spørreundersøkelsene til å si noe om kommunenes digitale kurstilbud og hva slags tilbud kommunene gir sine deltakere i digital kompetanse. For å beskrive forutsetningene for og innholdet i tilbudet ulike kommuner gir, baserer vi oss i hovedsak på data fra de kvalitative intervjuene.

Kapitlet er tredelt. Etter en kort gjennomgang av anbefalingene i fagressursen og tidligere forskning vil vi i den første delen redegjøre for hva slags tilbud kommunene gir sine deltakere i digital kompetanse. I den andre delen vil vi beskrive kommunenes ulike tilnærminger til opplæring i digital kompetanse, herunder kommunenes forståelser av når og hvorfor deltakere skal få dette. Her synes det særlig å være et skille mellom en tilnærming til digital kompetanse som noe som skal gi deltakere en grunnleggende innføring i digitale verktøy på den ene siden, og som noe som skal gi deltakerne mulighet til å manøvrere i et gjennomdigitalisert samfunn etter at introduksjonsprogrammet er over, på den andre. Noen kommuner kombinerer også disse to tilnærmingene. I den tredje og siste delen av kapitlet vil vi beskrive variasjoner i kommunenes digitale forutsetninger. Her vil vi blant annet diskutere viktigheten av god digital infrastruktur i kommunene og hvordan dette påvirker kommunenes arbeid med og muligheter for å gi opplæring digitalt. Dette er særlig viktig i en situasjon der alle kommuner bosetter

flyktninger, og mange er avhengige av å kunne tilby (deler av) introduksjonsprogrammet som digitale kurs.

7.1 Hva er anbefalingene for digital kompetanse i introduksjonsprogram?

Digital kompetanse er utviklet som valgfritt innhold i introduksjonsprogram, rettet mot deltakere med «behov for opplæring i digital kompetanse». Formålet med å lage faglige anbefalinger for digital kompetanse som del av introduksjonsprogrammet er å sikre at alle kan være digitalt selvhjulpne. Digital kompetanse er tenkt som et integreringsfremmende innhold som vil være relevant for alle deltakere i introduksjonsprogram, men på ulike måter. Opplæringen beskrives som særlig viktig for deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn. Samtidig beskrives det hvordan det for deltakere med medbrakt kompetanse vil være nødvendig å opparbeide seg digitale ferdigheter knyttet til studie- og arbeidsliv i Norge og mestre digitale samfunnstjenester som Helsenorge eller NAV. Ulike målgrupper vil med andre ord ha behov for ulik opplæring. I fagressursen er det beskrevet anbefalt organisering og samarbeid knyttet til slik opplæring, anbefalt tematikk og innhold og anbefalt kompetanse hos de som har ansvar for slik opplæring.

«Formålet er å støtte kommunene i arbeidet med å gi deltakerne tilrettelagt og relevant opplæring i digitale ferdigheter som en del av introduksjonsprogrammet. Det er et mål at hele befolkningen er digitalt selvhjulpne slik at de kan bidra som aktive samfunnsborgere. Dette inkluderer også deltakerne i introduksjonsprogrammet. For å nå det overordnede målet, bør kommunen sørge for relevant og tilrettelagt opplæring i digital kompetanse som en del av kvalifiseringen. Målgruppen er alle deltakere i introduksjonsprogrammet med behov for opplæring i digital kompetanse.» Fagressursen 20.12.2023

I fagressursen er det beskrevet noen konkrete anbefalinger om hvordan slikt innhold bør organiseres og gjennomføres. Her er det vektlagt at kommunene bør bruke veiledere som kan bistå deltakere under opplæringen, i tillegg til den som er ansvarlig. I tillegg bør kommunene sikre språklig forståelse, enten gjennom at slike veiledere snakker samme språk som deltakerne, eller gjennom å bruke digitale verktøy som Google Translate underveis i opplæringen. Det er også beskrevet i fagressursen at «Opplæringen i digital kompetanse bør ta utgangspunkt i det den enkelte deltaker kan fra før, deltakerens interesser, og målene i integreringsplanen». Her er det vektlagt at læreren på kurset bør starte med å kartlegge deltakernes forutsetninger og være oppmerksom på deltakernes utvikling underveis i kurset. Det advares også eksplisitt mot å gi deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn opplæring i bruk av skriveprogram, tastatur o.l., men at man da heller bør basere opplæringen på det deltakerne allerede kan, som for eksempel bruk av smarttelefon. Det anbefales at opplæringen i digital kompetanse organiseres som egne økter eller kurs, men at det digitale også bør brukes som verktøy i opplæringen i annet innhold. Her blir det anbefalt at opplæringen skilles fra norskundervisningen, slik at deltakerne kan fokusere på digital kompetanse uten å samtidig måtte lære seg et nytt språk. Opplæringen i digital kompetanse anbefales forankret hos hovedansvarlig for

introduksjonsprogram, og det anbefales at man kobler på ikt-arbeidet for hele opplæringssektoren i kommunen.

De faglige anbefalingene tar utgangspunkt i at målene for opplæringen bør være de samme for deltakere i introduksjonsprogram som for den øvrige befolkningen. Det betyr at slikt programinnhold beskrives som noe som skal gjøre alle deltakere i stand til å forstå den digitale verden og hvordan digitale verktøy og tjenester er integrert i de fleste områdene i et moderne samfunn. Dette inkluderer at de skal kunne søke etter offentlige tjenester og opprette egen bruker på de forskjellige tjenestene etter behov, eventuelt med språklig veiledning. I tillegg anbefales det at slikt programinnhold skal sikre deltakerne elementær opplæring i bruk av digitale verktøy. Når det gjelder tematikk og innhold i opplæringen, gir fagressursen mange og detaljerte punkter som beskriver mål for opplæringen. Disse punktene er organisert innenfor ulike temaer: grunnleggende digital forståelse, digital kommunikasjon, grunnleggende informasjonssøk og inn- og utlogging. Det henvises også til ressursene på digidel.no som bidrag i opplæringen.

Fagressursen gir også noen anbefalinger om kompetanse hos ansvarlige for opplæringen og veiledere. Her vektlegges pedagogisk kompetanse, erfaring med opplæring for voksne innvandrere, ikt-kompetanse som dekker læringsmålene, og kompetanse eller erfaring med digital veiledning. I tillegg vektlegges det at veiledere bør ha felles språk med deltakergruppen, og at de bør få kurs i digital veiledning.

Anbefalingene for digital kompetanse er utformet på en måte som gir bestemte retningslinjer for hvordan opplæring i digital kompetanse skal gjennomføres. Den bestemte koblingen mellom anbefalt organisering og anbefalinger rundt innhold og tematikk er imidlertid opp til kommunene å gjøre. I tillegg bygger anbefalingene i fagressursen i stor grad på en forståelse av at elementet skal bygge opp under deltakernes integrering inn i et gjennomdigitalisert samfunn, framfor å kun vektlegge opplæring i praktiske, digitale ferdigheter. Dette gir et komplekst landskap som kommunene må navigere i når de skal ta anbefalingene i bruk.

7.2 Tidligere forskning om flyktninger og digital kompetanse

Utviklingen av digital kompetanse som et standardisert element bygger både på samfunnsutvikling og utfordringer blant flyktninggrupper. Mange av de som har blitt bosatt de siste årene, har hatt lite formell utdanning. Behovet for opplæring i digital kompetanse har derfor vært stort, selv om det har vært tatt høyde for at behovet skal vurderes individuelt (Kavli & Lillevik, 2020). Det norske samfunnet beskrives i stor grad som et gjennomdigitalisert samfunn (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Dette innebærer at samfunnet i stor grad er tilgjengelig gjennom et digitalt grensesnitt (Liodden et al., 2023). For eksempel har mange barnehager og skoler tatt i bruk ulike apper for å ha dialog med foreldre om barna, tilgang til tjenester ved NAV forutsetter at man registrerer seg digitalt som arbeidssøker, og mange legekontor krever digital bestilling av legetime. Flere studier peker på at særlig personer med innvandrerbakgrunn opplever en form for digitalt utenforskap, der flere tjenester oppleves som utilgjengelige (Fossestøl et al., 2020; Liodden et al., 2023). Andresen og Volckmar-Eeg (kommende) finner også at kombinasjonen av mangelfull digital kompetanse og lite norskferdigheter gjør at dialog med offentlige tjenester som NAV blir vanskelig, tidkrevende og treigt.

Liudden et al. (2023) og Midtgård et al. (2022) beskriver hvordan et viktig element i digital sårbarhet er manglende forvaltningskompetanse eller systemforståelse. Den kraftige digitaliseringen av velferdstjenestene gjør det vanskelig å skille tydelig mellom om brukeres utfordringer i møter med tjenestene handler om mangelfull systemforståelse eller, eventuelt også, om manglende digital kompetanse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Det å besitte digital kompetanse handler med andre ord ikke bare om å ha tekniske ferdigheter, men om kunnskap om hvordan man skal benytte ulike digitale løsninger.

For å motvirke digitalt utenforskap lanserte regjeringen i 2021 en nasjonal strategi for økt digital deltakelse og kompetanse i befolkningen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Her ble det blant annet satt som mål at hele befolkningen, inkludert flyktninger og innvandrere, skal være digitalt selvhjulpne slik at de kan være aktive samfunnsborgere. I strategien er digital kompetanse definert som noe som innebærer både kunnskaper, ferdigheter og dømmekraft. Særlig noen grupper blir pekt på som i risiko for slik digital sårbarhet, herunder eldre over 65 år, førstegenerasjons innvandrere fra ikke-vestlige land, spesielt kvinner, personer i arbeidsfør alder som verken er i utdanning eller arbeid, personer med ulike funksjonsnedsettelse og personer med midlertidige eller varige helseutfordringer. Disse gruppene kan være mer eller mindre overlappende, og mange flyktninggrupper vil inngå i flere av disse. Digital sårbarhet kan blant annet skyldes manglende tilgang på PC og internett, evne til å nyttiggjøre seg teknologi, mangelfull byråkratisk kompetanse i form av rettighets- og skjemaforståelse og helseutfordringer som kognitiv funksjonsnedsettelse og andre funksjonsnedsettelse. Disse forholdene kan gjøre seg gjeldende på ulike måter for ulike grupper.

I tillegg til at det norske samfunnet i stor grad kan beskrives som digitalisert, satte nedstengningene under covid-19 fart på digitaliseringen, også innenfor introduksjonsprogrammet (Kavli & Lillevik, 2020). Den digitale kompetansen hos både deltakere og ansatte ble beskrevet som en barriere mot å få til gode digitale opplærings- og oppfølgingsstilbud, men var samtidig i rask utvikling under pandemien. Under covid-19 rapporterte flere kommuner at de enten hadde tatt i bruk digitale plattformer i oppfølgings- og opplæringsarbeidet eller hadde intensivert bruken av slike plattformer. For eksempel rapporterte 78 prosent av kommunene at de nå brukte videomøter, og 72 prosent hadde faglige fellesgrupper i chatteprogram. Mange kommuner opplevde imidlertid utfordringer med ansattes kompetanse, tilgjengelige læringsressurser og digital infrastruktur som nettverk og programmer som hindret oppfølgingsarbeidet. Gjennomgangen til Kavli og Lillevik (2020) viste også at det var store variasjoner i deltakernes utgangspunkt for å dra nytte av den digitale opplæringen og oppfølgingen som ble tilbudt. Utfordringer med deltakernes tilgang på digital infrastruktur var særlig et problem, herunder manglende tilgang på PC, kun tilgang på en gammel PC, lite oppdatert programvare eller lav hastighet på internett hjemmefra.

I den første delrapporten om standardiserte elementer i introduksjonsprogram (Kavli et al., 2022) beskrev vi hvordan kommunene framhevet digital kompetanse som et viktig element i introduksjonsprogrammet, men at de likevel var tilbakeholdne når det gjaldt vurderinger av effektene av opplæringen på overgang til utdanning eller arbeid. Særlig tre utfordringer med opplæring i digitale ferdigheter ble trukket fram: Kommunene har

dårlig digital infrastruktur, det kan være utfordrende å få inn denne opplæringen med tanke på tidspunkt for gjennomføring og språklig tilrettelegging, og det er store variasjoner i deltakernes forutsetninger for både å bruke digitale læringsplattformer og hva de trenger å lære om det å delta i et gjennomdigitalisert samfunn.

7.3 Kommunenes tilbud om opplæring i digital kompetanse

Nå vender vi søkelyset mot hva slags tilbud kommunene gir sine deltakere når det gjelder opplæring i digital kompetanse. Tabell 7.1 viser antall deltakere som er registrert med tiltak i digital kompetanse i NIR. Tabellen viser antall deltakere som startet og avsluttet introduksjonsprogrammet sitt i perioden 1. januar 2021–30. juni 2023.

Tabell 7.1 Deltakere som har fått tilbud om kurs i digital kompetanse i løpet av programperioden (n = 3224). Kilde: NIR

	Samlet	Ukrainere	Andre landgrupper
Deltakere med avsluttet program	3224	2579	645
Deltakere registrert med tiltak i digital kompetanse	160	90	70
Timer med digital kompetanse, gjennomsnitt (*)	32,57	21,39	46,94
Digital kompetanse som andel av programmet, gjennomsnitt (*)	0,08	0,09	0,06
Dager i introduksjonsprogrammet, gjennomsnitt (*)	283	196	394

Merknad: (*) Gjennomsnittet gjelder deltakere med digital kompetanse som registrert tiltak.

Det er om lag 3200 deltakere med registrert avsluttet program i denne perioden, og 160 er registrert i NIR med tiltaket digital kompetanse. Blant disse er det 90 deltakere med ukrainsk statsborgerskap. Dette innebærer at blant de i underkant av 5 prosent som er registrert i NIR med tilbud om digital kompetanse, er prosentandelen blant ukrainere i overkant av 3 prosent, mens det blant andre deltakere er nesten 11 prosent som har fått et slikt tilbud. Dette kan reflektere kommunenes forståelser av målgruppene og hvem som regnes som «i behov av» digital kompetanse som del av sitt introduksjonsprogram, som vi vil komme tilbake til nedenfor. I gjennomsnitt er ukrainere registrert med 21,39 timer i digital kompetanse, mens deltakere fra øvrige landgrupper er registrert med mer enn dobbelt antall timer (46,94 timer). Digital kompetanse utgjør imidlertid en større andel av programinnholdet blant ukrainere (0,09) enn ikke-ukrainere (0,06). Det kan virke kontraintuitivt at en større andel av programinnholdet med digital kompetanse utgjør færre timer med digital kompetanse blant ukrainere enn ikke-ukrainere. Dette bør sees i lys av at blant personer med digital kompetanse som tiltak har ukrainere kortere programtid i gjennomsnitt (196 dager) enn ikke-ukrainere (394 dager).

Det er altså svært få deltakere som er registrert med digital kompetanse som tiltak i NIR. Hvordan vi skal fortolke dette, er ikke helt åpenbart. På den ene siden kan det være et uttrykk for at kommunene helt reelt ikke har prioritert slike kurs for deltakerne. På den andre siden kan det handle om at kommuner som har gitt et slikt tilbud, ikke har prioritert å registrere det i NIR, eller at det har vært uklart for dem hva slags kurs eller opplæring i digital kompetanse som tilsa at det skulle registreres i NIR. I begge de to siste

tilfellene vil resultatet være en underrapportering av hva slags tilbud deltakerne har fått om opplæring i digitale ferdigheter. I tillegg gir disse tallene lite informasjon om hva eventuelle tilbud i digital kompetanse egentlig innebærer. Det kan være at kommunene driver digital opplæring, men ikke gjennom avgrensede kurs. Dersom kommunene gir opplæring som en del av det løpende arbeidet de gjør med å følge opp deltakerne individuelt, eller som del av annet innhold, så vil dette ikke synes i tallene fra NIR. Vi vil komme tilbake til beskrivelser av omfanget av og innholdet i kurstilbudene i kommunene i avsnitt 7.4.

Selv om det er svært få deltakere som er registrert med egen opplæring i digital kompetanse, viser spørreundersøkelsene at en del kommuner tilbyr digitale kurs til deltakerne. 32 prosent av kommunene tilbyr kurs digitalt, det vil si at undervisning og veiledning foregår på Zoom, Teams eller en annen digital plattform. Dette kan tyde på at en del kommuner har deltakere som har tilstrekkelig digital kompetanse til å benytte seg av digitale verktøy. Samtidig kan det innebære at opplæring i digital kompetanse gjøres som del av annet kursinnhold.

Tabell 7.2 Prosent av voksenopplæringenes som har tilbud om ulike digitale kurs. Kilde: Spørreundersøkelse blant ledere i VO, 2023

Kommunenes digitale norskkurs	
Norskkurs nivå A	39
Norskkurs nivå B	38
Norskkurs – kveld	26
Intensivkurs i norsk	10
Andre digitale kurstilbud VO har	
Opplæring i samfunnskunnskap	29
Livsmestring i et nytt land	22
Foreldreveiledning	29

Tabell 7.2 viser at det blant disse er en stor andel (72 prosent) som tilbyr norskkurs digitalt, da i hovedsak nivå A (39 prosent) eller B (38 prosent) eller norskkurs som kveldsundervisning (26 prosent). Kun 10 prosent av kommunene som tilbyr digitale norskkurs, tilbyr intensivkurs i norsk. Av andre digitale kurstilbud er det i hovedsak opplæring i samfunnskunnskap (29 prosent), livsmestring i et nytt land (22 prosent) og foreldreveiledning (29 prosent) som tilbys digitalt. Det er få kommuner som tilbyr grunnskole eller forberedelse til høyere utdanning som digitale kurs.

Tabell 7.2 viser tallene fra spørreundersøkelsen til ledere for flyktningtjenesten i landets kommuner. Voksenopplæringene har også digitale kurstilbud til deltakere i introduksjonsprogrammet. 57 prosent av voksenopplæringene har gitt digitale kurstilbud. Tabell 7.3 viser at når det gjelder norskkursene VO gir digitalt, er dette i hovedsak kurs på nivå A1, A2 og B1.

Tabell 7.3 Prosent av voksenopplæringene som har tilbud om digitale norskkurs etter nivå, samt digitale kurstilbud innenfor grunnskole/fag i grunnskole og opplæring i samfunnskunnskap. Kilde: Spørreundersøkelse blant ledere i VO, 2023

Digitale norskkurs hos VO	
Norskkurs nivå A1	37
Norskkurs nivå A2	39
Norskkurs nivå B1	38
Norskkurs nivå B2	22
Norskkurs nivå C	1
Norskkurs – kveld eller helg	12
Intensivkurs i norsk	13
Andre digitale kurstilbud hos VO	
Grunnskole / fag i grunnskole	20
Opplæring i samfunnskunnskap	36

Spørreundersøkelsen gir også innblikk i hvilke tilfeller VO gir tilbud om digitale norskkurs. 54 prosent av voksenopplæringene tilbyr digital norskopplæring eller er i ferd med å utvikle dette som et tilbud for deltakere som har kort programtid. 28 prosent tilbyr digital norskopplæring under omsorgspermisjon, og 51 prosent tilbyr digital norskopplæring eller er i ferd med å utvikle dette som et tilbud for å legge til rette for samtidig norskopplæring og arbeid/praksis i arbeidslivet. Samtidig som dette utgjør en betydelig andel, er det grunn til å tro at det er potensial i både kommunene og voksenopplæringen for å utnytte digitale tilbud enda bedre, kanskje særlig blant deltakere med kort programtid. Dette forutsetter imidlertid at deltakerne har tilstrekkelig digital kompetanse. Dette vil også nødvendiggjøre at kommunene får kartlagt deltakernes digitale kompetanse godt nok og tidlig i programmet. I tillegg stiller slike tilbud krav til ansattes kompetanse og kommunenes digitale infrastruktur. Dette vil vi komme tilbake til nedenfor.

7.4 Variasjoner i tilnærmingene til digital integrering

Omfanget av kurstilbud spesielt rettet mot digital kompetanse synes å være lite. Samtidig forteller det oss lite om hvordan kommunene operasjonaliserer det å «sørge for relevant og tilrettelagt opplæring i digital kompetanse», som jo er formålet med elementet. Kommunene synes å ha ulike tilnærminger til opplæring i digital kompetanse og iverksetter anbefalingene i fagressursen i ulik grad og på ulike måter. I det videre vil vi beskrive omfang og innhold i kommunenes tilbud i digital kompetanse, kommunenes forståelser av målgrupper og begrunnelser for opplæring i digital kompetanse og hva kommunene forstår som nødvendig kompetanse hos de som gir opplæringen. Vi vil også kort redegjøre for tolkebruk i opplæringen.

Omfang og innhold i kurstilbudene varierer

Når det gjelder kommunenes tilbud i opplæring i digital kompetanse, er det variasjon i hva de tilbyr sine deltakere. Denne variasjonen handler i hovedsak om hvilken tilnærming de har til opplæringen. Her synes det å være et skille mellom en tilnærming som handler om å lære deltakerne å bruke og nyttiggjøre seg ulike digitale verktøy på den ene siden og framheving av deltakernes integrering i et gjennomdigitalisert samfunn på den andre. Der den siste er den som er mest til stede i de faglige anbefalingene, er det den første som synes i være i fokus hos kommunene. Dette gir seg utslag i at kommunene i hovedsak tilbyr opplæring som er orientert rundt bestemte digitale verktøy. Dette gjør de på litt ulike måter. Omfanget av opplæringen i digital kompetanse og integreringen av dette temaet i innholdet i introduksjonsprogrammet kan beskrives som på tre nivåer. Det første nivået er kommuner som tilbyr egne datakurs, ofte som en variant av et grunnkurs i digitale verktøy. Det andre nivået er kommuner som også gir opplæring i digitale verktøy som en del av andre kurs, for eksempel at de benytter norskopplæringen som en mulighet til å også gi noe opplæring i for eksempel digitale skriveprogrammer, eller at de bruker digitale verktøy i norskundervisningen. Det tredje nivået er kommuner som har kurs i digital kompetanse, men der de også bruker disse kursene til å ta opp temaer fra andre deler av introduksjonsprogrammet, for eksempel at de bruker kursene til å jobbe med digitale CV-er og samtidig snakker om digital kontakt med NAV og jobbsøkerprosesser i Norge som digitaliserte. Der de to første nivåene baserer seg på en tilnærming til digital kompetanse som opplæring i digitale verktøy, er det dette siste nivået som i størst grad synes å treffe intensjonene i fagressursen om at digital kompetanse handler om å gi en innføring i det digitale Norge.

Hvilken tilnærming og hvilket nivå kommunene velger, synes å i stor grad være basert på erfaring blant kursholderne i hva deltakerne vanligvis har behov for, kursholdernes egne opplevelser av hva som er viktig å vite, og hva deltakerne selv uttrykker av ønsker underveis i kurset. Det var få som henviste til fagressursen som begrunnelse for innholdet de valgte å tilby i opplæringen. I en av kommunene var det noen som begrunnet dette i at ressursene på Digidel, som er lenket til på fagressursen, ikke treffer de behovene som deltakerne har, at de mangler den mer interaktive og erfaringsbaserte læringen som de mente var viktig i kursene, og at ressursene i hovedsak er rettet mot deltakere som ikke har erfaring med digitale verktøy og tjenester. Dette innebærer at disse ressursene kanskje i størst grad oppleves som nyttige for tilbud som innrettes mot å gi deltakerne opplæring i digital kompetanse som en praktisk ferdighet knyttet til spesifikke verktøy.

Uklart hvilke deltakere kommunene mener har behov for opplæring i digital kompetanse

Målgruppen er beskrevet i de faglige anbefalingene som alle deltakere som har behov for opplæring i digital kompetanse. Hvem det er som forstås som i behov av slik opplæring, blir imidlertid fortolket ulikt i kommunene og henger sammen med hvilken tilnærming kommunene har til hva digital kompetanse er – en generell og praktisk ferdighet eller som samfunnsforståelse. Dette kan eksemplifiseres med hvorvidt kommunene mener at deltakere fra Ukraina har behov for slik opplæring. Som nevnt ovenfor er det et skille mellom deltakere fra Ukraina, der i overkant av 3 prosent har fått opplæring i

digital kompetanse som en del av sitt introduksjonsprogram, mot nesten 11 prosent av ikke-ukrainske deltakere.

I en av kommunene vi besøkte, mente de at flyktninger fra Ukraina faller under kategorien som ikke har behov for slik opplæring, fordi disse i stor grad allerede har digitale ferdigheter og har måttet benytte seg av digitale verktøy i hjemlandet. I en annen kommune tok de et bredere perspektiv. Her var innfallsvinkelen at ukrainere, som andre flyktninger og innvandrere, har behov for å opparbeide seg en forståelse av hvordan det norske digitale samfunnet fungerer. Her hadde de derfor to kurs, ett som var et slags datakurs med praktisk opplæring i digitale verktøy og tjenester, og ett som de forklarte at tok utgangspunkt i dataopplæring som en metode. I dette kurset, som de kalte «datastart», kombinerte de praktiske øvelser der de for eksempel logget inn på Helsenorge.no, med å snakke om når de kunne bruke Helsenorge, og hva de kunne gjøre der, hvordan helsesystemet fungerte, og ulike roller, ulike screening-programmer i Norge o.l. På denne måten bruker kommunene digitale verktøy som en inngang til å forstå hvordan mange tjenester kun er tilgjengelige gjennom et digitalt grensesnitt, og at deltakerne i tillegg til å vite hvordan også må vite når og hvorfor de skal bruke ulike digitale kanaler.

Når det gjaldt inndeling av deltakere på ulike kurs, var det ulikt hvordan kommunene gjorde dette. Noen kommuner tilbød det samme kursopplegget til alle og opplevde da at de fikk store sprik i hva slags forhåndskunnskap og behov deltakerne hadde, særlig når det gjaldt grunnleggende opplæring i digitale ferdigheter og verktøy. Andre brukte sporinndelingen fra norskopplæringen som en første grovinndeling av deltakere på kurs og brukte så første økt til å fininnde og videre flytte deltakere mellom kurs. En slik differensiering av kursinnholdet forutsetter imidlertid at kommunen både har tid, kapasitet, ressurser og deltakere nok til å holde flere enn ett kurs i digital kompetanse. Dette var det ikke alle kommuner som hadde. Samtidig gjorde denne sporinndelingen at kommunene kunne tilrettelegge for deltakernes behov gjennom å gi det samme tilbudet flere ganger. I en av kommunene fortalte de hvordan noen deltakere fra Alfa-sporet, deltakere som hadde kommet til Norge som analfabeter, fikk delta flere ganger på kurs i digital kompetanse fordi de ikke fikk godt nok utbytte første gang. Vi så også eksempler på kommuner som brukte tilbudet i digital kompetanse som en måte å fylle på med innhold på til å oppnå fulltidsprogram i ferier for noen deltakergrupper.

«Alle» kan undervise i digital kompetanse

Når det gjelder kompetansen hos de som holder kursene, så bruker mange kommuner interne ressurser på denne typen opplæring. I kommunene vi besøkte, var dette programinnhold som var organisert av programrådgivere eller kurskoordinatorer som hadde interesse på feltet, men som ellers ikke hadde noen spesiell type kompetanse på digitale tjenester og verktøy. Dette kan tyde på at mange anser dette som kompetanse som «alle» har. Samtidig var det i hovedsak programrådgivere eller andre med spesiell interesse for digitale verktøy som ble brukt til denne typen opplæring. Vi fikk ikke se noen eksempler på kommuner som hentet inn eller samarbeidet med eksterne aktører for å tilby slikt programinnhold.

Lite bruk av tolk

Mange kommuner velger å holde kursene i digital kompetanse på norsk. I våre data er det lite bruk av tolk. Dette handler delvis om ressurser, da mange kommuner rett og slett ikke har midler eller tilgang på tolker som de kan prioritere til slike kurs. Disse tolkene må brukes på obligatorisk innhold som livsmestring og foreldreveiledning. En av kommunene trakk også fram at ved å ikke bruke tolk ble kursene i tillegg en arena for deltakerne å øve seg i norsk på. Flere av kommunene bruker imidlertid deltakere som har høy digital kompetanse, som assistenter i grunnkursene. Dette innebærer at de også kan ta i bruk deres språkkompetanse i opplæringen.

7.5 Kommunene har ulike digitale forutsetninger og kapasitet

Kommunene har ulike forutsetninger for å tilby digitale kurs og opplæring i digital kompetanse. Dette påvirker deres muligheter til å ta i bruk de faglige anbefalingene i tråd med sentrale myndigheters forventninger. Dette handler både om hvilke ressurser og hva slags infrastruktur de har tilgjengelig, og hvordan dette påvirker kapasiteten de har til å implementere digital opplæring og opplæring i digital kompetanse som en del av introduksjonsprogrammene, herunder ta i bruk anbefalingene som ligger i fagressursen.

Kommunene må selv kartlegge deltakernes digitale ferdigheter

Mange kommuner har kanskje ikke tilstrekkelig kunnskap om deltakernes digitale forutsetninger. Over halvparten rapporterer at kompetansekartleggingen gir et ganske eller svært dårlig bilde av deltakernes digitale ferdigheter. Kun 28 prosent oppgir at den gir et ganske eller svært godt bilde av dette. Dette kan gjøre det vanskelig for kommunene å på forhånd vite hvorvidt deltakerne kan nyttiggjøre seg digitale kurs, og hvilke behov de har for kompetanse innen bruk av digitale verktøy og tjenester i Norge. Denne mangelen på informasjon kan gjøre det mer krevende for kommunene å planlegge slike kurs før oppstart. I tillegg nødvendiggjør det at kommunene selv må kartlegge flyktningenes digitale kompetanse ved oppstart av introduksjonsprogrammet. Dette kan være ressurskrevende eller legger i alle fall til enda en ting på listen over det de ansatte må følge opp og avklare.

Bare noen kommuner gir deltakerne tilgang til PC og internett som del av programmet

Det er også stor variasjon mellom kommunene i tilgangen på digital infrastruktur og i hvilken grad de prioriterer dette i sitt arbeid. Et eksempel er i hvilken grad og på hvilke måter kommunene sørger for at deltakerne har tilgang på PC. Blant de kommunene vi har besøkt, finner vi eksempler på kommuner som gir alle deltakerne en egen PC som de disponerer fritt så lenge de deltar i introduksjonsprogram, kommuner der VO sørger for låne-PC så lenge de går på VO, og kommuner der deltakere kun får låne-PC der det er nødvendig mens de har undervisning, og ellers må sørge for dette selv. Dette innebærer at deltakerne får veldig ulike forutsetninger for å få tilgang til det norske digitale samfunnet mens de er i introduksjonsprogrammet. Selv om mange deltakere kan ha tilgang på smarttelefon e.l., vil for eksempel det å skrive CV og jobbsøknader kreve tilgang på PC. God tilgang på PC for deltakere i introduksjonsprogram framstår derfor som et viktig hjelpemiddel også i arbeidsrettingen av programmet.

Det mangler god, digital systemstøtte

Den kanskje største utfordringen når det gjelder kommunenes digitale forutsetninger, er at det mangler god, digital støtte til kommunenes arbeid og samarbeid. I de kvalitative intervjuene trekker kommunene særlig fram to utfordringer. Den første er at mange av verktøyene kommunene bruker for å planlegge og følge opp introduksjonsprogram, mangler gode, digitale løsninger. Et eksempel er hvordan integreringsplanen i en av kommunene vi besøkte, bestod av et Word-dokument som programrådgiveren måtte fylle ut manuelt og deretter legge inn i datasystemene. En av lederne på voksenopplæringene vi besøkte, fortalte at flere av deres lærere må skrive ut dette Word-dokumentet, skrive inn norsk mål og lignende for hånd og så skanne det inn igjen og legge det inn i riktig system så det blir tilgjengelig for flyktningtjenesten. Flere kommuner har også laget egne maler av denne integreringsplanen. De begrunner dette med at de finner IMDi mal på 15 sider som for omfattende og lite oversiktlig. Nødvendigheten av å ha et oppdatert og oversiktlig dokument over status på deltakerne og deres introduksjonsprogram blir kanskje satt på spissen når det er kapasitetsutfordringer i kommunene.

Den andre utfordringen er at mange av aktørene som er involvert i gjennomføringen av introduksjonsprogram, jobber i (mange) egne systemer som i liten grad snakker sammen. Dette innebærer at datasystemene i mange tilfeller blir en barriere i samarbeidet framfor å støtte arbeidet som gjøres i kommunene. Dette gjelder både internt og mellom aktører. Et eksempel er fra en kommune der introduksjonsprogrammet var organisert i NAV. En av programrådgiverne forklarte hvordan de må lære seg alle NAVs interne datasystemer, på både statlig og kommunal side. Dette er tidkrevende å sette seg inn i, forstå og bruke, særlig for nyansatte programrådgivere som allerede må navigere i et komplekst landskap av lovverk og endringer. Kapasitetsutfordringene gjør også at kommuner kan nedprioritere registrering i NIR. For nye kommuner framstår NIR kompleks og vanskelig å forstå viktigheten av, og det blir derfor noe som kommer et stykke ned på en lang prioriteringsliste der mye brenner. I tillegg kan det skape ekstra frustrasjon når det er mange digitale plattformer å forholde seg til, men som ikke snakker sammen. Dette framstår som lite brukervennlig og gir en relativt høy investeringskostnad for å få lagt inn informasjon alle steder der det etterspørres.

7.6 Oppsummering

Svært få deltakere er registrert med tilbud i digital kompetanse som del av sitt programinnhold i NIR. Dette kan imidlertid henge sammen med kommunenes organisering av opplæringen, der noen gir opplæring i digital kompetanse som del av annet innhold. Det kan også henge sammen med at mange deltakere nå vurderes som utenfor målgruppen for slik opplæring. I overkant av 30 prosent av kommunene tilbyr imidlertid digitale kurs, i hovedsak som kurs i norsk, mens nesten 60 prosent av voksenopplæringene gir digitale kurstilbud. Det er likevel grunn til å tro at det er potensial for å utnytte digitale kurstilbud bedre, men dette forutsetter blant annet god nok og tidlig kartlegging av deltakerens digitale kompetanse og stiller krav til kommunenes digitale infrastruktur.

Opplæring i digital kompetanse forstås på den ene siden som å gi deltakerne opplæring i praktisk bruk av digitale verktøy, og på den andre siden som å gi en forståelse av det norske samfunnet som gjennomdigitalisert. Begge disse forståelsene er synlige i

fagressursen, men de ligger i varierende grad til grunn for kommunenes tilnærming til digital kompetanse. En del kommuner synes å ha en intuitiv forståelse av digital kompetanse, der de setter likhetstegn mellom dette og opplæring i digitale ferdigheter. Denne forståelsen påvirker videre både omfanget av opplæringen, hvilke deltakere som forstås som i målgruppen for slik opplæring, og hva som ansees som nødvendige kvalifikasjoner hos de som er ansvarlige for slik opplæring. Fagressursen beskriver en forståelse av og læremål for opplæring i digital kompetanse, men kommunene opplever i mindre grad at den gir relevante beskrivelser av omfang og innretning på slik opplæring i form av konkret innhold. Samtidig er det som ligger der av innhold fra Digidel, i hovedsak innrettet som undervisningsressurser for opplæring i grunnleggende digitale ferdigheter.

Det er stor variasjon i kommunenes digitale infrastruktur og forutsetninger for å gi digitale tilbud til sine deltakere. Kommunene må i stor grad kartlegge deltakernes digitale kompetanse selv. Dette krever ressurser. Manglende kartlegging kan vanskeliggjøre både utnyttelse av digitale kurstilbud og en differensiering av kurstilbudet i digital kompetanse. I tillegg forstås tilgang til PC og internett bare i noen grad som en nødvendig og avgjørende del av deltakernes integreringsløp og som noe kommunene derfor må sørge for. Dagens digitale systemstøtte og datasystemer synes i tillegg å i liten grad støtte kommunene i integreringsarbeidet.

8 En oppskrift for suksess?

Temaet i denne rapporten er hvordan norske kommuner har tatt i bruk standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. Et standardisert element er en oppskrift for hvordan en spesifikk del av introduksjonsprogrammet bør gjennomføres. Ambisjonen er å gi kommunene tilgang til veiledning og metoder som kan bedre resultatene av integreringsarbeidet, øke effektiviteten og sikre at det tilbudet flyktninger får i program, ikke handler om hvilken kommune de er bosatt i, men om hvilke behov de har. Vi har studert fem slike standardiserte elementer: praksis, hurtigspor, livsmestring i et nytt land, foreldreveiledning og digitale ferdigheter.

Rapportens tittel er *Var det oppskriften som manglet?* Et stykke på vei er svaret ja. Det foreligger nå mye kunnskap om gode arbeidsmetoder i introduksjonsprogram. Det var behov for å samle denne kunnskapen og presentere den innenfor rammen av de forventningene loven setter, og de kravene loven stiller til kommunenes introduksjonsarbeid. I Fagressurs for introduksjonsprogrammet har IMDi i samarbeid med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse samlet og systematisert kunnskap om krav, anbefalinger og arbeidsmetoder. Når vi spør, svarer de fleste kommunene at de har hatt nytte av fagressursen. Samtidig finner vi at iverksettingen av de standardiserte elementene ikke alltid er i tråd med de anbefalingene som gis. I rapporten har vi rettet søkelyset mot hvorfor det er slik – hva har skapt svikt i implementeringen?

I dag bosettes det flyktninger i alle landets kommuner. De varierer blant annet i bosettingsvolum, bosettingserfaring, beliggenhet, økonomi, organisering, næringsstruktur og arbeidsliv. Et gjennomgående funn i rapporten er at kommuner har svært ulike forutsetninger for å følge de anbefalingene som gis i fagressursen. Det kan tilsi at oppskrifter for hvordan gjennomføre standardiserte elementer i større grad bør gi rom for forskjeller i rammebetingelser. Det vil si oppskrifter med ulike grader av detaljeringsnivå når det gjelder hvilke verktøy som er nødvendige for å følge anbefalingene, hvordan oppgavefordelingen mellom ulike aktører og roller bør være, eller hvilke oppgaver som bør prioriteres. Vår vurdering er også at kommunene i dagens situasjon trenger støtte i å prioritere mellom oppgaver. Bosettingstrykket er høyt, mye skal skje for deltakerne på kort tid, nasjonale retningslinjer for integreringsarbeidet er under stadig endring, og kapasiteten i det kommunale apparatet er presset. Det er krevende å få til alt. Da behøves det veiledning i hva man skal gjøre, og hvordan man skal gjøre det.

Rapporten har tre problemstillinger: 1) I hvilken grad og på hvilke måter har kommunene iverksatt standardiserte elementer? 2) Hvilke aktører er involvert, og hvordan fungerer samarbeidet? 3) Hva påvirker kommunenes forutsetninger for å ta i bruk standardiserte elementer? I resten av kapittelet svarer vi på disse problemstillingene før vi drøfter hvilke implikasjoner funnene har for det videre arbeidet med å forbedre introduksjonsprogrammet.

8.1 I hvilken grad og på hvilke måter har kommunene implementert standardiserte elementer?

For å kunne vurdere om et virkemiddel – i dette tilfellet de standardiserte elementene – fungerer slik det var tenkt, må det først undersøkes om det er iverksatt i tråd med intensjonene. Vi finner at kommunene i varierende grad har iverksatt de standardiserte elementene i tråd med de anbefalingene Fagressurs for introduksjonsprogrammet gir. Analysene bygger på en kombinasjon av registerdata (Nasjonalt introduksjonsregister), surveydata (blant ledere for voksenopplæringen og flyktningtjenesten) og kvalitative intervjuer.

Praksis

Praksis er et standardisert element som skal støtte opp under deltakernes langsiktige mål. Hva dette målet er, vil variere deltakere imellom – og dermed også innholdet i praksisen. Målet kan være å gi deltakerne tilgang til arbeidslivet og norsk språk, men det kan også være å styrke deltakernes grunnleggende ferdigheter og kartlegge kompetanse og eventuelle videre kvalifiseringsbehov. Praksis skal altså tilføre deltakerne kompetanse, enten ved å bedre norskferdigheter eller ved øke forutsetningene for å få lønnet arbeid.

Analyser av NIR tyder på at bare litt over halvparten av deltakerne har fått praksis i løpet av introduksjonsprogrammet. Kommunene rapporterer i surveyundersøkelsene at det er mer krevende å skaffe praksis til deltakere med lite utdanning enn til deltakere med høyere utdanning. Blant deltakerne kommunene finner praksisplasser til, mener likevel lederne i flyktningtjenesten at dette er praksisplasser som er i tråd med de anbefalingene fagressursen gir om at deltakerne skal kunne få innblikk i en bransje eller et yrke, få vist fram kompetansen sin eller få praktisere norsk. Praksisplasser som handler om at deltakeren skal styrke grunnleggende ferdigheter eller få kartlagt kompetanse, er mindre vanlig. De aller fleste kommunene mener de ofte har greid å følge anbefalingen om å matche deltaker og arbeidsplass slik at praksisen blir i tråd med deltakerens mål og læringsbehov. Kommuner med lavt bosettingsvolum opplever imidlertid i større grad enn andre at de må nedprioritere arbeidet med å matche deltakere med relevante arbeidsplasser.

For deltakere med kort tid i program (opptil seks måneder), beskrives det i de kvalitative intervjuene som krevende å rekke praksis i løpet av programperioden. Majoriteten av deltakerne som har hatt kort programtid, er i arbeidsrettede løp. De har hatt kort tid på å lære norsk. Svake norskferdigheter begrenser omfanget av aktuelle praksisplasser. I de korteste løpene, og særlig når progresjonen i norskopplæringen av ulike årsaker er langsommere enn det tiden i programmet krever, reduseres mulighetene for å følge anbefalingen om å finne en god match mellom deltakerens kompetanse, ambisjoner og (arbeids)praksisen.

Hurtigspor

Formålet med hurtigspor og fleksibelt hurtigspor (for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse) er å legge til rette for at den enkelte deltaker skal bruke det ordinære arbeidslivet som tiltaks- og opplæringsarena. Arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet er dermed sentralt i iverksettingen av dette standardiserte elementet.

I NIR kartlegges totalt sju ulike former for arbeidsrettet innhold i program. Våre analyser tyder på at litt under halvparten av deltakerne har fått et arbeidsrettet innhold i løpet av programperioden. *Arbeidsrettet praksis* var det klart mest brukte elementet. Et arbeidsrettet innhold var vanligere blant menn, unge og deltakere fra Ukraina enn blant kvinner, eldre og deltakere fra øvrige land. Og jo lengre tid deltakeren hadde hatt i program, jo større var sannsynligheten for å ha hatt et arbeidsrettet tilbud.

Hvor stor andel av deltakerne som har fått et arbeidsrettet innhold, varierer også etter kjennetegn ved kommunene. Deltakere i kommuner med høy ledighet har i mindre grad arbeidsrettet innhold enn deltakere i kommuner med lavere ledighetstall. Og deltakere i kommuner med få bosatte har i mindre grad hatt arbeidsrettet innhold enn andre. Våre analyser tyder også på at deltakere i kommuner der introduksjonsprogrammet er organisatorisk plassert i NAV, i mindre grad får et arbeidsrettet innhold, enn deltakere i kommuner der flyktningtjenesten er organisert på andre måter.

Hurtigspor beskrives gjerne som «en samarbeidsmodell». Norskopplæringen skal tilpasses og integreres med opplæring på arbeidsplassen, og flyktningtjenesten bør samarbeide med NAV, arbeidsgiverne og voksenopplæringen dersom hurtigsporet skal fungere i tråd med hensikten. Iverksettingen av dette standardiserte elementet handler dermed mye om samarbeidet mellom de ulike aktørene, og dette behandles i neste avsnitt, som har samarbeid som tema.

Livsmestring

Livsmestring i et nytt land er et standardisert element som i lov og forskrift er gitt en to-delt målsetting. Det skal skape motivasjon og mestring i møte med et nytt samfunn, og det skal ha et element av karriereveiledning. I veiledningene i fagressursen presenteres det et svært bredt tematisk innhold. Her legges det opp til en del en, hvor oppmerksomheten er rettet mot Migrasjon, helse og mangfold, og en del to om Karrierekompetanse – inkludert kunnskaper om arbeid og utdanning. Metodikken som anbefales, er dialogisk, og kurset skal være på minst 25 timer. Kurset er obligatorisk for deltakere under ordinær lov, men ikke for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Andelen kommuner som rapporterer at de har kurs i livsmestring, har økt fra fire av ti i 2021 til sju av ti i 2023. Mange svarer også at de tilbyr kurset til flykninger med midlertidig kollektiv beskyttelse, selv om dette ikke er pålagt. I likhet med i 2021 har et flertall av lederne både i flyktningtjenesten og i voksenopplæringen tiltro til at elementet vil virke, i det minste til en viss grad. Entusiasmen for hvorvidt dette standardiserte elementet virker i henhold til mål, er noe betinget. Kommunenes rapportering i NIR tyder på at det er en ganske lav andel – 40 prosent blant deltakere med rett og plikt og 17 prosent blant ukrainere – som har hatt kurs i livsmestring i løpet av programtiden. Om NIR-tallene gir et dekkende bilde av praksis, er usikkert. Underregistrering av aktiviteter, og kanskje spesielt for de aktivitetene som utgjør en mindre andel av det totale programmet, er en utfordring. I tillegg kommer at deltakere som så langt har avsluttet sine program, startet rett etter at livsmestring var blitt et obligatorisk element.

Vi finner altså at en del kommuner ikke har etablert et tilbud om kurs i livsmestring. Vi finner også, basert på kvalitative studier i utvalgte casekommuner, at det er svært stor

variasjon i hva kurset inneholder, og i hvor står grad anbefalingene som gis i fagressursen, følges. Noen følger direktoratens anbefalinger til punkt og prikke, andre har valgt en mer lokalt tilpasset variant. Noen kjører få, intensive sammenhengende kursøker, gjerne i starten av deltakernes programtid. Andre sprer i større grad kurset utover hele programperioden. Noen har involvert en rekke lokale samarbeidspartnere, andre få. Karriereveiledere er involvert i under halvparten av kommunene som har etablert tilbud om kurs i livsmestring. Dette er tankevekkende i lys av karrieresentrene ansvar for å gjennomføre obligatorisk karriereveiledning for deltakere i introduksjonsprogram. Vi finner heller ingen utbredt samordning mellom opplegg for livsmestring og samfunnsfagundervisningen i voksenopplæringen. Dette til tross for at det her er mange overlappende tema.

Livsmestring er anbefalt gjennomført tidlig i programmet. Derfor forutsetter det tolking til flere språk, ofte to eller tre samtidig. Kurset gjennomføres tidvis med store grupper på 15–25 deltakere. Vi finner at dette, kombinert med et svært stort antall anbefalte temaer og at en del temaer forstås som sensitive, utfordrer den dialogiske ambisjonen. Kurset dreier dermed ofte mer i retning av å gi informasjon enn rom for refleksjon.

Foreldreveiledning

Det standardiserte elementet foreldreveiledning skal gi informasjon og veiledning i foreldrerollen i Norge. Ambisjonen er å skape trygge foreldre og med dette bidra til at barna får en god oppvekst og gode forutsetninger for å bli en integrert del av det norske samfunnet. Tematisk skal kurset omfatte samspill mellom barn og foreldre, regulering og grensesetting, negativ sosial kontroll m.m. Kurset skal gjennomføres av sertifiserte veiledere og er en rett og en plikt for alle som er foreldre til barn under 18 år, og som deltar i introduksjonsprogram. Foreldreveiledning skal gis i løpet av deltakers programtid og kan gjennomføres i grupper (åtte–tolv veiledningsmøter) eller individuelt (fem–åtte veiledningssamtaler). Kurset er også obligatorisk for flyktninger fra Ukraina. Det er nå utviklet et opplegg for foreldrekurs ved høye ankomster. Her er minimumskravet for foreldrekurs kun 4 timer. Dette kan gis alle deltakere i introduksjonsprogrammet hvis kommunen opplever at det er kapasitetsproblemer, noe som antakelig vil være særlig aktuelt når deltakerne har korte programløp, noe mange deltakere fra Ukraina har.

Andelen kommuner som rapporterer at de har kurs i foreldreveiledning, har økt fra sju av ti i 2021 til åtte av ti i 2023. Det finnes eksempler i det kvalitative materialet på at kommuner helt har prioritert vekk foreldreveiledning. Dette er det flere grunner til, både at det har vært vanskelig å rekruttere ukrainske deltakere, og at kommunene ikke har hatt kapasitet til å tilby alt og har gjort prioriteringer. Spørreundersøkelsen viser at det i de aller fleste kommunene brukes veiledere rekruttert blant egne ansatte. De har da deltatt i opplæring og blitt sertifiserte veiledere, for eksempel innenfor foreldreveiledningsprogrammet ICDP. Våre data fra NIR gir ikke mulighet til å si hvor stor andel av deltakerne som er foreldre til barn under 18 år. Vi mangler derfor informasjon om hvor stor andel av målgruppen som har fått foreldreveiledning. IMDi's egne analyser av 2021-kohorten er også usikre på dette punktet, men de estimerer at om lag halvparten av målgruppen, innen utgangen av 2023, har deltatt i tiltaket (IMDi, 2024). Blant de som er registrert med foreldreveiledning, har ukrainere i gjennomsnitt fått 26 timer og øvrige deltakere nærmere 40 timer.

Det er, særlig i kommuner som benytter ICDP, et mål å gi foreldreveiledning på deltakerens morsmål. Foreldreveiledning berører forhold som er viktige og personlige for den enkelte deltaker, og det vektlegges dialog der deltakerne kan engasjere seg fullt og helt. Derfor legger ICDP-programmet opp til at det skal være to veiledere: en som snakker deltakerens morsmål, og en majoritetsnorsk. I den av våre casekommuner som ikke benyttet ICDP, ble det anvendt tolk.

Både i 2021 og i 2023 viser surveyundersøkelsene at ledere i voksenopplæringen og i flyktningsjenesten har høy tiltro til foreldreveiledning innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det er eksempler på at deltakere som har plikt til kurs, likevel ikke har møtt opp. I de kvalitative intervjuene rapporterer veiledere om innledende skepsis blant deltakerne. Foreldreveiledning er obligatorisk for deltakerne, og veilederne beskriver at skepsisen er knyttet til en mistanke om at de nå skal lære hvordan de skal være foreldre på den norske måten. Innvingingen er da at: «Vi er bra foreldre!!» I tillegg rapporteres det at de aller fleste deltakerne har hørt om det norske barnevernet, og at dette barnevernet tar barn fra foreldre som ikke ansees gode nok. Veiledningen kan slik sett oppfattes – av foreldre – som en test i om de er gode nok

Veilederne vektlegger imidlertid at foreldreveiledning basert på programmer som gir foreldrene «verktøy» for hvordan de kan sette seg i barnets sted som et grunnlag for dialog og for grensesetting, er noe foreldre setter stor pris på. Dette veiledningsopplegget forutsetter også praktiske øvelser i form av hjemmelekser der deltakerne skal prøve ut det de lærer på kurset. Erfaringen er at det de lærer, virker. De har nytte av det, noe som bidrar til å «vinne foreldrene over». Veiledere vektlegger derfor at det nettopp er veiledning og form for refleksjon, ikke informasjon og pålegg, som bør være innholdet i det tilbudet de gir. Da opplever de at tilbudet verdsettes, og at den innledende skepsisen foreldre har, overvinnes. I tredje og siste delrapport vil vi belyse erfaringer også fra deltakerens ståsted.

Ukrainere har rett og plikt til å delta i foreldreveiledning. I våre casekommuner har de, der foreldreveiledning er gitt, stort sett fått tilnærmet samme tilbud som de øvrige deltakerne. Nå er det utviklet et opplegg for foreldrekurs ved høye ankomster, med et opplegg i hovedsak basert på informasjon – framfor veiledning – og kort tid, minimum 4 timer. Dette har skapt bekymring blant de som organiserer og gir veiledning, for at «vinneroppskriften» forlades. Veiledningsopplegget tar tid, og bekymringen er at de da må gi et tilbud som går fra veiledning og refleksjon til informasjon.

Digital kompetanse

Digital kompetanse er planlagt som et element som skal gi deltakerne kunnskap og ferdigheter som er avgjørende for deltakelse og integrering i et gjennomdigitalisert norsk samfunn. Fagressursen gir en utfyllende beskrivelse av hvordan digital kompetanse forstås, relevante læringsmål for digital kompetanse og konkrete anbefalinger om formen på opplæringen. Samtidig er ressursene det lenkes til i fagressursen, i hovedsak rettet mot opplæring i grunnleggende digitale ferdigheter. Dermed blir det en krevende oppgave for kommunene å selv skulle lage innhold som dekker en mer omfattende forståelse av digital kompetanse.

Svært få deltakere er registrert med tilbud i digital kompetanse i NIR. Dette kan henge sammen med måten kurs i digital kompetanse blir forstått og gjennomført på i kommunene. Kommunene synes å ha en tilnærming til digital kompetanse basert på at det skal gi deltakerne grunnleggende opplæring i bruk av konkrete digitale verktøy og plattformer. Dette skiller seg i noen grad fra fagressursens vektlegging av at dette skal være en introduksjon til det norske digitale samfunnet. Kommunenes forståelse av elementet preger både omfanget av opplæringen de gir, hvilke deltakere de anser som målgruppen for slik opplæring, og hva de betrakter som nødvendige kvalifikasjoner hos de som er ansvarlige for slik opplæring.

Samtidig som få deltakere er registrert med kurs i digital kompetanse, gir kommunene og voksenopplæringene flere av sine kurstilbud digitalt. Dette kan bety at de legger en del av opplæringen i digital kompetanse inn i disse kurstilbudene. Mellom 35 og 40 prosent av voksenopplæringene rapporterer at de har tilbud om digitale norskkurs på A1- og A2-nivå. En forutsetning for at digitale tilbud skal fungere for deltakere med lite utdanning, er at de får læringsstøtte også til de digitale elementene av opplæringen (se f.eks. Kavli & Lillevik, 2021). Kommunene som gir norskkurs på A1-nivå digitalt, bør dermed også sørge for at deltakerne har nødvendige forutsetninger og får nødvendig støtte slik at de blir i stand til å følge denne undervisningen digitalt.

Blant de kommunene som hadde etablert opplæring i digital kompetanse utover en generell innføring i digitale verktøy, synes dette å være basert på ansatte med et stort engasjement for denne tematikken. De videreførte tidligere praksis og brukte i liten grad fagressursen som oppskrift. I kommuner uten tidligere erfaring å bygge på mangler fagressursen relevante ressurser for å lage innhold rettet mot deltakere som allerede har grunnleggende digitale ferdigheter. Oppskriften dekker med andre ord ikke alle de ulike deltakergruppene kommunene arbeider med.

8.2 Hvilke aktører er involvert, og hvordan har samarbeidet fungert?

Hvem flykningstjenesten skal samarbeide med, og om hva, utgjør en viktig del av anbefalingene kommunene får i fagressursen. Vi har særlig undersøkt samarbeidet mellom flykningstjenesten på den ene siden og voksenopplæringen, NAV og arbeidsgiverne på den andre. Surveyundersøkelsene tyder på at de fleste kommunene har etablert samarbeid med disse, og at de er tilfredse med samarbeidets innhold. Omfanget av etablerte samarbeid er likevel noe redusert mellom 2021 og 2023. Noe av dette skyldes at mange av kommunene er nye i bosettingsarbeidet og ennå ikke har fått på plass de samarbeidene som anbefales. Nedgangen i etablerte samarbeid er imidlertid målbar også for de mer erfarne kommunene. Vi tolker dette som et uttrykk for kapasitetsutfordringer, og i det kvalitative materialet beskriver både nye og etablerte bosettingskommuner at høyt arbeidspress tidvis har gjort det vanskelig å sette av nok tid til å etablere, forankre, gjennomføre og videreutvikle samarbeid.

Flykningstjenesten og voksenopplæringen

I fagressursen legges det opp til et tett samarbeid mellom flykningstjenesten og norskopplæringen knyttet til den enkelte deltaker. Den oppgaven er aktualisert av at flertallet av deltakerne nå har kort tid i introduksjonsprogram. Da blir det viktig å sørge for fleksibilitet i norskopplæringen. Flere vil ha behov for intensive norskopplæringsløp for å bli

raskt klare for praksis eller arbeid. Fagressursen omfatter også anbefalinger om hvordan norskopplæring kan integreres i praksis i arbeidslivet. En del deltakere har rett til norskopplæring lenger enn de deltar i introduksjonsprogrammet, noe som aktualiserer behovet for tilbud kveld, helg eller digitalt. Surveyundersøkelsene tyder på at tilbudene om fleksibel norskopplæring er begrenset. Den vanligste tilretteleggingen for parallell norskopplæring og praksis, er at norskopplæringen skjer de dagene deltaker ikke har andre aktiviteter. 31 prosent av voksenopplæringene har tilbud om norskopplæring på kveldstid. Nesten ingen har tilbud i helger. Litt under 40 prosent har tilbud om digital norskopplæring, mens lærerstøttet norskopplæring på arbeidsplassen er etablert i under 25 prosent av opplæringsinstitusjonene.

Voksenopplæringen har en krevende timeplan å koordinere, som krever ledige klasserom og ledige lærere på det bestemte nivået. Derfor har flere løst dette slik at norskopplæringen legges inn først i deltakernes program. Når og hvordan det resterende innholdet skal tilpasses, er derfor i stor grad preget av hvordan voksenopplæringene legger opp sin timeplan. Dette påvirker flyktningtjenestenes muligheter for å følge anbefalingene om når og hvordan det resterende innholdet skal gjennomføres.

Samarbeidet mellom voksenopplæringen og flyktningtjenesten er helt sentralt i introduksjonsprogrammet. Ansatte i begge tjenester peker på kapasitetsutfordringer som en viktig årsak til at samarbeidet ikke alltid lar seg realisere i tråd med anbefalingene. I tillegg oppleves premisset om at alle deltakere med fullført videregående opplæring skal håndtere intensiv opplæring med rask progresjon, som krevende og tidvis som urealistisk. Kapasiteten for å lære norsk raskt er relatert til utdanningsnivå, men det er også andre egenskaper ved deltakerne som påvirker læringstempoet. Helseutfordringer trekkes fram, i tillegg til aldersforskjeller i evnen til å ta til seg ny kunnskap raskt. Ansatte vi har intervjuet, både i voksenopplæringen og i flyktningtjenesten, stiller også spørsmål om realismen i at flyktninger skal fortsette norskopplæringen etter endt program. Bekymringen begrunnes både i manglende tilrettelegging for å følge norskopplæring i tillegg til arbeid og i at det er store variasjoner i deltakernes kapasitet for å lære norsk. Det etableres i skrivende stund et nasjonalt, digitalt norskopplæringstilbud som kan øke tilfanget av fleksibel norskopplæring. Dette tilbudet bør evalueres særskilt, slik at nytteverdien for ulike typer deltakere kan vurderes.

Flyktningtjenesten og NAV

Anbefalinger om samarbeid mellom kommunenes flyktningtjeneste og NAV understrekes i fagressursen særlig når det gjelder det arbeidsrettede innholdet i introduksjonsprogrammet. I 2023 svarer sju av ti flyktningtjenester at det er etablert et samarbeid mellom NAV og flyktningtjenesten om introduksjonsprogrammet. Det er en lavere andel enn i 2021. Hva samarbeidet inneholder, varierer også mellom kommunene. Basert på våre funn, beskriver vi i denne rapporten tre ulike modeller for samarbeid mellom flyktningtjenesten og NAV. I *en sekvensiell modell* trekkes NAV inn først etter at introduksjonsprogrammet er ferdig. I *en integrert modell* er ansvaret for introduksjonsprogrammet organisatorisk plassert i NAV. Og i *de koordinerte modellene* finnes ulike samarbeidsformer, samarbeidsgrader og formaliseringsnivå. De ulike samarbeidsmodellene gir ulike utfordringer og har ulike implikasjoner for hva deltakerne får tilgang til av

virkemidler. Det synes likevel å være en felles utfordring å ta i bruk arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV for deltakere i introduksjonsprogram.

Fagressursens anbefalinger om NAVs rolle gjelder særlig de arbeidsrettede elementene i programmet. Hovedinntrykket, både fra registerdataene, surveydataene og fra de kvalitative intervjuene, er imidlertid at NAV har en avgrenset rolle. Surveydata viser at de arbeidsrettede praksisplassene i hovedsak skaffes til veie av flyktningtjenesten, som i stor grad også tar ansvaret for å følge opp arbeidsgivere og deltakere underveis. Dette gjør flyktningtjenesten da enten alene eller i samarbeid med voksenopplæringen. NIR viser at tiltak fra NAV, for eksempel arbeid med lønnstilskudd, er registrert for en lav andel av deltakerne. Om lag 25 prosent av kommunene har plassert ansvaret for introduksjonsprogram i NAV. I NIR-analysen finner vi at deltakere i slike kommuner har lavere sannsynlighet for å ha fått et arbeidsrettet tilbud i introduksjonsprogrammet enn andre. Det er ikke dermed sagt at dette skyldes programmets organisatoriske plassering. Det kvalitative materialet gir likevel noen mulige forklaringer på det mønsteret vi finner i registerdataene. Dette kan delvis handle om at slike tiltak i stor grad er tilpasset en brukergruppe som snakker norsk og har norsk utdanningsløp bak seg, og delvis at NAV-systemet følger en strengere logikk for innsøking og prioritering til tiltak. I tillegg handler det trolig også om tilgjengelig kapasitet i NAVs tjenesteapparat.

Det er verdt å notere at det inntrykket datamaterialet gir av samarbeidet med NAV, preges av at flertallet av deltakerne er i korte programløp. En utfordring for denne gruppen er at en betydelig andel ikke har rukket å bli gode nok i norsk til å være aktuelle for deler av NAVs virkemiddelapparat. Dette vil være tilfelle selv mot slutten av programtiden, når det er anbefalt at NAV skal inn. De kvalitative intervjuene viser flere eksempler på at samarbeidet mellom flyktningtjenesten og NAV kan være krevende når deltakerne ikke har gode nok norskerfardigheter. Selv om flere deltakere nå har høyere utdanning, representerer svake norskerfardigheter en barriere både mot å ta del i tiltaksapparatet og mot å nå opp i konkurransen om de stillingene NAV formidler. NAVs prioritering av innsatsen for flyktninger, både under og i etterkant av introduksjonsprogrammet, kan også sees i sammenheng med at nyankomne flyktninger kun er én av flere grupper som skal få bistand fra NAV. I overgangen fra en spesialisttjeneste i introduksjonsprogrammet til å bli del av det ordinære tjenesteapparatet oppstår dermed nye sett av utfordringer knyttet til prioritering og til innretningen av virkemiddelapparatet.

Flyktningtjenesten og arbeidsgiverne

Et flertall av deltakerne i introduksjonsprogrammet har i dag med seg utdanning på et nivå som tilsier at de skal ha korte løp og arbeidsrettede løp. I januar 2024 ble det innført en bestemmelse i forskriften om at introduksjonsprogrammet for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse, som har sluttmaal om arbeid, skal inneholde minst 15 timer arbeidsrettede elementer i uka etter tre måneder i program (Integreringsforskriften, § 43h). Samarbeidet mellom flyktningtjenesten og arbeidsgiverne blir dermed stadig viktigere, siden det er flyktningtjenesten som de fleste steder tar ansvar for å skaffe deltakerne arbeidsrettet praksis. For å effektivisere dette arbeidet er det viktig å kjenne arbeidsgivernes *motivasjon* for å ta imot flyktninger, hvilke *egenskaper* de setter høyt hos dem de tar imot, og hva de *forventer* at kommunen skal bidra med underveis.

Våre analyser bygger på kvalitative intervjuer med arbeidsgivere innenfor offentlige helsetjenester, varehandel, overnattings- og serveringsvirksomhet, ved et treningssenter og i et større selskap innen finansierings- og forsikringsvirksomhet. Deres motivasjon knyttes til arbeidskraftsbehov, men også til samfunnsansvar og til virksomhetens om-dømme – enten overfor egne ansatte, overfor kunder og brukere eller begge. Egenskappene som etterspørres fra flyktningene, er først og fremst norskferdigheter, men også motivasjon, vilje til å lære og – avhengig av praksisplassen – formell kompetanse. Fra kommunen forventer arbeidsgiverne informasjon, tilgjengelighet, forutsigbarhet og fleksibilitet.

I hvilken grad kommunene greier å levere i tråd med arbeidsgivernes forventninger, varriert. Surveydataene tyder på at store bosettingskommuner noe oftere har formelle rutiner for samarbeidet med arbeidsgivere. De opplever i større grad at de finner praksisplasser som matcher deltakeres kompetanse og interesser. I de kvalitative intervjuene ser vi også en del eksempler på at større kommuner med lengre erfaring har rukket å etablere et institusjonelt samarbeid med NAV for å få oversikt over muligheter i det lokale arbeidsmarkedet. I mindre kommuner er det færre eksempler på skriftlige rutiner, men intervjuer blant ansatte i flyktningtjenesten viser at de har medansvar for å finne og følge opp arbeidsgivere, og de etterlater liten tvil om at oppfølging av arbeidsgivere oppfattes som viktig. Kapasiteten til å følge opp er likevel ikke alltid tilstede – dette tematiseres i de fleste kommunene vi har besøkt. Samtidig er vår fortolkning at å rekruttere arbeidsgivere er såpass tidkrevende at flyktningtjenesten prioriterer høyt å være tilgjengelige for arbeidsgiverne. Dette foregår ikke nødvendigvis i form av regelmessige møter, men ved at det er direkte kontakt mellom en ansatt i flyktningtjenesten og en arbeidsgiver. Da er det mulig å etablere en gjensidig forståelse av at man får hjelp hvis «det er noe». Vi finner imidlertid at praksis varierer både mellom kommuner og innen kommuner.

8.3 Hva påvirker kommunenes iverksetting?

Rapporten synliggjør at det foregår mye godt arbeid i kommunene, og at mange av anbefalingene i de standardiserte elementene brukes og følges. Samtidig finner vi store variasjoner i kommunenes etterlevelse av anbefalinger, forskrifter og, i enkelte tilfeller, lovens krav. I kapittel 1 beskrev vi fem typer «svikt», som alle kan bidra til å redusere eller hindre implementeringen av de standardiserte elementene i kommunene: styrings-svikt, kapasitetssvikt, samordningssvikt, markedssvikt og aktørsvikt. De ulike typene svikt kommer til syne på ulike måter innenfor de fem standardiserte elementene. Svikt på ett område vil dessuten kunne smitte over og skape svikt også på andre områder. Tabell 8.1 gir en oversikt over hvilke typer svikt som i størst grad synes å påvirke implementeringen av hvilke elementer. Nedenfor vil vi drøfte hvordan de ulike typene svikt virker inn på kommunenes iverksetting av de standardiserte elementene.

Tabell 8.1 Oversikt over hvilke typer svikt som er påvist innenfor hvert av de fem standardiserte elementene

	Praksis og hurtigspor	Livsmestring	Foreldre-veiledning	Digital kompetanse
Styringssvikt		X	X	X
Kapasitetssvikt	X		X	X
Samordningssvikt	X	X		
Markedssvikt	X			
Aktørsvikt	X	X	X	X

Styringssvikt – hva skal prioriteres, og hvordan?

Styringssvikt handler her om statens evne til å styre iverksettingen av vedtatt politikk for introduksjonsprogrammet. Vår intensjon er ikke å gjøre en full analyse av statlig styring av introduksjonsprogrammet. Det ligger langt utenfor rammene av denne rapporten. I datamaterialet finner vi imidlertid tegn til svikt i de statlige styringssignalene for hvordan standardiserte elementer skal gjennomføres. I 2021 ga kommunene uttrykk for usikkerhet blant annet om hvem som var i målgruppen for hurtigspor, og logistikkutfordringer rundt program for deltakere som skulle ha korte løp (Kavli et al., 2021). I 2023 ser vi tydeligere tegn til usikkerhet rundt hva som skal prioriteres, for hvilke deltakere, og hvordan. Signaler om prioritering er særlig viktige i en situasjon med store kapasitetsutfordringer der kommunene risikerer å måtte prioritere mellom oppgaver. Prioritering er samtidig en utfordring i introduksjonsprogrammet også i perioder med lavere bosettingstrykk, og flere av sviktypene vi identifiserer nå, har vært til stede før flyktingestrømmen fra Ukraina tok til (se Kavli et al., 2022; Djuve et al., 2017). Vi vil nevne to eksempler:

I fagressursens anbefalinger for det standardiserte elementet *livsmestring i et nytt land* inngår svært mye. Det er stor bredde i temaer som anbefales tatt inn, fra råd om helse og livsstil via råd om hva selve migrasjonsprosessen kan medføre av helsebelastninger, hvor krevende det kan være å finne seg til rette i et nytt samfunn, til retten til å velge et fritt og selvstendig liv i dette nye landet. I tillegg skal det inngå en forholdsvis omfattende bolk om karriereveiledning. Det er også et tydelig råd om at undervisningen skal være dialogbasert, samtidig som dette skal foregå tidlig i programløpet, noe som gjør det nødvendig å bruke tolk. Det gis ingen råd om hvilke av temaene som skal prioriteres. Det gjøres heller ingen forsøk på å gå opp grensene mellom innholdet i livsmestring i et nytt land og samfunnskunnskap som gis knyttet til norskopplæring, foreldreveiledning og karriereveiledning. Resultatet er at det gjøres lokale prioriteringer, eller at alle tema søkes ivaretatt innenfor en tidsramme som er begrenset. I tillegg blir det – med et stort antall tema som skal gjennomgås tidlig i introduksjonsprogrammet ofte med flere tolker til stede – vanskelig å få til dialog.

I *foreldreveiledning* er det tydelige signaler både om hva slags tilbud som bør gis, og hvem som skal få dette. Deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse skal også ha foreldreveiledning. Det har vært klart helt siden lovverket for denne gruppen kom på plass. Samtidig har den politiske oppmerksomheten om at flyktninger med kollektiv beskyttelse raskest mulig skal ut i jobb og bli selvforsørgete, tiltatt. Resultatet er økt vektlegging av at de skal ha korte og arbeidsrettede løp i introduksjonsprogrammet. Da blir det stadig mindre tid til foreldreveiledning i disse deltakernes program. Det er gjort et arbeid fra nasjonale myndigheter – i samråd med fagekspertise – for å avgjøre hva som da bør prioriteres innenfor foreldreveiledning. Det er utviklet et opplegg for foreldrekurs ved høye ankomster. Retningslinjene er at det nå kan gis foreldreveiledning helt ned i fire timer totalt. Da blir veiledningselementene krevende å ivareta, og det som gjenstår, er ren informasjon, for eksempel om barns rettigheter i Norge, barnevern og negativ sosial kontroll. Dette skaper bekymring blant de som organiserer og veileder lokalt, fordi det var veiledningsdelen foreldre satte pris på og uttrykte at de særlig behøvde. Vi vil følge arbeidet med foreldreveiledning overfor denne gruppen i introduksjonsprogrammet gjennom våren 2024, for å innhente datamateriale om erfaringene med foreldrekurs ved høye ankomster kontra ordinær foreldreveiledning. Et viktig spørsmål er om en minimalversjon av foreldreveiledning forsvarer dette standardiserte elementets plass som obligatorisk for alle, eller om behov for informasjon om foreldreskap i Norge kan ivaretas på annet vis.

Kapasitetssvikt – flere dimensjoner

Kapasitetssvikt er svikt i iverksetting som skyldes mangel på ressurser. Resurser kan i denne sammenheng være de økonomiske ressursene som stilles til rådighet, men også de menneskelige ressursene som skal iverksette introduksjonsprogrammet. Kapasitet handler dermed ikke bare om antall deltakere i programmet, men hvorvidt kommunene har tilstrekkelig med ansatte og tilgjengelig relevant kompetanse og erfaring. Dette vil med andre ord også være en risiko i en situasjon med færre bosettinger og nedbygging av tilbudet, slik situasjonen nylig har vært i flere kommuner. Det har ligget utenfor dette prosjektets rammer å vurdere om kommunene har fått tilstrekkelige økonomiske overføringer fra staten for å iverksette introduksjonsprogrammene i tråd med anbefalingene. Vårt materiale viser likevel tydelig at bosettings- og integreringsapparatet nå opplever kapasitetsutfordringer, og at slike kapasitetsutfordringer påvirker innholdet i deltakernes introduksjonsprogram – herunder de standardiserte elementene. Det ser ut til å være flere faktorer som spiller inn.

En del kommuner har vært avventende med å lyse ut stillinger i flyktningtjenesten og i voksenopplæringen. Dette begrunnes gjerne med en «vente og se»-holdning – noe som kan være forståelig i lys av usikkerheten om hvordan flyktnings situasjonen vil utvikle seg framover. I tillegg viser undersøkelsen at både flyktningtjenesten og voksenopplæringen har hatt vansker med å rekruttere nok personell med den riktige kompetansen. For få ansatte, eller mange nye ansatte, vil forsterke eksisterende kapasitetsutfordringer. De nye skal læres opp i sine oppgaver, og de mer etablerte må bruke tid på å lære opp nyansatte. Mange nyansatte utfordrer også den institusjonelle erfaringen, der svikten vil kunne gjelde de ansattes kapasitet til å få oversikt over relevante samarbeidsaktører, avtaler, arbeidsprosesser, rutiner og retningslinjer. I kommuner der

arbeidspresset er høyt over tid, øker også risikoen for at ansatte slutter – og arbeidet med ansettelse og opplæring starter på nytt. Bruk av midlertidige stillinger vil også kunne forsterke slike effekter. Mangel på ansatte – og på ansatte med relevant kompetanse – kan føre til at enkelte opplærings- eller oppfølgingstilbud ikke kommer på plass i det hele tatt.

Vi finner også eksempler på kapasitetssvikt i mer materiell forstand. Fra voksenopplæringen får vi eksempler på at tilbudet begrenses av for liten tilgang til egnede lokaler. For opplæring i digitale ferdigheter bremses tilbudet av manglende tilgang til digital infrastruktur både hos deltakere og undervisere.

I tilfeller der kommunene ikke opplever å få informasjon og råd de trenger fra fagressursen, og derfor lager kursopplegg selv, vil også kapasiteten kunne ha stor innvirkning på hvordan dette gjøres. Et eksempel er opplæring i digital kompetanse, der fagressursen i hovedsak gir læringsmateriell for grunnleggende opplæring. Kommunene må med andre ord selv lage kursinnhold rettet mot grupper som har denne grunnleggende kompetansen. Når kommunene i tillegg er presset på kapasitet, kan dette være noe som nedprioriteres, kanskje særlig i tilfeller der opplæring i digital kompetanse heller ikke oppleves som umiddelbart relevant for deltakergruppene de jobber med. Da blir manglende samsvare mellom anbefalinger og praksis en kombinasjon av styringssvikt og kapasitetssvikt i kommunene.

Samordningssvikt – med konsekvenser for effektiviteten

Samordningssvikt oppstår når aktører som er ment å samarbeide for å iverksette lover, forskrifter og anbefalinger, ikke har funnet sammen. Samordning handler med andre ord både om hvem som samarbeider, når slikt samarbeid skjer, hva det samarbeides om, og om dette samarbeidet er i tråd med anbefalingene. Samordningssvikt kan ha tre, uønskede utfall: at noen oppgaver ikke utføres, at samme oppgave utføres flere ganger, eller at oppgaven utføres av en annen aktør enn den som har best kompetanse på området.

Den tydeligste samordningssvikten vi har identifisert, er i samarbeidet mellom NAV og flyktningsjenesten. Det er forskjeller mellom kommuner også på dette området, men hovedintrykket er at NAV og etatens virkemiddelapparat i begrenset grad tas i bruk underveis i deltakernes program. Basert på våre intervjuer ser samordningsvanskene ut til å skyldes flere forhold. Manglende lederforankring bidrar til å gjøre det utydelig både hva det skal samarbeides om, og hvordan arbeidsdelingen mellom flyktningsjenesten og NAV skal være. Det er også lite tid til koordinering mellom aktørene, og dermed blir samarbeid krevende for saksbehandlerne i begge etater. Vi finner også sterke indikasjoner på at en del av samordningsutfordringene bunner i ulik problemforståelse og ulike mål. Dette oppstår som en konsekvens av etatenes generelle prioriteringer og ansvarsområder, men som vil forplante seg i form av praksiser i førstelinjetjenestene. NAV forholder seg til flere prioriterte grupper enn flyktningsjenesten. Det er derfor ikke gitt at nyankomne flyktninger vinner fram i «konkurransen» om NAVs tiltak. Et høyt press på tjenestene både i NAV og i flyktningsjenesten forsterker denne samordningsutfordringen. Det kommer også signaler fra ansatte både i flyktningsjenesten og i NAV om at NAVs virkemiddelapparat er for dårlig tilpasset deltakere med lite norskferdigheter. Lite

bruk av NAVs tiltaksapparat handler i slike tilfeller ikke om manglende samordning mellom NAV og flyktningtjenesten om den enkelte bruker, det handler om manglende samordning mellom utformingen av NAVs tiltaksapparat og en brukergruppe som raskt har vokst i antall og vil ha behov for tilbud fra NAV.

Vi har også identifisert samordningsvikt knyttet til arbeidsdelingen mellom innholdet i kurset om livsmestring i et nytt land, særlig samfunnskunnskap i voksenopplæringen og karriereveiledning. Listen over temaer og anbefalt innhold i kurset om livsmestring i et nytt land er av de lengste i fagressursen, og flere av temaene berøres også i andre deler av introduksjonsprogrammet. Flere av temaene i kurset beskrives dessuten som abstrakte og krevende å ta inn dersom rammene for kurset ikke er gode nok (Kavli et al., 2022). Det er grunn til å vurdere om kurset bør konsentreres om færre temaer, og at det i større grad sees i sammenheng med beslektet innhold deltakerne skal gjennom i løpet av introduksjonsprogrammet.

Til sist er det også eksempler på samordningssvikt i relasjonen mellom voksenopplæring og flyktningtjeneste. Presset på norskopplæringen, både nok timer, nok kurs, nok lokaler og nok lærere, reduserer fleksibiliteten og gjør at resten av deltakernes opplæringstilbud må plasseres innenfor «ledige» lommer. Vi finner flere eksempler på at dette har redusert flyktningtjenestens mulighet til å legge inn annet innhold i programmet, spesielt til de tidspunktene det er anbefalt.

Markedssvikt – fra dugnad til hverdag?

Markedssvikt er knyttet til de styringsutfordringene staten kan møte når private og offentlige arbeidsgivere skal trekkes inn i integreringsarbeidet, både gjennom å tilby praksisplasser og gjennom å ansette. Jo kortere introduksjonsprogrammene er, jo større blir forventningen om at markedet – arbeidsgiverne – skal ta på seg ansvar i opplærings- og oppfølgingsarbeidet. Dette ansvaret omfatter ikke bare arbeidsgivere, men også de andre ansatte i virksomheter som involveres i oppfølging og opplæring av nyansatte eller personer i praksis. I dagens situasjon er forventningene svært høye til at det kommunale integreringsapparatet skal finne og følge opp arbeidsgivere som er villige til å ansette eller ta imot nyankomne flyktninger i praksis.

Det er flere utfordringer som kan skape markedssvikt. For det første kan dugnadsånden avta. Våre intervjuer på arbeidsplassene illustrerte at opplevelsen av å være med på en dugnad var langt framme i bevisstheten blant mange arbeidsgivere. Mediebildet bidro til å skape stor oppmerksomhet om situasjonen i Ukraina og tilsvarende stor sympati for flyktningene. Også ansatte i flyktningtjenestene forteller at dette kan ha bidratt til å lette arbeidet med å rekruttere arbeidsgivere. Mediedekningen har nå fått en annen valør enn i krigens første fase. Nå reises nye spørsmål, som hvorfor Norge får høyere tilstrømming av ukrainere enn andre nordiske land,¹ at kommunenes kapasitet er presset,² og det drøftes hvorfor det nå kommer flere menn fra et land som trenger soldater.³ Dersom et slikt stemningsskifte er på vei, kan det redusere motivasjonen for å være med på den dugnaden som synes å ha motivert en del arbeidsgivere i den første fasen.

For det andre ble motivasjonen hos en del av de arbeidsgiverne vi har intervjuet, gradvis mer relasjonell. De ønsket ikke bare å bidra i en dugnad, men å se konkrete

resultater for de flyktingene de hadde tatt imot. Å bytte ut personer som de hadde hatt i praksis, med en ny deltaker fra introduksjonsprogrammet, uten at det var kommet noe konkret ut av praksisplassen, framstod som lite meningsfullt for dem.

For det tredje øker risikoen for sosial dumping når det stilles høyere krav om arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Høy tilstrømming av flyktinger kan øke risikoen for sosial dumping fordi arbeidsgivere lettere får tilgang til billig arbeidskraft (NOU 2017: 2). Flere av de ansatte i flykningtjenestene hadde eksempler på arbeidsgivere som ikke lenger fikk ta imot deltakere i praksis på grunn av sterke indikasjoner på misbruk av ordningen. Høye bosettingstall, kombinert med et sterkt press for å finne praksisplasser, kan øke risikoen for at dette ikke fanges opp slik det bør.

Et siste poeng handler om arbeidsgivernes vekt på norsk- eller engelskferdigheter. Hvor gode språkferdigheter som kreves, vil variere mellom arbeidsplassene. Et felles språk å kommunisere på er likevel en forutsetning i de fleste deler av arbeidslivet. Kortere program stiller høyere krav til deltakernes læringstempo og til voksenopplæringens tilbud. Det stiller også høyere krav til tilrettelegging og oppfølging hos de som skal ta imot deltakere i praksis. Dette er fordi deltakerne vil ha hatt kortere tid på seg til å lære norsk før de starter i praksis. Blir avstanden mellom arbeidsgivers forventninger og deltakernes norskkferdigheter for stor, er det rimelig å anta at viljen til å ta imot deltakere vil synke, og at kommunene må beregne mer tid for å rekruttere og følge opp arbeidsgivere.

Aktørsvikt – når kartet ikke stemmer med terrenget?

Aktørsvikt oppstår når de som er satt til å iverksette politikk, likevel ikke gjør det. Årsaken kan være stivhengighet – altså at de valgene som allerede er gjort, og den praksisen som tidligere er blitt ført, videreføres i en ny situasjon med nye behov. Men det kan også handle om at aktørene er uenige i selve problemforståelsen eller i konkrete tiltak som skal avhjelpe det aktuelle problemet. Aktørsvikt kan i tillegg være motivert av et ønske om å avhjelpe det aktøren oppfatter som uheldige konsekvenser av vedtatt politikk. Denne type svikt er aktuelle i perioder der politikken er endret, slik tilfellet var med integreringsloven og, i senere tid, med midlertidig lov. Da vil flere aktører være tilbøyelige til å stille seg spørsmål om dette er bedre eller dårligere enn slik vi har pleid å gjøre det.

En del av våre informanter, både i flykningtjenesten og i voksenopplæringen, gir uttrykk for at det har tatt tid å omstille seg til et program med tre–tolv måneders varighet. De har vært vant til å ha mer tid til rådighet og til å tenke (mer) langsiktig integrering når de setter sammen programinnholdet. I tillegg har sammensetningen av deltakerne i introduksjonsprogrammet endret seg markant mellom 2021 og 2023. Før Russlands eskalering av krigen i Ukraina var bosettingen i Norge preget av lave ankomster og en høy andel overføringsflyktinger. Få hadde utdanning ut over videregående skoles nivå, og kommunene hadde dermed mest oppmerksomhet rettet mot deltakere som skulle ha lengre løp. Nå domineres bosettingen og utformingen av introduksjonsprogram av ukrainere med midlertidig kollektiv beskyttelse. For denne gruppen er det mindre vekt på stabil tilknytning til arbeidslivet og større vekt på at de raskt skal finne lønnet arbeid. Dette representerer en endring i måten å jobbe på, spesielt for de kommunene som over tid har orientert seg mot signalene om stabil sysselsetting og formelle ferdigheter, slik dette betones i integreringsloven. Dette kan ha bidratt til å skape en viss treghet i

omstillingen fra introduksjonsloven til integreringsloven og i tilnærmingen til de standardiserte elementene. Vi opplever likevel at mange har omstilt seg til en ny situasjon, og flere påpeker at de høye ankomstene har gjort en slik omstilling nødvendig.

Andre setter spørsmålstegn ved om korte introduksjonsprogrammer er en realistisk og god strategi, både i lys av lovens formålsparagraf om stabil tilknytning til arbeidsmarkedet og i lys av hva de opplever at deltakerne er i stand til å håndtere. Vi har ikke undersøkt aktørenes holdninger og praksiser systematisk opp mot tilbøyeligheten til å iverksette vedtatt politikk. De kvalitative intervjuene inneholder likevel eksempler på både ledere og ansatte som bevisst har latt være å iverksette en del av politikken, enten fordi de mener at den ikke lar seg gjennomføre, eller fordi de mener den ikke er fornuftig. Ett eksempel er bruken av arbeidsrettet innhold innenfor korte programmer, der både ansatte i voksenopplæringen og i flyktingtjenesten tidvis har valgt å la deltakerne heller bruke tiden på norskopplæring og egenstudium. I noen tilfeller er dette fordi de mener det er bedre bruk av tiden, gitt deltakerens mål om å få et godt resultat på norskprøven og gjennom dette et håp om å stille sterke på arbeidsmarkedet. I andre tilfeller er det fordi de vurderer deltakerens helsetilstand slik at praksis, spesielt i arbeidslivet, vil være for krevende. De er opptatt av å se hele mennesker og identifisere hva som påvirker forutsetningene for aktivitet og læring hos den enkelte. For dem handler dette om at noen må ha oversikt, ikke bare over deltakerens opplæringsbehov, men også over deltakerens forutsetninger for å delta i planlagte aktiviteter.

Et annet eksempel er kommunenes implementering av digital kompetanse. I beskrivelsen av digital kompetanse på fagressursen betones både praktisk opplæring i bruk av digitale verktøy og det å gi deltakerne en forståelse av det gjennomdigitaliserte norske samfunnet. De som har ansvar for opplæringen, ser imidlertid ut til å konsentrere seg primært om den praktiske delen. Denne aktørsvikten kjennetegnes ikke av at aktørene bevisst velger en annen praksis enn det som er anbefalt, men synes heller å henge sammen med at navnet «digital kompetanse» gjør at aktørene aktiverer sin umiddelbare forståelse av hva dette er, slik at den tause kunnskapen og tatt-for-gittetheten som inngår i å navigere i et gjennomdigitalisert samfunn, forblir usynlige – også for aktørene som skal iverksette dem.

Et tredje eksempel er kurs i livsmestring. Her anbefales det at et stort antall tema skal inkluderes, samtidig som mange av disse temaene også er del av andre tilbud i introduksjonsprogrammet – som samfunnsfagundervisningen i voksenopplæringen og karriereplanlegging. Vi finner likevel få spor av at det er tatt lokale initiativer for å samordne tilbudet. Dette kunne vært gjort, selv om det ikke ligger i de nasjonale anbefalingene at dette skal gjøres.

Mens et fjerde eksempel er at aktører i enkelte kommuner aktivt har valgt bort foreldreveiledning som del av introduksjonsprogrammet. Dette har feste i kapasitetsutfordringer, men kan også fortolkes som et utslag av aktørsvikt. Det vil bli viktig å følge implementering av foreldrekurs tilpasset høye ankomster. Dette kan føre til at kommuner som har kapasitetsutfordringer likevel tilbyr foreldreveiledning. Samtidig har vi sett skepsis blant de som allerede tilbyr foreldreveiledning, da de frykter at et nedskalert tilbud vil ta vekk det de har erfart som viktig med tilbudet om foreldreveiledning.

8.4 Anbefalinger og advarsler

Slik de standardiserte elementene beskrives i Fagressurs for introduksjonsprogrammet, representerer de idealer av typen «slik bør elementene gjennomføres for å holde best mulig kvalitet». En implementeringsstudie viser hvordan praksisene kan skille seg fra idealer, hvorfor det er blitt slik, og drøfter hvilke konsekvenser det kan ha. Dette er utgangspunktet når vi nå skal runde av analysen av de fem standardiserte elementene vi har studert, i form av noen anbefalinger – og noen advarsler.

To anbefalinger gjelder innretningen av de standardiserte elementene samlet sett. For det første har kommuner behov for større bistand i å prioritere mellom anbefalinger om programmets innhold og organisering. For det andre bør det vurderes om slike anbefalinger kan ta mer hensyn til at kommunene har svært ulike rammebetingelser for å tilby introduksjonsprogram.

Arbeidsretting, hurtigspor og praksis

- Arbeidsretting av korte programmer, herunder praksis i arbeidslivet, krever interesse og vilje i lokalt arbeidsliv. Det forutsetter at kommunene har kapasitet og kompetanse til å følge opp både arbeidsgivere og deltakere underveis, og at dette arbeidet gis prioritet. Det kan oppstå minst tre utfordringer for resultatene av tiltaket hvis slik oppfølging mangler: at arbeidsgivere vil vegre seg for å ta imot nye deltakere i praksis, at deltakerne ikke får utbytte av praksisplassen, eller at arbeidsgivere som utnytter systemet, ikke lukes vekk.
- Norskopplæringen bør kombineres med praksis på en måte som gir utbytte for deltaker som også kommer arbeidsgiver til gode. I de korteste programløpene vil en del av deltakerne ha lært lite norsk før utplassering i praksis. Det påvirker hva slags praksisplasser som er aktuelle, arbeidsgiveres og deltakeres opplevelser av praksisperioden og muligheten for å matche deltakers kompetanse med aktuelt arbeide.
- Utvikling og etablering av tiltak i NAV som møter nyankomne flyktningers behov, må iverksettes. Da vil det også bli enklere å få til samarbeid mellom lokale NAV-kontor og flyktningtjenester. Ambisjonen om å bruke NAVs kompetanse og tiltak for å få til tidlig arbeidsretting i introduksjonsprogrammet begrenses av det som framstår som en dårlig match mellom NAVs virkemiddelapparat og flyktningenes forutsetninger. Svake norskferdigheter er en særlig utfordring.
- Deltakere som har, eller som utvikler, helseproblemer, bør identifiseres så tidlig som mulig av flyktningtjenesten, slik at programinnholdet kan tilpasses i tråd med deltakerens forutsetninger. I de korteste løpene, der deltakerne raskt skal ut i praksis, kan helseutfordringer bli vanskeligere å fange opp. Dette øker risikoen for at deltakere får tilbud om et programinnhold som det vil være vanskelig for dem å dra nytte av. Det er dårlig bruk av tid både for deltakeren og for intergreringsapparatet.

Kurs i livsmestring i et nytt land

- Kurset er anbefalt tidlig i deltakernes program. Det er det gode grunner til, men konsekvensen er et tidvis krevende kursopplegg fordi det må benyttes tolker på flere språk. I tillegg legger dette en demper på ambisjonene om å få til dialog. Dette beskrives som utfordrende både for deltakere og kursholdere, og er en grunn til å vurdere tidspunktet for gjennomføring nærmere. Det har også vært en tilbakemelding fra arrangørene at deler av tematikken er abstrakt og krevende å ta inn kort tid etter bosetting.
- Det bør vurderes om kurset om livsmestring i et nytt land bør konsentreres om færre temaer, og at det i større grad sees i sammenheng med andre deler av introduksjonsprogrammet.
- For deltakere med kort programtid er det grunn til å vurdere på nytt om kurs i livsmestring forsvarer plassen sin som et eget og obligatorisk element.

Foreldreveiledning

- Kurs i foreldreveiledning beskrives som et viktig element i introduksjonsprogrammet blant de som organiserer og veileder i dette tilbudet. De erfarer at flyktninger som får kurset, gir uttrykk for at innholdet i veiledningen treffer behov de har. Dette gjelder særlig tips, råd og «verktøy» de kan anvende i relasjonen til egne barn. I tillegg vektlegges dialogen og rommet for refleksjon.
- Det bør undersøkes og vurderes om et nedskalert foreldrekurs tilpasset høye ankomster forsvarer dette standardiserte elementets plass som et obligatorisk innhold, eller om behov for informasjon om foreldreskap i Norge kan ivaretas på annet vis. At foreldre i introduksjonsprogrammet har plikt til å delta, bidrar til at enkelte foreldre i utgangspunktet er skeptiske til tilbudet. Deres erfaring vil dermed være farget av hvor anvendbart de opplever at tilbudet de får er for dem. Dette må stå sentralt i en vurdering av foreldrekurs tilpasset høye ankomster. Erfaringene med dette bør sammenlignes med hvordan foreldre erfarer foreldreveiledning slik det ordinært gis.

Digital kompetanse

- Læringsressursene i digital kompetanse har i stor grad vært innrettet mot deltakere med lite digitale ferdigheter. Det bør vurderes å utvikle veiledningsressurser som også er tilpasset deltakere som har grunnleggende digitale ferdigheter, men mangler kjennskap til de spesifikke norske digitale systemene. Dette kan spare kommunene for arbeid med å utvikle slike tilbud selv og øke sannsynligheten for at kurs i digitale ferdigheter tilbys til en større gruppe deltakere.
- Digital kompetanse kan også trenes indirekte, ved at annen opplæring gjennomføres på digitale plattformer. Voksenopplæringene tilbyr allerede en del opplæring digitalt, og det er planer om utvidelser av slike tilbud nasjonalt. En forutsetning er da at det etableres en digital infrastruktur både ved opplæringsstedene og blant deltakerne slik at de kan dra nytte av tilbudet.

8.5 Introduksjonsprogram under press – utfordringer og dilemmaer

Vi har studert kommunenes iverksetting av introduksjonsprogram i en svært presset periode for alle aktører. Kommunene har gått inn i arbeidet integreringslov og standardiserte elementer med til dels svært ulike erfaringer med integreringsarbeid. De har også ulike forutsetninger for å ta i bruk de dels pålagte, dels anbefalte metodene fra nasjonale myndigheter. Dette påvirker både om de har tatt i bruk de standardiserte elementene, og hvordan de har tatt dem i bruk. Til slutt i rapporten vil vi derfor løfte fram noen utfordringer og dilemmaer som er oppstått med de høye ankomsttallene, og som har vært mye diskutert blant aktører vi har intervjuet i løpet av prosjektperioden.

Råd om prioriteringer ved kapasitetsutfordringer

Kommunene har gjort en betydelig innsats ved å ta imot et rekordhøyt antall flyktninger de siste to årene. Men det høye antallet bosatte skaper samtidig behov for prioritering. Hvis man ikke kan gjøre alt, hva er viktigst? Vi finner til dels store forskjeller i grad av implementering av lov og standardiserte elementer avhengig av kommunenes bosettingsvolum og bosettingserfaring. Oppskriften som gis i fagressursens veiledninger og anbefalinger, er basert på kunnskap om gode metoder for hvert enkelt standardiserte element. Likevel har vi sett at en betydelig andel kommuner mangler den kapasiteten og de ressursene som skal til for å følge den. Konsekvensen er at noe velges vekk, og per i dag gir ikke fagressursen noen veiledning i hva som skal prioriteres i slike tilfeller.

Dette er forståelig. Norske kommuner er svært forskjellige og bør derfor ha handlingsrom til å selv vurdere hvordan de best kan iverksette et godt tilbud for nyankomne flyktninger innenfor sine rammer. Særlig der fagressursen lister omfattende anbefalinger, er det meningen at kommunene skal velge det som fungerer godt for dem, så lenge intensjonen med det enkelte standardiserte elementet ivaretas. Samtidig gir lange smørbrødlister ikke alltid god nok retning for de kommunene som må prioritere mellom tiltak og oppgaver som alle kan framstå som viktige og riktige. I perioder med høyt press på kapasiteten i kommunene er det heller ikke gitt at de oppgavene som *ikke* blir gjort, følger av systematiske avveininger og prioriteringer.

Flyktninger har ulike behov i ulike faser etter at de kommer til Norge. I kapittel 1.3 beskriver vi ventefasen før en kommune har sagt ja til å ta imot den enkelte, bosettingsfasen i kommunen, og integreringsfasen der introduksjonsprogrammet er første skritt på veien. Kapasitetsutfordringene oppstår i kommunene både i arbeidet med å skaffe tilveie bolig, skole, barnehager og helsetjenester i bosettingsfasen og i arbeidet med å etablere introduksjonsprogram.

En politikk som bistår kommunene i å prioritere hva som er aller viktigst, på måter som tar hensyn til at kommuner er forskjellige kan være fornuftig.

Innovasjon og utvikling også for deltakere med lang tid i introduksjonsprogram

Integreringsloven åpner for at den enkelte deltaker kan ha både kortere og lengre introduksjonsprogram enn det som var mulig med introduksjonsloven. Ambisjonen fra lovgivers side var at dette skulle gi større differensiering og bedre individuell tilrettelegging av programmets innhold. Antakelsen var også at dette skulle gi grobunn for omstilling og innovasjon i hvordan kommunale og fylkeskommunale aktører løste sine oppgaver

(Tyldum et al., 2024). I 2021 svarte de fleste kommunene i Fafos survey at de foreløpig ikke hadde erfaring med deltakere som skulle ha kort program eller hurtigspor (Kavli et al., 2022). Midtveis i 2023 viser NIR-data at andelen deltakere med mer enn seks-tolv måneders programtid har falt dramatisk – fra 86 prosent av de som startet introduksjonsprogrammet i 2021, til 17 prosent av de som startet introduksjonsprogrammet i første halvår i 2023 (Tyldum et al., 2024).

Det er ikke overraskende at søkelyset da dreier noe vekk fra deltakere som har lite formell utdanning og dermed skal ha lengre opplæringsløp. Det store antallet med kort programtid gjør det på kort sikt mest maktpåliggende å finne løsninger for denne gruppen. Samtidig har deltakere med lange programløp gjerne oppholdstillatelser som gir grunnlag for å bli værende i landet permanent, og per juni 2023 utgjorde de ifølge NIR om lag 4800 personer. Ankomstene av ordinære asylsøkere er også stigende, i tillegg til at det fortsatt kommer overføringsflyktninger (UDI, 2024). Behovet for å utvikle gode løsninger også for deltakere med lange programløp, er dermed fortsatt til stede. Direktoratene bør derfor fortsette å prioritere utviklings- og evalueringsarbeid på dette området.

Hensyn til helse versus hensynet til rask progresjon

Studier av flyktningers helsetilstand dokumenterer at livet i eksil innebærer tap av familie, nettverk, forutsigbarhet og viktige identiteter knyttet til hvem du var, og hvordan du så din rolle og plass både i familien og i samfunnet. Dette er tapsopplevelser som sammen og hver for seg utgjør en risiko for å utvikle både fysiske og psykiske helseproblemer (Kumar & Diaz, 2019). Å få en formell diagnose tar tid, og flyktninger har derfor lavere dokumentert forekomst av diagnoser enn befolkningen ellers de første årene etter bosetting. Over tid endrer dette bildet seg, og forekomsten av dokumenterte helseproblemer øker¹⁴. I førstelinjetjenesten skal de ansatte håndtere deltakere med erfaringer som kan være krevende å bearbeide. Dette er vanskelig for deltakeren, men krever også mye av den som skal ta imot beretninger om krevende erfaringer. I kommunebesøkene tematiseres dette av ansatte både i voksenopplæringen, i flyktningtjenesten og i NAV. Det beskrives som krevende å ivareta ambisjonen om rask progresjon for deltakere med, tidvis diffuse, helseutfordringer. Utfordringer som påvirker kapasiteten til å ta imot opplæring.

En stor andel deltakere i introduksjonsprogrammet har dessuten ikke kun seg selv å ta ansvar for. Mange har barn som også kan ha en krevende bagasje og som skal finne seg til rette i et nytt land. Hernes m.fl. (2023) finner at en stor andel barn i familier fra Ukraina fortsatt følger nettbasert undervisning derfra, i tillegg til norsk skole. En viktig grunn er usikkerhet i møte med framtida. De vet ikke om de får bli i Norge eller mister oppholdet sitt her når krigen tar slutt. Foreldre skal ivareta barna i tillegg til de krav og forventninger de selv står i. I intervjuer med de som utformer og gjennomfører introduksjonsprogrammet lokalt er formuleringen «de trenger litt mer tid til å lande» vært brukt av flere. De er bekymret for at deltakere bruker opp rettighetene til norskopplæring og

¹⁴ Foreløpige funn basert på analyser av NIR koblet mot helsedata, presentert på seminar i regi av HELSEINTRO. https://uit.no/project/helseintro/nyheter/artikkel?sub_id=816147

introduksjonsprogram i en situasjon hvor alt haster, uten at de greier å dra fullt ut nytte av tilbudet de får.

Integrering i en usikker framtid

Ukrainske flyktingers status som midlertidig kollektivt beskyttet gir mye usikkerhet om varigheten på oppholdet i Norge. Surveyundersøkelser blant ukrainere både i Danmark (Karstoft et al., 2024, s. 18–19) og i Norge (Hernes et al., 2024, s. 124–125) viser at andelen som ikke ønsker å returnere til Ukraina, har økt over tid. I Norge er erfaringen at grupper som tidligere har fått midlertidig kollektiv beskyttelse i stor grad ble værende. Ønsket om å returnere sank etter som årene gikk (se f.eks. Brekke 2001). Beslutningen om å bli værende eller å returnere er ikke opp til flyktingene alene. Norsk returpolitikk er blitt strengere (Lillevik & Tyldum, 2023), og europeisk asylpolitikk har beveget seg i retning av større midlertidighet, også før eskaleringen av krigen i Ukraina (Hernes et al., 2023). Det er dermed ikke bare flyktingenes preferanser, men også myndighetenes politikk som vil påvirke hvor mange som blir værende i Norge.

Usikkerheten rundt hvor lenge ukrainere skal bli i Norge, skaper utfordringer for integreringsarbeidet på flere måter. Kommunene opplever usikkerhet rundt dimensjoneringen av mottaks- og integreringsapparatet. De fleste flykningtjenestene og voksenopplæringene har skalert opp innsatsen, men har samtidig vært noe avventende med å investere så mye som økningen i antallet flykninger skulle tilsa. Følgene merkes allerede godt i flykningtjenesten og i voksenopplæringen – og det vil merkes godt i den kommunale delen av NAV i tiden framover. Bakkebyråkratene – de som jobber ansikt til ansikt med flyktingene – opplever dilemmaer knyttet til den individuelle tilpasningen av program til de deltakerne de har fått ansvar for. Lovens formålsparagraf er fortsatt stabil integrering, også for ukrainere. Men hvor går balansen mellom «raskest mulig» og «best mulig» for den enkelte deltaker i programmet? Og hvilket handlingsrom finnes for deltakere som etter deres vurdering har behov for mer eller annen oppfølging enn det som nå er innenfor programmets og/eller kommunens rammer? Her skal vi raskt føye til at dette ikke er nye dilemmaer for ansatte i velferdsstatens førstelinje. Men det er liten tvil om at de er aktualisert og aksentuert av det høye antallet flykninger som nå skal ivaretas.

Bosettingstrykket har i skrivende stund vært rekordhøyt to år på rad. Norge får en stor andel av flyktingene fra Ukraina. Regjeringen har iverksatt tiltak for å redusere antallet som kommer, blant annet gjennom å stramme inn på økonomiske ytelser. Om dette vil ha effekt på ankomstene, gjenstår å se. IMDi har anmodet kommunene om å bosette 37 000 flykninger i 2024 (IMDi, 2024c). Ved svarfristens utløp 27. februar var tilbudet om bosetting fra kommunene 19 512 personer. Samtlige 356 kommuner fikk anmodning om å ta imot flykninger – 107 har vedtatt like mange plasser som de er bedt om, 38 har vedtatt færre plasser enn de er bedt om, og 77 kommuner har ennå ikke svart. Dersom det kommer flere flykninger enn kommunene vil bosette, vil flere etter hvert bli sittende i mottak. Dette vil i så fall reise nye utfordringer knyttet til enda større grad av midlertidighet og usikkerhet. Noe som er krevende for alle, men særlig for barn og unge. Det vil også aktualisere spørsmålet om hva slags opplæringstilbud flykninger kan og bør få mens de venter på å bli bosatt i en kommune.

8.6 Veien videre

Med innføringen av integreringsloven og de standardiserte elementene i 2021 la nasjonale myndigheter en tyngre hånd på rattet i kommunenes introduksjonsarbeid for nyankomne flyktninger. Denne utviklingen har skutt ytterligere fart i kjølvannet av rekordhøye ankomsttall fra Ukraina og et forsterket behov for å prioritere rask overgang til lønnet arbeid og selvforsørgelse.

I 2021 undersøkte Fafo hvilke premisser og ambisjoner som lå til grunn for innføringen av de standardiserte elementene, og hvilke forventninger ulike aktører hadde til hvordan elementene ville fungere (Kavli et al., 2022). I denne rapporten har vi rettet søkelyset mot kommunenes iverksetting av de standardiserte elementene – et arbeid som er sterkt preget av at kommunene på kort tid har bosatt over 70 000 flyktninger fra Ukraina. Tilstrømmingen har utfordret kapasiteten i integreringsapparatet, herunder også forutsetningene for å ta i bruk de standardiserte elementene slik dette tilrådes i lov, forskrifter og anbefalinger. I neste rapport er temaet hvilke resultater som er oppnådd gjennom innføringen av de standardiserte elementene. Er kvaliteten i introduksjonsprogrammene blitt bedre, og skyldes dette de standardiserte elementene? Fortsettelse følger.

Litteratur og andre kilder

- Andresen, S. & Volckmar-Eeg, M. G. (kommende). Veilederblikket: Hvordan Nav-ansattes arbeidsbetingelser former deres syn på brukerne og deres problemer. *Tidsskrift for samfunnsforskning*.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023a, 22. august). *Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina* (Rapport 22/08-2023). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurtigarbeidende-gruppe-om-tiltak-for-okt-arbeidsmarkedsintegrering-blant-fordrevne-fra-ukraina/id2991640/>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023b, 19. desember). *Høring av forslag om videreføring av midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m.* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-om-videreforing-av-midlertidige-endringer-i-lovverket-som-folge-av-ankomst-av-fordrevne-fra-ukraina-m-m/id3018901/>
- Barne- og likestillingsdepartementet (2018). *Trygge foreldre – trygge barn*. Regjeringens strategi for foreldrestøtte (2018–2021). https://www.regjeringen.no/contentassets/23fff4c08d0440ca84543ff74786c6a0/bld_foreldrestotte_strategi_21juni18.pdf
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2016). *Håndbok for ICDP-veiledere*.
- Bergset, K. (2019). Foreldreskap i eksil. En sosiokulturell studie av fortellinger om foreldrepraksisar i kulturelt komplekse kontaktsoner (kappa) [Doktorgradsavhandling, OsloMet]. ODA. <https://hdl.handle.net/10642/8038>
- Bergset, K. & Ulvik, O. S. (2019). Parenting in exile: Refugee parents' multivoiced narratives. *International Social Work*, 64(3), 412–424. <https://doi.org/10.1177/0020872819825778>
- Brehm J. O. & Gates, S. (1999). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*. University of Michigan Press.
- Brekke, J.P. (2001). *Velkommen og farvel? Midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bråten, B. & Elgvin, O. (2014). *Forskningsbasert politikk? En gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, og av de politiske tiltakene på feltet* (Fafo-rapport 2014:16). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2014/20363.pdf>
- Bråten, B. & Sønsterudbråten, S. (2016). Foreldreveiledning – virker det? En kunnskapsstatus. Fafo-rapport 2016:29. <https://www.fafo.no/images/pub/2016/20591.pdf>
- Bråten, B. & Sønsterudbråten, S. (2017). *Veiledningserfaringer. Forsøk med veiledning (ICDP) av foreldre med radikaliseringsbekymringer og foreldre i asylmottak* (Fafo-rapport 2017:02). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20610.pdf>
- Diop-Christensen, A. (2015). Is 'making work pay' effective for the 'unemployable'? The impact of benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark. *Journal of European Social Policy*, 25(2), 210–224.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (Difi-rapport 2014:7). https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere* (Fafo-rapport 2015:26). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2015/20431.pdf>
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2019). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail, and bad ideas prevail. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(1). <https://doi.org/10.1177/1024258918807135>
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver* (Fafo-rapport 2011: 02). Fafo. https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20193.pdf
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (Fafo-rapport 2017:31). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>
- Evans, T. (2010). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, 41(2), 368–386.
- Fedreheim, G. E., Hansen, T. & Aure, M. (2022). Arbeidsinkludering av flyktninger gjennom praksis – En flernivåstudie av arbeidsgiveres synspunkter på det å tilby praksis. *Søkelys på arbeidslivet*, 39(2), 1–14. <https://doi.org/10.18261/spa.39.2.1>
- Flatø, H., Kavli, H. C. & Lysvik, R. R. (2023). *Karriereveiledning for nyankomne flyktninger og innvandrere* (Fafo-rapport 2023: 08). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2023/20844.pdf>

- Flatø, H. & Lysvik, R. R. (2024): *Karriereveiledning for flyktninger. Gode grep i samarbeid mellom kommuner og karrieresentre*. Fafo-notat 2024:09.
- Fossestøl, K., Borg, E. & Breit, E. (2020). NAV i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på NAV-kontorene (AFI-rapport 2020:09). Arbeidsforskningsinstituttet AFI. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6471/r2020_09_Nav%20i%20en%20ny%20tid.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Friberg, J. H. (2019) *Konflikt, fellesskap og forandring. Foreldreskap og sosial kontroll i innvandrede familier fra Pakistan, Somalia og Sri Lanka*. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.75>
- Frønes, I. (2013). *Å forstå sosialisering*. Gyldendal Norsk Forlag.
- Gjerde, R. (2017, 20. september). Listhaug premierer kommuner som lykkes med integrering. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/XKkIW/listhaug-premierer-kommuner-som-lykkes-med-integrering>
- Hanssen, G. S., Hovik, S. & Hundere, C. C. (2014). Den nye vannforvaltningen – Nettverksstyring i skyggen av hierarki. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30(3), 155–180. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2014-03-01>
- Hernes, V., [Danielsen, Å. Ø.](#), [Tvedt, K.](#), [Staver, A. B.](#), [Tronstad, K.](#), [Łukasiewicz, K.](#), [Pachocka, M.](#), [Yeliseyev, A.](#), [Casu, L.](#), [Zschomler, S.](#), [Berg, M. L.](#), [Engler, M.](#), [Nowicka, M.](#), [Koikkalainen, S.](#), [Ferdoush, M. A.](#), [Virkkunen, J.](#), [Kazepov, Y.](#), [Berthelot, B.](#) & [Franz, Y.](#) (2023). *Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers. A comparative governance and policy analysis in eight European countries, 2015-June 2023* (NIBR Report 2023:8). NIBR. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3112660>
- Hernes, V., Aasland, Aa., Deineko, O., Myhre, M. H., Liodden, T., Myrvold, T., Leirvik, M. S. & Danielsen, Å. Ø. (2024). *Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022-2023)* (NIBR-report 2023:11). NIBR. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3114138/2023-11.pdf>
- IMDi. (2021, 5. januar). *Foreldreveiledning*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/foreldreveiledning/#foreldrekurs-etter-unntaksbestemmelsen>
- IMDi. (2022, 19. april). *Livsmestring i et nytt land*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/livsmestring-i-et-nytt-land/>
- IMDi. (2023, 11. desember). *Anbefalt innhold foreldreveiledning tilpasset høye ankomster, foreldrekurs med fire møter*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/foreldreveiledning/anbefalt-innhold-foreldreveiledning-tilpasset-hoye-ankomster-foreldrekurs-med-fire-moter/>
- IMDi. (2024a). *Juridisk veileder til integreringslovens midlertidige kapittel 6A*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Hentet 1. november 2023 fra <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/juridisk-veileder-til-integreringslovens-midlertidige-kapittel-6a/>
- IMDi. (2023). *Årsrapport*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. (2024c, 4. januar). *Anmodning om busetting for 2024*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/>
- IMDi, Bufdir & Bufetat. (2023). *Utredning av modell for foreldreveiledning tilpasset høye ankomster* <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/foreldreveiledning/anbefalt-innhold-foreldreveiledning-tilpasset-hoye-ankomster-foreldrekurs-med-fire-moter/>
- Integreringsforskriften. (2020). *Forskrift til integreringsloven* (FOR-2020-12-15-2912). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-15-2912>
- Integreringsloven. (2020). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (LOV-2020-11-06-127). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>

- Karstoft, K. I., Korchakova, N., Pedersen, A. A., Koushede, V. J., Power, S. A., Morton, T. A. & Thøgersen, M. H. (2024). *Fordrevne Ukrainere i Danmark II. Resultater fra The Danish Refugee Cohort (DA-RECO)*. Institut for psykologi, Københavns Universitet.
- Kavli, H.C, Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere. Fafo-rapport 2007: 34. Oslo: Fafo.
- Kavli, H. C. & Lillevik, R. (2020). «Vi har nå holdt hjulene i gang»: Kommunenes integreringsarbeid under koronautbruddet (Fafo-rapport 2020:16). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20751.pdf>
- Kavli, H. C., Lillevik, R. & Volckmar-Eeg, M. G. (2022). *En hånd på rattet. Tiltak for kvalitetsutjevning i introduksjonsprogram* (Fafo-rapport 2022:03). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2022/20805.pdf>
- Kavli, H. C., Nicolaisen, H. & Trygstad, S. (2019). Dualist employer responses to national regulations – the case of the Norwegian health care industry. I H. Nicolaisen, H. C. Kavli & Jensen, R. S. (Red.), *Dualization of part-time work – a story of labour market insiders and outsiders* (SIDETALL?). Policy Press.
- Kindt, M. & Bjørnset, M. (2021). Norskprøven: god løsning eller feil problembeskrivelse? *Søkelys på arbeidslivet*, 38(3/4), 257–274.
- Kjeøy, I. & Tyldum, G. (2023). *Assessing future migration among Ukrainian refugees in Poland and Norway* (Fafo-rapport 2022:23). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2022/20826.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Digital hele livet. Nasjonal strategi for økt digital deltakelse og kompetanse i befolkningen*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8f8751780e9749bfa8946526b51f10f4/digital-hele-livet.pdf>
- Liodden, T. M., Leirvik, M. S. & Holm, A. (2023). *Flyktningers møte med NAV. Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst* (NIBR-rapport 2023:1). NIBR. <https://oda.oslomet.no/oda-xmliui/bitstream/handle/11250/3054721/2023-1.pdf>
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucrats. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage.
- Midtgård, T. M., Sand, K., Thun, S., Hilland, G. H. & Ose, S. O. (2022). *Digital ekskludering i NAV. Hvem, når, hvorfor?* (SINTEF-rapport). SINTEF Digital. https://www.sintef.no/globalassets/sintef-digital/helse/digital-ekskludering-i-nav_sintef_4.juli-2022---signed.pdf
- NAV. (2023, 9. mai). *Bedriftsundersøkelsen 2023: Fortsatt stor mangel på arbeidskraft*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nyheter/bedriftsundersokelsen-2023-fortsatt-stor-mangel-pa-arbeidskraft>
- Paulsen, J. B. & Anvik, C. H. (2022). Kunnskap om samarbeid i velferdstjenestene. Status og utfordringer. I J. P. Breimo, C. H. Anvik & C. L. E. Olesen (Red.), *Mot bedre samarbeid? Betrakninger fra studier av norske velferdstjenester* (s. 9–21). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215045030-2022-01>
- Rambøll. (2017). *Evaluering av integreringsmottak* (Delrapport til Justis- og beredskapsdepartementet 27. november 2017). https://www.regjeringen.no/contentassets/868a11d309634babb4688446af5fd165/20171127_evaluering-av-integreringsmottak_delrapport.pdf
- Rambøll. (2020). *Foreldreveiledning til deltakere i introduksjonsprogrammet* (Rapport 2020).
- Riksrevisjonen. (2010–2011). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger* (Dokument 3:3). <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2010-2011/dok3-201011-003.pdf>
- Schmidt, R. & Scott, C. (2021). Regulatory discretion: structuring power in the era of regulatory capitalism. *Legal Studies*, 41(3), 454–473. <https://doi.org/10.1017/lst.2021.13>
- Smette, I., Hyggen, C. & Bredal, A. (2021). Foreldrerestriksjoner blant minoritetsungdom: omfang og mønstre i og utenfor skolen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 62(1), 5–26. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2021-01-01>

- Smette, I. & Rosten M. G. (2019). *Et iakttatt foreldreskap. Om å være foreldre og minoritet i Norge* (NOVA-rapport 3/19). NOVA. <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/bits-tream/handle/20.500.12199/1305/NOVA-Rapport-3-2019-Et-iaktatt-foreldreskap.pdf>
- Solstad, A. (2022). Lov- og instruksbrudd i Navs forvaltning: Et speilbilde av utfordringer i samarbeidet med Nav? I J. P. Breimo, C. H. Anvik & C. L. E. Olesen (Red.), *Mot bedre samarbeid? Betrakninger fra studier av norske velferdstjenester* (s. 156–171). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215045030-2022-10>
- Sundsbo, A. O. (2021). Parenting Support and its Different Functions – Parents' Experiences. A Case Study from Norway. *Journal of Social Politics*, 51(4), 1–20. <https://doi.org/10.1017/S0047279421000234>
- Sveen, E. H. (2015, 6. november). Solberg: – Uaktuelt å stenge grensa. *Aftenposten*. https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/solberg_---uaktuelt-a-stenge-grensa-1.12640125
- Tronstad, K.R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgang til arbeid og utdanning?* NIBR-rapport 2015:2. Oslo
- Tummers, L. (2012). Policy alienation of public professionals: The construct and its measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516–525. <https://www.jstor.org/stable/41506802>
- Tyldum, G., Lysvik, R. R., Dapi, B. & Kavli, H. C. (2024). *Kort programtid i introduksjonsprogrammet. Erfaringer fra en implementeringsfase med midlertidige tillatelser, midlertidig lov og stor variasjon i ankomsttall*. Fafo-rapport 2024: under utgivelse. Oslo.
- Tyldum, G. & Zhang, H. (2023). *Arrival dynamics in three phases. Temporary collective protection for displaced persons from Ukraine in Norway* [Policy brief]. Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2023/GTY-brief-arrival-dynamics.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Folkehelse og livsmestring*. <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/prinsipper-for-laring-utvikling-og-danning/tverrfaglige-temaer/folkehelse-og-livsmestring/>
- Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2020). *Norskkompetanse blant arbeidstakere født i utlandet* (Fafo-rapport 2020:27, 2. utgave.). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20762.pdf>

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

