

Rebekka Ravn Lysvik, Ida Kjeøy og Guri Tyldum

Kvalitet, mening og medvirkning

Forståelser og kartlegging av brukertilfredshet blant deltakere i introduksjonsprogram





Kvalitet, mening og medvirkning. Forståelser og kartlegging av brukertilfredshet blant deltakere i introduksjonsprogram

Denne rapporten beskriver hva som er viktig for brukertilfredshet for deltakere i introduksjonsprogrammet, og hvordan IMDis nasjonale brukerundersøkelse kan utformes for å fange opp brukertilfredshet og utfordringer. For den enkelte deltaker er gode lærere og en opplevelse av at tiden de bruker i introduksjonsprogram er meningsfull, noe som står sentralt. Dette blir ikke nødvendigvis fanget opp slik brukerundersøkelsen er utformet i dag.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
English summary	9
1 Innledning	13
1.1 Om introduksjonsprogrammet.....	14
1.2 Organisering og innhold i brukerundersøkelsen.....	15
1.3 Problemstillinger og metoder	16
1.4 Gangen i rapporten	18
2 Hva gir høy brukertilfredshet i introduksjonsprogrammet?	19
2.1 Kvalitet på opplæring og introduksjonsprogram	19
2.2 Tilgang på programrådgiver og hjelp når man trenger det.....	25
2.3 Mulighet for medbestemmelse og forankring av valg som gjøres.....	27
2.4 Rammene må være på plass for å kunne lære.....	32
2.5 Brukertilfredshet i små og store kommuner	34
2.6 Oppsummering	36
3 Undersøkelsens utforming	38
3.1 Hva det spørres om	38
3.2 Hvordan spørsmålene stilles	41
3.3 Oversettelser.....	48
3.4 Implikasjoner for en kvantitativ undersøkelse.....	50
4 Gjennomføring av undersøkelsen	51
4.1 Hvem skal svare på undersøkelsen? Og hvilke implikasjoner har det for undersøkelsens utforming?	51
4.2 Gjennomføring i klasseromssituasjon kan kombineres med utsendelse til alle.....	52
4.3 Tekniske løsninger	57
4.4 Kort programtid gir utfordringer	60
4.5 Implikasjoner for en kvantitativ undersøkelse.....	60
5 Digital opplæring/kompetanse	62
5.1 Deltakernes behov for og erfaring med digital opplæring	62
5.2 Spørsmål om digital kompetanse i brukerundersøkelsen	64
5.3 Ordinær opplæring som gis digitalt	66
5.4 Implikasjoner for en kvantitativ brukerundersøkelse	67
6 Er undersøkelsen nyttig – og for hvem?	68
6.1 Sentrale myndigheters bruk av undersøkelsen	68
6.2 Kommunenes bruk av undersøkelsen	69
6.3 Deltakernes opplevelse av brukermedvirkning.....	74
6.4 Implikasjoner for en kvantitativ brukerundersøkelse	76
7 Konklusjoner og anbefalinger	78
7.1 Medbestemmelse og tilgang på informasjon som gjør reell medbestemmelse mulig	79

7.2 Deltakernes perspektiver på brukertilfredshet	80
7.3 Videreutvikling, testing av spørsmål og oversettelser	81
7.4 Tilrettelegging for bedre representativitet	82
7.5 Bedre tilrettelegging for personer med svak digital kompetanse.....	84
Kilder	86

Forord

I denne rapporten er temaet en av de mer sårbare gruppene i det norske samfunnet – nyankomne flyktninger og andre nyankomne innvandrere – og deres møter med introduksjonsprogram og norskopplæring. Å fange opp denne gruppens erfaringer er både viktig og vanskelig. En brukerundersøkelse som retter seg mot denne gruppen, bør ha høy kvalitet, både for å sikre kvalitet i opplæringen og for å fange opp sårbarhet og andre utfordringer i den første fasen i Norge. Vi håper at vi med denne rapporten kan bidra til at undersøkelsen videreutvikles for å øke relevans for både kommuner og sentrale myndigheter, for å gi data med enda høyere kvalitet og ikke minst for å sikre at denne sårbare gruppen i enda større grad blir hørt. Vi peker også på grep som kan gjøre undersøkelsen enklere å gjennomføre, noe som i tillegg vil øke kommunenes vilje til å delta. Takk til IMDi ved Nadiya Fedoryshyn og Anniken Lund som har gitt oss dette oppdraget, og som sammen med Anne Edman har gitt oss grundige og viktige tilbakemeldinger. Vi vil også takke våre tålmodige informanter i stat og kommuner, både ansatte og deltakere, som har tatt seg tid til å snakke med oss om deres erfaringer med brukerundersøkelsen, i en periode der det har vært et svært stort arbeidspress. På Fafo vil vi særlig takke vår dyktige kvalitetssikrer, Hanne Kavli, for gode tilbakemeldinger.

Fafo, 15. mai 2024

Rebekka Ravn Lysvik, Guri Tyldum, og Ida Kjeøy

Sammendrag

På oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har Fafo undersøkt hva som er viktig for brukertilfredshet for deltakere i introduksjonsprogrammet, og hvordan IMDis nasjonale brukerundersøkelse kan utformes for å fange opp brukertilfredshet og utfordringer i introduksjonsprogrammet. Studien bygger på en kombinasjon av ulike metoder. For å kartlegge brukertilfredshet har vi benyttet oss av et kvalitativt design, hvor vi har intervjuet ledere for voksenopplæring/flyktningtjenesten, lærere, programrådgivere og deltakere i åtte forskjellige kommuner. Kommunene er valgt ut med hensyn til variasjon i strukturelle forutsetninger. Vi har besøkt fire store kommuner med nærhet til by og fire små og mer rurale kommuner. I tillegg har vi evaluert elementer av IMDis kvantitative brukerundersøkelse. Her har vi gjennom intervjuer med involverte aktører i IMDi kartlagt intensjoner bak og forventninger til dagens kvantitative brukerundersøkelse, og gjennom observasjon og intervjuer med deltakere har vi fått innblikk i hvordan de selv opplevde å svare på undersøkelsen. Det følgende er en kort oppsummering av våre hovedkonklusjoner.

Kvalitet i undervisningen, brukermedvirkning og tilgang på programrådgiver er viktig for høy brukertilfredshet

Deltakerne vi har snakket med, er ofte svært bevisste på viktigheten av å kunne norsk for å klare seg i Norge. De beskriver at språk er avgjørende for å være selvstendig, og at opplæringen de får i kommunen, vil være med og forme hvordan livet deres blir i Norge. Vi finner at gode lærere, et undervisningsopplegg som er tilpasset deres nivå/progresjon, og at deltakerne ikke må bruke tid på aktiviteter de opplever som meningsløse, er viktig for høy brukertilfredshet. Når vi ber deltakerne fortelle hva de liker best med introduksjonsprogrammet, er det ofte menneskene og de menneskelige relasjonene de trekker fram. Selv om norskopplæring kun er en av flere komponenter i introduksjonsprogrammet, har norsklæreren ofte en særstilling. Hva som forstås som et dårlig opplæringstilbud, varierer selvsagt, men flere deltakere framhever opplevelsen av å ikke ha utbytte av undervisningen som utslagsgivende. Dårlig tilrettelegging av progresjon i undervisningen er også noe mange deltakere peker på som frustrerende – både de som føler at undervisningen går altfor sakte fram, og de som synes det går for fort.

For at tiden i program skal oppleves som meningsfull, er det videre viktig at deltakerne opplever mulighet for medbestemmelse og brukermedvirkning. Denne dimensjonen av brukertilfredshet blir tydelig når deltakerne snakker om sitt eget programinnhold. Vi finner flere eksempler på deltakere som er fortvilet fordi de blir pålagt tiltak som de selv ikke ønsker eller ikke forstår, eller fordi de er uenige i valg som blir tatt på deres vegne.

Brukermedvirkning handler også om hvor tilgjengelige tilbakemeldingskanaler er i kommunen. Vi finner ingen deltakere som har fått informasjon om hvordan de kan klage dersom de ikke er fornøyde med tilbudet de får i introduksjonsprogrammet, og kommunene vi har besøkt, legger i liten grad opp til brukermedvirkning ut over å delta i brukerundersøkelsen.

Flyktninger som er bosatt i Norge har ofte et stort behov for råd og veiledning. Vi finner at hvor lett det er å få kontakt med programrådgiver, og hvilken relasjon man har til programrådgiver, er viktig for hvor tilfredse deltakerne er med introduksjonsprogrammet. Det er stor variasjon blant kommunene vi har besøkt, både når det gjelder hvor lett det er å få tak i programrådgiver, og hvilken rolle og oppgaver denne aktøren har. Mange av intervjuene våre med deltakerne blir lange, fordi deltakerne ønsker å fortelle sine historier og er takknemlige for at de endelig får prate på sitt morsmål med tolk til noen som lytter til hvordan de har det.

I intervjuene kommer det også fram at mange ikke opplever at rammene i livene deres er på plass, slik at de kan nyttiggjøre seg av opplæringen de får i introduksjonsprogrammet. Deltakerne forteller om bekymringer for familiemedlemmer som fortsatt er igjen i krigsherjede områder, og om helseplager og traumer som følge av flukten. Også her spiller relasjon til programrådgiver og andre i kommunen en viktig rolle for at deltakeren får den hjelpen hen trenger, og for at tilbudet rundt deltakeren tilrettelegges.

Gjennomføring av brukerundersøkelsen og utforming av den

Kommunene er ikke pålagt å gjennomføre IMDi brukerundersøkelse, men oppfordres sterkt til å gjøre det. I 2022 var det 142 kommuner som deltok, noe som utgjør 40 prosent av de 354 kommunene som bosatte flyktninger det året. I 2023 var det 158 kommuner (45 prosent). Brukerundersøkelsen kan distribueres til både deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og deltakere i introduksjonsprogram. Til sammen var det om lag 5000 deltakere som deltok i undersøkelsen i 2022. Dette utgjør under 30 prosent av deltakere som deltar i introduksjonsprogram eller norskopplæring i Norge. Om lag 9000 deltok i 2023. IMDi og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) gjennomfører brukerundersøkelsen på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

IMDi oppfordrer kommunene til å legge til rette for at alle deltakere, uavhengig av utdanning, gjennomfører undersøkelsen. Undersøkelsen er tilgjengelig på 25 språk, med tekst og lyd. Kommunene blir også oppfordret til å trene på demoversjonen av undersøkelsen i forkant og gjennomgå spørsmålene for å legge til rette for at deltakerne kan svare uten hjelp. I kommunene vi har besøkt, ble også dette i stor grad gjort. Likevel så vi at deler av undersøkelsen er uformet på en måte som gjør at flyktninger med lite eller ingen skolegang og lite digital kompetanse ikke kan gjennomføre undersøkelsen uten hjelp. Dette handler både om måten spørsmålene er formulert på, antallet spørsmål og typen svar-kategorier, hvordan man logger på og starter undersøkelsen, og den tekniske utformingen av undersøkelsen. Flere av kommunene vi har besøkt, velger å kun gi undersøkelsen til deler av deltakermassen som har noe skolegang fra før, da de opplever at undersøkelsen er for krevende å svare på for de med lite skolebakgrunn. Flere lærere som gir assistanse under gjennomføring, hevder de observerer at deltakere med lite skolebakgrunn fra før krysser av på svar som er tydelig feil. Analyse av dataene tyder på en del logiske feil, som at 20 prosent av deltakere med 0–3 års skolegang har forberedende kurs for universitet som tiltak. Vi tar det som en indikasjon på at deltakere klikker seg gjennom undersøkelsen, selv om de ikke forstår spørsmålene de svarer på. Flere kommuner rapporterer også i sin tilbakemelding til IMDi om at deltakere krysser av på at

de får tilbud (som grunnskole og videregående opplæring) som ingen av deres deltakere faktisk har.

I denne studien ser vi også på noen konkrete spørsmålsformuleringer fra dagens brukerundersøkelse og diskuterer disse i lys av den kvalitative brukerundersøkelsen. Elementene vi har beskrevet ovenfor, som er viktige for brukertilfredshet, fanges kun i begrenset grad opp i dagens brukerundersøkelse. Spørsmål om deltakerne liker, er fornøyd med eller vurderer introduksjonsprogrammet som nyttig, kan alle gi en indikasjon på kvalitet i opplæringen, men er på et for høyt abstraksjonsnivå for at man kan vurdere hva som eventuelt kan forbedres. Det kommer ikke fram av dagens undersøkelse om det er læreren, nivå, progresjon eller relevans deltakerne ikke er eller er fornøyd med. Flere av spørsmålene burde derfor konkretiseres for å kunne gi gode svar på spesifikke utfordringer i introduksjonsprogrammet som er viktige for deltakerens brukertilfredshet.

Som konsekvens av at mange av spørsmålene har et høyt abstraksjonsnivå, blir språket i spørsmålene ofte tungt og krevende å forstå. Å bruke et enkelt og tydelig språk er ikke minst viktig fordi undersøkelsen skal oversettes, og mange nyanser kan endre seg i en oversettelse. Jo tydeligere meningsinnholdet er på norsk, jo sikrere kan man være på at det blir oversatt riktig til alle språk. Noen av spørsmålene i spørreundersøkelsen er lagt opp på en måte som ikke skiller mellom erfaringer og deltakernes vurderinger av erfaringer. I andre spørsmål må deltakeren ta stilling til flere ulike momenter i samme spørsmål.

I de kvalitative intervjuene opplevde vi at deltakere uttrykte frustrasjon over enkelte tilbud i opplæringen, men på spørsmål om hvordan de hadde svart på dette i brukerundersøkelsen, forklarte de at de hadde svart positivt fordi de ville vise takknemlighet for tilbudet de hadde fått. I lys av dette kan det derfor være lurt å formulere spørsmål som ikke har et entydig positivt svar. Dette vil gjøre det lettere for alle deltakere å gi uttrykk for ting som ikke fungerer optimalt.

En av de største utfordringene for gjennomføring av undersøkelsen, både det vi selv har observert, og i tråd med det ansatte i kommunene har fortalt, er pålogging og valg av språk. I klasserom hvor vi har observert gjennomføring av undersøkelsen, trenger et flertall av deltakerne hjelp til å logge seg på, selv om de har gjennomgått undersøkelsen og øvd på demoversjonen dagen før. Dette gjelder også i klasser der alle deltakere har videregående opplæring eller høyere; i disse klassene er det en liten gruppe som finner fram på egen hånd, men flertallet ber om hjelp fra klassekamerater eller lærer for et eller flere steg i starten av undersøkelsen. Etter at deltakerne har kommet i gang med undersøkelsen, er det færre som ber om hjelp. Når selv deltakere med gode engelskkunnskaper og høyere utdanning har problemer med å logge på, blir gjennomføring av undersøkelsen krevende for skolene å gjennomføre, og det blir vanskelig for deltakerne å gjennomføre undersøkelsen andre steder enn i klasserommet. Vi tror det er mulig å legge til rette for at påloggingen til brukerundersøkelsen kan gjøres på en enklere måte. Undersøkelser som går ut til den ordinære befolkningen, distribueres normalt med en lenke som respondenten klikker på, og undersøkelsen kan deretter gjennomføres med minimalt med skrolling. Slik enkel pålogging brukes i de fleste undersøkelser, fordi enkel

pålogging er sentralt for å sikre høy deltagelse, god representativitet og at også respondenter med svake dataferdigheter skal kunne gjennomføre undersøkelsen.

Variierende bruk av undersøkelsens resultater

IMDi lager hvert år en rapport om funn fra undersøkelsen og sender også rapporter til hver kommune, som oppsummerer resultater fra den kommunen. For alle brukerundersøkelsene (2020–2024) har det også blitt gjennomført et analysewebinar (arrangert av Rambøll) for kommunene om hvordan de kan tolke resultatene og jobbe med oppfølging av undersøkelsen.

Flere kommuner vi var i kontakt med, var imidlertid ikke klar over at resultatene fra brukerundersøkelsen var publisert da vi intervjuet dem om dette flere måneder etter publisering i 2023. Kommunens kontaktperson(er) for brukerundersøkelsen mottar e-post med informasjon om når kommunerapport er tilgjengelig i portal for brukerundersøkelsen, men mye tyder på at denne informasjonen ikke alltid blir formidlet videre i organisasjonen, og at resultatene ikke blir brukt aktivt for å evaluere tiltak.

I andre kommuner hadde resultatene blitt presentert for de ansatte i både flyktningtjenesten og voksenopplæringen, men uten at dette hadde ført til endringsprosesser. Ansatte i kommunen forteller at de ikke opplever at undersøkelsen fanger opp utfordringer de selv vet de har i introduksjonsprogrammet, og at spørsmålene heller ikke er egnet til å fange opp elementer deltakerne er misfornøyde med. Ansatte i flere kommuner mener undersøkelsen tegner et altfor positivt bilde av situasjonen i kommunen. Heller enn å bidra til endring kan undersøkelsen føre til at ledelsen klapper seg selv på skulderen og tenker at de kan fortsette som før, hevder de.¹

IMDis rapportering på undersøkelsen til kommunene skiller ikke mellom ulike typer deltakere, og resultatene rapporteres for kommunen som helhet. Det gjør at de ikke, på grunnlag av de analysene som er offentliggjort, kan si noe om hva som kjennetegner deltakere som er svært fornøyde med introduksjonsprogrammet (eller kommuner hvor en større andel er svært fornøyde med programmet)². I andre brukerundersøkelser vi kjenner til som gjennomføres for skoler og undervisningssituasjoner, kan funn brytes ned på enkeltklasser og undergrupper av deltakere/elever, og dette bidrar til at undersøkelsen oppleves som nyttig både for skoleeier og lærerne selv.

Fra IMDis side er brukermedvirkning en viktig begrunnelse for å gjennomføre brukerundersøkelsene. Våre kvalitative intervjuer tyder imidlertid på at den nasjonale brukerundersøkelsen i stor grad gir en *opplevelse* av å bli hørt. Deltakerne vi har intervjuet i etterkant av undersøkelsen, er gjennomgående positive. De forteller oss at de setter stor pris på at det gjennomføres en brukerundersøkelse, og at noen bryr seg om hva de

¹ I 2023 har kommunene blitt bedt om å rapportere om funnene fra undersøkelsen har blitt formidlet til ansatte, og om det har blitt satt i gang tiltak de ønsker å jobbe med i 2024 på grunnlag av disse. Ved utgangen av mars hadde 80 kommuner svart. Av disse hadde kun 1 kommune presentert resultatene for deltakerne. 40 prosent hadde presentert resultatene for de ansatte.

² I sine analyser på nasjonalt nivå rapporterer imidlertid IMDi på sammenhenger mellom deltakersammensetning i kommunene og brukertilfredshet.

synes om tilbudet de får. Mange har også et håp om at å svare på undersøkelsen kan bidra til endring på forhold som ikke er gode.

English summary

This report presents the main findings from a study conducted by Fafo on behalf of the Directorate of Integration and Diversity (IMDi). It asks what is important for user satisfaction among participants in the introduction program in Norway, and how IMDi's national user survey can be designed to better capture user satisfaction and key challenges in the introduction program.

The study draws on a combination of different methods. To map user satisfaction, we used a qualitative design, where we interviewed leaders of adult education/refugee services, teachers, program advisors, and participants in eight different municipalities. The municipalities were selected to reflect variation in centrality and population size; four larger, urban municipalities and four small and more rural municipalities. We also evaluated elements of IMDi's quantitative user survey. We mapped the intentions behind and expectations for the current quantitative user survey, through interviews with involved actors in IMDi, and gained insight into how the participants experienced responding to the survey, through observation and interviews with participants. The following is a brief summary of our main conclusions.

Quality in teaching, user participation, and access to program advisors are important for high user satisfaction

The participants we spoke with are often very aware of the importance of knowing Norwegian to manage in Norway. They describe that knowing the language is crucial for their independence and many see the language training they receive in the municipality as a key element that will shape how their lives will be in Norway. Thus, the quality of Norwegian language training was an element many emphasized as important for their satisfaction with the program. In particular the quality of teachers, training adapted to their level/progression, and not having to spend time on activities they find meaningless, were particularly important for high user satisfaction.

When asked what they like best about the introduction program, participants often highlight the people and human relationships. Although Norwegian language training is only one of several components in the introduction program, the Norwegian teacher often holds a special position. What is perceived as poor education varies, of course, but several participants emphasize the experience of not benefiting from the teaching as decisive for dissatisfaction. Poor adaptation of progression in teaching is also something many participants point out as frustrating – both those who feel that the teaching is progressing too slowly and those who think it is going too fast.

Participants who experience the possibility of co-determination and user participation were more likely to perceive the time in the program as meaningful. In interviews with participants of the introduction program, this dimension of user satisfaction was often emphasized, for instance when participants were distressed because they have to attend courses they were not interested in, or that they did not understand why they had been assigned to.

Accessible feedback channels are also important for user participation. In this study none of our respondents knew how to complain about the content of the program if they were not satisfied with the offer they receive in the introduction program.

Newly arrived refugees often have a great need for advice and guidance. Respondents' satisfaction with the introduction program was closely linked to how easy they perceived it to be to contact a program advisor. There is great variation among the municipalities we visited, both in terms of how easy it is to get hold of a program advisor and the role and tasks this actor has.

We also show that for some refugees, it is difficult to benefit from the training that they receive, because there are so many other elements in their lives that needs their attention. They talk about worries for family members still in war-torn areas and about health problems and traumas linked to war and flight. Here too, the relationship with the program advisor and others in the municipality plays an important role in ensuring that the participant receives the help they need and that the services that the participant receive are adapted to their needs.

Recommendations for the implementation and design of the User Survey

Municipalities are strongly encouraged to run IMDi's user survey, but are not required to. In 2022, 142 municipalities participated in the survey, which constitutes 40 percent of the 354 municipalities where refugees were settled that year. In 2023, 158 municipalities (45 percent) participated. The user survey can be distributed to both participants in Norwegian and social studies education and participants in the introduction program. In total, approximately 5,000 participants took part in the survey in 2022. This constitutes less than 30 percent of participants in the introduction program or Norwegian education for adults in Norway.

IMDi encourages municipalities to facilitate the participation of all participants, regardless of educational background, in the survey. The survey is available in 25 languages, with text and audio for those who do not read well. Municipalities are also encouraged to practice the demo version of the survey in advance and review the questions to ensure that participants can respond without assistance. In the municipalities we visited, this was largely done. Nevertheless, we saw that parts of the survey are designed in a way that makes it difficult for refugees with little or no schooling and limited digital skills to complete the survey without help. This concerns both the way the questions are formulated, the number of questions and the type of response categories, how to log in and start the survey, and the technical design of the survey. Several of the municipalities we visited choose to only give the survey to parts of the participant group, and often prioritize groups who have some schooling, as they find the survey too demanding for those with little educational background. Several teachers who assist during the implementation claim they observe participants with little schooling ticking off answers that are clearly incorrect. Analysis of the data indicates that this probably happens, as we find some logical errors, such as 20 percent of participants with 0–3 years of schooling claiming to attend preparatory courses for university. We take this as an

indication that participants click through the survey without understanding the questions they are answering. Several municipalities also report in their feedback to IMDi that participants tick off that they receive offers (such as primary and secondary education) that none of the participants in their municipality actually have access to.

In this study, we also look at some specific question formulations from the current user survey and discuss these in light of the qualitative user survey. The elements we have described above, which are important for user satisfaction, are only captured to a limited extent in the current user survey. Questions about whether participants like, are satisfied with, or consider the introduction program useful can all give an indication of the quality of the education but are at too high an abstraction level to assess what can potentially be improved. It does not emerge from the current survey whether it is the teacher, level, progression, or relevance that participants are or are not satisfied with. Several of the questions could therefore be specified to information about specific challenges in the local introduction program that are important for the participant's user satisfaction.

The language in the questions is sometimes complicated and difficult to understand, something that is linked with the high level of abstraction mentioned above. Using simple and clear language is especially important because the survey is to be translated, as many nuances can change in a translation. The clearer the meaning is in Norwegian, the more certain one can be that it will be translated correctly into all languages. Some of the questions in the survey are designed in a way that does not distinguish between experiences and participants' assessments of experiences. In other questions, the participant must compile answer to several different questions in one answer.

In the qualitative interviews, we found that participants expressed frustration over certain parts of the training they got in the introduction programmed, but when asked how they had responded in the user survey, they explained that they had responded positively because they wanted to show gratitude for having received an offer to get training at all. In light of this, it may be wise to formulate questions that do not have an unequivocally positive and negative answers. This will make it easier for all participants to express things that do not work optimally.

One of the biggest challenges for conducting the survey, both from our own observations and in line with what employees in the municipalities have told us, is logging in and choosing a language. In classrooms where we have observed the implementation of the survey, the majority of participants need help logging in, even though they have reviewed the survey and practiced the demo version the day before. This also applies in classes where all participants have secondary education or higher; in these classes, a small group finds their way on their own, but the majority ask for help from classmates or the teacher for one or more steps at the start of the survey. After participants have started the survey, fewer ask for help. When even participants with good English skills and higher education have trouble logging in, conducting the survey becomes challenging for the schools, and it becomes difficult for participants to complete the survey anywhere other than in the classroom. We believe it is possible to facilitate a simpler login process for the user survey. Surveys sent to the general population are normally

distributed with a link that the respondent clicks on, and the survey can then be completed with minimal scrolling. Such simple login is used in most surveys because simple login is central to ensuring high participation, good representativeness, and that respondents with weak data skills can also complete the survey.

Varying Use of Survey Results

IMDi produces an annual report on the findings from the survey and also sends reports to each municipality, summarizing the results from that municipality. For all user surveys (2020–2024), an analysis webinar (organized by Rambøll) has also been conducted for the municipalities on how they can interpret the results and work on following up the survey.

Several municipalities we contacted were not aware that the results from the user survey had been published when we interviewed them about this several months after publication in 2023. The municipality's contact person(s) for the user survey receives an email with information about when the municipal report is available in the user survey portal, but much indicates that this information is not always communicated further within the organization, and that the results are not actively used to evaluate the program.

In other municipalities, the results had been presented to employees in both the refugee service and adult education, but this had not led to changes. Municipal employees report that they do not feel the survey captures the challenges they know they have in the introduction program, and that the questions do not capturing the issues the participants are dissatisfied with. Employees in several municipalities believe the survey paints an overly positive picture of the situation in the municipality. They claim that rather than contributing to change, the survey can lead to the management patting themselves on the back and thinking they can continue as before.

IMDi's reporting on the survey to the municipalities does not distinguish between different types of participants, and the results are reported for the municipality as a whole. This means that, based on the analyses that have been published, they do not know what characterizes participants who are very satisfied with the introduction program and the ones who are not. In other Norwegian user surveys that are conducted for schools and educational situations, findings can be broken down into individual classes and subgroups of participants/students, and this contributes to the survey being perceived as useful both for the school owner and the teachers themselves.

From IMDi's perspective, user participation is an important reason for conducting the user surveys. Our qualitative interviews indicate that the national user survey gives participants in the introduction program a feeling of being heard. The participants we interviewed after the survey are consistently positive. They tell us that they greatly appreciate that a user survey is conducted and that someone cares about what they think about the offer they receive. Many also hope that responding to the survey can contribute to changes in how the introduction program is run in their municipality.

1 Innledning

Det er et sentralt prinsipp i norsk forvaltning at de som berøres av en beslutning eller er brukere av tjenester, får innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet (St.meld. nr. 34, (1996–1997), s. 29). Brukermedvirkning er særlig viktig for tjenester der brukeren har begrenset mulighet til å velge om hen vil bruke tjenesten, eller hvem hen vil motta tjenesten fra (Tyldum, 2018). Dette er tilfelle for de fleste deltakere i introduksjonsprogrammet. Nyankomne flyktninger er også ofte redde for å klage om de ikke får tjenester i tråd med det de har rett på, både fordi de kan være redde det vil ha negative konsekvenser for oppholdstillatelse, og fordi de ikke ønsker å framstå som utakknemlige (Lillevik & Tyldum, 2018). En god forståelse for hvilke erfaringer og vurderinger deltakerne har når det gjelder introduksjonsprogram og norskopplæring, bør derfor være sentralt for utforming av politikk både i den enkelte kommune og hos sentrale myndigheter.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fra 2020 gitt IMDi i oppdrag å legge til rette for at det gjennomføres brukerundersøkelser blant deltakere i introduksjonsprogram i norske kommuner. Nasjonal kvantitativ brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet ble gjennomført høsten og vinteren 2023 for fjerde gang³ og er en digital spørreundersøkelse med 70 spørsmål om deltakernes motivasjon for å delta i programmet, deres trivsel og hvor nyttig de opplever at programmet er. Fra 2022 har undersøkelsen blitt lagt til rette for at deltakere som ikke er i introduksjonsprogrammet, men som deltar i norskopplæring, også kan svare. Det er kommunene som gjennomfører undersøkelsen, med veiledning og materiale tilrettelagt av IMDi.

Formålet med undersøkelsen er å få kunnskap om deltakernes erfaringer med og vurderinger av introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Svarene skal danne grunnlag for å videreutvikle og forbedre introduksjonsprogrammet på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå.⁴ Analyser gjort av IMDi har vist at i kommuner der en høy andel deltakere opplever introduksjonsprogrammet som nyttig, går en større andel av deltakerne over til arbeid eller utdanning ved endt program.

I denne rapporten ser vi nærmere på utformingen av brukerundersøkelsen og spør om den er hensiktsmessig for å kunne brukes til å videreutvikle introduksjonsprogrammet. Vi starter med en kort gjennomgang av brukerundersøkelsen slik den er utformet i dag, før vi presenterer hovedfunn fra vår kvalitative brukerundersøkelse. Gjennom den kvalitative brukerundersøkelsen belyser vi hva deltakerne selv legger vekt på når de beskriver sine erfaringer og tilfredshet i introduksjonsprogrammet, og hvordan de vurderer det å svare på IMDis brukerundersøkelse. I lys av dette peker vi i de neste to kapitlene på utfordringer ved dagens undersøkelse og foreslår hvordan den kan tilpasses slik at den blir mer treffsikker, relevant og tilgjengelig. Kapittel 4 fokuserer på spørsmålene

³ IMDis brukerundersøkelse ble gjennomført første gang årsskiftet 2020/2021, andre gang ved årsskiftet 2021/2022, tredje gang i 2022/2023 og for fjerde gang vinteren 2023/2024.

⁴ <https://www.imdi.no/arkiv/arkiverte-publikasjoner/nasjonal-brukerundersokelse-blant-deltakere-i-introduksjonsprogram/>

som stilles i undersøkelsen, mens kapittel 5 fokuserer på den praktiske gjennomføringen av undersøkelsen. I kapittel 6 retter vi et særlig blikk mot brukererfaringer knyttet til opplæring i digital kompetanse og digitale opplæringstilbud og hvordan dette kan fanges opp i en kvantitativ undersøkelse. Avslutningsvis, i kapittel 7, drøfter vi nytteverdien av undersøkelsen slik den er utformet i dag, og hvilke grep som kan gjøres for at den skal bli mer relevant for evaluering av tilbudet på kommunalt og nasjonalt nivå.

1.1 Om introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet er et opplæringsprogram for flyktninger og deres familiegjennforente mellom 18 og 55 år som er bosatt i en norsk kommune. Formålet med introduksjonsprogrammet er å bidra til at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. I tillegg skal det bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet (integreringsloven, 2021, § 1). Innholdet i introduksjonsprogrammet skal tilpasses den enkelte deltaker, avhengig av for eksempel språkkunnskaper, tidligere utdanning fra hjemlandet, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse flyktningen har. Lengden på introduksjonsprogrammet varierer med deltakernes medbrakte kompetanse. Personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse grunnet krigen i Ukraina, har noen andre rammer når det gjelder innhold i programmet. På grunn av høye ankomsttall etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina er det blitt innført flere midlertidige lovendringer som skal gjøre det mulig for kommunene å ta imot et høyt antall flyktninger. De midlertidige endringene gir noe mer fleksibilitet i introduksjonsprogrammet, blant annet at kravene til innholdet er redusert, og at deltakerne kan gå ut i arbeid uten å miste retten til introduksjonsprogram, men beholder retten til å gå tilbake i program innen 2 år. Samtlige midlertidige endringer foreslås opphevet 1. juli 2025 (regjeringen, 2024).

Introduksjonsprogrammet skal etter loven som et minimum omfatte opplæring i norsk og samfunnskunnskap, arbeids- eller utdanningsrettet innhold og et kurs i livsmestring i et nytt land.⁵ I tillegg skal alle deltakere som har barn under 18 år, eller som får barn i løpet av programtiden, ha kurs i foreldreveiledning.

Selv om nasjonale myndigheter over tid har innført flere krav til hvilke elementer et introduksjonsprogram skal inneholde, og utarbeidet en rekke råd og anbefalinger til hvordan kommunene bør innrette seg for å få til et best mulig tilbud, er det store variasjoner i hva slags programinnhold deltakerne får. Tilbudet varierer mellom kommuner, og det varierer mellom ulike kategorier av deltakere (Kavli et al., 2024). Hver enkelt kommune har stor frihet til å tilpasse tilbudet som gis til hver enkelt flyktning. Mens deltakerne er i introduksjonsprogrammet, får de introduksjonsstønning – en økonomisk stønning tilsvarende to ganger folketrygdens grunnbeløp for deltakere over 25 år og to tredjedeler av 2 G for deltakere under 25 år. I 2023 innebærer det en årlig stønning på henholdsvis 237 240 eller 158 130 kroner. Deltakere som har fravær fra introduksjonsprogrammet

⁵ Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har ikke rett til undervisning i samfunnskunnskap eller livsmestring.

uten gyldig grunn eller tillatelse, skal trekkes i stønad tilsvarende tiden de har vært borte fra avtalt aktivitet.

Med integreringsloven fra 2021 skal alle deltakere i introduksjonsprogrammet ha et sluttmaal, og basert på sluttmaalet vil deltakere få ulik lengde på program. Det går et viktig skille mellom deltakere som har gjennomført minimum videregående utdanning før ankomst, og deltakere som ikke har det. De som har gjennomført minimum videregående utdanning, skal få tilbud om et introduksjonsprogram på 3–6 måneder, med mulighet for inntil 6 måneders forlengelse (integreringsloven § 13). Det er kun personer med utdanning som kan gi generell studiekompetanse i Norge i henhold til GSU-listen, som skal ha kort programtid (Prop. 89 L (2019–2020), kap. 8.5.4.3). GSU-listen⁶ er en oversikt over hva kravene er for søkere til høyere utdanning som har utdanning fra utlandet. Det er gjort unntak for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse som ikke oppfyller krav om generell studiekompetanse i tråd med GSU-listen. Deltakere fra Ukraina anses for å ha utdanning på videregående nivå dersom de kun har fullført videregående utdanning i Ukraina. Videregående opplæring i Ukraina er normalt 11 år, mot 13 i Norge.

1.2 Organisering og innhold i brukerundersøkelsen

Nasjonal brukerundersøkelse for deltakere i introduksjonsprogram og norskopplæring gjennomføres hver høst. Undersøkelsens spørsmålsformuleringer, design og svaralternativer bygger i hovedsak på en gjennomført pilot av brukerundersøkelsen, utført av Rambøll på oppdrag fra IMDi 2019–2020.

Kommunene er ikke pålagt å gjennomføre undersøkelsen, men oppfordres sterkt til å gjøre det. I 2022 var det 142 kommuner som sa ja til å delta – noe som utgjør 40 prosent av de 354 kommunene som bosatte flyktninger det året. Til sammen var det om lag 5000 deltakere i introduksjonsprogram som deltok i undersøkelsen, noe som utgjør rundt en tredjedel av alle deltakere i introduksjonsprogrammet på det tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført.⁷ I tillegg deltok 1751 deltakere som kun deltok i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I 2023 deltok 9900 deltakere i undersøkelsen (Rambøll, 2024). Kommunene oppfordres til å legge til rette for at alle deltakere i målgruppen (norskopplæring og introduksjonsprogram) får tilbud om å delta i undersøkelsen. Det er imidlertid opp til kommunene hvordan de velger å gjennomføre undersøkelsen, og om de lar alle eller kun noen av deltakerne gjennomføre undersøkelsen. Det er også opp til den enkelte kommune når de vil gjennomføre undersøkelsen, innenfor et gitt tidsrom. I 2023 var undersøkelsen åpen fra 10. oktober til nyttår.

I grunnmodulen blir det stilt spørsmål om hvilke tilbud deltakerne får (språkopplæring, praksis, arbeid, foreldreveiledning, diverse kurs, videregående, grunnskole, utdannings- og yrkesveiledning), og om deltakerne opplever at dette er nyttig for deres plan om videre utdanning og/eller arbeid. Det er også spørsmål om individuell plan og om relasjonen til programrådgiver. Om undervisningen spørres det om de opplever å møtes med respekt av lærere og medelever, om de mottar støtte og hjelp, om de forstår

⁶ GSU-listen utarbeides av HK-dir (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse).

⁷ <https://www.imdi.no/kvalifisering/resultater-fra-nasjonal-brukerundersokelse-i-2022/hoy-tilfredshet-blant-deltakere-i-introduksjonsprogram-og-opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap/>

undervisningen, og om de får tilbakemeldinger på arbeidet. Det er også spørsmål om de trives i Norge, om bruk av digitale verktøy i opplæringen og om opplevd negativ sosial kontroll. Noen spørsmål går igjen fra år til år, mens andre varierer. I 2022 var grunnmodulen utvidet med spørsmål om korona, og i 2023 ble den utvidet med spørsmål om bo-setting. Alle spørsmål og svaralternativer har en lydfil slik at deltakere som ikke leser godt, kan få spørsmålet lest opp for seg. Informasjonen og spørreskjemaet er oversatt til 24 språk. Informasjonen og materialet er også tilgjengelig i form av lydfiler på en rekke ulike språk.

1.3 Problemstillinger og metoder

I denne rapporten spør vi:

- Hva bidrar til høy eller lav brukertilfredshet for deltakere i introduksjonsprogrammet?
- Kan den kvantitative brukerundersøkelsen endres slik at den bedre fanger opp variasjon i brukertilfredshet mellom ulike grupper og mellom ulike kommuner?
- Hvordan påvirker digital opplæring og digitale løsninger brukertilfredshet?

Vi har gjennomført intervjuer med deltakere og ansatte i totalt åtte kommuner – fire mindre distriktskommuner og fire sentrale bykommuner. Utvalgsdesignet bygger på en hypotese om at hva som påvirker deltakernes opplevelse av introduksjonsprogrammet, vil variere med kommunenes mulighet for å tilby et differensiert tilbud, og at disse mulighetene i stor grad styres av strukturelle forutsetninger knyttet til sentralitet og størrelse. På samme måte antok vi at behov for og bruk av digitale løsninger ville variere med kommunestørrelse, sentralitet og befolkningstetthet.

Vi har

- intervjuet tre ansatte i IMDi om intensjonene bak brukerundersøkelsen og hvordan de har gått fram for å utvikle den
- gjennomgått spørsmålene og utformingen av brukerundersøkelsen for 2022 og vurdert disse i lys av tilgjengelig litteratur/kunnskap om surveyemetodikk og kunnskap om spørreundersøkelser når innvandrerbefolkningen er målgruppe
- analysert svarene fra spørreundersøkelsen i 2022, enkel tabellanalyse
- intervjuet 12 ledere, 1 fagansvarlig, 12 programrådgivere, 13 lærere og 58 deltakere i introduksjonsprogrammet i 8 kommuner/bydeler

I intervjuet med ansatte fra IMDi har vi kartlagt vi hva som er intensjonen bak brukerundersøkelsen, og om de opplever at kommunene gjennomfører og bruker undersøkelsen i tråd med direktoratets intensjoner. Vi diskuterte også utformingen av selve undersøkelsen, begrepsavklaringer og fortolkninger av resultat. Intervjuet ble gjennomført som gruppeintervju, fysisk i Fafo sine lokaler. Intervjuet ble tatt opp og transkribert før analyse.

I løpet av prosjektperioden besøkte vi åtte kommuner, fire mindre distriktskommuner og fire sentrale bykommuner. I forkant av hvert kommunebesøk gjennomførte vi intervju med leder eller tilsvarende for voksenopplæringen og/eller flyktnings-tjenesten. Gjennom disse intervjuene fikk vi informasjon om gjennomføring og erfaringer med

brugerundersøkelsene, og intervjuene var i tillegg nødvendige for å planlegge kommunebesøkene. Alle disse intervjuene ble gjennomført på Teams. I de fleste kommunene gjennomførte vi oppfølgingsintervjuer med lederne mens vi var på besøk. Her gjorde vi også intervjuer med aktuelle lærere og programrådgivere, noen som individuelle intervjuer og andre som gruppeintervjuer.

I hver kommune besøkte vi to klasser, på ulikt nivå i norskopplæringen. Under klassebesøkene stilte vi spørsmål i plenum, der alle fikk mulighet til å svare på spørsmål ved hjelp av smarttelefoner. Vi så deretter på fordelingene av svar i plenum og inviterte deltakere til å kommentere eller utdype sammenhenger og trender. Etter timen fikk de som ønsket det, mulighet til å snakke med oss på tomannshånd. Ved å rekruttere deltakere til intervju i etterkant av et klasseromsbesøk unngikk vi at respondentene ble valgt gjennom lærere eller andre ansatte knyttet til introduksjonsprogrammet. Den type rekruttering kan være metodisk utfordrende, da vi ikke vet om lærerne/veilederne bevisst eller ubevisst velger ut de deltakerne som de tenker vil gi «riktige» svar, eller om deltakerne vil vegre seg for å svare ærlig fordi de opplever at de står i gjeld til lærer/veileder. Da vi i klasseromssituasjonen forklarte om hva vårt prosjekt handlet om, opplevde vi i stor grad at deltakerne var interessert i å prate mer med oss på tomannshånd. Vi forsøkte i den grad det var mulig, å få tid til å snakke med alle som hadde satt seg opp på listen, men det var ikke alltid mulig. I flere klasser ønsket nesten alle deltakerne å bli intervjuet, og da måtte vi velge ut noen. Vi valgte da ut for å sikre mest mulig variasjon i deltakermassen. Intervjuene handlet om deltakernes erfaringer med introduksjonsprogrammet, om hva som er viktig for dem for at de skal være fornøyde med tilbudet de får, om deres erfaringer med å gjennomføre den kvantitative brukerundersøkelsen, og om de fikk gitt uttrykk for det som er viktig for dem, gjennom den kvantitative undersøkelsen.

I to av kommunene var vi til stede da undersøkelsen ble gjennomført. De øvrige seks kommunene besøkte vi våren 2023. Det hadde da gått 4–6 måneder siden brukerundersøkelsen var åpen. Vi erfarte imidlertid at alle kommunebesøkene ga viktig input til vårt prosjekt. Det å observere deltakernes gjennomføring av undersøkelsen ga blant annet mulighet til å fange opp hvordan lærere la til rette for gjennomføringen, utfordringer i den tekniske påloggingsbiten, hvordan deltakere interagerer med lærere og meddeltakere underveis, og hvor lang tid deltakerne brukte på undersøkelsen. Det å diskutere opplevelsen av brukerundersøkelsen umiddelbart etter de hadde gjennomført den, ga også viktig innsikt for å forstå bedre hvordan undersøkelsen kan innrettes.

I kommunebesøkene hvor det var gått noen måneder siden deltakerne hadde gjennomført brukerundersøkelsen, organiserte vi intervjuene på en litt annen måte.

Hvor noen hadde et tydelig minne av undersøkelsen, og kunne fortelle om erfaringer og tanker rundt gjennomføringen av denne, fant vi at en betydelig andel av deltakerne vi pratet med i disse kommunene, kun hadde en svak formening om at de hadde deltatt i undersøkelsen. Andre deltakere igjen husket den ikke i det hele tatt. I intervjuer med deltakere som hadde lite eller intet minne av undersøkelsen, fokuserte vi hovedsakelig på deres erfaringer med introduksjonsprogrammet og hva de var fornøyde og misfornøyde med. I tillegg plukket vi ut to spørsmål fra brukerundersøkelsen som vi ga til

deltakerne for å få en bedre forståelse av hvordan de som ikke husket undersøkelsen, forstod noen av spørsmålene. Det var disse spørsmålene:

- Opplever du at praksis (arbeidspraksis/språkpraksis) er nyttig for din plan om videre utdanning og/eller arbeid?
- Snakker du med din programrådgiver om opplæringen går som planlagt?

Spørsmålene ble tatt med slik de er formulert og oversatt i spørreundersøkelsen, og vi inkluderte språkene tigrinja, ukrainsk, russisk og arabisk i de kvalitative intervjuene. I noen tilfeller leste deltakerne spørsmålene selv og fikk telefontolken til å oversette. I andre tilfeller hadde deltakeren svake leseferdigheter på sitt eget morsmål, leste vi spørsmålet på norsk og fikk tolken til å oversette.

Til sammen har vi gjennomført intervjuer med 58 deltakere. Omtrent halvparten av informantene var flykninger fra Ukraina, men vi har også intervjuet deltakere fra Syria, Tyrkia, Eritrea, Kurdistan og Marokko. Blant de ukrainske deltakerne hadde flertallet minimum utdanning på videregående nivå, mens blant flykningene fra de resterende landene hadde flesteparten grunnskole eller mindre. Vi pratet med deltakere fra tidlig i 20-årene til sent i 50-årene, men hovedvekten av deltakerne var mellom 30 og 40 år gamle. Deltakerne fordeler seg jevnt mellom menn og kvinner.

Programmets lengde og utforming varierer etter deltakerens utdanningsnivå, også for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse. Det vil si at ulike deltakere vil ha ulike forventninger og dermed også erfaringer med introduksjonsprogrammet, og deltakerens opplevelser må sees i sammenheng med egne forutsetninger og det tilbudet de mottar gjennom introduksjonsprogrammet. For å fange opp dette har vi i intervjuene vektlagt hvordan deltakerne opplever å bli motivert til å jobbe eller utdanne seg av å delta i programmet, om de får tilstrekkelig informasjon til å kunne ta gode valg, hvor mye de lærer, og hvordan de lærer, og om de opplever at de får en kvalifisering som er relevant for deres framtidige ambisjoner.

Målet med denne strategien har vært å fange opp variasjon i erfaringer med brukerundersøkelsen og strategier for gjennomføring av denne samt å bedre forstå hva som fører til høy og lav brukertilfredshet blant deltakere i introduksjonsprogram og norskkopplæring. Strategien har gitt god informasjon for å svare på disse problemstillingene.

1.4 Gangen i rapporten

I det følgende ser vi først på resultatene fra den kvalitative brukerundersøkelsen og hva deltakerne selv peker på som sentralt for høy brukertilfredshet. Deretter gjennomgår vi spørsmålene i undersøkelsen og hvordan de er operasjonalisert og utformet, og peker på grep som kan gjøres for å styrke disse. I kapittel 4 ser vi på den praktiske gjennomføringen av undersøkelsen med vekt på utvalgsstrategier og tekniske løsninger, før vi i kapittel 5 går grundigere gjennom digital opplæring. Kapittel 6 gjennomgår hvordan ulike aktører bruker resultatene fra undersøkelsen, og opplevd nytte for sentrale aktører, ansatte i kommunene og for deltakerne selv. Kapittel 7 oppsummerer hovedfunn og gir anbefalinger for videre utvikling av undersøkelsen.

2 Hva gir høy brukertilfredshet i introduksjonsprogrammet?

I dette kapittelet viser vi hva deltakerne selv legger vekt på når de snakker om tilbudet de har fått i introduksjonsprogrammet. Målet med denne delen av undersøkelsen er to-delt. For det første ønsker vi å identifisere hva deltakerne selv vektlegger som styrker og svakheter ved det introduksjonsprogrammet de får tilbud om. For det andre ønsker vi å få en bedre forståelse av hvordan man på best mulig måte kan fange opp brukererfaringer med introduksjonsprogrammet gjennom en spørreundersøkelse.

2.1 Kvalitet på opplæring og introduksjonsprogram

Deltakerne vi har snakket med, er ofte svært bevisste på viktigheten av å kunne norsk for å klare seg i Norge og for å være selvstendige, og på at opplæringen de får i kommunen (både norskopplæring og introduksjonsprogram), vil være med og forme hvordan livet deres blir i Norge. Mange blir derfor frustrert om de føler at de kaster bort den begrensede tiden de har med norskopplæring, på andre aktiviteter av dårlig kvalitet. Det gjør at kvalitet på opplæringen er noe av det deltakerne er mest opptatt av når de snakker om hva de liker og ikke liker ved norskopplæring og introduksjonsprogram. De aller fleste understreker viktigheten av at de lærer norsk og andre ting de opplever at de trenger mens de er i program, og at de opplever at aktivitetene i introduksjonsprogrammet er meningsfulle. Hva som trekkes fram som eksempler på god og dårlig kvalitet i opplæringstilbudet, varierer gjerne litt mellom ulike grupper deltakere. Slik variasjon kan sannsynligvis knyttes til både medbrakt kompetanse og ambisjonsnivå. Men uavhengig av medbrakt kompetanse og ambisjonsnivå er det tre nøkkeldimensjoner som de fleste deltakere peker på som viktige:

- gode lærere
- et undervisningsopplegg som er tilpasset deres nivå/progresjon
- at de ikke må bruke tid på aktiviteter de opplever som meningsløse

Gode lærere

Når vi ber deltakerne fortelle om hva de liker best med introduksjonsprogrammet, er det ofte menneskene og de menneskelige relasjonene de trekker fram. Og norsklæreren har ofte en særstilling. Mange har opplæring i norsk 3–5 dager i uken, og opplæringen i norsk er ofte den mest formaliserte siden av opplæringen de får – med mest kvalifiserte lærere og høy andel av timene i program (Tyldum et al., 2024). I mange kommuner er norsklæreren den personen deltakerne har mest kontakt med av de som representerer introduksjonsprogrammet i deltakernes øyne.

I en kommunene vi reiste til, fant vi stor forskjell mellom de to klassene vi besøkte, i hvor fornøyde de var med læreren. I individuelle intervjuer i etterkant av besøket i klasserommet fortalte flere deltakere i den ene klassen at de hadde forsøkt å få bytte klasse fordi de ikke likte læreren, eller at de hadde sendt inn klage på læreren til ledelsen i

introduksjonsprogrammet i kommunen. I begge klassene ble deltakerne spurt hva de liker best ved introduksjonsprogrammet. I klassen som var fornøyd med læreren, var svarene:

vennligheten, holdningen, tilgjengeligheten, hjelp, atmosfæren, de strekker seg langt, lærebøkene, undervisning hver dag, lærer, lærerinnen, lærerinnen er super, lærerinnen S., lære, det er veldig interessant⁸

I klassen som ikke var fornøyd med læreren, fikk vi derimot andre svar:

mulighet for å lære – å lære norsk/språk (x 5), stabilitet, snakker norsk, språkopplæring er gratis, rettigheter, å gå på tur, volleyball, jeg vet ikke, stabilitet/snillhet, jeg liker å lære språk

Eksempelene over er representative for svar vi også har fått i andre klasser, men dette er kanskje de tydeligste motpolene som illustrerer vårt poeng. For legg merke til at i den første klassen er nesten alle svarene i konkret form – det er en som skriver «lære» (på norsk) som vi kan tolke som et uttrykk for det generelle ønske om å lære – men alle andre nevner lærerinnen, lærebøkene og måten de blir tatt imot på, når de skal trekke fram det de liker best. I klassen hvor deltakerne var mer misfornøyd med opplæringen, er det langt mindre vekt på relasjonene, men de oppgir at de liker å lære og å snakke norsk, de liker at opplæringen er gratis, og at de får en stabilitet i hverdagen gjennom å ha en aktivitet å gå til hver dag. I klassen der alle er fornøyd med læreren, svarer altså deltakerne med konkrete og relasjonelle svar – de liker læreren og måten de blir møtt og sett på. I klassen hvor de er mer kritiske til læreren, svarer deltakerne med abstrakte svar; de liker at de får *mulighet* til å lære norsk, og at det gir dem inntektssikring og stabilitet. Når de er fornøyd, er det den konkrete læreren som får skryt. Når de ikke er fornøyd med læreren, uttrykker de fremdeles at de liker å lære norsk, selv om de ikke liker de konkrete norsktimene de har nå.

Dette er et mønster vi finner også i andre kommuner. Når deltakerne skal snakke om hva de liker eller ikke liker i introduksjonsprogrammet, er kvaliteten på opplæringen viktig.

Hva som forstås som god og dårlig kvalitet, varierer selvsagt, men ofte er det en opplevelse av å ikke ha utbytte av opplæringen som er utslagsgivende. De fleste som klager til oss over læreren sin, gjør det fordi de ikke forstår hva læreren sier, eller fordi de ikke opplever at det de lærer, er nyttig for dem. Det er ikke uvanlig at de har hatt en annen lærer tidligere, og opplever at ny lærer fungerer bedre eller dårligere enn denne.

Intervjuer: Hvordan synes du det er å være i introduksjonsprogrammet?

Deltaker: Det er litt begge deler, før var det bedre, før pleide vi å lære på norsk på iPad, det var fint, men nå siden ny lærer så lærer vi bare om dyr. Om ulike dyr og fugler. Det er det hun er mest opptatt av. Jeg har sagt ifra til læreren, kan du være så snill å bytte, eller kan vi begynne å lære språket, vi har ikke så mye tid, og vi trenger ikke å

⁸ Noen svarte på norsk, men de fleste svarene er oversatt fra russisk.

lære akkurat dette. Men hun sier at det er jeg er nødt til. Og etter den timen er det matte, men det er ikke vits å lære hvis en ikke kan språket. (Kvinne, 30-årene, intervjuet i sentral by kommune)

Det er langt fra bare de mest ambisiøse og de som har mye skolegang fra før, som vektlegger kvalitet på opplæringen som viktig for dem. Men kvalitet betyr ikke nødvendigvis det samme for alle. Som deltakeren i sitatet under forklarer, er en god lærer for henne en som gir henne god nok tid til å klare å lære alt de går gjennom, uten å bli utålmodig.

Undervisningen har vært bra, og lærerne har vært tålmodige. Det var et helt nytt språk, men de var mye til hjelp, og undervisningen var veldig bra. Selve språket var veldig vanskelig, og det er litt vanskelig å henge med i undervisningen, men lærerne her gir meg nok tid til å rekke å gjøre alt det de andre gjør. (Kvinne, 43 år, fra Syria, intervjuet i liten distriktskommune, ikke fullført grunnskole)

Når deltakerne snakker om hva som skal til for at de skal være fornøyde, vektlegger de både lærernes faglige kompetanse og evne til å undervise og deres evne til å vise omsorg for mennesker som er i en krevende livssituasjon:

Lærerne er veldig dyktige og omsorgsfulle og sosiale. (Mann, 28 år, fra Eritrea, intervjuet i større bykommune, 12 års skolebakgrunn)

Læreren er veldig bra! Hun hjelper alle deltakerne, og hun forklarer bra. Hun er snill, og hun er veldig tålmodig. Læreren er viktig for at vi skal være fornøyde. (Kvinne, 37 år, fra Syria, intervjuet i større bykommune, 16 års skolebakgrunn)

Selv om både de med og de uten mye skolegang legger vekt på måten opplæringen er organisert på, og hvor gode lærerne er, ser vi imidlertid tendenser til at de som er mer ambisiøse og har mer erfaring med skolegang, kan være tydeligere i sin kritikk av undervisningsopplegget om de ikke lærer noe, mens de som har mindre erfaring med skolegang, legger mer ansvar på seg selv for at de ikke lærer. Det er en gjennomgående tendens at deltakere som sliter med å lære seg norsk, ikke opplever dette som et tegn på at opplæringen er dårlig, eller på mangel på tilpasning, men heller at de selv er dårlige elever. Vi har møtt flere deltakere som etter lang tid i introduksjonsprogrammet så vidt kan noe norsk, men få klager eller snakker negativt om norskopplæringen. De opplever kanskje at det er deres egen feil at de ikke lærer fortere, og klandrer ikke lærerne for dette.

Individuell tilrettelegging og tilpasning

Når deltakerne snakker om kvalitet i opplæringen, handler dette også ofte om individuell tilrettelegging; de snakker ikke om individuell tilrettelegging direkte, og ingen snakker om individuell plan med mindre vi spør dem direkte om det. Men de snakker om tiltak som ikke er tilpasset deres kompetanse, ønsker eller forutsetninger for å lære. Eksempler er at ulike typer tiltak ikke er «noe sånne som meg» trenger, at undervisningen går for fort fram for dem, og at de får opplæring i noe de allerede kan, eller noe de ikke ser at de har behov for.

Vi har møtt en rekke deltakere som har blitt plassert på kurs der det gis opplæring på et nivå de har tilbakelagt for mange år siden. Det kan være personer som har brukt PC på et avansert nivå i hele sitt voksne liv, men som blir satt på kurs i digital opplæring der man skal lære å åpne og lukke programmer eller lage en enkel PowerPoint-presentasjon. Andre forteller at de har blitt satt på engelskkurs i feriene, med elementær engelskopplæring, selv om de snakker godt nok engelsk til å bli intervjuet på engelsk uten tolk. Disse deltakerne kan selv ha ønsket denne typen opplæring, men har sett for seg at opplæringen skulle være tilrettelagt deres forkunnskaper. Når de innser at kurset ikke er tilpasset deres nivå, er det mange steder begrensede muligheter for å bytte kurs, og grunnet krav om fulltidsprogram og oppmøte «tvinges» de til å møte også til slike kurs selv om de, som en av dem vi intervjuet, hevdet, har nok kompetanse til å undervise i temaet selv.

Dårlig tilrettelegging av progresjon i opplæringen er også noe mange deltakere peker på som frustrerende, både de som føler at opplæringen går altfor sakte fram, og de som synes det går for fort. Da vi gjorde intervjuer blant deltakere i introduksjonsprogram før fullskalainvasjonen i Ukraina (Tyldum et al., 2024), var det forholdsvis få flyktninger som ble bosatt i norske kommuner. I noen kommuner var det da få deltakere som hadde noe særlig skolegang fra før, og de som hadde litt mer skolebakgrunn og derfor bedre forutsetninger for å lære raskt, ble satt i samme klasse som deltakere som kanskje bare hadde grunnskole eller mindre. Disse deltakerne var ofte svært frustrerte fordi de ikke fikk opplæring som gjorde det mulig for dem å lære norsk så raskt som de har forutsetninger for.

Etter fullskalainvasjonen ble situasjonen snudd på hodet. Flyktningene fra Ukraina har ofte fullført videregående opplæring fra før og har dermed kun 6–12 måneder i introduksjonsprogram (integreringsloven, 2021, § 13) og forventes å ha formell kompetanse som de kan nyttiggjøre seg av i Norge (Prop. 89 L (2019-2020) kap. 8.5.4.3). På grunn av overvekt av flyktninger som har videregående utdanning fra før, i mange kommuner, legger kommunene nå i langt større grad opp til at alle deltakerne skal lære med rask progresjon (Tyldum et al., 2024). Men ikke alle har like gode forutsetninger for det, selv om de har en del skolegang fra før. Under våre feltarbeid har vi møtt en rekke deltakere som har falt av lasset. De opplever at de ikke har utbytte av opplæringen, fordi resten av klassen har kommet så mye lenger enn dem, og de føler seg dumme som ikke klarer å henge med. En mann fra Ukraina (48) som vi møtte i en mindre distriktskommune, var sint og frustrert da vi snakket med ham om norskopplæringen han fikk. Da vi observerte opplæringen i forkant av vårt møte med klassen, satt han og så demonstrativt på telefonen store deler av timen og så bare opp når læreren snakket direkte til ham. Han fortalte oss etterpå at han aldri lærte det latinske alfabetet da han startet i innføringsklassen. Da de andre gikk videre og begynte å lese norsk, hadde han falt av. Han hadde aldri lært engelsk på skolen og brukte mer tid på å mestre det latinske alfabetet. Han hadde gått ett år på norskkurs, men hadde ikke hatt noe utbytte av opplæringen og kunne kun noen få ord på norsk. Han var sikker på at han kunne ha klart å lære norsk om de bare hadde latt ham bruke litt mer tid på å mestre bokstavene først. Hadde han bodd i en større kommune, hadde det kanskje vært mulig å flytte ham til en klasse hvor opplæringen er lagt opp for de som trenger litt mer tid. Men i kommunen han var bosatt i, var det bare

ukrainere, og det er en forventning om at ukrainere skal lære forholdsvis raskt. Nå var tiden han hadde i introduksjonsprogram, snart over, og han hadde ikke lenger tro på at han noen gang vil lære norsk.

Meningsfull bruk av tid⁹

I intervjuer med programrådgivere i norske kommuner er det mange som innrømmer at de sliter med å fylle deltakernes dager med opplæringstilbud med god kvalitet og relevans. Kommunene har ofte noen tiltak eller undervisningsopplegg med god kvalitet (med for eksempel klart definert pensum eller innhold), og disse tiltakene fyller de deler av timeplanen til deltakerne med. Men i nesten alle kommuner vi har besøkt, er det deler av dagen, uken eller skoleåret som programrådgiverne synes det er vanskelig å fylle. Kravet om fulltidsprogram gjør imidlertid at programrådgiverne må fylle deltakernes timeplaner med noe – også om de ikke har noen målrettede og individuelt tilpassede aktiviteter å fylle på med.¹⁰ Mange deltakere, både de under ordinær og midlertidig lov, klager over at de «tvinges» til å delta på aktiviteter som de ikke opplever som spesielt meningsfulle, eller som de ikke får noe utbytte av. Dette er ingen ny utfordring i introduksjonsprogrammet og har vært påpekt både av deltakere og av ansatte i flyktingtjenesten tidligere (Djuve mfl., 2017; Djuve & Kavli, 2016).

Et eksempel på dette er fellesmøter for alle deltakere som ikke har andre tiltak. På slike fellesmøter er det gjerne en programrådgiver eller invitert kommuneansatt som snakker om et tema man antar er interessant for alle. Slike fellespresentasjoner *kan* dekke viktige tema og gis av ansatte som er godt forberedt og med tolk til stede for de som ikke kan godt nok norsk til å forstå. Da kan slike tiltak oppleves som meningsfulle for mange. Men vi har også møtt programrådgivere som prøver å komme på noe de kan snakke om, 10 minutter før de skal ha slik opplæring, og vi har vært i kommuner som vanligvis ikke har tolk til slike fellesmøter, selv om deltakerne forventes å være til stede før de kan grunnleggende norsk. Programrådgiveren under beskriver dette på en god måte

Vi har jo en del innhold som er mer eller mindre pålagt, eller i alle fall tema vi er sterkt oppfordret til å ha ... vi har jo brannvernkurs, og vi har jo ting som vi synes er nyttig, noe av tiden. Og tannhelse kom her den ene dagen. Det er viktige ting å vite noe om når man skal bo i Norge. Så det er ikke det. Men det er jo òg ... vi går jo tom på et tidspunkt, og da blir det studiegrupper og tur, sant. Sånn er det.¹¹

Denne programrådgiveren er en pådriver for at det skal organiseres turer for deltakerne, og ser at det kan være en fin måte å praktisere norsk på og komme i kontakt med andre på. Så han er ikke motstander av at det organiseres tur i regi av

⁹ Dette temaet skriver vi også om i rapporten *Kort programtid i introduksjonsprogrammet* (Tyldum et al., 2024), og noen av sitatene vi bruker her, er også gjengitt i denne rapporten.

¹⁰ Deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse kan gjennomføre introduksjonsprogrammet på deltid. Dette ble begrunnet både med hensynet til fleksibilitet og med at det gir mulighet for å arbeide parallelt. Dersom det er forhold på kommunens side som gjør at programmet må være på deltid, skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltakelse på fulltid (Prop. 107 L (2021–2022), kap. 7.5.4). Det er store variasjoner i hvorvidt deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse får tilbud og mulighet til å ta introduksjonsprogrammet på deltid (Tyldum, 2024).

¹¹ Dette sitatet er også gjengitt i Tyldum et al. (2024).

introduksjonsprogrammet. Men han synes det er rart at det skal være obligatorisk oppmøte på denne typen aktiviteter, da mange deltakere har andre ting som de heller ønsker å bruke tiden sin på.

Nei, nei de kan ikke bruke tiden sin på andre ting, de må være til stede på skolen, for det skal føres fravær. De må være til stede i ferieprogram, ikke sant? SFO for voksne, som det også er populært kalt, altså gå på turer og ...

Andre deltakere og programrådgivere forteller om timeplaner med mange timer «selvstudium» eller «leksehjelp», der de ikke har undervisning, men heller ikke kan forlate skolebygningen. Dette er også noe mange snakker om med stor frustrasjon, både de som har deltidsjobb som de ønsker å dra videre til, og de som har barn som venter på dem hjemme.

Denne deltakeren går i introduksjonsprogrammet i en mindre kommune med lange avstander. Hun er oppgitt over at de stiller krav om at de skal være på skolen til klokken 15.30 hver dag – selv om de ikke har noe annet program enn leksehjelp den siste halvannen timen. På slutten av dagen er alle slitne, og ingen gjør lekser, forteller hun. De sitter og leser på telefonene sine eller prater sammen i små grupper. Læreren som hjelper dem med leksene, er av syrisk opprinnelse og sitter og småprater med syrerne på arabisk. Deltakeren har spurt, men fått beskjed om at hvis hun tar en tidligere buss hjem, vil de trekke henne i introduksjonsstønad. Hun må være på skolen fra 9 til 15.30. Hun har to barn som går på barneskolen, og som kommer hjem fra skolen flere timer før henne. Fordi hun må ta buss i en time for å komme hjem, blir klokken 17 før hun kommer hjem og kan starte middag. Hun føler det er meningsløst når de likevel ikke gjør noe fornuftig de siste 1,5 timene. (Kvinne, fra Ukraina, 35 år, intervjuet i mindre distriktskommune)

De mest misfornøyde deltakerne er kanskje de som har fått tiltak som både er på feil nivå, og som de opplever som meningsløse. Det var tilfelle for en annen deltaker. Hun kommer fra Eritrea, hvor hun har fullført videregående opplæring. Men selv om hun har fullført videregående¹² i hjemlandet, har hun blitt plassert i en grunnskoleklasse i matte flere dager i uken. Hun opplever det som nedlatende og respektløst. «Vi er ikke dumme fordi om vi ikke kan norsk», understreker hun, sydende av frustrasjon over at hun må delta i altfor enkle mattetimer sammen med andre som knapt har skolegang fra før, dersom hun ikke vil bli trukket i introduksjonsstønad.

Implikasjoner for en kvantitativ undersøkelse

Funnene over illustrerer flere sentrale momenter som har implikasjoner for hvordan man kan utforme en kvantitativ brukerundersøkelse:

- 1 Deltakere som er svært kritiske til den konkrete opplæringen de får, kan likevel være positive til introduksjonsprogrammet på et mer abstrakt nivå, for eksempel kan de være takknemlige for at det finnes et slikt tilbud og en slik mulighet, selv om de ikke er fornøyde med måten det er organisert på for dem. Det betyr at man vil få ulike svar om man stiller spørsmål om deltakerens *egne* erfaringer med den *konkrete*

¹² Videregående fra Eritrea krever ifølge GSU-listen ett års utdanning i tillegg for å regnes som fullført videregående opplæring.

opplæringen de får, og om man stiller spørsmål om tilbudet som mer *abstrakt* fenomen. Spørsmålene «Liker du å lære norsk?» og «Liker du norskopplæringen du har hatt den siste måneden?» vil høyst sannsynlig gi ulike svar. I en brukerundersøkelse som har som mål å fange opp deltakernes erfaringer, vil kanskje det siste spørsmålet være mest nyttig.

- 2 Deltakernes erfaringer med ansatte kan være varierte – de kan ha en positiv relasjon til noen og mindre positiv til andre. Det gjør at det kan være vanskelig å svare samlet på spørsmål om hvordan man blir møtt og behandlet. Det er på ingen måte uvanlig å bytte både norsklærer og programrådgiver flere ganger i løpet av introduksjonsprogrammet og at man er svært fornøyd med en av dem, men mindre fornøyd med den andre. Derfor er det viktig å avgrense spørsmål i tid dersom det er ønskelig at deltakeren skal beskrive erfaringer hen har med norsklærer eller programrådgiver. For deltakerne gjør en avgrensning til *dagens* norsklærer eller programrådgiver det lettere å svare. I tillegg er det først og fremst *dagens* lærere og programrådgivere som trenger å få tilbakemelding gjennom en brukerundersøkelse.
- 3 Deltakernes erfaringer med opplæringen kan også være variert. Deler av dagen kan de ha et tilbud som de er svært fornøyde med, samtidig som de kan være svært frustrerte over fraværet av relevant innhold andre deler av dagen. Dersom man spør om «gjennomsnittlig fornøydhets», fanger man ikke opp hva frustrasjonen handler om, eller hvor frustrert deltakerne er over de delene av programmet som ikke fungerer. De delene av dagen som deltakerne er mest frustrert over, er gjerne de delene som ikke har en klar «merkelapp» eller betegnelse som er felles på tvers av kommuner. Ved å spørre kun om erfaringer med praksis, norsk og samfunnsfag – og programmet som helhet – får man ikke fanget opp erfaringer med de delene av dagen som ikke har noen slik fellesbetegnelse. For å fange opp frustrasjon over deler av dagen som de ikke oppfatter som meningsfull bruk av tid, kan det være hensiktsmessig å utforske spørsmålsformuleringer som kan fange opp om de i løpet av en gitt periode har hatt denne typen erfaringer eller programinnhold.
- 4 Ettersom mange deltakere ikke skylder på læreren, men klandrer seg selv om de ikke lærer, holder det ikke å spørre om deltakerne er fornøyde med opplæringen eller læreren. Man må også spørre om de opplever at de lærer, og at progresjon og innhold er tilpasset deres nivå.

2.2 Tilgang på programrådgiver og hjelp når man trenger det

Et annet gjennomgangstema i intervjuer om tilfredshet med introduksjonsprogrammet er hvor lett det er å få kontakt med programrådgiver. Det har vært noen krevende år for kommunene, og mange steder har programrådgiverne vært overarbeidede og slitne, og de har måttet prioritere hardt for å komme i mål med de viktigste oppgavene. Dette har nok gått ut over kontakten med deltakerne mange steder. Men vi ser store forskjeller mellom kommunene i hvordan de har løst disse utfordringene. Mange deltakere beskriver fremdeles et tett forhold til sin programrådgiver, at programrådgiver er lett å få tak i, og at de får de svarene og den hjelpen de trenger. I andre kommuner har de ikke nødvendigvis tett kontakt med sin egen programrådgiver, men kommunens

programrådgivere bytter på å være tilgjengelige på voksenopplæringen eller ved andre kontaktpunkt, og deltakerne forteller at det er lett å ta kontakt og få informasjon om man trenger det. Men det er også noen kommuner hvor det framstår som nærmest vanntette skott mellom voksenopplæring (hvor deltakerne ofte befinner seg fysisk gjennom dagen) og programrådgivere, og hvor det nesten ikke er kontakt mellom deltakere og programrådgivere ut over noen faste møter gjennom programperioden. I en kommune vi besøkte, lå flyktningtjenesten i nabobygget til voksenopplæringen. Men NAV, hvor flyktningtjenesten lå, hadde ikke en betjent resepsjon, men et nettbrett plassert i et venterom med låste dører videre hvor man ikke fikk kontakt med noen med mindre man kontaktet sin programrådgiver på dette nettbrettet. På nettbrettet måtte kontaktbehovet formidles på norsk. Slik blir drop-in-konsultasjoner uten avtale vanskelig. I denne kommunen fortalte flere deltakere at de hadde kontakt med programrådgivere noen få ganger i året, og mange var frustrert over at de ikke fikk svar på henvendelser. En ukrainsk mann som hadde kommet 3 måneder tidligere, og bodde med sin kone (som kom 6 md. før), hadde fremdeles ikke hatt sitt første møte med programrådgiver da vi møtte ham på voksenopplæringen. Han, og flere andre vi snakket med på oppstartskurset, hadde kun fått en SMS om hvor og når han skulle møte for norskopplæring. Han hadde også fått informasjon om hvem som er programrådgiver, og hadde sendt denne personen flere meldinger – uten å få svar. Når vi møter ham for intervju, benytter han anledningen til å stille oss en rekke spørsmål han lurer på, om innhold i introduksjonsprogram og muligheter for kvalifisering. Dette er noe vi opplevde i flere kommuner – at deltakerne benyttet anledningen i samtale med oss når de kunne snakke på sitt eget språk, til å stille en rekke spørsmål om Norge og introduksjonsprogrammet som de burde fått informasjon om gjennom kommunen og sin programrådgiver. En deltaker mener dette er et tema som er så viktig at det burde vært kartlagt i brukerundersøkelsen:

Jeg tror det meste [av spørreundersøkelsen] var bra, men jeg skulle ønske det var et spørsmål om kommunikasjon med rådgiver og deltaker, fordi jeg opplever at det er lang ventetid på å få svar om det for eksempel er noe vi trenger hjelp til. De svarer veldig seint. Men jeg vet ikke om det mulig å svare raskere. (Kvinne, 43 år, fra Syria, intervjuet i mindre distriktskommune)

I samtalene med deltakerne er det mange ulike tema som dukker opp. Flere prater om sin flukthistorie, om helseplager og psykiske plager eller om ektefeller eller barn som ikke får den hjelpen de trenger. Andre har ideer og planer for fremtiden som de lurer på hvordan de skal gå fram for å løse. Mange av intervjuene blir lange fordi deltakere har stort behov for å fortelle sine historier og er sultne på noen som lytter til hvordan de har det. Når deltakerne deler sine utfordringer med oss, spør vi ofte om dette er noe de har tatt opp med sin programrådgiver eller lærer. I noen tilfeller forteller deltakerne at de har hyppige møter med sin programrådgiver, og at de får hjelp, eller at programrådgiver har informert, selv om de ikke kan hjelpe, fordi det er saker utenfor programrådgivers kontroll. Men flere forteller at de ikke har hatt mulighet til å snakke med programrådgiver eller andre i kommunen om disse spørsmålene. Møtene de har med programrådgiver, er sjeldne, og om de har møter, er de korte og strukturert rundt faste tema. Ikke sjelden forteller de at det er vanskelig å gjøre seg forstått på grunn av manglende tolk. Google translate fungerer kanskje OK til korte beskjeder, men kan være mer krevende når man

skal snakke om bekymringer for mannens helse, barn som blir mobbet på skolen, eller planer om å starte sin egen bedrift.

Implikasjoner for en kvantitativ undersøkelse

- Når deltakerne snakker om sin relasjon til programrådgiver, vektlegger de i liten grad de temaene som undersøkelsen belyser i relasjonen til programrådgiver (om de blir møtt med respekt, om de snakker om opplæringen går som planlagt, eller om de får støtte fra programrådgiver når de trenger det). Deres ønsker er ofte langt mer konkrete, for eksempel om de har jevnlig kontakt med programrådgiver, og om de får svar på ting de lurer på. I intervjuene vi har hatt, har deltakerne etterspurt konkret hjelp, informasjon og råd, men forteller at de ikke får slik oppfølging fra programrådgiver.

2.3 Mulighet for medbestemmelse og forankring av valg som gjøres

En annen dimensjon av brukertilfredshet blir tydelig når deltakerne snakker om sitt eget programinnhold. Noen deltakere er ikke klar over at det er anbefalt å tilpasse innholdet i introduksjonsprogrammet etter individuelle behov, ettersom alle deltakere i deres kommune får det samme tilbudet (Tyldum et al., 2024). Men i kommuner der det er variasjon i programinnhold, er det store forskjeller mellom deltakere i hvor stor grad de opplever at de blir involvert i beslutningene om hvilket programinnhold de får. Kommuner der programrådgivere i større grad lytter til deltakernes ønsker i utforming av programinnhold, lykkes i større grad med å få deltakere videre i arbeid (Djuve et al., 2017). Vi vet imidlertid ikke hvilke mekanismer som ligger bak denne sammenhengen. Det kan være et uttrykk for at deltakeren selv vet best hva hen trenger, eller at medbestemmelse i seg selv bidrar til økt motivasjon og opplevelse av kontroll, mens de som opplever at tiltak blir pålagt dem, i mindre grad tar ansvar for sin situasjon og egen læring (Djuve et al., 2017).

Individuell plan og programinnhold

Integreringsloven (§ 15) setter krav om at alle deltakere i introduksjonsprogram skal ha en integreringsplan, som skal utarbeides av kommunen i samarbeid med deltakeren. Denne integreringsplanen trekkes av og til fram som et eksempel på brukermedvirkning. I våre intervjuer med deltakere i introduksjonsprogram er det imidlertid varierende grad av eierskap til denne planen. Et fåtall av deltakerne vi har intervjuet, er klar over at de har en slik plan, og hva som står i den. Når de snakker om medbestemmelse og hvilket programinnhold de ønsker, nevner de ikke denne planen. Et unntak er norskmålet som også fastsettes i planen – dette er det flere deltakere som bruker aktivt for å argumentere for at de trenger mer eller bedre tilrettelagt opplæring i norsk.

En forutsetning for medbestemmelse er at deltakerne er klar over hvilke muligheter og rettigheter de har. Det finner vi at de svært sjelden har. Under kommunebesøk har vi spurt deltakere om hva slags informasjon de får om muligheter i introduksjonsprogrammet. De får en del informasjon, men denne informasjonen handler i stor grad om plikter, for eksempel at det er obligatorisk oppmøte, og at de får trekk i introduksjonsstønad om de ikke møter på skolen. De får i mindre grad informasjon om hva som er minstekrav til kommunen, og hvilke rettigheter de har innenfor rammen av introduksjonsprogrammet,

herunder også retten til å klage på innholdet i programmet eller på manglende individuell tilrettelegging.

Når vi har besøkt klasser i introduksjonsprogrammet i norske kommuner, har vi ofte¹³ spurt om deltakerne selv har blitt gitt noen valg når innholdet i introduksjonsprogrammet har blitt bestemt. Deltakere som har mulighet for å ta lengre program enn 6–12 måneder, forteller av og til at de har fått slike valg – blant annet om de ønsker å ta et fagbrev eller annen utdanning, og hva slags utdanning de da ønsker. Men langt fra alle med lengre programtid føler de blir tatt med på råd når programinnholdet blir bestemt.

Vi har ikke fått noen muligheter til å si noe som helst, så jeg føler at alt blir bestemt av dem. Vi må bare følge det som blir bestemt. (Kvinne, 40 år, Syria, intervjuet i liten distriktskommune)

Vi har også flere eksempler på deltakere som prøver å si ifra om at de ikke klarer å henge med i norskopplæringen, men som likevel ikke får tilbud om å bytte klasse. Denne deltakeren synes opplæringen er altfor vanskelig, og hun opplever ikke at hun har utbytte av å sitte i timene. Når hun tar det opp med programrådgiver, får hun beskjed om at hun må bli sittende, hvis ikke vil de trekke henne i introduksjonsstønad.

Jeg har fortalt hvilken klasse jeg har fullført i hjemlandet mitt, så ble klassen her bestemt etter det. Men jeg får ikke være med og bestemme noe om hvordan hverdagen skal se ut. Vi får en plan, og så må vi forholde oss til den. Det er ingen som hjelper oss når ting blir vanskelige, eller hvis vi ikke forstår. Jeg vet ikke hvordan undervisningen skal være, men læreren gir meg ikke mulighet til å si fra. Hvis jeg sier fra, får jeg til svar at dette er det som skal gås gjennom i dag. Og vi vil ikke at pengene skal trekkes, så da må vi sitte i klasserommet. (Kvinne, 30-årene, intervjuet i større bykommune)

Deltakere med kort programtid oppgir enda sjeldnere at de får mulighet til å bestemme innholdet. Flere steder vet de heller ikke at introduksjonsprogrammet kan inneholde noe annet enn det de får tilbud om – ettersom alle deltakere i kommunen følger det samme programmet.

For deltakere med kort programtid er det imidlertid noen som forteller at de får mulighet til å påvirke hvilke bransjer de skal ha praksisplass i. Praksisplasser er kanskje det temaet som det er størst variasjon i når deltakerne snakker om brukermedvirkning og brukertilfredshet. Noen er veldig godt fornøyde og har fått praksisplass der de har lært mye språk, om arbeidsliv og det norske samfunnet. Andre føler at de tvinges inn i en praksisplass som de ikke har utbytte av, og som gjør at de går glipp av viktig norskopplæring.

Når det gjelder praksis, har jeg begynt på praksisplass, og der jobber jeg bare – jeg lærer ingenting. For å være ærlig så er jeg ikke fornøyd med praksisplassen. Jeg vil

¹³ Vi stilte dette spørsmålet i alle de tolv første klassebesøkene, men ettersom det var lite variasjon mellom kommuner og klasser (og det tok mye tid fordi deltakerne kom med mange oppfølgingsspørsmål), stilte vi det kun i utvalgte klasser i siste del av feltarbeidet.

gjørne gå på skole og lære mer norsk. Når jeg er på arbeidsplassen, så lærer jeg ingenting. De sier: «Gå og vask bil.» Arbeidsoppgavene jeg får, har ikke så mye med yrket å gjøre, egentlig. Det blir litt som om man er lærer i norsk og blir sendt til å undervise i matte. (Mann, 40 år, fra Syria, intervjuet i liten distriktskommune)

Deltakeren er frustrert over at han blir sendt bort fra skolen for å vaske biler på et arbeidssted der han ikke lærer norsk, og som han ikke ser på som en mulig arbeidsplass for framtiden. Han vil jobbe som bilmekaniker, men man lærer ikke så mye om biler av å vaske biler. Dette er et dilemma særlig mannlige deltakere snakker om i flere kommuner – å bli sendt i praksis og jobbe gratis i bransjer der de ikke får mulighet til å lære norsk på jobb. Da vil de heller bruke den tiden på skolen. Flere av våre respondenter har også hatt deltidsjobb etter skolen der de får arbeidspraksis, men med inntekt, og trenger ikke denne typen arbeidspraksis som en del av introduksjonsprogrammet dersom det ikke gir mulighet for bedre jobb eller å praktisere norsk.

Når deltakerne ikke forstår hvorfor valg blir gjort

Ikke alle deltakere opplever denne typen praksisplasser som problematiske. Eksempelet over er først og fremst en illustrasjon på manglende forankring hos deltaker om hvorfor han har denne praksisplassen. Deltakeren selv opplever det som lite hensiktsmessig, men programrådgiver kan likevel ha en fornuftig plan eller intensjon bak plasseringen, som hen ikke har klart å formidle til deltakeren.

Integreringsloven (§ 15) slår fast at dersom det er uenighet mellom kommunen og deltaker om innhold i introduksjonsprogrammet, er det kommunen som skal bestemme innholdet. Det har vi også en rekke eksempler på i våre intervjuer. Deltakerne gir i intervjuer med oss uttrykk for at slike avgjørelser blir særlig problematiske når de ikke forstår hvorfor disse valgene blir gjort, og hva det er meningen de skal oppnå gjennom det programinnholdet som ble bestemt.

Vi har flere eksempler på deltakere som er fortvilet fordi de blir pålagt tiltak som de selv ikke ønsker. En av dem hadde blitt satt på et kurs med modulbasert læring i yrkesfag, men følte selv at han ikke kunne godt nok norsk og ønsket å lære mer norsk før han startet. Det er imidlertid en intensjon i integreringsloven at deltakere som skal ta videregående opplæring, skal kunne lære norsk og fag parallelt, og at man ikke lærer mindre norsk selv om man starter i VGO (Tyldum et al., 2024 B). Dette var imidlertid ikke formidlet til deltaker, og han ga i intervju med oss uttrykk for at han var fortvilet over dette valget og ikke var motivert for å delta i denne kvalifiseringen. Han fortalte at kommunikasjon med programrådgiver var dårlig, og han brukte tiden vi hadde i intervju med tolk, til å få oversatt vedtaket han hadde fått, og som han ikke hadde fått oversatt før.

Disse eksemplene viser viktigheten av å involvere og informere deltakerne i de valgene som tas. Deltakerne må forstå hvilke beslutninger som tas, og involveres i og informeres om bakgrunnen for dem, dersom de skal oppleve introduksjonsprogrammet som meningsfullt.

Muligheter for å klage

I alle kommuner vi har besøkt, har vi spurt om deltakerne vet hvem de kan klage til om de ikke er fornøyd med tilbudet de får i introduksjonsprogrammet, og hvordan de skal gå fram for å klage. Vi har ikke møtt noen som har fått slik informasjon. Dette er informasjon som ligger i IMDis mal for integreringsplan som deltakeren skal fylle ut sammen med sin programrådgiver ved oppstart i program. Vi er imidlertid usikre på i hvor stor grad innholdet i denne planen blir forklart og oversatt til deltakerne i alle kommuner. Det er mye tekst i planen, og informasjon om rett til å klage står på side 7 av 15.

Når vi har spurt om de vet hvordan man kan gå fram for å klage, har det i flere kommuner vært deltakere som har kommet til oss etter plenumssamtalen og bedt om informasjon om hvordan man kan klage. I forbindelse med andre feltarbeid blant deltakere i introduksjonsprogrammet (Tyldum et al, 2024) har vi også oppfordret tre ulike deltakere (i ett tilfelle en større gruppe deltakere) til å sende klage til statsforvalter, da de har gitt oss informasjon om tilbud om introduksjonsprogram som har vært langt fra å fylle minstekravene etter integreringsloven. I alle tre tilfeller har imidlertid deltaker vegret seg for å sende en formell klage; de vil ikke framstå som utakknemlige og bråkebøtter. Men de håper at ved å si i fra til oss, forskerne, kan det komme en endring. Vi informerer dem selvsagt om at løftet om anonymitet gjør at vi ikke kan ta opp deres konkrete sak (men gir da informasjon om klagemuligheter).

Men selv i brukerundersøkelser kan det være krevende å få deltakerne til å svare ærlig om uheldige opplevelser. I intervju med to deltakere fra Ukraina forteller de om en rekke aspekter ved introduksjonsprogrammet som de er kritiske til. Det gjelder spesielt det at de må bruke mye tid på skolen på aktiviteter de føler er meningsløse, da de har lite formell opplæring ut over norsk, og at norskopplæringen bare fyller halve timeplanen. De synes også at norskopplæringen går for sakte fram. Når jeg spør om de fikk gitt uttrykk for dette i brukerundersøkelsen, svarer de at de ikke så på det som hensikten med undersøkelsen. De beskriver at «vi forstår jo at lærerne gjør så godt de kan», og «vi har ikke lyst til å klage». Senere presiserer de også at de ville være «greie med lærerne», og derfor svarte de så positivt de kunne på spørsmålene.

Lærere vi har snakket med, forteller det samme: at det er vanskelig å få tilbakemelding fra deltakerne, fordi de ikke ønsker å være utakknemlige og vanskelige. Nyankomne flyktninger som ennå ikke har fått permanent opphold, føler ikke alltid at de har lov til å stille noe særlig krav.

Generelt vil jeg si at de er utrolig takknemlige for den undervisningen de får. Jeg tror aldri jeg har opplevd at de har klaget på det, altså annet enn at de er veldig, veldig høflige. Og det er ikke alltid det er så lett for dem å si at de ikke forstår. Du må på en måte utvikle en antenne for å plukke opp når det er noe de ikke forstår. (Lærer 3, underviser norsk 1)

Tilbakemeldingskanaler og opplevelse av å bli hørt

Brukermedvirkning handler også om hvor tilgjengelige tilbakemeldingskanaler er i kommunen, altså hvor lett det er for deltakerne å gi tilbakemelding på innholdet og kvaliteten i introduksjonsprogrammet. Dersom brukermedvirkning kun blir en sjekkboks som

krysses ut, hvor deltakerne får si ifra om hva de mener, men ingen gjør noe med problemene som blir rapportert, kan brukerundersøkelser og brukerråd ha motsatt effekt og føre til mer frustrasjon.

Vi ble spurt tidligere, det har vært flere som har spurt om å få tilbakemelding på introduksjonsprogrammet, men det ble ikke noe forandring. (Mann, 42 år, intervjuet i større bykommune)

Som sitatet over viser, kan brukerundersøkelser fort øke misnøyen dersom deltakerne opplever at det ikke skjer noe selv om de sier ifra. Da kan deltakerne også oppleve at det ikke er noe poeng å delta i en brukerundersøkelse.

I sitatet under forteller en av deltakerne om en positiv opplevelse han og hans medelever hadde med brukermedvirkning. De var flere som ikke var fornøyde med undervisningen i fagene på grunnskolen, og de tok mot til seg og sa ifra. «De tar imot oss med respekt», sier han og mener med det at de ble hørt. Han beskriver videre at kommunen lovet å endre praksis etter at de hadde sagt ifra. Det gjør ham om mulig enda mer fornøyd med introduksjonsprogrammet som helhet.

Vi var misfornøyde med undervisningsmetodene i grunnskoleundervisningen. Mange var enige. Vi tok det opp med engelsklæreren, og han hørte på oss. Hvis han skal være vår lærer til neste år, så har han sagt han skal endre undervisningsmetode. De tar oss imot med respekt og er alltid glade for tilbakemelding. Og vi er veldig fornøyde med undervisningen i samfunnsfag, norsk og naturfag. (Mann, 38 år, intervjuet i mindre distriktskommune)

Det vil ofte være ting som ikke fungerer optimalt i ulike deler av introduksjonsprogrammet. Men det er store forskjeller mellom kommunene i om deltakerne opplever at de kan si ifra om ting som ikke fungerer, og om det faktisk vil føre til endring. Brukermedvirkning handler om flere ting, og i kommunene vi har besøkt, har vi spurt om hvordan de legger til rette for brukermedvirkning ut over å delta i brukerundersøkelsene. På større steder har de gjerne flere formaliserte kanaler for brukermedvirkning, gjennom elevråd eller brukerråd.

L: Altså vi har de siste 2 årene hatt veldig fokus på deltakermedvirkning gjennom deltakerråd. Så intro og grunnskole, FVO og videregående har egne deltakerråd. Og der fanger vi opp en god del, selvfølgelig. Og det velges jo for hvert år, og deltakerrådet skal ha representanter fra de ulike klassene, da. Men det igjen handler jo mye om rammene rundt undervisningen og ikke nødvendigvis innholdet i introprogrammet. Det blir mye mer sånn, hva er bra på skolen, og hva er ikke bra på skolen? Hvorfor kan vi ikke få egen vannkoker i pauserommet? Og litt mer sånn sosialt fokus, da. Litt sånne nære ting.

Slike brukerråd er imidlertid ikke noe deltakerne vi har intervjuet i disse kommunene, kjenner til eller forholder seg aktivt til.

Implikasjoner for en kvantitativ brukerundersøkelse

- 1 Brukerundersøkelsen bidrar til at deltakerne opplever at deres stemmer teller. Derfor bør den være utformet på en slik måte at deltakerne får gitt uttrykk for det som er viktig for dem, og at kommune og andre aktører får informasjon som de kan bruke til å endre i tråd med deltakernes innspill.
- 2 Spørsmål må utformes slik at deltakerne ikke opplever at de framstår som utakknemlige om de forteller hva de egentlig opplever.
- 3 Spørsmål om deltakerne har en individuell plan, fanger ikke nødvendigvis opp om denne er individuelt tilpasset, eller om deltakeren har fått vært med på å forme denne. Dersom man ønsker å fange opp grad av brukermedvirkning på programinnhold, kan det være hensiktsmessig å spørre om det direkte uten å nevne individuell plan som deltakerne har et mindre bevisst forhold til enn de ansatte.

2.4 Rammene må være på plass for å kunne lære

Når vi intervjuer deltakerne om hva som er viktig for dem i introduksjonsprogrammet, er det ofte elementer utenfor selve introduksjonsprogrammet de trekker fram. For mange er det en rekke elementer utenfor programmet som gjør livet vanskelig, og som gjør at de ikke klarer å dra nytte av tilbudet de får. Og uten at disse er på plass, klarer de heller ikke å lære.

Bil og sertifikat i distriktskommuner

I mange kommuner i Distrikts-Norge er transport og framkommelighet et element som gjør livet vanskelig. Det er svært få norske familier som klarer seg i Distrikts-Norge helt uten bil. Avstandene er store, og mange steder går bussen bare én eller to ganger i døgnet. Flyktingene som kommer til Norge, får ofte ikke godkjent sitt førerkort her, og det koster mye å ta førerkortet på nytt. Selv om man har førerkort, kan fortsatt kostnadene til bil være høye for en familie som lever på introduksjonsstønad. Derfor må mange deltakere i introduksjonsprogram klare seg uten i bil i deler av landet hvor det i liten grad er lagt til rette for dette. Dette er et tema i svært mange intervjuer.

I begynnelsen var det vanskelig fordi vi ikke var vant til vinteren og buss og levere barn. Det ble mye stress, og vi kom stadig for seint til undervisning, men etter at jeg fikk bilsertifikat, så har det blitt lettere å være presis. Så nå er alt mye lettere. (Mann, 35 år, fra Sudan, intervjuet i liten distriktskommune)

I noen kommuner bruker programrådgivere/kommunen betydelig tid på å kjøre og hente deltakere – enten de skal til legen, karriereveiledning eller foreldremøter. Men langt fra alle kommuner har tilbud om «privatsjåfør» som del av introduksjonsprogrammet, og da møter de på en rekke utfordringer med å få hverdagen til å gå rundt. Blant annet kan det være krevende å få praksisplass eller deltidsjobb fordi kollektivtransporten ikke legger til rette for at dette kan kombineres med familie eller norskopplæring.

Bekymringer gjør at man ikke klarer å konsentrere seg

Livet som flyktning på et nytt sted kan være krevende, og mange av deltakerne forteller om ulike typer bekymringer som gjør at de ikke klarer å konsentrere seg om å lære. Mange bruker tid på å lande, mens andre får en sorgreaksjon over å ha forlatt landet sitt. En av deltakerne, som vi siterer under, sørget over å ikke kunne være sammen med familien sin og klarte ikke å konsentrere seg på grunn av det. Når familien endelig kom, endte han opp med å bruke mye tid på å hjelpe dem på plass, noe som også gikk ut over opplæringen.

Da jeg begynte i intro, så hadde jeg vansker med å konsentrere meg på skolen. Jeg bodde alene, og jeg syntes det var vanskelig å konsentrere meg om å lære når jeg var alene. Og i tillegg til det måtte jeg søke familiegjenforening. Men når familien kom, så måtte ungene følges opp, og ansvaret ble enda større. Det gjorde også at det var vanskelig å fokusere på intro. I tillegg så hadde jeg fått leilighet som var langt unna alt, og jeg var avhengig av bil, så jeg måtte jobbe ekstra for å få råd til det. Den tidsperioden var jeg ufokusert og hadde vanskeligheter for å lære. Årsaken at jeg sier dette, er at alt dette er fordi det har gått ut over læringsprosessen. (Mann, 45 år, fra Tyrkia, intervjuet i større bykommune)

Andre er bekymret for egen eller familiemedlemmers helse. En deltaker i en annen kommune forteller at hun venter på en øyeoperasjon. Hun ser veldig dårlig, noe som også gjør at hun får dårlig utbytte av opplæringen. Denne deltakeren vil egentlig vente til etter operasjonen med å ta introduksjonsprogrammet, men har fått beskjed om at hun ikke får permisjon og må delta i opplæringen selv om hun ser dårlig. Hun er jo ikke syk, men hun har svært lite utbytte av opplæringen, og hodet hennes er et annet sted. Sist, men ikke minst er det mange barnefamilier som er bekymret for barna. Det er mye arbeid å følge dem opp på skolen, og ikke alle håndterer flukten og den nye skolen like bra. Mange foreldre passer først og fremst på at barna får gjort lekser og kommet seg på aktiviteter, og de får lite tid til å jobbe med egen læring. Andre sliter med at barna ikke blir integrert og får nye venner.

Det er ikke noen aktiviteter her, vi kan kun gå på tur, men det er lite gøy som skjer. For eksempel våre barn har ingenting å gjøre, de har kun fotballbanen, de går dit, det er ikke noe annet å gjøre. (Mann, 40 år, fra Syria, intervjuet i liten distriktskommune)

Det er også en del deltakere som forteller at de får lite informasjon om små og store praktiske ting i kommunen. Uten gode språkkunnskaper er det vanskelig å finne fram på egen hånd. Dette merker vi godt i noen kommuner, der deltakerne benytter anledningen når vi kommer med tolk, til å stille oss en rekke spørsmål.

Så for oss som er nye her i Norge, så burde det være kommunen som gir råd og hjelp til hvordan det er i den nye kommunen eller landet. De burde vise oss veien videre. Men det er langt fra å være den støtten vi trenger. Vi får ikke nok informasjon, og de har ikke nok tid til at vi kan forklare hvordan vi har det, og hva vi trenger. (Kvinne, 40 år, fra Syria, intervjuet i mindre distriktskommune)

Implikasjoner for en kvantitativ brukerundersøkelse

Vi er usikre på hvorvidt elementene vi beskriver over, bør være med i en kvantitativ undersøkelse. Nyankomne flyktningers hverdag formes av en rekke ulike forhold som alle kan påvirke den enkeltes kapasitet og forutsetninger for å dra nytte av den opplæringen som tilbys. Det tilsier at noen slike elementer bør med i en kvantitativ brukerundersøkelse. En fullskala levekårskartlegging vil kunne være nyttig, men for å sikre god kvalitet og representativitet i brukerundersøkelsen er det viktig at den ikke blir for lang. Vi finner at det kan være hensiktsmessig å sette søkelys på konkrete erfaringer med programmet og minimere spørsmål om kontekstuelle forhold. I analyse av data bør man likevel være bevisst på betydningen også av konteksten og ikke minst at for deltakerne er ofte disse kontekstuelle faktorene de viktigste.

2.5 Brukertilfredshet i små og store kommuner

Vi har sett etter forskjeller i brukertilfredshet på tvers av kommunestørrelse – med en forventning om at det er ulike mekanismer som påvirker brukertilfredshet i små og store kommuner. Vi har funnet overraskende mange likheter på tvers av kommuner. Både i små og store kommuner snakker deltakerne om kvalitet og individuell tilrettelegging og opplevelse av å lære, meningsfull bruk av tid. I tillegg framhever de hvorvidt de får kontakt med programrådgiver når de trenger det, og mulighetene for å påvirke innhold i program.

Men det er noen klare forskjeller i hva fornøyde deltakere vektlegger i store bykommuner og mindre distriktskommuner. I små kommuner forteller deltakerne om nærhet og personlig oppfølging på en måte vi sjelden hører om i større kommuner.

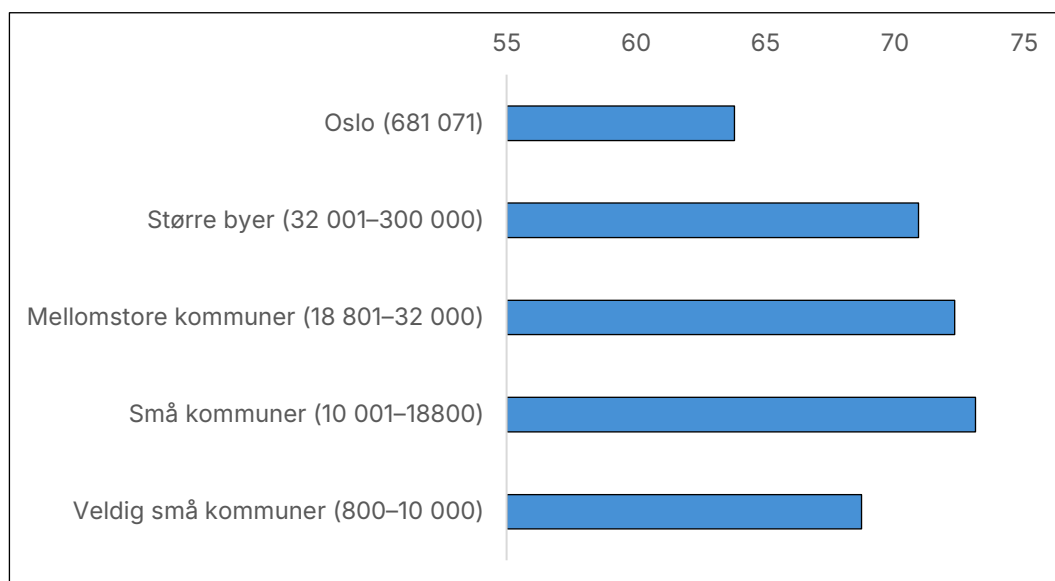
Med færre deltakere, og gjerne små forhold i kommunen som helhet, har ansatte i små kommuner mulighet for å se deltakerne på en annen måte enn i store kommuner. Individuell tilrettelegging skjer ikke nødvendigvis gjennom en tilpasset plan med differensiert programinnhold, men ved at ansatte i kommunen har mulighet til å se hele deltakeren og dens familie og lager et opplegg som passer. I en kommune vi besøkte, fortalte norsk-lærer at alle som hadde gått ut av introduksjonsprogrammet i deres kommune, hadde fått jobb, og at hun selv hadde vært med på å bidra til dette. Gjennom norskopplæringen hadde hun blitt kjent med elevene i klassen og visste hva de var gode på, og på bakgrunn av denne kjennskapen hadde hun overtalt ulike arbeidsgivere i bygda til å gi dem en sjanse. I andre kommuner hører vi om ansatte som kjører deltakere til legetimer i nabokommunen, eller som følger opp med barneskolen fordi en deltaker forteller at barna ikke har venner på skolen. Men slik nær og personlig oppfølging gjelder på langt nær alle små kommuner. I en distriktskommune vi besøkte, var det flere som etterlyste hyppigere kontakt med programrådgiver og følte de ikke hadde fått den hjelpen de trengte. I denne kommunen hadde høye ankomsttall skapt et stort press på integreringsapparatet, og alle ansatte i flyktningsjenesten hadde vært i jobben i mindre enn 6 måneder. Små kommuner blir om mulig enda mer sårbare enn større kommuner for store svingninger i ankomsttall.

I de større bykommunene ser vi en større grad av profesjonalisering og spesialisering, som kanskje går mer på bekostning av personlige relasjoner. Noen steder legger de til rette for individuell tilrettelegging ved at deltakere bytter klasse (og lærer) og

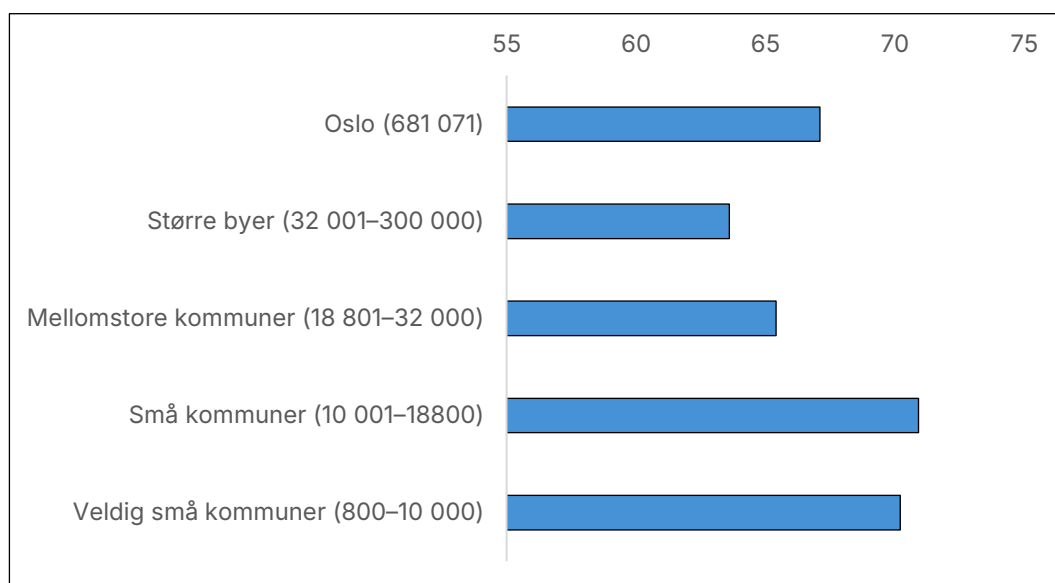
programrådgiver flere ganger gjennom introduksjonsprogrammet. Man kan ha ulike programrådgivere som følger deltakere i ulike stadier av bosettings- og opplæringsløpet, eller at deltakerne bytter lærer når de går fra innføringsklasse til A1, og på nytt når de går videre til A2- og B1-nivå i norsk. I disse kommunene utvikler ikke deltakeren like lett en personlig relasjon til de ansatte. Samtidig tilbyr de store bykommunene oftere et undervisningsopplegg med høy kvalitet og høyere grad av individuell tilpasning. Vi ser blant annet færre tilløp til at dagene fylles med selvstudium og fellesmøter uten tolk. I en av de større kommunene vi besøkte, fortalte både lærere og deltakere om muligheter for å velge hva slags aktiviteter de ville fylle timeplanen med, når de obligatoriske og formelle delene var lagt. Da kunne de blant annet velge om de ville synge i kor (med norske sanger), være i turgruppe, leksehjelp eller språkkafé. Slik differensiering av tilbudet har de mindre mulighet for i de mindre kommunene – ofte må alle delta på de samme aktivitetene.

Vi har også sett på svarene i den kvantitative brukerundersøkelsen etter befolkningsstørrelse i kommunen. Vi har delt deltakerne inn i fem like store grupper etter innbyggertall i kommunen de bor i. Nesten halvparten av deltakerne hadde ikke registrert kommunenummer eller bodde i en kommune som ikke hadde informasjon om innbyggertall for 2019 i kommunedatabasen og er tatt ut fra disse analysene (n = 2645 er tatt ut).

Figur 2.1 «Liker du å delta i norskopplæring?» Etter kommunestørrelse. Spørsmål i IMDis brukerundersøkelse 2022 (n = 4231). Prosent.



Figur 2.2 «Liker du å delta i introduksjonsprogrammet?» Etter kommunestørrelse. Spørsmål i IMDIs brukerundersøkelse 2022 (n = 3120). Prosent.



Gjennomgående finner vi at deltakere i små kommuner oftere sier de liker å delta i norskopplæring og introduksjonsprogram. Det kan være flere forklaringer på dette. Det kan selvsagt være fordi deltakerne her er mer fornøyde og får et bedre tilbud. Men det kan også være en konsekvens av at deltakerne i små kommuner oftere opplever nære relasjoner til lærere og programrådgivere, og at de gjennom positive svar i brukerundersøkelsen ønsker å vise takknemlighet. Det kan også være at små forhold i kommunene bidrar til at deltakerne ikke er overbevist om at svarene vil bli behandlet konfidensielt.

2.6 Oppsummering

Vi finner at kvalitet på opplæring og introduksjonsprogram er viktig for deltakernes brukertilfredshet. Viktigheten av å lære seg norsk framheves ofte som en avgjørende faktor for å klare seg i Norge av deltakerne selv. For å kunne lære seg norsk og annen kunnskap som er sentralt for deltakelse i norsk arbeidsliv, er det viktig at deltakerens møte med introduksjonsprogrammet består av gode lærere, individuell tilrettelegging og tilpassning, og at tiden de bruker på introduksjonsprogrammet, oppleves som meningsfull. Når vi ber deltakerne fortelle hva de liker best med introduksjonsprogrammet, er det ofte menneskene og de menneskelige relasjonene de trekker fram. Her spiller også tilgang på programrådgiver en viktig rolle.

Flyktninger som er bosatt i Norge, har ofte et stort behov for råd og veiledning, og vi finner at hvor lett det er å få kontakt med programrådgiver, og hvilken relasjon man har til programrådgiver, er viktig for deltakernes brukertilfredshet med introduksjonsprogrammet. Noen deltakere forteller om god informasjonsflyt og hyppig kontakt med sin programrådgiver, men flere deltakere er frustrert over å ikke få kontakt eller sjelden har møter med denne personen. Flere forteller også at det er vanskelig å gjøre seg forstått, eller å forstå det de blir fortalt, på grunn av manglende tolk. For at tiden i program skal oppleves som meningsfull, er det videre viktig at deltakerne opplever mulighet for medbestemmelse og brukermedvirkning. Denne dimensjonen av brukertilfredshet blir tydelig når deltakerne snakker om sitt eget programinnhold. Vi finner flere eksempler på

deltakere som er fortvilet fordi de blir pålagt tiltak som de selv ikke ønsker eller ikke forstår, eller fordi de er uenige i valg som blir tatt på deres vegne.

Deltakerne uttrykker også frustrasjon over å måtte delta i introduksjonsprogrammet før de selv føler seg klar til å motta opplæringen. De forteller om bekymringer for andre familiemedlemmer og hvordan dette tar bort konsentrasjonen fra for eksempel språkopplæring. De forteller også om traumer og fysiske og psykiske helseproblemer som gjør at de ikke klarer å nyttiggjøre seg av undervisningen. Samlet sett finner vi at de deltakerne som har avklarte familiesituasjoner og god helse, er deltakerne med høyest brukertilfredshet.

Det deltakerne selv trekker fram som viktig for høy brukertilfredshet, fanges imidlertid ikke nødvendigvis opp av IMDi sin nasjonale brukerundersøkelse, slik den er utformet i dag. Deltakernes erfaringer med opplæringen er variert. De kan oppleve deler av dagen som meningsfull og kan være frustrert over tilbudet de får i andre halvdel av dagen. For å fange opp denne typen erfaringer vil det være hensiktsmessig å utforske spørsmålsformuleringer som kan fange opp om de i løpet av en gitt periode har hatt denne typen erfaringer eller programinnhold.

Vi har også møtt mange deltakere som i hovedsak beskriver takknemlighet for å lære norsk når vi spør om deres erfaringer med introduksjonsprogrammet. Mange deltakere skylder for eksempel ikke på læreren, men klandrer seg selv dersom de ikke henger med i undervisningen. Spørsmål må utformes slik at deltakerne ikke opplever at de framstår som utakknemlige om de forteller hva de egentlig opplever. Det kan også være relevant å spørre om de opplever at de lærer, og om progresjon og innhold er tilpasset deres nivå. Videre finner vi at det kan være hensiktsmessig å sette søkelys på konkrete erfaringer med programmet og minimere spørsmål om kontekstuelle forhold. I analyse av data bør man likevel være bevisst på betydningen også av konteksten og ikke minst at for deltakerne er ofte disse kontekstuelle faktorene de viktigste.

3 Undersøkelsens utforming

Å utforme gode spørsmål i brukerundersøkelser kan være tidkrevende og danner gjerne grunnlag for uenighet, ettersom ulike aktører kan ha ulike informasjonsbehov og vektlegge ulike tema og problemstillinger. Ulike aktører kan også ha ulike preferanser eller tanker om hva som utgjør gode eller dårlige måter å stille spørsmål på, og hva som er gode svarkategorier. Noen ganger handler slik uenighet nettopp om preferanser, men det finnes også en omfattende litteratur om hva som kjennetegner gode spørsmål og svarkategorier i spørreundersøkelser, som man kan lene seg på når spørsmål utformes. Mye av denne litteraturen er oppsummert i veilederen som er laget på oppdrag fra IMDi: *Veileder i brukerundersøkelser når innvandrere er brukere* (Djuve & Gulløy, 2010).

I dette kapittelet ser vi på noen konkrete spørsmålsformuleringer fra dagens brukerundersøkelse og diskuterer disse i lys av den kvalitative brukerundersøkelsen vi presenterte i forrige kapittel, og litteraturen om hvordan spørsmål bør utformes for å fange opp variasjon i erfaringer og vurderinger på en god måte.

3.1 Hva det spørres om

Det som mangler

Vi starter gjennomgangen av spørsmålene i undersøkelsen med en diskusjon om hvordan undersøkelsen dekker de temaene som vi identifiserer som viktige for deltakernes brukeropplevelser i den kvalitative undersøkelsen. I den kvalitative analysen peker vi på fire ulike aspekter av brukererfaringer som deltakerne vektlegger når de snakker om brukertilfredshet:

- kvalitet i opplæringen og meningsfull bruk av tid
- tilgang på programrådgiver og hjelp når man trenger det
- mulighet for medbestemmelse og forankring av valg som gjøres
- gode rammer rundt opplæringen

Disse aspektene fanges kun i begrenset grad opp i dagens brukerundersøkelse. Spørsmål om deltakerne liker, er fornøyd med eller vurderer introduksjonsprogrammet som nyttig, kan gi en indikasjon på kvalitet i opplæringen, men er på et for høyt abstraksjonsnivå for at man kan vurdere hva som eventuelt kan forbedres. Er det læreren de ikke er fornøyd med, eller er det nivået, progresjonen eller relevansen i opplæringen? Deltakernes vurderinger av kvalitet på opplæringen kan selvsagt ikke forstås som et objektivt mål på kvalitet, men om betydelige deler av deltakermassen opplever at deler av opplæringen ikke er god, vil det være en indikasjon på utfordringer kommunen bør ta tak i, og det kan gi et utgangspunkt for dialog med deltakere og lærer. For at slike spørsmål skal fungere etter hensikten, er det også viktig at de avgrenses i tid og til spesifikke fag, slik at man vet hvilke opplærings situasjoner det er snakk om.

Kontakt med programrådgiver og andre i kommunen er viktig for mange deltakere, kanskje særlig i den første fasen etter bosetting og når de skal ta kvalifiseringsvalg. I dagens undersøkelse handler spørsmål om programrådgiver om de blir møtt med respekt,

om de får støtte når de trenger det, og om de snakker med programrådgiver om opplæringen går som planlagt. Disse spørsmålene vil ikke fange opp om deltakeren ikke får svar fra sin programrådgiver når de ber om hjelp til å få oversatt et vitnemål, om de har behov for kompetansevurdering eller trenger å ta en test for å dokumentere engelsk-kunnskaper, eller om de ikke får på plass en avtale med programrådgiver for å snakke om innholdet i programmet de får. Det er ikke først og fremst støtte og respekt de trenger fra sin programrådgiver, men tilgang og svar når det haster.

For mange deltakere vil det være viktigere at de får kontakt med programrådgiver når de har ting de trenger å ta opp med hen, og at det ikke tar for lang tid å få svar. Det kan være lurt å ha en svarkategori for de som aldri har møtt sin programrådgiver. Mange opplever også stadig utskiftning av programrådgiver – spørsmål om hvor mange ulike programrådgivere de har forholdt seg til, kan være nyttig informasjon for å forklare variasjon i brukertilfredshet. Videre er det viktig at spørsmål om erfaringer med programrådgiver spesifiserer at det gjelder programrådgiveren de har nå.

Spørsmål rundt medbestemmelse i dagens undersøkelse er knyttet til individuell plan – om det er laget en plan for deltakelsen i introduksjonsprogrammet, og om de har vært med å bestemme innholdet i planen sin. Langt fra alle deltakere har et aktivt forhold til sin individuelle plan og vil ikke nødvendigvis forstå dette som et spørsmål om medbestemmelse i programinnholdet. Mer direkte spørsmål om de har fått programinnhold de helst ikke ville hatt, og omfang av dette vil kanskje i større grad fange opp manglende medvirkning. Da vil det også være nyttig å vite hvorfor de ikke skulle hatt dette innholdet – om det er fordi de ikke oppfatter det som nyttig, fordi det er dårlig kvalitet på undervisningen, eller fordi det var for lett eller for vanskelig. En annen grunn til at en spørsmålsformulering som skal fange opp brukermedvirkning gjennom spørsmål om individuell plan, ikke fungerer, er at det ofte er lite variasjon i de individuelle planene. Både deltakere og programrådgivere i flere kommuner forteller at i deres kommune har alle deltakere med kort programtid det samme innholdet i sin individuelle plan (Tyldum et al., 2024). Deltakerne svarer likevel at de er med på å utforme innholdet i sin individuelle plan, selv om de ikke har fått noen valgalternativer.

I lys av at introduksjonsprogrammet er obligatorisk, kan det være hensiktsmessig å inkludere også noen spørsmål som fanger opp deltakernes opplevelser med makt og tvang i introduksjonsprogrammet. Noen deltakere vil verdsette å få spørsmål om erfaringer med rimelighet rundt kommunens praksis for trekk i introduksjonsstønad eller mulighet til å påvirke programinnhold eller velge bort programinnhold de ikke opplever som relevant. Det er stor forskjell mellom kommuner og programrådgivere i hvor mye tid de bruker på å forankre og forklare slike valg overfor deltakere.

Det er en rekke ulike kontekstuelle faktorer som også former deltakernes brukererfaringer. Gitt at brukerundersøkelsen allerede er lang, og sannsynligvis bør kortes ned, er vi usikre på om det vil være hensiktsmessig å legge inn spørsmål om dette også. En indikator som fanger opp om deltakeren har problemer med å konsentrere seg om opplæring, på grunn av bekymringer eller helseutfordringer, og om de får bistand for å løse dette, kan imidlertid gi relevant informasjon.

Spørsmål om sosial kontroll, mobbing og utenforskap

I brukerundersøkelsen stilles det spørsmål om sosial kontroll, mobbing og utenforskap. Å fange opp sosial kontroll og trakassering er viktig, ikke minst for sårbare grupper som nyankomne flyktninger. Men dersom man velger å stille spørsmål om slike erfaringer, krever det særlig oppfølging. Ikke alle respondenter vil forstå implikasjonene av at opplysninger de oppgir i en spørreundersøkelse, er anonyme. Noen har kanskje aldri tidligere fortalt om overgrep de har blitt utsatt for, til noen og gir gjennom undersøkelsen for første gang ut informasjon om dette. For mange kan det å fortelle om sosial kontroll og mobbing sitte langt inne, og mange kan føle en stor lettelse over å ha sagt ifra. Samtidig vil de da ha en forventning – eller håp – om at noen vil bistå, at det nytter å si ifra. Dersom svarene ikke blir møtt med handling fra kommunen eller andre, kan det tolkes av respondenten som at behandlingen de har blitt utsatt for, ikke er problematisk, noe som kan hindre at de rapporterer om slikt igjen.

Dersom man velger å fortsette å samle inn slike data, bør man

- 1 sikre at alle som krysser av på at de er utsatt for negativ sosial kontroll eller annen negativ adferd, får opp en boks med informasjon om hvor de bør henvende seg for å få hjelp
- 2 sikre at rapportering om omfang for disse variablene (anonymisert) kommer til kommunene kort tid etter at undersøkelsen er gjennomført (kanskje bare dager), slik at kommunen kan sette inn tiltak

Denne typen informasjon må imidlertid ikke rapporteres til kommunene for mindre undergrupper, for å sikre at deltakernes anonymitet beholdes. Det innebærer at tiltakene må settes inn mot deltakergruppen som helhet.

Informasjon om vurderinger kan med fordel analyseres i lys av hvilket tilbud den enkelte har

Brugerundersøkelsen gir svært god anledning til å fange opp variasjon i deltakernes vurderinger av introduksjonsprogrammet, men for å tolke data trenger vi også informasjon om hva slags tilbud de faktisk har fått. Som vi viser over, er det i dagens brukerundersøkelse et spørsmål om varigheten av introduksjonsprogrammet og om tiden de har i program, er tilstrekkelig. For å tolke svarene på dette spørsmålet kan det være hensiktsmessig å vite om dette er deltakere som har fått 6 måneder eller 2 eller 3 år i program, om de er på starten eller slutten av egen programtid, og om de har søkt om / fått forlengelse. Undersøkelsen har også spørsmål om hva deltakerne synes om antall timer digital opplæring (for mye eller for lite), uten at vi vet hvor mange timer digital opplæring de har hatt.

Uten slik tilleggsinformasjon kan spørsmålet være vanskelig å tolke og gi begrenset verdi for både kommune og sentrale aktører. Denne typen tilleggsinformasjon kan det imidlertid være tidkrevende for deltakerne å svare på selv, og alle deltakere har ikke nødvendigvis helt oversikt over hvilke sluttmaal og hvor lang tid de har i program (Tyldum et al., 2024 B). Det er mulig å legge inn noe grunnleggende informasjon om deltakeren i utvalgsrammen dersom man legger om måten undersøkelsen sendes ut på (se under). Da kan man få informasjon om sluttmaal, antall måneder i program, programlengde samt

informasjon om programrådgiver og norskklasse for hver enkelt deltaker og analysere informasjon deltakerne gir, i lys av dette.

Erfarings spørsmål kan også med fordel analyseres i lys av deltakernes vurdering av behov for gitte tiltak eller utfall. For eksempel er det flere spørsmål om digital opplæring, men ingen spørsmål om deltakernes vurdering av om de har behov for slik opplæring.¹⁴ Da blir det vanskelig å vurdere om deltakere med behov for digital opplæring får slik oppfølging. Som vi viser i den kvalitative undersøkelsen over, kan det også være en kilde til stor frustrasjon dersom deltakere som ikke har behov for innføring i grunnleggende data, blir satt på slike kurs.

3.2 Hvordan spørsmålene stilles

Avveininger mellom det konkrete og det generelle

Vi går videre til å se på måten sentrale begreper er operasjonalisert på i undersøkelsen. I utformingen av en undersøkelse er vi ofte interessert i forholdsvis abstrakte fenomener. Vi lurer på om deltakerne trives i introduksjonsprogrammet, om de føler seg sett, og om de opplever at tiden de bruker i introduksjonsprogram, er meningsfull.

Når spørreskjemaer utarbeides, er en viktig del av arbeidet å operasjonalisere fenomenet man ønsker å undersøke, altså å «gi abstrakte fenomener en konkret form» (Haraldsen, 1999, s. 134). I enkelte tilfeller kan man også operasjonalisere gjennom å forklare eller presisere hva fenomenet man beskriver, er et uttrykk for.

Den nasjonale brukerundersøkelsen har en ambisjon om å fange opp tre sentrale aspekter ved introduksjonsprogram og norskopplæring: deltakernes opplevelse av **nytte**, **trivsel** og **motivasjon**. Spørsmål om nytte er for deltakere i introduksjonsprogram operasjonalisert som «nyttig for ditt mål om arbeid og/eller utdanning», mens deltakere som kun går i norskopplæring, får spørsmål om «nyttig for det du ønsker å jobbe med etter opplæringen». Trivsel er operasjonalisert gjennom spørsmål om deltakerne er **fornøyde** med opplæringen, mens motivasjon er operasjonalisert gjennom spørsmål om deltakere **liker** å delta i ulike tiltak.

Det kan være utfordrende å finne gode operasjonaliseringer og spørsmålsformuleringer som fungerer på tvers av deltakergruppene i introduksjonsprogram og norskopplæring. Det er imidlertid grunn til å spørre om dagens operasjonalisering er i stand til å fange opp forskjellene mellom disse tre overordnede faktorene. Spørsmålene framstår også som forholdsvis like. Å være fornøyd med noe og å like noe vil for mange forstås som synonyme, og eventuelle nyanseforskjeller mellom de to kan lett forsvinne i oversettelsen til andre språk. Dersom respondenten etter hvert føler at skjemaet blir for langt, eller får inntrykk av at de samme spørsmålene stilles om og om igjen, risikerer man at motivasjonen synker utover i skjemaet, og at kvaliteten på svarene blir dårligere (Haraldsen, 1999, s. 152).

¹⁴ Et av svaralternativene er «Jeg har gode digitale ferdigheter og har ikke behov for slik opplæring». Gitt at spørsmålet som stilles, er om antall timer i opplæring, er det ikke overensstemmelse mellom spørsmål og svar, og kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Man kan være misfornøyd med antall timer opplæring om man har gode digitale ferdigheter – for eksempel om man har blitt satt på datakurs man ikke trenger.

Når spørreskjemaer utarbeides, er en viktig del av arbeidet å konkretisere fenomenet man ønsker å undersøke, slik at deltakernes svar reflekterer deres konkrete erfaringer. Jo lenger bort fra den konkrete erfaringen man går, jo mer «analyse» legger du over på respondenten. Det gjør både at det tar lengre tid for respondenten å svare på undersøkelsen, og at deltakerne må vurdere hvor kritiske de ønsker å være. For eksempel vil de fleste kunne svare ganske fort på et konkret spørsmål om hvor mange ganger de har møtt programrådgiveren sin de siste 3 månedene, og om de har forsøkt å få til flere møter uten å lykkes. Hvis man derimot spør om kontakt med programrådgiver har vært tilfredsstillende, må deltakeren gjøre flere vurderinger, og det er større sjans for at svaret formes av et ønske om å vise takknemlighet.

Et eksempel på et spørsmål fra dagens undersøkelse der analysen er overlatt til respondentene, er spørsmålet «**Har praksisen gjort deg bedre til å snakke norsk?**». For å svare på spørsmålet må deltakeren både vurdere sine egne norsk ferdigheter og årsaken til at disse eventuelt har endret seg. Et spørsmål om hvor mye deltakeren fikk snakke norsk i praksis, kan være lettere for deltakeren å svare på. Dette gir sannsynligvis også en bedre indikasjon på hvorvidt deltakeren har lært / øvd seg på norsk i praksis. Dagens spørreundersøkelse kartlegger imidlertid kun om deltakeren har noen å snakke med i praksis, ikke om de snakker norsk. Ettersom mange vil ha arbeidsplasser der de kan snakke ukrainsk, russisk, polsk eller engelsk, kan det være lurt å presisere at man ønsker å vite om de har mulighet til å snakke norsk.

Flere av spørsmålene som stilles i dagens brukerundersøkelse, har et høyt abstraksjonsnivå, og det gjør både at de kan være vanskelige å svare på for deltakerne, og at svarene de gir, kan bli vanskelige å tolke, fordi det er usikkert hvilke erfaringer slike spørsmål egentlig fanger opp.

Blant annet får deltakerne spørsmål om de *liker* å delta i ulike tiltak de har krysset av for at de deltar på, for eksempel «**Liker du å delta i norskopplæring?**». Spørsmålet er ikke om den konkrete norskopplæringen de har fått tilbud om, men om fenomenet norskopplæring. Det er mulig at de konkrete erfaringene med egen norskopplæring vil påvirke synet på norskopplæring generelt, men som vi viste i forrige kapittel, svarer deltakere gjerne at de liker å lære norsk, selv om de ikke liker den opplæringen de får tilbud om akkurat nå. Ved å stille spørsmål om deltakerne liker å delta i norskopplæring (og andre elementer), fanger man ikke nødvendigvis opp deltakerens konkrete erfaring med opplæringsselementet.

Som sitatet under viser, kan spørsmål på høyt abstraksjonsnivå føre til at deltakerne virker mer fornøyde enn om man stiller konkrete spørsmål om tilbudet de får:

Intervjuer: Er det noen ting dere, jeg vet at jeg spurte litt om det i stad. Det er ingenting i introduksjonsprogrammet dere tenker kunne vært bedre? Eller gjort annerledes eller ...?

Deltaker 1: Nei. Nei, det er bra.

I: Helt perfekt?

Deltaker 1: Ja.

Intervjuer: Men for eksempel, hvor mye undervisning dere har per dag – har dere lyst til å ha kortere eller lengre dager på skolen? Eller har dere lyst på annet innhold – som å lære engelsk eller å være i praksis? Eller kanskje lære norsk som er bedre tilpasset for den jobben man vil ha. Er det andre ting dere heller ville gjort i programmet?

Deltaker 2: Ja. Noen ganger for eksempel har vi kortere dager. Og det hadde vært bedre om vi kunne få engelskopplæring, for eksempel. Særlig til de som ikke har skolegang fra før, og som vil forsøke med skole.

Deltaker 1: For eksempel på onsdag og fredag slutter vi klokka 12. Så det hadde vært fint om vi kunne få noe hjelp eller kurs den dagen også, etter 12, da. (Kvinner, 32 og 38 år, intervjuet i større bykommune)

Det er fristende å ha spørsmål på et høyt abstraksjonsnivå, da man i teorien fanger opp flere aspekter ved et fenomen. Jo mer konkret spørsmålet er, jo flere spørsmål trenger man gjerne for å få et godt bilde av deltakernes erfaringer, og jo større sjanse er det for at spørsmålet ikke er relevant for noen av deltakerne. Men jo flere ulike erfaringer som måles i samme spørsmål, jo vanskeligere er det å vurdere hva problemet egentlig er, hvis deltakerne uttaler seg kritisk.

Hva er det man ønsker å vite om norsktimene? Om de forstår hva læreren sier? Om de føler de lærer noe? Om opplæringen er tilpasset deres nivå? Alt dette vil jo i teorien påvirke om man liker å lære norsk eller ikke, men om noen svarer at de ikke liker norsk, vet vi lite om årsaken til dette. For å få gode og nyttige data som skolene og lærerne kan bruke, bør det vurderes å velge ut noen konkrete aspekter av den opplæringen man ønsker å vite noe om, og stille spørsmål om disse.

Høyt abstraksjonsnivå gir også spørsmål som er mindre nyttige for kommunene. Som vi kommer tilbake til under, forteller de ansatte i kommunene at de ikke alltid opplever at undersøkelsen fanger opp informasjon som er nyttig for dem. Dersom spørsmålet er mer konkret, er det lettere for kommunen å gjøre noe med det. For eksempel er det lettere å gjøre noe med det at mange synes opplæringen går for sakte fram, enn om mange i deres kommune svarer at de ikke liker å lære norsk.

Et eksempel på et mer konkret og operasjonalisert spørsmål som stilles i undersøkelsen, er **«Synes du varigheten i introduksjonsprogrammet er 'tilstrekkelig tid', 'for kort tid', 'for lang tid'?»**. Varighet kan være et vanskelig ord å forstå, og språket kunne vært forenklet, men spørsmålet er konkret og entydig. Vi kan bruke svaret til å si noe konkret om deltakernes syn på tilbudet de har fått i introduksjonsprogrammet. Vi ser også at dette er et av få spørsmål som fanger opp betydelig variasjon mellom deltakere. Informasjonen er imidlertid vanskelig å analysere uten at vi også vet hvor lang tid de enkelte deltakere har fått i program, og om de har fått forlengelse eller ikke. Man kan bruke deltakernes utdanningsnivå (slik det er rapportert i undersøkelsen) som proxy for programtid, men gitt at vi antar at det er en del som svarer feil på dette spørsmålet, blir det mindre presist. Man kan anta at deltakere med kort programtid er mer kritiske til

programtiden enn de som har lengre programtid, men uten slik informasjon er det ikke noe vi kan uttale oss om. Ikke minst er det relevant å vite om deltakere som nærmer seg avslutning av programtiden, er mer eller mindre kritiske til programtiden de får, enn deltakere som nettopp har startet i program. Som vi kommer tilbake til senere, kan informasjon om innhold og lengde på program legges inn for analyse dersom man tar utgangspunkt i NIR for å lage en utvalgsramme for å sende ut undersøkelsen.

Et skille mellom erfaringer og vurderinger

Noen av spørsmålene i spørreundersøkelsen er lagt opp på en måte som fanger opp både erfaringer og deltakernes vurderinger av erfaringene. En rekke spørsmål om deltakernes erfaringer starter med «opplever du at», blant annet spørsmålet **«Opplever du å bli behandlet dårlig?»**. I spørreundersøkelser til andre grupper pleier man vanligvis ikke å innlede et spørsmål om erfaring med «opplever du at». At dette er respondentenes opplevelser, er del av en tolkning som man kan legge til data i ettertid. Dersom man stiller spørsmålet i fortid, «Har du opplevd å bli behandlet dårlig?», får spørsmålet et annet meningsinnhold, men for å få et enkelt språk kan kanskje det beste være å spørre rett ut: «Har du blitt behandlet dårlig?»

Et av de mest rapporterte spørsmålene fra undersøkelsen er spørsmålet om deltakerne opplever tiltakene, og introduksjonsprogrammet som helhet, som nyttig for sin plan om videre opplæring og/eller arbeid. Vi er usikre på om dette spørsmålet fanger opp det det er ment å måle.

I de kvalitative feltarbeidene har vi snakket med deltakerne om spørsmålet **«Opplever du at praksis, arbeidspraksis, språkpraksis er nyttig for din plan om videre utdanning og/eller arbeid?»**. Vi ser at det ofte blir forstått normativt og ikke som et spørsmål om deres konkrete erfaringer. Deltakerne forstår det ikke som et spørsmål om hvorvidt praksisen de har hatt, har vært nyttig, men om tiltaket «praksis» er nyttig. I kvalitative intervjuer har deltakerne fortalt oss at de har krysset av for at de synes praksis er nyttig, selv om de forteller oss at de har vært i en arbeidspraksis som de verken kunne praktisere norsk i, eller hadde muligheter for videre arbeid. At praksis er nyttig, er noe de gjerne har blitt fortalt av både programrådgivere og lærere. Selv om de synes praksis som fenomen er nyttig, er flere svært misfornøyde med sin praksisplass.

Dersom man skal fange opp om deltakerne har hatt en praksis som har vært nyttig for dem, bør man spørre om det. For å få gode data må man ofte dele denne typen spørsmål opp i flere underspørsmål. I spørsmålet om praksis bør man kanskje først spørre om de synes praksisen var nyttig for å lære norsk, og så om den var nyttig for å få jobb. Her bør man sørge for at spørsmålsformuleringene og svarkategoriene tar hensyn til at mange deltakere har flere ulike praksisplasser i løpet av introduksjonsprogrammet. I noen kommuner tilbys en type praksisplasser tidlig i løpet, som er særlig tilpasset de som ennå ikke har lært norsk, før de får en praksisplass med vekt på språk, og kanskje til slutt en praksisplass med vekt på arbeidstrening. Deltakeren kan ha hatt svært ulike erfaringer på disse praksisplassene, og det kan være lurt å be dem kun rapportere erfaringer fra den siste praksisplassen de har vært på.

Enkelt og tydelig språk

Som konsekvens av at mange av spørsmålene har et høyt abstraksjonsnivå, blir språket i spørsmålene ofte tungt og krevende å forstå. Det kan både gjøre at flere ikke føler seg kompetente til å svare, og til og med at de misforstår spørsmålet. Gitt at dette er en målgruppe der mange har lite skolegang fra før, er det ekstra viktig at spørsmålene er enkle og lette å forstå (Haraldsen, 1999). Det er flere eksempler i dagens brukerundersøkelse på bruk av begreper og ord som er kompliserte, for eksempel «komplementerende studier»¹⁵ og «digitalt kartleggingsverktøy»¹⁶.

Mange av spørsmålene som stilles i brukerundersøkelsen, er også lange. Haraldsen (1999, s. 133) foreslår at for å finne ut hvor tunglest et spørsmål er, kan man bruke liksverdien, som er summen av antall ord og andel ord med mer enn seks bokstaver. Der som liksverdien er over 60, bør man søke å gjøre setningen mer leservennlig. Gitt at deler av brukergruppen har begrenset skolegang, og at undersøkelsen skal oversettes til flere språk uten å miste for mye meningsinnhold, kan liksverdien godt være enda lavere.

Å bruke et enkelt og tydelig språk er ikke minst viktig fordi undersøkelsen skal oversettes, og mange nyanser kan endre seg i en oversettelse. Jo tydeligere meningsinnholdet er på norsk, jo sikrere kan man være på at det blir oversatt riktig til alle språk.

En av deltakerne som vi pratet med rett etter han hadde gjennomført brukerundersøkelsen, fortalte at han var misfornøyd med norskopplæring og med praksisplassen. Deltakeren fortalte at de første månedene lærte de ingenting i norskopplæringen, men at de fikk ny lærer etter sommeren, og at ting da var blitt litt bedre. På spørsmål om hvordan deltakeren hadde gitt uttrykk for dette i spørreundersøkelsen, blant annet på spørsmål om norskopplæring var nyttig, fortalte deltakeren: «Jeg svarte at jeg av og til var fornøyd [med norskundervisningen]» (40 år gammel mann fra Syria – tatt undersøkelsen på arabisk).

Videre i samtalen snakker deltakeren med frustrasjon over arbeidsoppgavene han får i praksisen, og hvordan de ikke oppleves som relevante for det han ønsker å bli eller har erfaring med fra tidligere. Han legger også til at han ikke lærer noe norsk når han er ute i bedriften. Da vi stilte spørsmål om hvordan han hadde svart på spørsmålet om praksis i brukerundersøkelsen, sa deltakeren at han ikke hadde forstått alle spørsmålene, og derfor var usikker på om han hadde svart på dette:

Jeg husker ikke om jeg ble spurt om dette [praksis]. Som sagt er arabisk ikke mitt språk, så jeg skjønnte ikke alt som stod der. (40 år, fra Syria, intervjuet i liten distriktskommune)

Eksempelet over viser at kompliserte spørsmål gjør at selv de som er kritiske og ønsker å gi uttrykk for at de ikke er fornøyd med tilbudet de får, ikke klarer å gi uttrykk for dette i undersøkelsen. Vi antar at utfordringen her er at man filtrerer hvem som får

¹⁵ I spørsmålet «Liker du å delta i forberedende kurs til høyere utdanning eller høyere utdanning for flyktninger (komplementerende studier)?» Spørsmålet stilles bare til de som har krysset av for at de deltar i dette.

¹⁶ Har du selv registrert din kompetanse i et digitalt kartleggingsverktøy? [Ja] [Nei] [Vet ikke].

spørsmål om praksis (og andre tilbud i introduksjonsprogrammet) basert på et matrise-spørsmål hvor det kan være lett å krysse feil

Kun ett moment i hvert spørsmål

Spørsmål hvor deltakerne må ta stilling til flere elementer, kan være vanskelige å svare på for deltakere. Hovedgrunnen til at man prøver å unngå det, er at spørsmålene da blir vanskelige å tolke. Hvis de sier ja, hva sier de ja til?

Et spørsmål som er satt sammen av flere, er spørsmålet: **«Snakker du med din programrådgiver om opplæringen går som planlagt?»** Dette spørsmålet forutsetter at deltakeren kjenner til hva planen for opplæringen er, og har en forståelse av om progresjonen er i tråd med denne planen. Vi finner i den kvalitative undersøkelsen at det ikke alltid er tilfelle. Selv for de som har et forhold til hva som er målene i sin plan, kan det være krevende selv for erfarne studenter å vurdere hva som er hensiktsmessig for å nå slike mål. Spørsmålet forutsetter også at deltakerne har jevnlig kontakt med programrådgiver, noe som heller ikke er en selvfølge. Flere deltakere trekker fram at det tar lang tid å få kontakt med programrådgiver. Slik spørsmålet er formulert nå, kan man, satt på spissen, si at spørsmålet egentlig inneholder fire ulike spørsmål:

- 1 Har du snakket med programrådgiveren din (siste 3 måneder)?
- 2 Har du en plan for opplæringen din?
- 3 Går opplæringen din som planlagt? (Dette er et vanskelig spørsmål for mange å svare på.)
- 4 Har du snakket med programrådgiveren din om dette?

Kartlegge erfaringer i fortid – unngå presens

En rekke spørsmål i undersøkelsen er utformet i presens. Spørsmålet **«Opplever du å bli behandlet dårlig?»** er et eksempel på det. Presens brukes for å referere noe som er en vane, eller noe som skjer akkurat nå. Gitt at vi ikke antar at dette er hendelser som skjer mens de gjennomfører undersøkelsen, må vi anta at spørsmålene da kartlegger vane. Det betyr at det skal langt mer til for å rapportere at man blir behandlet dårlig, om man stiller spørsmålet «Blir du behandlet dårlig?», enn om man spør «Har du noen gang blitt behandlet dårlig?». Vi antar at man med spørsmålet ønsker å fange opp også enkelttilfeller av dårlig oppførsel og ikke bare systematisk eller omfattende dårlig behandling.

Når man stiller spørsmål i fortid, er det også vanlig å sette en tidsperiode, for eksempel siste 3 måneder. Dette gir mer presise estimater og gjør det også lettere å svare på spørsmålet for deltakeren. Det er alltid mange vanskelige avveininger som må gjøres for å bestemme en tidsperiode. Deltakerne husker bedre om man har korte tidsperioder, og man får bedre kvalitet på dataene, men har man lengre tidsperioder, fanger man opp flere hendelser. Ved å ikke avgrense til en konkret tidsperiode vil man få dårligere og mer upresise funn enn om man har en. Jo kortere tidsperiode, jo lettere er det for deltakeren å svare, og jo bedre husker de. Har man spørsmål i fortid med en avgrenset tidsperiode, vil det også være mer hensiktsmessig å ha konkrete tallfestede svarkategorier enn «ofte» og «noen ganger». Det vil i tillegg gjøre analysen av dataene enklere – for hvor mange ganger skal man ha blitt behandlet dårlig for å svare «ofte»?

Spørsmålene om praksisplass stilles også i presens, selv om noen av deltakerne kan ha vært i praksis tidligere og ikke er det nå. Spørsmålene som er skrevet i presens, ser også ut til å fungere dårlig i oversettelsene. I oversettelsen til fransk og engelsk er flere av disse endret til fortidsform. Det innebærer at bruk av fortidsform i kombinasjon med konkret referanseperiode for mange av spørsmålene vil gjøre det lettere å sammenligne på tvers av språkgrupper.

Unngå spørsmål som har et entydig «riktig» svar

Ansatte i flere kommuner gir uttrykk for at de ikke «tror på» resultatene fra undersøkelsen, fordi de ikke tror deltakerne svarer ærlig. De mener svarene er uttrykk for takknemlighet for å få mulighet til å lære norsk (og få betalt), heller enn erfaringer med den konkrete opplæringen.

Jeg vet ikke hvordan den undersøkelsen gikk, men [jeg tror mine elever ville svart veldig positivt]. Og det tror jeg kanskje de ville, selv om det ikke var sånn de følte det. Jeg er ikke sikker på hvor, i hvert fall norsk 1-erne, er så bevisst at de ville turt eller tenkt at det var OK at de sa noe annet. Kanskje noen, men ikke alle. Jeg vet ikke. (Lærer 3)

Denne typen skepsis gikk igjen i flere kommuner:

Inntrykket mitt var at det er litt vanskelig å få ærlige svar. Fordi de som kommer hit, de er flyktninger. Mange av dem har mistet alt. De er veldig takknemlige for alt de får her. Og de vil ikke si noe som er kanskje litt utakknemlig, litt kritisk. For eksempel, hva synes du om norskopplæring? Er det, hva synes du om kvalitet, eller hva synes du om det at du får norskopplæring? Man kan skjønne det på en sånn måte at, det er veldig bra at jeg får norskopplæring. Men det betyr ikke nødvendigvis at det er veldig bra norskopplæring.

Når vi snakker med deltakerne, gir mange uttrykk for at de ikke har noe problem med å svare ærlig:

Ja, det var ikke noe farlig å svare på undersøkelsen – man skal si sin mening. (Kvinne, 40 år, fra Syria, intervjuet i liten distriktskommune)

En deltaker i en annen kommune beskriver også at det ikke var noe problem å være ærlig i sine svar:

Uansett hvilken situasjon, når jeg blir spurt, så svarer jeg ærlig. Jeg synes spørsmålene er komfortable å svare på – det er ikke noe problem å være ærlig. Det var som sagt noen spørsmål som var vanskelig å forstå, men mine to barn på grunnskolen hjalp meg med det. Jeg kan stole på dem. (Kvinne, 43 år, fra Syria, intervjuet i liten distriktskommune)

Når vi graver litt dypere, ser vi derimot at deltakerne kan være misfornøyde uten at det nødvendigvis gjenspeiles i undersøkelsen. Dette handler om flere ting. Noen vil kanskje bruke lengre tid på å komme til det stadiet hvor de føler at de kan uttrykke misnøye, men det er også noen som sier at de svarte positivt på alt fordi de ville vise

takknemlighet til læreren. Som vi viser over, er det flere deltakere som har gjennomført undersøkelsen, som har fortalt oss om ting de ikke er fornøyde med. Men når vi spør om de ga uttrykk for dette da de svarte på brukerundersøkelsen, svarer de nei. To unge flyktninger fra Ukraina fortalte i et intervju at de ikke ønsket å framstå som utakknemlige, og at de ville være rause/snille med lærere, programrådgivere og kommunen som har gitt dem mulighet til å ta introduksjonsprogram. Dette er tema i en rekke intervjuer vi har gjennomført. De gir uttrykk for at de som flyktninger ikke kan være for kravstore og ikke klage – for tross alt så har de fått så mye i Norge.

I lys av dette kan det være lurt å bestrebe seg på å formulere spørsmål som ikke har et entydig positivt svar. Dette vil gjøre det lettere for alle deltakere å gi uttrykk for ting som ikke fungerer optimalt, og ikke minst vil det gi undersøkelsen større legitimitet blant lærere og andre som skal bruke resultatene. Flere spørsmål i undersøkelsen spør om deltakeren er fornøyd eller ikke med ulike deler av opplæringen, for eksempel blir alle deltakerne i introduksjonsprogrammet spurt: **«Alt i alt, er du fornøyd med introduksjonsprogrammet?»** Svarer man nei på spørsmål om å være fornøyd og å like, kan det oppleves som å gi kritikk, og det er ikke alle deltakere som ønsker å kritisere, selv om ting kan gjøres bedre. Selv ressurssterke respondenter gir uttrykk for at de vil vise takknemlighet. Vi anbefaler derfor å formulere flere konkrete spørsmål som fanger opp ulike aspekter ved møtet med introduksjonsprogrammet, men som ikke har en tydelig retning.

Man bør bestrebe seg på å lage spørsmålsformuleringene og svaralternativene minst mulig ledende. Dette kan man for eksempel gjøre ved å spørre «Hvor fornøyd er du med opplæringen du har fått i introduksjonsprogrammet?». Dersom man ønsker å fange opp forbedringspotensialet, kan man spørre hva som kan gjøres for at introduksjonsprogrammet blir mer nyttig eller et bedre sted å være. Da kan et av svaralternativene være «ingenting».

3.3 Oversettelser

I 2022 var undersøkelsen tilgjengelig skriftlig og gjennom oversatt opplesning på 26 ulike språk: amharisk (nasjonalspråk i Etiopia), arabisk, badini (kurdisk dialekt), dari, engelsk, fransk, kinyabwisha (snakkes i Nord-Kivu (Rwanda)), kinyarwanda (nasjonalspråk i Rwanda), kurmanci/kurmanji (kurdisk), lingala (snakkes blant annet i Den demokratiske republikken Kongo og i Republikken Kongo), pashto (et av flere offisielle språk i Afghanistan), persisk, rohinga, russisk, somali, sorani (kurdisk dialekt), swahili, thai, tagalog (snakkes på Filippinene), tigrinja (snakkes i Eritrea og Etiopia), tyrkisk, ukrainsk, urdu, vietnamesisk og norsk.¹⁷

Både ansatte i kommunene og deltakerne selv var glade for at undersøkelsen ble oversatt til så mange språk, slik at nesten alle deltakere fikk mulighet til å svare selv om de ikke kunne norsk. Men til tross for den lange listen med språk var det i kommunene vi besøkte, deltakere som ikke fikk svare på sitt språk, blant annet ble det etterspurt en spansk oversettelse. De som ikke fikk svare på sitt språk, ble frustrert over dette, men denne frustrasjonen kunne vært unngått om de hadde blitt informert om dette i forkant.

¹⁷ I 2023 ble språkene noe endret og undersøkelsen ble tilbudt på amharic, arabisk, dari, engelsk, persisk, fransk, kurmanci/kurmanji, kinyarwanda, lingala, pashto, somali, swahili, tigrinja, tyrkisk, sorani, ukrainsk, russisk, rohinga, thai, urdu, vietnamesisk, filipino (tagalog), nuer, tigre og norsk.

Det er store kostnader knyttet til oversettelser, og det er viktig når man gjennomfører oversettelser, at både oversettelser og innlesning kvalitetssikres grundig. Kvalitet på oversettelser må prioriteres over antall oversettelser. Det vil alltid være pågang for at undersøkelsen oversettes til flere språk. En måte å vurdere hvilke språk undersøkelsen skal oversettes til, kan være å bestemme at for eksempel minst 1 prosent av deltakere i NIR må være registrert med et språk som morsmål for at man skal oversette til det språket.

Vi har ikke hatt mulighet til å gjennomføre en systematisk gjennomgang av oversettelsene innenfor rammene av dette prosjektet. For å se om oversettelsene av spørreskjemaene er noenlunde like den norske originalteksten, har vi likevel gjort noen stikkprøver i oversettelsene til engelsk, fransk, russisk og tigrinja. Disse stikkprøvene viser eksempler på at begreper som er oversatt på en måte tidlig i undersøkelsen, er oversatt på en annen måte senere i undersøkelsen. Det er også eksempler på oversettelser der det er grunn til å tro at den opprinnelige betydningen forsvinner. Dette gjelder særlig for oversettelse av ord som er spesifikke for introduksjonsprogrammet, som «praksis», «introduksjonsprogram» og «programrådgiver».

En betydelig andel av spørsmålene i brukerundersøkelsen bruker begreper som er forholdsvis spesifikke til introduksjonsprogrammet, som «integreringsplan», «programrådgiver», «praksis» og «samfunnskunnskap». Dette er gjerne begreper som ikke har en direkte ekvivalent på andre språk. Vi ser for eksempel at «praksis» blir oversatt på to ulike måter i den engelske versjonen av spørreskjemaet.

Et kompliserende element er at ulike kommuner bruker ulike norske begreper for å beskrive de ansatte som jobber med flyktingene. Et eksempel på dette er begrepet «programrådgiver». I noen kommuner kjenner deltakerne heller denne personen som flyktningveileder, flyktningkonsulent, programveileder, koordinator eller flyktningrådgiver. Dette kan gjøre det vanskelig for deltakerne å forstå spørsmål hvor begrepet «programrådgiver» brukes. Her kan det vurderes å lage en teknisk løsning hvor kommunene selv fyller ut hvilket begrep som skal brukes i undersøkelsen i sin kommune.

Da vi observerte gjennomføring av undersøkelsen i en A2/B1-klasse, observerte vi at flere deltakere byttet mellom norsk og eget språk. Da vi spurte om dette i etterkant, sa de at de ikke forstod spørsmålsstillingene på eget språk, og at de blant annet måtte sjekke ord som var typiske for introduksjonsprogrammet. Mange deltakere vil ikke ha tekniske ferdigheter – eller norskkunnskaper – til å undersøke på denne måten. Det kan derfor være hensiktsmessig at man i samarbeid med brukerrepresentanter i ulike kommuner finner ut hvordan disse ordene blir oversatt til ulike språk. I tillegg kan det være hensiktsmessig at det norske ordet står i parentes.

Av deltakere som kan flere språk, og som har teknisk kompetanse til å bytte mellom språk, har vi også blitt gjort oppmerksom på feil i oversettelser som har konsekvenser for retning på svarene som gis. Det tyder på at det kan være behov for strengere kvalitetssikring av oversettelsene. Det kan også være en fordel med kortere undersøkelser og heller bruke mer ressurser på å kvalitetssikre færre spørsmål.

3.4 Implikasjoner for en kvantitativ undersøkelse

Flere spørsmål om det deltakerne selv trekker fram som viktig

Ikke alle spørsmål som stilles i dag, oppfattes som nyttige for ansatte i kommunene, og deltakere selv forteller at de ikke fikk gitt uttrykk for de tingene de ikke er fornøyde med, da de svarte på undersøkelsen. Dagens indikatorer kan med fordel videreutvikles for å på en enda bedre måte fange opp

- kvalitet i opplæringen og meningsfull bruk av tid
- tilgang på programrådgiver og hjelp når man trenger det
- mulighet for medbestemmelse og forankring av valg som gjøres
- at deltakerne har gode rammer rundt opplæringen

Spørsmål om konkrete erfaringer og spesifikke tidsperioder gir nyttig informasjon

Noen av dagens spørsmål har et høyt abstraksjonsnivå. Det kan både gjøre det vanskelig for deltakerne å forstå spørsmålet og gjøre det vanskelig for kommunene å tolke resultatene. Jo mer konkret spørsmålet er, og jo tydeligere tidsperiode det refereres til, jo lettere er det for deltakerne å svare og for kommuner og andre å tolke resultatene i ettertid.

Heller færre godt kvalitetssikrede oversettelser enn mange oversettelser man ikke rekker å kvalitetssikre

Kvalitetssikring av oversettelser er en arbeidskrevende, men viktig oppgave. I en oversettelse er det lett for at svaralternativer bytter plass, at spørsmål som skal stilles i presens, blir til spørsmål om tidligere erfaringer, eller at nyansene forsvinner på grunn av ord som velges. For å sikre at undersøkelsen måler det man ønsker den skal måle, og ikke minst for å kunne være trygg på at sammenligning på tvers av nasjonale grupper skal være forsvarlig, er det viktig at oversettelsene kvalitetssikres godt. Dagens undersøkelse oversettes til 25 språk, og å sjekke alle disse oversettelsene kan vise seg å være svært arbeidskrevende. Dersom man ikke har mulighet til dette, bør man imidlertid vurdere om man skal redusere antall oversettelser, for å sikre at oversettelsene til de største språkgruppene har god kvalitet.

Vi anbefaler

- ▶ å sikre at oversettelsene av nøkkelbegreper standardiseres og har en universell oversettelse gjennom hele spørreskjemaet, kanskje også på tvers av andre dokumenter som oversettes i regi av IMDi
- ▶ at det norske ordet settes i parentes etter det oversatte ordet ved spørsmål om slike nøkkelbegreper, for å sikre at deltakeren forstår hva det vises til
- ▶ å lage en teknisk løsning hvor kommunene selv fyller ut hvilket begrep som skal brukes om for eksempel «programrådgiver» og andre begreper som kan tenkes å variere mellom kommuner

4 Gjennomføring av undersøkelsen

Deltakerne som skal gjennomføre brukerundersøkelsen, har et stort spenn i utdanningsnivå og teknisk kompetanse. I dette kapittelet vil vi se nærmere på hvem som svarer på undersøkelsen, hvordan den rent praktisk gjennomføres, og hvordan man kan legge til rette for at pålogging og gjennomføring skjer mest mulig sømløst. Vi ser også nærmere på hvordan man kan legge til rette for å få gode og relevante data blant ulike typer respondenter.

4.1 Hvem skal svare på undersøkelsen? Og hvilke implikasjoner har det for undersøkelsens utforming?

Tilrettelegging for deltakere med begrenset skolegang er en utfordring. Slik spørreskjemaet er utformet i dag, er det få spørsmål som deltakere med mindre enn 4 års skolegang kan forventes å klare å svare på. En viktig avveining som må gjøres for den videre utviklingen av undersøkelsen, er hvilke deler av deltakermassen som skal kunne svare på spørsmålene. Skal også de deltakerne som ikke kan lese og skrive på eget språk, kunne delta?

I dag er deler av undersøkelsen uformet med tanke på denne gruppen, mens andre deler av undersøkelsen er utformet på en måte som gjør at deltakere med begrenset skolegang fra før vil ha betydelige utfordringer med å svare. Dette handler både om måten spørsmålene er formulert på, antallet og typen svarkategorier, hvordan man logger på og starter undersøkelsen, og den tekniske utformingen av undersøkelsen. Selv om kommunene oppfordres til å legge til rette for at alle deltakere i introduksjonsprogram og norskopplæring skal delta i undersøkelsen, velger flere av kommunene vi har besøkt, å kun gi undersøkelsen til de delene av deltakermassen som har litt skolegang fra før, da de opplever at undersøkelsen er for krevende å svare på for de med mindre skolegang. Flere lærere som gir assistanse under gjennomføring, hevder de observerer at deltakere med lite skolegang fra før krysser av på svar som er tydelig feil. Vår analyse av data kan indikere at det skjer i ganske stor skala at deltakere klikker seg gjennom undersøkelsen selv om de ikke forstår spørsmålene de svarer på.

Et eksempel: Det er lite sannsynlig at en deltaker som har 0–3 års skolegang fra hjemlandet, skal kunne ta videregående som en del av introduksjonsprogrammet, da de først må lære norsk og så fullføre grunnskole. Det er heller ikke sannsynlig at de tar forberedende kurs til høyere utdanning. Likevel svarer 20 prosent av deltakerne med 0–3 års skolegang at de har deltatt på slike kurs. Flere kommuner rapporterer også i sin tilbakemelding til IMDi at deltakere krysser av på at de får tilbud (som grunnskole og videregående opplæring) som ingen av deres deltakere faktisk har.

Å legge til rette for at deltakere som ikke har forutsetninger for å svare på spørsmålene, klikker seg gjennom spørsmål de ikke forstår, oppleves antakeligvis som lite tilfredsstillende for den enkelte deltaker. Dette gjør også at data blir «ødelagt» og mindre nyttige, fordi det blir for mye støy fra deltakere som svarer «feil».

Det er imidlertid en betydelig gruppe deltakere i dagens introduksjonsprogram som kan klare å svare på forholdsvis kompliserte spørsmål, og som har gode forutsetninger for å gi verdifull innsikt i hvordan introduksjonsprogrammet oppleves fra deltakernes perspektiv. Dersom denne gruppen skal få reelle muligheter til å formidle sine brukererfaringer, er det ikke hensiktsmessig at alle spørsmål i undersøkelsen forenkles slik at også de med minimal skolegang kan svare på dem. Da vil mange nyanser gå tapt.

Vi foreslår derfor at det lages en egen tilrettelagt kortversjon av undersøkelsen, med noen få tilrettelagte spørsmål, for de som har lite skolegang fra før (eller av andre grunner ikke har forutsetninger for å svare på undersøkelsen). Dette kan enten gjøres gjennom en egen filtrering tidlig i undersøkelsen eller ved at en egen undersøkelse sendes ut til denne gruppen. Et enkelt spørreskjema med fire–fem spørsmål kan utarbeides i samarbeid med norsklærere som er vant til å jobbe med denne gruppen, og testes godt på målgruppen før det eventuelt sendes i felt. Man bør være oppmerksom på at selv valg av språk og filtrerings spørsmål kan være krevende for denne gruppen.

IMDi anbefaler at kommunene gjennomgår en demoversjon av undersøkelsen sammen med deltakerne før deltakerne selv besvarer undersøkelsen. I kommunene vi har vært i, brukte de tid dagen før på å forberede deltakerne på undersøkelsen de skulle ta. I en av kommunene gjennomførte deltakere med lav teknisk kompetanse IMDis demoversjon av undersøkelsen i forkant. Lærerne hadde vurdert at dette ikke var nødvendig for alle deltakerne som skulle besvare undersøkelsen. Til tross for denne «opplæringen» var det imidlertid stort behov for hjelp da deltakerne skulle gjennomføre den.

I andre kommuner ble ikke demoversjonen tatt i bruk, men deltakerne fikk informasjon om undersøkelsen og hva den handlet om, på forhånd. Deltakerne ble anbefalt å se informasjonsvideoen før de startet besvarelsen, men de fleste klikket seg ut av den ganske raskt og startet undersøkelsen uten å ha sett ferdig. Flere av deltakerne uttrykte i etterkant at de hadde forstått hva de skulle gjøre, og dermed ikke behøvde å se hele videoen.

4.2 Gjennomføring i klasseromssituasjon kan kombineres med utsendelse til alle

I IMDis veileder til kommunene står det at kommunen «kan gjennomføre brukerundersøkelsen i en klasseromssituasjon, og/eller sende undersøkelsen som e-post eller SMS til deltakerne. Det er også mulig å gjennomføre undersøkelsen i et digitalt klasserom (Teams, Zoom o.a.)» (IMDis veileder til kommunene, 2022). I tilbakemelding til IMDi på undersøkelsen for 2023 er det imidlertid en kommune som etterspør mulighet til å sende undersøkelsen ut på e-post, og som ikke er klar over at det skal være lagt til rette for dette.

Etter en pilottest i kommunene konkluderte imidlertid Rambøll med at undersøkelsen bør gjennomføres i undervisningssammenheng. Dette begrunner de med at mange deltakere har begrenset erfaring med gjennomføring av spørreundersøkelser, og at mange trenger hjelp til å gjennomføre i praksis. For deltakere som ikke gjennomførte undersøkelsen i en undervisningssituasjon, var frafall underveis i undersøkelsen langt høyere enn blant de som gjennomførte undersøkelsen i klasserommet (Rambøll, 2020, s. 15).

I alle kommuner vi har vært i kontakt med, gjennomføres undersøkelsen med pålogging på PC i klasserom, og de som ikke er til stede når undersøkelsen gjennomføres, eller som ikke går i de klassene som er valgt ut for undersøkelsen, får ikke mulighet til å delta.¹⁸ Dette begrunner de med at de ønsker å legge til rette for at deltakere med lite skolegang, svake dataferdigheter og begrensede leseferdigheter også på eget språk skal få hjelp til å gjennomføre undersøkelsen. Vi er usikre på om det er hensiktsmessig å innrette alle elementer i brukerundersøkelsen slik at deltakere med lite skolebakgrunn skal kunne gjennomføre den. Som vi diskuterer over, bør det vurderes om det kan utarbeides en egen kortversjon av undersøkelsen som går til deltakere som ikke forventes å kunne svare på hovedundersøkelsen. Da kan man også for denne gruppen vurdere om det i tillegg skal være egne rutiner for gjennomføring.

Til tross for at IMDi har lagt opp til at det skal være mulighet for deltakerne å gjennomføre undersøkelsen på telefon og/eller utenfor klasserommet, ser det ut til at svært få deltakere får denne muligheten, i alle fall blir dette ikke gjort i de kommunene vi har besøkt. Flexibiliteten i hvordan undersøkelsen kan gjennomføres, som IMDi legger opp til, blir i liten grad utnyttet. Dette innebærer også at det vil være skjevheter i dataene som samles inn, siden ikke alle får mulighet til å svare på undersøkelsen.

Slik undersøkelsen er utformet i dag, er det imidlertid, som Rambøll (2020) også påpeker, mest hensiktsmessig at de gjennomfører i klasserom. Som vi vil vise under, er det svært mange som trenger hjelp for å logge på, velge språk og å forstå mange av spørsmålene. Hvis undersøkelsen ikke gjennomføres i klasserom, vil deltakerne som trenger assistanse underveis, ha stor sjanse for å falle fra. Dette handler imidlertid om forholdsvis enkle grep som kan gjøres for å forbedre og forenkle design og brukervennlighet, og er noe man bør ha søkelys på før neste runde i undersøkelsen.

Tekniske ferdigheter og gjennomføring på PC

I kommunene er hovedbegrunnelsen for at undersøkelsen må besvares på PC, at man ønsker å legge til rette for at de svarer i løpet av skoletiden, men at de trenger hodetelefoner for å gjennomføre undersøkelsen, siden svarene leses høyt når man velger et svaralternativ. Da må man ha hodetelefoner for å sikre anonymitet. Flere kommuner oppgir også at de gjennomfører undersøkelsen som et ledd i opplæringen i digitale ferdigheter. I en av kommunene vi besøkte, spurte vi hvorfor de ikke lot deltakerne svare på mobiltelefon istedenfor PC, da det var tydelig at flere av deltakerne hadde svært begrenset digital kompetanse og lite erfaring med å bruke mus. Fagleder for introduksjonsprogrammet i denne kommunen ga uttrykk for at hen var klar over at mange av deltakerne med svake digitale ferdigheter nok var mer komfortable med å bruke smarttelefon, og at det kunne vært lettere for dem å svare på telefonen. Men når de først skulle bruke en formiddag på å gjennomføre undersøkelsen, syntes han det var hensiktsmessig at denne gruppen samtidig fikk trening i å bruke PC. Dette var en kommune som hadde lite vekt på digitale ferdigheter ellers i opplæringen, og fagleder så brukerundersøkelsen som en mulighet til å legge inn dette.

¹⁸ I noen kommuner gjennomføres undersøkelsen flere ganger slik at de som ikke er til stede første gang, får mulighet senere. De har imidlertid ikke tilrettelegging for deltakere som har tiltak utenfor voksenopplæringen.

Da vi observerte gjennomføring av brukerundersøkelsen i denne kommunen, var det en gruppe deltakere som hadde store utfordringer med å håndtere mus, og som stadig trykket feil og kom ut av undersøkelsen. Det blir da en fare for at de praktiske utfordringene rundt gjennomføring av undersøkelsen har konsekvenser for deltakernes evne til å gjennomføre den. Gjennomføring på PC er krevende for deltakere med svake digitale ferdigheter. Noen har lite erfaring med å håndtere mus og bruker tid på å «sikte» og «trykke», andre lukker vinduer ved en feiltakelse eller ender opp med å bytte språk uten å klare å bytte tilbake. De samme deltakerne ser imidlertid ut til å håndtere egne smarttelefoner tilsynelatende uten problemer.

Rambøll anbefaler gjennomføring på PC og ikke mobil. Dette handler først og fremst om at undersøkelsen ikke er utformet for dette. For deltakere med svake digitale ferdigheter er det imidlertid ekstra viktig at undersøkelsen tilrettelegges for å kunne svare på smarttelefon, da de fort kan svare feil om de må bruke mus for å svare, som de har minimalt med erfaring med fra før. Vi har selv testet design for undersøkelser på mobiltelefon til deltakere som ikke kan lese og skrive på eget språk, og har sett at dette kan fungere godt (Tyldum, 2018). Men en forutsetning er at spørsmålene har et enkelt språk og lav grad av kompleksitet, og at det er få svaralternativer til hvert spørsmål – gjerne illustrert med bilder.

Utsendelse på SMS eller e-post

Videre anbefaler Rambøll (2020) at undersøkelsen sendes ut på e-post til deltakere som ikke kan delta når undersøkelsen gjennomføres i klasserom, og ikke på SMS. De begrunner dette med at noen deltakere kanskje ikke har smarttelefon, og at det i NIR kun var registrert mobiltelefonnummer for 60 prosent av deltakerne. Videre påpeker de at utsendelse på e-post gir større grad av valgfrihet for flyktingene, da man da kan velge om man vil gjennomføre undersøkelsen på PC eller mobil (Rambøll, 2020). De peker også på at undersøkelsen ikke er utformet på en måte som gjør at det er hensiktsmessig å svare på mobil, og at de derfor bør kunne svare på PC.

Vi er enige med Rambøll om at dagens undersøkelse ikke er godt tilrettelagt for å bli besvart på mobil. Mange av disse utfordringene kan enkelt endres ved å teste utforming på mobil og kanskje bruke personer med kompetanse på denne typen design for å få en mest mulig hensiktsmessig utforming. Under viser vi noen eksempler på utforming som gjør det utfordrende å svare på mobil.

For mye annen unødvendig tekst og grafiske elementer

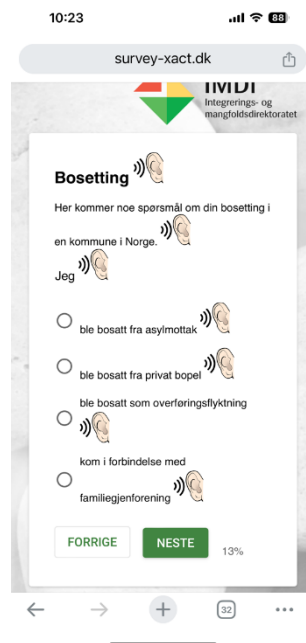


Utforming for mobiletelefon er på mange måter lik utformingen for besvarelser på PC. Men på grunn av mindre plass kan det som fungerer på PC, fort blir rotete og vanskelig å finne fram i på mobil.

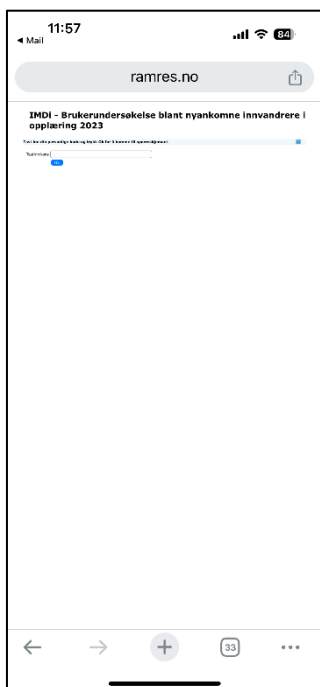
Nederst på siden er alle språk listet opp slik at deltakerne har mulighet til å bytte språk underveis. Dette er noe mange benytter seg av (på grunn av usikkerhet rundt oversettelser), men det er grunn til bekymring for at man på mobiltelefon lett kan komme til å skifte språk ved et uhell. Personer med svake digitale ferdigheter kan da ha problemer med å komme tilbake til et språk de forstår. Vi tror at de som har forutsetninger for å bytte språk underveis, vil kunne bruke en enkel knapp med «bytt språk» for så å velge alternativt språk, men dette kan testes på ulike deltakergrupper.

Spørsmålet over er ett av de første spørsmålene i undersøkelsen og også ett av de korteste. Ideelt sett bør spørsmålet deltakerne skal svare på, og svaralternativene være det første man ser når siden kommer opp. Her er det flere ulike momenter på samme side, og selv for personer som er vant til å lese, tar det litt tid å orientere seg på siden. Logoen tar mye plass, og rammen rundt er lite hensiktsmessig. Måten lyttesymbolet er brukt på, gjør også at teksten framstår rotete og vanskelig å lese.

Spørsmålet til høyre illustrerer også hvordan lyttesymbolet gjør utformingen rotete, at teksten i dagens design blir liten, og at det kan være uklart hvilken «knapp» som hører til de ulike svaralternativene.



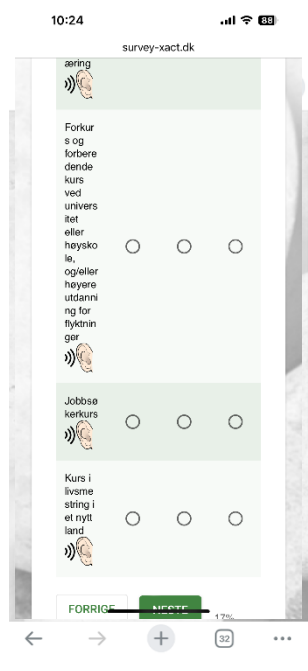
Det er også omfattende bruk av små avkrysningsbokser som egner seg best for å bli besvart med mus og ikke små berøringsskjermer.



Påloggingssiden kan ikke brukes på mobil uten at man zoomer inn

Vi kommer tilbake til utfordringer rundt dagens løsning for pålogging under. Pålogging er imidlertid særlig utfordrende i løsningen for mobiltelefon, der teksten og boksen man skal fylle inn den tolvstifrede koden i, er svært liten. Vi antar at dette ikke er gjort med hensikt, men burde vært fanget opp før utsendelse. Denne typen manglende tilrettelegging gjør at dagens undersøkelse i praksis ikke bør brukes på mobil.

Matrisespørsmål egner seg ikke for mobil



Det er særlig matrisespørsmålene som er utfordrende å besvare på mobil. Dette handler både om at man ikke ser svaralternativene når man krysser ut boksene, og at spørsmålene noen steder blir presset sammen på en måte som gjør dem svært vanskelige å lese.

Dette kan enkelt løses ved at deltakerne får ett av disse spørsmålene per side. Det er ikke mer tidkrevende for deltakerne å få en ny side per spørsmål. Ofte vil det være mindre tidkrevende ettersom de ikke må skrolle opp for å finne ut hva svaralternativene er. Ved å ha ett spørsmål per side vil man få bedre datakvalitet (ettersom respondentene ser svaralternativene når de svarer) og generelt gi et mer proft inntrykk av undersøkelsen. Det blir også lettere å lese spørsmålene når det er plass til flere tegn per linje og færre ord må deles på to eller flere linjer.

Undersøkelsens design bør imidlertid være tilrettelagt for at man får svar av god kvalitet (dvs. som gjenspeiler deltakernes vurderinger og erfaringer) fra alle deltakere, og det får man ved å legge til rette for at deltakerne kan velge det digitale verktøyet de har mest erfaring med, og det vil sannsynligvis være smarttelefon for de aller fleste. Vi

mener også at det er lite sannsynlig at en stor deltakergruppe har tilgang til PC hjemme, men ikke smarttelefon.

4.3 Tekniske løsninger

Brukervennlig pålogging

En av de største utfordringene for gjennomføring av undersøkelsen, både det vi selv har observert, og i tråd med det ansatte i kommunene har fortalt, er pålogging og valg av språk. I klasserom hvor vi har observert gjennomføring av undersøkelsen, trenger et flertall av deltakerne hjelp til å logge seg på, selv om de har gjennomgått undersøkelsen og øvd på demoversjonen dagen før. Dette gjelder også i klasser der alle deltakere har videregående opplæring eller høyere. I disse klassene er det en liten gruppe som finner fram på egen hånd, men flertallet ber om hjelp fra klassekamerater eller lærer for et eller flere steg i starten av undersøkelsen. Når de først kommer i gang med undersøkelsen, er det færre som ber om hjelp. Når selv deltakere med gode engelskkunnskaper og høyere utdanning har problemer med å logge på, blir gjennomføring av undersøkelsen krevende for skolene, og det blir vanskelig for deltakerne å gjennomføre undersøkelsen andre steder enn i klasserommet.

Det er flere steg som gjør pålogging vanskelig. Deltakerne må logge seg på med en tolvstifret kode med bokstaver og tall. Dette er krevende for mange, fordi instruksene på denne siden er på norsk (uavhengig av hvilket språk man velger), og fordi det fort kan bli feil når man skal taste tolv tegn (med tre bindestreker) med latinske bokstaver man kanskje ikke helt mestrer. Denne påloggingssiden er også svært dårlig tilrettelagt for de som svarer på mobiltelefon.

Basert på demoversjonen og våre observasjoner i klasserommet kan det også se ut til at man i 2023-versjonen måtte velge språk to ganger – både før og etter pålogging med kode.

Etter at man har valgt språk første gang, kommer man til et annet sted på samme side. Her kan man velge mellom flere ulike lenker for informasjon og en rød knapp man kan trykke på for å starte undersøkelsen. Det er ikke opprettet en egen side per språk, men lenkene for ulike språk ligger etter hverandre. Her var det mange som gikk seg vill da vi observert undersøkelsen, og mange måtte ha hjelp for å komme seg videre.

Det var også mange som hadde problem med å velge riktig språk. Den lange listen med en blanding av arabisk, kyrillisk, latinsk og andre skriftspråk gjorde nok dette krevende for mange. Den andre gangen man skal velge språk, må man først velge riktig språk, for så å skrolle ned til bunnen av siden og trykke «neste». Heller ikke her er knappen «neste» oversatt. Deltakere med svake dataferdigheter hadde ofte problemer med å forstå at de skulle skrolle til bunnen, og de hadde også problemer med å skrolle rent praktisk.

Vi tror det er mulig å legge til rette for at påloggingen til brukerundersøkelsen kan gjøres på en enklere måte. Undersøkelser som går ut til den ordinære befolkningen, distribueres normalt med en lenke som respondenten klikker på, og undersøkelsen kan deretter gjennomføres med minimalt med skrolling. Slik enkel pålogging brukes i de fleste

undersøkelser, fordi enkel pålogging er sentralt for å sikre høy deltakelse, god representativitet og at også respondenter med svake dataferdigheter skal kunne gjennomføre undersøkelsen. Det er ikke bare fordi det vil gjøre det lettere for deltakerne å logge seg på uten bistand fra lærere at pålogging via lenker kan være å foretrekke. Ved å sende ut lenker blir det mulig å forhåndsvelge språk og nivå, slik at undersøkelsen automatisk kommer opp på et språk deltakerne forstår. Påloggingen og valg av språk ser ut til å være den største utfordringen for at deltakerne skal kunne gjennomføre undersøkelsen på egen hånd, og et slikt grep vil bidra til at også de som ikke møter fysisk på skolen, kan gjennomføre undersøkelsen. Dersom man velger å lage en egen forenklet versjon av undersøkelsen for deltakere med lite skolegang, kan også dette legges inn i utvalgsrammen som lenken sendes fra, slik at de som skal ha forenklet versjon, slipper å krysse ut filtreringsspørsmål. Ved å sende ut lenker basert på en utvalgsramme vil man kunne gjøre frafallsanalyser og se på hvilke deltakergrupper som svarer og ikke, noe som igjen kan brukes til å forbedre undersøkelsen og vurdere datakvalitet. Sist, men ikke minst vil et slikt design gjøre det mulig å knytte svar i brukerundersøkelsen til informasjon som kommunen allerede har om det tilbudet deltakeren får. Slik kan undersøkelses funn for eksempel analyseres separat for deltakere med kort programtid eller for deltakere som har vært mer enn 2 år i program.

Å legge til rette for utsendelse av lenker

Ikke alle deltakere har tilgang på PC eller egen e-postadresse som de klarer å logge seg på fra skolen. Dersom man skal sende ut individuelle lenker, vil det være hensiktsmessig om man legger om dagens undersøkelse betydelig, slik at deltakerne selv kan velge om de vil svare på undersøkelsen via smarttelefon eller PC.

Vi har tidligere argumentert for (Tyldum, 2018) at svaralternativene leses opp automatisk når deltakerne svarer på undersøkelsen, da dette kan gi mer valide data. Det gjør imidlertid at deltakerne er avhengige av hodetelefoner for å kunne svare på undersøkelsen, i alle fall om den skal gjennomføres i et klasserom. Dette brukes i dag som et argument i enkelte kommuner for at deltakerne skal svare på PC, da skolene ikke nødvendigvis har tilgang på hodetelefoner som kan brukes sammen med mobil. Mange deltakere vil imidlertid ha tilgang på egne hodetelefoner som de bruker til å høre på musikk fra telefonen, og langt fra alle deltakere vil ha behov for å få undersøkelsen opplest dersom den står på deres eget språk. Behovet for å få den opplest er først og fremst for deltakere som leser og skriver dårlig på eget språk.

Man kan sende ut lenker til hver enkelt deltaker ved at kommunene melder opp sine deltakere til gjennomføring av brukerundersøkelsen ved å ta utgangspunkt i digitale lister fra administrative systemer (gjerne NIR), og hvor de fyller inn telefonnummer eller e-postadresse som deltakeren ønsker å bruke til undersøkelsen. Dette kan enten gjøres i forkant av prøvedagen (klassevis eller av programrådgiver) eller ved at deltakerne registrerer denne informasjonen på prøvedagen. Dette trenger ikke være tidkrevende. Dersom man har en brukervennlig digital portal, vil en lærer kunne legge inn 15 e-postadresser på noen få minutter. Man kan også åpne for at kommunene selv bestemmer når grupper av elever skal få tilsendt undersøkelsen, slik at alle i en klasse får undersøkelsen tilsendt samtidig.

Det finnes en rekke alternative måter man kan organisere forenklet pålogging og utsending av lenker på, og for å vite hvilke måter som vil fungere best for denne gruppen, bør det gjennomføres en pilot, slik at man kan tilpasse eller kombinere ulike hensyn. Tre prinsipper må imidlertid være styrende for hvordan pålogging skal gjennomføres dersom det skal være mulig for deltakere som ikke behersker latinske bokstaver, å logge seg på.

- 1 Det må være mulig å logge seg på uten å kunne lese (og uten å kunne lese engelsk/norsk).
- 2 Vi anbefaler at man distribuerer lenker og ikke passord for pålogging. Dersom man må ha et passord, bør det ha færre tegn enn i dag.
- 3 Det bør være minst mulig (ingen) forstyrrende tekst og informasjon på påloggingsidene. Prioriter informasjon om at det er frivillig å delta, og at informasjonen blir behandlet konfidensielt.

Bruk av matrisespørsmål versus enkeltspørsmål

Et matrisespørsmål i spørreskjemadesign er en type spørsmål hvor respondentene blir bedt om å vurdere flere påstander, elementer eller spørsmål ved hjelp av samme skala, organisert i et rutenett eller matriseformat. Dette gjør det mulig å samle inn data om flere variabler på samme side. For deltakere som er vant til å svare på undersøkelser, kan dette være tidsbesparende, men ikke veldig. Ofte ønsker vi at respondenter skal bruke litt tid på hvert spørsmål, for å sikre at de har forstått spørsmålet før de svarer. En fare ved slike matrisespørsmål er at deltakerne svarer for raskt og krysser av samme svaralternativ gjennom hele matrisen uten nøye vurdering av hvert enkelt element (kjent som «straightlining»). Da kan slike matriser skape skjevheter i dataene. Store matriser med mange elementer kan også virke overveldende og forvirrende for noen. Sist, men ikke minst kan matrisespørsmål være utfordrende å vise og besvare på mindre skjermer, som mobiltelefoner.

Det må vurderes om det er hensiktsmessig å ha matrisespørsmål for denne målgruppen. I dagens undersøkelse brukes matrise som et viktig filtreringsspørsmål. I en stor matrise må deltakeren krysse av for alle tiltak de deltar i, og de får kun oppfølgingsspørsmål for tiltak de krysser ut at de har deltatt i. Basert på våre kvalitative undersøkelser har vi grunn til å tro at mange falt av på dette spørsmålet og ikke fikk oppfølgingsspørsmål de skulle hatt. Flere deltakere kan for eksempel ikke huske at de fikk spørsmål om arbeidspraksis, selv om de har hatt praksis som del av sitt program. Sannsynligvis er det også en del som har uttalt seg om tilbud de ikke har fått. Det er blant annet overraskende mange (11 prosent) som krysser av på at de følger videregående opplæring, gitt at det er svært få deltakere i introduksjonsprogram som er registrert med VGO som tiltak i NIR (Tyldum et al., 2024 B). Vi kjenner heller ikke til kommuner som legger til rette for at de som går fulltid i VGO, får delta i undersøkelsen. Vi anbefaler at det i alle fall for viktige filtreringsspørsmål som har konsekvenser for senere oppfølging, ikke brukes matrisespørsmål. Det vil kun ta marginalt mer tid å stille disse spørsmålene enkeltvis, og kvaliteten på svarene vil sannsynligvis bli langt bedre.

4.4 Kort programtid gir utfordringer

Det økte tilfanget av flyktninger med kort tid i introduksjonsprogrammet gjør at deltakerne ofte har lite erfaring med introduksjonsprogrammet når brukerundersøkelsen gjennomføres. Noen kommuner har oppstart så hyppig som hver 6. uke, og en ansatt i en av kommunene er bekymret for at deltakerne har for lite erfaring med opplæringen til å kunne gi en tilbakemelding:

Deltakerne er på ulike stadier i programmet, så noen har kanskje ikke god nok forutsetning til å svare på om de blir møtt av respekt av lærer eller programrådgiver, eller om norskopplæringen er tilfredsstillende. De som har kommet lengre i program, har nok lettere for å svare.

Denne kommunen ønsket at flest mulig skulle ta brukerundersøkelsen. På grunn av ulike oppstartstidspunkt i introduksjonsprogrammet valgte de derfor å kjøre brukerundersøkelsen i to omganger – en tidligere på høsten og en rett før jul. På den måten fikk de som startet i introduksjonsprogrammet etter høstferien, mer erfaring med opplæringen før de skulle svare på hva de synes om den. Her ser vi at fleksibiliteten i tidsrommet der brukerundersøkelsen er åpen, utnyttes. Vi finner andre kommuner som også kjører brukerundersøkelsen i flere omganger og på ulike tidspunkt, men som begrunnet det med at gjennomføring av undersøkelsen må tilpasses timeplanen til lærerne og ikke deltakere med kort programtid.

4.5 Implikasjoner for en kvantitativ undersøkelse

Bedre tilrettelegging for deltakere med lite skolebakgrunn

IMDi oppfordrer kommunene til å legge til rette for at alle deltakere, uavhengig av utdanning, gjennomfører undersøkelsen. Deler av undersøkelsen er imidlertid utformet på en måte som gjør at flyktninger med lite eller ingen skolegang og lite digital kompetanse ikke kan gjennomføre undersøkelsen uten hjelp. Dette handler både om måten spørsmålene er formulert på, antallet spørsmål og typen svarkategorier, hvordan man logger på og starter undersøkelsen, og den tekniske utformingen av undersøkelsen. I noen kommuner var det kun klasser med deltakere med noe skolegang fra før som ble valgt ut til å ta undersøkelsen. Analyser av undersøkelsen tyder også på en del logiske feil blant deltakere med 0–3 års utdanning, og flere kommuner rapporterer i sin tilbakemelding til IMDi om at deltakere krysser av på at de får tilbud (som grunnskole og videregående opplæring) som ingen av deres deltakere faktisk har. Vi foreslår derfor at det lages en egen tilrettelagt kortversjon av undersøkelsen, med noen få tilrettelagte spørsmål, for de som har lite skolegang fra før (eller av andre grunner ikke har forutsetninger for å svare på undersøkelsen).

Bedre tilrettelegging for å kunne svare på mobil

I alle kommuner vi har vært i kontakt med, gjennomføres undersøkelsen med pålogging på PC i klasserom. Dagens undersøkelse er ikke godt tilrettelagt for å bli besvart på mobil. Mange av disse utfordringene kan enkelt endres ved å teste utforming på mobil og kanskje bruke personer med kompetanse på denne typen design for å få en mest mulig hensiktsmessig utforming. Rambøll anbefaler gjennomføring på PC og ikke mobil,

men beskriver at det først og fremst handler om at undersøkelsen ikke er utformet for mobil. For deltakere med svake digitale ferdigheter er det imidlertid ekstra viktig at undersøkelsen tilrettelegges for å kunne besvares på smarttelefon, da de fort kan svare feil om de må bruke mus for å svare, som de gjerne har minimalt med erfaring med fra før.

Enklere pålogging og valg av språk

Undersøkelsens tekniske utforming virker også å være en hindring for flere deltakere. En av de største utfordringene for gjennomføring av undersøkelsen, både det vi selv har observert, og i tråd med det ansatte i kommunene har fortalt, er pålogging og valg av språk. I klasserom hvor vi har observert gjennomføring av undersøkelsen, trenger et flertall av deltakerne hjelp til å logge seg på, selv om de har gjennomgått undersøkelsen og øvd på demoversjonen dagen før. Dette gjelder også i klasser der alle deltakere har videregående opplæring eller høyere; i disse klassene er det en liten gruppe som finner fram på egen hånd, men flertallet ber om hjelp fra klassekamerater eller lærer for et eller flere steg i starten av undersøkelsen. Når de først kommer i gang med undersøkelsen, er det færre som ber om hjelp. Undersøkelser som går ut til den ordinære befolkningen, distribueres normalt med en lenke som respondenten klikker på, og undersøkelsen kan deretter gjennomføres med minimalt med skrolling. Slik enkel pålogging brukes i de fleste undersøkelser, fordi enkel pålogging er sentralt for å sikre høy deltakelse, god representativitet og at også respondenter med svake dataferdigheter skal kunne gjennomføre undersøkelsen.

5 Digital opplæring/kompetanse

En del av vårt oppdrag har også vært å undersøke om og hvordan det gis opplæring i digitale verktøy i introduksjonsprogrammet, og hvordan dette påvirker deltakernes opplevelse av nytte og motivasjon i programmet. I dette delkapittelet spør vi om deltakerne opplever at de får den opplæringen de trenger i bruk av digitale hjelpemidler, og hvilke erfaringer deltakerne har fra slik opplæring. Deretter ser vi på brukerundersøkelsens spørsmål om opplæring i digitale ferdigheter, før vi avslutningsvis diskuterer bruk av digital opplæring i introduksjonsprogrammet.

5.1 Deltakernes behov for og erfaring med digital opplæring

Kavli et al. (2024) viser at det er svært få deltakere som er registrert med tilbud i digital kompetanse som del av sitt programinnhold i NIR, men peker på at mange kommuner har ulike former for digital opplæring som ikke nødvendigvis er registrert i NIR. I en spørreundersøkelse sendt ut til voksenopplæringene i norske kommuner oppgir imidlertid nesten 60 prosent av voksenopplæringene at de har digitale kurstilbud (Kavli et al., 2024).

Opplæring i digital kompetanse handler både om å gi deltakerne opplæring i praktisk bruk av digitale verktøy og om å bistå deltakerne i å orientere seg i det gjennomdigitaliserte norske samfunnet. I Norge er store deler av offentlig forvaltning og tjenester digitalisert, og man trenger grunnleggende digitale ferdigheter enten man skal bestille time hos legen, søke om ytelser hos NAV eller levere selvangivelsen. IMDi anbefaler at kommunene legger til rette for at deltakerne får slike ferdigheter.

Noen kommuner setter likhetstegn mellom digital kompetanse og opplæring i digitale ferdigheter og gir derfor begrenset oppmerksomhet til utfordringer ved det gjennomdigitaliserte samfunnet. Dette påvirker hvordan de legger opp den digitale opplæringen, både når det gjelder omfanget av opplæringen, hvilke deltakere som forstås som i målgruppen for slik opplæring, og hva som anses som nødvendige kvalifikasjoner hos de som er ansvarlige for å gi slik opplæring (Kavli et al., 2024).

Deltakerne i introduksjonsprogrammet er en svært sammensatt gruppe, og det reflekteres ikke minst i hvilke digitale ferdigheter de har, og hvilket behov de har for opplæring. Gjennom våre kommunebesøk har vi vært i noen kommuner som tydelig legger vekt på digital kompetanse, med egen opplæringsplan som viser hva lærerne skal gjennomgå med sine klasser, og flere har også digital opplæring som fast innslag på timeplanen. I andre kommuner har de egne kurs i digital opplæring i ferier eller som en del av «intro-tid», mens det i en siste gruppe kommuner er opp til den enkelte norsklærer hvorvidt de bruker PC i opplæringen og gjennom det legger til rette for trening i digitale ferdigheter. Vi har intervjuet flere norsklærere som forteller at de ikke legger vekt på digital opplæring, og som heller ikke har tenkt så mye over det. I disse kommunene forteller ledelsen og ansatte i introduksjonsprogrammet at det tas i bruk digitale hjelpemidler i den ordinære opplæringen, men at det ikke gis noe spesifikk opplæring i bruken av digitale hjelpemidler.

I en av kommunene vi besøkte, fikk vi beskjed om at opplæring i digital kompetanse først og fremst foregikk i norsktimene. Men da vi spurte norsklærerne om dette, hadde de ikke noen erindring av at de hadde fått beskjed om å fokusere på dette:

Norsklærer: Om jeg har opplæring i digitale ferdigheter? Ikke i norsktimene. Jeg vet ikke, kanskje intro gjør det? Men av og til ber vi dem om å bruke PC. Men ikke så mye, ikke så ofte. Men jeg er ikke sikker på om intro gjør det. Så kanskje de gjør det litt mer enn oss. Fordi alle har PC-er. Og når de har selvstudie, sitter de foran PC-ene sine. Kanskje de hører på noe og gjør noen digitale oppgaver. Så de bruker PC-er. [...]

Intervjuer: Men du har uansett ikke fått instruksjoner fra sjefen din om å ha fokus på digital kompetanse?

Lærer: Nei.

Vi finner på tvers av kommuner at deltakere med svake digitale ferdigheter forteller at de trenger bedre digitale ferdigheter, men at kommunen ikke legger opp til at de skal få slik opplæring. Flere oppgir at de bruker PC og for eksempel skriver i Word når de er på skolen, men siden de ikke har fått noe opplæring, føler de seg lite kompetente, eller de forteller at de har vært nødt til å lære seg selv.

Jeg ønsker mer opplæring om den teknologiske delen. Det er mange som kommer hit, og som ikke kan det, så det blir som et sjokk å få verktøy som vi ikke kan bruke. Det hadde vært mye bedre om vi kunne lære om teknologien som blir brukt i opplæringen. (Kvinne, 40 år, fra Syria, intervjuet i liten distriktskommune)

I flere kommuner var mangel på digital opplæring noe deltakerne på eget initiativ tok opp med oss når vi spurte om gode og svake sider ved tilbudet de får. Flere deltakere påpeker at opplæring ikke kun er nødvendig for norskinnlæringen, men også for å kunne klare seg i det dagligdagse livet:

Vi trenger opplæring i det digitale verktøyet vi bruker, vi kan ikke det fra før. Det er flere som er i samme situasjon, som ikke kan de verktøyene. Det har vært en stor overgang for oss; vi brukte kontanter, nå bruker vi kort og flere programmer og apper for å betale våre regninger og komme inn på bank og sånt. Jeg får hjelp fra kommunen, og er takknemlig for det, men jeg skulle ønske jeg kunne klare dette selv. Det burde være et kurs for å lære om hvordan vi kan bruke de digitale verktøyene. (Mann, 50 år, fra Syria, intervjuet i liten distriktskommune)

En kvinne i en annen kommune beskriver en lignende situasjon med de samme utfordringene:

Nei, vi har ikke hatt noen digital opplæring. Da jeg startet på skolen, så snakket de om det, men de har ikke kommet i gang. De har ikke lært oss noe om det. Jeg lånte PC på skolen, men jeg måtte levere den tilbake før sommeren. Vi skriver av og til på PC, men

vi har ikke fått undervisning, vi måtte lære oss det på egen hånd. Det er vanskelig. Det er jo nytt for oss, og det er en utfordring at alt er på norsk. Det hadde vært lettere med arabisk. Jeg lærte meg selv på egen hånd. Jeg bruker mobiltelefon, så i første omgang måtte jeg oversette alt for å forstå hva det handler om. Nå har jeg lært meg hvordan man skal betale regninger og sånt. (Deltaker, 38 år, intervjuet i mindre distriktskommune)

For mange deltakere er tilgang på digital infrastruktur en utfordring, blant annet at de ikke har PC hjemme, og derfor ikke har mulighet til å trene på bruk av PC utenfor skolen. Noen steder legger voksenopplæringen til rette for at deltakerne kan låne PC og ta med hjem. De som har hatt et slikt tilbud, men mistet det, forteller at de savner det. Vi finner at det også kan være mangel på PC-er på skolen.

Før hadde vi egne PC-er som vi tok med hjem, men nå er det ikke slik lenger. Nå får vi kun opplæring på PC kanskje en gang i uka på skolen. Jeg synes det er veldig viktig med denne opplæringen, så det hadde vært bra om det kunne øke litt mer. (Mann, 44 år, intervjuet i stor og sentral kommune)

Selv deltakere i den kommunen som hadde mest omfattende system for digital opplæring, gir uttrykk for at de godt kunne tenkt seg mer opplæring.

Den digitale opplæringen er bra, opplegget vi har her på skolen, er fantastisk, en gang i uka, på datarommet, 2 timer uka. Vi lærer for eksempel hvordan vi skriver e-post.

Det er veldig viktig her i Norge. Jeg skulle gjerne hatt enda mer datakurs. (Mann, 31, intervjuet i stor og sentral kommune)

Det er imidlertid en utfordring for skolene at selv om mange har behov og ønsker om mer digital opplæring, så kan nivået være svært forskjellig. I kommunene vi har besøkt, som har hatt egne kurs i digital kompetanse, har dette i stor grad vært rettet mot deltakere med svært lite digitale ferdigheter fra før. I de kommunene vi har besøkt, har den digitale opplæringen enten vært for klasser med samme nivåinndeling som norskopplæringen eller med hovedvekt på de som har begrensede digitale ferdigheter. Vi har også pratet med deltakere som har noe digital kompetanse fra før, som uttrykker stor frustrasjon over å bli plassert i kurs om digital opplæring sammen med personer som ikke kan åpne og lukke enkle apper på en PC. Lærere i enkelte kommuner beskriver at de prøver å legge til rette for opplæring på flere ulike nivå, men at det fort blir slik at de som har begrensede ferdigheter, tar mye av fokuset.

5.2 Spørsmål om digital kompetanse i brukerundersøkelsen

I brukerundersøkelsen er det noen spørsmål om digital opplæring, og dette er et av områdene hvor flest deltakere svarer negativt om tilbudet de får. Kun én av fire har svart at de er svært fornøyde, mens det på de fleste andre spørsmål i undersøkelsen er et stort flertall som oppgir at de er svært fornøyde med tilbudet de får. På dette spørsmålet er det imidlertid to positive svar og kun ett negativt. Ettersom noen respondenter vil forholde seg til antallet kategorier og velge midten, uten å forholde seg sterkt til teksten som knyttes til denne, kan det føre til en overrepresentasjon av positive svar (se tabell 1).

Tabell 5.1: Hvor fornøyd er du med den digitale opplæringen som du har deltatt i (i 2022)? Deltakere som oppgir at de er svært fornøyde, fornøyde eller misfornøyde med den digitale opplæringen i IMDis brukerundersøkelse 2022.

	Antall	Andel
Svært fornøyd	886	26 %
Fornøyd	1942	56 %
Verken fornøyd eller misfornøyd	435	13 %
Ikke fornøyd	182	5 %
n	3445	100 %

Brakerundersøkelsen fra 2022 inkluderer ulike spørsmål om digital opplæring. De fleste spørsmålene kartlegger erfaring med digitale hjelpemidler, mens to av spørsmålene ønsker å fange deltakerens vurdering av denne opplæringen. Spørsmålene om vurdering av digital opplæring i brukerundersøkelsen er formulert på følgende måte:

- Er du fornøyd med antall timer opplæring som er gitt digitalt i 2022?
- Hvor fornøyd er du med den digitale opplæringen som du har deltatt i (i 2022)¹⁹?

Det er flere faktorer som bidrar til at disse spørsmålene blir vanskelige å tolke. For det første vet vi ikke hvor mange timer deltakeren faktisk har fått digital opplæring, eller formen på den digitale opplæringen. Det kan også være vanskelig for deltakerne å vurdere hva som egentlig er digital opplæring. Det å bruke PC og Word er ikke nødvendigvis ensbetydende med å ha digital opplæring. Det er også uklart om det første spørsmålet er ment å kartlegge tilfredshet med antall timer man har fått opplæring i digitale hjelpemidler, eller om dette spørsmålet er knyttet til antall timer den ordinære/obligatoriske undervisningen er gitt digitalt.

Dersom spørsmålet er knyttet til om opplæringen er gitt digitalt, vil svarene gi lite informasjon dersom vi ikke vet noe om denne opplæringen. For å legge til rette for en bedre forståelse av deltakernes opplevelser og vurderinger av digitale kurs vil det være relevant å ha informasjon om denne typen opplæring var lærerstyrt eller en video, om den var på norsk eller morsmål, og hva som var alternativet til den digitale opplæringen (ingen opplæring eller fysisk opplæring).

Slik spørsmålene om opplæring i digitale ferdigheter er formulert i brukerundersøkelsen, er det altså uklart hvilken type digital opplæring det refereres til. Deltakerne blir ikke spurt om de er fornøyde med nivået, eller om opplæringen opplevdes som relevant. Det

¹⁹ I 2023 var det kun ett spørsmål som ba deltakerne vurdere digital opplæring:

«Er du fornøyd med antall timer opplæring du har deltatt i om hvordan du bruker PC og internett i 2023?»

er heller ikke spørsmål om deltakernes oppfatning av om de har behov for opplæring i ulike digitale ferdigheter, noe som gjør spørsmålene vanskelige å tolke.

Vi fortalte over om deltakere som hadde blitt plassert på kurs i digital opplæring som ikke var tilpasset deres nivå. De hadde selv ønsket seg kurs i digital opplæring og var kanskje fornøyde med antall timer denne opplæringen ble gitt. De opplevde imidlertid ikke at de hadde utbytte av opplæringen, da den ble gitt på et svært grunnleggende nivå som de hadde tilbakelagt. Vi finner at deltakere som har nokså god digital kompetanse, som likevel deltar i digital opplæring på grunnleggende nivå, opplever dette som bortkastet. Noen av de som har forholdsvis gode digitale ferdigheter, kan likevel ønske å lære mer. Undersøkelsen kartlegger imidlertid ikke om opplæringen de får, er tilpasset deres ferdigheter. I liket med spørsmålene om norskopplæring er nivåtilpasning viktig også her.

5.3 Ordinær opplæring som gis digitalt

Med integreringsloven har det vært et ønske om at kommunene skal lage introduksjonsprogram som i større grad er individuelt tilrettelagt, og for å få til dette er det gjerne nødvendig å i større grad ta i bruk digitale kurs (Tyldum et al., 2024). Det er derfor viktig å få kartlagt om bruk av digitale kurs fører til bedre tilrettelegging og økt brukertilfredshet.

I noen kommuner har deltakerne fått tilbud om norskopplæring online – enten fordi kommunen ikke har tilbud om norskopplæring i det hele tatt, eller fordi de ikke har tilbud om norskopplæring på deres nivå. De vi har snakket med som har slike erfaringer, forteller at de selv har måttet kjempe for å få tilgang til slik opplæring. Kommunen har gjerne først sagt nei til opplæringen, og tilbudet om digital opplæring har kommet etter pågang fra deltakere. I slike tilfeller uttrykker deltakerne høy tilfredshet over å i det hele tatt få et tilbud. Det gjør at det kan være vanskelig å si noe om hvor fornøyde de er med å få digital opplæring. Hvis sammenligningsgrunnlaget er å ikke ha noe tilbud, kan mange svare at de er godt fornøyde med tilbudet. Men dersom de opprinnelig hadde hatt et fysisk opplæringstilbud som så ble erstattet med et digitalt, er det ikke sikkert at de hadde vært like fornøyde.

Det er også noen som har fått opplæring i samfunnskunnskap eller livsmestring online, og her ser det ut til å være betydelige forskjeller i hvordan tilbudet er utformet. I en kommune fikk deltakerne et feriekurs i livsmestring, med 7 timers opplæring på Teams hver dag i 5 dager, med opplæring på norsk med tolk. Vi er usikre på om en uke med 35 timer på Teams med tolk er et opplæringsopplegg som er hensiktsmessig. Kurset livsmestring i et nytt land har, blant annet, tema som berører den enkeltes liv og identitet i en livsfase som kan være sårbar og krevende for mange. I fagressursen for introduksjonsprogrammet påpekes det derfor at det er «helt avgjørende å skape trygghet og forutsigbarhet i kursgjennomføringen»²⁰ i den delen av kurset som berører «migrasjon, helse og mangfold», og i integreringsforskriften § 4 står det at kurset skal være dialogbasert.

²⁰ <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/livsmestring-i-et-nytt-land/veileder-migrasjon-helse-og-mangfold/innledning/#formalet-med-tema-migrasjonhelse-og-mangfold>

5.4 Implikasjoner for en kvantitativ brukerundersøkelse

1 Det bør tydeliggjøres om hensikten med spørsmålene er å undersøke opplæring i digitale verktøy eller opplæring som gis digitalt, og det bør vurderes å lage egne batteri for de to typene erfaringer. Det er mulig å åpne denne delen av undersøkelsen med spørsmål om hvilke typer digitale verktøy de er vant til å arbeide med.

2 Også slike spørsmålsformuleringer bør testes kvalitativt for å sikre at deltakerne føler de står dem slik de er ment. Begreper som «opplæring som er gitt digitalt» og «digital opplæring» bør forklares.

For at spørsmålene om opplæring som gis digitalt, skal kunne tolkes og brukes, trenger man å vite hvilke erfaringer deltakerne har med digitale kurs innenfor en tidsavgrenset periode (for eksempel 3 måneder). Slike spørsmål bør skille mellom om de har:

- a) fått kurs/opplæring i form av video som sees på PC/digitalt
- b) fått kurs/opplæring på PC/digitalt som er lærerstyrt
- c) svart på oppgaver online

For at spørsmål om opplæring i digitale verktøy skal kunne tolkes og brukes, trenger man både å vite hvilke behov deltakerne har for slik opplæring, og om de faktisk har fått slik opplæring innenfor en gitt tidsperiode (f.eks. siste 3 måneder). Slike spørsmål bør skille mellom opplæring i bruk av digitale verktøy (bruk av PC, f.eks. Word, sende e-post) og opplæring i hvordan man bruker digitale plattformer som man trenger for å klare seg i det norske samfunnet (nettbank, skatteetaten, Helsenorge etc.).

I tillegg til kartlegging av behov for opplæring og omfang av opplæring kan man ha spørsmål som evaluerer denne opplæringen:

- a) Hvor mye tid ble brukt på slik undervisning? (for mye, for lite, passelig)
- b) Ble undervisningen oppfattet som nyttig?
- c) Var undervisningen tilpasset deres nivå? (for lett, for vanskelig, passe)

Slike spørsmål bør utvikles gjennom kvalitative intervjuer med ulike deltakergrupper slik at man er sikker på at de måler det man faktisk ønsker informasjon om.

6 Er undersøkelsen nyttig – og for hvem?

Den nasjonale brukerundersøkelsen for introduksjonsprogrammet har ifølge IMDi nettsider tre formål:

- å videreutvikle og forbedre introduksjonsprogrammet på nasjonalt nivå
- å videreutvikle og forbedre introduksjonsprogrammet på lokalt/regionalt nivå
- å sikre brukermedvirkning i utvikling av tjenester for deltakere i introduksjonsprogram

I dette delkapittelet ser vi nærmere på disse formålene og spør: Opplever deltakerne at brukerundersøkelsen gir mulighet for brukermedvirkning, bruker kommunene undersøkelsen til å utvikle og forbedre tilbudet til deltakerne, og bruker IMDi undersøkelsen til å videreutvikle og forbedre introduksjonsprogrammet på nasjonalt nivå?

6.1 Sentrale myndigheters bruk av undersøkelsen

Sentrale myndigheter kan i utgangspunktet anvende resultater fra brukerundersøkelsen på flere måter. For det første kan de bruke resultatene til å identifisere og spre god praksis mellom kommunene, slik at deltakerne sett under ett kan få et bedre tilbud innenfor introduksjonsprogrammet. For det andre kan de bruke resultatene til å vurdere om det er behov for å endre eller justere rammebetingelsene, retningslinjene eller styringsverktøyene for introduksjonsprogrammet. Brukerundersøkelser gir i så måte en mulighet til å fange opp gode – og mindre gode – sider ved organiseringen og gjennomføringen av introduksjonsprogrammet som andre typer data ikke gir. For det tredje kan sentrale myndigheter bruke resultatene til å evaluere hvordan ulike tiltak eller reformer som har blitt innført i introduksjonsprogrammet, erfares fra flyktningenes ståsted. Dette er innhold som i liten grad egner seg å måle effekter av i tradisjonell forstand. Samtidig er det obligatorisk (for deler av brukergruppen) og derfor særlig viktig å fange opp hvordan ulike elementer oppfattes blant de som er pålagt å delta. På denne måten kan brukerundersøkelser bidra til at sentrale myndigheter får informasjon som kan forbedre tilbudet til deltakerne i introduksjonsprogrammet på grunnlag av deres erfaringer og tilbakemeldinger. Mulighetene for slike analyser vil imidlertid bli langt sterkere dersom man gjør grep for å sikre representativitet og frafallsanalyser i undersøkelsen, og om man gjør det mulig å koble brukerundersøkelsen til NIR-data.

I våre intervjuer med representanter for IMDi peker de på at det ikke er en målsetting å bruke brukerundersøkelsen til å rangere eller sammenligne kommuner, og brukerundersøkelsen brukes ikke, i den grad vi kjenner til, til å vurdere hvilke kommuner flyktninger skal bosettes i.

Jeg tenker at det som er viktig på nasjonalt nivå, er ikke å sette kommunene opp mot hverandre og si at «de har så gode resultater», og «de har så dårlige resultater», men det handler mer om å bevisstgjøre og belyse hvor viktig det er med brukermedvirkning, at de faktisk deltar, og at kommunene faktisk tar seg tid til å delta i undersøkelsen og å involvere sine introduksjonsdeltakere. Det er kanskje enda viktigere enn

resultatet de får. Det at de i det hele tatt er interessert i få kartlagt meningene, er jo en faktor i seg selv som bør være viktig for integreringsarbeidet lokalt. (IMDi-ansatt)

IMDi har ambisjoner om å bruke brukerundersøkelsen til å følge utviklingen av brukertilfredshet over tid og ønsker at spørsmålene i undersøkelsen skal kunne gi et uttrykk for kommunenes etterlevelse av lovens ambisjoner og krav. Gjennom å sammenstille funn fra brukerundersøkelsen med data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) ønsker de også å si noe om sammenhenger mellom brukertilfredshet, tiltak i introduksjonsprogram og overgang til arbeid.

IMDi legger imidlertid hovedvekt på at de gjennom undersøkelsen legger til rette for lokale prosesser rundt brukerundersøkelsen – og lokal tjenesteutvikling (som vi kommer tilbake til under) framheves som hovedmotivasjonen for å gjennomføre den. IMDi er videre opptatt av at brukerundersøkelsen er en kilde til å vite mer om deltakerne og de erfaringene de har i kommunene. Vi har imidlertid ikke fått noen eksempler på tiltak eller prosesser som har kommet i gang som følge av funn i brukerundersøkelsen. IMDi gjennomfører imidlertid egne analyser, der de blant annet ser på sammenhenger mellom brukertilfredshet og måloppnåelse (overgang til arbeid eller utdanning) og peker på at kommuner som har høy brukertilfredshet, også har flere som går over til arbeid.

6.2 Kommunenes bruk av undersøkelsen

Bidrar undersøkelsen til å videreutvikle og forbedre introduksjonsprogrammet på lokalt/regionalt nivå? IMDi lager hvert år en rapport om funn fra undersøkelsen og sender også rapporter til hver kommune, som oppsummerer resultater fra den kommunen. I 2024 ble det også arrangert et webinar (arrangert av Rambøll) for kommunene om hvordan de kan jobbe med oppfølging av undersøkelsen. I webinaret får kommunene innføring i hvordan de skal tolke resultatene, og hvilke prosesser de bør legge opp til for å få på plass forbedringer i kommunen. Her understrekes viktigheten av å følge opp resultatene gjennom dialog med brukere og ansatte – for å kunne legge grunnlag for videre forbedringsarbeid.

IMDi framhever de positive resultatene fra brukerundersøkelsen på sine nettsider og bruker funn fra undersøkelsen som en bekreftelse på at de er på riktig vei. De løfter fram at 4,7 av 5 deltakere synes at introduksjonsprogrammet er nyttig. Spørsmålet er om undersøkelsen fanger opp faktisk tilfredshet, eller om det gir et for positivt bilde av brukernes opplevelser og erfaringer. Det er lite i undersøkelsen som vekker grunn til bekymring slik spørsmålene er stilt i dag. Det gjør også at kommunene ikke opplever at den gir nyttige innspill om hva som kan endres i programmet. Vi har i denne rapporten pekt på flere trekk ved undersøkelsens utforming som kan ha medvirket til at den i mindre grad har klart å fange opp kritiske stemmer og negative erfaringer, blant annet fordi spørsmålene handler om tilbudet på et abstrakt nivå og ikke om det tilbudet deltakeren får. Som vi beskriver tidligere i rapporten, er det mulig å stille spørsmål på andre måter som i større grad vil fange opp variasjon i erfaringer med programmet. Gitt at undersøkelsen har en ambisjon om å gi innspill til forbedring av programmet, bør det vurderes å legge inn mer konkrete spørsmål som retter seg mot dette. Det bør være en ambisjon for de som utformer undersøkelsen, å lage spørsmål og svaralternativer som i

større grad viser variasjon og peker på områder som kan forbedres – både på nasjonalt og lokalt nivå.

Undersøkelsen blir lite brukt i kommunene fordi den ikke fanger opp ny informasjon

Når vi spør kommunene om hvordan de bruker resultatene fra undersøkelsen, er svarene forholdsvis nedslående. Noen kommuner forteller at de i stor grad gjennomfører brukerundersøkelsen fordi de opplever at det er en forventning fra IMDi om at de skal gjøre det, men de opplever ikke at det er nyttig for dem. Flere kommuner var ikke klar over at resultatene fra brukerundersøkelsen var publisert, da vi intervjuet dem om dette flere måneder etter publisering. Flere spurte oss hvordan de eventuelt kunne få tilgang til resultatene. I andre kommuner har resultatene blitt presentert for de ansatte i både flykningtjenesten og voksenopplæringen, men uten at det har ført til endringsprosesser. Dette begrunner kommunene med at de ikke opplever at undersøkelsen gir informasjon om ting de trenger å ta tak i. Tvert imot oppgir flere ansatte i kommunene at brukerundersøkelsen ikke fanget opp utfordringer de selv visste om i programmet. For eksempel oppga en kommune at de hadde fått påpeking om flere ting som var mangelfullt ved programmet gjennom tilsyn fra Statsforvalteren samme år, uten at det ble reflektert i resultatene i brukerundersøkelsen for deres kommune. I en annen kommune blir vi fortalt at hovedfunnene ble presentert på et fellesmøte med både lærere og programrådgivere, og det ble løftet fram at de hadde kjennskap til individuell plan. Det var imidlertid en problematikk de hadde kjennskap til fra før, og noe de hadde på listen over ting de burde ta tak i, lenge før undersøkelsen. Også her forteller de kommuneansatte at det ikke kom på plass noen endringer eller nye prosesser som følge av resultatene av undersøkelsen.

Vi har enda ikke gjort noen endringer, men vi tenker på dette med individuell plan, men det har vært helt rock 'n' roll det siste året, det har handlet om å opprette vedtak og gi flykningene tak over hodet. Men vi er klar over det – ingen av resultatene er overraskende.

At resultatene ikke er overraskende, er det mange kommuner som sier. Andre er litt overrasket, men da over at det ikke er mer negativt. Mange lærere og programrådgivere vi har intervjuet, jobber tett på flykningene og kjenner til at det er en del frustrasjon, og at ting ikke har fungert optimalt. De forteller oss at de synes det er rart at resultatene er så positive. Både lærere og programrådgivere peker på at spørsmålene er formulert på en måte som gjør at de ikke fanger opp de problemstillingene deltakerne ofte er frustrert over.

Intervjuer: Synes dere undersøkelsen er nyttig? Bruker dere resultatene fra undersøkelsen?

Lærer 1: Nei, for undersøkelsen fanger ikke opp de frustrasjoner som faktisk er der.

Lærer 2: Jeg synes at undersøkelsen, svarene ser altfor positive ut. Mye mer positivt enn det egentlig er. Men det er bare min mening.

I flere kommuner er lærere og programrådgivere bekymret for at undersøkelsen bidrar til at kommuneledelsen kan klappe seg selv på skulderen og tenke at dette er godt nok, når det egentlig er store mangler i programmet.

Vi har hatt veldig, veldig høy score. Og da har alle vært veldig fornøyde. Men jeg tenker at den er litt løgnaktig. [...] Jeg kan ikke huske at det har kommet fram noe av brukerundersøkelsen som har gjort at vi har tenkt at dette må vi skjerpe oss på. Men den fører heller til at vi klapper oss selv på skuldra. Vi har hatt en rektor som var kjempefornøyd med de høye scorene, og da satt jo vi lærere å bare «å nei», det blir et fripass. Vi er jo utrolig god, så vi kan bare fortsette sånn som vi gjør nå. (Lærer, større bykommune)

Lærerne mener at dette delvis handler om hva man spør om i undersøkelsen, og noen av formuleringene gjør spørsmålene vanskelige for deltakerne å forstå. Ikke minst mener de at enkelte av spørsmålsformuleringene gjør det vanskelig å være negativ eller kritisk til det som det spørres om:

Og det eneste svaret som var litt annerledes, var ... Jeg husker ikke helt ordene. Men det var sånn, jeg skjønner godt det som læreren min sier, eller noe sånt. Det var det eneste spørsmålet som fikk mange ganske negative svar. Jeg synes det var det eneste spørsmålet der man kan svare noe sånt uten å se utakknemlig ut. Så man kan si, men det er min feil at jeg ikke forstår. Det er ikke en dårlig lærer. Jeg er en dårlig elev.

Flere lærere og programrådgivere påpeker også at spørsmålene ikke er utformet på en måte som man kan forvente at deltakere med lite skolegang eller fra autoritære regimer vil svare ærlig på.

I: Hovedinntrykket av undersøkelsen. Er den nyttig for dere? Kan du bruke den til noe i jobben din?

PR2: Ja, altså, det var jo godt å se at vi ikke er helt på bærtur. Men det er jo ikke så mange som har svart. Så det blir jo, det blir ikke veldig målbart, sånn egentlig, da. Men man får jo en idé. Og, ja. Har de svart det de vil svare, eller har de svart det de ... Hvor ærlig tør de å være? Fordi hvis de er fra et land som har vært ganske strengt, og du har aldri egentlig fått være spesielt ærlig med noen autoriteter. Tør du da å være det nå, når du får en svær undersøkelse fra staten, liksom? (Intervju med programrådgiver)

Når analysene ikke brytes ned på undergrupper, er det vanskelig å bruke undersøkelsen til å identifisere problemer

IMDis rapportering om undersøkelsen skiller ikke mellom ulike typer deltakere, og resultatene rapporteres for hver kommune som helhet. Det gjør at vi ikke, på grunnlag av de analysene som er offentliggjort, kan si noe om hva som kjennetegner deltakere som er svært fornøyde med introduksjonsprogrammet (eller kommuner hvor en større andel er svært fornøyde med programmet). IMDi gjennomfører noen analyser der de ser på

sammenhenger mellom egenskaper ved deltakere på kommunenivå og svar på brukerundersøkelsen, blant annet om kommuner med høy brukertilfredshet også har høyere overgang til arbeid. Men fordi svarene på undersøkelsen ikke kan knyttes til NIR eller annen person-id, kan man ikke analysere utfall på individnivå i lys av det faktiske tilbudet deltakeren får (ut over det man spør om i undersøkelsen). Deltakerne legger også inn informasjon om kjønn, alder, antall år skolegang, statsborgerskap, år ankomst Norge, tid deltatt i opplæringen (0–3 måneder / 4–11 måneder / 1–2 år / 3–4 år / 5 år eller mer). Dette er imidlertid spørsmål som kommunene selv oppgir at deltakerne ofte svarer feil på.

Av hensyn til deltakernes anonymitet har det så langt ikke vært lagt til rette for at man skal kunne vite hvilken klasse deltakere som ikke er fornøyde, går i. Det gjør det imidlertid vanskelig for kommunene å oversette resultatene til konkrete tiltak. Om det kommer fram i undersøkelsen at for eksempel 20 prosent av deltakerne ikke trives eller ikke opplever at tilbudet er nyttig, kunne det vært fint å vite hva som kjennetegner disse deltakerne. Er de konsentrert i noen klasser? Er det de med mest eller minst skolegang fra før som ikke trives? Unge eller eldre? IMDi har tilgang på slik bakgrunnsinformasjon (i den grad det er oppgitt riktig av deltakere) og kan gjøre analyser av hvilke brukergrupper som er mer eller mindre fornøyde. Men kommunene får ikke slik informasjon om sine deltakere. Det er sannsynlig at deltakere med mye skolegang er mer fornøyde i noen kommuner enn i andre, og analyser på sentralt nivå vil ikke kunne fange opp samspill mellom utforming av tiltak og hvilke brukergrupper som er tilfredse, slik kommunene selv vil kunne gjøre. For det er noe variasjon i trivsel, motivasjon og opplevd nytte, både innenfor kommunen og mellom kommuner, men resultatene fra undersøkelsen gjør det ikke mulig å identifisere faktorene som skaper denne variasjonen i den enkelte kommune. Det gjør også at undersøkelsen ikke brukes til å identifisere faktorer som øker eller reduserer brukertilfredshet i kommunene. Den brukes først og fremst til å sammenligne tilfredshet på et overordnet nivå med andre kommuner.

Funnene, og sammenligning med det nasjonale snittet, rapporteres også ved å behandle den ordinale variabelen («ja, alltid», «ofte», «av og til», «sjelden», «nei, aldri») som en tallverdi, der svaret «ja, alltid» får verdien 5 og svaret «nei, aldri» får verdien 1.²¹ Dette gjør at det er lett å måle endring over tid og å sammenligne kommuner. Men det gjør også at funnene i undersøkelsen blir mindre intuitivt forståelige, ikke minst fordi deltakerne i liten grad bruker hele fempunktskalaen, slik at variasjonen i hovedsak er mellom de tre høyeste verdiene. Det gjør at resultatene i kommunene framstår som likere enn de ville gjort om man sammenlignet fordelinger. Vi tror en kommune vil se mer alvorlig på at de har 20 prosent færre deltakere som opplever at introduksjonsprogrammet er nyttig, enn det nasjonale snittet, enn om de får oppgitt at de ligger 0,4 under det nasjonale snittet.

²¹ I siste versjon av undersøkelsen er flere av svarkategoriene trepunktsvariabler og ikke fempunkts. Disse utfordringene gjelder kanskje i enda større grad når man regner snitt av en trepunkts ordinal variabel.

Et tenkt eksempel:

En kommune har 6 ulike norskklasser med 20 deltakere i hver klasse. I 5 av klassene er deltakerne svært godt fornøyde med undervisningen, noe som gir et snitt på 4,8 på spørsmål om de liker å delta i norskopplæring. I den siste klassen er deltakerne svært kritiske og gir et snitt på 2,5. Denne kommunen vil likevel få et gjennomsnitt på denne variabelen på 4,4, et resultat som ikke nødvendigvis vil gi rom for bekymring, og i den grad det gjør det, vil det i liten grad gi en indikasjon på hvor utfordringene ligger.

IMDi planlegger nå å gjennomføre analyser av variasjon i brukertilfredshet i lys av hvordan kommunene organiserer sitt tilbud, og hvilke ressurser de har til rådighet for å lage introduksjonsprogram. Slike analyser der brukertilfredshet er avhengig variabel, kan gi viktig informasjon. Slik undersøkelsen er utformet i dag, bør man imidlertid være forsiktig med å legge for stor vekt på slike analyser. Det er store forskjeller mellom kommunene i hvor stor andel av deltakerne som gjennomfører undersøkelsen, og hvilke grupper som gjennomfører. Som vi har diskutert i kapittel 5, er det også utfordringer knyttet til gjennomføringen av undersøkelsen som kan føre til skjevheter. Skal undersøkelsen brukes til slike analyser, bør man legge inn tiltak for å sikre at undersøkelsen gjennomføres likt i alle kommuner, slik at sammenligninger på tvers av kommuner kan bli reelle.

I andre brukerundersøkelser vi kjenner til som gjennomføres for skoler og undervisningssituasjoner, kan funn brytes ned på enkeltklasser og undergrupper av deltakere/elever, og dette bidrar til at undersøkelsen oppleves som nyttig. I Oslo kommune har lærere i voksenopplæringen fått slik tilbakemelding gjennom Utdanningsetatens egen brukerundersøkelse til deltakere i norskopplæring på voksenopplæring. I Utdanningsdirektoratets elevundersøkelse får skoleledere mulighet til å bryte ned resultater på klasser og trinn for sin egen skole. På denne måten får de tilgang på grundigere analyser, og de kan identifisere problemklasser eller følge trender for klasser, for eksempel for å måle effekt av tiltak. Resultatene offentliggjøres ikke for den enkelte klasse eller lærer, men rektor kan velge å sette inn forsterkninger, ekstra opplæring eller andre tiltak på grunnlag av undersøkelsen samt å bruke informasjonen i personalsamtaler med lærerne (se Tyldum, 2018).

Deltakere i introduksjonsprogram er som hovedregel pålagt å følge introduksjonsprogram og kan bli trukket i introduksjonsstønad om de ikke møter på tiltak som kommunen pålegger dem. De har ofte begrenset mulighet til å gi tilbakemelding gjennom andre kanaler, og derfor blir rapportering av funn fra brukerundersøkelsen en viktig kanal for å sikre kvalitet i tjenestene til en svært sårbar brukergruppe. Som vi viser under, opplever mange deltakere at de gjennom undersøkelsen får en mulighet til å si ifra om ting som ikke fungerer. Da er det viktig at man faktisk sammenholder informasjonen fra de som ikke er fornøyde, med hva slags tilbud de får. Derfor kan det være hensiktsmessig at det også for brukerundersøkelsen i introduksjonsprogrammet legges til rette for at det rapporteres på enkelte variabler for undergrupper av deltakere, og at dette rapporteres til leder for introduksjonsprogram og voksenopplæring slik at de kan bruke denne informasjonen til å evaluere tiltak og gi tilbakemelding til lærere og programrådgivere. På samme måte som man ikke rapporterer for kommuner med få deltakere, bør man heller ikke rapportere for klasser med svært få deltakere.

Hvilke grupper det kan være hensiktsmessig å rapportere for, og om man i det hele tatt skal bryte ned på undergrupper, er det mulig at kommunene selv bør bestemme. Noen steder kan det være nyttig å skille mellom deltakere som får oppfølging på «utdannings-team» eller «arbeidsteam», andre steder kan man ønske å skille mellom deltakere etter klasse eller nivå. For å sikre deltakernes anonymitet bør det imidlertid ikke rapporteres for grupper på mindre enn ti personer (i likhet med undersøkelsen til Udir) (Tyldum, 2018).

Dersom man ønsker at brukerundersøkelsen skal brukes på denne måten, trenger man også spørsmålsformuleringer som viser tydelig hvilken opplærings situasjon deltakerne skal uttale seg om, og ikke minst at dette er avgrenset i tid.

«Når resultatene kommer, har alt endret seg»

En annen faktor som gjør at kommunene opplever undersøkelsen som lite nyttig, er at det tar for lang tid fra de gjennomfører undersøkelsen, til resultatene foreligger. De siste årene har introduksjonsprogrammet vært i rask endring, først med betydelig nedbemanning fram til 2021 og så kraftig oppbemanning fra 2022. Og med innføring av kort programtid er det også betydelig utskiftning i deltakermassene fra et halvår til et annet. Noen kommuner gjennomførte undersøkelsen i oktober 2023, men fikk resultatene først i mars 2024. Det gjør at voksenopplæringene har fått en annen elevmasse, og problemene som beskrives i undersøkelsen, kan lett avfeies med at dette var et problem vi hadde tidligere, men ikke nå lenger. Det vil også være en annen elevmasse som eventuelt får høre om funnene fra undersøkelsen, og de som svarte på undersøkelsen, opplever kanskje ikke at deres svar blir tatt på alvor.

Dersom man legger til rette for at kommunene kan få noen resultater fra undersøkelsen få dager etter at undersøkelsen er gjennomført, vil det gjøre det mulig å ha en langt mer interaktiv og engasjerende prosess rundt svarene som kommer – for både deltakere, lærere og programrådgivere. I mindre kommuner med få deltakere vil det, i likhet med i dag, ikke kunne brytes ned på undergrupper.

Dersom man i forkant avgjør hvilke variabler det skal rapporteres på for den enkelte kommune, vil kommunene kunne få tilgang til automatisk genererte resultater kort tid etter de har avsluttet undersøkelsen. Dette gjøres i dag i Utdanningsdirektoratets elevundersøkelse som går ut til alle norske skoler (obligatorisk for 7. trinn, 10. trinn og vg1). Resultater fra undersøkelsen legges ut allerede dagen etter at elevene har svart, i form av gjennomsnittstall og frekvenstabeller for kommunene og på nasjonalt nivå.

6.3 Deltakernes opplevelse av brukermedvirkning

Fra IMDis side er brukermedvirkning en viktig begrunnelse for å gjennomføre brukerundersøkelsene. Brukermedvirkning står sentralt i norsk forvaltning og innebærer at de som berøres av en beslutning eller er brukere av tjenester, får innflytelse på utforming av tjenestetilbudet (St.meld. nr. 34 (1996–1997), s. 29).

I kommuner der en høy andel deltakere opplever introduksjonsprogrammet som nyttig, har også flere deltakere gått over til arbeid eller utdanning ved endt program.

For offentlige tjenester der brukerne har begrensede muligheter til å velge bort tjenester de ikke er fornøyde med, er det spesielt viktig å legge til rette for at brukernes stemmer slipper til (Tyldum, 2019).

Våre kvalitative intervjuer tyder på at den nasjonale brukerundersøkelsen i stor grad gir en *opplevelse* av å bli hørt. Deltakerne vi har intervjuet i etterkant av undersøkelsen, er gjennomgående positive. De forteller oss at de setter stor pris på at det gjennomføres en brukerundersøkelse, og at noen bryr seg om hva de synes om tilbudet de får. Undersøkelsen gjør at de føler seg sett, at noen bryr seg om deres mening, og at de er del av et velfungerende demokratisk system. Når vi spør hvordan det var å gjennomføre undersøkelsen, svarte en:

Det finnes ikke bedre enn å se at noen bryr seg. (Mann 50 år, fra Syria – om brukerundersøkelsen, intervjuet i liten distriktskommune)

En annen beskriver:

Undersøkelsen tok jeg veldig alvorlig, og det er veldig viktig, det kan gjøre ting lettere for oss. (Mann, 45 år, fra Tyrkia, intervjuet i større sentral kommune)

Deltakerne opplever med andre ord at de gjennom undersøkelsen har fått mulighet til å si fra om hva som fungerer og ikke med introduksjonsprogrammet. Det gjør at det hviler et særskilt ansvar på kommunene og sentralt for at svarene som gis, tas til etterretning og blir fulgt opp med tiltak.

De ansatte i IMDi understreker også denne dimensjonen ved undersøkelsen – at undersøkelsen skal legge til rette for brukermedvirkning, særlig på lokalt nivå. Det er et uttalt ønske om at kommunene skal bruke undersøkelsen til å få innspill fra sine deltakere og videreutvikle tjenestene basert på dette. Dette kommer fram av skriftlige dokumenter fra direktoratet, men understrekes også i intervjuene vi har gjort med ansatte i IMDi:

Men fortrinnsvis er målsettingen at kommunene skal drive brukermedvirkning av prosesser rundt det, sånn at deltakerne får gi innspill, slik at man kan gjøre endringer lokalt, slik at de opplever at introduksjonsprogrammet og norskopplæringen er best mulig, sånn at de har mest mulig nytte av det. Fordi, man må jo ikke glemme det at er jo en veldig svak brukergruppe, så de har ingen kanaler ellers for å gi uttrykk for hvordan de erfarer introduksjonsprogrammet og norskopplæringen utover det å klage, men det blir jo på en måte et annet lerret. (IMDi-ansatt)

Noen deltakere i introduksjonsprogrammet understreker imidlertid viktigheten av at den kvantitative undersøkelsen ikke erstatter andre former for brukermedvirkning. Våre respondenter forteller ofte at de setter stor pris på samtalen de har med oss forskere i kvalitative intervju, hvor de får god tid til å med egne ord (og på eget språk) fortelle om hvordan de har det, og hva de liker og ikke liker med tilbudet de får. I mange kommuner brukes tolk sjelden. Programrådgivere oppgir at de klarer seg fint med Google Translate og andre hjelpemidler. Men uten tolk blir også mulighetene for de gode samtalene der

deltakerne kan få fortelle om gleder og bekymringer, mindre. Flere respondenter understreker også at det er mye lettere å komme med tilbakemelding i en muntlig samtale:

Jeg er veldig fornøyd med undersøkelsen, den ga meg en følelse av at noen følger opp og noen bryr seg. Men en samtale slik vi gjør nå, er mye bedre enn å svare på en digital undersøkelse. Her får man bedre mulighet til å uttrykke seg bedre, kommunikasjon gjennom PC er veldig begrenset. (Kvinne, 40 år, fra Syria)

6.4 Implikasjoner for en kvantitativ brukerundersøkelse

Både brukere, deltakere og IMDi sentralt ser på brukerundersøkelsen som et viktig bidrag til å forbedre tjenestene for deltakere i introduksjonsprogram. Ikke minst setter mange deltakerne stor pris på at noen spør dem hvordan de opplever hverdagen i introduksjonsprogrammet, og at de får mulighet til å melde ifra om ting som ikke fungerer. Det innebærer også et særskilt ansvar for å følge opp når resultatene indikerer at tilbudet ikke er i tråd med det som kan forventes.

Rapportering av gjennomsnittsverdier kamuflerer faktiske forskjeller og variasjon mellom grupper

I dag får kommunene resultatene fra undersøkelsen i form av en PDF med fordelinger av de fleste variablene for sin kommune. Ofte er resultatene presentert som en tallverdi mellom 1 og 3 eller 1 og 5. De får også oppgitt hvor mye deres gjennomsnitt avviker fra det nasjonale snittet og resultatene året før. Resultatene er ikke tilgjengelige for ulike deltakergrupper for eksempel etter utdanningsbakgrunn eller hvilke opplæringstilbud de bruker. Gitt at det ofte kan være store forskjeller mellom grupper i en kommune, vil slike gjennomsnitt kunne kamuflere resultater som man burde reagert på.

Det kan være hensiktsmessig å i større grad rapportere faktiske fordelinger og ikke tallverdier, da fordelingene i større grad er intuitivt forståelige for kommunene og gir mer verdifull informasjon.

Videre kan det være hensiktsmessig å utvikle dynamiske rapporteringsmuligheter, der kommuneledelsen/skoleledelsen kan bryte resultatene ned på undergrupper.

Dette er tiltak som vil øke nytteverdien for den enkelte kommune og gjøre det lettere å identifisere om de har utfordringer, og hva utfordringene består av.

Rask tilbakemelding til kommunene gir større nytteverdi for både kommuner og deltakere

Dersom man automatiserer produksjon av tabeller fra undersøkelsen, bør det være mulig å gi kommunene informasjon om enkle fordelinger fra undersøkelsen kun dager etter at undersøkelsen er gjennomført. Dette kan eventuelt suppleres med mer omfattende analyser og sammenligning med andre kommuner på et tidligere tidspunkt.

I dag har gjerne både deltakere og lærere glemt hvordan situasjonen var da undersøkelsen ble gjennomført, før resultatene kommer, og med en høy andel deltakere med kort programtid er deltakermassen ofte byttet ut.

Dersom man gjør tilgjengelig resultater fra undersøkelsen etter kortere tid, vil det sannsynligvis være lettere å engasjere deltakerne i tolkning av resultater, og det vil være større nysgjerrighet blant de ansatte etter å få vite hvordan deltakerne har svart.

Større grad av representativitet og frafallsanalyser vil styrke mulighetene for analyser

Det er i dag et høyt antall deltakere som svarer på undersøkelsen. Vi vet imidlertid lite om hvilke systematiske skjevheter som eventuelt finnes i hvem som ikke får mulighet til å svare, og hvem som velger å ikke delta. Slike analyser er en forutsetning for å kunne bruke undersøkelsen til å si noe generelt om deltakere i introduksjonsprogram.

Det kan være hensiktsmessig om undersøkelsesdesignet tilpasses slik at man i større grad bruker individuelle koder/lenker for utsendelse, og at dette knyttes til utvalgsrammer (gjerne NIR), noe som vil danne et godt grunnlag for vurdering av frafall og representativitet.

7 Konklusjoner og anbefalinger

Deltakelse i introduksjonsprogram og norskopplæring er obligatorisk for flyktninger og deres familiegjenforente.²² Det hviler et særskilt ansvar for de som utformer tiltak som kan pålegges enkeltindivider, at tiltakene har høy kvalitet, og at mangler og maktmisbruk fanges opp. Brukerundersøkelser kan være et viktig redskap i denne sammenheng.

Innføring av brukerundersøkelse for deltakere i introduksjonsprogram fra 2020 har vært et viktig steg mot bedre brukermedvirkning og kvalitetssikring i introduksjonsprogrammet. Etter at undersøkelsen ble gjennomført første gang i 2020, har undersøkelsens spørsmål bli justert flere ganger, og spørsmål og skala blir stadig mer treffsikre. Det er viktig at dette arbeidet videreføres, slik at undersøkelsen gjøres så relevant og nyttig som mulig for å bidra til et bedre introduksjonsprogram både lokalt og sentralt.

Basert på dages brukerundersøkelse kan det se ut som om deltakerne i introduksjonsprogram er svært tilfredse med tilbudet de får, og at det er lite variasjon mellom kommuner og mellom brukergrupper i brukertilfredshet. Våre kvalitative analyser peker imidlertid i en annen retning: Deltakerne er ofte svært godt fornøyde med deler av introduksjonsprogrammet de får, men kan være mye mer kritiske til andre elementer i programmet. Vi finner også at det er store forskjeller mellom kommuner, og internt i kommuner, både i hva slags tilbud deltakerne får, og hvor fornøyde deltakerne er med tilbudet. Dette er variasjon som i liten grad fanges opp i dagens undersøkelse.

Gitt at undersøkelsen skal gi innspill til forbedring av introduksjonsprogrammet, bør det være en ambisjon å utforme spørsmål og svaralternativer som i større grad fanger opp variasjon i erfaringer og vurderinger, og som kan identifisere områder som kan forbedres – både på nasjonalt og lokalt nivå.

Vi oppsummerer i dette avslutningskapittelet noen av våre viktigste anbefalinger om hvordan brukerundersøkelsen kan styrkes, for å bidra til at den kan bli mer nyttig for kommuner, deltakere og sentrale myndigheter.

- Spørsmål kan i større grad rettes inn mot de elementene deltakerne selv synes er viktige for å være fornøyd med introduksjonsprogrammet.
- Spørsmålsformuleringer, design og oversettelser bør i større grad gjennomarbeides og testes for å sikre at de fanger opp det de er ment å fange opp.
- Et utvalgsdesign som muliggjør representative data og frafallsanalyse, vil styrke undersøkelsen.
- Undersøkelsen bør gis en digital utforming som gjør det mulig for deltakere med kun elementære digitale kunnskaper å fylle ut undersøkelsen uten hjelp.

²² Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse (fra Ukraina) har rett, men ikke plikt til introduksjonsprogram. Dersom de ikke kan forsørge seg selv og søker om støtte til livsopphold, kan kommunen likevel pålegge dem å delta i introduksjonsprogram.

Før vi kommer til disse punktene, oppsummerer vi hvordan brukerundersøkelsen går inn som et ledd i en overordnet strategi for å sikre brukermedvirkning.

7.1 Medbestemmelse og tilgang på informasjon som gjør reell medbestemmelse mulig

Brukerundersøkelsen kan gi en opplevelse av å ha en stemme som teller

I våre intervjuer med deltakere i etterkant av at de hadde gjennomført undersøkelsen, ble vi overrasket over hvor positive reaksjonene var. Vi hadde observert dem i klasserommet og så at mange ikke klarte å logge seg på, eller ikke forstod spørsmål, og flere ga uttrykk for at de savnet spørsmål om enkelte tema. Likevel var de svært positive til undersøkelsen, fordi noen var interessert i å vite hvordan de hadde opplevd sitt møte med kommunen og Norge. De forstod det som en bekreftelse på at de nå var kommet til et land der alle stemmer teller, og at noen var interessert i å høre også deres stemme. Og mange fortalte at de hadde gjort seg flid med å svare grundig på grunn av dette.

Når deltakerne gir så tydelig uttrykk for at de tar undersøkelsen alvorlig, forplikter også det sentrale og lokale aktører til å legge til rette for at funn fra undersøkelsen blir brukt som et verktøy for å videreutvikle introduksjonsprogrammet og sikre brukermedvirkning. Manglende medbestemmelse og opplevelse av å bli tvunget til å delta i aktiviteter man selv ikke opplever som meningsfulle, var noe som ofte ble tematisert i våre kvalitative intervjuer. I lys av at deltakelse i introduksjonsprogram er obligatorisk for mange, og at det er kommunen som har siste ord for å avgjøre innholdet i programmet, er det viktig å fange opp omfang av medbestemmelse i slike prosesser.

Informasjon om rettigheter er en forutsetning for brukermedvirkning

Høy brukertilfredshet er ikke nødvendigvis et sunnhetstegn. I noen kommuner vi har besøkt, vet ikke deltakerne selv at det finnes alternative måter å organisere tilbudet på. De er glade for det tilbudet de får, men har ikke informasjon nok til å vite om det tilbudet de får, er i tråd med det kommunen er forpliktet til å gi.

Flere deltakere etterspurte mer detaljert informasjon om hvilke muligheter som finnes innenfor introduksjonsprogrammet. Slike oversikter kan ikke lages på sentralt nivå, fordi det varierer mellom kommuner hvilke konkrete muligheter som finnes for deltakere i introduksjonsprogram. Kommunene er forpliktet til å gi et individuelt tilrettelagt program, men innholdet må tilpasses det de har mulighet til å tilby i den enkelte kommune, og det er store forskjeller mellom kommunene i hva slags tilbud de er i stand til å gi. Ikke alle kommuner gir deltakerne informasjon om hvilke valgmuligheter som finnes i introduksjonsprogrammet, og vi kjenner ikke til noen kommuner som har skriftlig oversikt over ulike kurs eller tiltak som er tilgjengelige for deltakere i deres kommune. Noen kommuner har heller ikke noen valgmuligheter, da alle deltakere i introduksjonsprogram får det samme innholdet.

For kommunene kan det også medføre ekstra arbeid å informere deltakere om alle tilgjengelige tilbud. Noen slike tilbud er det knapphet på, og det kan være tidkrevende både å håndtere stor interesse og å velge ut hvem som skal få. De som ikke blir valgt ut, kan naturlig nok bli mindre tilfredse med det tilbudet de da får. Det er likevel slik at

dersom man ønsker brukermedvirkning, må deltakerne ha nok informasjon til at de kan ha en mening om og være med på å forme det tilbudet de får.

I lys av at deltakelse i introduksjonsprogram og norskopplæring er obligatorisk for mange deltakere, er fravær av informasjon om rettigheter og muligheter, inkludert klagemuligheter, bekymringsfullt. Nyankomne flyktninger er en sårbar gruppe, som ofte synes det er vanskelig å finne informasjon selv, og som gjerne vil vegre seg for å klage på tilbudet de får. Samtidig vet vi at det er stor variasjon mellom kommuner når det gjelder hva slags tilbud de gir til deltakerne, og hvor mye erfaring og kunnskap programrådgiverne som setter sammen innhold i introduksjonsprogrammet, har (Djuve et al., 2017; Tyldum et al., 2024). Oppmøteplikt (med trekk i inntekt) er en form for tvang som sjelden blir brukt mot voksne mennesker i Norge uten at det også er høy kvalitet i tjenestene som tilbys, at det legges til rette for aktiv brukermedvirkning, og at det finnes reelle klagemuligheter for de som er berørt.

Vi tror det er potensial for å sikre at deltakere i introduksjonsprogram får mer informasjon om sine rettigheter og muligheter. Det ligger i dag mye informasjon, blant annet om klagemuligheter, i malen for integreringsplanen til deltakerne.²³ Vi vet lite om hvordan kommunene bruker dette verktøyet, i hvilken grad deltakerne selv klarer å bruke informasjonen som ligger der, og i hvilken grad kommunene selv opplever at de forpliktes til å gi tilbud i tråd med det som fastsettes i planen.

Anbefaling

Det kan være hensiktsmessig med en gjennomgang av kommunenes praksis rundt arbeidet med integreringsplan og om integreringsplanen er den mest hensiktsmessige måten å legge til rette på for reell informasjonsdeling og brukermedvirkning.

7.2 Deltakernes perspektiver på brukertilfredshet

Høy brukertilfredshet henger sammen med kvalitet i opplæringen

En del av vårt oppdrag har vært å bruke det kvalitative materialet til å prøve å finne mekanismer som kan forklare de sammenhengene som tidligere er påvist mellom høy brukertilfredshet og overgang til arbeid. Vi finner en klar tendens til at deltakere som opplever at de har utbytte av undervisningen og lærer det de selv mener de har behov for å lære, er mest fornøyde med introduksjonsprogrammet. Dette er med på å berettige bruk av ressurser på å gjennomføre brukerundersøkelser slik at brukernes perspektiver tilflytter både sentrale og lokale myndigheter, for at de kan tilpasse programmet slik at deltakere i enda større grad opplever at de har utbytte av opplæringen.

Når IMDi i sine analyser finner at det er sammenheng mellom høy brukertilfredshet og overgang til arbeid på kommunenivå, er det sannsynlig at mekanismen bak er kvalitet i opplæringen. Denne kvaliteten kan være på ulike nivå – enten i den konkrete undervisningssituasjonen, og da særlig i norskopplæringen (lærerens kompetanse, tilrettelagt undervisningsmaterieell, riktig nivå og progresjon på undervisning), eller i

²³ <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/introduksjonsprogrammet/integreringsplan-og-integreringskontrakt-etter-integreringsloven/>.

sammensetningen av programinnhold (at deltakerne forstår hvorfor de har ulike tiltak, og er enige i at de har nytte av dette, at tiden de bruker i tiltak, oppleves som meningsfull)

Vi må anta at deltakere som opplever at de har læringsutbytte av tiden de bruker i introduksjonsprogram, også lærer mer, beholder motivasjonen for å delta i de ulike oppfølgings- og opplæringstiltakene, og at dette samlet sett øker sjansen for at de kan finne arbeid. Dette er en hypotese som kan undersøkes videre ved å kartlegge på individnivå om deltakere som er tilfredse med opplæringen, i større grad når norskmålet sitt eller i større grad får langsiktig tilknytning til arbeid.

Programrådgivers rolle

Nyankomne flyktninger vil vanligvis ha et stort behov for råd og veiledning. Vi finner at hvor lett det er å få kontakt med programrådgiver, og hvilken relasjon man har til programrådgiver, er viktig for deltakernes tilfredshet med introduksjonsprogrammet. Det er stor variasjon blant kommunene vi har besøkt, når det gjelder både hvor lett det er å få tak i programrådgiver, og hvilken rolle og oppgaver denne aktøren har. Mange av intervjuene våre med deltakerne blir lange fordi deltakerne ønsker å fortelle sine historier og er takknemlige for at de endelig får prate på sitt morsmål til noen som lytter til hvordan de har det.

I intervjuene kommer det også fram at mange ikke opplever at rammene i livene deres er på plass, slik at det blir vanskelig for dem å få et godt utbytte av opplæringen i introduksjonsprogrammet. De forteller om bekymringer for familiemedlemmer som fortsatt er igjen i krigsherjede områder, og om helseplager og traumer som følge av flukten. Også her spiller relasjon til programrådgiver og andre i kommunen en viktig rolle for at deltakeren får den hjelpen hen trenger, og for at rammene rundt deltakeren tilrettelegges slik at forutsetningene for å delta blir så gode som mulig.

7.3 Videreutvikling, testing av spørsmål og oversettelser

Flere av spørsmålene i undersøkelsen kan videreutvikles slik at de blir lettere å forstå, svare på og analysere i etterkant. I kapittel 3 viser vi noen eksempler på slike spørsmål. Vi vil her særlig understreke behovet for å i større grad skille mellom spørsmål som måler konkrete erfaringer, og de som fanger opp syn på mer abstrakte muligheter.

Dagens brukerundersøkelse tar sikte på å måle opplevelse av trivsel, nytte og motivasjon for deltakelse i introduksjonsprogram og deltakere som kun tar norsk og samfunnsfag. Undersøkelsen inkluderer spørsmål om opplæringen på et overordnet nivå, for alle obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet samt noen andre vanlige komponenter som praksis og grunnskole. Spørsmålene er ofte stilt med en høy grad av **abstraksjon**; deltakerne blir bedt om å vurdere om tiltakene er nyttige, eller om de liker å delta i undervisningen, på et overordnet nivå, men ikke om det *konkrete* tilbudet de har fått, har vært nyttig for dem. Spørsmålet «Liker du å delta i grunnskoleopplæring?» vil for eksempel, som vi viser i kapittel 2.1, først og fremst fange opp om deltakerne setter pris på *muligheten* til å få grunnskoleopplæring – det vil ikke nødvendigvis være en indikasjon på kvaliteten på det tilbudet de får. De aller fleste deltakere vi har møtt, er svært godt

fornøyde med å få mulighet til norskopplæring og annen kvalifisering, selv om de ikke nødvendigvis er fornøyde med det konkrete tilbudet de får.

Utstrakt bruk av **presens** (nåtidsform som betegner vane) gjør også at terskelen for å svare kritisk blir høyere enn på spørsmål som tar sikte på å fange opp enkelthendelser. Færre vil svare ja på spørsmålet «Blir du behandlet dårlig?» enn «Har du noen gang blitt behandlet dårlig?». For at spørsmålet skal være nyttig for kommunen, kan det også være lurt å avgrense det i tid og relasjon: «Har du i løpet av de siste 6 måneder blitt behandlet dårlig av en lærer i voksenopplæringen?»

Jo mer konkret spørsmålene er når det gjelder tid og typer tiltak, jo lettere er det for deltakerne å gi tilbakemelding om ting som ikke fungerer optimalt, og om det som fungerer godt. Slik kan undersøkelsen bedre fange opp det vi peker på i den kvalitative undersøkelsen: at mange kan være godt fornøyde med deler av opplæringen, men svært kritiske til andre deler av tilbudet de får. Gode spørsmålsformuleringer, som kan fange opp faktisk variasjon i erfaringer, utvikles best gjennom gjentatt utprøving og pilotering i målgruppen.

Med en kortere undersøkelse vil det også bli lettere å kvalitetssikre alle spørsmål for å sikre at de fanger opp det man håper å måle, og at de fungerer godt på tvers av deltakergrupper. Ikke minst får man bedre mulighet til å kvalitetssikre oversettelsene. Basert på stikkprøver vi har gjort, ser vi at oversettelsene av og til endrer meningsinnhold i spørsmål. Vi anbefaler uansett lengde på skjemaet at alle oversettelser gjennomgås for å sikre at alle som svarer på undersøkelsen, svarer på det samme.

Anbefalinger

For å utvikle spørsmål som kan fungere godt for denne brukergruppen, anbefaler vi at de videreutvikles og piloteres kvalitativt på målgruppen, med det som mål at alle spørsmål skal være lette å forstå. En kvantitativ pilot hvor respondenter blir bedt om å svare på om spørsmålet var enkelt å forstå, vil gi mindre informasjon enn en kvalitativ undersøkelse hvor man kan utforske ikke bare om respondenter tror hen forstod spørsmålet, men også *hvordan* hen forstod spørsmålet.

Et oppdatert spørreskjema bør ha færre spørsmål og mindre kompliserte spørsmål. Dette vil bedre datakvaliteten og gjøre det lettere å kvalitetssikre oversettelser.

Ord som er spesifikke for introduksjonsprogrammet, bør gis ekstra oppmerksomhet i oversettelser. Det bør kartlegges hvordan deltakerne selv omtaler disse begrepene på morsmål, og i tillegg til morsmål bør begrepene stå i parentes på norsk.

7.4 Tilrettelegging for bedre representativitet

Teknisk utforming

Den tekniske utformingen av dagens brukerundersøkelse har negative konsekvenser for hvordan undersøkelsen blir gjennomført, og hvem som kan svare på undersøkelsen, noe som igjen gir begrensninger for hvilke analyser dataene kan danne grunnlag for. Dette handler både om den tekniske løsningen i seg selv, hvordan undersøkelsen distribueres, og implikasjonene dette har for representativitet. En av de største utfordringene

for gjennomføring av undersøkelsen, både det vi selv har observert, og i tråd med det ansatte i kommunene har fortalt, er pålogging og valg av språk. Mange deltakere vil ikke kunne gjennomføre undersøkelsen uten bistand fra andre fordi den tekniske løsningen er for komplisert for dem. Derfor gjennomføres undersøkelsen ofte på PC i klasserom, slik at deltakerne kan få hjelp til pålogging.

Når undersøkelsen gjennomføres på PC i klasserom, fører det til at mange kommuner kun gir en mindre gruppe deltakere mulighet til å svare på undersøkelsen. Denne gruppen gjennomfører kanskje i stor grad undersøkelsen, men som vi viser i kapittel 4, er det en betydelig undergruppe som ser ut til å svare selv om de ikke forstår spørsmålene. Det gir betydelige feilkilder i dataene. Det er en utbredt feiloppfatning at et høyt antall svar i seg selv gir gode data. Dersom det er systematiske skjevheter i hvem som svarer på en undersøkelse, hjelper det ikke å doble antall svar dersom skjevheten er like stor i det utvidede utvalget. For analyser på nasjonalt nivå vil et godt representativt utvalg på 2000 gi mer presise beskrivelser av populasjonen enn et skjevt utvalg på 5000.

Mange kommuneansatte synes at det fungerer fint å gjennomføre på skolen, både fordi de kan hjelpe med tilrettelegging, og fordi det gir et insentiv til at mange svarer. Ved å legge til rette for gjennomføring kun på voksenopplæringen / i klasseromssituasjon får man kanskje mange besvarelser, men fra en gruppe som sannsynligvis er skjevt selektert i kommunen. For å vurdere skjevhet trenger vi å vite hvor stor andel av de som går i introduksjonsprogram og norskopplæring, som får tilbud om å delta i undersøkelsen, og av disse igjen hvor mange som faktisk svarer. Dette får vi ikke informasjon om i dagens undersøkelse, og vi kan derfor ikke vurdere omfanget av slike skjevheter. Vi vet imidlertid at noen skoler kun gir klasser med et visst norsknivå mulighet til å svare på undersøkelsen. Andre steder er det opp til den enkelte lærer.

Dersom undersøkelsen legges til rette for gjennomføring, uten å bruke skolens materiell og slik at det for de fleste vil være mulig å gjennomføre uten hjelp fra lærere, vil det være mulig å gi alle deltakere i norskopplæring og introduksjonsprogram mulighet til å svare, ikke bare de deltakerne kommunene velger ut til denne oppgaven.

Vi vet at det i dag er ulik praksis i kommunene for hvilke deltakergrupper som får mulighet til å gjennomføre undersøkelsen. Dette kan føre til at kommuner som kan ha stor variasjon i brukertilfredshet i deltakergruppen, framstår som like, fordi like grupper blir bedt om å delta. For eksempel er det noen kommuner som lar det være opp til den enkelte lærer å velge om de skal gjennomføre undersøkelsen. Dette kan føre til en skjevhet ved at lærere som er særlig engasjert, i større grad gjennomfører denne i sine klasser.

Utformingen av spørsmål bør også ta hensyn til at undersøkelsen bør være teknisk gjennomførbart på mobil på linje med ordinære markedsundersøkelser. Dersom designet på undersøkelsen kan tilpasses på denne måten, skaper man mulighet for å samle inn data fra en langt bredere deltakergruppe, og man kan forvente å få færre feilkilder.

Lengde

Undersøkelsen bør også bli kortere enn den er i dag, dersom man ønsker å unngå frafall. Undersøkelsen slik den er utformet i dag, er tidkrevende å gjennomføre. Skolene vi har besøkt, setter av minst 2 undervisningsdager (norskopplæring) til dette: 1 dag til å

gjennomgå spørsmålene og øve på pålogging og 1 dag til faktisk gjennomføring. Selve undersøkelsen tar mellom 20 og 40 minutter å gjennomføre i tillegg til at mange bruker en del tid før de er logget på.

Blant de 70 spørsmålene som stilles i dagens undersøkelse, er det mange som oppfattes som forholdsvis like av deltakerne, og de svarer også ganske likt på dem. Vi anbefaler at det gjøres en streng utvelgelse av noen få indikatorer etter relevans for kommuner og sentrale myndigheter, hvor en sentral målsetting vil være å utvikle indikatorer som kan fange opp variasjon mellom deltakergrupper og mellom kommuner.

Undersøkelsen er laget med en grunnmodul som skal være lik fra år til år (men som endres for å gjøre kvalitetsforbedringer), og en tilleggsmodul som varierer fra år til år. Denne tilleggsmodulen gjør at undersøkelsen blir betydelig lengre enn den trenger å være. Det bør derfor vurderes om det er hensiktsmessig å ha med denne typen spørsmål i samme undersøkelse. Brukerundersøkelsen bør først og fremst kunne fange opp brukererfaringer, og dersom man ønsker å ha en lengde på undersøkelsen som gir lite frafall ved direkte utsendelse, er det sannsynlig at det ikke vil bli rom for andre spørsmål enn brukererfaringer. Jo enklere undersøkelsen er å gjennomføre, og jo mer relevante og entydige deltakerne opplever spørsmålene, jo lengre kan undersøkelsen være.

Anbefalinger

Vi anbefaler at det jobbes systematisk med å bedre svarprosent og gjennomføring for deltakere som får tilsendt undersøkelsen utenfor klasseromssituasjonen i voksenopplæringen. Når undersøkelsen ikke gjennomføres innenfor rammene av et klasserom med obligatorisk oppmøte, blir det ekstra viktig at undersøkelsen er lett å svare på, og at spørsmålene oppleves som relevante og viktige. Det vil sannsynligvis også være nødvendig å korte ned undersøkelsen betydelig.

Vi anbefaler også at kommunene må registrere hvem som får mulighet til å svare på undersøkelsen, slik at analyser kan ta hensyn til både skjevheter i rammen (dvs. hvem som ikke får mulighet til å svare) og skjevheter på grunn av svarprosent (hvem som får mulighet til å svare, men velger å ikke gjøre det). Det er flere ulike måter dette kan gjøres på, men en løsning knyttet til NIR kan være hensiktsmessig da det forenkler gjennomføring for kommunene og gir mulighet for IMDi til å analysere brukertilfredshet i lys av tiltak registrert i NIR på individnivå.

7.5 Bedre tilrettelegging for personer med svak digital kompetanse

I dagens undersøkelse ønsker man å legge til rette for at alle deltakere, også de med svake norsksferdigheter og svak digital kompetanse, skal gjennomføre undersøkelsen. Noen av spørsmålsformuleringene er preget av dette, og valget om å helst gjennomføre undersøkelsen på skolen er også i stor grad en refleksjon av ønsket om at de deltakerne som har svakere forutsetninger for å svare på egen hånd, skal få hjelp til å gjennomføre.

Den tekniske løsningen er ikke tilrettelagt for at deltakere skal kunne svare på undersøkelsen på egen hånd. Selv deltakere med betydelig skolegang og gode norskkunnskaper trenger hjelp til å klare å logge seg på. En brukerundersøkelse for deltakere i introduksjonsprogram bør ikke være mer komplisert å gjennomføre enn en ordinær

markedsundersøkelse – tvert imot bør det brukes ressurser på å utvikle og teste ut et design som kan fungere godt for denne målgruppen, der man gjerne kan støtte seg til kompetanse utviklet for å øke datakvalitet i markedsundersøkelser:

- 1 **Visuell utforming.** Det bør være minst mulig støy og tekst på sidene i undersøkelsen, slik at det er lett å finne fram til riktig knapp og lenke. Dette er spesielt viktig for å legge til rette for at deltakere skal kunne svare på mobil.
- 2 **Tekniske løsninger.** Det må være et mål at 90–95 prosent av deltakermassen skal klare å logge på og gjennomføre undersøkelsen uten assistanse, og at det i gjennomføring av undersøkelsen blir færrest mulig feilkilder.

Det finnes spesialiserte miljø som kan bistå når det gjelder både visuell utforming og tekniske løsninger. Det er ikke gitt at de som er gode på spørreskjemadesign og analyse, også er gode på visuelle og tekniske løsninger.

Samtidig er undersøkelsen teknisk krevende å gjennomføre, og mange av spørsmålene har komplisert språk og komplisert design som gjør det vanskelig for deltakere med svake digitale ferdigheter og som ikke forstår mer abstrakte spørsmål, å gjennomføre. Vi finner at deltakere som krysser av på at de har lite skolegang, svarer på måter som kan tyde på at de svarer selv om de ikke forstår spørsmålet, noe som kan gi betydelige feilkilder i dataene. Slik vi ser det, er det tre ulike måter dette kan løses på.

- 1 Det er mulig å definere deltakere som har lite skolegang eller svake digitale ferdigheter som utenfor undersøkelsens målgruppe. Dette kan for eksempel være at kun de som er på A1-nivå i norsk eller høyere, skal svare på undersøkelsen. Man kan da anta at de fleste vil ha lese- og skriveferdigheter samt digitale ferdigheter som gjør dem i stand til å svare på spørsmål med en viss kompleksitet.
- 2 Hele undersøkelsen kan utformes slik at alle deltakere, også de som ikke kan lese og skrive, kan gjennomføre. For at dette skal være mulig, må undersøkelsen kortes betydelig ned, og alle spørsmål må forenkles kraftig.
- 3 Man kan lage en egen undersøkelse for utsending til deltakere som ikke har forutsetninger for å gjennomføre hovedundersøkelsen. Da kan noen kjerneindikatorer være felles for begge undersøkelsene, slik at man får data fra hele populasjonen, mens mer kompliserte spørsmål kun går til deltakere med forutsetninger for å svare på dette. Hva som vil være et hensiktsmessig skille (skolebakgrunn, norsknivå eller andre kriterier), bør vurderes gjennom test i felt.

Anbefaling

Det er i dag en stor gruppe deltakere med mer skolebakgrunn og digitale ferdigheter som tilsier at de, i en brukerundersøkelse, kan gi verdifull tilbakemelding om tilbudet de får. Vi mener det vil være synd om undersøkelsen forenkles så mye at denne gruppen ikke får mulighet til å formidle sine brukererfaringer i undersøkelsen. Vi anbefaler derfor at man legger opp til et todelt design der deltakere med svake digitale ferdigheter får en forenklet versjon av undersøkelsen.

Kilder

- Djuve, A. B., Gulløy, E., Kavli, H. C., & Berglund, F. (2009). Datafangst når minoritetsbefolkningen er målgruppe. *Fafo report*, 24.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). Introduksjonsprogram og norskopplæring. *Hva virker-for hvem*, Oslo: Fafo. 31.
- Djuve, Anne Britt, and Hanne Cecilie Kavli. "Refugee integration policy the Norwegian way—why good ideas fail and bad ideas prevail." *Transfer: European Review of Labour and Research* 25.1 (2019): 25-42.
- Harladsen, G. (1999). Spørreskjemametodikk – etter kokebokmetoden. Oslo: Gyldendal
- Harladsen, G. (1999). Kunsten å lage et spørreskjema. *Samfunnsspeilet*, 6, 1999.
- Kavli et al (2024) Var det oppskriften som manglet? Oslo: Fafo
- Lillevik, R. & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering: Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet* (Fafo-rapport 2018/35). Fafo.
- Rambøll (2024) Analyse og oppfølging av nasjonal brukerundersøkelse for nyankomne innvandrere i opplæring. Presentasjon på webinar – tilgjengelig i portal for brukerundersøkelsen.
- Rambøll (2020). Erfaringsrapport Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet: Gjennomføring av pilot-brukerundersøkelse.
- Tyldum, G. (2018). *Tilgang på brukererfaringer: En gjennomgang av muligheter og utfordringer for brukerundersøkelser blant deltakere i introduksjonsprogrammet* (Fafo-notat 2018/25). Fafo.
- Tyldum, G., Lysvik, R. R., Kavli, H. C., & Dapi, B. (2024). Kort programtid i introduksjonsprogrammet. Oslo: Fafo
- Tyldum, G., Aspøy, T. M., Lysvik, R. R., & Dapi, B. (2024 B). Fokus på formell kvalifisering. Oslo: Fafo

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

