

Hanne C. Kavli, Ragna Lillevik og
Maria Gussgard Volckmar-Eeg

En hånd på rattet

Tiltak for kvalitetsutjevning i
introduksjonsprogrammet

Standardiserte elementer i
introduksjonsprogram for flyktninger
Delrapport 1

Hanne C. Kavli, Ragna Lillevik og Maria Gussgard Volckmar-Eeg

En hånd på rattet

Tiltak for kvalitetsutjevning i introduksjonsprogrammet

**Standardiserte elementer i introduksjonsprogram for flyktninger
Delrapport 1**

Fafo-rapport 2022:03

Fafo-rapport 2022:03

© Fafo 2022

ISBN 978-82-324-0633-3

ISSN 2387-6859

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Summary	8
1 Innledning	12
1.1 Analytisk rammeverk, tema og problemstillinger.....	12
1.2 Hva er standardiserte elementer?	14
1.3 Fra introduksjonslov til integreringslov	15
1.4 Kommunenes rammebetingelser i integreringsarbeidet.....	21
1.5 Oppsummering og gangen i rapporten	23
2 Data og metoder	24
2.1 Dokumentanalyser	24
2.2 Kvalitative intervjuer	25
2.3 Nettverksseminar.....	26
2.4 Breddekartlegging gjennom spørreundersøkelser.....	26
2.5 Oppsummering	30
3 Standardiserte elementer - en utviklingshistorie	31
3.1 Dokumentert variasjon i kvalitet og resultater	31
3.2 Politisk ønske om reform av introduksjonsprogrammet	32
3.3 Fra struktur og byggesteiner til faglige råd.....	34
3.4 Utvalg og utvikling av standardiserte elementer	36
3.5 Oppsummering	39
4 Sentrale myndigheters forventninger om endring	41
4.1 Overordnede forventninger til standardiserte elementer	42
4.2 Forventninger til Livsmestring i et nytt land.....	46
4.3 Forventninger til Foreldreveiledning.....	52
4.4 Forventninger til Praksis	56
4.5 Forventninger til Hurtigsporet	62
4.6 Forventninger til Digital kompetanse.....	66
4.7 Oppsummering	69
5 Lokale myndigheters forventninger, erfaringer og forbehold	71
5.1 Livsmestring i nytt land	72
5.2 Foreldreveiledning.....	74
5.3 Praksis.....	77
5.4 Hurtigsporet	79
5.5 Digital kompetanse.....	86
5.6 Oppsummering	89
6 Avslutning	90
6.1 Hvilke problemer skal standardiserte elementer løse?.....	90
6.2 Hvor er snubletrådene?	92
6.3 Veien videre	94
Referanser	96
Vedlegg. Kilder i dokumentanalysen	99

Forord

Fafo har fulgt utviklingen av introduksjonsprogrammet for flyktninger siden ordningen ble testet i 26 kommunale prøveprosjekter rundt årtusenskiftet. Vi har evaluert introduksjonslovens innhold og resultater i flere runder, for ulike kategorier av deltakere og med søkelys på ulike deler av forvaltningen. Vi har også gjennomført et stort antall intervjuer av deltakerne i programmet og av ansatte som arbeider direkte med deltakerne.

I dette prosjektet retter vi nok en gang søkelyset mot introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger, men nå innenfor rammen av integreringsloven som trådte i kraft 1.1.2021 og nye grep for å bistå kommunene i å lage best mulige program for deltakerne. Dette er den første av tre delrapporter, i et prosjekt der vi vil følge den nye integreringsloven og innføringen av standardiserte elementer fra 2021 til 2025. Et standardisert element er – enkelt sagt – et sett av minstekrav og anbefalinger om innholdet kommunene skal, eller kan ta i bruk i introduksjonsprogrammene. I denne første rapporten retter vi søkelyset mot forventninger aktørene har til de standardiserte elementene og hvilke erfaringer de har gjort seg så langt. I de to neste rapportene vil vi gå mer detaljert til verks. Da vil kommunene ha fått mer erfaring og vi kan beskrive både hvordan de omsetter ny politikk til praksis, og undersøke om de standardiserte elementene fungerer etter intensjonen.

Vi vil takke Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som ga oss oppdraget og retter en særlig takk til Åsa Linusson som er prosjektleder for prosjektet i IMDi. Vi vil også takke prosjektets referansegruppe, som har gitt gode og viktige innspill på denne første delrapporten. Deltakere i referansegruppen er: Ylva Drage, Oslo VO Rosenhof, Tone M. Skollingsberg Katralen, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), Audun Kvale, KS, Kathrine Bakke Lossius, IMDi, Heidi Tamminen Egge, Integreringsavdelingen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Gaute Simensen, IMDi. Vi takker ikke minst alle respondentene som har delt informasjon med oss. Uten alle som har deltatt gjennom å svare på spørreundersøkelser, delta i kvalitative intervjuer og i fokusgrupper, hadde det ikke blitt noen undersøkelse.

Denne rapporten er ført i pennen av Hanne C. Kavli, Ragna Lillevik og Maria Gussgard Volckmar-Eeg. Lillevik har hatt hovedansvaret for kapittel 3 og delkapittel 4.1, Volckmar-Eeg for delkapittel 4.2–4.6 og Kavli for kapittel 5. Kapittel 1, 2 og 6 er skrevet i fellesskap. Hele prosjektteamet har bidratt gjennom å komme med innspill og betraktninger underveis. Takk derfor til Beret Bråten og Guri Tyldum. Sistnevnte har dessuten hatt en stor del av ansvaret for planlegging og gjennomføring av de fire surveyundersøkelsene som ble gjennomført i 2021. Hos Fafo har Jon Horgen Friberg gjort en grundig innsats som kvalitetssikrer. Fafos publikasjonsavdeling har bidratt til å gjøre rapporten mer leservennlig. Selv om mange har bidratt underveis, er funn og konklusjoner forfatterens ansvar, likeså eventuelle feil og mangler ved rapporten.

Oslo, mars 2022

Hanne Cecilie Kavli, prosjektleder

Sammendrag

Ved inngangen til 2021 ble det innført en rekke standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet for flyktninger. Bakgrunnen var et ønske fra sentrale myndigheter om å heve kvaliteten i programmene. Elementene er utformet som faglige anbefalinger til innhold som enten kan, eller skal, inngå i introduksjonsprogram. Standardiserte elementer skal gjøre det enklere for kommunene å tilby individuelt tilpassede kvalifiseringsløp som holder en jevnt høy kvalitet.

Om undersøkelsen

Fafo skal på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) evaluere innføringen av de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet. Evalueringen vil pågå fra 2021 til 2024, og dette er følgeevalueringens første delrapport. Her undersøker vi hvordan de ulike standardiserte elementene ble utviklet, av hvem og hvilke forventninger ulike aktører har hatt til hvordan standardiserte elementer kan bedre kvaliteten i integreringsarbeidet. Vi drøfter også hvilke forutsetninger som må være på plass for at elementene skal virke slik de var tenkt, og hvilke utfordringer som kan oppstå når kommunene skal ta dem i bruk innenfor rammen av en integreringslov. Analysene bygger på en kombinasjon av dokumentanalyser, kvalitative intervjuer, nettverksseminar og surveymateriale. Fem standardiserte elementer er valgt ut for særlig analyse:

- Livsmestring i nytt land
- Foreldreveiledning
- Praksis
- Hurtigspor
- Digital kompetanse

Et resultat av politisk ønske om reform

De standardiserte elementene ble utviklet på bakgrunn av et politisk ønske om å reformere introduksjonsprogrammet, og på grunnlag av dokumenterte utfordringer hos kommunene med å gi et introduksjonsprogram av god kvalitet og med gode resultater for ulike deltakere. Nasjonale myndigheters idéer om hva standardiserte elementer skulle være, og hvordan de skal virke i introduksjonsprogrammet, har imidlertid endret seg underveis i utviklingsprosessen, fra starten i 2017 til lansering i 2021. Mens departementet opprinnelig ønsket at utviklingen av standardiserte elementer både kunne gi «byggesteiner» og overordnet struktur for ulike løp for ulike deltakere, har sistnevnte ambisjon blitt ivaretatt gjennom reform av introduksjonsloven. Ulike løp for ulike deltakere sikres nå i integreringslovens krav om differensiert lengde og «sluttmaal» for ulike deltakergrupper, hovedsakelig delt inn etter medbrakt utdanning og kompetanse. De standardiserte elementene ble så utviklet videre til å ta form som faglige anbefalinger og verktøy til ulike typer innhold som kan eller skal inngå i de ulike deltakernes introduksjonsprogram.

Direktoratene IMDi og Kompetanse Norge (nå Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, HK-dir) har ledet arbeidet med å lage de standardiserte elementene, men også involvert et bredt lag av aktører fra ulike tjenester og myndighetsnivå i utviklingsprosessen. Det er imidlertid tydelig at prosessen har vært sterkt preget av de politiske føringene, som både har bestemt prioriteringer og konkrete elementer som skulle utvikles. Utviklingen av de standardiserte elementene framstår derfor som en toppstyrt prosess, men med rom for faglige innspill og justeringer av innhold og form.

Nasjonale myndigheters forventninger

Forventningene til hvilke endringer de standardiserte elementene skal skape i introduksjonsprogrammet, er store. Håpet er at tilgangen på anbefalingene og verktøyene som de standardiserte elementene gir, skal føre til mer målretting av deltakernes introduksjonsprogram, økt kompetanse hos de som skal iverksette ulike tiltak og tilbud som kan inngå i deltakernes program, og bedre samhandling mellom disse ulike aktørene. Departementet forventer at de standardiserte elementene skal bidra til å utjevne kvalitetsforskjeller mellom kommuner som tilbyr introduksjonsprogram i den forstand at tilbudet holder jevnt høy kvalitet. De standardiserte elementene forventes også å være et nyttig hjelpemiddel både for programrådgivere som skal planlegge for differensierte kvalifiseringsløp, og for andre ansatte i og utenfor kommunene som er viktige for gjennomføringen av de ulike elementene.

Vi har sett nærmere på myndighetenes forventninger til fem standardiserte elementer som vi skal følge i årene som kommer: Livsmestring i nytt land, Foreldreveiledning, Praksis, Hurtigspor og Digital kompetanse. Mens myndighetene gjennomgående forventer at disse skal bidra til bedre kvalitet, effektivitet og sammenheng i deltakernes program og i tillegg bedre samarbeid mellom aktørene som bidrar til gjennomføring, er det også ganske ulike forventninger knyttet til hvert enkelt element. Naturlig nok, siden de er utviklet med henblikk på ulike problemer og ulike målgrupper.

Forventningene til de nye obligatoriske innholdselementene Livsmestring i et nytt land og Foreldreveiledning er at disse skal bidra til å løse bestemte utfordringer hos deltakerne. Elementet livsmestring i et nytt land er kanskje det elementet det er mest omfattende forventninger knyttet til når det gjelder hvilket personlig utbytte deltakerne skal ha innenfor en rekke tema. Når det gjelder foreldreveiledning som standardisert element er dette forventet å gi støtte og informasjon til foreldre, slik at barn og unge får gode oppvekstvilkår. Disse to elementene er også obligatoriske for henholdsvis alle deltakere og for deltakere som venter eller har barn, og er derfor elementer som er forventet å gjøre en forskjell for store deler av deltakergruppen.

Elementene praksis og hurtigspor er utviklet for å løse utfordringer med organisering og samarbeid i introduksjonsprogrammet, spesielt når det gjelder deltakernes overgang til arbeid, men også sammenhengen mellom klasseromsopplæring og praksis som læringsarena. Praksiselementet skal bidra til å fremheve viktigheten av tydelig definerte formål og bedre samarbeid for at praksis skal fungere godt. Gjennom å beskrive viktigheten av tidlig, tett og godt samarbeid er hurtigsporet forventet å bidra til at deltakere med medbrakt kompetanse som kan brukes i arbeidslivet, skal komme raskt ut i arbeid. Det er imidlertid uklare forventninger til den reelle effekten av hurtigsporet fordi man fortsatt er usikker på hvor mange som er reelle kandidater for dette elementet. Digital kompetanse som standardisert element er forventet å løse samfunnsutfordringer gjennom å bidra til at deltakere i introduksjonsprogram blir digitale på lik linje med befolkningen ellers.

Standardiserte elementer sett fra kommunene

De fleste kommunene har begrenset erfaring med å gjennomføre introduksjonsprogram innenfor rammen av integreringsloven. Det er derfor for tidlig å uttale seg med tyngde om hvilke erfaringer kommunene har med å iverksette politikken. Det er likevel et godt tidspunkt for å kartlegge hvilke *forventninger* kommunene har til de ulike standardiserte elementene, og om de allerede nå ser utfordringer med å iverksette dem.

På overordnet nivå framstår forventningene til de ulike standardiserte elementene som høye både blant ledere og ansatte i introduksjonsprogram så vel som i voksenopplæringen for innvandrere. Når vi går mer detaljert til verks løftes det likevel fram en rekke utfordringer knyttet til hvordan det best kan legges til rette for at målsettingene med tiltakene kan realiseres. Det er i forlengelsen av dette, at enkelte peker på snubletråder i arbeidet med å omsette politikk til praksis.

Snubletråder og veien videre

De standardiserte elementene innføres samtidig som rammene for integreringsarbeidet endres gjennom den nye integreringsloven. For aktørene som arbeider med nyankomne flyktninger, er det derfor flere endringer å forholde seg til samtidig. Det er en betydelig usikkerhet blant kommunene i det vi kan kalle kartleggingsfasen. Usikkerheten handler om hvilket opplæringsløp som er riktig for ulike kategorier av deltakere, men også om det er mulig å få på plass tilbud innenfor tidsrammene. Gode introduksjonsprogram krever samarbeid mellom flere aktører. I en situasjon der regelverket endres, må noen av de etablerte samarbeidsformene justeres og enkelte nye etableres. Dette tar tid. I mellomtiden løper ukene for nye deltakere som venter på at deres tilbud skal komme på plass.

I rapportens kapittel 5 beskriver vi hvilke utfordringer kommunene framhever i arbeidet med å iverksette de ulike standardiserte elementene. Flertallet av disse utfordringene bør leses med kommunenes mer generelle rammebetingelser in mente. Det er har vært en betydelig nasjonal reduksjon i bosettingen av flyktninger. De fleste kommunene har dermed få deltakere. Det har gjort det vanskelig for mange å etablere en bred vifte av tiltak og tilbud. Individuelt tilpassede opplæringsløp er vanskelige å få på plass dersom det er få som skal bruke tilbudet. Samtidig tar anbefalingene i de standardiserte elementene i liten grad høyde for at kommunene har svært ulike forutsetninger for å ta dem i bruk. Koronapandemien har også lagt sterke føringer på kommunenes integreringsinnsats de siste to årene. Da samfunnet stengte ned, ble det nødvendig å gjøre store omstillinger på kort tid for å ivareta flyktingenes rett til opplæring og oppfølging.

Med integreringsloven og innføring av standardiserte elementer, legger sentrale myndigheter en hånd på rattet i kommunenes integreringsarbeid. Den nye politikens ambisjon er at standardisering skal bidra til kvalitetsheving og kvalitetsutjevning. Om de er på rett vei er for tidlig å svare på, men Fafo vil følge arbeidet de neste årene med sikte på å belyse nettopp dette spørsmålet. I de neste rapportene vil vi undersøke i hvilken grad og på hvilke måter kommunene iverksetter politikken, og ikke minst, hvilke resultater den har.

Summary

In early 2021, several standardised elements were introduced into the introduction programme for refugees. The background was a desire on the part of the central authorities to raise the quality of the programme content. These elements are designed as recommendations for content that can or must be included in the introduction programme. Standardised elements are intended to make it easier for the local authorities to provide individually adapted qualification pathways that maintain a consistently high quality.

About the study

Fafo has been commissioned by the Directorate of Integration and Diversity (IMDi) to evaluate the incorporation of these standardised elements into the introduction programme. The evaluation will run from 2021 to 2024, and this is the first report we investigate how the various standardised elements were developed and by whom, and the expectations held by various agencies regarding the ways in which standardised elements can help improve the quality of the integration efforts. We also discuss the requirements that need to be met for these elements to function as intended, as well as the challenges that may arise when local authorities set out to apply them within the framework of the new Integration Act. The analyses are based on a combination of document analyses, qualitative interviews, network seminars and survey data. Five standardised elements have been selected for special analysis:

- Coping with Life in a New Country
- Guidance Programmes for Parents
- Work Placement
- Fast Track
- Digital Skills

Resulting from a political desire for reform

The standardised elements were developed in the context of a political desire to reform the introduction programme and based on documented challenges encountered by the municipalities in delivering an introduction programme of high quality that produces good results for different participants. However, national authorities' notions of what these standardised elements should contain and how they should function in the introduction programme have changed over time, from its inception in 2017 to the launch in 2021. While the ministry initially wanted the development of standardised elements to provide both "building blocks" and an overall structure for different pathways for different participants, the latter ambition has now been ensured through the amendments to the Integration Act. Different pathways for different participants are now ensured through the Act's requirements for differentiated lengths and end goals for different groups of participants, mainly structured according to previous education and training, and existing skills. The standardised elements were therefore developed in the form of recommendations and tools for various types

of content that can or should be included in the introduction programme for different participants.

The Directorate of Integration and Diversity and Skills Norway (now the Directorate for Higher Education and Skills) have led the work on producing the standardised elements, but a broad range of agencies from various services and government levels have also been involved in the development process. It is nevertheless clear that the process has been strongly influenced by political signals that have decided the priorities as well as the specific elements to be developed. The development of the standardised elements therefore appears to be a top-down process, although with some room for expert input and adjustments of their content and form.

The national authorities' expectations

There are high expectations when it comes to the changes that the standardised elements are to achieve in the introduction programme. The recommendations and tools provided by the standardised elements are meant to better target the introduction programme and raise the skills among those who implement the various measures and activities that will be included in the programme and improve the coordination between these sets of actors. The ministry expects the standardised elements to help even out the quality variations between different municipalities that offer introduction programmes, to ensure a consistently high programme quality. The standardised elements are also expected to constitute a useful tool for programme advisors who need to plan for different qualification pathways, as well as for other staff in the municipalities and elsewhere who implement the various elements.

We have taken a detailed look at the authorities' expectations regarding five standardised elements that we will monitor in the years to come: Coping with Life in a New Country, Guidance Programmes for Parents, Work Placement, Fast Track and Digital Skills. While the authorities generally expect these to raise the quality, effectiveness and coherence in the participants' programme and improve the collaboration between the agencies that are involved in its implementation, each element is also subject to quite different sets of expectations. This is quite natural, since they have been developed to address different problems in different target groups.

The new mandatory elements Coping with Life in a New Country and Guidance Programmes for Parents are expected to help resolve specific challenges among the participants. The most comprehensive expectations are probably associated with the element Coping with Life in a New Country when it comes to personal gains for participants related to a number of topics. As regards Guidance Programmes for Parents as a standardised element, this is expected to provide support and information to parents to ensure that children and adolescents have good conditions regarding their upbringing. These two elements are also mandatory for all participants and parents or parents-to-be respectively and are therefore expected to make a difference for large segments of the participant group.

The Work Placement and Fast Track elements have been developed to address challenges related to organisation and collaboration in the introduction programme, especially in terms of the participants' transition into employment, but also the association between classroom training and work placement as a learning arena. The Work Placement element is intended to highlight the importance of clearly defined objectives and better collaboration for the work placement to function well. By describing the importance of early, close, and good collaboration, Fast Track is expected to help participants with existing skills to quickly enter the labour market. Expectations regarding the real effect of the Fast Track are unclear, however, because there

is still some uncertainty as to how many participants are actual candidates for this element. The standardised Digital Skills element is expected to resolve societal challenges by helping introduction programme participants obtain digital skills at the same level as the population in general.

Standardised elements as viewed from the municipalities

Most local authorities have limited experience in implementing the introduction programme within the framework of the new Integration Act. It is therefore premature to draw any definite conclusions regarding the experience obtained from local implementation. This is nevertheless a suitable time to identify the *expectations* that the local authorities have for the standardised elements, and whether they can foresee any challenges in implementing them.

At a general level, the expectations regarding the various standardised elements appear to be high among leaders and staff in the introduction programme as well as in the adult education services for immigrants. However, a more detailed review highlights several challenges related to how provisions can best be made to achieve the intentions behind the measures. By extension, there are some who point to stumbling blocks in the work to convert policies into practice.

Stumbling blocks and the road ahead

The standardised elements are being introduced at a time when the framework for integration efforts is changing through the adoption of the new Integration Act. The agencies that are working with newly arrived refugees therefore need to relate to a number of changes in parallel. There is considerable uncertainty in the local authorities at what we might call the identification stage. This uncertainty not only concerns finding the right training pathway for different categories of participants, but also whether training options can be established within the defined time frames. Good introduction programmes require collaboration between multiple agencies. In a situation where the regulations change, some new forms of collaboration must be established and existing ones adjusted, and this takes time. In the meantime, weeks pass by while new participants wait for their programmes to be put in place.

In Chapter 5 of the report, we describe the challenges that the local authorities have highlighted in their efforts to implement the various standardised elements. Most of these challenges should be read with the local authorities' more general framework conditions in mind. The settlement of refugees has been significantly reduced nationwide, and most municipalities therefore have few potential participants. This has made it difficult to establish a broad range of measures and options. Individual adaptation of training pathways is difficult to achieve when only very few people are foreseen to use these options. Moreover, the recommendations in the standardised elements make little allowance for the fact that the local authorities have widely varying preconditions for applying them in practice. The COVID-19 pandemic has also had serious repercussions for local integration efforts over the last two years. When society went into lockdown, major readjustments had to be made to ensure the refugees' right to training and follow-up.

With the new Integration Act and the introduction of standardised elements, the central government is placing a somewhat firmer hand on the tiller for the integration efforts in the municipalities. The ambition behind this new policy is that standardisation will help achieve higher and more consistent quality. It is still too early to say whether this will lead in the right direction, but in the years to come, Fafo will

monitor this work and seek to elucidate this very question. In the next reports we will investigate the extent and ways in which the local authorities implement this policy, and not least the effects that it will produce.

1 Innledning

Ved inngangen til 2021 ble det innført en rekke standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Elementene er utformet som faglige anbefalinger til innhold som enten kan, eller skal, inngå i introduksjonsprogram. Informasjon og veiledning om de ulike elementene har blitt gjort tilgjengelig på IMDis nettsider. Innføringen av standardiserte elementer skal gjøre det enklere for kommunene å tilby individuelt tilpassede kvalifiseringsløp som holder jevnt høy kvalitet.

Ønsket om et tydeligere sett av virkemidler i introduksjonsarbeidet springer blant annet ut av økende dokumentasjon på at kvaliteten i det lokale tilbudet om introduksjonsprogram varierer. At deltakerne får et tilbud som varierer i kvalitet avhengig av hvor de er bosatt er problematisk, både i et samfunnsperspektiv og av hensyn til den enkelte deltaker. I dag er deltakernes tilbud i for liten grad differensiert, og for ofte ikke reelt kvalifiserende (Djuve mfl., 2017; NOU 2017:2, Riksrevisjonen, 2019). Målgruppen for introduksjonsprogrammet er svært sammensatt og det er derfor behov for individuell tilpasning dersom programmet skal lykkes i å kvalifisere ulike deltakere til arbeid, utdanning og samfunnsdeltakelse. Kommunene, og nå også fylkeskommunene, har dermed en betydelig oppgave foran seg når de skal utforme regionalt, lokalt og individuelt tilpassede introduksjonsprogram. Hensikten bak innføringen av de standardiserte elementene er å lette dette arbeidet. Spørsmålet er om de løsningene som er valgt da de standardiserte elementer ble innført er gode, og dersom de er gode: om de iverksettes i tråd med intensjonene?

Fafo skal på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) evaluere innføringen av de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet. Evalueringen vil pågå fra 2021 til 2024, og dette er følgeevalueringens første delrapport. I resten av kapitlet introduserer vi rapportens tema og problemstillinger, vårt analytiske rammeverk og de standardiserte elementene som skal evalueres. I tillegg vil vi bruke litt plass på å beskrive innføringen av en integreringslov og kommunenes generelle rammebetingelser i arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger. Dette gjør vi fordi det er krevende å evaluere de standardiserte elementene uten samtidig å trekke inn noen av de andre endringene som har foregått, først og fremst innføringen av en integreringslov, men også redusert tilstrømming av flyktninger og dermed endrede rammebetingelser for kommunenes bosettings- og integreringsarbeid.

1.1 Analytisk rammeverk, tema og problemstillinger

Når ny politikk vedtas, skjer det stort sett med en uttalt ambisjon om at noe skal endres, og da fortrinnsvis bli bedre. Om vedtatt politikk rent faktisk fører til endring – og i den retningen som var tenkt – er et annet spørsmål. Veien fra politiske ambisjoner til praktisk virkelighet er intrikat og har vært tema i en lang rekke evalueringer, også på integreringsfeltet. Et helt sentralt spørsmål er hva som er årsaken dersom resultatene uteblir. Handler det da om at politikken var feil, eller om at politikken ikke er iverksatt slik den var tenkt? Og dersom den ikke iverksettes slik den var tenkt, hva er årsaken til det? En måte å kartlegge disse spørsmålene på, er å ta utgangspunkt i endringsteori (Rogers, 2014; Ebrahim mfl., 2010). I vår undersøkelse betyr det at før vi

ser på resultater undersøker vi hvilke antakelser og forutsetninger som har ligget til grunn da de standardiserte elementene ble utformet. Hvilket problem skal de løse – og hvordan? Hvilke mål og forventninger om endring knyttes til de ulike elementene? Hvordan må de standardiserte elementene tas i bruk for å virke slik de var tenkt? Og hvilke idéer har aktørene om de standardiserte elementenes virkning hver for seg og samlet? Til sammen gir dette oss evalueringens teoretiske oppskrift for hvordan sentrale og lokale myndigheter ser for seg at standardiserte elementer kan gi bedre resultater i integreringsarbeidet.

Vi leter altså – enkelt sagt – etter problemforståelser, forventninger og antakelser om mekanismer. Det er dette som er å utvikle en endringsteori. Ved å gjøre dette, kan vi i senere faser av prosjektet holde praksis og erfaringer opp mot denne teorien for å se etter sammenfall og avvik. Når de standardiserte elementene skal evalueres, er det viktig å kunne vurdere resultatoppnåelse basert på både:

- a hvordan nasjonale og lokale myndigheter så for seg at standardiserte elementer ville føre til ønsket resultat, og
- b hvordan lokale myndigheter rent praktisk har gjennomført tiltakene.

Dersom de forventede resultatene uteblir, kan denne framgangsmåten fortelle oss om årsaken først og fremst handler om at forventningene var urealistiske, eller om årsaken snarere er at tiltakene ikke er blitt iverksatt i tråd med intensjonen. Når vi undersøker den teoretiske oppskriften for de standardiserte elementene, ser vi på intensjonene og målene med hele pakken av obligatoriske og behovsbaserte elementer. Vi vil også gå nærmere inn på intensjoner, mål og forventninger knyttet til de fem standardiserte elementene som er valgt ut for særlig oppfølging i denne rapporten:

- Livsmestring i nytt land,
- Foreldreveiledning,
- Praksis,
- Hurtigspor
- Digital kompetanse.

Gjennom å avdekke hvilke målsetninger, målgrupper og antakelser som forelå da disse elementene ble utviklet, vil vi skissere egnede indikatorer for å kunne gjennomføre evalueringen av iverksetting og virkninger i neste runde.

Hovedtemaet i denne første av i alt tre rapporter fra evalueringen, er altså hvordan utviklingen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet har foregått, hvilke aktører som har deltatt i utviklingen, og hva som har vært styrende for veivalg underveis. Videre skal vi undersøke hvordan de som har bestilt og utviklet de standardiserte elementene legger til grunn at de skal virke, og slik utlede forventninger om endring knyttet til de standardiserte elementene som policy-verktøy. Dette gjør vi ved å undersøke *hvilke endringer* ulike aktører forventer at de standardiserte elementene som nå innføres, kan skape hos *ulike målgrupper*. Vi undersøker også *hvordan* man tror at dette skal skje, og hva man mener må være på plass for at de standardiserte elementene skal virke som tenkt, og hvilke forståelser av målgruppene og introduksjonsprogrammet man bygger disse forventningene på.

I denne første delrapporten vil vi også se på hvor langt kommunene har kommet i å ta i bruk de standardiserte elementene, hvilke forventninger aktører i kommunene har til dem og om det er faktorer som allerede nå framstår som utfordringer i dette arbeidet. Et endringsteoretisk rammeverk innebærer også en kartlegging av kontekstuelle faktorer som kan virke inn på prosessen og resultatene. Dette kan være med på å avdekke hvilke forhold som bør være på plass for å få maksimalt utbytte av

ressursene, og i tillegg forhold som kan forklare hvorfor ressursene virker bedre i enkelte kontekster enn i andre. Introduksjonsordningen gjennomføres i kommuner som arbeider under svært ulike forutsetninger. Dette legger dermed godt til rette for å undersøke betydningen av kontekstuelle faktorer. Avslutningsvis i dette kapitlet vil vi derfor også se på noen av rammene for kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet og hvordan de har utviklet seg de siste to årene.

1.2 Hva er standardiserte elementer?

Vi skal gjennomføre en følgeevaluering av implementering av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. Men hva er da et standardisert element? I dette delkapitlet vil vi beskrive hva et standardisert element er, og hvordan de presenteres på IMDi nettside *Fagressurs for introduksjonsprogrammet*. Per 01.12.2021 er det ti innholdselementer som presenteres som standardiserte elementer: Livsmestring i et nytt land, foreldreveiledning, praksis, hurtigspor, arbeid på deltid, korte bransjekurs, entreprenørskap, personlig økonomi, tilbud i omsorgspermisjon og digital kompetanse. Av praktiske årsaker kan vi ikke følge alle ti like tett. Som avtalt med vår oppdragsgiver, IMDi, skal Fafos følgeevaluering sette søkelys på disse fem: Livsmestring i et nytt land, foreldreveiledning, praksis, hurtigspor og digital kompetanse. Utvalget er gjort for å inkludere både obligatoriske og behovsbaserte elementer, og for å både inkludere innholdselementer i introduksjonsprogrammet som til nå har vært brukt i ulik grad.

De standardiserte elementene inngår som obligatorisk og behovsvurdert innhold i introduksjonsprogrammet. Dette innebærer at de er tenkt å inngå i en meny som programrådgivere skal kunne benytte for å sette sammen et skreddersydd introduksjonsprogram som dekker både obligatorisk innhold og innhold basert på den enkeltes deltakers behov og mål. Vi vil komme tilbake til hvordan de standardiserte elementene er tenkt å fungere senere i rapporten (se spesielt kapittel 3, 4 og 5). De standardiserte elementene er ikke ferdige kurspakker eller manualer, men et sett *faglige anbefalinger* for kommunene når de skal utforme sine tilbud lokalt. To av de standardiserte elementene er også forskriftsfestede, livsmestring i nytt land og foreldreveiledning, og for disse elementene stiller integreringsforskriften minstekrav.

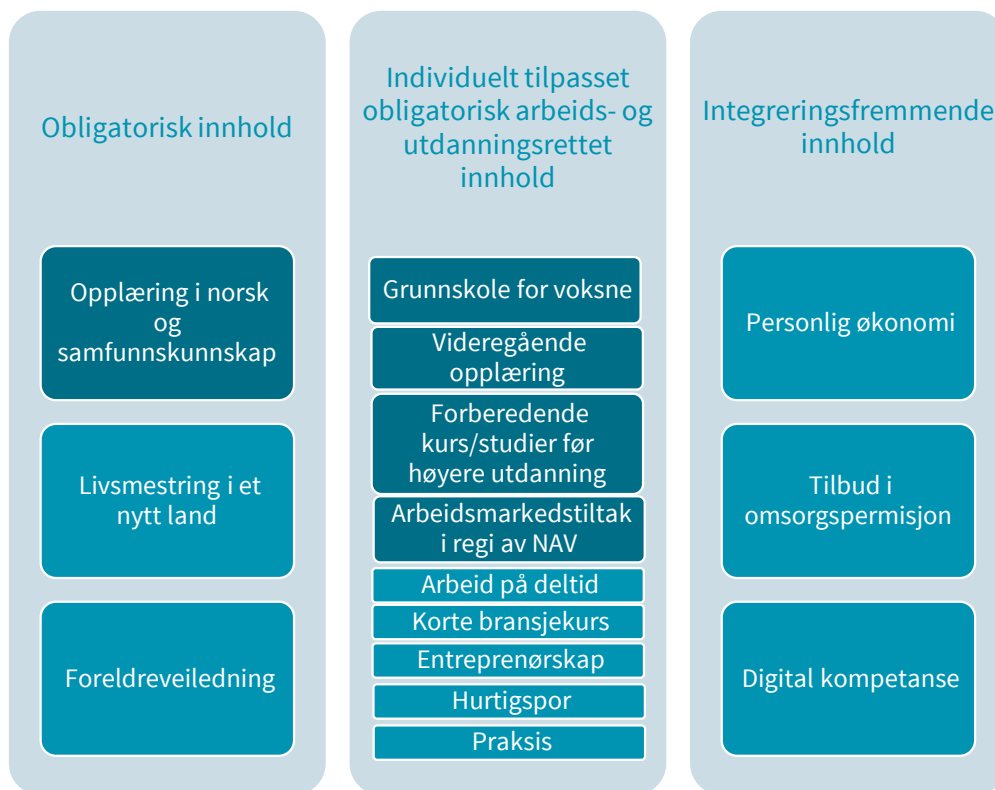
Innføringen av standardiserte elementer har potensial til å heve kvaliteten på introduksjonsprogrammet, gjennom å bidra til at alle kommuner som bosetter flyktninger får lett tilgang til kvalitetssikret kunnskap om gode metoder, og ved at det etableres felles faglige anbefalinger for hvordan de kan tas i bruk. Dette forutsetter imidlertid at de standardiserte elementene treffer godt både med hensyn til deltakere med ulike behov og kommuner med ulike forutsetninger. Fra 01.01.2021 skal innholdet i introduksjonsprogrammet, etter integreringslovgivningens paragraf 14, *minst* omfatte opplæring i: a) norsk b) samfunnskunnskap c) livsmestring og d) arbeids- eller utdanningsrettede elementer. I tillegg skal foreldre med barn under 18 år og de som får barn i løpet av programtiden, ha foreldreveiledning. Utover de obligatoriske elementene, har deltakere rett til et individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram, og det er her de øvrige standardiserte elementene er aktuelle.

De standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet presenteres på *fagressursen*: <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no>. Her er innholdet i introduksjonsprogrammet delt inn i tre typer innhold: *obligatorisk innhold*, *individuelt tilpasset obligatorisk arbeids- og utdanningsrettet innhold*, og *integreringsfremmende innhold*. I tillegg til de ti standardiserte elementene som presenteres på fagressursen 01. desember 2021, presenteres også fem andre innholdselementer som skal eller kan inngå som

innhold i introduksjonsprogrammet, inkludert opplæring i norsk og samfunnskunnskap som er obligatorisk, og ulike former for formell opplæring eller arbeidsmarkeds-tiltak som er behovsbasert. Figur 1.1 viser det som presenteres som mulig innhold i introduksjonsprogram på fagressursen 1. desember 2021. Elementene er delt i de tre typene innhold. De mørke boksene utgjør innhold som ikke er standardiserte elementer. De er annen type innhold i introduksjonsprogrammet, inkludert obligatorisk opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Elementene er beskrevet i lignende format på fagressursen. Hvert element har sin egen side med ulike overskrifter. På denne siden henvises det til aktuelt regelverk for elementet, målgruppen og formålet med elementet beskrives, og det henvises til verktøy, ressurser og kilder. De fleste elementene består av faglige anbefalinger for hvordan man kan legge til rette for god kvalitet. Vanligvis beskrives det her hvordan elementet bør planlegges, organisering og samarbeid, tematikk og innhold og anbefalt kompetanse for de som er ansvarlige for elementet. I tillegg står det beskrivelser av hvorvidt elementet er obligatorisk, hvilke deltakere som er aktuelle, når i programmet elementet kan inngå og om det anbefales å gjennomføre elementet gruppebasert eller individuelt.

Figur 1.1 Obligatorisk, individuelt tilpasset og integreringsfremmende innhold i introduksjonsprogram. Kilde: Fagressursen per. 01.12.2021



1.3 Fra introduksjonslov til integreringslov

De standardiserte elementene ble innført samtidig med den nye integreringsloven, som trådte i kraft 1. januar 2021. Loven innebærer en videreføring av sentrale elementer i den foregående introduksjonsloven. Introduksjonsloven (2004) knesatte ny-ankomne flyktningers rett, men også plikt til å delta i et fulltids introduksjonsprogram i to eller, ved behov, tre år. Deltakerne fikk også rettigheter i form av en stabil

inntektssikring – introduksjonsstønad. I motsetning til sosialhjelp, er denne ytelsen ikke behovsprøvet, men knyttet direkte til selve deltakelsen i programmet. Ugyldig fravær fra programmets aktiviteter sanksjoneres ved trekk i ytelsen. Begrepene «rett» og «plikt» var, og er, sentrale i lovverket. *Retten til opplæring* betyr at deltakerne skal få opplæring gratis fra kommunen de bor i. *Plikten* er ment å understreke den enkeltes ansvar for å lære seg norsk, sette seg inn i norske samfunnsforhold og bestrebe seg på å bli selvforsørget (Djuve mfl., 2017).

Selv om de mest sentrale elementene fra introduksjonsloven videreføres i introduksjonsprogram under integreringsloven, innføres det også nye grep og prioriteringer. På de neste sidene vil vi løfte fram noen av de mest sentrale, overordnede endringene, fordi de vil samvirke med innføringen av standardiserte elementer, og de må derfor tas hensyn til i følgeevalueringen.

Bakteppet for Integreringsloven

Da introduksjonsprogrammet for flyktninger ble innført i 2004, representerte det en betydelig endring i integreringsarbeidet. Loven var et klassisk eksempel på en aktiveringspolitikk der opplæringstiltak som skal bedre deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet, kombineres med sanksjoner og insentiver som skal regulere atferd (Kavli, 2019). Deltakerne fikk utvidede rettigheter til opplæring og en stabil inntektssikring gjennom introduksjonsstønaden, men også flere plikter til å delta i et omfattende og intensivt kvalifiseringsopplegg. Samtidig ble kommunenes ansvar for å etablere et program for flyktingene tydeligere enn før (Djuve, 2011).

Da Integreringsloven trådte i kraft 1 januar 2021, var dette et nytt kapittel i arbeidet med å bedre resultatene av integreringsarbeidet. Det har lenge vært et politisk mål at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller under utdanning ett år etter endt introduksjonsprogram. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå er dette målet nå nådd for menn, men ikke for kvinner (Statistisk sentralbyrå, 2021). Blant deltakere som avsluttet programmet i 2019 var 69 prosent av de mannlige deltakerne i arbeid eller under utdanning i november 2020. Blant kvinner var det tilsvarende tallet 46 prosent. Samtidig er det ikke noen en-til-en sammenheng mellom det å være i lønnet arbeid på et gitt tidspunkt og det å ha en stabil tilknytning til arbeidslivet. Tallene i monitoren viser til andelen som er sysselsatt, i den forstand at de har utført minst en times inntektsgivende arbeid i referanseuken¹. Dette er åpenbart ikke noen fullgod rapportering av nyankomne flyktingers integrering i arbeid eller utdanning. Statistisk sentralbyrå og andre rapporterer derfor også en rekke, mer detaljerte analyser. Ser vi nærmere på disse tallene, blir bildet mer komplekst.

Innvandrere er mer utsatt for belastninger og ulykker på arbeidsplassen, har mindre kontroll over eget arbeid, opplever i mindre grad at de får utnyttet sine ferdigheter og sin kunnskap i jobben, og har oftere – og over lengre tid – jobber de formelt er overkvalifisert for (Vrålstad & Wiggen, 2017). Forskning viser også at innvandrere oftere er midlertidig ansatt, oftere jobber ufrivillig deltid (Vrålstad & Wiggen, 2017) og har større risiko for å miste jobben i økonomiske nedgangstider (Bratsberg mfl.; 2018). Kvalitet i integreringsarbeidet handler med andre ord ikke bare om å formidle flyktinger inn i en hvilken som helst jobb, men å sørge for at de også har mulighet til å bli selvforsørget og bli værende i arbeidslivet.

¹ Definisjonen på sysselsetting i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken skal så langt som mulig følge anbefalingene fra den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO. Begrepet sysselsetting omfatter her personer som har utført arbeid av minst én times varighet i referanseuken, eller var midlertidig fraværende fra slikt arbeid. (Statistisk sentralbyrå, 2012)

I løpet av de siste 15 årene er det gjennomført en rekke evalueringer av kommunenes integreringsarbeid for nyankomne flyktninger (se f.eks. Djuve & Kavli, 2015 for en oppsummering). Disse viser at det er store variasjoner i kvaliteten på tilbudet deltakerne får i ulike kommuner, noe som utfordrer både resultatene av arbeidet og prinsippet om likebehandling. I sin integreringsstrategi for 2019-2022 identifiserte Solberg-regjeringen det som en hovedutfordring at for mange innvandrere, spesielt kvinner og flyktninger, stod utenfor arbeidslivet. (Kunnskapsdepartementet, 2019a) De argumenterte også for at en hovedårsak til lav sysselsetting, særlig blant flyktninger, er mangel på den formelle kompetansen som det norske arbeidslivet etter spør. Det påpekes at om lag 70 prosent av flyktningene som kom til Norge i 2015 og 2016 enten helt manglet utdanning eller hadde bare grunnskole. De viste også til at en betydelig andel av deltakerne ikke oppnår de norskferdighetene som forventes av arbeidsgivere. Introduksjonsprogrammet og integreringspolitikken tetter dermed ikke avstanden mellom den kompetansen flyktningene har med seg når de kommer og de krav som stilles i norsk arbeidsliv. Det påpekes også at det har vært for små muligheter for å gjennomføre kvalifiseringsløp som gir formell kompetanse. Det er mot dette bakteppet av utfordringer og erfaringer at Solberg-regjeringen utformet den nye Integreringsloven.

Mer formell utdanning og større differensiering av programmets varighet

De politiske ambisjonene om å dreie introduksjonsprogrammet mer mot formell utdanning, kommer til uttrykk på flere måter. For det første presiseres det i lovens formålsparagraf at loven skal bidra til at innvandrere får «formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet» (integreringsloven, § 1.). Dette er nytt, og representerer en sterkere betoning av formell utdanning som virkemiddel i integreringsarbeidet. Det er et signal i samme retning at deltakere på 16 og 17 år fra og med 2021 flyttes ut av introduksjonsprogrammet. Deres opplæring skal nå ivaretas innenfor rammene av opplæringsloven og dermed flyttes ansvaret for denne gruppen formelt fra kommune til fylkeskommune.² Sist, men ikke minst, legger integreringsloven føringer for hva slags «sluttmaal» ulike deltakere skal ha, og det viktigste kriteriet for denne differensieringen er deltakernes utdanningsbakgrunn. Hvilket sluttmaal flyktningene får - altså hva som skal være utfallet av å delta i introduksjonsprogram - påvirker hvor lenge flyktningene har rett og plikt til å delta. Her åpnes det nå for en langt større differensiering i programmets varighet. Under introduksjonsloven hadde deltakerne rett og plikt til to år i program, med mulighet for inntil ett års forlengelse. Under integreringsloven er rammen mellom tre måneder og fire år.

I tabell 1.2 oppsummeres koblingene mellom deltakernes alder og tidligere utdanning, hvilket sluttmaal som anbefales og programmets varighet. Dette gir fire, delvis overlappende kategorier som kommunene skal sortere deltakerne inn i.

² Dette er tema i en rapport som vil publiseres av Fafo i årsskiftet 2022/2023 (Tyldum mfl.).

Tabell 1.1: Slutt mål og varighet av introduksjonsprogrammet (Kilde: Integreringsloven, § 13).

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

For å omfattes av kategori 1, altså deltakere som minimum har utdanning fra før på videregående skoles nivå, skal deltakeren ha en utdanning som *kan* gi generell studiekompetanse i Norge i henhold til GSU-listen (generell studiekompetanse for utenlandske søkere) (Merknader til Integreringslovens §13)³. At en deltaker har utdanning på videregående skoles nivå fra hjemlandet, gir ikke nødvendigvis studiekompetanse i Norge. Med utdanning fra for eksempel Afghanistan, Syria, Somalia og Eritrea kreves ett års universitetsutdanning i tillegg, samt engelsk, for å kvalifisere for generell studiekompetanse i Norge (NOKUT u.å.). I den juridiske veilederen til integreringsforskriften presiseres det likevel at deltakeren ikke behøver å tilfredsstille språkkravet i norsk og eventuelt engelsk for å være omfattet av definisjonen. Som det vil framgå senere i rapporten, har dette skapt en del usikkerhet om hvem som kvalifiserer for det som omtales som «kort programtid».

Deltakere *under 25 år* som mangler videregående, skal i hovedsak få tilbud om å gjennomføre videregående opplæring og får dermed også mulighet for lengre program (kategori 2). For deltakere *over 25 år* uten fullført videregående, har kommunene færre føringer å rette seg etter. Det er fortsatt mulig å ha videregående utdanning som slutt mål (kategori 3), men deltakerne kan også ha som mål å komme i arbeid eller å gjennomføre deler eller hele grunnskolen eller videregående opplæring (kategori 4). Det går altså et skille mellom deltakere som har gjennomført minimum videregående utdanning og deltakere som ikke har det, og dette skillet har konsekvenser for hvor langt program deltakeren har rett til fra kommunen. Samtidig er det åpent for kort programtid – ned til 3 måneder - i alle de fire kategoriene av deltakere som nevnes i lovens §13. Hvordan dette slår ut i praksis, vil følges i senere rapporter ved hjelp av registerdata.

Krav om norskferdigheter

Mellom 2003 og 2018 har kravene til deltakerne som følger norskopplæring økt i både omfang og konsekvens (Djuve & Kavli, 2019). I 2005 innførte staten et minimum antall timer deltakerne måtte gjennomføre for å få permanent oppholdstillatelse. Kravet ble satt til 300 timer, og i 2011 økt til 600 timer. Disse endringene utvidet i realiteten ikke deltakernes rettigheter til opplæring; deltakere med behov hadde allerede rett til opptil 3000 timer gratis norskopplæring. Endringen kunne derfor leses som en utvidelse av kontroll over deltakerne, snarere enn en investering i å øke deres norskkompetanse (Djuve & Kavli, 2019). I 2013 ble det innført en ny plikt. Det ble

³ Juridisk veileder til integreringsloven, kapittel 4. Lastet ned 9 januar 2022.

<https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/juridisk-veileder-til-integreringsloven/kapittel-4-introduksjonsprogrammet/>

obligatorisk å ta en norskprøve, og i 2017 ble permanent oppholdstillatelse gjort betinget av bestått prøve. For deltakerne har kravene til dokumenterte norskferdigheter også konsekvenser for muligheten til å søke norsk statsborgerskap. I oktober 2020, vedtok Stortinget at søkere mellom 18 og 67 år som et minimum skal ha oppnådd nivå B1 på muntlig prøve i norsk, og i tillegg bestå statsborgerprøven.

Også i den nye integreringsloven gjøres det endringer i norskopplæringen som berører både insentivstrukturer, rettigheter og plikter. Mens deltakerne i introduksjonsprogrammet tidligere hadde rett til et visst antall timer norskopplæring etter en behovsvurdering, skal kommunen nå tilby opplæring fram til deltakerne når et minimumsnivå i norsk. Dette (veiledende) minimumsnivået er fastsatt i forskrift og tilsvarer deltakerens norskmål. Retten og plikten til norskopplæring gjelder til deltakeren har nådd sitt minimumsnivå, men likevel ikke lenger enn tre år med tillegg av godkjent permisjon. En deltager som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, har kortere tid på seg. Han eller hun har ikke rett (eller plikt) til opplæring i mer enn 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon (integreringsloven, § 32). Mens deltakernes rettigheter tidligere var knyttet til *et visst antall timer norskopplæring*, er rettigheten nå først og fremst avgrenset til *et bestemt tidsrom*. Hvor mange timer norskopplæring, og hva slags norskopplæring, den enkelte får tilbud om fra kommunen innenfor dette tidsrommet vil variere.

Tabell 1.2 oppsummerer de veiledende minimumsnivåene i norsk for deltakere med ulike utdanningsnivåer ved ankomst til Norge.

Tabell 1.2 Veiledende minimumsnivåer i norsk (Integreringsforskriften, § 28)

Deltakerkategori	Norskmål, lese-lytte-skrive	Norskmål, muntlig
1 Ikke fullført grunnskole fra før	Minimum A2	Minimum B1
2 Fullført grunnskole fra før	Minimum B1	Minimum B1
3 Minimum utdanning på videregående skole fra før	Minimum B1	Minimum B2
4 Deltakere som får sin norskopplæring i videregående opplæring	Bestå faget norsk	

For deltakere som får vedtak om kort programtid, vil det veiledende minimumsnivået i norsk altså være B1 i lese-lytte og skriveferdigheter og B2 i muntlige ferdigheter. Men hva betyr egentlig det? Ifølge de sentrale retningslinjene⁴ skal du på nivå B1

... forstå hovedpunktene i klar tekst og tale om kjente emner som du ofte møter i forbindelse med arbeid, skole og fritid. Du kan klare deg i de fleste situasjoner som kan oppstå, og kan skrive enkle tekster om kjente emner og kort forklare og begrunne meninger og planer.

På nivå B2⁵, som er det muntlige kravet, skal man kunne

... uttrykke seg klart om et vidt spekter av emner. Man kan presentere en sak, argumentere for sitt syn og underbygge synspunktene sine. Man kan delta aktivt i en samtale slik at samtalen ikke er anstrengende for noen av partene."

Det er tatt høyde for at det kan ta lenger tid enn seks måneder å nå norskmålet for deltakere som har fått vedtak om kort programtid. Disse deltakerne har derfor rett til

⁴ Norskprøven.com. Lastet ned 17 februar 2022. <https://norskproven.com/hva-er-norskproven/>

⁵ Kilde: Vedlegg til prøvebevis, Norskprøven. Kompetanse Norge. https://www.kompetansenorge.no/contentassets/3e8bccee0dad40a3ab69a8b122f89d46/vedlegg_provebevis_bm1.pdf

gratis opplæring (opp til det satte nivået) i inntil 18 måneder. Hvor mange timer opplæring deltakerne har krav på, er ikke regulert. Integreringsloven beveger seg dermed noe vekk fra innholds kravet (antall timer) som kommunene tidligere har måttet forholde seg til i norskopplæringen og over mot en mer overordnet målstyring (et gitt nivå).

Kartlegging, karriereveiledning og en smørbrødtype av innholdselementer

Med introduksjonsloven i 2003 fikk både kommuner og flyktninger klarere rammer for introduksjonsperioden. Hvor langt programmet skulle være og antall timer per uke ble klargjort, og deltakernes inntektssikring ble regulert i form av en egen introduksjonsstønning. Selve innholdet i den nå ganske omfattende kvalifiseringen, har likevel i stor grad vært opp til kommunene å få på plass. I integreringsloven innføres det som nevnt flere nye, og obligatoriske elementer. I tabell 1.3 oppsummerer vi hvilke aktører som har fått hovedansvar for å tilby de ulike formene for innhold, og hvilke anbefalinger eller krav som stilles når de ulike elementene skal gjennomføres for den enkelte deltaker.

Effektivitet i form av rask og målrettet kvalifisering, er en viktig målsetting både i ny og gammel lov. Kompetansekartlegging skal bidra til dette og er nå blitt et obligatorisk element i introduksjonsprogrammet (se Lillevik mfl. 2020, for en gjennomgang). Avhengig av hvilket oppholdsgrunnlag deltakeren har og om kartleggingen skjer før eller etter bosetting, er det ulike aktører som har ansvar for at kartleggingen gjennomføres. Som det framgår av tabell 1.3, skal kartleggingen finne sted før, eller i forbindelse med bosetting. Alle deltakere skal også ha karriereveiledning. Sammen med kompetansekartleggingen og informasjon om deltakerens medbrakte utdanning, skal karriereveiledningen bestemme deltakerens individuelle plan.

I integreringslovens § 15 og 16 reguleres deltakernes rett og plikt til integreringsplan og integreringskontrakt. *Integreringsplanen* (tidligere individuell plan) skal bygge på kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltakeren kan ha nytte av for å nå sitt integreringsmål. Kommunen er ansvarlig for at det utarbeides en plan i samarbeid med deltakeren, men har siste ord ved uenighet. Det stilles strengere krav enn tidligere til at kommunen skal begrunne hva slags programinnhold deltakerne skal ha og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for å delta i arbeidslivet (integreringsloven, § 15, fjerde ledd). I tillegg skal kommunen og deltakeren inngå en *integreringskontrakt*. Dette ble foreslått i forberedelsene til introduksjonsloven, men møtte betydelig motstand under høringsrundene og ble ikke med i den endelige teksten i 2003. Når krav om integreringskontrakt ble innført fra 2021, presiserte departementet at de vil bruke dette for å synliggjøre kommunens plikter, men samtidig klargjøre at deltakeren har plikter så vel som rettigheter (Kunnskapsdepartementet 2019b, Høringsnotat, forslag til lov om integrering 2021, punkt 6.9.2.2.).

Introduksjonsprogrammet oppfattes av og til som et standardisert program med et fast innhold. Fra sentrale myndigheters side har mye av reguleringene imidlertid handlet om hvor lang opplæringen skal være, hvor intensiv og hva slags inntektssikring deltakeren skal ha underveis. Selve innholdet i programmet har langt på vei vært opp til kommunene. I ny integreringslov tas det flere skritt i retning av å legge sterkere føringer for selve innholdet i programmet. Vi har allerede diskutert hvordan de nye ambisjonene om at flere skal få mulighet til å gjennomføre videregående opplæring nå er nedfelt i lovverket. Kompetansekartlegging og karriereveiledning er gjort obligatorisk. I tillegg innføres det to nye obligatoriske elementer: «kurs i livsmestring» og «kurs i foreldreveiledning» fra og med 2021. Samtidig er det for de fleste

deltakerne fortsatt mye tid som skal fylles med innhold. De standardiserte elementene som er tema i dette prosjektet, er del av et arbeid for å konkretisere hva slags innhold som kan være effektivt og hvordan programmet kan gjennomføres lokalt.

Tabell 1.3 Innhold, tidspunkt og aktører ansvarlige for å etablere tilbudet. Kilder: Integreringsloven og Fagressursen for introduksjonsprogrammet.

Hva	Når	Ansvarlig for å etablere tilbudet
Kompetansekartlegging	Før bosetting (§ 6)	Asylmottak eller vertskommune for asylmottak (for flyktninger i asylmottak med oppholdstillatelse)
	Etter bosetting (§ 10)	IMDi (for overføringsflyktninger) Bosettingskommunen (for familiegjenforente og øvrige som ikke er kartlagt tidligere)
Karriereveiledning	Før vedtak om introduksjonsprogram (§ 11)	Fylkeskommunen
Integreringsplan	Så snart som mulig og senest innen 3 måneder etter bosetting eller at krav om program er fremsatt (§ 15 og § 12)	Bosettingskommunen
Integreringskontrakt		
Livsmestring	Anbefalt tidlig i programmet (Fagressursen)	Bosettingskommunen
Foreldreveiledning	Anbefalt gjennomført når det er hensiktsmessig for kommunen og deltaker (Fagressursen)	Bosettingskommunen
75 timers opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår	Innen ett år etter at rett og plikt inntrådte (§ 33)	Fylkeskommunen (for personer som går på videregående opplæring etter opplæringsloven, full tid) (§ 4 og § 30) Bosettingskommunen (for øvrige deltakere)
Norskopplæring	Etter innvilget opphold: innen 3 måneder etter folkeregistrering i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir fremsatt (§ 30)	Fylkeskommunen (for personer som går på videregående opplæring etter opplæringsloven, full tid)
	Etter program (for deltakere som ikke når norskmålet i løpet av programtiden)	Bosettingskommunen (for øvrige deltakere)
Individuelt tilpasset obligatorisk arbeids- og utdanningsrettet innhold	I løpet av programtiden.	Bosettingskommunen
Integreringsfremmende innhold ved behov	Anbefalinger varierer avhengig av innhold (Fagressursen)	Bosettingskommunen

1.4 Kommunenes rammebetingelser i integreringsarbeidet.

Da arbeidet med integreringsloven startet, hadde norske kommuner fortsatt et høyt bosettingstrykk etter krigen i Syria og de store flyktningestrømmene som fulgte (Statistisk sentralbyrå, 2021). I årene 2015, 2016 og 2017 tok Norge imot mer enn 32 000 flyktninger, og mange kommuner bygget opp kapasitet for å håndtere de omfattende bosettings- og integreringsoppgavene. Dels fordi regulering av flyktningestrømmene endret seg og dels som en følge av koronapandemien, har ankomsttallene de siste årene vært vesentlig lavere. I 2019 kom 4344 personer, i 2020, færre enn 2500 og i

2021 4489.⁶ Antall bosatte har ikke vært så lavt siden 1997 (Kirkeberg, 2021). Den nye integreringsloven og de standardiserte elementene innføres dermed i en situasjon der de aller fleste kommunene bosetter langt færre flyktninger. Kommunenes rammebetingelser er dermed endret langs to viktige dimensjoner: det kommer færre flyktninger til hver kommune og de som kommer skal sluses gjennom et program som er annerledes enn tidligere både med tanke på programmets varighet og et stykke på vei også innhold.

Som vi vil komme tilbake til, påvirkes mulighetene for individuell tilrettelegging av om det finnes nok deltakere med liknende behov til at det lønner seg å etablere et tilrettelagt tilbud for dem.⁷ Det er nødvendig med en kritisk masse av deltakere. Før sommeren 2021, hadde over 40 prosent av kommunene færre enn 21 deltakere i introduksjonsprogram. Bare 14 prosent av kommunene hadde over 60 deltakere og ser vi nærmere på denne gruppen finner vi bare 12 kommuner med over 100 deltakere i program. Oslo er i denne opptellingen delt inn i bydeler. Selv om flere kommuner samarbeider om utformingen av introduksjonsprogram, er antallet deltakere likevel lavt hos de fleste. For flere av kommunene som bosetter flyktninger vil dermed utfordringene med å oppnå kritisk masse bli svært sentrale.

Kommunene mottar et integreringstilskudd fra staten for hver deltaker de bosetter. Den kraftige reduksjonen i antall bosettinger har derfor hatt konsekvenser for handlingsrommet kommunene har til å investere i arbeidet. Medio 2021 rapporterer førti prosent av kommunene at de har fått reduserte bevilgninger de siste to årene og blant disse sier 85 prosent at en av de viktigste konsekvensene av dette har vært færre stillinger. Om lag en av fire rapporterer også at reduserte bevilgninger har gitt et mindre differensiert tilbud til deltakerne i introduksjonsprogram. Også blant skoleledere rapporterer 65 prosent at bevilgningene er blitt redusert de siste to årene. Også her er reduksjon i antall ansatte/stillinger blant konsekvensene som trekkes fram er (84 prosent). I tillegg melder så mange som 70 prosent at reduksjonene i bevilgninger har ført til større nivåforskjeller blant elever i de enkelte norskklassene/gruppene. Over 40 prosent rapporterer også at færre ressurser har gitt færre spesialiserte tilbud til deltakerne.

Ytterligere en konsekvens av at mange kommuner nå bosetter et lavt antall flyktninger, er at antall ansatte som jobber direkte med flyktninger og introduksjonsprogram i disse kommunene blir lavt. Vi har spurt den som er ansvarlig for introduksjonsprogram i kommunen om hvor mange personer som er ansatt som programrådgiver, flyktningkonsulent, veileder eller liknende i kommunen/bydelen. Vi har bedt dem regne med seg selv dersom de har slike oppgaver, samt midlertidig ansatte og eventuelle ansatte i deltidsstillinger. Basert på denne informasjonen har 15 prosent av kommunene bare én ansatt, 44 prosent har to eller tre, 15 prosent har fire og 26 prosent har fem eller flere. En del kommuner har organisert seg i interkommunale samarbeid. Dette øker volumet av deltakere og kan skape et større kollegialt fellesskap for de som arbeider på området. Selv med dette forbeholdet er det rimelig å anta at lavt bosettingsvolum og få ansatte med spesifikk kompetanse innenfor integreringslovens virkefelt, vil ha konsekvenser for det faglige miljøet rundt arbeidet med og for flyktninger i de minste bosettingskommunene.

⁶ Tall for bosetting i 2021 er fra IMDi, Tall og statistikk over integreringen i Norge. Hentet 9 februar 2022 fra <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/>

⁷ Tallene er hentet fra spørreundersøkelsen vi har gjennomført blant ledere av introduksjonsprogram og voksenopplæring for innvandrere i 2021. Se Kapittel 2 for en nærmere beskrivelse av datainnsamlingen.

Oppsummert er det dermed grunn til å påpeke at kommunenes rammebetingelser i introduksjonsarbeidet er blitt mer krevende, samtidig som innføringen av integreringsloven stiller større krav både til opplæring og til omstilling blant de som arbeider med nyankomne flyktninger. Dette er en viktig del av bakteppet, når vi i løpet av de neste årene skal følge arbeidet med innføringen av standardiserte elementer spesielt og integreringsarbeidet generelt.

1.5 Oppsummering og gangen i rapporten

Ved inngangen til 2021 ble det innført en rekke såkalte standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Disse elementene er utformet som faglige anbefalinger til innhold som enten kan, eller skal, inngå i introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger. Målet er å gjøre det enklere for kommunene å tilby nyankomne flyktninger individuelt tilpassede kvalifiseringsløp som holder en jevnt høy kvalitet. Fafo skal følge dette arbeidet fra 2021 til 2024, og dette er følgeevalueringens første delrapport. Her retter vi søkelyset mot fem spesifikke elementer, men vurderer også kommunenes rammebetingelser og iverksetting i noe bredere forstand.

Den videre gangen i rapporten er: i kapittel 2 presenteres data og metoder. I kapittel 3 presenteres utviklingen av de standardiserte elementene, fra bestilling til ferdig leveranse, med vekt på hvordan og hvorfor man har endret på hva de standardiserte elementene skal være. I kapittel 4 presenteres vår analyse av hvilke forventninger om endring politiske og nasjonale myndigheter har til de standardiserte elementene. Og i kapittel 5 ser vi på hvilke forventninger kommunene har til innføringen av standardiserte elementer, samt kommunenes foreløpige erfaringer med å ta dem i bruk. I kapittel 6 samler vi trådene ved å drøfte to spørsmål: hvilke problemer skulle de standardiserte elementene løse, og hvor er snubletrådene når politikken skal omsettes til praksis?

2 Data og metoder

En helt sentral ambisjon med denne rapporten, er å få tak på hvilke forventninger ulike aktører har til de standardiserte elementene som nå innføres i introduksjonsprogrammet. Dette handler både om å finne ut hvilke problemforståelser som lå til grunn da de standardiserte elementene ble utviklet, og om hvorfor og hvordan man tenker at standardiserte elementer – både samlet sett og enkeltvis – kan bidra til å løse de gjenstridige utfordringene i integreringsarbeidet. For å belyse spørsmålene har vi samlet inn data fra flere kilder og med ulike metoder. Ved å kombinere data og metoder, og ved å bringe inn perspektiver fra ulike aktører og ulike nivåer i implementeringskjeden, øker muligheten for å gi en balansert gjennomgang av hvilke forventninger som har ligget til grunn for utviklingen av de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet. I dette kapitlet beskriver vi hva slags data som er samlet inn, hvordan og hvorfor.

2.1 Dokumentanalyser

Et hovedanliggende i denne delrapporten har vært å kartlegge hvordan utviklingen av standardiserte elementer har foregått, og utlede hvilke endringer sentrale myndigheter ønsker å oppnå med å innføre dem i introduksjonsprogrammet. Vi har derfor gjennomført en dokumentanalyse av skriftlig materiale fra utviklingsprosessen av standardiserte elementer for å innhente informasjon om disse spørsmålene. Vi har fått tilgang til dokumentene fra IMDi og fra Kunnskapsdepartementet, som var ansvarlig departement i den perioden elementene ble utviklet. Materialet omfatter strategidokumenter, direktoratenes leveranser til departementet med beskrivelse av utviklede standardiserte elementer og tilhørende verktøy, implementeringsplaner, rapporteringer til departementet og departementets tilbakemeldinger på leveranser. (Se oversikten i vedlegg.)

Vi har først gjennomgått hvorvidt og i tilfelle hvordan, de ulike dokumentene beskriver hva standardiserte elementer er, eller hva enkeltelementer skal være, utfordringer de standardiserte elementene skal møte, og målsettingen og ønskede virkninger av å iverksette de standardiserte elementene. Vi har også undersøkt hvorvidt og i tilfelle hvordan, de ulike dokumentene beskriver forutsetninger for at standardiserte elementer skal virke slik man ønsker, ulike aktørers ansvarsområder og roller, og plan for implementering av standardiserte elementer. Med utgangspunkt i denne gjennomgangen har vi valgt ut noen av dokumentene for en grundigere analyse, med utgangspunkt i at de både beskriver utviklingsprosessen, hvilket innhold man har vurdert og endt opp med å inkludere i de ulike elementene, begrunnelser for valg og avgrensninger underveis, og hensikten med å inkludere de ulike elementene i arbeidet. Vi har valgt ut styringsdokumenter, rapporteringen til Kunnskapsdepartementet på «hovedmilepælene» og vedleggene som beskriver de fem elementene vi skal gå nærmere gjennom: Livsmestring i et nytt land, foreldreveiledning, praksis, hurtigsporet og digital kompetanse.

Dette har resultert i at 21 av dokumentene har inngått i en omfattende dokumentanalyse. I denne analysen har vi gjennomgått dokumentene og kategorisert utsagn

som handler om målgrupper, aktører, målsettinger, overordnede antakelser og forventninger, problemforståelse, forutsetninger, og utviklingsprosessen både når det gjelder standardiserte elementer som helhet og de fem elementene vi er spesielt opptatt av i vår evaluering. I tillegg har vi sett på elementene slik de nå er beskrevet på nettstedet Fagressurs for introduksjonsprogrammet som er drevet av IMDi (heretter kalt Fagressursen). Innholdet i Fagressursen er i stadig utvikling. Det er derfor viktig i være oppmerksom på at beskrivelsene som gjengis i denne rapporten, er basert på nettsidens innhold ved utgangen av 2021.

2.2 Kvalitative intervjuer

For å få et bedre innblikk i hvordan de standardiserte elementer er blitt utviklet, og utdype beskrivelsene fra dokumentene, har vi gjennomført kvalitative intervjuer med personer som har vært involvert i utviklingen. Vi har gjennomført 14 intervjuer med sentrale prosjektmedarbeidere på ulike styringsnivå i følgende organisasjoner: IMDi, HK-dir (tidligere Kompetanse Norge)⁸, Kunnskapsdepartementet, KS, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Bufetat. Informantene våre har hatt ulike roller i prosjektutviklingen, og er valgt ut fordi deres roller i prosjektet gir dem innsikt som er relevant for denne evalueringens formål, særlig knyttet til hvilke idéer, mål, forventninger og antakelser som har vært styrende for utviklingen av ulike standardiserte elementer og arbeidet som helhet. Noen informanter fra IMDi, Kompetanse Norge/HK-dir og Kunnskapsdepartementet har hatt et overordnet ansvar for utviklingen av standardiserte elementer, mens andre informanter har vært deltakere i arbeidsgrupper for spesifikke elementer. Intervjuene handlet om oppdraget med å utvikle standardiserte elementer, hvordan man har jobbet med utviklingen, utfordringene de standardiserte elementene skal løse, målgruppene for standardiserte elementer, hva som skal være annerledes for disse målgruppene når standardiserte elementer er innført, hvordan man har jobbet med innhold og utforming, hvorfor man har valgt den løsningen man har gjort, og hvordan standardiserte elementer kan implementeres i kommunene for å skape de ønskede virkningene.

I tillegg har vi intervjuet ledere for introduksjonsprogram i fire kommuner. Her har hensikten vært å belyse innføringen av de standardiserte elementene slik det arter seg i et kommunalt perspektiv. I neste fase av evalueringen vil dette gjøres i større omfang, men vi mener at det allerede i denne tidlige fasen har vært verdifullt å samle noen erfaringer. Kommunene er valgt slik at vi skulle ha en variasjon i størrelse og bosettingsvolum. Den minste kommunen hadde 10 deltakere i introduksjonsprogrammet og den største hadde over 100. Kommunene ligger i ulike landsdeler. Bakgrunnen for en slik spredning, er at både bosettingsvolum, kommunestørrelse og landsdel kan være viktig for å forstå hvilke utfordringer kommunene kan oppleve i integreringsarbeidet, men også hvilke løsninger de ser. Noen av intervjuene er gjennomført ansikt til ansikt, og andre er gjennomført digitalt. Hensikten med disse intervjuene var å få innspill fra et utvalg kommuner på hvorvidt de standardiserte elementene, slik de er utformet, svarer til kommunenes utfordringer med å gi tilpassede introduksjonsprogram av god kvalitet, og hva som eventuelt skiller kommunenes forventninger til de standardiserte elementene fra forventningene hos de som har utviklet dem. Med dette gir intervjuene også informasjon som er nyttig for planlegging av videre studier av iverksettingen. I intervjuene har vi stilt spørsmål om hvilke

⁸ Kompetanse Norge deltok i utviklingen av standardiserte elementer, og er fortsatt delaktig i videreutvikling og formidling av disse, men nå under navnet Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) som Kompetanse Norge ble del av 1. juli 2021.

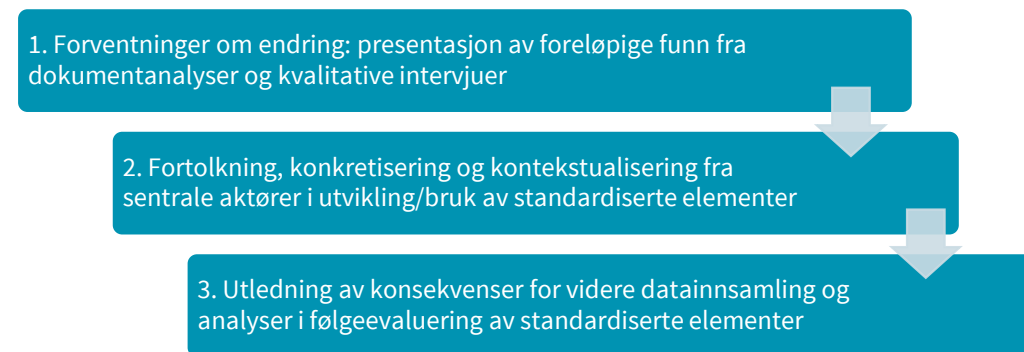
forventninger lederne har til obligatoriske og behovsbaserte standardiserte elementer, hvorfor de antar at disse elementene vil virke slik, og hvordan de mener at elementene må iverksettes for å oppnå slike virkninger.

2.3 Nettverksseminar

Nettverksseminarer, eller workshops, er mye brukt i evalueringer med et endrings-teoretisk rammeverk fordi det gir forskerne mulighet til å tilbakeføre og diskutere foreløpige funn med sentrale aktører underveis i prosjektet. Vi har gjennomført to nettverksseminarer der vi har presentert foreløpige funn og diskutert disse nærmere med personer som har vært med å utvikle de standardiserte elementene. På hver nettverksseminar deltok to forskere og tre eller fire personer som har deltatt i utviklingen av standardiserte elementer på ulike vis. Disse deltakerne representerte IMDi, HK-dir, NAV, KS og introduksjonsprogram eller voksenopplæring i to kommuner.

Nettverksseminarene har vært en kilde til data og informasjon, og et forum for å validere, analysere og diskutere funn underveis. Prosessen i nettverksseminarene er illustrert i figur 2.1. Forskerne har gitt en kort presentasjon av foreløpige funn fra prosjektets fase 1. I korte trekk handler dette om å konkretisere endringsteorien som ligger til grunn for utviklingen og innføringen av de standardiserte elementene. Utgangspunktet for presentasjonen er hvilke forventninger ulike aktører har til at innføringen av standardiserte elementer kan påvirke kvaliteten i integreringsarbeidet. Disse funnene har så dannet utgangspunkt for diskusjon rundt fortolkning og kontekstualisering av forventninger til bruk, implementering og virkning av de standardiserte elementene. Vi har også diskutert hvilke følger dette bør ha for Fafos videre datainnsamling i fase 2, hva det er særlig viktig at vi er oppmerksomme på, og hvilke grupper det er særlig viktig å undersøke virkninger blant. På denne måten fungerer nettverksseminarene som en viktig kvalitetssikring av selve forskningsprosessen.

Figur 2.1 Modell for gjennomføring av nettverksseminar. Følgeevaluering av innføringen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet.



2.4 Breddekartlegging gjennom spørreundersøkelser

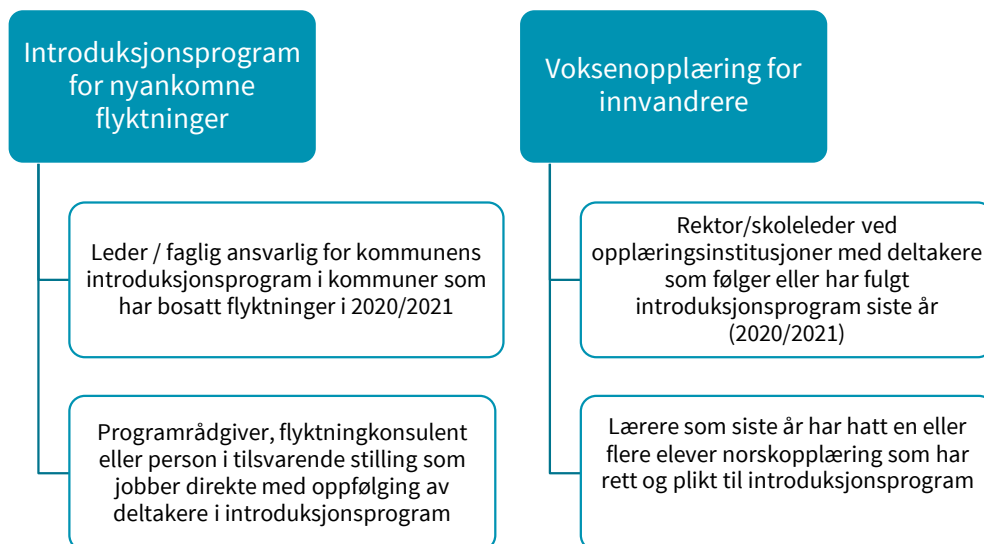
Å studere og dokumentere implementering, er viktig for å vite ikke bare hvorvidt, men også hvordan, innføring av standardiserte elementer påvirker deltakeres læring og kvalifisering. To spørsmål er sentrale, og de henger sammen. For det første, om de standardiserte elementenes tas i bruk i tråd med intensjonene. Her er oppgaven å kartlegge om anbefalinger eller forskriftsfestede minstekrav til innhold og gjennomføring følges, og hvordan kommunene bruker det handlingsrommet som ligger i at mange av de standardiserte elementene er anbefalinger som skal tilpasses lokalt. For

det andre, om implementeringen understøtter målene om at deltakere skal få et mer differensiert og relevant introduksjonsprogram av samme kvalitet, uavhengig av hvor de bosettes. Det er også å viktig å identifisere eventuelle utilsiktede, negative konsekvenser av de endringene som nå innføres i integreringsloven. For å fange opp hvordan kommunenes implementering av integreringslov og standardiserte elementer utvikler seg, er det planlagt tre runder med spørreundersøkelser: i 2021, i 2022/23 og i 2024. I den første surveyrunden er hensikten å kartlegge kommunenes utgangspunkt, men også fange opp forventninger til integreringsloven og standardiserte elementer. Utfordringer kommunene står i, eller ser for seg at de vil kunne få når de skal iverksette nye elementer i introduksjonsprogrammet, vil også berøres. I andre surveyrunde vil kommunene ha mer erfaring med deltakere under ny lov, og kan svare mer utfyllende om implementeringspraksis. Og i siste runde vil det bli mer rom for å innhente erfaringer – gode så vel som dårlige.

Målgrupper, gjennomføring og svarprosent

Undersøkelsene omfatter ansatte både i introduksjonsprogrammet og i voksenopplæringen for innvandrere. Vi inkluderer både mellomledere og ansatte – henholdsvis lærere og programrådgivere og personer i tilsvarende stilling. Tidligere studier av introduksjonsprogrammet har illustrert at ledere kan ha en annen opplevelse av praktiske utfordringer kommunen står overfor i integreringsarbeidet, enn personer som arbeider direkte med deltakerne på regelmessig basis (Djuve mfl., 2017). Ved å inkludere både mellomledere og programrådgivere vil vi få et mer detaljert bilde både av forventninger og av hvordan iverksettingen foregår i ulike typer av kommuner.

Figur 2.2 Målgrupper i spørreundersøkelsen



De fire spørreundersøkelsene ble gjennomført våren og høsten 2021. Alle kommuner som fra januar 2020 til og med april 2021 hadde bosatt personer med rett og plikt til introduksjonsprogram, ble invitert til å svare på undersøkelsen. Alle undersøkelsene ble purret per e-post tre ganger. Informasjon om bosettingstall er hentet fra IMDi. Invitasjonen gikk til den personen som hadde hovedansvar for introduksjonsprogrammet i kommunen. Det ble gjort et omfattende oppfølgingsarbeid per telefon for å finne fram til rett person og oppfordre til å delta. Responsen på undersøkelsen var svært god: av 201 kommuner i nettoutvalget, fullførte 185 kommuner undersøkelsen

(svarprosent: 95). Dette innebærer at materialet ligger svært nær en fulltelling av de relevante respondentene og at risikoen for systematiske skjevheter er svært liten.

I neste runde av undersøkelsen ble personer som arbeider som programrådgiver eller i tilsvarende stilling i de kommunene som nå var representert i materialet gjennom lederintervju, invitert til å delta. Det finnes ingen etablerte register over personer i denne type stillinger i Norge. Basert på informasjon fra lederintervjuene fikk vi imidlertid kontaktinformasjon til 657 personer. Femten av disse arbeidet ikke lenger med flyktninger og ble derfor tatt ut av utvalget. Det er grunn til å tro at dette kan gjelde flere. Bosettingsbehovet i kommunene har blitt redusert og det har fått konsekvenser for hvor mange ansatte det er behov for.

Av de 642 personene i nettoutvalget har 332 gjennomført hele spørreundersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 52. Basert på de tilbakemeldingene vi har fått fra programrådgivere og personer i tilsvarende stilling i kommunene, kan deler av frafallet skyldes at undersøkelsen ikke ble oppfattet som aktuell blant personer som ikke hadde erfaring med deltakere under den nye integreringsloven. I tillegg meldte flere fra om at andre i kommunen allerede hadde besvart undersøkelsen og at de ikke trodde det var nødvendig å svare fordi kommunen allerede var «representert». I kommuner med bare en eller to ansatt i introduksjonsprogrammet, er det noe vanligere enn ellers at vi bare har fått inn svar fra leder og ikke fra programrådgiver(e). Det er ikke overraskende, gitt at dette er kommuner der leder også fyller rollen som programrådgiver og dermed trolig har vært mindre motivert for å fylle ut enda et skjema.

Tabell 2.1 Utvalg og svarprosent, spørreundersøkelse introduksjonsprogram. 2021

	Bruttoutvalg	Nettoutvalg	Antall svar	Svarprosent
Ledere, Introduksjonsprogram	227	201	190	94
Programrådgivere	657	642	332	52

Det er også gjennomført spørreundersøkelser blant skoleledere og lærere i voksenopplæringen for innvandrere. Voksenopplæringen har en vesentlig større målgruppe enn flyktninger med rett og plikt til introduksjonsprogram, og det er dermed større risiko for at undersøkelsen treffer respondenter med begrenset erfaring med flyktninger i introduksjonsprogram. Det finnes heller ikke noen samlet oversikt over hvilke voksenopplæringsinstitusjoner som rent faktisk har deltakere i målgruppen for introduksjonsprogrammet. For å håndtere dette, brukte vi et innledende silings-spørsmål til skoleledere, kombinert med skriftlige og muntlige tilbakemeldinger fra opplæringsinstitusjonene vi hadde i det opprinnelige utvalget. Av de 259 opplæringsinstitusjonene som var listet i bruttoutvalget, forsvant 6 på grunn av nedleggelse sammenslåinger og tilbakemeldinger om at de ikke hadde deltakere i målgruppen. Av de opplæringsstedene som gjenstod, svarte 185 personer på undersøkelsen, noe som ga en svarprosent på 73. Av disse, var det 21 som oppga at de ikke hadde gitt opplæring i norsk, samfunnskunnskap eller andre opplæringstilbud til deltakere i introduksjonsprogram det siste året. Dette ga et nettoutvalg på 232 institusjoner hvorav 165 personer fullførte undersøkelsen, noe som ga en god svarprosent på 71.

Basert på informasjon fra skoleledere, ble det deretter sendt ut en ny spørreundersøkelse rettet mot lærere som underviste eller på annen måte fulgte opp deltakere i introduksjonsprogrammet. Her er det vesentlig færre som har gjennomført og vi stengte undersøkelsen med en svarprosent på 42. Det ble etablert en egen e-post adresse der respondentene kunne ta kontakt. Korrespondansen her, tyder på at deler av frafallet skyldes at mange av lærerne har hatt få elever i introduksjons-

programmet, og at undersøkelsen dermed ikke ble oppfattet som relevant. Flertallet av voksenopplæringene i undersøkelsen er små. Nesten 30 prosent av dem har færre enn 26 deltakere og bare litt over 10 prosent oppgir at de har over 150 deltakere. Der- som vi avgrenser antallet til deltakere som følger introduksjonsprogrammet, reduse- res volumet ytterligere. Ved 75 prosent av opplæringsstedene utgjør deltakere i in- troduksjonsprogram under halvparten av elevene. Konsekvensen av dette er det bare er en liten andel av lærerne som har erfaring med deltakere i introduksjonsprogram- met, og enda færre som har rukket å gjøre seg erfaringer med deltakere som hører hjemme under integreringsloven. Selv om vi har stilt spørsmål om forventninger – ikke erfaringer – er det rimelig å anta at en del synes dette har vært krevende å ta stilling til.

Tabell 2.2 Utvalg og svarprosent, spørreundersøkelse voksenopplæring for innvandrere. 2021

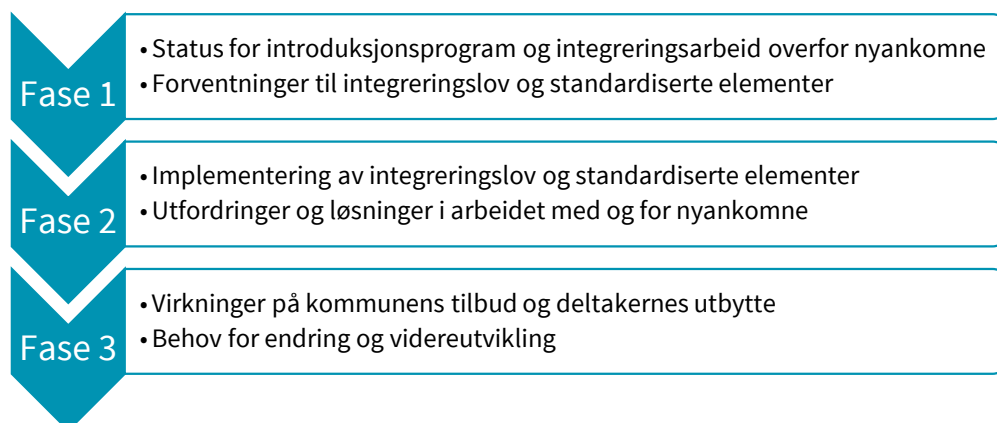
	Bruttoutvalg	Nettoutvalg	Antall svar	Svarprosent
Skoleledere	259	238	165	76
Lærere	696	674	285	42

Videre spørreundersøkelser i kommunene

Dette er første rapportering i et prosjekt som vil pågå fram til og med 2024. I denne perioden skal det gjennomføres tre runder med spørreundersøkelser. Dette gir oss mulighet til å måle endring langs flere dimensjoner av integreringsarbeidet og blant ulike aktører. Modellen for gjennomføring av spørreundersøkelsene er illustrert i fi- gur 2.2. Første fase er beskrevet tidligere i kapitlet. I fase 2 vil temaene dreies mer over mot kommunenes iverksetting av de standardiserte elementene. I fase tre legges hovedvekten på hvilke virkninger innføringen av standardiserte elementer kan ha hatt for kommunenes tilbud om program og for deltakernes utbytte. I tillegg tar vi med oss en del av nøkkelspørsmålene både fra fase 1 og 2, slik at vi kan identifisere eventuell endring i kommunene, både knyttet til hvilke utfordringer de møter, hva slags praksis de har og hvilke resultater de kan vise til.

Identifiseringen av konkrete tema og spørsmål i fase 2 og 3 av surveyene, vil bygge på de indikatorene som drøftes i denne rapporten og på resultatene i første survey- fase. I tillegg til spørreundersøkelsene, vil evalueringen bygge både på kvalitative in- tervjuer og registerdata.

Figur 2.2 Tema og modell for gjennomføring av spørreundersøkelser. Følgeevaluering av innføringen av standardiserte elementer i introduksjonsprogram.



2.5 Oppsummering

I arbeidet med denne første delrapporten i Fafos følgeevaluering av standardiserte elementer, har vi innhentet data gjennom intervjuer og saksdokumenter for å undersøke prosessen bak og forventningene til innføringen av standardiserte elementer. Vi har også samlet inn data gjennom fire spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer med ansatte i kommunene, for å kartlegge kommunenes oppfatninger av noen utvalgte standardiserte elementer, og hvilke forutsetninger kommunene har for å planlegge, utforme og gjennomføre individuelle kvalifiseringsløp av god kvalitet. Vi har videre diskutert foreløpige funn med representanter fra nasjonale og lokale myndigheter underveis gjennom nettverksseminarer, som også har gitt ny innsikt.

3 Standardiserte elementer - en utviklingshistorie

Utviklingen av det som skulle bli standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet, startet i 2017 og pågikk i flere år. Utviklingen og innføringen av de standardiserte elementene er eksplisitt begrunnet i utredninger og evalueringer som har dokumentert variasjon i tilbud og resultater mellom kommunenes introduksjonsprogram, og i regjeringen Solbergs ønske om å reformere introduksjonsprogrammet. Samtidig har tiltaket endret navn og innretning underveis. I det følgende gir vi en kort historikk som beskriver bakgrunn, utviklingsprosess og veivalg om utforming, av det som til slutt har blitt dagens standardiserte elementer.

Problemstillinger

- Hvordan ble de standardiserte elementene utviklet, fra bestilling til ferdig resultat?
- Hvilke aktører var involvert i utviklingen?
- Hva forklarer viktige mål, endringer og veivalg i utviklingsprosessen?

Beskrivelsen og analysene i dette kapitlet bygger på tidligere forskning og utredninger om introduksjonsprogrammet og integrering av nyankomne, og prosjektdokumenter fra utviklingen av standardiserte elementer. Vi legger særlig vekt på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet til IMDi og Kompetanse Norge/HK-dir/, og rapportering tilbake. I tillegg trekker vi på våre intervjuer med sentrale aktører i utviklingen av de standardiserte elementene, særlig deltakere fra departementet, IMDi og Kompetanse Norge/HK-dir.

3.1 Dokumentert variasjon i kvalitet og resultater

Ulike evalueringer og undersøkelser har vist at resultatene av introduksjonsprogrammet – i form av at deltakerne går over i lønnet arbeid, ordinær utdanning og består norskprøver – varierer mellom kommunene. Mye av denne variasjonen kan føres tilbake til kjennetegn ved deltakerne. Både alder, kjønn, helse, familiesituasjon, tidligere utdanning og arbeidserfaring er forhold som påvirker deltakernes sannsynlighet for overgang til arbeid eller utdanning (Djuve & Kavli, 2015; Djuve & Kavli, 2019; Djuve, mfl., 2011; Djuve, mfl., 2017; Tronstad, 2015). Samtidig viser det samlede kunnskapsgrunnlaget at det er forskjeller i resultatene som ikke lar seg forklare med at deltakerne har ulik bakgrunn og forutsetninger. Evalueringer av introduksjonsprogrammet har vist at det også er ulik kvalitet i kommunenes introduksjonsarbeid (se f.eks. Djuve mfl. 2017).

Hva denne variasjonen i kvalitet bidrar til kom fram i Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid i perioden 2010–2018. Riksrevisjonen konkluderte at virkemidlene på

integreringsfeltet ikke fungerer godt nok til å tette det høye sysselsettingsgapet mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere. Introduksjonsprogrammet var blant virkemidlene som fikk kritikk. «Introduksjonsprogrammet i mange kommuner sikrer ikke utdanning og arbeid over tid», mente Riksrevisjonen (2019), og pekte på at mange av deltakerne ikke får jobb etter endt introduksjonsprogram, mens en del av de som får arbeid enten har lav inntekt eller faller ut av arbeidslivet.

Brochmann II anbefalte moduler

Introduksjonsprogrammet ble også lagt under lupen av Brochmann II-utvalget, som skulle vurdere langsiktige konsekvenser av høy innvandring med særlig vekt på flyktninger. Utvalget var derfor særlig opptatt av introduksjonsordningen, som «myndighetenes viktigste verktøy for å få voksne nyankomne flyktninger raskt i arbeid eller utdanning og å bli økonomisk selvstendige» (NOU 2017:2 s. 198). Vurderingen av ordningen var nedslående. Utvalget pekte på «betydelige problemer for kommunene» med etablering av heldagstilbud, tilpasning av innholdet i programmet og tilstrekkelig tilgang på gode og relevante tiltak, og store forskjeller i overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet program både mellom kommunene og mellom kvinner og menn (NOU 2017:2). Utvalget så videre for seg at dersom innvandringen av flyktninger økte, som de var bedt om å vurdere, ville utfordringene også vokse, særlig fordi kommuner med lite erfaring da ville måtte bosette flyktninger og tilby dem introduksjonsprogram tilpasset en heterogen populasjon. Var det realistisk å tro at de skulle klare det? Nei, mente Brochmann II:

«Det er urealistisk å forvente at alle relevante instanser i alle kommuner skal ha riktig kompetanse og rikelig med muligheter for å kunne lage et tilbud som på en god måte dekker mangfoldet av individuelle behov.» (NOU 2017:2, s. 198).

For å lykkes med å differensiere introduksjonsprogrammet etter flyktningenes utdanningsnivå, yrkeserfaring og språkkompetanse, mente utvalget at kommunene trengte hjelp med utformingen av tilbudet og innholdet i programmet. De vurderte at kommunene trengte både mer veiledning og struktur. Derfor anbefalte utvalget:

«(...) at det innenfor introduksjonsprogrammet utvikles forslag til et begrenset antall moduler som kan settes sammen ut fra behovet til de største eller vanligste gruppene av programdeltakere.» (NOU 2017:2, s. 199).

Utvalget beskriver slike moduler som «et nyttig hjelpemiddel ved utforming av det konkrete tilbudet i kommunene» og foreslår at utviklingen av moduler kan gjøres på statlig nivå, for eksempel gjennom samarbeid mellom IMDi, Kompetanse Norge og NAV (NOU 2017:2, s. 199–200). Samtidig mener utvalget at kommunenes frihet til å tilpasse introduksjonsprogrammet til lokale forhold og behov, bør bevares.

3.2 Politisk ønske om reform av introduksjonsprogrammet

I Jeløya-plattformen som ble utarbeidet av partiene Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre i 2018, vedtok regjeringen Solberg å «prioritere arbeidet med å sørge for at innvandrere med fluktbakgrunn raskere kommer i arbeid ved å stimulere til arbeid og å stille krav». Regjeringen ville derfor «gjennomføre en helhetlig reform av integreringsfeltet for å få raskere og bedre resultater», og det første tiltaket på regjeringens liste var å «reformere introduksjonsprogrammet med tydelige forventninger til gode resultater og mer arbeidsrettede tiltak». I Granavolden-plattformen året etter, der

også Kristelig Folkeparti gikk inn i regjeringen, er dette målet videreført, men nå er formålet med reform av introduksjonsordningen og andre kvalifiseringsordninger formulert som at «flere får formell utdanning og kompetanse som dekker arbeidslivets behov». Satsingen på formell kompetanse ble også understreket av at denne samarbeidsregjeringen flyttet ansvaret for integrering fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kunnskapsdepartementet.

Målene og føringene i Solberg-regjeringens reform ble i tydeligere utpenslet i *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022* (Kunnskapsdepartementet, 2019a). «Hovedutfordringen er for lav sysselsetting», slår regjeringen fast i dette dokumentet, og en hovedårsak er at en stor andel flyktninger som bosettes mangler den formelle kompetansen som det norske arbeidslivet etterspør. Med referanse til både Brochmann II-utvalget (NOU 2017: 2) og Fafos evaluering av introduksjonsprogram og norskopplæring (Djuve mfl., 2017), anerkjenner regjeringen i integreringsstrategien at man «ikke lykkes i å fylle dette kompetansegapet gjennom dagens ordninger». Som forklaring på dette pekes det på at det er store variasjoner i innholdet i kvalifiseringstilbudet, og at få kommuner tilbyr formell kvalifisering som en del av introduksjonsprogrammet, selv om mange av de bosatte flyktningene har manglet utdanning eller bare hadde fullført grunnskole.

Integreringsstrategien setter «høyere deltakelse i arbeids- og samfunnsliv» som hovedmål, og «satsing på kunnskap, kompetanse og kvalifisering» pekes ut som strategiens viktigste grep (Kunnskapsdepartementet 2019a, s. 9). Tiltak 20 i strategien er reform av introduksjonsprogrammet, og første punkt under dette tiltaket er å innføre standardiserte elementer:

20. Reformere introduksjonsprogrammet

Regjeringen er i gang med en reform av introduksjonsprogrammet med tydelige forventninger til gode resultater, og har satt i gang en helhetlig gjennomgang av introduksjonsloven. Formålet er å sikre høyere måloppnåelse ved overgang til ordinært arbeid og utdanning. Introduksjonsprogrammet må i større grad gi mulighet for formell utdanning og kompetanse, og mer arbeidsrettede tiltak. Det vil bidra til å tette det kompetansegapet som fører til at mange flyktninger står utenfor arbeidslivet.

Introduksjonsprogrammet skal være mer målrettet enn i dag, og det utvikles standardiserte elementer som kan settes sammen til et helhetlig program tilpasset den enkeltes behov. Et obligatorisk foreldreveiledningskurs skal utvikles. Personer som trenger det, skal få tilbud om fagopplæring og annen formell kompetanse innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, enten i ordinære løp eller gjennom ordningen med modulisert fag- og yrkesopplæring. Norskopplæringen skal integreres med fagopplæringen slik at deltakere i introduksjonsprogrammet settes i stand til å oppnå et fagbrev. Dette vil bidra til at deltakerne får den kompetansen de selv og samfunnet trenger, slik at de kan bidra til å dekke behovet for arbeidskraft og løse viktige samfunnsoppgaver.

Innføre standardiserte elementer

Standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet er under utvikling. I budsjettet for 2019 er det foreslått en økt satsing på utvikling av slike standardiserte elementer, for å styrke arbeidet med å etablere et introduksjonsprogram som er mer målrettet og har bedre kvalitet enn dagens tilbud. Målet er både å sikre bedre kvalitet i tilbudet, og å legge til rette for bedre individuell tilpasning.

Under strategiens tiltak knyttet til målområdet «Arbeid», foreslås det videre at de standardiserte elementer som utvikles i introduksjonsordningen også vil kunne benyttes i andre kvalifiseringstiltak. Videre, under strategiens målområde «Hverdagsintegring», går regjeringen inn for å innføre foreldreveiledning som en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet. Dette tiltaket knyttes også til målområdet «Retten til å leve frie liv» og til forebygging av negativ sosial kontroll, som en del av forsterket tidlig innsats «gjennom informasjon om retten til å leve et fritt liv, herunder likestilling og likeverdighet i og utenfor familien» (Kunnskapsdepartementet, 2019a, s. 60).

3.3 Fra struktur og byggesteiner til faglige råd

Fra 2017 til 2021 ga Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet en rekke oppdrag til IMDi med formål å bidra til gode og differensierte løp i introduksjonsprogrammet for ulike grupper av deltakere. Viktigste for utviklingen av det som skulle bli standardiserte elementer var oppdrag 10 i tillegg 2 til IMDi's tildelingsbrev i 2018, som presiserte hvordan IMDi skulle arbeide med to tidligere gitte oppdrag⁹. I disse tre oppdragene bes IMDi å utarbeide forslag til «moduler for kvalifisering av nyankomne innvandrere». Først som forslag til spor/løp for kvalifisering for nyankomne innvandrere med medbrakt høyere utdanning (O4, 2017), så som «forslag til moduler for kvalifisering av også andre grupper nyankomne innvandrere» (O3, 2018) og til slutt som «en overordnet modulstruktur» med en beskrivelse av aktuelle program/løp, moduler og målgrupper, og forslag til hvordan denne skal reguleres i introduksjonsloven (O10, 2018 tillegg 2). Kompetanse Norge får også tilsvarende oppdrag¹⁰, IMDi og Kompetanse Norge får beskjed om å samarbeide om disse oppdragene, og IMDi tar prosjektledelsen.

En av departementsbyråkratene som har fulgt opp ordningene under introduksjonsloven og reformen av introduksjonsprogrammet, forteller at tanken bak oppdragene til IMDi var at utviklingen av slike moduler skulle gjøre det lettere for kommunene å heve kvaliteten i introduksjonsprogrammet, og «enklere for programrådgiverne å skreddersy tilbud til den enkelte.» Det var derfor viktig at modulene var tilpasset forskjellige grupper deltakere, som de med liten medbrakt utdanning eller de med høy utdanning.

August 2018 kommer IMDi og Kompetanse Norge med sin første leveranse i form av et notat med tittelen «Hovedmilepæl 1- kort generell omtale av forslag til ordning med standardiserte elementer i introduksjonsprogram» (IMDi 2018). Her foreslår IMDi og Kompetanse Norge å gå bort fra begrepet «moduler», for å unngå misforståelser og sammenblanding, fordi begrepet allerede brukes i utviklingen av andre tilbud til den samme målgruppen, som modulstrukturert forberedende voksenopplæring og modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Direktoratene foreslår å benytte begrepet «standardiserte elementer» isteden, og utdypet hva de legger i begrepet:

«Standardisering kan i denne sammenhengen bli forstått som en minimumsstandard eller en overordnet kravspesifikasjon for hva et element skal eller bør inneholde. Dette skal gjøre det enklere for kommunene å tilby kvalifiseringsløp

⁹ Oppdrag O4 i tildelingsbrev til IMDi for 2017, «Utarbeide forslag til spor/løp for kvalifisering av nyankomne innvandrere med medbrakt høyere utdanning basert på erfaringer fra KUM-prosjekter», og oppdrag O3 i tildelingsbrev til IMDi for 2018, «Utarbeide forslag til moduler for kvalifisering av nyankomne innvandrere».

¹⁰ Oppdrag 7 i oppdragsbrev til Kompetanse Norge for 2018, tillegg 1 til oppdragsbrev i 2018 av 8.6.2018 med presisering av oppdraget.

av god kvalitet, ikke minst ved å stimulere til lokale tilpasninger av elementene» (IMDi 2018, s. 2).

Det er flere trekk ved dette første forslaget fra IMDi og Kompetanse Norge som er verdt å trekke fram. For det første ser de for seg å utvikle både en «tiltaksvifte med relevante elementer som kan inngå i individuelle kvalifiseringsløp» og en «overordnet struktur for kvalifiseringsløp» som de mener skal være veiledende for kommunene, basert på deltakernes utdanningsbakgrunn (IMDi 2018, s. 1–3). De standardiserte elementene skal utgjøre «byggesteiner» i disse differensierte kvalifiseringsløpene.

For det andre beskriver IMDi og Kompetanse Norge at de standardiserte elementene kan ha ulike funksjoner: direktoratene foreslår at standardiserte elementer kan være «kompetansegivende eller ikke-kompetansegivende», «faglige» eller «tematiske» (IMDi 2018). Ideen om kompetansegivende standardiserte elementer er tydelig inspirert av utviklingen av moduler i forberedende voksenopplæring og fag- og yrkesopplæring, som IMDi og Kompetanse Norge skriver at man bør ta utgangspunkt i, for eksempel for utforming av elementer for deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn. Mange av de tidlige forslagene til standardiserte elementer handler da også om formell kvalifisering, noe vi skal komme tilbake til.

For det tredje foreslår IMDi og Kompetanse Norge en viss form på de standardiserte elementene, hvor hvert element skal ha en beskrivelse av mål, varighet, verktøy og dokumentasjon:

«Det må utformes mål og innholdsbeskrivelser for elementene som kommunen selv skal tilby eller anskaffe. Videre må det utvikles et sett med læringsressurser og verktøy, for eksempel skjemaer og maler som støtter opp under planlegging og gjennomføring av elementene. De fleste standardiserte elementene bør kunne dokumenteres med beskrivelse av oppnådd kompetanse, læringsutbytte eller lignende. Det må imidlertid utredes nærmere hvordan et system for dokumentasjon og vurdering kan utformes.» (IMDi 2018a, s. 3).

At IMDi og Kompetanse Norge er opptatt av hvordan oppnådd kompetanse eller læringsutbytte fra de standardiserte elementene skal dokumenteres, tyder på at en målsetning om kvalifiserende innhold i introduksjonsprogrammet preger deres første forslag.

I intervjuene med sentrale personer i IMDi og Kompetanse Norge/HK-dir kommer det fram at forslagene deres til hva de standardiserte elementene skulle være, endret seg etter dette, og av flere årsaker. For det første fant de etter hvert ut at de standardiserte elementene måtte ha en annen form enn først tenkt. Tanken om å definere kravspesifikasjoner eller minimumsstandarder for hvert element var ikke juridisk bærekraftig, da direktoratene ikke kan stille andre krav til kommunenes arbeid enn det som gjøres gjennom lov og forskrifter. Derfor landet de på at det som skulle utvikles var «faglige anbefalinger» til kommunenes arbeid. Det kom også tydelige innspill, blant annet fra KS, om at det var viktig å bevare kommunenes selvråderett og handlingsrom, og at det ikke nødvendigvis var tjenlig å standardisere hvordan ulike kommuner skal tilby introduksjonsprogram. Tanken om å utvikle byggesteiner til ferdige løp, en slags ferdigtenkt pakke som kommunene bare kunne ta i bruk, viste seg å ikke være realiserbar, fordi det både var for vanskelig og i strid med kommunenes selvråderett at direktoratene skulle lage ferdige byggesteiner.

Av samme årsaker argumenterte IMDi og Kompetanse Norge også etter hvert mot at det var hensiktsmessig at de designet standardiserte løp for ulike typer deltakere,

slik departementet opprinnelig hadde ønsket da de ga IMDi i oppdrag å utvikle en overordnet struktur med forslag til løp som del av arbeidet med standardiserte elementer. I stedet leverte IMDi (i Hovedmilepæl 2) innspill til overordnet struktur for reguleringen av kvalifiseringsløp gjennom reformen av introduksjonsloven. Her foreslo IMDi blant annet at man gjennom ny lov kunne regulere differensiert varighet innenfor introduksjonsprogrammet, krav om kompetansekartlegging og karriereveiledning, og hvilke tiltak som skulle være obligatoriske. Her foreslår IMDi opplæring i norsk, opplæring i norsk kultur og norske verdier, opplæring i samfunnskunnskap, foreldreveiledning, livsmestring, og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Forøvrig mener de at andre standardiserte elementene skal være basert på deltakerens behov, og at arbeids- og utdanningsrettede elementer skal være tilpasset deltakerens medbrakte kompetanse og mål med det individuelle kvalifiseringsløpet. IMDi og Kompetanse Norge argumenterer for at det vil være «problematisk å innplassere deltakere i forhåndsdefinerte program uten særlig rom for individuell tilpasning», og at det er elementene som skal inngå i programmet som «er standardiserte i betydningen av å ha et nærmere definert innhold og en minimumsstandard for kvalitet», mens selve kvalifiseringsløpet «bør være individuelt tilpasset» (IMDi 2018, Hovedmilepæl 2).

Reformen av loven foregikk parallelt med utviklingen av standardiserte elementer, og gjennom integreringsloven ble det definert en differensiert struktur for ulike deltakers introduksjonsprogram i den forstand at mål for norskopplæring og lengde på introduksjonsprogrammet knyttes til deltakerens utdanningsnivå ved oppstart. Resultatene av dette ble nærmere beskrevet i kapittel 1. En kan derfor si at ønsket om en overordnet struktur ble løst gjennom lovendringen. Det som gjensto å løse gjennom utviklingen av standardiserte elementer, var da faglige anbefalinger til obligatorisk og behovsbasert innhold i de ulike løpene for personer med ulik utdanningsbakgrunn.

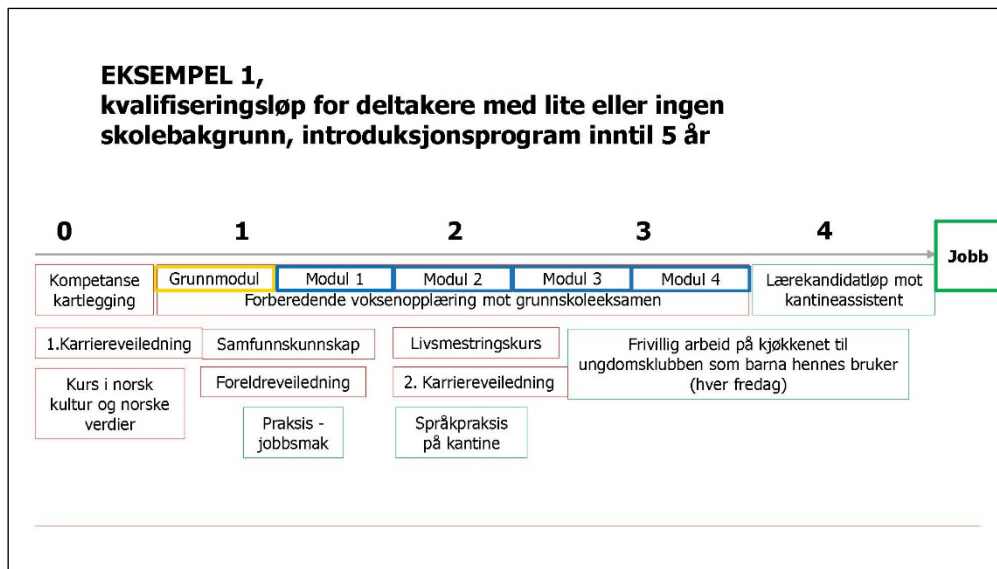
3.4 Utvalg og utvikling av standardiserte elementer

I forprosjektfasen av arbeidet med standardiserte elementer var det hovedsakelig IMDi og Kompetanse Norge selv som drøftet seg fram til et forslag til hvilket produkt arbeidet skulle lede til. Den første leveransen deres skisserer forslag til form, innhold, bruk og formål med de standardiserte elementene, men det er fortsatt uklart hvilke elementer de vil arbeide videre med. I september 2018 leverte IMDi og Kompetanse Norge (2018) tre eksempler på løp med standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet:

- et mulig løp for en person med liten eller ingen skolegang
- et løp for en person med medbrakt fullført grunnskole
- et løp for en person med høyere utdanning

Dette gjør de både ved å presentere en meny for hver av de tre kategoriene deltakere. Her skilles mellom obligatoriske og behovsbaserte elementer som henholdsvis må og kan inngå i deres løp. Det tegnes dessuten opp et mulig løp for en person innenfor hver av de tre kategoriene framstilt langs en tidslinje. Her blir noen elementer valgt ut som illustrasjon på «skreddersøm» til en fiktiv person, og de ulike elementene kommer etter hverandre i tid. I figur 4.1 viser vi hvordan illustrasjonen ser ut for en person med lite eller ingen skolegang. Elementene som har røde rammer er obligatoriske, mens de som har grønne rammer er behovsbaserte elementer.

Figur 4.1 IMDi og Kompetanse Norge sin illustrasjon av et individuelt kvalifiseringsløp for en deltaker med lite eller ingen skolegang.



Viften av behovsbaserte elementer som ble foreslått i denne leveransen fra IMDi og Kompetanse Norge, skiller seg fra det direktoratene endte opp med å utvikle.

Forslaget i september 2018 var:

- For personer med liten eller ingen skolegang: Praksis, delkompetanse, frivillig arbeid, lærekandidatløp og AMO-kurs
- For personer med medbrakt fullført grunnskole: Modulstrukturert fag- og yrkesopplæring, videregående opplæring, praksis, praksiskandidatløp, frivillig arbeid, realkompetansevurdering, lærekandidatløp, AMO-kurs
- For personer med høyere utdanning: Kompletterende utdanning, praksis, frivillig arbeid, mentor, nettverksbyggende tiltak, godkjenning av utdanning, realkompetansevurdering og engelsk

I denne viften av behovsbaserte elementer inngår ulike former for formell opplæring eller muligheter for formalisering av kompetanse, i tillegg til elementer som ikke gir formelle kvalifikasjoner, som praksis, frivillig arbeid og nettverksbyggende tiltak. Ikke alle disse forslagene har blitt til standardiserte elementer per november 2021, og det har kommet andre til, særlig elementer som ikke gir formelle kvalifikasjoner.

For å få innspill til hvilke elementer som skulle utvikles, involverte direktoratene fra høsten 2018 en rekke kommuneaktører, blant annet det som blir beskrevet som «gjengangere fra tilskuddsordningene», altså kommuner som hadde vist engasjement for fagutvikling gjennom å søke ulike utviklingsmidler. Disse ble invitert til fire innspillseminarer ledet av Norconsult i september 2018. Hensikten var å innhente erfaring og innspill fra praksisfeltet angående videre utvikling av introduksjonsprogrammet. På seminarene deltok kommuneansatte med erfaring fra ulike utviklingsprosjekter rettet mot kvalifisering av nyankomne flyktninger som KUM-prosjekter, Jobbsjansen del C-prosjekter, utvalgte Jobbsjansen del A-prosjekter, og representanter fra integreringsmottak (Norconsult 2018, s. 3). Idémyldringene i disse innspillseminarene resulterte i 135 innspill til mulige standardiserte elementer for deltakere med «ingen eller lite skolebakgrunn», som gjennom ulike seminaroppgaver ble kokt ned til et forslag til en meny for standardiserte elementer for denne gruppen. Forslag til

obligatoriske elementer som fikk særlig støtte var samfunnskunnskap, norskopplæring, dataopplæring, kartlegging og arbeidslivskunnskap. Behovsbaserte elementer som majoriteten støttet var grunnskole, videregående opplæring og realkompetansevurdering/yrkesprøving (Norconsult 2018, s. 35). Kompetanse Norge gjennomført også et innspillmøte med ledere ved opplæringscentre i åtte kommuner, og Oxford Research gjennomførte en kartlegging av tilgjengelige opplæringstilbud for voksne innvandrere i ti kommuner som hadde gode resultater over tid, som direktoratene også kunne benytte i sitt videre arbeid.

Ifølge våre informanter i direktoratene var departementets føringer med på å definere hvilke elementer de skulle ta videre fra denne innspillfasen. For det første var to elementer utpekt gjennom politiske bestillinger: foreldreveiledning, og et «empowerment-kurs» for kvinner. Det siste ble etter hvert til det obligatoriske standardiserte elementet Livsmestring i nytt land. Videre ba departementet direktoratene om å prioritere standardelementer som kunne bidra til bedre resultater for kvinner med lite eller ingen utdanning, som er en deltakergruppe med lav overgang til arbeid eller utdanning. Direktoratene valgte da å begynne med å utvikle følgende elementer:

- Karrierekompetanse
- Arbeidspraksis
- Språkpraksis
- Digital kompetanse
- Foreldreveiledning
- Tilbud i omsorgspermisjon
- Livsmestring

I denne listen er ingen av de kvalifiserende elementene fra tidligere utkast med. Direktoratene åpner for at de samme elementene kan utvikles videre for å tilpasses andre typer deltakere, ikke bare kvinner med lite eller ingen utdanning. De to praksiselementene blir etter hvert slått sammen til ett. Direktoratene argumenterer for at det vil styrke kvaliteten i kommunenes arbeid med praksis (og ikke minst samarbeid innad i kommunen) å se det som ett element med felles kvalitetsstandarder. I hovedmøtepælsrapport 5 (IMDi og Kompetanse Norge 2019b) presenterer direktoratene fem elementer som svar på bestillingen om å prioritere elementer for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn: Livsmestring, Foreldreveiledning, Praksis, Digital kompetanse og Tilbud i omsorgspermisjon.

Når direktoratene så skulle gå i gang med å utvikle standardiserte elementer for deltakere med medbrakt kompetanse høsten 2019, arrangerte de nye innspillworkshops, denne gangen fasilitert av Rambøll og Halogen. 70 aktører deltok, inkludert representanter fra voksenopplæring, flyktningtjenesten og NAV i ulike kommuner, NAV fylke, fylkeskommuner, fylkesmannen, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring, Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid og KS, samt ansatte fra IMDi og Kompetanse Norge. I 2020 kommer direktoratene med forslag til standardiserte elementer for deltakere med medbrakt kompetanse. De vurderer at elementene foreldreveiledning, Livsmestring og tilbud i omsorgspermisjon vil være relevante også for denne gruppen, og det samme med praksiselementet og elementet digital kompetanse, som de vil videreutvikle for å tilpasse det til deltakere med medbrakt kompetanse. I tillegg har departementet bedt direktoratene utvikle hurtigsporet som standardisert element. Videre vil de utvikle følgende nye elementer:

- Korte bransjekurs
- Arbeid på deltid som del av program
- Entreprenørskap
- Personlig økonomi

Heller ikke denne listen inneholder elementer som gir formelle kvalifikasjoner. Korte bransjekurs beskrives som «et godt alternativ for deltakere som ikke har tid, økonomi eller forutsetninger for å benytte det ordinære utdanningssystemet», mens elementet entreprenørskap skal gi deltakere opplæring i gründervirksomhet så de kan «skape en lønnsom og bærekraftig bedrift», og hurtigspor beskrives som «en form for arbeidspraksis for deltakere med medbrakt kompetanse som har mål om arbeid» (IMDi og Kompetanse Norge 2020c, s. 13–15).

Direktoratene satte ned en arbeidsgruppe for hvert av elementene som de satte i gang med å utvikle. Her hentet de blant annet inn representanter fra praksisfeltet slik at deres erfaringer ble trukket inn i arbeidet. Mens en representant fra IMDi eller Kompetanse Norge ledet hver arbeidsgruppe, håndplukket direktoratene praktikere fra ulike steder i Norge, i tillegg til andre aktuelle samarbeidspartnere fra statlig nivå. Direktoratene oppgir at de forsøkte å ivareta en variasjon i hvilke kommuner som ble invitert, men samtidig at de ville «bruke de som er flinke», som de mente de hadde god oversikt over. Ifølge IMDi var dette et valg for å styrke legitimiteten og effekten av anbefalingene de skulle utvikle, ved å sørge for at de gjenspeilte praksisfeltet. En informant i IMDi argumenterer også for at denne involveringen av de «flinke» kommunene bidro til større spredning av gode praksiser fra lokal fagutvikling som nå kunne bli bakt inn i de standardiserte elementene. Imidlertid ble praksisfeltet involvert i mindre grad der direktoratene anså at det allerede fantes gode, ferdig utviklede verktøy, som i utviklingen av elementet personlig økonomi.

En del av arbeidet som IMDi og Kompetanse Norge/HK-dir gjorde med de standardiserte elementene var å konseptualisere hvordan de kunne formidles til kommunene. Fordi de mente at kommunene ville trenge tilgang til mye informasjon som lå mange ulike steder, landet de på å lage en nettportal, både for kommunene som skal tilby introduksjonsprogram og for andre som jobber med ordninger for kvalifisering av innvandrere. Resultatet ble en nettside kalt Fagressursen for introduksjonsprogrammet som er lagt under IMDis domene på adressen <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/>. Den blir beskrevet som «en slags ressursbank for en bred målgruppe av aktører» av en av våre informanter i direktoratene. Fagressursen ble lansert parallelt med at integreringsloven trådte i kraft ved starten av 2021. IMDi og Kompetanse Norge forvalter nettsiden i fellesskap gjennom felles redaktørmøter, mens IMDi har ansvaret for drift.

3.5 Oppsummering

Som vist i dette kapitlet, er bakgrunnen for innføringen av standardiserte elementer at flere studier og utredninger avdekket både sviktende resultater i introduksjonsprogram for flyktninger, og variasjon i programinnholdets kvalitet mellom ulike kommuner. Nasjonale myndigheter har med innføringen av standardiserte elementer valgt å bøte på disse problemene med kompetanseoverføring fra nasjonale direktorater og «flinke» kommuner, gjort tilgjengelig for lokale og regionale aktører som bidrar til planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram. Tiltaket stiller ingen nye midler, ekstra personale eller pakkeløsninger til rådighet, men formidler kunnskap og verktøy som ansatte i ulike tjenester kan ta i bruk i sitt arbeid med deltakere i introduksjonsprogram.

I hvilken grad dette innebærer en standardisering, som navnet antyder, kan diskuteres. På den ene siden er det åpenbart at de standardiserte elementene stiller til rådighet et slags felles referanseverk som har vært fraværende i den desentraliserte implementeringen av introduksjonsprogrammet. Mens kommunene tidligere bare har hatt lovverket med forskrifter som felles referanseramme, med minimumskrav i ordknappe formuleringer, har de nå også fått et sett faglige anbefalinger som er ment å være relevante på tvers av kommuner og regioner, og som utdyper hvordan lovens krav kan oppfylles for å oppnå gode resultater. På den andre siden er det fortsatt slik at det som ikke er regulert gjennom lov og forskrifter, kan kommunene velge å se bort ifra. I den grad de standardiserte elementene utgjør et felles referanseverk, er det kun i rådgivende og veiledende forstand. Det er derfor et åpent spørsmål i hvilken grad innføringen av standardiserte elementer vil føre til at kommunene i større grad gjør det samme.

De standardiserte elementene ble utviklet på bakgrunn av et politisk ønske om å reformere introduksjonsprogrammet. Fra den opprinnelige bestillingen om «byggesteiner» og overordnet struktur for ulike løp for ulike deltakere, endret de standardiserte elementene form og funksjon i løpet av utviklingsprosessen. Ønsket om å strukturere ulike løp for ulike deltakere ble tatt videre i integreringslovens krav om differensiert lengde og ulike sluttmål for ulike deltakergrupper, hovedsakelig delt inn etter medbrakt utdanning og kompetanse. De standardiserte elementene ble så utviklet videre til å ta form som faglige anbefalinger og verktøy til ulike typer innhold i introduksjonsprogrammet som enten skal være behovsbasert eller obligatoriske, som kurset Livsmestring i nytt land og foreldreveiledning.

I faser av utviklingen har IMDi og Kompetanse Norge stått for mye av arbeidet med å lage de standardiserte elementene, men særlig i innspillfasene har direktoratene involvert et bredt lag av aktører fra ulike tjenester og myndighetsnivå, og særlig fra kommuner som har engasjert seg i fagutvikling gjennom tilskuddsordninger. Ulike aktører er også trukket inn i utformingen av standardiserte elementer gjennom arbeidsgrupper for hvert element. Det er imidlertid tydelig at det som har hatt størst betydning for hvilke standardiserte elementer som er utviklet og som direktoratene har brukt mye tid på, er de politiske føringene. Dette gjelder særlig bestillingen av det nye obligatoriske elementet Livsmestring i nytt land. Utviklingen av de standardiserte elementene framstår som en toppstyrt prosess, men med rom for faglige innspill og justeringer, særlig på innhold og form.

De standardiserte elementene som ble lansert tidlig i 2021 ga i mindre grad formell kvalifikasjon eller formalisering av medbrakt kompetanse, enn direktoratenes tidligere forslag. Hvorvidt elementene som er utviklet svarer til «behovet til de største eller vanligste gruppene av programdeltakere», som Brochmann II-utvalget så for seg, og som kan bidra til bedre overgang til arbeid eller utdanning for ulike grupper deltakere, er tema som bør undersøkes videre i denne følgeevalueringen.

4 Sentrale myndigheters forventninger om endring

I kapittel 3 beskrev vi hvordan utviklingen av standardiserte elementer har foregått. I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i det endelige resultatet, nemlig standardiserte elementer slik de foreligger per november 2021, og spør: hvordan forventer de som har bestilt og utviklet de standardiserte elementene at de skal virke? Med å undersøke dette spørsmålet kartlegger vi viktige forventninger, målsettinger og forutsetninger knyttet til innføringen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. Basert på disse forventningene vil vi identifisere indikatorer som vi kan benytte som et utgangspunkt for vår videre evaluering av iverksettingen og bruken av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet, og hvorvidt man oppnår målsettingene man har satt. Perspektivet i dette kapitlet er i hovedsak forventninger til elementene «sett ovenfra», altså fra de politiske og nasjonale myndighetene som har bestilt og utviklet de standardiserte elementene.

I det følgende beskriver vi overordnede forventninger om endring som følge av at standardiserte elementer nå er tilgjengelige for kommuner som skal gi tilbud om introduksjonsprogram. Vi er spesielt interessert i hvilke endringer de som har utviklet de standardiserte elementene forventer, og hvordan man forventer at dette skal skje. Vi vil også identifisere ulike forutsetninger som trekkes fram som viktige for disse endringene. Videre i kapitlet ser vi nærmere på forventninger til fem av de standardiserte elementene: Livsmestring i et nytt land, Foreldreveiledning, Praksis, Hurtigspor og Digital kompetanse. Vi vil gå gjennom hvert av dem med vekt på de forventede endringene som hvert element skal bringe med seg. Vi vil mer spesifikt identifisere hvilket problem de som har utviklet elementet forsøker å løse gjennom å introdusere det, hvem som er målgruppen, og hvilke virkninger man forventer. Vi vil avslutte gjennomgangen av hvert element med en beskrivelse av hvilke forutsetninger de som har utviklet elementene mener at må være på plass for at de skal virke på den måten man ønsker, og hva som kan være indikatorer for vår videre evaluering.

Problemstillinger

- Hvilke endringer forventer man at de standardiserte elementene, samlet sett og hver for seg, kan skape?
- Hvordan forventer man at dette skal skje?
- Hvilke forutsetninger må være på plass for at disse endringene skal skje på den måten man forventer?

Analysene i dette kapitlet bygger på dokumenter fra prosessene rundt utviklingen av de standardiserte elementene, spesielt rapporteringene til kunnskapsdepartementet på de ulike «hovedmilepælene» i prosjektet, og intervjuer med sentrale aktører som har bidratt i utviklingsarbeidet.

4.1 Overordnede forventninger til standardiserte elementer

De standardiserte elementene er utviklet for å bidra til bedre kvalitet i introduksjonsprogrammet, og gi bedre tilpassing til deltakere med ulike forutsetninger, mål og behov. Som vi skal se er det enighet om hvilken endring man ønsker å oppnå med å innføre standardiserte elementer som et virkemiddel i kvalifiseringsarbeidet, men det er sprikende oppfatninger eller uklarheter knyttet til hvem det er viktig å nå ut til med anbefalingene, og hvordan de kan skape endring.

Et hjelpemiddel for planlegging av kvalifiseringsløp

Formålet som IMDi og Kompetanse Norge/HK-dir har definert for de standardiserte elementene er at de «skal gjøre det enklere for kommunen å planlegge og gjennomføre individuelle kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogrammet» (IMDi og Kompetanse Norge 2020e).

At de standardiserte elementene er tenkt som et hjelpemiddel i arbeidet med å *planlegge individuelle kvalifiseringsløp* betyr videre at det er programrådgiverne i introduksjonsprogrammet som oppfattes som den primære målgruppen for de fleste vi har intervjuet. Dette fordi det er programrådgiverne som har oppgaven med å sette sammen differensierte tilbud til deltakere i kommunenes introduksjonsprogram. En sentral forventning er at det skal bli lettere for dem å finne faglige anbefalinger som de har nytte av i sitt arbeid, særlig knyttet til implementeringen av integreringsloven, som blant annet legger opp til differensierte programtid avhengig av deltakerens medbrakte kompetanse, og nytt obligatorisk innhold i introduksjonsprogrammet.

Samtidig er det å gi tilbud til deltakere i introduksjonsprogrammet ofte et samarbeid mellom en rekke aktører. Programrådgiverne setter sammen introduksjonsprogram for hver deltaker og fatter vedtak, men tilbudene som inngår i programmet er ofte planlagt og ikke minst *gjennomført* av andre. Flere av de som har vært med på å utvikle standardiserte elementer mener derfor at alle som kan tenkes å gi tilbud til deltakere i introduksjonsprogram kan bruke standardiserte elementer som et hjelpemiddel. Det gjør målgruppen stor og sammensatt, blant annet av norsklærere, ansatte i NAV og fylkeskommunen, arbeidsgivere og frivillig sektor. De som ønsker at standardiserte elementer skal nå en slik bred målgruppe mener det vil være positivt at ulike aktører kan hente informasjon fra samme ressurs, og dermed «trekke i samme retning», forhåpentligvis med mindre målkonflikter.

For at standardiserte elementer skal fungere som et slikt hjelpemiddel i planlegging og gjennomføring av individuelle kvalifiseringsløp, har IMDi i samarbeid med Kompetanse Norge/HK-dir, utviklet en digital ressurs på nettstedet Fagressurs for introduksjonsprogrammet, der de formidler minimumskrav, kvalitetsstandarder, faglige anbefalinger, maler, veiledninger, informasjonsmateriell, kompetansehevsressurser og eksterne nettressurser for de standardiserte elementene. IMDi og HK-dir har som mål at Fagressursen «skal være kommunenes foretrukne kilde i arbeidet med å planlegge og gjennomføre individuelle kvalifiseringsløp for deltakerne i introduksjonsprogrammet» (IMDi og Kompetanse Norge 2020e, s. 8).

Bedre kvalitet i alle kommuner

En forventning som er kommunisert tydelig av departementet når de har bedt direktoratene utvikle standardiserte elementer, er at de skal bidra til bedre kvalitet i introduksjonsprogrammets innhold. Det kommer også fram at det særlig er variasjonen i kvalitet mellom kommunene som departementet vil til livs. Departementet skriver for eksempel i sine tilbakemeldinger til IMDi at det er «viktig at de standardiserte

elementene skal gjøre det lettere for *alle* kommuner å tilby introduksjonsprogram med et kvalitativt godt innhold» (Kunnskapsdepartementet 2020). Videre skriver de:

«Det er et mål å redusere den store variasjonen i virkemiddelbruk og kvalitet i kommunenes tilbud, og dette skal blant annet gjøres ved å heve kvaliteten i kommuner som ikke har hatt et godt nok tilbud. Det er derfor viktig at elementene ikke bare gjør de gode bedre, men også bidrar til å heve kvaliteten i alle kommuner som tilbyr introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap» (Kunnskapsdepartementet 2020).

Det er altså et mål for departementet at de standardiserte elementene skal bidra til å heve kvaliteten for kommuner som har hatt utfordringer med kvalitet, «sånn at vi får lista opp» som én byråkrat uttrykker det. Hensikten er, slik både representanter for departementet og IMDi gir uttrykk for, å sikre at nyankomne flyktninger, uansett hvor de er bosatt, skal få innhold av god kvalitet i programmet sitt.

Det betyr at den kanskje viktigste målgruppen for departementet er de som jobber i kommuner som ikke har hatt et godt nok tilbud. Hvilke kommuner dette er, spesifiseres ikke nærmere.

I forlengelsen av forventningen om å utjevne kvalitetsforskjeller mellom kommuner, er det noen av de som har deltatt i utviklingen av de standardiserte elementene som i intervjuer med oss spør seg om programrådgiverne er riktig primærmålgruppe. De peker på at dersom kvaliteten skal heves ved at flere tilbud med god kvalitet skal gjøres tilgjengelig i flere kommuner, krever dette lederinvolvering. «Det holder ikke med én ivrig programrådgiver», som en av informantene våre uttrykker det, dersom tilbudet som er tilgjengelig for deltakere i ulike kommuner skal endres. Å heve kvaliteten handler ikke bare om skreddersøm av løp for ulike deltakere, men om de lokale strukturene som muliggjør ulike løp. Disse bestemmes blant annet gjennom prioritering av ressurser, organisering av tilbud, samarbeid mellom ulike aktører, kompetansen blant de ansatte, og andre faktorer som ledere i større grad kan endre enn programrådgivere kan. Dette tilsier at ledere av introduksjonsprogram/flyktningtjenestene, voksenopplæringen, lokale NAV-kontor og andre tjenester også er en sentral målgruppe som må handle annerledes dersom de standardiserte elementene skal bidra til å utjevne kvalitetsforskjeller mellom kommunenes introduksjonsprogram.

Mer målretting, kompetanse og samhandling

Hva skal bli annerledes når de standardiserte elementene tas i bruk, slik at man hever kvaliteten på kommunenes introduksjonsprogram? IMDi og Kompetanse Norge/HK-dir har definert tre forventede virkninger som skal støtte opp under dette resultatet.

Den første forventede virkningen er «mer målrettet innhold i introduksjonsprogrammet tilpasset deltakere med ulike behov» (IMDi og Kompetanse Norge 2020, s. 7). Målrettet betyr at de standardiserte elementene som tilbys skal være i tråd med målet for deltakernes kvalifiseringsløp. I reformen av introduksjonsprogrammet er det en bærende tanke at målet for deltakernes kvalifiseringsløp skal styres av deres medbrakte arbeidserfaring og utdanningsnivå, og at innholdet i introduksjonsprogrammet skal bygge opp under dette målet. En forutsetning for at de standardiserte elementene skal virke på denne måten, er at de faktisk støtter opp under ulike typer sluttmaal, som for eksempel mål om arbeid som er relevant for deltakerens medbrakte kompetanse eller mål om videre utdanning i Norge. Et tankekors i denne sammenheng er at selv om en tydelig føring i integreringsreformen er at flere deltakere skal få opplæring som gir formelle kvalifikasjoner som er etterspurt og anerkjent i Norge, er ingen av de standardiserte elementene direkte rettet mot formell kvalifisering eller

formalisering av kompetanse. Denne forventningen, at de standardiserte elementene skal utgjøre bidrag til målrettet innhold, forutsetter da at de bidrar til overganger til formelt kvalifiserende tilbud, der det er i tråd med målet for deltakerens kvalifisering.

Den andre forventede virkningen er «økt kompetanse i kommunene på planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet» (IMDi og Kompetanse Norge 2020, s. 7). I en av de siste leveransene til Kunnskapsdepartementet skriver direktoratene at verktøyene som de utvikler i arbeidet med de standardiserte elementene, skal være «kompetansehevende for ansatte i kommunenes flyktningetjenester og/eller voksenopplæringssteder» (IMDi og Kompetanse Norge 2020a). Med verktøy mener direktoratene ulike e-læringskurs, veiledninger, skjemaer, maler o.l. «som vil være til hjelp for kommunene i gjennomføringen av de standardiserte elementene» (Ibid.). Direktoratene viser blant annet til at når IMDi utførte et tjenesteutviklingsprosjekt i 2017 for å kartlegge, analysere og forstå behovene til ansatte i kommunene som til daglig jobber med integrering og kvalifisering, fant de at kommunene har behov for verktøy, oppskrifter og beskrivelser av metoder. En forutsetning for at de standardiserte elementene skal føre til kompetanseheving for ansatte i kommunene, er at Fagressursen blir brukt som kompetansebank, og at innholdet svarer til de ansattes behov for kunnskap, forståelse, framgangsmåter og verktøy. Man kan også tenke seg at det å ta verktøyene og anbefalingene i bruk slik de er tenkt, kan *kreve* en viss kompetanse fra utøvernes side.

Den tredje virkningen som IMDi og Kompetanse Norge/HK-dir forventer er at de standardiserte elementene skal bidra til er «bedre samhandling mellom aktører som jobber med introduksjonsprogrammet» (IMDi og Kompetanse Norge, 2020, s. 7). Tanken er at bedre samhandling kan løfte kvaliteten i tilbudet, og at kvalitet og målretting av introduksjonsprogrammet betinger god samhandling mellom aktører som flyktningetjenesten, voksenopplæringen, NAV og arbeidslivet. Når de standardiserte elementene gjør informasjon om ulike tilbud åpent tilgjengelig for de som trenger å jobbe sammen, gir råd om hvem man bør samarbeide med og hvordan man bør samarbeide, og tilbyr verktøy som kan strukturere et slikt samarbeid, for eksempel rundt praksis, er forventningen at dette vil gjøre det faktiske samarbeidet annerledes og bedre, og dermed også heve kvaliteten.

Forventningene om økt kompetanse og bedre samhandling gis samtidig noe ulik betydning av personene vi har intervjuet som har vært med på å utvikle de standardiserte elementene. Noen forstår utviklingen av standardiserte elementer som ledd i profesjonalisering av en spesialisert tjeneste for kvalifisering av nyankomne flyktninger. De ansatte har en eksisterende kompetanse som skal bygges videre på og raffineres gjennom sentralt styrt fagutvikling, formidlet gjennom Fagressursen. Et slikt syn henger sammen med en smal forståelse av primærmålgruppen: det er ansatte i introduksjonsprogrammet som har denne spisskompetansen og skal bygge videre på den. Mens andre uttrykker at den eksisterende tjenesten i en del kommuner trenger ytre hjelp med fagutvikling, eller er mer opptatt av at tilbudet skal bli bedre ved at flere aktører trekkes inn, og forventer i større grad at løsningen på dårlig kvalitet er å tilføre faglige anbefalinger som kanskje kan kompensere for manglende kompetanse, fagutvikling og/eller samarbeid i enkelte kommuner.

Tilbudet som deltakerne får, er målet på suksess

Selv om det er kommunene og de som jobber med kvalifisering av flyktninger som er primærmålgruppen for standardiserte elementer, er det deltakerne i introduksjonsprogrammet som er sluttbrukerne. Hvorvidt denne gruppen får et mer målrettet tilbud av god kvalitet uavhengig av hvor i landet de bosettes, beskrives som

lakmustesten for om de standardiserte elementene har den ønskede virkningen. Departementet har i sin bestilling lagt særlig vekt på at direktoratene skulle utvikle elementer som kunne understøtte gode resultater for kvinner med lite tidligere utdanning og deltakere med medbrakt kompetanse, som beskrevet i kapittel 3. På direkte spørsmål svarer imidlertid informanter både fra departementet, direktoratene og andre myndighetsnivåer at det er viktig å tilby et differensiert program etter flere kjennetegn ved deltakerne enn medbrakt utdanning. For eksempel er det særlig viktig med den nye programstrukturen å tilpasse tilbudet deltakerens potensial for progresjon, samt sluttmålet med deres program. Videre legger flere informanter vekt på at programmet må differensieres etter faktorer som deltakernes helse, omsorgsoppgaver og andre kjente faktorer som påvirker deres mulighet for deltakelse og læring.

Hvorvidt endring skjer, avhenger av kommunene og deres situasjon

Samtidig som det stilles høye forventninger til hvilke endringer standardiserte elementer kan bidra til, er det tydelig både i leveransene fra direktoratene og i intervjuene med de som har vært med på utviklingen, at virkningene er helt avhengige av kommunene og deres vilje og mulighet til å ta de faglige anbefalingene i bruk. Først og fremst fordi det er frivillig å benytte seg av Fagressursen og følge anbefalingene knyttet til de standardiserte elementene. Utover at de må følge minimumskravene i integreringsloven og tilhørende forskrifter, kan kommunene tilby introduksjonsprogram slik de selv mener det er best. Kommunenes handlingsrom er ikke innskrenket som følge av at de standardiserte elementene er innført, ifølge informantene våre, det er bevart, og det betyr at man er usikker på om standardiserte elementer vil ha den utjevne effekten som er målet. Det kan også tenkes at noen elementer vil bli mer brukt eller noen anbefalinger tettere fulgt enn andre.

Så anerkjenner også direktoratene og flere av de andre aktørene som har vært involvert i utviklingen, at kommunene kan ha utfordringer med å leve opp til de faglige anbefalingene som standardiserte elementer gir. I leveransene beskriver for eksempel direktoratene at hva det er praktisk mulig å få til i kommunene kan avhenge av at kommunen har nok deltakere til å ha en organisering av tjenester som gir reell mulighet for differensiering av opplæringen, eventuelt et fungerende samarbeid på tvers av kommuner. Dette er ikke faktorer som er endret gjennom innføringen av standardiserte elementer, men som deres suksess kan være avhengig av.

Mulige indikatorer for evaluering

- Hvorvidt programrådgivere tar i bruk anbefalingene fra de standardiserte elementene i planleggingen av deltakeres introduksjonsprogram, og hvorvidt de opplever at dette gjør tilpassingen av individuelle program lettere
- Hvorvidt norsklærere, ansatte i NAV, kommunale ledere, andre ansatte i kommunen, ansatte i fylkeskommunen, arbeidsgivere og frivillig sektor tar i bruk anbefalingene fra de standardiserte elementene i planleggingen og gjennomføringen av tilbud de gir deltakere i introduksjonsprogram
- Hvorvidt samarbeidet mellom disse ulike aktørene blir bedre
- Hvorvidt innholdet i de standardiserte elementene svarer til ansattes behov for kunnskap, forståelse, framgangsmåter og verktøy

- Hvorvidt deltakerne i introduksjonsprogram får et tilbud om opplæring og kvalifisering som er tilpasset deres forutsetninger, kompetanse og slutt mål, og hvorvidt tilbudet er av god kvalitet
- Hvorvidt variasjonen i kvalitet mellom kommuner reduseres

4.2 Forventninger til Livsmestring i et nytt land

Det er IMDi som har hatt hovedansvaret for utviklingen av elementet Livsmestring i et nytt land. Utviklingen av dette elementet har vært litt spesiell fordi sammensetningen av prosjektgruppen har endret seg underveis, bestillingen av elementet har endret seg underveis, og lovverket som har gjort elementet obligatorisk har kommet til underveis. I tillegg har man måttet se utviklingen av elementet i sammenheng med revideringen av læreplanen i samfunnskunnskap som har foregått samtidig. Dette betyr at elementet har blitt utviklet i et veldig dynamisk landskap, noe som gjenspeiles i forventningene til hva elementet skal være, hva man skal oppnå og hvordan man skal oppnå det. I løpet av 2021 har det også kommet tilbakemeldinger fra kommunene om at de trenger mer konkrete metodiske beskrivelser og verktøy. IMDi og HK-dir jobber derfor i disse dager med å utvikle veiledningsmaterieell til kommunene som skal utdype det som står i Fagressursen.

Kort om Livsmestring i nytt land

Livsmestring i et nytt land er et obligatorisk element for alle som har vedtak om introduksjonsprogram etter integreringsloven, og elementet er regulert gjennom integreringsloven og -forskriften. Ifølge integreringsforskriften skal kurset i livsmestring «styrke deltagerens motivasjon og mestring i møte med nye forventninger og et nytt samfunn» og videre «bidra til at deltageren kan identifisere og bruke egen kompetanse og ressurser» (Integreringsforskriften, 2022, §4). Det skal bestå av to temaområder: migrasjon, helse og mangfold, og karrierekompetanse. Det førstnevnte temaområdet skal gi deltagerne «kunnskap om fysisk og psykisk helse, den nye hverdagen i Norge og retten til å leve et fritt og selvstendig liv» (Integreringsforskriften, 2022, §4). Deltakerne skal tilbys minst 10 timer veiledning innenfor dette temaområdet. Det andre temaområdet, karrierekompetanse, skal gi deltagerne «kunnskap om muligheter og begrensninger i det norske utdannings-, arbeids- og samfunns livet og bidra til innsikt i egen kompetanse, verdier og interesser» (Integreringsforskriften, 2022, §4.). Deltakerne skal tilbys minimum 15 timer veiledning innenfor temaområdet karrierekompetanse. Som hovedregel skal kurset gjennomføres i gruppe og være dialogbasert, ifølge forskriften, og tilbys av personer med undervisnings- eller veiledningskompetanse. IMDi og HK-dir anbefaler at deler av elementet bør tilbys tidlig i programmet (IMDi, 2022e).

En løsning på et ikke-definert problem

Det som har blitt det standardiserte elementet Livsmestring i et nytt land startet som en politisk bestilling om å utvikle et «empowerment-kurs» for kvinner med liten eller ingen utdanning som skulle bidra til å styrke deltakernes motivasjon og mestringsfølelse. Senere har man utvidet både målgruppen for og tematikken i elementet. Elementet er forventet å møte et behov blant nyankomne, fordi Norge for mange er svært forskjellig fra samfunnet de reiste fra. I tidlige utkast til beskrivelser ble det også vist til at elementet kan møte utfordringer hjelpeapparatet har med å forstå

deltakerne og deres situasjon. Møtet mellom hjelpeapparatet og deltakerne beskrives i disse dokumentene, på bakgrunn av tidligere forskning, som et møte som kan gi kommunikasjons- og tillitsutfordringer (IMDi og Kompetanse Norge, 2020d). Videre beskrives det at elementet møter et behov for å utdype og bygge ut informasjonen og kunnskapen deltakerne får gjennom opplæringen i samfunnskunnskap. Dette begrundes i at opplæringen i samfunnskunnskap er for kort, består av for mye ren informasjon, og at tidligere evalueringer (Djuve mfl., 2017) har vist at opplæringen i samfunnskunnskap ofte kommer (for) sent i introduksjonsprogrammet.

I utviklingen av elementet Livsmestring har det vært mange ulike meninger om hva det skal være og hvorfor man trenger det. Dette kan henge sammen med at utviklingen startet med en løsning uten et tydelig definert problem. I tidlige utkast til hva Livsmestring skulle bidra til å løse ble det trukket fram flere problemer: hvordan leve og mestre livet i Norge, holdninger til helseutfordringer, negativ sosial kontroll, og manglende systemforståelse. Oppsummert blir dette beskrevet som barrierer som kan hindre at deltakerne nyttiggjør seg kvalifiseringstilbudet de får. De tidligere utviklingsforslagene pekte på at livsmestringselementet kunne bidra til å bevisstgjøre deltakerne om disse barrierene, samt motvirke dem ved å «styrke selvtilliten, sosial inkludering og tillit til andre mennesker» hos deltakerne (IMDi og Kompetanse Norge, 2019d). Denne problembeskrivelsen, eller noen problembeskrivelse overhodet, finner vi ikke igjen i de endelige forslagene til elementet Livsmestring i nytt land. Her står det ingenting om hvilke utfordringer elementet kan bidra til å løse for deltakerne i introduksjonsprogrammet. I stedet er det beskrevet en rekke positive formål som elementet skal bidra til. Disse skal vi se nærmere på videre.

Skal bidra til at deltakere får gode liv i nytt land

I dokumentene og intervjuene blir det beskrevet mange og omfattende forventninger til hvilke effekter det skal ha å introdusere livsmestring i et nytt land som et standardisert element i introduksjonsprogrammet. I utviklingsprosessen har arbeidsgruppen hatt det en av informantene beskrev som «et *kjempelangt* opplegg (...) en lang, lang liste» med punkter om hva elementet kan inneholde og hva målsetningene skal være. Dette har prosjektgruppen jobbet mye med å kutte og begrense, særlig for å få innholdet i elementet til å favne minimumskravene i lovverket. En av informantene forklarte at «men så håper vi at man får veldig mye mer enn det da». Elementet skal med andre ord favne bredt tematisk og dekke omfattende målsettinger. Formålene med elementet slik det per januar 2022 står beskrevet i Fagressursen er å:

«... styrke deltakerens motivasjon og mestring, tematisere de utfordringene deltakerne opplever i møte med en ny kultur, nye forventninger og et nytt system, ivareta refleksjon og bevisstgjøring, bidra til at deltakere i introduksjonsprogram får kunnskap og ferdigheter som forbereder dem til å mestre det å leve i et nytt land og å være en ressurs for seg selv, sin familie og lokalsamfunnet, legge til rette for en prosess som gir deltakerne bedre forutsetninger for å nå sine individuelle mål i introduksjonsprogrammet og få et godt liv i Norge, bidra til at deltakerne kan ta gode valg, identifisere egne ressurser, påvirke den situasjonen de er i, og vite når og hvor de kan søke bistand, og gi kunnskap om og tillit til aktuelle offentlige instanser og systemer» (IMDi, 2022e).

I spesifikasjonene av de ulike delene inngår også omfattende beskrivelser av hvordan elementet må virke for å oppnå disse målene. Disse målsettingene vil vi oppsummere

i tre sentrale forventninger til hva elementet skal bidra med i introduksjonsprogrammet.

For det første er det forventet at innføringen av elementet Livsmestring i et nytt land skal gi en arena for deltakerne til å snakke om og håndtere migrasjonsprosessen. Dette skal bidra til at deltakerne får en etableringsfase som kan danne et best mulig grunnlag for et videre liv i Norge. Dette innebærer at elementet, og da spesifikt temaområdet om migrasjon, helse og mangfold, må gjennomføres tidlig i programmet. Elementet skal dermed gi deltakere mulighet til å reflektere rundt migrasjonsprosessen når de er nyankomne. I vedlegg 1 om livsmestringselementet i rapporteringen til Hovedmilepæl 7 står det at:

«Gjennom å reflektere rundt migrasjonsprosessen og hva som skjer hos den enkelte som følge av migrasjon, er formålet at deltakeren skal få en forståelse for hva som er normale reaksjoner på en unormal situasjon» (IMDi og Kompetanse Norge, 2020c).

For det andre er det forventet at elementet skal gi innblikk i og bidra til bevissthet rundt egne valg og sette deltakeren i stand til å ta en større rolle i sin plan for framtiden. Dette skal også støtte deltakerne i arbeidsmarkedsdeltakelse. En av informantene beskrev hvordan deltakerne jo allerede mestrer livet godt når de har kommet hit, og at elementet dermed kan forstås som litt normativt, men at det forhåpentligvis ikke oppleves moraliserende. I tillegg til å gjøre overgangen til livet i Norge så god som mulig, skal elementet gi

«innsikt i egen kompetanse, verdier og interesser, og kunnskap om muligheter og begrensninger i det norske utdannings-, arbeids- og samfunnslivet, [bidra til at deltakerne blir] mer bevisst på hvilke ressurser de har tilegnet seg gjennom livserfaring, opplæring og utdanning, jobberfaring og uformell kompetanse, og hva de har av kunnskaper, ferdigheter, egenskaper, interesser, holdninger og verdier, [og gjøre deltakerne] mer klar over egne ønsker og interesser» (IMDi 2022e).

Dette er forventet å bidra til at deltakerne «får en varig tilknytning til arbeidsmarkedet i Norge» (IMDi 2022e).

For det tredje er det forventet at elementet skal gi deltakerne konkret kunnskap og verktøy de har bruk for i det norske samfunnet, og bygge tillit til det offentlige hjelpeapparatet. Dette skal bidra til at de i større grad benytter seg av hjelpeapparatet også etter introduksjonsprogrammet. En av informantene fortalte at elementet handler om å «bli kjent med Norge og bygge nettverk». Informantene trakk fram at dette både handler om refleksjoner rundt hvordan du kan være deg selv når du er i Norge, men også at man, som et minimum, skal få informasjon om hvor man bør gå for å få hjelp, spesielt når det gjelder helserelaterte utfordringer.

Obligatorisk, men også behovsvurdert

Elementet ble først beskrevet som et «empowerment-kurs» for kvinner med liten eller ingen utdanning. Målgruppen har senere blitt utvidet til å gjelde andre deltakere, for deretter å bli obligatorisk for alle deltakere i introduksjonsprogram som følger integreringsloven. I intervjuene og dokumentene framkommer det videre at direktoratene mener at kommunene kan ta inn flere deltakere i elementet enn de som har plikt til å delta, og også tilby elementet til deltakere som har introduksjonsprogram etter gammel lov, hvis det er behov for det.

Selv om elementet Livsmestring i et nytt land er obligatorisk var det flere informanter som understreket at det er viktig at innholdet blir tatt opp på riktig måte med de riktige gruppene deltakere. Dette innebærer at kommunene er forventet å gjøre en vurdering av deltakernes behov og bakgrunn og velge hvilke tema de skal ta opp i elementet. Dette understøttes av at elementet består av både obligatorisk og behovsbasert innhold, slik det er beskrevet på Fagressursen og i de endelige leveransene fra direktoratene. Dette henger sammen med at det innholdet som er obligatorisk skal være relevant for alle deltakere i introduksjonsprogrammet og «samtidig gjennomførbart for deltakere som er foreslått å få et program på maksimalt seks måneder» (IMDi og Kompetanse Norge, 2020, s. 6). Fordi den sistnevnte gruppen har lite tid i introduksjonsprogrammet, er det obligatoriske innholdet timefestet til minimum 10 timer på temaområdet migrasjon, helse og mangfold, og minimum 15 timer på temaområdet karrierekompetanse. I den endelige leveransen fra direktoratene til departementet beskrives dette som «nivå 1» i elementet. Direktoratene skriver at elementet videre kan tilpasses ulike deltakeres behov ved å tilføye mer innhold, «nivå 2», som er «tenkt å supplere og utfylle tematikken som er obligatorisk og kan tilbys deltakere med behov» (IMDi og Kompetanse Norge, 2020b, s. 5). Derfor er forventningen at kommunene skal tilby mer enn minstekravet, dersom deltakere har behov for og tid til det. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Krevende tematikk som krever mangfoldskompetanse, tid og ressurser

Både i dokumentene og i intervjuene ble det understreket at det er viktig at dette elementet handler om livsmestring i *et nytt land*. En av informantene framhevet at «blikket er på hvordan man kan legge til rette for og lette prosessen med å finne seg selv i et nytt samfunn», og at dette er en viktig forutsetning for elementet. Dette innebærer både en vektlegging av kunnskap, erfaringer, handlemåter og ressurser som den enkelte har med seg, men også av hvordan disse må oversettes, hentes fram og knyttes til «nåtiden og framtiden i det norske samfunnet» (IMDi og Kompetanse Norge, 2019d). Elementet skal dermed bidra til å knytte samfunnet deltakeren kommer fra sammen med samfunnet deltakeren skal leve livet sitt i nå. De som er ansvarlige for kurset må dermed bidra både til å gi deltakerne ny kunnskap og til at de anvender sin eksisterende kunnskap. Dette er nødvendig for å unngå at innholdet i kurset oppleves som nedlatende. Mangfoldskompetanse hos de som er ansvarlige for kurset trekkes fram både i dokumentene og i intervjuene som en viktig forutsetning for å oppnå dette. Det innebærer ifølge en informant, at man har en mangfoldig forståelse av mangfold der man anerkjenner at det finnes ulike kategorier å forholde seg til, og at man gjør dette på en kultursensitiv, kunnskapsrik og ikke-fordomsfull måte. Den som er ansvarlig for kurset må kunne se ting utenfra, også ting som handler om egen kultur. En utfordring i elementet er at kultursensitivitet vektlegges, men at det bare i liten grad problematiseres hvordan kursopplegget i seg selv er bygget opp rundt norsk klasseromskultur, for eksempel gjennom aktiv bruk av perspektivtaking, uenighetsfellesskap og evne til å skille sak og person. Dette fordrer i tillegg at deltakerne er i stand til å ta et metaperspektiv, både på egen migrasjonsprosess, eget og eventuelt familiens liv, og det å leve i ulike samfunn. Dette kan være krevende oppgaver, kanskje spesielt for deltakere som opplever psykiske utfordringer, og samtidig jobber med å bearbeide egne erfaringer, eller som ikke har trening i slike mentale øvelser.

Livsmestring i et nytt land blir beskrevet som et krevende kurs både for deltakere og for kursholdere. Kurset inneholder tematikk som er sensitive og kan trigge reaksjoner hos deltakerne. Det understrekes derfor i dokumentene at kursholder aktivt må legge til rette for trygghet og støtte i gruppen. I dokumentene beskrives det

hvordan dette for eksempel kan gjøres ved å tenke gjennom hvordan man plasserer deltakerne i klasserommet, og at man lager klasseromsregler som å snakke etter tur, og at deltakerne må skille sak og person i diskusjonene. En av informantene sa at det bør være minst to som holder kursene sammen, slik at man har med en bisitter som kan følge deltakere som trenger å gå ut litt når tema er vanskelige, som kan komme med hjelpespørsmål, og som kan brukes til å dele gruppen. Dette innebærer at kursene blir noe dyrere fordi det brukes flere personalressurser, men er ifølge informanten en god investering. I tillegg anbefales det at diskusjonene tar utgangspunkt i eksempeltilfeller slik at deltakerne slipper å måtte snakke om seg selv; og at det ikke blir et press om å dra inn personlige historier i diskusjonene. Flere av informantene trakk også fram hvordan mange deltakere kan komme fra samfunn som er veldig annerledes fra vårt individualistiske samfunn, og at kursholderen må klare å møte deltakerne på en åpen og inkluderende måte.

Tematikkene i kurset er også en blanding av kunnskap som skal formidles, for eksempel lover og regler i Norge, og åpne diskusjoner. Dette kan være en vanskelig balanse både for deltakere og ansvarlige. En av informantene sa at «det er den som er på jobb som har ansvaret [for diskusjoner, åpenhet og støtte]», og at dette også krever selvrefleksjon fra den som holder kurset. Elementet består både av obligatorisk innhold beskrevet i lovtekst og forskrift, og innhold som kan trekkes inn basert på behov. Det ligger en tydelig forventning om at kommunene skal bruke mer tid og ressurser enn det som beskrives i minimumskravet og at kommunene tilbyr mer «for dem som trenger det» (IMDi og Kompetanse Norge, 2020a). Minimumstiden skal bare gjelde de som har kort programtid. De vi intervjuet anerkjenner at det er ganske kort tid for å gå gjennom alt man skal, men at minimumskravene er lagt opp til at noen skal ha mellom 3 og 6 måneder programtid. Og da kan man ikke forvente at de skal ha mer enn de 25 timene. For deltakere som får fire år med introduksjonsprogram håper man at kommunene legger opp et helt annet opplegg. Det er imidlertid også en bekymring om at man ender opp med å fokusere på arbeid, og ikke klarer å se hele mennesket eller fange opp eventuelle psykiske problemer hos deltakere som skal raskt gjennom elementet på grunn av kort programtid. Denne bekymringen gjaldt også hvor tidlig man skal begynne med elementet, både hva som er lurt og hva som er mulig – for kommunene og for deltakerne. Med flere timer vil man kunne få et element som blir mer prosessbasert, og flere av temaene er avhengige av slike prosesser. Hvorvidt man får til slike læringsprosesser kan også henge sammen med *når* man gjennomfører elementet. Det anbefales derfor at kommunene gir et lengre tilbud enn 10 + 15 timer. En av informantene uttalte at de «håper at kommunene ikke bare tar i bruk det som ligger i minimumskravet».

Elementet Livsmestring i et nytt land er utviklet som ulike kunnskaps- og ferdighetsmål heller enn som et ferdig utviklet kurs. Dette skulle gjøre at kommunene selv kan velge hvordan de vil organisere formidlingen av de ulike temaområdene i elementet. Informantene beskrev at mange kommuner allerede har hatt lignende kurs eller tematikk som del av sine introduksjonsprogram, og at kommunene skal kunne bygge videre på dette arbeidet og på anbefalinger og råd fra Fagressursen. Det er læringsutbyttene som beskrives, men selve utformingen av hvordan kommunene skal gjøre det må de velge selv. Dette synes imidlertid å være noe som blir etterspurt fra kommunene, og direktoratene arbeider som nevnt med å utvikle mer veiledningsmateriell. Det er også forventet at kommunene legger til rette for at deltakerne evaluerer elementet og at tilbakemeldingene innarbeides i det videre tilbudet. I veilederen kommer det også en anbefaling om at elementet legges opp systematisk og fordeles jevnt utover ukene i introduksjonsprogrammet. Det forventes med andre ord at

kommunene ikke legger opp til å gjennomføre hele elementet som ett kurs i en høstferie for å fylle noe i den uken skolen er stengt.

Temaene som inngår i elementet, er lagt opp på en måte som fordrer at man kan diskutere. En av informantene trakk fram at dette fordrer at deltakerne forstår hva som blir sagt. Dette innebærer at kommunene må bruke tolk i gjennomføringen av elementet der det er behov. Dersom elementet skal settes i gang tidlig i introduksjonsprogrammet er det stor sannsynlighet for at det er behov for tolk, ettersom deltakerne ikke har rukket å oppnå tilstrekkelige norskerferdigheter. En av informantene trakk fram at en viktig, og underkommunisert, implikasjon av dette er at man bruker lengre tid på å gå gjennom et tema dersom man benytter tolk og at det ikke står tydelig nok beskrevet at minimumstimene er timer hvor deltakerne forstår det som skjer. Informanten mente at hvis man bruker dobbelt så lang tid på et tema fordi man har tolk, så holder det ikke at man fyller 25 timer totalt. Det er planlagt at det skal komme videre anbefalinger i Fagressursen om hvordan kommunene skal bruke tolk i elementet.

Livsmestring i et nytt land er planlagt som et element som forutsetter godt samarbeid mellom programrådgivere og lærere ved voksenopplæring både i planlegging, gjennomføring og oppfølging av deltakere. I tillegg forventes det at elementet henger sammen med øvrige tiltak og opplæringen i den enkeltes kvalifiseringsløp, og at det spesielt ses i sammenheng med opplæring i samfunnskunnskap, norsk kultur og norske verdier. I tillegg forutsettes det i dokumentene at ledelsen i kommunen er aktive i planlegging og forberedelser, og bidrar til at man får tak i den riktige kompetansen, enten gjennom samarbeid eller kompetanseheving. En av informantene understreket viktheten av at kommunene «knytter til seg fagpersoner som *kan faget*» og at disse både kan undervise i komplisert tematikk, veilede og lede gruppeprosesser, og kjenner målgruppen. Det forventes også at kursholderen er kompetent til å jobbe tillitsbasert og klarer å bygge gode relasjoner med deltakerne. Ved å nettopp vektlegge kommunenes og ledelsens rolle i å sikre den nødvendige kompetansen for å gjennomføre elementet er forventningen at man får en ansvarliggjøring og styrking av kommunenes faglighet. Elementet består av mange ulike tematikker, så det forventes at kommunene kan trenge mange ulike personer for å samle den kompetansen man trenger. Dette kan for eksempel gjøres gjennom et tett samarbeid med helsetjenesten i kommunen. Det forventes derfor at kommunene forankrer elementet tverrsektorielt. En av informantene trakk fram at dette for eksempel kan gjøres gjennom å lage et årshjul som beskriver hvem man trekker inn og når. Et slikt tverrsektorielt samarbeid kan også være ressurskrevende. I prosjektdokumentene beskrives hvordan mange deltakere kan ha behov for praktisk bistand og hjelp, og hvordan dette kan bli et forstyrrende element for deltakerne og kommunene. Slike ting kan ta kapasitet fra læring som heller bør brukes til undervisning og kvalifisering. Likevel er det ikke satt av tid til ting som bo-veiledning, i elementet. Kommunene har likevel mulighet til å gi tilbud om slik hjelp som behovsvurdert del av elementet eller som annen del av introduksjonsprogrammet.

Mulige indikatorer for evaluering

- I hvilken grad og hvordan bruker kommunene Fagressursen, inkludert veiledningsmaterieill, og hvem bruker den
- Hvorvidt elementet bidrar til at deltakerne oppnår læringsutbyttet slik det er definert i Fagressursen

- Hvordan deltakerne vurderer utbyttet av elementet
- I hvilken grad deltakerne oppleves å ha kapasitet til å gjennomføre elementet i tråd med forventet aktivitet fra deltakerne
- Hvorvidt kommunene tar opp og hjelper deltakerne med praktiske ting som en del av gjennomføringen av elementet
- Hvorvidt informasjon om deltakerne fra karriereveiledningen før oppstart i introduksjonsprogrammet blir brukt aktivt som del av elementet
- Hvorvidt kommunene differensierer mellom deltakere etter hva de har behov for, og tilbyr opplegg i tråd med dette
- I hvilken grad innholdet i elementet spres utover i introduksjonsprogrammet, eller om det legges opp som for eksempel ukeskurs
- I hvilken grad tematikkene fra elementet trekkes inn i andre deler av introduksjonsprogrammet
- Hvor mange og hvem som er involvert i gjennomføringen av elementet, og hvorvidt kommunene trekker inn kompetanse fra andre tjenester i og utenfor kommunen
- Hva slags kompetanse de som er ansvarlige for elementet har, og om de har mangfoldskompetanse og benytter et kultursensitivt perspektiv
- Hvor mye ressurser kommunene bruker på elementet
- Hvorvidt kommunene bruker mer tid til elementet enn hva som defineres i minimumskravene i lovverket
- Hvorvidt kommunene bruker tolk til gjennomføringen av elementet, og hvorvidt antall timer brukt i elementet tilpasses til at de bruker tolk
- Hva slags kompetanse de som er ansvarlige for elementet har, om de har mangfoldskompetanse og benytter et kultursensitivt perspektiv
- Hvordan deltakerne vurderer utbyttet av elementet

4.3 Forventninger til Foreldreveiledning

Fra 2021 har foreldreveiledning blitt en forskriftsfestet del av introduksjonsprogrammet. Foreldreveiledning i myndighetsregi har en lang tradisjon i Norge, det ble introdusert i 1977, og da først og fremst som et universelt innrettet forebyggende tiltak. Flere kommuner har tidligere gitt et tilbud om foreldreveiledning til deltakere i introduksjonsprogram. Per november 2019 hadde nær 60 prosent av kommunene et slikt tilbud (Rambøll, 2020). Det er imidlertid nytt og unikt i Norge at det har blitt obligatorisk for en definert gruppe foreldre.

Kort om Foreldreveiledning

Ifølge integreringsloven er Foreldreveiledning obligatorisk innhold i introduksjonsprogrammet for deltakere som har barn under 18 år eller får barn i løpet av programtiden. Foreldreveiledning skal, ifølge integreringsforskriften, bidra til integrering gjennom informasjon og veiledning i foreldrerenollen i en norsk kontekst, og ved å skape trygge foreldre som kan gi barna en god oppvekst. Veiledningen skal bruke metoder som er kunnskapsbaserte og tilpasset deltagere i introduksjonsprogram, og det angis i forskriften en rekke tema veiledningen skal omfatte: a) Barnets behov og tilpassing av omsorg til barnets behov, b) Positiv utvikling av det følelsesmessige forholdet mellom omsorgsgiver og barnet, c) Et godt og stimulerende samspill mellom omsorgsgiveren og barnet, d) Regulering og grensesetting og e) Negativ sosial

kontroll, æresrelatert vold, vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse samt helserisikoen ved å få barn med nært beslektede personer. Veiledningen skal gis i gruppe (med åtte til tolv veiledningsmøter) eller individuelt (med fem til åtte veiledningsmøter), og veileder skal ha godkjenning eller være sertifisert i foreldreveiledningsmetoden den enkelte kommune velger å bruke.

Politisk ønsket for å motvirke negativ sosial kontroll og bygge tillit

I prosjektdokumentene er det i liten grad beskrevet hvilket problem man forsøker å løse gjennom å introdusere foreldreveiledning som et standardisert element i introduksjonsprogrammet. Dette synes å henge sammen med at elementet er utarbeidet som svar på en konkret bestilling fra kunnskapsdepartementet. Det er politisk bestemt at Foreldreveiledning skal inngå som standardisert element i introduksjonsprogram som en del av integreringspolitikken. En av informantene uttrykte at det er et fag som befinner seg i krysningsfeltet mellom politikk og byråkrati. De som har jobbet med å utvikle Foreldreveiledning trakk i intervjuene fram to problemer som elementet er forventet å kunne bidra til å løse. For det første beskrev de hvordan man gjennom elementet ønsker å motvirke negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Som en av informantene uttalte: «for å komme raskt ut i arbeid er det viktig å skjermes mot negativ sosial kontroll». Å innføre foreldreveiledning som en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet var ett av regjeringen Solbergs tiltak for forebygging av negativ sosial kontroll i integreringsstrategien *Integrering gjennom kunnskap 2019–2022* (Kunnskapsdepartementet, 2019a), under temaområdet Retten til å leve et fritt liv. For det andre trakk informantene fram at man gjennom elementet forsøker å møte frykten for barnevernet, og bygge tillit mellom foreldre og det norske samfunnet. Dette er forventet å bidra til å forebygge radikaliserings, og unngå at innvandrere er overrepresentert i barneverntjenesten.

Har ikke differensiert målgruppen for elementet

Foreldreveiledning er et obligatorisk element for deltakere i introduksjonsprogram som har barn under 18 år, eller som får barn i løpet av programtiden. Det er kommunen som har ansvar for at deltakere i introduksjonsprogram får tilbud om å delta i Foreldreveiledning i løpet av programtiden. I beskrivelser av målgruppen for foreldreveiledning har man ikke skilt på foreldrenes utdanningsnivå på samme måte som man har gjort i enkelte andre elementer. Dette ble av en informant begrunnet i at det ikke er noen korrelasjon mellom utdanningsnivå og for eksempel negativ sosial kontroll eller æresrelatert vold. Det forventes imidlertid at foreldre til barn som har spesifikke adferdsutfordringer får et særlig tilpasset opplegg i samarbeid med andre instanser. En av informantene stilte spørsmål ved om en manglende differensiering av målgruppen for Foreldreveiledning også kan bidra til mangel på mestring og skape utrygghet hos foreldre. Informanten påpekte at «den eneste grunnen til at de skal få foreldreveiledning er at de er nye i Norge, det er ingen som har kartlagt om de er gode foreldre». Mens i andre tilfeller der man blir pålagt foreldreveiledning har man som regel vært gjennom en førstelinje, en prosess der behovet er vurdert.

Skal bidra til å støtte foreldre og til å gi informasjon om foreldreskap i Norge

Forventningene til ønskede effekter av å introdusere foreldreveiledning som obligatorisk standardisert element virker å være todelt. For det første ønsker man å skape en arena der man kan støtte og trygge foreldre. Gjennom en slik støtte er forventningen at foreldrekonflikter dempes, man får bedre samarbeid mellom foreldrene og

hindrer at barn blir utsatt for vold og omsorgssvikt. Elementet skal styrke relasjonen mellom foreldre og mellom foreldre og barn, og derigjennom fremme barnets beste. Videre skal en styrking av foreldre i deres omsorgsrolle bidra til å forebygge psykososiale vansker blant barn og unge.

Det andre man ønsker å oppnå gjennom å introdusere foreldreveiledning som obligatorisk standardisert element i introduksjonsprogrammer er å informere om og gi en forståelse av foreldreskap i Norge. Gjennom foreldreveiledningen skal foreldre tidlig få kunnskap om hvordan det er å være foreldre i Norge, og om tilbud de kan benytte seg av. Det er forventet at veiledningen skal fungere som en brobygger mellom foreldrenes omsorgsverdier og verdiene de møter i det norske samfunnet. Disse to delene skal til sammen bidra til å styrke oppvekstvilkår for barn og unge og «legge til rette for langvarige positive virkninger for familiene og samfunnet» (IMDi og Kompetanse Norge, 2019e). I de ulike dokumentene som beskriver utviklingen av elementet ble det også framhevet at Foreldreveiledning skal virke på et forebyggende nivå og ikke på et behandlingsnivå. Dersom foreldre har særlige behov, skal man også henvisne videre til andre relevante tilbud.

Krever veiledere med kompetanse i kultursensitivitet og forskningsbaserte foreldreveiledningsmetoder

I dokumentene og intervjuene kom det fram flere forutsetninger som må være på plass for at Foreldreveiledning skal virke slik det er ønsket. Disse er i noen grad presentert som faglige anbefalinger for å legge til rette for god kvalitet på Fagressursen. Forutsetningene dreier seg om organisering og innhold i kursene, kompetansen hos kursholderne, nødvendigheten av kultursensitiv veiledning, og bruk av anerkjente metoder. Når det gjelder organisering av kursene er det forventet at veiledningen settes i gang tidlig i introduksjonsprogrammet, og at kommunene organiserer det ut fra en gruppestørrørelse som bidrar til at kurset fungerer som det en av informantene omtalte som et «støttende fellesskap».

Det er også en forventning om at veilederne byr på seg selv og sine egne erfaringer for å skape trygghet under kurset, og bruker seg selv som medmenneske og medforelder. Både i intervjuene og dokumentene beskrives det hvordan det kan være en krevende oppgave å gjennomføre kursene. Foreldrene skal utvikle et språk for å snakke med barna, men samtidig føle seg ivaretatt. I tillegg må veilederne tematisere de obligatoriske temaene om negativ sosial kontroll, vold i nære relasjoner, helserisikoen ved å få barn med nært beslektede personer, og temaer som likestilling, mangfold, LHBTIQ+ og brukermedvirkning.

Det er imidlertid fortsatt ikke tydelig beskrevet hvordan veilederne skal løse dette, og det er variabelt i hvilken grad disse temaene er en del av de ulike foreldreveiledningsprogrammene. Gjennom våre analyser framkommer det en del forventninger knyttet til kompetansen til de som skal gjennomføre kursene i Foreldreveiledning. På Fagressursen anbefales det at veiledningen skal gis av «fagperson(er) som enten har barnefaglig, sosialfaglig, helsefaglig eller pedagogisk kompetanse» (IMDi 2022a). Det er et krav i integreringsforskriften at de skal være sertifisert, eller ha godkjenning innenfor metodene de benytter. Dette skal sikre at det er det en av informantene omtalte som «gode nok folk» som gjennomfører foreldreveiledningen Dette kravet forventes møtt enten gjennom at kommunene utdanner sine egne ansatte, eller at de sørger for et tverretatlig samarbeid. En av de vi intervjuet framhevet at Foreldreveiledning hører til i helse- og omsorgssektoren, og at det nå skal gjøres i undervisning-/skolesektoren som ikke har tradisjon for foreldreveiledning. Informanten beskrev at

det som regel er helsestasjon, PPT, barnevern og familiesentre som har kompetansen, men at det ikke er disse som jobber med introduksjonsprogrammet.

Det forventes at kommunene kartlegger om det finnes egnede fagressurser i kommunen og at de sørger for kompetanseheving av kommuneansatte dersom det er nødvendig. Det ligger en tydelig forventning om at foreldreveiledningen skal ha en kultursensitiv profil og et kultursensitivt perspektiv, eller som det står på Fagressursen: «Vi anbefaler at formidling av disse temaene gjøres utfra en dialogbasert tilnærming med vekt på kultursensitivitet» (IMDi 2022a). Vi kan dermed gå ut fra at veilederne også er forventet å ha kompetanse i «kultursensitiv veiledning». Det er ikke tydelig beskrevet i leveransene fra direktoratene hva dette innebærer i praksis, og det er heller ikke definert nærmere i Fagressursen. I vedlegget om foreldreveiledning i rapporteringen til Hovedmilepæl 5 henvises det til retningslinjer for kultursensitivt barnevernsarbeid som beskriver kultursensitivitet som:

«en åpen og undersøkende innstilling, (...) å forsøke å forstå kulturen til familien og sette seg inn i verdiene de lever med, (...) å reflektere over egen kultur (...) som [en] av flere mulige og legitime, (...) søke å forstå deres kultur som et produkt av både familiens aktuelle utfordringer (situasjonsforståelse) og deres bakgrunn» (IMDi og Kompetanse Norge, 2019e).

Å bruke minoritetsvarianten av International Child Development Programme (ICDP) blir beskrevet i dokumentene som en måte å gjøre dette på, og dette er en av metodene som anbefales på Fagressursen. ICDP er det eneste programmet med kultursensitiv eller mangfoldssensitiv profil av de anerkjente foreldreveiledningsprogrammene. En tydelig forventning som har blitt omsatt til et krav i integreringsforskriften, er at foreldreveiledningen skal baseres på anerkjente metoder. En av informantene uttalte at det er «mange som mener mye [om foreldreveiledning], så det er viktig at det som brukes på intro skal være forskningsbasert og undervises av sertifiserte lærere». I forlengelsen av dette er det også forventet at metodene som brukes har dokumentert virkning. Samtidig har man i utviklingen av Foreldreveiledning vært opptatt av å bygge videre på levende praksiser ute i kommunene. Dette er en av årsakene til at man ikke har definert tydelig hva slags metode kommunene skal bruke.

Gjennom våre analyser har det også blitt tydelig at det er bekymringer rundt hvorvidt Foreldreveiledning vil kunne fungere slik man ønsker. Dette handler blant annet om hvorvidt det er lurt å gjøre det obligatorisk. Foreldreveiledningsprogrammer som for eksempel ICDP er basert på utviklingspsykologiske prinsipper og sensitivisering. Den skal blant annet gjøre foreldre mer vare på barnas følelsesuttrykk. Det kan stilles spørsmål ved om obligatorisk foreldreveiledning er det beste utgangspunktet for å åpne opp og reflektere. En av informantene framhevet at det er viktig at veilederne likevel forsøker å utnytte det som en mulighet for foreldrene til å kjenne litt etter. Det ble også uttrykt en bekymring om oppfølgingen av foreldreveiledningen var god nok, både i form av støtte til den enkelte veileder, men også for å sikre at kommunene gjør det riktig. Den siste bekymringen handler om kommunenes implementering av elementet. I vedlegg til rapporteringen til kunnskapsdepartementet på Hovedmilepæl 5 står det at

«Kommunene bør sette av tilstrekkelig tid og ressurser til å gjennomføre foreldreveiledning slik de ulike metodene legger opp til, og dermed unngå å tillempe foreldreveilednings-programmet til en kortversjon for å spare tid og ressurser. Kommunene bør unngå å legge inn for mye innhold uten at det gis rom for dialog og samhandling i gruppene» (IMDi og Kompetanse Norge, 2019e).

Mulige indikatorer for evaluering

- I hvilken grad og hvordan kommunene bruker Fagressursen og hvem som bruker den
- Hvordan deltakerne vurderer utbyttet av elementet
- Hvorvidt Foreldreveiledning blir tilbudt alle deltakere i introduksjonsprogram med barn under 18 år eller som venter barn i løpet av programtiden
- Når i programtiden tilbudet om foreldreveiledning blir gitt
- Hvilket foreldreveiledningsprogram de bruker i kommunene, og om dette er forskningsbasert og med dokumentert virkning
- Om kommunene har kursholdere som er sertifisert, har fagutdanning eller godkjenning innenfor metodene de benytter, og om disse har kompetanse i kultursensitiv veiledning, i tillegg til enten barnefaglig, sosialfaglig, helsefaglig eller pedagogisk kompetanse
- Hvorvidt foreldreveiledningen har en kultursensitiv profil
- Hvorvidt kommunen har oppfølging av veilederne som er ansvarlig for foreldreveiledningen
- Hvor mye tid og ressurser kommunene bruker på foreldreveiledning
- Hvor store grupper man har i gjennomføring av foreldreveiledning, og hvorvidt slike grupper er egnet til å fungere som et «støttende fellesskap»
- Hvordan veilederne adresserer de obligatoriske temaene i elementet, og hvorvidt det er rom for dialog og samhandling
- Hvorvidt foreldreveiledningen er tilpasset ulike språk og om det brukes kvalifiserte tolker
- Hvorvidt nyankomne i større grad benytter seg av ulike tilbud til foreldre og familier
- Hvorvidt foreldre til barn med spesifikke adferdsutfordringer får et særlig tilpasset opplegg
- I hvilken grad foreldre med særlige behov blir henvist til andre relevante tilbud
- Hvorvidt og hvordan tematikker om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold adresseres i elementet
- I hvilken grad foreldrekonflikter dempes gjennom innføringen av elementet

4.4 Forventninger til Praksis

Praksis er et mye brukt tiltak i introduksjonsprogrammet. Det blir ofte omtalt som enten språkpraksis eller arbeidspraksis, men disse er slått sammen til ett standardisert element med samme kvalitetsstandarder.

Kort om Praksis

Praksis har vært et sentralt element i introduksjonsprogrammet siden starten. Ifølge Fagressursen skal praksis støtte opp under de langsiktige målene i integreringsplanen til den enkelte deltaker. Ambisjonen er altså at praksis skal være individuelt tilrettelagt: både formålet og den individuelle tilpasningen skal avgjøre praksisens lengde, innhold og metode. Deltakerne har ulike forutsetninger, og har ulike opplæringsbehov underveis i kvalifiseringsløpet. Formålet kan derfor være forskjellig for ulike deltakere, men også for samme deltaker i ulike praksisperioder. Verktøyene som er gjort tilgjengelig i praksiselementet inkluderer blant annet et eget e-læringskurs med totalt fem moduler for programrådgivere og lærere i tillegg til en egen modul for

ledere. Anbefalingene har forventninger til arbeidsgivers bidrag, i tillegg til det deltakeren selv, programrådgiver og norsklærer skal bidra med.

Mye brukt, men varierende kvalitet

Praksis har vært mye brukt, men til ulike formål og med varierende grad av målretthet og kvalitet. Som en av informantene våre uttalte: «Noen steder jobber man systematisk, men andre steder blir deltakerne bare sendt ut i praksis». Praksis blir beskrevet i prosjektdokumentene som et viktig virkemiddel for å komme i jobb eller lære norsk. Samtidig tilfører det ikke noen formell kompetanse, noe som er en kjerne i regjeringens integreringsstrategi. I tillegg beskrives det i prosjektdokumentene hvordan det kan være krevende å finne praksisplass for deltakere som mangler grunnleggende ferdigheter, snakker lite norsk og som ikke har formell kompetanse å bygge videre på.

Praksis som standardisert element er mest rettet mot aktørene, og hvordan de skal gjennomføre praksis som del av introduksjonsprogrammet. Det er kanskje det elementet som i størst grad er utviklet som et svar på problemer ved gjennomføring av praksis i introduksjonsprogrammet slik det har vært, og ikke for å løse utfordringer hos deltakerne. I prosjektdokumentene pekes det på flere utfordringer ved bruk av praksis, som utviklingen av det standardiserte elementet skal bidra til å bedre. Et eksempel er at samarbeidet mellom aktører ikke har vært tilfredsstillende, spesielt mellom involverte i voksenopplæringen og programrådgiverne. En av informantene våre uttalte at «de må begge anerkjenne at begge perspektiver [både klasseromsundervisning og arbeidserfaring] er viktig inne i planlegging og gjennomføring av praksis». I prosjektdokumentene beskrives det også hvordan lærerne ofte har lite kunnskap om deltakernes praksishverdag, og i liten grad følger opp deltakernes praksis og karriereønsker. Dette kan ha betydning for både læringen på praksisplassen, men også læring i klasserommet. I tillegg beskrives utfordringer med å finne gode praksisplasser som passer med formålet, for eksempel språklæring, og at deltakerne sendes så raskt ut i praksis at det er vanskelig å kartlegge behovene deres og forberede gjennomføringen tilstrekkelig.

Det standardiserte elementet Praksis har blitt utviklet for å imøtekomme noen av disse utfordringene. En av informantene våre fortalte at dette skal bidra til å sette en standard, vise god praksis og hvordan man kan oppnå gode resultater gjennom bruk av praksis. Som standardisert element beskrives det felles kvalitetsstandarder som er forventet å bidra til å gi de verktøyene som trengs for å bedre tilpasse praksis til målgruppen. Dette skal gjøres gjennom en mer helhetlig tilnærming og ved å sette felles mål for aktørene som er involvert. Dette skal blant annet bidra til at voksenopplæringen og flyktningetjenesten samarbeider tettere i gjennomføring av Praksis. Kvalitetsstandardene er også felles for arbeidspraksis og språkpraksis. I prosjektdokumentene begrunnes dette med at alle deltakere i introduksjonsprogrammet har behov for å forbedre sine norskferdigheter, få arbeidserfaring, lære om arbeidslivet i Norge og få nettverk. Samtidig understrekes det at målet for hver deltaker alltid må vurderes individuelt ut fra deltakerens forutsetninger og behov.

Beskrivelser i prosjektdokumentene av deltakernes erfaringer med Praksis viser også at deltakere har blandede erfaringer. De opplever dårlig kvalitet på opplæringen, liten bredde i praksisplasser, dårlig kombinasjon av skole og praksis, og mangelfull oppfølging. En av informantene beskrev hvordan noen deltakere også har en annen opplevelse av hva som skulle være hensikten med Praksis. Et eksempel som ble trukket fram var deltakere som uttalte at «jeg fikk ikke jobb», men at det ikke var det som var målet

med praksisen. Dette understreker utfordringene med at aktørene ikke alltid har samme forståelse av formålet med å gjennomføre praksis i introduksjonsprogrammet.

Rettet mot programrådgivere og lærere – bør tilpasses ulike deltakere

Den viktigste målgruppen for utviklingen av Praksis til et standardisert element beskrives av informanter og i prosjektdokumenter som ansatte i kommunene: programrådgivere og lærere. Samtidig understreker flere av informantene at ansatte i NAV også kan ha god nytte av disse faglige anbefalingene. I tillegg beskrives det som avgjørende at elementet forankres hos ledelsen ved voksenopplæringen, aktøren som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet og NAV. Disse aktørene er med andre ord viktige målgrupper for Praksis.

Praksiselementet ble opprinnelig utviklet med tanke på deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn. Senere har anbefalingene blitt differensiert med utgangspunkt i tre grupper deltakere: deltakere med liten eller ingen skolegang, deltakere med fullført grunnskole, og deltakere som minimum har utdanning på videregående skoles nivå. Disse gruppene beskrives mer inngående i prosjektdokumentene og på Fagressursen, der det påpekes at gruppene har ulike forutsetninger for læring, og derfor forskjellige behov for oppfølging. Kvalitetsstandardene er felles for alle grupper av deltakere, men det forventes at måten man arbeider på og gir oppfølging til deltaker og arbeidsgiver, vil variere avhengig av hvilken gruppe deltakeren tilhører.

Målgruppen for elementet Praksis beskrives på Fagressursen (IMDi, 2022b) som deltakere i introduksjonsprogrammet som har ett eller flere behov i tråd med disse formålene:

- å praktisere norsk i autentiske situasjoner koblet sammen med norskopplæringen på voksenopplæringscenteret
- å koble teoretisk kunnskap og praksis innenfor et yrke/fag
- å styrke grunnleggende ferdigheter
- å få kartlagt kompetanse og arbeidsevner, og videre kvalifiserings- og tilretteleggingsbehov
- «Jobbsmak»; kort praksis som gir deltaker mulighet til å få et innblikk i ulike bransjer og yrker i Norge for å bli kjent med egne interesser, muligheter og forutsetninger
- å vise fram sin kompetanse for en arbeidsgiver og få ordinær jobb
- å videreutvikle sine norskerferdigheter og annen kompetanse opp til et gitt nivå for å bli ansatt hos en aktuell arbeidsgiver
- å få arbeidserfaring og en referanse
- å styrke nettverket sitt
- å tilegne seg kunnskap om normer og regler i arbeidslivet, og norsk arbeidslivskultur

Selv om noen av disse formålene handler om språkopplæring, og andre om kvalifisering for arbeid, skilles det ikke mellom «språkpraksis» og «arbeidspraksis» i de øvrige anbefalingene til praksiselementet.

Forventning om bedre kvalitet og måloppnåelse ved bruk av praksis

Gjennom å utvikle Praksis til et standardisert element med kvalitetsstandarder og faglige anbefalinger ligger det en tydelig forventning at man skal bedre måloppnåelsen ved bruk av Praksis. I rapporteringen til Hovedmilepæl 5 står det at utviklingen av Praksis til et standardisert element vil bidra til å «heve kvaliteten på et tiltak som allerede er i bruk, men som ikke har de resultatene på overgang til arbeid og/eller

videre utdanning som er ønskelig» (IMDi og Kompetanse Norge, 2019b). Det standardiserte elementet skal bidra til at det blir en omforent forståelse mellom de som har ansvar for introduksjonsprogram og voksenopplæring. Dette er forventet å gi bedre samarbeid og færre målkonflikter, noe som videre vil føre til bedre kvalitet og et mer helhetlig kvalifiseringsløp. Det standardiserte elementet er med andre ord forventet å gi kommunene de verktøyene de trenger for å

«tilby praksis bedre tilpasset målgruppen, blant annet gjennom mer helhetlig tilnærming og felles mål for lærere, programrådgivere og NAV. Det er også viktig å se praksis i tettere sammenheng med den enkeltes helhetlige og langsiktige kvalifiseringsløp, herunder formell kvalifisering» (IMDi og Kompetanse Norge, 2019b).

I tillegg forventes det at Praksis vil bidra til en kompetanseheving hos aktørene som har ansvar for å gjennomføre. I vedlegget om Praksis i rapporteringen til Hovedmøtepæl 5 står det beskrevet hvordan praksiselementet vil bidra til økt måloppnåelse gjennom å

«tydeliggjøre forberedelsesprosessen før deltakelse; herunder kartlegging, karriereveiledning og formål med praksis, tydeliggjøre oppfølging av deltaker og arbeidsgiver på praksisplassen, og kobling mellom opplæring i norsk, og fag- og arbeidsoppgaver, stille krav til koordinering og samarbeid mellom involverte aktører» (IMDi og Kompetanse Norge, 2019c).

Forutsetter tydeligere definert formål og bedre samarbeid

Praksis blir beskrevet som noe som nettopp skal bidra til å sette fokus på hvordan praksis skal gjennomføres på en god måte. En av informantene framhevet at dette skal bidra til at de kommunene som ikke får det til skal lære av de som får det til, og som de faglige anbefalingene er bygget på. Samtidig beskriver anbefalingene mer spesifikt de ulike kravene som stilles til aktørene. Men det ligger en forventning om at aktørene videre vet og har kompetanse på, hvordan de skal gjøre disse tingene. Ett eksempel er oppstartsmøtet, som blir beskrevet som en viktig del av Praksis, der man skal avklare mål og samarbeid. Det er likevel ikke tydelig beskrevet konkret hvordan dette oppstartsmøtet skal gjøres. Her ligger det en tydelig forventning til at kompetansen til de som er involvert er god nok til å gjennomføre dette.

Praksis skal bidra til å heve kvaliteten gjennom tre hovedgrep i tillegg til kvalitetsstandardene. 1) Det er utviklet en e-læringsressurs for gjennomføring av Praksis med utgangspunkt i kvalitetsstandardene, 2) det beskrives tydeligere hvordan norsklærerne skal legge opp undervisningen i forbindelse med Praksis og hvordan språkopplæringen kan tas med ut på arbeidsplassen, og 3) det er utviklet eget materiale om «språk i arbeid» til arbeidsgiveren. Viktige faser i gjennomføring av Praksis som beskrives inngående i prosjektdokumentene, og også ganske godt i Fagressursen som kvalitetsstandarder, er viktigheten av forberedelsesfase, brukermedvirkning, koordinering og samarbeid, relevante og tilpassede læringsmål, tilrettelegging for læring på arbeidsplassen, tett og individuelt tilpasset oppfølging, dokumentasjon og oppfølging etter praksisen.

To forhold som blir trukket fram som avgjørende forutsetninger for hvorvidt utviklingen av Praksis vil bidra til måloppnåelsen er: 1) formål og 2) organisering/samarbeid.

Som nevnt listes det opp en rekke ulike formål som Praksis kan ha. Den viktigste anbefalingen er at det må settes relevante og konkrete læringsmål for Praksis som

skal bygge på kompetansekartlegging og karriereveiledning, og henge sammen med den enkelte deltakers mål og ønsker. Praksis skal støtte opp under de langsiktige målene til den enkelte deltaker, og det anbefales at formålet med praksisen bør avklares i forberedelsesfasen, i møter mellom deltaker, arbeidsgiver, ansvarlig for introduksjonsprogrammet og norsklærer. Det vektlegges i anbefalingene på Fagressursen (IMDi 2022b) at følgende må tilpasses formålet for praksisen: praksisens innhold, lengde og metode, læringsmål for praksisperioden og oppfølgingen av deltaker og arbeidsgiver underveis. Formuleringen av formålet med den enkeltes praksis vil altså være en viktig byggestein for andre tilpasninger som skal styrke kvaliteten og deltakerens utbytte.

For at praksiselementet skal gi forventet effekt er det også en viktig forutsetning at organiseringen av og samarbeidet er tett og godt. Det beskrives i prosjektdokumentene hvordan deltaker, lærer, programrådgiver og arbeidsgiver må ha «en omforent forståelse av hva som er formålet med språkpraksisen, hva som skal skje i praksisperioden, og hvordan samarbeidet skal foregå» (IMDi og Kompetanse Norge, 2019a). En utfordring som ble trukket fram av informantene våre var at det er en del praktiske utfordringer dersom det forventes at læreren skal ut på arbeidsplassen og følge opp én til én. Det kan bli dyrt og tidkrevende, spesielt med tanke på organisering, og vil derfor ta ressurser fra selve norskopplæringen. I anbefalingene på Fagressursen (IMDi, 2022b) står det at norsklæreren ikke nødvendigvis trenger å reise ut på praksisplassen for å undervise den enkelte deltakeren, men at læreren bør «jobbe systematisk for at erfaringer deltakerne har med norsk språk på arbeidsstedet blir tatt inn i undervisningen» og «legge til rette for at det som gjennomgås og øves på i klasserommet blir brukt og øvd på ute i praksis på en systematisk måte.» Det ble vektlagt av informantene at det må settes av tid og ressurser for at dette skal fungere. Dette krever ledelsesforankring hos alle involverte aktører, og at samarbeid om Praksis i introduksjonsprogrammet forankres i samarbeidsavtalen mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunen.

En faktor som ble trukket fram som viktig av en informant, var hvorvidt aktørene klarer å bruke hverandre kompetanse. Gjennom vektlegging av samarbeid og organisering av Praksis forventes det at man klarer å komme videre fra en uenighet rundt hva som er viktigst i introduksjonsprogrammet. Informanten beskrev videre hvordan det har vært litt «småkrangling» om hva som er viktigst av arbeid eller norskopplæring, og at dette har bidratt til dårligere samarbeid om Praksis og kobling mellom arbeid og språkopplæring. På Fagressursen anbefales det at den enheten i kommunen som har ansvar for introduksjonsprogrammet «må sette av tilstrekkelige ressurser til å kunne tilby den nødvendige oppfølgingen av deltakerne og samarbeidspartnere under praksis», og likedan til å følge opp tidligere deltakere, deres arbeidsgivere og eventuelle andre samarbeidspartnere. I tillegg anbefales det at arbeidet med Praksis forankres en hel rekke steder: i den kommunale ledelsen, hos ledelsen ved voksenopplæringssentret, eventuelt annen arrangør av norskopplæringen, hos ledelsen ved NAV og i ledelsen ved flyktningkontor/-tjeneste, og i samarbeidsavtalen/ -rutinene som kommunen og NAV-kontoret er anbefalt å utarbeide/inngå.

I tillegg til at aktørene må samarbeide godt for at Praksis skal fungere som ønsket, beskrives det også i prosjektdokumentene at kommunene må jobbe systematisk for å bygge nettverk i næringslivet lokalt og regionalt for å få tak i praksisplasser og etablere klare samarbeidsavtaler med arbeidsgivere. Denne delen av arbeidet med Praksis er det imidlertid ikke utviklet anbefalinger til i det endelige standardiserte elementet slik det er presentert på Fagressursen. At kommunen sikrer tilgang på gode og

relevante praksisplasser vil likevel være en forutsetning for at deltakerne får et tilbud om praksis som har god kvalitet og er i tråd med deres sluttmaal.

Praksis blir beskrevet som et standardisert element som både kan benyttes av deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn, men også av deltakere med medbrakt kompetanse. Samtidig er en viktig endring i introduksjonsprogrammet at formell kompetanse skal vektlegges sterkere. En utfordring som beskrives av informantene kan være at det blir vanskelig å få integrert praksis i undervisningen på en god måte, ettersom «både grunnskole og videregående egentlig er fulle uker». De beskriver videre hvordan deltakere også trenger nettverk og erfaring for å få jobb, at de trenger både formell kompetanse og kontakt med arbeidslivet i løpet av introduksjonsprogrammet. Det anbefales også i prosjektdokumentene at praksis ses i sammenheng med temaet Karrierekompetanse i livsmestringselementet.

Mulige indikatorer for evaluering

- Hvorvidt programrådgivere og lærere tar i bruk kvalitetsstandardene og anbefalingene
- I hvilken grad praksis som standardisert element blir tatt i bruk av de kommunene som har hatt lavest måloppnåelse ved bruk av praksis
- Hvordan deltakerne vurderer utbyttet av elementet
- I hvilken grad kvalitetsstandardene gir tilstrekkelige verktøy for at aktørene skal gjennomføre Praksis på en god måte
- I hvilken grad det er satt av tilstrekkelige ressurser i kommunene til å gjennomføre Praksis i tråd med kvalitetsstandardene
- Hvorvidt samarbeid om Praksis er forankret i samarbeidsavtalen mellom kommunene og arbeids- og velferdsetaten
- Hvorvidt kommunene har tilgang på flere gode praksisplasser, og hvorvidt de har avtaler med arbeidsgivere lokalt og regionalt
- I hvilken grad Praksis som standardisert element bidrar til bedre samarbeid mellom lærere og programrådgivere og hvorvidt arbeidspraksis og språkopplæring ses i sammenheng
- Hvilke aktører som er aktive i samarbeid om Praksis
- I hvilken grad lærere er aktive i praksisgjennomføringen, om de er mer aktive enn de var tidligere, og hvordan deres aktive deltakelse påvirker norskopplæringen
- Hvorvidt e-læringskurset på Fagressursen benyttes, og av hvem
- I hvilken grad deltakere, arbeidsgivere og samarbeidspartnere følges opp under og etter Praksis, og av hvem
- Hvordan gjennomføres forberedelsesfasen før deltakelse i Praksis, med kartlegging, karriereveiledning og avklaring av formål
- Hvorvidt Praksis gjennomføres med konkrete, relevante og omforente mål.
- I hvilken grad målsettingene med praksisen er basert på deltakers forutsetninger, behov og langsiktige mål
- I hvilken grad målsettingene styrer innhold, lengde og metode, læringsmål og oppfølging

4.5 Forventninger til Hurtigsporet

Hurtigsporet som standardisert element er en videreutvikling av hurtigsporet som NAV har hatt ansvar for siden 2016. Hurtigsporet slik det har vært, ble lansert som en følge av at det kom mange flyktninger i 2015 og var resultat av et samarbeid mellom hovedorganisasjonene i arbeidslivet og Arbeids- og sosialdepartementet. Målet var å få flyktninger raskt i arbeid (NAV, 2021), og man skulle i større grad benytte NAVs virkemidler som for eksempel lønnstilskudd, til å stimulere til raskere overgang til arbeid. Initiativet ble godt mottatt, men har vært lite brukt.

Kort om Hurtigsporet

Hurtigsporet betegner et kortere og tilpasset arbeidsrettet løp i introduksjonsprogrammet. Det skal være integrert med norskopplæring og andre kvalifiserende tiltak. Hurtigsporet er aktuelt for nyankomne flyktninger med medbrakt etterspurt kompetanse som lett å omsette i arbeidsmarkedet. Hurtigsporet legger, sammenlignet med ordinære løp i introduksjonsprogrammet, mer vekt på den arbeidsmarkedsfaglige innsatsen, og tar i større grad bruk ordinært arbeidsliv som tiltaks- og opplæringsarena. Innholdet i elementet kan tilbys både individuelt og i noen grad, i gruppe.

Lite utfyllende beskrivelse av problemet man forsøker å løse

I dokumentene vi har gjennomgått og intervjuene vi har gjennomført er det ikke beskrevet utfyllende hvilket problem man forsøker å løse gjennom å introdusere Hurtigsporet som standardisert element i introduksjonsprogrammet. Dette henger sammen med at det kom en bestilling fra Kunnskapsdepartementet om å utvikle det hurtigsporet for nyankomne flyktninger som ble etablert gjennom et samarbeid mellom partene i arbeidslivet i 2015–2016, til et standardisert element.

Det er i noen grad beskrevet hva som er formålet med Hurtigsporet, men i liten grad hvordan dette møter en faktisk utfordring. Hensikten med Hurtigsporet er å framskynde utplasseringen i arbeidslivet for deltakere som har kompetanse som er etterspurt på det norske arbeidsmarkedet. Dette skal utnytte tiden maksimalt for deltakere med kort tid i introduksjonsprogrammet, og sette søkelys på arbeid veldig tidlig. Denne måten å jobbe på skal bidra til å styrke muligheten for ordinær ansettelse i etterkant av arbeidstrening, samtidig som arbeidet oppleves mer meningsfylt og relevant for den enkelte deltaker. Dette skal sikres gjennom å etablere langsiktige mål for deltakeren, ha et godt og tett samarbeid mellom NAV, arbeidsgiver, deltaker og norsklærer, integrert språkopplæring på arbeidsplassen, og god matching mellom deltaker og arbeidsgiver. Man har sett at spesielt samarbeidet med NAV ikke alltid har fungert like godt. De vi intervjuet mente at det i dag ikke finnes noen *rene* eksempler på Hurtigsporet i introduksjonsprogrammet, selv om noen kommuner har ulike varianter av det med vekt på rask oppstart i praksis.

Delvis overlappende målgruppe med kort programtid

Det som er beskrevet eksplisitt i de ulike prosjektdokumentene og i den endelige versjonen av elementet, er hvem som er tenkt som målgruppe for Hurtigsporet. I beskrivelsen på Fagressursen (IMDi, 2022c), står det at målgruppen for Hurtigsporet er «nyankomne flyktninger i introduksjonsprogrammet som har utdanning på videregående nivå fra før eller mer, og som skal ha et introduksjonsprogram på inntil seks måneder med mulighet for seks måneder forlengelse». Dette innebærer at målgruppen for hurtigspor i noen grad er tenkt overlappende med beskrivelsen av deltakere

som skal ha kort programtid. Oppdraget med å utvikle Hurtigsporet var at prosjektgruppen skulle ta utgangspunkt i hurtigsporet som det var og så tilpasse det som et standardisert element til deltakere som etter den nye loven får kort programtid.

Det er likevel ikke fullstendig sammenfall mellom de to gruppene deltakere, altså de som skal ha kort programtid og de som er i målgruppen for hurtigspor. I intervjuene ble det framhevet at Hurtigsporet er noe annet enn, og forskjellig fra, kort programtid, og at det kunne være aktuelt også for deltakere som ikke har kort programtid. Det virker imidlertid vanskelig å spesifisere hva som konkret er forskjellen på de to målgruppene. I beskrivelsen av Hurtigsporet på Fagressursen (IMDi, 2022c) står det at «også andre deltakere med noe lavere nivå på medbrakt kompetanse kan være aktuelle for et hurtigspor». Videre står det at for å være aktuell for Hurtigsporet er det viktig at deltakerens medbrakte kompetanse kan anvendes i det norske arbeidsmarkedet, definert slik: «at den enkelte har kompetanse eller erfaringer som kan relateres til arbeid i Norge, og som fyller et behov hos arbeidsgivere». Det framkommer også at Hurtigsporet ikke er tenkt for deltakere som skal kvalifisere seg i form av formell kompetanseheving.

I tillegg til en spesifisering av hvilke deltakere som er aktuelle, framheves flere aktører som aktuelle målgrupper for de faglige anbefalingene i Hurtigsporet: flyktningetjenesten, NAV, voksenopplæringen, arbeidsgivere, norsklærer, fadder/mentor, og tolk. Flere av disse aktørene beskrives som viktige samarbeidspartnere i et hurtigspor, mens det er NAV og flyktningetjenesten som framheves som ansvarlige for gjennomføringen.

Uklare forventninger til effekten av å introdusere elementet

Ved å innføre Hurtigsporet som standardisert element ønsker myndighetene å framskynde deltakernes overgang til ordinært arbeid gjennom særlig vekt på anvendbar medbrakt kompetanse og deltakerens ressurser. Deltakerne i introduksjonsprogrammet skal komme raskt i gang med arbeidsrettet aktivitet, fortrinnsvis praksis, og målet er at man skal være økonomisk selvhjulpen etter endt introduksjonsprogram, og ikke ha behov for å gå over i NAV-systemet. Gjennom å fullføre Hurtigsporet er det også en forventning om at deltakernes medbrakte kompetanse skal omsettes til noe de kan bruke i det norske arbeidslivet.

Hurtigsporet skal også sikre et bedre, tettere og tidligere samarbeid mellom flyktningskontoret og NAV. Samarbeidet skal ikke være avhengige av hvilken enhet i kommunen som har ansvaret for å tilby introduksjonsprogrammet. Som en av informantene uttrykte, «det er ikke noe hurtigspor uten NAV».

Samtidig som man har klare og ambisiøse mål ved å ha hurtigspor som standardisert element i introduksjonsprogrammet blir det også i dokumentene og intervjuene kommunisert en usikkerhet rundt de faktiske effektene av Hurtigsporet. En av informantene fortalte at «målet er jo å ha 100 prosent fast stilling et eller annet sted, men så vet vi hvor vanskelig det er å få til når man er født og oppvokst i Norge og har mastergrad, men det er målet». Hvorvidt man klarer å nå målet om å komme raskt ut i arbeid er avhengig av hvem som kommer og hvilken kompetanse de har og hvorvidt denne treffer behov i arbeidsmarkedet. Spørsmålet er derfor hvor mange deltakere som faktisk er reelle kandidater for Hurtigsporet..

Det er også flere informanter som er usikre på effektene fordi de mener at Hurtigsporet er lite offensivt og nyskapende. Det framstår i noen grad som en form for arbeidspraksis med mål om arbeid for deltakere med medbrakt kompetanse. En av informantene uttalte at Hurtigsporet egentlig ikke er noe eget tiltak, men at det handler om å gjøre en rask kartlegging og komme raskt i jobb.

Den siste grunnen til at flere er usikre på effektene av Hurtigsporet gjelder nettopp tidsdimensjonen. En av informantene uttrykte bekymring rundt hvor hurtig man kan gjøre introduksjonsprogrammet når man i tillegg til arbeidspraksis skal lære norsk, gjennomgå kursene i livsmestring i et nytt land og kanskje foreldreveiledning, og samtidig være ny i et nytt land med alt det innebærer. En risiko er at en bare ender opp med å forsøke å få deltakeren raskest mulig ut i en eller annen jobb, og mister fokuset på at det skal være varig arbeid. I tillegg trenger man ofte et visst norsknivå for å få jobb. Flere av informantene stilte spørsmål rundt hvorvidt en klarer å gjøre dette så raskt som forventet, eller om det er for kort tid til å få det til å fungere.

Tidlig, tett og godt samarbeid skal skape effektive hurtigspor

I de ulike dokumentene er det grundig beskrevet ulike forutsetninger som må være på plass for å sikre at Hurtigsporet fungerer som forventet. Spesielt blir viktigheten av å sikre godt samarbeid og oppfølging underveis, og da særlig av arbeidsgiver, framhevet. Hurtigsporet er beskrevet som et samarbeid på tvers mellom NAV, flyktningetjenesten, voksenopplæringen og aktuelle arbeidsgivere. Det må tidlig avklares hvem som gjør hva, og hvilke aktører som skal ha ansvaret for oppfølging av deltaker og arbeidsgiver. Det er forventet at et slikt tett samarbeid med NAV kan bidra til en sømløs overgang, dersom det er behov for videre oppfølging fra NAV etter introduksjonsprogrammet. Dette vil være tilfeller der en ser at deltakeren ikke vil nå målet om arbeid eller utdanning i løpet av programmet. Det beskrives også i dokumentene at deltakeren da bør få videre oppfølging av samme veileder som har vært involvert i Hurtigsporet, slik at man kan bygge videre på det arbeidet som allerede er gjort.

Gjennom Hurtigsporet skal man også gjøre bruk av arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV på et tidlig tidspunkt i introduksjonsprogrammet. Dette fordrer et tidlig, tett og godt samarbeid med NAV. I dokumentene ligger det en tydelig forventning om at deltakere i Hurtigsporet skal være en prioritert målgruppe for NAV, både når det gjelder tilgang til arbeidsmarkedstiltak og oppfølging generelt. Flere av informantene mente samtidig at et slikt samarbeid kan være krevende å få til ettersom NAV ikke har noen plikt til å følge opp deltakere i introduksjonsprogrammet, og at dette kan skape store forskjeller mellom kommuner avhengig av for eksempel organiseringen av introduksjonsprogrammet innenfor eller utenfor NAV-kontoret. Det ble også understreket i intervjuer at samarbeidet med NAV er avhengig av at kommunen tar initiativ til det.

En viktig del av Hurtigsporet er oppfølging av arbeidsgivere. I prosjektdokumentene er det framhevet at det er:

«svært viktig at arbeidsgiver ikke opplever å være overlatt til seg selv, men at de inngår i et system av oppfølging, som inkluderer at arbeidsgiver blir tatt kontakt med, ikke bare må ta kontakt selv. Misforståelser mellom deltaker og arbeidsgiver eller utfordringer arbeidsgiver opplever på andre måter må tas tak i med en gang» (Kompetanse Norge, NAV og IMDi, 2020).

For at Hurtigsporet skal fungere etter intensjonene er man i tillegg helt avhengig av å ha kontakt med arbeidsgivere som faktisk ønsker og har mulighet til å ansette. Dette er en del av de lokale forutsetningene for introduksjonsprogrammet i hver enkelt kommune.

I prosjektdokumentene beskrives Hurtigsporet som noe som skal integreres med norskopplæring og andre kvalifiserende tiltak. Norskopplæringen skal skje parallelt med og integrert i utplassering i bedrift. Dette innebærer at arbeidsplassen må gi mulighet til å praktisere norsk, i tillegg til å tilby arbeidsoppgaver som passer med

deltakerens kompetanse og læringsmål. Det understrekes i de faglige anbefalingene at det er viktig å få med norskopplæringen ettersom det ofte er behov for å mestre norsk for å være attraktiv på det norske arbeidsmarkedet.

En av utfordringene som har blitt trukket fram med hurtigsporet slik det har vært tidligere er at mange ikke helt har skjønt hva det er. Hurtigsporet som standardisert element er beskrevet som én del introduksjonsprogrammet. Dette innebærer, som en av informantene forklarte, at det er et slags lite program inni programmet som forutsetter at ting skal skje tidlig og hurtig. De samme tingene, som for eksempel praksis eller lønnskudd, kan inngå dersom man ikke har Hurtigsporet som del av sitt introduksjonsprogram. Samtidig er Hurtigsporet bare én del av mye annet som skal gjøres i løpet av introduksjonsprogrammet, som for eksempel norskopplæring og kurs i livsmestring i et nytt land. Dette kan være med å påvirke hvor hurtig introduksjonsprogrammet faktisk ender opp med å bli.

At Hurtigsporet skal være hurtig innebærer at man må komme tidlig i gang med å kartlegge deltakernes kompetanse, hva de har jobbet med før og om de har utdanning på minimum videregående nivå. I intervjuene forklarte våre informanter at dette helst bør skje før deltakerne starter i programmet, slik at man kan sy sammen et godt løp med opplæring og parallelle løp med andre elementer. Videre må NAV kobles på og tiltak som kan brukes for å sikre en ansettelse settes i gang.

Hurtigsporet er tenkt som aktuelt for deltakere som har med seg kompetanse som er ettersom og lett omsettbart på arbeidsmarkedet. Det ble understreket i intervjuene at dette må være kompetanse som *reelt sett* er etterspurt. Dette betyr at man kan være avhengig av at den aktuelle kompetansen godkjennes i Norge. En slik godkjenning fra NOKUT kan ifølge våre informanter ta minst seks måneder. Håpet er derfor at de som driver med kompetansekartlegging og karriereveiledning i forkant av introduksjonsprogrammet allerede der sender inn papirer slik at den prosessen er kommet i gang når man starter opp. Det ble også vektlagt at man ikke bør starte opp deltakerne i programmet før de faktisk kan komme i gang, selv om de skal komme i gang tidlig og raskt. I intervjuene ble det uttrykt usikkerhet rundt om man faktisk rekker å nå målet om å komme i varig jobb i løpet av seks måneder for de som har kort programtid og går hurtigspor. En av informantene uttalte at en kanskje må tenke flere skritt og lage en langsiktig plan der man i hurtigsporet «ikke nødvendigvis kan få den jobben du skal ha for alltid, men en jobb. Og så må man lage en mer langsiktig plan». Det er med andre ord stor usikkerhet knyttet til hvor hurtig hurtigsporet faktisk kan være.

Mulige indikatorer for evaluering

- I hvilken grad og hvordan kommunene bruker Fagressursen, og hvem som bruker den
- Hvordan deltakerne vurderer utbyttet av elementet
- Hvorvidt Hurtigsporet blir brukt og gjennomført i løpet av programtiden, og hvorvidt hurtigspor brukes mer enn før
- Når man starter opp Hurtigsporet i løpet av programtiden
- Hvem som får tilbud om Hurtigsporet, og om det er sammenfall med deltakere som har kort programtid
- Hvorvidt man får gjennomført tidlig kompetansekartlegging
- I hvilken grad det er sammenfall mellom hva slags kompetanse deltakerne har med seg og etterspørselen i arbeidsmarkedet
- Hvorvidt det brukes realkompetansevurdering eller andre godkjenningsordninger, og hvem som igangsetter dette

- Hvordan samarbeidet mellom ansvarlig for introduksjonsprogrammet og NAV er, og om de samarbeider tidlig, tett og godt
- Hvorvidt det er etablert samarbeidsavtale mellom NAV og flyktningkontor (og voksenopplæring)
- Hvorvidt hurtigsporet bidrar til bruk av NAVs arbeidsmarkedstiltak tidlig i introduksjonsprogrammet
- Hvorvidt ansvarlige for Hurtigsporet gjør bruk av lønnstilskudd, mentor og arbeidstrening spesielt
- Hvorvidt språkopplæring blir integrert i Hurtigsporet/utplassering i bedrift
- Hvordan kvaliteten og hyppigheten på oppfølging av arbeidsgiver er
- I hvilken grad deltakere har overgang til varig lønnet arbeid etter gjennomført hurtigspor, og hvorvidt denne jobben matcher deltakerens medbrakte kompetanse
- I hvilken grad deltakere har overgang til videre oppfølging av NAV etter gjennomført hurtigspor

4.6 Forventninger til Digital kompetanse

I utviklingen av Digital kompetanse som et standardisert element i introduksjonsprogrammet har man tatt utgangspunkt i karakteristikk ved samfunnet heller enn egenskaper ved deltakerne. Digital kompetanse regnes som en basiskompetanse og er i økende grad blitt en forutsetning for å kunne delta aktivt i arbeids- og samfunns- liv. Regjeringens programbeskrivelse av nasjonalt program for digital deltakelse viser at førstegenerasjons innvandrere fra ikke-vestlige land er sårbare for å mangle digital kompetanse (Regjeringen, 2017). Formålet med å innføre Digital kompetanse som del av introduksjonsprogram er det samme som målet for digital kompetanse hos befolkningen ellers, nemlig at alle skal være digitalt selvhjulpne.

Kort om Digital kompetanse

Elementet Digital kompetanse sorterer under «integreringsfremmende innhold» i introduksjonsprogrammet som kan «støtte opp under opplæring i norsk og samfunns- kunnskap og arbeids- og utdanningsrettede elementer». Elementet består av faglige anbefalinger om tilrettelegging og relevant opplæring i digitale ferdigheter. Elementet skal øke deltakeres kunnskap og ferdigheter, som å bruke digitale verktøy og medier, og skape holdninger i form av digital dømmekraft. De faglige anbefalingene tar utgangspunkt i at målene for opplæringen bør være de samme som for den øvrige befolkningen. I Fagressursen henvises det også til nettsiden digidel.no, som direktoratene mener er egnet verktøy for dette elementet. Alle ressurser fra digidel.no er gratis, og flere er oversatt til arabisk, tigrinja, engelsk, polsk, urdu og somali.

Bidra til deltakelse i et gjennomdigitalisert samfunn

Både i intervjuene og i dokumentene legges det vekt på at Norge er et gjennomdigitalisert samfunn. Dette stiller høye krav til digitale ferdigheter i befolkningen. Digital kompetanse er en forutsetning for å klare seg i arbeid, utdanning-, og samfunns- livet i Norge. Lav digital kompetanse kan øke risikoen for å havne utenfor arbeidslivet. I tillegg får digitale tjenester stadig mer funksjonalitet. Dette gjør at de også blir mer kompliserte og det kan være vanskelig å forstå logikken i de ulike tjenestene. Det er et mål at hele befolkningen skal være digitalt selvhjulpne slik at de kan bidra som

aktive samfunnsborgere. Direktoratene mener at dette også må være det overordnede målet med opplæringen for deltakere i introduksjonsprogrammet. For å nå det overordnede målet må kommunen sørge for relevant og tilrettelagt opplæring i digital kompetanse som en del av kvalifiseringen. Læringsressurser for digitale verktøy og tjenester har i stor grad vært fragmentert over ulike nettsider og plattformer. Når det gjelder introduksjonsdeltakere med liten eller ingen skolebakgrunn har undervisningsmateriell og pedagogiske ressurser vært nærmest fraværende.

Digital kompetanse er viktig for alle

Tidlig i prosjektperioden var kvinner i introduksjonsprogrammet målgruppe for Digital kompetanse. Målgruppen har blitt utvidet i løpet av prosjektperioden. I styringsdokumentene blir det lagt vekt på at innvandrere generelt har lavere IKT-ferdigheter enn den norske befolkningen, og at kompetansenivået i digitale ferdigheter gjennomgående er lavere ved lav utdanning. Det er en større andel av innvandrerbefolkningen som har lav utdanning enn den norske befolkningen som helhet. Digital kompetanse beskrives som særlig viktig for innvandrere i introduksjonsprogrammet med lite eller ingen skolebakgrunn. Samtidig er innholdet sagt å gjelde også for deltakere med medbrakt kompetanse. Forskjellen er at det for deltakere med medbrakt kompetanse vil være særlig viktig å få «digitale ferdigheter knyttet til studier og arbeidsliv på et mer avansert nivå» (IMDi og Kompetanse Norge, 2020a). Mye av innholdet i elementet er forventet å være aktuelt for alle deltakere uavhengig av medbrakt kompetanse. Samtidig har de fleste deltakerne et visst nivå av digital kompetanse ved oppstart i program og mange har erfaring med bruk av smarttelefon. Likevel kan ferdighetene sprike veldig, noe som kan gjøre det utfordrende å sette sammen grupper ut fra nivå i digital kompetanse.

Kommunene er beskrevet som en målgruppe for utarbeidelsen av dette som et standardisert element, og ett av formålene med elementet er å støtte kommunene i arbeidet med å gi deltakerne tilrettelagt og relevant opplæring i digitale ferdigheter som en del av introduksjonsprogrammet (IMDi, 2022d). Dette er beskrevet i dokumentene og av våre informanter å kunne være ansatte i voksenopplæringen, i bibliotek og i andre tjenestesteder i kommunen. I tillegg er det ønskelig at de som jobber i frivillig sektor eller andre som driver opplæring i digitale ferdigheter, som studenter, og morsmålsjelpere, skal kunne bruke ressursene som er utviklet til det standardiserte elementet.

Skape digitale brukere og muliggjøre bruk av digitale læringsverktøy

Ved å jobbe med digital kompetanse som en del av introduksjonsprogrammet er det et ønske at deltakerne skal kunne utføre praktiske oppgaver, kommunisere, innhente eller behandle informasjon digitalt og gjennom digitale tjenester. Spesielt fire målsettinger blir trukket frem: Deltakeren skal ha en grunnleggende digital forståelse, skal kunne bruke digital kommunikasjon, skal kjenne til grunnleggende informasjonssøk, og skal mestre inn- og utlogging for å få tilgang til tjenester (IMDi 2022d).

I tillegg er det en ønsket effekt at en kan få bedre læringsprosesser ved å kunne bruke forskjellige tjenester som støtteverktøy under opplæringen. Dette innebærer også at ansatte i kommunen ser på digitale verktøy som en ressurs fremfor som «juks». For eksempel retteprogram i norsk, YouTube til å lære ting, og at oversettelsesprogrammer kan være gode verktøy for de som trenger det, men da må kommunene vite hva de kan brukes til, og hvordan de kan brukes.

Må ses i sammenheng med andre deler og bli prioritert med ressurser

I dokumenter og intervjuer kommer det fram flere forutsetninger må være på plass for at Digital kompetanse skal kunne gi den ønskede effekten, både når det gjelder: innhold; når og hvordan det skal inngå i introduksjonsprogrammet; sammenhengen med andre deler av introduksjonsprogrammet, som for eksempel norskopplæringen; kompetansen hos dem som har ansvaret for elementet; og ressursene som brukes på Digital kompetanse i kommunene.

Når det gjelder innholdet er det utarbeidet en oversikt over hvilke offentlige digitale tjenester som er nødvendig å mestre, og opplæringsmoduler for flere av disse. Det framholdes også at opplæringen i digitale ferdigheter skal ta utgangspunkt i det deltakerne kan fra før, og hva de har behov for å lære. En må også sikre at deltakerne skjønner nytteverdien i digitale verktøy. Direktoratene anbefaler at man for eksempel gjør en enkel selvtest eller kartlegging før oppstart for å avklare hvorvidt deltakeren har erfaring med digitale verktøy. I intervjuene framkommer det at noen av aktørene ønsket at det skulle vært utviklet opplæringspakker som lærerne kunne brukt, faglige ressurser som bare kan tas i bruk slik de er og med informasjon til alle impliserte. Dette finnes i noen grad som del av digidel.no. Her er opplæring i digitale ferdigheter allerede delt opp etter ferdighetsnivåene: nybegynner, litt øvet og øvet. I tillegg finnes det materiell for kartlegging, tester og veiledningsressurser. Flere av ressursene finnes på andre språk.

Direktoratene anbefaler at opplæringen i digital kompetanse starter tidlig i kvalifiseringsløpet, og så langt som mulig gjennomføres på et språk deltakerne forstår. Digital kompetanse bør løftes som et viktig element i introduksjonsprogrammet og både gjennomføres som et eget kurs og integrert i de andre elementene i introduksjonsprogrammet, særlig i norskopplæringen.

I de nye språklige kompetansemålene for norsk er digital kompetanse integrert i alle nivåer, jamfør forskrift om læreplan i norsk for voksne innvandrere. Samtidig må kommunene sikre språklig forståelse i opplæringen i digital kompetanse. Dette innebærer at Digital kompetanse også må være et selvstendig kurstilbud der en for eksempel kan bruke språkhjelpere på samme måte som i norskopplæringen. I tillegg bør Digital kompetanse inngå i opplæring i utøvelse av foreldrerollen, personlig økonomi, og livsmestring. Implisitt vil det kreve omorganisering av programinnhold og personalressurser knyttet til samhandling mellom elementer og opplæring i det enkelte element.

I styringsdokumentene kommer det også fram at det er behov for kompetanseheving innenfor digitale ferdigheter for lærere som underviser voksne. På Fagressursen (IMDi, 2022d) beskriver direktoratene hvilken kompetanse de anbefaler at hovedansvarlig for kurset bør ha: IKT-kompetanse som dekker læringsmålene, kompetanse eller erfaring med digital veiledning, pedagogisk utdanning, og erfaring fra opplæring for voksne innvandrere og deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn, og faglige anbefalinger knyttet til veiledernes kompetanse: grunnleggende IKT-kompetanse, forståelse for digital veiledning og felles språk med deltakergruppen. I tillegg anbefales det at lærerne har noen møteplasser, gjerne digitalt, for å utveksle erfaringer.

Det finnes også noen ressursmessige forutsetninger for at Digital kompetanse skal fungere som ønsket. Dette gjelder spesielt de økonomiske prioriteringene, både på overordnet nivå og innad i den enkelte kommune. I intervjuene framheves det at digital kompetanse burde løftes fram som et politisk fokusområde, der man kan bruke erfaringene fra koronapandemien som en anledning til å ta digital kompetanse på alvor. Samtidig anbefales det at det settes av tilstrekkelige økonomiske midler til implementering. Dette kan også bidra til en mer enhetlig og effektiv implementering i

de ulike kommunene, ettersom de statlige overføringene til introduksjonsprogrammet i liten grad er øremerket og derfor avhengige av politiske prioriteringer i hver kommune. Digital kompetanse kan være et ressurskrevende element som krever tilgang til utstyr, kompetanse og språkressurser. En av informantene fortalte at gjennomføring av prøver eller tester av deltakerne kunne være én måte å sikre at kommunen gir opplæring i det som anbefales i elementet, men det har så langt ikke blitt iverksatt i de faglige anbefalingene.

Mulige indikatorer for evaluering

- Hvorvidt deltakere får tilbud om opplæring i digital kompetanse og om denne er differensiert etter deltakernes behov
- I hvilken grad og hvordan kommunene bruker fagressursen, og hvem som bruker den
- Hvordan Digital kompetanse er organisert. Som et eget kurs eller integrert i andre deler av introduksjonsprogrammet
- Hvordan deltakerne vurderer utbyttet av elementet
- Hvorvidt deltakere opplever opplæring i digital kompetanse som relevant og nyttig
- Når i programtiden deltakerne får tilbud om opplæring i digital kompetanse
- Bruk av tolk i opplæringen
- Hvorvidt kommunene (i større grad) bruker digitale støtteverktøy under andre kurs i introduksjonsprogrammet, og hvorvidt opplæring i digital kompetanse integreres i elementene Foreldreveiledning, Livsmestring og Personlig økonomi
- Hvorvidt kommunene tar i bruk ressursene på digidel.no
- I hvilken grad de som gir opplæring i digital kompetanse har IKT-kompetanse som dekker læringsmålene, kompetanse eller erfaring med digital veiledning, pedagogisk utdanning, eller erfaring fra opplæring for deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn
- Hvor mye ressurser kommunene bruker på opplæring i digital kompetanse: tid, ansatte/personalressurser, og penger/verktøy/maskinvare

4.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi beskrevet hvordan de som har bestilt og utviklet de standardiserte elementene forventer at de skal virke. I innledningen til kapitlet stilte vi tre spørsmål: Hvilke endringer forventer man at de standardiserte elementene, samlet og hver for seg, kan skape? Hvordan forventer de som har utviklet elementene at dette skal skje? Og hvilke forutsetninger må være på plass for at disse endringene skal skje på den måten man forventer? De overordnede forventningene til endringer de standardiserte elementene skal skape i introduksjonsprogrammet, er store. Forventningene til hvert enkelt element er likevel ulike. Noe av dette kan knyttes til at elementene er utviklet med henblikk på ulike problemer og ulike målgrupper. Hvorvidt man oppnår disse ønskede endringene, avhenger både av hvor godt de standardiserte elementene svarer til de reelle behovene ute i kommunene, og av om kommunene faktisk tar de faglige anbefalingene i bruk, og på den måten de er tenkt. Videre anerkjenner også direktoratene og flere av de andre aktørene som har vært involvert i utviklingen av standardiserte elementer, at kommunene kan ha utfordringer med å leve opp til de faglige anbefalingene som standardiserte elementer gir, og da kan endringene også utebli. Særlig dersom kommunene har for få deltakere til å faktisk differensiere tilbudet i introduksjonsprogrammet, eller av andre årsaker mangler

ressurser til å følge de faglige anbefalingene. Forventningen hos de som utviklet elementene er at tilgangen på anbefalingene og verktøyene som de standardiserte elementene gir, skal føre til mer målretting av deltakernes introduksjonsprogram, økt kompetanse hos de som skal iverksette ulike tiltak og tilbud som kan inngå i deltakernes program, og bedre samhandling mellom disse aktørene. I hvert fall ifølge IMDi og Kompetanse Norge/HK-dir, som har definert de forventede resultatene. De ulike elementene krever former for spesialkompetanse, men i ulik grad og på ulik måte, noe som fordrer et tett samarbeid mellom flere aktører. Det er i tillegg særlige forventninger om at de ulike elementene skal starte tidlig i introduksjonsprogrammet og integreres i hverandre. Departementet forventer at de standardiserte elementene skal bidra til å utjevne kvalitetsforskjeller mellom kommuner som tilbyr introduksjonsprogram. Og av de fleste forventes de standardiserte elementene å være et nyttig hjelpemiddel for programrådgivere som skal planlegge for differensierte kvalifiseringsløp, men en del ser også på andre ansatte i og utenfor kommunene som relevante aktører for at potensialet for endring skal utløses, ettersom de er viktige for gjennomføringen av de ulike elementene.

Det er også spesifikke forventninger knyttet til virkningen av hver av de fem elementene som vi skal se nærmere på i denne følgeevalueringen. Forventningene til Livsmestring i et nytt land og Foreldreveiledning er at disse elementene skal bidra til å løse utfordringer hos deltakerne. Livsmestring i et nytt land er kanskje det elementet det er mest omfattende forventninger knyttet til. Elementet er blant annet forventet å gi en arena til å snakke om, reflektere og bearbeide migrasjonsprosessen, bidra til bevissthet rundt egne valg og sette deltakeren i stand til å ta en større rolle i sin plan for framtiden, og gi kunnskap og verktøy om å leve et godt liv i Norge, i tillegg til å bygge tillit til det offentlige hjelpeapparatet. Når det gjelder Foreldreveiledning er dette forventet å gi støtte og informasjon til foreldre, slik at barn og unge får gode oppvekstvilkår. Elementene Praksis og Hurtigsporet er utviklet for å løse utfordringer i introduksjonsprogrammet, spesielt når det gjelder organisering og samarbeid. Praksis skal bidra til at praksis gjennomføres med tydelig definerte formål og bedre samarbeid mellom aktørene. Gjennom å beskrive viktigheten av tidlig, tett og godt samarbeid er Hurtigsporet forventet å bidra til at deltakere med medbrakt kompetanse som kan omsettes i arbeidslivet, skal komme raskt ut i arbeid. Det er imidlertid uklare forventninger knyttet til den konkrete effekten av Hurtigsporet fordi man fortsatt er usikker på hvor mange som er reelle kandidater for dette elementet. Digital kompetanse er forventet å løse samfunnsutfordringer gjennom å bidra til at deltakere i introduksjonsprogram blir digitale på lik linje med befolkningen ellers.

Basert på gjennomgangen av de ulike forventningene har vi identifisert mulige indikatorer som er relevante for vår videre evaluering av iverksettingen og bruken av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet, og hvorvidt man oppnår målsettingene man har satt. Vi har i kapitlet trukket fram mange indikatorer på ulike nivåer. Dette gjenspeiler at forventningene, anbefalingene og målsettingene med de ulike elementene i noen tilfeller er veldig konkrete, og andre steder mer overordnede. Det vil ikke være mulig å følge alle disse indikatorene i den videre evalueringen. Jobben blir å vurdere, prioritere og teste noen utvalgte indikatorer. Indikatorene er også utviklet for å kunne hjelpe oss å identifisere hvorvidt manglende måloppnåelse skyldes uklare eller feilaktige forventninger fra de som har utviklet elementene, eller mangelfull implementering i kommunene. Hvorvidt de standardiserte elementene vil kunne innfri forventningene henger sammen med om utfordringene kommunene har i å tilby et introduksjonsprogram av god kvalitet, skyldes manglende verktøy og kunnskap om hvordan de skal gjøre det.

5 Lokale myndigheters forventninger, erfaringer og forbehold

Fram til nå har vi konsentrert oss om de standardiserte elementene sett ovenfra, altså med blikket til departement, direktorat og aktører med et spesielt ansvar for å utforme politikk. I dette kapitlet skifter vi perspektiv og spør hvordan de standardiserte elementene framstår sett nedenfra – altså fra de som skal ta elementene i bruk. Det er ennå for tidlig å uttale seg med tyngde om status for implementeringen av de fem standardiserte elementene som er blinket ut for oppfølging i lovens første år. Bosettingen i 2021 har vært lav og de fleste kommunene har foreløpig lite erfaring med de nye føringene som loven gir, og med de standardiserte elementene som ble lansert samtidig. Men det er et godt tidspunkt for å si noe om hvor langt kommunene er kommet i å legge til rette for å gjennomføre politikken, hvilke forventninger de har til de standardiserte elementene og om de allerede nå har støtt på utfordringer som det er viktig å få belyst – og løst. Uten å foregripe for mye, kan vi allerede nå røpe at våre informanter peker på noen skjær i sjøen for de standardiserte elementene og integreringsloven. Disse utfordringene kan best forstås dersom man ser dem i lys av de rammebetingelsene kommunene har i integreringsarbeidet. Avslutningsvis vil vi derfor løfte fram noen av disse rammebetingelsene og hvordan kommunene selv oppfatter at de har utviklet seg de siste to årene.

Problemstillinger:

- Hvor langt er kommunene kommet i å legge til rette for å gjennomføre politikken?
- Hvilke forventninger har ledere og ansatte i introduksjonsprogram og voksenopplæringen til de standardiserte elementene?
- Ser kommunene allerede nå noen utfordringer som kan komme, etter hvert som stadig flere deltakere skal gjennomføre sine program innenfor rammen av integreringsloven?

Analysene bygger på data fra fire surveyundersøkelser. Disse undersøkelsene omfatter ledere og programrådgivere i kommunale introduksjonsprogram, samt skoleledere og lærere i voksenopplæringen for innvandrere. I tillegg trekker vi inn perspektiver fra mer kvalitative data: fritekst-informasjon fra surveyundersøkelsene og personlige intervjuer med ledere og ansatte i introduksjonsprogram og voksenopplæringen i et mindre antall kommuner. Dataene er nærmere beskrevet og diskutert i kapittel 2.

5.1 Livsmestring i nytt land

Kurs i livsmestring skal styrke deltagerens motivasjon og mestring i møte med nye forventninger og et nytt samfunn. Kurset skal bidra til at deltageren kan identifisere og bruke egen kompetanse og ressurser.

Kurs i livsmestring skal bestå av temaområdene migrasjon, helse og mangfold og karrierekompetanse.

Det skal tilbys minimum 10 timer veiledning innenfor temaområdet migrasjon, helse og mangfold. Det skal tilbys minimum 15 timer veiledning innenfor temaområdet karrierekompetanse.

Kurset skal som hovedregel gjennomføres i gruppe og være dialogbasert.

Kurset skal tilbys av personer med undervisnings- eller veiledningskompetanse.

Kilde: Forskrift til Integreringsloven.

Status

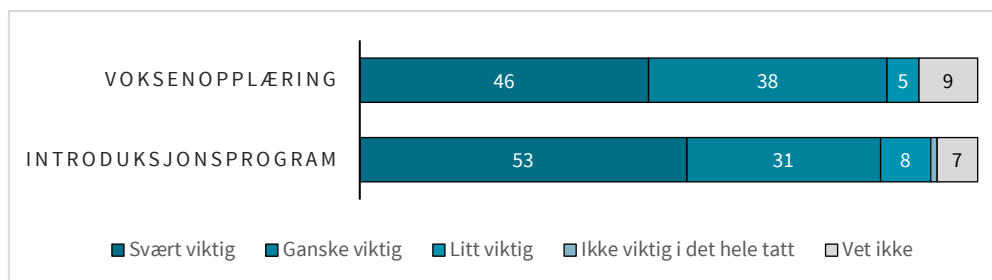
Tilbudet om kurs i livsmestring er av nyere dato enn foreldreveiledningen og det er dermed ikke overraskende at kommunene er kommet kortere i å utvikle dette tilbudet. Ved inngangen til sommeren 2021 hadde i underkant av 4 av 10 kommuner etablert et tilbud om kurs i livsmestring.

Som det framgår av forskriften, skal kurset dekke en rekke temaer. Blant de kommunene som hadde fått på plass et tilbud, var følgende aktører oftest involvert: programrådgivere (86 %), lærere og andre med pedagogisk kompetanse (75 %) og personer med helsefaglig (75 %) eller barnefaglig (68 %) kompetanse. Karriereveiledere var i mindre grad involvert, under halvparten av kommunene nevnte denne gruppen som en av de som er involvert i kommunens tilbud.

Forventninger

Blant ledere både i introduksjonsprogrammet og i voksenopplæringen er det høye forventninger til elementet Livsmestring: Om lag 8 av 10 mener tilbudet vil være svært eller ganske viktig for å bedre deltakernes muligheter til å delta i det norske samfunnet på like vilkår. Samtidig svarer noen at de synes det er vanskelig å ta stilling til hvilken betydning kurset i livsmestring kan ha for deltakerne. Dette gjelder sju prosent av lederne i introduksjonsprogrammet og ni prosent av lederne ved voksenopplæringen.

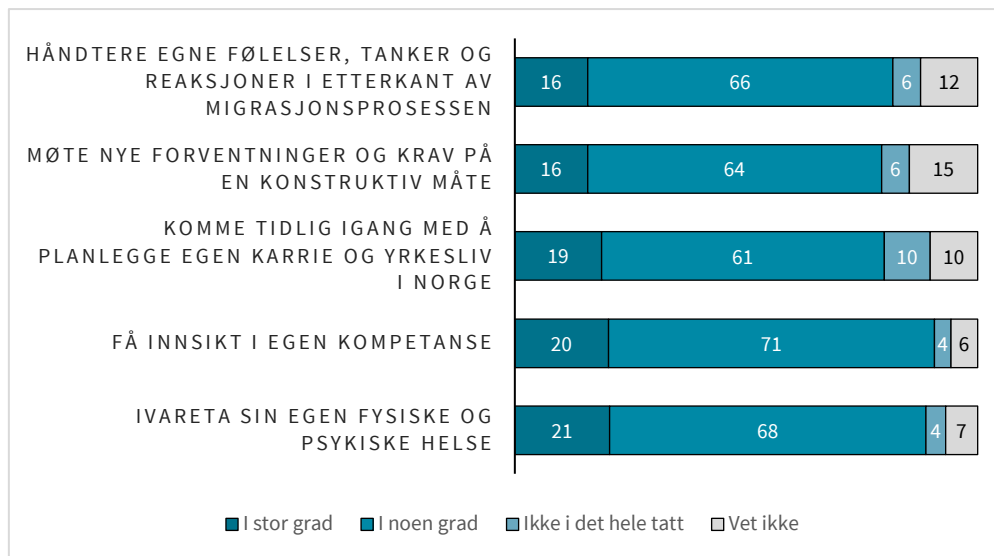
Figur 5.1 Lederes vurdering av hvor viktig eller uviktig innholdet i Livsmestring vil være for å bedre deltakernes muligheter til å delta i det norske samfunnet på like vilkår. Prosent.



Programrådgivere og lærere har også høye forventninger til at det nye elementet kan bidra til å gjøre deltakerne bedre rustet til livet etter flukt og migrasjon. Mellom 80 og 90 prosent av programrådgiverne og mellom 60 og 70 prosent av norsklærerne svarer at de tror elementet både vil gjøre deltakerne bedre rustet til å håndtere egne følelser, tanker og reaksjoner i etterkant av migrasjonsprosessen, og ivareta sin egen fysiske og psykiske helse. Samtidig er flertallet i begge grupper også noe forbeholdne – de fleste har krysset av for de tror tilbudet i noen grad vil gi den nevnte effekten.

Som tidligere nevnt, er det også en ambisjon at kurset skal bidra til at deltakerne kommer raskere i gang med å planlegge eget utdannings- og yrkesliv i Norge. De skal dessuten bli bedre kjent med egen kompetanse og hvor langt denne kompetansen kan bringe dem. Denne delen av kurset er en del av en større satsing¹¹ som skal gjøre deltakerne bedre rustet til å planlegge videre karriere i Norge. Også her er troen på virkemiddelet noe større blant programrådgivere enn blant lærere. Det er dessuten flere som tror at det vil gi deltakerne innsikt i egen kompetanse i en norsk setting, enn som tror det vil bidra til at de kommer tidligere i gang med å planlegge eget yrkes- og karriereliv i Norge.

Figur 5.2 Programrådgiveres vurdering av om elementet Livsmestring vil gjøre deltakerne bedre rustet til livet i Norge langs følgende fem dimensjoner. Prosent. (n = 332)



Før vi går videre, skal vi gjøre en presisering: vi har bedt informantene om å si noe om *hvilke forventninger de har*. Dette er ikke en rapportering av erfaringer. Med dette forbeholdet, forventer altså et flertall av både programrådgiverne og lærerne i undersøkelsen at et kurs i livsmestring kan gjøre deltakerne bedre rustet til et liv i Norge. Det er samtidig verdt å notere at de fleste er noe avventende i den forstand at de velger svaralternativet «i noen grad» som i dette spørsmålsbatteriet representerer midtkategorien. Blant lærere er det også en betydelig andel som svarer at de ikke har noen mening om spørsmål knyttet til elementet Livsmestring.

Utfordringer

I likhet med elementet Foreldreveiledning, tyder surveymaterialet på at det er høye forventninger til innholdselementet Livsmestring, både blant skoleledere, og blant

¹¹ Karriereveiledning er nå blitt obligatorisk, men behandles ikke nærmere i denne delrapporten.

ledere og programrådgivere i introduksjonsprogrammet. Både her og i de kvalitative intervjuene, pekes det likevel på flere utfordringer og betenkningspunkter:

- 1 **Tilgang til kvalifisert tolk:** Språklig tilrettelegging og tilgang til profesjonell tolk nevnes som en utfordring. Problemene forsterkes i mindre kommuner, spesielt dersom det er begrensede muligheter for interkommunalt samarbeid om kursene.
- 2 **Tidspunkt for gjennomføring:** Hvis kurset gjennomføres raskt etter bosetting registrerer kursholderne at det kan være krevende for deltakerne å absorbere og ta i bruk all informasjonen de får. Mange har mye nytt å forholde seg til, og i tillegg konkrete bekymringer om praktiske forhold. Å få svar på disse framstår for mange som langt mer presserende den første tiden og kan gjøre det krevende å ta inn deler av den informasjonen som skal formidles på kurset.
- 3 **Tilgjengelig kursinnhold:** Deler av tematikken oppfattes som abstrakt, spesielt for deltakere med lite utdanning og/eller konsentrasjonsvansker. Dette vil redusere nytten av kurset. En kommune forteller at de har brukt mye tid på å bearbeide innholdet i dette elementet slik at det skal være tilgjengelig for deres deltakere.
- 4 **Etablering av bredt, tverrfaglig samarbeid:** I Fagressursen anbefales kommunene om å trekke inn flere faginstanser i gjennomføringen av elementet. Å etablere nye samarbeidsrelasjoner tar tid, og det gjenstår å se hvor høyt dette arbeidet vil prioriteres i en situasjon der kommunene allerede har en rekke nye oppgaver å iverksette etter integreringsloven.

5.2 Foreldreveiledning

Foreldreveiledning skal gi informasjon om og veiledning i foreldrerollen i en norsk kontekst og skape trygge foreldre som kan gi barna en god oppvekst, og dermed fremme integrering i Norge.

Kommunen skal benytte kunnskapsbaserte foreldreveiledningsmetoder som er tilpasset deltakere i introduksjonsprogram. Foreldreveiledningen skal gis ut fra et forebyggende perspektiv.

Den som skal gi foreldreveiledning, skal ha godkjenning eller være sertifisert i den foreldreveiledningsmetoden som kommunen velger å benytte.

Kilde: Forskrift til Integreringsloven

Status

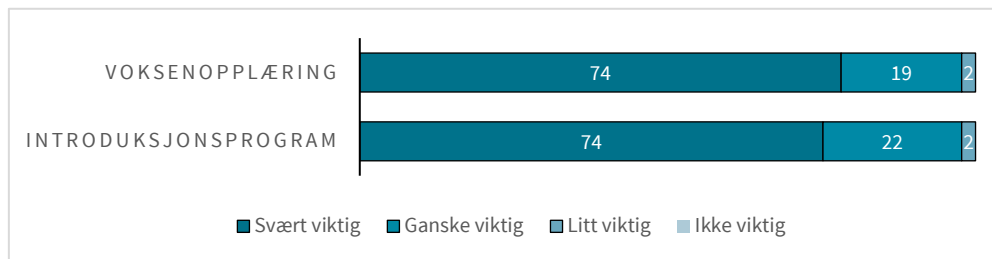
Foreldreveiledning har gradvis blitt mer vanlig som et tilbud til flyktninger og innvandrere (se for eksempel Bråten & Sønsterudbråten; 2016; Bråten & Sønsterudbråten, 2017). Da foreldreveiledning ble innført som et obligatorisk element i introduksjonsprogrammet i 2021, hadde en rekke kommuner allerede bygget opp kompetanse og erfaring. Selv om mange norske kommuner bosetter få flyktninger i året, oppgir de aller fleste (98 %) at de har deltakere i kommunen med barn under 18 år som de bor sammen med. Med andre ord: de aller fleste kommunene har deltakere som kan være aktuelle for et tilbud om foreldreveiledning, selv om ikke alle nødvendigvis har deltakere som er bosatt etter 1. januar 2021 og som dermed har plikt til å delta. I juni 2021 oppga 7 av 10 kommuner at de hadde et tilbud om foreldreveiledning til deltakerne. De øvrige rapporterte at tilbudet er under etablering. Blant de kommunene

som allerede har etablert tilbudet, svarer nesten 9 av 10 at veiledningen gjennomføres av sertifiserte veiledere fra kommunen.

Forventninger

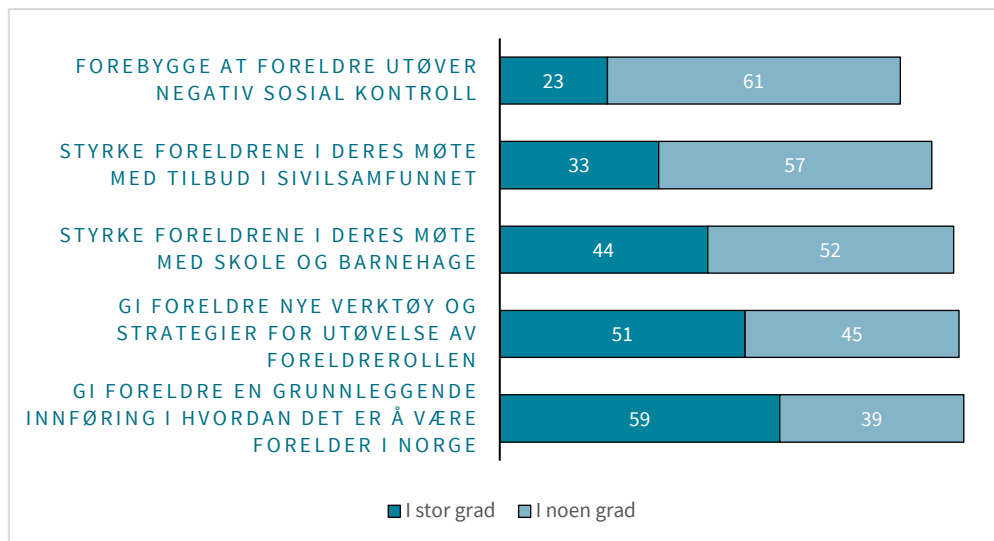
Det er bred oppslutning om forventningen at kurs i foreldreveiledning kan være nyttig for deltakerne. Som figur 5.3 viser, svarer i overkant av 7 av 10 ledere, både i introduksjonsprogrammet og i voksenopplæringen, at de tror innholdet vil være svært viktig for å bedre deltakernes muligheter til å mestre foreldrerollen i et nytt land.

Figur 5.3 Lederes vurdering av hvor viktig eller uviktig «Foreldreveiledning» vil være for å bedre deltakernes muligheter til å mestre foreldrerollen i et nytt land. I prosent.

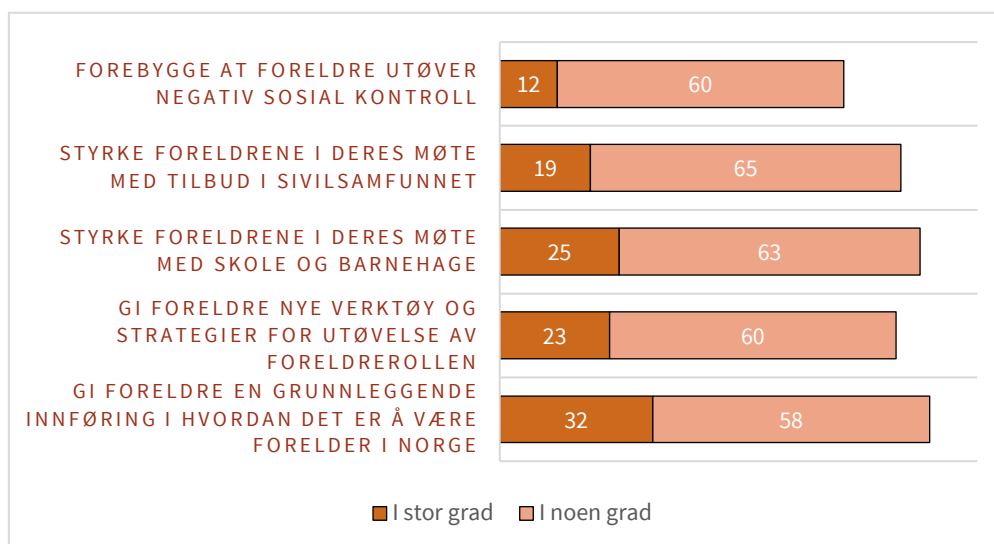


Men hva tenker programrådgiverne og norsklærerne om foreldreveiledningen? Vi har tatt utgangspunkt noen av de overordnede forventningene til hva foreldreveiledningen skal oppnå og deretter spurt programrådgivere om de tror veiledningen vil bidra til å realisere disse målene. Som det framgår av Figur 5.3a under, så er forventningene blant programrådgiverne overveiende positive. Nesten alle som har svart på undersøkelsen, sier for eksempel at de tror tilbudet i stor eller i noen grad vil gi foreldrene en grunnleggende innføring i hvordan det er å være forelder i Norge og bidra til å gi foreldrene nye verktøy og strategier som de kan bruke. Holdningen er noe mer avventende til om kurset vil ha ønsket effekt på å forebygge at foreldrene utøver negativ sosial kontroll, men også her er det rimelig å si at forventningene er høye. Lærerne i voksenopplæringen (Figur 5.3b) har i mindre grad enn programrådgiverne direkte erfaring med tilbudet om foreldreveiledning. De svarer likevel også overveiende positivt på spørsmålet om de tror tilbudet vil bidra til å nå de nevnte målene, men i noe mindre grad enn programrådgiverne. Dette kan handle om at de reelt sett har lavere forventninger til tilbudet enn programrådgiverne, men også om at de i mindre grad har kjennskap til det, og dermed uttaler seg på et mer usikkert grunnlag.

Figur 5.3a Andel programrådgivere som mener at foreldreveiledning i introduksjonsprogram vil bidra til å nå ulike målsettinger for elementet. Prosent. n = 324.



5.3b Andel norsklærere som mener at foreldreveiledning i introduksjonsprogram vil bidra til å nå ulike målsettinger for elementet. (N = 285)



Utfordringer

Det er i hovedsak tre utfordringer som er trukket fram i våre kvalitative intervjuer og i svarene som er gitt i fritekst fra spørreundersøkelsen til ledere og programrådgivere.

- 1 **Tilgang til kvalifisert tolk:** Flere kommuner har vansker med å legge godt til rette språklig. Dette handler både om manglende eller variabel tilgang til profesjonelle tolker på de språkene som er nødvendig, og om muligheten til å lage gode grupper av foreldre som kan jobbe med materialet fra kurset sammen.
- 2 **Tilgang til sertifiserte kursholdere:** Enkelte kommuner opplever problemer med å skaffe sertifiserte kursholdere. Flere har derfor besluttet å utdanne egne programrådgivere til å holde disse kursene. Det sikrer tilbudet, men skaper noen forsinkelser i startfasen.

- 3 **Tilgang på nok deltakere:** For å kunne gi gruppebasert foreldreveiledning på et språk som deltakerne kan forstå, er kommunene avhengig av et visst volum på hver språkgruppe av deltakere, noe som er utfordrende for kommuner med lave bosetningstall. Det gjør at foreldreveiledning kan måtte gjennomføres senere enn det som er intensjonen, fordi kommunene må samle opp nok deltakere før de arrangerer gruppeveiledning.

5.3 Praksis

Praksis skal støtte opp under de langsiktige målene i integreringsplanen til den enkelte deltaker. Formålet og den individuelle tilpasningen skal avgjøre praksisens lengde, innhold og metode. Deltakerne har ulike forutsetninger, og har ulike opplæringsbehov underveis i kvalifiseringsløpet. Formålet kan derfor være forskjellig for ulike deltakere, men også for samme deltaker i ulike praksisperioder.

Kilde: IMDi, Fagressursen 21/12-2021

Status

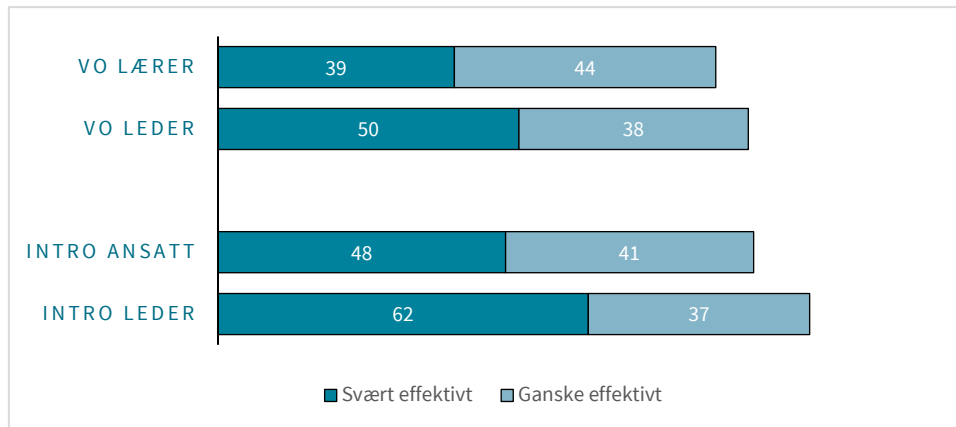
Praksis, enten det har vært innrettet mot å lære mer norsk, eller å få prøve seg på en arbeidsplass, har vært et sentralt element i introduksjonsprogrammet siden starten. I spørreundersøkelsen til kommunene svarer nesten samtlige at de har én eller flere deltakere som har praksis som en del av programmet. Som standardisert element har Praksis nå fått en svært vid definisjon, og som det presiseres i Fagressursen kan formålet, og dermed også innholdet, være forskjellig for ulike deltakere og i ulike praksisperioder. Hva som er status for dette elementet, gir derfor begrenset mening å kartlegge her og vil følges opp i større detalj i senere faser av prosjektet. Her vil vi også få registerdata fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) som vil være egnet til å følge bruken av praksiselementet, blant annet i form av hvor mange og hvilke deltakere som får praksis, og hva slags praksis de får.

Forventninger

En av ambisjonene med å innføre Praksis som et standardisert element, er å etablere en mer omforent forståelse av praksis mellom de som har ansvar for voksenopplæringen og for introduksjonsprogrammet ellers. Et naturlig sted å starte, er derfor å undersøke om disse aktørene har like forventninger til praksiselementet. Hvor effektive mener ledere og ansatte i henholdsvis voksenopplæringen og i introduksjonsprogrammet at Praksis vil være for å bedre deltakernes muligheter i arbeidslivet?

Som det framgår av figur 5.4, er det høye forventninger i alle gruppene om at Praksis kan være et effektivt virkemiddel for å bedre deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet. Et stort flertall svarer at de mener praksis i arbeidslivet vil være svært eller ganske effektivt. I den grad vi finner variasjoner, så er det langs to dimensjoner. Ledere ser gjennomgående ut til å ha noe større forventninger til elementet enn de som jobber mer direkte med deltakerne. Og i voksenopplæringen for innvandrere er det noe lavere forventninger til elementet enn i introduksjonsprogrammet.

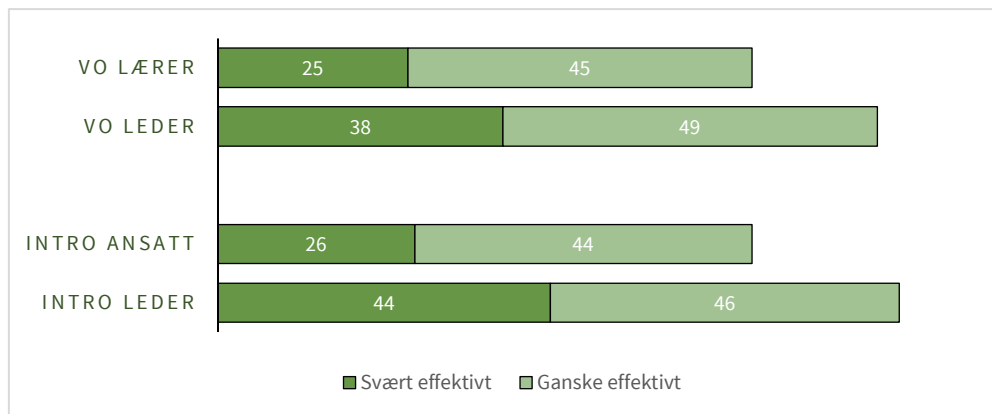
Figur 5.4 Andel som svarer at praksis i arbeidslivet er svært eller ganske effektivt for å bedre deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet



Praksis, enten det finner sted i arbeidslivet eller på andre arenaer, har også vært brukt for deltakere som orienterer seg mot videre utdanning i det ordinære utdanningssystemet. Både tidspunkt, innretning og omfang av praksis har tidligere vært tema for diskusjon mellom voksenopplæringen og introduksjonsprogrammet, blant annet knyttet til deltakernes sluttmaal i programmet (se f.eks. Djuve mfl., 2017; Djuve mfl., 2011). Her kan det dermed tenkes at det er større uenighet mellom aktørene om praksiselementets nytte. Vi har derfor undersøkt hvordan de ulike aktørene vurderer praksis med tanke på deltakernes muligheter for å ta videre formell utdanning.

Som det framgår av figur 5.5 er det også her en betydelig forventning til praksiselementet. Et flertall i alle grupper svarer at de mener praksis i arbeidslivet er svært eller ganske effektivt. Troen på praksis er likevel større når det gjelder deltakernes muligheter i arbeidslivet, enn i det formelle utdanningssystemet. Denne tendensen er tydelig både blant de som er tilknyttet introduksjonsprogrammet og blant de som hører hjemme i voksenopplæringen for innvandrere. Vi ser ellers en enda klarere forskjell i svarene mellom personer i lederstilling og programrådgivere/lærere. Det er bare rundt 25 prosent blant programrådgivere og lærere som mener at praksis er svært effektivt for deltakernes muligheter til å delta i formell utdanning, mot om lag 40 prosent av lederne i voksenopplæringen og i introduksjonsprogrammet. Det er (minst) to mulige fortolkninger av dette. Den ene er knyttet til risikoen for strategiske svar. Det kan tenkes at noen vil være tilbøyelige til å svare positivt på det de oppfatter som ønsket av sentrale myndigheter. Gitt at ledere bærer et større formelt ansvar for programmets implementering enn øvrige ansatte, kan det tenkes at de i større grad enn andre også vil svare strategisk positivt på dette spørsmålet. En alternativ, og kanskje mer substansiell hypotese er at lærere, programrådgivere og personer i tilsvarende stillinger, har tettere kontakt med deltakerne og dermed også fanger opp flere av utfordringene som kan oppstå, både knyttet til å iverksette gode og tilrettelagte tilbud om arbeidspraksis og hvilke andre tiltak og forhold som påvirker hvem som lykkes enten integreringsmålet er arbeid eller overgang til ordinær utdanning.

Figur 5.5 Andel som svarer at praksis i arbeidslivet er svært eller ganske effektivt for å bedre deltakernes muligheter til å delta i formell utdanning.



Utfordringer

Utfordringene som kan oppstå i arbeidet med Praksis, vil variere avhengig av hva slags praksis det er snakk om, hvilke behov deltakerne har og hvilke forutsetninger kommunene har lokalt. Basert på de kvalitative intervjuene med informanter i kommunene, og på de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsene vil vi løfte fram følgende utfordringer. Dette er eksempler på utfordringer som trekkes fram av flere, men altså ikke et resultat av en bred kartlegging av implementeringsutfordringer.

- 1 Rekruttering og oppfølging av arbeidsgivere.** Dette har vært en vedvarende utfordring i arbeidet med å legge til rette for gode løp for deltakere som skal ha praksis i arbeidslivet. Dette trekkes fortsatt fram som en viktig, men tidkrevende, oppgave for kommunene.
- 2 Å få tid til praksis innenfor programperioden.** For noen kommuner – og for noen deltakere – har det vært krevende å få plass praksis i tide. Utfordringen har vært svært aktuell under pandemien, men blir også mer aktuell når flere deltakere nå får kort programtid. Dette er også en utfordring for deltakere i lengre løp som trenger tid før de er klare for praksis innenfor rammen av de tilbudene kommunen har til rådighet. Konsekvensen er enten at deltakeren ikke får praksis i løpet av programperioden, eller at programmet må forlenges.

I tillegg er flere av de utfordringene som trekkes fram under Hurtigsporet i neste avsnitt også relevante for praksiselementet.

5.4 Hurtigsporet

Hurtigsporet skal legge til rette for at den enkelte deltaker skal bruke arbeidslivet som læringsarena. Elementet er aktuelt for deltakere som allerede har relevant arbeidserfaring og kompetanse.

Målgruppen er nyankomne flyktninger i introduksjonsprogrammet som har utdanning på videregående nivå eller mer fra før, og som skal ha et introduksjonsprogram på inntil seks måneder med mulighet for seks måneders forlengelse.

Også andre deltakere med noe lavere nivå på medbrakt kompetanse kan være aktuelle for et hurtigspor. For å være aktuell for hurtigspor er det viktig at den medbrakte kompetansen kan

anvendes i det norske arbeidsmarkedet. Dette innebærer at den enkelte har kompetanse eller erfaringer som kan relateres til arbeid i Norge, og som fyller et behov hos arbeidsgivere.

Direktoratene anbefaler at flyktningetjenesten tar utgangspunkt i kompetansekartleggingen og karriereveiledningen i forkant av introduksjonsprogrammet for å avklare hvem som kan være aktuelle deltakere for hurtigsporet. Er deltakeren aktuell for et hurtigspor, skal NAV involveres med én gang for å bidra med å utarbeide deltakerens integreringsplan

Kilde: Fagressursen, 21/12 2021

Hurtigsporet skal både være «hurtig», altså 6 måneder med mulighet for 6 måneders forlengelse¹², og legge til rette for at deltakere skal kunne «bruke arbeidslivet som læringsarena». Som vi har beskrevet i kapittel 4, har hurtigspor vært en mulighet også før det bli innført som et standardisert element i introduksjonsprogrammet. En viktig årsak til at tilbudet ble lite brukt, så ut til å være at kommunene var usikre på hvem tilbudet passet for. Nå er målgruppen avgrenset til nyankomne flyktninger som har utdanning på videregående nivå eller mer fra før, og som dermed skal ha kort programtid i henhold til integreringslovens paragraf 13, men kan også tilbys deltakere som *ikke* har fullført videregående skole. I så fall skal de ha med seg en kompetanse som kan anvendes i det norske arbeidsmarkedet og fyller et behov hos arbeidsgiverne. Avgrensingen av målgruppen har dermed fortsatt et rom for skjønn som kommunene kan velge å bruke når de vurderer hvilke deltakere som er aktuelle for Hurtigsporet.

Ambisjonen i denne første rapporteringen er ikke å si noe om hvor mange deltakere som nå er sluset inn i et løp som tilfredsstillende anbefalingene om hva Hurtigsporet skal være. Det er rett og slett for tidlig basert på dataene vi har tilgang til. Vi har likevel stilt kommunene en del generelle spørsmål som er relevante for å diskutere forutsetningene for å gjennomføre elementet. Dette handler både om muligheten til å identifisere aktuelle deltakere og om å få på plass de rammebetingelsene som er nødvendige for at Hurtigsporet skal la seg realisere.

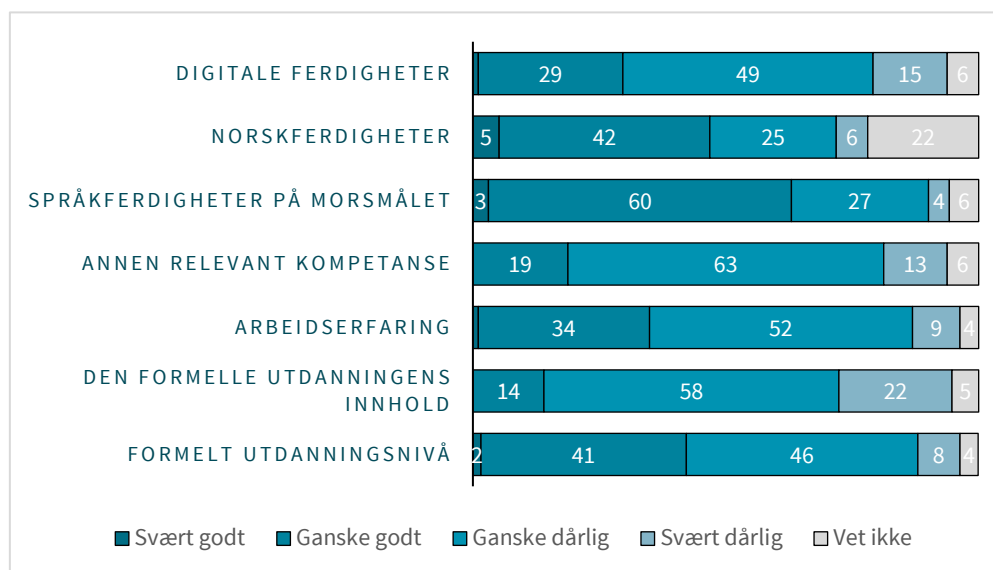
Kompetansekartleggingen før bosetting – er den god nok?

For at kommunene skal kunne gjøre en god vurdering av hvorvidt en bosatt er aktuell for hurtigspor, trengs informasjon om de nyankomne flyktingenes bakgrunn langs flere dimensjoner. Direktoratene anbefaler at flyktningetjenesten tar utgangspunkt i kompetansekartleggingen og karriereveiledningen i forkant av introduksjonsprogrammet for å avklare hvem som kan være aktuelle deltakere for Hurtigsporet. Figur 5.6 gir et inntrykk av hvordan kommunene vurderer kvaliteten på den kompetansekartleggingen som gjennomføres før bosetting. Hovedinntrykket er at det fortsatt er muligheter for forbedringer. Med unntak av informasjonen om deltakernes norskferdigheter og språkferdigheter på morsmålet, vurderer et flertall av kommunene informasjonen om ferdighetene som svært eller ganske dårlig. Vi må anta at informasjon om formelt utdanningsnivå, den formelle utdanningens innhold og digitale ferdigheter er særlig viktig for kommunens planlegging av hvilke deltakere som er aktuelle for kortere programløp. Her svarer hele 8 av 10 kommuner at informasjonen om den formelle utdanningens innhold er dårlig, og noe over 6 av 10 at informasjon om formelt utdanningsnivå er dårlig. Heller ikke informasjon om deltakernes digitale ferdigheter scorer høyt: over 6 av 10 svarer at informasjonen de får om dette før bosetting, er dårlig.

¹² Fagressurs for introduksjonsprogrammet, lastet ned 21 desember 2021. <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/hurtigspor/#malgruppe>

Tallene bør tolkes på bakgrunn av at de personene kommunene tar imot, har blitt kartlagt i ulik grad før de kom. For bosatte som har vært innom et asylmottak før bosetting, vil mange ha fylt ut et eget kartleggings skjema (KOMPASS) som kommunen skal ha tilgang til dersom alt fungerer. For de som bosettes direkte i kommunen – både overføringsflyktninger og familiegjenforente – kartlegger kommunen deltakerne i langt større grad selv. En tilsvarende undersøkelse Fafo gjorde i 2019 (Lillevik mfl., 2020), viste at kartleggingen som følger flyktninger fra integreringsmottak får høyest vurdering, kartlegging fra ordinære mottak og av overføringsflyktninger rangeres noe lavere, og informasjonen som følger med familiegjenforente rangeres som langt dårligere. I den grad noe ble vurdert som spesielt dårlig kartlagt i 2019, handlet det om de samme forholdene som løftes fram i 2021: den formelle utdanningens innhold, det formelle utdanningsnivået og flyktingenes digitale kompetanse. Forskjellen fra 2019 og til i dag, er at denne informasjonen, og kvaliteten på den, er blitt viktigere både for deltakerne og for kommunene fordi beslutningene nå må skje raskere enn tidligere.

Figur 5.6 Ledere av introduksjonsprogram oppfatninger om hvor godt bilde kompetansekartleggingen før bosetting gir av deltakernes ferdigheter. Prosent. n = 185.



For deltakere som skal ha Hurtigsporet med kort programtid må vi anta at kvaliteten på den informasjonen kommunen får i forkant av bosetting blir enda viktigere. De fleste ansvarlige for introduksjonsprogram i kommunen, nesten 60 prosent, mente de ikke hadde grunnlag for å vurdere hvorvidt deltakeren skulle ha kort programtid da vi gjennomførte undersøkelsen før sommeren i 2021. Blant de 73 kommunene som tok stilling til spørsmålet var det imidlertid et stort flertall, 61 kommuner, som rapporterte at de *ikke* opplever at de har god nok informasjon om deltakernes kompetanse og bakgrunn til å gjøre eventuelle vedtak om kort programtid. Her skal det legges til at det er tidlig i integreringslovens levetid. Blant de 185 kommunene som har svart på Fafos undersøkelse var det bare 16 kommuner som allerede hadde truffet vedtak om kort programtid og ytterligere 26 som svarte at de vurderte et slikt løp for en eller flere av sine deltakere.

Ny lov og nye retningslinjer – er de klare nok?

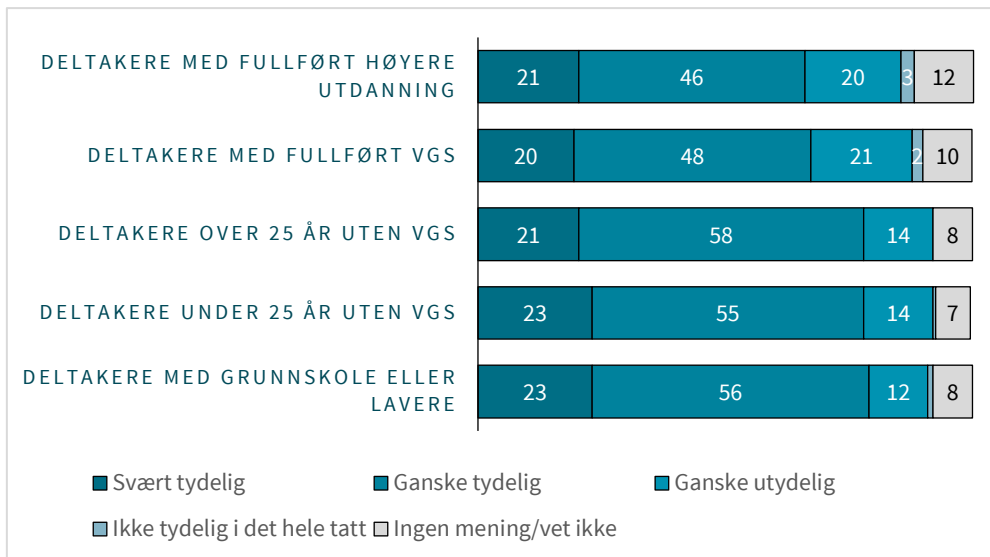
En viktig forutsetning for at politiske beslutninger kan omsettes til praksis, er at de som skal gjennomføre politikken har forstått både politikken intensjon og sentrale myndigheters retningslinjer for gjennomføring. Kommunene, og mer spesifikt de som er ansvarlige for gjennomføringen av introduksjonsprogram, har en helt sentral funksjon her. Vi har derfor bedt ledere for introduksjonsprogram om å vurdere hvor tydelige retningslinjer sentrale myndigheter gir i form av integreringslov, tilhørende forskrifter og veiledninger, for akkurat deres kommune når de skal utvikle et introduksjonsprogram for sine deltakere. Siden loven har en struktur der deltakernes rettigheter påvirkes av alder og medbrakt utdanning, er spørsmålene organisert etter dette.

Rundt 20 prosent svarer at det er svært tydelig, og om lag halvparten at det er ganske tydelig, hva retningslinjene sier både om deltakere som har fullført høyere utdanning og deltakere som har fullført videregående skole. Dette er personer som i utgangspunktet er aktuelle for et arbeidsrettet hurtigspor. To av ti svarer at de synes retningslinjene er ganske utydelige og de øvrige sier i hovedsak at de ikke kan svare på dette spørsmålet ennå.

Selv om forskjellene er ganske små, oppfattes retningslinjene som klarere for deltakere som ikke har gjennomført videregående skole. Dette er tilfellet både for de som er under 25 år og som dermed som hovedregel skal ha et utdanningsrettet løp, og for de som er over 25 år og derfor i større grad kan vurderes for arbeidsrettede løp. Det samme er tilfelle for deltakere med grunnskole eller lavere ved bosetting.

En gradert skala av den typen vi har brukt her, åpner alltid opp for en diskusjon av om glasset er halvfullt eller halvtomt. Nasjonale lover og retningslinjer bør i utgangspunktet ikke gi rom for tvil og usikkerhet om hvordan de skal iverksettes. Samtidig er det et viktig prinsipp i integreringsarbeidet at opplæringstilbudet skal være individuelt tilrettelagt. Dette åpner for skjønnsmessige vurderinger. Et mer interessant spørsmål enn om glasset på dette tidspunktet er halvfullt eller halvtomt, er derfor dette: på hvilke områder møter kommunene utfordringer med å legge til rette for deltakere som, basert på sin utdanningsbakgrunn og øvrige kompetanse, er aktuelle for Hurtigsporet eller for andre typer korte programløp? Dette vil bli kartlagt og drøftet i detalj i neste rapport, men vi presenterer allerede nå noe av utfordringsbildet i siste avsnitt i dette del-kapitlet.

Figur 5.7 Ledere av introduksjonsprograms oppfatninger om hvor tydelige retningslinjer sentrale myndigheter gir i integreringsloven, tilhørende forskrifter og veiledninger, for deres kommune når de skal utforme et program for deltakere med ulik utdanning. Prosent. n = 185.



Forventninger

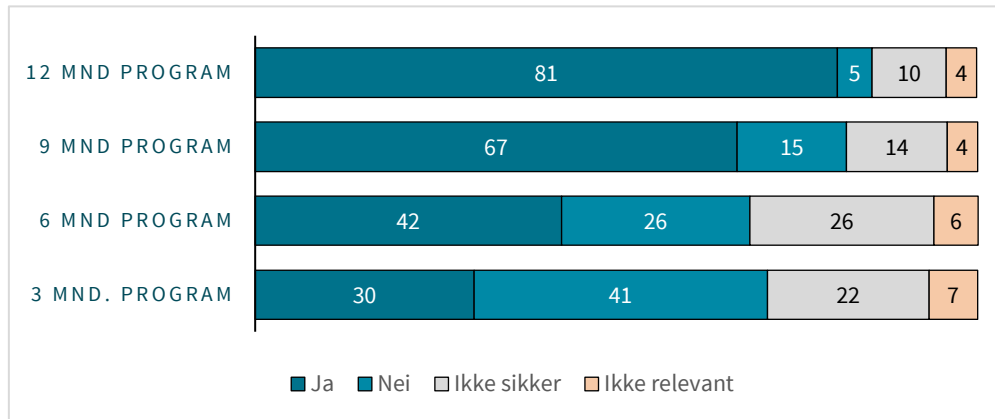
I forskriften til Integreringsloven (§ 28: Veiledende minimumsnivåer), gis det retningslinjer for hvilket norskmål deltakerne skal ha. Deltagere som har minimum utdanning på videregående nivå fra før, bør ifølge forskriften oppnå minimum nivå B1 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig framstilling og B2 i delprøve i muntlig kommunikasjon. I tillegg presiseres det at deltagere som har minimum utdanning på videregående nivå fra før og som har behov for å dokumentere nivå B2 i alle delferdigheter, bør ha dette som norskmål. Deltakerne med kort programtid har rett til gratis opplæring opp til dette nivået i inntil 18 måneder. Det er dermed lenger enn retten til introduksjonsprogram for deltakere som har vedtak om kort programtid.

Er voksenopplæringen og kommunen klare til å tilby dette? Har de et tilbud på plass som er intensivt nok og tilstrekkelig tilrettelagt for denne gruppen? Her skal vi nok en gang presisere at det vi har bedt informantene om, er å vurdere muligheter – ikke rapportere praksis. Selv med dette forbeholdet, tegner det seg noen interessante mønstre. La oss først se hva ledere i voksenopplæringen sier.

Som illustrert i figur 5.8, svarer over 8 av 10 at de kan tilby opplæring opp til B1 i lese-, lytte- og skriveferdigheter, og B2 i muntlig for deltakere med minst gjennomført videregående skole innenfor rammen av et 12 måneders program. Samtidig mener bare 3 av 10 at dette er mulig innenfor rammen av 3 måneder og noe flere – 4 av 10 innenfor rammen av et halvt år. For de korteste programløpene er det dessuten om lag én av fire som svarer at de ikke vet. Et viktig spørsmål blir derfor om det er lagt til rette slik at deltakere som ikke når norskmålet sitt, fortsatt kan få tilbud om opplæring etter at programtiden er løpt ut. Nesten 70 prosent av skolelederne svarer ja på dette. Tilbudet består i hovedsak av digital norskopplæring (47 prosent av opplæringsinstitusjonene) og tilbud om norskopplæring på kveldstid (34 prosent). En betydelig andel svarer dessuten at deltakerne får fortsette i klassen på dagtid, eventuelt i kombinasjon med noe digital undervisning eller kurs på kveldstid. Flere kommenterer dessuten at de deltakerne dette har vært aktuelt for foreløpig, ikke har vært i andre aktiviteter på dagtid etter endt program og dermed har hatt mulighet til å

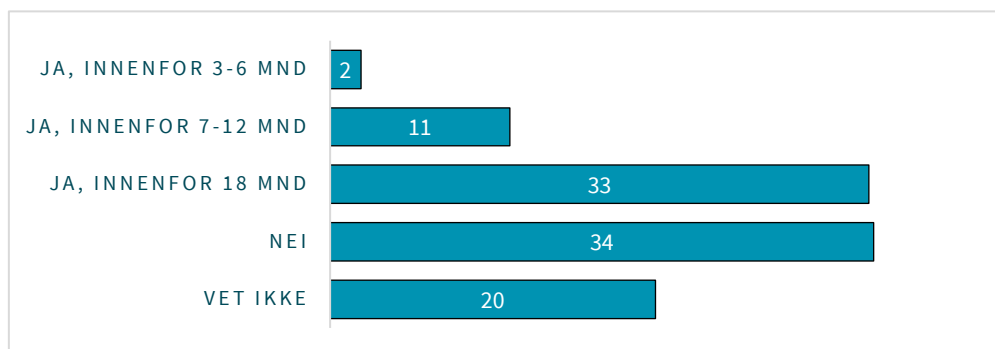
fortsette i norskundervisningen på dagtid. Det er også flere som bemerker at de lar deltakere fortsette å følge opplæringen etter at rettighetene til norskopplæring er brukt opp, dersom det er plass i klassen.

Figur 5.8 Skolelederes oppfatning av om deres opplæringsinstitusjon kan tilby opplæring opp til anbefalt nivå for deltakere som har fullført minimum videregående opplæring i utlandet, etter deltakernes programtid. Prosent. n = 165.



Og hva tenker programrådgivere og personer i tilsvarende stilling om deltakernes mulighet til å nå dette norskmålet innenfor rammen av det opplæringstilbudet som kommunen disponerer? Som det framgår av figur 5.9 svarer litt over 3 av 10 programrådgivere at kommunen etter deres vurdering *ikke* har tilgang til et opplæringstilbud som gjør et slikt norskmål mulig å nå. Like under halvparten mener at norskmålet er mulig å nå med de ressursene kommunen har tilgang til, mens 2 av 10 ikke er sikre.

Figur 5.9 Programrådgiveres oppfatning av om deres kommune har tilgang til et opplæringstilbud i norsk som gjør det mulig for deltakere med kort programtid å nå sitt norskmål, etter programtid. Prosent. n = 332.



Utfordringer

Å tilby deltakere Hurtigsporet innebærer en ny måte å jobbe på for mange av de kommunene som bosetter flyktninger. Det krever også mer innsats fra aktører som voksenopplæringen og NAV. Det forutsetter i tillegg lokale arbeidsgivere som er villige til og motivert for, å legge inn den innsatsen som er nødvendig for at arbeidsplassene skal kunne fungere som gode arenaer både for å lære og for å få vist seg fram. Både de kvalitative intervjuene og kommunenes utdyping i surveyen, illustrerer at det er behov for å løse opp i en del utfordringer dersom deltakere som skal ha Hurtigsporet og/eller kort programtid, skal få et individuelt tilpasset og effektivt opplæringstilbud.

- 1 **Usikkerhet i kartleggingsfasen:** Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvilket utdanningsnivå deltakerne har når de bosettes i kommunen. Avklaring og vurdering av medbrakt utdanning kan forsinke beslutningen om hvor lang programtid deltakeren får, og hvilket norskmål deltakeren skal ha.
- 2 **Verdien av videregående skole fra utlandet:** Gjennomført videregående skole fra utlandet er i seg selv ikke nok for å kvalifisere til høyere utdanning. De fleste trenger norsk og engelsk i tillegg. Kommunene rapporterer gjennomgående om vansker med å skaffe dokumentasjon på medbrakt utdanning og vurdering av denne utdanningens innhold. Dette er også en utfordring når det skal vurderes om deltakerne har med seg formell eller uformell kompetanse som er «lett omsettbart» i norsk arbeidsliv og dermed tilsier er kortere opplæringsløp.
- 3 **Spesielt hektisk for overføringsflyktninger.** Flyktninger som bosettes direkte i kommunene trenger gjennomgående noe mer tid på å finne seg til rette i nytt land og nye omgivelser, enn de som først har oppholdt seg på mottak. I motsetning til de som bosettes fra mottak, har det heller ikke rukket å starte å lære seg norsk. Dette vil, om enn i varierende grad, forsinke deres progresjon i opplæringen og dermed hvor mye de rekker innenfor rammene av Hurtigsporet.
- 4 **Intensiv norskopplæring:** Deltakere i Hurtigsporet har behov for intensiv norskopplæring for å bli klare for praksis i arbeidslivet. Mulighetene for å legge til rette for rask progresjon er svært varierende i kommunene, og mulighetene for å bygge opp et slikt tilbud er et stykke på vei avhengig av at deltakergruppen har en kritisk masse. Flere kommuner påpeker også at ikke alle deltakere i målgruppen for Hurtigsporet er i stand til å følge norskopplæring med rask progresjon selv om de har videregående utdanning og relevant arbeidserfaring fra hjemlandet.
- 5 **Helseproblemer og omsorgsoppgaver:** Også deltakere med ellers gode forutsetninger for rask progresjon gjennom introduksjonsprogrammet kan ha, eller få, helseproblemer som forsinke progresjon og påvirker gjennomføringen. Dette omfatter også helseutfordringer hos nærmeste familie og ekstra omsorgsansvar for aleneforeldre.
- 6 **Matching mellom deltaker og arbeidsplass:** Et tilrettelagt tilbud forutsetter en god match mellom arbeidsplass og deltaker. Ambisjonen er å finne en praksisplass som er relevant for deltakerens medbrakte erfaring og kompetanse. For noen deltakere kan denne matchen ta tid å få på plass. Det forsinke deltakerens progresjon.
- 7 **Høye krav til arbeidsgiver:** For at arbeidsplassen skal fungere godt med tanke på kvalifisering av nyankomne flyktninger, kreves mye av arbeidsgiver. Det hever terskelen for rekruttering av aktuelle arbeidsplasser og stiller større krav til oppfølging fra den enheten i kommunen som har ansvar for praksisplasser.

5.5 Digital kompetanse

Formålet med elementet er å støtte kommunene i arbeidet med å gi deltakerne tilrettelagt og relevant opplæring i digitale ferdigheter som en del av introduksjonsprogrammet.

For å nå det overordnede målet, bør kommunen sørge for relevant og tilrettelagt opplæring i digital kompetanse som en del av kvalifiseringen.

Målgruppen er alle deltakere i introduksjonsprogrammet med behov for opplæring i digital kompetanse.

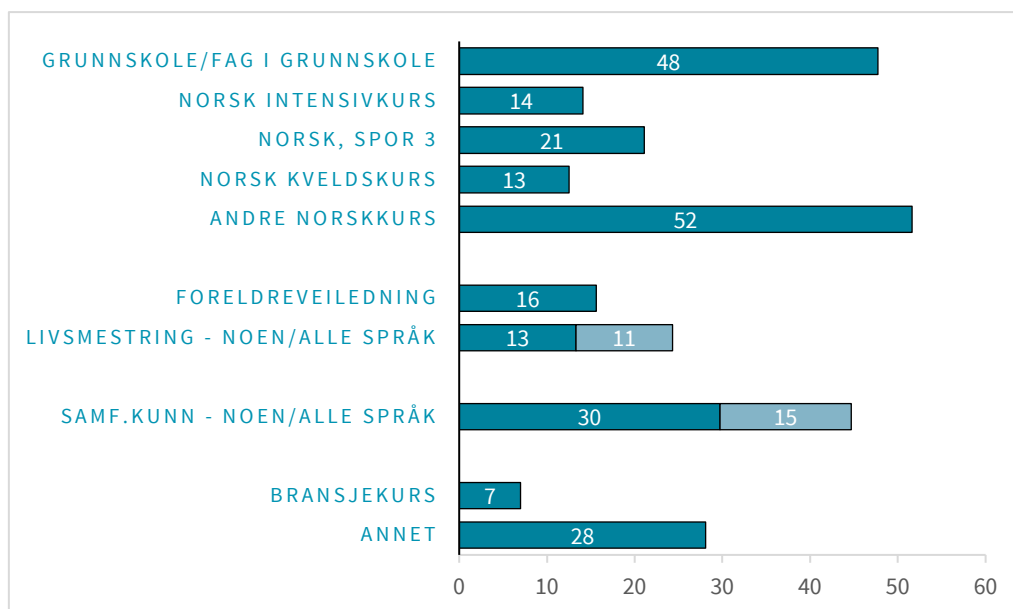
Kilde: Fagressursen

Status

Stadig flere plattformer for kommunikasjon og tjenester er digitale, både innenfor utdanning, samfunns- og arbeidsliv. Digitale ferdigheter er derfor blitt stadig viktigere også for nyankomne flyktninger. Da Fafo kartla norske bosettingskommuner og deres situasjon de første 12 ukene etter nedstengingen 12 mars 2020, rapporterte et flertall av kommunene at de enten hadde tatt i bruk helt nye digitale plattformer i oppfølgings- og opplæringsarbeidet, eller at de hadde intensivert bruken (Kavli & Lillevik, 2020). Samtidig ble det tydelig at dårlig digital infrastruktur reduserte muligheten til å få på plass en god oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet under pandemien. Slik kommunene vurderte det, var dette en utfordring blant de ansatte i nesten fire av ti kommuner og blant deltakerne i nesten åtte av ti kommuner (Kavli & Lillevik; 2020).

Digital infrastruktur og digital kompetanse handler om rammebetingelsene for å bruke digitale læringsplattformer både blant de ansatte og blant deltakerne. Men også om betingelsene for å gi deltakerne en grunnleggende innføring i det de trenger å lære av digitale verktøy for å manøvrere i samfunnet etter at introduksjonsprogrammet er over. Om lag tre av fire kommuner rapporterer at de har tilbud om opplæring i digital kompetanse i introduksjonsprogrammet, inkludert tilbud kommunen kjøper fra andre kommuner eller leverandører. De aller fleste kommunene bruker også digitale tilbud i introduksjonsprogrammet. Over 70 prosent av kommunene rapporterer at de har tilbudt digitale kurs til deltakere i introduksjonsprogrammet i første halvår 2021, det vil si at undervisning og veiledning foregår på Zoom, Teams eller annen digital plattform. Som figur 5.10 viser, er det ganske stor bredde i hvilke digitale kurs kommunene har tilbudt deltakere i introduksjonsprogram våren 2021. Mest vanlig er det innenfor norskopplæringen, i grunnskoleundervisningen og i opplæring i samfunnskunnskap. Dette er tilbud som om lag halvparten av kommunene svarer at de har. Digitale tilbud innenfor foreldreveiledning er mindre utbredt, mens livsmestringskursene i større grad tilbys digitalt enten på noen, eller på alle språk i deltakergruppen.

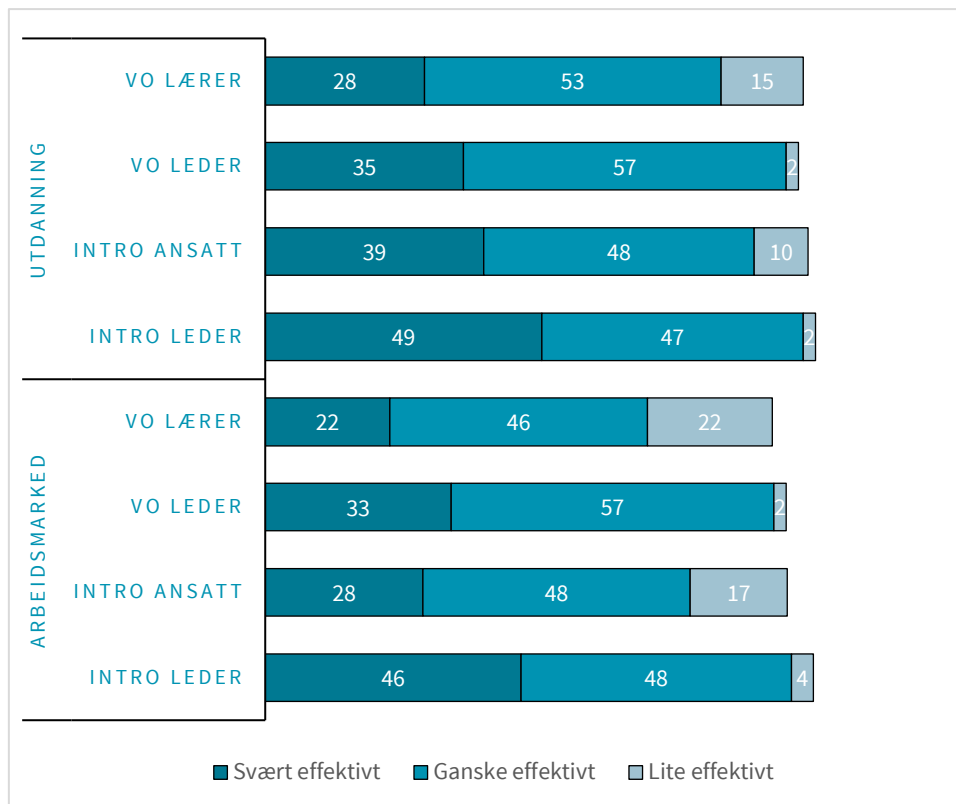
Figur 5.10 Kurs tilbudt digitalt våren 2021, i prosent av kommuner som oppgir å ha tilbud om digitale kurs til deltakere i introduksjonsprogram. Leder introduksjonsprogram. Prosent. (n = 128).



Forventinger

Det er en utbredt oppfatning både blant ledere i introduksjonsprogram og i voksenopplæringen for innvandrere, at opplæring i digitale ferdigheter vil kunne bidra positivt til deltakernes muligheter for å delta i formell utdanning og i arbeidslivet. Som det framgår av figur 5.11, er forventningene til kurs i digitale verktøy er ikke like store blant programrådgivere og lærere. Dette er en tendens som vil være viktig å se nærmere på når vi i neste fase av undersøkelsen skal besøke kommuner og kartlegge erfaringene med elementene i større detalj. Det er likevel et flertall også her som rapporterer at de har tro på at opplæring i digitale ferdigheter vil være positivt for deltakerne. Samtidig bør det også noteres at et flertall, både blant ledere, programrådgivere og lærere, er tilbakeholdte. De aller fleste velger å si at de mener opplæring i digitale ferdigheter vil være ganske effektivt og ikke svært effektivt. Dette kan være en indikasjon på at informantene tenker at det er andre forhold enn deltakernes digitale ferdigheter som påvirker hvilke muligheter de har for å delta i arbeidsliv eller i utdanning. Alternativt kan det handle om et forbehold knyttet til kvaliteten på den digitale opplæringen som tilbys.

Figur 5.11 Oppfatning blant ledere og ansatte om hvor effektiv opplæring i digitale ferdigheter vil være for å bedre deltakernes muligheter henholdsvis på arbeidsmarkedet og for å delta i formell utdanning. Prosent.



Utfordringer

Behovet for digitale ferdigheter i befolkningen har vært til stede lenge. Det samme har kunnskapen om at flyktninger og innvandrere er overrepresentert blant de delene av befolkningen som har lave digitale ferdigheter (Guthu & Holm 2010). Denne utfordringen skal møtes med et tilbud som skal gi deltakere i introduksjonsprogram større digitale ferdigheter. Basert på inntrykket vi sitter igjen med etter å ha gjennomført web-surveyene, sammen med erfaringene fra vår tidligere studie av kommunenes arbeid med å klargjøre og følge opp deltakerne i introduksjonsprogram via digitale plattformer, og intervjuet et mindre antall kommuner, er det grunn til å løfte fram følgende poenger:

- 1 **Dårlig digital infrastruktur.** Dette har vært en utfordring blant deltakere, men tidvis også blant ansatte. Det settes på spissen i perioder med sosial nedstenging der deltakerne har begrenset mulighet til å bruke skoler eller bibliotek.
- 2 **Tidspunkt og språklig tilrettelegging.** I likhet med flere andre standardiserte elementer, er det en ambisjon at opplæringen i digitale ferdigheter starter tidlig i kvalifiseringsløpet og gjennomføres på et språk deltakeren forstår. Dette er i tråd med anbefalingene om å legge til rette for at flere deltakere raskt skal kunne dra nytte av digitale verktøy. Selv om Fagressursen løfter fram flere verktøy som kan gjøre stoffet tilgjengelig på flere språk, vil tolk eller veiledere med samme språkbakgrunn som deltakeren være viktig for mange. Det innebærer en avveining kommunene må gjøre om hva som skal prioriteres i en etter hvert lang rekke av elementer som helst skal inn tidlig i opplæringsløpet.

- 3 **Variasjoner i deltakernes forutsetninger.** Digital oppfølging er mulig å etablere også for deltakere med lite skolebakgrunn, kort botid i Norge og begrensede norskerferdigheter. Det krever imidlertid at deltakerne får tett og individuelt tilrettelagt opplæring i å bruke de ulike digitale hjelpemidlene og plattformene som kommunen benytter. For å få til dette må deltakeres digitale kompetanse kartlegges raskt etter bosetting, og digital infrastruktur må være på plass. Over 6 av 10 kommuner opplever at kompetansekartleggingen før bosetting gir et dårlig bilde av deltakernes digitale ferdigheter.

5.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi flyttet perspektivet fra utviklere til utførere og stilt tre spørsmål: Hvor langt er kommunene kommet i arbeidet med å legge til rette for innføringen av standardiserte elementer? Hvilke forventninger har de til de ulike elementene og til hvordan de er tenkt å påvirke deltakernes resultater, og ser de allerede nå noen skjær i sjøen i sitt arbeid med å iverksette de standardiserte elementene innenfor rammen av integreringsloven?

De fleste kommunene har foreløpig bosatt få flyktninger etter innføringen av standardiserte elementer og under ny lov. Det er dermed for tidlig å uttale seg med tyngde om status for iverksettingen av de standardiserte elementene. Mange er i gang med arbeidet, men det er også betydelige variasjoner mellom kommuner og mellom standardiserte elementer i hvor langt de er kommet. Det obligatoriske elementet Livsmestring i nytt land, er etablert i under halvparten av kommunene, mens Foreldreveiledning, som har eksistert også før integreringsloven og de standardiserte elementene, er startet opp i 7 av 10 kommuner. Nesten samtlige kommuner i undersøkelsen har deltakere i Praksis, men i hvilken grad dette er etablert i tråd med anbefalingene i Fagressursen er tema i senere rapporteringer. Hurtigsporet er et nytt element i introduksjonsprogrammet og her er det betydelige variasjoner i hvor langt kommunene er kommet i å identifisere aktuelle deltakere, og i å starte arbeidet med å etablere samarbeid med andre aktører. Om lag tre av fire kommuner rapporterer at de har etablert kurs i digitale ferdigheter i introduksjonsprogrammet.

På overordnet nivå framstår forventningene til de ulike standardiserte elementene som høye både blant ledere og ansatte i introduksjonsprogram så vel som i voksenopplæringen for innvandrere. Forventningene til Foreldreveiledning er likevel vesentlig høyere enn til de fire øvrige elementene vi har studert i denne første undersøkelsen. Det mønsteret vi kan se foreløpig er dessuten farget av at de som svarer i hovedsak har svært begrenset erfaring med de nye elementene og derfor uttaler seg på et generelt grunnlag. Når vi går mer detaljert til verks løftes det likevel fram en rekke utfordringer knyttet til *hvordan* det best kan legges til rette for at målsettingene med tiltakene kan realiseres. Gode introduksjonsprogram krever bidrag fra flere aktører. Med innføringen av ny lov og nye elementer har det oppstått behov for å knytte nye kontakter, endre samarbeidsformer, etablere nye tilbud og etablere ny kompetanse innenfor det allerede etablerte apparatet rundt introduksjonsprogrammet. De fleste kommunene rapporterer at de er i gang med å etablere både kontaktene og tilbudet, men det gjenstår mye arbeid før alt er på plass.

6 Avslutning

Første januar 2021 ble integreringsloven vedtatt. Den er et svar på kritikk som har vært rettet mot integreringsarbeidet. For det første at for mange flyktninger ikke finner godt fotfeste i norsk arbeidsliv, selv etter flere år i fulltids introduksjonsprogram. For det andre, at kvaliteten på opplæringstilbudet varierer mellom kommuner, noe som strider mot likebehandlingsprinsippet i offentlig forvaltning. Standardiserte elementer skal bidra til å heve kommunenes kompetanse slik at de kan tilby bedre program til flyktningene de bosetter. I tillegg tas det flere nye grep i integreringsloven. Det gjøres klarere differensieringer i programmets varighet og formell utdanning skal spille en større rolle enn før. Til sammen skaper dette et komplekst bilde der de standardiserte elementene inngår i en større pakke av endringer i integreringspolitikken.

Dette er en første av tre rapporter der søkelyset rettes mot bakgrunnen, iverksettingen og resultatene av standardiserte elementer innenfor rammen av integreringsloven. Denne gangen er hovedtemaet hvordan utviklingen av standardiserte elementer har foregått, hvilke aktører som har deltatt og hvem som har vært toneangivende i utviklingen. Vi har undersøkt hvilke forventninger som finnes til de standardiserte elementene. Vi har også undersøkt hvilke antakelser om mekanismer som ligger til grunn for at elementene skal gi ønskede resultater, og hvilke forståelser av deltakerne i introduksjonsprogrammet dette bygger på.

I dette kapitlet oppsummerer vi de viktigste funnene. I tillegg benytter vi anledningen til å peke på mulige snubletråder og flaskehalsen i kommunenes arbeid med å iverksette de standardiserte elementene innenfor rammen av integreringsloven. Kommunenes iverksetting av introduksjonsprogrammet under nye rammer er hovedtema i neste rapport. Allerede nå er det likevel grunn til å peke på noen utfordringer slik at de kan løftes fram og løses.

6.1 Hvilke problemer skal standardiserte elementer løse?

Det er store forventninger til endringer innføringen av standardiserte elementer kan bidra med i opplæring og kvalifisering av deltakere i introduksjonsprogram. Særlig er det forventet at elementene skal være et hjelpemiddel for planlegging av målrettede, differensierte kvalifiseringsløp for deltakere med ulike forutsetninger og mål, på en måte som skal bidra til å utjevne kvaliteten på introduksjonsprogrammet mellom kommunene. Det er også knyttet store forventninger til de ulike elementene og hva de kan føre til av personlig endring hos deltakerne, overgang til arbeid og til samfunnsnytt, som beskrevet i kapittel 4. Imidlertid er det noen ganger, både for de enkelte elementene og for innføringen av standardiserte elementer som helhet, vanskelig å identifisere en logisk kjede av virkninger som skal skape disse forventede endringene. På overordnet nivå er det uklart hvilke aktører som må gjøre hvilke handlinger annerledes for at innføringen av standardiserte elementer skal utjevne kommunale forskjeller i kvalitet og faktisk gjøre deltakernes tilbud om introduksjonsprogram mer målrettede og differensierte. Trolig krever det et komplekst samspill mellom prioriteringer og beslutninger på flere tjenestenivå for å nå dette målet. Videre gjenstår det også å se hvorvidt råd og veiledning er tilstrekkelig for at kommuner skal

styrke kvaliteten i sine introduksjonsprogram, eller om det først og fremst er andre forhold som skaper utfordringer i å lage gode introduksjonsprogram for ulike kategorier deltakere.

De fem elementene vi setter søkelys på i vår evaluering er utviklet for å svare på ulike utfordringer. Det synes å gå et hovedskille mellom elementer som i hovedsak er ment å svare på utfordringer hos deltakerne, og elementer som er utviklet for å løse utfordringer for kommunene i selve gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Dette skillet synes også å påvirke hva slags løsninger som blir presentert. Elementene Livsmestring i et nytt land og Foreldreveiledning er forventet å bidra til å løse problemer som deltakere opplever rundt det å være ny i Norge. Dette handler om å finne seg til rette i et nytt land, og i en ny foreldrerolle. Digital kompetanse svarer også på en utfordring som ikke er ny, men som blir stadig viktigere, nemlig å sette nyankomne flyktninger bedre i stand til å delta i et gjennomdigitalisert norsk samfunns- og arbeidsliv. Digital kompetanse er ikke en utfordring som gjelder spesielt for de som kommer til Norge, men elementet kan ses som en påminnelse om at digital kompetanse også er viktig for denne målgruppen. Praksiselementet og Hurtigsporet synes derimot å være mer rettet mot hva kommunene kan gjøre for å heve kvaliteten i planlegging og gjennomføring av praksis, og hvordan de bør utføre et hurtigspor. Disse to elementene bærer derfor mer preg av å være oppskrifter eller huskelister ment for å lette arbeidet i kommunene. I tillegg til at det går et skille mellom hva slags utfordringer elementene er ment å løse, så er det også et skille mellom obligatoriske og behovsvurderte elementer. De to obligatoriske som inngår i vår evaluering, Livsmestring og Foreldreveiledning, synes i større grad enn andre å være utviklet som kompetanseheving og bevisstgjøring av de som jobber ute i kommunene. En viktig del av den videre evalueringen blir derfor å undersøke om de ulike løsningene oppleves som like nyttige for kommunene, og om forskjellen på elementer som søker å bevisstgjøre og de som i større grad er oppskrifter, påvirker målet om at kvaliteten i introduksjonsprogrammet skal være mindre avhengig av hvilken kommune man bosettes i.

Dette har følger for hvordan vi bør innrette evalueringen. Det er viktig å undersøke hvorvidt standardiserte elementer tas i bruk av programrådgivere og lærere. Deres skreddersøm av løp for ulike deltakere er viktige dersom man skal nå de målene for introduksjonsprogrammet som elementene er ment å bidra til. Samtidig utfører programrådgivere, lærere og andre som arbeider direkte med nyankomne flyktninger, sine oppgaver innen rammer som de i liten grad har mulighet til å påvirke direkte. I tillegg bør man derfor undersøke bruken, og ikke minst handlingsrommet for å skape en større vifte av tilbud med god kvalitet, på ledernivå i kommunene. Det er ikke programrådgiverne som bestemmer hvilke tilbud de har mulighet for å gi sine deltakere, og vi vet at det er svært ulikt hva de har tilgang til. Disse beslutningene treffes på annet nivå, og hvorvidt innføringen av standardiserte elementer påvirker disse bør være et spørsmål for følgeevalueringen.

Et annet spørsmål som følgeevalueringen bør ta videre, er hvordan differensieringen av tilbud til ulike deltakere vurderes og gjøres i praksis. Det er en grunntanke bak utviklingen av standardiserte elementer at de skal understøtte en større differensiering, men det er ikke åpenbart hvilke kjennetegn ved deltakerne som skal være avgjørende for hva slags introduksjonsprogram de får. Dette er et stykke på vei helt i tråd med ambisjonen om at kommunene skal ha mulighet til å tilpasse programmene både til lokale rammebetingelser og til deltakernes individuelle behov. Samtidig kan det se ut til at enkelte av elementene er såpass løst formulert at det kan skape usikkerhet om hvem de passer for og hvilke aktører som har ansvar for deltakerne, og når, for eksempel tilbudet om Hurtigspor og kort programtid.

Målet med å utvikle de standardiserte elementene var både å lage en vifte av ulike elementer og en struktur for hvordan de kunne inngå i ulike løp for ulike deltakere. Mens det første er løst gjennom Fagressursen og presentasjonen av standardiserte elementer der, er strukturen for ulike løp regulert gjennom integreringsloven. Hvordan lovens regulering av struktur og de standardiserte elementenes anbefalinger om innhold og gjennomføring spiller sammen blir et viktig tema for følgeevalueringen. Det er fortsatt opp til kommunene å finne ut hvordan viften skal tilpasses til ulike grupper av deltakere som ifølge loven skal ha introduksjonsprogram av ulik varighet og med ulike sluttmaal. Her kan det for eksempel tenkes at de standardiserte elementene som er obligatoriske vil ha større gjennomslagskraft enn de som er behovsbaserte og valgfrie for kommunene. For nasjonale myndigheter vil det være nyttig å få innsikt i hvordan kommunene nå vil operere i spenningsfeltet mellom hva loven sier om plikter, rettigheter og løp for ulike grupper på den ene siden og behovet for individuelle, kommunale og regionale tilpasninger på den andre.

6.2 Hvor er snubletrådene?

De standardiserte elementene i introduksjonsarbeidet innføres samtidig med integreringsloven og flere nye grep i introduksjonsprogrammet. I loven er det særlig to forhold som legger klare og delvis nye føringer for kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet. For det første er det nå mer vekt på formelle opplæringsløp innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. For det andre innføres en større differensiering i programmenes varighet. Tidligere var programmet avgrenset til to år med mulighet for inntil ett års forlengelse. Fra og med 2021 vil nye program variere fra tre måneder til fire år, avhengig av hvilket sluttmaal deltakerne har. I praksis betyr dette at kommunene nå skal legge til rette for individuelle løp med større variasjon enn tidligere. Dette krever omstilling langs flere dimensjoner.

I de neste avsnittene vil vi vise fram noen av snubletrådene – eller utfordringene – som vi har fått presentert eller observert gjennom intervjuene og de fire spørreundersøkelsene som er gjennomført blant de som arbeider med å omsette de politiske ambisjonene til praktisk integreringspolitikk i kommunene. Dette er foreløpige funn og refleksjoner. Vi mener likevel det er viktig å løfte dem fram allerede nå, slik at de kan danne et grunnlag for å drøfte løsninger.

Kartleggingsfasen – hvilket løp er riktig?

Det er klare indikasjoner på en betydelig usikkerhet blant kommunene i det vi kan kalle kartleggingsfasen. Usikkerheten handler om hvilket opplæringsløp som er riktig for ulike kategorier deltakere. Hva slags opplæringsløp deltakerne skal få er et kjernesporsmål i arbeidet for å styrke den individuelle tilretteleggingen av introduksjonsprogrammet. Kommunene rapporterer om betydelig usikkerhet knyttet til hvilket utdanningsnivå deltakerne har når de bosettes, til denne utdanningens innhold og til hvor langt medbrakt utdanning rekker innenfor rammen av det norske utdanningssystemet og arbeidsmarkedet. Fordi gjennomført utdanning og tidligere arbeidserfaring nå også vil påvirke deltakernes programlengde, oppleves usikkerheten som ekstra krevende å håndtere. Det rommet for skjønn som finnes, kan også påvirkes av deltakernes egne ønsker og ambisjoner, som også skal veies inn i planleggingen av programmet. Stadig strengere krav til inntekt for å kunne søke om permanent oppholdstillatelse og familiejenforening, kan skape et insentiv for å orientere seg mot arbeidsrettede løp, dersom det gir mulighet for å tjene penger ved siden av introduksjonsprogrammet. Det kan også skape et insentiv for å orientere seg mot

ordinære utdanningsløp i den grad dette reduserer inntektskravene for familiejenforening.

Logistikk og tilrettelegging

For flyktninger som får opphold i Norge, skal mye skje ganske raskt bosetting. De skal gjennom kompetansekartlegging, dersom det ikke allerede har blitt gjort i asylmottak, og karriereveiledning. Begge deler er obligatorisk. I tillegg skal bolig og økonomi på plass, og barn skal sluses trygt inn på sine nye arenaer. De obligatoriske elementene Livsmestring og Foreldreveiledning ser i all hovedsak ut til å bli møtt med positiv forventning. Kurset i livsmestring er anbefalt inn i programmet tidlig. Det kan gi noen utfordringer både knyttet til når det kan passes inn i programmet og hva slags tilrettelegging som er nødvendig. Den kanskje viktigste bekymringen, handler om deltakernes forutsetninger for å dra nytte av tilbudet. Tolk er ikke alltid tilgjengelig og innholdet i deler av livsmestringskurset beskrives som for abstrakt eller for omfattende. Det rammer først og fremst deltakere som har lite trening i å absorbere mye informasjon på en gang, eller delta i reflekterende og studentaktive læringsprosesser. Muligheten til å absorbere, og ikke minst reflektere, over ny informasjon kan dessuten være dårlig for deltakere som står midt i mer praktiske utfordringer.

Blir det tid nok til alt? Hurtigspor og kort programtid

Integreringsloven åpner for lengre, men også for vesentlig kortere introduksjonsprogram enn tidligere. Økt differensiering av programtiden, spesielt når deltakere skal ha kortere opplæringsløp enn det som har vært vanlig, skaper en rekke spørsmål. Bekymringene som trekkes fram, er på flere nivåer. En utfordring handler om hva slags tilbud som er nødvendig for å gjennomføre raske programløp og i hvilken grad dette er, eller vil komme, på plass innen rimelig tid. Her er norskopplæringen i en særstilling. Det etterlyses tilbud om mer norskundervisning på rett nivå og med mulighet for rask progresjon. Lav bosetting og spredt bosetting reduserer mulighetene til å etablere differensierte tilbud om norskopplæring og er derfor en viktig del av utfordringsbildet her

Det stilles også spørsmål ved deltakernes mulighet til å nå læringsmålene i norsk innenfor den tiden de har rett til gratis norskopplæring. Tilbudet om videre norskopplæring etter avsluttet introduksjonsprogram framstår foreløpig som svært varierende i kommunene. Selv om Integreringsloven formelt gir kommunene ansvaret for at deltakerne når norskmålet sitt, settes det samtidig en grense for hvor lenge deltakerne har rett til norskopplæring.¹⁵ Mens man tidligere telte gjennomførte timer, går nå telleverket uavhengig av hvor mange timer undervisning deltakeren rent faktisk får i løpet av den tilmålte tiden. I praksis betyr det at hvor mange timer norskopplæring en deltaker kan få innenfor dette tidsrommet, vil påvirkes av hvor intensiv undervisning kommunen greier å få på plass.

For deltakere som skal følge et arbeidsrettet hurtigspor beskriver flere et dilemma mellom det langsiktige målet om å bidra til en stabil tilknytning til arbeidslivet og ambisjonen om å tilby en praksisplass for deltakere innenfor rammen av et 3–12 måneders programløp. Kartlegging av kompetanse, karriereveiledning og norskferdigheter kan være viktig for å finne en god match mellom deltaker og arbeidsplass. Bekymringen er at det for noen nå blir for liten tid til å finne en god match og at tilbudet dermed blir mindre relevant for deltakerens videre muligheter i arbeidslivet.

¹⁵ Det har vært en tidsbegrensning på retten til gratis norskopplæring også tidligere, men denne er nå strammet inn og da spesielt for deltakere med minimum videregående opplæring fra før.

Sist, men ikke minst, er flere opptatt av at de korteste programløpene har lite rom for tilpasning for deltakere med helseutfordringer eller store omsorgsoppgaver. En beslektet bekymring er at det også går med ekstra tid i den første bosettingsfasen, særlig for overføringsflyktninger og familiegjenforente som blir direkte bosatt. Å etablere seg i ny bolig, finne fram i et nytt lokalsamfunn, sørge for at barn finner seg til rette og får den oppfølgingen de trenger, og gradvis ta inn over seg en ny hverdag, er ikke gjort i en håndvending og tar både krefter og oppmerksomhet den første tiden.

Kommunenes rammebetingelser – et krevende utgangspunkt?

Kommunenes rammebetingelser bærer med seg en risiko for opptil flere snubletråder i arbeidet med å gjennomføre integreringsloven. For det første har det vært en markant nedgang i bosettingen. Fordi bosettingen av flyktninger spres utover i hele landet, har mange kommuner dermed svært få deltakere i introduksjonsprogram og enda færre som er innenfor integreringsloven. Dette har ført til nedbemanning i mange kommuner, noe som kan gi sårbare fagmiljøer lokalt og færre å spille på. Dette er alltid krevende å håndtere, men kan være ekstra utfordrende i møte med ny lov som kan kreve lokal omstilling av introduksjonsarbeidet langs flere dimensjoner. Som vi allerede har vært inne på, vil et lavt antall deltakere også gi et mer krevende utgangspunkt for å nå ambisjonen om individuelt tilpassede opplæringsløp. Det er fortsatt mulig, men bekymringen er at det vil kreve mer og bli dyrere enn hvis det finnes flere deltakere med liknende opplæringsbehov. Denne bekymringen er trukket fram fra svært mange av våre informanter. Anbefalingene fra de standardiserte elementer tar i liten grad høyde for at kommunene har svært ulike utgangspunkt for å ta dem i bruk.

Det er ingen overraskelse av mange kommuner fortsatt jobber med å finne og etablere gode løsninger innenfor de nye rammene som integreringsloven setter. Samtidig er det en bekymring at flyktninger som blir bosatt i en tidlig fase av integreringslovens levetid, møter lokale integreringstilbud som både skal håndtere til dels betydelige omlegginger av integreringsarbeidet og opplæring i en periode der koronapandemien skaper ekstra utfordringer både i oppfølgings- og opplæringsarbeidet.

6.3 Veien videre

Med integreringsloven og innføring av standardiserte elementer, legger sentrale myndigheter en hånd på rattet i kommunenes integreringsarbeid. Den nye politikens ambisjon er at standardisering skal bidra til kvalitetsheving og kvalitetsutjevning. Om de er på rett vei er for tidlig å svare på, men Fafo vil følge arbeidet i flere år framover med sikte på å belyse nettopp dette spørsmålet. I de neste rapportene vil vi undersøke i hvilken grad og på hvilke måter kommunene iverksetter politikken, og ikke minst, hvilke resultater den har.

Dette er den første rapporten i rekken og handler i korte trekk om hvilke utfordringer i integreringsarbeidet innføringen av standardiserte elementer er tenkt å løse – og hvordan. Dette skal gi oss et grunnlag for neste del av evalueringen – å undersøke om forventningene innfris eller ikke. Mye av arbeidet så langt har derfor handlet om to ting. Først, å klargjøre forventningene til de standardiserte elementene. Deretter, å identifisere indikatorer for å måle om forventningene innfris eller ikke. Dokumentanalysen, intervjuene, surveyene og nettverkssamlingene har gitt innspill til langt flere indikatorer enn det vil være mulig – eller ønskelig – å følge opp. I tillegg illustrerer datamaterialet at forventningene til de standardiserte elementene er tett sammenvevet med de mer overordnede endringene som samtidig er innført med integreringsloven. Muligheten til å gjennomføre politikken i praksis, henger dessuten

nært sammen med kommunenes generelle rammebetingelser. En viktig oppgave, blir derfor å velge indikatorer som gjør at vi kan vurdere ikke bare om de standardiserte elementene brukes, men også om de er effektive for å løse utfordringene i integreringsarbeidet.

Referanser

- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2018). Job Loss and Immigrant Labour Market Performance. *Economica*, 85(337), 124-151.
- Bråten B. & Sønsterudbråten, S. (2016). *Foreldreveiledning – virker det? En kunnskapsstatus*. Fafo-rapport 2016:29
- Bråten B. & Sønsterudbråten, S. (2017). *Veiledningserfaringer. Forsøk med veiledning (ICDP) av foreldre med radikaliseringsbekymringer og foreldre i asylmottak*. Fafo-rapport 2017:02
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver. Fafo-rapport 2011:02
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). Ten years of experience. A knowledge status on introductory programs and Norwegian language training for immigrants in Norway (in Norwegian) *Fafo-report 2015:26*.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2019). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail, and bad ideas prevail. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2019(1).
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem? Fafo-rapport 2017:31
- Ebrahim, A. & Rangan. V. K (2010). Putting the Brakes on Impact: A Contingency Framework for Measuring Social Performance. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*.
- Guthu, L. & S. Holm (2010). *Innvandrere på nett. En analyse av innvandreres digitale kompetanse*. VOX. Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk.
- Integreringsforskriften (2022). *Forskrift til integreringsloven (FOR-2021-12-22-3852)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-15-2912>
- Introduksjonsloven (2004). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere*. (LOV-2003-07-04-80). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2003-07-04-80>
- IMDi (2018). Hovedmilepæl 1- kort generell omtale av forslag til ordning med standardiserte elementer i introduksjonsprogram. Brev til Kunnskapsdepartementet datert 31. august 2018 [ikke offentlig dokument]
- IMDi og Kompetanse Norge (2018). Eksempler til KD, standardiserte elementer [ikke offentlig dokument]
- IMDi og Kompetanse Norge (2019a). Standardiserte elementer i Introduksjonsprogrammet Hovedmilepæl 4 [ikke offentlig dokument]
- IMDi og Kompetanse Norge (2019b). Standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet Hovedmilepæl 5 30. august 2019 [ikke offentlig dokument]
- IMDi og Kompetanse Norge (2019c). Vedlegg 1 til HMP5 Rapport fra arbeidsgruppe praksis [ikke offentlig dokument]
- IMDi og Kompetanse Norge (2019d). Vedlegg 4 til HMP5 Rapport fra arbeidsgruppe livsmestring [ikke offentlig dokument]
- IMDi og Kompetanse Norge (2019e). Vedlegg 5 til HMP5 Rapport fra arbeidsgruppe foreldreveiledning [ikke offentlig dokument]
- IMDi og Kompetanse Norge (2020a). Standardiserte elementer i Introduksjonsprogrammet Hovedmilepæl 7 [ikke offentlig dokument]
- IMDi og Kompetanse Norge (2020b). Vedlegg 1 til HMP7 Rapport Livsmestring i et nytt land [ikke offentlig dokument]
- IMDi og Kompetanse Norge (2020c). Standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet Hovedmilepæl 6 [ikke offentlig dokument]

- IMDi og Kompetanse Norge (2020d). Vedlegg 4 til HMP 5 Rapport fra arbeidsgruppe livsmestring [ikke offentlig dokument]
- IMDi og Kompetanse Norge (2020e). Styringsdokument per 28.01.2020 [ikke offentlig dokument]
- IMDi (2022a) «Foreldreveiledning» sist oppdatert 5. januar 2021, besøkt 13. januar 2022 på <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/foreldreveiledning/>
- IMDi (2022b) «Praksis» sist oppdatert 6. juli 2021, besøkt 13. januar 2022 på <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/praksis/>
- IMDi (2022c) «Hurtigspor» sist oppdatert 8. januar 2021, besøkt 17. januar 2022 på <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/hurtigspor/>
- IMDi (2022d) «Digital kompetanse» sist oppdatert 5. januar 2021, besøkt 17. januar 2022 på <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/digital-kompetanse/>
- IMDi (2022e) «Livsmestring i et nytt land» sist oppdatert 6. juli 2021, besøkt 27. januar 2022 på <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/livsmestring-i-et-nytt-land/>
- Kavli, H. C., & Lillevik, R. (2020). «Vi har nå holdt hjulene i gang». *Kommunenes integreringsarbeid under koronautbruddet*. Fafo-rapport2020:16.
- Kirkeberg, M. I. (2021 25. mai): Koronapandemien la en sterk demper på innvandringen i fjor. Statistisk sentralbyrå. Lastet ned 8 desember, 2021.
- Kompetanse Norge, NAV og IMDi (2020) «Hurtigspor som standardisert element»
- Kunnskapsdepartementet (2020) «Tilbakemelding på Hovedmilepæl 7, del 2 Utvikling av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet» Brev datert 28. september 2020
- Kunnskapsdepartementet (2019a). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*.
- Kunnskapsdepartementet (2019b). Høringsnotat, Forslag til lov om integrering 2021 (Integreringsloven).
- Lillevik, R., Weiss, N., Kavli, H., Haugnæss, G. & Stenstadvold, M. (2020). Kompetansekartlegging og karriereveiledning for nyankomne flyktninger. Fafo-rapport 2020:03.
- NAV (2021 24. mars). *Finn riktig kompetanse gjennom hurtigsporet*. https://www.nav.no/no/bedrift/rekruttering/rekruttere-hjelp-og-selvhjelp/rekruttere-via-hurtigsporet_kap
- NOKUT (u.å.) *GSU-listen*, Hentet 4 januar 2022 fra <https://www.nokut.no/databaser-og-fakta/nokuts-landdatabase2/GSU-listen/>
- Norconsult (2018), Sluttrapport. Videreutvikling av introduksjonsprogrammet - Standardiserte elementer. Sandvika: Norconsult AS
- NOU 2017: 2 (2017). *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet
- Rambøll (2020). *Foreldreveiledning til deltakere i introduksjonsprogram*. Rambøll
- Regjeringen. (2017). *Nasjonalt program for digital deltakelse Økt digital deltakelse og kompetanse i befolkningen* Programbeskrivelse 2015-2017.
- Riksrevisjonen (2019) *Undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid*. Dokument 3:4. Oslo: Riksrevisjonen
- Rogers, P. (2014). *Theory of change. Methodological briefs: impact evaluation 2*. UNICEF Office of Research.
- Statistisk sentralbyrå (2012 17. april). Arbeidskraftregnskapet, lønns- og sysselsettingsstatistikk. Hentet 9 januar 2022 fra <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/arbeidskraftregnskapet-lonns-og-sysselsettingsstatistikk>
- Statistisk sentralbyrå (2021 29. september). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Hentet 9 januar 2022 fra <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplaering/statistikk/introduksjonsordningen-for-nyankomne-innvandrere>
- Strøm, V., Scheel, I., Dalsbø, T. K. & Kirkehei, I. (2015). *Effekt av arbeidsmarkedstiltak på deltakelse i arbeidslivet for innvandrere*. Rapport fra Kunnskapssenteret nr. 12-2015. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten

- Tronstad, K. R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* NIBR-rapport: 2015:2
- Vrålstad, S., & Wiggen, K. S. (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Rapport 2017/13, Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg. Kilder i dokumentanalysen

Tabellen gir en oversikt over hvilke sentrale styringsdokumenter som inngår i dokumentanalysen vi har gjennomført i arbeidet med denne rapporten (se kapittel 2.1). Den demonstrerer også i hvilken grad de ulike dokumentene beskriver hva som er målene med standardiserte elementer, hvilke utfordringer de skal løse, de standardiserte elementene som helhet eller delelementer, ønskede virkninger eller effekter av å introdusere standardiserte elementer, hvilke forutsetninger som ligger til grunn eller må være på plass for at introduserte elementer skal virke slik man ønsker, ulike ansvarsområder eller roller i de standardiserte elementene og hvem som skal fylle disse, og hvorvidt de beskriver en plan for å implementere standardiserte elementer.

Type dokument	Mål?	Utfordringer?	Beskriver SE?	Ønskede virkninger?	Forutsetninger?	Ansvar/roller?	Implementeringsplan?
Styringsdokument for prosjektarbeidet	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei	Ja	Nei
Eksempler på kvalifiseringsløp	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Eksempler på 3 ulike kvalifiseringsløp	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei
Styringsdokument for prosjektarbeidet	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Kommunikasjonsplan	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Beskrivelse av hurtigsporet	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei
Beskrivelse av SE	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Forslag til struktur for SE i den nye loven	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Beskrivelse av SE i introduksjonsprogram	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Minimumskrav, kvalitetsstandarder og faglige anbefalinger for deltakere med lite/ingen utdanning	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Første beskrivelse av praksis	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Første beskrivelse av digital kompetanse	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Første beskrivelse av livsmestring i et nytt land	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Beskrivelse av foreldreveiledning	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Forslag til SE for deltakere med medbrakt kompetanse	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Beskrivelse av foreslåtte SE samt verktøy	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Siste beskrivelse av livsmestring i et nytt land	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Siste beskrivelse av foreslåtte SE	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei
Siste beskrivelse av praksis	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Siste beskrivelse av digital kompetanse	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei

En hånd på rattet

Ny integreringslov og utvikling av standardiserte elementer gir sentrale myndigheter en sterkere hånd på rattet i kommunenes integreringsarbeid overfor flyktninger. Det legges nye føringer for hva programmene skal inneholde, og hvor lenge de skal vare. Et standardisert element består av faglige anbefalinger til innhold som enten kan – eller skal – inngå i introduksjonsprogram. Ambisjonen er at standardiserte faglige anbefalinger skal bidra til heving og utjevning av kvaliteten på programmene på tvers av kommuner og deltakergrupper.

Denne rapporten viser at myndighetene har høye forventninger til hvordan dette grepet skal gjøre introduksjonsprogrammet mer effektivt og bedre tilrettelagt den enkelte flyktnings behov. For å lykkes er det likevel arbeid som gjenstår og flere forutsetninger som må komme på plass. Økt effektivitet og tilrettelegging vil kreve en omstilling, samt lokalt tilpassede løsninger – noe kommunene fortsatt jobber med.

Dette er den første av tre rapporter om etableringen, iverksettingen og resultatene av å innføre standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2022:03
ID-nr.: 20805