

Guri Tyldum

Tilgang på brukererfaringer

En gjennomgang av muligheter og utfordringer for brukerundersøkelser blant deltakere i introduksjonsprogrammet

Guri Tyldum

Tilgang på brukererfaringer

En gjennomgang av muligheter og utfordringer for
brukerundersøkelser blant deltakere i
introduksjonsprogrammet

Fafo-notat 2018:25

© Fafo 218
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
1 Innledning	6
2 Informasjonsbehov	8
2.1 Statens informasjonsbehov.....	8
2.2 Kommunene og tjenesteytneres informasjonsbehov	11
3 Erfaringer fra andre brukerundersøkelser	13
3.1 Elevundersøkelsen til Utdanningsdirektoratet.....	13
3.2 Brukerundersøkelse i introduksjonsprogrammet – KS	15
3.3 NAVs brukerundersøkelser	17
3.4 Oslo kommune undervisningsetaten – brukerundersøkelse blant deltakere på norskkurs og grunnskole i Oslo	18
4 Etske hensyn og personvern hensyn	20
5 Anbefalinger for et kvantitativt design	22
5.1 Spørreskjemaets design	22
5.2 Utvalg og tilgang: Hvordan når man den samme gruppen i alle kommuner?	26
5.3 Hvilke kommuner kan, vil og bør delta?.....	28
5.4 Bruk og eierskap til data	29
5.5 Økonomi og gjennomføring.....	30
6 Anbefalinger for et kvalitativt design	33
6.1 Kvalitative intervju, gjennomføring og analyse	33
6.2 Begrenset overføringsverdi mellom kommuner	35
7 Oppsummering av anbefalinger	36

Forord

I det videre arbeidet med å styrke integreringsarbeidet i Norge er det sentralt å videreutvikle og styrke kommunenes introduksjonsprogram. Målttede tiltak for å forbedre ordningen bør legge brukernes erfaringer til grunn, og disse kan fanges opp gjennom regelmessige brukerundersøkelser. I dette notatet diskuterer vi ulike muligheter og løsninger for en brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet og utarbeider noen anbefalinger for hvordan Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) kan gå fram for å kartlegge og nyttiggjøre seg brukererfaringer på dette feltet.

Vi vil rette en stor takk til IMDi som har gitt oss dette oppdraget, og da særlig til vår kontaktperson Anne Edman for gode innspill og hyggelige innspill underveis. Ragna Lillevik har vært med på deler av feltarbeidet som rapporten bygger på, og har gitt viktige innspill til diskusjonene om metodevalg og det endelige manuset. Takk også til Anne Britt Djuve, Jon Rogstad og Sissel Trygstad for viktige innspill i skriveprosessen. Siste men ikke minst vil vi rette en stor takk til alle de som har fortalt oss om sine brukerundersøkelser, og de begrensningene og mulighetene som ligger i løsningene de har valgt.

Oslo, desember 2018
Guri Tyldum

1 Innledning

Brukermedvirkning står sentralt i norsk forvaltning, og i de fleste sektorer er det lagt til rette for at tjenester skal kunne videreutvikles basert på innspill fra brukere. For offentlige tjenester der brukerne har begrensede muligheter til å velge bort tjenester de ikke er fornøyde med, er det spesielt viktig å legge til rette for at brukernes stemmer slipper til. Deltakere i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger skal ha mulighet til å selv påvirke innholdet i kvalifiseringstilbudet kommunen tilbyr dem, men om kommunen ikke gir dem denne muligheten, eller på andre måter ikke gir dem gode tjenester, har de sjelden mulighet til å skifte tjenesteleverandør, og de færreste vet hvordan man går fram for å klage (Lillevik & Tyldum 2018). Derfor er det svært viktig at man i det videre arbeidet med å videreutvikle og styrke kommunenes introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger legger til rette for at man også kan legge brukernes erfaringer til grunn når endringer innføres og evalueres. Slike brukererfaringer kan man få tilgang til gjennom regelmessige brukerundersøkelser.

En brukerundersøkelse av god kvalitet kan gi uvurderlig informasjon til ulike ledd av tjenestekjeden og muliggjøre evaluering og videreutvikling av tjenester, virkemidler og tiltak. En dårlig planlagt undersøkelse kan imidlertid koste betydelige administrative og økonomiske ressurser og likevel gi lite relevant eller til og med misvisende informasjon (Difi 2017). Det er derfor viktig at en brukerundersøkelse utformes i lys av en helhetlig vurdering av hvilke informasjonsbehov man har, hvilke begrensninger som ligger i muligheter for informasjonsinnhenting, og hvilke administrative, faglige og økonomiske forutsetninger som ligger til grunn for ulike undersøkelsesdesign.

I dette notatet diskuterer vi ulike muligheter og løsninger for en brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet og utarbeider noen anbefalinger for hvordan IMDi kan gå fram for å kartlegge og nyttiggjøre seg brukererfaringer på dette feltet. Vi tar for oss kommunene og statens informasjonsbehov og diskuterer fordeler og ulemper ved ulike design i lys av dette. Sentralt i disse diskusjonene er grep som kan gjøres for at en nasjonal undersøkelse samtidig kan være et verktøy som kan være nyttig for kommunenes arbeid med videreutvikling av introduksjonsprogrammet lokalt. Videre diskuterer vi grep som kan gjøres for å sikre datas representativitet og validitet, inkludert om undersøkelsen bør gjøres obligatorisk for kommunene, hvordan man kan tilrettelegge for at også elever med svake norskferdigheter skal kunne delta i undersøkelsen, og grep som vil være nødvendige for å sikre deltakernes anonymitet. Diskusjonene bygger på egne erfaringer fra forskning på brukergruppen {Tyldum 2015 #2243; Aasland 2016 #2253; Lillevik 2018 #2551; Sønsterudbråten 2018 #2553} og relevante metoder som kan brukes til dette, og et kvalitativt feltarbeid gjennomført høsten 2018, i fire kommuner øst, vest og nord i Norge. I disse feltarbeidene har vi intervjuet lærere, veiledere¹ og kommuneledere om deres erfaringer med

¹ I alle kommuner er det en kontaktperson som har ansvar for oppfølging av flyktingenes deltakelse i introduksjonsprogrammet. Denne kontaktpersonen omtales med flere ulike titler i kommunene, blant annet veileder, programrådgiver og flyktningkonsulent. Vi velger i denne rapporten for enkelthets skyld å referere til denne funksjonen som veileder.

brukerundersøkelser. I tillegg har vi intervjuet brukere for å få kunnskap om deres erfaringer og behov (Lillevik & Tyldum 2018). Vi har også gjennomført til sammen ni intervju på telefon og ansikt til ansikt med personer med ansvar for brukerundersøkelser i denne og andre sektorer, for å kartlegge deres erfaringer.

Vi starter med en diskusjon av ulike aktørers informasjonsbehov og diskuterer fordeler og ulemper ved ulike undersøkelsesdesign, før vi avslutter med noen anbefalinger for måter å gjennomføre brukerundersøkelser på blant deltakere i introduksjonsprogrammet. Sist, men ikke minst vil vi diskutere ulike forskningsetiske og personvernetiske utfordringer ved ulike undersøkelsesdesign.

2 Informasjonsbehov

En brukerundersøkelse kan fylle en rekke ulike informasjonsbehov. For å vurdere hvilke datainnsamlingsstrategier som vil være mest hensiktsmessige, bør vi først ha klart for oss hva data skal brukes til. Noen informasjonsbehov vil best dekkes gjennom kvantitative tilnærminger, for eksempel om man vil se på endring over tid eller sammenligne effekter av tiltak for ulike grupper, mens kvalitative design vil være bedre egnet om man vil få fram ulike brukerstemmer og perspektiver, eller dersom man ønsker å utvikle hypoteser om sammenhenger, for eksempel ved å identifisere mekanismer som kan forklare hvorfor noen kommuner får bedre resultater enn andre.

Informasjonsbehovet vil også ha konsekvenser for hvilke tekniske løsninger som velges innenfor et kvantitativt design. Dersom man for eksempel skal evaluere konkrete tiltak (for eksempel konsekvenser av opplevd medvirkning på overgang til arbeid), kan det være tilstrekkelig å gjøre et utvalg av brukere på landsbasis, men sikre at disse lar seg koble med registerdata for å kunne analysere overgang til arbeid på kort og lang sikt.² Dersom det er ønskelig å kartlegge hvordan og hvorvidt kommunene oppfyller kravene som stilles til dem (for eksempel om de gir tilpasset og relevant heldagstilbud til alle), vil man trenge data fra alle kommuner som har introduksjonsprogram, mens det ikke vil være behov for en kobling til registerdata.

I dette kapittelet identifiserer vi ulike informasjonsbehov som kan dekkes gjennom en brukerundersøkelse. Dette er basert på både ulike aktørers beskrivelser av sitt arbeid med utvikling og implementering av introduksjonsprogrammet, Fafos tidligere studier av ulike aspekter av introduksjonsprogrammet og integreringsarbeidet i kommunene (Djuve & Kavli 2015; Djuve et al. 2017; Friberg & Elgvin 2016; Lillevik & Tyldum 2018). Det vil være sentralt for undersøkelsens legitimitet (og gjennom dette også for kvalitet) at undersøkelsen oppleves som nyttig av flere *ulike* aktører, og ikke minst de ansatte i kommunene. Dersom kommunene opplever at undersøkelsen kan brukes til å forbedre og videreutvikle kommunenes arbeid lokalt, vil de være mer positive til undersøkelsen og sannsynligvis også i større grad legge til rette for at undersøkelsen gjennomføres på en god måte.

2.1 Statens informasjonsbehov

Utformingen av introduksjonsprogrammet skjer både på det statlige og det kommunale nivået. Det er kommunene som har ansvaret for å utforme tilbudet, og de står på mange områder fritt til velge formen på kvalifiseringstilbudet. Staten legger imidlertid en del føringer på hvilke tilbud som skal gis, gjennom både introduksjonsloven og bosettingspolitikken. Dette er for eksempel lovpålagte føringer som presiserer at introduksjonsprogrammet skal være et heltids- og helårstilbud, og som presiserer hvilke komponenter som skal inngå i programmet som et minimum. Det er også sta-

² Den statistiske signifikansen i analyser av overgang til arbeid påvirkes av varians som genereres både på individ-, tiltak-, program- og kommunenivå. Ettersom det er så stor varians på kommunenivå, vil det likevel være behov for et forholdsvis stort utvalg for å få statistisk signifikante funn.

ten som finansierer introduksjonsprogrammet, gjennom integreringstilskudd kommunene mottar for alle flyktninger de bosetter. Noen kommuner bruker også egne midler ut over dette.

I dag er det primært kommunene selv som rapporterer gjennom Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) og KOSTRA om komponentene i tilbudet de gir til nyankomne flyktninger. Når IMDi og fylkesmenn vurderer om kommunene oppfyller de kravene som er satt til introduksjonsprogrammet, gjøres dette primært basert på informasjon som kommunene selv oppgir, og i forbindelse med tilsyn fra fylkesmannen.

Dagens introduksjonslov har som mål å styrke nyankomne flyktningers mulighet til å delta i yrkes- og samfunnslivet og gjennom det deres økonomiske selvstendighet. Introduksjonsloven setter klare krav til både kommunene og flyktningene: Kommunene er forpliktet til å gi et individuelt tilpasset kvalifiseringstilbud gjennom introduksjonsprogram for flyktninger, og flyktningene har rett og plikt til å delta. Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde norskopplæring som gir grunnleggende ferdigheter i norsk, samfunnskunnskap som gir grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er nyankomne flyktninger og deres familiegjenforente.³ De utgjør en svært sammensatt gruppe mennesker med hensyn til språk og etnisk bakgrunn, utdanning og arbeidserfaring, alder, familiesituasjon og andre kjennetegn. Noen har kommet til Norge som asylsøkere og kan ha bodd på asylmottak i kort eller lang tid, og de kan ha deltatt i undervisning i norsk og samfunnskunnskap mens de bodde på mottak. Andre har kommet som kvoteflyktninger og har da blitt bosatt direkte i en kommune uten å bo på asylmottak først, eller de har kommet for å bli gjenforent med familie som har flyktet hit. De to siste gruppene kan ha svært begrenset kjennskap til norsk språk og samfunn før de begynner i introduksjonsprogrammet (Lillevik & Tyldum 2018).

Introduksjonsloven og tilhørende forskrifter gir deltakere i introduksjonsprogrammet rett til

- norskopplæring
- opplæring i samfunnskunnskap
- tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet (herunder grunnskoleopplæring eller videregående opplæring for de som mangler dette og har rett etter opplæringsloven)
- et program som er helårlig og på full tid, i inntil to år (inntil tre år når særlige grunner taler for det)
- oppstart innen tre måneder etter bosetting i kommunen
- introduksjonsstønad for den tiden en person deltar i program, tilsvarende to ganger folketrygdens grunnbeløp (2/3 stønad for deltakere under 25 år)⁴
- veiledning som deltakeren forstår
- individuell tilpasning og en individuell plan for personens introduksjonsprogram
- en individuell plan for personens opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- medvirkning i utformingen av individuelle planer

(Lillevik & Tyldum 2018).

³ Flyktninger og deres familiegjenforente har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet dersom 1) de er mellom 18 og 55 år, 2) de har behov for grunnleggende kvalifisering og 3) de er bosatt i kommunen etter avtale mellom IMDi og kommunen.

⁴ Introduksjonsstønaden skal samordnes med andre ytelser jamfør introduksjonslovens § 12.

En brukerundersøkelse kan gi viktig tilleggsinformasjon om hva slags tilbud ulike brukere og grupper av brukere ender opp med å få, og ikke minst hvordan kvaliteten på undervisning og oppfølging oppleves, og hvor relevant og tilpasset deltakerne opplever at tilbudet er. Det er en målsetting for introduksjonsprogrammet at deltakerne så raskt som mulig skal kunne kvalifisere seg til deltakelse i arbeidsmarkedet. For at dette skal skje, trenger de tilgang på et kvalifiseringstilbud som er relevant for de jobbene de er motivert for å finne i Norge, og som er tilpasset deres forutsetninger for å lære. For å vite om deltakerne faktisk oppfatter tilbudet de får, som relevant og tilpasset, må vi spørre dem om deres egne erfaringer – her er det mindre relevant om kommunen har en intensjon om at det skal være det, eller at kommunens ansatte tror at tilbudet de gir, er relevant og tilrettelagt.

Det finnes ikke i dag gode oversikter over hvordan brukerne opplever tilbudet de får i introduksjonsprogrammet, eller hva slags kvalitet disse tilbudene har. En surveybasert brukerundersøkelse vil kunne gi informasjon som setter oss i stand til å vurdere hvordan deltakeres trivsel og opplevde læring varierer med ulike utforminger av tiltak. I en undersøkelse som rapporteres på kommunenivå, kan det være hensiktsmessig å legge til rette for at data om brukertilfredshet kan presenteres for den enkelte lærer og veileder, slik at man kan analysere tilfredshet, trivsel og opplevd læring i lys av faktorer som ansattes kvalifikasjoner, arbeidsbelastning og klassestørrelse. Dette vil kunne gi viktig informasjon om hvilke tiltak som har effekt på læringsmiljøet, og hva som øker deltakernes frustrasjoner. Det vil også være nyttig å vite mer om sammenhenger mellom medvirkning, tilrettelegging og kvalitet i tilbudet deltakerne får, og for eksempel overgang til arbeid eller trygd både på kort og lang sikt. Dette kan gjøres dersom brukerevalueringer kan kobles sammen med registerdata. Det vil i så fall kreve eksplisitt samtykke fra respondentene, for eksempel ved at det legges inn et spørsmål i undersøkelsen der deltakerne får mulighet til å tillate eller reservere seg mot en slik kobling.

En undersøkelse som skal evaluere erfaringer med og konsekvenser av tiltak, vil kreve et forholdsvis stort utvalg av deltakere på tvers av kommuner og brukergrupper fordi man da vil ha ambisjoner om å bryte ned resultatene etter flere kjennetegn ved deltakerne (kjønn, alder, landgruppe, sporinndeling, familiesituasjon, helse osv.) eller ved kommunene (landsdel, størrelse, innvandrersandel, utdanningstilbud, organisering av intro, næringsstruktur, sysselsetting). I slike undersøkelser vil man da fort komme i en situasjon der respondentene kan være mulige å identifisere, og man må legge til rette for et datainnsamlings- og analysedesign som er tilpasset dette. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4 og 5.

Effektevalueringer vil også kreve et kvantitativt design. Et kvalitativt design kan brukes til å peke på mulige uuntenderte konsekvenser eller utfall fra slike tiltak.

For deltakere er relevans og tilpasning av introduksjonsprogrammet viktig for motivasjon og læring. Flere studier viser at en hovedutfordring i implementering av introduksjonsprogrammet er at tilbudet ofte er dårlig tilpasset både deltakere med liten/ingen utdanning og de med høy utdanning (Djuve et al. 2017). En brukerundersøkelse som rapporteres på kommunenivå (og for den enkelte veileder eller lærer internt i organisasjonen), vil gjøre at brukernes erfaringer i større grad synliggjøres og gjøres relevant i vurderinger av kvalitet i tilbudet. Forhåpentligvis vil dette bidra til økt vekt på kvalitetsforbedring i kommunenes tjenesteutvikling lokalt, som er viktig for måloppnåelse i statens integreringspolitikk. Dette forutsetter imidlertid at det settes av tilstrekkelige ressurser og legges til rette for at funnene fra undersøkelsen når fram til og brukes av både byråkrater og politikere i kommune og stat.

Det er fylkesmannen som har det formelle ansvaret for å føre tilsyn med kommunenes introduksjonsprogram og skal påse at de utfører oppdraget på en tilfredsstillende måte. Det er med andre ord ikke IMDi ansvar å kartlegge brukererfaringer med tanke på å føre tilsyn med kommunenes innsats for statsforvaltningen. Derimot har IMDi i oppdrag å innhente erfaringer fra kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet, formidle kunnskap samt å identifisere og initiere forskning knyttet til gjennomføring av introduksjonsordningen. I regjeringen Solbergs integreringsstrategi⁵ fra 2018 legges det opp til at man i større grad skal vektlegge hvordan kommunene jobber med kvalifisering, i vurderinger av hvilke kommuner som skal få bosette nyankomne flyktninger. I et slikt arbeid kan en bredere informasjonstilgang om hvordan kommunene arbeider med introduksjonsordningen, være nyttig. En sentral brikke for å vurdere dette er hvordan ulike brukergrupper opplever tilbudet som tilbys i kommunene, om de får det tilbudet de har rett på i tråd med introduksjonsloven, og om de får tilbud ut over det kommunen plikter å tilby. Ved å spørre brukerne direkte kan vi få mer relevant informasjon om form og innhold på tilbud og tiltak for den enkelte bruker og brukernes opplevelse av relevans og læring.

Det kan imidlertid være verd å presisere at informasjon om hvorvidt brukerne er fornøyde eller ikke, ikke nødvendigvis gir nyttig informasjon i seg selv. Målet med introduksjonsordningen er at deltakerne skal kvalifisere seg for arbeidslivet og samfunnslivet i Norge, ikke nødvendigvis at de skal trives. Det er ikke vanskelig å se for seg tiltak der noen deltakergrupper er svært fornøyde, men der tilbudet de får, i liten grad legger til rette for å nå målsettingene med programmet. Men selv om trivsel ikke nødvendigvis fører til læring i seg selv, vil trivsel ofte være en *forutsetning for læring*; det er ikke like lett å se for seg tiltak der deltakerne er svært misfornøyde, men der tilbudet likevel legger til rette for å nå alle målsettingene.

2.2 Kommunene og tjenesteytternes informasjonsbehov

Innenfor de rammene som introduksjonsloven fastsetter, er det i dag i stor grad opp til kommunen å bestemme hvordan de ønsker å utforme introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger. Det er kommunen som er tjenestetilbyder, og det er de som utformer tjenestene. For å forbedre det konkrete tjenestetilbudet rettet mot deltakere i introduksjonsprogrammet kan kommunene ha stor nytte av å få tilbakemelding gjennom en brukerundersøkelse. Svært mange kommuner har også gjennomført brukerundersøkelser blant deltakere i introduksjonsprogrammet, men mange sliter med å finne et design som gir nyttige data (se diskusjon i neste kapittel). I små kommuner er det gjerne begrenset infrastruktur og kompetanse for å utforme slike undersøkelser på egen hånd, og mange vil ha god hjelp av et standardisert design. Å gjennomføre en god brukerundersøkelse krever både erfaring og relevant utdanning, og god utnyttelse av data krever både et godt analysearbeid og bevisste formidlingsstrategier i organisasjonen. Mange kommuner i Norge vil ikke ha nødvendig kompetanse for å gjøre dette selv og vil ha stor nytte av en sentralt organisert og administrert undersøkelse.

Det er i dag store forskjeller mellom kommuner i hvordan introduksjonsprogrammene utformes, men det er mangel på data og analyser som viser hvordan variasjon i tilbud påvirker motivasjon, læring og overgang til arbeid for ulike brukergrupper. En brukerundersøkelse som muliggjør sammenligninger på tvers av kommuner, og som kan peke på konsekvenser av valg de gjør i tilrettelegging av programmet, og hvordan

⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da984d1083e8047011a311bd/regjeringens-integreringsstrategi-2019-22.pdf>

de organiserer tjenestene, kan gi svært nyttige innspill til kommuner som ønsker en effektiv bruk av midler og å utvikle gode tjenester for sine innbyggere.

Oslo kommune samler inn brukererfaringer fra voksenopplæringen som gjør dem i stand til å evaluere konkrete kurs og lærere. Slik kan de blant annet følge opp og veilede lærere som sliter med å motivere eller formidle, og sørge for at tjenestene holder en høy kvalitet. En brukerundersøkelse som fanger opp deltakernes evalueringer og erfaringer med oppfølging og veiledning knyttet til konkrete lærere og veiledere, kan være mulig å gjennomføre også for introduksjonsprogrammet som helhet, for eksempel etter modell av dagens Elevundersøkelse, hvor skoleleder og skoleeier har tilgang på gjennomsnittstall for blant annet trivsel, mobbing og læring for hver klasse (gitt at det er grupper på ti eller mer). Tilsvarende vil man for en brukerundersøkelse for deltakere i introduksjonsprogrammet kunne gi rektor på voksenopplæringen, leder for veiledningstjenesten og rådmann tilgang til gjennomsnittsdata for hver veileder eller skoleklasse. Dette vil kunne brukes i veiledning og personaloppfølging og til å vurdere om man trenger å sette inn ekstra tiltak. I dag synliggjøres ikke deltakernes erfaringer i særlig grad når kommunene utformer og evaluerer introduksjonstilbudet. Ettersom det ikke er systemer for å fange opp om deltakerne får den hjelpen og oppfølgingen de trenger og har krav på, er det mer krevende å evaluere veiledere og lærere etter hvordan de møter deltakerne i programmet. Om deltakerne ikke er fornøyde med tilbudet de får, vil ikke ledelsen nødvendigvis kjenne til dette (Lillevik & Tyldum 2018). Ved å gi ledere tilgang på brukererfaringer og mulighet til å se om og hvordan disse varierer mellom veiledere og lærere, vil man på sikt kunne få økt vekt på brukernes behov i utformingen av introduksjonsprogrammet for flyktninger.

I våre kommunebesøk i forbindelse med vår kvalitative brukerundersøkelse uttrykte ledelse og ansatte i voksenopplæring og veiledere i flere kommuner bekymring for at arbeidet med introduksjonsprogrammet blir en salderingspost i kommunen (Lillevik & Tyldum 2018). Flyktningene er en gruppe som sjelden klager, og når prioriteringene blir vanskelige i kommunestyret, er det mange som frykter at introduksjonsprogrammet ofres. I flere kommuner ga ansatte uttrykk for at de ønsket velkommen undersøkelser som gjorde det lettere å sammenligne kommuner og å ha tall som kunne brukes overfor kommunestyret for å argumentere for bedre rammevilkår.

Å ha mer informasjon om hvordan ulike tilbud i introduksjonsprogrammet bidrar til læring og kvalifisering for ulike deltakere, kan også være nyttig informasjon for administrativ og politisk ledelse i kommuner som ønsker å effektivisere ressursbruk i introduksjonsprogrammet.

3 Erfaringer fra andre brukerundersøkelser

Dette kapittelet bygger på intervju med ansvarlige og implementerende aktører for de ulike brukerundersøkelsen i ulike etater og kommuner.

3.1 Elevundersøkelsen til Utdanningsdirektoratet

Elevundersøkelsen er en årlig undersøkelse om læring og trivsel i skolen som driftes av Utdanningsdirektoratet. Dette er en av de største brukerundersøkelsene i norsk forvaltning, og den gir data med svært god kvalitet og med betydelig relevans på både statlig og kommunalt nivå.

Undersøkelsen er obligatorisk å gjennomføre for klasser på 7. og 10. trinn og Vg1, men skolene oppfordres til å gjennomføre undersøkelsen for alle klasser fra 5. trinn.⁶

Selv om undersøkelsen uformes sentralt og er gjort obligatorisk gjennom opplæringsloven, oppleves den som et relevant og nyttig verktøy for skoleeiere/ledere, og skolene deltar i langt større grad enn det de er pålagt. I 2017 deltok 77 prosent av alle elevene mellom 5. trinn og Vg3. Selv om det er obligatorisk for skolene å legge til rette for at elevene deltar i undersøkelsen, er det ikke obligatorisk for elevene å svare, og det er lov å kun svare på noen spørsmål.

Drift og design

Udir har ansvar for utforming og design av undersøkelsen, men har satt ut den tekniske gjennomføringen, drift av server og utformingen av de tekniske løsningene, der dataleverandør foreslår mulige tekniske løsninger/endringer basert på Udirs bestillinger. Elevene svarer ved å logge seg på en nettside med brukernavn og passord de har fått oppgitt på skolen. Undersøkelsen er gjort tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse samt innvandrede minoriteter og urfolk ved at den er oversatt til og gjort tilgjengelig på en rekke språk, inkludert samisk, tigrinja og arabisk, og har mulighet for å få opplest spørsmål for synshemmede og elever som ikke leser godt.

Våre respondenter hos Utdanningsdirektoratet peker på flere faktorer som har vært sentrale for at undersøkelsen i dag gjennomføres av nesten alle skoler i Norge, og at resultatene blir mye brukt, både av skolene selv, skoleeierne (kommunene og fylkeskommunene) og statlige aktører. Sentralt for forklaringene er at det er høy kvalitet, både på de tekniske løsningene for gjennomføring av undersøkelsen og for portalen som gir tilgang til resultatene. I tillegg har de brukt mye tid på utforming av spørsmål, slik at både skoler og elever opplever data som nyttige og gode. Utformingen av spørsmål skjer gjerne i samråd med fagmiljøene i direktoratet i samarbeid med brukerne i kommunene og partene, som Utdanningsforbundet, KS og Norsk Lektorlag. Slik forankring er viktig for undersøkelsens legitimitet.

⁶ Udir har også utviklet en elevundersøkelse for voksenopplæringen. Ifølge ansatte i kommunene vi har snakket med, er disse primært rettet inn mot elever som går på grunnskole og videregående, og er ikke godt egnet for bruk blant deltakere med begrensede norskerferdigheter.

Relevans for kommunene, skolene og Udir

Utdanningsdirektoratet framhever de tekniske løsningene de har utviklet, som svært sentrale for at skolene skal oppleve undersøkelsen som relevant og nyttig. En egen portal gir skoleeiere og ledere tilgang på data fra undersøkelsen. Denne har vært kontinuerlig jobbet med og forbedret siden 2007 og har i dag god funksjonalitet og er lett å bruke. I denne portalen legges det ut resultater allerede dagen etter at elevene har svart, i form av gjennomsnittstall og frekvenstabeller for kommunene og på nasjonalt nivå. Dette gjør det mulig for kommunene å sammenligne seg med andre kommuner som de opplever det som relevant å sammenligne seg med. I tillegg har skoleledere og skoleeiere mulighet til å bryte ned resultater på klasser og trinn for sin egen skole og på denne måten få tilgang på grundigere analyser, identifisere problemklasser eller følge trender for klasser, for eksempel for å måle effekt av tiltak. Dersom klassene er små (mindre enn ti elever), vil data kun være tilgjengelige for skolen som helhet, for å sikre elevenes anonymitet.

I tillegg har det vært viktig for undersøkelsen at det ble obligatorisk for skoleeier å legge fram en *tilstandsrapport* for kommunestyret og fylkestinget hvert år, der resultatene fra elevundersøkelsen inngår for alle skoler i kommunen/fylket, sammen med blant annet resultatene fra nasjonale prøver. Udir tilbyr i pålogget del av Skoleporten en mal for tilstandsrapport som skoleeier kan velge å benytte. Gjennom denne tilstandsrapporten blir funnene også tilgjengelige for media og allmenheten, og det blir mulig å sammenligne skoler internt i kommunen, og man kan sammenligne egen skole med skoler i nabokommuner man føler det naturlig å sammenligne seg med. Før resultatene av elevundersøkelsen gikk inn i tilstandsrapporten til kommunestyret, var det mindre bevissthet rundt funnene fra elevundersøkelsen. Nå bidrar tilstandsrapporten til en større grad av ansvarliggjøring av skoleeier og øker sannsynligheten for at de skal respondere om resultatene tilsier at det er behov for det.

For trinnene med obligatorisk gjennomføring av undersøkelsen publiseres resultatene på skoleporten.no, på nasjonalt nivå, fylkesnivå, kommunenivå og skolenivå. Det lyses jevnlig ut prosjekter der forskningsmiljø får i oppdrag å analysere data og trender i materialet i årlige rapporter.

Obligatorisk deltakelse

Skolene er pålagt å delta i elevundersøkelsen for 7. og 10. trinn og Vg1. Fylkesmannen har i oppdrag å følge opp skoler som ikke deltar, men det er sjelden at skoler ikke deltar. Dersom skoler faller ut, er det gjerne fordi de har administrative utfordringer ved en skole, lederskifte eller sykdom i ledelsen. Utdanningsdirektoratet har nå bedt fylkesmannen følge opp enda bedre de skolene som ikke deltar, nettopp fordi det kan være at dette er skoler som har administrative utfordringer, og som det kan være ekstra god grunn til å få data om trivsel og mobbing fra.

Tilsynsrapporten som leveres til kommunestyret, gjør også at kommunene får et ekstra incentiv til å delta. Dersom en skole ikke deltar, vil dette bli tydelig ved at det er tomme felt i tilsynsrapporten, og skolen må da kunne forklare sin manglende deltakelse for kommunestyret.

Udir mener også at det er viktig at undersøkelsen oppfattes som et nyttig redskap som kommunene kan bruke for å monitorere skolemiljøet. Tanken bak er at dersom skolene og skoleeierne kun hadde oppfattet det som en kontroll, ville det vært vanskeligere å motivere til deltakelse. Udir har også ressurser som kan settes inn for å følge opp skoler som scorer lavt, for å bistå kommunene i å løse eventuelle utfordringer.

Kombineres med kvalitative studer

Undersøkelsen kombineres også med jevnlig kvalitative studier. For eksempel kan man identifisere skoler som har positiv høy score på enkelte indikatorer, og sende forskere til skolene for å finne ut hvordan de jobber med dette, siden de får det så godt til. Slik blir undersøkelsen et redskap for å identifisere gode praksiser som kan beskrives og deles til inspirasjon for andre skoler.

Udir gjennomfører sjelden analyser og forskningsprosjekter selv. De mener det kan være viktig å ha et prinsipielt skille mellom dataprodusent og de som analyserer data, blant annet fordi data jevnlig blir utsatt for kritiske innspill i media og i forskningskanaler. Da kan det være nyttig å ha et klart skille mellom de som har ansvar for utforming av gode indikatorer (hva som skal måles, og hvordan dette skal gjøres), og de som utfører analyser av dette.

3.2 Brukerundersøkelse i introduksjonsprogrammet – KS

Fra høsten 2015 har effektiviseringsnettverkene til KS tilbudt kommuner å delta i nettverk for å forbedre kvaliteten i introduksjonsordningen og introduksjonsprogram for flyktninger. I samarbeid med deltakerkommunene har de utviklet en brukerundersøkelse for deltakere i introduksjonsprogrammet, og mer enn 40 kommuner deltok i pilotundersøkelsen. Det er frivillig for kommunene å delta i undersøkelsen, og kommunene implementerer selv undersøkelsen og velger hvilke brukergrupper som skal delta. Vi har i forbindelse med denne rapporten snakket med representanter i tre kommuner som har deltatt i undersøkelsen, samt representanter for KS.

Drift og design

KS drifter portal og server for undersøkelsen, men kommunene får tilgang til rådata og står som dataeiere. Dette har gjort det nødvendig å anonymisere data i produksjonsfasen, i motsetning til i analysefasen slik det er gjort i Elevundersøkelsen. I intervju med representanter for KS får vi opplyst at de for å sikre at respondentene ikke skal kunne bli identifisert, blant annet ikke henter inn informasjon om landbakgrunn, gjennomført norskeksamnen eller hvilket spor de går på. Derfor kan man ikke bruke denne undersøkelsen til å følge opp enkelte lærere og klasser eller se på effekter av tiltak.

Det er flere grunner til at det er krevende å lage spørreskjema som kan fungere for brukere på tvers av kommuner og på tvers av brukergrupper i introduksjonsprogrammet, og i KS sin undersøkelse har man gjort viktige grep for å formulere gode spørsmål. Det er stor variasjon mellom kommuner i hva slags tilbud deltakerne får gjennom introduksjonskurset. Dette gjør at det blir vanskelig å formulere spørsmål som fanger opp konkrete erfaringer med kurstilbudet. En annen utfordring ligger i at undersøkelsen må tilpasses respondentgrupper med begrenset utdanning og som har begrensede lese- og skriveferdigheter. KS har valgt å ikke oversette undersøkelsen, men i sin instruks til kommuner som skal gjennomføre undersøkelsen, anbefaler de at de som skal svare på undersøkelsen, samles i ett rom, og at spørsmålene leses opp med oversetter(e) til stede, og at elevene fyller ut undersøkelsen samlet. Dette gjør at også de som ikke kan lese og skrive, skal kunne svare på undersøkelsen – gitt at det er lett å finne fram til hvilket svaralternativ man skal krysse av på. Tanken er at deltakerne da kan be om hjelp om de har praktiske, tekniske eller innholdsmessige spørsmål til undersøkelsen. Vi tror imidlertid at et design som legger opp til at spørsmål leses opp og oversettes i plenum, vil være særlig sårbart for misforståelser og

registrering av feil svar, fordi det lett kan oppstå misforståelser om hvilket spørsmål man leser opp nå, og hvilke kategorier som knyttes til hvilke nummer.

Ved at undersøkelsen ikke oversettes sentralt, har kommunene mer fleksibilitet og kan tilpasse undersøkelsen og legge til spørsmål selv, ut over det KS anbefaler. Men dette gir også økte kostnader ved hver gjennomføring, ved at det trengs oppmøtetolk for alle aktuelle språkgrupper hver gang undersøkelsen gjennomføres i hver enkelt kommune. Ved en muntlig oversettelse vil man heller ikke kunne kvalitetssikre oversettelsen og derfor ikke kunne sikre seg at funn er sammenlignbare på tvers av språkgrupper og mellom kommuner, fordi vi ikke vet om den oversettes likt. Dette svekker mulighetene for å sammenligne funn på tvers av kommuner.

Mulighetene for sammenligning på tvers av kommuner blir ytterligere svekket av at undersøkelsesdesignet ikke definerer hvilken populasjon som skal svare på undersøkelsen. I noen kommuner var det kun deltakere som hadde utdanning fra hjemlandet (elever på spor 2 og 3), som fikk undersøkelsen, i andre kommuner deltok alle på voksenopplæringen. I noen kommuner var det noen utvalgte norskklasser som deltok, i andre fikk alle klasser undersøkelsen. Sist, men ikke minst blir det i et slikt design ikke lagt opp til deltakelse i undersøkelsen fra deltakere i introduksjonsprogrammet som har undervisning andre steder enn på voksenopplæringen. Ettersom undersøkelsen kun fanget opp delpopulasjoner i alle kommuner, og disse delpopulasjonene ikke er like på tvers av kommuner, er det krevende å bruke dette datagrunnlaget til å sammenligne på tvers.

Relevans og nytteverdi

Ettersom undersøkelsen ikke gjør det mulig å bryte ned svarene på klasse eller kurs og spørsmålene er lite spesifikke med henhold til hva deltakerne eventuelt er fornøyde eller misfornøyde med, får denne undersøkelsen begrenset relevans og nytteverdi for voksenopplæringen, veiledere og kommunene. Skolene kan få tilbakemelding på hvor stor andel av elevmassen som for eksempel trives eller ikke opplever at de lærer noe, men de har få muligheter til å bryte dette ned på undergrupper som gjør at de kan sette inn målrettede tiltak. Flere kommuner vi har snakket med, som har gjennomført undersøkelsen, forteller at de ble overrasket over at en del var negative til tilbudet de fikk. De kunne imidlertid ikke vite hvem som var misfornøyde, eller hva de disse var misfornøyde med. I en kommune hvor det var spesielt mye misnøye rapportert i undersøkelsen, ble det arrangert allmøter med deltakerne i etterkant, i et forsøk på å finne ut hva deltakerne syntes var problematisk. Men på disse allmøtene fikk de også lite konkrete tilbakemeldinger. Noen brukere dominerte møtet og brukte tiden til å fortelle representantene for kommunen hvor fornøyde de var med tilbudet, og de som tok ordet, var gjennomgående svært forsiktige med å uttrykke seg kritisk. Dette er en svært sårbar brukergruppe; blant annet er det mange som har fått midlertidig opphold i Norge, og som vil være redde for å gjøre noe som kan ødelegge sjansene for å få permanent opphold. Derfor vil de nok også ha store betenkeligheter med å si hva de mener om et slikt tilbud, i plenum. Dette kan være krevende nok også i en spørreundersøkelse dersom de ikke er sikre på at de ikke vil bli identifisert.

Ettersom undersøkelsen ikke egner seg for å sammenligne erfaringer mellom kommuner, samt at undersøkelsen ikke legger opp til å få et representativt utvalg deltakere på tvers av kommuner, får undersøkelsen også begrenset nytteverdi for IMDi og andre statlige aktører som ønsker å drive tjenesteutvikling.

3.3 NAVs brukerundersøkelser

NAV er pålagt å sikre brukermedvirkning i sine tjenester. Dette gjør de gjennom en rekke ulike kanaler, blant annet brukermedvirkning i brukerutvalg, årlige nasjonale representative surveybaserte brukerundersøkelser (en til arbeidsgivere og en til personbrukere), mindre undersøkelser på lokale NAV-kontor og prosjektbaserte undersøkelser.

Nasjonal survey

NAV gjennomfører årlig nasjonale spørreundersøkelser til et representativt utvalg av brukere. Én undersøkelse går til arbeidsgivere, en annen til personbrukere. Utsendelse og gjennomføring er satt ut til ekstern leverandør som de har rammeavtale med, men NAV trekker selv utvalg, utvikler spørsmål og analyserer data. Undersøkelsen gjennomføres ved at utvalgte respondenter får tilsendt et brev med link til undersøkelsen. I personbrukerundersøkelsen får brukerne beskjed om at de vil bli oppringt om de ikke svarer elektronisk. Svarprosent har vært på ca. 22 prosent, og av disse er det om lag 80 prosent som svarer elektronisk. Arbeidsgiverundersøkelsen besvares postalt hvis ikke virksomhetene velger å svare elektronisk. Her er svarprosenten er på ca. 40 prosent og om lag 40 prosent svarer elektronisk.

I undersøkelsene har de noen faste spørsmål som gjør det mulig å måle endring over tid, og andre rullerende spørsmål knyttet til aktuelle prosesser og utviklingsarbeid. Spørsmålene skal fange opp blant annet hvordan brukerne opplever tjenestene, hvilke kanaler de bruker, og kanskje også hvilke kanaler de ønsker å benytte seg av. Nå for tiden jobber de mye med å utvikle digitale løsninger, og undersøkelsene har blant annet spørsmål som er relevante for dette arbeidet. Undersøkelsene kan brytes ned på fylkesnivå, og fylkene får tilgang til anonymiserte rådata slik at de kan gjøre egne analyser.

De som jobber med brukerundersøkelser, jobber tett på de som arbeider med utvikling av tjenestetilbudet, slik at brukerundersøkelsene kan tilpasses og gjøres nyttige for dem.

Våre respondenter hos NAV understreker viktigheten av at det ikke bare brukes ressurser på å samle inn data, men at det er tilstrekkelige ressurser i organisasjonen til å analysere data og formidle og markedsføre funn i de delene av organisasjonen som trenger informasjon om brukererfaringer. De understreker også viktigheten av å utvikle spørsmål som er situasjonsnære og konkrete. Abstrakte spørsmål om hvor tilfredse brukerne er med NAV, har mindre nytteverdi enn spørsmål som klarer å måle hva ulike brukergrupper vektlegger og setter pris på ved for eksempel veiledningssituasjonen. Det kan være hensiktsmessig at det i tillegg til en spesialisert rapport er personer i organisasjonen med kompetanse på analyse, som kan gi spesialtilpassede analyser til deler av organisasjonen, som kan nyttiggjøre seg av dette.

Brukerutvalg

NAV har i dag brukerutvalg som er en samarbeidsarena mellom brukerrepresentanter og NAV, på nasjonalt, fylkesnivå, lokalt og på hjelpemiddelområdet. Lokalt har NAV brukerutvalg på NAV-kontor, eller flere kontor har gått sammen om ett utvalg. Disse samarbeider om utvikling av tjenestene ved kontorene og dekker både statlig og kommunal side. I brukerutvalgene er det først og fremst organisasjonene som representerer sentrale brukergrupper som er representert, sammen med representanter for arbeidsgivere. KS sitter i utvalgene sentralt og på fylkesnivå sammen med ledere fra

NAV-apparatet. Dette er strukturer for brukermedvirkning på systemnivå, som primært har som målsetting å gi innspill til videreutvikling av tjenester, overordnede strategier og forsknings-satsinger. Det er en utfordring for NAV at det ikke finnes organisasjoner som representerer noen av de sentrale brukergruppene – som ungdom og arbeidsledige. Det er gjort noen forsøk på å legge til rette for slik representasjon – for eksempel har de et eget brukerutvalg for ungdom i Trøndelag, som har vært aktive, og hvor leder og nestleder deltar i brukerutvalget på fylkesnivå. Våre informanter mener at brukerutvalgene har endret seg de siste tre årene og er mer og mer blitt samarbeidsarenaer for tjenesteutvikling. NAV har utarbeidet en strategi for brukermedvirkning på system- og tjenestenivå, som gjelder fra 2019 (se nav.no – Brukermedvirkning).

Lokale brukerundersøkelser

Siden 2008 har NAV årlig gjennomført lokale brukerundersøkelser digitalt på publikums-pc-er ved NAV-kontorene. Hvert NAV-kontor har fått sin rapport med resultater. Undersøkelsen har vært mulig å besvare på de mest vanlige språkene blant brukerne. NAV-kontorene har rapportert at de opplever disse undersøkelsene som nyttige, men etter hvert er undersøkelsen blitt mindre relevant fordi brukerne i større grad har kontakt med NAV-kontorene på andre måter enn å møte opp. Undersøkelsen gir også liten kontroll med hvem som svarer (representativitet), og det er få svar ved små kontor. I 2018 blir ikke denne undersøkelsen gjennomført, og Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer alternative måter å gjennomføre lokale brukerundersøkelser på.

Brukermedvirkning i arbeidet med digitale utviklingsprosjekter

NAV gjennomfører flere større prosjekter der det utvikles digitale tjenester til brukerne. I disse prosjektene legges det stor vekt på å få tilbakemelding fra brukeren for å gjøre løsningene tilpasset brukernes behov. Det handler om både å skaffe seg innsikt om brukernes behov i en forfase, å få tilbakemelding på de løsningene som utvikles, og å teste hvordan brukerne opplever nye løsninger når disse er innført. Dette kan være alt fra mindre polls som går ut til undergrupper av brukere, testgrupper som prøver ut tilbud eller løsninger, eller digitale tilbakemeldinger fra brukere som tester ut nye digitale løsninger. De kan også gjøre mindre kvalitative undersøkelser som ledd i slikt utviklingsarbeid. De nasjonale brukerundersøkelsene til personbrukere og arbeidsgivere brukes også for å få tilbakemelding i forbindelse med utvikling av nye løsninger.

3.4 Oslo kommune undervisningsetaten – brukerundersøkelse blant deltakere på norskkurs og grunnskole i Oslo

Alle deltakere på norskkurs og grunnskole i voksenopplæringen i Oslo blir bedt om å gjennomføre en brukerundersøkelse hvert år. I 2015 fikk undersøkelsen sin nåværende form (brukt første gang i 2016) etter at det hadde kommet en del tilbakemeldinger fra skolene om at spørsmålene var dårlig tilpasset brukergruppen, og at elevene ikke alltid forstod spørsmålene.

Undervisningsetaten har utformet spørsmål og svarkategorier i samarbeid med norsklærerne ved skolene og har satt ut den tekniske gjennomføringen og drift av server til eksterne. Det har ikke vært gjort særskilte grep for å forankre undersøkelsen i organisasjoner utenfor forvaltningen.

Dagens undersøkelse går til alle som går på norskkurs eller grunnskoleopplæring, og som har tatt norskprøve A1 eller over. Undersøkelsen blir ikke oversatt til andre språk. Ifølge våre informanter i undervisningsetaten handler dette først og fremst om ressurser; siden de ikke har mye ressurser, har de ikke prioritert å oversette undersøkelsen. Lærerne blir bedt om å gå gjennom undersøkelsen med elevene i forkant, for å avklare eventuelle misforståelser og uklarheter, før elevene selv får undersøkelsen til utfylling.

Alle voksenopplæringskolene i Oslo deltar. Det er ikke obligatorisk, men skolene opplever selv at de har nytte av dette. Ytterligere to kommuner, Kristiansand og Bergen, har kontaktet Oslo kommune og ønsker å bruke samme undersøkelse.

Udir har en egen brukerundersøkelse for voksenopplæringen, men Oslo kommune har valgt å ikke bruke denne for denne gruppen, siden den primært retter seg mot elever på videregående og grunnskolen. Derfor finnes det ikke en nasjonalt utviklet brukerundersøkelse til elever som følger norskundervisning hos voksenopplæringen. Oslo kommune bruker Udir sin undersøkelse for voksenopplæringsstudenter på videregående nivå, men ikke for elever i grunnskole for voksne; der bruker de sin egen. De er usikre på hva som er årsaken til dette, og mener det kan ha vært fordi de var i gang med å bruke sin egen undersøkelse før Udir utviklet sin.

Data fra undersøkelsen brukes primært av skolene selv. Rektor på en av skolene vi har vært i kontakt med, forteller at de bruker undersøkelsen aktivt i oppfølging og veiledning av lærere og for å se om de trenger å sette inn ekstra ressurser noen steder. Ansatte i Utdanningsetaten forteller at en gang de fikk inn data, oppdaget de at de hadde en del problemer med sosial kontroll på skolene, ettersom en del respondenter oppga at de ikke følte seg trygge på skolen, og at de opplevde trakasserende og nedsettende bemerkninger fra mannlige medstudenter fra samme opprinnelsesland. Da dette ble oppdaget, hadde de møter med rektorer for å diskutere hvordan de skulle forholde seg til dette. Det rapporteres imidlertid ikke fra denne undersøkelsen til politisk nivå – de får bare statistikk for resultater (gjennomførte norskprøver). De henter heller ikke ut rådata for å gjøre mer inngående analyser – de baserer seg på de figurene og rapportene som kommer automatisk i analyseprogrammet. De har ikke vurdert å gi eksterne aktører i oppdrag å analysere data. Hovedmålsettingen med undersøkelsen er å ta tempen på læringsmiljøet og læringstrykket i skolen.

4 Etiske hensyn og personvern hensyn

Nyankomne flyktninger mellom 16 og 67 år har både rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, og personer som ikke deltar i programmet i tråd med det kommunen anbefaler, risikerer å bli trukket i økonomiske ytelse. Deltakelse i introduksjonsprogrammet blir derfor obligatorisk for flyktninger som ikke er i stand til å forsørge seg selv på andre måter. For flyktninger som kommer til Norge, oppleves gjerne de rettighetene som introduksjonsprogrammet gir, som et svært positivt tilbud. Men for noen kan kommunens muligheter til å stille krav om deltakelse og til å bestemme hva slags aktiviteter de skal delta på, oppleves som tvang [Lillevik 2018 #2551]. Dette gjør at det av etiske grunner vil være viktig å legge til rette for en systematisk monitoring av hvordan kommuneansatte forvalter den makten de har over deltakere i introduksjonsprogrammet. Gode brukerundersøkelser er også viktige for å sikre god tjenesteutforming og ressursutnyttelse og dermed god måloppnåelse i integreringspolitikken, som i tillegg er et etisk ansvar.

Nyankomne flyktninger utgjør det vi gjerne omtaler som en «særlig sårbar gruppe», og som krever at det tas særskilt hensyn når man utvikler undersøkelsesdesign for forskning. En gruppe regnes gjerne som sårbar fordi det er spesiell grunn til å mistenke at individene som inngår i gruppen, kan ha særskilte utfordringer forbundet med å gi fritt informert samtykke til at forskning utføres på dem, eller i mindre grad enn andre kan ivareta sine egne interesser og derfor er potensielt mer utsatt for maktmisbruk enn andre. Når man lager undersøkelser rettet mot slike grupper, er det særlig viktig at man legger til rette for at de får informasjon som gjør dem trygge på at informasjonen de gir, vil forvaltes på en måte som ivaretar deres anonymitet, og på en måte som er i tråd med det de får fortalt er intensjonen til undersøkelsen, for eksempel at det ikke vil ha konsekvenser for deres oppholdstillatelse på sikt.

Nyankomne flyktninger er sårbare både fordi de gjerne behersker språket dårlig, og fordi de kan ha problemer med å orientere seg i hva som er rettigheter og krav. Det kan være vanskelig å forstå at det er mulig å reservere seg mot å delta i forskningen, og noen kan ha vanskelig for å forstå at data er anonyme, og hva data skal brukes til. Dette gjelder særlig om undersøkelsen gjennomføres i klasseromssituasjoner eller i andre situasjoner der veiledere eller lærere er til stede. Vi risikerer da for eksempel at deltakerne gir uttrykk for at de er langt mer fornøyde med tilbudet de får, enn de egentlig er, fordi de ikke tar sjansen på å kritisere lærere og veiledere i frykt for at dette skal få konsekvenser for tilbudet de får. Dette vil være etisk problematisk både fordi det setter respondenten i en vanskelig situasjon der de kan føle seg tvunget til å oppgi misvisende informasjon, og fordi det gir misvisende data, som kan bli brukt som grunnlag for policy-utforming.

Slike problemer forsterkes om undersøkelsen ikke er oversatt til et språk deltakerne forstår. Dersom undersøkelsen utformes på norsk og gis til deltakere som ikke kan språket godt nok til å forstå nyansene i undersøkelsen, risikerer vi også å produsere misvisende og gale data. Svært få flyktninger lærer seg godt nok norsk i løpet av

de to første årene i Norge til at det vil være forsvarlig å la dem gjennomføre en spørreundersøkelse på norsk. Feil som oppstår på grunn av språklige misforståelser, er det svært vanskelig å korrigere i ettertid. Når vi har kommet til analyser av data, vil vi ikke kunne undersøke hvordan ulike respondentgrupper har forstått spørsmålet. Når informasjon kun gis på norsk, vil deltakerne også ha begrenset mulighet for å gi samtykke dersom de er usikre på hva som egentlig ligger i undersøkelsen, eller ikke klarer å formulere spørsmål om undersøkelsen på en god måte.

Dersom man samler inn data om små grupper, for eksempel klasser, og har med bakgrunnsvariabler som kjønn, landbakgrunn og alder, vil deltakere i introduksjonsprogrammet ofte være indirekte gjenkjennbare. En som kjenner klassen godt, kan kjenne igjen hvem som har svart hva, dersom hun får se rådata. For å sikre anonymisering vil det derfor være hensiktsmessig at data oppbevares på en server sentralt, og at kommunene kun får tilgang til analyser av data etter modell av elevundersøkelsen. Dette gjør det mulig å samle inn forholdsvis detaljerte data i alle kommuner, uten at respondenter kan bli identifisert av lærere eller veiledere. Dersom man legger opp til et slikt design, er det imidlertid svært viktig at man har en godt tilrettelagt infrastruktur som sikrer respondentenes anonymitet og datasikkerhet.

Dersom data skal krysses med eksisterende register, er det viktig at nødvendige tillatelser innhentes for dette i forkant, og at det klargjøres hvilke aktører som kan ha tilgang til data, og som skal gjennomføre eventuelle analyser av disse.

5 Anbefalinger for et kvantitativt design

En kvantitativ spørreundersøkelse vil kunne ha stor verdi for å få en god forståelse av hvordan deltakerne opplever og evaluerer tilbudet de får gjennom introduksjonsprogrammet. Den største fordelen med en kvantitativ undersøkelse er at den kan si noe om omfanget av svakheter og problemer og kan muliggjøre analyser av systematisk variasjon på tvers av kommuner eller valg av utforming av introduksjonsprogrammet. En brukerundersøkelse som bygger på en kvantitativ spørreundersøkelse, vil være hensiktsmessig for

- å måle endring over tid
- å måle effekter av tiltak
- å sammenligne brukergrupper, skoler, tiltak eller kommuner

Fafo og IMDi har tidligere utviklet en egen veileder for brukerundersøkelser når innvandrere er brukere,⁷ hvor vi gir tips og råd til offentlige etater som ønsker å gjennomføre en brukerundersøkelse rettet mot brukere med innvandrerbakgrunn. I dette kapittelet går vi gjennom noe av det vi vil trekke fram som særlig sentralt for utvikling av en nasjonal spørreundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet.

5.1 Spørreskjemaets design

Utformingen av spørreskjemaet er sentralt for en vellykket undersøkelse, og i en brukerundersøkelse for deltakere i introduksjonsprogrammet er det flere betydelige utfordringer som må håndteres i spørreskjemadesignet. Vi har utviklet et elektronisk forslag til noen spørsmål som er testet ut på brukere i fire ulike kommuner. Det er imidlertid viktig at spørsmålene som brukes i en brukerundersøkelse, stadig revideres og oppdateres i tråd med de utfordringene man står overfor i utviklingen av programmet. Dette må imidlertid balanseres mot hensynet til å ha noen faste indikatorer som gjør det mulig å følge utvikling over tid. Vi gjennomgår derfor på de neste sidene noen generelle regler for spørreskjemadesign og spørsmålsformuleringer. Det er viktig at man har en klar formening om hvilke overordnede spørsmål man ønsker å svare på med undersøkelsen, og at man følger vanlige regler for hvordan man kan utarbeide gode indikatorer. Men når man skal produsere data om nyankomne flyktninger, er det også flere tilleggsutfordringer ut over de man må ta hensyn til i ordinære undersøkelser, knyttet til språk og tilgjengelighet. Vi går gjennom noen av de mest sentrale spørsmålene her, men mer utfyllende informasjon finnes i vår *Veileder i brukerundersøkelser når innvandrere er brukere* og i Fafo-rapporten *Datafangst når minoritetsbefolkningen er målgruppe* (Djuve et al. 2009). I siste del av kapittelet diskuterer vi utfordringer spesifikt for introduksjonsprogrammet og særlig knyttet til det å lage et

⁷ <https://www.imdi.no/om-imdi/brosjyrer-handboker-og-veiledere/veileder-i-brukerundersokelser-nar-innvandrere-er-brukere/>

standardisert spørreskjemadesign som skal kunne brukes på tvers av kommuner for å fange opp erfaringer med et tilbud som *ikke* er standardisert.

Et hypotesedrevet design

For at undersøkelsen skal oppleves som nyttig i ettertid, kan det være en fordel å ha klare hypoteser om sammenhenger eller fordelinger som man ønsker å måle med undersøkelsen. Det er mange spørsmål som det kan være fristende å stille, men som man i etterkant ikke ender opp å rapportere funn fra, fordi det ikke svarer på relevante politikkutfordringer. Man kan utvikle hypoteser basert på erfaringer og ulike former for innspill fra aktører på feltet, men de kan også framsettes gjennom en forberedende kvalitativ undersøkelse. Det viktigste er imidlertid at man har et klart formulert mål med undersøkelsen, og at det er enighet om dette.

IMDi, forskningsmiljø, kommunene, skolene og brukerne selv har ulike informasjonsbehov og vil gjerne legge vekt på ulike typer problemstillinger. Det bør være et mål at flest mulig opplever undersøkelsen som nyttig, samtidig som det er viktig at det blir igjen nok spørsmål innenfor en gitt tematikk til å belyse disse temaene på en skikkelig måte. Dersom alle aktører får inn ett spørsmål hver, risikerer man en undersøkelse som spriker for mye, og der indikatorer i liten grad bygger opp om hverandre og muliggjør en helhetlig analyse.

I denne hypotesefasen bør man avklare hvilke faktorer man ønsker å kartlegge, hva som kan være mulige forklaringer på variasjon, og hvilket nivå man ønsker å rapportere funn på. Det bør også avklares om det er ønskelig å følge respondenter over tid, og om det er ønskelig å koble surveydata med registerdata, slik at man kan innhente nødvendige tillatelser til dette i forkant. I denne fasen vil det være viktig at utformingen av undersøkelsen er forankret hos beslutningstakere både sentralt og lokalt, for å sikre at undersøkelsen produserer data de oppfatter som nyttige. Vi vil også anbefale at brukerne selv tas med på råd om hvilke erfaringer det er viktig for dem at en slik undersøkelse setter søkelyset på, enten ved at noen «superbrukere» inviteres inn til å delta i utformingsarbeidet, eller ved at det gjennomføres en mindre kvalitativ undersøkelse som legger vekt på dette.

Generelle regler for spørreskjemadesign⁸

Når man har en klar målsetting for undersøkelsen og klare hypoteser man vil teste ut, kan man starte med indikatorutvikling – å formulere gode spørsmål og svarkategorier. Det er en del regler for spørreskjemadesign som gjelder på tvers av undersøkelser og respondentgrupper, og som det overraskende ofte brytes med i undersøkelser. Under repeterer vi noen av de viktigste.

Hold det kort

Jo lengre undersøkelsen er, jo mer frafall blir det. Dersom undersøkelsen er lang, er det også større sannsynlighet for at respondentene mister interessen for undersøkelsen og blir mindre presise når de svarer. Dersom respondenten synes temaet er interessant, og spørsmålene og svarkategoriene er godt formulert, kan man tillate seg noe lengre undersøkelser. En brukerundersøkelse i introduksjonsprogrammet bør ikke ta mer enn 15 minutter å gjennomføre, helst mindre.

⁸ Her bygger vi både på egen erfaring, Fafo og IMDi's veileder for brukerundersøkelser når innvandrere er brukere, og på punkter som er oppsummert på nettsider som www.qualtrics.com.

Korte og enkle spørsmål gir minst feil

Blir spørsmålene lange og kompliserte, øker sjansen for at respondenten misforstår. Korte, enkle og presise spørsmål gir minst feil.

Still direkte spørsmål

Vage og dårlig formulerte spørsmål kan være forvirrende for respondenten, og de kan være vanskelige å tolke etterpå. Forsikre deg om at svarene ikke kan tolkes på flere måter, før undersøkelsen går ut. For eksempel gir ikke generelle resultater om hvor fornøyd eller misfornøyd deltakerne er med introduksjonsprogrammet, nødvendigvis et godt grunnlag for å evaluere tiltak i seg selv. Resultatene må peke på *hva* ved tjenesten og måten den ytes på, som brukeren er fornøyd eller misfornøyd med. I flere kommuner har det vært gjennomført brukerundersøkelser, og gjennom disse har det blitt fanget opp at en del brukere var misfornøyd. Men ettersom de ikke hadde spørsmål som fanget opp hva de eventuelt var misfornøyd med, måtte de sette i gang nye kartlegginger for å finne ut av dette.

Gi alltid mulighet til å svare «annet» og «vet ikke»

Selv om vi er sikre på at våre kategorier dekker alle mulige erfaringer, er det ikke sikkert at respondentene er enige. Dersom respondentene ikke finner svaralternativer som passer deres erfaringer, får vi lett feilkilder og risikerer at de avbryter undersøkelsen.

Ikke spør hva respondenten vanligvis gjør, spør hva han/hun gjorde i en konkret tidsperiode

I surveysammenheng viser det seg at folk er lite bevisste på hvilke vaner vi egentlig har, og det blir betydelige forskjeller i data avhengig av om du spør hva folk vanligvis gjør, og hva de gjorde i en spesifisert tidsperiode. Når vi regner ut snittet for befolkningen i den spesifiserte tidsperioden, får vi et langt bedre uttrykk for hva folk vanligvis gjør, enn om vi spør dem om vaner direkte. For eksempel; vi mener kanskje at barna våre *vanligvis* gjør lekser hver dag etter skolen, men akkurat denne uken, så ble det bare tid til det én dag – og i forrige uke også. På tilsvarende måte vil mange svare at de vanligvis kun drikker alkohol i helgene, selv om det gjerne blir et par glass på ukedager de fleste uker. Dersom vi spør hva folk vanligvis gjør, fanger vi i stor grad opp «idealene» vi har – hvordan vi skulle ønske at det var. Dersom vi skal ha data som fanger opp faktisk adferd, må vi spørre om barna gjorde lekser i går. Selv om dette ikke er representativt for dette barnets adferd resten av uken, får vi med en slik spørsmålsstilling et langt bedre estimat for faktiske leksevaner for populasjonen som helhet enn om vi spør om vaner.

Still ett spørsmål om gangen

Sjekk spørsmålene i undersøkelsen om de bruker ordet «og» – da er det godt mulig du bør dele det i to. For eksempel bør man ikke spørre hvor fornøyd deltakerne er med veiledernes evne til å rådgi om skole, jobb og praktiske ting i hverdagen. Det kan hende deltakerne er godt fornøyd med rådene de får om skole, men mindre fornøyd med rådene om jobb. Hvordan skal de da svare?

Bruk et språk som respondenten forstår

I en brukerundersøkelse kan det være fristende å bruke ord og begreper som er brukt i lovgivningen, for å definere brukernes rettigheter og kravene til kommunene. Men

dette er ikke nødvendigvis de ordene brukerne selv bruker om det tilbudet de får. Unngå juridisk og teknisk språk, og gjør spørsmålene så enkle som mulig uten at det mister nødvendig meningsinnhold. Test ut formuleringer på respondenter i målgruppen.

Unngå enig/uenig-spørsmål

Noen respondentgrupper er mer tilbøyelige til å si seg enige i spørsmål enn å si seg uenige om spørsmålet hadde vært stilt med motsatt fortegn. Derfor vil enig/uenig-spørsmål kunne bli forstått som ledende.

Test undersøkelsen grundig

Test ut alle spørsmålsformuleringer på ulike respondentgrupper. Legg merke til hvilke spørsmål de bruker mye tid på, og spør dem hvorfor de syntes disse spørsmålene var vanskelige å svare på. Reformuler, og test igjen.

Spørsmål som fanger opp erfaringer på tvers av kommunal variasjon

Det er stor variasjon mellom kommunene i hvordan de har valgt å legge opp tilbudet til flyktingene. Hos noen ligger det under voksenopplæringen, hos andre hos NAV, og andre kommuner har en egen flyktningtjeneste som er ansvarlig. Denne variasjonen i utforming av tilbudet gjør det krevende både å utforme spørsmål og å utforme et utvalgsdesign som kan fungere godt på tvers av kommuner.

Som vi pekte på over, bør spørsmålsformuleringer være direkte, tydelige og enkle å forstå. Abstrakte og generelle spørsmål er vanskelige å svare på – og vanskelige å tolke data fra. Dette blir en særlig utfordring når man skal formulere spørsmål som kan fungere på tvers av kommuner. For jo mer konkret man stiller spørsmål knyttet til veilednings- eller undervisningssituasjoner, jo mer sannsynlig er det at spørsmålet ikke vil kunne brukes i noen kommuner. I noen kommuner er flyktingenes kontaktperson i kommunene omtalt som (program)rådgiver, i andre som flyktningskonsulent og i andre igjen som veiledere. I noen kommuner har denne personen ansvar for bolig og sosialhjelp i tillegg til introduksjonsprogrammet, i andre har denne personen også tilgang til NAVs virkemidler, og i andre igjen forvalter veilederen kun oppgavene kommunen har i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Denne variasjonen i både funksjoner og begrepsbruk gjør at det kan være krevende å stille konkrete spørsmål som måler erfaringer med tjenestene ulike kontaktpersoner i kommunen tilbyr. For ettersom kommunene bruker ulike begreper om tilsvarende stillinger og legger ulikt innhold i stillinger med likt navn, blir det vanskelig å utforme gode spørsmål om forholdet til de kommuneansatte, som kan fungere på tvers av kommuner.

Det finnes ulike strategier for å møte denne problematikken. En mulighet er å la kommunene velge mellom ulike versjoner av spørreskjemaet, avhengig av hvilken tittel de bruker på aktuelle stillinger/funksjoner. Man kan også stille spørsmål knyttet til funksjon uten at man formulerer spørsmål om hvem som legger til rette for denne funksjonen, ved for eksempel å spørre om opplevd medvirkning når planene for introduksjonsprogrammet ble lagt, uten at man spør hvem som la til rette for slik medvirkning.

Det er betydelig variasjon i utdanningsnivå mellom flyktingene, noe som også gjør det krevende å utforme en undersøkelse. Noen har høyere utdanning og vil uten problemer kunne svare på lengre undersøkelser og abstrakte spørsmål, andre vil trenge enkle og konkrete spørsmål. Det er viktig at undersøkelsen er forståelig også for de svakeste gruppene, slik at undersøkelsen ikke produserer systematisk skjeve

data der kun de mest ressurssterkes perspektiver blir hørt. Det betyr at språket må være enkelt og kategoriene lettfattelige, selv om det oversettes til morsmål.

5.2 Utvalg og tilgang: Hvordan når man den samme gruppen i alle kommuner?

Fraværet av standardisert opplegg for introduksjonsprogrammet gjør det også vanskelig å lage en felles mal for hvordan man skal nå fram til deltakerne. Dersom hensikten er å få tilgang til brukererfaringer fra et representativt utvalg deltakere, og å få data som kan sammenlignes på tvers av kommuner, trenger vi en måte å sende ut undersøkelsen på som gir alle grupper en kjent sannsynlighet for å få tilbud om å delta. Det er i dag mer og mer vanlig å sende ut spørreundersøkelser med e-post eller som SMS-baserte undersøkelser. Men siden en betydelig andel av deltakerne ikke kan lese og skrive, og i alle fall ikke lese og skrive norsk, har det ikke vært vanlig å distribuere brukerundersøkelser direkte gjennom e-post og SMS til denne gruppen. De undersøkelsene vi har blitt kjent med gjennom denne undersøkelsen, gjennomføres i tilknytning til undervisning på voksenopplæringen. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommuner i sammensetning av deltakerne som får undervisning ved voksenopplæringen. I noen kommuner får en betydelig andel undervisning andre steder, enten på videregående skoler eller på kurs som er kjøpt inn fra private leverandører. I andre kommuner er det mange som går fort ut i heltidspraksis. Noen steder er det de som har utdanning fra hjemlandet, som i størst grad tilbys heldagsskole på voksenopplæringen, andre steder er det de som har minst utdanning, som blir værende ved voksenopplæringen lengst. Dette gjør at et design som baserer seg kun på data fra de som følger undervisning ved voksenopplæringen, ikke vil gi et representativt utvalg av de som deltar i introduksjonsprogrammet. Et slikt design vil heller ikke gi data som kan sammenlignes på tvers av kommuner.

Det kan være krevende å få tilgang til et *representativt* utvalg av brukere på tvers av kommuner for en kvantitativ undersøkelse. Et slikt representativt utvalg er imidlertid en forutsetning for å kunne sammenligne kommuner og for å kunne bruke data til å si noe om effekter av for eksempel tiltak og ressursbruk.

Vi anbefaler derfor at man utvikler måter å nå brukere på som ikke innebærer at undersøkelsen blir gjennomført i undervisningssammenheng. Dette er både fordi man da kan nå de samme brukergruppene på tvers av kommuner, og fordi respondentene kan oppleve at de står friere til å uttrykke seg kritisk om det ikke er lærere og andre ansatte fra skolen eller kommunen i rommet når de gjennomfører undersøkelsen. Dersom deltakerne ikke svarer i en skolesituasjon med ansatte fra skolen eller kommunen til stede i rommet, er det også sannsynlig at respondentene vil bli tryggere på at svarene blir behandlet konfidensielt, og de kan ta sjansen på å uttrykke seg mer kritisk enn de vil gjøre i en klasseromssituasjon.

Vi mener at en SMS-basert undersøkelse som gjøres tilgjengelig på morsmål, vil være mest hensiktsmessig om det er ønskelig med representative data for denne gruppen. En slik undersøkelse må imidlertid utformes med bevissthet om at mange deltakere vil ha lite erfaring med nettbaserte løsninger og spørreundersøkelser, og at mange ikke kan lese og skrive godt. Vi har i tilknytning til dette prosjektet utviklet og testet en enkel SMS-basert spørreundersøkelse med enkle spørsmål som automatisk leses opp på morsmål, og der respondenten svarer ved å trykke på fargede bokser. Denne ser ut til å fungere også blant deltakere på introduksjonsprogrammets spor 1, som gjerne har begrensede lese- og skriveferdigheter. Vi tror en slik løsning vil kunne

gi både representative og valide data for hele populasjonen av introduksjonsdeltakere.

Det kan være mulig å bruke informasjon fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) til å trekke et utvalg av brukere som skal delta i en brukerundersøkelse, men vi har ikke klart å få entydige svar på dette (se diskusjon i neste kapittel). Dersom IMDi ønsker å bruke data fra NIR til å trekke utvalg, vil det sannsynligvis være nødvendig å endre forskrift om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, slik at kommunene også forpliktet til å legge inn telefonnummer for deltakere, og at formålet med registeret omformuleres noe slik at det kan brukes til slike undersøkelser.

Hva som er mest hensiktsmessig fra et datakvalitetsperspektiv, å bruke NIR eller å sende ut fra kommunene, vil det være nødvendig å teste ut i mindre pilotundersøkelser. En løsning der telefonnummer til deltakere legges inn i en egen portal for undersøkelsen, vi øke sannsynligheten for at telefonnumrene er oppdatert, og siden kommunene må ta aktivt del i arbeidet for å sikre at undersøkelsen sendes ut, vil de kanskje oppleve større eierskap til undersøkelsen og øke sannsynligheten for at de informerer alle deltakere om undersøkelsen. Slik avhengighet av kommunene kan imidlertid også innebære lavere svarprosjenter dersom de av ulike grunner ikke legger inn nødvendige data. Hva som gir best data, kan vi først få svar på gjennom å teste ut i mindre pilotundersøkelser. Dersom forskriften for NIR ikke endres, tror vi det vil være lettere å få nødvendige tillatelser (GDPR – se under) om kommunene legger inn telefonnummer til deltakere i en egen portal for undersøkelsen, men der dataeier ikke får tilgang til kontaktinformasjonen.

I dag er imidlertid ikke NIR oppdatert med telefonnumre, og det mangler kontaktinformasjon for en betydelig andel av brukerne. Dersom NIR skal brukes til dette, er det viktig at det legges til rette for at alle kommuner oppdaterer sine lister. Vi antar derfor at det beste designet vil være at alle veiledere, i tilknytning til at brukerundersøkelsen gjennomføres, legger inn telefonnummer i en egen portalløsning for undersøkelsen for alle de deltakerne de har ansvar for. Dette kan suppleres med informasjon om morsmål (foretrukket språk) og hvilket kurstilbud de følger på det tidspunkt undersøkelsen sendes ut. Dersom det er ønskelig å knytte undersøkelsen til registerdata, må man også legge inn NIR ID. Dersom undersøkelsen skal knyttes til registerdata (NIR), må man be om deltakernes tillatelse til dette. For å få nødvendig informasjon også om personer som reserverer seg mot slike koblinger, kan det imidlertid være hensiktsmessig om informasjon om kurstilbud også ligger i utvalgsrammen som brukes, dersom dette ikke er NIR. Ettersom alle deltakere skal ha en veileder, vil man på denne måten, i alle fall i teorien, kunne nå fram til alle deltakere og gi alle mulighet til å delta. Det vil også være mer sannsynlig at kontaktinformasjonen er oppdatert.

Selv om deltakerne forstår hvordan den tekniske siden av undersøkelsen fungerer (hva de skal trykke på for å svare), er det ikke sikkert at alle deltakere vil forstå hva som er *formålet* med en slik brukerundersøkelse. Vi anbefaler derfor at veiledere informerer om undersøkelsen i sine samtaler med deltakerne i dagene forut for at undersøkelsen sendes ut. Dersom svarprosjenter rapporteres for hver enkelt veileder, vil man kunne skape insentiver for å at veilederne informerer skikkelig om dette. Det kan også vurderes om det skal legges inn en egen undervisningsmodul i samfunnsfagundervisningen om betydningen av brukerundersøkelser og andre spørreundersøkelser for hvordan norsk forvaltning fungerer. Dette kan danne bakgrunn for å forstå

hvorfor norske myndigheter prøver å sikre brukervedvirkning også i introduksjonsordningen. Det er vår erfaring at marginaliserte grupper ofte er svært glade for å bli hørt, når de forstår hensikten med slike undersøkelser.

Et eventuelt design som legger opp til at deltakere skal svare uten hjelp og veiledning fra lærere eller veiledere, bør testes ut på mindre grupper før undersøkelsen gjennomføres for hele landet.

5.3 Hvilke kommuner kan, vil og bør delta?

Det vil være betydelige kostnader knyttet til det å utvikle en kvantitativ brukerundersøkelse med høy kvalitet, i tråd med designet som er skissert over. Når denne først er utviklet, vil det imidlertid være begrensede kostnader knyttet til gjennomføring av undersøkelsen. Gjennomføring vil ikke koste betydelig mer, om det er 100 eller 8000 personer som gjennomfører undersøkelsen. Og ettersom vi får bedre data og flere analysemuligheter jo flere personer som deltar, vil det derfor være hensiktsmessig å legge til rette for at flest mulig kommuner deltar i undersøkelsen, slik at vi kan få data fra så mange deltakere som mulig.

Av datakvalitetshensyn kan det også være hensiktsmessig å legge til rette for at alle kommuner som bosetter flyktninger, deltar i undersøkelsen. Det er store forskjeller mellom kommunene som bosetter flyktninger, i hvordan de organiserer arbeidet, og hvor mye ressurser de setter av til dette arbeidet. Dersom ikke alle bosettingskommunene deltar i brukerundersøkelsen, risikerer man skjevheter i hvilke typer kommuner som deltar. Blir frafallet betydelig, vil det være vanskelig å bruke data til å evaluere tiltak og tilbud.

Sist, men ikke minst kan det være hensiktsmessig for både deltakere og ansatte i introduksjonsprogrammet i enkelte kommuner at kommunen deltar i undersøkelsen. I kommuner der det er vanskelig å få allokert tilstrekkelige ressurser for å lage et godt introduksjonstilbud, vil gjerne de som har ansvar for introduksjonsprogrammet, ønske seg en mulighet for å synliggjøre dette, mens andre i kommunen kan motsette seg at det produseres data som gjøre det mulig å sammenligne på tvers av kommuner. En brukerundersøkelse som gjennomføres over hele landet, vil slik kunne bli et nyttig verktøy for å sikre synlighet for behov i introduksjonsprogrammet i kommuner der dette er et problem.

Vi anbefaler derfor at det legges til rette for at alle kommuner i Norge som bosetter flyktninger, deltar i en slik brukerundersøkelse gjennom et standardisert opplegg på felles server for hele landet. Kommunene kan få mulighet til å gjøre enkle tilpasninger (f.eks. tilpasse begrepsbruk eller legge til noen delspørsmål) om det er ønske om det.

Data kan også gjøres tilgjengelige for grundigere analyser hos forskningsmiljø, enten på anbud fra IMDi eller på egeninitierte prosjekter.

Å sikre høy deltakelse kan gjøres på ulike måter:

- a) Ved å utvikle en brukerundersøkelse som kommunene opplever som et nyttig redskap for sitt eget arbeid med å utvikle introduksjonsprogrammet, kan det tenkes at mange kommuner vil delta uten at det legges andre føringer på deltakelse. Om spørsmålene oppleves som relevante og gode, undersøkelsen er enkel å gjennomføre og bruke, og kommunene får tilstrekkelig opplæring i hvordan de skal bruke den, kan dette i seg selv føre til at deltakelsen blir høy.
- b) Det er imidlertid sannsynlig at noen kommuner vil trenge insentiver ut over dette for å delta i undersøkelsen. En mulighet er å knytte framtidig bosetting av

flyktninger til at man deltar i regelmessige brukerundersøkelser. I dag bosettes det forholdsvis få flyktninger, og mange kommuner er ivrige på å sikre seg fortsatt bosetting. Så lenge det er flere kommuner som ønsker å bosette flyktninger enn det er som faktisk får lov til dette, kan et slikt insentiv være tilstrekkelig for å motivere kommunene til å delta.

- c) Det er også mulig å legge økonomiske insentiver til kommuner som deltar, slik at de som deltar i brukerundersøkelser, får tilgang til andre midler eller får høyere overføringer enn de som ikke deltar.
- d) Deltakelse i brukerundersøkelse kan også lovfestes, for eksempel ved å legge en egnet bestemmelse inn i introduksjonsloven. Lovfesting i seg selv er likevel ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å sikre deltakelse. For eksempel er det per i dag lovfestet at alle kommuner skal tilby heldagsprogram til sine deltakere. Likevel er det et betydelig antall deltakere som ikke får heldagsprogram (Djuve et al. 2017). Ved en lovfesting kan det derfor være hensiktsmessig å vurdere hvilke sanksjonsmuligheter som kan og bør knyttes til loven.
- e) En kombinasjon av de ovennevnte alternativene er også mulig. Deltakelse kan lovfestes, og det knyttes økonomiske sanksjoner til om loven følges eller ikke. I tillegg utformes et opplegg som er så godt at flertallet av kommunene ser nytten av å delta, og kommunene tilføres kompetanse i hvordan de skal gjennomføre undersøkelsen og nyttiggjøre seg resultatene.

5.4 Bruk og eierskap til data⁹

I 2018 ble det innført ny personvernlovgivning (også kalt GDPR – The General Data Protection Regulation) for hele EU/EØS. Denne lovgivningen har konsekvenser for hvordan man kan gjennomføre en brukerundersøkelse og oppbevare data. Regelverket er fremdeles forholdsvis nytt, og det er en del usikkerhet om hvordan deler av det skal tolkes. Vi vil derfor være forsiktige med å komme med tolkninger her, men vi vil gå gjennom noen av de punktene vi mener er særlig relevante.

Den nye personvernlovgivningen presiserer at personopplysninger kun skal behandles om det finnes et tydelig spesifisert formål. Dersom man ønsker å behandle personopplysninger til andre formål enn de var innhentet for, må man forsikre seg om at det nye formålet er forenlig med det gamle. Dersom det nye formålet er uforenlig med det gamle, skal det innhentes samtykke, eller behandlingen må hjemles i lov. Denne delen av lovverket må vurderes med henhold til hvordan man kan bruke telefonnummer til å kontakte respondenter.

Om et telefonnummer er hentet inn for å kunne tilby tjenester til en deltaker i introduksjonsprogrammet, er det sannsynlig at formålet med en brukerundersøkelse vil kunne forstås som forenlig med dette, gitt at undersøkelsen skal brukes til å gi deltakerne bedre tjenester. Dette kan imidlertid kompliseres noe om man velger det foreslåtte undersøkelsesdesignet der staten blir stående som dataeier, mens det er kommunen som er ansvarlig for å tilby tjenester. Det kan også kompliseres dersom data som samles inn, kan forstås som sensitive.

Når man har valgt endelig undersøkelsesdesign, kan det derfor være hensiktsmessig å vurdere om det bør klargjøres overfor alle deltakere i introduksjonsprogrammet at de vil motta brukerundersøkelser når de registrerer telefonnummeret sitt hos kommunen, og eventuelt gjøre det mulig å reservere seg mot dette. Det kan også vurderes, som vi diskuterte over, om man bør endre formuleringer i formålet med registrering

⁹ Informasjonen i dette kapitlet er hentet fra nettsidene etikkom.no, nsd.uib.no og datatilsynet.no

av telefonnummer i NIR, slik at man sikrer at telefonnumrene som registreres der, kan brukes også til brukerundersøkelsen om det er ønskelig.

GDPR gir også virksomheter en utvidet plikt til selv å vurdere personvernkonsekvenser ved behandling av personopplysninger, og de kan få plikt til å identifisere risikoreducerende tiltak. Ved gjennomføring av en brukerundersøkelse vil man måtte skrive en vurdering av personvernkonsekvenser (Data Protection Impact Assessment – DPIA) for å vurdere de risikoene databehandlingsplanen har for enkeltpersoners rettigheter og friheter. Gitt at det her vil være data om personer som oppholder seg i Norge med midlertidig oppholdstillatelse, må det være tungtveiende analytiske grunner til å legitimere kobling til registerdata og langvarig lagring.

Det er viktig for både kvalitet og samfunnsnytte av data som samles inn, og ikke minst av juridiske og etiske årsaker, at man i planlegging av undersøkelsen også har en klar plan for hvordan data skal bli brukt, hvordan (og hvor lenge) data skal lagres, hvem som skal få tilgang til data og resultater og hvordan man skal sikre at de som trenger det, får informasjon om resultatene fra undersøkelsen.

Dersom datainnsamling koordineres og gjennomføres på nasjonalt nivå, kan IMDi eller eventuelt andre nasjonale aktører som står ansvarlig for implementering av undersøkelsen, stå som dataeier. Dette vil være en organisasjonsform der de som har tilgang til primærdata, ikke har oppgaver som forutsetter at de møter eller har ansvar for beslutninger som omhandler flyktingene. Dersom data samles inn lokalt, og kommunene står som dataeier, vil man ikke kunne samle inn informasjon om sentrale bakgrunnsvariabler, fordi det må sikres at respondentene ikke kan identifiseres, og at eventuelle kritiske svar ikke vil få konsekvenser for deltakerne. Ved at IMDi står som dataeier, vil det altså være mulig å hente inn data som kan brytes ned på de mest relevante bakgrunnsvariablene.

I likhet med elevundersøkelsen bør det vurderes om kommunen skal få tilgang til gjennomsnittstall for hver enkelt veileder og/eller lærer, slik at dette kan brukes i veiledning og oppfølgingsarbeid med ansatte. For å sikre at data blir brukt lokalt, kan det vurderes å gjøre rapportering til kommunestyret obligatorisk, i likhet med elevundersøkelsen der rapportering til kommunestyret er hjemlet i lov. Sentral rapportering, i samarbeid med forskningsmiljø, kan bidra til å sette søkelys på funn fra undersøkelsen på nasjonalt nivå.

Avhengig av hvilke analyser man ønsker å kunne gjøre med data, må det gjøres en vurdering av om data skal kunne kobles til registerdata, og hvor lenge det vil være hensiktsmessig at data oppbevares. Dersom data kun skal brukes til å evaluere tjenester lokalt og sentralt, vil det ikke være behov for å oppbevare rådata etter at planlagte analyser er gjennomført. Dersom data skal brukes til å forstå overgang til arbeid og trygd på sikt, vil det være behov for å oppbevare dem lenger, og det vil være nødvendig å søke om nødvendige tillatelser for dette.

5.5 Økonomi og gjennomføring

Vi har i dette notatet endt opp med å anbefale et forholdsvis omfattende design for brukerundersøkelser i introduksjonsprogrammet. Et alternativ kunne vært å sette ut en spørreundersøkelse til en ekstern leverandør, som så leverer en rapport som oppsummerer hovedfunn til IMDi. En slik studie kan gjennomføres for mellom 1,5 og 4 millioner kroner, avhengig av utvalgsstørrelse, datakvalitet (bl.a. oversettelse og intervju metode) og ønsket svarprosent. Vi mener imidlertid at det vil være mer hensiktsmessig å utvikle en modell for brukerundersøkelser som er tettere knyttet til forvaltningen i både stat og kommune. Et slikt design vil gi data som kan brukes til å

videreutvikle tjenester lokalt og nasjonalt, og til å følge opp, veilede og om nødvendig sette inn ekstra ressurser, i kommuner eller for veiledere og lærere som scorer spesielt lavt.

Gitt at deltakere i introduksjonsprogrammet er en særlig sårbar gruppe, som ofte ikke klarer å benytte seg av andre muligheter for å melde ifra om tilbudet de får, ikke er tilfredsstillende, hviler det et særlig ansvar på IMDi for å framskaffe gode og systematiske data med brukererfaringer og å sikre at disse får konsekvenser for utforming av tiltak. Slike systemer er det, som vi har vist over, mest hensiktsmessig om bygges opp innenfor forvaltningen.

Dette er imidlertid et design det kan være vanskelig å kostnadsfeste. Det vil være betydelige kostnader knyttet til utvikling og testing av undersøkelsen, og det bør settes av tilstrekkelige ressurser til å sørge for forankring i kommunene og blant relevante aktører: at undersøkelsen er tilpasset kommunenes behov, og at de opplever at undersøkelsen er nyttig for dem. Når undersøkelsen er ferdig utviklet, vil kostnadene til drift og gjennomføring være mer begrensede. Det vil imidlertid være hensiktsmessig å sikre at det settes av interne ressurser som kan sikre både at data fra brukerundersøkelsen blir brukt i kommunene og i organisasjonen, og at spørsmålene i undersøkelsen kontinuerlig tilpasses og utvikles for å fange opp de kunnskapsbehovene organisasjonen har.

I Utdanningsdirektoratet er det knyttet en stilling til gjennomføring, vedlikehold og drift av tre store brukerundersøkelser. I NAV er det to hele stillinger knyttet til gjennomføring av brukerundersøkelser.

Vi anbefaler at undersøkelsen utvikles gradvis over en treårsperiode.

År 1: Utvikling og testing av spørreskjema og utvalgsdesign

Det første året bør brukes på å utvikle et godt spørreskjema som gir relevant og nyttig informasjon for kommunene og staten, og som deltakere med begrensede norsk-kunnskaper (og lese- og skrivekunnskaper) vil kunne svare på uten hjelp. Vi anbefaler at man setter av ressurser til å få dette til å fungere for én språkgruppe, før man utvider og tester for andre språkgrupper.

Når den tekniske løsningen for gjennomføring av intervju uten assistanse fungerer tilfredsstillende, må man teste ut ulike utvalgsdesign for å kontakte deltakerne direkte. Dette gjøres best ved et eksperimentelt design, rett og slett ved å prøve seg fram. Vi anbefaler at man oppretter kontakt med fem–ti kommuner/bydeler som er interessert i å gjennomføre undersøkelsen, og lar dem gjennomføre denne ved å kontakte deltakerne på ulike måter. Det vil være hensiktsmessig om to kommuner gjennomfører om gangen, slik at man kan lære av hva som fungerer og ikke fungerer, og videreutvikle utvalgsdesignet basert på disse erfaringene. Basert på disse erfaringene kan det utvikles instruksjoner og redskaper for å gjennomføre undersøkelsen på nasjonalt nivå.

Utvikling og testing av en slik undersøkelse kan med fordel settes ut til eksterne aktører. Vi estimerer at et slikt arbeid vil kreve tre måneders forskerinnsett i tillegg til kostnader for oversettelse og servertilgang. Analyse av data vil måtte gjøres separat for hver enkelt kommune og vil komme i tillegg.

År 2: Utprøving av undersøkelsen på nasjonalt nivå

Vi anbefaler at det første gang undersøkelsen gjøres på nasjonalt nivå, er frivillig for kommunene å delta, men at alle kommuner som har bosatt flyktninger de siste to årene, oppfordres på det sterkeste til å gjennomføre denne. Siden undersøkelsen ikke

er ferdig kvalitetssikret, bør man imidlertid være forsiktig med å gjøre deltakelse obligatorisk.

Når resultatene kommer inn, bør kommunene og andre relevante aktører inviteres inn til å evaluere erfaringene med gjennomføringen og nytteverdien av undersøkelsen. Disse innspillene bør tas med inn til en siste revisjon av undersøkelsen.

Når piloten er gjennomført, og man har fått tilbakemelding fra kommunene, kan man gjøre en endelig vurdering av hvilke skritt som vil være nødvendige for å sikre at flest mulig kommuner deltar, og om kvaliteten og nytteverdien av undersøkelsen er god nok til at man kan legitimere lovfestet deltakelse.

På dette tidspunktet bør det være tilstrekkelig å bruke interne ressurser hos IMDi eller annen implementerende aktør til å drifte og vedlikeholde undersøkelsen. Det vil imidlertid være betydelige kostnader knyttet til reise og forankring i kommunene.

År 3 Endelig undersøkelse er klar til landsdekkende utsendelse

Det tredje året vil redskapene være ferdig utviklet, og det vil primært være kostnader knyttet til drift og serverleie. Det kan legges til rette for at enkle tabeller som oppsummerer hovedfunn, kan genereres automatisk gjennom tilgjengelige portalløsninger. Dersom det er ønskelig med videre analyser eller å koble data til eksisterende registre, vil det være hensiktsmessig å lyse ut forskningsprosjekter for å se på dette. Disse kan være alt fra mindre deskriptive notater som kan gjøres på seks–åtte ukesverk, til mer overgripende analyser der brukerundersøkelsen kobles til registerdata eller kombineres med kvalitative studier. Dette vil kreve betydelig mer ressurser.

6 Anbefalinger for et kvalitativt design

Et kvalitativt design har først og fremst fordelene av å kunne fange opp langt flere nyanser i deltakernes opplevelser med introduksjonsordningen. Målet med en kvalitativ undersøkelse er gjerne å beskrive prosesser, mekanismer og fenomener som forekommer i populasjonen vi er interessert i, men den kan ikke si noe om hvor vanlige disse prosessene, mekanismene eller fenomenene er. Det er fordi en kvalitativ undersøkelse som oftest *ikke* bygger på et representativt utvalg brukere. Som oftest vil man i en kvalitativ undersøkelse tvert imot søke å få informasjon om størst mulig variasjon av erfaringer. I kvalitative intervju har vi ofte en målsetting om å gjennomføre lengre intervju som går i dybden, som gir innblikk i komplekse sammenhenger – gjerne med mål om å utvikle teori om sammenhenger mellom ulike fenomener. Kvalitative data kan også brukes til å utvikle begreper eller kategorier som kan være nyttige for å beskrive utfordringer målgruppen har.

En kvalitativ undersøkelse kan være hensiktsmessig

- om vi ønsker en bedre forståelse av hvordan/hvorfor gitte utfall oppstår
- for å identifisere gode eller dårlige måter å løse utfordringer i introduksjonsprogrammet på
- for å slippe til brukernes stemmer og erfaringer og gi en utfyllende forståelse av situasjonen i en eller flere kommuner
- for å generere hypoteser om sammenhenger eller fordelinger, for eksempel for å si noe om hvorfor noen tiltak virker bedre enn andre

6.1 Kvalitative intervju, gjennomføring og analyse

Å gjennomføre kvalitative intervju på en måte som kan gi nyttige data som input til en analyseprosess, er svært krevende og forutsetter trening og erfaring. I IMDis veileder for brukerundersøkelser når innvandrere er brukere,¹⁰ er det presentert ulike hensyn og metodiske utfordringer ved slike kvalitative brukerundersøkelser.

Høsten 2018 gjennomførte Fafo en kvalitativ brukerundersøkelse i fire kommuner, og i 2017 publiserte vi en kvalitativ brukerundersøkelse i seks kommuner i tilknytning til en større evaluering av introduksjonsprogram og norskopplæring. Disse to studiene representerer kvalitative design som vi mener er hensiktsmessige for å fange opp brukererfaringer. Undersøkelsene bygger primært på kvalitative intervju med tolk med et bredt spekter av ulike deltakere, og kommuner ble valgt ut på grunnlag av variasjon i sammensetning av deltakere, bystørrelse og økonomisk struktur. Utvalgene ble gjort for å maksimere variasjon og for kunne å beskrive variasjon i strategier og utfall. I utforming av kvalitative undersøkelser kan det være viktig å sørge for at man får tilgang til et bredt tilfang av respondenter, for å få nødvendig variasjon i

¹⁰ <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/andre-filer/veileder-i-brukerundersokelser-nar-innvandrere-er-brukere.pdf>

brukerstemmer. Her er det mindre viktig hvor mange man intervjuer, og om disse er representative for populasjonen som helhet. I kvalitative undersøkelser søker vi heller å få mest mulig variasjon i brukererfaringer. Dersom man for eksempel kun intervjuer deltakere i tilknytning til voksenopplæringen, vil man ikke kunne få tilgang til erfaringer fra de som har fått kurs andre steder. Enda viktigere er det at man risikerer at lærere påvirker utvelgelsen av respondenter, ved at de plukker ut de som de mener er «typiske» eller spesielt viktige. I brukerundersøkelsen fra 2018 kontaktet vi brukere gjennom tre ulike kanaler, gjennom uttrekk i NIR, gjennom nettverk og gjennom klassebesøk på voksenopplæringen. Vi har i dette og tidligere prosjekter blant nyankomne flyktninger hatt gode erfaringer med gruppeintervju/klasseromsintervju, der deltakerne får svare på spørsmål oversatt i plenum, ved hjelp av mentometerknapper. I disse intervjuene er ikke data vi samler inn gjennom mentometerundersøkelsen, det primære målet med undersøkelsen (ettersom gruppen uansett ikke er representativ for andre enn de som er til stede). Spørsmålene, og svarene som fortløpende blir vist på tavlen, danner imidlertid utgangspunkt for plenumsdiskusjoner som kan analyseres som fokusgruppedata. Og ikke minst legger slike møter til rette for rekruttering til kvalitative intervju etterpå. Plenumsintervjuet gjør at deltakerne blir kjent med hvem intervjuerne er, og det gir deltakerne en indikasjon på hva slags spørsmål intervjuerne er interessert i. Mange opplever at de brenner inne med informasjon de ikke klarer å formidle gjennom mentometerknappene, og melder seg frivillig til intervju. Etter slike gruppeintervju har vi ofte hatt problemer med å intervju alle som ønsker dette, fordi pågangen har vært så stor. Gitt at dette ofte er sårbare grupper, som ikke så ofte opplever å bli hørt, mener vi det er viktig å la alle som ønsker det, få slippe til for å bli intervjuet om det legges opp til rekruttering etter slike gruppeintervju. Den siste undersøkelsen hadde en kostnadsramme på rundt 600 000 kroner. Den første hadde et paneldesign og var noe dyrere.

Den kvalitative undersøkelsen vi har beskrevet over, er designet på en måte som vi mener er hensiktsmessig for en mindre kvalitativ brukerundersøkelse. Ut over dette har vi imidlertid valgt å ikke gi like tydelige anbefalinger for hvordan et kvalitativt analysedesign bør utformes. Et standardisert opplegg for kvantitative intervju kan ikke tenkes å ha samme nytteverdi som et standardisert opplegg for kvantitative intervju eller en spørreundersøkelse. Kvalitative intervju og analyse vil som oftest være tett knyttet til de utøvende forskernes teoribakgrunn og form. Vi vil ikke anbefale at IMDi eller kommunene selv gjennomfører slike undersøkelser, men at dette settes ut til aktører med erfaring fra slike undersøkelser.

Det kan lett undervurderes hvor krevende det er å produsere valide data gjennom kvalitative undersøkelser, og ikke minst hvor krevende det er å produsere gode analyser fra slike data. I en kvantitativ undersøkelse er det vanlig at datainnsamling og analyse gjennomføres av ulike aktører. I mange kvalitative design vil mange forskere foretrekke å selv gjennomføre intervju og å være sentral for hvordan feltarbeidet gjennomføres. Dette handler blant annet om at man i kvalitative analyser har mulighet for å fortløpende omformulere spørsmålene; de spørsmålene man har med seg inn i starten av undersøkelsen, viser seg gjerne fort å ikke være de mest relevante spørsmålene. Spennende kvalitative analyser handler nettopp om å klare å gjennom kvalitative intervju å finne fram til nye spørsmål som kan åpne opp for nye forståelser av et felt eller en praksis.

Når vi her anbefaler at det gjennomføres regelmessige kvalitative brukerundersøkelser blant deltakere i introduksjonsordningen, er det nettopp de eksplorerende mulighetene som ligger i slike undersøkelser, vi ser som viktige. Det finnes ulike ret-

ninger innenfor kvalitativ forskning som legger vekt på ulike sider av slik dataproduksjon, og det kan være hensiktsmessig om IMDi legger vekt på å gi ulike aktører med ulike perspektiver og tilnærminger mulighet til å belyse brukerperspektiver.

6.2 Begrenset overføringsverdi mellom kommuner

Det er svært store forskjeller mellom kommuner både når det gjelder rammebetingelser for å lage et godt introduksjonsprogram, deltakernes forutsetninger for læring og hvordan de velger å utforme tilbudet. Funn fra en kvalitativ undersøkelse i én kommune vil derfor ikke nødvendigvis ha overføringsverdi til en annen kommune.

Man kan imidlertid bruke kvalitative undersøkelser for å beskrive hva man gjør i kommuner som får spesielt dårlige eller spesielt gode resultater. Beskrivelser av slike «best practices» kan ha overføringsverdi i den grad like kommuner er interessert i å lære av hverandre. Kvalitative undersøkelser kan også brukes til å forklare avvik fra forventede fordelinger eller andre mønstre av samvariasjon som oppstår, og som ikke er selvforklarende. Men også slike beste praksiser og avvik kan være krevende å analysere kvalitativt; uten muligheter for systematisk komparasjon er det vanskelig å peke på hvilke av faktorene som egentlig muliggjør et gitt utfall. Slike analyser kan først og fremst fremme hypoteser om sammenhenger, som man senere kan teste ut i kvantitative undersøkelser.

Like fullt mener vi at jevnlike kvalitative brukerundersøkelser i utvalgte kommuner kan være nyttig, i kombinasjon med en mer omfattende kvantitativ undersøkelse. Slike kvalitative undersøkelser kan blant annet være viktige for å identifisere og beskrive nye problemstillinger og utfordringer eller sammenhenger som av andre grunner ikke er dekket i den kvantitative undersøkelsen. En kvantitativ undersøkelse vil alltid ha et implisitt deduktivt design, der man formulerer spørsmål i tråd med hva man forventer å finne. Derfor kan kvantitative undersøkelser fort bli statiske og ute av stand til å fange opp endring når nye problemstillinger oppstår.

Vi anbefaler derfor at en eksplorerende kvalitativ undersøkelse gjennomføres regelmessig, og minst hvert fjerde år. I en slik undersøkelse vil det være viktig å snakke med et bredt utvalg av deltakere, på tvers av ulike kommuner, for å fange opp bredden av erfaringer og tilbud.

Gitt at dette skal være eksplorerende undersøkelser, vil vi ikke gi konkrete anbefalinger for hvordan de skal gjennomføres her. Ettersom ulike design og vinklinger vil belyse programmet på ulike måter, kan det være hensiktsmessig om man i en slik eksplorerende brukerundersøkelse varierer de metodiske grepene fra gang til gang, gitt at man da samtidig gjennomfører en kvantitativ undersøkelse som gir mulighet for å monitorere variasjon og utvikling over tid. Vi tror det vil være hensiktsmessig å lyse ut slike prosjekter for gjennomføring av forskermiljø.

En kvalitativ undersøkelse av god kvalitet forutsetter at det er tid til å gjøre tilstrekkelige intervju, og til å bearbeide disse. Jo mer variasjon mellom deltakere og kommuner, jo mer krevende vil analysene være, men også mer nyttige funn. Vi anbefaler at det settes av romslige bevilgninger til slike prosjekter. En kvalitativ undersøkelse kan gjennomføres for fra 600 000 og oppover, avhengig av omfang, problemstillinger og datagrunnlag. Jo større rammen er for forskningsoppdraget, jo mer attraktivt vil det være for de mest kvalifiserte fagmiljøene å søke på slike prosjekter.

7 Oppsummering av anbefalinger

I kapittel 2 pekte vi på en rekke informasjonsbehov i både kommuner og stat, og pekte på at man ved å få bedre informasjon på disse områdene kan man gi viktige bidrag for å videreutvikle og forbedre introduksjonsprogrammet for flyktninger. I kapittel 4 pekte vi på det etiske ansvaret for å sikre at deltakernes erfaringer blir hørt, gitt at deltakelse i introduksjonsprogrammet ikke bare er en rettighet flyktningene har, men noe de har plikt til å delta på. I lys av dette tydelige informasjonsbehovet har vi valgt å anbefale at det utvikles nasjonale systemer for jevnlig brukundersøkelser i alle kommuner som bosetter flyktninger. En kvantitativ undersøkelse til alle deltakere i introduksjonsprogrammet vil kunne gi informasjon

- om hvorvidt kommunene oppfyller de kravene staten setter til innhold i introduksjonsprogrammet, for eksempel i hvilken grad det er tilpasset deltakernes forutsetninger for å lære, og om deltakerne selv får være med å påvirke innholdet i programmet
- om hvordan brukerne opplever ulike former for tiltak, om opplevd læring og motivasjon varierer med utforming av tiltak, læreres kvalifikasjoner eller andre faktorer som varierer mellom kommuner
- som synliggjør konsekvenser av kvaliteten på tilbudet overfor lokale politikere og byråkrater, og som gir statistikk kommuneansatte kan bruke når de vurderer hvordan de skal bruke lokale ressurser
- som i større grad enn i dag ansvarliggjør de som tilbyr tjenester, for kvaliteten på tilbudet deltakerne får

En slik undersøkelse vil kunne gi viktig informasjon om kvalitet på opplæringen og kvalifiseringstilbudet til flyktninger, som kan brukes av både kommunale og nasjonale myndigheter. For at en slik undersøkelse skal kunne brukes til utforming og evaluering av tiltak lokalt og nasjonalt, er det viktig at det legges til rette for at data som produseres, har høy kvalitet. Det vil være en del utviklingsutgifter knyttet til utprøving av design og oversettelser, men når man har kommet fram til et velfungerende design, vil kostnadene til gjennomføring og rapportering være mer begrenset. Det er viktig at det settes av tilstrekkelige ressurser til at

- undersøkelsen kan gjennomføres av et nasjonalt, representativt utvalg av deltakere (helst i alle kommuner som bosettes)
- deltakerne kan få (lest opp) spørsmål og svaralternativer på morsmål
- alle spørsmålsformuleringer er godt gjennomarbeidet og har klare analyseformål
- det sikres at data blir brukt og gjort tilgjengelige for alle relevante aktører

I tråd med diskusjoner i kapittel 5 anbefaler vi følgende design for en kvantitativ undersøkelse:

- ✓ IMDi eller andre statlige aktører kan stå som dataeier for en eventuell brukerundersøkelse og ha ansvar for undersøkelsen. Vi anbefaler at de knytter seg til en leverandør av datatjenester og servertilgang som kan drifte de tekniske sidene av undersøkelsen. Det kan være hensiktsmessig å se på stordriftsfordeler ved å knytte seg til Udirs elevundersøkelse og utvikle lignende løsninger som i denne.
- ✓ Det kan være krevende å få tilgang til et *representativt* utvalg av brukere på tvers av kommuner for en kvantitativ undersøkelse. Vi anbefaler at man utvikler måter å nå brukere på som ikke innebærer at undersøkelsen må gjennomføres i undervisningssammenheng. Dette er både fordi man da ikke vil nå de samme brukergruppene på tvers av kommuner, og fordi respondentene kan oppleve at anonymitet er bedre sikret, og at de står friere til å uttrykke seg kritisk om det ikke er lærere og andre ansatte fra skolen eller kommunen i rommet når de gjennomfører undersøkelsen. Et eventuelt design som legger opp til at deltakere skal svare uten hjelp og veiledning fra lærere eller veiledere, bør testes ut på mindre grupper før undersøkelsen gjennomføres for hele landet.
- ✓ Undersøkelsen kan sendes ut via SMS ettersom de fleste flyktninger i dag har smarttelefoner. Vi anbefaler at teksten i undersøkelsen er på norsk, men at alle spørsmål leses opp digitalt/automatisk på respondentens morsmål. Svarkategoriene kan illustreres med bilder (tommel opp og tommel ned eller smile/surefjes), eller man kan ha bokser med farger, hvor hver kategori knyttes til farge når spørsmålene leses opp. Dette er et design vi har testet ut på ulike grupper av deltakere i introduksjonsprogrammet, og som vi har opplevd at fungerer godt også for de som ikke kan lese og skrive. Også deltakere med gode norskkunnskaper, som gjerne velger å svare på norsk, bruker anledningen til å sjekke at de faktisk har forstått spørsmålet når det blir lest opp på morsmål automatisk. Slik vil en automatisk opplesning gi mer valide data.
- ✓ En måte å nå et representativt utvalg av deltakere på er å be alle kommuner/veiledere legge inn telefonnummer og morsmål for sine deltakere i en portalløsning for brukerundersøkelsen. Gitt at andre ikke får direkte tilgang til telefonnumrene som legges inn i portalen, vil dette være mest hensiktsmessig i lys av GDPR.
- ✓ Det bør vurderes om det er ønskelig å koble undersøkelsen til eksisterende registre, og nødvendige tillatelser til dette må hentes inn i en tidlig fase. Dersom det ikke er behov for å koble data til eksisterende registre, bør kommuneansatte også legge inn enkel informasjon om introtilbudet deltakeren får i utvalgsrammen.
- ✓ Alle deltakere bør informeres om undersøkelsen av sin veileder i dagene forut for at undersøkelsen sendes ut. Dersom svarprosenter rapporteres for hver enkelt veileder, vil man kunne skape incentiver for å at veilederne informerer skikkelig om dette.
- ✓ Undersøkelsen bør sendes ut til alle som har gått på introduksjonsprogrammet de siste tolv månedene, også de som av ulike grunner har avsluttet deltakelse.
- ✓ Det bør sikres at flest mulig kommuner deltar i brukerundersøkelsen, og IMDi kan vurdere om de vil stille krav om deltakelse for alle kommuner som bosetter flyktninger. Resultatene fra brukerundersøkelsen bør rapporteres til kommunestyret

sammen med annen statistikk for introduksjonsprogrammet. Arbeidet med å forankre undersøkelsen i kommunene og sikre at informasjonen fra undersøkelsen oppleves som relevant og nyttig for dem, vil være svært viktig.

- ✓ Som en del av samfunnskunnskapsundervisningen kan det undervises i hvordan staten bruker statistikk og brukerundersøkelser i politikkutforming. Dersom dette legges inn som en del av undervisningen, kan man allerede i undervisnings-situasjonen starte arbeidet med å forberede deltakerne på at det vil komme en undersøkelse som skal fange opp deres erfaringer med introduksjonsordningen.
- ✓ Den kvantitative undersøkelsen bør kombineres med mindre kvalitative studier, gjerne med varierende tematikk, som har et mer eksplorerende design, og som tar sikte på å identifisere utfordringer som dekkes inn gjennom den kvantitative undersøkelsen. Slike kvalitative undersøkelser bør settes ut til og gjennomføres av forskningsmiljø.

Tilgang på brukererfaringer

Brukermedvirkning står sentralt i norsk forvaltning, og i de fleste sektorer er det lagt til rette for at tjenester skal kunne videreutvikles basert på innspill fra brukere. For offentlige tjenester der brukerne har begrensede muligheter til å velge bort tjenester de ikke er fornøyd med, er det spesielt viktig å legge til rette for at brukernes stemmer slipper til. I dette notatet diskuterer vi ulike muligheter og løsninger for en brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet, og utarbeider noen anbefalinger for hvordan IMDi kan gå fram for å kartlegge og nyttiggjøre seg brukererfaringer på dette feltet.



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

Fafo-notat 2018:25
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10290