

Hanne C. Kavli og Ragna Lillevik

«Vi har nå holdt hjulene i gang»

Kommunenes integreringsarbeid
under koronautbruddet

Hanne C. Kavli og Ragna Lillevik

«Vi har nå holdt hjulene i gang»

Kommunenes integreringsarbeid
under koronautbruddet

Fafo-rapport 2020:16

Fafo-rapport 2020:16

© Fafo 2020

ISBN 978-82-324-0562-6

ISSN 0801-6143

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Summary	9
1 Innledning	11
2 Data og metoder	13
2.1 Kvalitative intervjuer	13
2.2 Web-survey	13
3 Deltakernes opplæringstilbud	17
3.1 Opplæringens omfang og kvalitet	17
3.2 Individuell oppfølging og tilrettelegging av opplæring.....	24
3.3 Oppsummering	27
4 Fravær og forlengelse av program	29
4.1 Midlertidig forskrift og lov	29
4.2 Oppsummering	32
5 Digitalisering for alle?	33
5.1 Digital infrastruktur blant ansatte og deltaker.....	33
5.2 Bruk av digitale verktøy etter covid-19	35
5.3 Digital kompetanse i rask utvikling	37
5.4 Kommunene vil digitalisere mer	39
5.5 Oppsummering	41
6 Avsluttende betraktninger	43
7 Referanser	47

Forord

Norske kommuner som bosetter flyktninger, har påtatt seg et omfattende ansvar for å tilby oppfølging og opplæring innenfor rammen av introduksjonsloven og introduksjonsprogrammet. Da korona-pandemien førte til at norske myndigheter stengte store deler av samfunnet 12. mars, måtte kommunene tenke nytt rundt organisering og innhold i introduksjonsprogrammet. Formålet med denne undersøkelsen har vært å kartlegge hvordan kommunenes opplærings- og oppfølgingsarbeid overfor nyankomne flyktninger og innvandrere ble påvirket av korona-pandemien i de tolv ukene som gikk fra nedstengningen 12. mars og til de mest sentrale institusjonene gradvis begynte å åpne opp igjen fra den første uka i juni. Undersøkelsen er gjennomført på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdepartementet (IMDi), og vi vil gjerne benytte anledningen til å takke for muligheten til å gjennomføre et svært spennende prosjekt.

Rapporten er basert på et mindre antall kvalitative intervjuer og en web-survey som ble rettet til de som er ansvarlige for introduksjonsprogrammet i kommunene. Vi vil benytte anledningen til å takke alle som tok seg tid til å delta i undersøkelsen, på tross av at den ble gjennomført i en travel tid og like før sommerferien. En spesiell takk til Gjertrud Bua Larsson (Haugesund), Vanja Marita Jensen (Tromsø), Tone-Sissel Kise (Midt-Telemark) og Stig Ove Sæthre (Voss) som har pilotert spørreskjemaet for oss. De feilene som eventuelt gjenstod da undersøkelsen ble sendt ut, er forfatterens ansvar – ikke deres. Takk også til IMDi, ved Katrine Stegenborg Teigen, Benedicte Hollen, Anne Edman, Birger Solfeld Pedersen, Katrine Bakke Lossius og Eivind Hageberg, og til Kompetanse Norge, ved Hilde Havgar og Torill Madsen Brandser, for gode kommentarer og forslag underveis. Stor takk også til Jon Horgen Friberg som har kvalitetssikret rapporten selv etter påbegynt sommerferie, og til Fafos publiseringsavdeling som leverer høy kvalitet på kort tid – alltid.

Forfatterne har fordelt hovedansvaret for de ulike kapitlene slik: Kapittel 1, 3 og 4 er i hovedsak skrevet av Lillevik, og kapittel 5 er i hovedsak skrevet av Kavli. Kapittel 2.1 er skrevet av Lillevik og det øvrige av kapitlet av Kavli. Kapittel 6 er skrevet av forfatterne i fellesskap.

Fafo, 10. juli 2020
Hanne C. Kavli (prosjektleder)
Ragna Lillevik

Sammendrag

I denne rapporten etablerer vi en første oversikt over hvordan norske kommuner håndterte opplæringsansvaret for deltakere i introduksjonsprogrammet, under den første fasen av covid-19-pandemien i Norge. Ambisjonen har vært å gi et oversiktsbilde av hvordan nedstengningen fra og med 12. mars traff kommunenes arbeid, og et stykke på vei også hvilke løsninger som ble etablert for å håndtere de utfordringene nedstengningen skapte. Datamaterialet består av kvalitative intervjuer med ledere og ansatte, og en web-survey blant ansvarlig for introduksjonsprogrammet i 141 kommuner.

Flertallet av kommunene rapporterer at norskopplæring, grunn- og videregående opplæring, språkpraksis og arbeidspraksis for deltakere i introduksjonsprogrammet har blitt redusert både i omfang og kvalitet. Reduksjonen i opplæringstilbud og overgangen til mer bruk av digitale tjenester i den kommunale norskundervisningen har særlig rammet de med minst ressurser i form av tidligere skolegang og digital kompetanse. Kommunene uttrykker bekymring for at tilbudet i denne perioden har fungert dårlig for de som trenger mest hjelp til språklæring. Språkpraksis og arbeidspraksis har vært spesielt krevende å gjennomføre. I de fleste kommunene har dette tilbudet falt helt eller delvis bort i den aktuelle perioden. For deltakere som har fulgt grunnskoleopplæring og videregående opplæring har tilbudet i større grad blitt opprettholdt i perioden, om enn i redusert grad. Samtidig er det flere kommuner som mener at kvaliteten i disse tilbudene har gått ned, enn det er kommuner som mener at kvaliteten har vært omtrent den samme.

Da skoler, barnehager og arbeidsplasser ble stengt, ble det raskt klart at opplæringsaktivitetene i introduksjonsprogrammet ikke kunne fortsette som vanlig, og spørsmålet om hvordan dette skulle håndteres meldte seg. Hvordan skulle kommunene administrativt håndtere deltakernes fravær som følge av hel eller delvis stopp i opplæringstilbudet? Spørsmålet er viktig, fordi kommunenes praksis på dette området har direkte betydning for det samlede omfanget av deltakernes introduksjonsprogram. Ulik praksis i håndteringen av fravær, manglende tilbud eller redusert tilbud om program vil utfordre prinsippet om likebehandling. Surveyundersøkelsen tyder på at om lag halvparten av kommunene har hatt problemer med å forstå og bruke forskriften til å registrere fravær blant sine deltakere. Disse utfordringene skyldes i hovedsak at kommunene mener forskriften har vært vanskelig å tolke, og at det er vanskelig å beregne timefravær med den typen alternativ opplæring som har vært gitt i perioden med nasjonal nedstengning. Dette bør ses i sammenheng med at kommunene uttrykker bekymring for redusert kvalitet og læringsutbytte. Det grunn til å tro at kommunene har hatt ulik praksis både for å innvilge forlenget program grunnet redusert opplæringstilbud, og for å registrere ugyldig fravær innenfor de rammene som har eksistert i den perioden programmet har hatt et redusert tilbud.

Økt bruk av digitale plattformer pekte seg raskt ut som en metode for å holde kontakten med deltakerne under nedstengingen og for å gjennomføre noe opplæring. Dårlig digital infrastruktur er imidlertid en utfordring blant de ansatte i nesten fire av ti kommuner og blant deltakerne i nesten åtte av ti kommuner. Samtidig førte ko-

ronatiltakene til at langt flere kommuner nå har tatt i bruk digitale plattformer i oppfølgings- og opplæringsarbeidet. Her har det blitt gjennomført et imponerende stykke arbeid fra mange, både for å lære seg nye arbeidsmetoder og for å få på plass nye modeller for å opprettholde kontakt med deltakere.

Digitaliseringen representerer nye muligheter i introduksjonsarbeidet, både knyttet til en økt differensiering av tilbudet, til nye læringsmetoder og til oppfølging av deltakere som har permisjon fra programmet. Mange av kommunene rapporterer at dette er noe de ønsker å ta med seg videre. Samtidig viser undersøkelsen svært tydelig at de ansatte også er bekymret for hvordan overgangen til digital oppfølging og opplæring har fungert for de som har det mest krevende utgangspunktet. Som en arena for å opprettholde noe sosial kontakt, svare på konkrete spørsmål og formidle grunnleggende informasjon kan de digitale møteplassene fungere godt. Som en læringsarena for deltakere med lite skolebakgrunn er utfordringene langt større. Det er derfor grunn til å advare mot en digitalisering av opplæringsarbeidet som ikke samtidig tar hensyn til at deltakere vil ha ulikt utgangspunkt for å dra nytte av en slik undervisningsform. Gitt at mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet har lav utdanning og lite erfaring med selvstendig læring i skolesammenheng, vil også digitaliserte tilbud kreve omfattende lærerstøtte.

Summary

This report establishes an initial overview of the way in which Norwegian municipalities addressed their responsibility for providing training for participants in the introduction programme for immigrants during the first phase of the COVID-19 pandemic in Norway. Our ambition has been to provide an overview of how the lockdown that started on 12 March affected the municipalities' efforts, and to describe some of the solutions that were devised to address the challenges caused by the lockdown. The data material consists of qualitative interviews with local managers and staff members, as well as an online survey among those responsible for the introduction programme in 141 municipalities.

The majority of the municipalities report that Norwegian language training, primary and secondary schooling and practical language and vocational training for the participants in the introduction programme have been reduced in both scope and quality. The reduced access to training programmes and transition to more use of digital services by the municipal Norwegian language teaching services have especially impacted those with least resources in the form of previous education and digital skills. The municipalities are concerned that service provision has functioned poorly during this period for those who need most help with language learning. The implementation of language practice and work placement has proven especially difficult. In most of the municipalities, these services have been fully or partly discontinued during the period in question. For participants in primary, lower secondary and upper secondary schooling, the services have been maintained, albeit to a reduced extent. However, those municipalities that claim that the quality of these services has declined outnumber those claiming that the quality has remained largely unchanged.

When COVID-19 closed down schools, kindergartens and workplaces, it quickly became clear that the training activities under the introduction programme could not continue as usual, and the question of how this should be addressed came up. How should the municipalities handle the participants' absence administratively, if it was caused by a full or partial halt to the training programme? This question is important, because the municipalities' practices in this area have a direct bearing on the overall scope of the introduction programme provided to the participants. Varying practices in the handling of absence and reduced or non-provision of the programme will violate the principle of equal treatment. The survey suggests that approximately one in every two municipalities have faced problems in understanding and using the regulations on registration of absence among their participants. These challenges have arisen mainly because the municipalities find the regulations hard to interpret, and that registration of absence is complicated given the type of alternative training provided during the period of lockdown. Moreover, the municipalities are concerned about reduced quality and learning outcome. We may assume that the municipalities have varied in their practices, both in terms of granting extensions of the programme because of a reduction in the scope of its provision and in terms of registering non-permissible absence within the framework that has existed during the period that the programme has operated at a reduced level.

Increased use of digital platforms was quickly identified as a method for maintaining contact with the participants during the lockdown and undertaking a certain amount of teaching. However, poor digital infrastructure constitutes a challenge for the employees of nearly four of every ten municipalities and for the participants in nearly eight of every ten municipalities. However, the COVID-19 pandemic spurred a far greater number of municipalities to switch to digital platforms for their follow-up and training services. Many have made an impressive effort, in terms of learning new working methods and establishing new models for staying in touch with participants.

Digitalisation represents new opportunities with regard to the introduction programme, in terms of an increased differentiation of the service, new learning methods, and follow-up of participants who are on leave from the programme. Many municipalities report a wish to continue this approach. Furthermore, the survey shows clearly that the employees are also concerned about the effect of the transition to digital follow-up and training and how this has functioned for those who had the least favourable starting point. Digital platforms can function well as an arena to maintain social contact, respond to specific questions and communicate basic information. Using them as a learning arena for those among the participants with little previous schooling will entail far greater challenges. There are therefore grounds to caution against a further digitalisation of the training programmes, unless these take into account that the participants will vary in their ability to benefit from this form of training. Given the fact that many participants in the introduction programme have little education and limited experience of independent learning in a school setting, the digitised programmes will require comprehensive teacher support.

1 Innledning

For å stoppe spredning av koronaviruset som var kommet til Norge, og for å bidra til å opprettholde nødvendige helse- og omsorgstjenester besluttet Helsedirektoratet 12. mars 2020 å stenge alle barnehager, skoler og utdanningsinstitusjoner. Ledere på landets introduksjonsprogram og voksenopplæringer måtte sende sine elever hjem og sine ansatte på hjemmekontor. I tiden som fulgte, ble det satt i gang et omfattende arbeid fra kommunenes side for å etablere et tilbud som ivaretok både deltakerne, de ansatte og hensynet til smittevern. På oppdrag fra IMDi har Fafos undersøkt hvordan kommuner har tilpasset sine introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere som følge av myndighetenes koronatiltak. Dette er undersøkt gjennom en web-survey rettet til kommuner som bosatte minst fem flyktninger i 2019. I tillegg ble det gjennomført et mindre antall kvalitative intervjuer med ledere og ansatte i introduksjonsprogram og norskopplæring. I undersøkelsen rettes søkelyset mot innhold og kvalitet i deltakernes introduksjonsprogram i perioden fra 12. mars til 29. mai.

Ledere og ansatte som har delt av sine erfaringer i Fafos undersøkelse, forteller om en helt spesiell situasjon hvor en uforutsett ytre faktor presset fram nye arbeidsmåter, undervisningsformer og bruk av nye digitale hjelpemidler. Mange kommuner har hatt en krevende oppgave med å holde mest mulig undervisningsvolum og -kvalitet oppe mens undervisningsstedene har vært stengt. Samtidig har mange arbeidet ekstra for å ivareta deltakernes behov for informasjon, sosial kontakt og praktisk bistand i en uforutsigbar og unormal periode.

Nedstengning av undervisningssteder kan skje igjen ved senere smitteutbrudd, og derfor er det nyttig å oppsummere hvordan kommunene løste denne utfordringen, slik at man neste gang kan være bedre forberedt. Men læringspotensialet fra den første runden av koronatiltak våren 2020 er større enn som så. Omstendighetene gjorde det nødvendig for kommunene å legge om både oppfølgings- og opplæringsstilbudet for flyktninger og andre nyankomne innvandrere. Noen av de erfaringene som ble gjort her, kan videreføres i en mer normal hverdag. Kanskje vil noen av tilpasningene som ble gjort denne våren, bidra til mer langsiktig utvikling av det ordinære introduksjonsprogrammet og opplæringstilbudet, for eksempel digitalisering av møtevirksomhet og undervisningstilbud og vektlegging av ansattes og deltakeres digitale kompetanse. Denne kartleggingen av hvordan kommunene har tilpasset sitt tilbud til deltakerne i introduksjonsprogrammet våren 2020, etablerer i så måte et kunnskapsgrunnlag for senere studier av hvordan denne perioden kan komme til å påvirke integreringstiltak og integreringsresultater på kort og lang sikt.

Kapittel 2 i rapporten presenterer undersøkelsens datagrunnlag. I kapittel 3 analyserer vi hvordan opplæringstilbudet i introduksjonsprogrammet ble endret som følge av myndighetenes tiltak mot spredning av covid-19 i perioden 12. mars til 29. mai. I kapittel 4 ser vi på hvordan kommunene administrativt har håndtert deltakernes fravær som følge av hel eller delvis stopp i opplæringstilbudet, og hvordan de vurderer hvorvidt dette har bidratt til at deltakere i introduksjonsprogram ikke mistet rettighetsfestet opplæring og tid i introduksjonsprogrammet på grunn av myndighetenes vedtak om nedstengning. Kapittel 5 går nærmere inn på hvordan introduk-

sjonsprogrammet har blitt digitalisert i denne perioden med nedstengning av undervisningssteder, og hvilke erfaringer kommunene vil ta med seg videre. Kapittel 6 sammenfatter og drøfter hvilke konsekvenser myndighetens tiltak mot spredning av covid-19 har hatt for kommunenes opplærings- og oppfølgingsarbeid overfor deltakere i introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere.

2 Data og metoder

Formålet med denne undersøkelsen har vært å kartlegge hvordan kommunenes opplærings- og oppfølgingsarbeid overfor nyankomne flyktninger og innvandrere ble påvirket av korona-pandemien. Undersøkelsen har vært gjennomført raskt, og rapporten er først og fremst ment å gi et oversiktsbilde av hvordan nedstengningen traff kommunens arbeid, og et stykke på vei også hvilke løsninger som ble etablert for å håndtere de utfordringene nedstengningen skapte for opplærings- og oppfølgingsarbeidet som finner sted innenfor introduksjonsprogrammet. Datamaterialet vi har samlet inn og analysert, består av kvalitative intervjuer med ledere og ansatte og en web-survey blant 141 kommuner som bosatte flyktninger i 2019.

2.1 Kvalitative intervjuer

For å bli kjent med hvilke konsekvenser nedstengningen hadde hatt for kommunenes introduksjonsprogram og opplæringstilbud, og vite hvilke spørsmål det var aktuelt å stille til samtlige kommuner, begynte vi datainnsamlingen med å kontakte noen utvalgte bosettingskommuner for kvalitative intervjuer. IMDi foreslo en liste på 41 kommuner med varierte resultater i introduksjonsprogrammet, hvorav noen (ifølge IMDi's kommuneundersøkelse) hadde erfaring med digital norskopplæring med veileder fra før. Vi valgte ut åtte kommuner fra ulike deler av landet, hvorav fire svarte på våre henvendelser. Vi gjennomførte ti telefon- eller videointervjuer med ledere og ansatte i introduksjonsprogram og norskopplæring i de fire kommunene, for å høre deres erfaringer med å tilpasse introduksjonsprogram og norskopplæring til koronatilstandene. Intervjuene ble gjennomført i mai, og hvert intervju varte mellom 30 minutter og en time. I en av kommunene snakket vi bare med leder for introduksjonsprogrammet, og i de tre andre fulgte vi opp med å intervju flere informanter i samme kommune for å belyse deres tiltak bedre, som rektor og lærere i voksenopplæringen. I intervjuene spurte vi om hvordan kommunene hadde endret tilbudet i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnsfag, og deres erfaringer med endringene de hadde gjort, herunder hvordan de mente at endringene hadde fungert for deltakerne.

2.2 Web-survey

På bakgrunn av de kvalitative intervjuene, og i samarbeid med IMDi, har vi utformet en web-survey som har latt oss gjennomføre en breddekartlegging av kommunenes arbeid under korona-epidemien. I web-surveyen har vi blant annet spurt om hvordan omfang på undervisning og annet programinnhold ble endret som følge av koronatilstandene, og hvilke grupper flyktninger som eventuelt har mistet hele eller deler av sitt tilbud i introduksjonsprogrammet. Surveyen inneholdt også noen åpne spørsmål der kommunen selv kunne skrive svaret. Dette er en metode som er særlig egnet når vi har mindre kunnskap om det fenomenet vi ønsker å måle, og hvor det dermed er mer

krevende å etablere gode spørsmål og svaralternativer. Noe av hensikten med undersøkelsen var nettopp å fange opp nye ideer og praksiser som kan ha utviklet seg i løpet av perioden.

Gjennomføring

Web-surveyen er sendt ut til «ansvarlig for introduksjonsprogrammet» i alle kommuner og bydeler som bosatte minst fem flyktninger etter avtale med IMDi i 2019, totalt 228 kommuner eller bydeler (Oslo). Fire kommuner hadde ikke lenger flyktninger i introduksjonsprogrammet på intervju tidspunktet, og vi stod igjen med et nettoutvalg på 224 kommuner/bydeler. Av disse gjennomførte 141 hele undersøkelsen, og vi oppnådde dermed en svarprosent på 63. Det ble purret tre ganger via e-post og én gang per telefon.

Tabell 2.1 Svarprosent, web-survey i kommunene

Bruttoutvalg	Nettutvalg	Antall svar	Svarprosent
228	224	141	63 %

Fafo har vært ansvarlig for utforming og gjennomføring av surveyen, som foregikk i perioden 8. til 26. juni 2020. Å sette i gang en spørreundersøkelse like før sommerferien er vanligvis ikke noen god idé. En del starter gjerne ferie tidlig, og dette gir økt risiko både for lav svarprosent og for at rett person ikke er til stede i kommunen for å fylle ut skjemaet. Samtidig var det viktig å nå kommunene mens erfaringene med nedstengningen fortsatt var relativt ferske. Vi gjennomførte derfor en telefonisk purring i tillegg til e-postpurringer. Dette bedret svarprosenten.

Spørsmålene i surveyen ble utformet på bakgrunn av funn fra de innledende telefonintervjuene som vi ønsket å undersøke kvantitativt, og ut fra problemstillingene som er nevnt tidligere. Spørsmålene ble diskutert med IMDi og med Kompetanse Norge og pilotert i fire kommuner. Surveyen ble sendt til den personen i kommunen som IMDi hadde registrert som ansvarlig for introduksjonsprogrammet. En del tok kontakt for å informere om at de hadde sluttet i jobben, eller at deres arbeidsoppgaver ikke sammenfalt med temaene i undersøkelsen. I disse tilfellene innhentet vi ny kontaktperson for den aktuelle kommunen.

I Norge bosettes flyktninger over hele landet, og en høy andel av norske bosettingskommuner tar imot relativt få flyktninger hvert år. Både volum og kontinuitet i bosettingsarbeidet vil ha betydning for hva slags organisering og tilrettelegging kommunene gjør for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Det er derfor viktig å sørge for at både små og store bosettingskommuner er representert i utvalget. I tråd med hva vi kunne forvente, har vi en svak overrepresentasjon av de største bosettingskommunene i utvalget (tabell 2.2). Dette er ikke overraskende, gitt at en del kommuner som hadde svært få deltakere i program i 2019, ikke har bosatt nye personer og dermed forsvant ut av målgruppen for undersøkelsen fordi de på intervju tidspunktet ikke hadde deltakere i introduksjonsprogram.

Tabell 2.2 Antall bosatte i 2019, i univers og utvalg. I prosent.

	Bosatt 2019, alle kommuner	Bosatt 2019, kommuner i survey
5–15	64	54
16–30	24	27
31–50	9	13
51+	3	6%
Totalt	100	100

*Oslos bydeler er holdt utenfor i denne oversikten

I tabell 2.3 viser vi en oversikt over bosettingsvolum de siste tre årene og antall deltakere på undersøkelsestidspunktet spesifikt for deltakerne i surveyen. Som tabell 2.3 viser, har vi en god representasjon av både små, mellomstore og store bosettingskommuner. Samtidig illustrerer tallene at det har vært en betydelig reduksjon i tilstrømmingen av flyktninger og familiegjenforente mellom 2017 og i dag. Basert på kommunenes rapportering av hvor mange deltakere de hadde i introduksjonsprogram i mars 2020, befinner over 40 prosent av kommunene/bydelene seg i en situasjon der de har under 26 deltakere i programmet. Bare 7 prosent av kommunene/bydelene i utvalget hadde over 100 deltakere i program da covid-19 traff Norge.

Tabell 2.3 Kommuner som har besvart web-surveyen, etter totalt antall bosatte flyktninger i årene 2017–2019 og etter antall deltakere i introduksjonsprogrammet i mars 2020. I prosent.

	Bosatt 2017, 2018 og 2019	Deltakere i introduksjonsprogrammet på undersøkelsestidspunktet
5–25 (1–25)	12	42
26–50	31	28
51–100	37	13
101+	21	7
Antall	141	141

Et flertall av de som har besvart undersøkelsen, er enten virksomhetsleder med ansvar for introduksjonsprogrammet (48 prosent), fagansvarlig for introduksjonsprogrammet (34 prosent) eller programrådgiver eller tilsvarende (21 prosent). Om lag 18 prosent er tilknyttet norskopplæringen, enten som rektor eller leder for norskopplæringen eller som mellomleder eller inspektør i norskopplæringen. En del kommuner måtte innhente informasjon fra flere instanser for å kunne fylle ut skjemaet. Noen fikk derfor spørreskjemaet på papir, slik at de lettere kunne få hjelp til utfylling fra ulike aktører. Både basert på vår kontakt med kommunene underveis i undersøkelsen og basert på gjennomgangen av det innsamlede datamaterialet er vårt inntrykk at de aller fleste har lagt mye arbeid i å besvare spørsmålene så presist som mulig. Samtidig ber vi i flere tilfeller om skjønnsmessige vurderinger som enkelte oppga at de syntes det var krevende å gjøre. Dette gjaldt i særlig grad spørsmålene om kvalitet og omfang av norskopplæring, grunnskole og videregående skole. Her skal svarene derfor tolkes med en viss varsomhet, både fordi de er basert på skjønn, og fordi en del av de respondentene som har besvart undersøkelsen, ikke har hatt direkte erfaring med den tilretteleggingen som er gjort av andre aktører, for eksempel i grunnskolen eller i videregående skole. Når vi likevel har gjennomført undersøkelsen på denne måten, er det fordi våre innledende undersøkelser tydet på at de fleste kommunene ville være i

stand til å gjøre en generell vurdering langs de dimensjonene ville kartlegge. De fleste av kommunene har i denne perioden hatt såpass mye kontakt både med deltakere og samarbeidspartnere at de har grunnlag for å svare på spørsmålene. Fasiten kan likevel se noe annerledes ut, og omfanget av deltakernes opplæringstilbud bør kartlegges også på individnivå via rapporteringene i Nasjonalt introduksjonsregister.

3 Deltakernes opplæringstilbud

Kunnskapsdepartementet vedtok 27. mars en midlertidig forskrift om tilpasning av opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Av denne framgikk det at deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap skulle få et tilbud, selv om undervisningsstedet var stengt, med mindre det ikke var mulig å tilby opplæringen via digitale hjelpemidler eller på andre måter. Først 11. mai kunne voksenopplæringer og andre som gir opplæring i ordningene etter introduksjonsloven, åpne igjen, men fortsatt med smittevernsbegrensninger på antall personer som kunne samles, samt regler om avstand og hygienetiltak.

I web-surveyen Fafo har sendt til alle bosettingskommuner, har vi spurt hvordan opplæringstilbudet i introduksjonsprogrammet ble endret som følge av myndighetenes tiltak, i perioden 12. mars til 29. mai. I dette kapitlet vil vi se spesielt på endringer i norskopplæring, grunn- og videregående opplæring, språkpraksis, arbeidspraksis samt individuell tilrettelegging og oppfølging. Svarene fra surveyen som oppsummeres her, gir en oversikt over hvordan kommunene håndterte ansvaret for oppfølging og opplæring av deltakere i denne perioden, slik kommunene selv vurderer det. Svarene fra den kvantitative web-surveyen vil suppleres med analyser fra de kvalitative intervjuene.

3.1 Opplæringens omfang og kvalitet

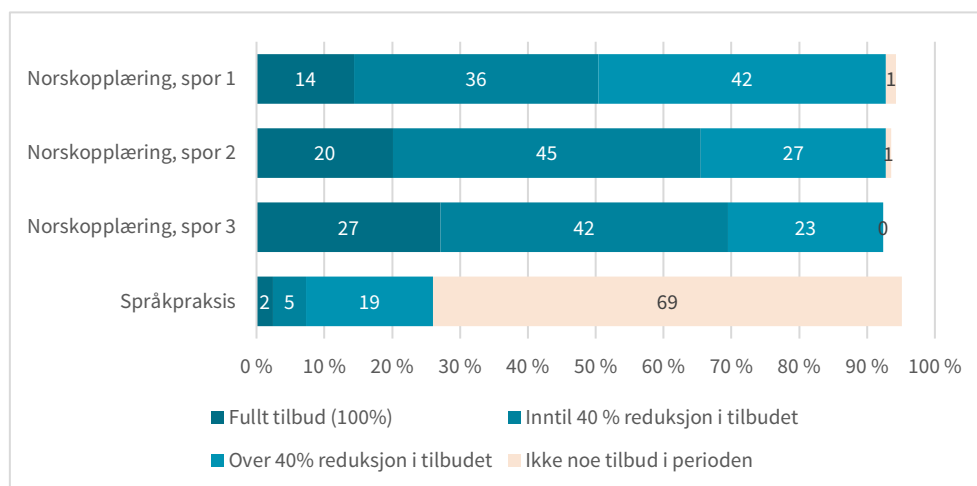
Deltakerne i introduksjonsprogrammet har fått et mindre omfattende opplæringstilbud i tidsrommet mellom 12. mars og 29. mai. På helt generelt grunnlag svarer noe over halvparten av kommunene i undersøkelsen at deltakerne har fått et «litt mindre omfattende tilbud», her avgrenset til inntil 40 prosent reduksjon. Noe færre, 36 prosent, svarer at tilbudet har vært langt mindre omfattende enn vanlig. Bare 5 prosent av kommunene oppgir at de har gitt deltakerne et like omfattende opplæringstilbud. Dette er altså hovedbildet. Det er samtidig liten tvil om at kvaliteten på tilbudet har variert, og at de forskjellige tilbudene som kan inngå i et introduksjonsprogram, har vært redusert i ulik grad. Både i surveyen og i de kvalitative intervjuene påpekte mange kommuner at deres deltakere har hatt ulike forutsetninger for å dra nytte av det alternative tilbudet kommunen fikk på plass. Deltakere med middels eller høy utdanning, god digital kompetanse og med en del norskferdigheter stod ifølge våre informanter bedre rustet da samfunnet stengte ned.

Norskopplæring og språkpraksis

Læreplanen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap anbefaler at opplæringen i norsk skal organiseres i tre ulike spor, med ulik tilrettelegging og progresjon, for å ivareta prinsippet om tilpasset opplæring. Spor 1 er for deltakere uten lese- og skriveerfaring og deltakere med lite skolegang. Opplæringen i spor 1 har langsom progresjon. Spor 2 er tilrettelagt for deltakere som har en del skolegang, har skriftspråk-

lige ferdigheter på morsmålet eller et annet språk og kan bruke skriftspråket som redskap for læring. Opplæringen i spor 2 har middels progresjon. Spor 3 er tilrettelagt for deltakere som har god allmennutdanning og er vant til å bruke lesing og skriving i tilegnelse av kunnskap. Opplæringen i spor 3 har rask progresjon. Norskopplæring med samfunnskunnskap er et tilbud som omfatter nær sagt samtlige deltakere i introduksjonsprogrammet. I 2019 fulgte 79 prosent av deltakerne i programmet norskopplæring. Språkpraksis er mindre vanlig – bare tretten prosent er registrert med dette som en del av sitt program det samme året.¹ I surveyen vår til kommunene har vi spurt hvordan omfanget av norskopplæringstilbudet har vært for deltakere på ulike spor i tidsrommet mellom 12. mars og 29. mai, sammenliknet med ordinært program. Svarene som gjengis i figur 3.1, er et uttrykk for hvordan respondentene (de som er oppgitt som ansvarlige for kommunenes introduksjonsprogram) vurderer omfanget av den norskopplæringen deltakerne fikk i den aktuelle perioden. De nøyaktige prosentene i figurene vi her presenterer, bør ikke tillegges for mye vekt. Det kan være utfordrende for personen som har svart på spørreskjemaet, å ha detaljert kjennskap til norskopplæringen, som som oftest organiseres under et voksenopplæringscenter. Det kan også være krevende å vurdere forskjellene i hvordan tilbudet om norskopplæring ble for deltakere på ulike spor.

Figur 3.1 Sammenliknet med ordinært program, hvordan har omfanget av deltakernes opplæringstilbud vært i tidsrommet mellom 12. mars og 29. mai? Hvis omfanget av tilbudet har variert, fyll ut det som har vært mest vanlig.



Andel kommuner. (N = 118–139)

Svarkategorien «ikke sikker» vises ikke i søylene, men er med i prosentberegningen for svaralternativene. Derfor går ikke søylene til 100 prosent i figuren. N varierer for hver svarkategori fordi det ikke er alle kommuner som har svart, som har deltakere på alle tre spor, og det er ikke alle kommuner som har deltakere i språkpraksis. De som har svart «ikke aktuelt» på disse tilbudene, er ikke tatt med når vi har regnet ut prosenter for hvert svaralternativ.

Det er rimelig å løfte fram tre hovedtendenser i svarene. Den første er at flertallet av kommunene har gitt et redusert tilbud om norskopplæring til deltakere på alle spor i tidsrommet mellom 12. mars og 29. mai. Den andre er at tilbudet for deltakere på ulike spor har vært redusert i ulik grad. Tilbudet om norskopplæring har i størst grad vært redusert for deltakere på spor 1, som har lite eller ingen tidligere skolegang. 42 prosent av kommunene svarer at tilbudet om norskopplæring for deltakere på spor 1

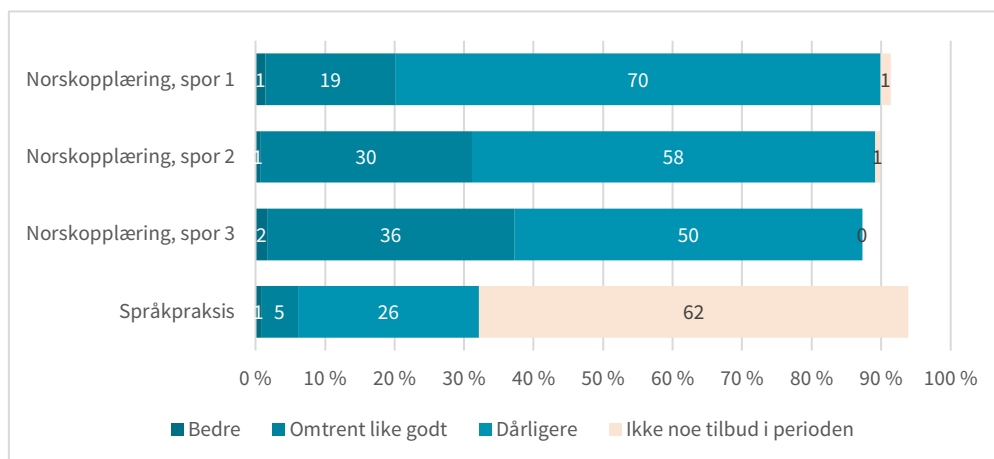
¹ Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanktabell 08437. <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-deltakere>

har vært redusert med over 40 prosent, mens kun 23 prosent av kommunene svarer at de har redusert tilbudet til deltakere på spor 3 like mye. 27 prosent av kommunene svarer at de har gitt et fullt tilbud om norskopplæring til deltakere på spor 3, mot 20 prosent for deltakere på spor 2 og 14 prosent for deltakere på spor 1.

Den tredje tendensen er at språkpraksis i stor grad har falt bort i perioden mellom 12. mars og 29. mai. 69 prosent av kommunene som hadde deltakere i språkpraksis, svarer at det ikke har vært noe tilbud om språkpraksis i dette tidsrommet, og 19 prosent svarer at tilbudet om språkpraksis har vært redusert med over 40 prosent.

Vi har også spurt kommunene om hvordan de vurderer kvaliteten på tilbudet for deltakerne i tidsrommet mellom 12. mars og 29. mai, som vist i figur 3.2. Svært få mener at kvaliteten har blitt bedre i denne perioden. Videre ser vi også her at det er deltakerne med minst lese- og skriveerfaring og tidligere skolegang som har blitt rammet hardest av de endringene nedstengningen innebar. Kvaliteten på norskopplæring for deltakere på spor 1 vurderes oftere som dårligere enn kvaliteten på norskopplæring for deltakere på andre spor. 19 prosent svarer at kvaliteten på norskopplæringen for deltakere på spor 1 har vært like god i det aktuelle tidsrommet, mens 70 prosent av kommunene mener at kvaliteten på norskopplæringen for denne gruppen deltakere har vært dårligere.

Figur 3.2 Hvordan vurderer du kvaliteten på tilbudet for deltakerne i tidsrommet mellom 12. mars og 29. mai?



Andel kommuner. (N = 115–139)

Svarkategorien «ikke sikker» vises ikke i søylene, men er med i prosentberegningen for svaralternativene. Derfor går ikke søylene til 100 prosent i figuren. N varierer for hver svarkategori fordi det ikke er alle kommuner som har svart, som har deltakere på alle tre spor, og det er ikke alle kommuner som har deltakere i språkpraksis. De som har svart «ikke aktuelt» på disse tilbudene, er ikke tatt med når vi har regnet ut prosenter for hvert svaralternativ.

Svarene er noe mer positive for deltakere på spor 2 og 3: Henholdsvis 30 og 36 prosent av kommunene svarer at kvaliteten på norskopplæring for deltakere på spor 2 og 3 har vært like god i tidsrommet mellom 12. mars og 29. mai, mens henholdsvis 58 og 50 prosent mener at kvaliteten på norskopplæringen for spor 2 og 3 har vært dårligere. De fleste kommunene har ikke gitt et tilbud om språkpraksis i denne perioden, men de kommunene som har hatt deltakere i språkpraksis, vurderer hovedsakelig at kvaliteten har vært dårligere i denne perioden.

Alle de fire kommunene vi har intervjuet på telefon om deres tilpasning av introduksjonsprogrammet etter nedstengningen 12. mars, forteller at det var krevende å legge om tilbudet om norskopplæring til digitale systemer og hjemmeundervisning.

Mye undervisning ble etter hvert gitt via digitale tjenester som Teams, Zoom eller Google Classroom. Lærerne i voksenopplæringen har brukt en rekke verktøy og kommunikasjonsformer for å gi elevene både muntlig og skriftlig øvelse, og for deltakere på spor 1 og i alfabetiseringsklasser har de lett etter erstatninger for muntlig kommunikasjon med muligheter for å dele lyd og bilde. Kommunene beskriver at det tok tid å få både ansatte og deltakere opp på digitale systemer og å finne ut hvilke som egnet seg. Særlig var det utfordrende å finne løsninger som var tilpasset deltakerne med lave digitale ferdigheter. Lederen for introduksjonsprogrammet i én kommune forteller:

«For spor 2–3-erne har det gått rimelig greit. De har jo som regel en del digital kompetanse. De har kommet tidlig opp på Teams. Mens de spor 1-erne, der har lærerne kjørt rundt med oppgaver til dem i postkassene, hentet ved ukens slutt og lagt ut nye oppgaver, rettet og ordnet, ringt og snakket med dem på telefon. Nå har de kommet en del opp på WhatsApp og noe på noe sånt Google, og noen er på Facetime på telefonen. Men det er andre utfordringer med de på spor 1, for å si det sånn.»

Til tross for at lærerne i denne kommunen altså har lagt mye innsats i å gi deltakere på spor 1 et tilrettelagt tilbud om norskopplæring med hjemmeskole, forteller lederen for introduksjonsprogrammet at lærerne melder bekymring for hvilket utbytte de har hatt av undervisningen. Hun forteller at lærerne «etterspør forlengelse av program og sånt fordi de tenker at det ikke blir bra nok».

De særskilte utfordringene for deltakere på spor 1 utdypes av en lærer for en alfabetiseringsklasse som vi har intervjuet. Noen av elevene i denne lærerens klasse har så vidt vært på skole før, andre har ikke det, og de skal nå lære norsk samtidig som de skal lære å lese og skrive. Læreren forteller at det er en utfordring å bli forstått i denne elevgruppen, fordi elevene forstår enkeltord, men har ofte problemer med å forstå hele ytringer. Læreren understøtter at suksessfaktor nummer én er at elevene vet og forstår hva de skal gjøre mens de har hjemmeskole. Derfor har de valgt å ikke ta i bruk nye plattformer etter at voksenopplæringen måtte stenge, men heller «optimalisere det som vi ser fungerer, og gjøre det beste ut av det». Lærergruppen i denne kommunen har derfor valgt å bruke enkle plattformer som Facebook og WhatsApp, som deltakerne kjente fra før, som støtte til papirbasert undervisning framfor å lære deltakerne mer avanserte digitale plattformer som krever innlogging.

Selv om kommunene vi har intervjuet, opplevde at de var uforberedt på digitaliseringen de måtte i gang med, har de erfart at deler av elevgruppen deres var mer forberedt enn andre. En annen av tjenestelederne forteller:

Leder: Så vi så umiddelbart at de gruppene som var vant til å bruke Google Classroom, som er plattformen vi bruker, klarte seg bedre enn de gruppene som ikke er vant til det. Så stort sett grunnskoleklassene og de som gikk på B1-nivå, klarte seg best.

Intervjuer: De hadde brukt det før?

Leder: Du vet grunnskolen logger seg på hele tiden med Feide, og de er veldig vant til det. For de andre så var det å skulle holde kontroll på en Feide-pålogging, for det er det du logger deg på med, det ble vanskelig. Så VO valgte å bruke vanlig Gmail-konto for at de skulle få tilgang, for det var lettere. Og dette handlet om at vi hadde ikke fått øvd. De som hadde fått øvd, de var klare til å håndtere det, de andre var ikke det.

Samlet sett er kommunene vi har intervjuet, fornøyd med hvor digitale de har lyktes med å bli på kort varsel, og at de slik har fått i gang mye av norskundervisningen, selv om de erkjenner at utbyttet ikke har vært like godt for alle elevene. «Vi har nå holdt hjulene i gang», oppsummerer en av lederne. Full rulle har det likevel ikke vært.

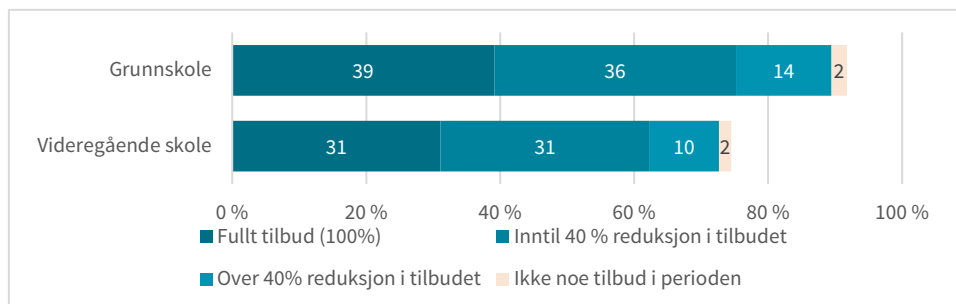
Slik kommunene vurderer det, er det også en betydelig risiko for at deltakere ikke vil kunne gjennomføre norskprøver som var planlagt i mai eller juni. Et stort flertall av kommunene mener at dette i stor eller i noen grad vil være tilfelle for deres deltakere, om enn i noe mindre grad for deltakere på spor 3 enn på spor 1 og 2.

Grunnskole og videregående

I økende grad er ordinær utdanning brukt som programtiltak for bosatte flyktninger, særlig for flyktninger med utdanning på lavere nivå. Tidligere analyser har vist at opptil 31 prosent av flyktninger i introduksjonsprogrammet deltar i ordinær utdanning som del av programmet, de fleste på grunnskolenivå (Hernes, Arendt, Joonas & Tronstad 2019). De siste tallene fra Statistisk sentralbyrå² viser at 28 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet i 2019 tok grunnskole eller fag i grunnskolen. Tolv prosent tok fag i videregående skole. Vi har bedt kommunene om å vurdere både omfang og kvalitet på tilbudene om grunnskole og videregående skole som elever fra introduksjonsprogrammet deltar i. Dette er opplæringstilbud som organiseres av andre aktører enn den eller de ansatte i kommunen som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet, som har fått tilsendt vår web-survey. Deres vurdering må nødvendigvis bli noe preget av avstand til disse opplæringstilbudene og vil derfor ikke være helt presise. Vi antar likevel at den som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen, vil ha en viss oversikt over opplæringstilbud som inngår i deltakeres introduksjonsprogram, som de har overordnet ansvar for. Så med disse innledende forbeholdene oppsummerer vi kommunenes svar på våre spørsmål.

Flertallet av kommunene oppgir at deres deltakere har hatt et fullt eller noe redusert (inntil 40 prosent reduksjon) tilbud om grunnskole og videregående opplæring i perioden mellom 12. mars og 29. mai, som vist i figur 3.3.

Figur 3.3 Sammenliknet med ordinært program, hvordan har omfanget av deltakernes opplæringstilbud vært i tidsrommet mellom 12. mars og 29. mai? Hvis omfanget av tilbudet har variert, fyll ut det som har vært mest vanlig.



Andel kommuner. (N = 133/106)

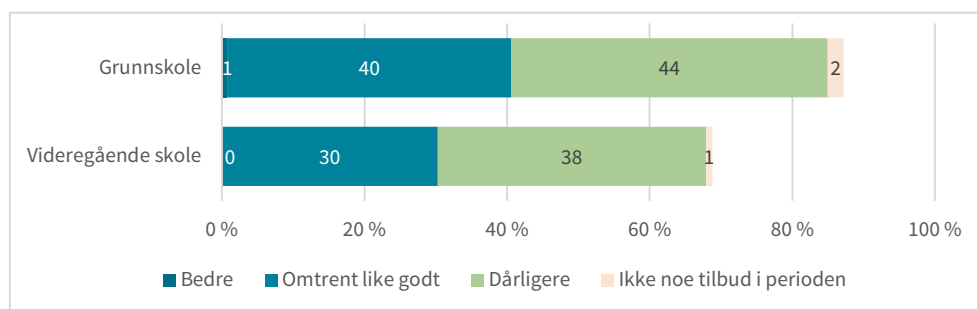
Svarkategorien «ikke sikker» vises ikke i søylene, men den er tatt med når vi har regnet ut prosenter for svaralternativene. Derfor går ikke søylene til 100 prosent i figuren. N er 133 for svar om grunnskole, men 106 for svar om videregående skole fordi det ikke er alle kommuner som har svart på spørsmålet, som har deltakere som benytter disse opplæringstilbudene. De som har svart «ikke aktuelt» på disse tilbudene, er ikke tatt med når vi har regnet ut prosenter for hvert svaralternativ.

² Statistikkbanken, kildetabell 08437. <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-deltakere>

Nesten fire av ti kommuner oppgir at de har gitt et fullt tilbud om grunnskole for deltakere i introduksjonsprogram i denne perioden, og tre av ti oppgir at deres deltakere har hatt et fullt tilbud om videregående opplæring. Omtrent like mange kommuner svarer at disse tilbudene har vært redusert med inntil 40 prosent, mens langt færre oppgir at tilbudet var redusert med over 40 prosent, og svært få svarer at deltakerne ikke har hatt noe tilbud om grunnskole eller videregående opplæring i det hele tatt.

Det ser med andre ord ut til at det er opprettholdt et høyere aktivitetsnivå for deltakere i grunnskole og i videregående opplæring enn for deltakere i ordinær norsk-opplæring. Samtidig er det verdt å huske på at deltakere i introduksjonsprogrammet som har et tilbud om grunnskole eller videregående skole, sannsynligvis har andre forutsetninger for å studere hjemmefra, blant annet fordi de som deltar i disse opplæringstilbudene gjerne har norskferdigheter som lar dem følge ordinær undervisning.

Figur 3.4 Hvordan vurderer du kvaliteten på tilbudet for deltakerne i tidsrommet mellom 12. mars og 29. mai?



Andel kommuner. (N = 133/109)

Svaralternativet «ikke sikker» vises ikke i søylene, men den er tatt med når vi har regnet ut prosentene for svaralternativene. Derfor går ikke søylene til 100 prosent i figuren. N er 133 for svar om grunnskole, men 109 for svar om videregående skole fordi det ikke er alle kommuner som har svart på spørsmålet, som har deltakere som benytter disse opplæringstilbudene. De som har svart «ikke aktuelt» på disse tilbudene, er ikke tatt med når vi har regnet ut prosentene for hvert svaralternativ.

Når vi ber kommunene vurdere kvaliteten på opplæringstilbudet for deltakere som følger opplæring i grunnskole eller på videregående skole, er det en betydelig andel som rapporterer at dette er vanskelig å svare på, og at de derfor ikke vil ta stilling til dette spørsmålet (grunnskole 25 prosent og videregående skole 31 prosent). Blant de som har tatt stilling, deler kommunene seg omtrent på midten (figur 3.4). Fire av ti opplever at tilbudet om grunnskole under nedstengningen har vært omtrent like godt som før, mens noe flere svarer at tilbudet har vært dårligere. For deltakere i videregående opplæring mener tre av ti at tilbudet har vært omtrent like godt, mens nesten fire av ti mener det har hatt dårligere kvalitet.

Det er ikke noen én-til-én-sammenheng mellom kommuner som svarer at deltakerne i deres kommune har fått et fullt tilbud om grunnskole eller videregående i perioden, og vurderingen av kvaliteten på dette tilbudet. Om lag én av fire kommuner som rapporterer at tilbudet om grunnskole *ikke* er redusert i omfang, opplever likevel at det er redusert i kvalitet. Også blant kommuner som svarer at tilbudet om videregående skole *ikke* er redusert i omfang, vurderer om lag én av fire at tilbudets kvalitet har vært dårligere i perioden. Å likestille omfang og kvalitet på undervisningen som er gitt i perioden der fysisk undervisning var stengt, problematiseres i flere av de kvalitative intervjuene vi har gjort. Vi har blant annet snakket med en mattelærer som har undervist elever fra introduksjonsprogrammet som tar grunnskoleopplæring. I denne perioden har han undervist sine elever på Teams, og denne læreren stiller klare spørsmål om hvilket læringsutbytte hans elever kan ha hatt:

«Hvis vi tenker på læringspotensialet som ligger vanligvis når folk møter i klasserommet, så kan vi sammenligne den situasjonen vi har hatt på nettet med digital undervisning, så forventer jeg nå, hvis jeg vurderer egen undervisning, at vi kan ha hatt læringsutbytte på toppen 50 prosent av det vi ville hatt på skolen. Og det er fordi jeg kommuniserer med mye mer enn bare min stemme. Og veldig mye av kommunikasjonen også, jeg klarer ikke å komme svake elever i møte. De fleste elever, de er ikke så flinke å dele. Og jeg klarer heller ikke å se hva de har gjort. De kan ikke vise meg. Jeg spør bare om de har forstått, og hvis de sier ja, så må jeg ta de på ordet. Jeg kan ikke gå bort og klappe de på skuldra og spørre «Hvordan går det?» Og så kommer hele den psykologiske dimensjonen. Det kan jeg se på alt annet enn det de sier, måten de sitter på, uttrykk, grimaser, hele auraen til et menneske får jeg ikke med meg når jeg sitter bak en skjerm.»

Denne læreren etterlyser sider ved undervisning som ikke er mulig på den digitale undervisningsplattformen han har brukt: muligheten til å lese elevenes kroppsspråk, se hvordan de jobber, og gi en mer uformell oppfølging av elevenes læring. Sidene ved kommunikasjonen mellom lærer og elever som denne mattelæreren savner, er ifølge hans vurdering viktige for det han kaller læringspotensialet, altså kvaliteten på opplæringen. Vi har ikke gjennomført noen spørreundersøkelse blant lærere, i denne omgangen er det ansvarlige for introduksjonsprogram som har svart på våre spørsmål, men vi tar med dette eksempelet på én lærers erfaringer for å utvide perspektivet på hvordan nedstengning kan ha påvirket kvaliteten på opplæringstilbudet.

Arbeidspraksis

Introduksjonsprogrammet skal inneholde tiltak som forbereder til deltakelse i arbeidslivet. Arbeidspraksis i en ordinær virksomhet er en mye brukt del av dette, og ifølge rapporteringer fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) hadde 18 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet arbeidspraksis som en del av sitt opplærings tilbud i 2019. Ytterligere 2,6 prosent deltok i arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) og 7,4 prosent i yrkesrettede kurs i regi av andre enn kommune og stat.³ Arbeidsretting er et viktig element i introduksjonsprogrammet, og arbeidspraksis skal gi den enkelte jobbtrening og dermed bedre muligheter til å komme inn på arbeidsmarkedet. Det settes ofte i gang først mot slutten av introduksjonsprogrammet, etter at grunnleggende norskerferdigheter er kommet på plass. De aller fleste kommunene (84 prosent) hadde deltakere i, eller på vei ut i, arbeidspraksis 12. mars da nedstengningen ble iverksatt. Det varierer hva slags arbeidspraksis deltakerne i introduksjonsprogrammet får tilbud om, og vi har ikke kartlagt dette her. Vanligvis brukes imidlertid barnehager eller skolefritidsordninger, ulike deler av helsesektoren, kantinedrift eller renhold. Enkelte kommuner har også utviklet et samarbeid med lokal industri. Mange av de vanligste arenaene for arbeidspraksis var dermed særlig utsatt da covid-19 gjorde det nødvendig å stenge eller legge om deler av arbeidslivet.

Kommunene rapporterer at et stort flertall av deltakerne mistet praksisplassen enten midlertidig eller permanent da samfunnet stengte ned i midten av mars. Halvparten av kommunene som hadde deltakere i praksis, opplyser at *alle* mistet praksisplassen. Ytterligere 31 prosent svarer at *over halvparten* mistet arbeidspraksisen. Svært få av disse deltakerne fikk et alternativt arbeidsrettet tilbud. Færre enn 10 prosent av

³ Statistisk sentralbyrå. Statistikkbanken, kildetabell 08437. <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-deltakere>

kommunene svarer at alle eller over halvparten av deltakerne fikk et alternativt arbeidsrettet tilbud. Seks av ti kommuner rapporterer at deltakerne ikke fikk noe alternativt arbeidsrettet tilbud i det hele tatt.

De fire kommunene vi har intervjuet om deres tilpasning av introduksjonsprogrammet etter nedstengningen 12. mars, forteller at både deltakere i ordinær arbeidspraksis og i praksiskandidatløp i videregående skole har blitt rammet av nedstengningen. Lederen for introduksjonsprogrammet i én kommune setter ord på sine bekymringer rundt hvordan pandemien og nedstengningen har gått ut over det arbeidsrettede programinnholdet og deltakere som nærmet seg slutten av sitt introduksjonsprogram:

«Nei, man blir jo satt litt sjakk matt i forhold til at vi skulle hatt en intens jobbsøkerperiode med de som skulle ut, vi skulle hatt de i praksis med tett oppfølging, vi skulle hatt dem i jobb. At det bare falt bort (...) Det er nok kanskje det som er den største utfordringen, at vi ser at vi må kanskje overføre flere til NAV som vi kanskje hadde klart å få ut i arbeid hvis vi hadde fått jobbet med de. Og situasjonen med superhøy arbeidsledighet i Norge, vi ser for oss at vi som jobber i flyktningtjenesten, kommer til å få veldig dårlige resultater.»

12. mars tok hennes kommune umiddelbart alle deltakere ut av arbeidspraksis, av smittevern hensyn. Etter litt tid kunne de som hadde praksis i butikk og renholdsbransjen, gå tilbake til sine praksisplasser, mens helsetjenestene og sykehjem ikke ønsket praksisdeltakerne tilbake av hensyn til smittesituasjonen. Hoteller og offentlige kontorer holdt stengt og var dermed ikke lenger aktuelle som praksisplasser. I likhet med de andre kommunene vi har intervjuet, har ikke kommunen kunnet erstatte de tapte praksisplassene i nedstengningsperioden. Hovedbekymringen blant lederne vi har intervjuet, er imidlertid hvilken konkurranse som vil vente deres deltakere på arbeidsmarkedet, dersom den økte arbeidsledigheten i Norge vil vedvare.

Gitt hvilke deler av arbeidslivet mange av praksisplassene befinner seg i, er det ikke overraskende at et stort flertall mistet tilbudet om praksis i den aktuelle perioden. Men hvordan var situasjonen i siste halvdel av juni, etter at samfunnet gradvis ble åpnet opp igjen? I Fafos surveyundersøkelse svarer 20 prosent av kommunene at deltakere som mistet praksisplassen som følge av korona, er tilbake eller på vei tilbake i arbeidspraksis i midten av juni 2020. Ytterligere 29 prosent av kommunene rapporterer at over halvparten av deltakerne i praksis var tilbake, 32 prosent svarer at under halvparten har fått tilbake praksisplassen, mens om lag 10 prosent svarer at ingen har fått tilbake praksisplassen. De resterende kommunene var usikre på status her. Situasjonen er altså i ferd med å bedres – for noen. Det er likevel liten tvil om at arbeidspraksis og den arbeidsrettede delen av introduksjonsprogrammet har vært hardt rammet av covid-19-situasjonen.

3.2 Individuell oppfølging og tilrettelegging av opplæring

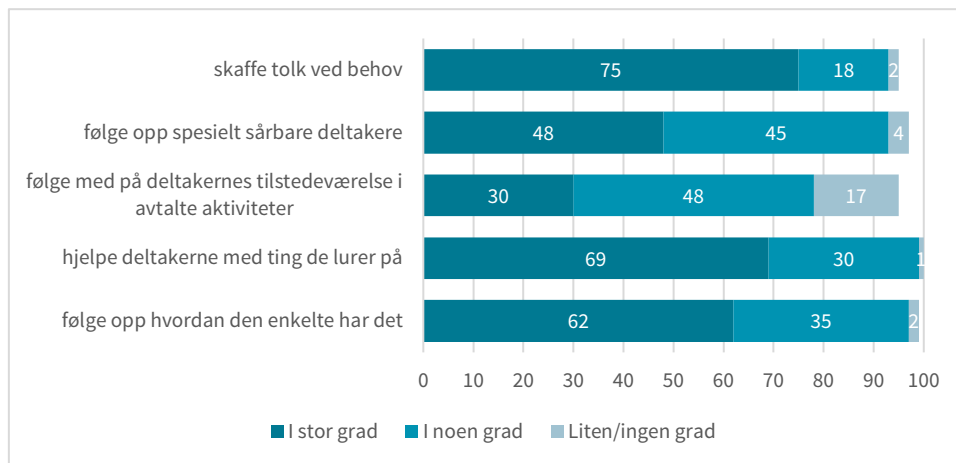
Deltakere i introduksjonsprogrammet har rett på et program som «tilpasses den enkelte ut fra hans eller hennes bakgrunn, forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger» (Justis- og beredskapsdepartementet 2016: 26). Dette innebærer individuell tilrettelegging for deltakerne pedagogisk, faglig og praktisk ut fra deltakernes bakgrunn, forutsetninger og eventuelle utfordringer i forbindelse med deres helse eller omsorgssituasjon. Å tilby et individuelt tilrettelagt fulltidsprogram for en så variert målgruppe er krevende også under normale omstendigheter, men samtidig svært viktig for deltakeres motivasjon og læring (Rambøll 2011; Djuve & Kavli 2015; Bredal &

Orupabo 2014; Lillevik & Tyldum 2017). I tillegg til de arbeids- og utdanningsrettede programkomponenter, kan tilretteleggingen også omfatte egne tiltak som fremmer deltakernes sosiale nettverk, eller som regnes som helsefremmende, for eksempel fysisk aktivitet. I 2019 fikk 16,4 prosent av deltakerne et tilbud som skulle fremme sosialt nettverk, og 9,6 prosent helsefremmende tilbud. ⁴

Individuell oppfølging

Individuell oppfølging av deltakere er en viktig del av kommunenes arbeid med tilrettelegging og noe kommunene vi har intervjuet, oppgir at de har brukt mye tid på i nedstengningsperioden. Mange gir uttrykk for at dette arbeidet har vært opplevd som spesielt viktig i den perioden vi nå har vært gjennom, fordi usikkerheten knyttet til pandemien og dens konsekvenser har vært stor. I web-surveyen har vi bedt kommunene sammenlikne deres oppfølging av deltakere i perioden mellom 12. mars og 29. mai med normalsituasjonen i sin kommune, som vist i figur 3.5. Et klart flertall av kommunene svarer at de i stor grad har greid å følge opp hvordan den enkelte deltaker har det (62 prosent), å hjelpe deltakere med ting de lurer på (69 prosent), og å skaffe tolk ved behov (75 prosent). Av det vi har spurt om, er det mest det å følge med på deltakernes tilstedeværelse i avtalte aktiviteter, og å følge opp særlig sårbare deltakere, som kommunene har hatt problemer med. Om lag fem av ti kommuner sier at de bare i noen grad har greid å følge med på deltakernes tilstedeværelse på avtalte aktiviteter. 45 prosent rapporterer at de bare i noen grad har klart å følge opp særlig sårbare deltakere.

Figur 3.5 Sammenliknet med normalsituasjonen, i hvilken grad vil du si at kommunen mellom 12. mars og 29. mai har greid å ... Andel kommuner. (N = 141)



Svaralternativet «ikke sikker» vises ikke i søylene, men den er tatt med når vi har regnet ut prosentene for svaralternativene. Derfor går ikke søylene til 100 prosent i figuren.

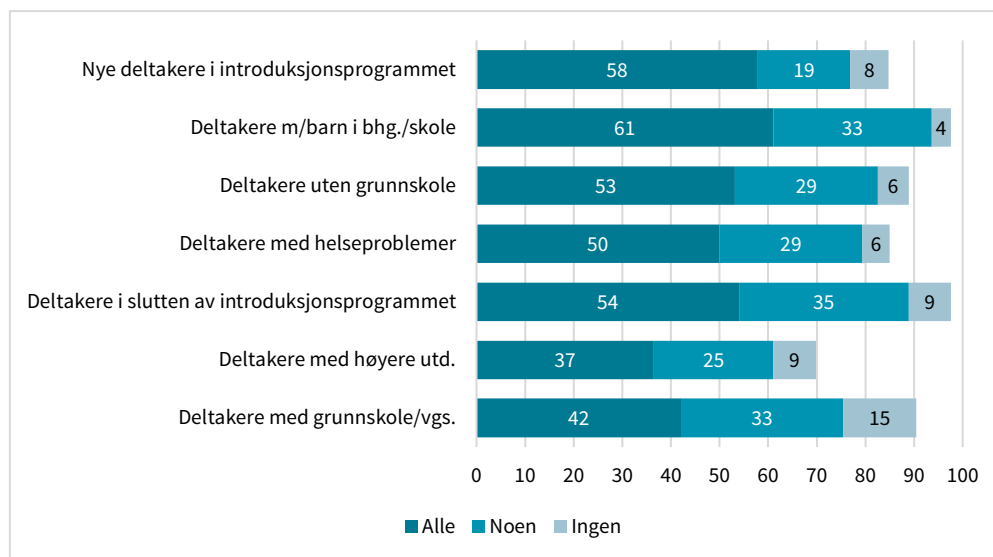
Tilrettelagt opplæringstilbud

Den enkelte deltakers introduksjonsprogram skal som nevnt være tilpasset deres bakgrunn, forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger. Hensikten er at alle skal få et likeverdig tilbud. Nok en gang viser våre data at det for enkelte kategorier av deltakere var vanskeligere å etablere et tilbud enn til andre i den perioden både skoler

⁴ Statistisk sentralbyrå. Statistikkbanken, kildetabell 08437. <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-deltakere>

og praksisplasser var stengt. Vi ba kommunene om å vurdere hvem som var mest utsatt for å få et redusert opplæringstilbud mellom 12. mars og 29. mai 2020. Som figur 3.6 viser, er det nye deltakere i introduksjonsprogrammet, deltakere med omsorg for små barn, deltakere med lite utdanning og deltakere med helseproblemer som ifølge kommunene i størst grad har fått et redusert opplæringstilbud. Nesten seks av ti kommuner som har nye deltakere, rapporterer at alle i denne gruppen har fått et redusert opplæringstilbud i perioden. På det andre ytterpunktet finner vi deltakere med høyere utdanning. Til denne gruppen er det «kun» i underkant av én av fire kommuner som mente at alle hadde fått redusert tilbud – som betyr at mange mener at i hvert fall noen i denne gruppen har fått et fullverdig tilbud.

Figur 3.6 Hvor stor andel av følgende type deltakere har fått et redusert opplæringstilbud i tidsrommet mellom 12. mars og 29. mai? Andel kommuner. (N = 88–123)



Svarkategorien «ikke sikker» vises ikke i søylene, men den er tatt med når vi har regnet ut prosenter for svaralternativene. Derfor går ikke søylene til 100 prosent i figuren. N varierer for hver type deltakere fordi det ikke er alle kategoriene som er relevante for kommuner som har svart på spørsmålet. De som har svart «ikke aktuelt» på de ulike kategoriene av deltakere, er ikke tatt med når vi har regnet ut prosenter for hvert svaralternativ.

I tillegg til spørsmål vi har utformet svaralternativer til, inneholdt surveyen noen åpne spørsmål der kommunen selv kunne skrive svaret. Dette er en metode som er særlig egnet når vi har mindre kunnskap om det fenomenet vi ønsker å måle, og hvor det dermed er mer krevende å etablere gode svaralternativer. Vi har blant annet gitt kommunene denne oppfordringen: «Dersom noen typer deltakere har fått et dårligere opplæringstilbud enn andre mellom 12. mars og 29. mai, si litt om hvilke typer deltakere dette gjelder, og på hvilke områder tilbudet er blitt dårligere.»

Nok en gang viser svarene at det er deltakerne med minst ressurser fra før som har vært hardest rammet. 109 kommuner har svart på denne oppfordringen med egne ord, og omtrent halvparten av svarene tar opp at tilbudet ikke har vært like godt i denne perioden for deltakere som har lave digitale ferdigheter. Noen kommuner nevner at deltakere har manglet data, internettilgang eller annet utstyr, men i hovedsak er det mangel på digital kompetanse og ferdigheter som vektlegges i kommunenes svar. En gjennomgående bekymring er at tilbudet i denne perioden har fungert dårlig for de som trenger mest hjelp til språklæring. Mange kommuner skriver at deltakere på spor 1, som har lite tidligere utdanning, og deltakere som går i alfabetiseringsklasser

og/eller har svake norskerferdigheter, har fått et dårligere tilbud. Noen kommuner skriver at det ikke ble gitt et kurstilbud i det hele tatt til nybegynnere på norskkurs eller elever som gikk i alfabetiseringsklasser, i denne perioden, eller at de «svakeste» elevene ikke har deltatt på den nettbaserte undervisningen som kommunen har tilbudt. Men i de fleste svarene er det ikke manglende tilbud eller deltakelse, men manglende nytte av tilbudet slik det er gitt, som trekkes fram.

Mange forklarer dette med at hjemmeskole, digital undervisning og selvstendig arbeid fungerer dårlig for disse elevene og gir et lavere læringsutbytte. En kommune skriver dette om utfordringene de har erfart:

«Det er klart deltakere som har hatt et dårligere utgangspunkt til å nyttiggjøre seg av digitale verktøy. De med minst språk har også slitt med å gjøre skolearbeid på egen hånd. Den en-til-en veiledningen flere av de svakeste trenger, har vært vanskelig å få til på like god måte pr telefon og video.»

En annen kommune gir en liknende situasjonsbeskrivelse av digitalisert opplæring som ikke passer for alle, og som ikke kan erstatte alle sidene ved opplæringen:

«Opplæringstilbudet er stort sett blitt gjennomført via nettbaserte løsninger. Dette har ført til at mange ikkje har fått praktisert norsken slik dei ville fått gjort på skulebenken. Dei deltakarane som ikkje kan internett, har gjerne kome til kort. Me har leigd inn ekstra hjelp utanom skulen som kan følgja tettare opp dei dette gjeld. Språkpraksisen vart lagt ned i perioden.»

3.3 Oppsummering

- Flertallet av kommunene rapporterer at norskopplæring, grunn- og videregående opplæring, språkpraksis og arbeidspraksis for deltakere i introduksjonsprogrammet har blitt redusert både i omfang og kvalitet etter at myndighetene vedtok nasjonal nedstengning 12. mars 2020.
- Reduksjonen i opplæringstilbud og overgangen til mer bruk av digitale tjenester i den kommunale norskundervisningen har særlig rammet de med minst ressurser i form av tidligere skolegang og digital kompetanse. Kommunene uttrykker bekymring for at tilbudet i denne perioden har fungert dårlig for de som trenger mest hjelp til språklæring.
- Tilbud om språkpraksis og arbeidspraksis har blitt redusert i vesentlig større grad enn norskopplæring, grunnskole og videregående. Et stort flertall av deltakerne mistet praksisplassen enten midlertidig eller permanent da samfunnet stengte ned i midten av mars.
- Tilbud om grunnskoleopplæring og videregående opplæring synes å ha hatt et større omfang enn norskopplæringstilbudene i perioden. Dette kan ha sammenheng med at deltakere i grunnskole og videregående skole sannsynligvis har andre forutsetninger for å studere hjemmefra, blant annet høyere norskkunnskaper og mer øvelse i bruk av digitale plattformer. Samtidig er det flere kommuner som mener at kvaliteten i disse tilbudene har gått ned, enn det er kommuner som mener at kvaliteten har vært omtrent den samme.

4 Fravær og forlengelse av program

Som deltaker i introduksjonsprogrammet har man både rettigheter og plikter: en plikt til å delta i avtalte aktiviteter og en rett til et opplæringstilbud i to til tre år og inntektssikring mens opplæringen pågår. Da covid-19 stengte skoler, barnehager og arbeidsplasser, ble det raskt klart at opplæringsaktivitetene i introduksjonsprogrammet ikke kunne fortsette som vanlig, og spørsmålet om hvordan dette skulle håndteres, meldte seg. Hvordan skulle kommunene administrativt håndtere deltakernes fravær som følge av hel eller delvis stopp i opplæringstilbudet? Spørsmålet er viktig, fordi kommunenes praksis på dette området har direkte betydning for det samlede omfanget av deltakernes introduksjonsprogram. Ulik praksis i håndteringen av fravær, manglende tilbud eller redusert tilbud om program vil utfordre prinsippet om likebehandling.

I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i den midlertidige forskriften og senere loven som ble iverksatt for å regulere dette, og spør i hvilken grad kommunene har hatt utfordringer med å forstå eller bruke forskriften til å registrere fravær blant sine deltakere, og i tilfelle på hvilke måter. Vi bruker i hovedsak web-surveyen for å belyse disse spørsmålene, men med relativt stor vekt på den utdypende informasjonen kommunene rapporterte inn i fritekst.

4.1 Midlertidig forskrift og lov

Midlertidig forskrift om tilpasning i lovgivningen for opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som følge av utbrudd av covid-19 trådte i kraft fra 16. mars og ble erstattet av midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 fra 26. mai. Forskriften stipulerte følgende om fravær fra introduksjonsprogram:

- Kommunen skal sørge for at deltakere i introduksjonsprogram får et tilbud, med mindre det ikke er mulig å gi et tilbud via digitale hjelpemidler eller på andre måter. Kommunen kan tilby introduksjonsprogram på deltid i denne perioden.
- Fravær fra introduksjonsprogrammet under utbruddet av covid-19 skal legges til programmets varighet. Ved deltakelse på deltid skal differansen mellom det som tilbys, og det som tilsvarer program på fulltid, legges til programmets varighet. Fravær etter dette leddet registreres i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) under kategorien «permisjon grunnet egen sykdom».

I surveyen oppgir omtrent 9 prosent av kommunene at de ga alle sine deltakere full permisjon fra introduksjonsprogrammet da skolene stengte i mars, mens 21 prosent oppgir at de ga samtlige deltakere delvis permisjon. Det store flertallet, sju av ti kommuner, har ikke gjort slike permisjonsvedtak for deltakergruppen samlet. Som vist i kapittel 3 forsøkte de fleste kommunene å opprettholde et tilbud til sine deltakere selv om omfanget ble redusert, men de erfarte samtidig at de lyktes med dette i ulik

grad for ulike grupper deltakere. Dette er altså utgangspunktet for flertallet av kommunene når de skulle registrere differansen mellom deltakernes tilbud under nedstengningsperioden og et fulltidsprogram.

Uklare føringer

I surveyen rapporterer 6 prosent av kommunene at de har hatt «omfattende utfordringer» med å forstå eller bruke det nye regelverket for å registrere fravær, 42 prosent melder om «noen utfordringer», mens 42 prosent ikke har hatt utfordringer med å forstå eller bruke forskriften.

Flertallet av kommunene som har opplevd utfordringer, mener at forskriften (i sin helhet eller på noen punkter) var for generell eller lite tydelig, slik at det har vært vanskelig å forstå hvordan den skulle anvendes i praksis. Noen påpeker at dette har ført til ulike tolkninger og ulik praksis, for eksempel skriver én at bydelene i Oslo har anvendt forskriften ulikt. Hvor store forskjellene i praksis faktisk er, kan vi ikke vite på grunnlag av denne surveyen, men kommunenes åpne svar tyder på at ulike kommuner har tolket og anvendt forskriften noe ulikt når det gjelder grunnlaget for å føre fravær, vedta trekk i introduksjonsstønad og forlenge deltakernes program. Noen kommuner oppgir også at de har kontaktet IMDi eller Fylkesmannen for å få klarhet i hvordan forskriften skulle følges, eller lent seg på andre kommuners tolkninger. Flere kommuner etterlyser tydeligere føringer for hva som er gyldig og ikke gyldig fravær under pandemien, hvilket fravær som gir grunnlag for trekk i introduksjonsstønad, hvor mye og hvor lang permisjon kommunen skal innvilge for deltakerne, og hvordan programmet eventuelt skal forlenges.

Å regne omfang av tilbud når eleven studerer hjemme

Hensikten med den midlertidige forskriften fra departementet var å sikre at deltakere i introduksjonsprogram ikke mistet rettighetsfestet opplæring og tid i introduksjonsprogrammet på grunn av myndighetenes vedtak om nedstengning. Hovedutfordringen som kommunene trekker fram, er hvordan de skulle tidfeste differansen mellom det reduserte tilbudet deltakerne fikk, og et program på fulltid. Som vi allerede har vist i denne rapporten, var innholdet i introduksjonsprogrammet redusert i ulik grad for ulike deltakere, og både lærere og ledere uttrykker bekymring for kvalitet og læringsutbytte i det tilbudet deltakerne har fått. Et spørsmål som går igjen blant kommunene som har opplevd problemer med å forstå og bruke forskriften, er hvordan kommunene skulle vekte nettbasert undervisning eller selvstudium mot ordinær undervisningstid. Flere kommuner skriver at det var utfordrende å «telle timer» for å vurdere hvor mye elevene faktisk har mottatt av opplæring/undervisning. Her kunne det også oppstå uenighet mellom kommunen og deltakerne, som denne kommunen skriver: «Det er uoverenstemmelse mellom det som deltaker har opplevd som tilbud fra skolen og det som skolen sier at de har gitt tilbud om.»

I sine åpne svar drøfter kommunene flere utfordringer knyttet til å vurdere hvor omfattende tilbudet har vært. Noen mener det har vært relevant, men vanskelig, å vurdere hvor mye hver enkelt deltaker har deltatt i tilbudet. De som har vært opptatt av dette, påpeker at det var vanskelig å vurdere om elevene deltok i eller var fraværende fra tilbudet de fikk, når deltakerne skulle følge undervisning hjemmefra og/eller arbeide på egen hånd. Andre mener at det ikke bare handler om å vurdere hvor omfattende tilbudet har vært, men hvorvidt tilbudet deltakerne har fått, faktisk har gitt et utbytte tilsvarende normal opplæring.

Én kommune som har opplevd utfordring med å forstå eller anvende forskriften, oppsummerer utfordringen med dette spørsmålet: «Hva kan deltakerne forvente å skulle få kompensert for manglende tiltak under koronaperioden?» Flere skriver at de er usikre på hvor mye programtid som skal legges til, og påpeker at dette blir en ekstra-utgift for kommunen.

Hvilket fravær skal registreres?

Kommunene som har opplevd utfordringer med å anvende forskriften, skriver også om forvirring, usikkerhet eller uenighet om hvorvidt fravær fra det endrede undervisningstilbudet som *ikke* er direkte relatert til covid-19, skulle danne grunnlag for utvidet tid eller trekk i introduksjonsstønad. I den midlertidige forskriften av 27. mars 2020 stod det: «Fravær fra introduksjonsprogrammet under utbruddet av covid-19 skal legges til programmets varighet.» Flere kommuner har lurt på hvordan de skulle tolke denne generelle formuleringen, da de mener at det er former for fravær som ikke burde gi utvidet tid. Dette gjelder fravær eller manglende skolearbeid som ikke skyldes egen sykdom eller omsorg for barn som var hjemme fra barnehage eller skole.

Ordinært er det kommunen som avgjør om fraværet er gyldig eller ikke, og som kan vedta å trekke deltakere for introduksjonsstønad ved fravær som ikke har en godkjent grunn. I den midlertidige forskriften av 27. mars 2020 stod det at «Kommunen skal utbetale introduksjonsstønad uavhengig av fravær i perioden det ikke kan tilbys introduksjonsprogram eller det kun kan tilbys et redusert tilbud som følge av utbruddet av Covid-19.» Flere kommuner trekker fram denne bestemmelsen når de skriver om utfordringer ved å følge og anvende forskriften. En del av svarene tyder på at noen kommuner har latt være å gi deltakere trekk for det de vanligvis ville ansett som ugyldig fravær, selv om de mener en slik praksis har vært feil. De har tolket forskriften slik at de ikke har kunnet trekke deltakere i introduksjonsstønad på grunn av det de anser som ugyldig fravær (manglende deltakelse) fra opplæringstilbudet kommunen har gitt, selv om dette fraværet ikke har vært relatert til covid-19. Andre kommuner skriver at de, ut fra egen vurdering eller etter dialog med Fylkesmannen, landet på at fravær som ikke skyldtes covid-19, var grunnlag for vurdering av trekk for deltakere som hadde tilbud om program. Her viser svarene altså at kommunenes praksis har vært ulik.

Tekniske utfordringer

Utover utfordringer med tolkning rapporterer kommunene om tekniske utfordringer eller begrensninger ved å registrere deltakeres fravær. Flere påpeker at det ikke var mulig å registrere en prosentandel fravær over en tidsperiode, eller registrere fravær for enkelttimer, men at fravær måtte manuelt regnes om til hele dager før det kunne føres i NIR. Noen kommuner påpeker at det har krevd mye ekstra arbeid og flere omganger med registrering å gjøre dette riktig. Det har også vært utfordringer eller usikkerhet knyttet til å føre fravær i fagsystemer som Visma som vanligvis overfører informasjon automatisk til NIR. Én kommune skriver at de er «usikre på hvordan dette overføres til NIR og om det synliggjøres ved slutten av introduksjonsprogrammet sånn at utvidet tid synliggjøres automatisk når vi skal skrive utvidet vedtak».

4.2 Oppsummering

- Omtrent én av to kommuner rapporterer at de har hatt utfordringer med å forstå eller bruke forskriften til å registrere fravær blant sine deltakere. Disse utfordringene skyldes i hovedsak at kommunene mener forskriften har vært vanskelig å tolke, og at det er vanskelig å beregne timefravær med den typen alternativ opplæring som har vært gitt i perioden med nasjonal nedstengning. Dette bør ses i sammenheng med at kommunene uttrykker bekymring for redusert kvalitet og læringsutbytte, som vist i forrige kapittel. Noen kommuner melder også at de tekniske løsningene knyttet til registrering av fravær har vært krevende.
- Kommunenes svar tyder på at det også har oppstått ulike praksiser når det gjelder å vurdere hva slags fravær som skal regnes som «ikke gyldig» innenfor de rammene som har eksistert i den perioden programmet har hatt et redusert tilbud.
- At kommunene melder om så mye usikkerhet og ulike tolkninger rundt beregning av omfang og fravær, kan bety at det vil være kommunal variasjon i hvor mye deltakere får forlenget sitt program, basert på fravær fra introduksjonsprogrammet som skyldes utbruddet av covid-19. Dette gjør det usikkert hvor godt den midlertidige forskriften har bidratt til å sikre at deltakere i introduksjonsprogram ikke mister rettighetsfestet opplæring og tid i introduksjonsprogrammet på grunn av myndighetenes vedtak om nedstengning.

5 Digitalisering for alle?

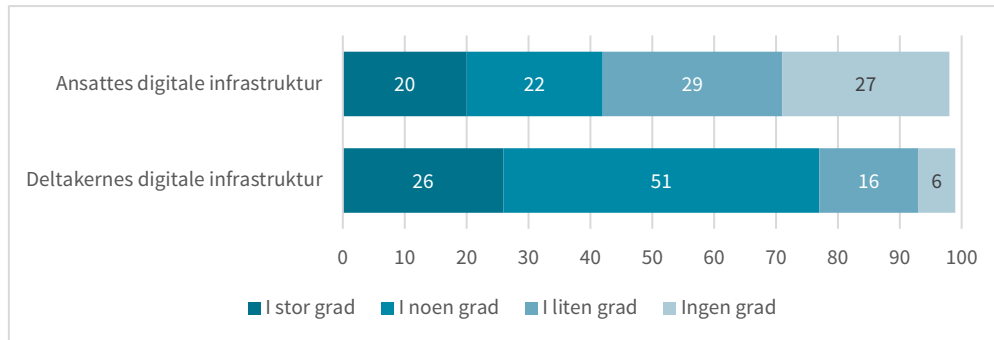
Stadig flere plattformer for kommunikasjon og tjenester foregår nå digitalt, både i og utenfor arbeidslivet. Digitale ferdigheter er derfor blitt stadig viktigere for å manøvrere i samfunnet. Ifølge Kompetanse Norge (2018) er den norske befolkningen i stor grad «på nett». Over halvparten – 54 prosent – hadde grunnleggende IKT-ferdigheter på høyeste nivå og ble karakterisert som «sterke brukere». Samtidig varierer ferdighetene langs flere dimensjoner, og om lag 20 prosent av befolkningen er kategorisert som «svake digitale brukere». I en omfattende undersøkelse av befolkningens digitale ferdigheter kommer det fram at lav digital kompetanse er mer utbredt blant eldre, blant personer som står utenfor arbeidslivet, og blant personer med lav/ingen utdanning (Gravdahl & Guthu 2008). I en omfattende studie fra 2009 (Guthu & Holm 2010) kom det fram at innvandrere fra enkelte land var sterkt overrepresentert blant innbyggere med lave digitale ferdigheter. Over halvparten av innvandrerne fra Vietnam, Pakistan, Somalia og Irak var i kategorien med liten eller ingen digital kompetanse. Holdt opp mot et slikt bakteppe er det svært interessant å kartlegge hvordan kommunene har opplevd muligheten til å flytte deler av opplærings- og oppfølgingsarbeidet innenfor introduksjonsprogrammet over til digitale plattformer.

5.1 Digital infrastruktur blant ansatte og deltaker

Nedstengningen av samfunnet 12. mars skapte et akutt behov for å finne nye måter å holde kontakt med deltakerne i introduksjonsprogrammet på. Økt bruk av digitale plattformer pekte seg raskt ut som en mulig løsning. Men hvordan stod det til med den digitale infrastrukturen – hos kommunen, kommunens ansatte og ikke minst hos deltakerne? Hadde alle tilgang til datamaskiner eller nettbrett? Hadde alle den programvaren de trengte? Hadde de fått eller fikk de nødvendig opplæring, og var nettet dimensjonert for økt trafikk?

Vi har bedt informantene vurdere om den digitale infrastrukturen – enten hos de ansatte eller hos deltakerne – var til hinder for å gjennomføre den oppfølgingen av deltakerne som var ønskelig. Digital infrastruktur var eksemplifisert som «datamaskiner, nettverk, programmer og læringsressurser». Det viser seg, kanskje ikke overraskende, at dårlig digital infrastruktur blant deltakerne i stor (26 prosent) eller i noen grad (51 prosent) har vært opplevd som et hinder i oppfølgingsarbeidet. Men også blant de ansatte har mangelfull digital infrastruktur blitt oppfattet som et problem. I to av ti kommuner har manglende digital infrastruktur i stor grad representert en hindring, og i ytterligere to av ti kommuner har det i noen grad vært et problem.

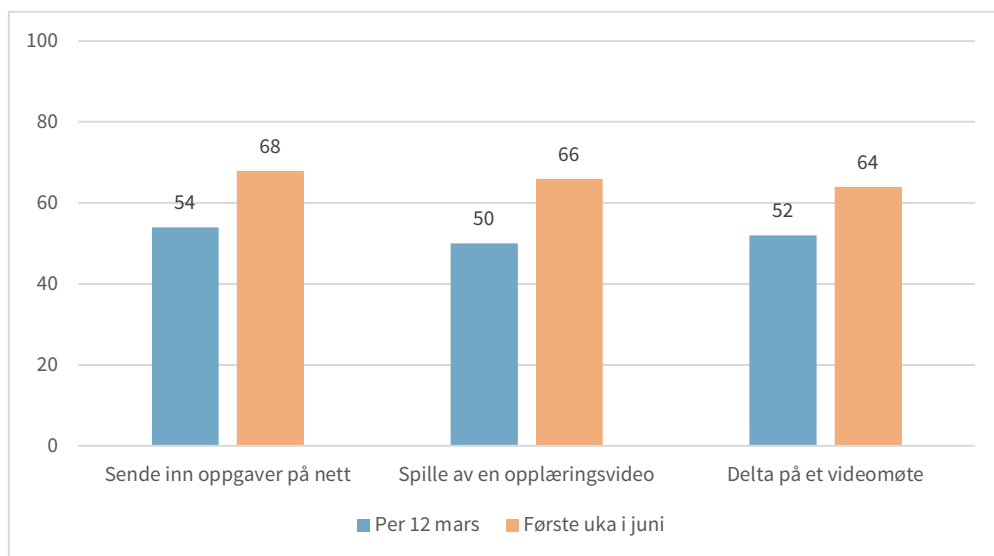
Figur 5.1 Hvis du tenker på perioden etter 12. mars: I hvilken grad har den digitale infrastrukturen (datamaskiner, nettverk, programmer, læringsressurser) vært til hinder for å gjennomføre den oppfølgingen av deltakerne som er ønskelig? Deltakere og ansatte. I prosent. (N = 141)



En relativt høy andel av de ansatte som er tilknyttet introduksjonsprogrammet, brukte digitale plattformer i sitt daglige arbeid også før 12. mars. Nesten sju av ti kommuner oppgir at både digitale møteplattformer og digitale plattformer for deling av dokumenter var i regelmessig bruk. Mulighet til å koble seg på virksomhetens servere hjemmefra var noe mindre utbredt, men likevel svarer over seks av ti at dette var på plass og i regelmessig bruk før 12. mars.

I flere av de kommunene vi intervjuet mer inngående, var deltakernes digitale infrastruktur et sentralt tema. Det kunne handle om at deltakerne hadde gamle pc-er, at det var flere i samme familie som eventuelt hadde behov for å bruke én enkelt pc, lite oppdatert programvare og lav hastighet på internett hjemmefra. I noen kommuner ble derfor arbeidet med deltakernes digitale infrastruktur gitt høy prioritet i en tidlig fase av nedstengningen. Basert på svarene fra kommunene virker det som om dette har vært prioritert i flere kommuner enn de relativt få vi snakket med. Som figur 5.2 viser, vurderte om lag halvparten av kommunene at minst 80 prosent av deltakerne hadde tilstrekkelig utstyr til å utføre relativt enkle digitale oppgaver. Ved inngangen til juni var denne andelen økt betydelig.

Figur 5.2 Kommunenes vurdering av deltakernes tilgang til digital infrastruktur henholdsvis 12. mars og første uka i juni 2020. Andel kommuner som svarer at minst 80 prosent av deltakerne har tilstrekkelig UTSTYR til å utføre de ulike digitale oppgavene. I prosent. (N = 141)

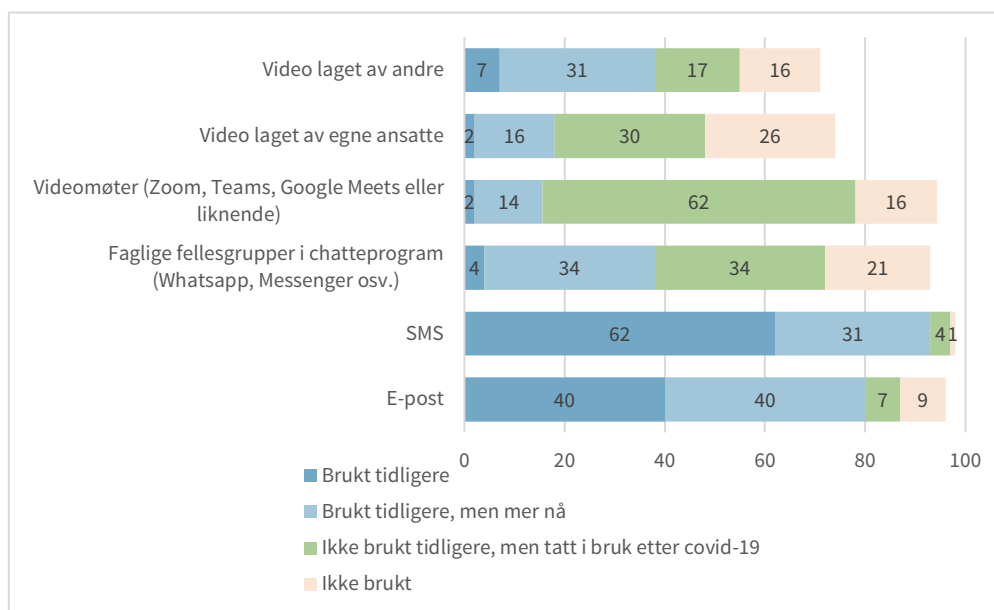


5.2 Bruk av digitale verktøy etter covid-19

Det er liten tvil om at covid-19 har satt fart i bruken av digitale verktøy også innenfor introduksjonsarbeidet. Vi har spurt kommunene om hvilke digitale verktøy de brukte for å kommunisere med og eventuelt undervise deltakere i introduksjonsprogram før 12. mars, og hvilke som er i bruk nå (figur 5.3).

Undersøkelsen tyder på at kommunene både tok i bruk nye plattformer for å holde kontakten med deltakerne under nedstengningen og økte bruken av allerede etablerte, digitale plattformer. Som figur 5.3 illustrerer, var bruk av e-post og SMS vanlig også før pandemien. I juni måned svarer imidlertid nesten samtlige kommuner at de benytter SMS i kontakten med deltakere, og nesten ni av ti svarer at de bruker e-post. Kommunikasjon mellom flere enn to personer, enten i faglige fellesgrupper i ulike chatteprogram eller på videomøter, var mindre vanlig tidligere, men har nå bredt om seg i langt større grad. Av de som hadde brukt slike kanaler for kommunikasjon tidligere, har et stort flertall nå intensivert bruken. Og kanskje like viktig: En betydelig andel av kommunene har begynt å bruke slike plattformer for første gang. Hele seks av ti kommuner svarer at de ikke har brukt videomøter i kontakten med deltakere tidligere, men har tatt i bruk dette verktøyet nå. Litt flere enn tre av ti kommuner har også tatt i bruk faglige fellesgrupper i chatteprogram for første gang. Samlet sett rapporterer dermed nesten åtte av ti kommuner at de bruker videomøter i kontakten med deltakerne, og over sju av ti svarer at de benytter faglige fellesgrupper i chatteprogram. Bruk av enveiskommunikasjon i form av videoinnspillinger er også blitt mer vanlig. Nesten halvparten av kommunene har nå brukt videoer laget av kommunens egne ansatte i kommunikasjonen med, eller i opplæringen av, deltakere i introduksjonsprogrammet. Det har vært litt vanligere å bruke videoer som er laget «av andre» før covid-19, men også i denne kategorien har bruken økt kraftig.

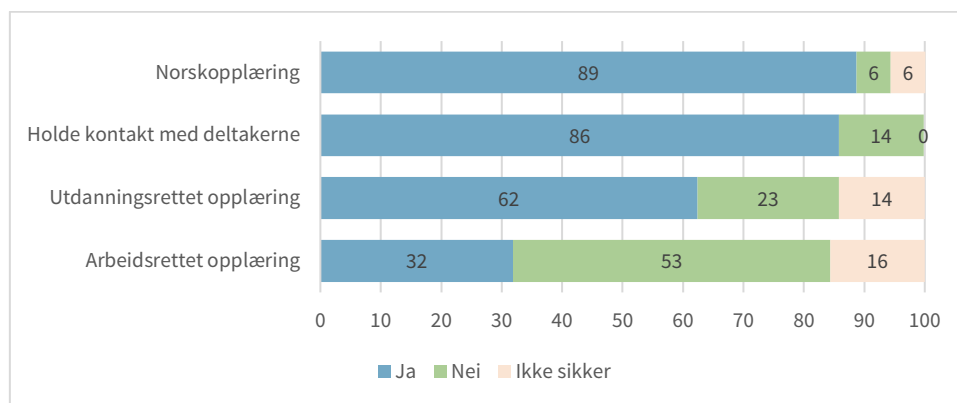
Figur 5.3 Hvilke digitale verktøy ble brukt for å kommunisere med og eventuelt undervise deltakerne i introduksjonsprogrammet før 12. mars, og hvilke har dere tatt i bruk nå? I prosent. (N = 141) (Svaralternativet «ikke sikker» er ikke vist.)



Kommunene rapporterer også at de har tatt i bruk nye, digitale løsninger for å drive norskopplæring. Nesten ni av ti kommuner svarte ja på dette spørsmålet. Vi har ikke

hatt mulighet til å kartlegge i større detalj hva dette innebærer mer konkret. Stikkprøver tyder på at variasjonsbredden er stor. I noen kommuner har det digitale tilbudet i hovedsak vært rettet mot de deltakerne som har kommet lengst og/eller har høyest utdanning. I andre har man også etablert tilbud til deltakere med lite skolebakgrunn. Ålesund kommune⁵ har for eksempel kombinert WhatsApp, papiroppgaver og YouTube for å gi digital norskundervisning til elever i alfabetiseringsklassen under nedstengningen. Med video kan lærerne gi instruksjon til elever som ikke kan bruke skriftspråket. I tillegg har lærerne kjørt ut øvingsoppgaver på papir i elevenes postkasser en gang i uka. I appen WhatsApp har alfabetiseringsklassen dessuten laget en felles gruppe der både lærerne og elevene kan legge inn bilder og sende lydfiler. Fordi store lydfiler tar mye plass på elevenes mobiltelefoner, har læreren lastet opp instruksjonsvideoer på YouTube, som han sender elevene lenke til med WhatsApp. De fleste av videoene er instruksjon til øvingsoppgavene som elevene har fått i postkassen. En av videoene viser for eksempel hvordan læreren øver på å skrive en bokstav, og han sier lyden samtidig for å øve opp automatisering av bokstavlydene som elevene trenger for å lese.

Figur 5.4 Etter 12. mars tok kommunen i bruk nye digitale løsninger for ... I prosent. (N = 141)



En stor andel av kommunene – 86 prosent – rapporterer også at de har brukt digitale løsninger for å holde kontakt med deltakerne under nedstengningen. Som nevnt har det vært en kraftig vekst i april og mai i bruken av videomøter og faglige fellesmøter innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. I Haugesund fikk for eksempel deltakere i introduksjonsprogrammet tilbud om *digitale refleksjonsgrupper*⁶. Hensikten her var å skape alternative treffpunkter for deltakerne, men også å gi en mulighet til å praktisere norsk og tilby en arena for sosial kontakt. Kommunen brukte Microsoft Teams som plattform for digital oppfølging av deltakere mens norskopplæring, praksis og andre tiltak var helt eller delvis stengt. Deltakerne ble kartlagt, inndelt i mindre grupper og fikk individuell oppfølging slik at de kunne logge seg på og delta i digitale gruppemøter. Ifølge kommunen er målgruppen for digitale refleksjonsgrupper bred. Tilpasset opplegg kan etableres med utgangspunkt i de opplæringstilbudene deltakerne allerede er en del av, og med de lærerne eller programrådgiverne som i utgangspunktet hadde ansvar for opplæringen. Terskelen for å ta i bruk digitale plattformer

⁵ Se nærmere beskrivelse av eksemplet fra Ålesund her: <https://www.imdi.no/nyttige-nettsider-pa-andre-sprak/korona-eksempler-til-inspirasjon/norsk-pa-nett/>

⁶ Se nærmere beskrivelse av eksempelet fra Haugesund her: <https://www.imdi.no/nyttige-nettsider-pa-andre-sprak/korona-eksempler-til-inspirasjon/digitale-refleksjonsgrupper/>

har vært lavest for de med høyest utdanning. Med én-til-én-opplæring erfarte imidlertid Haugesund at digitale refleksjonsgrupper fungerte også for deltakere på spor 1, men at dette krever en større innsats fra kommunens side for å legge til rette.

Også innenfor utdanningsrettet opplæring rapporterer så mange som seks av ti kommuner at de har tatt i bruk nye, digitale løsninger. Blant deltakere som følger opplæring i grunnskole eller på videregående skoles nivå, fantes det allerede etablerte, digitale kommunikasjons- og læringsplattformer og læringsressurser som kan benyttes digitalt.

Den arbeidsrettede opplæringen har som tidligere nevnt vært mer krevende å opprettholde under nedstengningen, ettersom et flertall mistet arbeidspraksisen. Noe over tre av ti kommuner rapporterer at de har tatt i bruk nye, digitale løsninger også her. Vi har lite informasjon om hva slags tilbud dette er. Ett eksempel blant kommunene vi har intervjuet, er likevel Haugesund. Der brukte praksisteamet noe av tiden til å intensivere deltakernes opplæring i å søke jobber, skrive CV og registrere seg som arbeidssøker hos NAV. Dette var mulig å få til nettopp fordi det fikk høy prioritet å kartlegge deltakernes digitale infrastruktur og digitale kompetanse, slik at de som hadde behov for det, kunne få rask innføring i de plattformene som var nødvendig for å vedlikeholde kontakten med programmet.

Bruken av digitale hjelpemidler i opplærings- og oppfølgingsarbeidet tok et stort byks framover i løpet av noen få vårmåneder i 2020. At kommunene nå i større grad benytter seg av disse digitale plattformene, betyr likevel ikke at de brukes overfor alle typer deltakere. Det betyr heller ikke at kommunene vil fortsette å bruke de digitale løsningene de nå har opparbeidet seg en del erfaring med. Hva har fungert godt nok til å ta med videre, og hva kan forbedres? Dette kommer vi tilbake til om litt.

5.3 Digital kompetanse i rask utvikling

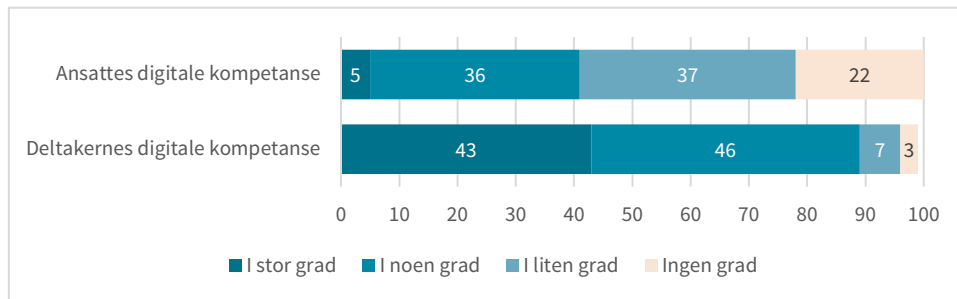
Når bruken av digitale verktøy har økt så mye, er det rimelig å anta at også de digitale ferdighetene har fulgt etter – i alle fall et stykke på vei. Vi har derfor bedt kommunene om å vurdere utviklingen i både de ansattes og deltakernes digitale kompetanse. Vi minner om at utgangspunktet her er *vurderingen* til den eller de ansatte i kommunen som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet. En slik vurdering må nødvendigvis bli skjønnsmessig og vil derfor ikke være noe mer enn en indikasjon. Hvilke digitale verktøy deltakerne har møtt hos andre offentlige aktører, og hvordan dette har fungert, er også mer usikkert. Dette er med andre ord ingen fullgod beskrivelse av deltakernes bruk av digitale verktøy. For nyankomne flyktninger og innvandrere mener vi likevel at den som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen, vil ha et relativt godt utgangspunkt for å vurdere deltakernes digitale ferdigheter og hvordan de har utviklet seg etter at ordinære møter og vanlig oppfølging ansikt-til-ansikt ble mer krevende å få til. Så med disse innledende forbeholdene kommer tallene her.

Selv når digitale verktøy er på plass, må både ansatte og deltakere ha tilstrekkelig kompetanse til å bruke dem. Vi ba kommunene om å tenke på perioden etter 12. mars og deretter vurdere både de ansattes og deltakernes digitale kompetanse med tanke på om manglende digital kompetanse representerte et hinder for å drive god oppfølging. Gitt hva vi tidligere har sett om både innhold i og omfang av opplæringstilbudet i de månedene nedstengningen pågikk, er det ikke overraskende at et flertall av kommunene svarer at nivået på deltakernes digitale ferdigheter i stor eller i noen grad har bidratt til lavere kvalitet i oppfølgingsarbeidet.

Det er verdt å notere at også de ansattes digitale kompetanse beskrives som en barriere i mange kommuner. I flere av kommunene vi snakket med, startet prosessen

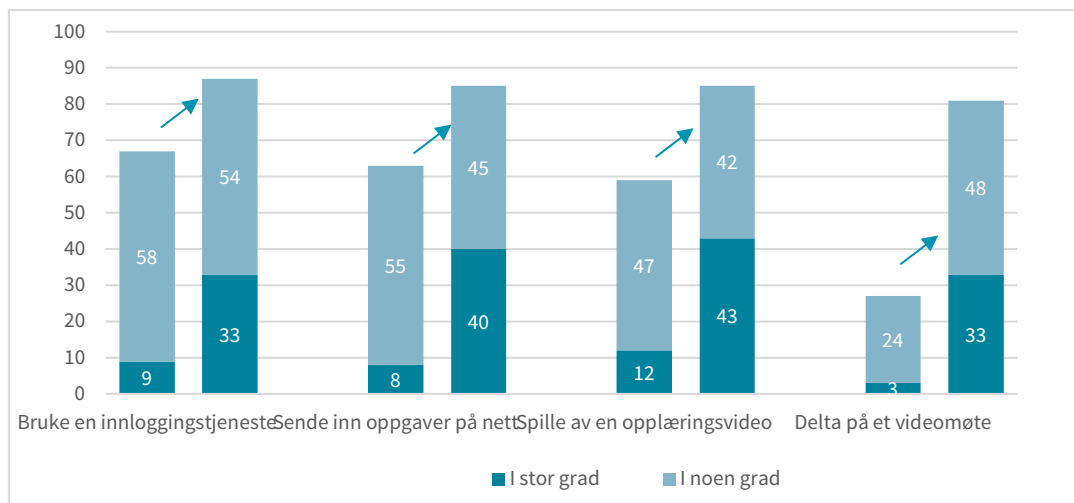
med at de ansatte måtte oppgradere sine ferdigheter i bruken av digitale plattformer – trolig mye på samme måte som i en rekke andre organisasjoner. Selv om dårlig digital infrastruktur beskrives som et problem av flere, er det altså også behov for å rette oppmerksomhet mot *hva slags* digital kompetanse som bør være på plass hos ansatte som jobber direkte med nyankomne. I denne undersøkelsen har vi konsentrert oss om digital infrastruktur og digital kompetanse blant ansatte i introduksjonsprogrammet, men spørsmålet er relevant også for andre kommunale og fylkeskommunale aktører nyankomne flyktninger og innvandrere møter.

Figur 5.5 Hvis du tenker på perioden etter 12. mars: I hvilken grad har manglende digital kompetanse vært til hinder for å gjennomføre den oppfølgingen av deltakerne som er ønskelig? Deltakere og ansatte. I prosent. (N = 141)



Så til spørsmålet om utviklingen i digital kompetanse. Vi har som sagt bedt kommunene vurdere om deltakernes digitale kompetanse har økt mellom 12. mars og første uka i juni. I korte trekk rapporterer kommunene at den digitale kompetansen blant deltakerne har økt betydelig. Andelen som svarer at deltakerne i stor eller i noen grad kan bruke en innloggingstjeneste, har økt fra like under sju av ti ved inngangen til nedstengningen opp til nærmere ni av ti ved inngangen til juni. Vi ser et tilsvarende mønster også for vurderingen av om deltakerne har kompetanse nok til å sende inn oppgaver på nett, til å spille av en opplæringsvideo og til å delta på et videomøte.

Figur 5.6 Kommunenes vurdering av DELTAKERNES digitale kompetanse henholdsvis 12. mars og første uka i juni 2020. Andel kommuner som svarer at deltakerne i stor eller i noen grad har tilstrekkelig kompetanse til å utføre de ulike digitale oppgavene. I prosent. (N = 141)



5.4 Kommunene vil digitalisere mer

De fleste kommunene som har svart på vår survey, mener at kommunens erfaringer siden 12. mars vil påvirke hvordan de jobber med oppfølgingen av deltakerne i introduksjonsprogrammet når situasjonen er normalisert, enten i stor grad (23 prosent) eller noen grad (64 prosent). Kun én av ti mener at erfaringene i liten eller ingen grad vil endre kommunenes oppfølging av deltakere videre. Dette tyder på at det store flertallet mener at denne perioden har gitt dem erfaringer som har vært nyttige for kommunenes arbeid med oppfølging. 90 av disse kommunene har svart med egne ord på hvilke erfaringer de vil ta med seg videre, og i avsnittene under oppsummerer vi disse fritekstsvarene.

Mange kommuner skriver at de ser fordeler med å ha muligheter for både digital undervisning og digitale møter med deltakerne. Fordelene som trekkes fram med digital undervisning, handler om mulighet for å differensiere mer og mer fleksibilitet i opplæringstilbudet. Én kommune ser for seg at digital undervisning kan gjøre det mulig å slå sammen grupper med elever på tvers av kommunegrenser for å få en stor nok elevgruppe til å lage tilpassede tiltak, og flere kommuner mener at deltakere som er selvstendige i sin læring, kan gjøre mer opplæringsoppgaver hjemmefra ved hjelp av digitale løsninger. Én kommune trekker fram at dette kan gjøre opplæringen mer tilgjengelig for deltakere som mangler barnepass. Det er likevel verdt å bemerke at ingen kommuner tar til orde for en heldigitalisering av opplæringen, men mer bruk av digitale løsninger og nettbasert undervisning. Én kommune moderer sine positive erfaringer med digitale løsninger ved å trekke fram en annen erfaring fra nedstengningsperioden, nemlig at klasserommet også er viktig: «Elles har me fått mange tilbakemeldingar på at deltakarane har behov for å vera på skulen for å få praktisert norsken og konsentrert seg om å læra».

Flere kommuner skriver også om positive erfaringer med digitale møter og elektronisk kommunikasjon med deltakere i introduksjonsprogrammet utenom selve opplæringen. Kommunene forteller at de vil fortsette med oppfølging og veiledning på telefon, bruk av telefontolk, videomøter med deltakere og mer bruk av e-post for å dele informasjon og dokumenter. Flere kommuner beskriver at digitale verktøy kan gjøre kommunikasjonen med deltakerne mer effektiv, som denne kommunen har erfart:

«Det er å bruke Teams har gjort det veldig lett og effektivt å ha oppfølging på kort varsel. Man er ikke avhengig av et konkret oppmøtested og flere personer kan delta samtidig, slik som lærer, deltaker og programrådgiver. I en liten kommune som [vår] er det lite busstilbud og da krever det en del mer planlegging ifht et møte. Å ha møte på teams kan ikke sammenlignes med en telefonsamtale, men kan derimot sammenlignes med et vanlig fysisk møte.»

Én kommune forteller at de også fikk positiv respons på å bruke Facebook som plattform for kommunikasjon med sine bosatte flyktninger, og vil fortsette med dette:

«Opprettet Facebook gruppe med «Korona aktiviteter» der familiene ble oppfordret til ulike familieaktiviteter, og legge ut bilder og kommentarer. Førte til mye aktivitet, og stor respons. Det vil vi fortsette med i ferier for å gi tips til familieaktiviteter, steder å oppsøke»

Men det er tydelig at økt bruk av digital kommunikasjon med deltakerne også har vært en stor utfordring. Mange deltakere har vært nødt til å lære seg andre måter å

kommunisere med skolen på enn de vanligvis bruker og behersker. Én kommune skriver:

«Vi var ikke forberedt på hvor mange som ikke ville kunne delta i gruppemøter pga manglende kompetanse. Det var litt sent å etablere denne kompetansen etter nedstengning fordi mange av elevene trenger individuell og helst tilstedeværende bistand»

Flertallet av kommunene som har svart på hvilke erfaringer de vil ta med seg videre, skriver at de vil jobbe mer og tidligere med å øke deltakernes digitale ferdigheter, enn de har gjort til nå. Noen skriver at de har arbeidet med dette før, men at de nå ser behov for å starte arbeidet tidligere. Mens kommunene før kanskje har hatt søkelys på å lære deltakere norsk, for så å kunne lære bort digitale ferdigheter, er prioriteringene nå snudd om. Kommunene erfarer nå at digital kompetanse «er veldig viktig selv om språkkunnskapene er lave», og at det å øke deltakernes digitale ferdigheter ikke kan vente til de kan bedre norsk.

Flere kommuner som har svart på dette spørsmålet, er også opptatt av at opplæringen i bruk av digitale løsninger må nå alle og gjennomføres i alle klasser. Her er det flere som har erfart et forbedringspotensial. En kommune skriver at de nå vil gi tidlig digital opplæring til «de som før har blitt ansett for å være ikke-digitale». Dette var også et tema som ble tatt opp i de kvalitative intervjuene vi gjorde med utvalgte kommuner, hvor én leder for introduksjonsprogrammet fortalte at de nå ville satse enda mer og tidligere på digital opplæring for dem med lav digital kompetanse:

«[...] vi hadde begynt å gi digital opplæring og startet datakurs for våre svakeste, og jeg tenker at ikke alle i den gruppen hadde tatt det på alvor. Denne perioden viste virkelig hvor viktig digitale ferdigheter er. Så at det må få en større plass i introduksjonsprogrammet og i undervisningsopplegget vårt, det ble veldig tydelig. Det vi har gjort med å starte med de svakeste, var veldig riktig, det var bare at vi ikke hadde kommet langt nok, som å ha kontroll på et passord og logge seg inn, så det gjorde at de ikke kunne benytte seg av en del ting. Så jeg tenker at vi skal begynne med det fra dag én.»

5.5 Oppsummering

- Dårlig digital infrastruktur reduserte muligheten til å få på plass en god oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet da samfunnet stengte ned i midten av mars 2020. Slik kommunene vurderer det, var dette en utfordring både blant de ansatte i nesten fire av ti kommuner og blant deltakerne i nesten åtte av ti kommuner.
- Covid-19 har medført en rask vekst i bruken av digitale verktøy i introduksjonsarbeidet. Undersøkelsen tyder på at kommunene både har tatt i bruk nye digitale plattformer og utvidet bruken av det som allerede var etablert.
- Etter 12. mars rapporterer åtte av ti kommuner i undersøkelsen at de har tatt i bruk nye, digitale løsninger for norskopplæring og for å holde kontakt med deltakerne. Digitale løsninger for arbeidsrettet opplæring i regi av kommunen er langt mindre vanlig.
- Et flertall av kommunene rapporterer at lav digital kompetanse blant deltakere – og utfordringer med å legge til rette for deltakerne med lave digitale ferdigheter – har bidratt til lavere kvalitet på introduksjonsarbeidet enn det som er ønskelig.
- Slik kommunene vurderer det, har behovet for å finne alternative måter å drive opplærings- og oppfølgingsarbeid på etter 12. mars bidratt til at flere av både de ansatte og deltakerne nå har større mulighet til og større kompetanse i å bruke digitale plattformer.

6 Avsluttende betraktninger

Denne undersøkelsen er gjennomført i løpet av noen få uker i mai og juni 2020. Hensikten var å etablere en første oversikt over hvordan kommunene har håndtert ansvaret for flyktninger og innvandrere i introduksjonsprogram i den første fasen av covid-19-pandemien. Det ble vedtatt en midlertidig forskrift, og siden lov, som regulerte kommunenes opplæringsarbeid i denne perioden. Den presiserte at kommunene så langt som mulig skulle sørge for at deltakerne fikk et tilbud, eventuelt på deltid dersom heltid ikke var mulig. Deltakerne skal ikke miste tid i opplæring. Dersom det kun er mulig å etablere et deltidstilbud, skal det derfor legges til tid i program slik at retten til to–tre års fulltidsprogram ikke svekkes. Hvordan løste kommunene denne oppgaven de første tolv ukene, mens nedstengningen var på sitt mest omfattende? Og er det mulig å lære noe av de erfaringene som da ble gjort? I dette siste kapitlet drøfter vi disse spørsmålene med utgangspunkt i det vi oppfatter som de mest sentrale funnene fra web-surveyen og fra de kvalitative intervjuene.

Økt ulikhet og økt sårbarhet

Et tydelig funn fra den foreliggende undersøkelsen er at omleggingen av opplærings- og oppfølgingstilbudet som fulgte som en konsekvens av covid-19, har hatt ulike typer av konsekvenser for ulike kategorier av deltakere i introduksjonsprogrammet. Deltakere med lite tidligere skolegang har fått et mindre omfattende tilbud enn deltakere med mer skoleerfaring og et sterkere utgangspunkt for å studere på egen hånd. Mye av oppfølgingen måtte den første tiden foregå via ulike digitale plattformer. Hvor godt rustet deltakerne var til å delta i alternative undervisningsformer da nedstigningen skjedde, har også påvirket hvor stor nytte de har hatt av de alternative opplæringsmodellene og tilbudene som kommunene har etablert. Nedstengningen har blant annet gått ut over oppfølging av særlig sårbare deltakere og deltakernes tilstedeværelse i avtalte aktiviteter. Mens noen deltakere relativt enkelt håndterte overgangen fra klasseromsundervisning til hjemmeundervisning, trengte andre langt mer oppfølging. Deltakere med lav utdanning har i hovedsak møtt større utfordringer her enn deltakere med høyere utdanning. Og på samme måte som i resten av befolkningen har flyktninger og innvandrere med barn i barnehage og skolealder hatt mindre tid til å delta i opplæring mens barnehager og skoler har vært stengt.

At det finnes et tilbud i perioden, er ikke det samme som at kvaliteten på tilbudet har vært like god som vanlig. Undersøkelsen vi har gjennomført, kan ikke påvise hvordan deltakernes læringsutbytte har vært, men i surveyundersøkelsen og intervjuene uttrykker både ledere og lærere bekymring for hvilket læringsutbytte deltakere i introduksjonsprogrammet har hatt av det tilbudet de har fått. Denne problemstillingen har også gjort det vanskelig for kommuner å vurdere hvordan timer skal telles under nedstengningen, og hvor stor forlengelse av program som skal gis. Det er dermed all grunn til å forvente at denne situasjonen har åpnet for ulik praksis i kommunenes vurderinger, og at dette på lengre sikt vil kunne ha konsekvenser både for omfanget av og kvaliteten på deltakernes samlede opplæringstilbud.

Det virker også som om reduksjonen i tilbud har variert med hvilket programinnhold den enkelte hadde da pandemien traff Norge. Alle deltakere i introduksjonsprogrammet skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og utover dette skal programmet inneholde arbeids- eller utdanningsrettet tiltak. Vanligvis betyr det at en deltaker kan delta i utdanning, arbeidspraksis eller yrkesrettede kurs som del av sitt introduksjonsprogram. Deltakere som tok grunnskole eller videregående opplæring som del av sitt introduksjonsprogram, ser ut til å ha kommet bedre ut av nedstengningsperioden enn deltakere med annet programinnhold. Deltakere i arbeidspraksis ser ut til å være rammet hardest. De fleste deltakere som var i eller var på vei ut i arbeidspraksis, mistet dette tilbudet, og mange har ikke hatt et annet arbeidsrettet innhold som kunne erstatte praksisplassen. Selv om mange nå er på vei tilbake i praksis, gjelder det ifølge kommunene langt fra alle. Bortfallet av praksisplasser er i stor grad preget av hvilke deler av arbeidsmarkedet pandemien rammet hardest. Tjenestelederne vi har snakket med, er bekymret for at disse deltakernes overgang fra program til arbeid er blitt vanskeligere som en konsekvens av dette.

Overgang til ordinær utdanning og lønnet arbeid er helt sentrale målsettinger for introduksjonsprogrammet. Samtidig har forskning på ledighet og utsatthet under tidligere kriser vist at arbeidstakere med lav utdanning og med innvandrerbakgrunn er mer utsatt enn andre (Fløtten & Trygstad 2020, under utgivelse). De første undersøkelsene som er gjennomført i Norge av den pågående pandemien, peker i samme retning – innvandrere har høyere risiko enn andre for å bli permittert (Alstadsæter mfl. 2020). Dette funnet føyer seg inn i rekken av studier som dokumenterer at flyktninger og innvandrere løper en høyere risiko enn andre, både for å ikke få jobb og for å ha en ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet med mange, kortere ansettelser (Umblijs 2020; Vrålstad & Wiggen 2017; Bratsberg mfl. 2018). Et sentral strategi fra Stortinget og regjeringens side for å møte pandemien og den økonomiske krisa har vært å legge til rette for mer formell utdanning blant permitterte og utsatte arbeidstakere. Behovet for å legge til rette for mer formell utdanning trekkes også ofte fram som en viktig strategi for å bedre flyktningers økonomiske integrering, og flere påpeker at det bør utvikles utdanningsløp som er bedre tilpasset målgruppen, og som resulterer i formell kompetanse (Djuve mfl. 2017; NOU 2011: 7; NOU 2018: 13). Bekymringen flere av informantene i denne undersøkelsen har, for at deltakerne i introduksjonsprogrammet vil stille enda svakere enn før i konkurransen om jobbene under og etter pandemien, henger sammen med dette mer generelle poenget om betydningen av formell og dokumentert kompetanse. Hvis ikke opplæringen tilbyr deltakerne ferdigheter som er etterspurt i arbeidslivet, er det krevende for nyankomne innvandrere å lykkes, ikke bare med å få en fot innenfor i norsk arbeidsliv, men også med å bli værende i jobb over tid.

Et springbrett for digitaliseringen?

Koronakrisa har satt fart på digitaliseringen. Arbeidsplassene og opplæringsinstitusjonene har blitt nødt til å ta i bruk digitale verktøy på en annen måte og i langt større grad enn tidligere. Også innenfor introduksjonsprogrammet har digitaliseringen skutt fart. Et flertall av kommunene melder nå om at de enten har tatt i bruk helt nye digitale plattformer i oppfølgings- og opplæringsarbeidet, eller at de har intensivert bruken av slike plattformer. Mange av kommunene i undersøkelsen ønsker å ta med seg erfaringene fra denne intensive digitaliseringsperioden videre. Så er selvsagt spørsmålet: Hvilke erfaringer er viktigst, og hva bør man være oppmerksom på un-

derveis? Basert på det inntrykket vi sitter igjen med etter å ha gjennomført web-surveyen, analysert fritekstsvarene og intervjuet et mindre antall kommuner, er det grunn til å løfte fram følgende poenger.

Vi starter med mulighetene. For det første: Digital oppfølging er mulig å etablere også for deltakere med lite skolebakgrunn, kort botid i Norge og begrensede norskerferdigheter. Det krever imidlertid at deltakerne får individuell opplæring i å bruke de ulike digitale hjelpemidlene og plattformene som kommunen benytter. For å få til dette må deltakeres digitale kompetanse kartlegges raskt etter bosetting, og digital infrastruktur må være på plass. Under nedstengningen har flere kommuner erfart at deltakerne de i utgangspunktet ikke trodde det var mulig «å få på nett», mestret dette med individuell og målrettet opplæring. I de kommunene der dette ble gjennomført, åpnet det for at også deltakere som i utgangspunktet hadde hatt lav digital kompetanse, kunne delta for eksempel i Teams-møter der de både «traff» andre deltakere og fikk ta del i felles informasjon fra ansatte i introduksjonsprogrammet eller ved norskopplæringen.

For det andre kan det ligge et potensial både for økt effektivitet og økt kvalitet i å tenke kombinasjonsmodeller der digital og ikke-digital opplæring kombineres. For eksempel skal nyankomne så raskt som mulig få 50 timer samfunnsopplæring på et språk de forstår. Dersom flere av disse timene kunne gjennomføres som videomøter der deltakere fra samme språkbakgrunn ble samlet digitalt heller enn fysisk, er modellen mindre sårbar for at enkelte enten må vente lenge på kurset eller tar kurset uten at den språklige tilretteleggingen er god nok. Et annet mulig bruksområde for digitale møter kan være for å holde kontakten med deltakere som er i permisjon. En del kvinner får lange opphold i sin programdeltakelse etter barnefødsler og mister allerede etablerte norskerferdigheter (Djuve, Kavli & Hagelund 2011). Det kan være verdt å undersøke om, og i tilfelle på hvilke måter, digitale plattformer kan utvikles for å tilby både vedlikehold av norskerferdigheter og noe mer individuell oppfølging i permisjonstiden.

På den andre siden viser undersøkelsen at det også er store variasjoner i deltakerenes utgangspunkt for å dra nytte av den digitale opplæringen og oppfølgingen som er tilbudt. For det første, dersom digitalisert oppfølging og opplæring skal fungere, forutsetter det en digital infrastruktur som fungerer både for ansatte og programdeltakere. Slik situasjonen er i dag, er dette ikke på plass overalt. For det andre forutsetter bruken av digitale kommunikasjons- og læringsplattformer kompetanse blant de ansatte. En rekke kommuner tok i bruk slike plattformer i introduksjonsarbeidet for første gang under covid-19, og det er rimelig å anta at dette har påvirket effektiviteten og kvaliteten på arbeidet. For det tredje viser undersøkelsen svært tydelig at de ansatte er bekymret for hvordan overgangen til digital oppfølging og opplæring har fungert for de som har det mest krevende utgangspunktet. Som en arena for å opprettholde noe sosial kontakt, svare på konkrete spørsmål og formidle grunnleggende informasjon kan de digitale møteplassene fungere godt. Som en læringsarena for deltakere med lite skolebakgrunn er utfordringene langt større. Det er derfor grunn til å advare mot en digitalisering av opplæringsarbeidet som ikke samtidig tar hensyn til at deltakere vil ha ulikt utgangspunkt for å dra nytte av en slik undervisningsform. Gitt at mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet har lav utdanning og lite erfaring med selvstendig læring i skolesammenheng, vil også digitaliserte tilbud kreve omfattende lærerstøtte.

Innspill til videre forskning

Det er god kutyme å avslutte undersøkelser ikke bare med å svare på spørsmål, men også med å stille noen nye. Den foreliggende undersøkelsen har rettet seg mot ansatte i introduksjonsprogrammet og da først og fremst ledere, mellomledere og fagansvarlige. Deres umiddelbare vurderinger er verdifulle. Samtidig er det stemmer som foreløpig ikke er blitt hørt.

For det første: Deltakernes opplevelser og erfaringer er viktige for å etablere en mer detaljert forståelse av hva som har fungert godt og dårlig, hva som har manglet, og ikke minst hva som bør utvikles videre. Spesielt den raske digitaliseringen som har funnet sted, vil vi få en langt bedre forståelse av dersom vi også kan innhente erfaringer direkte fra ulike typer programdeltakere. Som vi har kommentert tidligere i rapporten, har vi heller ikke tilstrekkelig informasjon fra ledere eller fra lærere i norskopplæringen.

For det andre: Web-surveyen ble gjennomført blant ansatte i introduksjonsprogrammet, og de kvalitative intervjuene vi har gjort blant enkelte lærere og ledere i norskopplæringen, er ikke tilstrekkelig til å gi et godt bilde av hvordan norskopplæringen har fungert under nedstengningen, hvilke tilpasninger som ble gjort, og hvordan kvaliteten på dette arbeidet vurderes. Som vi har presisert tidligere, representerer dette også et viktig metodisk forbehold i vår undersøkelse. Vi har flere steder bedt kommunene om å vurdere covid-19-relaterte utfordringer og tilpasninger relatert til norskopplæring og til deltakelse i ordinær utdanning. Selv om de fleste respondene var i stand til å gjøre en overordnet vurdering, og en del også konsulterte norskopplæringen, vil presisjonsnivået åpenbart bli bedre i en direkte undersøkelse. Dette vil også kunne gi viktige innspill til de mulighetene og begrensningene som ligger i digitale løsninger for ulike målgrupper.

Og for det tredje: Den voksende kunnskapen om hvordan kommunene har gjennomført arbeidet med oppfølging og opplæring av deltakere under covid-19-pandemien, kan med fordel bygges ut gjennom en systematisk analyse basert på den individbaserte rapporteringen i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Dette vil, kombinert med surveydataene, gi mer detaljert informasjon om hvordan pandemien kan ha slått ut for ulike grupper av deltakere og i ulike typer av kommuner og dermed styrke kunnskapsgrunnlaget for videre politikkutvikling.

7 Referanser

- Alstadsæter, A., B. Bratsberg, G. Eielsen, W. Kopczuk, S. Markussen, O. Raaum & K. Røed (2020). The first weeks of the coronavirus crisis: Who got hit, when and why? Evidence from Norway. Working Paper 27131 <http://www.nber.org/papers/w27131>
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2018). Job Loss and Immigrant Labour Market Performance. *Economica*, 85(337), 124-151.
- Bredal, A. & Orupabo, J. (2014). *Drammen som introduksjonsarena: En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Fløtten, T. & S. Trygstad (2020 – under utgivelse). Post -korona – en ny fase for den nordiske modellen? Fafo-notat. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, A. Hagelund (2011): *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, E.B. Sterri & B. Bråten (2017): *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31. Oslo: Fafo.
- Hernes, V., Arendt, J. N., Joonas, P. A., & Tronstad, K. R. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees: A comparative analysis of labour market integration outcomes*. Copenhagen: Nordisk Ministerråd.
- Gravdahl, B. & L. Guthu, (2008): *Borger og bruker. En analyse av den norske befolkningens digitale kompetanse*. St.meld. nr. 17 (2006–2007). Eit informasjonssamfunn for alle. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Guthu, L. & S. Holm (2010): *Innvandrere på nett. En analyse av innvandreres digitale kompetanse*. VOX, Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk. https://www.kompetansenorge.no/contentassets/eab2d86f40aa4f118e3b8d6b59565208/innvandrere_pa_net2.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) Rundskriv G-01/2016. Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- Kompetanse Norge (2018): <https://www.kompetansenorge.no/statistikk-og-analyse/grunnleggende-digital-ferdigheter/grunnleggende-digitale-ferdigheter-i-befolkningen/#ob=23871>
- Lillevik, R., & Tyldum, G. (2018). En mulighet for kvalifisering: Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet. Fafo-rapport 2018:35
- NOU (2018:13). *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring— Finansiering av livsopphold*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-13/id2620876/sec1>.
- NOU (2011:7). Velferd og migrasjon — Den norske modellens framtid. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-07/id642496/>
- Rambøll (2011). *Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere*. Oslo: Rambøll.
- Vrålstad, S., & Wiggen, K. S. (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Rapporter 2017/13, Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Umblis, J. (2020): *Kunnskapsoppsummering om deltakelse i arbeidslivet for kvinner med innvandrerbakgrunn*. Rapport 2020:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

«Vi har nå holdt hjulene i gang»

I denne rapporten etableres en første oversikt over hvordan norske kommuner håndterte opplæringsansvaret for deltakere i introduksjonsprogrammet, under de første 12 ukene av covid-19-pandemien i Norge. Ambisjonen har vært å gi et oversiktsbilde av hvordan nedstengningen traff kommunenes arbeid, og hvilke løsninger som ble etablert for å håndtere de utfordringene nedstengningen skapte.

Hvordan løste kommunene denne oppgaven de første tolv ukene, mens nedstengningen var på sitt mest omfattende? Hva slags oppfølging og opplæring fikk deltakerne? Hvordan var kvaliteten på tilbudet? Var kommunene rustet for en rask overgang til digitale løsninger? Og er det mulig å lære noe av de erfaringene som da ble gjort? Rapporten bygger på en surveyundersøkelse blant norske bosettingskommuner, og på kvalitative intervjuer med utvalgte kommuner.



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

Fafo-rapport 2020:16
ID-nr.: 20751