



Evaluering av kulturorienteringsprogrammet for overføringsflyktninger

Rapport 2020 - 10

Proba-rapport nr. 2020-10, prosjekt nr. 19061

ISSN: 1891-8093

JP/TB/AWE/SR, TT, 19.8.2020

--

Offentlig

--

Evaluering av kulturorienteringsprogrammet for overføringsflyktninger

Utarbeidet for Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Tonje Bentzen, Anette Enes, og Susanne Rolandsen, med Jens Plahte som prosjektleder. Trude Thorbjørnsrud har vært kvalitetssikrer.

Vi vil takke alle informantene og alle som ellers har bidratt med data og materiale til rapporten. Spesielt vil vi takke Organization for Migration (IOM) for et godt samarbeid gjennom hele prosjektet. Vi vil også takke referansegruppa, som har bestått av Nora Hidoussi og Kofi Amankwah (IMDi), Mona Dia (KD), Sigrid Melkeraen og Steven Mack Omdal (UDI), Elin Skifjell (Nordre Follo kommune), Valborg Svanå (Oslo kommune) og Janvier Nzigo og William K. Paintsil (IOM).

Innhold:

KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	1
EXECUTIVE SUMMARY	6
1. INNLEDNING	11
1.1 Overføringsflyktninger i Norge	12
1.2 Om IOM	12
1.2.1 IOMs oppdrag om kulturorientering	13
1.3 Oppfølgingen av forrige evaluering	13
1.4 Innholdet i evalueringsrapporten	14
1.5 Problemstillinger og evalueringsspørsmål	15
1.5.1 Nytteverdi og oppfyllelse av målsetningene	15
1.5.2 Faglig innhold i kulturorienteringsprogrammet	16
1.5.3 Undervisningsmetoder	16
1.5.4 Oppbygging og gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet ..	17
1.5.5 Kommunenes integreringsarbeid	17
1.5.6 Evaluering av kulturorientering før uttak	17
1.5.7 Erfaringer fra andre land	18
1.5.8 Tilpasning til andre opplæringstiltak	18
1.5.9 Måloppnåelse i informasjonsseminarene	19
1.5.10 Måloppnåelse for landrapportene	19
1.5.11 IOMs kvalitetssikringsrutiner	19
1.5.12 Forvaltningen av kulturorienteringsprogrammet	20
2 METODE	21
2.1 Dokumentgjennomgang og -analyse	21
2.2 Intervjuer	23
2.2.1 Intervjuer med statlige og internasjonale organer	23
2.2.2 Intervjuer med IOMs Oslo-kontor	23
2.2.3 Intervjuer med tokulturelle instruktører	23
2.2.4 Intervjuer med bosatte overføringsflyktninger	23
2.2.5 Intervjuer med UNHCR og IOM i Jordan	24
2.2.6 Gruppeintervjuer med kommunalt ansatte	24
2.3 Observasjon	24
2.3.1 Observasjon av kulturorientering i Jordan	24
2.3.2 Observasjon av informasjonsseminarer	25
2.4 Spørreundersøkelse	25
2.5 Referansegruppe	26
3 KULTURORIENTERINGSPROGRAM FOR FLYKTNINGER	27
3.1 Faglig innhold i kulturorienteringsprogrammet	27
3.1.1 Undervisningsmateriellets kvalitet	28
3.1.2 Kulturorienteringsprogrammet i Jordan – dag for dag	30
3.1.3 Tilpasning til målgruppene	33
3.2 Undervisningsmetoder	34

3.2.1	Pedagogiske virkemidler	34
3.2.2	Instruktørens kompetanse og ferdigheter	36
3.3	Antall deltakere, varighet og oppbygning	37
3.3.1	Aldersinndeling	39
3.3.2	Bruk av tolk.....	39
3.4	Selvstendigjøring og integrering	39
3.5	Kommunenes vurderinger	40
3.6	Vurderinger og anbefalinger	44
4	KULTURORIENTERING FØR UTTAK	46
4.1	Bakgrunnen for forsøket	46
4.2	Om prøveordning og ordinær ordning	46
4.3	Kulturorienteringens innvirkning på trekkprosent og trekkmønster	47
4.4	Prøveordningens innvirkning på deltakernes motivasjon	48
4.5	Prøveordningens innvirkning på intervjusituasjonen	49
4.6	Etiske problemer knyttet til prøveordningen	49
4.7	Vurderinger og anbefalinger	50
5	KULTURORIENTERING I ANDRE NORDISKE LAND	52
5.1	Kulturorientering for overføringsflyktninger til Danmark.....	52
5.2	Kulturorientering for overføringsflyktninger til Finland	53
5.3	Kulturorientering for overføringsflyktninger til Island.....	54
5.4	Kulturorientering for overføringsflyktninger til Sverige	55
5.5	Vurderinger og anbefalinger	55
6	TILPASNING ANDRE OPPLÆRINGSTILTAK.....	57
6.1	Bakgrunn	57
6.2	Innholdet i øvrige integreringstiltak.....	58
6.2.1	UDIs informasjonsprogram.....	58
6.2.2	Norsk kultur og norske verdier.....	58
6.2.3	50 timer samfunnskunnskap.....	59
6.3	Hva er overlappende?	60
6.4	I hvilken grad henger innholdet sammen?.....	63
6.5	Vurderinger og anbefalinger	64
7	INFORMASJONSSEMINARENE I KOMMUNER.....	66
7.1	Hva inneholder informasjonsseminarene?	66
7.2	Kommunenes erfaringer og vurderinger	67
7.3	Vurderinger og anbefalinger	71
8	LANDRAPPORTENE.....	73
8.1	Innholdet i landrapportene.....	73
8.2	Kommunenes erfaringer og vurderinger	74
8.3	Vurderinger og anbefalinger	77
9	IOMS KVALITETSSIKRINGSRUTINER	80
9.1	Rekruttering og opplæring av tokulturelle instruktører	80
9.2	Kvalitetssikring av gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet	80
9.2.1	Kvalitetssikring av det faglige innholdet i kulturorienteringsprogrammet.....	81
9.2.2	Kvalitetssikring av undervisningsmateriell	81
9.3	Kvalitetssikring av informasjon til kommunene	81
9.4	Vurderinger og anbefalinger	82

10	VURDERING AV FORVALTNINGSMODELLEN	83
10.1	Ekstern leverandør – dagens modell	83
10.2	Markedssituasjonen	84
10.3	Alternative modeller	85
10.4	Målformuleringene for kulturorienteringsprogrammet	86
10.5	Vurderinger og anbefalinger	87

Konklusjoner og anbefalinger

Resymé

På oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har vi evaluert kulturorienteringsprogrammet, som er et informasjonstilbud som gis til overføringsflyktninger før de ankommer Norge. Vi har også evaluert det kommunerettede informasjonsarbeidet, som består av informasjonsseminarer og landrapporter. Det er International Organization of Migration (IOM) som utfører disse tjenestene på oppdrag fra IMDi. I tillegg har vi evaluert en prøveordning for kulturorientering for syriske overføringsflyktninger, og vi har sammenliknet det norske kulturorienteringsprogrammet med tilsvarende ordninger i de andre nordiske landene.

Evalueringen er basert på dokumentgjennomgang; dybdeintervjuer med myndighetspersoner, personale ved IOM og overføringsflyktninger; direkte observasjon av undervisning av overføringsflyktninger; samt en spørreundersøkelse rettet mot de kommunale flyktningtjenestene.

Vår hovedkonklusjon er at kulturorienteringsprogrammet bidrar til å gi et realistisk bilde av det norske samfunnet og en grunnleggende forståelse av bosettingskommunenes forventninger. Det bidrar også til å gi grunnleggende kunnskap om plikter og rettigheter, og til å redusere kultursjokk og andre utfordringer i gjenbosettings- og integreringsprosessen.

Bakgrunn

Kulturorienteringsprogrammet er et informasjonstilbud som gis til overføringsflyktninger før de ankommer Norge, som regel mens de oppholder seg i et transittland. Formålet med kulturorienteringen er å bidra til at flyktningenes kunnskap om Norge er best mulig før ankomst. Hensikten med programmet er å gjøre det mulig for flyktningene å:

- få et realistisk bilde av Norge ved å få en grunnleggende forståelse av landets kultur, verdier og kommunikasjonsstil
- få en grunnleggende forståelse for bosettingskommunenes forventninger til dem
- få grunnleggende kunnskap om plikter og rettigheter i Norge
- lære om vanlige utfordringer de kan møte i gjenbosettingsprosessen, i et forsøk på å minske disse utfordringene

Siden 2003 har International Organization of Migration (IOM) vært leverandør av programmet, som også omfatter informasjonsseminarer og landrapporter rettet mot bosettingskommunene.

Problemstilling og evalueringsspørsmål

Hovedproblemstillingen i prosjektet er å vurdere i hvilken grad målsetningene for kulturorienteringsprogrammet oppfylles, og hvilken nytteverdi det har. Følgende evalueringsspørsmål besvares i denne rapporten:

I hvilken grad er det faglige innholdet i programmet hensiktsmessig for måloppnåelsen?

- I hvilken grad er undervisningsmetodene hensiktsmessige for måloppnåelsen?
- I hvilken grad er oppbygging og gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet hensiktsmessig for måloppnåelsen?
- I hvilken grad bidrar kulturorienteringsprogrammet til å lette integreringsarbeidet for mot-takskommunene?
- I hvilken grad er gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet i forkant av uttaks-kommisjon hensiktsmessig?
- Hvilke erfaringer med kulturorientering er gjort i de andre nordiske landene?
- I hvilken grad er innholdet i kulturorienteringsprogrammet tilpasset andre opplærings- og integreringstiltak for nyankomne flyktninger?
- I hvilken grad oppfylles målsetningene for informasjonsseminarene?
- I hvilken grad oppfylles målsetningene for landrapportene?
- Er IOMs rutiner og prosesser for kvalitetssikring av kulturorienteringen tilfredsstillende?
- I hvilken grad forvaltes kulturorienteringsprogrammet på en hensiktsmessig måte?

Konklusjoner

Om kulturorienteringsprogrammet

Vi mener det er godt samsvar mellom innholdsbeskrivelsen og formålet med kulturorienteringsprogrammet. Videre er det vår vurdering at undervisningsplanen og -materiellet i all hovedsak holder god faglig og pedagogisk standard, og formidler et realistisk bilde av Norge. Noe av stoffet er imidlertid utdatert; spesielt gjelder dette en del av det digitale stoffet som er rettet mot barna og ungdommene.

Vår vurdering er at innholdet i undervisningsplanen og -materiellet i all hovedsak er relevant for og tilpasset målgruppene. Videre mener vi at undervisningspraksisen er godt pedagogisk tilrettelagt og velegnet for målgruppen; dog ble noen av kursdagene svært intense. Vi anser aldersinndelingene av undervisningsgruppene som hensiktsmessige.

Vi oppfatter IOMs instruktører som særdeles kompetente. De er svært kunnskapsrike, både når det gjelder programmets innhold og i allmennkunnskap, og har svært gode formidlingsevner – også overfor barn og unge. Deres tokulturelle bakgrunn er svært verdifull. De utviser svært høy grad av engasjement og empati både i og utenfor undervisningssituasjonene. Det er styrke at de kan trekke på erfaringer fra sine ordinære jobber, noe som tilfører undervisningen realisme, dynamikk og aktualitet.

Spørreundersøkelsen i de kommunale flyktningtjenestene tyder på at kulturorienteringsprogrammet i noen grad bidrar til å lette kommunenes integreringsarbeid, selv om informasjonsbehovene fortsatt er svært store hos nyankomne overføringsflyktninger. Det er vanskelig å vurdere hvordan situasjonen ville vært dersom kulturorienteringsprogrammet ikke hadde vært gjennomført.

Vi finner videre at kulturorienteringen vektlegger både integrerings- og selvstendig-gjøringsperspektivet. Undervisningen har fokus på både rettigheter og plikter – hvor pliktene framstilles som forutsetninger for at man kan ha rettighetene og godene. Videre formidles det at man kan nå sine mål i Norge gjennom hardt arbeid og egen innsats.

Om prøveordningen – kulturorientering i forkant av uttaks-kommisjon

Vi har undersøkt om prøveordningen med kulturorientering i forkant av uttaks-kommisjon er hensiktsmessig, herunder om den bidrar til å redusere antallet syriske flyktninger som trekker seg fra prosessen med gjenbosetting i Norge. Først og fremst er det vår vurdering at ordningen ikke har den tilskattede effekt.

Vi finner dog at prøveordningen medfører enkelte positive effekter. Blant annet er flyktningene i uttaksintervjuene mer informert om Norge og hva som potensielt venter dem, og de framstår som noe mer motiverte i intervjusituasjonen.

De negative følgende er imidlertid langt mer framtrædende. Den mottatte informasjonen legger til rette for mer taktiske og tilpassede svar i uttaksintervjuene. Prøveordningen medfører svært korte tidsfrister for flere av aktørene, spesielt UDI og IOM. Videre har det framkommet at UNHCR ikke nødvendigvis rekker å erstatte trekk-saker med nye saker, dersom trekkene kommer kort tid i forkant av intervju.

Fra et etisk synspunkt er prøveordningen svært problematisk. Kulturorienteringsprogrammet bidrar til å skape forhåpninger hos deltakerne om at de skal til Norge, selv om dette spørsmålet ikke er avgjort, noe som er spesielt betenkelig med tanke på barna og ungdommene.

Om sammenlikningen med de andre nordiske landene

Vår vurdering er at Norge, sammenlignet med de andre nordiske landene, har et veletablert og godt fungerende kulturorienteringsprogram.

Om sammenheng med andre integreringstiltak

Vi finner at kulturorienteringsprogrammet i stor grad overlapper med de øvrige informasjons- og opplæringstilbudene. Kulturorienteringsprogrammet gir overføringsflyktningene et kunnskapsgrunnlag før ankomst til Norge og den tidlige integreringsfasen. Opplæringstilbudene preges av god sammenheng og konsistens. Vi mener at innholdet i kulturorienteringsprogrammet slik det er i dag, er svært godt, og ikke bør endres. Vi finner at forutsetningene for læring etter spirallæringsprinsippet teoretisk sett foreligger, ettersom temaene i stor grad overlapper.

Om informasjonsseminarene

Informasjonsseminarene har relevans for kommunene i deres daglige arbeid med integrering av flyktninger, men noe av faktainnholdet kan med fordel erstattes med mer kulturforståelsestematikk.

Noen kommuner opplever at seminarne kommer noe sent. Dette kan skyldes både at kommunene bestiller seminarne en god stund etter bosetting av den enkelte flyktninggruppe, men også at IOM har et tak på antall seminarer per år.

Pedagogisk er undervisningsmateriellet lett forståelig, men noen lysbilder var fra flere år tilbake, og kan dermed være noe utdatert. Instruktørene fremstår som kunnskapsrike og engasjerte, og de omtaler flyktningene på en empatisk måte. Vår vurdering er at instruktørenes anerkjennelse av deltakernes spørsmål og kontaktetablering med deltakerne bidrar til gode diskusjoner om enkelttemaer, på en måte som bidrar til relevans for deltakere fra ulike tjenester i kommunene.

Om landrapportene

Landrapportene framstår oversiktlige, strukturerte og faktabaserte. Rapportene er skrevet på norsk, har godt språk, og gir en pedagogisk framstilling av stoffet. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det er nødvendig å inkludere omfattende faktaopplysninger om opprinnelsesland og transittland.

Det er relativt få rapporter tilgjengelig, og to av dem er utdaterte. Prosessen med å utarbeide dem ser ut til å ta uforholdsmessig lang tid, og spesielt IOMs kvalitetssikringsprosesser fortøner seg som tidkrevende.

Til sist registrerer vi at bestemmelsene om utarbeidelse og oppdatering av landrapporter i IMDi utlysning er vanskelige å etterprøve, og at ansvarsforholdene er noe uklare.

Om IOMs kvalitetssikringsrutiner

Vår vurdering er at IOM har innarbeidet relevante og hensiktsmessige kvalitetskrav i sine rekrutteringsprosesser som samsvarer med oppdraget. Vi finner i all hovedsak at rutinene for intern evaluering og kvalitetssikring av kulturorienteringsprogrammet er hensiktsmessige.

Om forvaltningsmodellen

Totalt sett anser vi at det mer prinsipielle hensynet til instruktørens uavhengighet fra norske myndigheter tilsier at kulturorienteringsprogrammet bør utføres av en ekstern aktør. Dagens modell, der kulturorientering og det kommunerettede informasjonsarbeidet utformes som ett samlet oppdrag, er rasjonell og hensiktsmessig.

Anskaffelsesprotokollen fra anbudsrunderen i 2017 tyder på at IOM ikke har brukt sin monopolsituasjon gjennom 14 år til å presse fram ikke-konkurransedyktige priser. Vi anser at kontraktsperioder på fire–fem år balanserer konkurranse med kontinuitet.

Anbefalinger

Om kulturorienteringsprogrammet

Enkelte elementer i undervisningsmateriellet som brukes i kulturorienteringsprogrammet bør oppdateres; spesielt gjelder dette en del av det digitale stoffet som er rettet mot barna og ungdommene.

IOM bør klargjøre retningslinjene for instruktørens bruk av egne lysbilder i undervisningen.

IOM bør utarbeide en alternativ kurshåndbok for personer med svake lese- og skrivekunnskaper, der de enkelte elementene illustreres i form av bilder eller illustrasjoner.

Vi anbefaler også at samtlige voksne bør få hvert sitt eksemplar, og at det ikke kun utdeles ett per hushold.

IOM bør se nærmere på rekkefølgen stoffet presenteres i, og vurdere mengden av innhold de ulike dagene.

Vi anbefaler at kulturorientering for barn og ungdom utvides til å ha like lang varighet som for de voksne. Det er ikke behov for endringer i lengde eller omfang for voksne.

Om prøveordningen

Vi anbefaler at kulturorientering gjennomføres etter ordinær ordning, altså i etterkant av uttakskommisjon når overføringsflyktingene har fått innvilget gjenbosetting i Norge.

Dersom prøveordningen videreføres må det utarbeides et alternativt pedagogisk opplegg som ivaretar det faktum at flyktingene ikke er garantert gjenbosetting i Norge.

Om sammenheng med andre integreringstiltak

Vi anbefaler at IMDi tar initiativ for å forbedre kontakten mellom leverandøren og voksenopplæringer i kommunene for å gi ledere og lærere i voksenopplæringer kunnskap om innholdet i kulturorienteringsprogrammet.

Om informasjonsseminarene

Enkelte lysbilder og filmer kan med fordel oppdateres og gjennomgås internt for å sikre at de formidler tall for de siste årene, og fremdeles har relevans.

Vi anbefaler også å vektlegge innhold som kan innvirke på gjensidig forståelse, samhandling og integrering i større grad enn faktainformasjon om opprinnelsesland.

Om landrapportene

Vi anbefaler at landrapportene får hovedvekt på beskrivelse av flyktingenes kultur og situasjonen deres i transittland.

Vi anbefaler at det foreligger oppdaterte landrapporter for de større flyktinggruppene som Norge til enhver tid tar imot som overføringsflyktinger.

Vi anbefaler at det utarbeides web-baserte sider til erstatning for pdf-rapportene som foreligger i dag.

Vi anbefaler at det i kontrakten mellom IMDi og operatør utformes mer operasjonelle og etterprøvbare bestemmelser om hvordan landrapporter/websider skal utarbeides og vedlikeholdes.

Om forvaltningsmodellen

Vi anbefaler at det utarbeides en samlet og eksplisitt formulert målsetning for *hele* oppdraget, det vil si for både kulturorientering og den kommunerettede informasjonsvirksomheten, der både integrerings- og selvstendigjøringsperspektivet tydeliggjøres.

Executive summary

Synopsis

The Directorate of Integration and Diversity (IMDi) has assigned us to evaluate the Cultural Orientation Programme (CO Programme), which is provided to quota refugees prior to arrival in Norway. The assignment also included evaluation of information services directed towards Norwegian municipal authorities – information seminars and country profile reports. Currently, the CO Programme and the information services are provided by the International Organization of Migration (IOM) on assignment by IMDi.

Yet another part of our assignment was to evaluate the effect and feasibility of undertaking the CO Programme for Syrian refugees prior to the selection missions, and we also compared the Norwegian CO Programme with corresponding programmes in the other Nordic countries.

Our main conclusion is that the CO Programme provides a realistic depiction of Norwegian society and a foundational understanding of the local authorities' expectations of the quota refugees. The CO Programme also conveys basic knowledge about rights and duties and contributes to reducing cultural shocks and other challenges commonly experienced by recently resettled refugees.

Background

The CO Programme is a service provided to quota refugees prior to arrival in Norway, most commonly while in a transit country. The purpose is that the refugees arrive in Norway with basic knowledge about the country and its culture. The CO Programme should facilitate that the refugees:

- acquire a realistic picture of Norway through basic understanding of Norwegian culture, values and communication styles
- attain basic understanding of the expectations held by the local authorities of the resettlement communities in Norway
- acquire basic knowledge of rights and duties in the Norwegian society
- learn about challenges and hardships commonly experienced in the course of the resettlement process, with the aim of minimizing suffering

The IOM has been the sole service provider since the CO Programme was initiated in 2003 – including provision of information seminars and country profile reports targeting the local communities.

Evaluation questions

The main question of this project is the extent to which the aims of the CO Programme are fulfilled, and what is its value and utility. The following evaluation questions are also addressed:

To what extent is the content of the CO Programme appropriate for achieving its goals?

To what extent are the education methods applied appropriate for achieving the goals?

To what extent does the CO Programme contribute to facilitate integration of the refugees in the resettlement communities?

To what extent is it appropriate to undertake the CO Programme prior to the selection mission?

What are the experiences made with corresponding programmes in the other Nordic countries?

To what extent does the CO Programme correspond with other education services provided to recently arrived refugees?

To what extent are the goals of the information seminars achieved?

To what extent are the goals of the country profile reports achieved?

Does IOM have satisfactory quality control systems and routines?

To what extent is the CO Programme appropriately managed and organized?

Conclusions

On the CO Programme

The content of the CO Programme corresponds with its aims. The curriculum and the educational material are of high quality both in terms of content and educational standards, and they convey a realistic picture of Norway. However, some content elements are outdated, in particular some of the digital material targeted towards the children.

Basically, the educational content and practical teaching are relevant and appropriate for the target groups, save for the fact that some of the sessions turned out somewhat overloaded. The criteria for group selection by age are appropriate.

IOM's bi-cultural facilitators are extraordinarily competent. They are very knowledgeable, both in terms of curricular and extra-curricular subject matters, and they are highly skilled educators for adults and minors alike. Their bi-cultural backgrounds are very valuable. They display a high degree of personal involvement and empathy both in and outside of classes, and an additional strength is their ability to draw on experience from their ordinary occupations, which adds realism, dynamism and actuality to their teaching.

The survey conducted among municipal refugee services in Norwegian local communities suggests that the CO Programme to some degree facilitates integration, despite the massive knowledge deficit in recently arrived refugees. It is difficult to fathom the hypothetical situation of absence of the CO Programme.

We find that the CO Programme encompasses both the integration and the empowerment dimensions. There is a balanced focus on both rights and duties – the duties are pictured as preconditions for the rights and benefits. Furthermore, it is communicated that everybody can pursue one's dreams in Norway through hard work and personal efforts.

On piloting the CO Programme in advance of the selection missions

We found that the pilot of undertaking the CO Programme for Syrian refugees prior to the selection missions did not reduce voluntary withdrawals among the refugees.

Although the pilot did have certain virtues – such as the refugees being more motivated and better informed on Norway in the selection mission interviews – the negative implications greatly overshadow such benefits. Being better informed facilitates tactical responding in the interviews. Moreover, the pilot resulted in very short deadlines for several actors, in particular the Norwegian Directorate of Immigration (UDI) and IOM. Finally, UNHCR turned out to be unable to replace all withdrawals with additional cases,

in particular whenever withdrawals materialize a short time in advance of the selection mission interviews.

From an ethical point of view, the pilot is highly problematic. The CO Programme creates hopes and expectations in the participants that they are going to Norway, despite the fact that this question still remains unresolved at that point in time. This could be particularly distressing for minors.

On the comparison with the other Nordic countries

Norway has a developed and functional cultural orientation programme, which withstands comparison with corresponding programmes in the other Nordic countries.

On correspondence with other education services provided to recently arrived refugees

There is a high degree of overlap between the CO Programme and other education services. The programme provides basic knowledge prior to the refugees' arrival in the country. The totality of the education services appears comprehensive and consistent. The overall content of the CO Programme is highly appropriate and should remain as is. Theoretically, the programme facilitates "spiral learning", given the overlapping subject matters of the different education measures.

On the information seminars

The information seminars are relevant and appropriate for the main target group – local municipality staff – but some of the factual content should be replaced by topics addressing cross-cultural understanding.

Some municipalities report that the seminars take place on a late stage. The reason for this could be that the local authorities are late in planning the seminar, but it could also be the fact that there is a limit to IOM's capacity.

The teaching material is educational, but some slides appeared to be old and outdated. The bi-cultural facilitators are dedicated and knowledgeable, and they display a high degree of empathy in their portrayal of the refugees. Their response to participants' questions and the way they establish relations with them facilitate fruitful discussions, which in turn increase the relevance of the seminar for staff from the different public services.

On the country profile reports

The country profile reports are fact based and well structured. They are well written and communicative. However, we question the need for the amount of facts about countries of origin and transit.

Few reports are available, and two of them are outdated. The writing and publishing processes are time consuming – in particular IOM's internal quality control procedures.

Lastly, the contractual measures regarding the country profile reports are somewhat unclear and difficult to enforce efficiently.

On IOM's quality control procedures and routines

We find that IOM has implemented appropriate quality measures in their recruiting of bi-cultural facilitators. Overall, but with the one exemption mentioned above, we find the routines and procedures for internal evaluation and quality control to be satisfactory.

On management and organization of the CO Programme

Overall, we find that the independence of the bi-cultural facilitators in relation to Norwegian authorities is imperative, with the implication that the CO Programme should continue being assigned to an external operator. Today's model, with a single operator taking on the CO Programme, the information seminars, and the country profile reports is appropriate.

The procurement protocol for the 2017 tender suggests that the IOM has not taken advantage of its monopoly position by setting uncompetitive prices. Further, we find that contract periods of four to five years balance competition with continuity.

Recommendations

On the CO Programme

Some of the teaching material should be updated, in particular digital material used to teach minors.

IOM should clarify its policies for use of personal slides in the teaching.

IOM should develop an alternative leaflet for illiterate participants based on graphics and illustrations. We recommend that all adult attendants be given a copy of the leaflet, and not just one copy per household.

IOM should reconsider the order of the topics and the amount of content presented each of the training days.

We recommend that the CO Programme for minors be extended to the same length as for adults. There is no need to change the length and scope for adults.

On piloting the CO Programme in advance of the selection missions

We recommend that cultural orientation be provided according to standard procedure; that is, after the question of resettlement in Norway has been resolved.

If the pilot should be continued, it is necessary to develop alternative content for the CO Programme to avoid creating false hopes and expectations in the refugees.

On correspondence with other education services provided to recently arrived refugees

IMDi should establish ways of communication between the operator (IOM) and community based vocational trainers in order to facilitate “spiral learning”.

On the information seminars

Some slides and movie clips should be updated. We also recommend inclusion of content that enhance cross-cultural understanding, by replacing facts and figures about countries of origin.

On the country profile reports

We recommend that emphasis is placed on describing the refugees’ culture and their situation in the transit countries.

We also recommend that updated reports on the main quota refugee groups arriving in Norway be made available. Dynamic web-based pages should replace the pdf-based (or hard copy) reports available today.

The contract between IMDi and the operator should include more operational and enforceable measures on developing and updating the reports.

On management and organization of the CO Programme

Lastly, we recommend formulation of a single comprehensive overall goal for the entire assignment – that is, for the CO Programme, the information seminars and the country profile reports – which underscores both the empowerment and the integration dimensions.

1. Innledning

Kulturorienteringsprogrammet er et informasjonstilbud som gis til overføringsflyktninger før de ankommer Norge, som regel mens de oppholder seg i et transittland. Formålet med kulturorienteringen er å bidra til at flyktingenes kunnskap om Norge er best mulig før ankomst. Hensikten med programmet er å gjøre det mulig for flyktingene å:

- få et realistisk bilde av Norge ved å få en grunnleggende forståelse av landets kultur, verdier og kommunikasjonsstil
- få en grunnleggende forståelse for bosettingskommunenes forventninger til dem
- få grunnleggende kunnskap om plikter og rettigheter i Norge
- lære om vanlige utfordringer de kan møte i gjenbosettingsprosessen, i et forsøk på å minske disse utfordringene

Programmet skal fungere som forberedelse til gjenbosetting i Norge. Programmet holdes på flyktingenes morsmål eller et annet språk de forstår godt. Dette skal sikre god forståelse og utbytte av kurset.

Som en del av kulturorienteringsprogrammet tilbys også *landinformasjonsseminarer* og *landrapporter* til kommuner som bosetter overføringsflyktninger, slik at ansatte i kommunens tjenesteapparat skal ha relevant og oppdatert informasjon om flyktningsgruppene og deres situasjon. Formålet er å bidra til et kunnskapsbasert integreringsarbeid.

Vi har evaluert kulturorienteringsprogrammet på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Formålet har vært å få økt kunnskap om gjennomføring og nytte av programmet. Prosjektet omfatter også:

- å gjøre en vurdering av forsøk med gjennomføring av kulturorientering i forkant av uttakskommisjon
- å evaluere informasjonsseminarer for bosettingskommuner
- å evaluere landrapportene

Evalueringen av kulturorienteringsprogrammet for overføringsflyktninger er basert på program som er gjennomført for syriske og kongolesiske flyktninger, men vi har også vurdert kulturorienteringsprogrammet på et mer generelt grunnlag.

Hensikten har vært å gi myndighetene et kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle tiltakene, og skape bedre sammenheng mellom ulike informasjons-, orienterings- og kvalifiserings-tiltak. Vi har også undersøkt hvorvidt anbefalinger fra forrige evaluering av kulturorienteringsprogrammet¹ er implementert, og hvordan de har fungert.

IMDi er gjennomføringsorgan for regjeringens integreringspolitikk, og har blant annet ansvar for å finne bosettingskommuner til flyktninger. IMDi samarbeider med Utlendingsdirektoratet (UDI) og Politiets utledningsenhet (PU) om uttak av overføringsflyktninger som skal bosettes i Norge.² Oppgaven med selve bosettingsarbeidet ligger hos kommunene, som selv avgjør om og hvor mange de ønsker å bosette hvert år. Én av IMDis oppgaver er å sikre at overføringsflyktninger og aktuelle bosettingskommuner får relevant informasjon før flyktingene kommer til Norge. Siden 2003 har International Organization for Migration (IOM) utført oppdraget med å gjennomføre kulturorienterings-

¹ Rambøll. (2005). *Evaluering av CO-programmet*. Rapport for Utlendingsdirektoratet. Rambøll Management.

² Uttaksprosessen er beskrevet i punkt 5.1 på side 52.

program for overføringsflyktninger, arrangere informasjonsseminarer og utarbeide landrapporter for bosettingskommuner. I utgangspunktet dekker vår undersøkelse tiden fra 2018 og framover, altså inneværende kontraktperiode for avtalen mellom IMDi og IOM, men hovedvekten av datamaterialet er innhentet i løpet av høsten 2019 og våren 2020.

1.1 Overføringsflyktninger i Norge

Nær 240 000 personer, eller 4,4 prosent av Norges befolkning, hadde flyktningbakgrunn ved inngangen til 2020. Dette omfatter i hovedsak personer som har kommet til Norge enten som overføringsflyktninger, asylsøkere, eller som familiegjenforent til en av disse gruppene.³ Personer som har fått oppholdstillatelse i Norge grunnet søknad om beskyttelse (asyl) omtales som flyktninger med asylsøkerbakgrunn. Når flyktninger får familien sin til Norge, omtales disse som familieinnvandrere til flyktninger eller som familiegjenforente.

Overføringsflyktninger (også kalt kvoteflyktninger) har flyktet fra hjemlandet og deretter blitt overført til et tredjeland. Stortinget fastsetter hvert år en kvote for hvor mange overføringsflyktninger Norge kan ta imot, mens Justis- og beredskapsdepartementet avgjør hvilke flyktninggrupper som skal utgjøre årets kvote. Nær én av fire overføringsflyktninger i Norge er fra Syria, og de aller fleste har kommet de siste fem årene. Andre store landgrupper er Iran, Irak og Vietnam.⁴

Mens Norge tidligere har tatt imot mellom 1000 og 1500 overføringsflyktninger årlig, har myndighetene de senere årene økt antall overføringsflyktninger. I 2019 og 2020 har kvotene vært på 3000 overføringsflyktninger som skal gjenbosettes i Norge. I 2020 skal kvoten utgjøre 800 syrere fra Libanon og Jordan til sammen, 1 250 kongolesere, sørsudanere, jemenitter og somaliere fra Etiopia, Kenya og Uganda. Videre skal 800 personer evakueres fra Libya til Romania og Rwanda og derfra videre til Norge; dette inkluderer 300 kongolesere som allerede er registrert i Rwanda. I tillegg er det en åpen kvote på 150 personer.⁵

Overføringsflyktninger som kommer til Norge bosettes direkte i kommunene; det vil si at de ikke er i asylmottak. Et unntak her er imidlertid personer – i hovedsak flyktninger fra Afrika og Asia – som er blitt evakuert via Romania. Disse har gjennomgått korte opphold i ankomst- og transittmottak før bosetting i kommunene, da de ikke kunne oppholde seg på senteret i Romania over lengre tid, og heller ikke kunne bosettes direkte derfra til kommunen fordi det var for kort tid til å finne bosettingskommuner.

1.2 Om IOM

IOM er FNs migrasjonsbyrå, og er den ledende mellomstatlige organisasjonen på migrasjonsfeltet. IOM samarbeider med regjeringer, mellomstatlige og ikke-statlige organisasjoner, og jobber for prinsippet om human og velorganisert migrasjon. Organisasjonen tilbyr rådgivning til både myndigheter og migranter. IOM Norge ble etablert i

³ Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/flyktninger/aar>

⁴ Overføringsflyktninger 2019. *ssb.no*. Hentet 13. august 2020 fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/overforingsflyktninger-2019>.

⁵ <https://www.udi.no/aktuelt/3000-overforingsflyktninger-i-2020/>

2002.⁶ De primære oppgavene til det norske kontoret består i å støtte frivillig retur av flyktninger og re-integrering i opprinnelseslandet.

1.2.1 IOMs oppdrag om kulturorientering

Oppdraget om å gjennomføre kulturorienteringsprogram for overføringsflyktninger ble første gang utlyst i 2003. IOM har siden da vært den eneste leverandøren. Forrige avtale ble inngått i 2018 for perioden 2018–2021.

I oppdraget inngår det å gjennomføre kulturorienteringsprogram for overføringsflyktninger i forkant av reisen til Norge. IOM har ansvaret for all logistikk knyttet til gjennomføring av kulturorienteringsprogrammene i transittlandene, inklusive tolker, transport, lokaler, servering, etc. I tillegg inngår informasjonsarbeid til bosettingskommuner, med gjennomføring av informasjonsseminar og utarbeidelse av landrapporter.

For tiden er tre personer ansatt på fulltid på med kulturorienteringsprogrammet, men dette tallet varierer med antall overføringsflyktninger som Norge bestemmer seg for å ta imot. I tillegg benyttes IOM-kontorets administrative ressurser. IOM har dessuten en «stall» bestående av 20–25 tokulturelle instruktører som skal dekke den kulturkunnskapen og de språkferdighetene som det til enhver tid er behov for. Disse innkalles til ulike oppdrag ved behov. IOMs tokulturelle instruktører⁷ har samme språk og kulturelle bakgrunn som flyktningene de skal lære opp, og har selv bodd i Norge over en lengre periode. Noen har selv vært flyktninger.⁸ I tillegg til å beherske undervisningsspråket (eller -språkene), skal instruktørene beherske norsk. De skal undervise på norsk på landinformasjonsseminarene, og de skal skrive rapporter fra kulturorienteringsprogrammet på norsk som skal leveres til bosettingskommunene.

IOMs årsrapport for 2019 til IMDi oppgir følgende nøkkeltall. Totalt 1973 overføringsflyktninger deltok på kulturorienteringsprogrammer i Etiopia, Jordan, Libanon, Romania og Uganda i løpet av året, fordelt på tolv ulike reiseoppdrag til disse landene. Det ble gjennomført totalt 28 informasjonsseminarer om Kongo (22), Syria (4) og Sør-Sudan (2), med til sammen 1 278 deltakere fra 75 kommuner. I tillegg ble det arrangert et mindre antall tematisk orienterte seminarer, *workshop*-er og møter. Landrapporter omtales ikke i rapporten. Oppdragene og tjenestene som ble utført i løpet av 2019 beløp seg til totalt NOK 13,6 mill.

1.3 Oppfølgingen av forrige evaluering

Kulturorienteringsprogrammet ble første gang evaluert i 2005; to år etter at IOM fikk tildelt sin første operatørkontrakt.⁹ Evalueringen finner at flyktningene i hovedsak er fornøyde med kulturorienteringen, og at kommunene likeledes er tilfredse med landinformasjonsseminarene og landrapportene.

Det framheves i evalueringen som spesielt viktig for undervisningssituasjonen i transittlandene at instruktørene på kursene ikke er myndighetspersoner, men tilknyttet en uavhengig aktør (IOM).

⁶ <https://www.iom.no/om>

⁷ Cross Cultural Facilitators

⁸ <https://www.iom.no/integrering>

⁹ Rambøll. (2005). *Evaluering av CO-programmet*. Rapport for Utlendingsdirektoratet. Rambøll Management.

Rambøll, som utførte evalueringen, påpeker det uheldige i at noen av landrapportene og noen av informasjonsseminarene var på engelsk. Rambøll påpeker også at IOMs oppdrag var noe uklart:

[Det] mangler [...] i samarbeidet mellom UDI og IOM en klar og entydig definisjon av intervensjonslogikken som ligger til grunn for CO programmet, og de herav følgende mål, delmål og operasjonelle indikatorer til bruk for oppfølgingen av programmet. (s. 6)¹⁰

Til sist etterlyses en bedre systematikk i den fortløpende evaluering, kompetanseoppbygging og kvalitetsutviklingen internt i IOM knyttet til kulturorienteringen i transittland. Evalueringsrapporten gir dessuten følgende spesifikke anbefalinger:

- 1) Det bør vurderes opprettet en samlet hjemmeside for kulturorienteringsprogrammet, hvor all informasjon om programmets forskjellige elementer er samlet, slik at kommunene lettere kan innhente slik informasjon.
- 2) Innholdet i kulturorienteringsprogrammet for flyktningene bør samles i færre temaer med bedre intern sammenheng, gjerne ved at en av kursdagene gjøres til en temadag.
- 3) Kulturorienteringsprogrammet for flyktningene bør gjennomføres av to instruktører; ikke bare én.
- 4) Det bør produseres mer filmbasert kursmateriell, og kurset for barn bør tilrettelegges bedre for aldersgruppa.
- 5) IOM bør utvikle en strategi for systematisk kunnskapsoppsummering før, under og etter gjennomføringen av hvert av kulturorienteringens elementer.
- 6) All informasjon rettet mot kommunene bør være på norsk.
- 7) Det bør utarbeides en modell for intervensjonslogikken i kulturorienteringsprogrammet, der det fastsettes ett eller to overordnede mål med programmet, samt operasjonelle indikatorer for å kunne måle om målsettingene innfris.

1.4 Innholdet i evalueringsrapporten

I resten av *kapittel 1* presenterer vi problemstillingene og evalueringsspørsmålene som behandles i dette prosjektet.

I *kapittel 2* redegjør vi for det metodiske designet for evalueringen; hva slags dokumenter vi har gått gjennom, hvilke aktører vi har intervjuet, hva vi har observert og hvilke andre metoder vi har brukt for å innhente data.

I *kapittel 3* har vi evaluert selve kulturorienteringsprogrammet for overføringsflyktninger. Vi går blant annet gjennom programmets faglige innhold, og gir en dag-for-dag-gjennomgang av hvordan kulturorienteringsprogrammet ble gjennomført i Jordan i februar 2020. Videre inneholder kapitlet flyktningers og kommuners synspunkter på programmet, og avslutningsvis gir vi våre vurderinger og anbefalinger.

I *kapittel 4* diskuterer vi fordeler og ulemper med å tilby kulturorientering før uttakskommisjonen har gjennomført uttak av hvem som skal få opphold i Norge som overføringsflyktninger. Dette har vært gjennomført som et prøveprosjekt overfor syriske flyktninger de to siste årene.

¹⁰ På dette tidspunktet eksisterte ikke IMDi, og det var UDI som var ansvarlig for kulturorienteringsprogrammet, og som var oppdragsgiver for IOM.

I *kapittel 5* beskriver vi hvordan kulturorientering foregår i de andre nordiske landene, samt innholdet i et nylig avsluttet EU-prosjekt som har utviklet standardisert materiale for kulturorientering for sine medlemsland.

I *kapittel 6* ser vi kulturorientering i sammenheng med andre integreringstiltak som UDIs informasjonsprogram og opplæringsprogrammet *Norsk kultur og norske verdier*, som begge tilbys asylsøkere mens de bor på mottak. Videre sammenligner vi innholdet i kulturorienteringsprogrammet med 50 timer samfunnskunnskap som alle flyktninger skal gjennom som en del av introduksjonsprogrammet.

I *kapittel 7* evaluerer vi informasjonsseminarene som IOM tilbyr kommuner som bosetter overføringsflyktninger.

I *kapittel 8* evaluerer vi landrapportene som er en del av informasjonsvirksomheten til IOM ovenfor kommunene.

I *kapittel 9* evaluerer vi kvalitetssikringsrutinene til IOM.

I *kapittel 10* diskuterer vi den eksisterende forvaltningsmodellen, som innebærer at en ekstern leverandør utfører kulturorientering på oppdrag for IMDi. Vi diskuterer dessuten markedssituasjonen og alternative modeller.

1.5 Problemstillinger og evalueringsspørsmål

Vår evaluering har blitt utført ved å belyse og besvare tolv problemstillinger og evalueringsspørsmål. I det følgende vil vi gjennomgå disse og beskrive vår forståelse av dem.

1.5.1 Nytteverdi og oppfyllelse av målsetningene

Formålet med programmet er å formidle kunnskap om Norge for å gi flyktningene korrekt informasjon og et realistisk bilde av hva som venter dem. Informasjonen skal bidra til at flyktningene kan ta et informert valg om hvorvidt de ønsker å gjenbosettes i Norge. Videre skal programmet bidra til å lette tilpasningsperioden, fremme integrering, og bidra til at overføringsflyktningene kan takle utfordringene de måtte møte etter ankomst samt kunne ta selvstendige livsvalg. Programmet skal gi informasjon om selve prosessen med å komme til et nytt og ukjent samfunn, og dermed gjøre reisen mindre belastende og den kulturelle overgangen lettere. Informasjon om norsk kultur, verdier og levemåter skal redusere kultursjokk. Videre skal flyktningene forberedes på mottakskommunenes forventninger om at de skal kvalifisere seg til arbeid eller utdanning, slik at de kan bli selvhjulpne. Kulturorienteringsprogrammet skal på denne måten bidra til å lette flyktningenes integrerings- og bosettingsprosess i det lange løp.

I hvilken grad oppfylles målsetningene for kulturorienteringsprogrammet, og hvilken nytteverdi har det?

For det første har vi lagt til grunn at formuleringen «gjøre det mulig for flyktningene å» som innleder kulturorienteringsprogrammets målsetning, tilsier at målsetningene er oppnådd dersom man har lyktes i å *tilrettelegge for* at flyktningene kan tilegne seg de kunnskaper, holdninger og den forståelse som fastsatt i målsetningen for programmet. Følgelig spørres det ikke om faktisk læringsutbytte blant deltakerne i evalueringsspørsmålene nedenfor.

For det andre anser vi at målsetningene reflekterer to dimensjoner. Programmet har en «empowerment»-dimensjon – eller på norsk «selvstendigjøring» – som tar sikte på å dyktiggjøre flyktingene til livet i et fremmed land. Men programmet har også en sosialiserende dimensjon, ved at det implisitt tar sikte på å øke graden av integrering. Vi vil fortløpende vurdere om innholdet i kulturorienteringsprogrammet ivaretar begge disse. Likeledes vil vi vurdere om programmet ivaretar balansen mellom realitetsorientering og opprettholdelse av framtidstro.

1.5.2 Faglig innhold i kulturorienteringsprogrammet

I hvilken grad er det faglige innholdet i programmet hensiktsmessig for måloppnåelsen?

- Er undervisningsplanen relevant for formålet og for målgruppene?
- Holder undervisningsmateriellet god faglig og pedagogisk kvalitet?
- Er innholdet standardisert på tvers av de ulike målgruppene slik at hensynet til å gi et ensartet bilde av Norge og norske forhold balanseres mot hensynet til tilpasning til de ulike flyktingenes alder, kulturelle bakgrunn og individuelle behov?

Informasjonen som gis til voksne handler om bosettingsprosessen i Norge, klima, religion, mat, politisk system, velferdssystemet, introduksjonsprogrammet, utdanningssystemet, arbeidsliv, levekostnader og husholdningsforvaltning, helsesystemet, hus og vedlikehold, flyktingers bidrag til å skape et fredelig samfunn i Norge, samt vaner og normer. Informasjonen rettet mot barn omhandler i hovedsak skolesystemet, barne- og tenåringslivet i Norge, barns rettigheter, og fakta slik som årstider, mat, språk og religion. Informasjonen til ungdom går noe mer i detalj, og handler i tillegg om ulike familiekonstellasjoner, hus og vedlikehold, (forebyggende) helse, og sosialt liv.¹¹

Vi har vurdert om innholdet er tilpasset til ulike flyktinggrupper ut fra for eksempel landbakgrunn, utdanning, kjønn, alder, samt ulike individuelle behov og forutsetninger. Norske myndigheter ønsker at det gis oppmerksomhet til kjønnsproblematikk, både informasjon om at menn og kvinner har like rettigheter i Norge, men også at mannlige og kvinnelige flyktinger skal gis tilgang til lik informasjon.

1.5.3 Undervisningsmetoder

I hvilken grad er undervisningsmetodene hensiktsmessige for måloppnåelsen?

- Hvordan er kvaliteten på undervisningen?
- Har de tokulturelle instruktørene gode kunnskaper om Norge og norske forhold?
- Har lærerne gode språkkunnskaper?
- Har lærerne gode formidlingsevner?
- Hvilken betydning har det at lærerne har tokulturell bakgrunn?
- Har lærerne relevant pedagogisk erfaring for å undervise barn?

Vi har forstått dette spørsmålet slik at undervisningsmetodene skal bidra til å «gjøre det mulig» for deltakerne å tilegne seg den kunnskapen og forståelsen som beskrives i programmets formålsbeskrivelse. Dette innebærer blant annet at metodene er slik at deltakerne kan få utbytte uavhengig av ulike individuelle forutsetninger som for eksempel lese- og skrivekyndighet og skolebakgrunn, og uavhengig av ulike læringsstiler hos deltakerne.

¹¹ Jf. Re-submission of Tender: Cultural Orientation Programme – Information for and about Quota Refugees (NORCO) 2017.

Det første delspørsmålet dreier seg om hvorvidt undervisningen bygger på metodebruk som egner seg for de ulike målgruppene.

1.5.4 Oppbygging og gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet

I hvilken grad er oppbygging og gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet hensiktsmessig for måloppnåelsen?

- Har programmet passende lengde og omfang?
- Er aldersinndelingen hensiktsmessig?
- Brukes tolker på en hensiktsmessig og faglig forsvarlig måte?

Kulturorienteringsprogrammet tilbys både barn og voksne. I henhold til kontrakten skal voksne over 16 år tilbys et 25-timers program fordelt på 5 dager, mens barn mellom 8 og 16 år skal få et 10-timers program fordelt på to dager, med mulighet for ytterligere oppdeling i aldersgrupper. Barn under åtte år tilbys ikke programmet.¹² Størrelsene på klassene ligger vanligvis mellom 15 og 25 deltakere, avhengig av målgruppene og praktiske forhold.

Vi har vurdert om kurset har en hensiktsmessig lengde og omfang sett i forhold til det innholdet som skal gjennomgås. Videre har vi vurdert om undervisningssted og oppmøtetidspunkter passer med deltakernes reisevei, og i hvilken grad det legges til rette for at barn ivaretas mens foreldrene kurses.

1.5.5 Kommunenes integreringsarbeid

I hvilken grad bidrar kulturorienteringsprogrammet til å lette integreringsarbeidet for mottakskommunene?

Kulturorienteringsprogrammet er en del av myndighetenes integreringsarbeid for overføringsflyktninger. Målsettingene er, som vi har sett, blant annet å forberede dem på livet i Norge og minske kultursjokket ved å komme til en ny kultur. Overføringsflyktninger skal i likhet med asylsøkere og familiegjenforente til disse to gruppene, delta i introduksjonsprogrammet som bosettingskommunene har ansvar for. Vi spør blant annet: Kjenner ansatte i flyktningsjenesten til innholdet i kulturorienteringsprogrammet? Hvordan opplever kommunene at kulturorienteringsprogrammet har forberedt overføringsflyktningene på ankomst til Norge og integrering i det norske samfunnet? I et større perspektiv – bidrar kulturorienteringsprogrammet å lette integreringsarbeidet i mottakskommunene?

1.5.6 Evaluering av kulturorientering før uttak

Kulturorienteringsprogrammet gjennomføres vanligvis i *etterkant* av uttakskommisjonens arbeid, og det er kun overføringsflyktninger som har fått vedtak om opphold i Norge som har blitt tilbudt programmet.

I 2019 og begynnelsen av 2020 har det imidlertid blitt gjennomført en prøveordning for syriske overføringsflyktninger der man gjennomfører kulturorienteringsprogrammet i

¹² IOM, <https://www.iom.no/integrering>

forkant av uttakskommisjonen, noe som blant annet innebærer at noen av de som deltar på kulturorienteringsprogrammet potensielt ikke vil få opphold i Norge.

Forsøket med å avholde kulturorientering i forkant av intervjuene med uttakskommisjonen har til hensikt å «effektivisere bosettingen av flyktningene i kommunene og oppklare eventuelle misforhold mellom norske myndigheters krav og de forventningene den enkelte flyktning har.»¹³ I dette ligger det blant annet å redusere antall flyktninger som trekker seg fra gjenbosetting til Norge i løpet av uttaksprosessen.

I hvilken grad er gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet i forkant av uttakskommisjon hensiktsmessig?

- Har kulturorienteringsprogrammet noen innvirkning på hvorvidt personer trekker seg fra gjenbosetting i Norge? Hvilke andre forhold, slik som andre lands uttaksprosesser, spiller inn?
- Hvordan påvirker avholdelse av kulturorientering i forkant av uttakskommisjonens arbeid deltakerne i programmet? Vil de være like motivert og mottagelige for informasjonen dersom de ikke vet om de skal til Norge eller ikke?
- Bidrar slik gjennomføring til at flere eller færre personer trekker seg fra bosetting i Norge? I hvilken fase trekker de seg? Vil endring i tidspunkt for gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet kunne ha noen innvirkning på denne andelen?
- Hvordan kan tidspunkt for gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet påvirke intervjusituasjonen under uttakskommisjon?
- Er det etiske problemstillinger knyttet til gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet før deltakerne har fått opphold i Norge?

Vi har søkt å få innsikt i hvorvidt og eventuelt hvilke informasjonselementer og andre forhold som medvirker til at flyktninger reserverer seg mot gjenbosetting i Norge.

1.5.7 Erfaringer fra andre land

Hvilke erfaringer med kulturorientering er gjort i de andre nordiske landene?

Som hjelp til å besvare andre av evalueringens spørsmål om innhold, lengde, organiseringsform og forvaltning, har vi ansett det som nyttig å ha kunnskap om hva de andre nordiske landene tilbyr av kulturorientering til overføringsflyktninger som skal gjenbosettes. Vi gir derfor en kort gjennomgang av omfanget av overføringsflyktninger i andre nordiske land og i hvilken grad de tilbyr kulturorientering før ankomst.

1.5.8 Tilpasning til andre opplæringstiltak

I hvilken grad er innholdet i kulturorienteringsprogrammet tilpasset andre opplærings- og integreringstiltak for nyankomne flyktninger?

- Samsvarer kulturorienteringsprogrammet med opplæringsprogram som gis til asylsøkere?
- Er kulturorienteringsprogrammet tilpasset innholdet i opplæring i 50 timer samfunnskunnskap?
- Er det overlapp eller mangler, og bygger de på hverandre?

Asylsøkere som bor i mottak, skal gjennomgå UDIs informasjonsprogram og opplæringsprogrammet *Norsk kultur og norske verdier*. Alle flyktninggrupper som får opphold i Norge – asylsøkere, overføringsflyktninger og familiegjenforente til disse to gruppene –

¹³ *Årsrapport 2018*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Oslo. Hentet fra <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2018/imdi-arsrapport-2018>.

skal gjennomgå introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Opplæring i 50 timer samfunnskunnskap er en del av introduksjonsprogrammet, sammen med norskopplæring og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak.

Siden både asylsøkere og overføringsflyktninger skal motta den samme opplæringen i samfunnskunnskap etter bosetting i kommunene, har vi derfor sammenlignet innholdet i de nevnte informasjons- og opplæringsprogrammene asylsøkere mottar med innholdet i kulturorienteringsprogrammet.

1.5.9 Måloppnåelse i informasjonsseminarene

IOM har gjennom sin kontrakt med IMDi ansvar for å gjennomføre landinformasjonsseminarer for kommuner som skal bosette eller har bosatt overføringsflyktninger. Dette er ett av flere tiltak for at bosettingskommunen skal få et kunnskapsgrunnlag for sitt integreringsarbeid. For å evaluere informasjonsseminarene, har vi stilt følgende spørsmål:

I hvilken grad oppfylles målsetningene for informasjonsseminarene?

- Er læringsinnholdet relevant for formålet og for målgruppene?
- Holder undervisningsmateriellet god kvalitet?
- Er undervisningspraksisen av høy kvalitet?

1.5.10 Måloppnåelse for landrapportene

IOM har også ansvar for å utarbeide landrapporter til kommuners bruk. Rapportene omhandler flyktninggruppene som skal bosettes, og inneholder informasjon om opprinnelseslandet og situasjonen i transittlandet.

I hvilken grad oppfylles målsetningene for landrapportene?

- Er innholdet relevant for formålet og for målgruppene?
- Holder rapportene god kvalitet?
- I hvilken grad og for hvilke formål brukes landrapportene i målgruppene?

Formålet med rapportene er å gi ansatte i kommunene og andre som kommer i kontakt med flyktninger i sin yrkesutøvelse en grunnleggende innsikt i flyktingenes opprinnelsesland og kultur, samt situasjonen for flyktingene i transittland. Vi har undersøkt om rapportene bidrar til at kommunene får kunnskap som gjør dem bedre rustet til å forstå og imøtekomme integreringsutfordringer som ulike gjenbosatte flyktninggrupper kan erfare i Norge.

1.5.11 IOMs kvalitetssikringsrutiner

Er IOMs rutiner og prosesser for kvalitetssikring av kulturorienteringen tilfredsstillende?

- Har IOM hensiktsmessige og tilfredsstillende rutiner og -prosesser for kvalitetssikring av gjennomføringen av kulturorienteringsprogrammet, veiledernes kompetanse og metodene som anvendes?
- Har IOM hensiktsmessige og tilfredsstillende rutiner og -prosesser for kvalitetssikring av gjennomføringen av informasjonsseminarene og landrapportene?

Vi har gjennomgått praksis for evalueringer, standardiseringer av undervisningsmateriale og ulike kvalitetssikringsrutiner som IOM opererer med, og vurdert disse.

1.5.12 Forvaltningen av kulturorienteringsprogrammet

Kulturorienteringsprogrammet anskaffes i dag gjennom regelmessige anbudskonkurranser, og IOM har siden 2003 vunnet samtlige kontrakter. De har dermed i mange år vært ansvarlige for gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet for overføringsflyktninger som skal bosettes i Norge og for det kommunerettede informasjonsarbeidet om overføringsflyktninger. Vi har evaluert forvaltningen av kulturorienteringen ut fra spørsmålet:

I hvilken grad forvaltes kulturorienteringsprogrammet på en hensiktsmessig måte?

- Bør oppdraget utføres av en ekstern leverandør?
- Hvilke alternative forvaltningsmodeller kan være aktuelle?

Våre svar på dette spørsmålet er basert på vurderinger av krav til fleksibilitet for å håndtere flyktningsstrømmer av varierende størrelser og opprinnelsesland. Videre har vi vurdert i hvilken grad det er behov for det forvaltningsmessige skillet mellom myndighetenes uttakskommisjon og gjennomføringen av kulturorienteringsprogrammet som man oppnår med en ekstern leverandør. Til sist har vi gjort en vurdering av markedssituasjonen.

Her har vi også vurdert hensiktsmessigheten av at det er en ekstern aktør som gjør informasjonsarbeid til bosettingskommunene på oppdrag, slik som å arrangere informasjonsseminarer og utarbeide landrapporter.

2 Metode

Denne evalueringen er basert på flere metoder og kilder. Metodene omfatter dokumentgjennomgang, observasjon, intervjuer og en spørreundersøkelse. Tabell 1 gir en oversikt over de tolv evalueringsspørsmålene og hvilke forskningsmetoder som er brukt til å besvare hver av dem. Alle evalueringsspørsmålene, med unntak av spørsmålet om erfaringer fra andre land (1.5.6), er besvart eller belyst ved hjelp av to eller flere av metodene. En femte «metode» er de tre møtene med referansegruppa i prosjektet, hvor samtlige av evalueringsspørsmålene har blitt diskutert (se også 2.5). De ulike kildene vil bli presentert i gjennomgangen av de fire hovedmetodene som følger nedenfor.

Tabell 1. Oversikt over evalueringsspørsmål og metodebruk

Overskriftsnummer og evalueringsspørsmål	Dokument-analyse	Intervjuer	Observasjon	Spørreundersøkelse
1.5.1 Nytteverdi og måloppnåelse	✓	✓	✓	✓
1.5.2 Faglig innhold	✓	✓	✓	✓
1.5.3 Undervisningsmetoder	✓	✓	✓	
1.5.4 Oppbygging og gjennomføring	✓	✓	✓	
1.5.5 Kommunenes integreringsarbeid	✓	✓	✓	✓
1.5.6 Erfaringer fra andre land	✓			
1.5.6 Prøveordningen		✓	✓	
1.5.8 Tilpasning til andre tiltak	✓	✓		
1.5.9 Informasjonsseminarene		✓	✓	✓
1.5.10 Landrapportene	✓	✓		✓
1.5.11 IOMs kvalitetssikringsrutiner	✓	✓	✓	
1.5.12 Forvaltningen av programmet	✓	✓		

Den opprinnelige planen var å gjennomføre to feltarbeid med observasjon av kulturorientering i transittland i løpet av våren 2020; ett i Jordan og ett i Uganda. Imidlertid ble IOMs Uganda-opdrag, som hadde kongolesiske flyktninger som målgruppe, kansellert som følge av reiserestriksjonene som ble innført som ledd i pandemiresponsen. I samråd med oppdragsgiver ble det besluttet å gjennomføre et tjuetalls intervjuer med allerede bosatte flyktninger fra Kongo. Utover dette fikk ikke pandemiresponstiltakene noen vesentlige konsekvenser for prosjektgjennomføringen. En del intervjuer ble gjennomført per telefon eller videolink, men etter vår vurdering medførte dette ikke vesentlig forringelse av datakvaliteten. Likeledes ble planlagte gruppeintervjuer med IOMs instruktører erstattet av individuelle intervjuer.

2.1 Dokumentgjennomgang og -analyse

For å vurdere innholdet i kulturorienteringsprogrammet (1.5.2), har vi gjennomgått kurs-håndboken som deltakerne får ved gjennomført kulturorienteringskurs og lysbilde-

presentasjonene som instruktørene benytter i undervisningen. Videre har vi fått overlevert kopier av besvarte evalueringsskjemaer fra informasjonsseminarer i tre kommuner.

Fra IOMs regionale kontor i Jordan fikk vi utdelt *IOM Mission Profile for 2019*, *IOM Migrant Training Philosophy* og en beskrivelse av IOMs opplæringsprogram for migrant-er, «*Migrant training programming*». IOMs opplæringsprogram kan være mer omfattende enn kulturorientering, da de i enkelte oppdrag har et videre mandat med for eksempel yrkesopplæring eller språkopplæring. Vi anser at dokumentet som beskriver opplæringsprogrammet inneholder delelementer som inngår i læreplanverket til IOM. Disse dokumentene er først og fremst benyttet til å besvare evalueringsspørsmålene om undervisningsmetoder (1.5.3).

For å sammenligne det norske kulturorienteringsprogrammet med tilsvarende program i andre land (1.5.6), har vi gjennomgått ulike nettsider og tilgjengelige dokumenter. Vi har også hatt noe e-postutveksling med fagpersoner i andre nordiske land.

For å undersøke i hvilken grad innholdet i kulturorienteringsprogrammet er tilpasset innholdet i informasjons- og opplæringstilbudene *Norsk kultur og norske verdier*, *UDIs informasjonsprogram for voksne beboere i asylmottak* og opplæring i *50 timer samfunnskunnskap* (1.5.8), har vi gjennomgått læreplaner og innholdsbeskrivelser for de ulike informasjons- og opplæringstilbudene. Dette inkluderer blant annet *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*,¹⁴ *Informasjonsplan for voksne beboere i ordinære mottak (RS 2017-002V2)*,¹⁵ *Innholdsbeskrivelse for «Norsk kultur og norske verdier – opplæring for asylsøkere»*,¹⁶ og innholdsbeskrivelse av IOM beskrevet i *Re-submission of Tender: Cultural Orientation Programme – Information for and about Quota Refugees*.¹⁷ For å besvare dette spørsmålet har vi også benyttet Proba-rapporten *Undersøkelse av informasjons- og opplæringstilbud for nyankomne innvandrere*.¹⁸

Vi har fått landrapporter som IOM har utarbeidet for ulike land som Norge mottar overføringsflyktninger fra, oversendt fra IOM. Disse har blitt analysert, og er gjenstand for omtalen og anbefalingene våre knyttet til disse (1.5.10).

Med tanke på å vurdere forvaltningen av kulturorienteringsprogrammet (1.5.12), har vi gjennomgått dokumenter fra anbudsrunden forut for IMDIs kontraktsinngåelse med IOM i 2017; nærmere bestemt konkurransegrunnlaget (utlysningen) for denne kontrakten, IOMs tilbud, og IMDIs anskaffelsesprotokoll. Vi har også benyttet rapporten fra 2005-evalueringen. Når dette skrives, foreligger ennå ikke IOMs årsrapporter til IMDi for 2018, og rapporten for 2019 ble oversendt relativt kort tid før leveringsfristen for førsteutkastet av rapporten.

¹⁴ Vox. (2012). Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Hentet fra https://www.kompetansenorge.no/contentassets/f6594d5dde814b7bb5e9d2f4564ac134/laereplan_norsk_samfunnskunnskap_bm_web.pdf

¹⁵ UDI. (2019). *Informasjonsplan for voksne beboere i ordinære mottak* (RS 2017-002V2). Hentet fra <https://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2017-002/rs-2017-002v2/>

¹⁶ Kompetanse Norge. *Innholdsbeskrivelse for «Norsk kultur og norske verdier – opplæring for asylsøkere»*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bea4360236514b46b3944eb306ed0c68/innholdsbeskrivelse-for-opplaring-med-logo.pdf>

¹⁷ NORCO. (2017). *Re-submission of Tender: Cultural Orientation Programme – Information for and about Quota Refugees*.

¹⁸ Proba. (2019). *Undersøkelse av informasjons- og opplæringstilbud for nyankomne innvandrere*. Proba-rapport 2019-15.

2.2 Intervjuer

Intervjumaterialet har blitt brukt til å besvare alle evalueringsspørsmålene med unntak av vurderingen av andre land (1.5.6).

Intervjuer har blitt gjennomført på norsk og på engelsk, samt med tolking mellom norsk og swahili, norsk og arabisk, og norsk og fransk. Det har blitt utarbeidet transkripsjoner på norsk eller engelsk av de fleste intervjuene basert på personlige notater og egen hukommelse. Flere av intervjuene har blitt gjennomført med to av prosjektmedarbeiderne til stede. Sitater fra intervjuene som ble gjort på engelsk, er oversatt til norsk i rapporten.

2.2.1 Intervjuer med statlige og internasjonale organer

Vi har intervjuet representanter for IMDi, UDI, Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet og UNCHR. Videre har vi intervjuet IOM-personale; både ansatte ved Oslo-kontoret og Amman-kontoret samt et utvalg av tokulturelle instruktører.

For å evaluere prøveordningen med kulturorientering i forkant av uttak (1.5.6), har vi gjennomført intervjuer med representanter fra UDI og IMDi både i forkant og etterkant av kommisjonsreisen til Jordan våren 2020. Representantene vi har intervjuet har også tidligere deltatt i uttakskommisjon, både i prøveordningen og ordinær ordning. Intervjuene i forkant av kommisjonsreisen har vært eksplorative intervjuer, hvor vi har søkt å innhente kunnskap om prøveordningen generelt, samt deres tidligere erfaringer knyttet gjennomføring av prøveordningen. I intervjuene i etterkant av kommisjonsreisen har vi innhentet erfaringer knyttet til den konkrete gjennomføringen, og igjen bedt informantene om å sammenlikne med tidligere gjennomførte uttakskommisjoner. Totalt har vi gjort seks intervjuer med representanter fra uttakskommisjoner.

2.2.2 Intervjuer med IOMs Oslo-kontor

Vi har hatt tre intervjuer med ansatte ved IOMs lokale kontor i Oslo. Disse intervjuene har dekket alle relevante aspekter av IOMs oppdrag. IOM har også deltatt i prosjektets referansegruppe. I tillegg har vi hatt en løpende dialog med IOM underveis både muntlig og via epost der IOM har avklart spørsmål, eller vi har fått oversendt skriftlig materiale eller dokumentasjon etter forespørsel.

2.2.3 Intervjuer med tokulturelle instruktører

Koronasituasjonen gjorde det uhensiktsmessig å foreta gruppeintervjuer med IOMs tokulturelle instruktører, som står for undervisningen i kulturorienteringsprogrammet. Vi har derfor avholdt individuelle intervjuer med instruktørene over videolink. Vi sendte ut en forespørsel om intervju til et utvalg instruktører, og intervjuet de som samtykket. Vi har intervjuet fem instruktører.

2.2.4 Intervjuer med bosatte overføringsflyktninger

Vi har intervjuet bosatte overføringsflyktninger i to faser av prosjektet. De første intervjuene ble gjennomført i forbindelse med våre observasjoner av informasjons-

seminarer, der flyktnings-tjenestene i tre kommuner bisto med rekruttering av gjenbosatte syrere og kongolesere. Noen var relativt nybosatte, mens andre var gjenbosatt i Norge noe lenger tilbake i tid.

De andre intervjuene ble gjennomført våren 2020. Ettersom Uganda-oppgavet ble kansellert, intervjuet vi som tidligere nevnt i stedet kongolesiske flyktninger i Norge for å få informasjon om deres erfaringer med kulturorientering. Våren 2020 intervjuet vi flyktninger fra Kongo og Syria hvorav flertallet var blitt bosatt i 2019. Disse ble rekruttert gjennom flyktnings-tjenestene i kommuner som bosatte overføringsflyktninger i 2019; flyktnings-tjenestene kontaktet flyktninger og spurte om de kunne stille opp.

Gjennomføringen av intervjuene har blitt gjennomført både ansikt til ansikt og via digitale plattformer. I de fleste tilfellene har det blitt benyttet tolk, med mindre informantene har vært tydelige på at det ikke har vært nødvendig. Til sammen har vi intervjuet seks syriske overføringsflyktninger og 23 kongolesiske flyktninger. Informantene er bosatt i store, mellomstore og små kommuner, og med geografisk spredning fra nord til sør.

Av etiske hensyn valgte vi å ikke intervju overføringsflyktninger i Jordan under vår observasjon av kulturorienteringen. Årsaken var blant annet at det var risiko for at vår rolle ikke ville bli forstått. Denne risikoen var ekstra stor på grunn av at denne gruppen overføringsflyktninger deltok på kulturorientering som en del av prøveordningen med kulturorientering før uttak. De hadde ikke fått innvilget gjenbosetting før kurset, slik at intervjuer med oss kunne forveksles med uttaksintervjuer.

2.2.5 Intervjuer med UNHCR og IOM i Jordan

I forbindelse med vår observasjon av kulturorientering i Jordan intervjuet vi en representant ved UNHCR. Hovedtemaet for intervjuet var prøveordningen med kulturorientering før uttak (1.5.6). Vi intervjuet også en representant ved IOMs regionale kontor, og fikk en omvisning både i IOMs lokaler og undervisningsrom og helseklinikk (som benyttes til helsesjekk for overføringsflyktninger før gjenbosetting til andre land). Her fikk vi innsikt i både IOMs lokale kapasitet og i deres oppdrag om kulturorientering rettet mot andre gjenbosettingsland.

2.2.6 Gruppeintervjuer med kommunalt ansatte

Vi har gjennomført tre gruppeintervjuer med kommuneansatte i de tre kommunene vi besøkte i forbindelse med observasjon av informasjonsseminarer. I dialogen med kommunene hadde vi i forkant bedt dem om å rekruttere deltakere fra instanser som på ulike måter møter flyktningene i bosettingsprosessen, slik som representanter fra barnehager, kultur og oppvekst, voksenopplæring, flyktnings-tjeneste, skolesektor og NAV.

2.3 Observasjon

2.3.1 Observasjon av kulturorientering i Jordan

Intensjonen var å observere gjennomføringen av to kulturorienteringsoppgaver – ett for syrere og ett for kongolesere. I februar 2020 observerte vi gjennomføringen av kulturorientering i Amman i Jordan for en gruppe syriske flyktninger. To prosjektmedarbeidere fra Proba fulgte IOMs team fra utreise fra Norge og til oppdraget var gjennomført. Vi deltok på et planleggingsmøte dagen etter ankomst, samt på samlinger teamet hadde i etterkant av hver dags undervisning.

Det var ca. 230 deltakere som mottok kulturorientering i Jordan. Deltakerne var inndelt i to barnegrupper, én ungdomsgruppe og fire voksegrupper. Kulturorientering for barn

varte to dager, mens kulturorientering for ungdom varte i tre dager. Voksne deltok i fem dager. De to prosjektmedarbeiderne sirkulerte mellom de ulike gruppene, og gjorde feltnotater om gjennomføring, innhold, undervisningsmetoder og kvalitetssikring. Ettersom undervisningen for voksne ble holdt på arabisk, hadde prosjektmedarbeideren en egen tolk som oversatte fra arabisk til engelsk.

2.3.2 Observasjon av informasjonsseminarer

Vi observerte ved et informasjonsseminar i en utkantkommune på Østlandet, et i Nord-Norge og et i det sentrale østlandsområdet. To av kommunene hadde bosatt syriske flyktninger, mens den tredje hadde erfaring med bosetting av kongolesere. To seminarer var dagsseminarer, og det tredje var et halvdagsseminar som ble etterfulgt av et halvannen times folkemøte. Kursene ble holdt av instruktører fra IOM. Også her ble det tatt feltnotater om gjennomføring, innhold, undervisningsmetoder og kvalitetssikring.

2.4 Spørreundersøkelse

For å få informasjon om kommunenes kjennskap til kulturorienteringsprogrammet og deres samarbeid med IOM, gjennomførte vi en spørreundersøkelse rettet mot flyktningstjenesten i alle kommuner som har bosatt overføringsflyktninger. Som vist i Tabell 1 har resultatene blitt brukt til å besvare eller belyse flere av evalueringsspørsmålene, men i særlig grad spørsmålene om kulturorienteringsprogrammet bidrar til å lette kommunenes integreringsarbeid (1.5.5), og om bruk og nytte av informasjonsseminarene (1.5.9) og landrapportene (1.5.10).

Utvalget i undersøkelsen har bestått av ledere av flyktningstjenesten i alle norske kommuner og bydeler i Oslo som har bosatt overføringsflyktninger i årene 2017-2020, slik at de skulle ha gjenbosettingsprosessen relativt friskt i minne. IMDi utarbeidet en liste over aktuelle kommuner og bydeler.

Temaene i spørreundersøkelsen var flyktningstjenestenes oppfatning av nytten av kulturorienteringsprogrammet, og på samarbeidet med IOM om informasjonsseminarer og distribusjon av landrapporter. Vi fikk innspill og tilbakemeldinger fra fagpersoner i IMDi på et utkast til undersøkelsen. Videre ble den pilotert av leder og ansatte i flyktningstjenesten i én kommune.

Undersøkelsen ble sendt til ledere av flyktningstjenestene via postmottaket i kommunen eller bydelen. Tabell 2 viser totalt utvalg, antall respondenter og svarprosent for undersøkelsen.

Tabell 2. Utvalg, antall respondenter og svarprosent.

	Utvalg (antall)	Gjennomført (antall)	Delvis besvart (antall)	Svarprosent (gjennomført og delvis besvart)
Kommuner og bydeler i Oslo	227	117	5	54 %

Spørreundersøkelsen ble sendt til totalt 227 kommuner og bydeler. I Oslo er det bydelene som er ansvarlig for bosetting og integrering av flyktninger, og undersøkelsen ble derfor sendt til disse. I alt var det 113 kommuner og elleve bydeler som svarte, totalt 122 respondenter. Av disse var det 117 som svarte på alle spørsmålene, og fem som besvarte noen. Svarprosenten for spørreundersøkelsen var 54 prosent.

En del kommuner inngår i interkommunale samarbeid om flyktningsjeneste eller om deler av denne tjenesten, som for eksempel gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Det finnes ingen oversikt over hvilke kommuner som samarbeider om bosetting og integrering av flyktninger, verken hos IMDi eller SSB. Vi kan imidlertid anta at de 112 kommunale flyktningsjenestene som har svart, i praksis representerer noen flere kommuner. I undersøkelsen var det ti kommuner som oppga at de inngikk i et slikt samarbeid. Noen av disse svarte da på vegne av sine samarbeidskommuner. De fleste kommunene og bydelene som besvarte undersøkelsen, hadde bosatt overføringsflyktninger fra Syria (86 prosent), Kongo (59 prosent), Sør-Sudan (26 prosent), Sudan og Eritrea (begge 21 prosent).

2.5 Referansegruppe

Det ble nedsatt en referansegruppe for prosjektet, med oppgave å gi faglige råd og bidra i koordinering av de ulike aktivitetene i prosjektet. Gruppen har bestått av representanter for IMDi, IOM, UDI og Kunnskapsdepartementet, samt en representant for Rosenhof voksenopplæring i Oslo og en for flyktningsjenesten i Nordre Follo kommune. Referansegruppen har gjennomført tre møter i løpet av prosjektperioden. På det første møtet presenterte vi evalueringsdesignet, og fikk innspill på det. På møte nummer to informerte vi om status i datainnsamlingen, og i det siste møtet presenterte vi foreløpige funn og konklusjoner, og fikk tilbakemeldinger på disse. Hele prosjektets tematiske bredde har blitt gjennomgått og diskutert i møtene.

3 Kulturorienteringsprogram for flyktninger

Tema for kapitlet er hvordan IOMs kulturorienteringsprogram for overføringsflyktninger til Norge fungerer i praksis. Kapitlet vil gjennomgå mål og plan for programmet, programmets faglige innhold, som undervisningsplan og -materiell, samt pedagogiske metoder for barn og voksne. Vi gir også en samlet og overordnet beskrivelse i punkt 3.1.2 av gjennomføring og innhold av kulturorienteringsprogrammet i Jordan. Framstillingen kan leses som et eksempel på hvordan programmet kan arte seg i praksis, og er en syntese av observasjoner som er gjort i ulike undervisningsgrupper i løpet av den uka programmet ble avholdt.

Videre inneholder kapitlet en vurdering av lengde og oppbygning av programmet, og av instruktørens kompetanse. Vi vil også redegjøre for hvordan flyktninger og kommuneansatte vurderer programmet. Til slutt vurderer vi kulturorienteringsprogrammet i forhold til de oppsatte målene, og kommer med våre anbefalinger.

3.1 Faglig innhold i kulturorienteringsprogrammet

Vi vil her besvare evalueringsspørsmålet – med tilhørende underspørsmål – om innholdet i undervisningsplanen er hensiktsmessig for måloppnåelsen i kulturorienteringsprogrammet (jf. 1.5.2). Først tar vi for oss underspørsmålet om undervisningsplanen er relevant for formålet og målgruppene. I hovedsak baserer vi oss på det som kommer til uttrykk i lysbildene og i instruktørens formidling av dem.

For det første er det et mål at deltakerne skal få et realistisk bilde av Norge ved å få en grunnleggende forståelse av landets kultur, verdier og kommunikasjonsstil. I undervisningen framheves verdier som egalitet og likestilling. Likeledes er det fokus på barns rettigheter og egenverdi som selvstendige subjekter. Elementer ved norsk kultur som tematiseres, er alt fra sosial samhandling på fritiden, dugnadsarbeid, husro om kvelden, fritidsaktiviteter, 17. mai og materiell kultur slik som typiske matvarer, påkledning og ulike typer boliger, mm. Fotografier illustrerer videre at befolkningen består av et etnisk mangfold.

Kulturorienteringsprogrammet skal for det andre gjøre det mulig for deltakerne å få en grunnleggende forståelse for bosettingskommunenes forventninger til dem. Det legges opp til at instruktørene blant annet skal formidle at det forventes at deltakerne lærer seg norsk, deltar på introduksjonsprogrammet og betrakter deltakelsen som en jobb.

For det tredje skal deltakerne få vite om sine grunnleggende plikter og rettigheter. I undervisningen legges det her opp til at instruktørene i løpet av uken gjennomgår ulike plikter og rettigheter på flere områder, blant annet retten til helsehjelp og utdanning, ytringsfrihet, ulike trygde- og arbeidstakerrettigheter, svangerskapspermisjon og barns, kvinners og LHBTIQ+'s rettigheter osv. Det legges også opp til å formidle at dette innebærer en form for samfunnskontrakt mellom innbygger og stat, blant annet ved å forklare at for at samfunnsborgerne skal ha rettigheter som gratis helse- og utdanningsvesen, må de også oppfylle sine samfunnsplikter, for eksempel deltakelse i arbeidslivet og innbetaling av skatt.

Den fjerde og siste målsetningen er at programmet skal gi innsikt i vanlige utfordringer som flyktninger kan møte i gjenbosettingsprosessen. I lysbildene legges det her opp til at instruktørene skal nevne språkutfordringer, og at det tar tid å lære norsk og forstå det

norske systemet. Videre at barn typisk lærer norsk raskere enn foreldrene, noe som kan utfordre familiestrukturen. Andre utfordringer som nevnes, er at det tar tid å bli kjent med nordmenn, at det vil kreve en innsats å etablere et nytt nettverk, og at deltakerne må forvente at de må ta jobber som kanskje ikke er slik de har sett for seg. Videre forklares ulike faser ved kultursjokk, der deltakerne må være forberedt på å oppleve både følelsesmessige opp- og nedturen før de har etablert seg.

Vår vurdering er at innholdet i undervisningsplanen, slik det kommer til uttrykk i lysbildene og i instruktørens formidling av dem, er relevant og hensiktsmessig for formålet. Kurset tar opp temaer som berører viktige norske samfunnsområder, og som er viktige for at flyktninger skal kunne integreres, leve selvstendige liv i Norge og forstå ulike samfunnsinstitusjoner. I tillegg orienteres det om verdisystemer, sosiale koder og omgangsformer som er viktige for å forebygge misforståelse og konflikter i samhandling med nordmenn. Å forstå sosiale koder kan gjøre det lettere å få innpass hos norske arbeidsgivere, og vil kunne bidra til å skape forståelse for arenaer der flyktningene kan etablere et sosialt nettverk – for eksempel via barnas fotballklubb, dugnadsarbeid, foreningsliv og frivillig arbeid. Videre er det vår vurdering at kursinnholdet i det store og hele gir et realistisk bilde av norsk kultur, verdier og kommunikasjonsstil.

3.1.1 Undervisningsmateriellets kvalitet

Vi vurderer her underspørsmålene om undervisningsmateriellet holder god faglig og pedagogisk kvalitet (også dette jf. 1.5.2). Undervisningsmateriellet for kulturorienteringen foreligger i form av standardiserte lysbildepresentasjoner på ulike språk. De består av fotografier, illustrasjoner og tekst. I tillegg er det filmer som benyttes om gitte temaer. Vårt grunnlag for vurdering består av den standardiserte lysbildepresentasjonen, den praktiske undervisningen som ble observert i Jordan og av innholdet i et skriftlig kompendium som deles ut til hvert hushold etter gjennomført program. Kompendiet er en oppsummering av de ulike temaene som er gjennomgått i programmet.

Tabell 3 er hentet fra lysbilledesettet, og gir en oversikt over temaene for de ulike dagene. Egne lysbilledesett er utarbeidet for barne- og ungdomsopplegget. Innholdet i kulturorienteringsprogrammet spenner vidt tematisk. En rekke ulike temaer berøres i løpet av uken. I praksis omfatter hver overskrift av mange underpunkter, og undervisningen gir relativt detaljert informasjon om mange områder i det norske samfunnet. Orienteringen om introduksjonsprogrammet gir blant annet informasjon om kommunal organisering av ulike instanser som NAV, flyktningtjeneste og voksenopplæring, rettigheter, språkpraksis, mm. På samme måte gir bolken om utdanningssystemet innsikt i hvordan skole-systemet er organisert fra barnehage til høyere utdanning.

I Jordan observerte vi imidlertid en viss diskusjon mellom IOMs ansatte og instruktørene om bruk av disse standardiserte lysbildene. Flere instruktører hadde egne presentasjoner med egne bilder og tekst. Et positivt aspekt ved dette er at instruktørene får et økt engasjement og eierforhold til undervisningsmateriellet. Ulempen er at presentasjoner og informasjon kan videreformidles uten at de er kvalitetssikret og godkjent fra sentralt hold. *Det later til å være behov for at IOM klargjør overfor instruktørene hvordan deres egne lysbilder eventuelt kan benyttes i undervisningen.*

Undervisningsmateriellet består hovedsakelig av lysbilder med tekst, illustrasjoner, bilder og filmer. I Jordan observerte vi at noen av filmene og bildene fremsto som nye og av god teknisk kvalitet, og viste blant annet glimt fra ulike lokaliteter i Norge, med innslag fra gateliv, bygninger og ulike boligtyper. Filmene tematiserer noen flyktningfamiliers møter med Norge og norsk hverdag. Enkelte filmer fremstod som noe utdatert, så noe av dette materialet kan med fordel oppdateres.

Tabell 3. Undervisningsplan for kulturorienteringsprogrammet for voksne

Dag 1	Dag 2	Dag 3	Dag 4	Dag 5
Velkommen til Norge	Introduksjonsprogrammet	Familiestruktur og sammensetning	Helsesystemet	Livet i en norsk kommune
Norge i et nøtteskall	Utdanningssystem	Rettigheter og ansvar	Bolig	Mitt nye liv i Norge
	Arbeidsliv	Forstå kultur og kultursjokk	Å bygge et fredelig Norge	Reisen
	Levekostnader, budsjettering og økonomihåndtering	Norsk kultur og sosial samhandling		Avslutningsseremoni

Kilde: IOM Norge

I Jordan observerte vi undervisningen for barn og ungdom. Her la vi merke til at særlig filmene som ble vist for denne gruppen var utdaterte og lite tilrettelagt. Noen filmer var svært gamle, mens andre var ikke med arabisk tale. Mye undervisningsmaterieell til bruk i norsk skole er digitalisert, og er åpent tilgjengelige nettressurser.¹⁹ Noe er også oversatt til flere språk, eller kan benyttes i denne undervisningen dersom de oversettes. IOM kan derfor fornye dette materialet uten å måtte produsere egne filmer. *Vi anbefaler derfor at IOM gjennomgår det digitale undervisningsmateriellet for barn og tenåringer og oppdater dette.*

Ved slutten av kulturorienteringen mottar hvert hushold en håndbok som oppsummerer kursinnholdet. Tekstinnholdet er saksorientert, og holder god faglig standard. Dette gir deltakere som er lesekyndige muligheten til å repetere innholdet. Samtidig antar vi at håndboken har noe begrenset verdi for personer med svake lese- og skrivekunnskaper. Andre lands kulturorienteringsprogram omfatter lydfiler som en tilpasning til denne målgruppen. *Vi anbefaler derfor at IOM utarbeider en alternativ håndbok for personer med svake lese- og skrivekunnskaper, der de enkelte elementene illustreres i form av bilder eller illustrasjoner, eventuelt at det spilles inn lydbøker for denne målgruppen.*

Vi anbefaler også at samtlige voksne bør få hvert sitt eksemplar, og at det ikke kun utdeles ett per hushold, siden den inneholder nødhnumre og informasjon om for eksempel krisesentre.

Vi vurderer det slik at undervisningsmateriellet i all hovedsak holder god faglig og pedagogisk standard, og formidler et representativt bilde av Norge, men at enkelte elementer bør oppdateres.

¹⁹ Se blant annet Norsk digital læringsarena (NDLA), som er et interfylkeskommunalt samarbeid som tilbyr fritt tilgjengelige åpne digitale læringsressurser for videregående opplæring. Her ligger det blant annet filmer og mindre videosnutter til bruk i samfunnsfag. NRK skole eller ulike filmer fra Youtube kan også vurderes.

3.1.2 Kulturorienteringsprogrammet i Jordan – dag for dag

For å ytterligere å belyse evalueringsspørsmålet om det faglige innholdet (jf. 1.5.2), gir vi her en gjennomgang av det ukelange kulturorienteringsprogrammet som vi observerte i Amman våren 2020.

Flyktingene som deltok i kulturorienteringsprogrammet i Amman, var alle syriske flyktinger. Ingen av dem bodde i flyktingleirer, og mange hadde bodd flere år i Jordan. Barna gikk på jordanske skoler, og en del av de voksne var i arbeid. Det var om lag 230 deltakere, fordelt på barn i skolealder og voksne, samt om lag 20 mindre barn. IOMs norske team besto av én teamleder fra hovedkontoret i Oslo og seks instruktører.

Instruktørene fikk relativt begrenset informasjon om deltakerne. I henhold til retningslinjene fikk IOM kun informasjon om det som ville ha betydning for undervisningen; i praksis vil det i hovedsak si navn, kjønn, alder og eventuelt behov for praktisk tilrettelegging.

De voksne ble delt inn i fire grupper, én med unge voksne i alderen 17–25 år, to grupper med voksne over 25 år og en siste gruppe med eldre voksne. De hadde alle arabisktalende instruktører.

Barna og tenåringene ble delt i tre grupper: to grupper med barn i alderen 8–12 år, som hadde program de to første dagene, og en tenåringsgruppe, som hadde undervisning de tre siste dagene. To instruktører underviste hver sin barnegruppe på engelsk, og én av dem underviste også tenåringene. De benyttet tolk fra engelsk til arabisk. Barn under åtte år ble tatt hånd om av stab fra IOM Jordan, som hadde leker og ulike aktiviteter med barna i egne rom.

Dag 0

Dagen før oppstart var teamet fra IOM Norge på plass i Amman. De hadde et planleggingsmøte, der teamleder informerte om deltakerne, praktiske forhold, om hvordan deltakerne var delt inn i grupper, romfordeling, deltakere med spesielle behov, mv. Instruktørene fikk utdelt diverse materiale til bruk i undervisningen.

Dag 1

Faglig innhold den første dagen var hovedsakelig satt av til å gi faktainformasjon om Norge, slik som historie, demokrati, kommuner, årstider og klima. I tillegg til denne informasjonen på overordnet nivå, startet prosessen med å reflektere rundt gjenbosettingsprosessen: fordeler og ulemper ved en eventuell gjenbosetting, sammenlignet med å bli værende i transittlandet, og at gjenbosetting er frivillig. Instruktøren forklarte administrative prosedyrer ved migrasjonsprosessen, og tydeliggjorde de ulike rollene til UNCHR, UDI, IMDi og IOM.

Deltakerne fylte ut en «quiz» om Norge, som de også besvarte på nytt den siste dagen, slik at deltakerne skulle kunne se om kurset hadde gitt dem kunnskap de ikke hadde tidligere.

Innledningsvis var instruktørene nøyte med opprop og føre fravær for de som ikke var der. I praksis gikk en god del av dagen med til å etablere gruppene, bli kjent, samt å håndtere praktiske utfordringer. «Dag 1 betyr kaos», var omkvedet blant instruktørene.

Første dagen i barnegruppen brukte de mye tid på å bli kjent. Barna satt i ring på stoler, og skrev navnelapper som de teipet på klærne sine. De laget klasseromsregler, som de hengte opp på veggen. Deretter tegnet de det norske flagget, de fant Norge på kartet, og snakket om kongefamilien. 17. mai, påske og andre nasjonale ferier og feiringer. Videre lærte de om de forskjellige årstidene i Norge. De laget store lapper som de la på gulvet, med klassetrinn i det norske skolesystemet. Deretter skulle barna stille seg opp

på trinnet etter alder, slik at de skulle få et forhold til hvilket klassetrinn de ville bli plassert i på skolen.

Dag 2

Andre dag hadde hovedfokus på introduksjonsprogrammet, utdanningssystemet, arbeidsliv, levekostnader og økonomiforvaltning. Instruktørene orienterte om rollene til NAV, flykntjeneste og voksenopplæring.

Introduksjonsprogrammet ble presentert som obligatorisk og betalt av det offentlige, og deltakerne fikk vite hva introduksjonsprogrammet inneholder. Instruktørene informerte om forutsetningene som må være til stede for å få norsk statsborgerskap. De understreket at den beste måten å lære norsk på er å snakke med folk, og få venner.

Neste tematiske hovedområde var en detaljert presentasjon av det norske utdannings- og barnehagesystemet. Instruktøren formidlet i den forbindelse at det er viktig som foreldre å være forbilder for barna ved å gå foran med å lære seg norsk, slik at de kan følge opp barna.

En vesentlig undervisningsbolk omhandlet norsk arbeidsliv. Fremtidig arbeid i Norge ble satt i sammenheng med viktigheten av å lære seg norsk i introduksjonsprogrammet, og det ble formidlet at språkpraksis og praksisplass kan være en viktig referanse når man ikke har eller kan bruke bekjentskap og nettverk. Egenverdien i å arbeide ble understreket, samt at det i norsk arbeidsliv er lagt opp til at både menn og kvinner jobber. Jobbsøking, utarbeidelse av CV og jobbintervjuer var sentrale tema. Andre områder som ble informert om, var betydningen av kompetanse, å komme presis, oppsigelsestid, arbeidstider og fagorganisering. Videre ble det understreket at betaling av skatt som finansiering av velferdssystemene inngår som en del av den norske samfunnskontrakten.

Instruktørene beskrev Norges likestilte arbeidsliv og påpekte at begge kjønn innehar lederstillinger. Det ble fortalt at ansatte og sjefer ofte spiser lunsj sammen. Det ble understreket at hvis familien får dårlig råd, kan myndighetene gi beskjed om at begge foreldrene må ut i arbeid.

I en av barnegruppene tegnet barna ting de var glade i, som de ønsket å ta med seg til Norge. De tegnet blant annet dukker, bamser, kjoler, spinnere, sykler og snurrebasser. Instruktøren snakket om hva som var mulig å ta med i en koffert, og at sykler kanskje ble vanskelig. Deretter gjentok de samme prosedyre, og tegnet ting de antok de ville få i Norge. Eksempler på ting som ble tegnet var hus, leker og pass. Som en sa: «Når de gir meg norsk pass, skal jeg invitere alle naboene til en stor fest, og alle skal få gaver!» Instruktøren brukte deretter tid på forventningsavklaring. Vedkommende forklarte at den norske staten ville sørge for at alle fikk et sted å bo, og mat hver dag. Leker, derimot, var ikke noe staten ville gi dem, men heller noe foreldrene kunne gi dem etter hvert.

Dag 3

Tredje dag var viet familiestruktur og -sammensetning, rettigheter og ansvar, samt å forstå kultur og unngå kultursjokk. Instruktøren fortalte blant annet om at det i Norge er akseptert å ha seksuell omgang før ekteskap, at personer står fritt til å velge hvem man vil gifte seg med, at det eksisterer en nedre aldersgrense for ekteskapsinngåelse og at skilsmisse er tillatt. De forklarte hvordan barna kan fordeles ved skilsmisser, og om rollen til familievernkantor. Instruktørene informerte om instanser som kritesenter, som også har tilbud til menn, og psykologtjenester for de som trenger det. Vanlige norske familiekonstellasjoner ble også tematisert, der en familie blant annet kan bestå av barn

fra tidligere ekteskap. Instruktørene informerte om LHBTIQ+-rettigheter, at tvangsekteskap og kvinnelig omskjæring er forbudt, og at menn og kvinner i Norge er likestilte.

Videre ble det orientert om at vold i nære relasjoner er ulovlig i alle former. Instruktørene fortalte om barns selvstendige rettigheter, til å ikke bli slått eller bortgiftet, og at de har rett til å vite om beslutninger som vil påvirke livene deres. Barn har krav på å få uttrykt sine holdninger og bli hørt. Det ble orientert om ulike forventninger norske myndigheter har til foreldre: at det er deres ansvar å beskytte barna sine, og man må bruke andre metoder enn fysisk avstraffelse hvis barnet ikke vil høre, slik som avledning, oppmuntring eller få barnet til å le. Deltakerne ble oppfordret til å tilpasse ansvar til barnas alder.

Instruktøren fortalte at barnevernet i Norge er ment å beskytte barna og gi hjelp innenfor hjemmet, men at det kan ta barnet ut av hjemmet hvis det er fare for barnet. Instruktøren forberedte også deltakerne på hvordan et sosialt liv i Norge vil være annerledes enn i Jordan, at kultursjokk består av flere faser og at det tar tid å bygge et nytt liv.

Dag 3 var første dag med undervisning for tenåringsgruppen. Ungdommene var tydelig spente og forventningsfulle. De satt i en halvsirkel og startet med å bli enige om klasseromsreglene. De gikk gjennom hvordan man hilser i Norge, og tenåringene lærte noen norske ord og uttrykk. Instruktøren fortalte om hvordan man kler seg i Norge, om det politiske systemet og om historie. Videre var religion og religionsfrihet tema.

Dag 4

Fjerde dag hadde fokus på personlig helse og helsesystem, bolig og bidrag til å bygge et fredelig norsk samfunn. Deltakerne ble blant annet informert om kosthold, vaksinasjoner, fastlegesystemet, legevakt og sykehus, samt helsepersonell sin taushetsplikt. Instruktørene formidlet også at forebygging er bedre enn behandling, og at norsk helsepersonell har en strengere tildelingspraksis av medisiner sammenlignet med leger i mange andre land. De opplyste også om at gutter som skal omskjæres eventuelt må få dette utført på sykehus. Deltakerne fikk informasjon om hvordan man henvender seg til nødetatene i akutsituasjoner. Instruktørene ga videre informasjon om tannhelsetjenesten og -regulering. Andre temaer var eldreomsorg og psykologisk helsehjelp. Dagen inneholdt også informasjon om ulike typer norske boliger, og at kommunene vil tildele flyktingene en bolig. Instruktøren fortalte også at i Norge skal man være stille om kveldene.

Instruktørene formidlet hvordan enkelte utvikler ekstremistiske religiøse holdninger. De trakk frem elementer som kan være tegn på slike ekstreme holdninger, både hos andre voksne, men også hos egne barn. Videre ble det vektlagt hva som kan være mulige tegn på radikalisering. Valget mellom segregering, integrering og assimilering ble tematisert.

Tenåringene fikk en innføring i det norske skolesystemet. De gjorde en praktisk oppgave for å se hvilket trinn de vil komme til å begynne på i Norge. De fikk høre om ulike fag og retningsvalg i ungdoms- og videregående opplæring. Lærer – elevrelasjoner i norsk skole var også tema. Instruktøren fortalte at tvang og fysisk avstraffelse ikke er lov i den norske skolen.

Dag 5

Femte dag skulle gi et inntrykk av livet i en norsk kommune. Instruktørene orienterte om kommunale tjenester som lege, bibliotek, skoler, flyktningkontor, hjemmetjenester, rehabiliteringstjenester, barnehage, politi, brann og voksenopplæring. Videre ble det fortalt at de fleste kommuner har lekeplass og svømmebasseng. Deltakerne gjennomførte samme quiz som på dag én, for å se om de hadde tilegnet seg ny kunnskap om Norge.

Siste dag gikk videre med til samtale om reisen til Norge. Det ble vist en film om hvordan reisen fra transittland til Norge foregår – alt fra sikkerhetssjekk på flyplassen og hva man kan ha med på flyet. Også barna og tenåringene fikk se filmen om flyreisen.

Temaene som har blitt gjennomgått i løpet av uken ble oppsummert, og kurshåndboka ble delt ut. Deltakerne fylte ut et evalueringsskjema, og kurset ble avsluttet med en avslutningsseremoni der alle fikk utdelt kursdiplom. Barna og tenåringene fikk også diplom for fullført kulturorientering. De var tydelig stolte.

3.1.3 Tilpasning til målgruppene

Vi fortsetter med å besvare det siste underspørsmålet om faglig innhold (jf. 1.5.2); nærmere bestemt om det faglige innholdet er tilpasset til de ulike målgruppene.

Det er enorm variasjon i populasjonen *overføringsflyktninger* når det gjelder alder, sosio-økonomisk bakgrunn, utdanningsnivå og lese/skrivekyndighet, arbeidserfaringer, religion og om de kommer fra urbane eller rurale strøk. Disse forskjellene kan gjøre seg gjeldende ved at ulike kulturorienteringsprogram skal rette seg mot flyktninger fra ulike opprinnelsesland og som oppholder seg i ulike transittland, men de kan også gjøre seg gjeldende innad i en gruppe på et gitt oppdrag. Dette stiller store krav til IOMs evner til å tilpasse et standardisert opplegg til hvert enkelt oppdrag, og dernest stilles det krav om at hver instruktør tilpasser ytterligere til hver enkelt deltakergruppe.

I Jordan observerte vi at det varierte noe hva instruktørene valgte å fremheve og bruke mer tid på, avhengig av hvilken informasjon de mente var viktig å formidle til de ulike deltakergruppene.

Etter vår vurdering er det elementer den første dagen som kan gi lite utbytte for enkelte deltakere. For personer med lite eller ingen skolebakgrunn mener vi for eksempel at undervisningen om norske kommuner og historie med fordel kan gis på et senere tidspunkt. Samtidig var flyktingene vi intervjuet tydelige på at de ikke opplevde noe informasjon som overflødig. Samtlige vi intervjuet hadde fått med seg kunnskap om årstider og kleskultur, noe det orienteres om den første dagen.

Fra intervjuer med instruktørene går det frem at de til en viss grad kartlegger deltakergruppen den første dagen, og dermed foretar en form for seleksjon av hva de vil vektlegge de påfølgende dagene. IOM får også innsikt i deltakernes skolebakgrunn mm. når de mottar listene over deltakere som skal motta kulturorienteringsprogrammet, og kan dermed påbegynne arbeidet med gruppeinndeling og tilpasninger før avreise fra Norge.

En av instruktørene for de kongolesiske flyktingene mente at det er viktigere for mange kongolesere å lære om hvordan livet leves i norske hus, enn å lære om norsk geografi, historie og kommuner. Informanten mener dette ikke hjelper denne gruppen spesielt godt. Disse trenger snarere mer informasjon om bruk av boligen, husholdningsapparater og sanitærsystem. For personer med et visst kunnskapsnivå om Europa, en viss systeminnsikt, og som kan lese, vil fagstoffet derimot kunne være mer relevant. Vårt inntrykk er at instruktørene tilpasser og velger ut noen elementer av undervisningsplanen som de vektlegger mer hos noen grupper enn andre. I undervisningen av flyktninger i en rural flyktingleir i Uganda bruker de kanskje mer tid på vannklosett og bankkort enn i undervisningen av syrere i Jordan.

Deltakergruppen i Jordan var heterogen. Noen hadde høy utdanning, mens andre hadde svake lese- og skriveferdigheter og manglende skolegang. For å kunne tilpasse innholdet til målgruppen, ble de voksne på kulturorienteringen i Jordan så langt det lot seg gjøre inndelt etter alder, slik at det ble etablert én gruppe med flere seniorer og én gruppe med yngre voksne. Tanken var at undervisningen kunne tilpasses i større grad til hva de antok gruppene ville være spesielt opptatt av.

Man kunne sett for seg en alternativ måte å inndeleg gruppene ved å dele inn etter utdanningsbakgrunn, slik at personer med manglende skolebakgrunn ble plassert i én gruppe og personer med høy utdanning i en annen, for å legge til rette for større læringsutbytte. En av instruktørene påpekte imidlertid i et intervju at ville dette ha undergravd kulturorienteringens budskap om egalitet i norsk kultur og samfunnsorganisering.

Når jeg ser en analfabet, tenker jeg på digitalisering [og] NAV: «der er maskinen og der kan du sende et dokument». Kanskje er dette en person som aldri har sett en maskin. Da sier jeg «du må være tydelig på at du ikke kan lese – si det så får du hjelp! Alle brev er på norsk. Ikke signer for å signere, men si at du må forstå innholdet. Ikke gi brevet til en som har bodd i Kongo – kanskje han ikke forstår det heller. Gå til kontoret; de skal gi deg en tolk. (Instruktør for kongolesiske flyktninger)

Instruktørene som har undervist kongolesere forteller også om en heterogen deltakergruppe. Noen har lite kjennskap til infrastruktur og elementer som elektrisitet og hvitevarer.

Instruktørene skal altså være oppmerksomme på deltakeres ulike behov avhengig av blant annet alder, utdanning, lesekyndigheter, språkferdigheter og bakgrunn. Deltakerne har ulike utgangspunkt og forutsetninger for læring og forståelse.

Forståelse kan jeg ikke ta ansvar for. Når vi er inne i klasserommet vet jeg at noen tenker på familien de skal forlate, noen tenker på sine ting, noen får et bilde av Norge. Én hadde 50 kuer og i hver pause tenkte han på hva han skulle gjøre med dem. (Instruktør for kongolesiske flyktninger)

Vår vurdering er at innholdet i undervisningen i all hovedsak er relevant for og tilpasset til målgruppene.

3.2 Undervisningsmetoder

Vi skal nå behandle evalueringsspørsmålet om undervisningsmetodene er hensiktsmessige for måloppnåelsen – og også her er det flere underspørsmål (jf. 1.5.3), blant annet om instruktørens kompetanse og pedagogiske og språklige ferdigheter.

3.2.1 Pedagogiske virkemidler

Det er naturlig å se IOMs undervisningspraksis i lys av deres undervisningsfilosofi. Undervisningsfilosofien har vi trukket ut fra tre korte dokumenter, *Migrant training programming*, *IOM Migrant Training Philosophy* og *IOM Mission Profile 2019* om Resettlement Support Centre MENA (Middle East and North Africa), som vi fikk utdelt av IOM i Jordan. Her går det frem at kulturorientering skal bidra både til integrering og selvstendigjøring av migrantene i et nytt land. IOMs undervisnings-filosofi (jf. *IOMs Migrant Training Philosophy*) vektlegger formidling av objektiv og presis informasjon. Instruktørene skal vise deltakerne respekt og behandle dem med verdighet. De skal unngå «forkynning» og å formidle egne verdier og religiøse tro til deltakerne. De skal vise medfølelse og anerkjenne hver enkelt deltakers styrker. Målsettingen med undervisningen er å oppmuntre til deltakelse, og å gi deltakerne læringsmuligheter slik at de står bedre rustet til å gjenbosettes og gjenintegreres i et nytt samfunn (dvs. selvstendigjøring). IOM omtaler undervisningsfilosofien som en interaktiv og læringscentrert tilnærming. Fokus skal være på inkludering, der deltakelse oppfattes som en effektiv tilnærming med fokus på ferdigheter og holdninger snarere enn ensidig informasjonsformidling.

Vi observerte i Amman hvordan instruktørene benyttet visuelle, auditive, kinestetiske (via bevegelse) og taktile (via berøring) metoder, og vekslingen mellom dem skapte variasjon i undervisningssituasjonen. Et effektivt visuelt virkemiddel var at instruktøren helte henholdsvis sukker, olje og jus i tre glass med vann, og brukte dette som illustrasjoner på

tre ulike måter flyktninger kan velge å leve sine liv på i Norge; sukkerløsningen i det ene glasset skulle illustrere assimilering, oljen som fløt oppå vannet i det andre skulle representere segregering, mens jus-og-vann-blanding i det tredje glasset symboliserte integrering. Dette ble så brukt som utgangspunkt for en diskusjon om temaet.

Et tema som likestilling ble behandlet verbalt (auditivt), ved at instruktørene stilte kvinnene spørsmålet på nytt hvis den mannlige ektefellen hadde svart på vegne av dem. Et eksempel på bruk kinestetiske virkemidler er bruk av leker og rollespill, for eksempel for å illustrere en konsultasjon hos legen, en kartleggingssamtale hos flykningstjenesten, et jobbintervju eller en valgprosess. Rollespillene formidlet samtidig kunnskap om hilseritualer, et kjønnsblandet arbeidsliv, tolkerollen eller egalitet.

Eksempler på taktile metoder som ble benyttet er at deltakerne ble bedt om å skrive med motsatt hånd for å illustrere hvordan noe uvant kan oppleves, og at deltakerne fikk ta og føle på instruktørens bankkort:

99 prosent vet ikke hva [bankkort] er. Vi forklarer ved å vise kortet mitt. De tar på det ... de er vant til kontanter ... Jeg viser og forklarer at penger er elektroniske, og ikke fysiske som man kan ta på, og at man må ringe banken hvis man mister kortet. (Instruktør for kongolesiske flyktninger)

Den interaktive metodikken var gjennomgående. Ofte ble et nytt tema introdusert ved at deltakerne først ble stilt spørsmål om hvordan noe er i deres eget samfunn, før man deretter forklarte hvordan det er i Norge. For eksempel:

*Hvor gammel var du da du giftet deg?
Hvis en datter sier hun er interessert i en gutt, hva da?
Kan kvinner skille seg?*

IOM omtaler dette som å gå fra noe kjent til noe ukjent. Med denne tilnærmingen følger instruktør og deltakere hverandre på den samme reisen, og kan skape knagger til forståelse og refleksjon.

På dag 1 gikk en del tid med til å svare på løpende spørsmål fra deltakerne, og det kom spørsmål om norsk arbeidsliv, og om eventuell rasisme i Norge. Instruktøren viste til at mange av spørsmålene ville bli berørt utover i uken. Også de neste dagene kom det mange spørsmål, refleksjoner og innspill fra deltakerne. For eksempel:

*Hvor lenge skal vi lære norsk – måneder eller år? Hva hvis jeg ikke har lært norsk på et år?
Hvordan får vi trening i norsk?
Når må man ha tolk? Hva hvis jeg vil ha tolk til lege eller sykehus?
Får jeg penger hvis jeg ønsker å starte egen business men ikke har penger?
Jeg er lastebilsjåfør, og har jobbet med store maskiner. Kan jeg få jobb?
Vi er høylytte – vil naboer klage?
Hvorfor tror du vi slår barna?
Hva er den beste måten for å bli integrert i samfunnet?*

Også i ungdomsgruppen kunne det være livlig. Instruktøren stoppet en informasjonsfilm da den viste to menn som gikk med en barnevogn. Det ble en stor diskusjon i klassen. Flere av ungdommene ville ikke gå med på at det var to menn. De mente absolutt at den ene var en kvinne, og at to menn med én barnevogn var umulig. Etter hvert gikk de med på at det var to menn. Flere fortalte at de aldri hadde sett noe lignende. Noen av guttene sa at de ikke ville akseptere noe slikt, og at de ikke ville ha snakket med homofile menn.

Flere av jentene, derimot, sa at de ville ha akseptert det, og gjerne ville ha vært venner med personer som har en annen legning.

Også det fysiske miljøet var gjenstand for forundring. Instruktøren viste flere bilder av ulike aktiviteter på skolen og bilder av skolebygningen, og påpekte at det vanligvis ikke er murer rundt skolene. Tenåringene stilte spørsmål rundt dette, og ble da forsikret om at «... det er trygt. Det ligger i norsk kultur at det ikke er murer rundt skolen.»

Det er vår vurdering at det interaktive undervisningsopplegget fungerer godt, og at det er viktig for deltakerne å få diskutert de ulike sidene ved det norske samfunnet, som kan forundre, overraske, sjokkere og begeistre.

Vi fikk mange tanker om hvordan andre synes om ulike tema. Da vi kom til Norge, opplevdes det ikke som nytt, fordi vi allerede hadde diskutert det. (Informant fra Kongo)

Vår vurdering er at undervisningspraksisen er godt pedagogisk tilrettelagt, og velegnet for og tilpasset til målgruppene. Basert på det vi observerte, behersket instruktørene også balansegangen mellom det å formidle personlige erfaringer og det å bli private.

3.2.2 Instruktørenes kompetanse og ferdigheter

I Amman observerte vi de ulike instruktørene gjennom den uken programmet varte. Alle hadde svært god kunnskap om det norske samfunnet, med god innsikt i bosettings- og integreringsprosessen, offentlige tjenester og plikter hver enkelt innbygger i Norge har. De viste god innsikt i hvilke ulike utfordringer som migrasjon og gjenbosetting kan medføre for flyktingene og deres familier. Instruktørene viste også stort engasjement og empati for flyktingene i sine grupper. De ble ofte stående igjen i pauser og snakke med deltakere. Samtidig var de tydelige på egen rolle, de var tydelige på at de ikke hadde innflytelse på hvorvidt flyktingene ville få opphold i Norge og om hvor de eventuelt ville bli bosatt.

I undervisningen trekker instruktørene frem egne erfaringer fra å komme ny til Norge. Dette innebærer at de også har kunnskap om flyktingenes kulturelle bakgrunn, deres informasjonsbehov og hva som kan oppleves som annerledes ved Norge. Eksempler fra egen historie kan kobles til fortellinger om selvstendigjøring og integrering.

Og beste ting er at de folkene som har kurset er folk som har bodd her. (Tidligere deltaker fra Kongo)

Instruktørene fremstår som rollemodeller som blant annet viser at det er mulig å lykkes gjennom hardt arbeid:

Han sa at man måtte være ydmyk – man må starte fra bunnen, ikke fra toppen. Han [instruktøren] hadde begynt med å vaske skap. Slike små eksempler – det er bra, det motiverer folk. «Jeg bor i Norge, jeg har gjort dette» – i stedet for å kun gi et eksempel, som er hans eget – gir du energi! (Tidligere deltaker fra Kongo)

I Amman observerte vi at det fremkom mange spørsmål om norsk arbeids- og samfunnsliv utover det som inngår i undervisningsplanen. Instruktørene viste seg da å ha svært gode allmennkunnskaper om Norge og norske forhold. De fleste vi intervjuet hadde bodd i Norge i mange år. Mange jobber i kommunesektoren som flyktingkonsulenter eller lærere, og har derfor god kjennskap til kommunale tjenester. *Vurderingen vår er at instruktørene er svært kunnskapsrike, og at de tilfører mye faglig kompetanse til undervisningen og bidrar til å oppdatere det faglige innholdet.*

Kulturorienteringsprogrammet skal også bidra til å forberede barn til en ny hverdag i Norge. Instruktørene som underviste barn og tenåringer i Jordan var gode på å opprette kontakt, og klarte raskt å etablere et gruppefelleskap. De lyktes i å skape nysgjerrighet, refleksjon og engasjement rundt ulike temaer om det norske samfunnet. Undervisningsopplegget var godt tilpasset aldersgruppene, og instruktørene viste svært gode pedagogiske ferdigheter i undervisningssituasjonene.

I Amman observerte vi hvordan leder av den norske IOM-delegasjonen samlet de to barnegruppene og tok dem med til hver av de ulike voksengruppene. Der stilte han alle barna foran de voksne, og sa at foreldrene kunne være stolte over barna sine.

Barna er framtiden! I denne gruppen er det framtidige advokater, leger og én vil bli meteorolog. I dag har de lært at i Norge er det ikke lov til å bruke tvang, og at det ikke er lov til å slå barn.

Vi kunne se at flere av foreldrene ble tydelig rørt.

IOM stiller ikke krav om formell pedagogisk kompetanse. Vår vurdering er at instruktørens to-kulturelle kompetanse og personlige ferdigheter oppveier for dette. Det er for øvrig grunn til å tro at de instruktørene som på ulike vis arbeider med flyktninger i sitt daglige virke, opparbeider relevant kompetanse for dette arbeidet gjennom sine oppdrag for IOM.

3.3 Antall deltakere, varighet og oppbygning

Under dette punktet besvarer vi evalueringsspørsmålet om oppbygging og gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet er hensiktsmessig for måloppnåelsen (jf. 1.5.4).

I Jordan var det omtrent 30 deltakere i hver gruppe, som er noe mer enn det som er standard. Dette kan være en hindring for å skape trygghet og ha tid til den enkelte. Flere av instruktørene ga tilbakemelding om at dette var uheldig. Vi fikk inntrykk av at IMDi hadde lagt til flere flyktninger på deltakerlisten i løpet av de siste dagene før programmet startet, etter at IOM hadde satt sammen teamet med instruktører.

Kulturorienteringsprogrammet for voksne innebærer om lag 25 timer fordelt på fem dager. I løpet av disse fem dagene skal deltakerne få informasjon om mange temaer som har relevans for deres gjenbosettingsprosess i Norge, de skal ha passelig med pauser, og instruktørene skal håndtere ulike praktiske utfordringer.

Instruktørene skal gjennomgå et omfattende faglig innhold. I Jordan observerte vi at det tidvis var utfordrende for instruktørene å få deltakerne til å holde seg til det aktuelle temaet, spesielt de første par dagene. I lysbildeseriene er det lagt opp til gjennomgang av ulike temaer i en gitt rekkefølge, og enkelte av dagene er det lagt opp til mye informasjon. Dette gjelder særlig temaene introduksjonsordning, utdanningssystem og integrering. Vår vurdering er at instruktørene klarte å balansere hensynet til struktur og progresjon opp mot behovet for å besvare spørsmål etter hvert som de ble stilt.

Vi anbefaler likevel at IOM ser på rekkefølgen og vurderer omfang av tema de ulike dagene.

I intervjuene med gjenbosatte flyktninger sier de fleste at de hadde ønsket at orienteringen varte lengre. Enkelte fremhever at det ikke er praktisk mulig å gi informasjon som samsvarer med behovet:

Det viktige er hva du lærer. Hvis man skal lære alt, tar det et år. Noen begynner å diskutere i klassen i stedet for å høre hva de sier. [De bør ikke høre på] ... hva venner sier eller hva Facebook sier. Det folka [instruktørene] sier, er viktige ting ... de sier du må jobbe, mens venner sier at du kan få penger fra NAV. Noen kommer med den mentaliteten at man kommer for å bli rik etter to år eller kjøre bil etter ett år. (Deltaker)

Som deltakeren formidler, er det mye de trenger å lære om Norge, og ikke minst har instruktørene en stor oppgave med å imøtegå informasjon fra andre kilder om hvordan et liv i Norge vil bli.

Informasjonsbehovet kan virke umettelig. En instruktør forteller han ble irettesatt av en bosatt kongoleser for at han ikke hadde fortalt at man i Norge må trykke på knappen på bussen når man vil av.

Jeg tenker for min del blir det aldri nok. Poenget er å gi dem nøkkel ved oppstart for at de skal forstå samfunnet de kommer til, gi dem viktig informasjon. (Instruktør)

For meg kan det være utfordrende å gi dekkende informasjon – Norge er veldig stort, veldig variert og det å gi informasjon slik at det treffer 100 prosent ... Jeg har kanskje erfaring fra en mindre kommune enn dit de skal ... og jobbmuligheter varierer fra kommune til kommune, også flyktningspolitikk. Vanskelig å treffe, men prøver så godt vi kan. (Instruktør)

Mange av flyktingene har lang reisevei. Vi mener derfor det er urealistisk å gjøre undervisningsdagene lengre. I tillegg er klasseromsundervisning uvant for mange deltakere, og de blir slitne av informasjonstrykket.

Skulle varigheten på kulturorienteringsprogrammet kortes ned, måtte enkelte temaer tas ut av orienteringen. Et spørsmål da blir hvilke temaer som er minst relevante for deltakerne. Slik gruppene settes sammen i dag, består de av et heterogent utvalg deltakere med ulik utdannings- og arbeidsbakgrunn, alder, verdier, livssituasjoner og temaer de ønsker å få vite mer om. Ettersom deltakergruppen er så sammensatt, er det ulike informasjonsbehov, og vanskelig å kutte ut enkelte tema. Refleksjonsprosessen hos deltakerne forutsetter at noen temaer gjentas i løpet av uken, slik som likestilling eller arbeid.

Vi anbefaler at det ikke foretas endringer i lengde eller omfang i kulturorienteringen for voksne, og mener dagens ordning balanserer de ulike hensynene på en god måte.

Kulturorientering for barn går over to dager, mens for tenåringer er varer den i tre. I Jordan observerte vi at barna og tenåringene var svært motiverte for å lære om Norge, om skolene, om hvordan hverdagen arter seg for norske barn og ungdom. De ønsket også å lære flere norske ord, uttrykk og hilsemåter. Den største lærdommen var kanskje ikke konkret hva barna lærte om Norge, men at de lærte at Norge er forskjellig fra Midtøsten. Å forberede seg på forandring, er kanskje det viktigste de erfarte fra programmet.

Barn og ungdom som skal gjenbosettes i Norge, vil oppleve enorme forandringer i livssituasjonen på kort tid. Mens foreldrene skal delta i introduksjonsprogrammet og norskopplæring, vil de fleste barn og tenåringer begynne på ordinær skole kort tid etter ankomst. Vi anser det derfor som en fordel om de hadde fått informasjon om flere sider ved det norske samfunnet før avreise til Norge enn hva som er tilfelle i dag, slik at de kan bli bedre forberedt på det nye samfunnet.

En annen grunn til at varigheten på barne- og ungdomsopplegget bør økes, er at de trenger å bli aktivisert mens foreldrene deltar i sitt kulturorienteringsprogram. Noen av de eldre barna i Jordan var på hotellet hele uken, selv de dagene de ikke hadde opplegg. Det skapte en del uro at de var der uten at de hadde noe program. Andre gikk på skole, og var alene hjemme eller ble passet av andre voksne i nabolaget. Vi antar at det ville være lettere for foreldrene å delta på kulturorientering dersom barna og tenåringene hadde program hele uken.

Vi anbefaler derfor at kulturorientering for barn og ungdom utvides til å ha like lang varighet som for de voksne. Det vil styrke deres selvstendigjøring etter ankomst til Norge. I et integreringsperspektiv kan dette også ha en positiv effekt, i og med at det vil vise at norske myndigheter setter barn og unges rettigheter og velferd høyt.

3.3.1 Aldersinndeling

Aldersinndelingen er fastsatt i IMDis konkurransegrunnlag for IOMs oppdrag. Her heter det at barn fra 8 til 16 skal få et aldersadekvat tilpasset program, og at voksne skal være i egne grupper. Mindre barn skal ha tilsyn, slik at foreldrene kan delta på kulturorientering.

På kulturorienteringen for syriske voksne i Amman ble det som tidligere nevnt avholdt fire grupper for voksne. I to av voksengruppene hadde IOM så langt som det var mulig plasserte yngre voksne i én gruppe og eldre voksne i en annen. Tanken var at de voksnes alder kunne ha innvirkning både på hvilke spørsmål de var opptatt av og hvilke utfordringer de vil kunne møte i Norge.

Vi anser aldersinndelingene som hensiktsmessige.

3.3.2 Bruk av tolk

Vårt inntrykk er at IOM søker å benytte instruktører med deltakernes morsmål så langt det lar seg gjøre. Instruktørene vi har observert og intervjuet behersket minst norsk og et lokalt språk, som arabisk, swahili, mm.

I Amman var det kun i barne- og ungdomsgruppene det ble benyttet tolk, da IOM ikke hadde arabisktalende instruktører til disse gruppene. Det ble tolket fra engelsk til arabisk av lokale jordanske tolker. I gruppene for voksne foregikk undervisningen på arabisk, og det ble ikke benyttet tolk.

Vår vurdering er at selv med bruk av tolk klarte instruktørene å etablere gode relasjoner med de mindreårige deltakerne, og at formidlingen ikke å vesentlig grad ble skadelidende. Vi antar imidlertid at språkutfordringene er langt større for andre grupper enn de arabisktalende. For eksempel er det blant kongolesiske flyktninger en mengde ulike språk.

Vi bruker tolk også innimellom, men da er det to-tre av dem i klassen. Vi gjør språktest før vi begynner – hvem snakker hvilke språk? – og når lederne fordeler i grupper, deles det inn i alder og språk. Vi pleier å ha 4-5 deltakere som snakker swahili, og da kan jeg spørre kollegaene mine om de har noen som snakker samme språk, slik at man kan sette dem sammen med swahili-tolken som står ved siden av meg. Lederne får listene til Norge før vi reiser, og får da info om mulige språk, og arrangerer gruppene ut fra dem. Listene stemmer stort sett, men så må man dobbeltsjekke – mange sier de snakker et bestemt språk, men hvis de ikke snakker det helt, så er det viktig å kartlegge det allerede første dagen. (Instruktør for kongolesiske flyktninger)

Da observasjonsreisen til Uganda bortfalt, har vi ikke kunnet gjøre noen nærmere vurdering av hvordan bruk av tolk i denne sammenhengen har fungert i praksis.

3.4 Selvstendigjøring og integrering

Vi vurderer det slik at kulturorienteringsprogrammet søker å finne en balanse mellom å gi deltakerne en realistisk innsikt i hvordan hverdagen vil bli, og samtidig gi dem tro på at de kan nå sine mål hvis de jobber hardt. En av instruktørene forklarte:

Vi sier at du er voksen, du skal ta et valg, du skal bestemme hva du skal gjøre med ditt liv ... når de ... har en drøm å jobbe for ... Og de ser at du er fra Kongo ... du var også flyktning før oss. Og nå jobber du for IOM - hva krever det? Det krever utdanning, gå

på skole, og da kan du få jobb, kjøpe hus og bil. Det er stegene du trenger, ikke bare sitte der og få penger fra staten. Noen har kanskje sagt til dere «gå til NAV og få penger». Da sier [instruktør] at det ikke er sant, du får ikke penger fra NAV. Du må jobbe og ha utdanning for å sikre jobb og betale alt man trenger, som telefon og strøm. Betaler du ikke blir det inkasso osv. Vi går gjennom alt det viktigste og tar det på alvor.

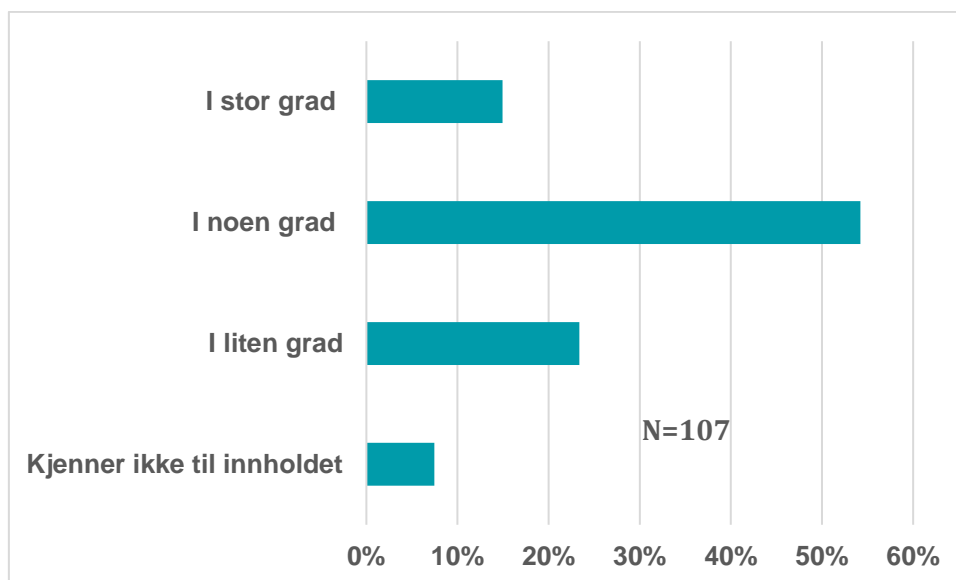
Deltakerne får vite ting som at barn vil lære norsk før sine foreldre, og at dette kan gi opphav til krevende utfordringer i familien. Videre fortelles det at det vil kreve innsats å få seg jobb, og det kan hende de må ta jobber som de ikke spesielt ønsker seg. Filmene om flyktningers møter med Norge viser på fine måter at gjenbosettingsfasen kan være vanskelig. Grafen som forklarer de fire fasene ved kultursjokk er også med på å generalisere opplevelsene, og formidle at dette vil ramme de aller fleste. Samtidig er det vanskelig å være realistisk nok uten å ta motet fra deltakere. *Vår vurdering er at dette later til å være fornuftig balansert, og at både selvstendigjørings- og integreringsperspektivet er ivare tatt i programmet.*

3.5 Kommunenes vurderinger

For å besvare evalueringsspørsmålet om kulturorienteringsprogrammet bidrar til å lette kommunenes integreringsarbeid (jf. 1.5.5), sendte vi en spørreundersøkelse til ledere av kommunale flyktningtjenester.

Undersøkelsen ble sendt til flyktningtjenester som har bosatt overføringsflyktninger siden 2017. Innledningsvis spurte vi mottakerne om de kjente til at de fleste overføringsflyktingene mottar kulturorienteringsprogrammet. Hele 90 prosent kjente til programmet.²⁰ De videre spørsmålene om kulturorienteringsprogrammet gikk kun til disse respondentene.

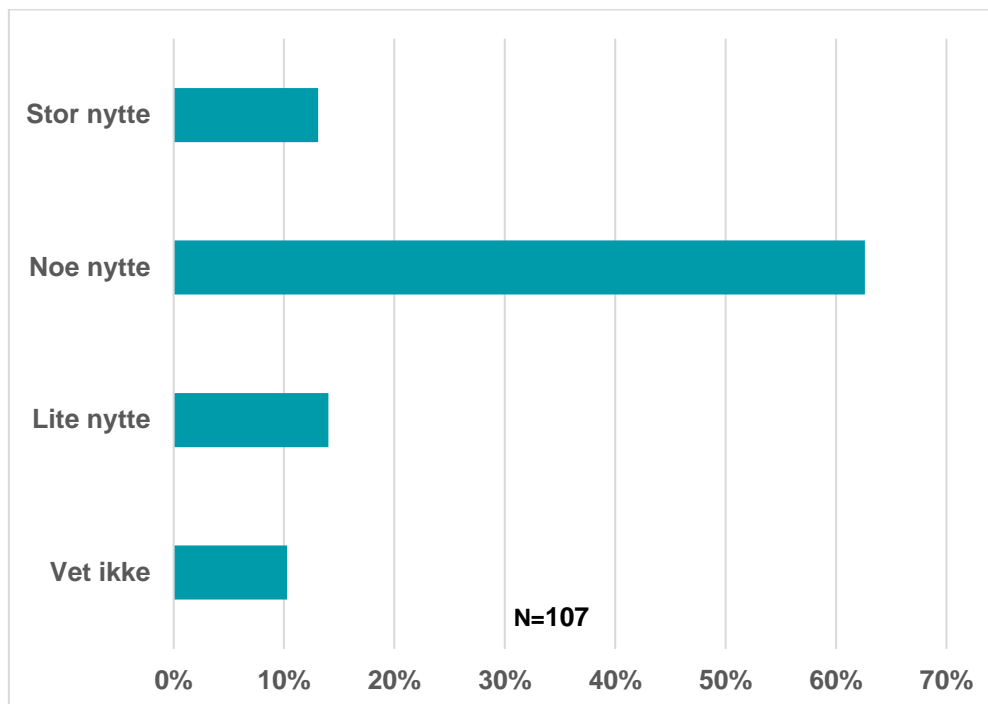
Figur 3.1 Kjenner du til innholdet i kulturorienteringsprogrammet?



Videre spurte vi respondentene om de kjenner til innholdet i kulturorienteringsprogrammet. Nær 7 av 10 (69 prosent) oppga at de i stor eller noen grad kjenner til hva programmet inneholder.

²⁰ Figur ikke vist.

Figur 2. Har du inntrykk av at overføringsflyktningene dere bosetter har hatt nytte av kulturorienteringsprogrammet?



Noen flere, 76 prosent, oppga at de har inntrykk av at overføringsflyktningene har hatt stor eller noe nytte av kulturorienteringsprogrammet. Fra de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen kom det mange kommentarer til dette spørsmålet. Mange fortalte at flyktningene gjenkjenner elementer av det norske samfunnet, og opplever at de har hatt god nytte av programmet. Andre kommenterte at de opplever at flyktningene husker lite; i kulturorienteringsprogrammet blir mye informasjon formidlet på kort tid, de får ikke repetert denne kunnskapen, og mange er i en mental situasjon hvor de ikke klarer å ta inn kunnskap. Flere påpekte at en del overføringsflyktninger kommer med urealistiske forventninger til det norske velferdssystemet:

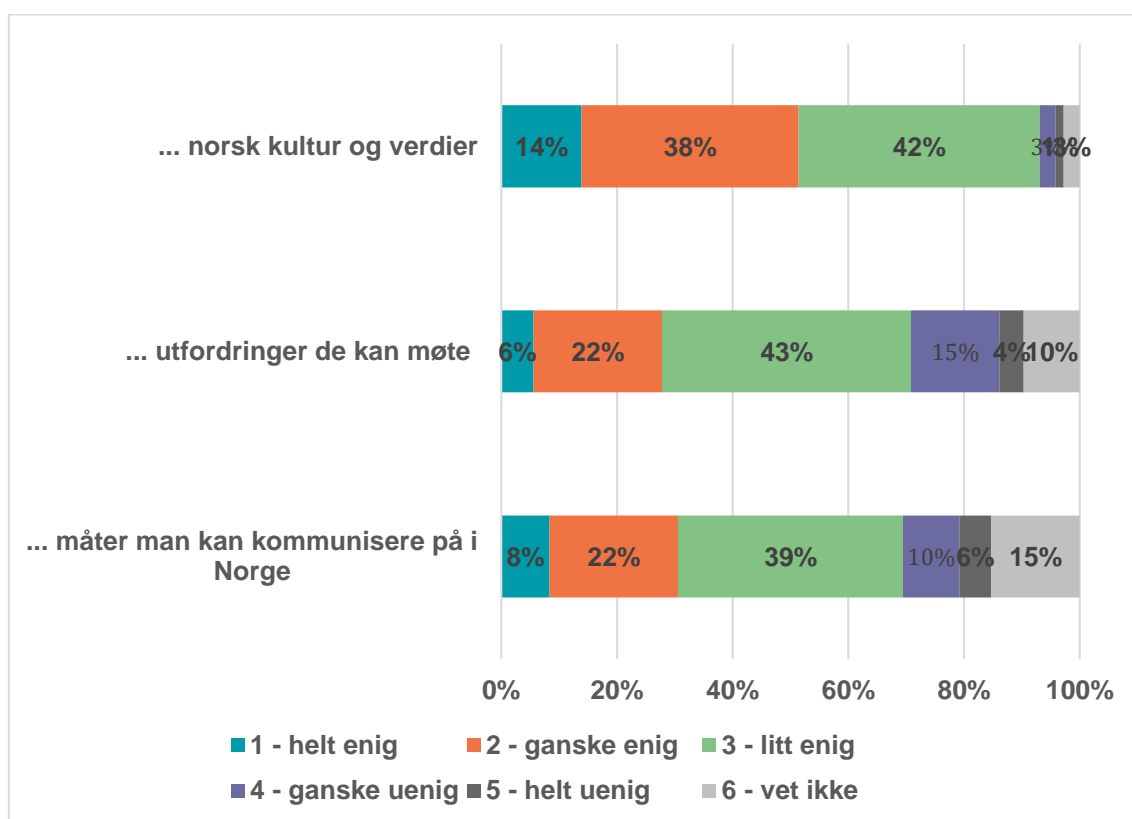
Vi i flyktningtjenesten i [...] kommune opplever i noen tilfeller at flyktningene har større forventninger til boligstandard og ytelser til etablering enn det vi kan tilby [...] Vi tenker at det er viktig at flyktningene på forhånd blir mest mulig realitetsorienterte, og da spesielt i forhold tidligere nevnte punkter, slik at selve bosettingen kan utføres så smidig som mulig. (Leder i kommunal flyktningtjeneste)

Noen av respondentene mente at flyktninger de har bosatt har blitt feilinformert gjennom undervisningen i kulturorienteringsprogrammet. En respondent kommenterte at flyktningene kommer med mange oppfatninger om det norske samfunnet, men at det ikke er mulig å vite hvorvidt de baserer dette på opplysninger de har fått i kulturorienteringsprogrammet, eller fra andre kilder som internett eller i form av muntlig overleverte rykter. Dette er gjenkjennelig fra våre observasjoner av gjennomføringen av kulturorienteringsprogrammet i Amman: Mange deltakere hadde inntrykk av og oppfatninger om Norge som er svært langt fra virkeligheten om det norske samfunnet.

Videre framsatte vi i spørreskjemaet ulike påstander om at kulturorienteringsprogrammet gir grunnleggende kunnskaper om forskjellige temaer, for å undersøke hvorvidt respondentene var enige i disse. Spørsmålene gikk kun til de som hadde oppgitt å kjenne til kulturorienteringsprogrammet. Om lag halvparten (52 prosent) er helt eller ganske enige om at kulturorienteringsprogrammet gir grunnleggende kunnskaper om norsk kultur og norske verdier.

Om lag én av tre er ganske eller helt enige i at kulturorienteringsprogrammet gir grunnleggende kunnskaper om utfordringer de kan møte (28 prosent), mens tre av ti er helt eller ganske enige i at programmet gir grunnleggende måter å kommunisere på i Norge (30 prosent).

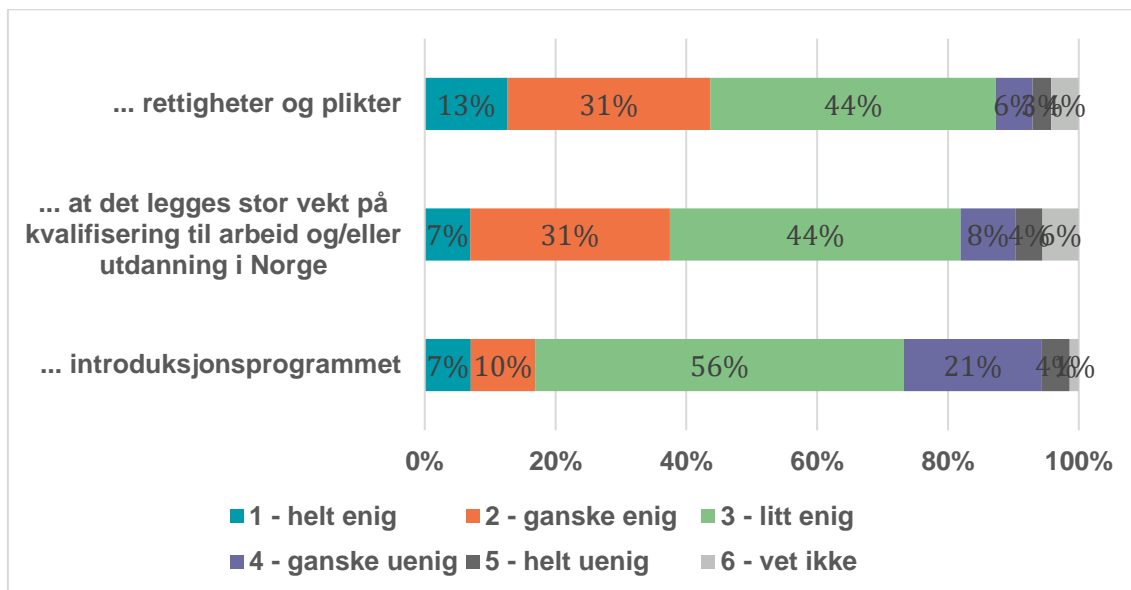
Figur 3. Basert på dine erfaringer med bosetting av overføringsflyktninger – hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? «Kulturorienteringsprogrammet gir grunnleggende kunnskaper om ...»



Kun to av ti (17 prosent) ledere i flyktningtjenestene er helt eller ganske enig i at programmet gir grunnleggende forståelse for introduksjonsprogrammet. Nær fire av ti (38 prosent) er ganske eller helt enig i at programmet gir grunnleggende kunnskaper om at det legges stor vekt på kvalifisering til arbeid og/eller utdanning i Norge, mens fire av ti er helt eller delvis enige i at kulturorienteringsprogrammet gir kunnskaper om flyktingenes rettigheter og plikter i Norge (44 prosent).

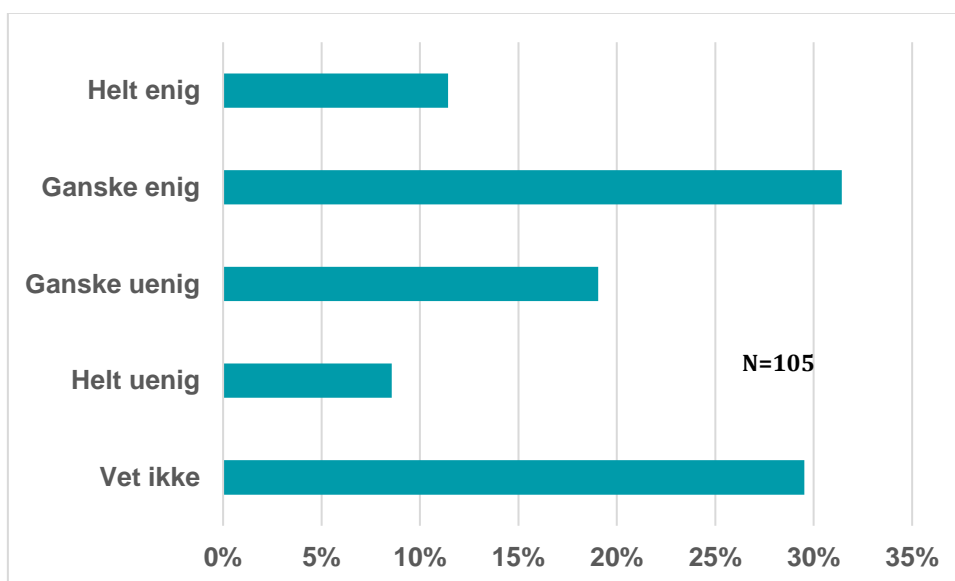
I alle disse spørsmålene om hva kulturorienteringsprogrammet gir grunnleggende kunnskaper om, var det høyest andel som svarte «litt enig» (39–56 prosent). Årsaken til dette kan være at mange av respondentene ikke har en god forståelse av hva programmet inneholder. Det kan også være fordi deltakerne har fått en introduksjon til disse relativt vanskelige spørsmålene gjennom kulturorienteringsprogrammet, og at mer kunnskap og forståelse må tilegnes etter at de kommer til Norge.

Figur 4. Basert på dine erfaringer med bosetting av overføringsflyktninger – hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? «Kulturorienteringsprogrammet gir grunnleggende kunnskaper om ...»



I de åpne svaralternativene i spørreundersøkelsen, var det flere av lederne i flyktningtjenestene som påpekte at det for mange tar lang tid å få en «grunnleggende kunnskap» om disse temaene. Dette gjelder særlig for personer med svake lese- og skrivevansker og lite skolegang. Andre påpekte at flyktningene har fått informasjon om temaene over, men at det tar lang tid før de vil få en forståelse for dem. Til det trengs lengre tid.

Figur 5. Opplever dere at et gjennomført kulturorienteringsprogram letter integreringsarbeidet i mottakskommunen?



På spørsmål om respondentene opplever at kulturorienteringsprogrammet letter integreringsarbeidet i kommunen, svarte kun fire av ti at de er helt eller ganske enig (42 prosent). Hele én av tre svarte at de ikke vet (30 prosent). Her får vi inntrykk av at disse lederne ikke kjenner godt nok til hva programmet innebærer. Samtidig kan det igjen være uttrykk for at flykningene er i en læringsprosess, og at det ikke er lett å se for seg om og eventuelt hva som hadde vært annerledes dersom de ikke hadde vært gjennom kulturorienteringsprogrammet. Som en respondent kommenterer:

Vi vet ikke hvordan det ville ha vært uten kulturorienteringsprogram. Men [jeg] tror at det kan være mer nyttig for de mest ressurssterke.

3.6 Vurderinger og anbefalinger

Ovenfor har vi presentert funn og resultater som belyser de evalueringsspørsmålene som er direkte knyttet til kulturorienteringsprogrammets innhold, utforming og gjennomføring (jf. punktene 1.5.1 – 1.5.5, og våre vurderinger og anbefalinger er som følger.

Vi mener det er godt samsvar mellom innholdsbeskrivelsen og formålet med kulturorienteringsprogrammet. Videre er det vår vurdering at undervisningsplanen og -materiellet i all hovedsak holder god faglig og pedagogisk standard, og formidler et representativt bilde av Norge. Imidlertid bør enkelte elementer oppdateres; spesielt gjelder dette en del av det digitale stoffet som er rettet mot barna og ungdommene. Det later også til å være behov for at IOM klargjør retningslinjene for instruktørens bruk av egne lysbilder i undervisningen.

Vår vurdering er at innholdet i undervisningsplanen og -materiellet i all hovedsak er relevant for og tilpasset til målgruppene. Videre mener vi at undervisningspraksisen er godt pedagogisk tilrettelagt, og velegnet for og tilpasset til målgruppene.

Vi anbefaler at IOM utarbeider en alternativ håndbok for personer med svake lese- og skrivekunnskaper, der de enkelte elementene illustreres i form av bilder eller illustrasjoner. Vi anbefaler også at samtlige voksne bør få hvert sitt eksemplar, og at det ikke kun utdeles ett per hushold, siden den inneholder nødnumre og informasjon om for eksempel krisesentre.

Ut fra våre observasjoner av at noen av kursdagene ble svært intense, anbefaler vi at IOM ser på rekkefølgen stoffet presenteres i, og vurderer mengden av innhold de ulike dagene. Vi anbefaler at det ikke foretas endringer i lengde eller omfang for voksne, og mener dagens ordning balanserer de ulike hensynene på en god måte. Derimot anbefaler vi at kulturorientering for barn og ungdom utvides til å ha like lang varighet som for de voksne. Vi anser aldersinndelingene av undervisningsgruppene som hensiktsmessige.

Vi oppfatter IOMs instruktører som særdeles kompetente. De er svært kunnskapsrike, både når det gjelder programmets innhold og i allmennkunnskap, og har svært gode formidlingsevner – så vidt vi har observert også overfor barn og unge. Deres tokulturelle bakgrunn er svært verdifull, både gjennom erfaringene det har gitt, og ved tilliten det inngir i møte med deltakerne. De utviser svært høy grad av engasjement og empati både i og utenfor undervisningssituasjonene. Til sist er det en styrke at de kan trekke på erfaringer fra sine ordinære jobber, noe som tilfører undervisningen realisme, dynamikk og aktualitet.

Spørreundersøkelsen i de kommunale flykningetjenestene tyder på at kulturorienteringsprogrammet i noen grad bidrar til å lette kommunenes integreringsarbeid, selv om informasjonsbehovene fortsatt er svært store hos nyankomne overføringsflyktinger, og selv om gjennomgående en stor andel av svarene var i kategorier som «\Vet ikke» og

«Litt enig». Det er også vanskelig for respondentene å vite hvordan situasjonen ville vært dersom kulturorienteringsprogrammet ikke hadde vært gjennomført.

Vi finner videre at kulturorienteringen vektlegger både selvstendigjørings- og integreringsperspektivet. Undervisningen har fokus på både rettigheter og plikter – hvor pliktene framstilles som forutsetninger for at man kan ha rettighetene og godene. Videre formidles det at man kan nå sine mål i Norge gjennom hardt arbeid og egen innsats.

4 Kulturorientering før uttak

Kulturorienteringsprogrammet tilbys vanligvis til overføringsflyktninger *etter* at uttakskommisjonen til norske innvandrings- og integreringsmyndigheter har bestemt hvem som skal få opphold i Norge. I 2019 ble det imidlertid innført en prøveordning som innebærer at kulturorienteringsprogrammet gis i *forkant* av uttakskommisjonens arbeid. I dette kapitlet besvarer vi evalueringsspørsmålet om dette er hensiktsmessig (jf. 1.5.6).

4.1 Bakgrunnen for forsøket

Ordningen ble iverksatt på grunn av en høy frivillig trekkprosent blant syriske overføringsflyktninger. Det ble stilt spørsmål om det er sammenheng mellom informasjonen om Norge som blir gitt i kulturorienteringsprogrammet og den høye trekkprosenten.

Hensikten med prøveordningen er å få eventuelle trekk i forkant av intervju, slik at man kan erstatte disse med nye personer. Ved å framskynde kulturorienteringen, antas det at noen flyktninger tidlig vil skjønne at gjenbosetting i Norge ikke passer dem. Slik kan man fylle kvoten som er fastsatt for spesifikke uttak og for perioden som helhet. Målsettingen var også, slik det blir beskrevet av IMDi, å bidra til å «effektivisere bosettingen av flyktingene i kommunene og oppklare eventuelle misforhold mellom norske myndigheters krav og de forventningene den enkelte flyktning har».²¹ Å få trekkene tidligere i prosessen vil dessuten bidra til at bosettingskommuner ikke bruker tid på å forberede mottak av overføringsflyktninger som likevel ikke kommer.

4.2 Om prøveordning og ordinær ordning

I forbindelse med uttakskommisjon og bosetting av overføringsflyktninger forløper prosessen normalt sett på følgende måte: Lokale representanter for UNHCR får en rekke kriterier for overføringsflyktninger som ønskes til Norge. UDI mottar aktuelle saker fra UNHCR. Sakene gjennomgås av UDI, som velger ut hvilke saker hvor det skal kalles inn til intervju, i henhold til en rekke kriterier som samsvarer med den norske profilen. IMDi deltar også i forhåndsgjennomgangen, og gir innspill til UDI om saker hvor de mener at det ikke bør kalles inn til intervju, ut fra et integreringsperspektiv og basert på kapasitet kommunene. I de øvrige sakene tilbys intervju i uttakskommisjon. I intervjuene deltar UDI, IMDi og Politiets utlendingsenhet (PU),²² og i etterkant av intervjuet kan det gis avslag ut fra sikkerhets- og integreringshensyn. De som innvilges gjenbosetting i Norge, tilbys kulturorienteringsprogram relativt raskt etter uttakskommisjon. Underveis i prosessen kan overføringsflyktingene trekke seg på eget initiativ.

IOM mottar en anonymisert oversikt over gruppen som skal intervjues omtrent to uker i forkant av intervjuene. Oversikten inneholder ikke navn og personinfo, men informasjon om alder- og kjønn, samt hvor i transittlandet de befinner seg, noe som gir IOM et omtrentlig bilde over hvor mange instruktører hvilke fasiliteter det er behov for for å gjennomføre kulturorienteringsprogrammet. I etterkant av kommisjonsreisen (en til to uker), sendes en liste til IOM med oversikt over alle som har fått innvilget gjenbosetting

²¹ Årsrapport 2018. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Oslo. Hentet fra <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2018/imdi-arsrapport-2018>

²² I intervjuer med syriske kvoteflyktninger deltar også Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

i Norge, og som skal motta kulturorienteringsprogrammet. IOM vil i løpet av prosessen kontakte lokale IOM-kontorer for å motta bistand, eksempelvis knyttet til logistikk.

I prøveordningen gjennomføres kulturorienteringsprogrammet i *forkant* av uttakskommisjonen. UDI mottar aktuelle saker fra UNHCR, og UDI og IMDi gjennomgår sakene for å avgjøre hvem som skal kalles inn til intervju. Det er kortere tidsfrister for forhåndsgjennomgangen, ettersom kulturorienteringsprogrammet skal starte opp kort tid i etterkant av denne. I sakene hvor UDI inviterer flyktingen til intervju, tilbys kulturorienteringsprogram. I etterkant av programmet gjennomfører uttakskommisjonen intervjuer med deltakerne. I intervjuene vil personer kunne få avslag basert på en sikkerhets- og/eller integreringsvurdering eller på grunn av manglende kapasitet i kommunene. De som ikke får avslag, innvilges gjenbosetting i Norge. Også underveis i denne prosessen kan overføringsflyktingene trekke seg på eget initiativ.

For å evaluere prøveordningen burde vi hatt tilgang på statistikk over frivillig trekkprosent ved henholdsvis ordinær gjennomføring og i prøveordningen for å ha et sammenlikningsgrunnlag. Vi burde dessuten hatt tall på *når* overføringsflyktingene trekker seg i løpet av prosessen – om det er i forkant eller etterkant av kulturorienteringsprogrammet, og om dette varierer i de to ordningene. Slik statistikk foreligger ikke hos UDI; ei heller hos andre instanser. IOM anslo i 2017 en trekkprosent blant syriske kvoteflyktinger på rundt 10 prosent.²³

Vi har i stedet evaluert prøveordningen basert på intervjuer med informanter fra UDI og IMDi som både har deltatt i uttakskommisjon ved ordinær gjennomføring og ved prøveordningen, for å innhente deres erfaringer og synspunkter på de to ordningene. Vi har spurt: Påvirker prøveordningen den frivillige trekkprosenten og tidspunktet for trekk blant syriske overføringsflyktinger? Påvirker prøveordningen intervjusituasjonen under uttakskommisjonen? Er det etiske problemer knyttet til gjennomføringen av prøveordningen? I intervjuer med IOMs instruktører, har vi spurt om deres tanker rundt de to ordningene, og om de opplever store forskjeller i undervisningssituasjonen, eksempelvis hva gjelder overføringsflyktingenes motivasjon. Vi har også fått belyst prøveordningen fra UNHCR i Jordan, samt øvrige aktører i forvaltningen. Se også redegjørelse i kapittel 2, om metodisk tilnærming.

4.3 Kulturorienteringens innvirkning på trekkprosent og trekkmønster

Vi finner at det er svært vanskelig å avgjøre om kulturorienteringsprogrammet og dets innhold har noen innvirkning på hvorvidt syriske overføringsflyktinger trekker seg fra gjenbosetting i Norge. Frivillig trekk kan, ifølge våre informanter, skyldes svært mange og sammensatte årsaker. Det kan eksempelvis skyldes endring i situasjonen i hjemlandet, at de har familiemedlemmer i hjemlandet, eller at familiemedlemmer får avslag eller har fått innvilget gjenbosetting i andre land. Trekk kan også skyldes innreiseforbud og at det blir vanskelig å møte familiemedlemmer dersom de drar til Norge. I tillegg kan det skyldes at flyktingene får informasjon om Norge som ikke passer dem eller deres verdier. Disse faktorene opererer dessuten i samspill med hverandre. Ifølge våre informanter er det for øvrig svært sjelden at norske instanser som UDI og IMDi får oppgitt

²³ Én av ti syrere takker nei til å komme til Norge. *Nrk.no*. Hentet 13. august 2020 fra <https://www.nrk.no/norge/en-av-ti-syrere-takker-nei-til-a-komme-til-norge-1.13370949>.

årsakene til at overføringsflyktninger trekker seg fra bosetting. Det er kun UNHCR som i noen tilfeller får oppgitt årsaker.

Hovedinntrykket blant våre informanter er at erfaringene fra prøveordningen ikke tilsier at kulturorienteringsprogrammet har direkte innvirkning på hvorvidt syriske overføringsflyktninger trekker seg. Det framkommer at høy frivillig trekkprosent blant syriske overføringsflyktninger ikke utlukkende gjelder for Norge, men at tendenser er synlige også blant syriske flyktninger som har fått gjenbosetting hos andre land. Det indikerer at det ikke er informasjonen om Norge konkret som gjør at flyktingene trekker seg.

Til tross for at offisielle tall ikke foreligger, får vi opplyst i intervju med UDI at gjennomføringen av prøveordningen med syriske overføringsflyktninger i 2019 og 2020 hadde to ulike utfall. Ved uttaket i 2019 var det mange syriske flyktninger som trakk seg fra gjenbosetting, mens ingen trakk seg ved uttaket i 2020. Gjennomføring etter samme ordning ved samme sted, hadde med andre ord to ulike resultater. Dette kan indikere at det er andre faktorer som spiller inn på de frivillige trekkene, og ikke innholdet i kulturorienteringsprogrammet eller tidspunktet som programmet gis på. At man ser en reduksjon i antall frivillige trekk fra første uttak til andre uttak, kan dessuten ha sammenheng med at UNHCR treffer bedre på sakene de fremmer for gjenbosetting i tråd med den norske profilen ettersom de får erfaring.

Nytteverdien sett i forhold til prøveordningens hensikt – å erstatte saker dersom flyktingene trekker seg i forkant av intervju – kan diskuteres. Det er svært ressurskrevende for UNHCR å skulle fremme nye saker på kort varsel. Dersom flyktninger trekker seg kort tid i forkant av intervjuet, er det ikke sikkert man rekker å finne nye saker. Dette blir en utfordring ettersom kulturorienteringsprogrammet gjennomføres tett på intervjuene i prøveordningen. Hensikten med ordningen, slik vi ser det, faller da bort. En annen utfordring er at flyktingene som får sakene sine fremmet kort tid i forkant av intervju ettersom andre har trukket seg, ikke nødvendigvis rekker å motta kulturorienteringsprogrammet i forkant av intervju. De må i så fall vente på kulturorienteringsprogrammet ved neste uttak.

Flere av informantene opplyser at de ut fra et administrativt synspunkt opplever prøveordningen som et stressmoment. Ordningen medfører kortere tidsfrister, for eksempel er det kort tid fra UDI mottar sakene fra UNHCR og til kulturorienteringsprogrammet skal gjennomføres, noe som gir IOM svært kort tid til planlegging. UDI og IMDi må også gjennomgå sakene på svært kort tid. Det har eksempelvis skjedd at gjennomgangen av sakene ikke ble ferdig i tide til oppstart av kulturorienteringsprogrammet. Noen flyktninger ble da invitert til kulturorienteringsprogrammet, men ble i etterkant av programmet ikke innkalt til intervju, da sakene deres ble ansett for ikke å være i samsvar med norsk profil.

Dersom man ser gjennomføringen av prøveordningen fra flyktingenes perspektiv, kan det også være at det oppleves utfordrende med kortere tidsfrister, med tanke på logistikk. Flyktingene må ta seg fri fra eventuell jobb og skolegang for å delta på kulturorienteringsprogrammet, og noen har lang reisevei. Dersom invitasjon til programmet kommer tett på oppstart, kan dette være utfordrende.

4.4 Prøveordningens innvirkning på deltakernes motivasjon

Noen informanter oppfatter at flyktingene oppleves noe mer motiverte i uttaksintervjuene når de mottar kulturorienteringsprogrammet i forkant av intervju. Flyktingene har et større kunnskapsgrunnlag, har hatt tid til å reflektere over hva de går til, og har gjort seg opp tanker om spesifikke forhold. I intervjusituasjonen stiller flyktingene mer konkrete spørsmål, har oppfølgingsspørsmål og tar opp relevante problemstillinger. De oppleves dessuten som mer realitetsorienterte. Blant noen oppfattes flyktingene som

mer motivert for å dra til Norge når de har mer kunnskap om landet de potensielt skal dra til. Flere opplever dessuten som motiverte til å gjøre et bra intervju. En utfordring som flere informanter trekker fram, er at man gjennom prøveordningen bidrar til å få opp motivasjonen og forhåpningene blant flyktingene, uten at de faktisk er innvilget gjenbosetting. Vi har ikke datamateriale som indikerer en endring i deltakernes motivasjon i undervisningssituasjonen utover informantenes inntrykk fra intervjusituasjonen.

4.5 Prøveordningens innvirkning på intervjusituasjonen

Prøveordningen påvirker intervjusituasjonen på flere måter. Representanter for UDI og IMDi erfarer at prøveordningen har en positiv effekt på intervjusituasjonen, ettersom flyktingene har mer informasjon om Norge og norske forhold. Det fører til at flyktingene stiller mer konkrete og relevante spørsmål, og at de kan ta opp spesifikke spørsmål og problemstillinger i intervjuene. Ettersom flyktingene har mottatt kulturorientering på forhånd, vet de eksempelvis hva introduksjonsprogrammet, barnehage og barnevern er når de kommer til intervjuet.

Når flyktingene mottar kulturorientering i *etterkant* av intervju, opplever imidlertid flere av intervjuerne at mye tid går bort til å forklare elementære ting om Norge, og at flyktingene stiller spørsmål som heller hører hjemme i kulturorienteringsprogrammet.

Flere informanter påpeker imidlertid at å gi kulturorientering i *forkant* av intervju kan gjøre overføringsflyktingene *for informerte*, noe som kan påvirke intervjusituasjonen negativt. Ettersom flyktingene har fått informasjon om holdninger, verdier og lover i Norge, kan de tilpasse svarene i intervjuene ut fra det de har lært. Informantene vi har intervjuet forteller for eksempel at de opplever at flyktingene tilpasser oppførsel og svar i intervjusituasjonen til det de tror intervjuerne ønsker å høre. Flere av informantene påpeker at de, som følge av dette, mister noe av kontrollen i intervjusituasjonen, og at de i mindre grad kan avdekke forhold som de ønsker avdekket gjennom intervjuene – som bruk av vold i barneoppdragelse eller holdninger til livet i Norge og det norske samfunnet.

Representanter fra UDI og IMDi har dessuten erfart at noen overføringsflyktinger som mottar kulturorienteringsprogrammet i forkant av intervjuene, holder kontakt med hverandre på telefon. Når intervjuene gjennomføres, utveksler de informasjon om spørsmålene de ble stilt, og oppfordrer hverandre til å holde tilbake diverse informasjon. Fra et sikkerhetsperspektiv er dette svært uheldig.

4.6 Etske problemer knyttet til prøveordningen

Vi finner at prøveordningen innebærer på flere etiske problemer. Prøveordningen medfører at noen av de flyktingene som deltar vil få avslag etter intervjuet. Som nevnt har det også skjedd at forhåndsgodkjenningen ikke er blitt ferdig i tide, og at flyktinger som har deltatt i kulturorienteringsprogrammet ikke har blitt innkalt til intervju i det hele tatt. Dette finner vi svært problematisk.

Dette er uheldig for flyktingene ettersom mange flyktinger tar seg fri fra jobb og dermed taper inntekt, for å delta en uke på kulturorienteringsprogrammet. Noen får fri, trolig uten lønn, ved at IOM utsteder en bekreftelse til arbeidsgiver om deltakelsen. Men vi har også blitt fortalt om flyktinger som ikke har fått fri, og som har mistet jobben som følge av sin deltakelse på kulturorienteringsprogrammet. Mange er i usikre arbeidsforhold, og dermed utsatte for slik risiko.

Deltakelse på kulturorienteringsprogrammet i forkant av intervju vil kunne bidra til håp og forventninger om å komme til Norge. Flere informanter oppfatter at den største risikoen forbundet med prøveordningen, er at man kan skape falske forhåpninger. Barn og tenåringer er de mest sårbare i denne situasjonen. Deltakelse i kulturorienteringsprogrammet kan gi dem mange forhåpninger om hvordan livet i Norge kan bli. Barna og tenåringene på kulturorienteringsprogrammet i Jordan ble forberedt på en reise, på å forlate hjemmet sitt, venner og skole. De ble innstilt på å komme til et nytt land, en ny skolehverdag, en ny kultur og et nytt hjem.

Vi finner det derfor problematisk at kulturorienteringsprogrammet forløper på samme måte i prøveordningen og i ordinær ordning. Undervisningsopplegget i programmet er innrettet mot at deltakerne *skal* til Norge. Eksempelvis snakkes det om hva som venter dem *når de kommer* til Norge, og hvordan de *skal reise til* Norge. Når undervisningsopplegget forløper likt i de to ordningene, kan det være med på å underbygge forventningene blant flyktingene om at de skal til Norge. Vi mener at dersom potensielle overføringsflyktinger skal få kulturorienteringsprogrammet før uttak, bør programmet tilpasses til å kun gi *informasjon* om Norge, og ikke være innrettet mot at de faktisk *skal reise* til Norge.

4.7 Vurderinger og anbefalinger

Vi finner at prøveordningen medfører enkelte positive effekter, som at flyktingene er mer informert om Norge og hva som potensielt venter dem. De framstår som noe mer motiverte i intervjusituasjonen. De negative følgene er imidlertid langt mer framtrædende.

Erfaringene fra våre informanter tilsier *ikke* at prøveordningen har noen effekt på trekkprosenten eller når de frivillige trekkene kommer. Grunnet manglende statistikk over når i prosessen overføringsflyktingene trekker seg i henholdsvis prøveordningen og ordinær gjennomføring, er det imidlertid vanskelig å gi et entydig svar på kulturorienteringsprogrammets innvirkning på trekkmønsteret. At syriske flyktinger i høyere grad trekker seg fra gjenbosetting også fra andre gjenbosettingsland, samt at gjennomføring av prøveordningen i Jordan ved to anledninger ga ulike resultater når det gjelder trekk blant syriske overføringsflyktinger, kan indikere at det er andre forhold enn informasjonen om Norge og hva Norge tilbyr som påvirker trekk. Videre har det framkommet at man ikke nødvendigvis rekker å erstatte saker med nye saker, dersom trekkene kommer kort tid i forkant av intervju. *På bakgrunn av dette er vår vurdering at prøveordningen ikke fungerer etter hensikten.*

Videre anser vi de etiske problemene som prøveordningen medfører, samt de organisatoriske og sikkerhetsmessige utfordringer, som tungtveiende i vår vurdering av prøveordningen.

På bakgrunn av disse konklusjonene er våre anbefalinger som følger:

Vi anbefaler at kulturorientering gjennomføres etter ordinær ordning, altså i etterkant av uttakskommisjon når overføringsflyktingene har fått innvilget gjenbosetting i Norge.

Dersom prøveordningen likevel videreføres, må innholdet i kulturorienteringsprogrammet endres. Vi anser det som svært uheldig at både voksne og barn som mottar programmet i prøveordningen får en forståelse av at de skal til Norge. Dersom prøveord-

ningen videreføres. må det utarbeides et alternativt pedagogisk opplegg som ivaretar det faktum at flyktingene ikke er garantert gjenbosetting i Norge. Dette innebærer at IOM må utarbeide et nytt undervisningsopplegg, noe som igjen tilsier at det må bevilges midler til dette arbeidet.

5 Kulturorientering i andre nordiske land

I dette kapitlet vil vi redegjøre for omfanget av mottak av overføringsflyktninger i de andre nordiske landene, og om de tilbyr kulturorientering eller annen informasjon til de som skal gjenbosettes. For landene som tilbyr kulturorientering eller informasjonsprogram har vi kartlagt omfanget og hvilke aktører som eventuelt gjennomfører dette. Vi belyser således evalueringsspørsmålet om hvilke erfaringer som er gjort med denne typen opplærings- og informasjonstiltak i andre land (jf. 1.5.7).

5.1 Kulturorientering for overføringsflyktninger til Danmark

Danmark mottok om lag 500 overføringsflyktninger årlig fra 1989 til 2016. Under de store flyktningeankomstene i 2015 og 2016 var det en stor tilstrømning av asylsøkere til Danmark, i likhet med mange andre europeiske land. Høsten 2016 innførte derfor daværende regjering en foreløpig stans i mottaket av overføringsflyktninger.

I årene forut for 2017 tilbød danske integreringsmyndigheter et såkalt *før-avreise-kurs*. Kurset ble innført som følge av en lovendring fra juni 2005. Av forarbeidene til lovendringen fremgår det at det danske programmet var svært likt det Norge har i dag.

Før-avreisekurset skulle avholdes i transittlandet etter uttak av overføringsflyktninger og skulle vare som hovedregel i en uke. Arbeidsgruppen anbefalte følgende tematisk innhold i kurset:

- Det danske samfunnet og livet i Danmark
- Klima
- Geografi
- Boligforhold
- Helseforhold
- Utdanningssystemet
- Demokrati
- Familiestruktur
- Arbeidsmarked
- Informasjon om bosettingskommunen eller bosettingsregionen
- Elementært kjennskap til det danske språk

Kurset skulle utvikles av danske innvandrings- og integreringsmyndigheter, Integrasjonsministeriet og Udlændigestyrelsen. Disse skulle stå for gjennomføringen av kurset, sammen med representanter fra bosettingskommunen. Kursets danskundervisningsdel skulle gjennomføres ved hjelp av spesielt utviklet undervisningsmateriale blant annet basert på selvstudier.²⁴

I tillegg til før-avreisekurset skulle alle overføringsflyktninger få utlevert *Medborgerhåndboken*, som gir en generell orientering om det danske samfunnet og om hva det vil si å være ny innbygger i Danmark. Boken er oversatt til en rekke språk. Håndboken skulle også bli utlevert i en lydutgave til flyktninger som ikke kunne lese. Medborgerhåndboken ble utlevert på utvelgelsesreisene.

Medarbeidere fra Utlændingsstyrelsen stod for utvelgelsen av personene som skulle gjenbosettes i Danmark. Disse medarbeiderne stod også for den praktiske til rette-

²⁴ Afsnit 4.5.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 79 af 23. februar 2005.

leggelsen av reisen og mottakelsen i Danmark i samarbeid med lokale IOM-kontorer i transittland.²⁵

Udlændinge- og Integrationsministeriet opplyser om at bistand fra lokale IOM-kontor i transittland i før-avreisekursene hadde tidligere vært avhengig av hvilken lokalitet kursene ble holdt på. For eksempel, på før-avreisekurset i Beirut i 2015 bisto IOM med transport av flyktninger, innkvartering, tolk, booking av lokaler, mat, mv. I tillegg tok de seg av helseundersøkelser og bistand ved avreise.

På før-avreisekurset i Kampala i 2015, var det imidlertid utelukkende UNHCR som bistod de danske myndighetsrepresentantene med det praktiske i forbindelse med selve kurset. IOM tok seg kun av helseundersøkelsene i etterkant og selve avreisen.

I juni 2019 la den nye regjeringen i Danmark, ledet av partiet Socialdemokratiet, fram en regjeringsplattform. Den inneholdt blant annet et vedtak om å igjen motta overføringsflyktninger, der kvinner og barn ville bli prioritert.²⁶

Utlendings- og integrasjonsministeren skal nå hvert år avgjøre hvor mange flyktninger som skal gjenbosettes i Danmark det gjeldende året.²⁷ Avgjørelsen tas midt i hvert år. Da vi var i kontakt med Udlændinge- og Integrationsministeriet, var det enda ikke avgjort om de ville ta imot overføringsflyktninger for 2020.

Departementet opplyser imidlertid om at dersom det blir besluttet at Danmark skal foreta uttakskommisjoner (*kvoterejser*) i 2020, vil flyktningene som skal gjenbosettes gjennomføre et før-avreisekurs. Tidligere anvendt materiale til bruk i kursene vil da bli oppdatert. Medborgerboken for eksempel, er fra 2007 og er ikke oppdatert.

5.2 Kulturorientering for overføringsflyktninger til Finland

Finland har hatt en kvote på overføringsflyktninger på mellom 620 og 750 personer årlig siden 2003. I 2014 og 2015 var kvoten noe større, og var på om lag 1030 flyktninger. De fire siste årene har kvoten vært på 750 personer som skal gjenbosettes i landet.²⁸

IOM Finland har siden 2001 arrangert kulturorienteringsprogram i transittland for overføringsflyktninger som skal til landet. Siden 2016 har de gjennomført kulturorienteringsprogrammet i samarbeid med Diaconia University of Applied Sciences (Diak) som er en diakonal høyskole i Finland, samt med lokale IOM-kontor i transittland. Programmene blir organisert av finske integreringsmyndigheter og får blant annet økonomisk støtte fra EUs asyl, migrasjon og integreringsfond (AMIF).

Det finske kulturorienteringsprogrammet varer som regel i tre til fire dager. Kulturorientering før avreise forbereder flyktninger ved å gi praktisk informasjon om destinasjonslandet, og hjelpe flyktninger til å ha realistiske forventninger og bli raskere selvforsørget.

I likhet med det norske kulturorienteringsprogrammet har de to/flerkulturelle instruktører som hjelper flyktningene å møte integreringsutfordringer, og på den måten støtte dem i

²⁵ jf. herved afsnit 4.4.4. i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 79 af 23. februar 2005

²⁶ <https://www.aftenposten.no/verden/i/6jVIQr/den-nye-regjeringsplattformen-i-danmark-er-klar-her-er-punktene-de-er>

²⁷ § 8, stk. 6, i den dansk udlændingelov

²⁸ <https://migri.fi/en/quota-refugee-statistics>

deres integrering i mottakerlandet. Temaer i det finske kulturorienteringsprogrammet er:²⁹

- Boforhold
- Helse
- Personlig økonomi
- Arbeidsliv
- Informasjon om ulike tjenester i bosettingskommunen
- Utdanning
- Å bli kjent med en ny kultur
- Rettigheter og ansvar som flyktning i Finland

Flyktningene får også mulighet til å bli kjent med det finske språket. Kulturorienteringsprogrammet legger opp til at flyktningene kan stille spørsmål og uttrykke sine bekymringer, slik at de kan være bedre rustet til å møte en ny kultur og en rekke andre livsendringer.

Når det gjelder metodiske tilnærminger, er det finske kulturorienteringsprogrammet, i likhet med det norske, basert på IOMs undervisningsmetoder. På nettsiden oppgir IOM Finland at de vektlegger en interaktiv tilnærming til læring som innebærer ulike læringsstrategier. Hovedmålet med opplæringen er å selvstendiggjøre deltakerne ved å skape meningsfull læring. Metodene som trekkes fram er blant annet deltakelse i undervisningssituasjonen, som for eksempel gjennom rollespill, videopresentasjoner, diskusjoner og smågruppeaktiviteter.³⁰

IOM Finland tilstreber å tilby kulturorientering på deltakernes eget språk. Alternativt blir programmet gjennomført med tolk. Programmet tilbys alle flyktninger fra og med 12 år. Yngre barn får barnepass.³¹

Finske integreringsmyndigheter drifter i tillegg en informasjonsside på nett; *Moving to Finland*.³² Nettsiden inneholder informasjon på ni språk for nyankomne innvandrere, spesielt utviklet for overføringsflyktninger. Prosjektet mottar blant annet støtte fra AMIF. Nettsiden erstatter kulturorienteringsprogrammet i de tilfeller der gjennomføringen av programmet blir vanskelig, for eksempel i hastesaker.³³ Nettsidene er relativt omfattende, og inkluderer blant annet praktiske oppgaver.

5.3 Kulturorientering for overføringsflyktninger til Island

Island har mottatt mellom 25 og 30 overføringsflyktninger hvert år siden 2007, med unntak av 1999, da de tok imot 77 flyktninger grunnet situasjonen i Kosovo. Uttaket av overføringsflyktningene blir gjort i samarbeid med UNHCR.³⁴ IOM Finland gjennomfører kulturorienteringsprogrammet for overføringsflyktninger som skal til Island, på bestilling fra islandske integreringsmyndigheter.³⁵

²⁹ <https://iom.fi/en/cultural-orientation-resettlement-refugees>

³⁰ <https://iom.fi/en/cultural-orientation-resettlement-refugees>

³¹ <https://iom.fi/sites/default/files/leaflets/Kulturorientering%20för%20kvotflyktingar.pdf>

³² <http://mof.fi/welcome>

³³ <https://iom.fi/sites/default/files/leaflets/Kulturorientering%20för%20kvotflyktingar.pdf>

³⁴ <https://www.government.is/topics/foreign-nationals/quota-refugees-in-iceland-from-1956/>

³⁵ <https://iom.fi/en/cultural-orientation-resettlement-refugees>

5.4 Kulturorientering for overføringsflyktninger til Sverige

Sverige har tatt imot overføringsflyktninger for gjenbosetting siden 1950. Riksdagen bevilger hvert år midler til Migrasjonsverket for uttak av overføringsflyktninger. Innretning på uttakene besluttes av Sveriges regjering. I årene før 2015 var kvoten på om lag 1 900 personer årlig.³⁶ I 2015, under de store flyktningeankomstene, besluttet regjeringen imidlertid å gradvis øke mottaket av overføringsflyktninger til 5 000 personer i året. I 2020 er planen å gjenbosette 5 000 personer, slik de også har gjort de to foregående årene. Hvilke flyktninger som skal gjenbosettes besluttes av Migrationsverket sammen med UNHCR. Reisen til Sverige organiseres av Migrationsverket, med praktisk bistand fra IOM i transitlandet.

Tidligere har svenske immigrasjonsmyndigheter tilbudt et informasjonsprogram, et såkalt «Sverigeprogram», til overføringsflyktninger som skal gjenbosettes. Medarbeidere fra Migrationsverket, arbeidsformidlingen og en bosettingskommune gjennomførte programmet i transitlandet. Hensikten var å gjøre flyktningene delaktige i sin egen gjenbosettingsprosess. Sverigeprogrammet inneholdt informasjon om følgende tema:³⁷

- Hva det innebærer å bli gjenbosatt
- Oppholdstillatelse og pass
- Reisen til Sverige
- Hva som skjer når flyktningene kommer til en svensk kommune
- Informasjon om det svenske samfunnet
- Informasjon om bolig, skole og tjenester
- Svar på flyktningenes spørsmål

Formidlingen bestod av blant annet bilder og filmer. Sverigeprogrammet ble avholdt to til tre ganger i året, noe som innebar at en del overføringsflyktninger ikke ble tilbudt program. Alternativt organiserte Migrationsverket workshoper i forbindelse med uttaks-kommisjoner i løpet av året. Da fikk flyktningene en kortere introduksjon og kunne stille spørsmål om hva det innebærer å bli gjenbosatt i Sverige. Workshopen ble avholdt rett etter at de hadde mottatt beslutning om oppholdstillatelse i Sverige.³⁸

De siste par årene har overføringsflyktningene kun fått skriftlig informasjon om livet i Sverige når de mottar beslutningen om oppholdstillatelse og sine utreisedokumenter. Migrationsverket opplyser imidlertid på sine nettsider at de ser på andre muligheter for forberedende tiltak for overføringsflyktninger som skal gjenbosettes i Sverige.³⁹

5.5 Vurderinger og anbefalinger

I årene forut for de store flyktningtilstrømmingene i 2015-2016 mottok, slik vi har redegjort for, alle de nordiske landene overføringsflyktninger. Landene hadde også ulike

³⁶ <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Sveriges-flyktningkvot.html>

³⁷ <https://www.migrationsverket.se/download/18.4100dc0b159d67dc614b09b/1587128946251/Tips%20och%20råd.pdf>

³⁸ <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/EU-fonder/Tidigare-fonder/Flyktningfonden/Genomforda-projekt/Empowerment-in-resettlement.html>

³⁹ <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Sveriges-flyktningkvot/Sa-har-gar-vidarebosattning-till.html>

informasjons- eller kulturorienteringsprogram i transittland til flyktningene de skulle gjenbosette. I Danmark og Sverige var det integrasjonsmyndighetene som gjennomførte programmet, mens i Island⁴⁰, Finland og Norge var det det nasjonale IOM-kontoret som hadde ansvaret for gjennomføringen.

De store flyktningeankomstene i 2015-2016 førte imidlertid til en ulik respons når det gjelder gjenbosetting av overføringsflyktninger i de nordiske landene. Sverige økte kvoten for overføringsflyktninger, blant annet for å avhjelpe transittlandene. Integreringsmyndighetene vurderte imidlertid det som for ressurskrevende å gjennomføre Sverige-programmet til alle som skulle gjenbosettes i Sverige. De valgte derfor å utarbeide skriftlig informasjonsmateriale til flyktningene som var valgt ut.

Danmarks regjering responderte på de store flyktningeankomstene ved å foreløpig stanse mottak av overføringsflyktninger, med den begrunnelse at landet måtte bruke ressursene til å integrere de som hadde kommet som asylsøkere.

I Norge var responsen et sted mellom den til sine skandinaviske naboland. Etter hvert som innreise til Europa ble vanskeligere og færre kom som asylsøkere, vedtok Stortinget å øke kvoten for overføringsflyktninger. I 2019-2020 har kvoten vært på 3000 flyktninger, mens den tidligere har ligget på mellom 1000–1500 personer. Kulturorienteringsprogrammet skulle videreføres i regi av tilbyder som vant anbudskonkurransen, som hittil har vært IOM Norge.

I Finland og Island har imidlertid kvoten for overføringsflyktninger vært stabil, og IOM Finland har fortsatt å tilby kulturorienteringsprogram til flyktninger som skal gjenbosettes.

Vår vurdering er at Norge, sammenlignet med de andre nordiske landene, har et veletablert og godt fungerende kulturorienteringsprogram.

Eksempelet på kulturorienteringen til overføringsflyktninger som kommer til Island, er interessant: Det viser at det går an å samarbeide på tvers av landegrensene blant de nordiske landene. Landene har sine særegenheter, men også en rekke likheter. I og med at Norge har et veletablert kulturorienteringsprogram, vil det være lite naturlig å sette kulturorienteringen bort til andre land. Men i tilfeller der gruppen av overføringsflyktninger er små, vil det kunne være interessant å vurdere et samarbeid med andre nordiske land. Da det er IOM som har ansvar for kulturorienteringen for både Norge og Finland, er det nærliggende å tenke at dette er den mest naturlige konstellasjonen for nordisk samarbeid. *Dersom kulturorientering ovenfor små grupper blir svært kostnadskrevende for IOM Norge, kan samkjøring med andre lands kulturorientering være noe som kan vurderes.*

Et svensk-ledet utviklingsprosjekt i EU, *EU-FRANK*, er nettopp avsluttet. Prosjektet har en omfattende nettside som formidler ulike rapporter, evalueringer og standardiserte elementer som medlemslandene kan benytte i gjenbosetting og -integrering av sine overføringsflyktninger.⁴¹ Erfaringer fra prosjektet vil kunne være nyttig for tilbydere av kulturorienteringsprogram til norske overføringsflyktninger.

⁴⁰ IOM Finland tilbyr kulturorienteringsprogram for overføringsflyktninger som skal til Island, på oppdrag for islandske integreringsmyndigheter.

⁴¹ <http://www.eu-frank.eu>

6 Tilpasning andre opplæringstiltak

Flyktninger som kommer til Norge, mottar ulike informasjons- og opplæringstilbud på ulike stadier i migrasjonsprosessen og den tidlige integreringsfasen. Hvilke informasjons- og opplæringstilbud de mottar, avhenger av hvilken flyktningbakgrunn de har. I dette kapitlet besvarer vi evalueringsspørsmålet om kulturorienteringsprogrammet er tilpasset andre opplærings- og integreringstiltak for nyankomne flyktninger, herunder om det er samsvar, overlapp eller mangler (jf. 1.5.8).

6.1 Bakgrunn

Overføringsflyktninger mottar IOMs kulturorienteringsprogram i transittland, og opplæring i 50 timer samfunnskunnskap etter bosetting i Norge. Asylsøkere mottar UDIs informasjonsprogram og opplæring i Norsk kultur og norske verdier mens de er på asylmottak, i tillegg til 50 timers samfunnskunnskap når de er bosatt i en kommune. Familiegjenforente mottar kun opplæring i 50 timer samfunnskunnskap.

Når vi i det følgende undersøker i hvilken grad innholdet i kulturorienteringsprogrammet er tilpasset innholdet i øvrige opplæringstilbud, fokuserer vi først og fremst på forholdet mellom kulturorientering og opplæring i 50 timer samfunnskunnskap, ettersom det er disse informasjons- og opplæringstilbudene overføringsflyktninger mottar. Vi har undersøkt potensielle overlapp eller mangler, om det er sammenheng mellom kursene, og om opplæringen samlet sett bidrar til det som omtales som spirallæring. Vi har også vurdert om noe av innholdet i 50 timer samfunnskunnskap bør flyttes til kulturorienteringsprogrammet.

Når vi også har vurdert om innholdet i kulturorienteringsprogrammet er tilpasset opplæring i *Norsk kultur og norske verdier* og UDIs informasjonsprogram, har vi gjort dette for å kunne vurdere det totale opplæringstilbudet til de ulike flyktninggruppene. Vi har undersøkt om det er overlapp eller mangler mellom de ulike informasjons- og opplæringstilbudene, altså om temaene som inngår i UDIs informasjonsprogram og *Norsk kultur og norske verdier* også inngår i kulturorienteringsprogrammet, eller om asylsøkere mottar informasjon som overføringsflyktninger ikke mottar. Videre har vi undersøkt om innhold i UDIs informasjonsprogram og/eller Norsk kultur og norske verdier burde inkluderes i kulturorienteringsprogrammet for å sikre at de ulike flyktninggrupper mottar likeverdige tilbud og stiller med samme forutsetninger når de starter i opplæring i 50 timer samfunnskunnskap.

For å besvare spørsmålene bygger vi i stor grad på funn fra Proba-rapporten *Undersøkelse av informasjons- og opplæringstilbud for nyankomne innvandrere* (Proba 2019).⁴² Vi supplerer funnene fra Proba-rapporten med datamaterialet vi har samlet inn i forbindelse med evalueringen av kulturorienteringsprogrammet – herunder datamateriale fra intervjuer med bosatte overføringsflyktninger og intervjuer med kommunalt ansatte.

⁴² Proba-rapport 2019-15. *Undersøkelse av informasjons- og opplæringstilbud for nyankomne innvandrere*. Hentet fra: <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2019-15-Informasjons-og-opplæringstilbud-for-nyankomne-innvandrere.pdf>

6.2 Innholdet i øvrige integreringstiltak

6.2.1 UDIs informasjonsprogram

UDIs informasjonsprogram for voksne beboere i asylmottak skal gis til alle beboere i asylmottak. Det finnes også informasjonsprogram for barn og unge mellom 12-18 år, samt for beboere i statlige transittmottak.⁴³ Informasjonsprogrammet skal dekke informasjonsbehov i ulike situasjoner. For det første skal programmet bidra til at beboerne får tilstrekkelig informasjon under opphold i mottaket. Programmet skal gi informasjon om mottaket, asylprosessen og beboernes plikter og rettigheter. Videre skal programmet bidra til å gi nødvendig informasjon til beboere som får oppholdstillatelse, blant annet om framtidig bosetting og integrering. Samtidig skal programmet gi informasjon om avslag og retur, og dermed forberede de som får avslag på asylsøknaden på hjemreise.⁴⁴

Informasjonsprogrammet består av tolv moduler. Modulene er 1) Velkomstinformasjon, 2) Livet på mottak, 3) Asylprosessen, 4) Etikk, kvinnesyn og kjønnsbasert vold, 5) Familiemønstre og samlivsformer, 6) Foreldre og barn, 7) Helse, 8) Samfunnsforhold, normer og verdier, 9) Kriminalitet og konflikthåndtering, 10) Avslag, 11) Oppholdstillatelse, og 12) Oppholdstillatelse med begrensninger.

Modulen *Familiemønstre og samlivsformer* tar opp temaer som ekteskap og regler, tvangsekteskap, barneekteskap, arrangert ekteskap, samlivsformer, kjønnsrollemønstre og likestilling, samt vold i nære relasjoner. Modulen *Foreldre og barn* omhandler barneoppdragelse og barns rettigheter, barnehage, skole og utdanning, Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og barnevern.

6.2.2 Norsk kultur og norske verdier

Norsk kultur og norske verdier ble fra høsten 2018 obligatorisk for alle asylsøkere som bor i mottak og er over 16 år. Plikten er hjemlet i introduksjonsloven. Opplæringen skal gis til asylsøkere på mottak som har fått eller mest sannsynlig vil få innvilget beskyttelse. Vertskommunen for asylmottakene er ansvarlig for opplæringen, som skal gis på et språk som deltakerne forstår (Introduksjonsloven §20b).⁴⁵ Formidling av norske lover, regler, plikter og rettigheter ligger til grunn for temaene i opplæringen.

Opplæringen består av ni temaer. 1) Hverdagslige temaer og sosial omgang, 2) Familiemønstre og samlivsformer, livsfaseseremonier og høytider, 3) Likestilling og vern mot diskriminering, 4) Helse, 5) Barns rettigheter og foreldrerollen, 6) Vold i nære

⁴³ UDI (2019a). *Krav til informasjonsarbeid i statlige transittmottak* (RS 2010-165). Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-165/>

UDI (2019b). *Informasjonsplan for barn og unge i mottak* (RS 2017-002V1). Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2017-002/rs-2017-002v1/>

Vi har imidlertid ikke lagt innholdet i disse informasjonsprogrammene til grunn for denne analysen

⁴⁴ UDI (2019c). *Informasjonsplan for voksne beboere i ordinære mottak* (RS 2017-002V2). Hentet fra <https://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2017-002/rs-2017-002v2/>

UDI (2019d). *Krav til informasjonsarbeid i ordinære mottak* (RS 2017-002). Hentet fra <https://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2017-002/>

⁴⁵ Introduksjonsloven (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (LOV-2003-07-04-80). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80#KAPITTEL_1

relasjoner, 7) Seksuell trakassering og voldtekt, 8) Demokrati og verdier og 9) Trusler mot demokratiet.⁴⁶

Temaet *Hverdagslige temaer og sosial omgang* omhandler menneskelige relasjoner og samhandling, og skal skape forståelse for kulturelle koder og væremåter i Norge. Temaer som berøres er dugnad, forhold til tid og planlegging, høflighetsnormer, naboskap og lokalmiljø, og samhandling mellom kjønn.

Temaet *Familiemønstre og samlivsformer, livsfaseseremonier og høytider* informerer blant annet om vanlige former for familieorganisering i Norge og lovregulering av samlivsformer. I temaet *Likestilling og vern mot diskriminering* gis informasjon om likestilling, kvinners rettigheter, diskriminering og hatkriminalitet. Temaet *Barns rettigheter og foreldrerollen* tar opp forhold som barns rettigheter og foreldres plikt og ansvar, forbud mot vold i barneoppdragelse, barnevern, barnehage, opplæringsplikt og forventninger til samarbeid mellom skole og hjemmet. Videre tar temaet *Demokrati og verdier* opp forhold som demokrati som styreform, samer og sametinget, likestilling, Norge som rettsstat, ytrings-, presse-, religions- og organisasjonsfrihet og tillit.

6.2.3 50 timer samfunnskunnskap

Opplæring i 50 timer samfunnskunnskap er hjemlet i introduksjonsloven (introduksjonsloven §4). Opplæringen blir beskrevet i *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*, som er en forskrift til loven. Opplæringen er en del av introduksjonsprogrammet og gis av voksenopplæringen i kommunene og tilbys etter bosetting i kommuner. Undervisningen skal gis på et språk som deltakerne forstår og skal gjerne gis tidlig i opplæringsløpet. Det er imidlertid noe ulik praksis mellom kommuner når det gjelder hvordan opplæringen organiseres, når opplæringen gis og på hvilket språk opplæringen gis.⁴⁷

Opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap skal gi kunnskap om verdier som står sentralt i det norske samfunnet, som demokrati, menneskerettigheter og likestilling. Opplæringen skal videre gi deltakerne informasjon om rettigheter, plikter og muligheter som de har i Norge. Videre skal opplæringen sørge for at deltakerne får kunnskap og forståelse for historiske, sosiale, økonomiske, kulturelle, rettslige og politiske forhold i Norge.⁴⁸

Læreplanen inneholder følgende syv emner:

1) *Ny innvandrere i Norge*. Emnet skal gi oversikt over temaer som er av særlig relevans for nyankomne innvandrere. Deltakerne skal få kunnskap om rettigheter, plikter og muligheter i Norge, samt kunnskap om offentlige tjenester.

⁴⁶ Kompetanse Norge. *Innholdsbeskrivelse for «Norsk kultur og norske verdier – opplæring for asylsøkere»*. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bea4360236514b46b3944eb306ed0c68/innholdsbeskrivelse-for-opplaringen-med-logo.pdf>

Kompetanse Norge (2017). Konkretisering av temaene i innholdsbeskrivelsen til «Norsk kultur og norske verdier – opplæring for asylsøkere».

⁴⁷ Proba-rapport 2019-15. *Undersøkelse av informasjons- og opplæringstilbud for nyankomne innvandrere*. Hentet fra: [https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2019-15-Informasjons-og-opplæringstilbud-for-nyankomne-innvandrer.pdf](https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2019-15-Informasjons-og-oppleringstilbud-for-nyankomne-innvandrer.pdf)

⁴⁸ Vox. (2012). *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Hentet fra https://www.kompetansenorge.no/contentassets/f6594d5dde814b7bb5e9d2f4564ac13/4/laereplan_norsk_samfunnskunnskap_bm_web.pdf

2) *Historie, geografi og levesett.* I emnet skal deltakerne få kjennskap til prosesser som har dannet grunnlag for det moderne Norge, merke- og helligdager, samt levesett, tradisjoner og religion.

3) *Barn og familie.* Emnet skal gi deltakerne kunnskap om familiemønstre og boformer i det norske samfunn, lover, regler og verdier knyttet likestilling og barns rettigheter, barneoppdragelse og gode oppvekstvilkår. Emnet skal også gi kunnskap om at vold, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap er forbudt.

4) *Helse.* Temaer som tas opp i emnet er norsk helsevesen og helsetjenester, fysisk og psykisk helse, samt forebygging.

5) *Utdanning og kompetanse.* Emnet omhandler rettigheter, plikter og muligheter i det norske utdanningssystemet, forventninger angående samarbeid mellom skolen og hjemmet, utdanningsmuligheter, og bruk av formell og uformell kompetanse i arbeidslivet.

6) *Arbeidsliv.* Emnet skal gi kjennskap til norsk næring/sysselsetting, jobbsøking, rettigheter og plikter, fagorganisering, medbestemmelse og arbeidsmiljø.

7) *Demokrati og velferdssamfunn.* Emnet omhandler temaer som det norske politiske system, demokratisk deltakelse, stemmerett, ytrings- og organisasjonsfrihet, den moderne velferdsstaten, og sammenhengen mellom styreform, rettsstat og grunnleggende menneskerettigheter.

6.3 Hva er overlappende?

Det er tilsynelatende stort overlapp mellom de ulike informasjons- og opplærings-tilbudene, hvor flere temaer tas opp i de ulike programmene. Overlapp av temaer er skjematisk framstilt i

Tabell 4.

På bakgrunn av læreplaner og innholdsbeskrivelser av informasjons- og opplærings-tilbudene, finner vi at det er stor grad av tematisk overlapp mellom kulturorienteringsprogrammet og opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. De aller fleste temaer som inngår i kulturorienteringsprogrammet tas også opp i 50 timer samfunnskunnskap. Dette gjelder eksempelvis temaer som geografi, barn og familie, helse, utdanning, likestilling, demokrati og arbeidsliv.

Basert på læreplaner og innholdsbeskrivelser kan det imidlertid se ut til at noen temaer har større plass i 50 timer samfunnskunnskap enn i kulturorienteringsprogrammet. Dette gjelder temaer som demokrati og trusler mot demokratiet, likestilling og diskriminering, og vold i nære relasjoner. Det bør imidlertid tas høyde for at temaene potensielt vektlegges mer i den praktiske gjennomføringen av kulturorienteringsprogrammet enn det som framkommer fra innholdsbeskrivelsene – noe våre observasjoner underbygger.

Samtidig inneholder kulturorienteringsprogrammet temaer som ikke inngår i opplæring i 50 timer samfunnskunnskap i særlig grad. Dette gjelder informasjon om hverdagslige temaer og sosial interaksjon, seksuell trakassering og voldtekt. Det gjelder også informasjon om kultur og kultursjokk, personlig økonomi, og forberedelser knyttet til bosetting i norske kommuner. I tillegg inneholder kulturorienteringsprogrammet informasjon om reisen til Norge. Informasjon om disse temaene er unikt for kulturorienteringsprogrammet – noe som har sammenheng med tidspunktet informasjonen gis på, og formålet med programmet.

Tabell 4. Oversikten er basert på læreplaner og innholdsbeskrivelser av informasjons- og opplæringstilbudene.

Informasjons- og opplæringstilbud	IOMs kulturorienteringsprogram	UDIs informasjonsprogram for voksne i asylmottak	Norsk kultur og norske verdier (50 timer)	Samfunnskunnskap (50 timer)
Deltakere	Overføringsflyktninger (før ankomst til Norge)	Asylsøkere (i mottak)	Asylsøkere (i mottak/før bosetting)	Asylsøkere, overføringsflyktninger, familiegjenforente (i kommune, etter vedtak)
Informasjon om Norge; rettigheter, plikter, fakta, historie, geografi, religion, tradisjoner	X		X	X
Barn og familie/familiestruktur	X	X	X	X
Helse	X	X	X	X
Utdanning	X	(noe, under annet tema)		X
Arbeid	X	(noe, under annet tema)	(noe, under annet tema)	X
Demokrati og trusler mot demokratiet	(noe, under annet tema)	X	X	X
Hverdagslige temaer/sosial interaksjon	X		X	
Likestilling og diskriminering	(ja, men under annet tema)	(noe, under annet tema)	X	X
Vold i nære relasjoner	(noe, under annet tema)	(ja, men under annet tema)	X	X
Seksuell trakassering og voldtekt	(noe, under annet tema)	(ja, men under annet tema)	X	
Kultur og kultursjokk	X			
Introduksjonsprogrammet	X	(noe, under annet tema)		X
Personlig økonomi	X			
Boforhold	X			
Forberedelse på liv i norske kommuner	X	(noe, under annet tema)		X
Informasjon om reisen til Norge og ankomst	X			
Informasjon om livet på mottak		X		
Asylprosessen		X		
Kriminalitet og konflikthåndtering		X		
Avslag		X		
Opholdstillatelse	(ja, men under annet tema)	X		X

At opplæring i 50 timer samfunnskunnskap går dypere inn i enkelte temaer, anser vi som naturlig all den tid opplæring i 50 timer samfunnskunnskap strekker seg over et lengre tidsrom enn kulturorienteringsprogrammet. Kulturorienteringen går i praksis over 5 dager á 5 timer, altså nøyaktig halvparten så mye tid som opplæring i samfunnskunnskap.

Intervjuene med overføringsflyktingene som er bosatt i Norge underbygger i stor grad inntrykket av tematisk overlapp mellom opplæringen i kulturorienteringsprogrammet og 50 timer samfunnskunnskap. Flyktingene forteller at temaer som de fikk informasjon om i kulturorienteringsprogrammet også tas opp i 50 timer samfunnskunnskap. De aller fleste flyktingene som vi har intervjuet, opplever denne overlappingen som hensiktsmessig og nødvendig. Flyktingene presiserer at ettersom kulturorienteringsprogrammet gis over en svært kort periode, er det begrenset hvor grundig informasjonen kan være. De har derfor behov for repetisjon når de har blitt bosatt i Norge. Repetisjon av temaer vil kunne bidra til å oppnå en dypere forståelse og vil dessuten understreke at innholdet er viktig.

Noen overføringsflyktinger presiserer imidlertid at selv om de opplever rent tematisk overlapp, oppleves de to informasjons- og opplæringstilbudene i praksis som svært ulike. Dette skyldes at opplæringstilbudene i ulik grad går i dybden på temaene, samt at undervisningssituasjonene er forskjellige. I kulturorienteringsprogrammet gis informasjon om Norge før flyktingene har ankommet landet. Flyktingene skal dermed lære om et land de aldri har vært i. Undervisningssituasjonen i kulturorienteringsprogrammet er dessuten mer tettpakket og intens enn i 50 timer samfunnskunnskap. I kulturorienteringsprogrammet kan dessuten undervisningssituasjonen preges av uro, og noen deltar i programmet mens barna deres er til stede. Dette vil kunne påvirke både hvordan programmet oppleves og læringsutbyttet. Disse funnene er også i overensstemmelse med den tidligere Proba-utredningen.⁴⁹ Én av overføringsflyktingene beskriver forskjellene mellom de to opplæringstilbudene på følgende måte:

Jeg kan ikke akkurat si at det er det samme ... I de fem dagene snakket vi om mange ulike ting. Det var mange spørsmål og diskusjoner – slikt tar tid ... tre timer blir til seks, da det tar lang tid å forklare. Det var tid til spørsmål ... I samfunnskunnskap er det flere ting.

Når det gjelder forholdet mellom kulturorienteringsprogrammet, UDIs informasjonsprogram og *Norsk kultur og norske verdier*, finner vi av læreplaner og innholdsbeskrivelsene at innholdet i stor grad overlapper mellom programmene. Temaer som omhandler barn og familie/familiestruktur og helse, går tydelig igjen i samtlige tre programmer. Temaer som omhandler utdanning, arbeid, likestilling og diskriminering, vold i nære relasjoner og seksuell trakassering går også igjen i samtlige programmer, men vektlegges tilsynelatende i noe ulik grad.

Noen temaer er imidlertid unike for kulturorienteringsprogrammet. Dette gjelder temaer som kultursjokk, boforhold, forberedelse på et liv i norske kommuner og informasjon om reisen til Norge og ankomst. Dette må ses i lys av formålet med kulturorienteringsprogrammet, hvor og når det gis, og til hvem det gis. På tilsvarende måte er visse temaer unike for UDIs informasjonsprogram. Dette dreier seg om informasjon om livet på mottak, asylprosessen, kriminalitet, konflikthåndtering og avslag.

Ettersom de ulike informasjons- og opplæringstilbudene i stor grad overlapper med hverandre, vil de ulike flyktinggruppene motta omtrent tilsvarende informasjon. Det bør imidlertid presiseres at de ulike informasjons- og opplæringstilbudene har forskjellige formål, vinklinger og undervisningsmåter, noe som kan medføre at de framstår noe ulike

⁴⁹ Proba-rapport 2019-15. *Undersøkelse av informasjons- og opplæringstilbud for nyankomne innvandrere*. Hentet fra: <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2019-15-Informasjons-og-opplæringstilbud-for-nyankomne-innvandrere.pdf>

og at de ulike flyktninggrupper i praksis mottar noe forskjellig informasjon. Beboere på asylmottak trenger praktisk informasjon om livet på mottaket og asylprosessen. Overføringsflyktninger i transitland har derimot behov for informasjon og kunnskap som kan forberede dem på reisen til Norge, samt å minske kultursjokket ved å komme til en ny og annerledes kultur.

6.4 I hvilken grad henger innholdet sammen?

Vi vil, som nevnt, først besvare spørsmålet om det er god sammenheng og konsistens mellom kulturorienteringsprogrammet og opplæring i 50 timer samfunnskunnskap som overføringsflyktningene mottar etter ankomst til Norge, og om de samlet sett bidrar til spirallæring. Deretter vil vi redegjøre for om tilbudet overføringsflyktninger mottar er konsistent med tilbudet til andre flyktninggrupper.

At temaer i kulturorienteringsprogrammet overlapper med undervisningen i 50 timer samfunnskunnskap kan være et godt pedagogisk grep. Når temaer tas opp flere ganger – og gjentas i utvidet form – omtales det gjerne som å undervise etter «spirallæringsprinsippet». For personer som kommer fra samfunn og kulturer som står langt fra det norske, kan det antas at spirallæring kan fremme god læring. En utfordring blir det derimot hvis overlappet ikke skjer etter spirallæringsprinsippet, men at temaer utelukkende repeteres på samme måte.

Vi finner at det er god sammenheng og konsistens i opplæringstilbudene rent tematisk. Temaer som allerede har vært gjennomgått i kulturorienteringsprogrammet tas også opp i 50 timer samfunnskunnskap, og utgjør med dette en fordypning. Flere av overføringsflyktningene oppfatter at innholdet i kulturorienteringsprogrammet er svært nyttig kunnskap å ha i møte med det norske samfunn. Overføringsflyktningene opplever at opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap utgjør en fordypning av kunnskapen de allerede har tilegnet seg. Dette er i overensstemmelse med funnene fra vår tidligere studie av opplæringstiltak rettet mot nyankomne innvandrere.⁵⁰ At opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap foregår i det norske samfunnet etter at de har ankommet Norge, og at flyktningene dermed er i samfunnet de lærer om, muliggjør dessuten bedre forståelse. I så måte kan det se ut som at opplæringen skjer etter spirallæringsprinsippet.

Noen av overføringsflyktningene vi har intervjuet opplever imidlertid oppøringen i 50 timer samfunnskunnskap utelukkende som en repetisjon av innholdet i kulturorienteringsprogrammet, og at de ikke lærer noe nytt. For disse personene skjer tilsynelatende ikke opplæringen etter spirallæringsprinsippet. Noen av flyktningene presiseres imidlertid at repetisjon kan være nødvendig for personer med lav eller ingen skolegang, og de som ikke har lett for å tilegne seg ny kunnskap.

I hvilken grad man kan snakke om at opplæringen i kulturorienteringsprogrammet og 50 timer samfunnskunnskap skjer etter spirallæringsprinsippet, er imidlertid usikkert. Ledere og lærere i voksenopplæring har lite kjennskap til innholdet i kulturorienteringsprogrammet, noe som framkom i intervjuer i vår tidligere studie. De kjenner ikke til hva overføringsflyktningene har mottatt av informasjon før oppstart i 50 timer samfunnskunnskap. Datamaterialet vi nå har innhentet underbygger også dette. Ingen av de kommunalt ansatte som vi har intervjuet – eksempelvis fra voksenopplæring og flyktningstjenester – forteller at de kjenner til innholdet i kulturorienteringsprogrammet. Dermed blir det

⁵⁰ Proba-rapport 2019-15. *Undersøkelse av informasjons- og opplæringstilbud for nyankomne innvandrere*. Hentet fra: <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2019-15-Informasjons-og-opplæringstilbud-for-nyankomne-innvandrere.pdf>

utfordrende å snakke om at læring etter spirallæringsprinsippet kan skje på en hensiktsmessig og intendert måte.

Når det gjelder spørsmålet om tilbudet som overføringsflyktninger mottar er konsistent med tilbudet til andre flyktninggrupper, finner vi som nevnt at det er stort overlapp mellom innholdet i kulturorienteringsprogrammet, UDIs informasjonsprogram og opplæringsprogrammet *Norsk kultur og norske verdier*. Dette innebærer at de ulike flyktninggruppene mottar tilnærmet samme informasjon. Grunnet programmenes ulike vinklinger og tidsperspektiver kan imidlertid grad av fordypning og mulighet for dybdelæring mellom programmene variere.

Imidlertid framstår det som at asylsøkere mottar mer informasjon enn overføringsflyktninger, ettersom asylsøkere mottar både UDIs informasjonsprogram og Norsk kultur og norske verdier. At asylsøkere dessuten mottar disse informasjons- og opplærings-tilbudene over en lengre tidsperiode, mens de lever i det norske samfunnet som de lærer om, kan indikere at de får et bedre kunnskapsgrunnlag enn overføringsflyktningene. Dette kan medføre at de stiller med bedre forutsetninger enn overføringsflyktninger når de starter opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. En del asylsøkere har dessuten bodd i Norge, de fleste på mottak, i en lengre periode mens de venter på behandling av asylsøknaden. Vi må imidlertid ta høyde for at de lever relativt isolert på mottak, så det er usikkert om det har noen større betydning. En annen faktor er at beboere i mottak ofte er i svært stressede livssituasjoner og lite mottakelige for informasjon.

I vår tidligere utredning⁵¹ fant vi imidlertid at relativt få personer i målgruppen for *Norsk kultur og norske verdier* faktisk får tilbudet om opplæringsprogrammet.⁵² Dette skyldes blant annet at organiseringen av opplæringstilbudet er vanskelig. Opplæringen skal gis på et språk som flyktningene forstår. Flere kommuner oppgir at de av ressursmessige hensyn må vente til flyktninggruppene innen de ulike språkgruppene er store nok til at opplæringen kan gis. Dermed kan det ta lang tid før opplæringen starter, noe som kan medføre at flyktninger enten blir bosatt i kommuner eller får avslag før oppstart. I praksis kan det dermed være at flere asylsøkere kun mottar UDIs informasjonsprogram før de starter opplæring i 50 timer samfunnskunnskap, og at det totale informasjonstilbudet de har mottatt ikke skiller seg nevneverdig fra det overføringsflyktningene har mottatt.

Vi finner at tilbudet til overføringsflyktninger i praksis er nokså konsistent med tilbudet som gis til asylsøkere. Tilbudet til overføringsflyktninger er dessuten bedre enn for familiegjenforente, ettersom familiegjenforente kun mottar opplæring i 50 timer samfunnskunnskap.

6.5 Vurderinger og anbefalinger

Innledningsvis i rapporten stilte vi spørsmålene om det er innhold i 50 timer samfunnskunnskap som overføringsflyktningene skulle mottatt på et tidligere tidspunkt, og om det er innhold i UDIs informasjonsprogram og *Norsk kultur og norske verdier* som bør inkluderes i kulturorienteringsprogrammet.

Det er i stor grad tematisk overlapp mellom kulturorienteringsprogrammet og opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. Overlappet oppleves i all hovedsak som hensiktsmessig

⁵¹ Proba-rapport 2019-15. *Undersøkelse av informasjons- og opplæringstilbud for nyankomne innvandrere*. Hentet fra: <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2019-15-Informasjons-og-opplæringstilbud-for-nyankomne-innvandrere.pdf>

⁵² Tall fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) gjengitt i den rapporten viser at kun 29 prosent av målgruppen deltok i programmet i 2018.

og som en ytterligere fordypning. Vi finner det derfor ikke nødvendig eller hensiktsmessig at innhold i 50 timer samfunnskunnskap flyttes til kulturorienteringsprogrammet.

Programmet inneholder allerede svært mye informasjon om en rekke temaer, og bør i det hele tatt ikke utvides i så måte. Flyktingene vi har intervjuet oppgir i all hovedsak at de ikke opplevde mangler i kulturorienteringsprogrammet, eller at det er temaer de skulle ha mottatt informasjon om på et tidligere tidspunkt. *Vi mener at innholdet i kulturorienteringsprogrammet slik det er i dag, er svært godt, og ikke bør endres.*

Vi finner at kulturorienteringsprogrammet i stor grad overlapper med de øvrige informasjons- og opplæringstilbudene. Kulturorienteringsprogrammet gir overføringsflyktingene et godt kunnskapsgrunnlag før ankomst til Norge og den tidlige integreringsfasen.

Asylsøkere kan imidlertid motta et noe bedre tilbud enn overføringsflyktinger, ettersom de skal motta både UDIs informasjonsprogram og *Norsk kultur og norske verdier* som gis over et lengre tidsperspektiv. Dermed kan de stille med noe bedre forutsetninger når de starter i opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. Siden relativt få asylsøkere mottar *Norsk kultur og norske verdier*, er det ikke sikkert at det i praktisk er så store forskjeller i tilbudene som gis.

Opplæringstilbudene preges av god sammenheng og konsistens. Vi finner at forutsetningene for læring etter spirallæringsprinsippet teoretisk sett foreligger, ettersom temaene i stor grad overlapper. Imidlertid opplever vi ikke at læring i praksis skjer etter spirallæringsprinsippet, ettersom verken ledere eller lærere i voksenopplæringene i særlig grad kjenner til innholdet i kulturorienteringsprogrammet.

Vi anbefaler at IMDi tar initiativ for å forbedre kontakten mellom IOM og voksenopplæring i kommunene. Dette vil gi ledere og lærere i voksenopplæring kunnskap om innholdet i kulturorienteringsprogrammet, og vil muliggjøre læring etter spirallæringsprinsippet i 50 timer samfunnskunnskap.

7 Informasjonsseminarene i kommuner

Vi vil her besvare evalueringsspørsmålet om måloppnåelse i informasjonsseminarene som IOM holder i norske kommuner, herunder innholdets relevans og kvaliteten på undervisningsmateriellet og -praksisen (jf. 1.5.9).

IOM arrangerer hvert år en rekke informasjonsseminarer for kommuner som bosetter overføringsflyktninger. Informasjonsseminarene er ett av flere tiltak som skal bidra til kommunenes kunnskapsgrunnlag for integreringsarbeidet. Målgruppen er ansatte i kommunene og målsettingen er å øke deres kunnskap om ulike flyktningsgrupper – for å øke bevisstheten om flyktingenes behov. Det er de tokulturelle instruktørene fra kulturorienteringsprogrammet som holder seminarene.

Vi har observert gjennomføringen av tre seminarer med påfølgende gruppeintervjuer med kommuneansatte som har deltatt på seminaret. Andre kilder til vurderingsgrunnlaget består av evalueringsskjemaer som IOM har innhentet fra deltakerne i etterkant av seminarene, spørreundersøkelsen til ledere av flyktnings-tjenesten og intervjuer med et utvalg instruktører som har holdt seminarene.

7.1 Hva inneholder informasjonsseminarene?

Informasjonsseminarene skal gi kommunene relevant og oppdatert informasjon om de gjenbosatte flyktingene, deres hjemland, kultur og situasjon før avreise. Kommunene bestiller seminarene fra IOM. Informasjonsseminarene skal foregå på norsk, og kan ha en varighet på en hel eller halv dag, avhengig av kommunens ønsker.

IOM er i dialog med kommunene i forkant for å avklare hva kommunene ønsker og hvilke instanser som vil være til stede. Noen seminarer holdes for én eller få instanser mens andre har et bredere publikum – ansatte i NAV, barneverntjenester, helsetjenester, voksenopplæring og skole er ofte deltakere. Er det mange instanser, er det formodentlig mer nærliggende for IOM at tematisk innhold «spres tynt utover» for å dekke ulike tematiske områder som kan være aktuelle for flere, sammenlignet med seminarer der det kun er få instanser representert, og man kan snevre inn og gå mer i dybden. Dialogen i forkant av seminarene er derfor viktig for å avklare hvem seminaret skal være for, og hvilken informasjon de ønsker. På bakgrunn av denne dialogen utarbeider instruktørene et informasjonsopplegg som de mener vil være relevant for målgruppen. Evalueringene i etterkant opplever også instruktørene som nyttige for å få tilbakemeldinger fra deltakerne om hva som var nyttig og hva de savnet.

De tre seminarene som vi observert – to om Kongo og ett om Syria – hadde noe ulikt innhold og varighet. Instruktørene orienterte om temaer som opprinnelseslandets geografi, språk, politikk, kjønnsroller, familiestruktur og barneoppdragelse, arbeidsliv, helsevesen, hilsenmåter, mat- og klestradisjoner og livet i transittland. Instruktørene konkretiserte hvordan forskjeller i organisering, verdier og levemåter kan innvirke på flyktingenes møte og forståelse av det norske samfunnet.

Eksempler ble gitt på hvordan kulturelle forskjeller kan medføre misforståelser og mulige konflikter. Et eksempel var ulike måter nordmenn og kongolesere viser respekt på. Mens kongolesere slår blikket ned for å vise respekt, ønsker nordmenn å se hverandre i øynene. En slik forskjell kan bidra til å skape misforståelser. En lærer kan tro en elev ikke er mentalt til stede, mens det motsatte er tilfelle. Et annet eksempel var hvordan nordmenn kan assosiere det å gå tur i skogen med ro og fred, mens det for en person fra Kongo kan gi assosiasjoner til frykt og flukt gjennom jungelen. Et tredje eksempel var hvordan barneoppdragelse er ulik ved at norske barn får økt frihet og handlingsrom med økt alder, mens det gjerne er motsatt for syrere og kongolesere, der handlingsrommet snevres inn ettersom barna blir eldre.

I seminarene ble det orientert om enkeltaspekter ved livet i transittland og ulikheter blant flyktningene internt, både i opprinnelses- og transittlandene. For eksempel ble det trukket fram at flyktninger som drar til Uganda ofte kommer fra andre områder av Kongo enn de som flykter til Zambia. Dette medfører at flyktninggruppene er ulike, og snakker forskjellige språk. Videre vil flyktninger i Uganda snakke en annen variant av swahili enn personer fra Tanzania. Ulike språk kan gi ulik status, noe som kan innvirke på hva flyktningene formidler til kommunene om egne språkferdigheter. Slike aspekter trekkes frem for å bevisstgjøre kommunen på språklige forskjeller og ulike tolkebehov.

Instruktørene orienterte om livet i flyktningleirer, hvordan eventuelle helse- og skolesystemer er etablert, mm. De brukte flere av de samme pedagogiske virkemidlene som når de underviser i kulturorienteringsprogrammet til flyktningene. De brukte visuelle virkemidler som bilder, kart og filmer i kombinasjon med instruktørens muntlige formidling av faglig innhold, humor og eksempler fra eget liv. Innholdsmessig trakk de inn konkret faktainformasjon om politisk historie i konfliktlandene og situasjonen i transittland; det gjaldt for eksempel informasjon om utdanning, boforhold og helsevesen.

Fra intervjuene med noen av instruktørene fremgikk det at de er opptatt av å formidle forskjeller mellom tenkemåter i Norge og i flyktningenes opprinnelsesland. Samtidig forsøker de å formidle at det også er store variasjoner innad i noen av landene, slik som i Kongo. Mens noen flyktninger har tilbragt hele livet i et urbant Kampala, har andre bodd i rurale områder, uten kjennskap til bruk av vannklosett og kjøleskap. Mange av disse har mangelfull skolegang, og har svake lese- og skriveferdigheter.

Instruktørene skal formidle noen fellestrekk ved enkelte grupper. Samtidig skal de bevisstgjøre de ansatte i kommunene om at disse flyktninggruppene, på lik linje med nordmenn, har ulik bakgrunn og forutsetninger. På denne måten ønsker de å motvirke stereotypisering. De ønsker også å formidle at flyktningene tilpasser seg og tilegner seg nye verdier og væremåter med tiden. Instruktørene skal dermed både homogenisere og heterogenisere for å motvirke essensialisering av kultur, der kultur får karakter av å være iboende egenskaper hos flyktningene. Enkelte av instruktørene var opptatt av å formidle at overgangen for flyktninger kan være stor. De må lære seg hvordan man lever i norske boliger, og opplever ofte større grad av materiell trygghet enn tidligere. Likevel opplever mange ensomhet og isolasjon.

7.2 Kommunenes erfaringer og vurderinger

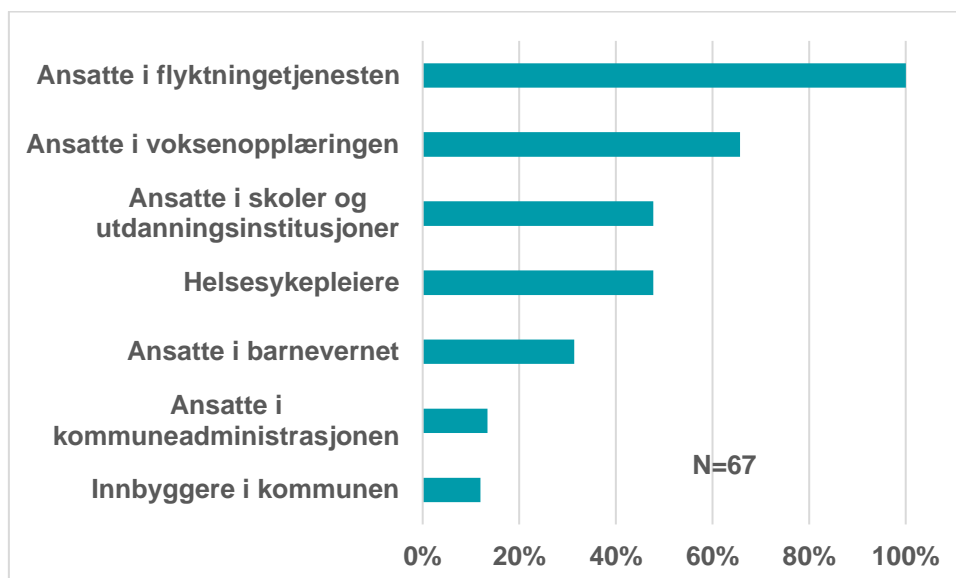
Spørreundersøkelsen blant ledere i de kommunale flyktningtjenestene bidrar til å belyse spørsmålet om hvordan seminaret fungerte for deltakerne. Målgruppene for informasjonsseminarene er ansatte ved de ulike instansene i bosettingskommunene som er involvert i bosettings- og integreringsarbeidet. I spørreundersøkelsen oppga åtte av ti (79 prosent) at de kjente til at IOM tilbyr informasjonsseminarer til bosettingskommuner. Seks av ti (57 prosent) svarte at deres kommune hadde deltatt på et slikt seminar. Resten av spørsmålene om informasjonsseminarer ble kun stilt til disse lederne (67 respondenter).⁵³

Antall instanser som deltar på informasjonsseminarene varierer noe. På spørsmål om hvilke funksjoner i kommunen som deltok på landinformasjonsseminaret, svarte samtlige

⁵³ Figurer ikke vist.

respondenter at ansatte i flyktningtjenesten deltok. Om lag syv av ti (66 prosent) svarte at ansatte i voksenopplæringen deltok, og nær halvparten (48 prosent) oppga at ansatte i skoler og utdanningsinstitusjoner, samt helsesykepleiere hadde deltatt.

Figur 6. Hvilke funksjoner (stillinger) i kommunen deltok på landinformasjonsseminaret?



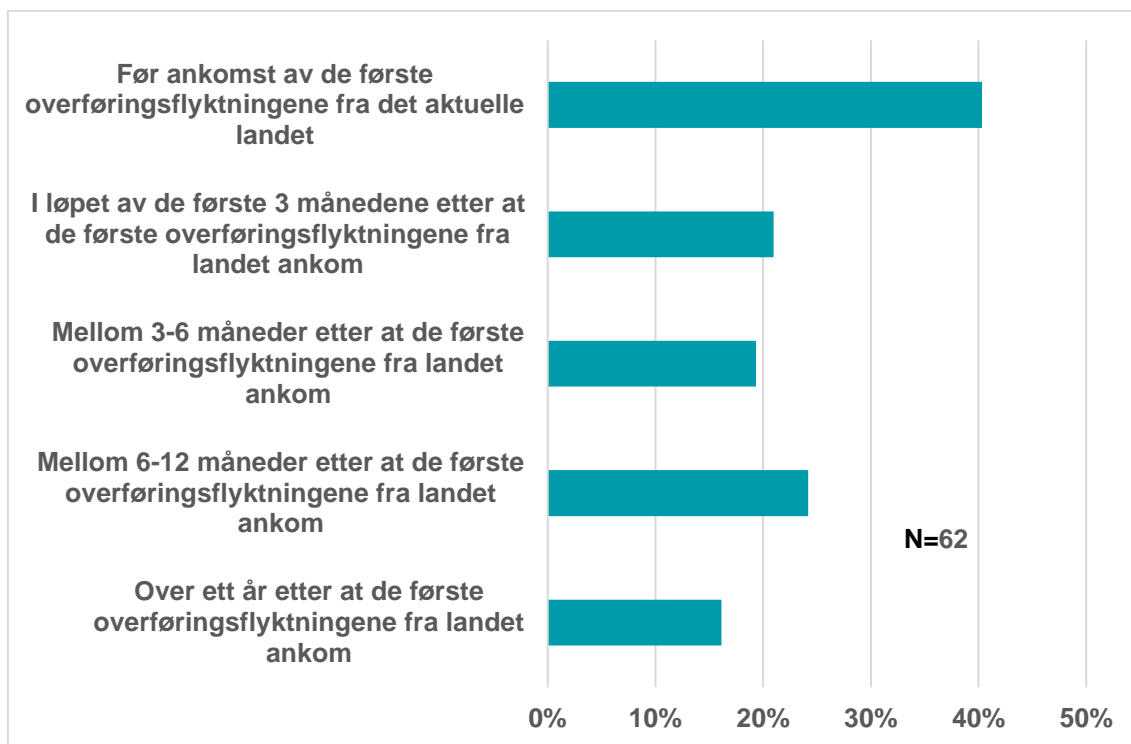
Kommunene har ulike informasjonsbehov, avhengig av hvilke flyktninger som er bosatt, deltakernes forkunnskaper, hvilke utfordringer de har erfart og hvor i bosettingsprosessen kommunen er når seminaret avholdes. Har kommunen bosatt en flyktninger med samme landbakgrunn over flere år, er behovet et annet enn om det er en ny gruppe som skal bosettes. I noen kommuner er det behov for generell informasjon, mens andre ønsker mer konkret informasjon om kulturelle forskjeller. Noen ønsker informasjon om opprinnelsesland, mens andre er mer interessert i livet i transittlandet.

Tilbakemeldinger fra enkelte deltakere er et ønske om at seminarene skulle gå mer i dybden på enkelte temaer. Andre igjen ønsker mer tid til dialog og spørsmål fra deltakerne. Noen kjente til de ulike temaområdene fra eget arbeid. Det ble også nevnt at noen hadde ønsket å få denne kunnskapen på et tidligere tidspunkt i bosettingsarbeidet.

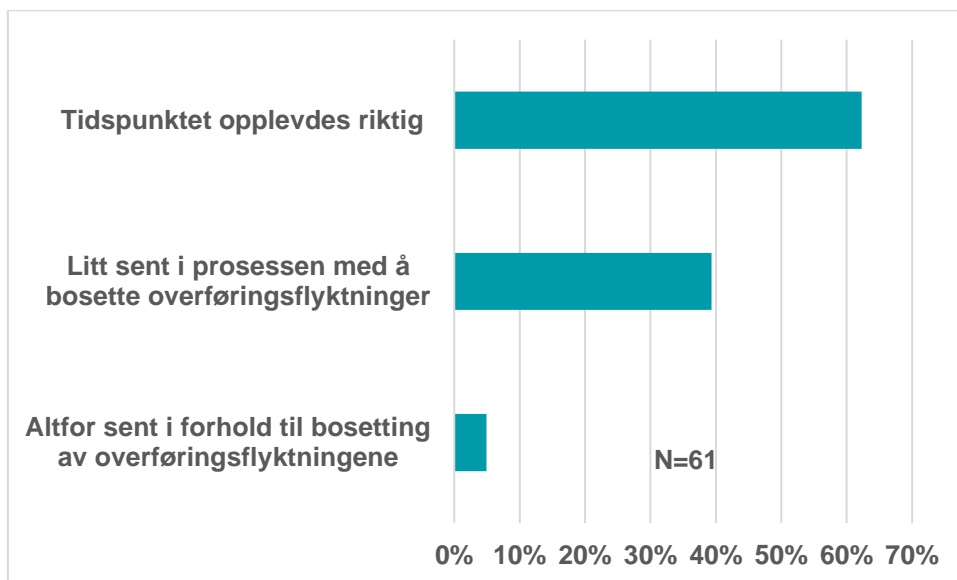
Videre spurte vi når informasjonsseminaret de deltok på ble avholdt. Fire av ti oppga at de deltok på seminaret før ankomst av de første overføringsflyktningene fra det aktuelle landet. Like stor andel oppga at de mottok seminaret i løpet av det første halvåret etter at de første overføringsflyktningene fra landet ankom, og 24 prosent svarte at de deltok på seminaret mellom et halvt år og ett år etter at flyktningene begynte å komme. 16 prosent oppga at de deltok på programmet over ett år etter at det første overføringsflyktningene fra det respektive landet ankom.

Vi spurte også om hva lederne av flyktningtjenesten tenkte om tidspunktet for informasjonsseminaret. Vel 60 prosent mener tidspunktet for seminaret var riktig, mens nær 40 prosent mener det var litt sent i bosettingsprosessen. Ideelt sett bør kommunene ha slike seminarer før bosetting. Da ville de ansatte kunne hatt en større innsikt i den første bosettingsfasen. At enkelte kommuner må vente lenge på seminarene, kan tyde på at tilbudet ikke er stort nok for å dekke etterspørselen.

Figur 7. Når ble seminaret om landinformasjon avholdt?



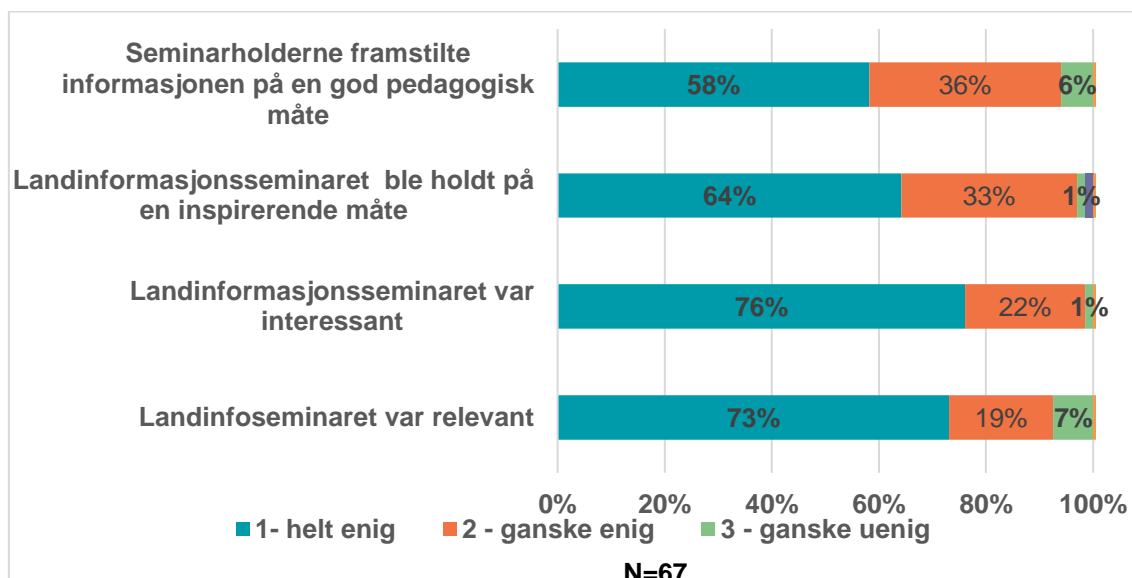
Figur 8. Hva tenker du om tidspunktet for informasjonsseminaret?



Vi ba respondentene vurdere seminarets kvalitet. Over 70 prosent var enige i påstanden om at informasjonsseminarene var interessante og relevante (henholdsvis 76 og 73 prosent). Vi spurte også om hvordan de opplevde formidlingen til instruktørene som holdt

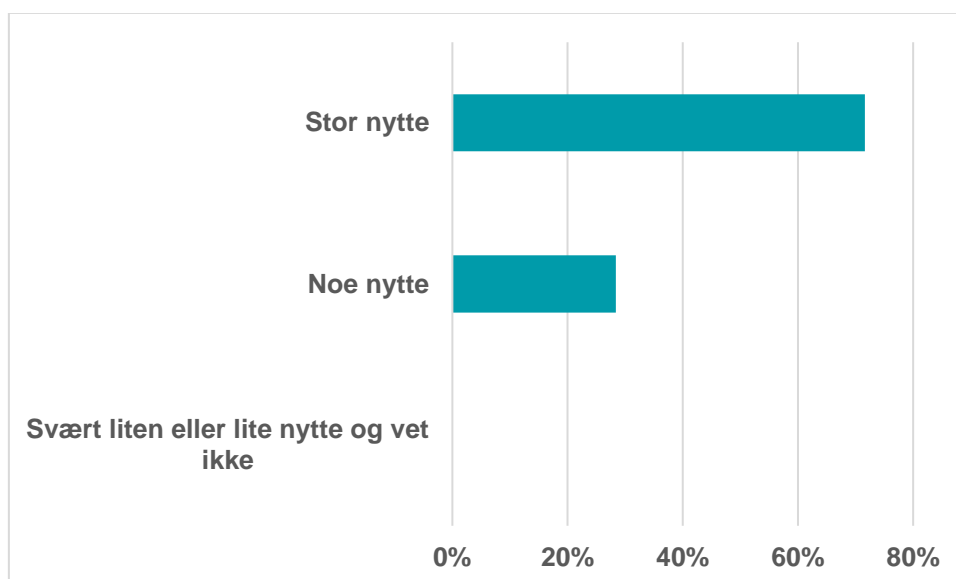
seminaret. Nær seks av ti (58 prosent) var enige i at de framstilte informasjonen på en god og pedagogisk måte, og mer enn seks av ti (64 prosent) mente at seminarene ble holdt på en inspirerende måte, noe som er i tråd med våre vurderinger.

Figur 9. Hvordan vurderer du seminarets kvalitet? I hvilken grad er du enig i påstandene:



Syv av ti (71 prosent) ledere i flyktningtjenesten oppga at de hadde stor nytte av seminaret og nær tre av ti (29 prosent) hadde hatt noe nytte. Tilbakemeldingen fra de kommunene som har svart er altså tydelig på at de opplever seminarene som nyttige, relevant og interessante.

Figur 10. Hadde kommunens ansatte nytte av landinformasjonsseminaret?



Vi har gjennomgått evalueringsskjemaene fra deltakerne på de tre seminarene vi deltok på. Besvarelsene er i all hovedsak utelukkende positive når det gjelder formidling av kunnskap og utbytte for deltakerne.

En vedvarende utfordring er å balansere bredde, dybde og rom for dialog med deltakerne – også fordi økt engasjement gjerne fører til flere spørsmål. Hvis et seminar holdes for flere kommunale instanser, er det vanskelig å dekke samtlige deltakers informasjonsbehov. Dilemmaet blir kommentert både i intervjuene med enkelte instruktører, i evalueringer fra deltakere på informasjonsseminarene og i kommentarer i spørreundersøkelsen, og viser at temaet engasjerer. Det er ingen opplagte løsninger på denne utfordringen.

7.3 Vurderinger og anbefalinger

Vår vurdering er at informasjonsseminarene bidrar med informasjon som kommunene har nytte av i sitt daglige arbeid med flyktningene, slik som for eksempel kunnskap for å kunne bestille tolk på riktig språk. Kunnskap som formidles på seminarene om flyktingenes varierende bakgrunn, er viktig for å kunne differensiere og målrette opplæring og integrering av den enkelte. Temaene som tas opp på seminarene har relevans for kommunene i deres daglige arbeid med integrering av flyktninger.

Gitt at informasjonsseminarene skal tilføre kunnskap som kommunene kan bruke til å øke sin forståelse i sitt daglige integreringsarbeid, er vår oppfatning at informasjon om nasjonaldrakter og matkultur muligens har noe mindre relevans enn elementer som familieliv, barneoppdragelse, kvinnesyn, sosiale omgangsformer (f.eks. «forhandlingskultur» i Syria), holdninger til homofili eller hvordan utbredelsen av voldtekter i Kongo kan innvirke på kvinners psykiske helse. Instruktørens spisskompetanse er nettopp samhandling, forståelse og det mellommenneskelige. *Vår anbefaling er å vektlegge innhold som kan innvirke på gjensidig forståelse, samhandling og integrering i større grad enn faktainformasjon om opprinnelsesland av mer «leksikal» karakter.*

Vår vurdering, basert på spørreundersøkelsen og evalueringsskjemaene, er at innholdet er relevant for målgruppen. Noen opplever at informasjonen kommer noe sent. Dette kan skyldes både at kommunene bestiller seminarene en god stund etter bosetting av den enkelte flyktninggruppe, men også at IOM har et tak på antall seminarer per år.

Pedagogisk er undervisningsmateriellet lett forståelig. Blant annet detaljerte kart gjør det lettere å følge instruktørens orientering om bakgrunnen for hvorfor flyktninger ender opp i ulike naboland, og visualisering gjør det lettere å forstå at et land som Kongo er stort og mangfoldig. Noen lysbilder var imidlertid fra flere år tilbake, og kan dermed være noe utdaterte.

Vår anbefaling er at enkelte lysbilder og filmer med fordel kan oppdateres og gjennomgås internt for å sikre at de formidler tall for de siste årene, og fremdeles har relevans.

Instruktørene bruker konkrete eksempler fra eget liv og egen migrasjonsreise for å belyse hvordan møtet med Norge kan fortone seg for nyankomne. Vi mener det er et godt virkemiddel for å skape refleksjon og evne til å sette seg i den andres sted. Når formidlingen tidvis skjer med bruk av humor, bidrar det til å opprettholde konsentrasjon og senker avstand mellom kursholder og deltakere.

Instruktørene fremstår som kunnskapsrike og engasjerte, og de inviterer til spørsmål og dialog med deltakerne. De omtaler flyktningene på en empatisk måte. Vår vurdering er

at instruktørens engasjement, anerkjennelse av deltakernes spørsmål og kontaktetablering med deltakerne bidrar til gode diskusjoner om enkelttemaer, ikke minst blant deltakere som kommer fra ulike instanser i den samme kommunen og har et helhetlig oppfølgingsansvar for flyktningsfamiliene.

8 Landrapportene

Vi vil her besvare evalueringsspørsmålet om målsettingen for landrapportene oppfylles (jf. 1.5.10), og også her spørres det om relevans og kvalitet.

IOMs oppdrag omfatter å produsere landrapporter som omhandler flyktninggruppene som bosettes i Norge. Landrapportene skal gi informasjon om flyktingenes opprinnelsesland og situasjonen i transittlandet, og skal være et redskap for kommuner som gjenbosetter overføringsflyktninger. Rapportene skal oppdateres etter behov.

Vi har vurdert landrapportene som IOM har utarbeidet til bruk i kommunene. Vi har vurdert om innholdet er relevant for formålet med rapportene og for målgruppene, om de holder god kvalitet, og om IOM har tilfredsstillende kvalitetsrutiner og prosesser. Videre har vi evaluert i hvilken grad og for hvilke formål rapportene brukes i kommunene. Vi har vurdert hvordan landrapportene er utformet, og hvorvidt de er forvaltet på en hensiktsmessig måte.

For å vurdere dette har vi gjennomgått de foreliggende landrapportene, samt basert oss på svar fra spørreundersøkelsen som har gått til ledere av flyktningtjenesten i kommunene. Det foreligger landrapporter om Kongo (2007) og Eritrea (2009); en rapport om Sør-Sudan er under utarbeidelse, og den om Kongo er i ferd med å bli oppdatert.

8.1 Innholdet i landrapportene

Landrapportene er bygget opp, med fire deler:

1. *Informasjon om kulturorienteringsprogrammet*

Innledningsvis blir det gitt generell informasjon om bakgrunn og målsetting for kulturorienteringsprogrammet, og hvilke temaer som gjennomgås.

2. *Informasjon om opprinnelseslandet*

Deretter følger en del med faktaopplysninger om opprinnelseslandet, slik som beliggenhet, størrelse, antall innbyggere, språk, religion og en kortfattet gjennomgang av landets historie. Videre er det informasjon om helse- og skolesystem, samt språk og folkegrupper. Det er også en beskrivelse av viktige kulturelle forhold, og en forklaring på hvorfor mange flykter fra landet.

3. *Informasjon om flyktninger i transittland*

Den tredje delen innehar informasjon om flyktninger fra det respektive landet og deres opphold i transittland. Forholdene i transittlandet/ene beskrives, blant annet helse- og skolesystemer og boforhold.

4. *Livet i Norge*

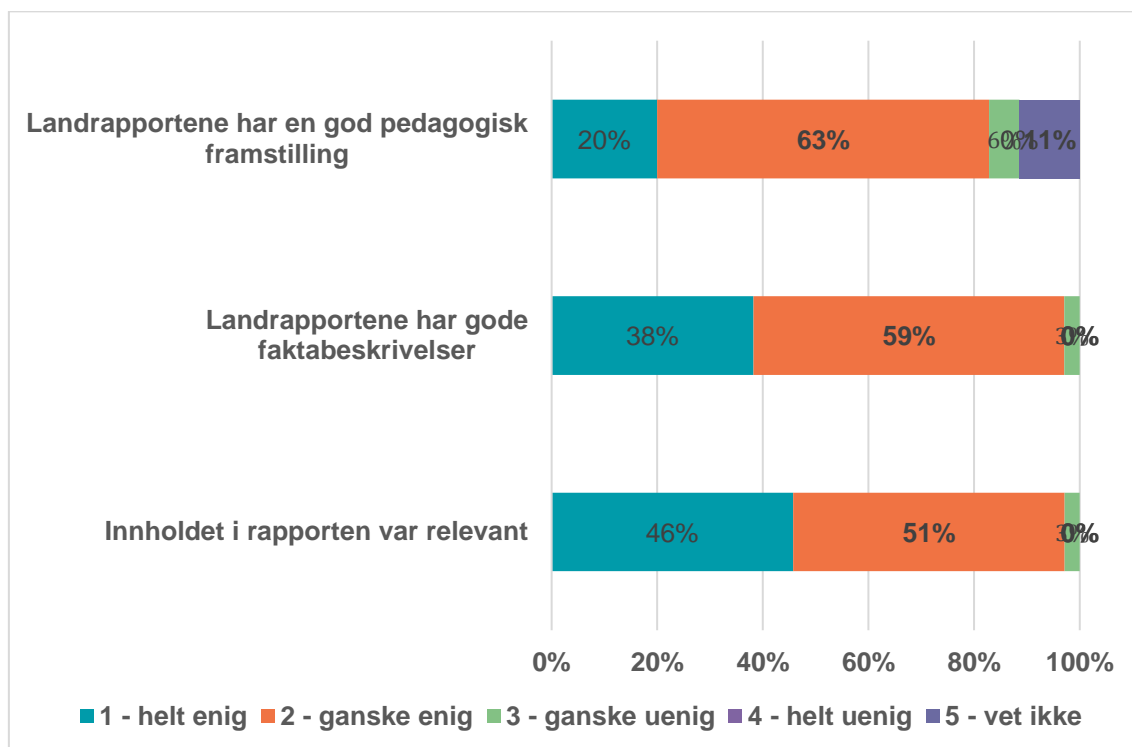
Til slutt beskrives saksgangen for en overføringsflyktning fra de forlater opprinnelseslandet til de ankommer Norge. Avslutningsvis er det en kort beskrivelse av den første tiden for flyktingene i Norge, med bosetting, norskopplæring og introduksjonsprogram.

Rapportene blir distribuert til kommunene i form av papirutgaver.

8.2 Kommunenes erfaringer og vurderinger

I spørreundersøkelsen til ledere av flykningtjenesten spurte vi hvorvidt de kjenner til at IOM utgir landrapporter. Nær syv av ti svarte at de kjente til dette (69 prosent).⁵⁴ De videre spørsmålene om landrapportene ble kun stilt til disse respondentene. På spørsmål om de hadde mottatt landrapporter, var det kun 43 prosent som oppga dette.⁵⁵

Figur 11. Hvordan vurderer du kvaliteten på landrapportene?
I hvilken grad er du enig i følgende påstander:

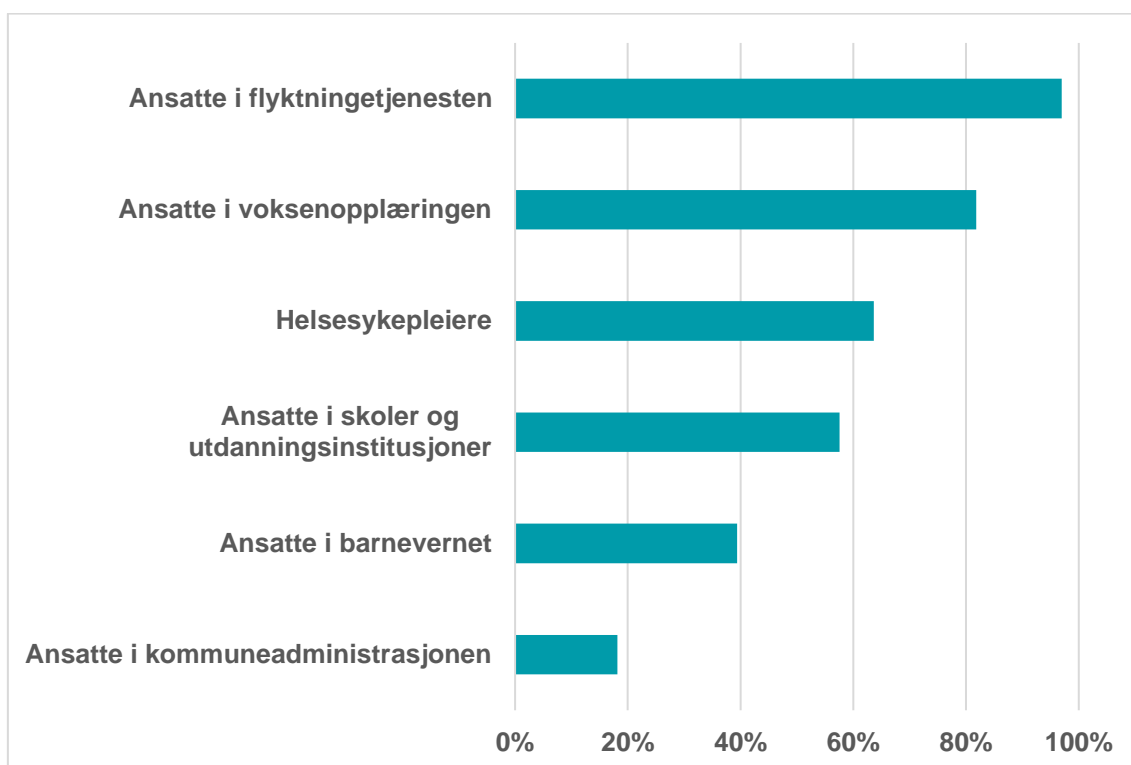


De som hadde mottatt landrapportene ble spurt om hvordan de vurderte kvaliteten på dem. Svarene var positive: Nær alle var helt eller ganske enige i at landrapportene var relevante og hadde gode faktabeskrivelser (97 prosent) og at de har en pedagogisk framstilling (83 prosent).

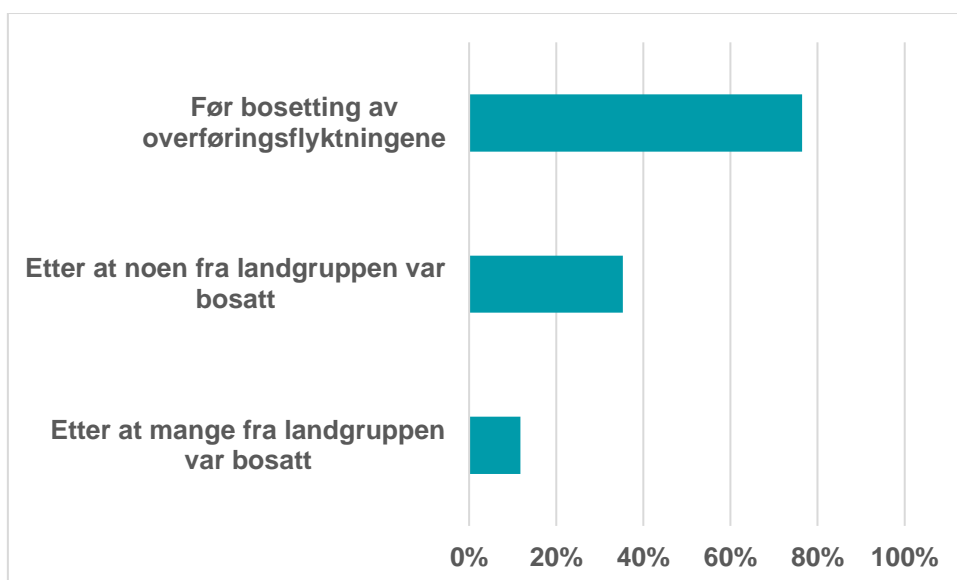
⁵⁴ Figur ikke vist.

⁵⁵ Figur ikke vist.

Figur 12. Hvordan bruker dere landrapportene? Vi bruker landrapporter for å gi informasjon til:



Figur 13. Når mottok dere landrapportene? (Flere svar mulige)



På spørsmål om hvordan de bruker landrapportene, oppga nær alle (97 prosent) at de brukte landrapportene til å gi informasjon til ansatte i flyktningtjenesten. De fleste brukte dem også til å informere voksenopplæringen og helsesykepleiere (henholdsvis 82 prosent og 64 prosent).

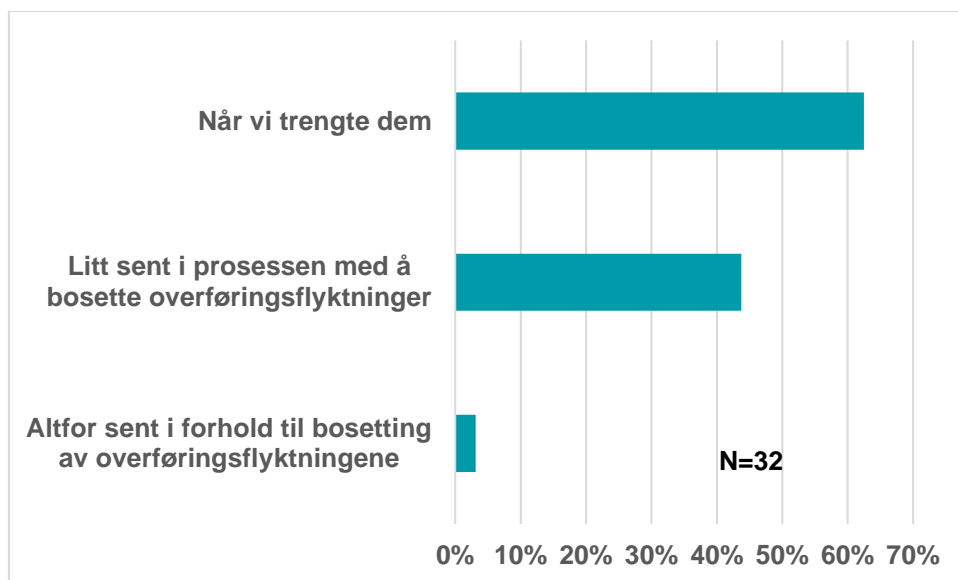
På spørsmål om hvilke land de har mottatt landrapporter fra, oppgir de landene der det foreligger landrapport, men også flere land IOM ikke har noen rapport fra. Dette kan indikere at de ikke helt klarer å skille IOM sine landrapporter fra UDIs Landinfo-rapporter, eller eventuelt andre informasjonskilder.

Vi stilte også spørsmål om når de mottok landrapportene. De aller fleste oppga at de mottok disse *før* bosetting av overføringsflyktingene (76 prosent), mens noen oppga også at det var *etter* at noen fra landgruppen var bosatte (35 prosent).

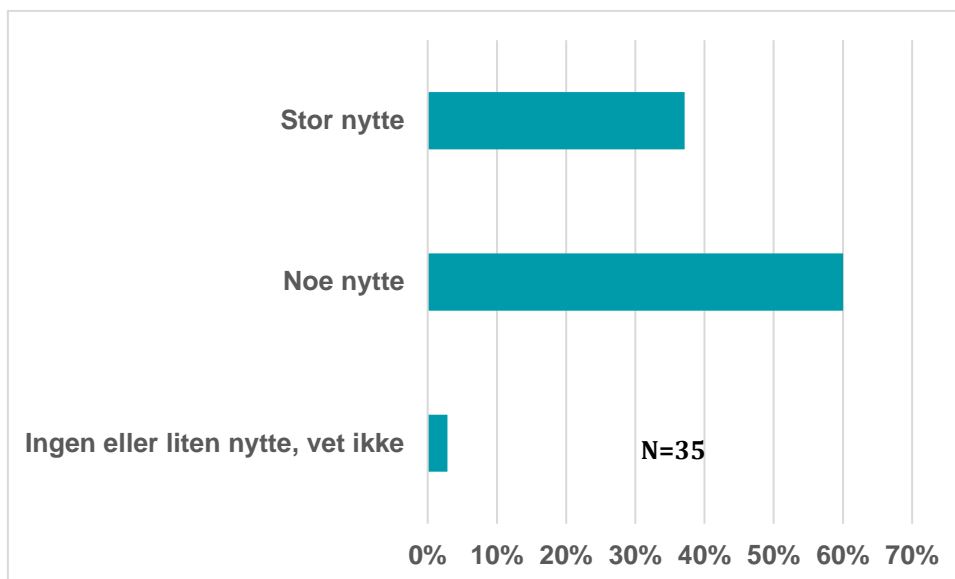
På spørsmål om hva de mente om tidspunktet de mottok landrapportene, svarte to tredeler at de mottok rapportene da de trengte dem (63 prosent), mens en del synes det var litt sent i prosessen (44 prosent).

Nær alle (97 prosent) oppga å ha stor eller noe nytte av landrapportene. Vi stilte også et åpent spørsmål om hvilke tema som var særskilt nyttige. Flere svarte at de setter pris på faktaopplysninger og kjennskap til forholdene i opprinnelseslandene. De synes det er nyttig med informasjon om religion og systemforståelse i opprinnelseslandet. Andre legger vekt på levekår i transittlandene, som boforhold, utdannings- og arbeidsforhold, tilgangen til mat, oppvekstvilkår og utdanningssystem, samt den generelle flyktning-situasjonen i området. Andre igjen legger mer vekt på flyktingenes erfaringer, som overgrep og traumer de kan ha vært utsatt for, helseoppfølging – særlig av kvinner – og områder flyktingene trenger ekstra oppfølging på som kan være viktig når gruppen skal bosettes.

Figur 14. Hva tenker dere om tidspunktet dere mottok landrapportene? (Flere svar mulige.) Vi mottok landrapportene:



Figur 15. Har dere hatt nytte av landrapportene?



Vi spurte også om det var tema de savner i rapportene. Noen mente at de gjerne kunne få mer informasjon om spesielle områder kommunene bør være ekstra forberedt på når det gjelder bosetting, slik at kommunen kan være best mulig rigget for å gi et godt tilpasset tjenestetilbud til overføringsflyktninger. Dette kan for eksempel gjelde skolesituasjonen i transittlandene eller mulige konflikter internt i flyktninggruppen. Noen påpeker også at landrapportene ikke er tilstrekkelig oppdaterte, eller at de har mottatt landrappporter for andre land enn de har bosatt flyktninger fra.

8.3 Vurderinger og anbefalinger

Landrapportene framstår oversiktlige, strukturerte og faktabaserte. Rapportene er skrevet på norsk, har godt språk, og gir en pedagogisk framstilling av stoffet. De har gode beskrivelser, som gir et godt bakgrunnsbilde for kommuner som skal bosette overføringsflyktningene.

Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det er nødvendig å inkludere faktaopplysninger om opprinnelsesland og transittland. Dette er informasjon som er svært lett tilgjengelig gjennom UDIs Landinfo, wikipedia og andre ressurser på nett. Kunnskap om geografi og historie i opprinnelseslandet kan eventuelt lenkes opp i landrapportene. Informasjon om kulturorientering kan være nyttig for kommunene, men kan stå på leverandørens nettside, og trenger ikke være en del av alle landrapporter. Den siste delen om livet i Norge og integreringen i det norske samfunnet framstår noe overflødig, da dette er informasjon som norske kommuner kjenner godt.

Vi anbefaler at leverandøren kun utarbeider landinformasjon med beskrivelse av flyktningene og situasjonen deres i transittland. Videre er det også nyttig for kommunene med en beskrivelse av saksgangen for overføringsflyktninger og reisen til Norge. Her kan det også henvises til et eksisterende UDI-dokument.⁵⁶

⁵⁶ UDI. (2015). *Informasjon om rutiner ved overføringsflyktnings reise til Norge*. Hentet 17. august 2020 fra <https://www.udi.no/globalassets/global/diverse/informasjonskriv-til-bosettingskommuner.pdf>.

Det foreligger i dag få landrapporter. På forespørsel til IOM har vi fått tilsendt to rapporter: en om eritreiske flyktninger og en om flyktninger fra Kongo. IOM opplyser også at de jobber med en landrapport om Sør-Sudan. Vi har stilt spørsmål om det foreligger en rapport om flyktninger fra Syria, men representanter fra IOM uttaler at de ikke har sett behovet for å utarbeide en rapport om denne gruppen, da det ble gitt mye informasjon til kommunene om syrere fra annet hold da de ankom som asylsøkere i 2015/2016.

Vi anbefaler at det foreligger oppdaterte landrapporter for de større flyktninggruppene som Norge til enhver tid tar imot som overføringsflyktninger. Dette vil skape forutsigbarhet for kommunene ved at de vet hvor de kan finne informasjon om grupper som gjenbosettes i deres kommuner.

Landrapportene som er under distribusjon til kommunene er relativt gamle. Rapporten om Eritrea er fra 2009. Den om Kongo fra 2020, men denne er imidlertid ikke ferdig kvalitetssikret når dette skrives, og er derfor ikke distribuert til kommunene. Landrapporten om Kongo som er under distribusjon er fra 2007. De to landrapportene som for tiden er tilgjengelig for kommunene, er altså over ti år gamle.

Proessen med å utarbeide dem ser ut til å ta uforholdsmessig lang tid. IOM opplyser om at de må koordinere med andre lands IOM-kontorer. Dette er både for å få tilstrekkelig oppdatert informasjon om transitlandene, samt for at stoffet skal bli koordinert med hva IOM i andre land kommuniserer om dem, og for å kvalitetssikre innholdet. Rapportene må videre gjennomgå en kvalitetssikring i IOMs hovedkontorer i Brussel og Genève.

Vi anbefaler at det utarbeides web-baserte sider som erstatter pdf-rapportene som foreligger i dag. Slike internettsider gjør det lettere å oppdatere informasjonen fortløpende, slik at informasjonen som til enhver tid er oppdatert og relevant. Videre bør leverandøren utvikle raskere kvalitetssikringsrutiner for innholdet i rapportene enn hva som er tilfelle hos IOM i dag.

Nettsidene kan for eksempel ligne på Landinfo-sidene til UDI, men med den forskjellen at det er fokus på flyktningene som gruppe, og ikke på landene. Sidene bør fortelle om den migrasjonsreisen flyktningene har vært gjennom, og at de bor i et transitland med et annet lands politiske og kulturelle særtrekk. Ved å korte ned på innholdet, publisere det som web-sider og spisse det mer mot temaene som IOM innehar spisskompetanse på, vil sidene være lettere å oppdatere. Samtidig vil de bli mer nyttige for de ansatte i kommunene.

IOM har en egen informasjonsside på sine nettsider med informasjon om kulturorienteringsprogrammet,⁵⁷ som inneholder informasjon om kulturorientering og om informasjonsseminarer. Det ligger imidlertid ingen informasjon om landrapporter, og vi kan ikke finne disse andre steder på IOM sin nettside.

Vi anbefaler at informasjonssidene bør ligge på leverandørens nettside, da de vil være lettere tilgjengelig for kommunene. På sidene til IOM ligger det allerede informasjon om kulturorienteringsprogrammet og informasjonsseminar. Nettsidene vil derfor være et naturlig sted å lete etter informasjon om flyktninggruppen og deres opphold i transitland.

Til sist registrerer vi at bestemmelsene om utarbeidelse og oppdatering av landrapporter i IMDis utlysning er vanskelige å etterprøve, og at ansvarsforholdene er noe uklare:

In the case of new groups of quota refugees, the service provider is expected to produce new country profile booklets for distribution in relevant municipalities. [...] Where relevant, these be updated and edited according to need before they are implemented in the program again.

⁵⁷ <https://www.iom.no/migrant-training>

Vi anbefaler at det i kontrakten mellom IMDi og operatør utformes mer operasjonelle bestemmelser for hvordan landrapporter/websider skal utarbeides og vedlikeholdes. Vi mener IMDi bør ha ansvaret for å bestille nye rapporter, og at eksisterende rapporter bør oppdateres jevnlig og ellers etter behov. IMDi bør også ha ansvaret for å beslutte at en rapport skal tas ut av sirkulasjon, eventuelt (dersom den er på en dynamisk webside) at den ikke lenger skal oppdateres. Eierskap til innholdet bør også fastsettes på en slik måte at materialet enkelt kan overføres til en eventuell ny leverandør.

9 IOMs kvalitetssikringsrutiner

I dette kapittelet redegjør vi for hvilke rutiner IOM har for kvalitetssikring, og vår vurdering av disse (jf. 1.5.11). Vi tar for oss både kulturorienteringsprogrammet og det kommunerettede informasjonsarbeidet (informasjonsseminarer og landrapporter).

9.1 Rekruttering og opplæring av tokulturelle instruktører

I avtalen med IMDi oppgir IOM kvalifikasjonene til instruktørene. De skal ha etnisk eller språklig bakgrunn som ligner den flyktninggruppen de skal gi kulturorientering til, og de skal ha et godt norsknivå. Ideelt sett skal de ha samme morsmål som deltakerne. Videre skal de ha en solid forståelse av og erfaring med å leve i Norge.

IOM opplyser at følgende skal vektlegges ved rekruttering av tokulturelle instruktører:

- Instruktørene skal, så langt det er mulig, rekrutteres blant innvandrere som har bodd og arbeidet i Norge i minst to år
- De skal ha pedagogisk erfaring
- De skal både beherske norsk og språket til deltakerne
- De skal ha en velutviklet forståelse av flerkulturelle temaer
- De skal vurderes som godt integrerte i det norske samfunnet

Vi finner at instruktører rekrutteres på to måter, både via ordinære ansettelsesprosesser med utlyste stillinger, og ved direkte henvendelser til enkeltpersoner. Når IOM har henvendt seg direkte til enkeltpersoner i rekrutteringsøyemed antar vi at IOM har vurdert disse personene som velegnede ressurspersoner som vil fungere godt som instruktører.

Ved ansettelser av nye instruktører gis disse tre ukers opplæring. Opplæring blir gitt i form av teori, via observasjoner og som praktiske øvelser. For alle instruktørene avholdes årlige seminarer der instruktører og IOMs administrasjon møtes.⁵⁸ Seminarene omhandler både undervisningsmetodikk og fordyping i enkelte faglige temaer, som for eksempel barnevern. IOM henter også inn eksterne foredragsholdere til forelesninger om spesifikke temaer. Nyansatte skal gjennomgå seminaret og delta i utviklingen av opplæringsmaterialet.

9.2 Kvalitetssikring av gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet

I kulturorienteringsprogrammet skjer evalueringer på ulike måter. Instruktørene skal møtes til korte evalueringer etter hver dag i løpet av programmet. På disse møtene utveksler de synspunkter på hvordan dagen har gått i de ulike gruppene, og deler informasjon som kan ha relevans for de andre. Videre leverer hver instruktør en rapport til IOM Norge i etterkant av hvert oppdrag. Rapporten beskriver erfaringer fra den enkeltes grupper.

Deltakerne utfører en quiz som skal fylles ut to ganger – etter første og siste dag i programmet. Her skal deltakerne besvare spørsmål om Norge. Ifølge IOM brukes disse

⁵⁸ Training of trainers ("Tot")

besvarelsene for å se om deltakerne har klart å tilegne seg kunnskap om de ulike temaene. I tillegg får deltakerne et evalueringsskjema i slutten av programmet, der de skal uttale seg om faglig innhold, læringsutbytte, forslag til forbedringer og vurdering av instruktøren.

9.2.1 Kvalitetssikring av det faglige innholdet i kulturorienteringsprogrammet

Kvalitetssikring av faglig innhold i kulturorienteringsprogrammet skjer både ved IOMs Oslokontor og på de årlige instruktørsamlingene. Instruktører som jobber med kommunal tjenesteyting, er en vesentlig kunnskapskilde, og videreformidler endringer til IOMs administrasjon, for eksempel om lovendringer eller endringer i introduksjonsprogrammet. Kvalitetssikringen går begge veier – instruktører sender inn informasjon om endringer som skal iverksettes, mens administrasjonen sender ut e-post til instruktørene for å videreformidle denne informasjonen.

9.2.2 Kvalitetssikring av undervisningsmaterieill

PowerPoint-presentasjoner var et sentralt virkemiddel i kulturorienteringsprogrammet vi observerte i Jordan. Presentasjonene strukturerte langt på vei undervisningsinnholdet. I presentasjonen lå også de ulike filmsnuttene som ble benyttet. Teamleder delte ut presentasjonen på minnepinner etter at instruktørene hadde ankommet Jordan, for å sikre at alle hadde den siste oppdatert versjonen. IOM er i gang med forbedrings- og kvalitetssikringsarbeid, og gjennomgår det visuelle innholdet i presentasjonene for å sikre at det overholder copyright-lover og er tidsmessig oppdatert.

9.3 Kvalitetssikring av informasjon til kommunene

Innholdet på informasjonsseminarene gjennomgås på IOMs årlige seminar for instruktører,⁵⁹ der de bruker informasjon fra ulike kilder som IOM, FN, UDI og IMDi. Slik kan instruktørene få en lik forståelse av hvilken informasjon som skal presenteres for kommunene og hvordan den skal formidles.

Prosessene rundt landinformasjonsseminarene er dynamiske og gjenstand for kontinuerlig forbedringsarbeid, i likhet med kulturorienteringen. IOM er i dialog med kommunene i for- og etterkant av seminarene. I forkant, for å avklare hva kommunen har av informasjonsbehov, og i etterkant, for å få tilbakemeldinger og innspill til forbedringer. Etter informasjonsseminarene blir deltakerne bedt om å besvare et evalueringsskjema med spørsmål hvor det kan gis utdypende svar. Spørsmålene omfatter blant annet om deltakeren har fått svar på spørsmålene sine, om seminaret vil kunne hjelpe vedkommende i kontakten med overføringsflyktninger, og hvorvidt de vil anbefale et lignende seminar til andre. IOM-kontoret bruker disse besvarelsene aktivt i forbedringsarbeidet.

Kvalitetssikring av landrapporter er som nevnt en omstendelig prosess, fordi disse skal godkjennes sentralt i Geneve og Brussel.

⁵⁹ Training of trainers.

9.4 Vurderinger og anbefalinger

Vi anser rekruttering og opplæring av tokulturelle instruktører som et svært viktig ledd i kvalitetssikringen av kulturorienteringsprogrammet. Instruktørene vi observerte i Jordan var, som tidligere nevnt (punkt 3.2.2) svært kompetente formidlere. Vi har også observert og intervjuet andre instruktører som har undervist syrere, kongolesere og gjennomført informasjonsseminarer. Samtlige har tokulturell og to- eller flerspråklig bakgrunn. Samtlige har også immigrert til Norge, de fleste som flyktninger. *Vår vurdering er at IOM har innarbeidet relevante og hensiktsmessige kvalitetskrav i sine rekrutteringsprosesser som samsvarer med oppdraget, og som har resultert i en stall av meget kompetente og dedikerte personer.*

Vi finner i all hovedsak at rutinene for evaluering og kvalitetssikring av kulturorienteringsprogrammet er hensiktsmessige. Evalueringsrutinene gir både deltakere og instruktører mulighet til å gi tilbakemeldinger som kan bidra til kvalitetsforbedringer. Den kontinuerlige kompetanseutviklingen og forbedringen av undervisningsinnhold er en forutsetning for god kulturorientering, gitt stadige endringer i lover og ordninger og andre forhold i det norske samfunnet som kan påvirke flyktningenes situasjon i Norge.

Vi anser det som vesentlig at alle instruktørene benytter siste oppdaterte versjon av PowerPoint-presentasjonene med tilhørende filmer. På denne måten kan IOM sikre at undervisningsmaterialet er standardisert og kvalitetssikret.

Vi vurderer kvalitetssikringen av landinformasjonsseminarene som tilstrekkelig og som en forlengelse av den grundige prosessen med rekruttering og opplæring av instruktører.

IOM har omfattende kvalitetsrutiner for landrapportene, men vi vurderer de som mer omstendelige og tidkrevende enn det som er hensiktsmessig. Det gjør at prosessen med å utarbeide og oppdatere landrapporter tar for lang tid. Kommunene får derfor ikke oppdatert skriftlig informasjon om flyktningsgruppene de skal bosette. *Vi anbefaler IOM om å jobbe for en raskere kvalitetssikring av innholdet i landrapportene, slik at kommunene kan motta informasjonen på et tidligere tidspunkt.*

10 Vurdering av forvaltningsmodellen

I dette kapitlet gjør vi en vurdering av hvorvidt kulturorienteringsprogrammet forvaltes på en hensiktsmessig måte (jf. 1.5.12). I dette ligger å vurdere om oppgaven bør utføres av en ekstern leverandør, eller om norske myndigheter selv bør ha det direkte operative ansvaret. Videre vurderer vi om andre forvaltningsmodeller kan være aktuelle.

Som ledd i vurderingen av forvaltningen av kulturorienteringsprogrammet, gir vi også en kort vurdering av markedssituasjonen.

Vi har også undersøkt om anbefalingen om at det bør utarbeides en modell for intervensjonslogikken i kulturorienteringsprogrammet, som ble framsatt i Rambølls evalueringsrapport, har blitt fulgt opp. Her het det også at det bør fastsettes ett eller to overordnede mål med programmet, samt utarbeides operasjonelle indikatorer for å kunne måle om målsettingene innfris.

Kulturorienteringsprogrammets forløper var at UDI inkluderte et eget punkt om informasjon om Norge på en uttakskommisjon i Kenya i 1998. På det tidspunktet var UDI ansvarlig for både immigrasjon og integrering. Erfaringene med dette tilsa at det var behov for slikt informasjonsarbeid, og oppgaven med å utføre oppdraget ble lyst ut første gang i 2003. IOM har vært den eneste leverandøren siden da, og var fram til 2017 også eneste tilbyder.

10.1 Ekstern leverandør – dagens modell

Spørsmålet om hvorvidt oppdraget skal utføres av en ekstern aktør oppfatter vi som at man alternativt tenker seg at IMDi gjennomfører kulturorienteringsprogrammet. Vi holder landinformasjonsseminarene og landrapportene utenfor denne vurderingen, men kommer tilbake til disse oppgavene senere i kapitlet.

Her mener vi tre spørsmål er av betydning: Det første spørsmålet er av prinsipiell karakter, og handler om *rollen* til instruktørene overfor deltakerne. Rambølls evalueringsrapport fra 2005 behandlet dette spørsmålet, og kom til at en fri meningsutveksling og informasjonsflyt i undervisningssituasjonen på kulturorienteringsprogrammet i transittlandene forutsetter at instruktørene ikke er myndighetspersoner, men tilknyttet en uavhengig aktør.

Våre observasjoner støtter denne konklusjonen. I kulturorienteringsprogrammet i Jordan var teamlederen svært tydelig på at han og resten av instruktørene *ikke* representerte norske myndigheter. Han understreket at de ikke kjente til sakene til deltakerne og at de ikke hadde noen innvirkning på den videre saksgangen for den enkelte familie. Budskapet ble repetert både av teamleder og av instruktørene flere ganger i løpet av uken programmet varte.

IMDi intervjuer flyktingene i uttakskommisjonene, og det vil være svært utfordrende å forklare etatens rolle dersom den også skal være den utførende aktøren i kulturorienteringsprogrammet. Vi mener dette er et svært tungtveiende argument, som alene kan begrunne dagens forvaltningsmodell.

Et annet argument for at IOM skal utføre kulturorientering framfor IMDi, er at de har lokal tilstedeværelse med et stort lokalt apparat som de kan spille på. I Jordan bistod det lokale IOM-kontoret med en rekke praktiske oppgaver, som å tilrettelegge lokaliteter, transport,

registrering av deltakerne og med barnepass. De ringte og inviterte deltakere, ordnet med losji, penger til transport og tilrettela en rekke andre praktiske ting for deltakerne.

Vi antar at IMDi har kompetanse på det integreringsfaglige, og at UDIs lokale operative kapasitet i gjennomføring av uttakskommisjoner også vil kunne tilpasses de behovene som gjennomføring av kulturorienteringsprogrammet ville stille. IMDi ville kunne ha utført undervisningsrollen med like stor kvalitet, da de også kunne ha rekruttert tokulturelle instruktører fra voksenopplæringen, flykningtjenestene, mm. Det er imidlertid mer usikkert om IMDi vil være i stand til å tilpasse virksomheten til raskt vekslende flykningstrømmer, slik som avtalen med en ekstern aktør muliggjør. Det totale antallet overføringsflykninger varierer fra år til år, og det har også vært betydelig variasjon i den kulturelle bakgrunnen til flykningene innenfor kvoten fra år til år. Til sist har vi ikke grunnlag for å vurdere om IMDi ville kunne gjøre dette mer kostnadseffektivt enn en ekstern aktør.

Totalt sett anser vi dermed at det mer prinsipielle hensynet til instruktørenes uavhengighet fra norske myndigheter veier relativt tungt i retning av at kulturorienteringsprogrammet bør utføres av en ekstern aktør.

10.2 Markedssituasjonen

Siden IOM har vært eneste oppdragstaker for kulturorienteringsprogrammet siden det ble utlyst første gang i 2003, er det relevant å vurdere markedssituasjonen. Fram til utlysningen i 2017 var IOM også eneste tilbyder, mens det det året var ytterligere tre tilbydere.

Ut fra mikroøkonomisk teori kan man anse IOM for å inneha en viss grad av monopolmakt i markedet, og denne markedsmakten vil kunne brukes til å sette høyere priser på oppdraget enn i en konkurransesituasjon. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å bare se på tilbudssiden i et marked, og om man tar i betraktning at det som etterspørres i IMDIs utlysning, er meget spesialiserte kapasiteter og spesialisert kompetanse, så er det svært lite sannsynlig at det finnes andre aktuelle oppdragsgivere enn IMDi som kunne sies å tilhøre etterspørselssiden i dette markedet. IMDi er dermed å betrakte som en monopolist,⁶⁰ noe betyr at også IMDi har en betydelig markedsmakt.

Markedssituasjonen er med andre ord en monopsonist på etterspørselssiden og monopolistisk konkurranse på tilbudssiden. Teorien tilsier at en slik konkurranse utspiller seg som et forhandlingsspill som vanskelig lar seg modellere, og hvor utfallet ikke lar seg predikere teoretisk. IOM har et fortrinn i forhold til konkurrentene ved å være en etablert aktør. Men i forholdet mellom tilbydere og etterspørres kan man ikke si at noen av aktørene har noen opplagt og markert sterkere markedsmakt enn den andre.

Anskaffelsesprotokollen fra 2017 viser at de fire tilbyderne ble vurdert på de fire kriteriene kvalitet, pålitelighet, fleksibilitet og pris, som ble vektet med 25 prosent hver. IOM ble gitt beste skår på alle fire. De tre andre tilbyderne var henholdsvis 11, 30 og 50 prosent høyere i sine totalpriser på oppdraget. *Dette tyder på at IOM ikke har brukt sin monopolsituasjon gjennom 14 år til å presse fram ikke-konkurransedyktige priser, noe som trolig kan forklares med IMDIs makt som monopsonist. Vi anser at kontraktsperioder på fire–fem år balanserer konkurranse med kontinuitet.*

⁶⁰ Monopsoni: Kun én enkelt aktør på etterspørselssiden.

10.3 Alternative modeller

Gitt konklusjonen om at kulturorienteringen bør utføres av en ekstern aktør, reises spørsmålet om andre modeller enn den nåværende kan være aktuelle. Vi drøfter i det følgende flere ulike muligheter.

For det første kan man spørre om lengden på kontraksperioden er hensiktsmessig. Nåværende kontrakt gjelder i utgangspunktet kun i ett år (2018), men kan forlenges ut 2021 for ett år ad gangen, noe som også har vært gjort fram til skrivende stund (august 2020). Vi anser at en kontraksperiode på fire år balanserer noen viktige hensyn. Det er lenge nok til at leverandøren får kontinuitet i oppdraget. En såpass lang periode bidrar også til at transaksjonskostnadene knyttet til anbud og kontraktinngåelse hos både oppdragsgiver og leverandør kan spres over flere år. Videre er anbudsrunder hvert fjerde år tilstrekkelig hyppig til at det åpnes for nye tilbydere. En fire-årskontrakt vil også trolig gjøre det mulig og regningsvarende for en eventuell ny leverandør å bygge opp de nødvendige kapasitetene for å utføre oppdraget.

For det andre kan man spørre om oppdraget bør deles opp, for eksempel ved at det utlyses separate kontrakter for kulturorientering på den ene siden, og informasjonstiltak (landrapporter og informasjonsseminarer) rettet mot kommunene på den andre. Fordelene ved en slik oppsplitting vil kunne være at andre og mer spesialiserte leverandører kunne tilby sine tjenester. Det ligger også i dette at IMDi eller UDI selv kunne påta seg de kommunerettede informasjonstiltakene. Vi anser imidlertid at man da ville miste et verdifullt element ved den nåværende ordningen, og det er at de tokulturelle instruktørene nettopp har en viktig funksjon. Som vi har vist blant annet under punkt 3.2.2 formidler de norsk kultur til flyktninger gjennom kulturorienteringsprogrammet og flyktingenes kultur til det norske mottaksapparatet, og vi anser at det i denne virksomheten bygges opp en unik tverrkulturell forståelse som er verdifull for alle delene av ordningen.

Når det gjelder spørsmål om IMDi eller UDI kan utføre det kommunerettede informasjonsarbeidet, så anser vi at det prinsippet om uavhengighet som gjelder for kulturorienteringsprogrammet, ikke kommer til anvendelse her. Vi er imidlertid usikre på om IMDi og UDI besitter denne type kompetanse i dag, og om de har tilstrekkelig kapasitet. Landinfo besitter betydelig landkompetanse, men vi antar at deres faglige fokus er mer rettet mot sikkerhetssituasjon enn kulturkjennskap. Uansett så vil det trans-kulturelle elementet bortfalle, noe som gjør at vi ikke anbefaler en slik løsning.

Denne oppsplittede løsningen kunne også innebære at kulturorienteringsprogrammet utføres av IOM lokalt, eller andre lokale aktører i transittlandene. Ifølge IOM i Jordan har de kontrakter med enkelte land på gjennomføring av kulturorienteringsprogram. Fordelene med en slik løsning vil trolig være reduserte kostnader. Imidlertid vil denne løsningen innebære at kulturorienteringsprogrammet gjennomføres uten bruk av instruktører med førstehåndskjennskap til norsk kultur og samfunn. Dette alene gjør at vi fraråder å legge til rette for en slik løsning. Alle de fire tilbyderne i anbudsrunderen i 2017 var norske aktører. Det er så vidt vi kan se ingenting i konkurransegrunnlaget fra 2017 som skulle være til direkte hinder for at ikke-norske aktører kan være tilbydere eller underleverandører.

En tredje mulighet er å erstatte kulturorienteringsprogrammet med skriftlig informasjon ved at flyktingene mottar et informasjonshefte før avreise fra transittland. En slik ordning har de hatt i Sverige de siste fem årene, slik vi har redegjort for i kapittel 5. Allerede i dag

distribuerer IOM et slikt hefte til deltakerne på kulturorienteringsprogrammet. En variant av denne løsningen er å utarbeide et nettbasert fjernundervisningskurs, eventuelt med mulighet for chat- og/eller e-postkommunikasjon med en veileder eller instruktør. En slik løsning vil være kostnadsbesparende.

Imidlertid vil en slik løsning fjerne det interaktive elementet i kulturorienteringsprogrammet som vi beskriver under blant annet punkt 3.2. Likeledes bortfaller den pedagogisk sett verdifulle gruppedynamikken. Videre vil flyktninger med svake lese- og skrivekunnskaper ikke kunne delta i et slikt opplegg. Vi kan derfor ikke anbefale denne løsningen.

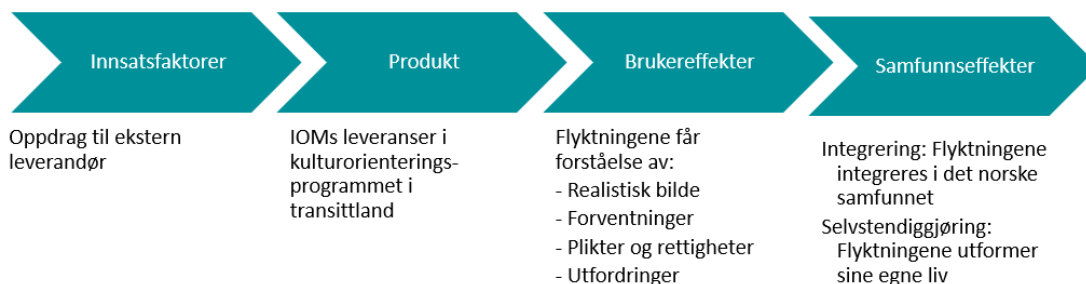
En fjerde mulighet er å gjennomføre kulturorienteringsprogrammet, eller deler av det, gjennom videolink, hvor (noen av) instruktørene er lokalisert i Norge. Dette er planlagt utprøvd høsten 2020, da covid-19-responstiltak trolig fortsatt vil kunne forhindre reisevirksomhet ut fra og inn i Norge.

10.4 Målformuleringene for kulturorienteringsprogrammet

Rambølls evalueringsrapport fra 2005 anbefalte at «det utarbeides og stilles opp en modell for intervensjonslogikken i CO-programmet [som] skal medvirke til å identifisere et eller to overordnede mål med programmet, samt operasjonelle indikatorer for å kunne måle om målsettingene innfris.»⁶¹

Vi anser at formålet med kulturorienteringsprogrammet, slik det er gjengitt i fire målsetninger i kulepunktene på side 11, sett i sammenheng med oppdraget til den eksterne leverandøren, er uttrykk for en slik endringsmodell, som vi har framstilt grafisk i Figur 16.

Figur 16. Vår oppfatning av endringsmodellen i kulturorienteringsprogrammet. (Etter Samset og Volden, 2013)⁶²



Samfunnseffektmålet om at kulturorientering skal bidra til integrering og selvstendigjøring er kun implisitt formulert i de fire punktene på side 11.

Så til anbefalingen om å utvikle operasjonelle indikatorer. Her må vi først påpeke at formålet med programmet uttrykkes ved at formuleringen «er å gjøre det mulig for flyktningene å ...» innleder de fire punktene. En streng, men rimelig, tolkning er at kulturorienteringsprogrammet dermed bare skal måles på sitt *produkt*, altså om IOMs (eller en

⁶¹ Rambøll. (2005). *Evaluering av CO-programmet*. Rambøll Management Consulting på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet, Oslo.

⁶² Samset, K. F., & Volden, G. H. (2013). *Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter*. Concept rapport nr. 30.

annen leverandørs) kulturorientering *gjør det mulig* for flyktingene å tilegne seg det som uttrykkes i de fire punktene. Herværende evalueringsoppdrag, slik det kommer til uttrykk i evalueringsspørsmålene, reflekterer dette – med unntak av spørsmålet om kulturorienteringsprogrammets sammenheng med andre integreringstiltak, hvor det tas sikte på å måle den ene av de to samfunnseffektene.

Er dette så en tilfredsstillende løsning på Rambøll-rapportens anbefaling? Vår evaluering viser at det er fullt mulig å vurdere kulturorienteringens *produkt*, altså IOMs leveranser i form av programmet, slik at som indikator betraktet er dette målet operasjonaliserbart. Så kan man spørre om *brukereffekter* kunne være en hensiktsmessig indikator. Vi mener det er tvilsomt, da det måtte innebære å måle læringseffektene blant flyktingene, noe vi anser for å være svært krevende og lite hensiktsmessig. Selv om vi har intervjuet flyktinger og derigjennom fått bekreftet at de hadde et subjektivt oppfattet læringsutbytte (jf. uttalelser som «Alt de sa stemte»), mener vi det er lite hensiktsmessig å skulle innføre noen slags «prøve» eller kunnskapstest etter gjennomgått kulturorienteringsprogram for å måle objektivt læringsutbytte. Til slutt er det for mange forstyrrende faktorer til at det er mulig å måle *samfunnseffektene* på noen sikker måte, utover at man – som vi har gjort – spør om flyktingtjenestenes subjektive vurdering av om kulturorientering bidrar til å lette integreringsarbeidet.

Det vi likevel savner, er en samlet og eksplisitt formulert målsetning for *hele* oppdraget, det vil si for både kulturorientering og den kommunerettede informasjonsvirksomheten. Med ordet *samlet* sikter vi til at det bør tydeliggjøres at begge de to komponentene sammen skal bidra til oppdragets samfunns mål. Vi viser blant annet til den viktige funksjonen til leverandørenes tokulturelle instruktører som brobyggere eller bindeledd mellom flyktingene og bosettingskommunene. Med uttrykket *ekspisitt formulert* sikter vi til det vi påpekte ovenfor, om at samfunnsmålene om integrering og selvstendigjøring kun framkommer implisitt i dagens målformulering.

10.5 Vurderinger og anbefalinger

Hovedproblemstillingen i prosjektet er å vurdere i hvilken grad målsetningene for kulturorienteringsprogrammet oppfylles, og hvilken nytteverdi det har. Samlet sett er det vår vurdering at målsetningene er oppfylt. Vi mener kulturorienteringsprogrammet bidrar til å gi et realistisk bilde av det norske samfunnet og en grunnleggende forståelse av bosettingskommunenes forventninger. Det bidrar også til å gi grunnleggende kunnskap om plikter og rettigheter, og til å redusere kultursjokk og andre utfordringer i gjenbosettings- og integreringsprosessen.

