

**Ragna Lillevik, Beret Bråten, Bjorn Dapi, Rebecca Nybru
Gleditsch, Rebekka Ravn Lysvik og Huafeng Zhang**

Mer tilpasset opplæring og mindre lokale forskjeller?

Virkninger av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet
for nyankomne flyktninger





Mer tilpasset opplæring og mindre lokale forskjeller? Virkninger av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger

Denne rapporten undersøker om innføringen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet fra 2021 har ført til mer individuell tilpasning og jevnere kvalitet i tilbudet til nyankomne flyktninger. Funnene viser at målene om tilpasning og utjevning fortsatt er et stykke unna. Et større volum av deltakere med kort programtid har ført til en dreining mot denne gruppen, framfor mer differensiering av tilbud på tvers av deltakernes forutsetninger. Norskopplæringen har fått høyere tempo, og er i økende grad tilpasset dem med høyere utdanning. Samtidig har andelen som får arbeidsrettet innhold sunket i perioden etter 2021, til tross for sterke politiske føringer om å skape rask overgang til arbeid. Vi finner også at kommunale forskjeller består – og at utjevning av kommunale forskjeller krever sterkere virkemidler, særlig når nye kommuner kommer til i bosettings- og kvalifiseringsarbeidet.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
1 Introduksjon	9
1.1 Bakgrunnen for nye politiske grep	9
1.2 Mellom lokal autonomi og nasjonal styring	10
1.3 Målsettinger og forventninger om endring	11
1.4 «Standardiserte», men ulike elementer	12
1.5 Ulike forutsetninger hindrer lik iverksetting	14
1.6 Problemstillinger og tilnærming	14
1.7 Gangen i rapporten	16
2 Data og metode	17
2.1 Data fra Nasjonalt introduksjonsregister	17
2.2 Surveyundersøkelser til kommunene	21
2.3 Data fra IMDis nasjonale brukerundersøkelse	28
2.4 Kvalitative intervjuer med deltakere	28
2.5 Fokusgrupper	30
3 Deltakeres erfaringer med tilbudet	31
3.1 Deltakeres forutsetninger som grunnlag for introduksjonsløpet	32
3.2 Tidligere erfaringers betydning for programlengde- og innhold	33
3.3 Ulike erfaringer med tilpasset norskopplæring	38
3.4 Forventninger til og utbytte av praksis	42
3.5 Betydningen av tid og livsbetingelser	46
3.6 Obligatoriske elementer – foreldreveiledning, livsmestring	49
3.7 Oppsummert	57
4 Deltakeres programinnhold	60
4.1 Differensiering av innhold etter sluttmaal	61
4.2 Sammenheng mellom innhold og avslutningsårsak	65
4.3 Differensiering av innhold etter alder og utdanning	66
4.4 Oppsummert	72
5 Erfaringer med Fagressursen	74
5.1 Godt kjent, men litt mindre nyttig	74
5.2 Forbedringsmuligheter	78
5.3 Brukes Fagressursen i tråd med forventningene?	80
5.4 Oppsummert	82
6 Endringer i individuell tilpasning av introduksjonsprogram	83
6.1 NIR – økt differensiering etter ny lov?	83
6.2 Tilpasning etter deltakernes utdanningsbakgrunn	85
6.3 Brukermedvirkning og forventningsgap	89
6.4 Tilpasning etter deltakernes målsettinger	91
6.5 Ulike forutsetninger for tilpasset norskopplæring	94

6.6 Oppslutning om individuelle integreringsplaner	96
6.7 Individuell tilpassing og bruk av Fagressursen	97
6.8 Oppsummert	100
7 Utjevning av forskjeller mellom kommuner	102
7.1 Gamle versus nye bosettingskommuner	102
7.2 Kommuner med ulik sentralitet.....	112
7.3 Norskopplæring	119
7.4 Oppsummert.....	125
8 Tverretattlig samarbeid siden 2021.....	127
8.1 Mindre samarbeid i introduksjonsprogrammet	127
8.2 Strategier for samarbeid med Nav	130
8.3 Stabilt samarbeid i norskopplæring.....	130
8.4 Norskklærer og programrådgivers samarbeid om integreringsplan	132
8.5 Oppsummert	133
9 Konklusjoner og anbefalinger for videre arbeid	134
9.1 Mer differensiering av tid, mindre tilpassing av innhold	134
9.2 Store endringer i norskopplæringen.....	135
9.3 Hva slags program deltakere får varierer fortsatt med kommune	136
9.4 Er standardiserte elementer riktig tenkt og riktig iverksatt?	137
9.5 Anbefalinger for videre utvikling	140
Referanser.....	144

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Vi takker for tilliten og gode diskusjoner i årene vi har utført denne følgeevalueringen, fra 2021 til våren 2025. En særskilt takk til vår kontaktperson Åsa Linusson.

Mange deltakere i introduksjonsprogrammet og ansatte i kommunale introduksjonsprogram og voksenopplæringer har stilt opp til intervju eller svart på et utall spørreundersøkelser til dette prosjektet. Tusen takk til dere, dere gjør arbeidet vårt mulig og givende.

Vi har også hatt stor nytte av intervjuene vi gjorde med bestillere og utviklere av de standardiserte elementene i starten av prosjektet, når vi nå har evaluert virkninger. Takk igjen for at dere delte deres erfaringer og innsikter. Takk også til analyseavdelingen i IMDi, som har analysert data fra brukerundersøkelsen for oss, så vi kunne bruke dem i vår drøfting av deltakernes egne erfaringer.

På Fafo har vi mobilisert mann og mus i dette prosjektet. Først, takk til Hanne Kavli som var prosjektleder gjennom det meste av prosjektet, til hun gikk inn i rollen som daglig leder på Fafo høsten 2024. Takk til Maria Volckmar-Eeg som har bidratt til delrapport 1 og 2, og som har vært sentral i analysen av kommunenes implementering av standardiserte elementer, før hun forlot prosjektet på grunn av permisjon. Takk til teamet som har bidratt til analyser og tekst i sluttrapporten: Beret Bråten og Rebekka Ravn Lysvik som har jobbet med deltakerintervjuene og skrevet kapittel 3, Huafeng Zhang som har funnet mønstre i et omfangsrikt surveymateriale og bidratt til kapittel 6–8, Rebecca Gleditsch og Bjorn Dapi som har tatt ansvar for registeranalysene av NIR-data og skrevet kapittel 4 samt bidratt til kapittel 5 og 7. Undertegnede har ledet arbeidet med sluttrapporten og hatt ansvar for kapittel 1 og 9, med innspill og hjelp fra resten av teamet, skrevet kapittel 5 og samarbeidet med Zhang om kapittel 6–8. Jon Horgen Friberg har kvalitetssikret rapporten og hjulpet oss med å finne en mer leservennlig struktur. Sofie Steensnæs Engedal har besørget språkvask og oppsett av manuset til ferdig rapport.

Vi vil også takke prosjektets referansegruppe, som har gitt gode og viktige innspill på sluttrapporten. Deltakere i referansegruppen er: Tone M. Skollingsberg Katralen, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), Audun Kvale, KS, Sigrid Roen Hansen, IMDi, Gaute Simensen, IMDi, og Henrik Solvoll Navarsete, AID.

Oslo, 20. mai 2025

Ragna Lillevik, prosjektleder

Sammendrag

Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger har som mål å legge til rette for at deltakere skal lære norsk, kvalifisere seg for arbeid eller utdanning, og bli aktive medborgere. Likevel har programmet vært kritisert for å være for lite differensiert og for å gi et ulikt tilbud avhengig av hvilken kommune deltakeren bosettes i. Som en respons på dette, ble det under Solberg-regjeringen igangsatt et arbeid med utvikling av såkalte standardiserte elementer, som skulle gi kommunene verktøy for å styrke kvaliteten og tilpasningen i programmet. Disse ble tilgjengeliggjort i 2021, delvis som nye obligatoriske elementer for deltakere i introduksjonsprogrammet, og delvis som råd, veiledning og verktøy for ansatte i flyktningetjenester, voksenopplæringer og deres samarbeidspartnere, gjennom nettsiden Fagressursen. Fafo har fulgt implementeringen og effekten av disse elementene siden oppstart, og denne sluttrapporten analyserer hvorvidt tiltakene har ført til mer individuell differensiering av deltakernes program og redusert kvalitetsforskjeller mellom kommuner, slik målsettingene var.

Det er metodisk krevende å påvise virkninger av en ressurs kommunene fritt kan velge om, når og hvordan de vil ta i bruk. Dette har i tillegg skjedd i en periode hvor store strukturelle endringer har påvirket kommunenes forutsetninger i introduksjonsarbeidet. Fra 2021 til nå har kommunene iverksatt flere lovendringer som påvirker differensieringen av programmet. Det har også skjedd en stor endring i målgruppens størrelse og sammensetning, og en betydelig oppskalering av det lokale integreringsarbeidet som følge av fullskalainvasjonen av Ukraina i februar 2022. Mange nye bosettingskommuner har kommet til, og de er ofte mindre og mer perifere enn de gamle. Deltakere og flyktningetjenester før og etter innføringen av standardiserte elementer er ikke de samme.

Analysen er bygget rundt to sentrale dimensjoner: individuell differensiering og kvalitetsutjevning. Med det første menes i hvilken grad innholdet i introduksjonsprogrammet tilpasses deltakernes ulike forutsetninger og mål. Med det andre menes hvorvidt alle kommuner tilbyr introduksjonsprogram med et kvalitativt godt innhold, med mindre variasjon i virkemiddelbruk og kvalitet. Rapporten bygger på kvalitative intervjuer med deltakere fra introduksjonsprogram og ansatte i kommunene og analyser av registerdata og gjentatte spørreundersøkelser, og har som mål å belyse hva som faktisk har skjedd i kommunenes praksis etter innføringen av de standardiserte elementene.

En hovedkonklusjon er at innføringen av standardiserte elementer har bidratt til visse kvalitetshevende effekter, men i begrenset grad til den utjevningen mellom kommuner som var et eksplisitt mål. Tvert imot ser man at forskjellene i tilbud og praksis i noen tilfeller har økt, særlig etter 2022, da antall bosatte flyktninger steg og mange nye kommuner kom til. Vi finner heller ikke at innholdet i introduksjonsprogrammet er mer tilpasset bredden av deltakernes ulike forutsetninger, men at norskopplæring, praksis og andre deler av programmet nå vurderes som bedre tilpasset den målgruppen som etter 2022 er i flertall, nemlig deltakere med medbrakt utdanning og kort programtid. Samtidig finner vi en reduksjon i andelen som får arbeids- eller utdanningsrettede elementer etter 2021, altså mindre, og ikke mer, målretting av innholdet i programmet.

Det er mye deltakerne ikke kan påvirke

Gjennom intervjuer og data fra IMDis brukerundersøkelse har vi undersøkt hva som bidrar til at deltakere erfarer relevante og motiverende kvalifiseringsløp av god kvalitet, tilpasset den enkelte deltakers forutsetninger. Deltakernes erfaringer viser at mange opplever at programmet i noen grad er tilpasset deres bakgrunn og mål, og at det blir til gjennom individuelle planer og i dialog med rådgivere. Samtidig beskrives deltakelse i programmet som en hverdag preget av begrenset påvirkningsmulighet og liten forutsigbarhet. Selv om deltakerne har mål og ønsker, er det ofte utenforliggende faktorer som avgjør hva de faktisk får – for eksempel tilgang på praksisplasser, vurderinger av om tidligere utdanning blir godkjent i Norge og kapasitet i norskopplæringen. Forsøk på skreddersøm begrenses av kapasitet, samarbeid og strukturelle rammer.

I intervjuer er deltakerne opptatt av å få praksis for å lære norsk og prøve seg i arbeidslivet. Men mulighetene er ofte begrensede – på grunn av manglende språkferdigheter og/eller knapphet på egnede praksisplasser. Mange rapporterer at praksisen de får ikke nødvendigvis er relevant for deres kompetanse eller mål, men at de likevel takker ja for å få anledning til å praktisere norsk. Når det gjelder de nye obligatoriske elementene, forteller deltakerne gjennomgående om foreldreveiledning som relevant og nyttig, mens de har vanskeligere for å redegjøre for utbyttet av kurset *Livsmestring i nytt land* på måter som er forenlig med myndighetenes ambisjoner for dette elementet.

Norskopplæringen trekkes fram som det mest sentrale tiltaket i programmet, men også her er opplevelsen todelt. Deltakere med høyere utdanning opplever i større grad progresjon og muligheter til å påvirke innhold og nivå, men de med lite eller ingen utdanning fra før beskriver opplæringen som mindre tilpasset, for teoretisk og for lite praktisk orientert. De som strever mest, er de som har kort skolebakgrunn, som får lang programtid, men samtidig ikke tilgang på praksis fordi de vurderes som for svake i norsk.

Manglende målretting i programinnholdet

Registeranalysene viser at nesten alle får norsk og samfunnskunnskap, mens arbeids- eller utdanningsrettede tiltak gis mer selektivt og i mindre grad enn forventet. Ifølge den nye integreringsloven skal alle deltakere ha et sluttmaal om enten arbeid eller utdanning, og et innhold i sitt program i tråd med dette sluttmaalet. Innføringen av standardiserte elementer skulle understøtte en slik målretting. Vi finner at selv blant deltakere med arbeid som eksplisitt sluttmaal, er det mange som ikke får arbeidsrettede tiltak. De som får det, har samtidig større sannsynlighet for faktisk å gå ut i arbeid, når vi ser på registrert avslutningsårsak. Dette kan bety at arbeidsretting av programmet «virker», men det kan også handle om at deltakere med gode forutsetninger for å komme i arbeid, prioriteres eller lettere får tilgang til arbeidsrettede tilbud.

Yngre deltakere uten høyere utdanning får oftere utdanningsrettede tiltak, særlig knyttet til grunnskole. Men totalt sett er utdanning et mindre vanlig sluttmaal i utvalget av deltakere etter 2021 som ble analysert, trolig fordi mange av dem som har lengre, utdanningsrettede program er selektert ut i vårt datamateriale. Dette er fordi vi har avgrenset analysen til dem som har rukket å slutføre sitt program innen utgangen av 2023, og utdanningsrettede program kan ta lengre tid.

Et viktig funn er altså at færre deltakere mottar arbeidsrettede tiltak etter innføringen av ny lov og de standardiserte elementene i 2021, også sammenlignet med kohorten som deltok i 2015–2018, under forrige flyktningkrise. Hvorfor det er slik, og om mønsteret vil vedvare, bør undersøkes nærmere. Funnet kan ha sammenheng med pandemiestriksjoner i 2021 eller kapasitetsutfordringer etter 2022, og at det er enklere å oppskalere norskopplæring enn for eksempel praksisplasser. Det kan også være en mer varig endring som følge av integreringslovens nye føringer for programtid, norsk- og slutt mål, som gjør at kommunene prioriterer annerledes enn før.

Fagressursen – kjent, men lite brukt til individuell tilpassing

De standardiserte elementene ble utviklet som ledd i å redusere kommunale forskjeller i programinnhold og styrke kommunenes evne til å tilpasse programmet til den enkelte deltaker. Fagressursen ble lansert som plattform for å samle kunnskap og veiledning. Evalueringen viser at verktøyet er godt kjent og vurderes som nyttig, men hovedsakelig som oppslagsverk ved endringer, utvikling av nye tiltak eller spørsmål om regelverk. Det brukes i langt mindre grad i det daglige arbeidet med individuell oppfølging og planlegging.

Mange kommuner opplever også at Fagressursen er for generell og lite tilpasset lokale forhold. Innholdet krever ofte mye bearbeiding før det kan tas i bruk. Behovet for mer praksisnært, konkret og ferdig utviklet materiell trekkes fram, i tillegg til mer ressurser som kan støtte faglig utvikling hos ansatte. Bruken er også lavere i nye bosettingskommuner, som har mindre lokal erfaring å trekke på – det vil si kommuner verktøyet var særskilt ment å støtte.

Fagressursens potensial som virkemiddel for kvalitetsutjevning er dermed langt fra realisert. De kommunene som allerede har høy kompetanse og kapasitet, er også de som bruker Fagressursen mest – noe som potensielt forsterker snarere enn utjevner forskjellene mellom kommunene.

Kommunale forskjeller vedvarer

Evalueringen viser at kommuners kapasitet, erfaring og geografiske plassering fortsatt er avgjørende for hvilket tilbud deltakerne får. Erfarne og sentrale kommuner tilbyr et bredere spekter av tiltak, tenderer i større grad til å vurdere disse som effektive, og følger i større grad anbefalingene til Fagressursen. Nye og mer perifere kommuner har ofte mindre bredde i tilbud og vurderer selv mange av tilbudene som mindre effektive, sammenlignet med mer sentrale og etablerte bosettingskommuner. Variasjonen i norskopplæringen og praksismodeller er fortsatt store mellom kommuner med ulik sentralitet og erfaring.

Vi ser også at det lokale opplæringstilbudet for voksne er variert og betydningsfullt. Lite ressurser til tilpasset norskopplæring, et begrenset arbeids- og praksismarked og dårlig tilgang på grunnskole for voksne eller videregående opplæring hindrer særlig nye og perifere bosettingskommuner fra å kunne gi tilpassede og målrettede opplæringstilbud. Tilbud som ville være i tråd med introduksjonsreformens satsing på formell kvalifisering. Motsatt ser vi at jo tydeligere kvalifiseringsløpet kan forankres i etablerte strukturer og samarbeid i kommunen, jo lettere oppgir programrådgiverne at det er å tilrettelegge et

egnet løp. Tilbud som grunnskoleopplæring gjennom FOV (forberedende opplæring for voksne), modulbasert grunnskoleopplæring og muligheten for realkompetansevurdering i enkelte fag vektlegges som viktige for tilpassing av løp som gir formell kvalifisering.

Samtidig rapporterer nye bosettingskommuner om bedre tilgang på praksis enn de etablerte. De vurderer selv praksistilbudet som effektivt, men følger i mindre grad Fagressursens anbefalinger for kvalitetssikring – som samarbeid med arbeidsgivere og målrettet læringsinnhold.

Det obligatoriske standardiserte elementet foreldreveiledning har blitt godt implementert per 2024, også i de aller fleste nye bosettingskommuner. Dette skyldes trolig at tiltaket er tydelig definert og lovpålagt, med tilgang på etablert metodikk og opplæring av veiledere, samtidig som det har høy grad av fleksibilitet i hvor mye tid kommunene vil investere i tilbudet. Andre tiltak, som *Livsmestring i nytt land* og digital opplæring, er langt mindre utbredt, særlig i nye og lite sentrale bosettingskommuner. Dette har til en viss grad sammenheng med at digital opplæring er behovsbasert og at livsmestring ikke er obligatorisk for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse, det vil si deltakere det er mange av i nye bosettingskommuner. Samtidig finner vi også at det er kommuner som ikke plikter å tilby livsmestring som gjør det og kommuner som plikter å gjøre det som ikke gjør det. Dette er en prioritering de selv har gjort, uavhengig av nasjonale myndigheters lover og forskrifter.

Oppsummert følger forskjeller i kommunenes tilbud kjente skillelinjer – mellom nye og gamle, store og små, sentrale og perifere kommuner. Innføringen av standardiserte elementer har ikke klart å snu dette bildet.

Samarbeid – fortsatt fragmentert

En forutsetning for at programmet skal fungere som en helhetlig og målrettet kvalifiseringsarena, er godt samarbeid mellom nøkkelaktørene: flyktningetjenesten, Nav, voksenopplæringen og arbeidslivet. Et av målene med innføringen av standardiserte elementer var å styrke dette samarbeidet, men tverrsektorielt samarbeid er fortsatt et svakt punkt – særlig i nye kommuner.

Etter 2021 har samarbeidet med Nav og arbeidsgivere blitt svekket i mange kommuner, og oppbygging av partnerskap tar tid. Det er noen tegn til forbedring fra 2023 til 2024, men nivået er fortsatt lavere enn i 2021.

Mange kommuner samarbeider med Nav om arbeidsrettede tilbud, og i noe mindre grad om utdanningsrettede tilbud. Samarbeidet skjer gjennom rutiner som overføringsmøter, samarbeidsavtaler, ledermøter og kompetansedeling, som også anbefales i Fagressursens veileder. Men «nye» kommuner har i langt mindre grad etablert slike rutiner, særlig der Fagressursen ikke er tatt i bruk. Dette kan skyldes at bruk av Fagressursen henger sammen med tettere samarbeid mellom kommune og Nav, eller at de som har gode samarbeidsrutiner, og bruker verktøy som Fagressursen i større grad.

I norskopplæringen er samarbeidet mer stabilt. Det er også en økning i samarbeid mellom kommuner og private kurstilbydere, noe som kan tolkes som respons på

kapasitetsutfordringer. Dialogen mellom norsklærere og programrådgivere har blitt bedre, men fortsatt ligger nye kommuner bak de etablerte.

Konklusjon

Introduksjonsprogrammet har ambisiøse mål: Det skal gi nyankomne flyktninger et godt grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnet, gjennom individuelt tilpassede og helhetlige kvalifiseringsløp. Innføringen av standardiserte elementer og utviklingen av Fagressursen skulle bidra til i større grad å realisere disse målene. Evalueringen viser at noen forbedringer er oppnådd – særlig for deltakere med høyere utdanning, og i kommuner med god kapasitet og erfaring. Innføringen av foreldreveiledning er også en suksess. Men forskjeller i tilbud kommuner imellom vedvarer, og individuelle tilpasninger forblir krevende, særlig for de med dårligst forutsetninger.

I vurderingene av hvordan standardiserte elementer har virket, må vi samtidig ta med i betraktningene at økt tilstrømming av flyktninger og et endret bosettingsmønster etter 2022 har hatt stor betydning. Dette har ført til økt press på tilbudet i kommuner som allerede bosatte, og at nye bosettingskommuner kom til. Dette har utfordret mulighetene for å redusere de kommunale forskjellene i tilbudet som gis. Samtidig har et større volum av deltakere med kort programtid ført til en dreining mot denne gruppen, framfor mer differensiering av tilbud på tvers av deltakernes forutsetninger.

Prinsippet om kommunenes selvstyre står sterkt i norsk integreringspolitikk, også i spørsmål om hvordan norskopplæring og introduksjonsprogram organiseres og tilbys lokalt. Standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet fikk form av veiledning og anbefalinger for å ivareta hensynet til kommunenes handlingsrom og autonomi. Dilemmaet er at spredt bosetting og stor frihet til kommunene går ut over deltakernes muligheter, når deres tilgang på relevant og tilpasset opplæring fortsatt avhenger av hvor de bosettes. Råd og veiledning har ikke kunnet kompensere for dette.

Skal introduksjonsprogrammet bli mer likeverdig og tilpasset, må det sterkere grep til: mer strategisk bosetting, mer målrettet støtte til kommuner med svake forutsetninger, mer praksisnære verktøy og en tydeligere forankring av samarbeid som forpliktende praksis – ikke bare en ambisjon. De grepene nasjonale myndigheter tar for å heve kvaliteten og tilpassingen av introduksjonsprogrammet i framtiden, må i tilstrekkelig grad ivareta deltakernes rettigheter til et introduksjonsprogram etter lovens krav, uavhengig av hvem de er og hvor de bosettes.

1 Introduksjon

Et inkluderende samfunn der nyankomne flyktninger får muligheter til å lære norsk, kvalifisere seg for arbeidslivet og bli aktive medborgere, er et mål for lokale, regionale og nasjonale myndigheter. Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger, som skal tilby opplæring og kvalifisering tilpasset den enkeltes forutsetninger og mål, står sentralt i innsatsen for å få til dette. Men programmet har blitt kritisert for å være for ensartet i møte med en mangfoldig sammensatt gruppe flyktninger og for å ha varierende kvalitet avhengig av hvilken kommune flyktningene bosettes i. I perioder med høye ankomster, slik Norge har hatt de siste årene, bosetter mange nye og uerfarne kommuner flyktninger. Da kan det forventes at slike problemer forsterkes.

For å forbedre resultatene fra introduksjonsprogrammet og styrke kvaliteten i tilbudet på tvers av kommuner, satte regjeringen Solberg i gang en reform av introduksjonsprogrammet. Målet var å samle opparbeidet erfaringer og kunnskap, og å gjøre den tilgjengelig for alle kommuner som tilbyr introduksjonsprogram. Dette ble gjort i form av en rekke «standardiserte elementer» – ferdigstilt i 2021. Deretter ble det tilbudt kommunene for iverksetting. Fafo har fulgt arbeidet fra 2021, og dette er den tredje og siste rapporten fra vår følgeevaluering.

Standardiserte elementer er faglige anbefalinger som gir veiledning om hvordan de ulike delene av introduksjonsprogrammet bør utformes for å sikre best mulig kvalitet og tilpasning til deltakerne. Disse rådene og verktøyene, gjort tilgjengelige via nettstedet Fagressursen, skal hjelpe kommunene med å tilpasse tilbudene etter deltakernes ulike behov og ambisjoner. I delrapport 1 beskrev vi hvilke endringer myndighetene ønsket å oppnå med innføringen av standardiserte elementer, og i delrapport 2 undersøkte vi hvordan de ble iverksatt i kommunene.

Denne sluttrapporten undersøker hvordan dette initiativet har virket. Vi ser nærmere på hvorvidt og hvordan Fagressursen er tatt i bruk, og om de standardiserte elementene har bidratt til å heve kvaliteten på introduksjonstilbudet, styrke den individuelle tilpasningen, og redusere forskjellene mellom kommunene.

Målet er å gi innsikt og inspirasjon til videre utvikling, slik at alle nyankomne flyktninger får et best mulig utgangspunkt for å delta på samfunnsarenaene på like vilkår.

1.1 Bakgrunnen for nye politiske grep

Dagens integreringspolitikk har et klart mål: Å bidra til at innvandrere kan delta i arbeid og samfunnsliv på lik linje med andre. Introduksjonsprogrammet er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet, og skal både være en rettighet og en plikt for nyankomne. Likevel har både nasjonale og lokale myndigheter fått kritikk for resultatene. Det er bred enighet om at for få deltakere oppnår varig tilknytning til arbeid og utdanning, og at for mange blir stående uten tilstrekkelig kvalifisering til å klare seg i det norske arbeidsmarkedet over tid.

Riksrevisjonen konkluderte i 2019 med at introduksjonsprogrammet ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å kvalifisere deltakerne til arbeid og utdanning (Riksrevisjonen, 2019). Deltakernes overgang til arbeidslivet er svakere enn for majoritetsbefolkningen, særlig blant kvinner, og mange av dem som kommer i jobb, har inntekter som er for lave til å sikre økonomisk selvstendighet. Samtidig viste Riksrevisjonens gjennomgang betydelige forskjeller mellom kommunene når det gjaldt hvor godt de lyktes. Dette handler ikke bare om ulikheter i deltakernes bakgrunn, men også om hvordan kommunene utformer og gjennomfører programmet. Mange kommuner oppfyller ikke lovens krav om individuell tilpasning og fulltidstilbud. Det er også for få deltakere som oppnår tilstrekkelige norsksferdigheter, for få som får mulighet til å delta i formell utdanning, og samarbeidet med Nav er ofte for svakt og kommer for sent inn i kvalifiseringsløpet (Riksrevisjonen, 2019).

Disse funnene pekte på en grunnleggende utfordring: Introduksjonsprogrammet skal favne en målgruppe med svært ulike forutsetninger. Noen har høy utdanning og solid arbeidserfaring fra før, mens andre mangler både formell utdanning og yrkeserfaring. Livssituasjon, alder, helse og familiesituasjon varierer betydelig. Likevel tilbys i for stor grad et program som har likt innhold, uavhengig av deltakeres individuelle forutsetninger og behov. Resultatet er at mange ikke får den oppfølgingen og tilpasningen de trenger for å lykkes. Forskningen viser at introduksjonsprogrammet så langt ikke klarer å utjevne deltakernes forskjeller i alder, utdanning, familiesituasjon, helse og tidligere arbeidserfaring. Dette er faktorer som bidrar til ulike forutsetninger for overgang til arbeid og utdanning (Djuve et al., 2017). Et introduksjonsprogram som i større grad differensieres basert på deltakeres forutsetninger og bakgrunn, er derfor en vedvarende utfordring og målsetting.

For å møte dette problemet har myndighetene både innført mer statlig styring gjennom lovendringer, og innført standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. Disse er ikke ment som en felles mal, men som faglige anbefalinger og minimumskrav som skal hjelpe kommunene med å bygge et godt, individuelt tilpasset tilbud. Språkopplæring, samfunnskunnskap, *Livsmestring i nytt land*, arbeids- og utdanningsrettede tiltak og foreldreveiledning utgjør kjernen i programmet. Samtidig skal kommunene tilpasse innholdet lokalt, i lys av tilgjengelige ressurser og samarbeidspartnere.

Innføringen av disse elementene reiser viktige spørsmål om hvorvidt kommunene evner å følge opp intensjonene. Om kommunene benytter sitt handlingsrom til å tilpasse tilbudet, og om alle deltakere – uansett hvilken kommune de bosettes i – får et relevant og differensiert program. Lokale forutsetninger, som kompetansen i aktuelle velferdstjenester, tilgang på utdanningsinstitusjoner, næringsstruktur og kommunikasjon spiller en viktig rolle. Men det gjør antakelig også hvordan introduksjonsprogrammet planlegges og gjennomføres lokalt.

1.2 Mellom lokal autonomi og nasjonal styring

Integreringspolitikken i Norge preges av vedvarende balansering mellom lokal autonomi og nasjonal styring. Kommunenes selvstyre står sterkt, særlig i spørsmål om hvor mange flyktninger som skal bosettes, hvor de skal bosettes og hvordan integreringstjenestene organiseres lokalt. Et slikt desentralisert system gir rom for lokal tilpasning og

kan bidra til demokratisk forankring og effektiv ressursbruk (Hernes, 2021, s. 4). Samtidig har forskning vist at store lokale variasjoner i tilbudenes kvalitet og omfang, kan utfordre prinsippene om likebehandling av og like muligheter for nylig bosatte flyktninger (Djuve et al., 2017).

Gjennom lovverket har staten etablert nasjonale rammer. Introduksjonsloven av 2003 etablerte rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet, mens integreringsloven av 2021 innførte differensiering av programlengde og resultatorienterte mål, tilpasset den enkeltes tidligere utdanning. I tillegg ble flere opplæringselementer gjort obligatoriske. Samtidig viser utviklingen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet at statlig styring ikke trenger å ta form av påbud. Det kan også iverksettes gjennom veiledning og anbefalinger, for slik å ivareta hensynet til kommunenes handlingsrom. Som vist i delrapport 1, var hensynet til lokal autonomi sentralt i prosessen som ledet til at standardiserte elementer fikk karakter av råd heller enn krav (Kavli et al., 2022).

Utfordringer knyttet til variasjon i tjenestetilbudet blir særlig synlige når nye kommuner trekkes inn i bosettingsarbeidet. Etter 2022 har Norge sett en rask oppskalering av bosettings- og integreringsapparatet, som følge av høye ankomsttall. Mange av de kommunene som nå deltar, er små og rurale, ofte med begrenset erfaring med bosetting av flyktninger og integreringstjenester. Slike kommuner kan ha utfordringer knyttet til kapasitet, ressurser og kompetanse, noe som kan påvirke både omfanget og kvaliteten på tjenestene de tilbyr. Samtidig kan demografiske og økonomiske forhold i disse kommunene, som befolkningsnedgang og behov for arbeidskraft, åpne muligheter for integreringstiltak.

I denne situasjonen aktualiseres spørsmål om hvordan staten balanserer behovet for nasjonal styring og likeverdige tjenester med hensynet til lokal tilpasning og eierskap. Statlige virkemidler som kunnskapsoverføring, veiledning og kompetansetiltak kan ses som forsøk på å støtte kommuner med mindre erfaring, uten å gå for langt i å begrense deres autonomi.

1.3 Målsettinger og forventninger om endring

Utviklingen av de standardiserte elementene er altså et direkte resultat av et politisk ønske om å reformere introduksjonsprogrammet (Kavli et al., 2022). Dette initiativet ble igangsatt av regjeringen Solberg for å møte dokumenterte utfordringer kommunene har hatt med å tilby et integreringsprogram av høy kvalitet og med gode resultater for deltakerne. Politikerne har ønsket at de nye elementene skal kunne bidra til bedre målretting, økt kompetanse hos de som iverksetter tiltakene og et mer helhetlig samarbeid mellom aktører involvert i integreringsarbeidet.

Proessen med å utvikle disse elementene har vært preget av en toppstyrt tilnærming og politiske føringer, men ledet av direktoratene IMDi og Kompetanse Norge (nå HK-dir). Selv om prosessen har hatt en tydelig politisk retning, har den også gitt rom for faglig innspill og justeringer. Myndighetenes opprinnelige ambisjon var å tilby byggesteiner for differensierte løp for ulike deltakere, en ambisjon som senere i stor grad ble realisert gjennom en reform av den gamle introduksjonsloven. Den nye integreringsloven legger

til rette for ulike opplæringsløp basert på deltakernes medbrakte utdanning og kompetanse.

Nasjonale myndigheter har store forventninger til de standardiserte elementene. De håper at verktøyene og anbefalingene skal sikre et mer målrettet og sammenhengende introduksjonsprogram samt bidra til å utjevne kvalitetsforskjeller mellom kommunene. Forventningen er at elementene skal gjøre det enklere for programrådgivere og andre aktører å planlegge og iverksette tiltak som fører til bedre integrering – både når det gjelder personlige utbytter som livsmestring og foreldreveiledning, og når det gjelder tiltak som skal styrke mulighetene for overgangen til arbeidslivet eller utdanning (Kavli et al., 2022).

Samtidig ble de standardiserte elementene innført i en periode med omfattende endringer, preget av den nye integreringsloven som også ble introdusert i 2021, og en stor økning i antall deltakere i introduksjonsprogrammet fra 2022. Mange av disse er fra Ukraina, har midlertidig kollektiv beskyttelse og deltar i kortere integreringsprogram enn det som før var vanlig, hvilket forutsetter raskere progresjon. Differensieringen av programtid og den store økningen i deltakere med kort programtid har krevd en betydelig omstilling i måten mange kommuner jobber med norskopplæring og kvalifisering på. Den dominerende ambisjonen er nå rask progresjon og mer arbeidsretting av innholdet, forårsaket av lovreformen og framskyndet av at den største deltakergruppen nå skal ha korte løp (Tyldum et al., 2024). De høye bosettingstallene har også i seg selv skapt press på kommuners ressurser, som kan tenkes å påvirke kvaliteten og bredden i tilbudet negativt.

Deltakere fra Ukraina har midlertidig opphold og har vært omfattet av egne bestemmelser og politiske føringer som kan tenkes å påvirke deres programinnhold. Blant annet er den ellers obligatoriske opplæringen i samfunnskunnskap og *Livsmestring i nytt land* gjort valgfritt for denne gruppen (Tyldum et al., 2024). Fra 2022 til høsten 2023 kunne de også følge program på deltid (Hernes & Danielsen, 2024, s. 13). Det er også understreket politisk at deres kvalifisering skal være orientert mot rask overgang til arbeid, og dette ble høsten 2023 konkretisert som et minstekrav om 15 timers arbeidsrettet innhold (ibid). Disse gruppebaserte unntakene og særreglene kan tenkes å stå i konflikt med idealet om individuell tilrettelegging. For eksempel har Fafo vist at hvilke deltakere med kort programtid som får forlenget tid i programmet, ser ut til å påvirkes mer av deres nasjonalitet og bosettingskommune, enn individuelle behov for kvalifisering (Tyldum et al., 2024).

Til tross for disse utfordringene, er den overordnede politiske ambisjonen at de standardiserte elementene skal heve kvaliteten og bidra til et mer rettferdig, tilpasset og effektivt integreringsarbeid.

1.4 «Standardiserte», men ulike elementer

Begrepet «standardiserte elementer» fortjener en nærmere forklaring. La oss begynne med siste halvdel: Element sikter her til en type innhold eller opplæringstilbud som kan eller skal inngå i introduksjonsprogrammet. Det skilles mellom obligatoriske elementer – opplæring i norsk og samfunnsfag, foreldreveiledning og kurset *Livsmestring i nytt land*

– og såkalte behovsbaserte elementer, som kan være arbeids- eller utdanningsrettede. Disse inkluderer for eksempel praksis, videregående opplæring, arbeidsmarkedstiltak i regi av Nav, korte bransjekurs eller forberedende opplæring for voksne. Listen over disse behovsbaserte elementene har vært i kontinuerlig endring i den perioden vi har følgevaluert innføringen.

Hva «standardisert» betyr i denne sammenhengen er mer tvetydig. Den opprinnelige ideen til hva tiltaket skulle være lå nok nærmere ordbokdefinisjonen av en standardisering enn det endelige tiltaket gjør. Hvert element har fått en beskrivelse av formål, målgruppen, og hvordan man kan legge til rette for god kvalitet når man utvikler og iverksetter elementet. Dette er råd og anbefalinger som kommunene i stor grad kan velge hvordan de vil forholde seg til. At kommunene får lik tilgang på slike anbefalinger kan med godvilje kalles en slags standardisering, men som vist i delrapport 2, er implementeringen av de ulike elementene variert fra kommune til kommune (Kavli et al., 2024).

For de to obligatoriske tiltakene foreldreveiledning og *Livsmestring i nytt land*, følges anbefalingene av lovfestede krav, spesifisert i forskrift. Her kan anbefalingene forstås som en veiledning eller utdypning av hvordan lovens hensikt kan oppnås og forskriftens krav tilfredsstilles. Selv om dette ikke gjør *anbefalingene* mer bindende, kan det gjøre dem mer virkningsfulle. *Livsmestring i nytt land* ble innført som et obligatorisk element for alle deltakere, men foreldreveiledning er for alle som har barn under 18 år og/eller får barn i løpet av programtiden. Flyktninger med midlertidig kollektiv har blitt fritatt fra livsmestring som et obligatorisk element og fra samfunnskunnskapsundervisning. Det er imidlertid ikke noe i veien for at kommunene kan gi dette så lenge det ikke kommer i veien for at deltakeren når sluttmålet sitt i løpet av den avsatte programtiden.¹

Målet med foreldreveiledningen er ifølge integreringsforskriften å gi informasjon og veiledning om foreldrerollen i norsk kontakt og bidra til trygge foreldre, som kan gi barna en god oppvekst. Da Fafo undersøkte bakgrunnen for å innføre dette obligatoriske elementet, ble det både vist til forebyggingen av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og ambisjoner om å møte frykten for barnevernet og bygge tillit mellom nyankomne foreldre og det norske samfunnet (Kavli et al., 2022, s. 53). Det som ble elementet *Livsmestring i et nytt land* startet som en politisk bestilling om å utvikle et «empowerment-kurs» for kvinner med lite eller ingen utdanning for å styrke motivasjon og mestringsfølelse. Men målgruppen og tematikken ble altså utvidet etter hvert, og det ble i Fafos undersøkelse av bakgrunnen for innføringen av de ulike elementene i introduksjonsprogrammet, vist til at det har vært mange ulike meninger om hva det skal være og hvorfor deltakerne trenger dette, og at «dette kan henge sammen med at utviklingen startet med en løsning uten et tydelig definert problem» (Kavli et al., 2022, s. 47).

Integreringsforskriften stiller tydelige krav til både foreldreveiledning og kurs i livsmestring, men med ulike innretninger og rammer. Foreldreveiledning skal bygge på kunnskapsbaserte metoder, tilpasses deltakerne i introduksjonsprogrammet og gjennomføres enten i gruppe (åtte til tolv møter) eller individuelt (fem til åtte møter), med krav om

¹ <https://www.imdi.no/regelverk/integreringsloven/veileder-til-integreringsloven/8.-midlertidige-regler-for-personer-som-har-fatt-oppholdstillatelse-etter-utlendingsloven--34#5687>

at veileder er godkjent eller sertifisert i metoden som benyttes. Dette reflekterer en forskriftsfestet modell som vektlegger strukturerte, faglig forankrede program med spesialisert kompetanse. Etter økte ankomster i 2022 ble det åpnet for kortere tilbud, men målet med foreldreveiledningen ble opprettholdt. Kurs i livsmestring, derimot, har som formål å styrke deltakers motivasjon, mestring og evne til å bruke egne ressurser i møte med et nytt samfunn. Her kreves det minst 25 timer fordelt på temaene migrasjon, helse og mangfold samt karrierekompetanse, og tilbudet skal som hovedregel være gruppe- og dialogbasert. Også her stilles det krav til veileder, men med vekt på undervisnings- og veiledningskompetanse samt fagkunnskap, snarere enn sertifisering i en spesifikk metode. Sammenlignet framstår foreldreveiledning som mer standardisert og metodebundet, mens livsmestringskurset gir større rom for pedagogisk og tematisk tilpasning innenfor forskriftsbestemte rammer.

1.5 Ulike forutsetninger hindrer lik iverksetting

I delrapport 2 har vi undersøkt hvordan kommunene har tatt i bruk et utvalg av de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger (Kavli et al., 2024). Herunder hvilke aktører som er involvert og hvordan samarbeidet mellom dem fungerer, samt hvilke forhold som påvirker kommunenes forutsetninger for å implementere anbefalingene som de standardiserte elementene gir. Vi konsentrerte oss om elementene foreldreveiledning, livsmestring, praksis, digital opplæring og hurtigspor.

Analysene viser at det er store variasjoner i hvordan kommunene tilbyr arbeidsrettede tiltak, digital kompetanse, livsmestring og foreldreveiledning, på tross av at det er utviklet standardiserte elementer for alle disse tiltakene. For eksempel var arbeidsrettede elementer registrert hos bare 44 prosent av deltakerne, og det var betydelige variasjoner knyttet til omfang og opplegg for kurs i digital kompetanse og livsmestring. Samtidig avdekker undersøkelsene at et tett samarbeid med arbeidsgivere og andre kommunale aktører er avgjørende, men at økt press og høy turnover blant ansatte bidrar til samordningssvikt.

Analysene pekte på at kommunenes varierende kapasitet og ressurser har direkte innvirkning på hvorvidt og hvordan de standardiserte elementene iverksettes. Funnene viste hvordan overgangen fra vedtatt politikk til lokal praksis hang sammen med kommunenes ressurser, organisatoriske evner og samarbeidsrutiner. De lokale forutsetningene, kombinert med en politisk og praktisk virkelighet i stadig endring, førte til at enkelte tiltak ble nedprioritert til fordel for kortsiktige løsninger, spesielt når det hastet å få flyktninger i arbeid. Dette kan gå utover kvaliteten i tilbudet. I rapporten anbefalte forskerne derfor at nasjonale myndigheter utarbeidet tydeligere retningslinjer for hva som bør prioriteres, og advarte om at et for sterkt fokus på raske resultater kunne gå på bekostning av langsiktig integreringskvalitet og tilpassede opplæringsstilbud.

1.6 Problemstillinger og tilnærming

Fafos oppdrag har vært å undersøke hvordan innføringen av de standardiserte elementene gjør at introduksjonsprogrammet blir mer differensiert i tråd med deltakernes ulike behov, forutsetninger og målsettinger, og dermed mer effektivt for å oppnå introduksjonslovens formål.

Det er mildt sagt metodisk krevende å påvise virkninger av en ressurs som kommunene fritt kan velge om, når og hvordan de vil ta i bruk. Dette har i tillegg skjedd i en periode hvor store strukturelle endringer har påvirket kommunenes forutsetninger for å oppnå introduksjonslovens formål. Fra innføringen i 2021 til nå har kommunene parallelt iverksatt flere lovendringer som direkte påvirker differensiering av programmet: Lengden på programmet og målet for norskopplæringen har blitt differensiert etter medbrakt utdanning, og flere elementer er gjort obligatoriske for alle eller grupper av deltakerne. Det har også skjedd en stor endring i målgruppens sammensetning og en betydelig oppskaling av integreringsarbeidet som følge av fullskalainvasjonen av Ukraina i februar 2022. Mange nye bosettingskommuner har kommet til, slik at deltakere og flyktningetjenester «før» og «etter» innføringen av standardiserte elementer ikke er de samme. I det følgende viser vi hvordan vi har innrettet evalueringen, med dette i mente.

Kjernen i analysen er hvorvidt vi kan identifisere endringer som er i tråd med nasjonale myndigheters forventninger til hvordan standardiserte elementer skulle styrke integreringsarbeidet. De har selv beskrevet at tilbudet som deltakerne får, er målet på suksess (Kavli et al., 2022, s. 44). Den ønskede virkningen er at deltakerne får et mer målrettet tilbud av god kvalitet uavhengig av hvor i landet de bosettes. Det ble lagt vekt på at tilbudet måtte tilpasses kjennetegn ved deltakerne, som medbrakt utdanning, potensial for progresjon, og sluttmålet med deres program, i tillegg til faktorer som helseutfordringer og omsorgsoppgaver (Ibid).

Dette peker mot å *identifisere endring* langs to hoveddimensjoner:

1. Individuell differensiering: I hvilken grad og på hvilke måter er programmets *innhold* målrettet mot deltakere med ulike forutsetninger og behov, før og etter innføringen av standardiserte elementer?
2. Kvalitetsutjevning mellom kommuner: I hvilken grad kan ulike kommuner tilby *relevante kvalifiseringsløp av god kvalitet* for ulike kategorier av deltakere, før og etter innføringen av standardiserte elementer?

Disse spørsmålene danner evalueringens omdreiningspunkt. Øvrige perspektiver, som kommunenes kompetanse, samarbeid mellom aktører og deltakernes erfaringer, undersøkes primært i den grad de kan belyse og forklare utviklingen langs disse to dimensjonene: individuell differensiering og kvalitetsutjevning mellom kommuner.

For å vurdere individuell differensiering, undersøker vi i hvilken grad innholdet i programmet tilpasses deltakernes ulike forutsetninger og målsettinger, og om det har blitt enklere å skreddersy opplegg etter innføringen av standardiserte elementer. Samtidig vurderer vi hvorvidt deltakerne selv opplever tilbudet som tilpasset deres behov, forutsetninger og målet de har for sitt introduksjonsløp.

Kvalitetsutjevning mellom kommuner belyses gjennom analyser av tilgang på kompetanse, bruk av nasjonale ressurser og samarbeid med relevante aktører. Vi undersøker i hvilken grad kommuner med svært ulike forutsetninger faktisk kan tilby likeverdige kvalifiseringsløp som er relevante gitt mål om overgang til utdanning og/eller arbeid.

Metodisk bygger analysen på en endringsteoretisk tilnærming. Vi vurderer hvorvidt forventede effekter realiseres, og søker forklaringer der det ikke skjer. Slike forklaringer

kan finnes i tre forhold a) antakelser som lå til grunn for tiltakene, b) utformingen av de konkrete tiltakene og/eller c) måten tiltakene er iverksatt lokalt.

Gjennom dette opprettholder vi oppmerksomheten om de to overordnede spørsmålene, samtidig som vi trekker inn andre forhold som kan utdype forståelsen av hva som virker og hvorfor.

1.7 Gangen i rapporten

I kapittel 2 presenteres rapportens datagrunnlag og metodisk tilnærming. De neste fem kapitlene presenterer ulike analyser av disse dataene. Vi starter med en analyse av deltakernes egne erfaringer med tilbud i introduksjonsprogrammet i kapittel 3, basert hovedsakelig på kvalitativ intervjuer samt enkelte spørsmål fra IMDis nasjonale brukerundersøkelse. Videre undersøker vi endringer i type programinnhold som gis til ulike kategorier deltakere, basert på registerdata, i kapittel 4. I kapittel 5 gir vi et overblikk på hvordan kommunene har tatt i bruk Fagressursen, hvordan de erfarer at den er nyttig og hvordan den kan bli bedre. De neste to kapitlene, 6 og 7, tar for seg mønstre av henholdsvis individuell tilrettelegging og kvalitetsforskjeller i kommunenes tilbud, og ser nærmere på hvorvidt ulike kategorier kommuner gir et likere, mer differensiert og mer målrettet tilbud i dag, enn i 2021. Disse kapitlene bygger på register- og surveydata. I kapittel 8 ser vi på endringer i samarbeid mellom tjenester om innholdet i introduksjonsprogrammet og om norskopplæring, basert på surveydata. I kapittel 9 oppsummerer vi evalueringens hovedfunn og peker ut noen anbefalinger til videre arbeid med forbedring av effektiviteten i introduksjonsprogrammet.

2 Data og metode

Evalueringen tar utgangspunkt i en endringsteoretisk tilnærming, noe som er godt tilpasset en følgeevaluering av et tiltak, slik vi har bedrevet siden 2021. Tilnærmingen innebærer å først undersøke hvilke mål, forventninger og antakelser som lå til grunn da de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet ble utviklet og innført. Deretter å undersøke hvilke endringer som har funnet sted, hvordan disse har kommet til uttrykk i praksiser og resultater, og hvorvidt endringene er i tråd med de opprinnelige intensjonene.

I første fase av evalueringen kartla vi hvilke problemer de standardiserte elementene skulle bidra til å løse, hvilke tiltak man antok ville føre til ønsket endring, og hva som måtte være på plass for at tiltakene skulle virke etter hensikten (Kavli et al., 2022). Vi identifiserte også hvilke målgrupper tiltakene var rettet mot, og hvilke kontekstuelle forhold som kunne tenkes å påvirke iverksettingen og resultatene. Deretter undersøkte vi hvordan tiltakene var iverksatt i kommunene – hva ble faktisk gjort i praksis (Kavli et al., 2024).

Denne sluttrapporten bygger videre på disse analysene. Vi sammenholder funn fra undersøkelser av intensjoner, implementeringen og praktiske erfaringer i kommunene med de overordnede forventningene om endring. Slik får vi et grunnlag for å vurdere resultatoppnåelse, inkludert om manglende resultater skyldes at tiltakene ikke er iverksatt som forutsatt, eller om forventningene i utgangspunktet var urealistiske. Tilnærmingen gjør det også mulig å undersøke i hvilken grad kontekstuelle faktorer har påvirket gjennomføringen og effektene av de ulike elementene.

Den metodiske tilnærmingen og datagrunnlaget for denne fasen av evalueringen spesifiseres nærmere i de neste avsnittene.

2.1 Data fra Nasjonalt introduksjonsregister

Vi bruker opplysninger fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) for å kartlegge hva som kjennetegner programinnholdet til deltakere i introduksjonsprogrammet. Registeret dekker hele populasjonen av programdeltakere og har opplysninger om både deltakernes demografiske kjennetegn og hvilket tiltak som har vært en del av deltakerens introduksjonsprogram.

Datamaterialet fra NIR dekker alle deltakere som begynte introduksjonsprogrammet i perioden 2015–2023 og er oppdatert med deres programinnhold fram til 31.12.2023. Et av formålene med å analysere opplysninger fra NIR er å sammenligne deltakere som får introduksjonsprogrammet i henhold til introduksjonsloven (det vil si deltakere med oppstartsår før 2021) med deltakere som får introduksjonsprogrammet i henhold til integreringsloven (det vil si deltakere med oppstartsår fra og med 2021).

Omfanget i NIR og avgrensninger i analysepopulasjonen

Formålet med å analysere opplysninger fra NIR er å sammenligne innholdet i introduksjonsprogrammet før og etter integreringsloven som trådte i kraft i 2021. Vi

sammenligner derfor deltakere med oppstartsår 2021–2023 med tidligere kohorter av deltakere som begynte introduksjonsprogrammet i perioden 2015–2020.

Riktignok har det skjedd mye i løpet av ni år, i tillegg til lovendringen i 2021. Og deltakere med forskjellige oppstartsår er ikke direkte sammenlignbare. I analysen gjør vi to avgrensinger for å gjøre deltakerne mer sammenlignbare. For det første har antallet deltakere som begynte introduksjonsprogrammet variert gjennom årene, og kommunene har opplevd større utfordringer med å tilby tjenestene sine når det har vært mange nyankomne flyktninger. Dette er tilfellet for kohortene med oppstartsår 2021–2023 da mange Ukrainere kom til Norge. De tre foregående årene, 2018–2020, skiller seg ut ved lavere antall nyankommet flyktninger og lavere antall nybegynnere i introduksjonsprogrammet. Antallet er imidlertid høyere i perioden 2015–2017 som følge av konflikten i Syria. Derfor deler vi deltakere med oppstartsår 2015–2020 i to grupper – kohort-2015–2017 og kohort-2018–2020 – når vi sammenligner med deltakere som begynte introduksjonsprogrammet i perioden 2021–2023.

Den andre avgrensningen er at vi kun ser på deltakere som avsluttet programmet innen 31.12.2023. Dette skyldes at det er vanskelig å si noe om programinnholdet til deltakere som ikke er ferdige med introduksjonsprogrammet. En slik avgrensning innebærer at det er en større andel deltakere fra de to tidligere kohortene, 2015–2017 og 2018–2020, som inkluderes i datagrunnlaget enn deltakere fra den nyeste kohorten-2021–2023. Dette skyldes at deltakere som begynte introduksjonsprogrammet før 2021, sammenlignet med de som begynte fra og med 2021, har større sannsynlighet for å ha fullført programmet innen 31.12.2023. Sistnevnte har rett og slett hatt kortere tid på å fullføre introduksjonsprogrammet. Denne avgrensningen innebærer også at vi i mindre grad inkluderer deltakere etter den nye loven med utdanning som slutt mål, ettersom disse deltakerne ofte har lengre tid i introduksjonsprogrammet og derfor ikke har avsluttet sitt program innen 31.12.2023. Dette gjelder særlig deltakere med mål om å fullføre hele eller deler av fullført grunnskolen (GSK) eller videregående opplæring (VGS).² I enkelte analyser avgrenser vi de tidligere kohortene på samme måte som den nyeste kohorten er avgrenset, det vil si at vi avgrenser til deltakere i kohort-2015–2017 med avsluttet program innen 31.12.2017 og deltakere i kohort-2018–2020 med avsluttet program innen 31.12.2020.³

Her bør vi presisere at eventuelle forskjeller vi måtte finne mellom deltakere som begynte før og etter 2021 ikke eksklusivt kan tilskrives lovendringen i 2021. Opplysninger fra NIR og omfanget av deltakere i datamaterialet tillater imidlertid at vi kan avgrense målgruppen som beskrevet over, og dette gir et bedre utgangspunkt for å diskutere

² I datagrunnlaget fra NIR er det om lag 12 000 deltakere med avsluttet program innen 31.12.2023, eller 40 prosent av alle deltakere (N = 30 000) med oppstartsår i perioden 01.01.2021–31.12.2023 etter integreringsloven. Andelen deltakere med avsluttet program innen 31.12.2023 varierer etter slutt mål. Deltakere med avsluttet program utgjør 11 prosent av deltakere med mål om å fullføre hele eller deler av fullført grunnskolen (GSK) eller videregående opplæring (VGS) (N = 3 900). Blant deltakere med mål om kvalifisering til høyere utdanning (N = 1 400), har 64 prosent avsluttet programmet. Det samme gjelder for 49 prosent av deltakere med videregående utdanning med mål om arbeid (N = 19 700), 17 prosent av deltakere uten videregående utdanning med mål om arbeid (N = 2 900), og 24 prosent av deltakere uten registrert slutt mål (N = 2 100).

³ Kohort-2021–2023 skiller seg også ut ved at ukrainere har muligheten til å gjenåpne programmet sitt etter avslutning. Dette er imidlertid ikke vanlig innen 31.12.2023, kun en prosent av ukrainere har gjenåpnet introduksjonsprogrammet.

hvordan den nye loven kan ha påvirket deltakernes introduksjonsprogram. I neste avsnitt ser vi på hva som kjennetegner de tre kohortene vi har delt deltakerne inn i, og hvordan NIR dekker deres innhold til introduksjonsprogrammet deres.

Hva kjennetegner datagrunnlaget?

Tabell 2.1 viser deskriptiv statistikk med utgangspunkt i NIRs opplysninger for programdeltakere, som er delt i tre grupper etter oppstartsår. For den seneste kohorten, 2021–2023, vises det også deskriptiv statistikk for deltakere med tiltaksopplysninger i NIR. Det er cirka 25 600 deltakere som startet introduksjonsprogrammet i perioden 2015–2017. Antallet var mye lavere, på cirka 8 300 i perioden 2018–2020, og den tok seg opp igjen til om lag 12 000 deltakere i årene 2021–2023. Størrelsene i de tre kohortene henger sammen med antall flyktninger som har kommet til Norge siden 2015. Dette er tydelig hvis vi ser på de største landgruppene, målt ved deltakernes statsborgerskap, i hver av tre kohortene. Mange syriske flyktninger kom til Norge på grunn av krigen i Syria i 2015, og de utgjør den største gruppen blant deltakerne i kohort-2015–2017 (44 prosent) og kohort-2018–2020 (42 prosent). Den nest største gruppen i denne perioden er programdeltakere fra Eritrea med 26 prosent i årene 2015–2017 og 14 prosent i 2018–2020. Det er nesten ingen ukrainsk programdeltakere før Russlands invasjon av landet i 2022, og antallet øker kraftig deretter. Ukrainere utgjør om lag ni av ti deltakere blant alle med oppstartsår mellom 2021 og 2023. Syriske og eritreiske deltakere utgjør en mindre andel blant de som startet programmet i 2021–2023.

Tabell 2.1 Deskriptiv statistikk for deltakere med avsluttet program innen 31.12.2023 i NIR.

	Kohort-2015–2017	Kohort-2018–2020	Kohort-2021–2023	
	Alle	Alle	Alle	Med tiltaksopplysninger
Kvinner (andel)	0.35	0.51	0.69	0.70
Alder (gjennomsnitt)	30.23	31.12	37.23	37.23
Utdanning (andel)				
Uoppgitt	0.38	0.39	0.27	0.27
Ungdomsskole	0.28	0.32	0.04	0.04
Videregående	0.19	0.13	0.15	0.14
Høyskole/Uni.	0.16	0.16	0.54	0.55
Statsborgerskap (andel)				
Ukraina	0.00	0.00	0.89	0.89
Syria	0.44	0.42	0.03	0.03

	Kohort-2015–2017	Kohort-2018–2020	Kohort-2021–2023	
Eritrea	0.26	0.14	0.01	0.01
Dager i program (gjennomsnitt)	879.03	940.85	306.12	317.40
Uten tiltaksopplysninger (andel)	0.01	0.01	0.23	0
Antall deltakere	25 647	8 285	11 958	9 250

Merknad: Deltakere fra Ukraina utgjør den største gruppen blant deltakere med oppstartsår 2021 til 2023, det vil si Kohort-2021–2023. Deltakere fra Syria og Eritrea er de største gruppene i begge de to tidligere kohortene.

Kohort-2021–2023 skiller seg ut fra de to tidligere gruppene når det gjelder demografiske kjennetegn. De er eldre i gjennomsnitt (cirka 37 år) enn deltakere i kohort-2018–2020 (cirka 31 år) og kohort-2015–2017 (cirka 30 år). Kvinner utgjør en betydelig større andel, om lag syv av ti, blant deltakerne med oppstartsår mellom 2021 og 2023. Halvparten av deltakerne i kohort-2018–2020 er kvinner, mens de utgjør en tredjedel av deltakerne i kohort-2015–2017.

Deltakerne fra kohort-2015–2017 og kohort-2018–2020 har lignende utdanningssammensetninger. Opplysninger om utdanning mangler for fire av ti deltakere i begge gruppene. Underkant av halvparten er registrert med enten ungdomsskole eller videregående skole som høyest fullførte utdanning, og 16 prosent har lengre utdanning (det vil si utdanning på universitets- eller høyskolenivå). Blant deltakerne i kohort-2021–2023, er andelen med manglende utdanningsopplysninger lavere (27 prosent), og over halvparten er registrert med utdanning på universitets- eller høyskolenivå.

Tabell 2.1 viser også gjennomsnittlig programlengde i hver kohort, og hvor står andel av deltakerne som har opplysninger om deres tiltak i NIR (det vil si opplysninger om deltakernes programinnhold). I gjennomsnitt har deltakerne med oppstartsår 2021–2023 kortere program, på cirka 300 dager, sammenlignet med de andre kohortene som har om lag tre ganger lengre program i gjennomsnitt (880 dager for kohort-2015–2017, og 940 dager for kohort-2018–2020). Dette skyldes delvis at vi ser på deltakere med avsluttet program innen slutten av 2023, og deltakere med senere oppstartsår vil i gjennomsnitt ha kortere programtid.

Nesten alle deltakerne med oppstartsår før 2021 er registrert med tiltaksopplysninger i datamaterialet fra NIR, mens 23 prosent fra kohort-2021–2023 mangler denne type opplysninger. Andelen er høy, og vi har sett nærmere på hvilke konsekvenser dette kan ha med tanke på hvor representativt datamaterialet fra NIR er for kohort-2021–2023.

Hvor representative er opplysninger om programinnhold i kohort-2021–2023?

Deltakerne i kohort-2021–2023 (altså deltakere som følger introduksjonsprogrammet etter integreringsloven) med avsluttet program innen slutten av 2023 utgjør 12 000 personer. 23 prosent av disse, om lag 2 700 deltakere, mangler tiltaksopplysninger i NIR.

Andelen er på linje med det Kavli et al. (2024) finner i et tidligere uttrekk fra NIR. Deltakere med registrerte tiltaksopplysninger i NIR (kolonne 4, tabell 2.1) er i gjennomsnitt ikke vesentlig forskjellige enn alle deltakere (kolonne 3, tabell 2.1) når det gjelder kjennetegn vist i tabellen. Dette tyder på at det ikke er store forskjeller mellom deltakere med tiltaksopplysninger i NIR og målgruppen (det vil si alle deltakere med avsluttet program innen 31.12.2023). Samtidig, for å kunne vurdere representativiteten til NIR-opplysningene, er kommunekjennetegn viktigere enn deltakerkjennetegn ettersom det er kommunene som melder inn opplysninger i NIR-registeret.

Med utgangspunkt i deltakerne i tabell 2.1, det vil si deltakere med avsluttet program innen slutten av 2023, finner vi at de fleste kommunene har registrert tiltaksopplysninger i NIR for noen av deltakerne sine i kohort-2021–2023. 29 kommuner mangler imidlertid tiltaksopplysninger for alle deltakerne sine i kohort-2021–2023. Til sammenligning er det ingen kommuner som mangler tiltaksregistrering for deltakerne fra de to tidligere kohortene.

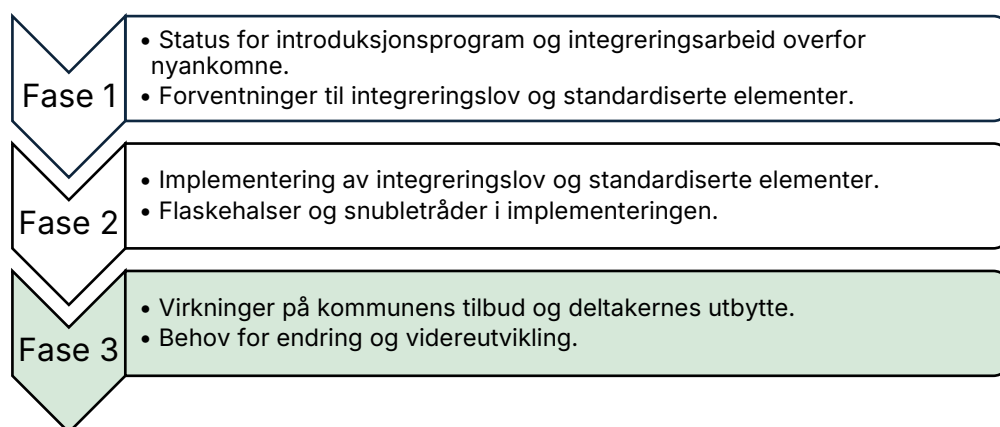
De 29 kommunene som mangler tiltaksregistreringer for alle deltakerne fra kohort-2021–2023, har fulgt om lag 500 deltakere, altså fire prosent av de med avsluttet program vist i tabell 2.1. Dette er kommuner med lavere folketall og sentralitet enn øvrige kommuner, og de har hatt større utfordringer i en periode med høyt antall nyankomne flyktninger etter krigen i Ukraina. Som Kavli et al. (2024) argumenterer for med sitt NIR-uttrekk, er den type kommuner trolig underrepresentert i datamaterialet vårt også⁴. Samtidig er underrepresentasjonen begrenset av at det er en liten andel deltakere, på fire prosent, som kommer fra kommuner uten tiltaksregistreringer i NIR.

2.2 Surveyundersøkelser til kommunene

Det er i hele denne følgeevalueringen totalt blitt gjennomført ni spørreundersøkelser fordelt på tre runder (se tema for undersøkelsene i figur 2.1). I 2021 ble det sendt ut fire spørreundersøkelser til henholdsvis ledere og programrådgivere for introduksjonsprogrammet og skoleledere/rektor og lærere i voksenopplæring (Kavli et al., 2021). I den første runden med spørreundersøkelser var hensikten å kartlegge kommunenes utgangspunkt samt å fange opp forventninger til integreringsloven og standardiserte elementer. I 2023 gjennomførte vi andre runde med spørreundersøkelser, da til ledere for introduksjonsprogrammet og skoleledere for voksenopplæring (Kavli et al., 2024). I den andre runden var fokuset på kommunenes praksis og erfaring med implementeringen av integreringsloven og standardiserte elementer. I 2024 ble den tredje og avsluttende runden med spørreundersøkelser gjennomført, hvor spørreundersøkelser ble sendt til henholdsvis ledere for introduksjonsprogrammet, programrådgivere/veiledere for deltakere i introduksjonsprogrammet og skoleledere/rektor ved voksenopplæringen for deltakere i introduksjonsprogrammet. I den tredje runden var fokuset for spørreundersøkelsen innhenting av resultater, kommunenes erfaringer og behov videre. Alle kommuner ble invitert til å svare på undersøkelsene.

⁴ For mer informasjon om representativitet og datakvalitet i NIR-dataene, se delrapport 2 (Kavli, et al., 2024).

Figur 2.1 Tema og modell for gjennomføring av spørreundersøkelser.



Ledere for introduksjonsprogram, 2024

Per 1. januar 2024 var det 357 kommuner fordelt på 15 fylker. Da undersøkelsen til lederne ble distribuert, viste bosettingstall fra IMDi at 355 av disse kommunene bosatte flyktninger i 2023 (IMDi, 2025). Invitasjon til å delta i spørreundersøkelsen ble sendt til personen med hovedansvar for introduksjonsprogrammet i kommunen. Undersøkelsen ble purret per e-post tre ganger. Videre ble det gjort et betydelig arbeid per telefon for å komme i kontakt med riktig person i kommunen og oppfordre til deltakelse i undersøkelsen.

I bruttoutvalget hadde vi totalt 371 kommuner (dette inkluderer Oslos 15 bydeler som har fått separate henvendelser), tolv forsvant på grunn av tilbakemelding om at de kjøpte introduksjonsprogram fra andre kommuner eller per dags dato ikke hadde deltakere i introduksjonsprogram. Av de 359 kommunene/bydelene som gjenstod, svarte 246 på spørreundersøkelsen, hvilket gir en svarprosent på 69 prosent (tabell 2.2). Som helhet vurderer vi dette som en god svarprosent, det er høyere enn undersøkelsen i 2023, men lavere enn undersøkelsen i 2021. Vi erfarer, slik som vi også gjorde i 2023 (delrapport 2), at det er flere årsaker til hvorfor kommuner ikke har anledning til å delta. Noen er en del av et interkommunalt samarbeid og sender derfor sine bosatte flyktninger til andre kommuner for å delta i introduksjonsprogram og er dermed ikke i målgruppen for undersøkelsen. Andre har informert oss på e-post eller per telefon om at de ikke har mulighet til å delta på grunn av sykdom, permisjon, ferie eller mangel på tid.

Tabell 2.2 Utvalg og svarprosent, ledere for introduksjonsprogram, 2021, 2023 og 2024.

	Brutto utvalg*	Netto utvalg	Antall svar	Svarprosent
Survey 2024	371	359	246	69 %
Survey 2023	370	364	225	62 %
Survey 2021	227	201	190	95 %
* Oslos bydeler telles som egen enhet				

Gjennom arbeidet med de to foregående rapportene har vi sett at kommunenes erfaring med bosetting av flyktninger og antall bosatte flyktninger påvirker kommunens arbeid med introduksjonsprogram og standardiserte elementer. Tabell 2.3 viser

representativiteten for svarene i undersøkelsen til ledere for introduksjonsprogrammet for bosettingsvolum (antall bosatte de siste tre år), bosettingshistorikk (hvorvidt kommunen har bosatt flyktninger de siste årene før 2022) og kommunens fylke. Som det kommer fram i tabellen, er det en liten underrepresentasjon blant kommunene som har bosatt under 100 flyktninger i løpet av de siste tre årene samt noe overrepresentasjon blant de som har tatt imot flest. Som helhet utgjør dette ikke en stor risiko for systematiske skjevheter i analysene. Når det gjelder representativitet blant nye bosettingskommuner (definert etter hvorvidt de bosatte flyktninger de siste tre årene før 2022), er det en beskjeden underrepresentativitet sammenlignet med etablerte bosettingskommuner.

Kommuner fra alle fylker har svart på undersøkelsen, og svarprosenten i fylkene (ikke vist i tabell) varierer fra 48 prosent (Agder) til 86 prosent (Troms). Når vi ser på representativitet blant kommunene på fylkesnivå, er undersøkelsen i hovedsak representativ, men noe overrepresentasjon av kommuner i Troms og Trøndelag samt noe underrepresentasjon av kommuner i Agder.

Tabell 2.3 Representativitet etter bosettingsvolum, bosettingshistorikk og fylke. Ledere for introduksjonsprogram, 2024.

	Andel av populasjonen	Andel besvart	Representativitet	Antall kommuner
Antall bosatte siste tre år (2022, 2023, 2024)				
1–24	1,7 %	1,2 %	–0,5	6
25–49	10,7 %	7,3 %	–3,4	38
55–99	21,7 %	19,5 %	–2,2	77
100–199	26,2 %	25,2 %	–1,0	93
200–299	13,2 %	13,4 %	0,2	47
300+	26,5 %	33,3 %	6,9	94
Bosatte flyktninger eller ikke siste tre år før 2022				
Ny bosettingskommune	34,3 %	33,6 %	–0,7	121
Etablert bosettingskommune	65,7 %	66,4 %	0,7	232
Fylke (andel av landets kommuner)				
Agder	6,7 %	4,9 %	–1,9	25
Akershus	5,7 %	5,3 %	–0,4	21
Buskerud	4,9 %	4,5 %	–0,4	18
Finnmark	4,9 %	4,9 %	0	18
Innlandet	12,4 %	12,2 %	–0,2	46
Møre og Romsdal	7,3 %	6,9 %	–0,4	27
Nordland	11,1 %	10,6 %	–0,5	41
Oslo (bydeler)	4 %	4,5 %	0,4	15
Rogaland	6,2 %	6,5 %	0,3	23

	Andel av populasjonen	Andel besvart	Representativitet	Antall kommuner
Telemark	4,6 %	4,5 %	-0,1	17
Troms	5,7 %	7,3 %	1,7	21
Trøndelag	10,2 %	11,8 %	1,5	38
Vestfold	1,6 %	2,0 %	0,4	6
Vestland	11,6 %	11,4 %	-0,2	43
Østfold	3,2 %	2,8 %	-0,4	12
Alle	100 %			371
* For Oslo gjengis svarprosent for bydeler.				

Programrådgivere, 2024

Den andre spørreundersøkelsen i 2024 ble sendt til programrådgivere for introduksjonsprogrammet i de ulike kommunene. Som nevnt i delrapport 1 (Kavli et al., 2022) finnes det ikke et etablert register med oversikt over personer i denne type stilling i Norge. Vi innhentet derfor kontaktinformasjon til programrådgivere gjennom spørreundersøkelsen til ledere for introduksjonsprogrammet. For kommunene som ikke besvarte lederundersøkelsen, ble kontaktinformasjonen til programrådgiverne innhentet på kommunenes nettsider samt gjennom oppfølging via e-post og telefon. Totalt fikk vi kontaktinformasjon til 1078 personer (tabell 2.4). Enkelte av disse svarte at de ikke lenger arbeidet som programrådgivere, og enkelte e-poster var ikke lenger i bruk og ga feilmeldinger ved utsending. Når disse ble tatt ut av utvalget gjensto det 947, hvorav 344 svarte. Svarprosenten på 36 er lavere enn i 2021, men antall svar er noe høyere. Som helhet har bosettingsbehovet økt kraftig siden den første undersøkelsen på grunn av krigen i Ukraina. Dette har økt både antall kommuner som bosetter og antall programrådgivere, slik vi ser i tall for både brutto- og nettoutvalg. Basert på tilbakemeldingene vi har fått fra programrådgivere og personer i tilsvarende stillinger i kommunene, er det flere grunner til at de ikke har anledning til å delta. I flere kommuner har de bevisst valgt at kun en programrådgiver har svart på vegne av kommunen på grunn av hensyn til for eksempel kapasitetsutfordringer, mens andre kommuner har gitt beskjed om at de oppfattet spørreundersøkelsen som besvart ettersom andre i kommunen allerede hadde svart. Vi har observert, slik som vi også så i 2021, at det i enkelte kommuner er samme person som er leder og programrådgiver, hvilket kan påvirke motivasjonen til å svare på enda en undersøkelse.

Som det kommer fram i tabell 2.4 er det et betydelig antall programrådgivere fordelt på de ulike kommunene. Enkelte kommuner har en programrådgiver, mens blant de større kommunene er det enkelte som har over ti programrådgivere.

Tabell 2.4 Utvalg og svarprosent, programrådgivere, 2021 og 2024.

	Brutto utvalg*	Netto utvalg	Antall svar	Svarprosent
Survey 2024	1078	947	344	36 %
Survey 2021	657	642	332	52 %
* Oslos bydeler telles som egen enhet.				

Når vi ser på representativitet for svarene i undersøkelsen til programrådgivere (tabell 2.5), så ser vi en liten underrepresentasjon etter bosettingsvolum for alle kategorier med unntak av kommunene som mottar flest (de med 300+ antall bosatte de siste tre årene). For kommunene som mottar flest flyktninger ser vi en overrepresentasjon. Dette kan henge sammen med at i kommunene som mottar flest flyktninger er antallet programrådgivere per kommune langt høyere enn i kommunene som mottar færre flyktninger, pluss at dette er etablerte bosettingskommuner som kan ha hatt erfaring med lignende undersøkelser. Mange av de mindre kommunene har kun en programrådgiver og er relativt nye bosettingskommuner, hvilket kan gjøre det mer utfordrende å få svart på undersøkelsen sammenlignet med kommuner med flere programrådgivere og mer ressurser.

Vi ser også noe underrepresentasjon når vi ser på nye bosettingskommuner og noe overrepresentasjon blant etablerte bosettingskommuner (kommuner som bosatte før 2022). Når det gjelder representativitet på fylkesnivå, ser vi at programrådgivere i kommuner fra alle fylker har svart på undersøkelsen. Svarprosenten (ikke vist i tabell) varierer fra 40 prosent i Oslo til 78 prosent i Rogaland. Når vi ser på representativitet blant kommunene på fylkesnivå, er undersøkelsen i hovedsak representativ, men noe overrepresentasjon av kommuner i Rogaland og Trøndelag, og noe underrepresentasjon av kommuner i Møre og Romsdal og bydeler i Oslo.

Tabell 2.5 Representativitet etter bosettingsvolum, bosettingshistorikk og fylke. Programrådgivere, 2024.

	Andel av populasjonen	Andel besvart	Representativitet	Antall kommuner
Antall bosatte siste tre år (2022, 2023, 2024)				
1–24	1,7 %	0,9 %	–0,8	6
25–49	10,7 %	10,6 %	–0,2 %	38
55–99	21,7 %	17,9 %	–3,8 %	77
100–199	26,2 %	24,3 %	–1,9 %	93
200–299	13,2 %	11,9 %	–1,3 %	47
300+	26,5 %	34,4 %	7,9 %	94
Bosatte flyktninger eller ikke siste tre år før 2022				
Ny bosettingskommune	34,3 %	29,8 %	–4,48 %	121
Etablert bosettingskommune	65,7 %	70,2 %	4,48 %	232
Fylke (andel av landets kommuner)				

	Andel av populasjonen	Andel besvart	Representativitet	Antall kommuner
Agder	6,7 %	6,9 %	0,1 %	25
Akershus	5,7 %	5,0 %	-0,6 %	21
Buskerud	4,9 %	5,5 %	0,7 %	18
Finnmark	4,9 %	4,1 %	-0,7 %	18
Innlandet	12,4 %	11,5 %	-0,9 %	46
Møre og Romsdal	7,3 %	6,0 %	-1,3 %	27
Nordland	11,1 %	11,5 %	0,4 %	41
Oslo (bydeler)	4 %	2,8 %	-1,3 %	15
Rogaland	6,2 %	8,3 %	2,1 %	23
Telemark	4,6 %	4,6 %	0,0 %	17
Troms	5,7 %	5,5 %	-0,2 %	21
Trøndelag	10,2 %	11,9 %	1,7 %	38
Vestfold	1,6 %	1,8 %	0,2 %	6
Vestland	11,6 %	11,5 %	-0,1 %	43
Østfold	3,2 %	3,2 %	0,0 %	12
Alle	100 %			371
* For Oslo gjengis svarprosent for bydeler.				

Ledere for voksenopplæring, 2024

Den siste undersøkelsen som ble distribuert i 2024 ble sendt til skoleledere i voksenopplæringen for innvandrere. Målgruppen var opplæringssteder som høsten 2024 hadde deltakere som også deltok i introduksjonsprogrammet. Som nevnt i delrapport 2 (Kavli et al., 2024) finnes det ingen full oversikt over institusjoner for voksenopplæring som har deltakere i målgruppen for introduksjonsprogrammet. I tillegg har det skjedd endringer på fylkesnivå mellom utsending av spørreundersøkelsen i 2023 og 2024. Det er derfor noe vanskelig å undersøke skjevheter i utvalget vårt og vi har ikke fullstendig informasjon fra alle voksenopplæringene som ikke besvarte undersøkelsen om hvorvidt de faktisk er i målgruppen for undersøkelsen. Vi har håndtert denne usikkerheten på samme måte som de tidligere undersøkelsene ved å bruke et silingsspørsmål til skolelederne samt tilbakemeldingene fra opplæringsinstitusjonene i utvalget fra 2023. Vi har også fått supplerende informasjon på e-post, som har bidratt til å kvalitetssikre bruttoutvalget i noen grad.

Av de 259 opplæringsinstitusjonene i bruttoutvalget, ble 18 tatt ut på bakgrunn av informasjon om nedleggelser, sammenslåinger eller tilbakemeldinger om at de ikke hadde deltakere i målgruppen. Av de 241 gjenstående opplæringsstedene, svarte 122 på undersøkelsen og totalt har vi en svarprosent på 51. Dette er lavere enn de to foregående undersøkelsene og basert på de begrunnelsene vi har fått, handler dette ofte om nylige endringer på ledelsesnivå og at nåværende rektor eller leder derfor ikke har følt seg i

stand til å svare på undersøkelsen. Samtidig mangler vi informasjon om hvorfor de ikke har svart på undersøkelsen fra flere av opplæringsinstitusjonene. Vi kan derfor ikke utelukke at vi inkluderer opplæringsinstitusjoner i nettoutvalget som er utenfor vår målgruppe og dermed undervurderer vi antall svar og svarprosent. Likevel har vi oppnådd en god svarprosent, og når vi ser nærmere på representativitet etter fylke, så ser vi at vi har svar fra voksenopplæringer i alle fylker (tabell 2.7). Svarprosenten varierer fra 27 prosent i Trøndelag til 83 prosent i Østfold (ikke vist i tabell). Når vi ser nærmere på representativitet blant kommunene på fylkesnivå, er undersøkelsen i hovedsak representativ, men noe overrepresentert i kommuner i Akershus, Rogaland, Vestland og Østfold, og noe underrepresentert i Trøndelag.

Tabell 2.6 Utvalg og svarprosent, ledere Voksenopplæring, 2021, 2023 og 2024.

	Brutto utvalg*	Netto utvalg	Antall svar	Svarprosent
Survey 2024	259	241	122	51 %
Survey 2023	259	239	179	75 %
Survey 2021	259	238	165	69 %

Tabell 2.7 Representativitet etter bosettingsvolum, bosettingshistorikk og fylke. Ledere Voksenopplæring, 2024.

	Andel av populasjonen	Andel besvart	Representativitet	Totalt antall voksenopplæringer
Agder	6,6 %	5,7 %	-0,9 %	16
Akershus	5,0 %	7,4 %	2,4 %	12
Buskerud	3,7 %	3,3 %	-0,4 %	9
Finnmark	5,8 %	4,9 %	-0,9 %	14
Innlandet	9,9 %	9,8 %	-0,1 %	24
Møre og Romsdal	8,7 %	9,0 %	0,3 %	21
Nordland	12,0 %	12,3 %	0,3 %	29
Oslo (bydeler)	2,1 %	1,6 %	-0,4 %	5
Rogaland	5,8 %	7,4 %	1,6 %	14
Telemark	5,0 %	4,9 %	0,0 %	12
Troms	6,2 %	6,6 %	0,4 %	15
Trøndelag	12,0 %	6,6 %	-5,4 %	29
Vestfold	2,1 %	1,6 %	-0,4 %	5
Vestland	12,4 %	14,8 %	2,4 %	30
Østfold	2,5 %	4,1 %	1,6 %	6

2.3 Data fra IMDi nasjonale brukerundersøkelse

I kapittel 3, som tar for seg deltakernes erfaringer, trekker vi på enkelte funn fra IMDi nasjonale brukerundersøkelse for 2024 blant deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette gjelder spørsmål om deltakernes erfaringer med tilpassing av innhold i deres program, tid i programmet, norskopplæring og praksis.

IMDi har vært ansvarlig for gjennomføringen av brukerundersøkelsen, og analyseavdelingen i IMDi har analysert utvalgte spørsmål fra brukerundersøkelsen til denne rapporten. I 2024 er det 209 kommuner som har gjennomført undersøkelsen, det vil si tilbudt den til sine deltakere i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Det er 8047 personer som har svart på undersøkelsen som oppgir at de deltar i introduksjonsprogrammet. I perioden som undersøkelsen ble gjennomført deltok det omtrent 22 000 personer i introduksjonsprogrammet. I skrivende stund er ikke resultatene av undersøkelsen offentlig tilgjengelige, men IMDi oppgir at de vil publisere en rapport med analyser samt resultatene på utvalgte spørsmål som statistikk på sine nettsider i løpet av juni.

IMDi har delt en foreløpig rapport med nasjonale gjennomsnitt på svarene i brukerundersøkelsen med oss. Vi har bedt IMDi om å gjøre en nærmere analyse av følgende spørsmål fra brukerundersøkelsen, som omhandler brukermedvirkning, individuell tilpassing og nytte:

- Kan du velge selv hvilken opplæring i introduksjonsprogrammet du skal delta i?
- Er det andre typer opplæring du heller ønsker å delta i?
- Synes du perioden som du deltar i introduksjonsprogrammet, er ... tilstrekkelig tid/for kort tid/for lang tid?
- Hva synes du om varigheten av norskopplæringen?
- Norskopplæringen blir mer nyttig for meg hvis: opplæringen foregår saktere/opplæringen foregår raskere/læreren er mer tålmodig/jeg får tilgang til digital opplæring/jeg får hjelp på et språk jeg forstår/jeg ønsker ingen endringer/annet/vet ikke

Svarene på disse spørsmålene har IMDi analysert for oss ved å undersøke forskjeller mellom deltakergrupper differensiert etter disse personlige kjennetegnene:

- kjønn (kvinne/mann)
- alder (18–35, 36–55, 56 og eldre)
- landbakgrunn (Ukraina/andre land)
- antall år de har gått på skole (0–9 år, 10–12 år, 13–16 år)
- hvor lenge de har deltatt i opplæring for nyankomne innvandrere (0–3 måneder, 4–11 måneder, 1–2 år, 3–4 år, 5 år eller mer)

Resultatene presenteres sammen med de kvalitative brukerintervjuene i kapittel 3.

2.4 Kvalitative intervjuer med deltakere

Vi har i denne rapporten et bredt og rikt kvalitativt datamateriale til disposisjon. Det er fra og med høsten 2023 og til og med januar i 2025 gjennomført en rekke intervjuer med deltakere i introduksjonsprogrammet knyttet til dette prosjektet. Disse intervjuene

tar i enkelte sammenhenger utgangspunkt i deltakernes generelle erfaringer med introduksjonstilbudet – herunder arbeidsretting og norskopplæring, mens det i andre sammenhenger særlig søker erfaring med enkelte standardiserte elementer. Vi har både som del av arbeidet med denne rapporten og knyttet til et annet prosjekt vi har gjennomført for IMDi om foreldrekurs ved høye ankomster (Andresen et al., 2025), gjennomført en rekke intervjuer der et hovedmål er deltakers erfaringer med foreldreveiledningen de har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre i sitt introduksjonsprogram. Vi har også gjennomført intervjuer som særskilt tar sikte på å få tilgang til deltakeres erfaringer med livsmestring som et standardisert element i introduksjonsprogrammet. Dette var intervjuer som ble gjort tilknyttet livsmestringskurs – der det i ett tilfelle, som et forsøk, også ble gjort observasjon av selve kurstilbudet.

Det er viktig å understreke at intervjuer der det primære siktemålet er erfaringer, med det være seg foreldreveiledning, livsmestring eller arbeidsretting, også inneholder mye informasjon om erfaringer med andre deler av introduksjonsprogrammet – og med det å være ny i Norge, som boforhold, klima, transport- og språkproblemer, og helheten i introduksjonstilbudet de gjennomfører. Dette både som en konsekvens av at forsker har stilt konkrete spørsmål om dette og at deltaker selv har brakt det på banen fordi de er opptatt av det.

Vi har i tillegg til kvalitative intervjuer gjennomført til dette prosjektet anvendt og re-analysert intervjuer Fafo fra høsten 2023 og fram til i dag har gjennomført i andre prosjekter der vi har evaluert og undersøkt implementering og virkninger av endringer i integreringsloven og introduksjonsprogrammet. Dette er:

- *Brukertilfredshet- og medvirkning blant deltakere i introduksjonsprogrammet* (Lysvik et al., 2024).
- *Hvordan karriereveiledning av nyankomne flyktninger gjennomføres og erfares* (Flatø et al., 2023).
- *Erfaringer med kort programtid og midlertidige lover i forbindelse med midlertidig kollektiv beskyttelse for flyktninger fra Ukraina* (Tyldum et al., 2024).

Deltakerne vi har intervjuet er bosatt i tolv ulike kommuner. Intervjuene er gjennomført i alt fra urbane og store kommuner øst, vest og sør i landet, til små og rurale kommuner i Nord-Norge, Trøndelag og Innlandet. Deltakerne har stor variasjon i utdanningsbakgrunn, noen har knapt formalisert skolegang fra opprinnelseslandet mens andre har med seg universitetsutdanning. Graden av arbeidserfaring varierer også. De aller fleste har hatt lønnsarbeid, men det er også enkelte som primært har gjort ulønnet omsorgsarbeid. Alder varierer fra slutten av 20-årene til begynnelsen av 50-årene, og de intervjuede er både kvinner og menn.

Intervjupersonene har ulike landbakgrunner: Ukraina er godt representert, men også Syria, Afghanistan, Tyrkia, Eritrea og Kongo (i praksis har mange av disse tilbrakt store deler av livet i flyktningeleirer i andre land) er representert.

Det er med andre ord et utvalg med stor bredde i deltakernes bakgrunn, noe som sikrer at ulike perspektiver, erfaringer og ikke minst forutsetninger er inkludert.

Intervjuene varte fra 15 minutter til en time. De fleste intervjuene er gjennomført med telefonetolk bestilt av forsker. Men enkelte intervjuer er foretatt av en forsker som snakker deltakers morsmål eller et språk de har vokst opp med (i dette tilfellet russisk) og noen er også gjennomført på norsk eller engelsk. Dette er gjort i tilfeller der deltaker behersket et av disse språkene godt nok til at intervjuet på et av disse språkene både var mulig og ønsket fra deltakers side.

Vi har i analysearbeidet inkludert i alt 41 intervjuer med deltakere i introduksjonsprogrammet. Disse er transkribert, sammenstilt og analysert tematisk i det kvalitative analyseverktøyet Nvivo. Vi startet med en grundig gjennomlesing og deretter koding av innholdet. Koder ble forhåndsdefinert basert på forskningsspørsmålene, men vi utviklet også noen nye koder underveis siden nye temaer og spørsmål dukket opp ved en grundig gjennomlesing av intervjutranskripsjonene. I neste trinn grupperte vi kodene tematisk for å finne struktur til analysen. Dette gjorde flere deltakere fra prosjektgruppen sammen, ved å identifisere mønstre og relasjoner mellom kodene og å raffinere temaene gjennom flere runder med analyse. I dette har det også inngått å gå tilbake til intervjutranskripsjonene for å trekke inn kontekster og sammenhenger enkeltutsagn stammer fra. En koding av intervjumaterialet i Nvivo innebærer at det klippes fra hverandre basert på definerte temaer. Når vi da går tilbake til intervjutranskripsjonene, settes enkeltutsagn tilbake i sammenhenger der det inngår – noe som kan være nødvendig i fortolkninger og drøftinger av funn. Gjennom refleksjon og tolkning har vi lagt vekt på å identifisere og analysere tydelige tendenser i materialet som vedrører problemstillingene som danner utgangspunktet i denne rapporten. Vi redegjør innledningsvis i kapittel 3, som bygger på de kvalitative intervjuene i tillegg til resultater fra IMDi sin brukerundersøkelse, nærmere for muligheter og begrensninger i et kvalitativt materiale.

2.5 Fokusgrupper

For å hjelpe oss å tolke og forstå svarene fra spørreundersøkelsene vi har gjennomført blant ledere og programrådgivere i kommunene har vi holdt to fokusgruppeintervjuer der et utvalg funn er drøftet med representanter fra kommunene. Vi sendte invitasjon til ledere for introduksjonsprogrammet og programrådgivere i elleve kommuner av medium eller liten størrelse fra ulike deler av landet, som kunne representere kommuner i målgruppen for Fagressursen. To ledere og fire programrådgivere fra til sammen fire kommuner takket ja til å delta, og disse ble fordelt på to fokusgrupper som ble gjennomført på Teams.

I fokusgruppene la vi fram funn fra spørreundersøkelsene knyttet til tre temaer:

- Fagressursen
- individuell tilpasning til deltakere med ulike forutsetninger
- samarbeid med andre tjenester og aktører

Vi ba deltakerne om å hjelpe med å tolke våre kvantitative funn ved å dele fra sin egen arbeidserfaring, med konkrete eksempler. Noen av eksemplene som ble delt i fokusgruppene er tatt inn i kapittel 5 om erfaringer med Fagressursen for å illustrere survey-svarene. Vi ba også om innspill til hvilke anbefalinger vi bør gi til nasjonale myndigheter om hvordan Fagressursen kan utvikles videre.

3 Deltakeres erfaringer med tilbudet

Dette kapittelet undersøker deltakernes erfaringer med tilbudet de har fått i introduksjonsprogrammet. Det bygger på et bredt sammensatt kvalitativt intervjumateriale samlet inn i perioden fra høsten 2023 til januar 2025, som er presentert og redegjort for i delkapittel 2.4. I tillegg anvender vi relevante resultater fra IMDi sin brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet foretatt i 2024 (se delkapittel 2.3). Kapittelet bygger altså på deltakernes perspektiver når de i intervjuer (kvalitativt) og i en spørreundersøkelse (kvantitativt) blir spurt om sine erfaringer fra introduksjonsprogrammet.

Denne forskningsrapportens ambisjon er, som det ble redegjort for i delkapittel 1.5, å undersøke og svare på om standardiserte elementer har bidratt til at introduksjonsprogrammet er blitt mer differensiert basert på den enkelte deltakers behov, forutsetninger og mål. Og om de standardiserte elementene har bidratt til bedre kvalitet og måloppnåelse på tvers av ulike forutsetninger i bosettingskommuner.

Datamaterialet dette kapittelet bygger på har, gitt disse overordnede ambisjonene, både noen muligheter og begrensninger det er viktig å ha klart for seg.

Begrensninger er at den enkelte deltakers erfaringer først og fremst er gjort i det introduksjonstilbudet de har fått, i den kommunen hvor de er bosatt. De har ingen forutsetninger for å vurdere om tilbudet de har fått er et resultat av utvikling og endringer over tid, eller hvordan det står seg sammenlignet med tilbudet som gis i andre kommuner. Deltakeren har fått det tilbudet vedkommende har fått, avgrenset i tid og rom, og kan ikke vurdere dette på tvers av tid og rom. Dette er begrensninger som gjelder både intervjumaterialet og brukerundersøkelsen.

Muligheter er at brukerundersøkelse- og intervjuer gir tilgang til deltakeres egne perspektiver, noe verken registerdata eller survey til flyktningetjenester og voksenopplæringer gjør. Og at kvalitative intervjuer gir anledning til utdypninger og tilgang til utforskning av deltakererfaringer. Intervjuene gir innsikt i hvordan tilbudet i introduksjonsprogrammet påvirkes av nylig bosattes helhetlige situasjon – deres hverdagsliv i et nytt land. Det gir tilgang til deltakers vurderinger av hvordan tilbudet er tilpasset deres behov, forutsetninger og målet i programmet. Om de har troen på at tilbudet de får vil lede til at de behersker norsk og får seg en jobb (eventuelt et utdanningstilbud på vei mot jobb). Og i hvilken grad de selv er i posisjon til å påvirke alt dette.

Det overordnede spørsmålet som søkes besvart basert på dette datamaterialet er:

Hva bidrar til at deltakere erfarer relevante og motiverende kvalifiseringsløp av god kvalitet, tilpasset den enkelte deltakers forutsetninger?

Når vi svarer på dette, er det viktig å ha med seg at deltakeren i liten grad forholder seg til det enkelte standardiserte element, da med unntak av foreldreveiledning, som skiller seg såpass grundig fra resten av tilbudet at det for de fleste er fullt mulig å vurdere isolert. Erfaringer snakkes om og formidles uten tydelige adresseringer om hvilke element i

programmet de har vært del av. Da altså med unntak av foreldreveiledning og norskundervisning.

Kvalitet i introduksjonsprogrammet er i dette kapitlet operasjonalisert/definert som et spørsmål om den enkelte får et tilbud de vurderer som tilpasset deres behov, forutsetninger og mål (relevans), samt hvordan det bidrar til å skape motivasjon. Motivasjon er – slik vi ser det – et godt tegn på kvalitet, fordi det må forventes å være en sammenheng mellom et tilpasset program og opplevd motivasjon. Samtidig kan motivasjon skapes på annet vis, ved at deltaker opplever at undervisningen og praksisen i seg selv bidrar til å skape glede, undring og energi.

Kvalitet er da undersøkt som spørsmål om hvorvidt:

- tilbudet anerkjenner og bygger videre på den enkeltes kompetanse og erfaringer fra tidligere i livet?
- standardiserte elementer som *Livsmestring i nytt land*, foreldreveiledning og praksis gitt utbytte og hva slags utbytte?
- ulikt programinnhold- og organisering har bidratt til varierende grad av motivasjon?

3.1 Deltakeres forutsetninger som grunnlag for introduksjonsløpet

Et mål i introduksjonsprogrammet er at det skal ta utgangspunkt i den enkeltes tidligere erfaringer og medbrakte kompetanse. Dette skal bygges videre på i planlegging av innholdet og organiseringen av den enkeltes program. I dette kapitlet undersøker vi deltakernes erfaringer. Opplever de at tidligere arbeidserfaring og kompetanse, det vil si faktorer fra deres fortid som må antas å ha betydning for deres forutsetninger, tas hensyn til i utformingen av introduksjonsprogrammet? Og påvirker deltaker selv planen?

Først litt om hva lovverket sier om planer for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Formelt skal dette foregå som følger: Kommunen hvor deltaker er bosatt, skal fatte vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram så snart som mulig og senest tre måneder etter bosetting i kommunen.⁵ Samtidig skal det utarbeides en *integreringsplan* for den enkelte.⁶ Denne skal bygge på en kompetansekartlegging, som kommunen skal gjennomføre. En kartlegging som skal omfatte språkkunnskap, tidligere skolegang og yrkeserfaring samt eventuelt annen relevant kompetanse.⁷ Det skal også gjennomføres karriereveiledning, som fylkeskommunen har ansvaret for, og som skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om utdanning og arbeid og hva slags mål de skal sette seg.

Integreringsplanen skal utarbeides i samråd med deltaker og inneholde slutt mål, norsk mål, plan for opplæring og hvor lenge introduksjonsprogrammet skal vare. Det siste, varigheten av programmet, avhenger først og fremst av den enkeltes tidligere utdanning. Integreringsloven fastslår at deltakere som har videregående opplæring fra før, skal ha slutt mål overgang til arbeid eller høyere utdanning. Og at programmet skal vare fra tre til seks måneder, med mulighet til forlengelse i ytterligere seks måneder. Arbeids- og

⁵ Se Integreringsloven § 12: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4

⁶ Se Integreringsloven § 15.

⁷ Se Integreringsloven § 10.

integreringsdepartementet har nylig foreslått at loven skal endres slik at varigheten av programmet for denne gruppen blir inntil tolv måneder uten mulighet til forlengelse (Prop. 81L, 2024–25, s. 32). Det foreslås også at programvarigheten for de som har som slutt mål å fullføre hele eller deler av videregående utdanning, skal forlenges med et år.

Endringene i integreringsloven som ble gjort gjeldende fra 2021 ga økt anledning til ulik lengde på introduksjonsprogrammet, avhengig av programmets mål. Et mål som først og fremst har sammenheng med tidligere utdanning. Dette forsterkes ytterligere med de nye forslagene fra departementet. De lengste løpene i introduksjonsprogrammet vil, dersom dette vedtas, bli for de med hel eller delvis gjennomføring av videregående opplæring som mål.

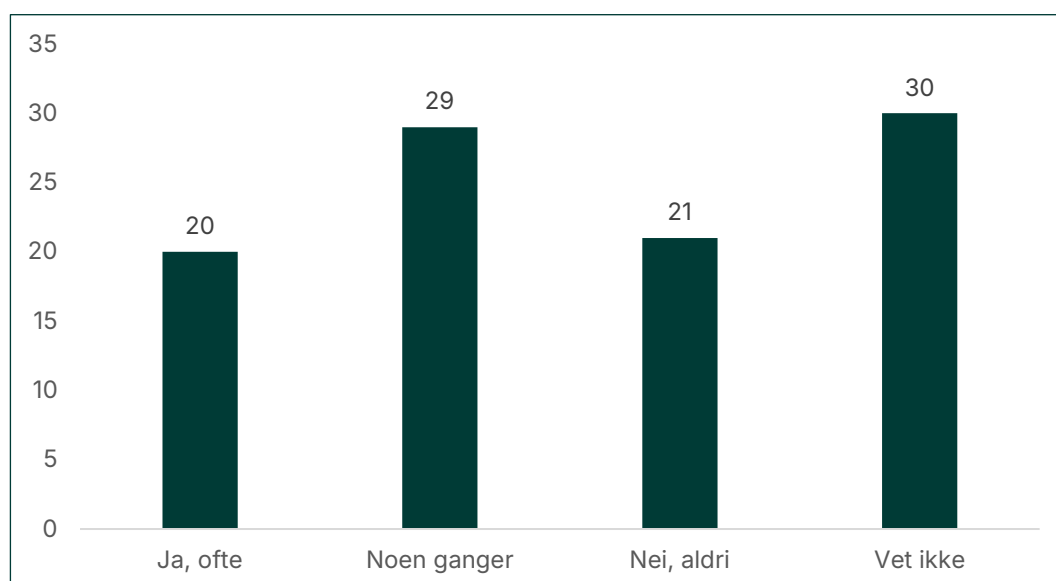
3.2 Tidligere erfaringers betydning for programlengde- og innhold

I intervjuene vi har gjennomført forteller deltakerne hvordan de i varierende grad har formell utdanning fra opprinnelseslandet. De er også opptatt av sine tidligere arbeidserfaringer. Noen beskriver hvordan de kun har gått et par år på skolen i hjemlandet, og enkelte kan verken skrive eller lese på sitt morsmål. Andre har fullført både grunnskole, videregående og/eller universitetsutdanning. Mange forteller om betydelig arbeidserfaring fra et spesifikt yrke. Blant flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse, de som har bakgrunn fra Ukraina, er det også flere i vårt intervjumateriale som har arbeidserfaring fra andre jobber enn det deres formelle utdanning kunne tilsagt.

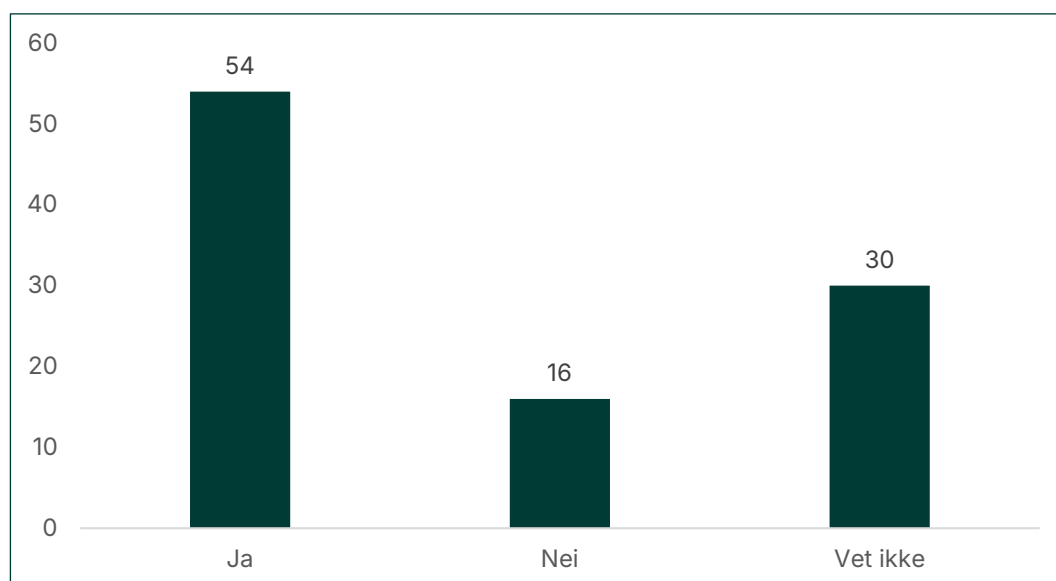
Hvordan opplever de at bakgrunn tas eller ikke tas hensyn til i planlegging og gjennomføring av introduksjonsløpet? Og i hvilken grad opplever de at de selv kan påvirke hva de skal delta i?

IMDi sin brukerundersøkelse gir noe innsikt i dette. Her oppgir halvparten at de noen ganger (29 prosent) eller ofte (20 prosent) får velge hva slags opplæring de skal delta i. Andelen som svarer ja, ofte, øker med hvor lenge deltakerne oppgir at de har deltatt i introduksjonsprogrammet, og den er høyere blant deltakere som ikke har ukrainsk bakgrunn (32 prosent) sammenlignet med deltakere fra Ukraina (16 prosent) (se vedlegg 1). To av ti svarer nei, og mange er usikre. Halvparten opplever altså å ha mulighet til medvirkning, selv om store deler av introduksjonsprogrammet består av obligatoriske elementer, som opplæring i norsk og samfunnskunnskap, livsmestring (med unntak av de med midlertidig kollektivt opphold), foreldreveiledning og arbeids- og utdanningsrettede tiltak. Samtidig svarer over halvparten ja på spørsmål om det er annen type opplæring de kunne tenke seg å delta i (figur 3.2). Det vil si alternativer de vet om og kunne tenke seg, men ikke har deltatt i. På dette spørsmålet svarer ukrainere og andre deltakere ganske likt (se vedlegg 1).

Figur 3.1 Svarfordeling på spørsmålet «Kan du selv velge hvilken opplæring i introduksjonsprogrammet du skal delta i?» i IMDis brukerundersøkelse 2024, i prosent (N = 8 047).



Figur 3.2 Svarfordeling på spørsmålet «Er det andre typer opplæring du heller ønsker å delta i?» i IMDis brukerundersøkelse 2024, i prosent (N = 8 047).



De kvalitative intervjuene gir mer nyansert innsikt i den enkeltes erfaring med medvirkning og tilpasninger.

Noen av deltakerne beskriver at de har en individuell plan/integreringsplan, som er laget basert på tidligere erfaring og relatert til det individuelle målet som er satt for deres introduksjonsprogram:

Ja, vi har laget en individuell plan, sammen med rådgiver, jeg har et eksemplar av den planen. Der står det den jobben jeg ønsker å få, den planen er laget for ett år, og den jobben jeg vil få etter eller under introduksjonsprogrammet. Kanskje de finner noe for meg? Jobben er etter min spesialisering, ikke den jeg har utdanning for, men det jeg

faktisk har gjort sist, direktør for et slags hotell. Jeg kunne for eksempel være vakt, hvis det er mulig. (Mann, Ukraina)

Sitatet gir innsikt i en prosess der deltaker i samråd med den han refererer til som rådgiver, har lagt en plan for overgang til arbeid i en sektor han ikke er utdannet innenfor, men har erfaring fra – hotellnæringen.

En annen deltaker har vært i introduksjonsprogrammet i to år. Utgangspunktet har vært det han refererer til som «mekaniske jobber». Han har i tillegg til norskundervisning gått grunnskole, hatt praksis i dagligvarebutikk og nå håper han at Nav skal dekke lastebil-sertifikatet og at programmet blir forlenget med ett år. Da kan ha kjøre lastebil etterpå. Han forteller om sin integreringsplan på følgende vis:

Ja, jeg har individuell plan. Jeg ville ha mekaniske jobber som passer min erfaring, men oppdaget så at det var vanskelig å finne jobb i denne retningen. Da endte jeg med å endre planen. Jeg hadde to møter hvor vi snakket om at jeg skulle studere eller jobbe, og da valgte jeg mekaniske studier eller jobb. Programrådgiver og karrieresenter var med på det møtet. (Mann, Sudan)

Sitatene viser hvordan deltakere snakker om at utgangspunktet for integreringsplanene er deres utdanning og/eller yrkeserfaring. Det de forteller synliggjør at det finnes begrensninger for hva det er mulig å få til, men samtidig en viss grad av fleksibilitet i hvilke mål de ønsker å oppnå og hvordan. Fleksibiliteten er i begge deltakeres tilfelle knyttet til hva slags jobber det er mulig å få der de er bosatt. Det være seg hotelljobb eller å kjøre lastebil. Slik det også er for denne deltakeren:

Jeg tenker at det kunne vært godt å begynne med praksisplass på butikker eller på skoler. Men selvfølgelig vil jeg gjerne finne jobb innenfor finanssektoren som jeg har jobbet i Ukraina. Men i begynnelsen er det rasjonelt å starte med butikk eller skole. (Kvinne, Ukraina)

Denne deltakeren har jobbet i finanssektoren i opprinnelseslandet, men tilkjenner at det er vanskelig å få jobb der i Norge. Derfor er det, mener hun, mer realistisk (eller rasjonelt som hun sier) å forsøke seg i butikk eller skole. Dette har hun et pragmatisk forhold til.

Andre deltakere forteller om svært tydelige mål for introduksjonsprogrammet, basert på medbrakt arbeidserfaring og utdanning. En kvinnelig deltaker fra Ukraina, som jobbet som frisør der, forteller for eksempel at: «Mitt mål er å bli her i kommunen og jobbe i en frisørsalong.» Drømmen hennes er egen salong, men inntil videre er det mest en drøm. Hun har nemlig konstatert at hårmoter, og måter hår klippes og farges på i Norge er annerledes enn i Ukraina. Så først må hun lære seg alt dette og deretter kan hun være klar for å fortsette frisørkarrieren i et nytt land.

Flere beskriver altså konkrete planer og tydelige målsettinger for introduksjonsprogrammet i form av videre utdanning, kompetansebygging og arbeid. Dette er planer og mål de har bidratt til. Det er samtidig en tendens til at deltakere i vårt intervjumateriale

beskriver usikkerhet både med hensyn til hva de *ønsker* å gjøre, og hva som *lar seg* gjøre basert på den erfaringen og kompetansen de har med seg. En av deltakerne forteller om en over 30 års jobberfaring med biler. Han har også en attest fra firmaet hvor han jobbet i opprinnelseslandet. Denne trodde han ville bli godkjent. Det ble den ikke.

For en uke siden fortalte rådgiver at den ikke ble godkjent her. Jeg har vært i ett års praksis i et firma her (sier sted), jeg har ofret mye tid fra norskopplæring for å være i praksis i ett år, fordi min rådgiver sa at attesten blir godkjent. Jeg ble sjokkert da den ikke ble det, siden jeg har ofret tid jeg kunne brukt til å lære meg norsk. Jeg sa at jeg kan gå på grunnskole og VGO for å ta fagbrev slik at jeg kan lære mer norsk og jobbe i framtiden, men fikk beskjed «du er for gammel du er 42 år, og det tar lang tid for at du skal klare dette». Da lurte jeg på hvilken framtid jeg har når de ikke ser på min realkompetanse og den testen jeg har med meg. Hvilken framtid har jeg her? (Mann, Syria)

Denne deltakeren opplever at det slett ikke går som planlagt. Han forteller hvordan programmet hans var lagt opp med en bestemt arbeidspraksis tilpasset arbeidserfaring fra opprinnelseslandet, men at han senere får beskjed om at denne erfaringen likevel ikke anerkjennes og teller i det norske arbeidsmarkedet. I tillegg blir han fortalt at han er for gammel til å kunne bygge videre på erfaringen i det norske utdanningssystemet. Dette gjør intervjupersonen frustrert, hva skal han bygge videre på, hvis ikke hans realkompetanse kan framheves og tas i bruk? Usikkerheten han opplever deles av flere. Usikkerheten kan, som i denne deltakernes tilfelle, være knyttet til utdanning og arbeidserfaring som ikke formelt godkjennes eller anerkjennes. Den kan også være knyttet til begrensede muligheter for praksis i arbeidslivet, praksis deltakere betrakter som avgjørende både for norskopplæring og overgang til arbeid.

Min veileder venter på at det skal åpne seg en praksisplass på et legekontor, så vi kan på en måte skrive kontrakt. Jeg er utdannet som sykepleier, så jeg trenger en spesifikk praksisplass. Jeg vil gjerne bli her i Norge, få meg jobb og jobbe med det jeg jobbet med før, og da trenger jeg å lære språket så godt som mulig. Og gjerne fagspråk eller yrkesspråk, så jeg får praksis der hvor jeg kommer til å jobbe. (Kvinne, Ukraina)

Flere opplever, som denne kvinnen, usikkerhet rundt tilgjengeligheten av praksisplasser som kan lede til jobbmuligheter som passer utdanning og erfaringer de har fra før. Deltakerne forteller også om praksis som ikke har resultert i jobb, selv om de gjerne har ønsket det:

På den butikken jeg hadde praksis på, de beskrev meg som snill, positiv mann, var flink i kassa og flink med varepåfylling. Men problemet var at de kunne ikke tilby meg jobben, men de sa at de kunne være referanse for meg, kunne kontakte andre butikker og si fra hvem jeg er. Så de kunne være referanse for meg og hvis de har stillinger, da kan de kontakte meg og jeg kan få tilbud om å jobbe der. Men foreløpig så må jeg søke andre steder, ikke på denne butikken. (Mann, Kongo)

Mulighetene til å få en praksisplass som kjennes relevant og/eller som kan lede til en jobb der man i større eller mindre grad kan bygge på kompetanse og arbeidserfaring fra opprinnelseslandet, er, som vi også har sett tematisert ved tidligere sitater, ikke bare påvirket av hva man kan og har papirer på at man har arbeidet med, det er også påvirket av lokale forskjeller. Det er, særlig på mindre steder, et begrenset utvalg praksismuligheter, mens det i større byer kan være krevende å få en praksisplass fordi det er «mange om beinet». Den første deltakeren under er bosatt i en mindre distriktskommune, mens den andre er bosatt i en stor by.

Vi snakker med Nav om hva vi vil gjøre etter norskkurs og hvilken praksis vi liker. Men [navn på kommune] har ikke mange praksisplasser, bare en fiskefabrikk, flere supermarked og barnehage [...] (Mann, Ukraina)

[...] så hun (jobbveileder) sa ok, du har mange papirer og sånn og sånn, jeg skal prøve å finne god plass. Fordi jeg sa at jeg foretrekker, jeg vil ha sånn kontorjobb. Fordi jeg har erfaring, og jeg liker å jobbe med dokumenter og med mennesker. Det er jeg veldig glad i. Og etter hvert ringte hun og sa, jeg fant en kirke som trenger en person til å hjelpe med barn på sommerferie. Jeg var liksom [...] fordi vi snakket om kontorjobb, og jeg tenkte at hun forsto hvilken retning jeg ville [...] og hun sa det til meg. (Kvinne, Ukraina)

Den første av disse to deltakerne snakker om hvordan bredden i praksismuligheter er liten der han bor. Det virker begrensende. Den andre, som bor i en stor by og i tillegg har høyere utdanning, opplever noe av den samme begrensede bredden i praksistilbudet. Det kan skyldes konkurranse skapt av mange deltakere i introduksjonsprogrammet. Sistnevnte deltaker har allerede jobbet som frivillig i en lokal kirke, på eget initiativ, når hun så får tilbud om noe av det samme som praksis i introduksjonsprogrammet blir hun oppgitt: «Det er på en måte ikke praksis for meg.»

Vi finner, også i intervjumaterialet, tendenser til det halvparten i IMDi sin brukerundersøkelse oppgir, at de involveres i og kan påvirke planen for introduksjonsperioden. Samtidig er det, som vi har sett fra intervjumaterialet, vanskelig å vurdere i hvilken grad denne involveringen foregår på måter som gir dem faktisk innflytelse. Det intervjuene synliggjør er at mange har tydelige mål for hva de ønsker i det norske samfunnet, helst en jobb der de kan bruke kompetanse og jobberfaring de har fra før, og hvis ikke, så i alle fall en eller annen jobb. Men samtidig, at det underveis i introduksjonsperioden oppstår betydelig usikkerhet rundt realisme og tidshorisont for det de ønsker og har satt seg som mål.

Dette er en usikkerhet skapt av at de ikke får godkjent utdanning eller realkompetansen de har med seg fra opprinnelseslandet, av at det tar tid å lære seg norsk, i mange tilfeller mer tid enn de har i korte introduksjonsløp, og at praksis i arbeidslivet for språk- og jobbtrening ikke alltid er lett å få. Det kan skyldes lokale forhold, men det kan også skyldes at de er mange som skal plasseres ut og at det kan være begrensninger i kontakter, kapasitet og kanskje også kreativitet i flyktningetjenester. Endelig kan usikkerhet skapes av at framtidsutsiktene er uklare for den som er i landet på midlertidig opphold.

Hverdagen som beskrives i mange deltakerintervjuer er en slags limbo, det vil si en tilværelse «i det store intet»⁸, mellom et hav av muligheter og tilsvarende klare mål og stor usikkerhet knyttet til hvilken vei introduksjonstilværelsen fører. Dette skaper, slik vi tolker det, i noen tilfeller motløshet, men også vilje til tilpasning, for eksempel ved å søke seg til videre utdanning hvis mulig, og til å påvirke det de i alle fall kan påvirke, nemlig å få lært seg norsk.

3.3 Ulike erfaringer med tilpasset norskopplæring

Å få lært seg norsk er en ambisjon for de aller fleste intervjupersonene våre. Uavhengig av hvor mye formell kompetanse de har med seg fra opprinnelseslandet, uavhengig av forutsetninger. Slik er det fordi de vet det er viktig eller helt avgjørende for å få en jobb, men også for å kunne være en del av samfunnet på andre måter – alt fra å kunne kommunisere med naboene til å følge opp egne barn i barnehage og skole og delta i frivillige aktiviteter. Derfor er svaret når vi åpent spør om hva de jobber med i introduksjonsprogrammet, gjerne først og fremst språk.

Det er ganske mye (latter). Vi begynte med basic på norsk, hva du heter og hvor kommer du fra og så videre, på A1-nivå, ikke sant. (Kvinne, Ukraina)

Denne deltakeren begynte på A1-nivå, det mest grunnleggende trinnet i norskopplæringen. Der starter de aller fleste. Og så utvikler undervisningen og læringen seg derfra. Det skal skje i et tempo basert på den enkeltes forutsetninger. Og disse forutsetningene er svært forskjellige. Mens noen har lite skolegang, har andre mye.

Et eksempel er en deltaker fra et land på det afrikanske kontinentet, som ikke hadde formell utdanning fra tidligere. Hun hadde, fra hun var liten, jobbet med å dyrke jorden. På intervjutidspunktet hadde hun gått tre år i introduksjonsprogrammet og holdt på med norskopplæring. I tillegg var hun kommet et stykke på vei i norsk grunnskoleutdanning. Hun hadde hatt foreldreveiledning og kurs i livsmestring, men ikke praksis i arbeidslivet. Deltakeren snakket om praksis nærmest som en drøm, om hun bare kunne få jobbe på et kjøkken! Der kunne hun kanskje få testet ut norsk ved å snakke med andre. Måten hun formidlet dette på, synliggjorde både håp, vilje og resignasjon. For ville en slik praksis noen gang la seg realisere? Hun lyste opp da intervjuer spurte om barna. Hun har tre. De er hun stolte av. Og hun satte stor pris på kurs i foreldreveiledning. Når intervjuer spurte om hun snakker og diskuterer mye med barna sine, sa hun:

Deltaker: Ja, vi sitter sammen og snakker mye og barna lærer meg å skrive og lese og så hjelper jeg dem med matematikk.

Intervjuer: Du er god i matematikk?

Deltaker: Ja, jeg er flink i matematikk, men norsk, nei, vanskelig ...

Intervjuer: Tall er greit, bokstaver er mye verre?

Deltaker: Ja.

⁸ <https://snl.no/limbo>

Intervjuer: Det skjønner jeg.

Deltaker: Norsk skal komme etter hvert, men jeg trenger praksis.

Denne deltakerens beretning tilsier at hun har sittet på skolebenken i tre år. Uten å ha noen erfaring med konseptet skole fra før. Hun er vant til å arbeide. Og mener selv at det er gjennom arbeid – ved å høre norsk og selv få prøve å snakke – at hun vil kunne lære best. Dette er det flere deltakere som mener, de ønsker de kunne lære mer «som barna», ved å snakke og bygge ordforråd, dernest kunne grammatikken komme etter hvert. Men en utbredt erfaring er at det er krevende å få praksis i arbeidslivet for å lære norsk, så lenge man er på et lavt norsknivå. Og å få eller ikke få praksis er, som vi så i forrige delkapittel, noe deltakerne opplever som lite mulig å kunne påvirke. Mulighetene til praksis er mer knyttet til lokale forhold hva næringsmangfold angår og til flyktningetjenestens kontakter og rutiner.

Fra deltakernes ståsted framstår det enklere å påvirke undervisningsopplegget i voksenopplæringen, og da særlig ved å bli flyttet til en klasse eller gruppe med et nivå og progresjon som passer den enkeltes forutsetninger bedre. En deltaker som hadde tolv års skolegang fra opprinnelseslandet og fem måneders erfaring fra introduksjonsprogrammet, fortalte om å bli plassert i en klasse og med et undervisningsopplegg som ikke fungerte for ham. Dette tok han opp, og opplevde å bli hørt og flyttet til et nivå som passet ham.

[...] min første lærer her, jeg har ikke forstått noe som helst fra min første lærer, selv om jeg har studert i tolv år, men hadde kun en time hver uke med engelsk. Og jeg har bedt om møter angående dette her, at jeg ikke forstår noe, og så kom sommerferien, og etter sommerferien startet jeg her, og føler at det passer mitt nivå. (Mann, Syria)

Denne mannen er likevel opptatt av at han – med fullført videregående utdanning fra opprinnelseslandet – kun har ett år på å lære seg norsk. Det er for lite til å kunne klare seg i arbeids- og samfunnslivet, understreker han. Andre mener også at de blir oppfordret til eller må gå ut i arbeid, før de i realiteten er språklig klare for det.

[...] men når vi kommer til A2, de oppfordrer veldig at vi går til arbeid, uansett hvor mye språk du har, det bryr de seg ikke om. Du har noe språk, men ikke nok.

(Mann, Eritrea)

De som har mye utdanning og som har rask progresjon i språkopplæring, har anledning til å gå fort fram, selv om dette heller ikke framstår uproblematisk å få til. Det er i intervjumaterialet flere eksempler på deltakere fra Ukraina med høy utdanning, som har raskere progresjon i norskopplæringen enn resten av klassen, men som likevel ikke alltid flyttes til klasser med raskere progresjon. Dette kan det være flere grunner til, som at de selv ikke ønsker flytting fordi de opplever at lærer bedriver individuell tilpassing for dem, at det ikke finnes eller er plass i andre klasser, eller at det finnes regler for når det er tid for å bli flyttet opp. Da blir løsningen intensive selvstudier. En deltaker fra Ukraina har på intervjutidspunktet vært i Norge i overkant av ett år, og i introduksjonsprogrammet i litt over et halvt år. Intervjuet gjøres på norsk. Hun forteller om språkopplæringen:

Første gangen hadde vi bare en gruppe, vi hadde begynnergrupper gruppe og en gruppe som har B1- og B2-nivå. Så da jeg kom var jeg i en begynner gruppe [...] Så vi lærte å lese og skrive og litt [...] så ja, vi lærte mye. Men det var vanskelig for meg å lære av og til, for vi har mange mennesker som ikke vil gjøre det. Fordi det er gamle mennesker som ikke skjønner noen ting, og vi må tilbake igjen og igjen og igjen, vet du. Så jeg tenker at voksenopplæring trenger nivå [...] fordi jeg skjønnte mye, men jeg bare satt og brukte tid. Fordi vi måtte bare tilbake og snakke igjen om det, og det var dårlig for meg. Fordi selvfølgelig, jeg lærte norsk hjemme og lærer hjemme i dag.
(Kvinne, Ukraina)

Denne deltakeren har funnet sin egen løsning på det hun opplevde som mye repetisjon og manglende progresjon i norskundervisningen, hun driver selvstudium på fritiden. Dette er det flere som forteller om, at de driver intensiv norskopplæring på egen hånd ved hjelp av programmer på nett, norsk TV, radioprogram og ved å snakke med alle som det er mulig å kommunisere med på norsk. Mange kjenner på stor språklig utilstrekkelighet i hverdagslivet og med tanke på å skulle fungere i en jobb. En annen kvinne med ukrainsk bakgrunn som også snart er ferdig med A1 beskriver dette slik:

Hvis det er som i en barnehagesituasjon hvor det blir snakket til meg som til et barn, veldig sakte med korte og enkle setninger, da forstår jeg nesten alt og kan til og med svare. På skolen er det mer vanskelig, det er et annet nivå. Og på gata er det helt håpløst, da er det voksent språk. (Kvinne, Ukraina)

Deltakeren kan kommunisere som et barn, men får problemer når det snakkes «voksent språk». Dette er en beskrivelse som nokså presist forklarer det mange av deltakerne vi har intervjuet kjenner på – det de kan av norsk er utilstrekkelig i møte med egne og andres forventninger og særlig med tanke på arbeidslivet.

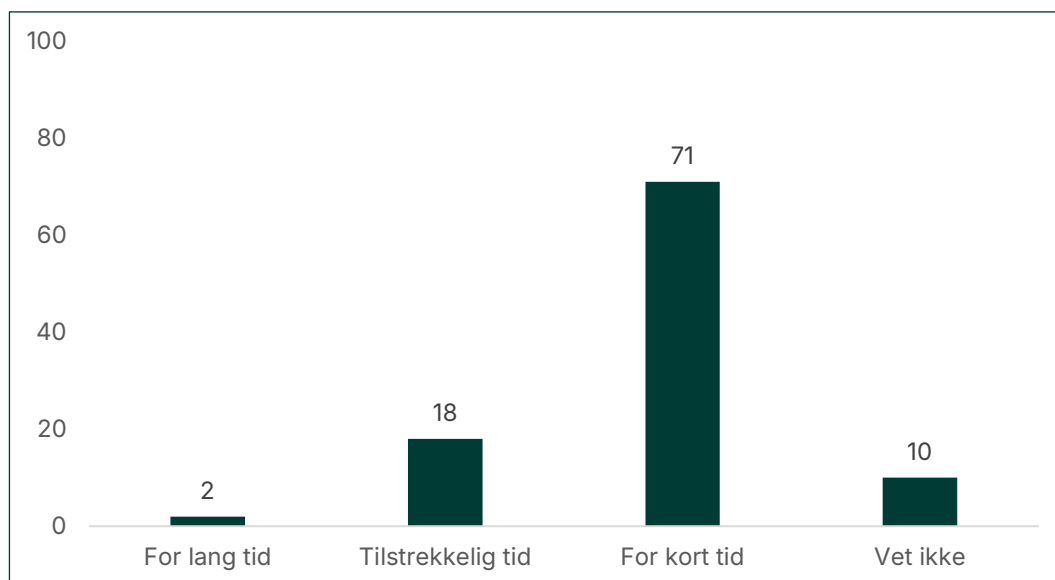
Når de som tar norskopplæring blir spurt om hvordan de ønsker at den på en bedre måte kunne tilpasses dem, svarer halvparten at det ville vært mer nyttig hvis det gikk saktere (figur 3.3). Om lag like mange ønsker seg hjelp i norskopplæringen på et språk de forstår. Det er kun elleve prosent som svarer at de synes norskopplæringen bør gå raskere.

Figur 3.3 Svarfordeling på påstanden «Norskopplæringen blir mer nyttig for meg hvis ...» blant deltakere i norskopplæring i IMDIs brukerundersøkelse i 2024, i prosent (N = 10851).



Tilsvarende tydelige tendenser synliggjøres når spørsmålet er varighet av norskopplæringen (figur 3.4). Her svarer to av ti at tiden er tilstrekkelig, mens syv av ti svarer at det er for kort tid. Igjen drives denne fordelingen av de ukrainske deltakerne som har svart at tiden er for kort (83 %), mens deltakere med annen landbakgrunn i større grad fordeler seg jevnt mellom de som svarer at tiden er tilstrekkelig (34 %) og for kort (41 %) (se vedlegg 1).

Figur 3.4 Svarfordeling på spørsmålet «Hva synes du om varigheten av norskopplæringen?» blant deltakere i introduksjonsprogram i IMDIs brukerundersøkelse 2024, i prosent (N = 8 047).



En felles utfordring for deltakerne med midlertidig kollektiv beskyttelse og de med program etter ordinær lov, er tempoet i norskopplæringen. Det er lagt en plan for dette basert på tidligere språkkunnskaper og utdanning. Men i flere intervjuer fortelles det om at å lære et nytt språk i voksen alder tar tid, mer tid enn det som er satt av i deres individuelle program. Dette skaper betydelig stress.

En deltaker fra Ukraina med en god del utdanning i bagasjen, forteller at hun kom i september 2023, og ble bosatt i kommunen samme høst. Hun startet i introduksjonsprogrammet i januar 2024. Da hun intervjues i april 2024 er hun nesten ferdig med A1, som er det mest grunnleggende nivået i norskopplæringen. Når hun får spørsmål om hva som er planen videre sier hun:

Men hva det blir etter det vet jeg ikke, de (veileder) vet ikke selv. Praksisplass er inkludert i introprogram, men det er veldig vanskelig å skaffe plass for praksis. Vi er på et lite sted. Det er ganske vanskelig å skaffe praksisplasser til alle. Jeg har kontakt med andre flyktninger som bor på større steder, de er allerede på praksisplass. Og de prater bedre norsk enn oss, for å praktisere norsk er viktigere enn å sitte på skolen og lære. Så det er mer progress på større steder enn på små steder. (Kvinne, Ukraina)

Deltakeren konstaterer at folk i tilsvarende situasjon som henne og som hun har kontakt med, er kommet lenger i norskopplæringen enn hun har. Dette mener hun skyldes at de bor på større steder hvor det er enklere med praksisplass, noe hun mener er nødvendig for progresjon i norskopplæringen. Denne deltakerens refleksjoner synliggjør hvordan progresjon, og opplevd progresjon, ikke bare er knyttet til den enkeltes tidligere utdanning og tiden de har på å lære et nytt språk i programmet, men også til undervisningsopplegget, og da særlig til om de får praktisk språktrening i tillegg til teori. Flere, uavhengig av hvor mye utdanning de har og hvor lang tid de har fått i introduksjonsprogrammet, er opptatt av praktisk språktrening. Dette så vi også i forrige delkapittel. Muligheten til å få det, er både knyttet til lokale forhold (slik sitatet over viser), men også (som vi har sett av tidligere sitater) til oppnådd språknivå.

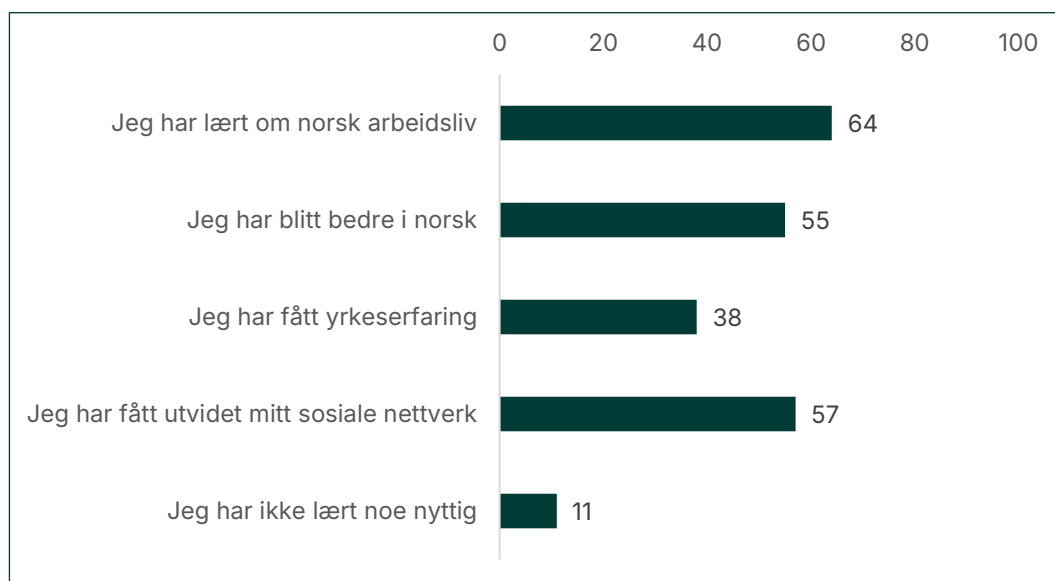
3.4 Forventninger til og utbytte av praksis

Tidligere undersøkelser (Lillevik & Tyldum, 2018; Lysvik et al., 2024) viser at det er store variasjoner i hvilke erfaringer introduksjonsdeltakere har med praksis. Noen er veldig fornøyde og har fått praksisplass der de har lært mye om arbeidslivet, det norske samfunnet og språket. Andre føler at de tvinges inn i en praksisplass som de ikke har utbytte av, og som gjør at de går glipp av viktig norskopplæring.

I IMDi sin brukerundersøkelse fra 2024 ble det også spurt om deltakernes utbytte av å være i praksis. Resultatene viser at litt over halvparten (55 prosent), svarer at de har blitt bedre i norsk. Mens i overkant av seks av ti har lært om norsk arbeidsliv og i underkant av seks av ti, utvidet sitt sosiale nettverk. Det er imidlertid mindre enn fire av ti som opplever at praksis har gitt yrkeserfaring. Kun en av ti svarer at praksis har vært helt bortkastet – at det ikke har lært *noe* nyttig.

Det er altså en liten tendens til at deltakere opplever at praksis gir mest utbytte hva læring om norsk arbeidsliv og sosialt nettverk angår. En noe mindre andel mener det har hjulpet på norskkunnskaper og yrkeserfaring.

Figur 3.5 Andelen deltakere som har hatt praksis, som er enige i følgende påstander om deres utbytte (flere svar var mulig), fra IMDis brukerundersøkelse i 2024, i prosent (N = 4438).



I de kvalitative intervjuene vi har gjort fokuserer deltakerne på mulighetene de har til å lære språk når de snakker om praksis. De som ikke har fått praksis, vil, som vi har sett, gjerne ha det for å bli bedre i språket. Flere er frustrert over å ikke få praktisert språket på praksisplassen, mens andre har opplevd praksisperioden som nyttig for norskkunnskapene. Dette gjenspeiles i brukerundersøkelsen, hvor omentrent halvparten indikerer at de har blitt bedre i norsk.

Vi finner imidlertid en tendens i intervjuene til at erfaringene med å lære norsk i praksis ikke helt svarer til forventningene de hadde.

Det var bare jobb, og jeg skulle ønske at man kunne prate mer norsk. Når man er i praksis, er det veldig lite tid til å prate, det blir kun den praktiske delen. Jeg trodde målet med praksis var å prate, ikke bare jobbe. (Mann, Eritrea)

To andre deltakere forteller:

Mange vi kjenner fikk praksis på bygg og anlegg, men de jobber bare med personer fra andre land, og de snakker ikke norsk i det hele tatt. Generelt sett virker det som at når man er i praksis så jobber man bare, man snakker ikke norsk. (Kvinne, Syria)

Ja, vi har praksis, men vi snakker nesten ikke. Vi bruker hendene mer når vi skal kommunisere. Jeg er mest på kjøkkenet, innimellom serverer jeg kundene. (Kvinne, Ukraina)

Sitatene over framhever en mangel på språklig interaksjon i praksisplassene. Dette framheves av deltakere i flere kommuner. Flere mener at praksis er lik å jobbe gratis i bransjer der de ikke har mulighet til å lære norsk – enten fordi kravet til tempo i jobben er så stort at de ikke rekker å snakke med kollegaene, eller fordi de settes til å jobbe alene uten interaksjon med kollegaer eller kunder. Flere påpeker at de da heller ønsker å bruke tiden på skolen for å lære språket.

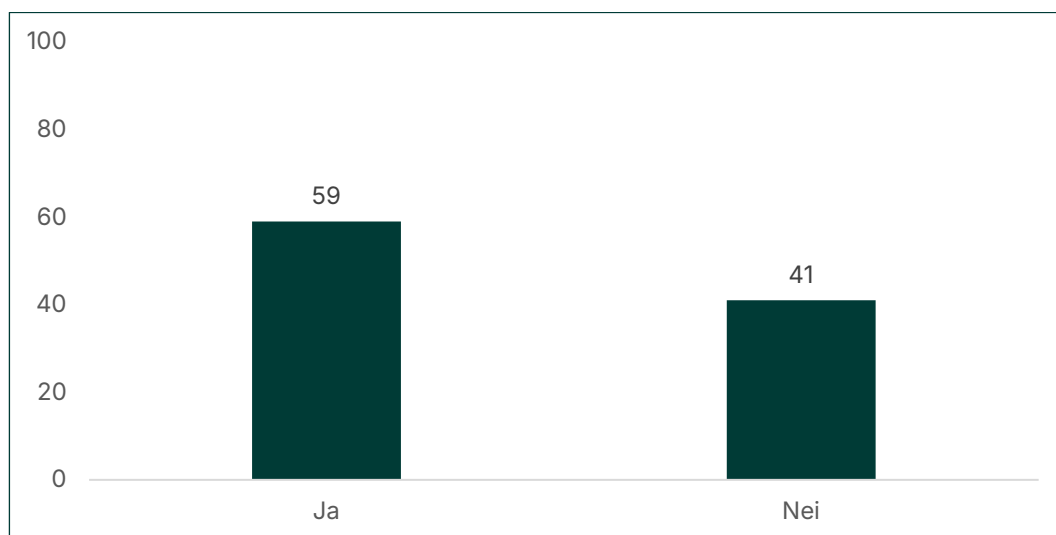
Andre deltakere har erfaring med flere ulike praksisplasser, og mulighet til å sammenligne tilretteleggingen for språklæringen. En deltaker fra Ukraina hadde først praksis i en barnehage. Hun beskriver det som fint, samtidig ga det begrenset språklig stimulans. Deretter fikk hun praksis i dagligvarehandel, noe som både ledet til jobb og bedre norsk. Intervjuet foregår på norsk og hun sier:

Jeg forstår at jeg har ikke hundre prosent kompetanse. Men minusen min er at jeg ikke snakker hundre prosent norsk, jeg tror. Jeg tenker at hvis jeg var sjef for meg og ville jobbe med meg, ja, dette var veldig vanskelig hvis jeg ikke forstår hundre prosent. Men [dagligvarekjede] har erfaring med å jobbe med folk i praksis og hun (sjefen) hjelper til oss. (Kvinne, Ukraina)

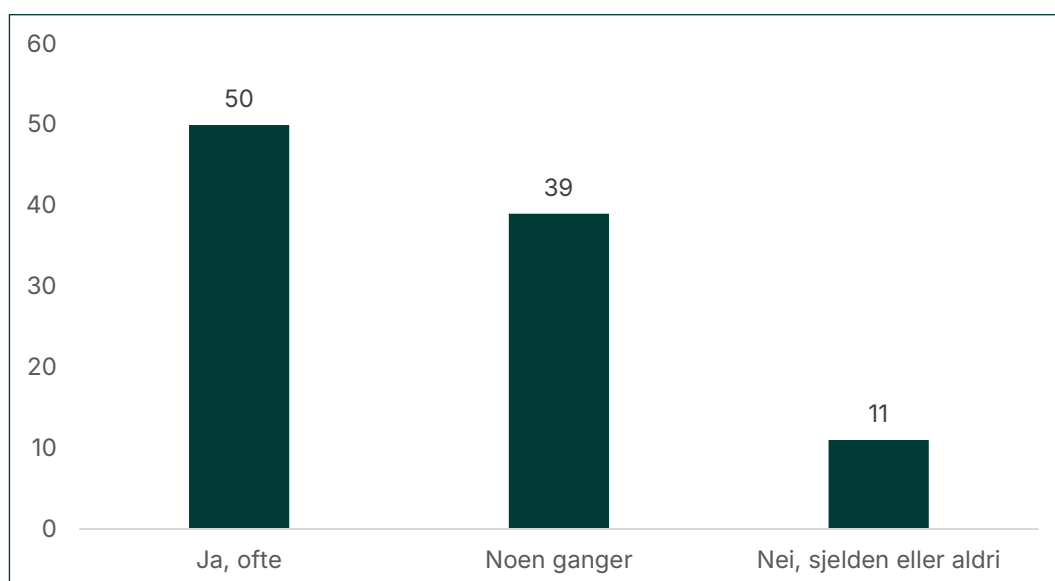
Denne tidligere introduksjonsdeltakeren har altså hatt både praksis og fått jobb i en dagligvarekjede. Hun er stolt av å ha fått kontrakt «uten Nav». Dette mener hun skyldes at de i butikken har erfaring med å ha folk i praksis og vet hvordan de skal jobbe med dem, slik at det fungerer til tross for språklige utfordringer.

Surveyundersøkelsen IMDi har foretatt blant deltakere i introduksjonsprogrammet viser at nær seks av ti svarer at de har noen på praksisplassen som hjelper dem med det norske språket (figur 3.6). Samtidig er andelen som svarer nei ganske høy, fire av ti. Det er samtidig bare en av ti som svarer at de sjelden eller aldri har noen å snakke norsk med på praksisplassen, mens ni av ti svarer at de ofte eller noen ganger har noen å snakke norsk med (figur 3.7). Tallene forteller at selv om det ikke legges til rette for bistand på arbeidsplassen, finner de aller fleste likevel noen å snakke norsk med. Noe som altså gjør at et flertall mener de blir bedre i norsk av å være i praksis.

Figur 3.6 Svarfordeling på spørsmålet «Har du noen på praksisplassen som hjelper deg med det norske språket?» blant deltakere som deltok i praksis, fra IMDis brukerundersøkelse i 2024, i prosent (N = 4438).



Figur 3.7 Svarfordeling på spørsmålet «Har du noen å snakke norsk med på praksisplassen?» blant deltakere som deltok i praksis, fra IMDis brukerundersøkelse i 2024, i prosent (N = 4438).



Lysvik et al. (2024) finner også at deltakerne gjerne ønsker å praktisere *mer* norsk når de er i praksis, samtidig som dette ikke behøver å bety at vedkommende opplever praksisen som problematisk. Da er det en større utfordring med manglende forankring hos deltakerne av hvorfor de har denne praksisplassen. Manglende forankring kan føre til at deltaker opplever praksisplassen som lite hensiktsmessig, selv om programrådgiver har en fornuftig plan eller intensjon bak plasseringen. For at deltakerne skal oppleve introduksjonsprogrammet som meningsfullt, må de forstå hvilke avgjørelser som tas og få innsikt i bakgrunnen for disse beslutningene.

Vi finner at medvirkning i praksisplass virker å påvirke den opplevde kvaliteten av den. Samtidig som muligheter til å få snakke norsk synes å trumfe hensynet til hva slags praksis deltakeren ender opp i og om de synes opplegget er bra eller ikke.

Jeg var ikke med på å bestemme hvor jeg skulle i praksis. Jeg kunne akseptere eller ikke akseptere. De spurte og sa det finnes praksisplass, så sa jeg ja. Det viktigste var å lære språk, så det var ikke noe problem å være der. (Mann, Syria)

Som utgangspunkt spiller det ingen rolle hvor praksisen er, så lenge jeg får praktisere språket. Men med tanke på mitt yrke, jeg er frisør, så hadde det vært fint å kunne få praksis på en frisørsalong. Men hvis det ikke går, så er det ikke noe problem, da kan jeg prøve å få praksis et annet sted. Vi lærer så mye for tiden, ikke sant, så det er veldig viktig å få praktisert språket, for at det skal sitte, ikke sant. Ren pugging gir ingen mening, derfor spiller det ingen rolle hvor jeg skal ha praksis, bare jeg får brukt den kunnskapen jeg får hver dag. (Kvinne, Ukraina)

Praktisering av språk framstår som en svært viktig faktor både i forventningene til praksisplass og når de underveis eller i etterkant forteller om erfaringer fra praksis. Det er noen unntak, og de forteller at de er lettet over å ha mer tid til norskopplæring i skolen før de begynner i praksis:

Vi har ikke vært på praksis i det hele tatt enda, men vi synes det er for tidlig å begynne med praksis. Vi har norskopplæring nå de første månedene, men noen av de som begynte litt senere enn oss er i praksis allerede, men vi trives godt på skolen. (Kvinne, Syria)

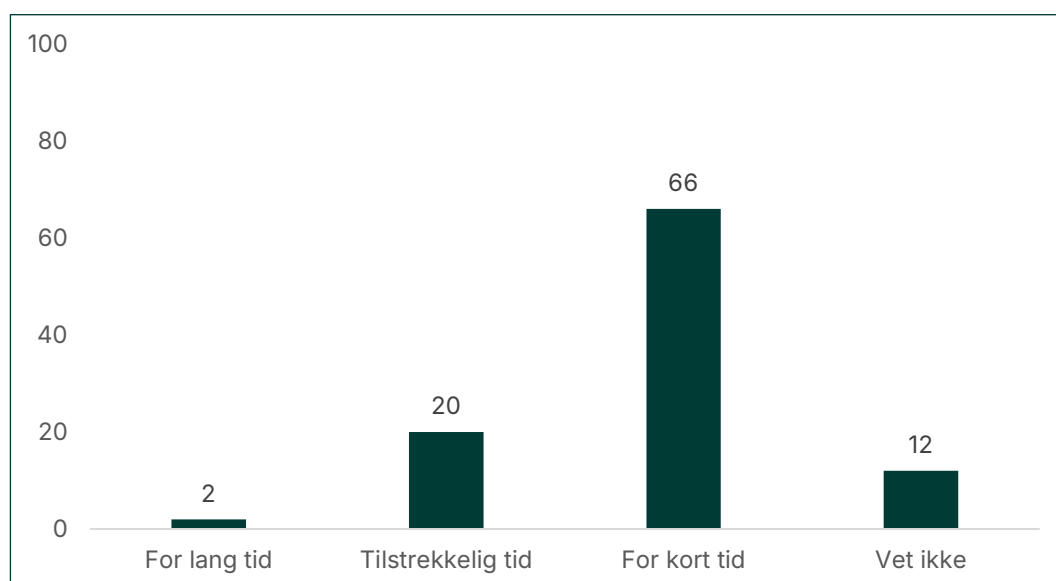
Denne deltakeren er et eksempel på at det er enkelte som er opptatt av å ha kommet på et visst nivå i norsk før de får praksis. Det er likevel en gjennomgående tendens i vårt intervjumateriale at praksis betraktes som en vei til å bli bedre i norsk. Erfaringene med hva som faktisk skjer, er som vi også har sett, blandet. Noen melder om praksisplasser hvor de får pratet med kollegaer og praktisert det de har lært, mens flere opplever at både arbeidsoppgaver og språkopplæringen er mangelfull. Vi finner også at flere er opptatt av å få en arbeidspraksis som står i forlengelsen av yrke eller utdanningserfaringer de har fra før, samtidig som det også synes å herske stor forståelse for at dette ikke alltid er mulig. Deltakerne i vårt intervjumateriale er i liten grad eksplisitt opptatt av praksis som en mulighet til å bygge et sosialt nettverk. I den grad dette kommer til uttrykk er det knyttet til at de ser praksis som en mulighet til å få jobb, i enkelte tilfeller på den aktuelle arbeidsplassen. I andre tilfeller på lignende arbeidsplasser.

3.5 Betydningen av tid og livsbetingelser

Deltakerne forteller ofte at de er stresset fordi de opplever tiden det tar å lære norsk som mindre enn tiden som er avsatt. Dette viser at tid er en viktig faktor når introduksjonsprogrammet ses fra deltakernes ståsted.

IMDis brukerundersøkelse viser at 66 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet mener programmet deres er for kort. Denne høye andelen drives i stor grad av ukrainere, som utgjør halvparten av respondentene i brukerundersøkelsen, og som ofte har kort programtid. 78 prosent oppgir at programmet deres er for kort (se vedlegg 1). Samtidig svarer også halvparten av deltakerne som oppgir at de har deltatt i programmet i ett-to år, at de opplever det som for kort. Figur 3.8 viser at to av ti svarer at perioden de deltar i introduksjonsprogrammet er tilstrekkelig, mens det kun er to prosent som svarer at de synes perioden er for lang. Brukerundersøkelsen synliggjør altså en stor overvekt av deltakere som ønsker mer tid i programmet.

Figur 3.8 Svarfordeling på spørsmålet «Synes du perioden som du deltar i introduksjonsprogrammet, er ...» i IMDis brukerundersøkelse 2024, i prosent (N = 8 047).



At deltakerne ønsker mer tid i introduksjonsprogrammet og da særlig til språkopplæring er, som vi har sett tidligere, også tydelig i vårt intervjumateriale. Selv om de har mye utdanning fra før, er deres erfaring at å lære et helt nytt språk, tar tid.

De gir oss norskopplæring i forhold til hva vi har fra før, siden jeg har videregående så fikk jeg kun et år med intro og norskopplæring. Språket er nøkkelen til alt og da trenger man mer tid enn bare et år. (Mann, Syria)

Jeg synes at det ikke er lenge nok med seks måneder for å lære språket. Det er et helt nytt språk fra en helt annen språkgruppe. Så man må bruke mer tid for å lære slikt språk som norsk språk. Og jeg synes ikke at seks måneder er tilstrekkelig, er ikke nok. Vi har veldig flinke lærere, og de jobber mye med at vi oppnår våre mål. Men vi må være mye hjemme, vi har hjemmelekser, vi sitter ikke bare på skolen og lærer språk. Men det krever uansett masse ressurser. (Kvinne, Ukraina)

Begge disse deltakerne hadde fullført opplæring tilsvarende videregående nivå i sitt opprinnelsesland, og fikk derfor seks–tolv måneder i introduksjonsprogrammet. Det er flere deltakere som uttrykker frustrasjon over at medbrakt utdanning gir føringer på hvor raskt en lærer norsk. Flere påpeker at forutsetninger for progresjon ikke nødvendigvis henger sammen med fullført utdanning fra hjemlandet. Dette kan, som vi har sett tidligere ha sammenheng med at å lære seg et språk i voksen alder er krevende, men det kan også ha sammenheng med undervisningsopplegget (for eksempel fravær av en praktisk læringsarena) eller med nivået i klassen de går (som både kan være for høyt eller for lite utfordrende).

Som også beskrevet i Lysvik et al. (2024), forteller deltakerne om en rekke elementer utenfor programmet som gjør livet vanskelig. Dette er forhold som gjør at de ikke klarer å dra nytte av det tilbudet de får eller ha progresjon i tråd med det som opprinnelig var forutsett.

I intervjumaterialet er det flere som finner at livet som flyktning på et nytt sted byr på utfordringer. Mange forteller om ulike type bekymringer som gjør at de ikke klarer å konsentrere seg om å lære. Deltakerne kan være bekymret for egen eller familiemedlemmers helse, og for familiemedlemmer som er i igjen i krigsherjede områder. En deltaker forteller blant annet at hun venter på en øyeoperasjon. Hun ønsket å vente med å starte i introduksjonsprogrammet til etter operasjonen, da hun føler læringsutbyttet er dårlig fordi hun ser dårlig. Det er også flere som forteller at de er bekymret for barna sine, og som bruker mye tid på å følge opp barna i en tilværelse som også er ny for dem (Lysvik et al., 2024). Å ha store bekymringer og/eller helseplager som hindrer progresjon i opplæringen oppleves som spesielt kritisk for deltakerne som har seks–tolv måneder i introduksjonsprogrammet.

Bekymringene kan også være knyttet til faktorer som bolig og transport. Flere beskriver i intervjumaterialet hvordan de har bolig langt unna tilbudet de får som en del av introduksjonsprogrammet. Voksenopplæringen kan for eksempel være plassert i nabokommunen. Samtidig er erfaringen at kollektivtilbudet i distriktene gjerne er dårlig, altså bruker de mye tid på pendling. Et annet tema er bolig som ikke er tilpasset familieforhold. En av deltakerne forteller (intervjuet foregår på norsk):

Vi har en datter, hun er nesten et år. Vi har et problem, vi bor i et hus og sjefen (eier) for huset, du vet, sjefen for huset han skal selge det huset. Vi må flytte fra huset etter tre måneder. Og det var veldig vanskelig, vi har lite barn og det var veldig vanskelig for oss å finne godt hus. Og så billig [...] for med barnet, det var veldig vanskelig for oss. Men vi søkte også fra kommune, men de kunne ikke finne for oss. Nei, dessverre, nei. (Mann, Afghanistan)

Sitatet her illustrerer hvordan livsbetingelser, som boligforhold og familie, påvirker deltakere i hverdagen på måter som kan ha betydning for utbyttet av introduksjonsprogrammet. Når grunnleggende behov ikke er dekket, kan det være vanskelig for deltakeren å konsentrere seg om opplæringen.

Er det forskjell på deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse og de som har fått permanent opphold? De aller fleste vi har intervjuet med ukrainsk bakgrunn (som regel har de midlertidig opphold) vil lære seg norsk, og har planer for praksis og overgang til arbeid. Deres ambisjoner skiller seg ikke fra deltakere som har permanent opphold i Norge og som dermed formelt har en sikkerhet for framtida, som flyktninger med ukrainsk bakgrunn mangler. Vi forstår denne tendensen som et resultat av at de aller fleste deltakerne med ukrainsk bakgrunn, som vi har intervjuet, uttrykker at deres ønske og plan er å bli i Norge. Altså er motivasjon og innsats kalibrert basert for en framtidstrygghet de egentlig ikke har. Slik denne mannen uttrykker:

Intervjuer: Hva tenker du om videre framover, om framtida?

Deltaker: Et rolig og stille liv, uten krig.

Intervjuer: Det er det du ønsker deg?

Deltaker: Det er primært, jeg vil ikke at mine barn opplever det som jeg hadde opplevd før jeg kom til Norge.

Intervjuer: Tenker du at dere skal bli her i Norge?

Deltaker: Ja. Derfor bruker vi mye ressurser for å assimilere og integrere oss i det norske samfunnet.

Spørreundersøkelser som gir et mer representativt bilde av hva ukrainske flyktninger i Norge ønsker, viser at majoriteten enten er usikre på framtida eller ønsker det samme som denne deltakeren – å bli. Sammenlignet med 2022 har det vært en nedgang i andelen blant ukrainske flyktninger i Norge som sier de vil returnere så snart krigen tar slutt, fra 26 prosent i 2022 til ti prosent i 2024. Fire av ti oppgir i 2024 at de er usikre, men om lag halvparten vil bli i Norge (Hernes et al., 2024, s. 136–37). Når individer følges over tid, synliggjøres det at blant de som i 2022 var sikre på at de ville returnere, er det nå flere som er usikre og som også har bestemt seg for å bli. Mens de usikre har bestemt seg for å bli (Ibid. s. 137). Mange vil altså bli, men usikkerheten er også stor. En midlertidig tilnærming til framtida i Norge kan også påvirke mål og motivasjon i introduksjonsprogrammet. Dersom deltakeren er usikker eller ser for seg framtida i Ukraina, kan det påvirke innsatsen for å lære norsk og bli en del av samfunnet her. Og motsatt, hvis de tenker de skal bli, noe mange av de vi har intervjuet gir uttrykk for, setter de alt inn på språkopplæring og å komme seg i arbeid.

3.6 Obligatoriske elementer – foreldreveiledning, livsmestring

Foreldreveiledning og *Livsmestring i nytt land* er etter integreringslovens § 14, obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet. Dette er også standardiserte elementer, det vil si at det i Fagressursen ligger veiledninger til hvordan foreldreveiledning og livsmestring kan gjennomføres.⁹ Hva sier deltakerne selv om utbytte og relevans av disse to obligatoriske elementene?

Foreldreveiledning er et obligatorisk element for alle som har barn under 18 år eller som blir foreldre i løpet av introduksjonsprogrammet. Det er nedfelt i integreringsloven. Slik har det vært siden 2021. Før den tid var det allerede flere kommuner som tilbød foreldreveiledning til introduksjonsdeltakere (Kavli et al., 2022, s. 52) Med loven kom det også forskrifter og anbefalinger om innhold. Målet med foreldreveiledning, slik det er formulert i integreringsforskriften, er å «gi informasjon om og veiledning i foreldrerollen i en norsk kontekst og skape trygge foreldre som kan gi barna en god oppvekst og dermed fremme integrering i Norge.»¹⁰ Kurs i foreldreveiledning skal gi informasjon om det å være foreldre i Norge og foreldre skal veiledes. Dette skal skje ved hjelp av kunnskapsbaserte veiledningsmetoder tilpasset foreldre i introduksjonsprogrammet, og det skal brukes sertifiserte veiledere. Integreringsforskriftens §3 gir også en oppstilling av hvilke temaer foreldreveiledning minst skal inneholde: a) barnets behov og tilpasning av omsorgen til barnets behov, b) positiv utvikling av det følelsesmessige forholdet mellom omsorgsgiver og barnet, c) et godt og stimulerende samspill mellom omsorgsgiveren og barnet, d) regulering og grensesetting, og e) negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse samt helserisikoen ved å få barn med nært beslektede personer. Dette er veiledning som både kan gis individuelt og

⁹ <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/>

¹⁰ Integreringsforskriften §3: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-15-2912/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2

som gruppe. Dersom foreldreveiledning gis i gruppe, skal det etter integreringsforskriften avholdes mellom åtte og tolv veiledninger av to timer. Gis det individuelt skal det gjennomføres mellom fem og åtte samtaler.

Etter den russiske fullskalainvasjonen i Ukraina, kom det svært mange flyktninger til Norge på kort tid. Dette gjorde at kommunene fikk anledning til å nedskalere tilbudet om foreldreveiledning ved kapasitetsproblemer. Integreringsforskriften åpnet i juli 2023 for at kommunen kunne gjøre unntak fra kravene om antall veiledningsmøter og veiledningssamtaler dersom kapasitetshensyn i kommunen gjør det nødvendig. De skulle nå, som et minimum, avholde minst fire veiledninger til grupper og to individuelle samtaler.

Målene med foreldreveiledning ble beholdt, men innholdet ble – som tiden – nedskalert. Nye anbefalinger om innhold la opp til et mer rent informativt kurs med informasjon om å være foreldre i Norge. Foreldre skulle imidlertid også introduseres for foreldreveiledning.

Fafo har undersøkt hvordan kommunene har iverksatt foreldreveiledning ved høye ankomster. Det vil si hva slags opplegg de har etter at de fra juli 2023 har hatt anledning til å endre omfanget av og innholdet i foreldrekurs (Andresen et al., 2025). Vi fant at nær ni av ti kommuner tilbyr foreldreveiledning, opp fra syv av ti i 2021 (Ibid. s. 32). Det vanligste tilbudet som gis lokalt er fortsatt det opprinnelige opplegget med åtte til tolv samlinger, med vekt på foreldreveiledning. 75 prosent av kommunene som svarte i en survey vi sendte til de ansvarlige for foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet lokalt¹¹, tilbyr dette. 40 prosent tilbyr foreldrekurs tilpasset høye ankomster med to til fire samlinger, mens 40 prosent også tilbyr andre løsninger. Det vil si at de har redusert omfanget av tilbudet, til fem–seks samlinger, og at de fortsatt forsøker å vektlegge veiledning. Mange kommuner ga ulike tilbud avhengig av foreldres bakgrunn. Det var kun femten kommuner i vårt utvalg som kun tilbød de korteste kursene (Ibid. s. 32–35). Intervjuer i en hel rekke casekommuner ga innsikt i hvorfor de ikke hadde nedskalert et tilbud nasjonale myndigheter ga dem anledning til å nedskalere: De mente foreldreveiledning, slik det opprinnelige opplegget var tenkt, virket forebyggende. Det gjorde, argumenterte flere, at de unngikk problemer som kunne dukke opp i barnehage, skole og helsetjenester senere (Ibid. s. 70–73). I dette forskningsprosjektet inngikk også observasjoner (ikke-deltakende) i tolv kurssamlinger i ulike kommuner og intervjuer med i alt 30 deltakere (19 kvinner og elleve menn) i seks ulike kommuner (Ibid. s. 27–31).

Deltakerne er gjennomgående tilfredse med å ha gjennomført foreldreveiledning (se Andersen et al., 2025, kapittel 7). Enkelte uttrykker, på direkte spørsmål om hva de tenkte om tilbudet før kurset, at de var noe skeptiske, for hvorfor skulle de ha foreldreveiledning, de var jo gode foreldre. Men når vi snakker med deltakere i siste fase av kursopplegget eller etterpå, er de aller fleste svært begeistret for kurset. Mange beskriver hvordan de har fått mer kunnskap om å kommunisere med barnet sitt og hvordan skape bedre relasjoner i foreldre-barn-forholdet. Andre peker på at informasjonen de har fått har vært nyttig, som å lære om klima og påkledning, lover som rammer inn foreldreskap og barndom, om barns rettigheter og om barnevernet. Vi finner en tydelig tendens til at

¹¹ Spørreundersøkelsen ga informasjon om tilbudet i 63 prosent av kommunene (Andresen et al., 2025, s. 25–26).

informasjon om barnevernets rolle og arbeidsmetoder verdsettes. Og at dette har bidratt til å avkrefte negative rykter om barnevernet og deres arbeidsmetoder, som de hadde hørt før de kom til Norge og i den første tiden her.

Et annet viktig funn er deltakernes understreking av hvor viktig samtaler og diskusjoner med andre foreldre i lignende situasjon som dem selv, har vært. Dette understrekes særlig av de som har gjennomgått de lengste kursoppleggene der foreldre har vært samlet mer enn minimumet som kreves, og der de har hatt anledning til å reflektere sammen og diskutere med hverandre og de andre deltakerne. Vi ser også i observasjonsstudiene, at foreldre finner et fellesskap med andre deltakere og til dels også med veiledere. Enkelte snakker om dette som «en familie» (Ibid. kapittel 5). Når dette først og fremst bygges i lengre kursopplegg har det, slik vi tolker det, sammenheng med at det tar tid å bygge tillit i en gruppe. Veiledere som snakker deltakernes morsmål og veiledere som involverer seg i gruppens diskusjoner, gjerne med egne erfaringer, bidrar til tillit og fellesskap.

Språket er viktig i foreldreveiledningsgrupper. Det er stor forskjell på veiledning som foregår i grupper med samme morsmål og der en av veilederne snakker deltakeres språk, og grupper der det kanskje finnes tre ulike språkgrupper som har hver sin tilstedeværende tolk eller tolk på telefonen. Førstnevnte bidrar til tillit og fellesskap, sistnevnte gjør at dette i alle fall tar lang tid å bygge. Altså blir lengden på kurset viktigere jo flere av de øvrige faktorene (språk, gruppesammensetning, og så videre) som ikke er optimalisert. Veilederens tilnærminger har også betydning. Basert på observasjonsdata, tydeliggjøres det for eksempel hvordan åpne spørsmål gir andre tilnærminger i diskusjoner enn spørsmål som forutsetter bestemte forskjeller i foreldrerollen i deltakerlandet og Norge.

Basert på et samlet datamateriale drøftes det i forskningsprosjektet som særskilt tar for seg tilbudet om foreldreveiledning, om tilbudet som gis som en del av introduksjonsprogrammet når målene om økt trygghet blant foreldre på måter som gjør dem i stand til å gi barna en god oppvekst i Norge. I diskusjonen vektlegger vi fellesskapet som utvikles i flere grupper og som gjør at foreldre ikke bare tilføres informasjon og redskaper i foreldrerollen, men også finner støtte og bygger egenmakt sammen med andre. De diskuterer og finner i fellesskap veier til å håndtere utfordringer. For hva vil det si å være trygge foreldre? Forskerne skriver: «Kanskje er det nettopp å bygge egenmakt. Dette foreldrefellesskapet er noe som overses i mye forskning på foreldreveiledning, men som bør gis større oppmerksomhet og utforskes mer» (Andresen et al., 2025, s. 100).

Livsmestring er et standardisert element i introduksjonsprogrammet som deltakerne etter integreringsloven har rett og plikt til å delta i. Dermed forplikter det også kommunene til å gi et tilbud. Dette er altså et obligatorisk element for deltakere, dersom deltakerne da ikke har midlertidig kollektiv beskyttelse – det vil si at de har bakgrunn fra Ukraina. Disse har ikke livsmestring som en obligatorisk del av sitt introduksjonsprogram, de har verken rett eller plikt til dette tilbudet.¹² Kommunene kan likevel, dersom de ønsker det, gi kurs i livsmestring også til deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse.

¹² Se integreringsloven § 37C.

Ambisjonen med kurs i livsmestring redegjøres for i forskriftene i integreringsloven. Kurs i livsmestring skal, slik tittelen indikerer, styrke deltakernes motivasjon og mestring i møte med nye forventninger og et nytt samfunn. Det skal også bidra til at deltakerne kan identifisere og bruke egen kompetanse og ressurser. Kurset skal bestå av to deler: 1) migrasjon, helse og mangfold (minst 10 timer), og 2) karrierekompetanse (minst 15 timer). Kurset skal gjennomføres i grupper og være dialogbasert, og tilbys av personer med undervisnings- eller veiledningskompetanse. Hva som bør tilbys mer konkret i de to delene av kurset, redegjøres for i Fagressursen for introduksjonsprogrammet.

I de ti timene som skal handle om migrasjon, helse og mangfold anbefaler IMDi i Fagressursen nå at oppmerksomheten konsentreres om

- fysisk og psykisk helse (helseutfordringer hos en selv og familiemedlemmer i migrasjonsprosessen, helsetjenester i kommunen, kost og livsstilsråd)
- migrasjonsprosessen (kunnskap om de normale fasene i migrasjonsprosessen og individuelle variasjoner + informasjon om hvor det kan søkes hjelp med problemer tilknyttet migrasjonsprosessen)
- Helse og livsstil (dialog om fysisk og psykisk helse, og kunnskap om det norske helsesystemet)
- ny hverdag i Norge (refleksjon rundt egen bakgrunn og sammenligning av verdier, roller og praksiser i hjemlandet og Norge, refleksjoner rundt hva de ønsker for framtida og informasjon om fritidsaktiviteter i Norge)
- retten til å leve et fritt og selvstendig liv (her inngår informasjon om individers rett til å gjøre selvstendige valg, informasjon om hva negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er og hvor hjelp kan søkes. Kjønnslæstelse skal informeres om i grupper som kommer fra områder hvor dette kan være et problem, og her anbefales kjønnsdelte grupper)

Det påpekes at det kan være overlapp mellom *Livsmestring i et nytt land* og foreldreveiledning og samfunnskunnskapsundervisningen. Det anbefales derfor samarbeid og samordning mellom de ulike elementene.

Fagressursen anbefaler for karrierekompetanse at man konsentrerer seg om:

- meg i kontekst (bli kjent med seg selv og egen kompetanse)
- muligheter og begrensninger (undersøke og bli kjent med disse)
- valg og tilfeldigheter (livet utvikler seg gjennom bevisste valg og tilfeldigheter skapt i omgivelsene)
- tilpasning og motstand (finne balansen i utdanning og arbeid)
- endring og stabilitet (ønsker og krav om endring kontra stabilitet)

For disse punktene foreslås ulike opplegg for deltakere avhengig av utdanning.

Fafo fant, da vi undersøkte dette i 2023, at syv av ti kommuner på det tidspunktet oppga at de hadde kurs i livsmestring. Blant de som kun bosatte flyktninger fra Ukraina, var det i overkant av tre av ti, som likevel tilbød kurs i livsmestring. Selv om deltakere med slik bakgrunn altså ikke behøver å ta dette (Kavli et al., 2024, s. 100). Basert på survey og casestudie i utvalgte kommuner fant vi at de lokalt innrettet kurstilbudet nokså

forskjellig, både i hvem de involverte i arbeidet (helse, voksenopplæring, programrådgivere, personer med barnefaglig kompetanse, private kurstilbydere, og så videre) og i hvordan de organiserte det hele. I de tre casekommunene vi sammenlignet (case storby, case fjordby og case østby) forholdt de seg alle til lov, forskrift og anbefalinger, men der storby ga livsmestringskurset nært opp til anbefalingene i Fagressursen, organiserte de det i fjordby som et innledende uketilbud til introduksjonsprogrammet, for så å følge opp med en ny sammenhengende uke senere i programmet. I østby gikk kurset over flere uker. I både fjordby og østby var innholdet konsentrert om temaer i del 1 (helse, migrasjon og mangfold). De ga delen om karrierekompetanse separat som et temakurs eller som et eget karriereveiledningskurs. I samtlige av de tre casekommunene ble det gitt kurs i livsmestring til kvinner særskilt. Dette ble ikke holdt så ofte. Østby hadde også et eget kurs for menn. Tilbudet i disse tre kommunene framsto mer informativt enn dialog- og refleksjonsbasert, noe som ble tolket som et resultat av forholdsvis mange deltakere, mange temaer som skal behandles på kort tid, at det ofte ble tolket til flere språk (på samme kurs) samt at en del temaer som tas opp, som særlig i østby, ble beskrevet som sensitive. De hadde erfart at homofili for eksempel, var et slikt tema (Ibid. s. 106 –114).

I kapittel 7 framgår det at åtte av ti kommuner nå tilbyr kurs i livsmestring som en del av introduksjonsprogrammet. Seks av ti har lagt ansvaret for dette til flyktningetjenesten, mens nær tre av ti kommuner har lagt det til voksenopplæringen. I overkant av en av ti har andre løsninger, som samarbeid mellom flyktningetjeneste og andre, Nav, helsetjenestene eller at de kjøper tilbudet privat.

Hvordan erfarer så deltakere dette tilbudet? Svært få deltakere nevner denne delen av introduksjonsprogrammet i intervjuene der vi mer generelt snakker med deltakerne som har gjennomført eller er i sluttfasen av introduksjonsprogrammet. Men vi har også gjennomført intervjuer om kurs i livsmestring med deltakere som er på vei inn til en kursdag mot slutten av kurstilbudet de har fått. Når vi da konkret spør dem om utbytte fra kurset i livsmestring, om hva de sitter igjen med og har med seg fra kurset, strever de med å peke på noe konkret som relaterer til det livsmestring er ment å omfatte. Disse intervjuene ble gjort i to kommuner, i den ene av disse observerte vi også en to-timers sesjon i livsmestringskurset. I begge kommunene var tittelen på denne delen av introduksjonsprogrammet en annen enn livsmestring. I begge kommuner hadde de også delt innholdet i to bolker – en for helse og et nytt liv i Norge, en annen for karrierekompetanse. Kommunene står fritt til å organisere *Livsmestring i et nytt land* slik de selv finner det best, innenfor de rammer som er lagt for dette elementet i forskrift. Så det er ikke i seg selv et problem at denne delen av introduksjonsprogrammet er gitt ulike titler og ulik organisering i kommunene. Det som er en utfordring, er, som påpekt i delrapport 2 (Kavli et al., 2024), at innholdet i tilbudet som gis som en del av livsmestring kan ha en del til felles med det deltakerne får i andre deler av programmet som foreldreveiledning, samfunnskunnskap og karriereveiledning. I intervjuene bidro dette til at både intervjuer og deltaker i noen grad strevde med å få klarhet i om erfaringer og lærdom stammet fra kurs i livsmestring eller fra samfunnskunnskap eller fra andre deler av opplæringen i introduksjonsprogrammet.

Det første sitatet er fra et intervju gjort med telefontolk med en deltaker opprinnelig fra Kongo, som hadde vært to år i introduksjonsprogrammet. Vedkommende hadde noe grunnskoleopplæring fra to ulike land – opprinnelseslandet og fra landet vedkommende først kom til som flyktning. I tillegg var han snart ferdig med norsk grunnskole. Livsmestring ble introdusert i intervjuet etter å ha fått klarlagt at vedkommende hadde deltatt på dette kurset.

Intervjuer: Er det noe du husker veldig godt (fra kurset i livsmestring)?

Deltaker: Ja, vi hadde masse ting, blant annet hvordan bo i Norge hvis du er ny i Norge og selvfølgelig må du komme på typiske sånne norske livet, det betyr ikke at hvis du har annen bakgrunn så må du kanskje ta hensyn til det. Men det er godt å ha typisk norske kriterier da.

Intervjuer: Hva er et norsk liv?

Deltaker: At Norge hjelper, er snill, du får hjelp hvis du trenger det og man må være tålmodig hvis for eksempel du skal ta utdanning, så må du være tålmodig og alt skal gå bra. Du kan oppnå det du vil bli, men du må være tålmodig. Og i Kongo vi hadde ikke (upresis oversettelse fra tolk, vedkommende sier kommunikasjon, kanskje var det som ble sagt demokrati). Vi kunne ikke gå på skolen på grunn av krigen. Men her er det mulig, hvis man samarbeider med de som er her. For eksempel folk i Norge er rike, for eksempel hvis du har masse penger og den andre er fattig, den fattige kan få plass på sykehus foran den rike. Mens i Kongo, hvis du har penger, da selvfølgelig må du få plass først. Før de som er fattige.

Intervjuer: Synes du det er et bra system?

Deltaker: Veldig bra (snakker norsk). Ja, det er veldig bra i Norge og gode systemer, selv om det ikke er lett å integrere seg. De fire sesongene vinter, sommer, høst og våren, det har vi ikke i Kongo, men andre ting veldig bra.

Denne deltakeren har, slik vi tolker intervjuet, lært om å bo i Norge. At det finnes noen typiske norske liv, som man som ny i landet ikke trenger å kopiere, men som det er ok å vite om. Når intervjuer spør om en utdyping, svarer deltaker ved å vise til velferdsstatlige tjenester og hvordan disse fungerer på en måte vedkommende verdsetter, og om dårlig værforhold. Systemet er bra, klimaet er dårlig.

I et annet intervju er deltakeren opprinnelig fra Afghanistan og har vært to år i introduksjonsprogrammet, i en annen kommune enn deltakeren over. Han har videregående fra opprinnelseslandet. Intervjuet foregår på norsk, etter deltakers ønske.

Intervjuer: Husker du noe fra (viser til navnet på livsmestringskurs i denne kommunen), hva lærte dere?

Deltaker: Jeg husker samfunnskunnskap (fra voksenopplæringen), lov, de snakket om lov i Norge. Men jeg husker ikke (kurs i livsmestring).

Intervjuer: Men du husker samfunnskunnskap fra voksenopplæringen?

Deltaker: Ja, fra voksenopplæringen, ja, det var en lærer fra Afghanistan.

Intervjuer: Å?

Deltaker: Hun var veldig flink og hun snakket pashto, veldig bra på pashto.

Intervjuer: Husker du noe fra norsk lov?

Deltaker: Ja, det var om samfunn, og de snakket om homofile og vet du, de muslim-folk har ikke det samme ... homofile. Og de (i opprinnelseslandet) lar ikke kjæresten bo sammen med deg. Her de forteller om alt, det er veldig vanlig, når du får kjæreste, kan du bo sammen med henne og hun bo sammen med deg. Og her er homofile, de kan bo sammen, det er ingen problemer. De skriver om lov, ja, selvfølgelig.

Begge de siterte deltakerne er på intervjutidspunktet på vei inn til en sesjon i sitt kurs i livsmestring. Når den første intervjupersonen husker «masse ting» og den andre ikke noe fra kursopplegget, tolker vi det som uttrykk for noe av det samme: Dette er et kursopplegg som ikke på samme vis som for eksempel foreldreveiledning, framstår med et innhold og et opplegg som tydelig skiller det fra resten av introduksjonsprogrammet. Det flyter litt over i mye annen undervisning de har hatt, i mye annet de har lært. De to deltakerne har også til felles at de først og fremst erindrer å ha blitt informert om det norske lovverket – den ene fra kurs i livsmestring, den andre fra samfunnskunnskap. Når de blir bedt om eksempler, husker de ulike ting, den ene den norske velferdsstatens opplegg for helsetilbud som gjør at rike ikke kommer før fattige og at her kan man gå på skole, den andre regler for samboerskap – det er lov å bo sammen før man gifter seg og homofile både finnes og anerkjennes i norsk lov. Slik er det ikke i Afghanistan. De to deltakerne erindrer begge deler av lovverket og samfunnssystemet i Norge som tydelig står ut og skiller seg fra det de har i opprinnelseslandet.

Kjennskap til lovverket har helt klart betydning for muligheten til å mestre livet i Norge. Hvis vi skal sammenligne med foreldrekurs, er dette litt likt det deltakerne forteller om barnevernet når de blir spurt om hva de har lært, om at de har lært hvordan det fungerer. Men livsmestring skal, som foreldreveiledning, også gjennom veiledning og refleksjon gi verktøy for bruk i eget liv. I det første utdraget fra et intervju om livsmestring er deltakeren litt inne på dette, at de har hatt om å leve livet i Norge. Men når han blir bedt om å utdype dette, vender han seg raskt til det som handler om norsk lov. Det kan ha med måten det spørres på, spørsmålet oppfattes kanskje som en invitasjon til å redegjøre for hva de har lært. Og da ligger et svar som gir intervjuer informasjon om hva de har lært, nærmere enn å dele refleksjoner man har inngått i. Alternativt, at kurset mest har bestått av informasjon og i mindre grad har gitt rom for refleksjon.

En tredje deltaker snakker om at han startet i kurset i livsmestring rett etter ankomst til kommunen og tidlig i introduksjonsprogrammet. Da foregikk undervisningen med tolk. Han husker særlig at de snakket om helse, om å ta Omega-3 og tran. Etter seks måneder ba deltakerne om at kurset ble gitt på norsk, slik at de fikk øvd seg i språket. Da lærte de også, mener han, om naturen i kommunen og om severdigheter der. Og de var på tur. Han forteller at slike turer både er fine og at de lærer en del norsk mens de går.

Ilgjen er det informasjon som erindres, i dette tilfellet at de må ta Omega-3 og tran. I tillegg gis det i dette intervjuet, som i intervjuet med deltakeren som snakket om samfunnskunnskapsundervisningen i VO (voksenopplæringen), innsikt i betydningen av

språk. Deltakeren som snakket om opplæringen fra VO hadde en lærer som snakket hans morsmål. Denne deltakeren har hatt deler av undervisningen på norsk, etter ønske fra deltakerne. Her framstår livsmestring mest som språktrening. En måte de lærte norsk på, var ved å involvere seg i undervisning på norsk og gjennom turer rundt i denne kommunen.

Vi har, når det gjelder foreldreveiledning, gjennomført observasjoner på enkeltsesjoner under kurs og veiledningsopplegg i flere kommuner for så å sammenligne utbytte av ulike opplegg. I foreldreveiledning har det å delta på en sesjon eller kurs i flere kommuner for så å sammenligne, vært en god kilde til data, fordi foreldreveiledningens innhold har betydelige likhetstrekk fra den ene kommunen til den neste. I livsmestring har det ikke vært slik – jamfør tidligere redegjørelse fra tre casekommuner (Kavli et al., 2024). Når vi da likevel testet ut observasjon som metode under livsmestringskurset i en kommune, var dette en to-timers sesjon hvor negativ sosial kontroll og æresrelatert vold var tema. To språkgrupper var til stede, med hver sin tolk. Undervisningen foregikk ved hjelp av en invitert veileder med kunnskap om tematikken og ved hjelp av PowerPoint. Innholdet var en blanding av informasjon om hva begreper og fenomener som negativ sosial kontroll innebærer, norsk lovverk og en invitasjon til refleksjon. Noe som likevel var vanskelig å få til i et lokale med to ulike språkgrupper representert og tolking til to språk. Vi observerte altså en sesjon av kursopplegget i denne kommunen, som behandlet et klart definert tema nevnt i Fagressursen: negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Hvordan undervisningen i de øvrige temaene som sto på planen i denne kommunens livsmestringsopplegg var lagt opp, fortalte denne sesjonen lite om. Og det ble klart for oss at vi måtte observere store deler av et kurs for å kunne si noe om helheten i kurset om livsmestring i en kommune. Å gjøre dette med en systematikk som omfattet flere kommuner, var det ikke kapasitet til innenfor prosjektets rammer.

Mulighetene til å vurdere resultater av livsmestring bygget på deltakerperspektiver og/eller observasjoner skiller seg tydelig fra foreldrekurs/veiledning. Selv om foreldre også kan bli tause når intervjuer spør om konkret utbytte, bringes det alltid fram *noe*. Og begeistringen for tilbudet er stor, som vi har beskrevet tidligere (Andresen et al., 2025). Vi finner ikke tilsvarende blant deltakere på kurs i livsmestring. Her streves det mer med å redegjøre for utbytte. Da vi som ledd i følgeevalueringen av standardiserte elementer, undersøkte hvordan livsmestring var iverksatt i kommunene (Kavli et al., 2024, kap. 5) problematiserte vi at de konkrete oppleggene iverksatt lokalt med intensjon om å drive undervisning og veiledning i livsmestring, varierte stort. Og at tilbudet framsto lite refleksjons- og dialogbasert. Vi problematiserte også at det var og er betydelig overlapp mellom temaer som skal behandles i livsmestring og pensum i samfunnskunnskap ved voksenopplæring, i karriereveiledning og til dels i foreldreveiledning. Intervjuene bekrefter til dels dette. Det er et stort spørsmål hvordan kurs i livsmestring gir kunnskap og motivasjon til deltakere på måter de ikke får i andre deler av introduksjonsprogrammet. Vi vil i denne sammenhengen også minne om et poeng fra den innledende delen av følgeevalueringen der vi undersøkte intensjoner bak standardiserte elementer og forventninger til dem. Her påpekes det blant annet at livsmestringskurset fordrer at:

«deltakerne er i stand til å ta et metaperspektiv, både på egen migrasjonsprosess, eget og eventuelt familiens liv, og det å leve i ulike samfunn. Dette kan være krevende oppgaver, kanskje spesielt for deltakere som opplever psykiske utfordringer, og samtidig jobber med å bearbeide egne erfaringer, eller som ikke har trening i slike mentale øvelser» (Kavli et al., 2022, s. 49).

Denne påpekningen handler både om at det kan være krevende å reflektere over eget liv og egen hverdag fra et fugleperspektiv i en situasjon hvor endringene i livsinholdet og hverdagskonteksten er store. Og at dette derfor stiller høye krav til hvordan kurs i livsmestring legges opp. Kanskje er deltakernes opptatthet av hva de har fått og lært seg av informasjon også et resultat av et kursopplegg som krever et metaperspektiv ikke alle er i stand til å innta, og/eller et kursopplegg som mer fokuserer informasjon enn rom for refleksjon.

3.7 Oppsummert

Spørsmålet vi skulle besvare i dette kapittelet var hva som bidrar til at deltakere erfarer relevante og motiverende kvalifiseringsløp av god kvalitet, tilpasset den enkelte deltaker. Kvalitet er da knyttet til relevans, motivasjon og om innholdet i programmet er tilpasset den enkelte deltaker. Som del av dette har vi også undersøkt spesifikt erfaringer med de to standardiserte elementene foreldreveiledning og livskvalitet.

Dette innebærer at når vi undersøker spesifikke deltakeres erfaringer med introduksjonsprogrammet, er det avgrenset til her og nå. I tillegg at det er vanskelig å skille ut hvilke deler av programmet som har gitt hvilken kompetanse – bortsett fra norskopplæringen og foreldreveiledning, som adresserer deltakerne som foreldre, ikke som arbeidstakere.

Medvirkning framstår som et viktig element for å sikre et program som er relevant, tilpasset den enkeltes forutsetninger og motivasjon. Deltakere forteller om medvirkning i planarbeidet, og en av to oppgir at de ofte eller noen ganger kan velge hvilken opplæring i introduksjonsprogrammet de skal delta i. Samtidig framstår det å være i introduksjonsprogrammet som å ha en hverdag hvor det er mye man ikke kan påvirke, det være seg om man får praksis i arbeidslivet, hvor mye tid man har tilgjengelig, hvorvidt det er mulig med en mer praksisnær norskopplæring eller om man får godkjent tidligere utdanning og arbeidserfaring som relevant i Norge. Alt dette gjør hverdagen i introduksjonsprogrammet limbo-preget.

Videre har mer innhold blitt gjort obligatorisk siden 2021. Foreldreveiledning er et obligatorisk standardisert element. *Livsmestring i et nytt land* er også obligatorisk, bortsett fra for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse. Obligatoriske standardiserte elementer som foreldreveiledning og, for mange, *Livsmestring i et nytt land* er ikke noe deltakerne kan velge. Det må de ta, dersom de er i den definerte målgruppen. Samtidig synes elementet foreldreveiledning å være av en slik art at dette oppleves relevant og nyttig for svært mange. Da i motsetning til livsmestring, som også er obligatorisk for mange, men som ikke snakkes om med den samme vekt på relevans.

Basert på IMDIs brukerundersøkelse og våre intervjuer, finner vi altså at mange deltakere er involvert i utviklingen av eget program, og at tidligere erfaringer, det være seg utdanning eller arbeid, har betydning for lengde på programmet og innholdet. Samtidig finner vi også betydelig usikkerhet på om målet om å lære seg norsk er mulig å nå innenfor tiden de har til rådighet, om de her vil kunne nyttiggjøre seg av tidligere arbeids-erfaring gjort i et annet samfunn og i andre systemer. I tillegg er erfaringen at hvorvidt de får praksis i arbeidslivet og hva slags, er vanskelig å påvirke. Her kan det både foreligge tydelige ønsker og planer om at deltaker skal få praksis tilpasset tidligere arbeids-erfaringer og framtidige mål, det være seg som frisør, mekaniker eller sykepleier. Samtidig ender deltakerne stort sett opp med å ta det praksistilbudet de blir tilbudt, uavhengig av hvor relevant tilbudet er i lys av tidligere utdanning og arbeid. Deltakerne er derfor opptatt av at dette skal være en praksis hvor de ved å bli utfordret til og måtte snakke norsk, kan bli bedre i norsk. Det synes primært å være derfor de takker ja til praksisplasser de blir tilbudt. Samtidig viser altså brukerundersøkelsen at kun litt over halvparten mener at de er blitt bedre i norsk av å være i praksis. Det kan tolkes som et nokså skuffende tall, fokuseringen på dette blant deltakerne vi har intervjuet tatt i betraktning.

Om deltakerne ikke erfarer å kunne påvirke praksis, kan de påvirke innsatsen de selv legger ned for å lære seg norsk. Her fortelles det om betydelig egeninnsats ut over den formelle undervisningen, men også om frustrasjon over at ikke alle deltakere er like ivrige eller like innstilt på rask progresjon. Noe som kan bidra til å forsinke progresjonen i undervisningen – sett fra de raskestes ståsted. Samtidig hører vi om deltakere som har tatt opp at de vil over på et annet kurs, og blitt hørt. Noen har ønsket det fordi de vil gå fortere fram, andre fordi det går for fort der de er. Den viktigste fortellingen er likevel at norskopplæring synes mulig å påvirke, i alle fall for dem som har mye utdanning fra før. Det som ikke er like lett å påvirke er tiden satt av til norskopplæringen. Hvor lang tid tar det for voksne å lære seg norsk? Svaret er: Lenger enn de selv trodde, kanskje også lenger enn flyktningetjenester beregner og myndighetene lager rammer for. Og slik er det uavhengig av hvor mye utdanning de har fra før. Noe som selvsagt har sammenheng med at de med mye utdanning også får mye kortere tid på seg enn de som nesten ikke har utdanning. De som strever mest, er likevel de som har svært lite utdanning, som har mange år i introduksjonsprogrammet, men likevel ikke får praksis, fordi norskprogresjonen går for langsomt. Kanskje ville det gått raskere med praksis i arbeidslivet, siden disse deltakerne har svært lite erfaring med å lære i klasserom. Problemet er imidlertid fortellingene om at de ikke får praksis, fordi de ikke har lært tilstrekkelig i klasserommet.

Intervjuene gir innsikt i hvordan det å være i introduksjonsprogrammet er å befinne seg i en slags limbo – det vil si i et hav av muligheter, men likevel midt i det store intet. Ja, man har mål. Man har også en viss innflytelse. Men ikke over det viktigste: Hvordan kommer dette til å gå? Til det er det for mye man ikke selv styrer og for mange utenforliggende faktorer som påvirker motivasjon og muligheter i introduksjonsprogrammet, som om tidligere utdanning og arbeidserfaring ses som relevant i Norge. Om det er mulig å få relevant praksis i arbeidslivet. Familiesituasjon. Boforhold. Transport og helseutfordringer, men også bekymring for de som er igjen i opprinnelseslandet. I en slik situasjon er det krevende å ha det metaperspektivet på egen situasjon som antakelig er

nødvendig for å få fullt utbytte av det standardiserte elementet livsmestring. Eller kanskje er utfordringen med dette elementet at livsmestring i praksis blir mer informasjon om hverdagen i Norge enn refleksjon over hvordan å mestre det. Det vil si at metodikken ikke er helt i samsvar med målet. Da fungerer foreldreveiledning bedre, og det synes som dette fungerer aller best, gitt mål om mestring og trygghet, i de mest omfattende og mest veiledningspregede kursoppleggene. Der det også er størst mulighet til å bli kjent med og bygge fellesskap med andre deltakere. Kommunenes tilbud om og delta-keres utbytte av foreldreveiledning kontra livsmestring, er betydelig. Så er dette da også to standardiserte elementer med to svært ulike opplegg, slik det redegjøres for i Fagresursen. Foreldreveiledning stiller krav om et faglig basert innhold og undervisningsmetoder, med bruk av sertifiserte veiledere, et fastsatt program, mens livsmestring presenteres med en forholdsvis omfattende todelt meny av temaer som ønskes gjennomført i løpet av 25 timer. Det beskrives en ambisjon om at opplegget skal bidra til refleksjon. Også her stilles det krav til veileder, men da først og fremst generelle krav til pedagogikk og kultursensitivitet. Hvordan opplegget best mulig kan gjennomføres med vekt på refleksjon innenfor tidsrammen, problematiseres i liten grad.

4 Deltakeres programinnhold

Dette kapittelet undersøker deltakernes programinnhold, både før og etter lovendring og innføring av standardiserte elementer i 2021. Vi bruker registerdata fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) for å se på hvilke tiltak deltakerne i introduksjonsprogrammet har fått i perioden 2015–2023. Datagrunnlaget er mer detaljert beskrevet i delkapittel 2.3.

Som beskrevet i delkapittel 1.5, er ett av målene med denne rapporten å undersøke hvorvidt innføringen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet har bidratt til mer differensiering i henhold til deltakernes behov, forutsetninger og mål. En sentral målsetting med innføringen av de standardiserte elementene var at flere deltakere skal få programinnhold som er i tråd med deres behov og sluttmål. Dette skulle bidra til bedre resultater, og få flere deltakere i arbeid etter endt program. I dette kapittelet sammenligner vi derfor innhold i program for ulike grupper i introduksjonsprogrammet for å belyse følgende spørsmål:

- I hvilken grad er programmets innhold målrettet mot deltakere med ulike forutsetninger og behov, før og etter innføringen av standardiserte elementer?

Når vi svarer på dette, tar vi utgangspunkt i registreringer av hva en deltaker har fått av innhold i sitt introduksjonsprogram, deres sluttmål og avslutningsårsak når de er ferdige med introduksjonsprogrammet. NIR-dataene gir oss ikke individuell informasjon om deltakernes forutsetninger og behov, men gir oss informasjon om bakgrunnskjennetegn som alder, utdanning og opprinnelsesland. For deltakere som startet etter 2021 er det også registrert sluttmål, som er enten arbeid eller utdanning. Disse dataene bruker vi for å undersøke følgende underspørsmål:

3. Er innholdet i introduksjonsprogrammet tilpasset og rettet mot deltakernes sluttmål etter innføringen av standardiserte elementer i 2021?
4. Ser vi endringer i hvilket innhold deltakerne med samme kjennetegn får i sitt program før og etter 2021?
1. Har deltakernes programinnhold en sammenheng med andelen som har overgang til arbeid som avslutningsårsak?

Vi undersøker det første spørsmålet ved å sammenligne grupper differensiert etter sluttmål for deltakere i introduksjonsprogrammet etter ny lov¹³, og spørsmål to ved å sammenligne grupper differensiert etter utdanning og alder. Sistnevnte inndeling lar oss sammenligne innhold i introduksjonsprogram for deltakere etter gammel og ny lov, for å undersøke om vi ser endringer før og etter 2021 i hvorvidt deltakerne får programinnholdet de har krav på.

Selv om introduksjonsprogrammet er individuelt tilpasset er det visse krav til innhold som gjelder alle deltakere. Her har det vært noe endring over tid. For deltakere i introduksjonsprogrammet som begynte sitt introduksjonsprogram før 1.1.2021 og dermed

¹³ Med ny lov mener vi integreringsloven som ble innført i 2021, altså samtidig som de standardiserte elementene. Før dette gjaldt introduksjonsloven, som vi også omtaler som gammel lov.

omfattes av introduksjonsloven, var det krav om at introduksjonsprogrammet minst skulle inneholde:

2. norskopplæring
3. samfunnskunnskap
4. arbeids- eller utdanningsrettede elementer

For deltakere som begynte sitt introduksjonsprogram etter 1.1.2021 og derfor omfattes av integreringsloven, er det krav om at introduksjonsprogrammet minst skal inneholde:

5. opplæring i norsk
6. opplæring i samfunnskunnskap
7. kurs i *Livsmestring i nytt land*
8. arbeids- eller utdanningsrettede elementer
9. for deltakere med barn under 18 år: foreldreveiledning

Våre analyser i dette kapittelet er basert på opplysninger fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), hvor kommunene registrerer hvilke tiltak som har vært en del av deltakernes introduksjonsprogram. Hvilke tiltakskategorier som har vært tilgjengelige i NIR har endret seg over tid. Etter gammel lov var det 26 ulike tiltak, mens etter ny lov er det 39. Disse er imidlertid fordelt på tiltaksgrupper, som har vært mer stabile, og dermed er mer sammenlignbare. På bakgrunn av dette sammenligner vi ikke på enkelttiltak, men på aggregerte (altså tiltaksgruppe) og vi fokuserer på norskopplæring og samfunnskunnskap, arbeidsrettede og utdanningsrettede tiltak. Videre ser vi kun på deltakere som har avsluttet sitt introduksjonsprogram.

I første halvdel av kapittelet ser vi nærmere på hva deltakere med ulike sluttmaal etter ny lov får av innhold i sitt introduksjonsprogram, så ser vi på sammenhenger med overgang til arbeid, og deretter sammenligner vi innhold i introduksjonsprogram etter ny og gammel lov ved å se på grupper differensiert etter utdanning og alder.

4.1 Differensiering av innhold etter sluttmaal

I dette avsnittet undersøker vi programinnholdet til deltakere som begynte i introduksjonsprogrammet i perioden 2021–2023 og avsluttet programmet innen 31.12.2023. Denne gruppen har begynt sitt introduksjonsprogram etter implementeringen av integreringsloven og de standardiserte elementene i 2021. Formålet er å undersøke hvorvidt deltakere med ulike sluttmaal kjennetegnes av ulike sammensetninger i programmet sitt, og hvorvidt vi finner lignende forskjeller dersom vi ser på ulike grupper deltakere (ukrainere og øvrige nasjonaliteter). Dersom deltakeres programinnhold er differensiert slik myndighetene ønsker, bør det være en tydelig sammenheng mellom hva deltakerne har som sluttmaal, og hvilket innhold de har i sitt program. Denne sammenhengen bør også være relativt lik på tvers av grupper med ulik landbakgrunn, ettersom målretting av programmet skal gjelde for alle.

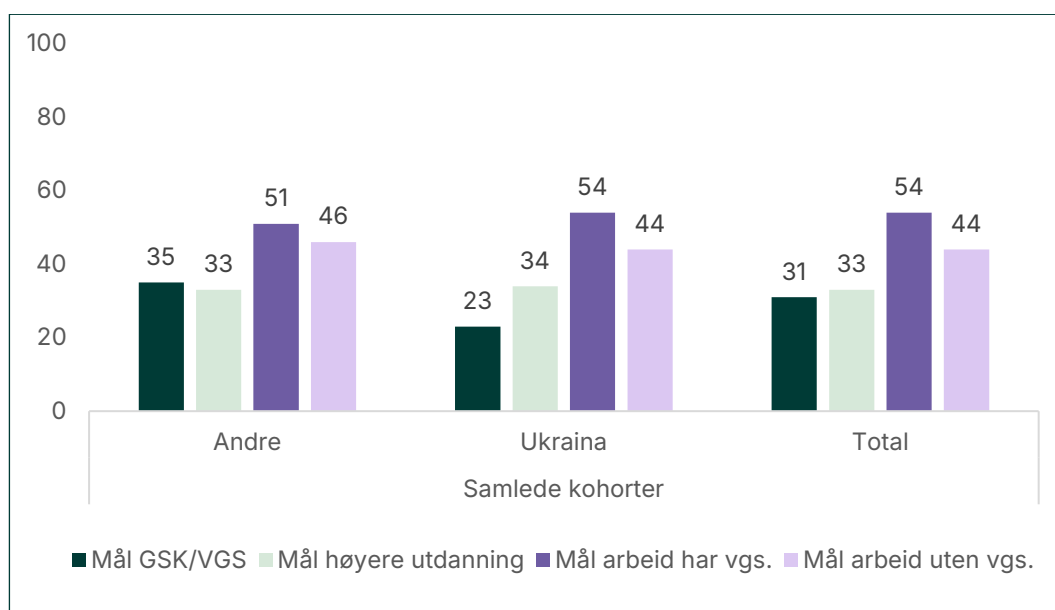
Deltakerne er fordelt i fire grupper i henhold til sitt sluttmaal: 1) deltakere med mål om å fullføre hele eller deler av grunnskolen (GSK) eller videregående opplæring (VGS), 2) deltakere med mål om kvalifisering til høyere utdanning, 3) deltakere med videregående

utdanning med mål om arbeid, og 4) deltakere uten videregående utdanning med mål om arbeid.

Som forventet er det en sammenheng mellom programmets mål og hvilken type tiltak deltakeren får. Som vist i figur 4.1 ser vi at en høyere andel deltakere som har arbeid som sitt sluttmaal får arbeidsrettede elementer sammenlignet med deltakere som har utdanning som mål. Blant deltakere som ikke har videregående utdanning fra før og har overgang til arbeid som sluttmaal, er i underkant av halvparten (44 prosent) registrert med arbeidsrettede elementer. Andelen er høyere, 54 prosent, blant de med samme sluttmaal og som har fullført videregående utdanning fra før. Blant begge gruppene som har utdanning som mål er det en lavere andel, cirka en tredjedel, som får et arbeidsrettet element som del av sitt introduksjonsprogram. Sammenhengen mellom sannsynligheten for å få arbeidsrettede elementer og sluttmaal gjelder også når vi ser på deltakere fra Ukraina og øvrige nasjonaliteter hver for seg (vist i samme figur).

Figur 4.1 viser at selv om andelen deltakere med registrerte arbeidsrettede elementer er høyere blant deltakere med arbeid som sluttmaal, er den ganske lav på om lag 50 prosent. Den lave andelen kan delvis skyldes forsinkelser i NIR-registreringer, det vil si at deltakere har fått arbeidsrettede elementer uten at disse er registrert i NIR innenfor uttrekksdatoen 31.12.2023. Samtidig tyder figur 4.1 på at en betydelig andel deltakere kan ha manglet innhold i introduksjonsprogrammet de har krav på.

Figur 4.1 Andelen deltakere som får arbeidsrettede elementer, etter sluttmaal og landbakgrunn, per 31.12.2023. Samlede kohorter består av deltakere med oppstartsår 2021–2023. Prosent. Kilde: NIR.¹⁴



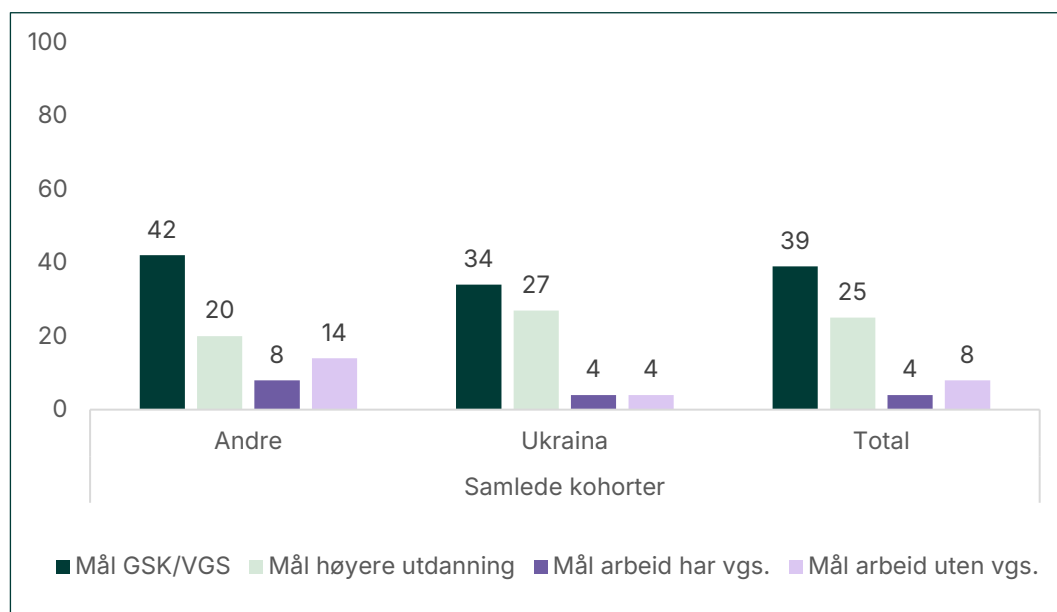
Når vi ser på sannsynligheten for å få utdanningsrettede elementer, ser vi en lignende sammenheng mellom programinnhold og sluttmaal (figur 4.2). Andelen som får

¹⁴ Datagrunnlaget til figuren består av 340 deltakere med sluttmaal grunnskolen (GSK) eller videregående opplæring (VGS), hvorav 105 ukrainske statsborgere og 235 øvrige nasjonaliteter. 736 deltakere har sluttmaal om kvalifisering til høyere utdanning, 544 er ukrainske statsborgere og 192 har øvrige nasjonaliteter. 7775 deltakere med videregående utdanning har sluttmaal om arbeid, 7364 er ukrainske statsborgere og 411 har øvrige nasjonaliteter. 398 deltakere uten videregående utdanning har sluttmaal om arbeid, 229 er ukrainske statsborgere og 169 har øvrige nasjonaliteter.

utdanningsrettede elementer, er lav blant de som har overgang til arbeid som sitt slutt-mål (henholdsvis fire og åtte prosent). Ser vi på deltakere som har utdanning som sitt slutt-mål ser vi en høyere andel med utdanningsrettede elementer, hvor deltakere med mål om å fullføre hele eller deler av grunnskoleutdanning eller VGS har høyere (39 prosent) sannsynlighet for å få dette enn deltakere med mål om høyere utdanning (25 prosent). Også her er sammenhengen mellom sannsynligheten for å få et utdanningsrettet element og slutt-mål gjeldende på tvers av deltakernes landbakgrunn (når vi sammenligner deltakere fra Ukraina og øvrige nasjonaliteter). Det er samtidig viktig å notere seg at andelen som har utdanning som slutt-mål utgjør en mindre del av utvalget vårt sammenlignet med de som har overgang til arbeid som slutt-mål (tolv versus 88 prosent). Dette har trolig flere forklaringer, som at ukrainere utgjør en svært stor andel av deltakere i 2022 og 2023 og de har i hovedregel kort programtid med overgang til arbeid som slutt-mål. Samt at deltakere i introduksjonsprogrammet med utdanning som slutt-mål ofte har lengre introduksjonsprogram og for deltakere som begynte sitt program i perioden 2021–2023 har mange ikke avsluttet programmet innen 31.12.2023 og er dermed ikke del av våre analyser.

Figur 4.2 Andelen deltakere som får utdanningsrettede elementer, etter slutt-mål, per 31.12.2023. Prosent.

Kilde: NIR.¹⁵



Som figur 4.3 viser får majoriteten av deltakere, uavhengig av slutt-mål, opplæring i norsk og samfunnsfag. Ser vi nærmere på deltakernes landbakgrunn, ser vi at en lavere andel ukrainere med utdanning som slutt-mål, får opplæring i norsk og samfunnsfag, sammenlignet med øvrige nasjonaliteter med samme slutt-mål. En forklaring på dette kan være at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, som gjelder flyktninger fra

¹⁵ Datagrunnlaget til figuren består av 340 deltakere med slutt-mål grunnskolen (GSK) eller videregående opplæring (VGS), hvorav 105 ukrainske statsborgere og 235 øvrige nasjonaliteter. 736 deltakere har slutt-mål om kvalifisering til høyere utdanning, 544 er ukrainske statsborgere og 192 har øvrige nasjonaliteter. 7775 deltakere med videregående utdanning har slutt-mål om arbeid, 7364 er ukrainske statsborgere og 411 har øvrige nasjonaliteter. 398 deltakere uten videregående utdanning har slutt-mål om arbeid, 229 er ukrainske statsborgere og 169 har øvrige nasjonaliteter.

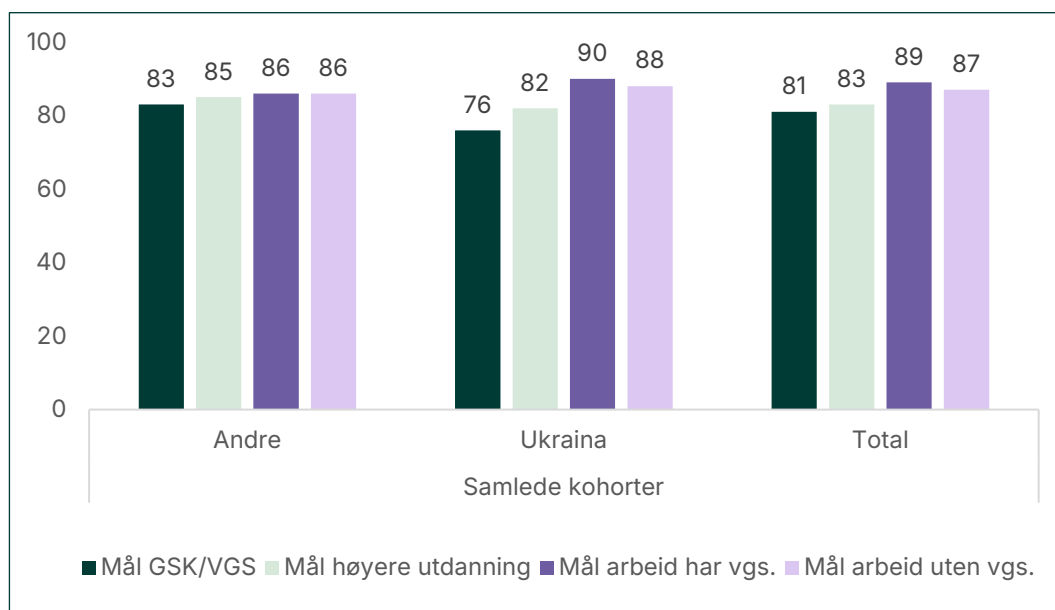
Ukraina, har rett til norskopplæring, men ikke plikt. Samt at de verken har rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap.

Vi har videre sett nærmere på kjennetegn for deltakere uten registrerte tiltak innen norsk og samfunnskunnskap og sammenlignet disse med de øvrige deltakerne som er registrert med slike tiltak. Mens deltakere uten registrerte tiltak innen norsk og samfunnskunnskap utgjør cirka 1100 personer, utgjør deltakere registrert med slike tiltak cirka 8200. Sammenlignet med deltakere med registrerte tiltak, finner vi at deltakere uten registrerte tiltak er noe yngre, kvinner og ukrainske statsborgere utgjør en lavere andel samt at de har noe kortere programtid. Samtidig er ikke disse forskjellene mellom gruppene store. En viktig forskjell er at deltakere uten norsk og samfunnskunnskap også har en lavere sannsynlighet for å få de fleste andre tiltakene, som tyder på at deltakerne uten norsk og samfunnskunnskap får kortere og mindre opplæring under introduksjonsprogrammet.

Når det gjelder kommunekjennetegn, er det ikke enkelte kommuner som skiller seg ut ved å kun ha deltakere uten norsk og samfunnskunnskap. I de fleste kommunene finnes det begge typer deltakere, med og uten norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammet. Samtidig bor deltakere uten norsk og samfunnsopplæring i større grad i kommuner som er mindre sentrale og har færre innbyggere. Dette er kommuner som har hatt større utfordringer med å tilby integreringstjenester, som vi kommer tilbake til i kapittel 7. Det kan også være at disse kommunene ikke har kunnet prioritere rapportering til NIR uten forsinkelser, og at flere deltakere har fått tilbud om norsk og samfunnskunnskap enn det kommunene har registrert.

Vi kan ikke utelukke at deltakere uten NIR-registreringer innen norsk og samfunnskunnskap ikke har fått denne type tiltak i introduksjonsprogrammet, men tallene i figur 4.3 kan overvurdere størrelsen av denne gruppen. Forsinkelser i NIR-registreringer om deltakernes programinnhold kan bidra til at antallet (og andelen) deltakere uten norsk og samfunnskunnskap framstår høyere enn det egentlig er.

Figur 4.3 Andelen deltakere som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap, etter sluttmål, per 31.12.2023. Prosent. Kilde: NIR.¹⁶



4.2 Sammenheng mellom innhold og avslutningsårsak

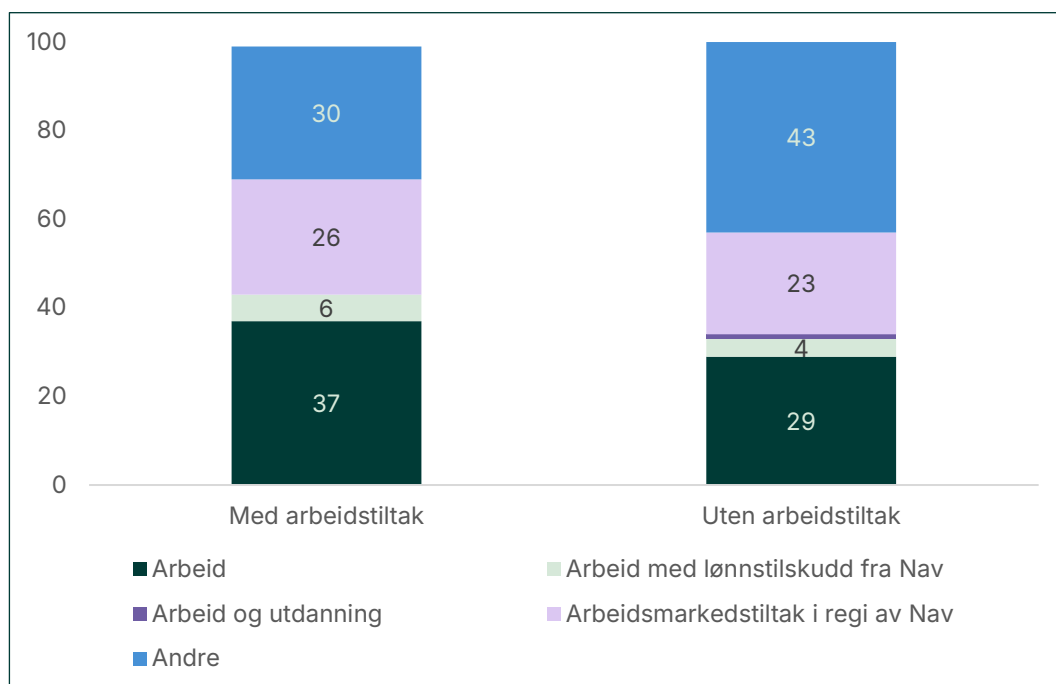
Blant deltakere med arbeid som sluttmål, forventer vi å se en sammenheng mellom hvorvidt de får arbeidsrettet innhold i sitt program, og deres avslutningsårsak. Når en deltaker avslutter sitt introduksjonsprogram, registrerer kommunen avslutningsårsaken i NIR. Det er ulike kategorier for avslutningsårsak som kan benyttes, eksempelvis årsaker relatert til arbeid, utdanning og ulike kvalifiseringstiltak.

Ettersom vi i figur 4.1 så at det er en stor andel (mellom 46 og 56 prosent) av deltakere med arbeid som mål for sitt introduksjonsprogram som ikke får arbeidsrettede tiltak, ønsket vi å se nærmere på hva som kjennetegner deres avslutningsårsak. Vi ønsket å undersøke hvorvidt deltakere uten arbeidsrettede elementer har en annen sannsynlighet for å gå over til arbeid etter avsluttet program, sammenlignet med deltakere med arbeidsrettede elementer?

Vi har derfor sett på deltakere med arbeid som sluttmål, hvorvidt de har registrerte arbeidsrettede tiltak og deres avslutningsårsak for introduksjonsprogrammet. Som figur 4.4 viser, ser vi at avslutningsårsaken blant deltakere med sluttmål om arbeid, i større grad (70 prosent) er arbeidsrelatert blant deltakere som har fått arbeidsrettede elementer som del av sitt program, enn blant deltakere med arbeid som sluttmål som ikke har fått arbeidsrettede elementer (54 prosent). Denne kontrasten ser vi også når vi skiller mellom deltakere fra Ukraina og de øvrige nasjonalitetene. Dette viser at sluttmål og avslutningsårsak er mer i samsvar blant deltakere som har fått arbeidsrettede tiltak.

¹⁶ Datagrunnlaget til figuren består av 340 deltakere med sluttmål grunnskolen (GSK) eller videregående opplæring (VGS), hvorav 105 ukrainske statsborgere og 235 øvrige nasjonaliteter. 736 deltakere har sluttmål om kvalifisering til høyere utdanning, 544 er ukrainske statsborgere og 192 har øvrige nasjonaliteter. 7775 deltakere med videregående utdanning har sluttmål om arbeid, 7364 er ukrainske statsborgere og 411 har øvrige nasjonaliteter. 398 deltakere uten videregående utdanning har sluttmål om arbeid, 229 er ukrainske statsborgere og 169 har øvrige nasjonaliteter.

Figur 4.4 Deltakere med arbeid som slutt mål, med og uten registrerte arbeidstiltak, fordelt etter avslutningsårsak, per 31.12.2023. Prosent. (N: 4342 deltakere med arbeidstiltak, og 3825 uten arbeidstiltak) Kilde: NIR.



Manglende samsvar mellom slutt mål (arbeid) og avslutningsårsak (ikke arbeid) kan ha en sammenheng med at deltakerne ikke har fått tiltak som samsvarer med mål for introduksjonsprogrammet. Manglende arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet kan potensielt gjøre dem mindre aktuelle for en arbeidsgiver når de er ferdig med programmet. Samtidig kan vi ikke utelukke at det er en seleksjon basert på deltakers kjennetegn (som for eksempel utdanningsbakgrunn og tidligere arbeidserfaring), slik at deltakere som i utgangspunktet hadde større forutsetninger for å komme i arbeid etter endt introduksjonsprogram også er de som får arbeidsrettede tiltak som del av sitt introduksjonsprogram. Vi kan heller ikke utelukke at forsinkelser i rapporteringer til NIR overvurderer andelen deltakere uten arbeidsmarkedstiltak. Uavhengig av individuelle kjennetegn og eventuelle forsinkelser i kommunenes NIR-registreringer, tyder manglende arbeidstiltak blant en såpass stor andel deltakere som har arbeid som mål på at kommunene jevnt over har hatt utfordringer med å møte behovet for arbeidsrettede tiltak for deltakere i introduksjonsprogrammet. Dette kan ha redusert andelen deltakere som har kommet i arbeid ved avslutning av introduksjonsprogrammet.

4.3 Differensiering av innhold etter alder og utdanning

I dette avsnittet undersøker vi hvorvidt det er økt differensiering i deltakernes programinnhold etter ny lov. For å kunne svare på dette spørsmålet er det behov for å sammenligne forskjellene i programinnholdet mellom grupper med deltakere etter integreringsloven og lignende grupper med deltakere etter introduksjonsloven. Vi kan ikke bruke slutt mål for å definere gruppene ettersom vi kun har slutt mål for deltakere som startet sitt introduksjonsprogram etter implementeringen av integreringsloven i 2021. Derfor definerer vi gruppene med utgangspunkt i deltakernes utdanning og alder for å kunne sammenligne programsammensetningen deres før og etter lovendringen. Her legger vi

til grunn at deltakere med lignende alder og utdanningsbakgrunn også har lignende forutsetninger og behov for innhold i introduksjonsprogrammet.

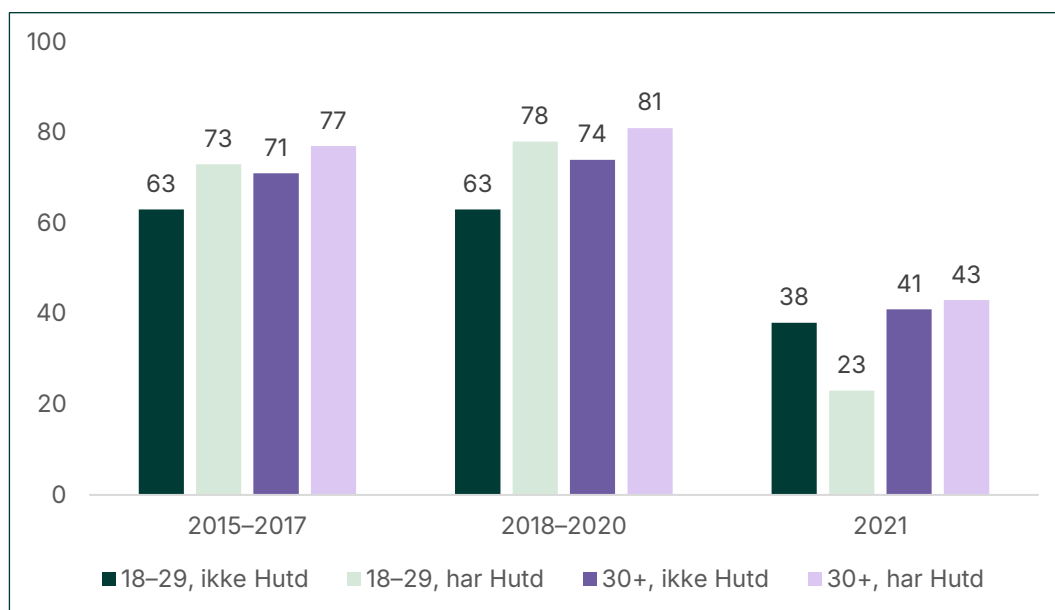
Vi får på denne måten fire like grupper på tvers av kohortene vi ser på: 1) deltakere under 30 år uten høyere utdanning, 2) deltakere under 30 år med høyere utdanning, 3) deltakere over 30 år uten høyere utdanning, og 4) deltakere over 30 år med høyere utdanning. Blant disse fire gruppene med deltakere konsentrerer vi sammenligningen til følgende tiltaksgrupper: arbeidsrettede tiltak, utdanningsrettede tiltak og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette er fordi tiltakene som inngår i disse tre hovedgruppene er nokså sammenlignbare før og etter implementeringen av integreringsloven. I dette kapitlet sammenligner vi resultater for deltakere under introduksjonsloven (to kohorter, 2015–2017 og 2018–2020) med deltakere under integreringsloven (2021). Vi har også kjørt disse analysene hvor vi inkluderer deltakere fra 2022 og 2023, men etter som den store majoriteten av deltakere i disse to kohortene (henholdsvis 93 og 95 prosent) er fra Ukraina og har kortere programtid og et annet mål enn øvrige deltakere, har vi i hovedsak valgt å sammenligne deltakere under introduksjonsloven med deltakere som startet sitt introduksjonsprogram i 2021. I tillegg undersøker vi forskjeller i programinnholdet til ukrainske deltakere og øvrige deltakere i kohort-2021–2023, og syriske og øvrige deltakere i de to eldre kohortene, 2015–2017 og 2018–2020.

Tiltak rettet mot deltakelse i arbeidsliv

Når det gjelder tiltak rettet mot deltakelse i arbeidsliv, ser vi forskjeller i hvem som mottar slike tiltak på tvers av de tre kohortene (figur 4.5). Blant de to kohortene med deltakere i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven (2015–2017 og 2018–2020), ser vi stor variasjon i hvem som har fått arbeidsrettede tiltak, og vi ser et lignende mønster for kohorten 2015–2017 som for kohorten 2018–2020. Blant deltakere som startet sitt introduksjonsprogram i 2021 og som har deltatt i introduksjonsprogram etter integreringsloven, ser vi at en betydelig mindre andel mottar slike tiltak som del av sitt program sammenlignet med de to andre kohortene.

For 2015–2017 og 2018–2020 ser vi at deltakere med høyere utdanning har størst sannsynlighet for å få arbeidsrettede tiltak som en del av sitt program sammenlignet med deltakere uten høyere utdanning. Seniorer med høyere utdanning har litt høyere sannsynlighet for å få dette enn juniorer med høyere utdanning, uavhengig av kohort. Juniorer uten høyere utdanning har minst sannsynlighet for å få arbeidsrettede tiltak sammenlignet med de tre andre gruppene. Vi finner ingen store forskjeller mellom deltakere fra Syria, som var den største deltakergruppen i denne perioden, sammenlignet med deltakere fra andre land (ikke vist). Vi ser at en litt større andel deltakere fra andre land fikk tiltak rettet mot deltakelse i arbeidslivet i kohorten 2018–2020 sammenlignet med deltakere fra Syria, men dette mønsteret ser vi ikke blant deltakere i kohorten 2015–2017.

Figur 4.5 Andelen deltakere som får tiltak rettet mot arbeidsliv, etter alder og utdanning, per 31.12.2023. Prosent. Kilde: NIR.¹⁷

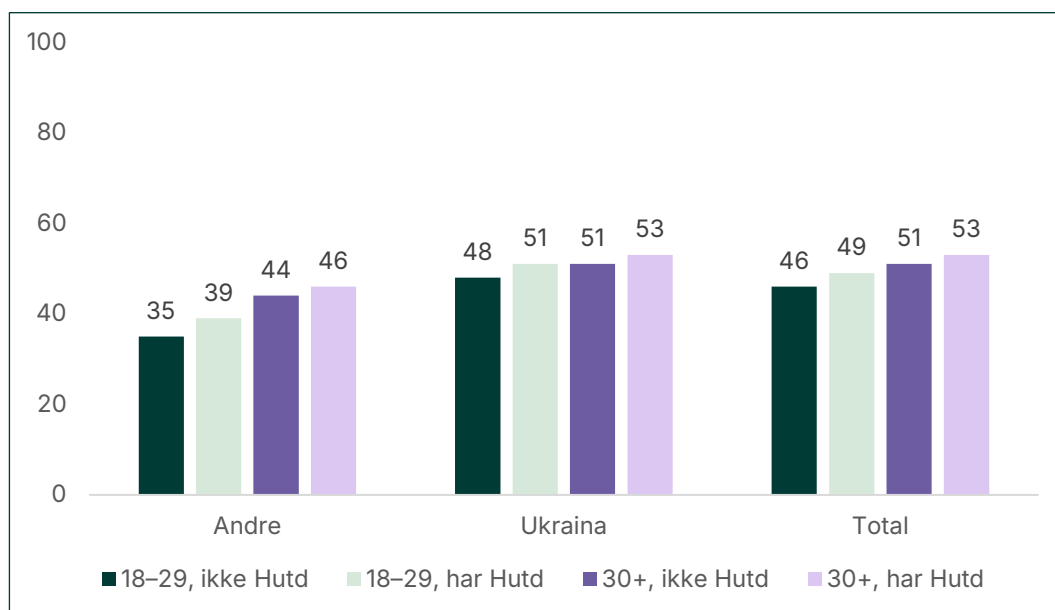


Når vi ser nærmere på forskjeller i en utvidet versjon av den tredje kohorten, altså deltakere som startet sitt introduksjonsprogram i 2021, 2022 og 2023, så ser vi at i motsetning til de to eldre kohortene så er det større forskjeller blant deltakere fra 2021-2023 når vi sammenligner etter landbakgrunn (figur 4.6). Vi ser en større variasjon i hvem som mottar arbeidsrettede tiltak når vi sammenligner deltakere fra andre land sammenlignet med deltakere fra Ukraina. Blant deltakere fra andre land er det en gradvis økning etter deltakernes alder og utdanningsnivå i andelen som får arbeidsrettede tiltak. Juniorer uten høyere utdanning har minst sannsynlighet for å få dette som en del av sitt program (35 prosent), mens seniorer med høyere utdanning har størst sannsynlighet (46 prosent). Som helhet ser vi at deltakere med høyere utdanning har større sannsynlighet for å få arbeidsrettede tiltak som en del av sitt introduksjonsprogram sammenlignet med de uten høyere utdanning, og at seniorer har større sannsynlighet for å få arbeidsrettede tiltak enn juniorer.

Blant deltakere fra Ukraina er det mindre forskjell mellom deltakerne når det gjelder hvorvidt de får arbeidsrettede elementer som en del av sitt program (48-53 prosent). Likevel ser vi også her at en høyere andel seniorer med høyere utdanning (54 prosent) får slike tiltak sammenlignet med juniorer uten høyere utdanning (48 prosent). Figur 4.6 viser også at deltakere fra Ukraina har en større sannsynlighet for å få arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet enn øvrige deltakere i samme alders- og utdanningsgruppe.

¹⁷ I kohort-2015-2017, er det 11 520 deltakere i aldersgruppen 18-29 uten høyere utdanning, 2053 deltakere i aldersgruppen 18-29 år med høyere utdanning, 9784 deltakere eldre enn 29 år uten høyere utdanning og 1961 deltakere eldre enn 29 år med høyere utdanning. I kohort-2018-2020, er det 3477 deltakere i aldersgruppen 18-29 uten høyere utdanning, 463 deltakere i aldersgruppen 18-29 år med høyere utdanning, 3380 deltakere eldre enn 29 år uten høyere utdanning og 844 deltakere eldre enn 29 år med høyere utdanning. Blant deltakere med oppstartsår 2021, er det 88 deltakere i aldersgruppen 18-29 uten høyere utdanning, 43 deltakere i aldersgruppen 18-29 år med høyere utdanning, 187 deltakere eldre enn 29 år uten høyere utdanning, 87 deltakere eldre enn 29 år med høyere utdanning.

Figur 4.6 Andelen deltakere i 2021–2023 kohorten som får arbeidsrettede tiltak, etter alder og utdanning, per 31.12.2023. Prosent. Kilde: NIR.¹⁸



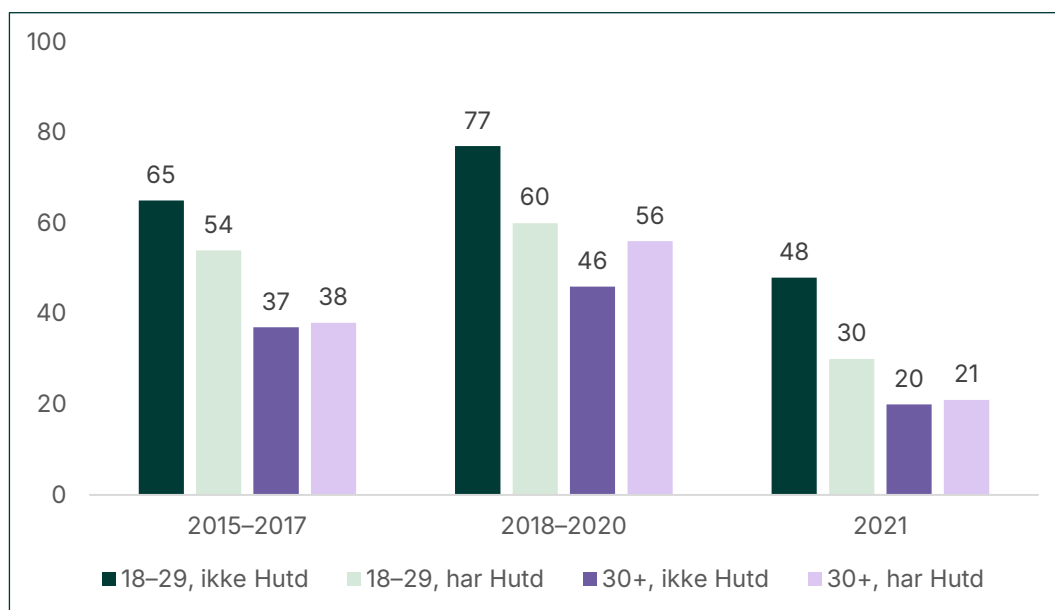
Tiltak rettet mot deltakelse i utdanning

Når vi ser på deltakere i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven (2015–2017 og 2018–2020), finner vi stor variasjon i hvem som får utdanningsrettede tiltak (figur 4.7). Deltakere under 30 år uten høyere utdanning har størst sannsynlighet for å få dette som del av sitt programinnhold, sammenlignet med de tre øvrige gruppene. Dette gjelder både totalt sett, for andre landbakgrunner og for deltakere fra Syria, og mønsteret finnes både i 2015–2017-kohorten og 2018–2020-kohorten.

Videre ser vi at en større andel deltakere under 30 år, uavhengig av hvorvidt de har høyere utdanning, får utdanningsrettede tiltak sammenlignet med deltakere over 30 år. Vi finner ingen store forskjeller når vi ser på landbakgrunn (Syria sammenlignet med øvrige deltakere), med unntak av deltaker over 30 år fra Syria (ikke vist). Her har andelen som får utdanningsrettede tiltak økt for hvert år, fra 23 prosent i 2015 til 68 prosent i 2020.

¹⁸ 981 deltakere er i aldersgruppen 18–29 år uten høyere utdanning, hvorav 831 er ukrainske statsborgere og 150 har øvrige nasjonaliteter. 1227 deltakere er i aldersgruppen 18–29 år med høyere utdanning, hvorav 1072 er ukrainske statsborgere og 155 har øvrige nasjonaliteter. 3199 deltakere er eldre enn 30 år og har ikke høyere utdanning, hvorav 2840 er ukrainske statsborgere og 359 har øvrige nasjonaliteter. 3843 deltakere er eldre enn 30 år og har høyere utdanning, hvorav 3499 er ukrainske statsborgere og 344 har øvrige nasjonaliteter.

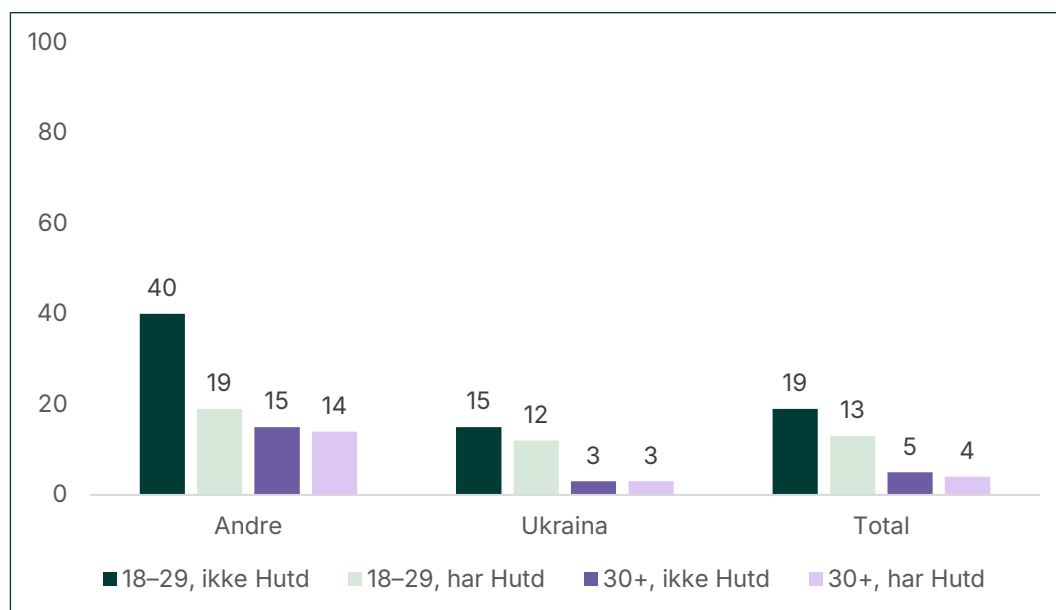
Figur 4.7 Andelen deltakere som får tiltak rettet mot utdanning, etter alder og utdanning, per 31.12.2023. Prosent. Kilde: NIR.¹⁹



Også for deltakere i introduksjonsprogrammet under integreringsloven (2021-2023-kohorten) ser vi at sannsynligheten for å ha utdanningsrettede tiltak som del av sitt program henger sammen med utdanningsbakgrunn og alder (figur 4.8). En større andel deltakere under 30 år får utdanningsrettede tiltak sammenlignet med deltakere over 30 år. Dette gjelder uavhengig av hvorvidt deltakerne har høyere utdanning, selv om andelen er enda større blant de uten høyere utdanning. Vi ser også at en større andel deltakere fra andre land har utdanningsrettede tiltak som del av sitt program sammenlignet med deltakere fra Ukraina. Det er imidlertid viktig å notere seg at andelen som får utdanningsrettede tiltak, er lave i alle år (2021-2023) og uavhengig av landbakgrunn. Dette henger trolig sammen med flere faktorer. Deltakere fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse har et annet program enn deltakere fra øvrige land. Her er målet arbeid, og utdanningsrettede tiltak er dermed mindre relevante som del av deres programinnhold. Ukrainere utgjør majoriteten av deltakere i introduksjonsprogrammet i 2021-2023-kohorten. I tillegg er vårt utvalg begrenset til deltakere som har avsluttet sitt introduksjonsprogram innen 31.12.2023. Basert på informasjon fra IMDi ser vi at utdanningsrettede tiltak ofte er langvarige og at deltakere som får utdanningsrettede tiltak, har lengre tid i introduksjonsprogrammet. Få av disse inngår i vårt utvalg og andelen blant deltakere som startet i perioden 2021-2023 som har fått utdanningsrettede tiltak som del av sitt introduksjonsprogram er derfor trolig høyere enn hva våre tall viser.

¹⁹ I kohort-2015-2017, er det 11 520 deltakere i aldersgruppen 18-29 uten høyere utdanning, 2053 deltakere i aldersgruppen 18-29 år med høyere utdanning, 9784 deltakere eldre enn 29 år uten høyere utdanning og 1961 deltakere eldre enn 29 år med høyere utdanning. I kohort-2018-2020, er det 3477 deltakere i aldersgruppen 18-29 uten høyere utdanning, 463 deltakere i aldersgruppen 18-29 år med høyere utdanning, 3380 deltakere eldre enn 29 år uten høyere utdanning og 844 deltakere eldre enn 29 år med høyere utdanning. Blant deltakere med oppstartsår 2021, er det 88 deltakere i aldersgruppen 18-29 uten høyere utdanning, 43 deltakere i aldersgruppen 18-29 år med høyere utdanning, 187 deltakere eldre enn 29 år uten høyere utdanning og 87 deltakere eldre enn 29 år med høyere utdanning.

Figur 4.8 Andelen deltakere i 2021–2023 kohorten som får utdanningsrettede tiltak, etter alder og utdanning, per 31.12.2023. Prosent. Kilde: NIR.²⁰

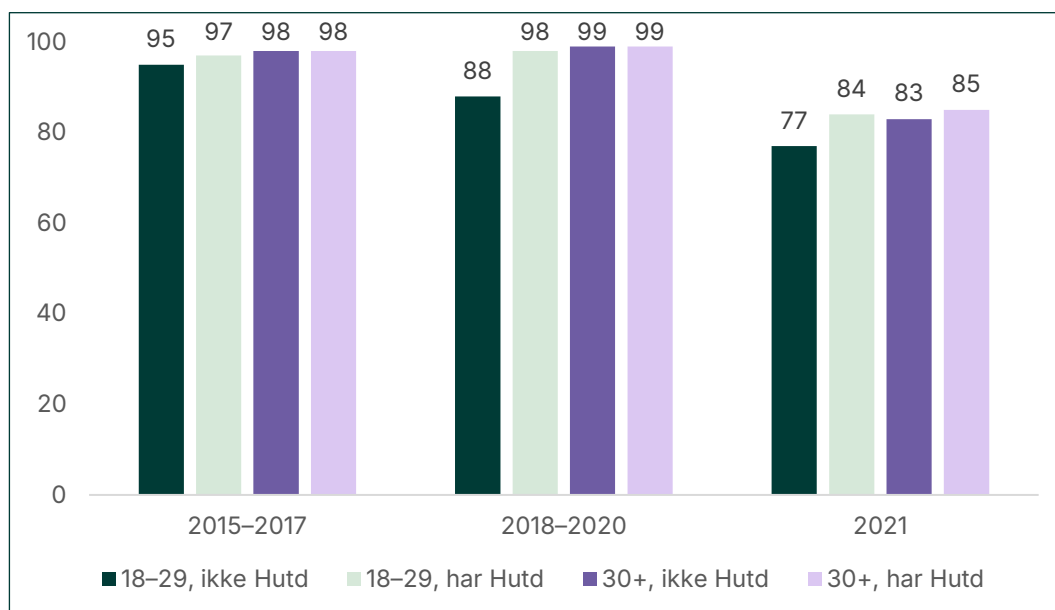


Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Når vi ser på andelen som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap, ser vi at majoriteten av deltakere, både før og etter implementeringen av integreringsloven i 2021, får dette som en del av sitt introduksjonsprogram (figur 4.9). Imidlertid ser vi at andelen som mottok norsk og samfunnskunnskap er høyere blant deltakere etter gammel lov (88–99 prosent) sammenlignet med deltakere etter ny lov (77–85 prosent). Dette er deltakere som begynte sitt introduksjonsprogram i 2021, et tidspunkt hvor Norge fortsatt var preget av koronapandemien og restriksjoner knyttet til dette, hvilket kan ha påvirket tilbud om og mulighet til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Videre ser vi at for alle tre kohorter er det en lavere andel deltakere under 30 år uten høyere utdanning som får dette som del av sitt program sammenlignet med andre deltakere. Når vi ser på betydningen av landbakgrunn ser vi ingen større forskjeller når vi sammenligner deltakere med bakgrunn fra Syria og øvrige land etter gammel lov og Ukraina og øvrige land etter ny lov (ikke vist).

²⁰ 981 deltakere er i aldersgruppen 18–29 år uten høyere utdanning, hvorav 831 er ukrainske statsborgere og 150 har øvrige nasjonaliteter. 1227 deltakere er i aldersgruppen 18–29 år med høyere utdanning, hvorav 1072 er ukrainske statsborgere og 155 har øvrige nasjonaliteter. 3199 deltakere er eldre enn 30 år og har ikke høyere utdanning, hvorav 2840 er ukrainske statsborgere og 359 har øvrige nasjonaliteter. 3843 deltakere er eldre enn 30 år og har høyere utdanning, hvorav 3499 er ukrainske statsborgere og 344 har øvrige nasjonaliteter.

Figur 4.9 Andelen deltakere som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap, etter alder og utdanning, per 31.12.2023. Prosent. Kilde: NIR.²¹



4.4 Oppsummert

Dette kapittelet sammenligner innholdet i introduksjonsprogrammet for ulike grupper basert på registerdata. Spørsmålet vi skulle svare på var i hvilken grad programmets innhold er målrettet mot deltakere med ulike forutsetninger og behov, før og etter innføringen av standardiserte elementer.

Vi har undersøkt hvorvidt innhold i introduksjonsprogrammet er tilpasset og rettet mot deltakernes sluttmaal etter lovendringen og innføringen av standardiserte elementer i 2021. Vi finner at majoriteten av deltakere får opplæring i norsk og samfunnskunnskap, uavhengig av sluttmaal. En høyere andel arbeidsrettede elementer gis til deltakere med arbeid som sluttmaal, mens en lavere andel utdanningsrettede elementer gis til deltakere med arbeid som sluttmaal. Likevel ser vi at en høy andel av deltakere med arbeid som sluttmaal og hvor arbeidsrettede tiltak er obligatorisk, ikke får arbeidsrettede tiltak. Vi ser videre at disse har lavere sannsynlighet i å ha arbeid som avslutningsårsak sammenlignet med deltakere med arbeid som sluttmaal som har fått arbeidsrettede tiltak som en del av sitt programinnhold. Vi vet ikke om et programinnhold som samsvarer med sluttmaal, gir større sannsynlighet for at man når målet, men dette funnet tyder på at det er en positiv sammenheng mellom hvorvidt man får innhold i samsvar med sluttmaal og om man oppnår målet.

Blant deltakere som har utdanning som sitt sluttmaal, har deltakere med mål om å fullføre hele eller deler av grunnskoleutdanning eller VGS høyere (39 prosent) sannsynlighet for

²¹ I kohort-2015-2017 er det 11520 deltakere i aldersgruppen 18-29 uten høyere utdanning, 2053 deltakere i aldersgruppen 18-29 år med høyere utdanning, 9784 deltakere eldre enn 29 år uten høyere utdanning og 1961 deltakere eldre enn 29 år med høyere utdanning. I kohort-2018-2020 er det 3477 deltakere i aldersgruppen 18-29 uten høyere utdanning, 463 deltakere i aldersgruppen 18-29 år med høyere utdanning, 3380 deltakere eldre enn 29 år uten høyere utdanning og 844 deltakere eldre enn 29 år med høyere utdanning. Blant deltakere med oppstartsår 2021, er det 88 deltakere i aldersgruppen 18-29 uten høyere utdanning, 43 deltakere i aldersgruppen 18-29 år med høyere utdanning, 187 deltakere eldre enn 29 år uten høyere utdanning og 87 deltakere eldre enn 29 år med høyere utdanning.

å få utdanningsrettede elementer enn deltakere med mål om høyere utdanning (25 prosent). Svært få i vårt utvalg har utdanning som sluttmål. Dette henger trolig sammen med at majoriteten i 2022 og 2023 er fra Ukraina, med arbeid som mål samt at deltakere som får utdanning som sluttmål ofte har lengre programtid (tre–fire år). Vi fanger ikke opp denne gruppen deltakere ettersom vi kun inkluderer de som har avsluttet sitt introduksjonsprogram innen 31.12.2023. Ettersom deltakere med utdanning som sluttmål er underrepresentert i vårt utvalg, kan det hende at våre analyser også underrapporter andelen som får utdanningsrettede tiltak etter ny lov.

Når vi sammenligner programinnhold for deltakere med ulik alder og utdanningsbakgrunn, finner vi lignende forskjeller etter ny og gammel lov. Vi finner at majoriteten får opplæring i norsk og samfunnskunnskap, uavhengig av alder og utdanningsbakgrunn. Ser vi på hvem som mottar tiltak rettet mot deltakelse i arbeidsliv, finner vi at det er deltakere med høyere utdanning som har størst sannsynlighet for å få slike tiltak, både blant deltakere før og etter lovendringen. Vi finner også at sannsynligheten for å få arbeidsrettede tiltak er noe høyere blant de over 30 år med høyere utdanning sammenlignet med de under 30 år med høyere utdanning. Samtidig finner vi en stor endring i andelen som mottar arbeidsrettede tiltak etter lovendringen, og betydelig færre deltakere har arbeidsrettede tiltak som del av sitt programinnhold i de nyere kohortene (integreringsloven) sammenlignet med eldre kohorter (introduksjonsloven). I så måte tyder våre funn på mindre målretting av innholdet i deltakernes introduksjonsprogram etter 2021.

Ser vi på hvem som mottar tiltak rettet mot deltakelse i utdanning, ser vi en tydelig sammenheng med alder og utdanningsbakgrunn i alle kohorter, uavhengig av lov. Deltakere under 30 år har størst sannsynlighet for å ha slike tiltak som del av sitt programinnhold, men vi finner også en tydelig sammenheng med utdanningsbakgrunn, hvor gruppen med høyest andel utdanningsrelaterte tiltak er de under 30 år som ikke har høyere utdanning fra før. Dette tyder på en differensiering etter deltakernes forutsetninger og behov i bruken av utdanningsrettede tiltak. Når vi ser på deltakere fra Ukraina ser vi at andelen som får utdanningsrettede tiltak, er svært lav, noe som trolig henger sammen med målet om arbeid og kort programtid.

Den store endringen i andelen som får arbeidsrettede tiltak blant deltakere etter 2021 kan trolig ses i sammenheng med både koronarestriksjoner i 2021 og det økte presset på for eksempel praksisplasser etter krigen i Ukraina og økt antall bosatte flyktninger i kommunene fra 2022. Våre funn tyder på at mange kommuner sliter med å møte behov for arbeidsrettede tiltak. Ettersom andelen som får andre tiltak slik som for eksempel norskopplæring fortsatt er høy, så kan dette tyde på at det muligens er enklere å oppskalere norskopplæring på kort tid, mens behovet for arbeidsrettede tiltak slik som praksisplasser og jobbsøkerkurs er mer utfordrende å møte når det må oppskaleres i stor grad på kort tid.

5 Erfaringer med Fagressursen

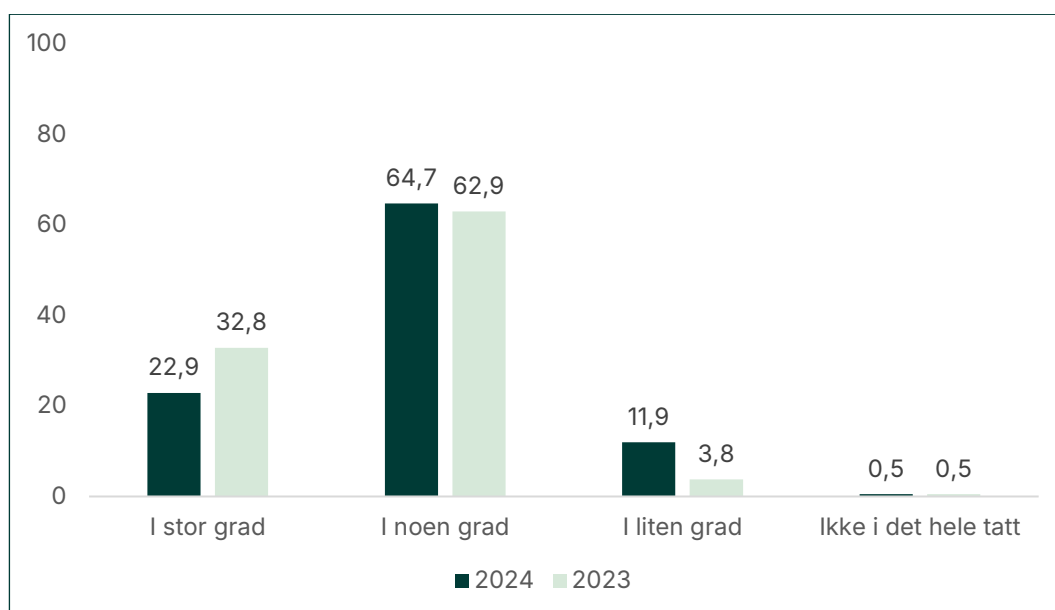
Nasjonale myndigheter har utviklet nettsiden «Fagressurs for introduksjonsprogrammet» (heretter Fagressursen) for at kommuner og samarbeidspartnere skal ha tilgang til informasjon som understøtter god kvalitet i planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. Her formidler nasjonale fagdirektorat minimumskrav, kvalitetsstandarder, faglige anbefalinger, maler, veiledninger, informasjonsmateriell, kompetansehevingsressurser og eksterne nettressurser rettet mot ulike typer obligatorisk eller behovsbasert innhold i programmet. I følgeevalueringen har vi undersøkt kommunenes erfaringer med å ta Fagressursen i bruk både kvantitativt, gjennom spørreundersøkelser, og kvalitativt, gjennom intervju og fokusgrupper.

5.1 Godt kjent, men litt mindre nyttig

Fagressursen er velkjent blant kommuner som tilbyr introduksjonsprogram. I 2024 har ni av ti ledere for introduksjonsprogram svart at de kjenner til Fagressursen, i vår spørreundersøkelse. Rundt åtte av ti programrådgivere og ledere for voksenopplæringen svarer det samme. På tvers av disse kategoriene, er det imidlertid litt færre som kjenner til Fagressursen i kommuner vi har kategorisert som «nye» bosettingskommuner, fordi de har bosatt flyktninger fra 2022, men ikke de tre foregående årene.

Samtidig har andelen ledere som svarer at Fagressursen «i stor grad» bidrar til å forbedre kvaliteten i introduksjonsprogrammet, gått noe ned. Flertallet av ledere for introduksjonsprogram svarer fortsatt at Fagressursen bidrar til kvalitetsforbedring, men kun to av ti mener dette er i stor grad (mot tre av ti i 2023), og en av ti svarer «i liten grad».

Figur 5.1 Andel ledere for introduksjonsprogram som mener at Fagressursen bidrar til å forbedre kvaliteten i introduksjonsprogrammet (N = 201 (2024), 186 (2023)).



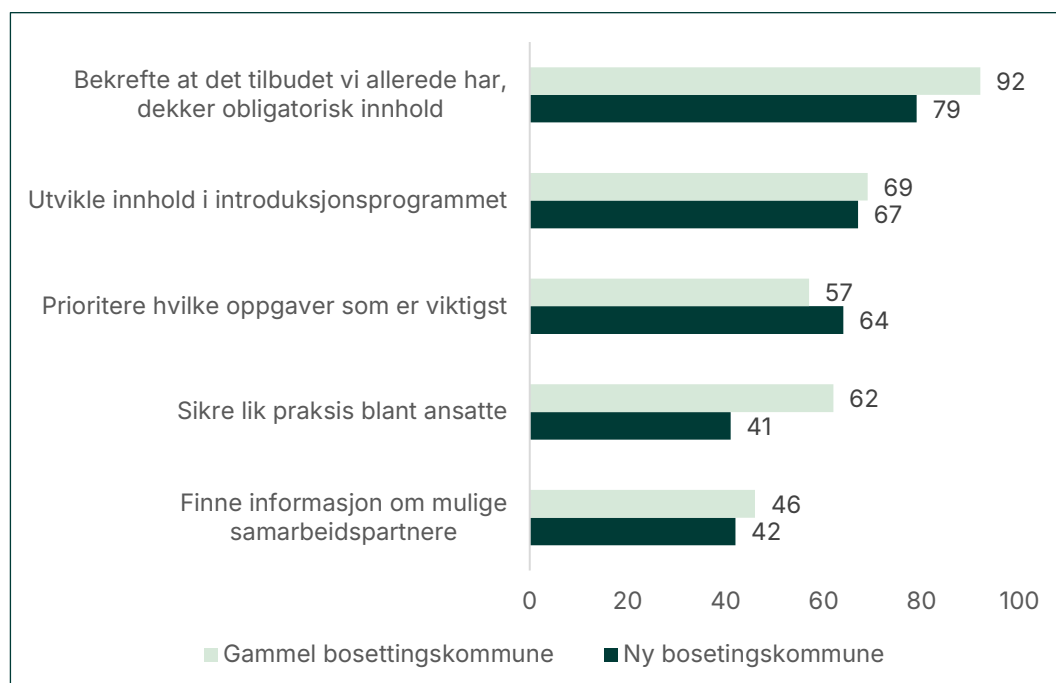
Dette bør tolkes i lys av *hvordan* kommunene benytter Fagressursen. I delrapport 2 undersøkte vi dette kvalitativt, og fant ulike fortellinger om hvordan de faglige anbefalingene var nyttige i kommunenes arbeid (Kavli et al., 2024, s. 48). Fra disse

forklaringene har vi så utledet noen ulike typer nytte som vi har undersøkt kvantitativt, i spørreundersøkelsene vi gjennomførte i 2024. Der har vi bedt ledere for introduksjonsprogram, ledere for voksenopplæringen og programrådgivere svare på hvorvidt Fagressursen oppleves som nyttig på fem ulike måter, i deres arbeid.

Svarene fra disse tre gruppene viser at det som oppleves mest nyttig, er at Fagressursen kan gi en bekreftelse på at det tilbudet kommunen allerede har, dekker obligatorisk innhold (figur 4.2–4.4). Andelen som har svart «ja» på dette alternativet, er svært høy både i nye og gamle bosettingskommuner. Det er også en høy andel i alle gruppene som svarer at Fagressursen er nyttig for å utvikle innhold i introduksjonsprogrammet. Når vi har diskutert disse svarfordelingene med ledere og programrådgivere, har vi bedt dem utdype med eksempler på hvordan de selv bruker Fagressursen i sin jobb. Deres fortellinger viser at bruken av Fagressursen som et oppslagsverk for å sørge for overensstemmelse med lov og forskrifter, eller til utvikling av innhold, er særlig knyttet til faser hvor noe nytt skal innføres eller når lovverket er endret. Eksempler som det vises til er lovfestingen av kurset *Livsmestring i nytt land*, eller permisjonsregler for ukrainske deltakere. For å undersøke om kommunens livsmestringskurs er tilfredsstillende, eller om en ukrainsk deltaker kan innvilges permisjon etter dagens regler, har det vært nyttig for disse personene å vende seg til Fagressursen. Disse måtene å bruke Fagressursen på er samtidig lite knyttet til «daglig drift», hvilket betyr at bruken og nytten går ned i perioder som er mer preget av videreføring enn av endring.

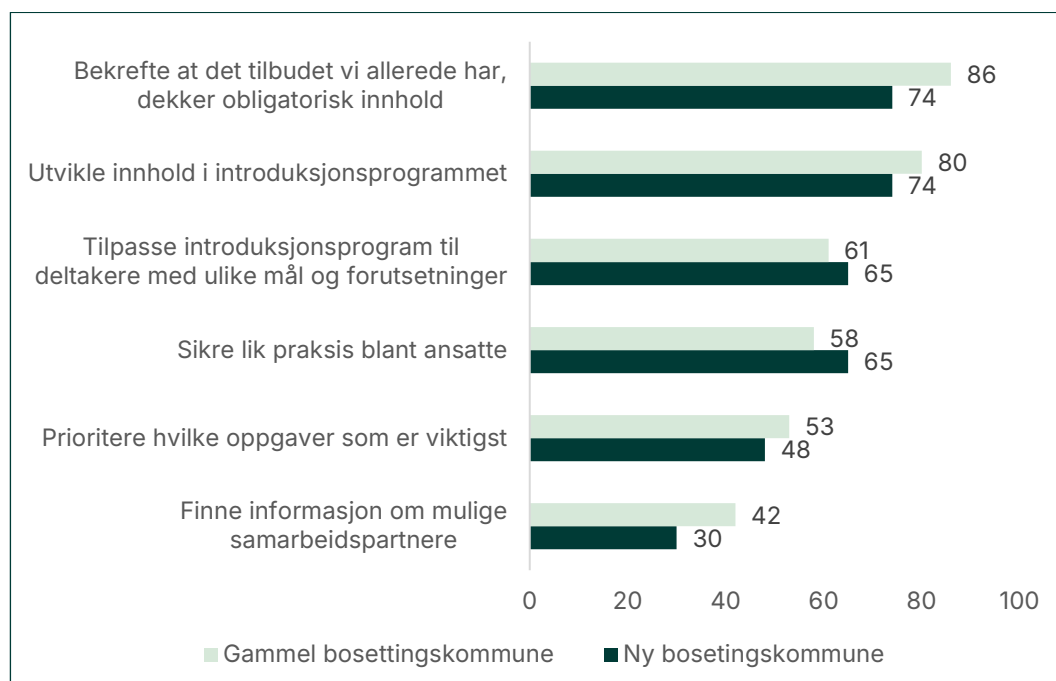
Vi ser også noe variasjon i nytten etter kommunens erfaring. Ledere for introduksjonsprogram i kommuner som har bosatt flyktninger jevnt de siste seks årene, svarer i større grad at Fagressursen er nyttig for å sikre lik praksis blant ansatte, mens ledere i kommuner som er «nye» bosettingskommuner i 2022, i større grad svarer at Fagressursen er nyttig for å prioritere hvilke oppgaver som er viktigst (figur 5.2). Under halvparten svarer at Fagressursen er nyttig for å finne informasjon om mulige samarbeidspartnere.

Figur 5.2 Andel ledere i introduksjonsprogram som har svart «ja» på spørsmålet «Fagressursen er nyttig for å ...», fordelt på svarkategorier, og hvorvidt lederen representerer en ny eller gammel bosettingskommune.
Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogram 2024 (N = 224).

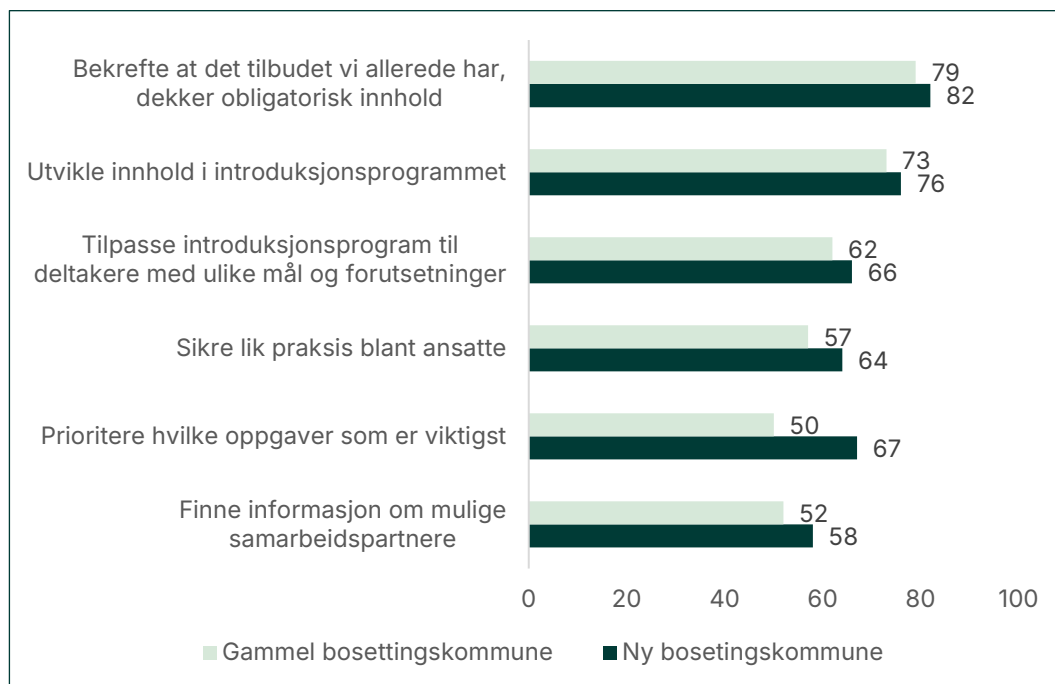


Rundt seks av ti programrådgivere (figur 5.4.) og ledere for voksenopplæringen (figur 5.3) har også svart at Fagressursen er nyttig for å tilpasse introduksjonsprogram til deltakere med ulike mål og forutsetninger.

Figur 5.3 Andel ledere i voksenopplæringen som har svart «ja» på spørsmålet «Fagressursen er nyttig for å ...», fordelt på svarkategorier, og hvorvidt lederen representerer en ny eller gammel bosettingskommune.
Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i voksenopplæring 2024 (N = 121).



Figur 5.4 Andel programrådgivere i introduksjonsprogram som har svart «ja» på spørsmålet «Fagressursen er nyttig for å ...», fordelt på svarkategorier, og hvorvidt programrådgiveren jobber i en ny eller gammel bosettingskommune. Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere 2024 (N = 273).



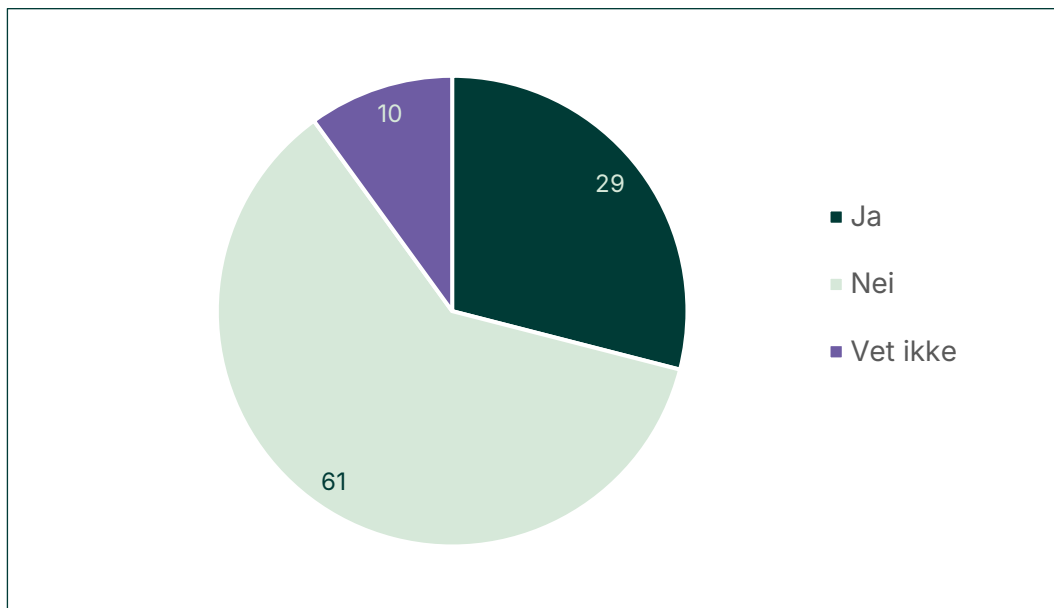
Når vi har diskutert disse svarene med programrådgivere i ulike kommuner, forteller noen at de bruker Fagressursen som verktøy i dialog med samarbeidspartnere som skal tilby innhold i programmet. En programrådgiver forteller også at hun bruker nettsiden omtrent som et pedagogisk verktøy i dialog med deltakere om innholdet i deres introduksjonsprogram:

«Når jeg har møter med deltakere, så viser jeg faktisk til Fagressursen, og så viser jeg hva som kreves i forhold til migrasjonshelse, hva som kreves i forhold til ICDP, hvis du er fra Ukraina eller hvis du er fra et annet land. Jeg viser dem på en måte mitt arbeidsverktøy da» (programrådgiver).

Programrådgiveren forteller at dette, for henne, gjør det lettere å forklare lovens krav til deltakerne, for eksempel at de skal ha en individuell plan eller delta i foreldreveiledning.

Denne måten å bruke Fagressursen på framstår imidlertid mer som et unntak enn et utbredt mønster. I spørreundersøkelsen til programrådgivere i 2024 har vi spurt om de har brukt Fagressursen i tilpassingen av introduksjonsprogrammet for den siste av deres brukere som fikk vedtak om kort programtid. Vi har stilt spørsmålet på denne måten for å måle konkret, faktisk bruk, og knyttet det til deltakere med kort programtid fordi flertallet av deltakerne nå faller innenfor denne kategorien. 29 prosent svarer ja, mens dobbelt så mange, 61 prosent, svarer nei. De som svarer ja, kan ha brukt Fagressursen i dialog med deltakeren selv, som i eksempelet over, eller de kan ha brukt nettsiden som et verktøy i eget arbeid. For eksempel for å orientere seg om krav og muligheter.

Figur 5.5 Programrådgiveres svarfordeling på spørsmålet: «Ta utgangspunkt i den siste av dine deltakere som fikk vedtak om kort programtid: Har du brukt fagressursen i tilpasningen av denne deltakerens introduksjonsprogram?» Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere 2024 (N = 270).



Den høye andelen som svarer nei på om de har brukt Fagressursen i tilpasningen av deltakerens introduksjonsprogram, kan henge sammen med kategorien deltakere det er snakk om. Når vi har diskutert disse svarene med ledere og programrådgivere, er det flere som har fortalt at de generelt gjør lite individuelle tilpasninger for deltakere med kort programtid, som har lite tid og «mye de skal igjennom», som en leder uttrykker seg. Denne formuleringen sikter til det obligatoriske innholdet i programmet, som i tid fyller mer av et kort program enn et langt. Dette spørsmålet bør derfor forstås som en streng test på hvorvidt Fagressursen brukes på denne måten i deltakeroppfølging, og svarfordelingen er ikke nødvendigvis representativ for arbeidet de gjør med andre deltakere.

Våre surveydata og intervjudata indikerer altså at den primære bruken av Fagressursen er situasjonsbetinget og gjerne knyttet til særskilte faser som oppstart eller oppbygging av programtilbud. Delvis fordi behovet da er størst, og delvis fordi Fagressursen oppleves som statisk, fordi det «kommer lite nytt», som noen informanter uttrykker det.

Det er også en liten andel kommuner som svarer at de ikke har brukt Fagressursen til noen av formålene vi har spurt om. Vi ser at dette er vanligst i kommuner med sentralitet 6, altså de minst sentrale kommunene i landet, og som også er nye bosettingskommuner, altså som ikke hadde bosatt flyktninger de tre årene før 2022. Rundt en fjerdedel av kommunene med disse karakteristikene har ikke brukt Fagressursen hverken i 2023 eller 2024. Det er verdt å merke seg, ettersom de er en særskilt viktig målgruppe av kommuner for målsettingen om å « redusere den store variasjonen i virkemiddelbruk og kvalitet i kommunenes tilbud» (Kavli et al., 2022, s. 43).

5.2 Forbedringsmuligheter

I spørreundersøkelsen til ledere for introduksjonsprogram har 35 kommuner gitt skriftlige tilbakemeldinger på hvordan de mener Fagressursen kan bli bedre. To generelle kritikker og to sett med ønsker går igjen i disse fritekstsvarene.

Den første kritikken går på at Fagressursen er uoversiktlig og at det er vanskelig å finne fram til innholdet man trenger. Den retter seg altså mot utformingen av nettsiden og hvordan innholdet er strukturert. Lederne som har beskrevet denne utfordringen peker på at det er «lett å klikke seg bort i jungelen av informasjon», at det kan være vanskelig å «følge tråden», at en del av ressursene som det er linket til ligger «litt gjemt langt bak i systemet», og at det kan være utfordrende å finne tilbake til informasjon man vet man har lest tidligere. Dette beskrives både som en egenopplevd erfaring og som en utfordring for nye medarbeidere.

Den andre kritikken handler om innholdet. Disse tilbakemeldingene beskriver råd og anbefalinger i Fagressursen som for standardiserte og lite tilpasset realitetene kommunene forholder seg til, enten det gjelder lokale forutsetninger, eller at deltakerne som skal motta innholdet, er forskjellige. En leder for introduksjonsprogrammet skriver for eksempel: «Fagressursen er god å ha, men jeg opplever den som normativ og tegneserieaktig. Foretrekker å samarbeide med kommuner og fagpersoner med reell erfaring fra feltet.» Flere ser ut til å tolke rådene fra nasjonale myndigheter som bygget på antakelser om en *likhet* i praksisfeltet som de selv opplever som usann og urealistisk. En leder uttrykker dette sånn: «Stortinget trur framleis at alle mennesker er like og lærer på same måte, alle andre veit at dette er tull.» Flere skriver også at Fagressursen i større grad må «treffe» eller bygge på kjennskap om ulikheter ved deltakergruppa, som deres nivå, erfaringer, ressurser og interessert. I fokusgruppeintervjuer der vi har diskutert svarene fra spørreundersøkelsen, har flere informanter konkretisert at de savner veiledning på hvordan introduksjonsprogrammet kan tilrettelegges for deltakere med helseutfordringer, i hvilken grad det er mulig å tilby program på deltid for deltakere som ikke har helse til et fulltidsprogram, og på hva målsettingen med programmet skal være, dersom deltakere har helseutfordringer som gjør at de ikke kan stå i et vanlig arbeidsforhold.

Det tydeligste ønsket som går igjen i ledernes skriftlige tilbakemeldinger på Fagressursen, er mer innhold som er «klart til bruk». En del ledere peker på at innholdet i Fagressursen i dag krever bearbeiding før det kan iverksettes lokalt, at dette kan være vanskelig å prioritere, og at det fører til forskjeller mellom kommunene som kunne vært unngått. Hvordan det «ferdige» innholdet skulle se ut, er det ulike tanker om. Blant annet ønsker lederne seg presentasjoner og videoer som kan tas direkte inn i opplæringen, og noen konkretiserer at de ønsker undervisningsopplegg eller PowerPoints til for eksempel *Livsmestring i et nytt land*, foreldreveiledning eller opplæring om norsk arbeidsliv. Noen tar også opp at de ønsker materiell som er språklig tilrettelagt, som informasjonsvideoer eller kurs på ulike språk, for eksempel jobbsøkerkurs. To kommuner peker på at de bruker et betalt verktøy utviklet av Hustadvika kommune, «Mitt intro», som beskrives som mer konkret og omfattende enn Fagressursen. En av kommunene som har kjøpt dette tilbudet skriver: «Det har vore til god hjelp med utarbeida PowerPoint og forslag til opplegg i denne tiden med stor auke i deltakarar og mange nye tilsette.» Den andre kommunen skriver at de ønsker at tilsvarende verktøy lå åpent tilgjengelig på Fagressursen.

Til sist er det et knippe kommuner som etterlyser mer innhold i Fagressursen som kan brukes til faglig utvikling blant de ansatte. Blant annet ønsker de seg kompetansepakker som kan brukes i fagmøter, videoer som gir introduksjon til introduksjonsprogram og

lov, «caser», og ny informasjon eller forslag som kan bidra med inspirasjon i arbeidet. En del av disse kommentarene kan leses som at lederne ønsker en mer pedagogisk form på innholdet i Fagressursen, der også de ansatte anses som en målgruppe som skal inspireres og utvikles faglig. Det framgår ikke av svarene hvorvidt respondentene viser til kompetansepakkene som allerede finnes i Fagressursen, og etterlyser mer av disse, eller om de ikke er kjent med at dette innholdet finnes.

5.3 Brukes Fagressursen i tråd med forventningene?

IMDi og HK-dir har satt som mål at Fagressursen «skal være kommunenes foretrukne kilde i arbeidet med å planlegge og gjennomføre individuelle kvalifiseringsløp for deltakerne i introduksjonsprogrammet» (IMDi og Kompetanse Norge 2020, s. 8). Departementet og direktoratene som henholdsvis bestilte og utviklet den, så for seg at programrådgivere var en primær målgruppe, fordi de ønsket at Fagressursen skulle bidra til mer individuelt tilpasset kvalifisering, men også at ledere og ansatte i en rekke tjenester ville være brukere av nettsiden i forbindelse med utvikling av programinnholdet. Ikke minst var det viktig for departementet at Fagressursen og de standardiserte elementene skulle bidra til å løfte kvaliteten i kommuner som ikke hadde hatt et godt nok tilbud (Kavli et al., 2022, s. 43). Vi kan utlede at dette gjør nye bosettingskommuner til en særskilt målgruppe, da det antas at disse har behov for kompetanse og bistand til å oppnå god kvalitet i introduksjonsprogrammet og dekke mangfoldet av behov hos deltakergruppen, som også påpekt av Brochman II-utvalget (Ibid. s. 32).

Våre undersøkelser viser at Fagressursen er godt kjent i kommunene som tilbyr introduksjonsprogram, også blant nye bosettingskommuner. Både programrådgivere, ledere i introduksjonsprogrammet og ledere i voksenopplæringen kjenner i stor grad til Fagressursen og rapporterer at de har nytte av den. Målgruppene som er definert som sentrale i utviklingen av tiltaket, er i stor grad nådd. Samtidig finner vi at rundt en fjerdedel av de minst sentrale, nye bosettingskommunene ikke har tatt Fagressursen i bruk. Det er altså en høyere andel ikke-brukere i den kategorien kommuner som kanskje har minst lokale ressurser å trekke på i integreringsarbeidet. Dersom Fagressursen ikke brukes, kan den heller ikke bidra til å kompensere for forskjeller i lokale forutsetninger.

Samtidig viser våre funn at Fagressursen nok brukes mindre til å tilrettelegge individuelle program for enkeltdeltakere, enn det som var ønsket og forventet i utviklingen av standardiserte elementer. Som vi beskrev i delrapport 1, var dette et svært sentralt mål og en tydelig forventning fra nasjonale myndigheter, noe som gjorde at programrådgivere ble ansett som en primær målgruppe (Kavli et al., 2022). Åtte av ti programrådgivere som har svart på vår undersøkelse kjenner til Fagressursen, likevel var det kun en tredjedel av disse som brukte Fagressursen sist de tilpasset et introduksjonsprogram til en deltaker i kategorien som nå er mest utbredt, deltakere med kort programtid.

Dette må ses i lys av at Fagressursen ble innført samtidig som integreringsloven trådte i kraft, og med den en ny lovregulering av målsettinger og lengde på introduksjonsprogrammet, hovedsakelig differensiert etter medbrakt utdanning. For deltakere som har fullført videregående utdanning eller høyere, har lovendringen resultert i kortere tid i programmet, og samtidig mer obligatorisk innhold, hvilket har snevret inn programrådgivernes handlingsrom med tanke på individuell tilrettelegging. Videre må man ha i mente

at mange av dagens deltakere, særlig de med kort programtid, er fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse. For denne målgruppen har den politiske diskursen handlet om arbeidsretting og effektivisering i form av rask gjennomføring og overgang til arbeid, altså en ensartet og gruppebasert tilnærming til innholdet i programmet, som nok har bidratt til å sette målet om individuell differensiering i skyggen. Dermed er det vanskelig å si om andelen som svarer at de bruker Fagressursen på denne måten er lav fordi oppgaven anses som mindre viktig, eller fordi verktøyet anses som mindre godt.

Flertallet av programrådgiverne og lederne for voksenopplæringen svarer at Fagressursen er nyttig for tilpassing av introduksjonsprogram for deltakere med ulike målsettinger, men andre bruksområder rangeres høyere. I denne spørsmålsformuleringen har vi ikke knyttet «tilpassing» til oppfølging av enkelt deltakere, eller en spesifikk kategori, som kan bidra til å forklare hvorfor vi ser en høyere oppslutning her. Det er samtidig noen ledere som melder at de opplever Fagressursen som lite tilpasset det faktiske mangfoldet av behov og ressurser blant deltakerne som skal tas hensyn til i tilpassingen. Og enkelte peker på at det mangler veiledning i hvordan særlig utfordrende grupper skal gis et godt tilbud, som deltakere med helseutfordringer. Her er det antakelig potensial for å utvikle Fagressursen til et mer hensiktsmessig verktøy for å understøtte individuell tilrettelegging.

IMDi og HK-dir forventet at innføringen av Fagressursen og de standardiserte elementene skulle bidra til økt kompetanse i kommunene på planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet og høyere kvalitet på innholdet som ble tilbudt (IMDi og Kompetanse Norge 2020, s. 7). Vi ser at et tydelig flertall av våre respondenter svarer at Fagressursen er nyttig for utvikling av innhold i introduksjonsprogrammet, og våre informanter forteller at de oppsøker Fagressursen for å sikre at deres tilbud oppfyller krav i lov og forskrift. Slik sett framstår Fagressursen som en mye brukt støtte til utvikling eller kvalitetssikring av innhold, og dette kan potensielt ha en kvalitetsutjevnerende virkning. Imidlertid er det tydelig i våre undersøkelser at Fagressursen i liten grad *erstatte* behovet for lokalt utviklingsarbeid. Dette er i tråd med IMDi og HK-dir sin vurdering i utviklingen av standardiserte elementer, der de landet på at det å utvikle en slags ferdigtenkt pakke som kommunene bare kunne ta i bruk, ikke var en realiserbar ambisjon, fordi det både var for vanskelig og i strid med kommunenes selvråderett (Kavli et al., 2022, s. 35).

Fagressursen skulle likevel svare til et identifisert behov for deling av verktøy, oppskrifter og beskrivelser av metoder, slik at hjulet ikke måtte finnes opp i hver kommune. IMDi og HK-dir beskrev blant annet at verktøyene de utviklet i arbeidet med de standardiserte elementene, som ulike e-læringskurs, veiledninger, skjemaer, maler og lignende skal være «kompetansehevende for ansatte i kommunenes flyktningetjenester og/eller voksenopplæringssteder» og «til hjelp for kommunene i gjennomføringen av de standardiserte elementene» (IMDi og Kompetanse Norge 2020, s. 7). Vi finner imidlertid at det er nettopp dette ledere for introduksjonsprogrammet etterlyser, når de skal komme med råd til hvordan Fagressursen kan utvikles videre. Fagressursens innhold beskrives av enkelte ledere som for generelt og delvis virkelighetsfjernt, og for lite direkte anvendbart, til å oppfylle dette formålet i dag. Det pekes på at mer «ferdig» innhold som kunne

tas rett inn i opplæring, i større grad ville bidratt til å redusere forskjeller i kommunenes arbeid.

5.4 Oppsummert

En viktig forutsetning for at de standardiserte elementene kan gjøre introduksjonsprogrammet mer differensiert og effektivt, er at aktørene som iverksetter programmet, kjenner til Fagressursen. Selv om Fagressursen er godt kjent blant kommuner som tilbyr introduksjonsprogram, og mange oppgir at den er nyttig, brukes den i hovedsak som et oppslagsverk i situasjoner hvor noe nytt skal innføres eller lovverket endres. Bruken er i mindre grad integrert i den daglige driften eller i oppfølgingen av enkeltdeltakere. Dette til tross for at individuell tilrettelegging var et sentralt mål med Fagressursen og en viktig begrunnelse for å utvikle standardiserte elementer. Det er også litt færre som kjenner til Fagressursen i kommuner vi har kategorisert som «nye» bosettingskommuner (kommuner som har bosatt flyktninger fra 2022, men ikke de tre foregående årene).

Mange programrådgivere og ledere oppgir at de har nytte av Fagressursen i sitt arbeid, men svarene viser at dette først og fremst handler om å sikre overholdelse av regelverk og utvikle programinnhold på overordnet nivå. I praksis ser vi at verktøyet i begrenset grad bidrar til individuell tilpasning, når vi altså har spurt om tilpassing av program for deltakere med kort programtid. I tillegg opplever flere at ressursen er for generell og lite tilpasset lokale forhold og deltakernes mangfoldige behov, samtidig som den krever mye bearbeiding før den kan tas i bruk. Kommunene etterlyser derfor mer praksisnært og «klart til bruk»-materiell, samt mer innhold som kan støtte faglig utvikling av ansatte.

I sum viser funnene at Fagressursen har potensial til å bidra til mer helhetlig og kvalitetsmessig lik praksis, men at dette potensialet i dag bare delvis realiseres – særlig i de kommunene som verktøyet i utgangspunktet var ment å støtte mest. Vi drøftet i kapittel 1 hvordan de standardiserte elementene har form av kunnskapsoverføring, veiledning og kompetansetiltak. Dette er fordi nasjonale myndigheter bestemte seg for å støtte kommuner med mindre erfaring eller dårlige resultater gjennom frivillige virkemidler, i stedet for å detaljstyre hvordan tilbudet skal innrettes – og dermed også begrense kommuners autonomi. Dette valget overlater både muligheter og ansvar for tjenesteutvikling til kommunene. For de minste bosettingskommunene, som kanskje har en eller to ansatte i flyktningetjenesten, kan denne oppgaven være vanskelig å prioritere.

Vi ser også at Fagressursen, slik den presenterer de standardiserte elementene, er organisert som råd og veiledning knyttet til ulike former for innhold og opplæring i programmet. Det gis i hovedsak ikke råd og veiledning om hvordan kommunene skal håndtere at deltakerne er forskjellige. Vi finner da også at den brukes mer til å utvikle nytt innhold enn til å tilpasse programmet til nye brukere. Dette kan også spores tilbake til et valg som ble tatt tidlig i utviklingen av standardiserte elementer, der man gikk bort ifra å designe ulike typer løp for ulike typer deltakere. Utviklingen av standardiserte elementer ble i stedet organisert rundt ulike tema og former for opplæring, altså innholdet i programmet (Kavli et al., 2022, s. 40). Kommunenes erfaringer og tilbakemeldinger kan tolkes som at de ønsker begge deler – både hjelp til utvikling av innhold, og til tilpassing – og at de standardiserte elementene slik de er utviklet og presentert i Fagressursen, svarer best til det første behovet.

6 Endringer i individuell tilpasning av introduksjonsprogram

Det er en sentral målsetting at opplæringstilbudet i introduksjonsprogrammet skal være tilpasset deltakerne, fordi det sikrer at nyankomne innvandrere får den nødvendige støtten og veiledningen for å integrere seg effektivt i samfunnet. Hva det innebærer å gi et tilpasset opplæringstilbud, kan imidlertid forstås på ulike måter. Ifølge integreringsloven skal programmet tilpasses deltakernes behov og slutt mål, som ifølge loven enten skal være arbeid eller utdanning. Tidligere undersøkelser har også pekt på at det er viktig å ta hensyn til deltakernes egne målsettinger, deres individuelle ressurser, livsbetingelser samt språkferdigheter og forutsetninger for læring, for å styrke deres motivasjon, opplevelse av mestring og utbytte av opplæringen (Djuve et al., 2017; Lillevik & Tyldum, 2018; Lysvik et al., 2024). Ved innføringen av standardiserte elementer ble bedre individuell tilpasning beskrevet som et viktig steg mot bedre resultater i introduksjonsprogrammet (Kavli et al., 2022). I et videre perspektiv kan det anses som en investering i et mer inkluderende og mangfoldig samfunn der alle har mulighet til å bidra og trives.

Først i dette kapittelet undersøker vi hvorvidt registerdata over deltakernes program viser mer differensiering i programtid etter innføringen av integreringsloven i 2021. Som beskrevet i delrapport 1, ble noen av de opprinnelige målene ved innføringen av standardiserte elementer, løst gjennom økt krav til differensiering i integreringsloven, blant annet knyttet til tid i programmet. At dette iverksettes som tenkt er en viktig grunnstein, men kanskje også en utfordring for at forbedringene i individuell tilpasning som myndighetene forventet, kan skje.

Deretter ser vi nærmere på surveydata om kommunenes arbeid med tilpassing av introduksjonsprogrammet til deltakere med ulike forutsetninger, særlig knyttet til deres medbrakte kompetanse. Dette er fordi medbrakt kompetanse er en viktig differensieringsfaktor i integreringsloven, som brukes i alle kommuner. Vi forutsetter derfor at de som arbeider med introduksjonsprogrammet, har en bevissthet rundt hvordan deres deltakere kan kategoriseres etter utdanningsbakgrunn og hvordan det lokale introduksjonstilbudet er tilpasset dem. Basert på dette datamaterialet har vi undersøkt i hvilken grad kommunene erfarer at de kan gi et godt tilpassede tilbud til ulike kategorier deltakere, og hvorvidt vi ser endringer over tid, eller knyttet til kommunenes bruk av Fagressursen.

6.1 NIR – økt differensiering etter ny lov?

For å vurdere i hvilken grad individuell tilpasning faktisk har blitt mer utbredt etter innføringen av integreringsloven og de standardiserte elementene i 2021, har vi brukt data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). En utfordring med å bruke registerdata til dette formålet er at selve registreringen av innholdet i programmene har endret seg – både i antall og type tiltak. Etter 2021 er det 39 tiltak som kan registreres i NIR, men i perioden før var det 26. Dette gjør det vanskelig å sammenligne hva deltakerne faktisk har fått av innhold før og etter lovendringen.

Selv om vi for eksempel kan vise forskjeller i aggregerte tiltaksgrupper (for eksempel i andelene med utdanningsrettede elementer) for hver utdannings- og aldersgruppe slik vi gjør når vi ser på hvem som får hva i kapittel 4, vil vi trolig undervurdere en eventuell differensiering etter ny lov.

Derimot gir programlengde oss en robust indikator på individuell tilpasning, fordi det er et forhold som ikke er like påvirket av endringer i klassifiseringer og tiltak. Derfor undersøker vi endringer i differensiering ved å se på om programlengden – som er en av de mest sentrale dimensjonene for tilpasning – har blitt mer differensiert etter lovendringen. I denne sammenligningen trenger vi å ta hensyn til at det gjelder andre regler for deltakere fra Ukraina, ettersom hensikten har vært at de skulle raskt inn i arbeidsmarkedet, og deltakere fra Ukraina får ofte kort programtid. En tilnærming er å sammenligne de øvrige nasjonalitetene etter ny lov med deltakerne etter gammel lov.

En annen utfordring handler om tidsaspektet. Deltakere etter ny lov som har fullført programmet, er en selektert gruppe – det er bare de som startet tidlig nok og hadde kort nok programtid til å bli ferdige innen analysens sluttdato. For å sikre sammenlignbarhet, har vi derfor valgt å sammenligne med deltakere under gammel lov som også hadde avsluttet programmet innenfor tilsvarende tidshorisont.

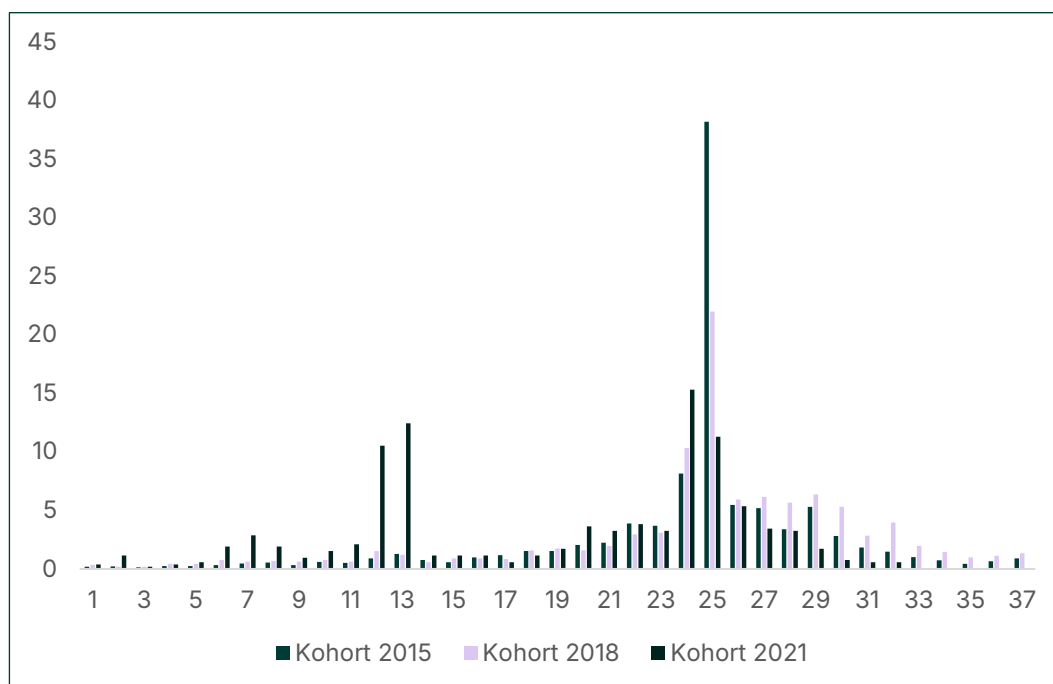
De tre sammenligningsgruppene vi bruker er:

- Alle deltakere i 2015-kohorten med avsluttet program innen 31. desember 2017.
- Alle deltakere i 2018-kohorten med avsluttet program innen 31. desember 2020.
- Alle deltakere i 2021-kohorten med avsluttet program innen 31. desember 2023.

Når vi sammenligner deltakeres programlengde i de tre kohortene, finner vi signifikante forskjeller i programlengde. Det er større variasjon, altså større grad av differensiering, etter innføringen av ny lov enn det var tidligere. Under gammel lov ser vi at en stor andel av deltakerne fikk en standardisert programlengde på rundt to år. Dette tyder på at rommet for individuell tilpasning var mer begrenset. I de neste avsnittene utdyper vi funnene og ser nærmere på fordelingen i programlengde mellom de tre kohortene.

Når vi ser på deltakere under gammel lov er det mindre forskjeller i programlengde for deltakere fra 2015 og 2018 (figur 6.1). En stor andel får to år (20 prosent i begge kohorter) samt at vi også ser en peak rundt tre år. I alt ser vi at omtrent halvparten i begge kohortene får mellom 24 og 30 måneder med introduksjonsprogram og at de to kohortene under gammel lov ligner på hverandre tyder på en viss praksis. Dette tyder på at de fleste deltakerne i introduksjonsprogrammet fikk en lignende programlengde (omtrent to år), uavhengig av personlige kjennetegn som for eksempel utdanningsbakgrunn.

Figur 6.1 Programlengde (i måneder) for deltakere i introduksjonsprogram som startet i 2015 (N = 4,707), 2018 (N = 2,226) og 2021 (N = 523), per 31.12.2023. Kilde: NIR.



Til sammenligning ser vi at deltakere under ny lov har større forskjeller i programlengde, hvilket tyder på at deltakere i introduksjonsprogram får tilpasset programlengde i større grad enn etter gammel lov. Blant deltakere som startet sitt introduksjonsprogram i 2021 ser vi at en større andel får ett år (tolv–13 måneder) og to år (24–25 måneder) med introduksjonsprogram. Når vi ser på deltakere fra andre land enn Ukraina som startet sitt introduksjonsprogram i 2022, ser vi det samme mønsteret. Den observerte økningen i differensiering for deltakere etter ny lov henger sammen med at flere har fått kortere programtid enn før, ettersom vi observerer at alle tre kohorter har en større andel med deltakere som får rundt to år med introduksjonsprogram.

6.2 Tilpasning etter deltakernes utdanningsbakgrunn

I våre spørreundersøkelser til kommunene har vi både stilt generelle spørsmål om hvordan innholdet i lokale introduksjonsprogram er tilpasset deltakere med ulik grad av utdanning, og vi har spurt spesifikt om muligheten for å tilby tilpasset praksis, og om norskopplæringen som tilbys deltakerne har vært godt tilpasset deres behov. Under presenterer vi først de generelle vurderingene, før vi ser nærmere på tilpassing av praksis og norskopplæring.

Opplæringstilbudet best tilpasset deltakere med formell utdanning

I undersøkelsen fra 2024 for programrådgivere i introduksjonsprogrammet, spurte vi: «Hvor godt tilpasset mener du opplæringstilbudet er til deltakere med ulikt utdanningsnivå: grunnskole eller lavere; påbegynt, men ikke fullført videregående; fullført videregående; høyere utdanning; og unge voksne?»

Programrådgivernes evaluering av hvorvidt opplæringstilbudet er godt tilpasset deltakere er mest positiv for gruppene med en formell utdanning over grunnskolenivå:

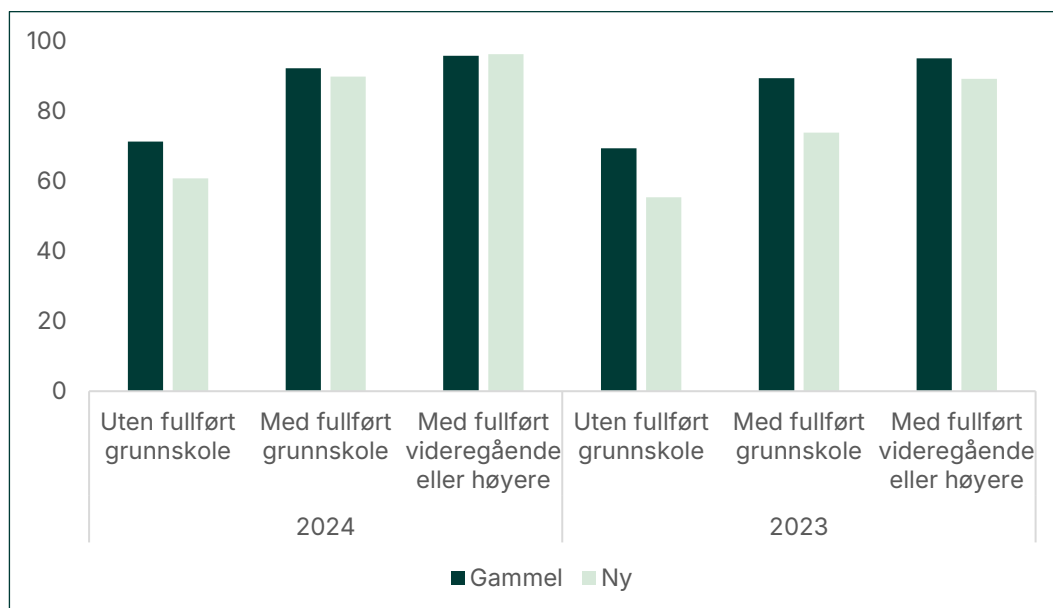
- Et stort flertall programrådgivere rapporterte at opplæringstilbudet til deltakere i introduksjonsprogrammet er godt tilpasset de som har fullført videregående skole (86,6 prosent) eller de med høyere utdanning (81,7 prosent).
- Relativt færre er enige i at tilbudet er tilpasset de som kun har fullført grunnskole eller lavere (71,8 prosent) eller de som har påbegynt, men ikke fullført videregående skole (64,2 prosent).
- Omtrent 70,3 prosent mener at tilbudet er tilpasset unge voksne (under 25 år).

Disse resultatene viser at opplæringstilbudet i introduksjonsprogrammet vurderes som mest tilpasset deltakere med høyere utdanningsnivå, og de som har fullført en formell utdanning før de kommer til Norge. De fleste nyankomne flyktninger etter 2021 har vært fra Ukraina, og har generelt høyere utdanning enn tidligere flyktninger. Dette kan ha ført til at introduksjonsprogrammet har blitt justert for å møte deres behov, slik at opplæringstilbudet i dag er godt tilpasset deltakere med høyere utdanning. Som vi snart skal vise, kan dette særlig handle om endringer i norskundervisningen. På den annen side viser resultatene at det er rom for forbedring når det gjelder tilpasning av opplæringstilbudet til deltakere med lavere utdanningsnivå og unge voksne.

De fleste kan tilby godt tilpasset praksis for deltakere med høyere utdanning

Praksis i introduksjonsprogrammet kan blant annet gi deltakere tilgang til arbeidslivet, norsk språk og til å få vist fram og økt kompetansen sin. I de to undersøkelsene i 2023 og 2024 av lederne i introduksjonsprogrammet, spurte vi dem: «I hvilken grad har dere per i dag mulighet til å tilby praksis som er godt tilpasset for deltakere?» Andelen ledere som mener det i stor eller noen grad er mulig er ganske lik i 2023 og 2024 (figur 6.2), med lavest rapportert andel for deltakere uten fullført grunnskole (65,3 prosent versus 67,9 prosent) og høyest for deltakere med fullført videregående skole eller høyere (93,3 prosent versus 95,9 prosent). For deltakere med fullført grunnskole, er tallene henholdsvis 84,9 prosent versus 91,5 prosent.

Figur 6.2 Andel ledere for introduksjonsprogram som mener å ha mulighet til å tilby praksis som er godt tilpasset i stor eller noen grad for deltakere i introduksjonsprogrammet, fordelt etter ny eller gammel bosetningskommune og ulike utdanningsnivåer. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogram (N = 246 (2024), 225 (2023)).



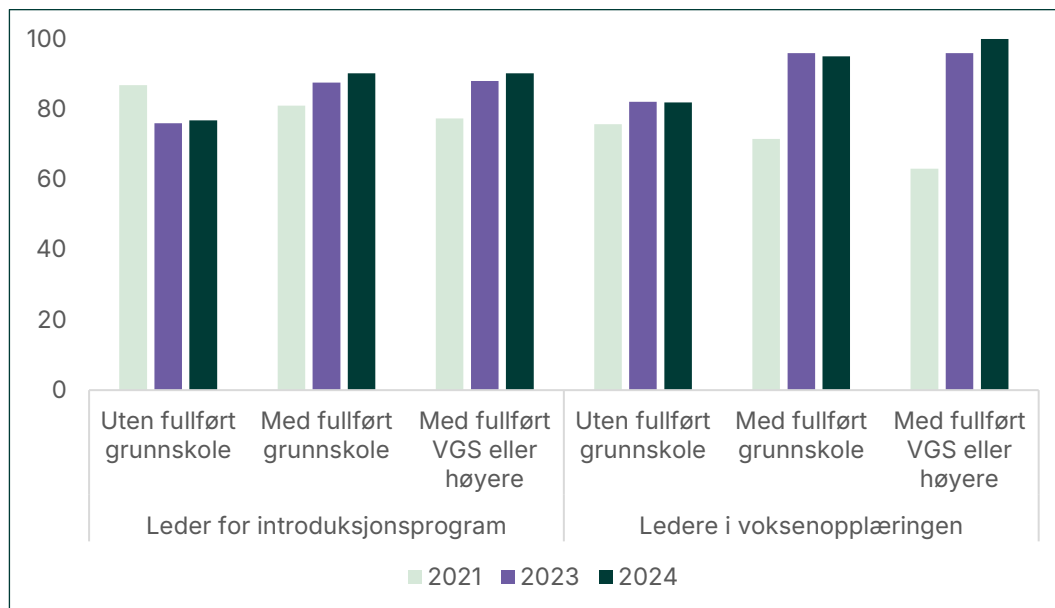
Resultatene viser at lederne i introduksjonsprogrammet er ganske trygge på å kunne tilby praksis som er godt tilpasset deltakere med høyere utdanning, med mindre forbedringer fra 2023 til 2024. Forbedringen i tilpasning av praksis fra 2023 til 2024 har vært spesielt merkbart i rapportene fra lederne i de «nye» kommunene (se figur 6.2). Til tross for forbedringen, er det fortsatt betydelige utfordringer med å tilby tilpasset praksis for deltakere uten fullført grunnskole. 28,7 prosent av lederne i gamle kommuner og 39,2 prosent av lederne i nye kommuner er skeptiske til å kunne tilby tilpasset praksis for denne gruppen. Videre er sentrale kommuner mer positive til å tilby tilpasset praksis for deltakere uten fullført grunnskole (83,3 prosent), sammenlignet med andre kommuner (63 prosent til 68 prosent).

Disse resultatene indikerer at det er en klar forskjell i tilpasningen av praksis basert på deltakernes utdanningsnivå. Deltakere med høyere utdanning ser ut til å ha bedre tilgang til tilpasset praksis. På den annen side viser skepsisen blant lederne til å tilby tilpasset praksis for deltakere uten fullført grunnskole at det er behov for ytterligere tiltak og ressurser for å støtte denne gruppen. Dette kan inkludere spesialiserte opplæringsprogrammer og økt samarbeid med lokale bedrifter for å skape flere praksismuligheter som er tilpasset deres behov.

Norskopplæringen har blitt mer tilpasset deltakere med formell utdanning

Ledere av introduksjonsprogrammet og skoleledere/rektorer ved voksenopplæring for deltakere i introduksjonsprogrammet ble spurt om hvor godt tilpasset norskopplæringen er for deltakerne. Svarene deres indikerer at det har vært en betydelig endring i tilpasningen av norskopplæringen mellom 2021 og 2024, spesielt for deltakere med høyere utdanningsnivå (figur 6.3).

Figur 6.3 Andel ledere for introduksjonsprogram og skoleledere/rektorer ved voksenopplæringen som mener at norskopplæringen er svært eller ganske godt tilpasset til deltakere. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogram (N = 246 (2024), 225 (2023), 190 (2021)); spørreundersøkelse blant skoleledere/rektorer i voksenopplæringen (N = 121 (2024), 173 (2023), 165 (2021)).



I 2021 rapporterte 77 prosent av lederne i introduksjonsprogrammet at norskopplæringen i deres kommune/bydel var godt tilpasset deltakere med fullført videregående skole (VGS) eller høyere utdanning. I 2024 hadde denne andelen økt til 90 prosent. Tilsvarende rapporterte skoleledere/rektorer ved voksenopplæring en enda større forbedring. I 2021 mente 63 prosent at norskopplæringen var godt tilpasset deltakere med fullført VGS eller høyere utdanning, og 71,5 prosent mente den var godt tilpasset deltakere med fullført grunnskole. I 2024 mente alle skoleledere/rektorer at norskopplæringen var godt tilpasset deltakere med fullført VGS eller høyere utdanning og 95,1 prosent mente den var godt tilpasset deltakere med fullført grunnskole.

Begge ledergruppene rapporterer altså en betydelig forbedring i tilpasningen av norskopplæringen for deltakere med høyere utdanningsnivå. Dette kan skyldes flere faktorer. En mulig årsak er at de fleste av de nylig ankomne ukrainske flyktningene har relativt høy utdanning, noe som har bidratt til bedre tilpasning for deltakere med høyere utdanning. Dette kan ha gitt økt oppmerksomhet om pedagogiske metoder og ressurser som er bedre egnet for denne gruppen.

Det ble ikke rapportert en tilsvarende forbedring for deltakere uten fullført grunnskole. En lavere andel av skolelederne i 2024 rapporterte at norskopplæringen var godt tilpasset for denne gruppen, når vi altså sammenligner med 2021. En høy andel av lederne mente at opplæringen ikke var relevant (6,1 prosent) eller at de ikke visste om den var relevant (7,3 prosent). Færre ledere fra «nye» kommuner (58 prosent) rapporterte at norskopplæringen var tilpasset deltakere uten fullført grunnskole, sammenlignet med 85 prosent av ledere fra «gamle» kommuner.

Det har vært en forbedring i rapporteringen av tilpasset norskopplæring blant «nye» kommuner fra 2023 (78,5 prosent) til 2024 (88,6 prosent) for deltakere med fullført

grunnskole, noe som gjør at de rapporterer omtrent på samme nivå som lederne fra «gamle» kommuner (91 prosent).

Dette kan være relatert til det faktum at majoriteten av de nye deltakerne i introduksjonsprogrammet er fra Ukraina. I en spørreundersøkelse blant ukrainske flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge, oppga 62 prosent at de hadde fullført en høyere utdanning, og kun to prosent hadde kun grunnskoleutdanning (Hernes et al., 2024, s. 45). Selv om en slik spørreundersøkelse ofte vil gi en overrepresentasjon av personer med høyere utdanning, er det klart at utdanningsnivået blant flyktninger fra Ukraina er høyere enn blant andre nasjonaliteter. Det gjør at flertallet av deltakerne nå har høyere utdanning, mens det før 2022 var motsatt. Det er også mulig at det har vært en generell forbedring i kvaliteten på norskopplæringen, ettersom ledere og skoleledere/rektorer i voksenopplæring fra «nye» kommuner rapporterer om en liten forbedring i tilpasningen av norskopplæring for deltakere uten fullført grunnskole i 2024.

6.3 Brukermedvirkning og forventningsgap

Som vist i kapittel 3, er det en høy andel deltakere i introduksjonsprogrammet som i brukerundersøkelsen selv oppgir at de ønsker et annet programinnhold enn det de har i dag. Et mindretall oppga også at de ikke hadde innflytelse på innholdet i sitt program. I spørreundersøkelsene fra 2021 og 2024 har vi spurt programrådgivere om deres erfarte utfordringer med å få til brukermedvirkning i praksis (figur 6.4). Mange av respondene kjente seg igjen i disse utfordringene:

- **Urealistiske ønsker:**

I 2021 rapporterte 57,5 prosent av rådgiverne at deltakerne har sterke, men urealistiske ønsker til innholdet. Denne andelen har økt i 2024, særlig i sentrale kommuner.

- **Utydelige ønsker:**

Nesten halvparten av rådgiverne i 2021 opplevde at deltakerne ikke uttrykker tydelige ønsker. I 2024 er dette fremdeles en utbredt utfordring, spesielt i sentrale kommuner.

- **Begrensede lokale tilbud:**

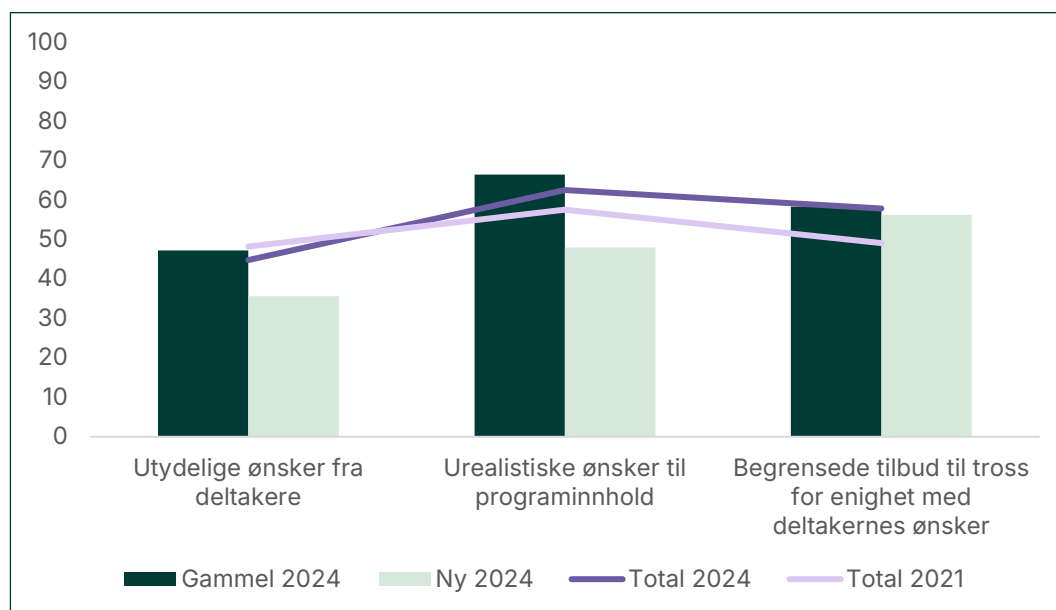
Mange rådgivere uttrykker frustrasjon over ikke å kunne tilby tiltak de mener ville vært hensiktsmessige for deltakeren. Denne andelen har økt i 2024, i alle typer kommuner.

Forskjellene i hvordan kommunene opplever deltakernes ønsker har økt fra 2021 til 2024. I 2024 oppgir:

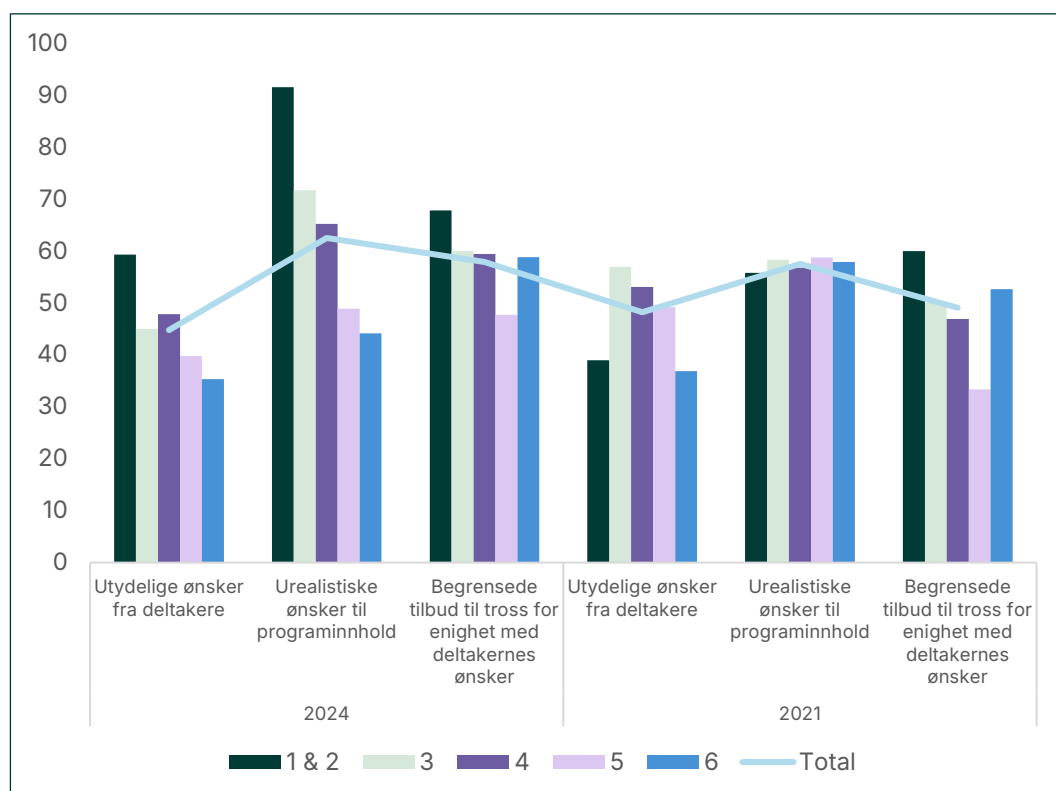
- 91,5 prosent av rådgiverne i de mest sentrale kommunene at deltakerne har urealistiske ønsker.
- 59,3 prosent rapporterer at ønskene er utydelige. Til sammenligning er andelen i de minst sentrale kommunene henholdsvis 44,1 prosent og 35,3 prosent.

Når vi sammenligner 2024 med 2021, kan det virke som om det særlig er de mest sentrale og største kommunene som har opplevd en økning i disse utfordringene. Sentrale kommuner har også i større grad enn andre rapportert at de har for lite handlingsrom til å møte deltakernes behov – både i 2021 og 2024.

Figur 6.4 Andel rådgivere som rapporterer ulike utfordringer med brukermedvirkning i praksis i svært eller ganske stor grad, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere (N = 344 (2024), 332 (2021)).



Figur 6.5 Andel rådgivere som rapporterer ulike utfordringer med brukermedvirkning i praksis i svært eller ganske stor grad, fordelt etter kommunens sentralitet. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere (N = 344 (2024), 332 (2021)).



Funnene tyder på et økende forventningsgap mellom deltakere og programrådgivere. Særlig i sentrale kommuner er det utfordrende å møte deltakernes ønsker, som kanskje kan skyldes at disse kommunene har større og mer varierte deltakergrupper.

De generelle utfordringene kan på en side skyldes faktorer som språkbarrierer, manglende dialog med deltakerne eller forståelse for deres ønsker. Brukermedvirkning er generelt krevende i de fleste tjenester, og særlig der det er stor skjevhet i maktforholdet mellom brukeren og tjenestenes representanter. På den andre siden kan det også handle om at det politisk har blitt innført skjerpede krav til hurtighet, progresjon og arbeidsretting etter 2021, som gjør rommet for brukermedvirkning mer begrenset. At arbeidet oppfattes som mer krevende nå enn i 2021, kan tyde på at strukturelle betingelser virker inn. Selv i kommuner med relativt flere ressurser, kan tilbudene oppleves som utilstrekkelige – noe som peker på behov for mer fleksible rammer for tilpassing.

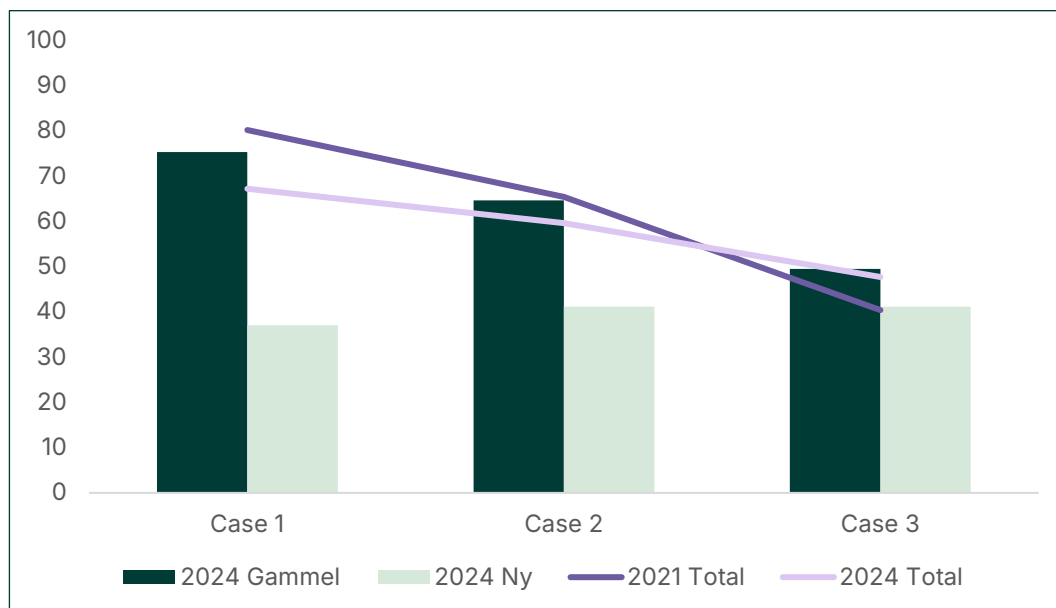
6.4 Tilpasning etter deltakernes målsettinger

For å undersøke hvor godt programrådgivere i introduksjonsprogrammet opplever at de kan tilby tilpassede løp til deltakere med ulik bakgrunn, presenterte vi dem for tre fiktive caser:

- **A er 22 år og fra Afghanistan.** Han har seks års grunnskole fra hjemlandet, er ambisiøs og ønsker å ta høyere utdanning.
- **B er 30 år og fra Somalia.** Hun har gått fire år på skole i hjemlandet og har ingen arbeidserfaring. Hun ønsker seg en jobb som helsefagarbeider eller sykepleier.
- **C er 32 år og fra Irak.** Hun er utdannet elektroingeniør fra hjemlandet og vil gjerne bruke utdanningen sin i Norge.

Rådgiverne ble bedt om å vurdere i hvilken grad de i sin kommune kan tilby et tilpasset kvalifiseringsløp til hver av disse deltakerne, i spørreundersøkelsene i 2021 og 2024 (figur 6.6). I 2024 ble de også bedt om å utdype i fritekst hvilke faktorer som muliggjør eller hindrer tilpasning.

Figur 6.6 Andel rådgivere som mener at de kan tilby et tilpasset opplæringsløp til deltakerne i tre caser, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere (N = 344 (2024), 332 (2021)).



Case A: Unge med lav utdanning og ambisjoner om høyere utdanning

I 2021 mente 80 prosent av rådgiverne at de kunne tilby et tilpasset løp for deltaker A, men andelen var noe lavere i 2024. I 2024 ser vi også at rådgivere i gamle bosettingskommuner har langt høyere tro på egne muligheter enn de i nye bosettingskommuner.

Tilgangen på norskopplæring, grunnskole og videregående for voksne, og godt samarbeid med aktørene som gir slike tilbud, trekkes fram som avgjørende for å gi deltaker A et godt tilpasset opplæringsløp. Programrådgiverne skisserte en utdanningsvei for en ung deltaker med langt introduksjonsprogram, som starter med norskopplæring ved voksenopplæringen, deretter grunnskole, og mulighet for videregående – enten via kombinasjonsklasse eller videregående for voksne – med mål om å oppnå studiekompetanse og kunne søke høyere utdanning. Flere av de som mente dette var mulig i deres kommune pekte på at kommunen kan tilby grunnskoleopplæring gjennom FOV (Forberedende opplæring for voksne), og noen trakk også fram muligheten for realkompetansevurdering i enkelte fag. I tillegg presiserte et mindre antall kommuner at de har en modulbasert grunnskoleopplæring som kan passe for deltaker A²². Flere programrådgivere løfter også fram deltakerens motivasjon og unge alder som viktige årsaker til at de vil støtte hans planer om høyere utdanning. De peker på at det er i tråd med hans rettigheter, at det vil være en god langsiktig investering, og at det er mulig å nå ambisiøse mål så lenge deltakeren er motivert til egeninnsats.

Barrierene for å gi et tilpasset opplæringstilbud til deltaker A, handler hovedsakelig om lokale mangler i opplæringstilbudet skissert over. Det handler delvis om at norskopplæringen er for lite individuelt tilrettelagt, for lite intensiv, eller for begrenset (for eksempel 15 timer i uka). Og delvis handler det om mangel på grunnskoleopplæring for voksne i kommunen, at det ikke er tilgang på realkompetansevurdering, eller at kommunen ikke har tatt i bruk FOV. Det pekes på at for at slike tilbud skal etableres og fungere som opplæringsmiljø, må det finnes en større deltakermasse. En del skriver også at videregående opplæring ikke er tilgjengelig i kommunen eller innen rimelig reisevei.

Case B: Voksne med kort skolebakgrunn og mål om fagbrev

I 2021 mente 65 prosent av rådgiverne at de kunne tilby et tilpasset løp for deltaker B. På nasjonalt nivå har andelen sunket til 60 prosent i 2024. Dette skyldes at kun 41 prosent av rådgivere i nye bosettingskommuner svarer at de kan gi deltaker B et tilpasset kvalifiseringsløp, men nivået blant deltakere i gamle bosettingskommuner er likt som i 2021.

Vi beskrev at deltaker B ønsker å jobbe som helsefagarbeider eller sykepleier. De fleste rådgivere tolket B sitt mål som helsefagarbeider, ikke sykepleier, i sine fritekstsvar. Et flertall mente målet er oppnåelig, og også her beskrives deltakerens motivasjon som viktig, samt et godt samarbeid mellom involverte aktører som VO, Nav, arbeidsgivere og

²² FOV (Forberedende opplæring for voksne) og modulbasert grunnskoleopplæring er nært beslektede tilbud, men ikke helt det samme. FOV er et tilbud for deltakere i introduksjonsprogrammet som trenger grunnleggende ferdigheter før de kan begynne på ordinær grunnskoleopplæring. Målet er å forberede deltakerne faglig og språklig, slik at de kan nyttiggjøre seg videre i skolegangen. Modulbasert grunnskoleopplæring er selve grunnskoleløpet for voksne, organisert i fleksible moduler etter læreplanen. I praksis tilbys ofte FOV og modulbasert grunnskole i sammenheng, og innholdet kan overlappe, men FOV har et tydeligere forberedende preg.

karrieresentre. Blant programrådgiverne som svarer at de kan gi et tilpasset opplærings tilbud, skisseres ulike løp som kombinerer norskopplæring, FOV eller modulbasert grunnskole, videregående opplæring (ofte gjennom VOV, videregående opplæring for voksne), praksis og til slutt fagbrev. Flere peker også på praksiskandidatordningen eller fagbrev på jobb som alternative veier de mener kan passe deltaker B bedre enn det rent formelle opplæringsløpet som ble skissert for deltaker A.

Likevel er det flere uttrykk for tvil enn i case A. Enkelte mener deltakerens korte skolegang og (antatte) svake norskferdigheter gjør det vanskelig å gjennomføre et fagutdanningsløp. Deltaker Bs korte skolebakgrunn vektlegges mer som en ulempe, sammenlignet med deltaker A, som er yngre.

Programrådgivere som gir uttrykk for at de ikke har mulighet til å støtte deltakeren fram til fagbrev, viser til ulike strukturelle utfordringer som kort introduksjonstid, mangel på tilrettelagt grunnskole- og videregående opplæring, fravær av VOV-tilbud, vanskelig tilgang på relevante praksisplasser og mangelfull tilpassing i voksenopplæringen.

Case C: Deltakere med høyere utdanning fra utlandet

I 2021 mente kun 40 prosent av rådgiverne at de kunne tilby et tilpasset løp til case C. I 2024 var andelen noe høyere, 48 prosent, drevet av en økning i andelen positive svar fra programrådgivere i gamle bosettingskommuner. Det er også verdt å merke at for deltaker C svarer rådgivere i nye bosettingskommuner likt i 2024 som gjennomsnittet i 2021.

Rådgiverne som vurderer det som mulig å tilby deltaker C et tilpasset opplæringsløp, beskriver det som sentralt å bistå deltakeren med å få utdanningen vurdert og eventuelt godkjent av HK-dir, samt å kartlegge hva som eventuelt mangler for at kompetansen kan brukes i Norge. Flere peker også på bruk av realkompetansevurdering og mulighet for å supplere utdanningen med enkeltfag eller etterutdanning, der det er relevant. God norskopplæring og rask progresjon beskrives som avgjørende. Mange oppgir at deres kommuner tilbyr intensiv norskopplæring med mål om å nå nivå B1 eller B2, og i noen tilfeller fagrettet norskopplæring innenfor deltakerens fagområde. Flere rådgivere vil legge til rette for å kombinere norskopplæring med språkpraksis eller hospitering i relevant bransje, og viser til godt samarbeid med både næringsliv og opplæringsaktører. Flere understreker betydningen av individuell veiledning og kartlegging, og godt tverrsektorielt samarbeid mellom voksenopplæring, Nav, karrieresentre og arbeidsgivere for å kunne tilrettelegge og følge opp slike løp.

Dette er også caset der flest rådgivere oppgir at de *ikke* kan tilby et tilpasset løp. Hovedbarrieren som trekkes fram er kort programtid. Deltakere med medbrakt utdanning får bare opp til tolv måneder i introduksjonsprogrammet, og respondentene mener dette ikke gir tilstrekkelig tid til å lære norsk på nødvendig nivå (ofte B2), få utdanningen godkjent, gjennomføre supplerende opplæring eller oppnå relevant praksis. Flere understreker at selv om de ønsker å tilpasse tilbudet, er tidshorisonten urealistisk i lys av de kravene som stilles for å kvalifisere seg til arbeid innen utdanningsfeltet.

Videre er det mange som viser til systemiske barrierer knyttet til godkjenning av utdanning fra utlandet. Svarene viser at prosessen med godkjenning ofte er tidkrevende,

kostbar og usikker – særlig for utdanninger fra land utenfor EØS. Noen peker på at real-kompetansevurdering og utfyllende opplæringstilbud ikke er lett tilgjengelig lokalt, og at det er vanskelig å vite hva slags tilleggstudanning som kreves. Dette gjør det utfordrende å gi presis og nyttig veiledning, og flere rådgivere etterlyser bedre verktøy og mer kompetanse på feltet.

En tredje sentral begrunnelse er mangelfulle lokale ressurser og relevant praksis. Mange opplever at det er vanskelig eller umulig å finne praksisplasser i tråd med deltakerens utdanning – særlig når det gjelder yrker som krever høyere utdanning, spesialisering eller autorisasjon. I tillegg nevnes manglende intensiv norskopplæring, lav kapasitet i voksenopplæringen og få relevante videreutdanningstilbud i nærområdet som faktorer som begrenser handlingsrommet.

Ulike deltakere – ulike muligheter

Gjennom de tre casene ser vi at kommunenes mulighet til å tilby kvalifiseringsløp tilpasset deltakernes forutsetninger og mål avhenger av tre faktorer.

For det første er deltakernes kjennetegn avgjørende. Det er langt flere som svarer at de kan gi et tilrettelagt opplæringsløp for unge deltakere uten formell utdanning (case A), enn for dem med høy utdanning fra utlandet (case C), særlig i de gamle bosettingskommunene.

For det andre er kommunenes ressurser og tilgang på tjenester lokalt en viktig faktor. Kun fire av ti rådgivere i nye bosettingskommuner svarer at de kan gi deltakerne et tilpasset opplæringstilbud, på tvers av de tre casene våre. Lite ressurser til tilpasset norskopplæring, et begrenset arbeids- og praksismarked og dårlig tilgang på relevante tilbud for å oppnå formell kvalifisering er forklaringer som går igjen. Motsatt ser vi at jo tydeligere kvalifiseringsløpet kan forankres i etablerte strukturer og samarbeid i kommunen, jo lettere oppgir programrådgiverne at det er å kunne tilrettelegge et egnet løp.

Og for det tredje opplever kommunene flere systemiske begrensninger. Særlig case C synliggjør hvordan systemet i liten grad er tilpasset deltakere med medbrakt utdanning, og at kort programtid, høye språkkrav og utfordringer med å få utenlandsk utdanning godkjent, begrenser slike deltakers muligheter. Case B illustrerer også at mange opplever å måtte bruke alternative veier til formell kompetanse for voksne deltakere, som praksis, fagbrev på jobb eller realkompetansevurdering. At det formelle utdanningssystemet er for krevende, presser fram behovet for fleksible løsninger og samarbeidspartnere.

Selv om intensjonen er å tilby alle deltakere individuelle og målrettede løp, er det i praksis store variasjoner i hva kommunene faktisk kan tilby – og hvem de kan støtte.

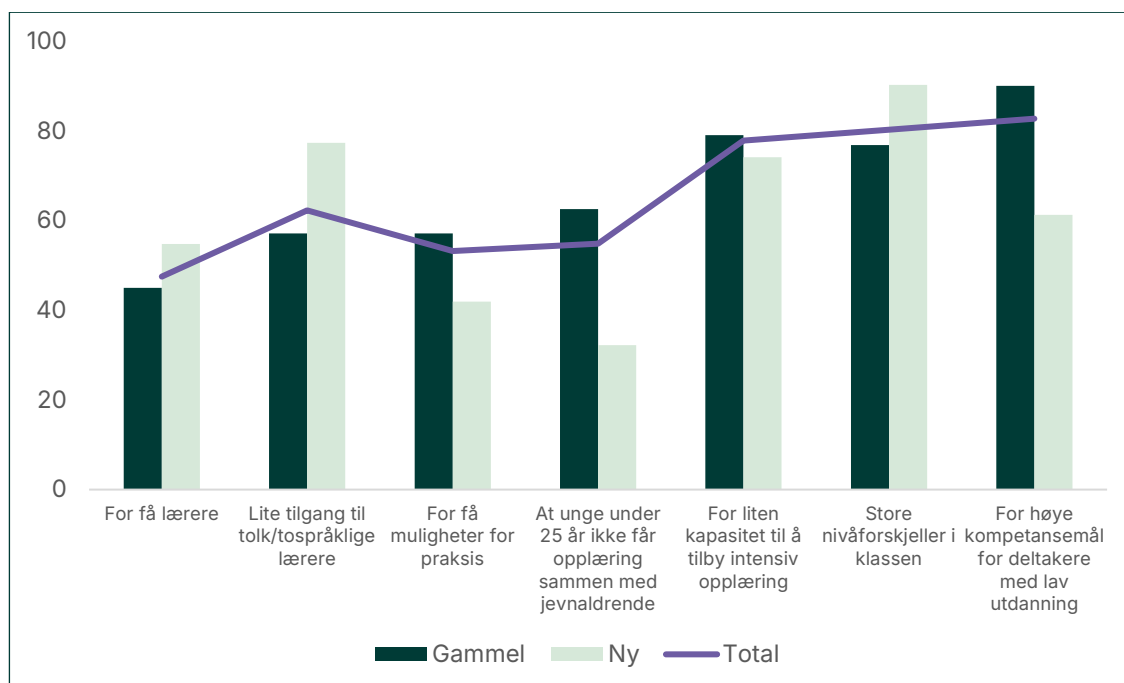
6.5 Ulike forutsetninger for tilpasset norskopplæring

Case A, B og C viser at god norskopplæring er en grunnleggende forutsetning for å kunne tilby individuelt tilpassede kvalifiseringsløp – uavhengig av om målet er høyere utdanning, fagbrev eller bruk av medbrakt kompetanse. Samtidig avdekker svarene store variasjoner i kommunenes muligheter til å gi opplæring som faktisk er tilpasset deltakernes forutsetninger og mål. Dette gjelder blant annet tilgang på intensiv

opplæring og fleksible løp for dem med kort skolebakgrunn eller høyere utdanning fra utlandet. For å forstå disse forskjellene bedre, har vi spurt skoleledere i voksenopplæringen i hvilken grad de erfarer ulike utfordringer til å tilby et individuelt tilpasset norskopplæringstilbud til deltakerne i introduksjonsprogrammet i sin kommune.

Tre utfordringer ble rapportert mest i 2024, nemlig for høye kompetansemål for deltakere med lav utdanning (82,8 prosent), store nivåforskjeller i klassen (80,3 prosent) og for liten kapasitet til å tilby intensiv opplæring (77,9 prosent). Et stort flertall opplever altså strukturelle og ressursmessige begrensninger som kan hindre effektiv norskopplæring. Omtrent halvparten av skolelederne/rektorene opplevde også få lærere, lite tilgang til tolk/tospråklige lærere, få muligheter for praksis, eller at unge under 25 år ikke får opplæring sammen med jevnaldrende, som utfordrende.

Figur 6.7 Andel skoleledere/rektorer i voksenopplæringen som rapporterer ulike utfordringer til å gi deltakere i norskopplæringen et individuelt tilpasset tilbud, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant skoleledere/rektorer i voksenopplæringen 2024 (N = 121).



Skoleledere/rektorer i nye bosettingskommuner er sammenlignet med i gamle bosettingskommuner oftere bekymret for nivåforskjeller i klassen (90 prosent) og tilgjengeligheten av lærere (54,8 prosent), spesielt tolker/tospråklige lærere (77,4 prosent). I disse kommunene er majoriteten av deltakere ukrainske flyktninger med medbrakt utdanning og kort programtid. Disse deltakerne vil ha behov for intensiv språkstøtte og tilpasset opplæring for å lære seg norsk effektivt på kort tid. Samtidig bosetter nye bosettingskommuner ofte relativt få flyktninger, og dette kan gi mindre mulighet for differensiert norskundervisning.

På den annen side er flere skoleledere/rektorer i gamle bosettingskommuner bekymret for kompetansemålene for deltakere med lavere utdanning (90,1 prosent) og begrenset tilgang til praksis (57,1 prosent), som en alternativ arena for språklæring. De melder også oftere om utfordringer med opplæring av unge deltakere (62,6 prosent). I denne kategorien er det flere bosettingskommuner som har en større og mer variert

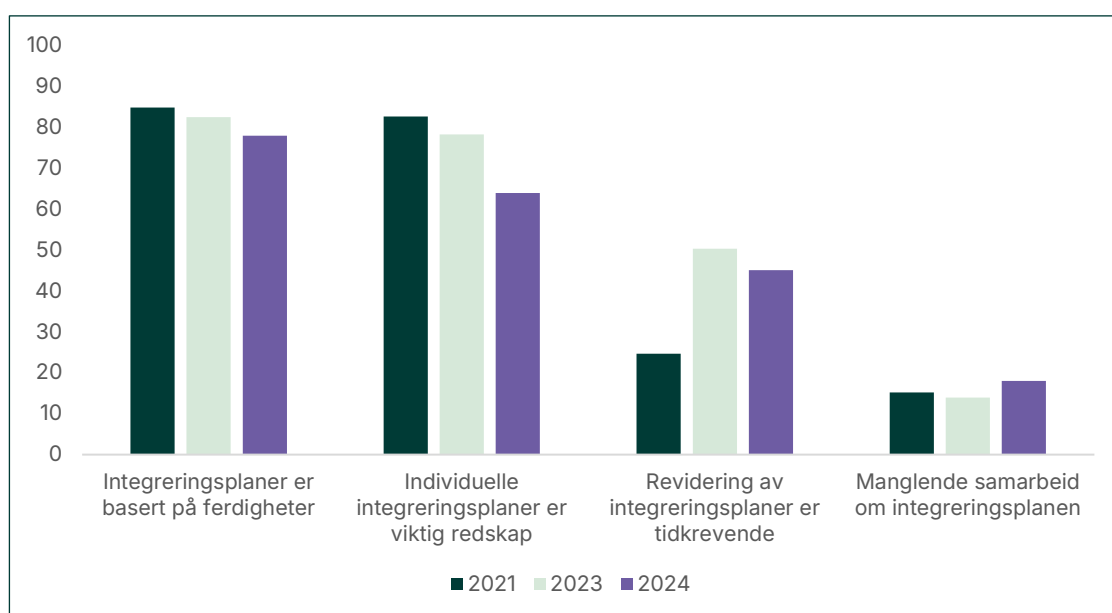
deltakergruppe, hvor flere kan ha behov for mer grunnleggende opplæring. En gruppe det også kan være vanskelig å skaffe praksisplass for. Det er verdt å merke at også flertallet av disse kommunene opplever differensiert og intensiv norskopplæring som vanskelig å få til.

6.6 Oppslutning om individuelle integreringsplaner

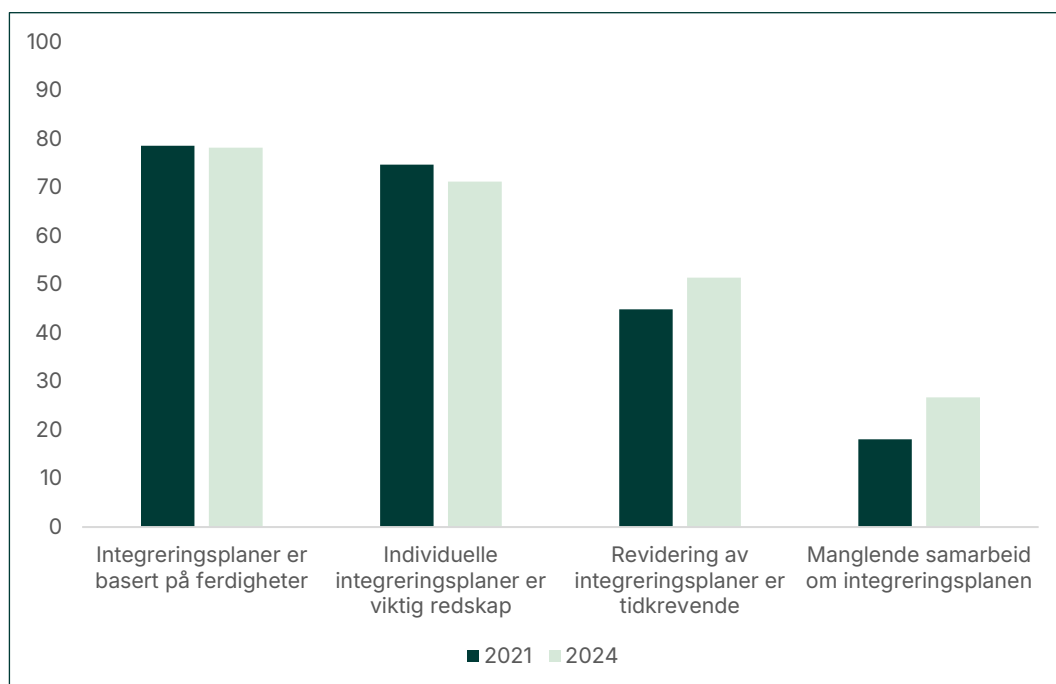
Vi har til nå sett på kommunenes rapporterte muligheter for individuell tilpasning av introduksjonsprogrammet. Deres innstilling til dette arbeidet kan også måles gjennom hvilke holdninger de uttrykker til bruken av individuelle integreringsplaner. Integreringsplaner er et lovpålagt virkemiddel for brukermedvirkning, målretting og tilpassing av introduksjonsprogram. De skal inneholde både sluttmaal for programmet og mål for norskopplæringen, utformes i samarbeid mellom flyktningetjenesten og voksenopplæringen – og med medvirkning fra deltaker.

I spørreundersøkelsene til skoleledere/rektorer i voksenopplæring og programrådgivere ba vi dem vurdere fire påstander om individuelle integreringsplaner (figur 6.8). Sammenligner vi svarene deres fra 2021 med 2024, ser vi en nedgang i andelene i begge gruppene blant dem som mener planen er et viktig redskap, størst blant skolelederne. Samtidig støtter flertallet fortsatt at integreringsplanen er viktig. På den annen side støttet dobbelt så mange skoleledere i 2024 (45,1 prosent) sammenlignet med 2021 (24,6 prosent) påstanden: «Dersom utarbeiding og revidering av integreringsplaner skal gjennomføres grundig, tar det tid vekk fra mer presserende arbeidsoppgaver.» Omtrent halvparten av programrådgiverne svarte det samme i 2024. Til slutt, sammenlignet med 2021, var det i 2024 flere skoleledere (18 prosent) og programrådgivere (26,7 prosent) som var enige i påstanden: «Vanligvis er det ikke noe reelt samarbeid med deltakerne om integreringsplanen.» Samlet tilsier dette at planen oppleves mindre relevant og mer som en tidstyv i 2024, sammenlignet med 2021.

Figur 6.8 Andel skoleledere/rektorer i voksenopplæringen som er enige i fire påstander om individuelle integreringsplaner. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant skoleledere/rektorer i voksenopplæringen (N = 121 (2024), 173 (2023), 165 (2021)).



Figur 6.9 Andel rådgivere som er enige i fire påstander om individuelle integreringsplaner. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere (N = 344 (2024), 332 (2021)).



Dersom tidspresset disse to gruppene opplever har blitt større siden 2021, kan det bidra til å forklare hvorfor de er mer frustrerte over tiden og ressursene som kreves for å utarbeide og revidere disse planene. Svarene kan også reflektere en oppfatning om at individuell tilpassing har blitt mindre viktig eller mulig, eller at det har blitt mindre rom for et godt samarbeid med deltakerne om tilpassing.

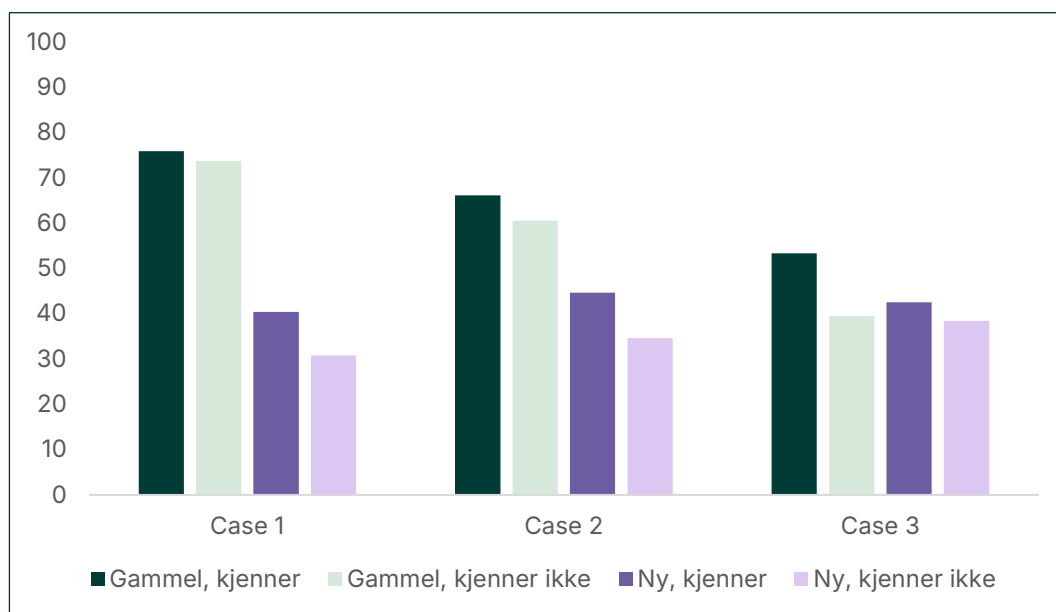
6.7 Individuell tilpassing og bruk av Fagressursen

Nasjonale myndigheter forventet at innføringen av standardiserte elementer via plattformen Fagressursen skulle hjelpe kommunene med å tilrettelegge individuelle program for enkeltdeltakere (Kavli et al., 2022). Vi har undersøkt hvorvidt kommunenes rapporterte muligheter for dette, samt deres holdninger til integreringsplaner som verktøy for dette, samvarierer med deres bruk av Fagressursen.

Muligheter for tilpassing og bruk av Fagressursen

Når vi ser på sammenhengen mellom rådgiveres rapporterte evner til å tilby tilpasset opplæring til programdeltakerne og deres kjennskap til Fagressursen (figur 6.10), ser vi at programrådgivere som rapporterte at de ikke hadde hørt om Fagressursen i mindre grad vurderte at de kunne tilby tilpasset opplæring til deltakerne i alle de tre casene som ble presentert i delkapittel 6.4. Vi observerer en slik sammenheng både blant programrådgivere i nye og gamle bosettingskommuner.

Figur 6.10 Andel rådgivere som rapporterer evner til å tilby tilpasset opplæring til programdeltakerne i tre caser. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere 2024 (N = 344).



Deltakerne i de to første casene har begge lavere utdanning, men deltaker i case 1 håper å få mer formell utdanning, mens deltaker i case 2 ønsker å få en jobb som krever formelle kvalifikasjoner. For programrådgivere i nye bosettingskommuner, som i mindre grad opplever å kunne gi slike deltakere tilpassede løp, ser det ut til å være større forskjeller i deres svar avhengig av om de har kjennskap til Fagressursen.

Når det gjelder case 3 med høyere utdanning, er dette sannsynligvis mest likt erfaringer med flyktninger fra Ukraina. Her er forskjellen mellom programrådgivere fra nye bosettingskommuner med og uten kjennskap til Fagressursen, relativt liten. Når det gjelder gamle bosettingskommuner, er det ganske stor forskjell i om de kan tilby tilpasset opplæring – avhengig av om de kjenner Fagressursen eller ei. Forskjellen er 53,3 prosent mot 39,5 prosent som mener at de kan tilby tilpasset opplæring.

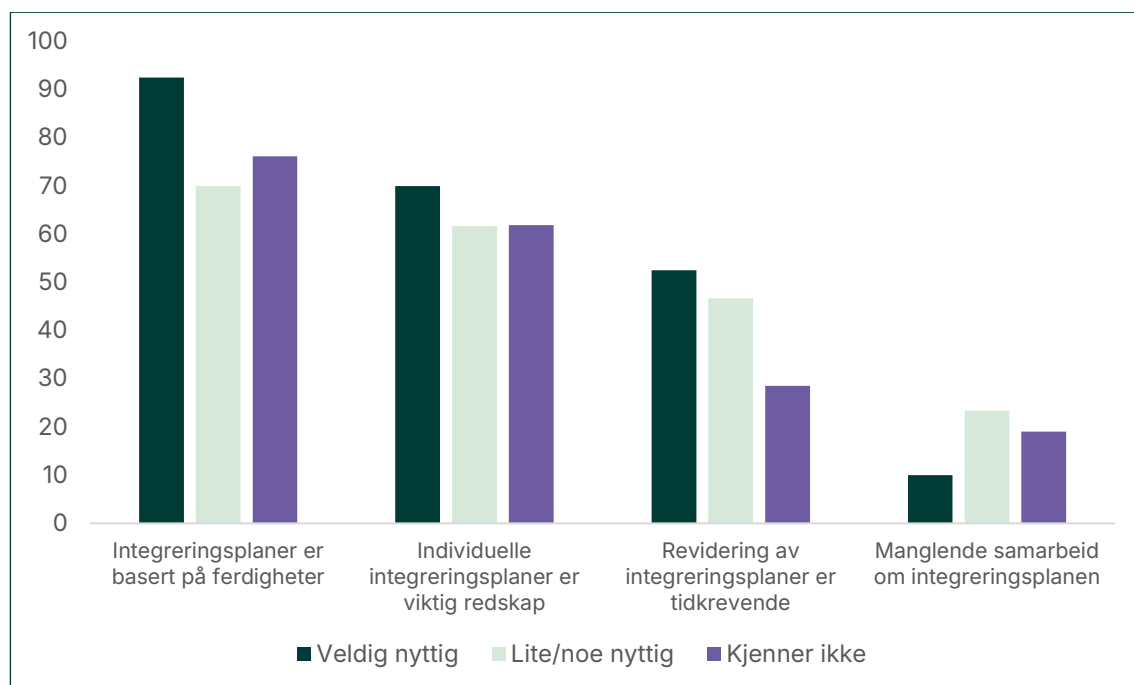
Disse funnene indikerer at kjennskap til og bruk av Fagressursen kan være relevant for å forbedre programrådgivernes evne til å tilby tilpasset opplæring. Samtidig kan det også være slik at lokale ressurser både påvirker programrådgiveres evne og anledningen til å ta i bruk Fagressursen. Videre vil ikke kjennskap til Fagressursen kunne kompensere for strukturelle barrierer som kort programtid, at det er vanskelig å få godkjent utenlandsk utdanning i Norge eller at ikke alle kommuner har en videregående skole innen rimelig reisevei. Fagressursen alene kan derfor ikke utjevne kommunenes ulike muligheter til å tilby tilpasset opplæring til deltakere som ligner de vi har beskrevet i delkapittel 6.4.

Holdninger og bruk av Fagressursen

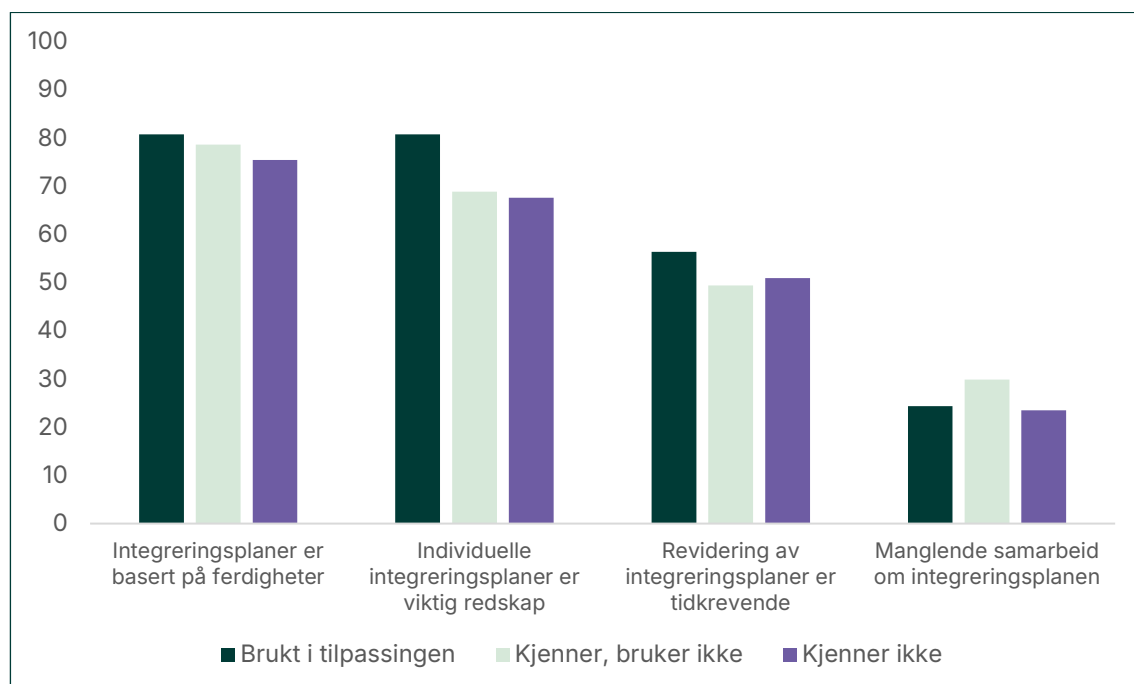
Vi har også undersøkt om programrådgiverne (figur 6.12) og skolelederne/rektorenes (figur 6.11) ulike meninger om integreringsplaner korrelerte med deres kjennskap til, meninger om eller bruk av Fagressursen. Programrådgivere som rapporterte å ha brukt Fagressursen i tilpasningen av introduksjonsprogrammet for deres siste deltaker som fikk vedtak om kort programtid (som drøftet i kapittel 4) var oftere enig i at individuelle

integreringsplaner er viktige (80,8 prosent), men også at de var tidkrevende (56,4 prosent). Programrådgivere som ikke kjente til eller ikke brukte Fagressursen viste lavere enighet i disse utsagnene.

Figur 6.11 Andel skoleledere/rektorer i voksenopplæringen som er enige i fire påstander om individuelle integreringsplaner, fordelt etter kjennskap til Fagressursen. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant skoleledere/rektorer i voksenopplæringen 2024 (N = 121).



Figur 6.12 Andel rådgivere som er enige i fire påstander om individuelle integreringsplaner, fordelt etter kjennskap til Fagressursen. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere 2024 (N = 344).



Blant skoleledere/rektorer i voksenopplæring som kjente til Fagressursen og anså den som veldig nyttig, var det flere som svarte at «Integreringsplaner er basert på

ferdigheter» (92,5 prosent) enn blant dem som anså Fagressursen som lite nyttig (70 prosent) eller ikke kjente til ressursen (76,2 prosent). Skolelederne som var positive til Fagressursen, var også mer positive til integreringsplanen som et viktig redskap, men svarte også noe oftere at planene var tidkrevende.

Dataene antyder at bruk av Fagressursen positivt korrelerer med programrådgivere og skoleledere/rektorer sin oppfatning av viktigheten og effektiviteten av integreringsplaner. De som bruker denne ressursen, anerkjenner i større grad verdien av dagens hovedverktøy for å tilpasse introduksjonsprogrammet til deltakernes individuelle ferdigheter og forutsetninger, selv om de også synes det er tidkrevende. På en side kan det være slik at de som bruker denne ressursen, får økt bevissthet om og et mer positivt syn på integreringsplaner og betydningen av individuell tilpasning. På den andre siden kan det være slik at de som allerede har et positivt syn på virkemidler som individuelle integreringsplaner, i større grad tar i bruk andre virkemidler myndighetene stiller til rådighet, som Fagressursen.

Hvis den første tolkningen er riktig, betyr det at Fagressursen styrker oppslutningen om lovpålagte, sentrale virkemidler for individuell tilpassing og målretting av introduksjonsprogrammet. Hvis den andre tolkningen er riktig, kan det imidlertid være slik at Fagressursen som verktøy tas mest i bruk av de som trenger det minst, hvilket gjør det vanskelig å nå målet om å øke den individuelle tilpassingen og målrettingen over hele landet.

6.8 Oppsummert

Tilpasning til deltakernes forutsetninger og målsettinger er et grunnleggende mål i introduksjonsprogrammet, og innføringen av standardiserte elementer skulle styrke kommunenes forutsetninger for å lykkes med slik tilpasning. Dette kapittelet viser at det har skjedd en gradvis styrking av tilpasningen til deltakere med høyere utdanning – særlig gjennom forbedret norskopplæring og praksistilbud. For deltakere med lite eller ingen utdanning, er det derimot fortsatt betydelige utfordringer, og forskjellene mellom kommunene er store.

Norskopplæringen har gjennomgått en tydelig utvikling siden 2021, og vurderes nå i langt større grad som godt tilpasset deltakere med fullført videregående skole eller høyere utdanning. Spesielt skoleledere i voksenopplæringen rapporterer forbedringer i kvalitet og relevans for denne gruppen. Samtidig er det mange som opplever at norskopplæringen fortsatt ikke er godt nok tilpasset deltakere med lav utdanning. Det pekes blant annet på for høye kompetansemål, store nivåforskjeller i klasserommene og for liten kapasitet til å tilby intensiv opplæring.

I nye bosettingskommuner, hvor deltakerne ofte har høyere utdanning og hvor det bo-settes færre flyktninger, er utfordringer med lærermangel og tilgang til tospråklige lærere og tolker mer framtrædende. I gamle kommuner, som har en mer variert deltakergruppe og gjerne bosetter flere, er det større utfordringer knyttet til deltakere med lav utdanning og behovet for grunnleggende norskopplæring.

Praksis anses som en viktig komponent i introduksjonsprogrammet, og tilbudet er i økende grad godt tilpasset deltakere med utdanning. For deltakere uten fullført grunnskole er situasjonen en annen: Mange kommuner rapporterer økende vansker med å

finne relevante praksisplasser, særlig i yrker med høye språk- og kompetansekrav. Utfordringene er størst i kommuner med lav kapasitet og lite etablert samarbeid med arbeidslivet. I større kommuner er det i tillegg krevende å skalere opp praksistilbudet i takt med behovene.

En vedvarende utfordring med introduksjonsprogrammet har vært at deltakerne i for stor grad tilbys et program som har likt innhold, uavhengig av deltakeres individuelle forutsetninger og behov. Man kan stille spørsmål ved om dette faktisk har blitt bedre, eller om endringer i deltakergruppen siden 2022 har ført til en forskyvning av «tyngdepunktet» i programmet som gjør at tilbudene nå er mer tilrettelagt deltakere med formell utdanning og kort programtid, versus deltakere uten utdanning og lang programtid. Deltakernes tid i programmet er i større grad differensiert med ny lov enn med gammel lov, hovedsakelig fordi flere får kortere tid, men innholdet framstår ikke mer optimalisert for bredden av deltakeres forutsetninger og ressurser.

Casene i kapittelet illustrerer hvordan kommunenes muligheter for individuell tilpasning avhenger av lokal kapasitet, tilgjengelige opplæringstilbud og samarbeid med aktører som voksenopplæring, Nav og næringsliv. Jo tydeligere kvalifiseringsløpet kan forankres i etablerte strukturer, jo større er sannsynligheten for at rådgiverne opplever å kunne tilby et egnet løp. Samtidig viser resultatene at kjennskap til verktøy som Fagressursen kan styrke tilpasningsarbeidet, men at dette ikke er tilstrekkelig for å utjevne strukturelle forskjeller mellom kommunene.

Samlet viser kapittelet at individuell tilpasning fortsatt er en krevende ambisjon å oppfylle i praksis. Selv om tilpasning er både lovpålagt og ønsket blant dem som jobber i programmene, er mulighetene ulike fra kommuner imellom. Og dette framstår særlig som en utfordring i møte med deltakere med lite utdanning.

7 Utjevning av forskjeller mellom kommuner

Da departementet ba direktoratene utvikle standardiserte elementer til bruk i introduksjonsprogrammet, var målet tydelig: Dette skulle bidra til bedre kvalitet i innholdet som tilbys nyankomne flyktninger, og samtidig redusere den store variasjonen i kvalitet og virkemiddelbruk mellom kommuner (Kavli et al., 2022, s. 43). I oppdragsdokumenter og tilbakemeldinger fra Kunnskapsdepartementet til IMDi ble det framhevet at de standardiserte elementene skal gjøre det enklere for *alle* kommuner å tilby et introduksjonsprogram med godt og faglig forsvarlig innhold.

Samtidig ble det lagt vekt på at tiltaket ikke bare skal styrke kommuner som allerede har et godt tilbud, men også løfte kvaliteten i de kommunene der tilbudet tidligere har vært mangelfullt. Blant annet skulle nye bosettingskommuner få hjelp ved å lære av gode praksiser utviklet i erfarne kommuner, formidlet via Fagressursen. Ambisjonen var at alle deltakere i introduksjonsprogrammet – uavhengig av bosted – skal få et likeverdig og kvalitativt godt tilbud (Kavli et al., 2022, s. 43). I dette kapittelet undersøker vi i hvilken grad disse målsettingene har blitt innfridd. Har innføringen av standardiserte elementer faktisk bidratt til å styrke og jevne ut kvaliteten i introduksjonsprogrammet på tvers av kommuner?

Dette undersøker vi ved hjelp av register- og surveydata som viser hvorvidt og hvordan ulike kommuner har gitt ulike tilbud, og om vi ser endringer fra 2021 til nå i hvilke tilbud kommunene gir, samt hvordan de selv vurderer kvaliteten i tilbudene. Vi sammenligner kommuner på tvers av to kjennetegn. Først bosettingserfaring, og så sentralitet. Vi undersøker hvorvidt de tilbyr de to obligatoriske standardiserte elementene foreldreveiledning og *Livsmestring i nytt land*, og vi ser på to utvalgte behovsbaserte elementer, nemlig praksis og opplæring i digital kompetanse.

Vi ser også på hvordan norskopplæring tilbys i ulike kommuner. Norskopplæring har ikke vært et standardisert element i introduksjonsprogrammet, og derfor bruker vi det som en slags «sammenligningsgrunn». Hvis vi finner de samme forskjellene mellom kommuner når det gjelder norskopplæring og andre deler av programmet, tyder det på at kommunenes forutsetninger og prioriteringer har mye å si for tilbudet. Men hvis det er mindre variasjon i de delene av programmet som har vært standardisert, sammenlignet med norskopplæringen, kan det bety at standardiseringen faktisk har bidratt til å jevne ut forskjellene mellom kommunene.

7.1 Gamle versus nye bosettingskommuner

En viktig forskjell mellom kommunene som bosetter flyktninger, spesielt i tider med høye ankomster og en spredt bosettingspraksis, er erfaring med dette arbeidet. Siden 2022 har mange nye kommuner kommet til i arbeidet med å bosette flyktninger og tilby introduksjonsprogram. Da kan det forventes at forskjeller i kommunenes tilbud forsterkes. Dette er fordi kommuner som jevnt har bosatt har fordelen av å kunne videreføre og videreutvikle eksisterende tjenester med erfarne ansatte, mens nye bosettingskommuner står ovenfor utfordringen med å etablere nye tjenester, lære opp nyansatte og ivareta

bosatte flyktninger samtidig. Innføringen av standardiserte elementer skulle særlig bidra til bedre kompetanseoverføring til kommuner med mindre erfaring og færre lokale ressurser. Ved å gjøre anbefalinger, råd og verktøy for ulike programelementer tilgjengelig for alle kommuner, skulle de standardiserte elementene bidra til god kvalitet også i nye bosettingskommuner, og gi deltakere likere tilgang på tilbud uavhengig av hvilken kommune de bosettes i.

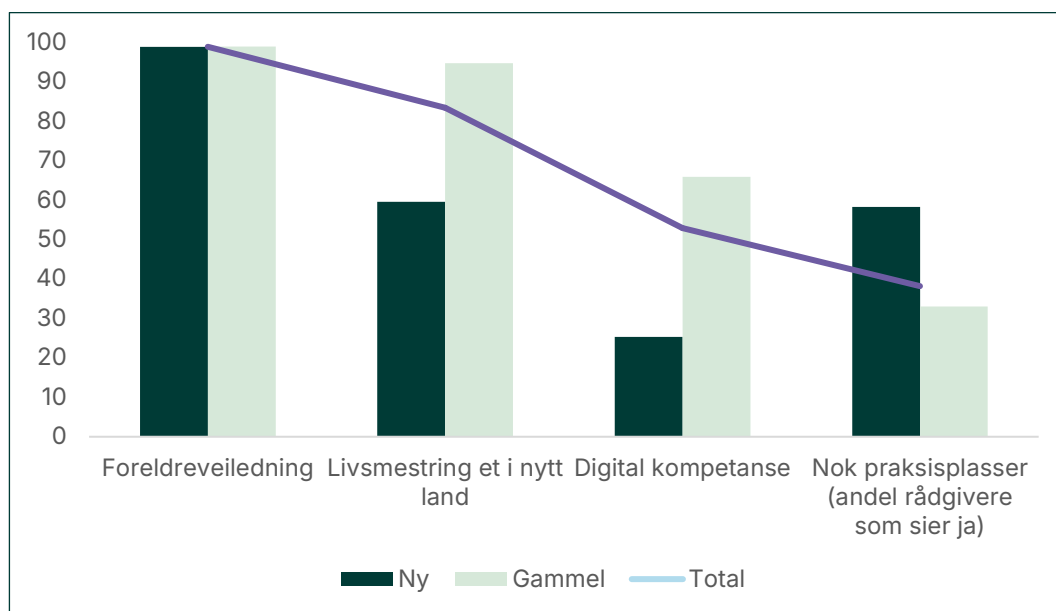
Det er imidlertid ikke gitt at innføringen av de standardiserte elementene kan kompensere for strukturelle og ressursmessige forskjeller mellom kommuner. I delrapport 2 i denne evalueringen pekte vi på at kommunenes varierende kapasitet, organisatoriske evner, samarbeidsrutiner og ressurser har direkte innvirkning på hvorvidt og hvordan de standardiserte elementene implementeres. Disse faktorene vil selvfølgelig variere fra kommune til kommune, men samtidig kan vi forvente et skille mellom de kommunene som har kontinuitet i arbeidet, og de kommunene som er nykommere. I dette delkapitlet skal vi se nærmere på hvordan kommunenes bosettingserfaring henger sammen med hvilke tilbud de gir i introduksjonsprogrammet. Dette er én inngang til å undersøke om de standardiserte elementene har hatt ønsket utjevneende effekt på forskjellene mellom kommuner, en inngang som også tidligere forskning har pekt på (Djuve et al., 2017).

Likheter og forskjeller i tilbudet

Vi har undersøkt om det er forskjeller i hvilke tilbud nye og gamle bosettingskommuner gir sine deltakere. For sammenligningens skyld har vi valgt ut fire elementer; to obligatoriske elementer (foreldreveiledning og livsmestring) som i utgangspunktet alle kommuner kan forventes å tilby, og to behovsbaserte elementer (opplæring i digital kompetanse og praksis) som er henholdsvis sjelden og ofte brukt, ifølge NIR-data. I figurpanel 7.1 viser vi andelen nye og gamle bosettingskommuner som tilbyr:

- foreldreveiledning eller foreldrekurs
- kurs i *Livsmestring i nytt land*
- opplæring i digital kompetanse
- andel programrådgivere som opplever nok tilgang på praksisplasser til at alle som ønsker det får tilbud om praksis

Figur 7.1 Andel ledere for introduksjonsprogram som oppgir at kommunen tilbyr Foreldreveiledning, Livsmestring i et nytt land, opplæring i digital kompetanse til deltakere i introduksjonsprogram, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune. Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogram 2024 (N = 246); andel rådgivere som oppgir at det er nok praksisplasser tilgjengelig, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere 2024 (N = 270).



Foreldreveiledning, som er obligatorisk for deltakere med barn under 18 år og som får barn i løpet av introduksjonsperioden, tilbys per 2024 i nesten alle kommuner – både nye og gamle. I 2023 lå andelen lavere blant nye bosettingskommuner (94 prosent), men i 2024 er andelen økt til 99 prosent, og er dermed kommet opp på nivå med gamle kommuner.

Når det gjelder andre tilbud, ser vi tydeligere forskjeller:

- Tilbudet om *Livsmestring i nytt land* er etablert i over 90 prosent av de gamle bosettingskommunene, men i kun i 60 prosent av de nye.
- Tilsvarende ser vi at 66 prosent av de gamle kommunene tilbyr opplæring i digital kompetanse, mens dette gjelder kun 25 prosent av de nye.
- Motsatt mener kun 33 prosent av programrådgiverne i gamle kommuner at de har nok praksisplasser til alle som ønsker dette, sammenlignet med 58 prosent i nye kommuner.

En mulig forklaring på at flere gamle kommuner tilbyr livsmestring og opplæring i digital kompetanse kan være at de har mer etablerte rutiner og bedre kapasitet til å tilby et bredt spekter av tiltak. Samtidig kan forskjeller i deltakergrunnlag spille inn – nye kommuner med høy andel ukrainske flyktninger kan ha vurdert at behovet for digital opplæring er lavere, grunnet høyere utdanningsnivå og digitale ferdigheter i denne gruppen. Ettersom digital opplæring er et behovsbasert element, er ikke kommunen pliktig å tilby dette, og tilgangen avhenger derfor av kommunenes vurderinger og prioriteringer. Kommunene er heller ikke pliktig å tilby *Livsmestring i nytt land* dersom de kun bosetter flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse – siden dette ikke er obligatorisk for dem.

I delrapport 2 av evalueringen fant vi at svært få deltakere er registrert med digital kompetanse som tiltak i NIR – kun tre prosent blant ukrainske deltakere og elleve prosent blant øvrige deltakere (Kavli et al., 2024, s. 140). Det er grunn til å tro at dette tallet undervurderer omfanget, ettersom opplæring i digitale ferdigheter ofte kan inngå som en del av annet innhold, for eksempel norskopplæring, uten å bli registrert som eget tiltak.

Videre fant vi i delrapport 2 at kommunene har ulike tilnærminger til opplæring i digital kompetanse. Anbefalingene i Fagressursen blir iverksatt i varierende grad og på forskjellige måter. I hovedsak dreier tilbudene seg om praktisk opplæring i bruk av bestemte digitale verktøy (Ibid. s. 142–143). Dette gir ytterligere støtte til at variasjonen mellom gamle og nye bosettingskommuner ikke bare handler om deltakerbehov, men også om hvordan kommunene tolker og implementerer anbefalingene de får. Samlet tyder dette på at kommunenes kapasitet og prioriteringer, ikke bare deltakernes behov, avgjør hvem som får et slikt opplæringstilbud.

Også når det gjelder tilgang på praksisplasser, er det forskjeller, men her er mønsteret motsatt. I 2024 mener 58 prosent av programrådgiverne i nye kommuner at de har nok praksisplasser, sammenlignet med kun 33 prosent i gamle kommuner. Dette tyder på at erfaring med bosettingsarbeid ikke nødvendigvis gir bedre tilgang til praksisplasser. I stedet kan nye kommuner ha en «oppstartsfordel», blant annet fordi de bosetter færre og derfor har bedre balanse mellom etterspørsel og tilgjengelige plasser.

Nasjonalt er det nå åtte av ti kommuner som tilbyr livsmestring, mens så godt som alle kommunene gir tilbud om foreldreveiledning. Vi har også sett at det, når det gjelder *Livsmestring i et nytt land*, er betydelige forskjeller mellom gamle og nye bosettingskommuner (90 kontra 60 prosent som tilbyr). At foreldreveiledning er langt mer utbredt enn *Livsmestring i nytt land* i nye kommuner, kan knyttes til forskjeller i myndighetenes regulering av de to tiltakene. Her er det forskjell i myndighetenes tilrettelegging for kapasitetsutfordringer i forbindelse med de høye ankomstene av flyktninger fra Ukraina. Mens foreldreveiledning fortsatt er obligatorisk (med mulighet for forenklet versjon ved kapasitetsutfordringer), er *Livsmestring i nytt land* gjort frivillig for kommuner som kun bosetter personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Vi har derfor sett nærmere på hvorvidt det er variasjon i kommunenes tilbud om livsmestring avhengig av om de bosetter flyktninger med rett og plikt til kurset, eller ikke.

Tabell 7.1: Andel kommuner som tilbyr *Livsmestring i nytt land* til deltakere i introduksjonsprogram eller er i ferd med å etablere et slikt tilbud, etter bosettingshistorikk (ny/gammel) og hvorvidt de bosetter deltakere fra andre land enn Ukraina (N = 246).

Kommunens bosettingshistorie	Deltakernes nasjonalitet	Andel (%)	Antall kommuner
		83,3	246
Alle	Kun deltakere fra Ukraina	56,9	58
	Deltakere fra andre land	91,5	188
Ny	Kun deltakere fra Ukraina	53,7	54
	Deltakere fra andre land	72,0	25
Gammel	Kun deltakere fra Ukraina	100	4
	Deltakere fra andre land	94,5	163

Totalt er det 57 prosent av kommunene som kun bosetter flyktninger fra Ukraina, som likevel tilbyr livsmestring (eller er i ferd med å etablere det), mens 92 prosent av kommunene som også bosetter andre grupper, tilbyr livsmestring (tabell 7.1). Blant gamle bosettingskommuner, er det svært få som kun bosetter ukrainere, men disse tilbyr likevel livsmestring. De fleste kommunene som kun bosetter ukrainere, er nye bosettingskommuner. Dette gjelder 54 kommuner i vårt utvalg. Av disse tilbyr 54 prosent Livsmestring. Til sammenligning tilbyr 72 prosent av nye bosettingskommuner, som også bosetter fra andre land enn Ukraina, *Livsmestring i nytt land*.

Vi finner altså at hvorvidt de nye bosettingskommunene bosetter personer med rett og plikt til kurs i livsmestring er med på å påvirke hvorvidt de tilbyr slik opplæring. Samtidig finner vi at kommuner som ikke behøver å tilby livsmestring, likevel gjør det. Og at kommuner som skulle tilby livsmestring, ikke gjør det.

Myndighetenes tydeligere krav til videreføring av foreldreveiledning ved høye ankoms-ter, sammenlignet med *Livsmestring i nytt land*, har trolig bidratt til bredere iverksetting av foreldreveiledning på tvers av kommunegrupper. Kommunene har kunnet velge å gi et tilbud om foreldreveiledning som er mer redusert i omfang og krav til innhold. Selv om mange kommuner fortsatt tilbyr foreldreveiledning i tråd med den tidligere standarden (åtte–tolv samlinger), viser tall fra Fafo (Andresen et al., 2025) at 40 prosent også benytter den nye minimumsløsningen (to–fire samlinger). Til sammenligning ser vi at kurs i livsmestring fortsatt mangler i 15 kommuner i vårt utvalg – både gamle og nye – som har deltakere med rett til å delta i slik opplæring. Og der kommunen har en plikt til å gi tilbudet. Her er det ikke nasjonale myndigheter som har prioritert det bort, men kommunene selv.

Seks av ti ledere for introduksjonsprogram lokalt, svarer nå at de ser kurs i livsmestring i sammenheng med samfunnskunnskapsundervisningen i voksenopplæringen (ikke vist i figur). Tilsvarende for ledere i voksenopplæringen. Færre ledere i

introduksjonsprogram, i overkant av fire av ti, svarer at de ser tilbudet i sammenheng med det fylkeskommunale karrieresenterets tilbud om karriereveiledning. Også her er andelen om lag tilsvarende blant ledere i voksenopplæringen. Vi spurte om dette fordi vi i 2023 problematiserte at det er overlapp mellom temaer som skal inngå i livsmestring og pensum i samfunnskunnskap samt tilbud om karriereveiledning (Kavli et al., 2024, s. 99, 114–15).

Oppslutning om programinnhold

Iverksettingen av de obligatoriske elementene kan også forstås i lys av om kommunene er enige med nasjonale myndigheter i at dette er riktig prioritering av ressurser og deltakernes tid. I våre spørreundersøkelser fra 2021 og 2024 ba vi programrådgivere i introduksjonsprogrammet vurdere hvilke fordeler foreldreveiledning/-kurs gir deltakerne. I 2021 var støtten svært høy. Over 95 prosent var enige i at kursene ga deltakerne nye verktøy og strategier for utøvelse av foreldrerollen, at det hjelper dem med å stå sterkere i møte med skole og barnehage, og at deltakere får en grunnleggende innføring i hvordan det er å være foreldre i Norge. 84 prosent mente at det bidro til å forebygge negativ sosial kontroll.

I 2024 ser vi en nedgang i denne støtten på seks-tolv prosentpoeng. Nedgangen skyldes særlig holdningene blant programrådgivere i nye bosettingskommuner, hvor holdningene til foreldrekurs er mindre positive enn i gamle kommuner. Dette kan reflektere endringer i deltakergruppen, spesielt økningen av ukrainske flyktninger, som kan ha andre behov og forventninger knyttet til foreldrerollen i Norge. Samtidig har ikke denne reduserte troen på tilbudet påvirket utbredelsen av tilbudet, som nå er etablert i så godt som alle kommuner.

Når vi ser på ledernes vurderinger av kurset *Livsmestring i et nytt land*, og hvorvidt dette er riktig bruk av deltakernes tid, kommer det fram enda tydeligere forskjeller. På landsbasis er støtten til dette kurstilbudet blant programrådgivere høyere for deltakere med lang programtid (over tolv måneder, 81,7 prosent) enn for deltakere med kort programtid (67,5 prosent). Samtidig er forskjellen mellom kommunegrupper stor:

- I gamle bosettingskommuner mener 94 prosent av lederne at *Livsmestring i et nytt land* er riktig bruk av tid for deltakere i lange program, og 74,9 prosent for deltakere i korte program.
- I nye bosettingskommuner er det derimot kun litt over halvparten som støtter kurset for begge deltakergrupper.

Dette tyder på at kursene i livsmestring i større grad blir ansett som relevante og nyttige i store, etablerte bosettingskommuner med mer erfaring, ressurser og større tjenestetettverk. I nye bosettingskommuner, som ofte er mindre og mer desentraliserte, kan manglende kapasitet og ressurser, i tillegg til at de hovedsakelig mottar flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse (som ikke har plikt til å delta), være med på å forklare den lavere oppslutningen.

Tidligere funn fra delrapport 2 støtter dette bildet: *Livsmestring i et nytt land* implementeres på svært ulike måter, og samarbeidet mellom tjenester om dette tilbudet er sterkere i kommuner som tar imot mange flyktninger (Kavli et al., 2024, s. 95–115).

Vi spurte lederne i voksenopplæringen om deres syn på behovet for kurs i digital kompetanse for nyankomne flyktninger. Støtten varierer etter deltakernes utdanningsbakgrunn.

- 81,3 prosent mener kurs er nødvendig for dem uten fullført grunnskole.
- 58,5 prosent mener det er nødvendig for dem med videregående skole eller høyere utdanning.

Igjen ser vi også klare forskjeller mellom kommunegruppene.

- I gamle bosettingskommuner mener over 90 prosent at digital opplæring er nødvendig for deltakere uten fullført grunnskole.
- I nye bosettingskommuner støtter kun 59,5 prosent dette.

Forskjellen kan delvis forklares med ulik sammensetning av deltakere: Nye bosettingskommuner mottar i større grad flyktninger med høyere utdanning og digitale ferdigheter (særlig ukrainere), noe som kan redusere forståelsen for at omfattende digital opplæring kan være nødvendig.

Samtidig ser vi en tilsvarende trend når ledere blir bedt om å vurdere betydningen av dette for deltakere med lav utdanning, der erfaringene burde vært mer sammenlignbare på tvers av kommunegrupper. Det tyder på at også andre faktorer spiller inn – som ulike prioriteringer, ressurser og tolkninger av nasjonale anbefalinger. På tvers av temaene ser vi at gamle, mer erfarne bosettingskommuner er mer positive til standardiserte tilbud som foreldreveiledning, livsmestring og digital opplæring, mens nye bosettingskommuner er mer tilbakeholdne. Forklaringer på ulikhetene kan knyttes både til forskjeller i deltakergrupper (særlig andel flyktninger med høy utdanning), forskjeller mellom kommunene når det gjelder kapasitet, ressurser, erfaring og kompetanse på integreringsarbeid samt ulike prioriteringer og tolkninger av nasjonale krav. Samlet peker funnene på at lokal kontekst og hvilke flyktninger som bosettes påvirker hvordan standardiserte tiltak faktisk blir implementert og vurdert i introduksjonsprogrammet.

Effektivitet i kvalifiserende tiltak

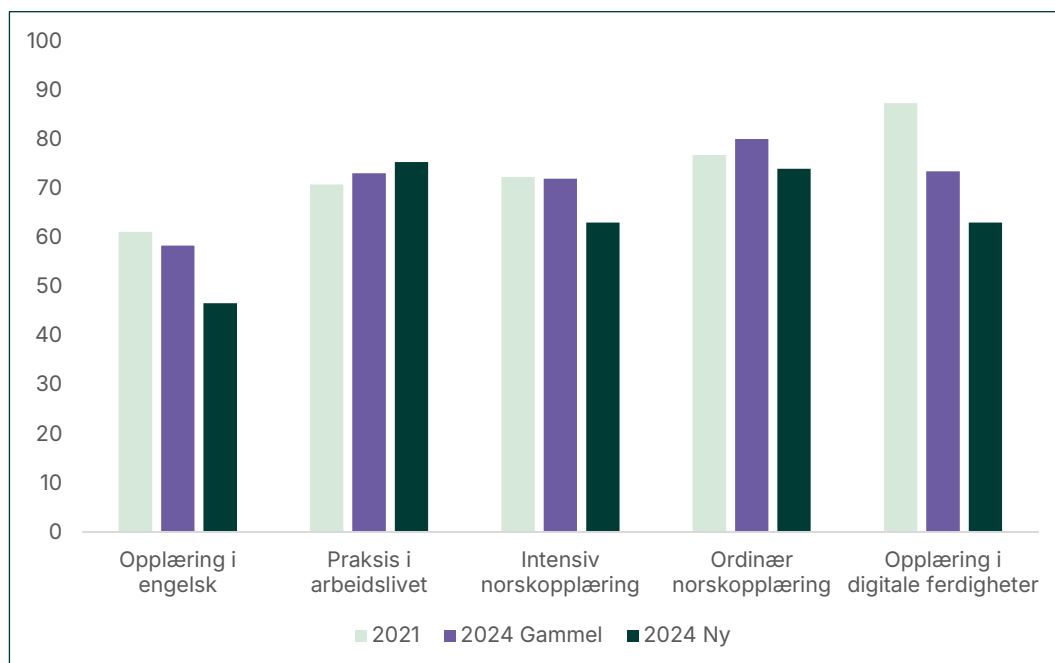
En sentral målsetting med utviklingen av standardiserte elementer var å bidra til mer målrettede og effektive kvalifiseringsløp i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. I dette delkapittelet undersøker vi hvordan programrådgivere i nye og gamle kommuner vurderer ulike tilbud i programmet med tanke på to hovedmål: overgang til formell utdanning og deltakelse i arbeidsmarkedet. Vi ser særlig på hvilke tiltak som anses som mest virkningsfulle for å nå disse målene, og hvordan vurderingene har endret seg over tid.

Effektivitet av tilbud ved mål om formell utdanning

Som vist i kapittel 5, er det en viss andel deltakere som har som slutt mål å gå over fra introduksjonsprogram til formell utdanning. Disse skal ha et utdanningsrettet innhold i sitt program. I 2021 ble opplæring i digitale ferdigheter vurdert som det mest effektive tilbudet for formell utdanning, med 87,3 prosent av programrådgivere som rapporterte det som svært eller ganske effektivt. Imidlertid var det en merkbar nedgang i oppfatningen av effektiviteten i 2024, med kun 71,2 prosent som var enige. Den høye

vurderingen av opplæring i digitale ferdigheter i 2021 kan være relatert til pandemiperioden, da nettbaserte kurs var spesielt viktig.

Figur 7.2 Andel rådgivere som mener at diverse tilbud er svært eller ganske effektivt for å bedre deltakernes muligheter til å delta i formell utdanning, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere 2021, 2024 (N = 332 (2021), 344 (2024)).



Når vi ser på vurderingen av de øvrige opplæringstilbudene i 2024, viser det seg at vurderingen av effektiviteten blant programrådgivere i gamle bosettingskommuner er ganske lik svarene i 2021. I deres vurdering er de ulike tilbudene altså omtrent like effektive tre år senere. Samtidig ser vi at programrådgivere i nye kommuner generelt har lavere vurdering av effektiviteten til disse tilbudene for å bedre deltakernes muligheter til å delta i formell utdanning. Dette kan tyde på en kvalitetsforskjell i tilbudene mellom gamle og nye bosettingskommuner, slik programrådgiverne vurderer tilbudenes effektivitet.

Forskjellen i vurderinger mellom nye og gamle bosettingskommuner kan skyldes flere faktorer. For det første kan det være at nye kommuner har mindre erfaring med å implementere og evaluere disse tilbudene, noe som kan påvirke deres oppfatning av effektiviteten. En annen viktig faktor er at nye kommuner hovedsakelig har mottatt ukrainske flyktninger, som kan ha andre behov og utfordringer enn flyktningene som er mottatt i gamle kommuner.

Praksis i arbeidslivet og Ordinær norskopplæring får relativt høy vurdering i begge typer kommuner, noe som tyder på at begge typer kommuner har god erfaring med at disse tilbudene er verdifulle for deltakerne. På den annen side ser vi at Opplæring i engelsk får lavest vurdering i nye bosettingskommuner. Det stilles krav til engelsk for opptak til de fleste studier. Det kan være at flere av dagens deltakere i nye kommuner som får utdanning som slutt mål allerede tilfredsstiller dette kravet, slik at å tilby engelsk er et mindre effektivt tilbud for å sikre deres overgang til utdanning. Nye kommuner har flere deltakere fra Ukraina, som kan ha en annen kompetanseprofil. Det kan også tenkes at

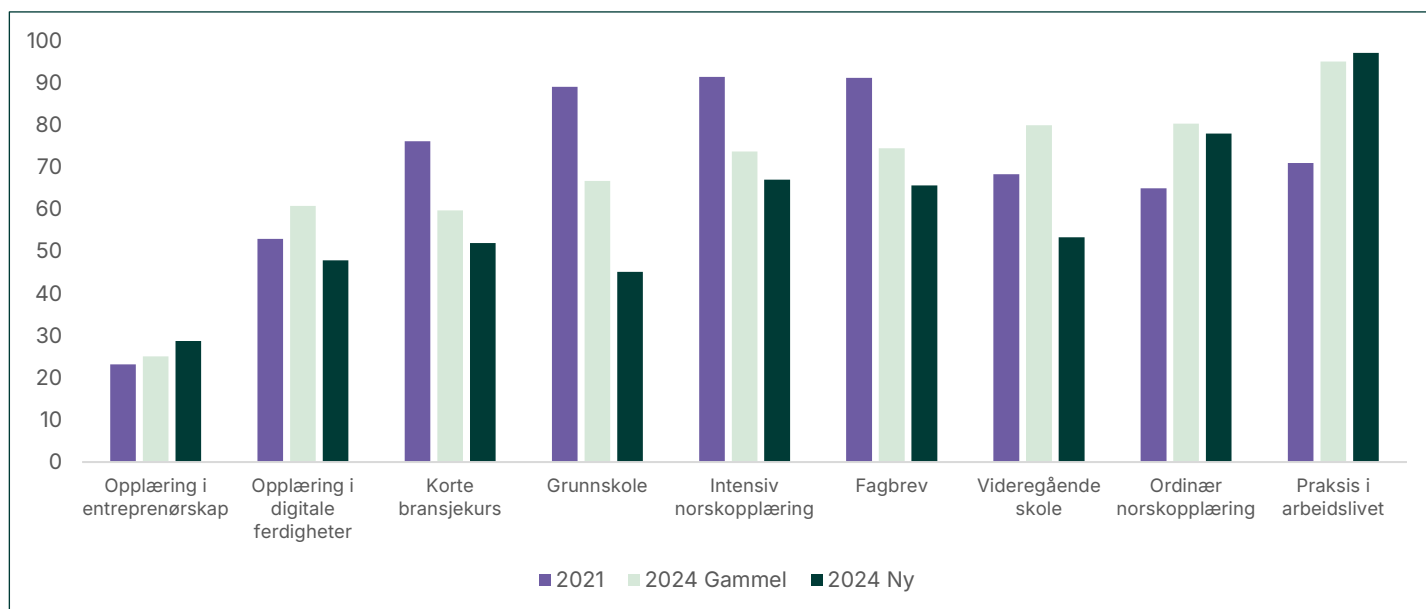
den relativt lave vurderingen av engelskopplæringen skyldes større problemer med tilgjengelighet eller kvalitet i dette tilbudet i denne kategorien kommuner.

Effektivitet av tilbud ved mål om arbeid

Flertallet av deltakerne i introduksjonsprogrammet har arbeid som slutt mål med sitt program, og de skal da ha arbeidsrettet innhold i sin opplæring. Vi har stilt programrådgiverne spørsmål om effektiviteten av ni tilbud for å bedre deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet (figur 7.3). I 2021 var det intensiv norskopplæring (91,6 prosent), fagbrev (91,3 prosent) og grunnskole (89,2 prosent) som fikk mest støtte. 76,2 prosent anså korte bransjekurs som effektive for bedre muligheter på arbeidsmarkedet, fulgt av praksis, med støtte fra 71,1 prosent av programrådgiverne. Opplæring i entreprenørskap ble ansett som det minst effektive tilbudet blant de ni, med kun 23 prosent av programrådgivere som mente det var nyttig.

I 2024 ser vi et annet mønster i hvilke tilbud som anses som mest effektive. Praksis i arbeidslivet ble vurdert som det mest effektive tilbudet i 2024, fulgt av ordinær norskopplæring. Vi ser også at programrådgivere fra nye og gamle bosettingskommuner har forskjellige synspunkter på effektiviteten av de samme tilbudene i 2024 (figur 7.3). Generelt vurderer programrådgivere fra «nye» kommuner effektiviteten av disse tilbudene lavere enn de fra «gamle» kommuner, med unntak av praksis i arbeidslivet og opplæring i entreprenørskap, som de vurderer høyere, og ordinær norskopplæring som støttes av omtrent 80 prosent av programrådgivere fra både «nye» og «gamle» kommuner.

Figur 7.3 Andel rådgivere som mener at diverse tilbud er svært eller ganske effektivt for å bedre deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere 2021, 2024 (N = 332 (2021), 344 (2024)).



For andre tilbud i introduksjonsprogrammet vurderer programrådgivere fra nye kommuner at de har mindre effekt for deltakere med slutt mål som arbeid enn de fra gamle kommuner, men også i gamle kommuner ser vi en nedgang i vurderingen for flere elementer. Dette mønsteret skiller seg fra vurderingen av tilbud om formell utdanning

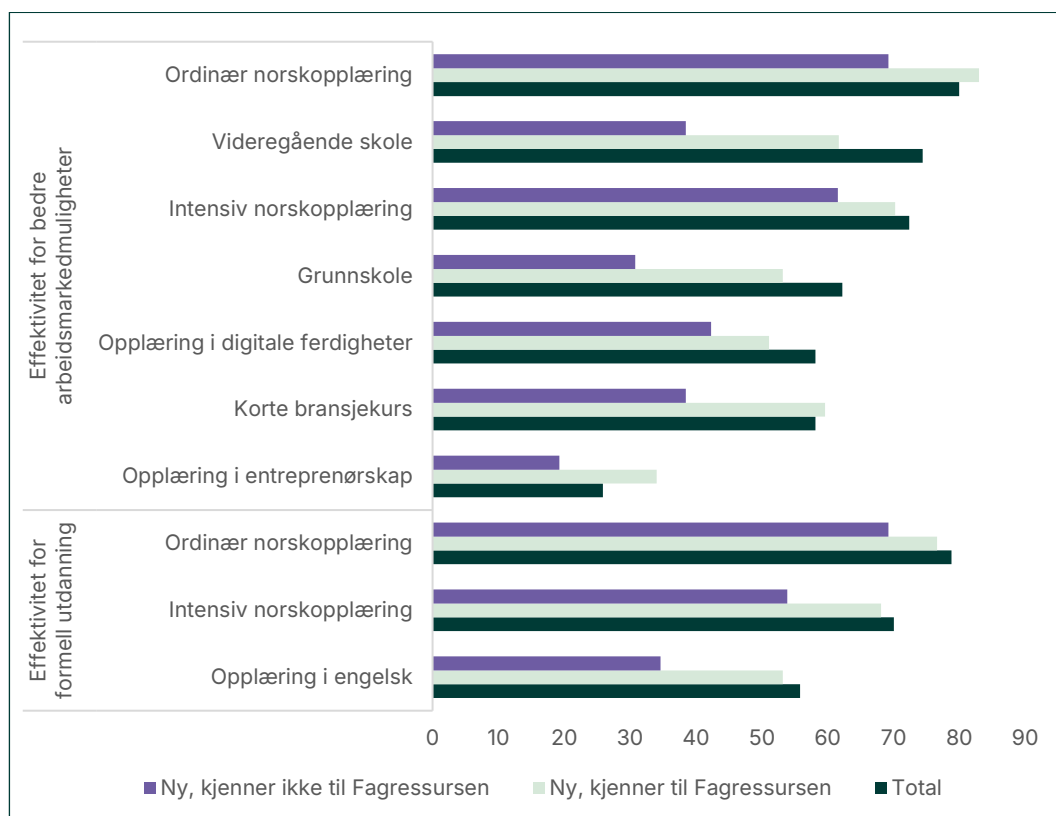
(grunnskole, videregående), hvor det hovedsakelig er programrådgivere fra nye kommuner som har rapportert lav effekt, mens de fra gamle kommuner har lignende vurderinger som i 2021. Vurderingen av effektiviteten til flere tilbud for deltakernes arbeidsmarkedsmuligheter har blitt redusert både for nye og gamle kommuner, inkludert korte bransjekurs, grunnskole, intensiv norskopplæring og fagbrev. Dette kan indikere en generell endring som både kan skyldes endringer i deltakergruppen, og endrede politiske signaler om hvilken form for kvalifisering som skal vektlegges.

At vi ser et mønster med lavere vurderinger av programrådgivere fra nye bosettingskommuner, kan indikere at de har mindre erfaring og ressurser til å iverksette disse tilbudene i introduksjonsprogrammet på en måte som sikrer deltakerne et godt utbytte. Samtidig er en viktig observasjon at også programrådgivere fra gamle kommuner rapporterer en lavere effekt av flere tilbud sammenlignet med 2021. Dette kan tyde på at tilbudene ikke er like godt tilpasset de nye deltakerne som tidligere. Endringer i deltakerprofilen, som en økning i antall flyktninger med høyere utdanning, kan kreve en revurdering og justering av tilbudene for å sikre at de fortsatt er relevante og effektive. Utviklingen kan også skyldes at vurderingen av hva som skal til for faktisk å oppnå overgang til arbeid har endret seg.

Effektivitet og kjennskap til Fagressursen

Vi har også sett nærmere på forholdet mellom programrådgivernes vurdering av tilbudene og deres kjennskap til Fagressursen (figur 7.4), spesielt blant programrådgivere fra nye bosettingskommuner.

Figur 7.4 Andel rådgivere som mener at diverse tilbud er svært eller ganske effektivt for å bedre deltakernes muligheter til å delta i formell utdanning, eller på arbeidsmarkedet, fordelt etter kjennskap til Fagressursen. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere 2021, 2024 (N = 332 (2021), 344 (2024)).



I figur 7.4 sammenligner vi vurderingene av et utvalg av programtilbudene, rapportert av programrådgivere fra nye kommuner som har hørt om og som ikke har hørt om Fagressursen, med vurderingene fra alle programrådgivere i undersøkelsen. Det er en tydelig tendens til lavere vurderinger av effektiviteten til ulike programtilbud blant de som ikke kjenner til Fagressursen i nye bosettingskommuner. Den sterke korrelasjonen mellom lav rapportering av programtilbudenes effektivitet og manglende kjennskap til Fagressursen kan tolkes på to måter. Det kan være slik at de som bruker Fagressursen, i større grad opplever at tilbudene de gir styrker deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet. Dette ville indikere at bruk av Fagressursen bidrar til bedre kvalitet og effektivitet i deltakernes kvalifisering. På den andre siden kan det være slik at de som arbeider i kommuner der de lykkes godt med kvalifiserende tiltak, i større grad tar i bruk Fagressursen, kanskje fordi kommunen generelt har bedre ressurser. Det kan bety at Fagressursen som verktøy tas mest i bruk i de kommunene som allerede har mest effektive tilbud, og at Fagressursen dermed har mindre potensial til å utjevne kvalitetsforskjeller mellom kommuner.

Dersom den første tolkningen er riktig, kan økt kjennskap til og bruk av Fagressursen bidra til å forbedre vurderingen og effektiviteten av programtilbudene, spesielt i nye bosettingskommuner. Det er uansett viktig å jobbe videre med tilpassing av og kjennskap til Fagressursen i nye bosettingskommuner, for å sikre at alle programrådgiverne har tilgang til kunnskap som kan gi deltakere landet over gode, effektive tilbud om kvalifisering.

7.2 Kommuner med ulik sentralitet

Norske bosettingskommuner varierer etter størrelse og sentralitet. Disse ulike utgangsposisjonene påvirker integreringsarbeidet gjennom forskjeller i utdanningsstrukturen i kommunen, arbeidsmarkedet, tilgang på kompetanse, kollektivtilbudet og andre faktorer som påvirker kvalitet og tilgjengelighet i ulike tjenester. Mange av disse faktorene gir sentrale kommuner et fortrinn. I delkapittel 6.3 viste vi at kommunenes mulighet til å tilby kvalifiseringsløp tilpasset deltakernes ulike forutsetninger og mål i stor grad avhenger av kommunens tilgang til relevante opplæringstilbud, samarbeidspartnere og ressurser. Denne analysen understøttet også hypotesen om at sentrale kommuner kan ha flere fortrinn, særlig i tilgangen på formell kvalifisering.

Bosettingserfaring og sentralitet er to ulike forskjellsdimensjoner med en viss overlapp, som vist i tabellen under. De fleste bosettingskommuner i sentralitet 6, kategorien for de minst sentrale kommunene, er også nye bosettingskommuner som måtte etablere introduksjonsprogram i 2022. I motsatt ende av sentralitetsskalaen, blant de mest sentrale og mest folkerike kommunene, finner vi omtrent utelukkende gamle bosettingskommuner, som kontinuerlig har tatt imot flyktninger. Blant kommuner med sentralitet 4 og 5, finner vi flest av de gamle, men også noen nye bosettingskommuner.

Tabell 7.2 Oversikt over kommuner som har svart på vår survey til ledere i introduksjonsprogram i 2024, kategorisert etter bosettingshistorikk og sentralitet (N = 246).

		Ny eller gammel bosettingskommune?		Total	
		Ny	Gammel		Gammel
Kommunens sentralitet	1 & 2	1	29	30	97 %
	3	1	37	38	97 %
	4	6	35	41	85 %
	5	19	49	68	72 %
	6	52	17	69	25 %
Total		79	167	246	68 %

I dette delkapittelet undersøker vi hvordan kommunenes sentralitet henger sammen med hvilke tilbud de gir i introduksjonsprogrammet. Forskjeller i sentralitet er også en inngang til å undersøke om de standardiserte elementene har hatt ønsket utjevnerende effekt. I så fall forventer vi å se lite forskjell mellom kommuner med ulik sentralitet.

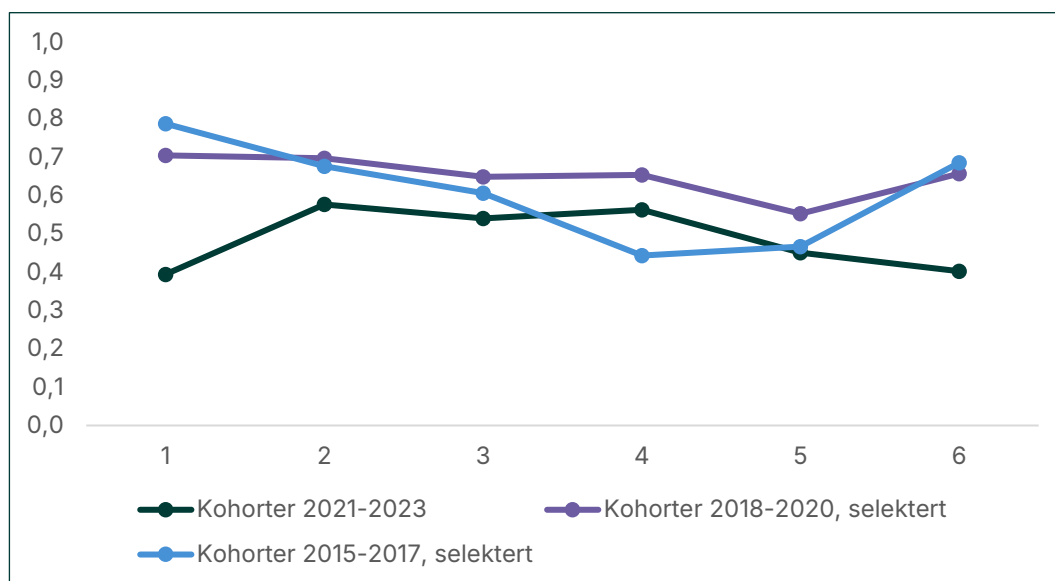
Sentralitet og andel som får arbeidsrettede tiltak

I kapittel fire viste vi at en del deltakere som har arbeid som sluttmål, likevel ikke får arbeidsrettet innhold i sitt program. Når vi bruker NIR-data for å se etter geografiske forskjeller mellom kommunene og tilbud om de ulike elementene i introduksjonsprogrammet, ser vi tegn til at både de mest sentrale og minst sentrale kommunene skiller seg ut når det gjelder sannsynligheten for at deltakere får arbeidsrelaterte tiltak. Vi finner imidlertid bare en slik effekt for deltakere som startet mellom 2021 og 2023. Dette ser vi ikke i tidligere kohorter, når vi sammenligner med deltakere som startet i 2015–2017 og 2018–2020.

For å ta hensyn til at vi i 2021–2023 kohortene kun inkluderer de som har vært ferdig med sitt introduksjonsprogram innen 31.12.2023, har vi gjort en tilsvarende seleksjon for de to eldre kohortene når vi sammenligner sannsynligheten for å få arbeidsrettede tiltak. Det vil si at for 2015–2017 kohortene har vi inkludert de som var ferdig med sitt introduksjonsprogram innen 31.12.2017, og for 2018–2020 kohortene inkluderer vi de som var ferdig innen 31.12.2020. På denne måten sammenligner vi grupper som er mest mulig like.

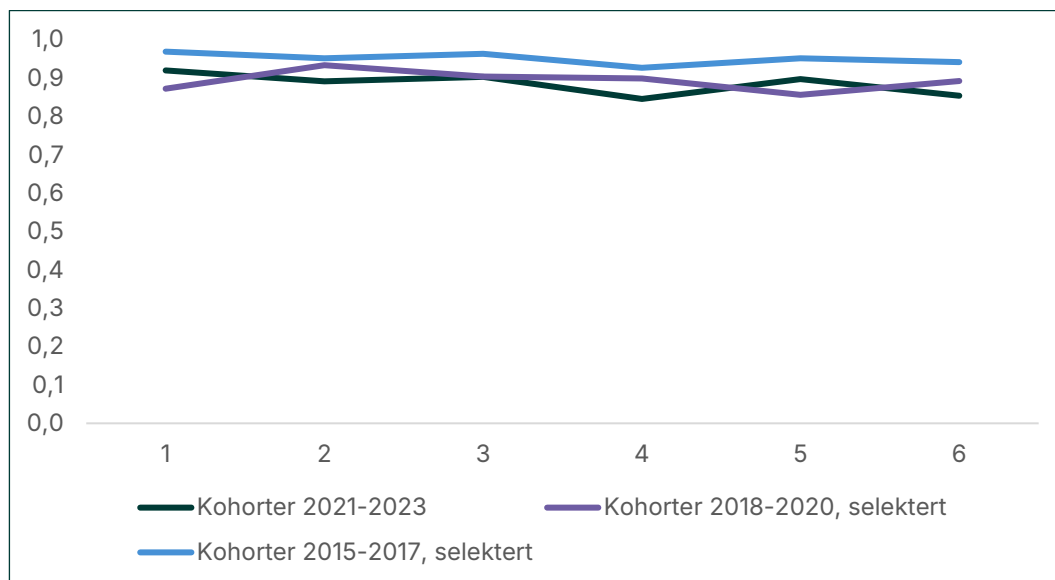
Figur 7.5 viser andelen i hver kohort som har fått arbeidsrettede tiltak. Her ser vi at de to eldre kohortene (2015–2017 og 2018–2020) følger et lignende mønster når det gjelder andelen deltakere som får arbeidsrettede tiltak i de seks sentralitetsgruppene. Når vi ser på de nyeste kohortene (2021–2023), så ser vi at andelen som får arbeidsrelaterte tiltak og er bosatt i kommuner i sentralitetsindeks 2, 3, 4 og 5 er forholdsvis lik andelen fra de to eldre kohortene som følger gammel lov, mens andelen som får arbeidsrettede tiltak, er svært ulik for deltakere i kommuner i sentralitet 1 (de mest sentrale kommunene) og 6 (de minst sentrale kommunene).

Figur 7.5 Andelen som har fått arbeidsrettede tiltak i hver sentralitetsgruppe, etter kohorter, per 31.12.2023.
Kilde: NIR²³.



Dette kan ha flere årsaker. Vi vet at kommuner i sentralitetsgruppe 1 har et større antall bosatte flyktninger i introduksjonsprogram, og at antallet har økt mye i forbindelse med krigen i Ukraina. Ettersom vi ikke ser et lignende mønster for eksempelvis andelen som får norskopplæring og samfunnskunnskap (figur 7.6), kan det tyde på at det ikke er like lett å oppskalere arbeidsrettede tiltak i samme takt som norskopplæring når antall bosatte press i kommunen øker.

Figur 7.6 Andelen som har norskopplæring og samfunnskunnskap i hver sentralitetsgruppe, etter kohorter, per 31.12.2023. Kilde: NIR.²⁴



²³ I figuren varierer antall deltakere fordelt etter kommunesentralitet mellom 766 og 2043 deltakere i kohort-2021-2023, mellom 131 og 598 deltakere i kohort-2018-2020, og mellom 397 og 1266 deltakere i kohort-2015-2017.

²⁴ I figuren varierer antall deltakere fordelt etter kommunesentralitet mellom 766 og 2043 deltakere i kohort-2021-2023, mellom 131 og 598 deltakere i kohort-2018-2020, og mellom 397 og 1266 deltakere i kohort-2015-2017.

Vi vet også at flyktningene som bosettes i de mest sentrale kommunene ofte er mer komplekse grupper med flyktninger, for eksempel flyktninger med helseutfordringer. Det kan derfor være at kommuner i sentralitetsindeks 1 har en større andel flyktninger med komplekse behov som vanskeliggjør muligheten til å få arbeidsrelaterte tiltak som del av sitt introduksjonsprogram.

Når det gjelder kommunene i sentralitetsindeks 6, så har andelen kommuner som bosetter flyktninger i denne sentralitetsgruppen økt etter fullskalainvasjonen i Ukraina og disse bosetter i hovedsak ukrainske flyktninger. De fleste kommunene i denne gruppen er altså både små og nye bosettingskommuner, og kombinasjonen av disse faktorene kan potensielt redusere forutsetningene for å tilby arbeidsrettede tiltak, hvilket gir utslag i hvor stor andel som får dette som en del av sitt introduksjonsprogram.

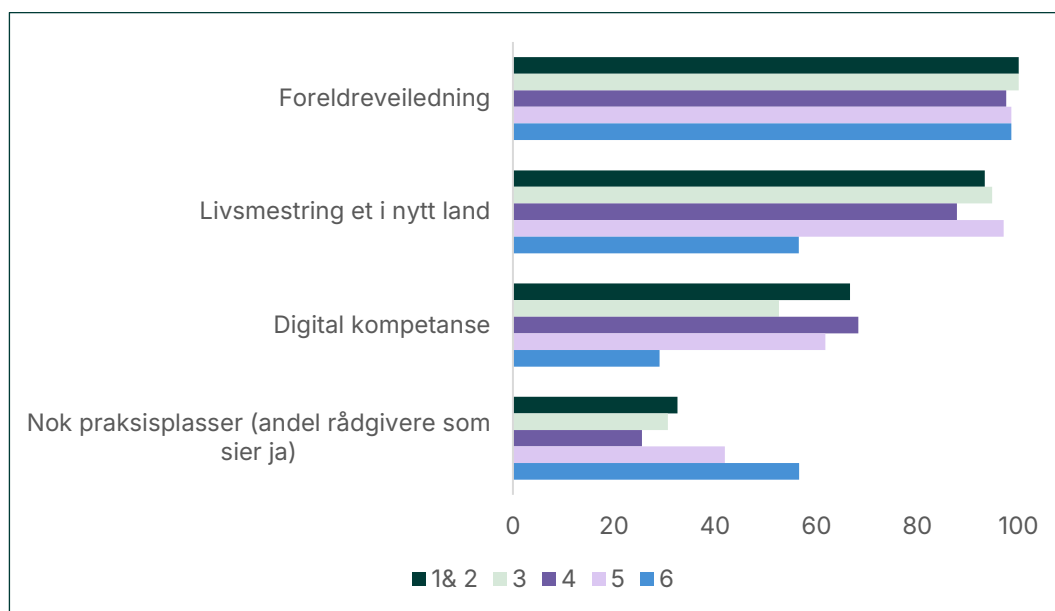
Det er interessant at vi ikke finner et lignende mønster for kohorten som startet i introduksjonsprogrammet 2015–2018, selv om dette også var år preget av høye bosettingstall og en økning i antall bosettingskommuner. Vi kan tenke oss at det nye mønsteret etter 2021 skyldes en kombinasjon av høye ankomster og andre faktorer, som pandemi-effekter, endringer i bosettingen av flyktninger eller innføringen av integreringsloven i 2021. Hvilke faktorer som har vært avgjørende kan ikke registeranalysene vise oss.

Likheter og forskjeller i tilbudet

I delkapittel 7.1 viste vi at kun 60 prosent av nye bosettingskommuner tilbyr *Livsmestring i nytt land*, sammenlignet med over 90 prosent av de gamle bosettingskommunene. Når vi ser på kommunenes iverksetting av dette tilbudet etter deres sentralitet, ser vi at det hovedsakelig er de minst sentrale kommunene, med sentralitet 6, som ikke gir et slikt tilbud i 2024 (figur 7.7).

Etter 2022 har det blitt langt flere kommuner med sentralitet 6, altså de minst sentrale kommunene, som bosetter flyktninger. 75 prosent av kommunene med sentralitet 6 som har svart på vår undersøkelse er nye bosettingskommuner. I denne sentralitetskategorien er det bare litt over halvparten som tilbyr *Livsmestring i nytt land* som en del av introduksjonsprogrammet i 2024. Det har ført til at gjennomsnittet for kommunene samlet sett har gått ned siden 2021.

Figur 7.7 Andel ledere for introduksjonsprogram som mener at kommunen tilbyr Foreldreveiledning, Livsmestring i et nytt land, og opplæring i digital kompetanse til deltakere i introduksjonsprogram, fordelt etter kommune sentralitet. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogram 2024 (N = 246); andel rådgivere som mener at det er nok praksisplasser tilgjengelig, fordelt etter kommune sentralitet. Kilde: spørreundersøkelse blant programrådgivere 2024 (N = 270).



Tilsvarende finner vi at tilbud om opplæring i digital kompetanse også er minst utbredt i kommuner med sentralitet 6, altså de minst sentrale kommunene. I denne kategorien er det tre av ti kommuner som gir et slikt tilbud, mens omtrent dobbelt så mange kommuner tilbyr digital opplæring i de andre sentralitetskategoriene.

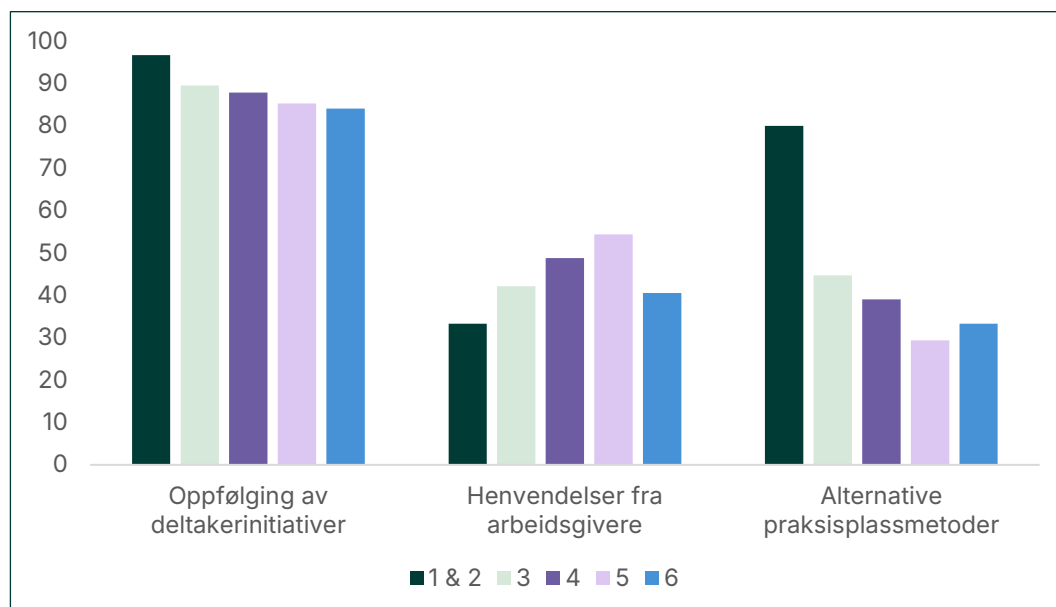
Som når vi så på forskjellene mellom nye og gamle bosettingskommuner, finner vi også her et motsatt mønster for kommunenes rapporterte tilgang på nok praksisplasser for alle deltakere som ønsker det. Her skiller de minst og nest minst sentrale kommunene seg positivt ut, med høyere andeler som oppgir at de har nok praksisplasser å tilby, sammenlignet med de mer sentrale kommunene. I sentralitetskategori 6 svarer over halvparten av kommunene at de har nok praksisplasser til alle som ønsker det, men det kun er 25–32 prosent som svarer det samme blant kommuner med sentralitet 1–4.

Vi finner også at kommuner med ulik sentralitet, arbeider på ulike måter for å skaffe praksisplasser (figur 7.8). For eksempel har nesten alle kommunene i de mest sentrale områdene (96,7 prosent) oppfølging av deltakerinitiativer overfor arbeidsgivere. Den høye andelen ledere som følger opp deltakernes egne initiativ, tyder på at deltakerne selv er aktive i å søke praksisplasser, spesielt i de mest sentrale kommunene, hvor det finnes flere arbeidsmuligheter. På den annen side er andelen som responderer på henvendelser fra arbeidsgivere relativt lav, spesielt i de mest sentrale kommunene. Dette kan tyde på at arbeidsgivere er mindre proaktive i å tilby praksisplasser, særlig i sentrale kommuner.

Omkring 80 prosent av kommunene i de mest sentrale områdene finner også praksisplasser på andre måter enn de oppførte metodene, mens mindre enn en tredjedel av kommunene i de minst sentrale områdene bruker andre metoder. Det kan forstås i lys av funnene over, fordi det å skaffe praksisplasser til alle som ønsker det (eller arbeidsrettet

innhold generelt) er vanskeligere i disse kommunene, krever det også mer og annen type innsats.

Figur 7.8 Andel ledere for introduksjonsprogram som bruker diverse strategier i stor/noen grad for å skaffe praksisplasser i arbeidslivet, fordelt etter kommune sentralitet. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogram 2024 (N = 246).

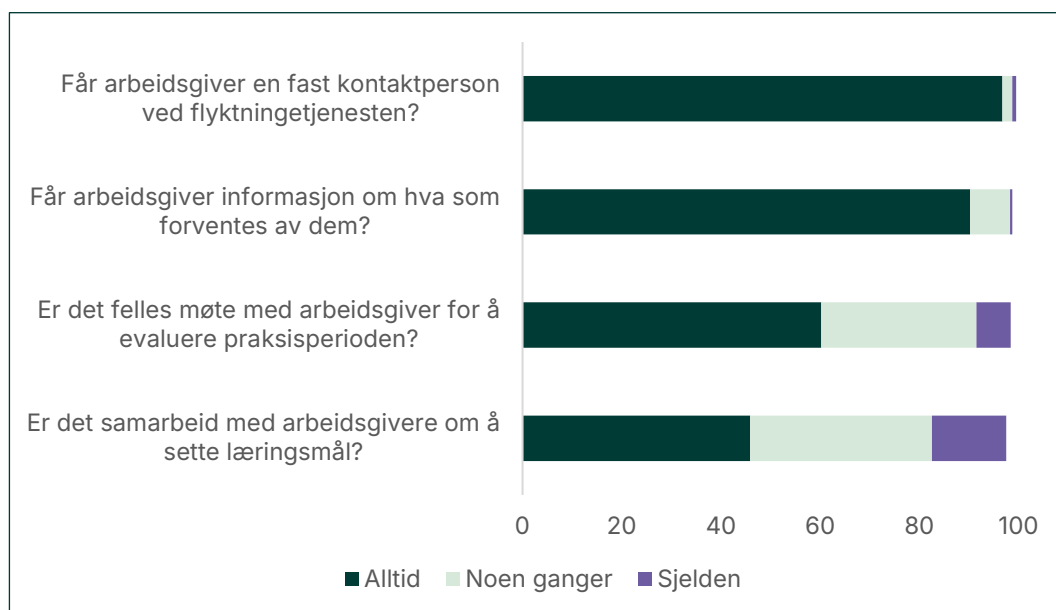


Etterlevelse av Fagressursens anbefalinger

I lederundersøkelsen for 2024 spurte vi hvilke strategier kommunene har anvendt for å følge opp arbeidsgivere etter de har sagt ja til å ha deltakere i praksis (figur 7.9). Disse spørsmålene er basert på anbefalinger i Fagressursen om hvordan praksis bør organiseres og gjennomføres for å legge til rette for god kvalitet (IMDi, 2024).

Nesten alle de kommunale lederne sa at de alltid gir arbeidsgiver en fast kontaktperson ved flyktingetjenesten (96,7 prosent). Ni av ti sa at de alltid gir arbeidsgiver informasjon om hva som forventes av dem. Seks av ti har alltid, og tre av ti har noen ganger, et felles møte med arbeidsgiver for å evaluere praksisperioden, mens 7,3 prosent sjelden eller aldri gjør dette. Videre er det så mange som 15,8 prosent av kommunene som sjelden eller aldri samarbeider med arbeidsgivere om å sette læringsmål.

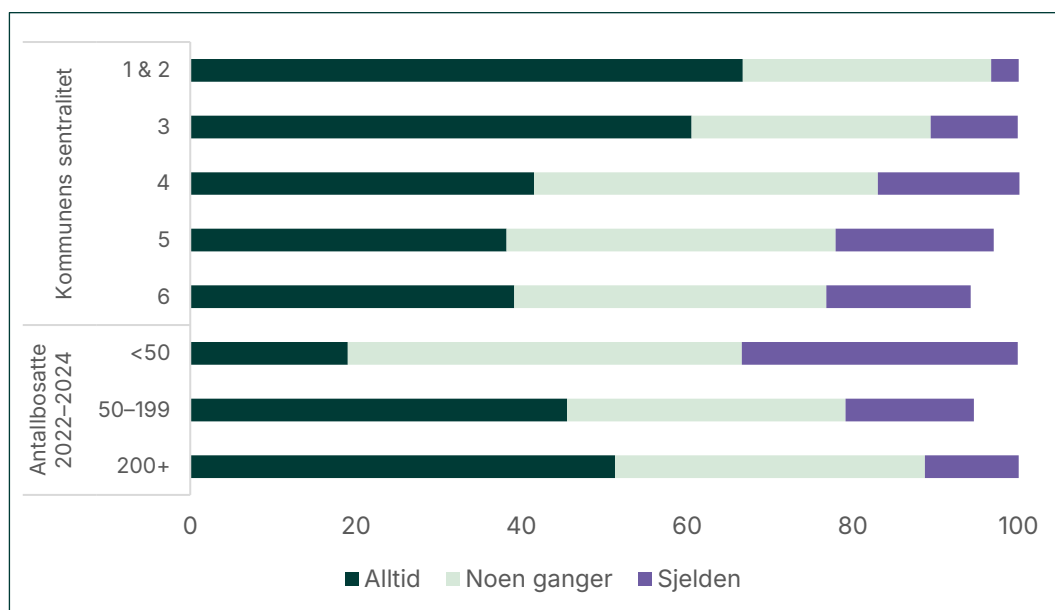
Figur 7.9 Andel ledere for introduksjonsprogram som rapporterer om ulike måter de samarbeider med Nav. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogram 2024 (N = 246).



Undersøkelsen viser at kommunene generelt er flinke til å etablere kontakt med arbeidsgivere og gi dem nødvendig informasjon. Imidlertid er det bekymringsfullt at en betydelig andel kommuner ikke alltid har felles møter for å evaluere praksisperioden, og at samarbeidet om å sette læringsmål er mangelfullt. Evaluering av praksisperioden kan bidra til å identifisere forbedringsområder og sikre at deltakerne får mest mulig ut av erfaringen. Manglende samarbeid om læringsmål kan føre til at praksisperioden ikke blir tilpasset deltakerens individuelle behov og mål, noe som kan redusere effektiviteten av praksisopplegget.

Når vi videre undersøker ulike typer kommuners samarbeid med arbeidsgivere om å sette læringsmål (figur 7.10), viser det seg at samarbeidet er svakest i de minst sentrale kommunene og de med få bosatte flyktninger. Kun 15 prosent av de små kommunene (med mindre enn 50 bosatte de siste tre årene) har alltid samarbeid med arbeidsgivere, og en tredjedel samarbeider aldri. Dette kan tolkes som at de minst sentrale og nye kommunene lettere får sine deltakere ut i praksis, men i mindre grad følger Fagressursens anbefalinger om hvordan man legger til rette for god kvalitet, som å samarbeide med arbeidsgiver om å definere læringsmål.

Figur 7.10 Andel ledere for introduksjonsprogram som mener at de samarbeider med arbeidsgivere om å sette læringsmål for praksisen for den enkelte deltaker, fordelt etter kommune sentralitet og antall bosatte 2022–2024. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogram 2024 (N = 246).



Samarbeidet mellom kommuner og arbeidsgivere bør styrkes, spesielt i mindre sentrale områder, for å sikre at deltakerne får en optimal praksisopplevelse som er tilpasset deres læringsmål og behov.

7.3 Norskopplæring

Norskopplæring er en viktig del av introduksjonsprogrammet, og har som mål å utstyre deltakerne med den nødvendige språkkompetansen for å navigere dagliglivet, forfølge utdanning eller komme i arbeidslivet. Det er obligatorisk å delta i norskopplæring for nylig bosatte flyktninger mellom 18 og 67 år. Ifølge integreringsloven skal det settes et mål for hver deltakers opplæring i norsk, som skal være i tråd med eller høyere enn veilevende minimumsnivåer i integreringsforskriftens §28.

Integreringsloven ble innført med en forventning om at kommunene skulle legge om norskopplæringen og i større grad tilby opplæring med ulik progresjon og varighet. En slik endring ble framskyndet av den store økningen i deltakere med rett til norskopplæring fra 2022, og særlig innen kategorien deltakere med kort programtid. Plutselig var deltakere som skulle ha rask progresjon i flertall, og politikerne endret fokuset til rask overgang til arbeid framfor utdanning.

I dette delkapittelet undersøker vi hvordan nye og gamle bosettingskommuner, og kommuner med ulik sentralitet, har tilpasset seg dette i deres norskopplæringstilbud. Vi ser blant annet på hvordan de sikrer at deltakerne kan fortsette med norskopplæring etter kort programtid, og hvorvidt de tilbyr mer fleksible opplæringsmuligheter parallelt med arbeid eller praksis.

Tilrettelegging for deltakere med kort programtid

Å tilby norskopplæring til de spesifiserte ferdighetsnivåene er en viktig forutsetning for at deltakerne kan nå sine norskmål. For deltakere som har vedtak om kort programtid

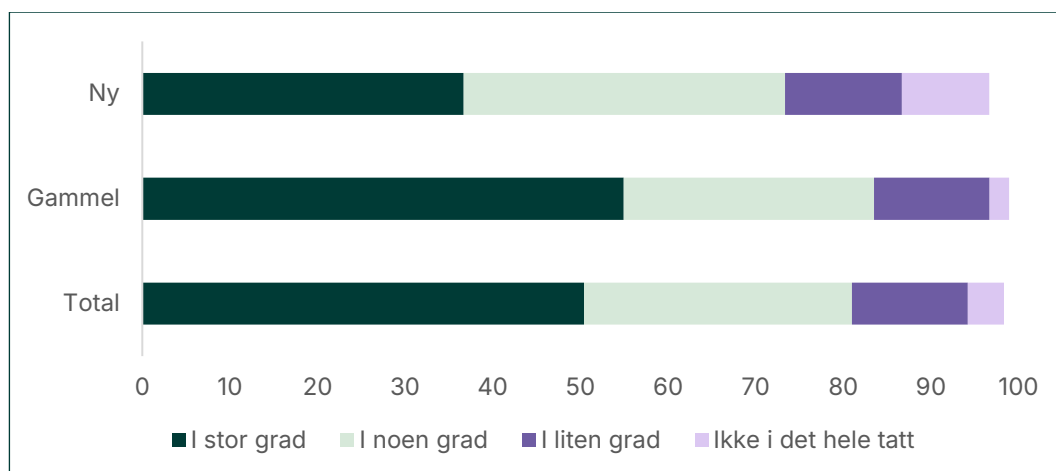
(tre–tolv måneder), er det viktig å sikre at de har mulighet til å fortsette med norskopplæring til de når sitt norskmål. Det har vært en betydelig økning i andelen deltakere med et kort introduksjonsprogram siden 2021. Som diskutert i kapittel 3 er det krevende for nyankomne flyktninger å holde så rask progresjon i norskopplæringen at de kan oppfylle de nødvendige ferdighetsnivåene i løpet av tre–tolv måneder med introduksjonsprogram, til tross for deres relativt høye utdanningsbakgrunn. Dette krever tilpasning av norskopplæringen og betydelig egeninnsats fra deltakerne. Det er også viktig å legge til rette for at deltakere som har behov for det, kan fortsette med norskopplæring etter kort programtid, så lenge de har rett til opplæring, altså inntil 18 måneder fra oppstart.

Når vi sammenligner kommunene etter bosettingserfaring (figur 7.11), ser vi at skoleledere i voksenopplæringen i gamle bosettingskommuner i større grad mener de kan tilby nødvendig opplæring for denne gruppen:

- 54,9 prosent av lederne i gamle bosettingskommuner mener at de i stor grad kan tilby norskopplæring opp til spesifisert nivå (B1 i lesing, lytting og skrivning, og B2 i muntlige ferdigheter).
- I nye bosettingskommuner mener bare 36,7 prosent det samme, mens ti prosent oppgir at de ikke kan tilby det i det hele tatt.

Denne forskjellen kan skyldes at gamle bosettingskommuner har mer erfaring, bedre utviklede voksenopplæringstilbud og flere lærere med relevant kompetanse. Nye kommuner kan på sin side stå overfor større utfordringer knyttet til å bygge opp tilbud raskt nok til å møte kravene i integreringsloven.

Figur 7.11 Andel skoleledere/rektorer i voksenopplæringen som mener at deres opplæringsinstitusjon tilbyr opplæring opp til minimumsnivå i norsk for deltakere som har rett til tolv måneders norskopplæring, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant skoleledere/rektorer i voksenopplæringen 2024 (N = 121).



Muligheter for videre norskopplæring etter kort programtid

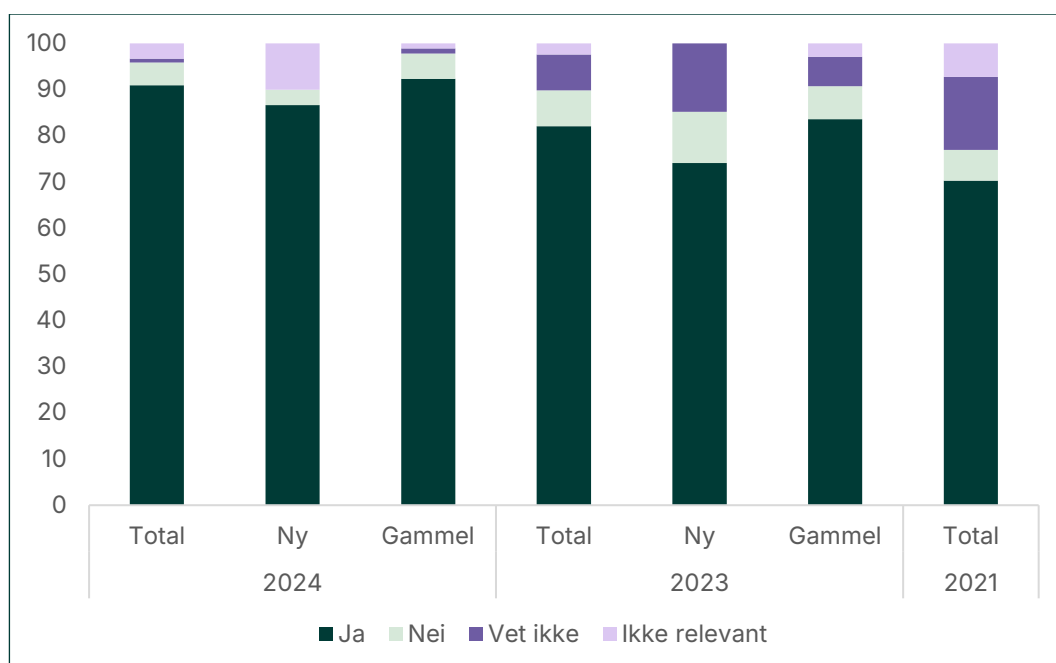
Retten til norskopplæring for en deltaker som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, varer inntil 18 måneder fra den datoen deltakeren har fått tilbud om oppstart av opplæringen, selv om introduksjonsprogrammet er kortere. Hvorvidt denne retten kan oppfylles henger både sammen med hvorvidt kommunen gir et slikt tilbud og hvordan tilbudet organiseres.

På nasjonalt nivå har det vært en klar positiv utvikling i kommunenes tilbud om fortsatt norskopplæring etter fullført kort programtid (figur 7.12). I 2021 oppga 70,3 prosent av voksenopplæringslederne at de ga et slikt tilbud, i 2023 var andelen 82 prosent og i 2024 var den steget til 90,9 prosent. Samtidig ser vi at noen forskjeller mellom kommunegrupper består:

- 86 prosent av de nye bosettingskommunene tilbyr deltakerne å fortsette med norskopplæring, mot 92 prosent av de gamle.
- I nye bosettingskommuner oppgir en av ti skoleledere at videre norskopplæring ikke er relevant for deres deltakere.

Ut fra våre data er det ikke mulig å si om de da mener at deltakerne ikke har behov for dette, eller om de ikke kjenner til deltakernes rett til dette.

Figur 7.12 Andel skoleledere/rektorer i voksenopplæringen mener om det er lagt til rette for at deltakere med vedtak om kort programtid i introduksjonsprogrammet (tre–seks måneder) kan fortsette med norskopplæring fram til de når norskmålet sitt, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant skoleledere/rektorer i voksenopplæringen (N = 121 (2024), 167 (2023), 165 (2021)).



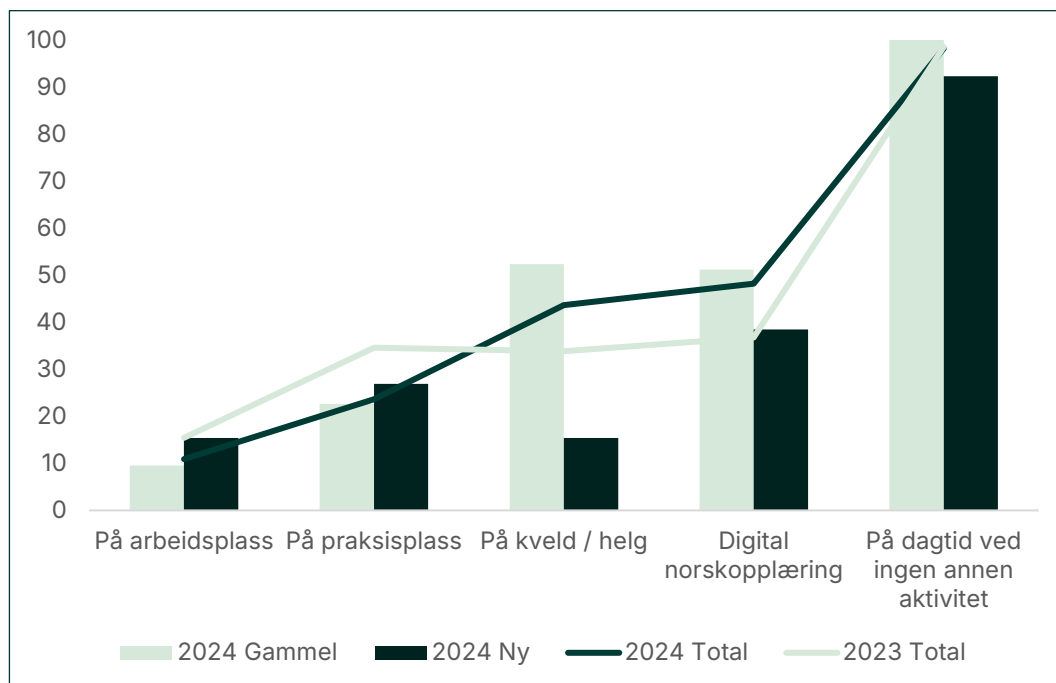
Det er en tydelig forskjell mellom voksenopplæringene i nye og gamle bosettingskommuner når det gjelder *hvordan* det er lagt til rette for videre norskopplæring *etter* kort programtid (figur 7.13):

- Bare 38,5 prosent og 15,4 prosent av skoleledere/rektorer i nye kommuner bekreftet at de tilbyr digital opplæring eller opplæring på kveld/helg, sammenlignet med 51,2 prosent og 52,4 prosent i gamle kommuner.
- På den annen side er voksenopplæringene i nye kommuner noe bedre i å tilby norskopplæring på arbeidsplass (15,4 prosent) og praksisplass (26,9 prosent) enn de i gamle kommuner (9,5 prosent og 22,6 prosent).

Dette innebærer at deltakere med rett til norskopplæring fram til 18 måneder har svært ulik tilgang på ulike undervisningstilbud, avhengig av om de er bosatt i nye eller gamle

bosettingskommuner. Dette gjelder først og fremst tilbudene som er egnet for deltakere som er i arbeid, ettersom undervisning på dagtid er tilgjengelig i de fleste kommunene.

Figur 7.13 Andel skoleledere/rektorer i voksenopplæringen som rapporterer hvordan det er lagt til rette for videre norskopplæring etter kort programtid, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune, blant de som rapporterte mulig videre norskopplæring. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant skoleledere/rektorer i voksenopplæringen (N = 110 (2024), 136 (2023)).

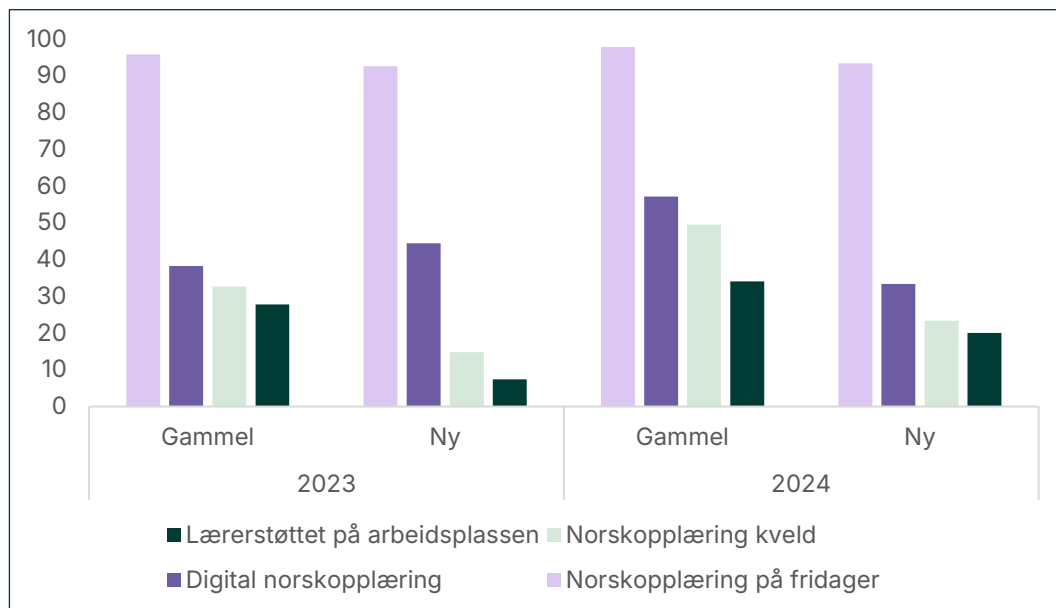


Kombinert norskopplæring og arbeid eller praksis

Med økt politisk fokus på rask overgang til arbeid, særlig for deltakere med kort programtid, har behovet for fleksible opplæringsmodeller økt. Kveldskurs, helgekurs og digitale plattformer er eksempler på løsninger som gjør det mulig å kombinere norskopplæring med arbeid eller praksis i arbeidslivet.

Når det gjelder muligheten til å kombinere norskopplæring med praksis viser tallene fra 2024 at 85,5 prosent av skoleledere/rektorer oppga at deres institusjon tilbyr norskkurs kombinert med praksis. Den vanligste måten å legge til rette for en slik kombinasjon er, som vist i figur 7.14, at deltakerne får norskundervisning på «fridager». Vi ser også at de gamle bosettingskommunene i større grad enn nye tilbyr fleksible løsninger for kombinert norskopplæring og arbeid eller praksis, som digitale kurs, kveldskurs og lærerstøttet norsk på arbeidsplassen. Helgekurs tilbys svært sjelden, kun rapportert av 1,7 prosent av skoleledere/rektorer i 2024, og er derfor ikke inkludert i figuren.

Figur 7.14 Andel skoleledere/rektorer i voksenopplæringen som rapporterer hvordan det er lagt til rette for samtidig norskopplæring og arbeid/praksis i arbeidslivet, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant skoleledere/rektorer i voksenopplæringen (N = 121 (2024), 171 (2023)).

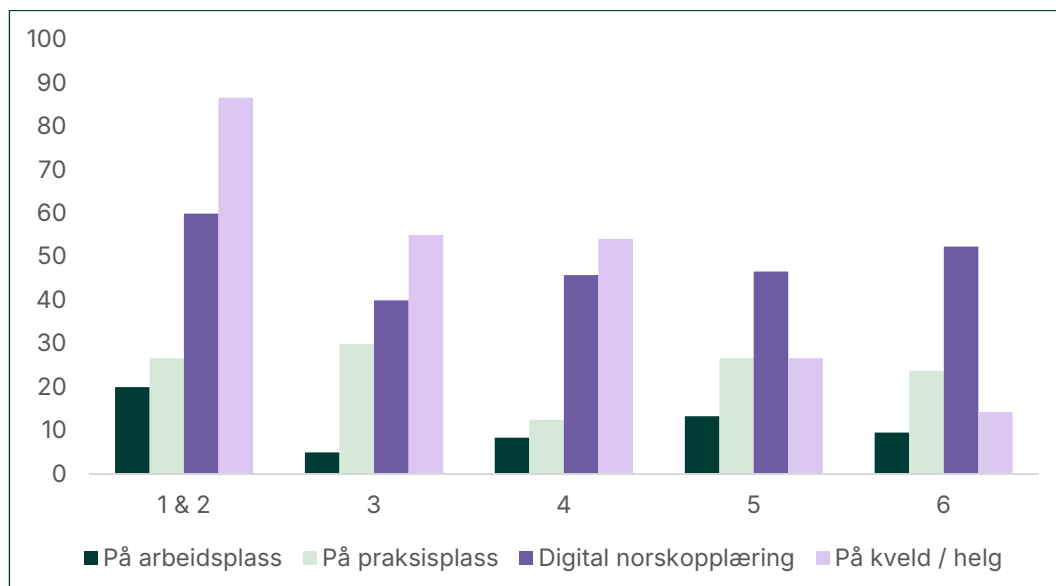


Vi ser også en økning fra 2023 til 2024 i digitale kurs, kveldskurs og lærerstøttet opplæring på arbeidsplassen. Økningen gjelder både nye og gamle kommuner, og indikerer en økt fleksibilitet i hvordan voksenopplæringene tilrettelegger for deltakernes norskopplæring mens de er i praksis eller arbeid.

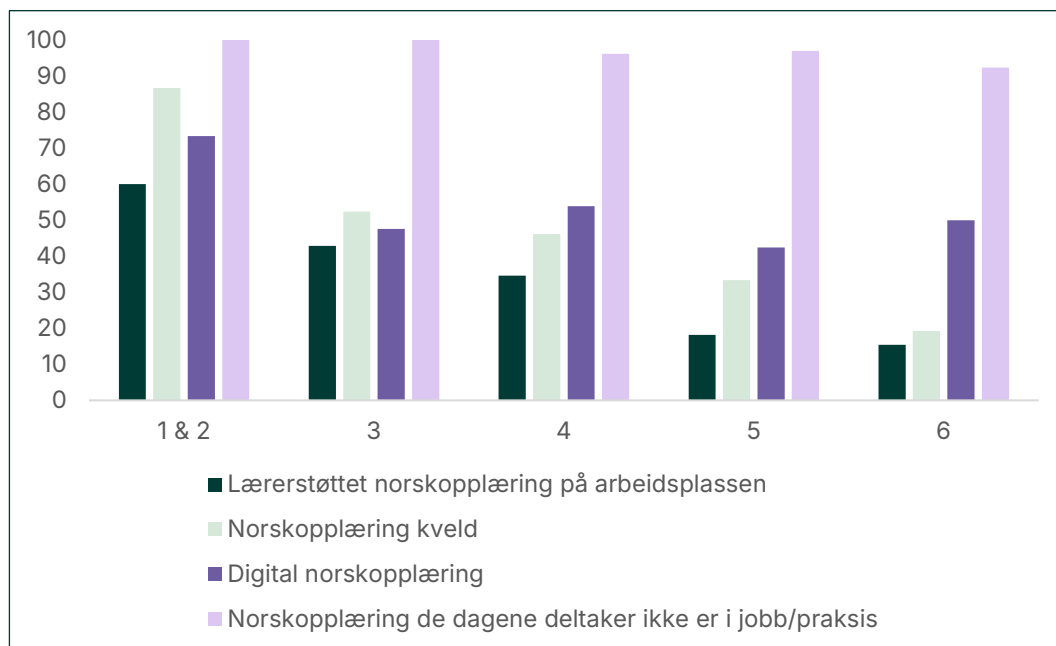
Tilrettelegging etter kommunenes sentralitet

Når vi ser på hvordan norskopplæringen tilrettelegges etter kommunenes sentralitet, finner vi klare forskjeller i bredden og fleksibiliteten i tilbudet (figur 7.15 og 7.16).

Figur 7.15 Andel skoleledere/rektorer i voksenopplæringen som rapporterer hvordan det er lagt til rette for videre norskopplæring etter kort programtid, fordelt etter kommunesentralitet, blant de som rapporterte mulig videre norskopplæring. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant skoleledere/rektorer i voksenopplæringen 2024 (N = 110).



Figur 7.16 Andel skoleledere/rektorer i voksenopplæringen som rapporterer hvordan det er lagt til rette for samtidig norskopplæring og arbeid/praksis i arbeidslivet, fordelt etter kommunesentralitet. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant skoleledere/rektorer i voksenopplæringen 2024 (N = 121).



De mest sentrale kommunene (sentralitet 1 og 2) tilbyr i langt større grad et mangfold av undervisningsformer som kan tilpasses deltakernes behov.

- 86,7 prosent tilbyr norskopplæring på kveld eller i helger.
- 60 prosent tilbyr lærerstøttet norskopplæring på arbeidsplassen.
- 60 prosent tilbyr digital norskopplæring.

Til sammenligning ser vi at de minst sentrale kommunene (sentralitet 6) i langt mindre grad tilbyr slike fleksible løsninger.

- Under 20 prosent tilbyr norskopplæring på kveld eller helg.
- 15,5 prosent tilbyr lærerstøttet norskopplæring på arbeidsplassen.
- Rundt halvparten tilbyr digital norskopplæring, noe som er nær nivået i de mest sentrale kommunene.

Sentraliteten i bosettingskommunen kan altså ha stor betydning for deltakeres mulighet til å nå sine norskmål.

De mest sentrale kommunene har ofte mer ressurser, som tilgang til et bredere spekter av lærere og opplæringsfasiliteter. De har også flere deltakere, noe som gir bedre grunnlag for å opprette og opprettholde ulike typer opplæringstilbud. På den andre siden kan de minst sentrale kommunene stå overfor utfordringer som begrensede ressurser, og de har færre deltakere. Derfor kan det være enklere for disse å gi tilbud som digital norskopplæring, sammenlignet med fysisk undervisning utenfor ordinær arbeidstid.

Forskjellene i kommunenes tilbud har betydning for deltakernes mulighet til å nyttiggjøre seg av sin rett til norskopplæring. Deltakere som kan nyttiggjøre seg av digitale opplæringstilbud har ganske lik tilgang på dette i de mest og minst sentrale kommunene,

mens deltakere som har større utbytte av undervisning med fysisk oppmøte, har svært ulik tilgang på dette, avhengig av kommunenes sentralitet. Det er grunn til å tro at dette i størst grad rammer deltakere som har svakere forutsetninger for selvstendig språklæring og trenger mer oppfølging, muntlig språktrening og praktisk støtte i en fysisk læringssituasjon. Hvordan digitale tilbud i praksis treffer målgruppens behov for læringsstøtte og bidrar med tilstrekkelig motivasjon til fortsatt innsats fra deltakernes side, bør undersøkes nærmere i egne studier. En kartlegging av digital fjernundervisning i kommunenes opplæringstilbud i norsk og samfunnskunnskap viser at selv for deltakere fra Ukraina, er det delte erfaringer om voksenopplæringen – nemlig at for noen ga det utbytte, mens andre ikke ville eller kunne følge slik undervisning (Proba, 2023, s. 40–41). Dette er til tross for at deltakergruppen oppfattes som å ha gode forutsetninger for å delta i digitale tilbud på grunn av sin utdanning og digitale kompetanse. Alle aktørene i norskopplæringen som Proba har innhentet erfaringer fra – og særlig deltakerne selv – mener også at digitale tilbud bør kombineres med fysisk undervisning og ferdighetstrening i en sosial og strukturert setting (Ibid).

7.4 Oppsummert

I dette kapittelet har vi vist at kommunenes erfaring med bosetting og sentralitet har stor betydning for hvilke tilbud som gis i introduksjonsprogrammet, og hvordan disse er organisert. Dette gjelder både obligatoriske elementer som *Livsmestring i nytt land*, behovsbaserte tiltak som praksis og digital opplæring, og ulike former for norskopplæring. Sentrale og erfarne bosettingskommuner tilbyr oftere flere typer tiltak, vurderer dem som mer effektive, og følger i større grad anbefalingene i Fagressursen for god praksis. Nye bosettingskommuner og kommuner med lav sentralitet skiller seg ut med mer begrensede tilbud og mindre tilrettelegging. De vurderer også i mindre grad tilbudene som effektive for å oppnå deltakernes slutt mål, og dette gjelder særlig kommuner som ikke har tatt i bruk Fagressursen.

Når vi ser nærmere på praksis og arbeidsrettede elementer, framkommer et noe mer sammensatt bilde. Nye og de mindre sentrale kommuner rapporterer bedre tilgang på praksisplasser enn erfarne og sentrale kommuner. Samtidig følger de i mindre grad Fagressursens anbefalinger for å sikre god kvalitet i praksis, som å samarbeide med arbeidsgiver om å sette læringsmål. Likevel er det de minst og de mest sentrale kommunene som sliter mest med å tilby deltakerne arbeidsrettet innhold i sitt program. Dette er et nytt mønster som ikke var tydelig i tidligere perioder, og som synes å ha vokst fram etter 2021. Samtidig ser utfordringene i sentrale kommuner å være mer avgrenset til arbeidsretting og praksis, mens de minst sentrale kommunene generelt har et mer begrenset tilbud.

Funnene tyder på at innføringen av standardiserte elementer har hatt en viss positiv effekt på kvaliteten i introduksjonsprogrammene, men i begrenset grad har bidratt til å utjevne forskjeller mellom kommunene. Snarere kan det se ut som om økningen i antall flyktninger fra 2022, kombinert med rask omstilling til ny lov og mange nye bosettingskommuner, har ført til økt press og større variasjon. Tilgangen på råd, anbefalinger og verktøy gjennom Fagressursen har i liten grad kunnet kompensere for dette. Selv om bruken av Fagressursen ser ut til å henge sammen med hvordan tiltakene oppleves og

iverksettes, brukes verktøyet oftest i kommuner som allerede har et godt utviklet tilbud. Dette begrenser Fagressursens potensial til å bidra til utjevning.

Enkelte tilbud, som foreldreveiledning, har blitt bredt implementert – også i nye kommuner – og framstår som godt forankret. Dette skyldes trolig at myndighetene har åpnet for fleksibilitet i gjennomføringen. Men det kan også ha sammenheng med fortsatt solid tro på dette tiltaket blant de som iverksetter det. Andre elementer, som *Livsmestring i nytt land* og opplæring i digital kompetanse, tilbys i langt mindre grad i små og nye kommuner. Delvis kan dette skyldes forskjeller i deltakergruppen, og at små og nye bosettingskommuner oftere kun bosetter flyktninger fra Ukraina, med andre plikter og forutsetninger, men dette forklarer ikke fullt ut forskjellene vi finner. Vi tolker det derfor slik at kommunenes kapasitet og erfaring fortsatt har betydning for hva slags tilbud deltakerne får.

Dette gjelder også praksis og norskopplæring, særlig i fleksible modeller som kombinerer arbeid eller praksis og norskopplæring, og i tilgangen på videre norskopplæring etter kort programtid. Deltakere med like rettigheter får tilgang på ulike undervisningstilbud, avhengig av om de er bosatt i nye eller gamle bosettingskommuner og avhengig av kommunens sentralitet. Dette gjelder først og fremst tilbudene som er egnet for deltakere i arbeid, ettersom undervisning på dagtid er tilgjengelig i de fleste kommunene.

Selv om vi ser noen tegn til jevnere tilbud over tid, er det altså fortsatt store kommunale forskjeller i opplæringstilbudenes omfang, organisering og opplevde nytte. Forskjellene følger i stor grad kjente skillelinjer mellom nye og gamle bosettingskommuner, og mellom mer og mindre sentrale kommuner. Standardiserte elementer har potensial til å styrke kvalitet og målretting, men ulikheter i kapasitet, samarbeid og erfaring legger fortsatt sterke føringer for hva deltakerne faktisk får. Skal disse tiltakene bidra til utjevning, trengs mer målrettet innsats og støtte i kommuner med svakere forutsetninger.

I sum viser kapittelet at deltakernes tilbud i introduksjonsprogrammet fortsatt i stor grad avhenger av hvor de bosettes. De som bosettes i kommuner med lav sentralitet og lite erfaring, møter oftere et smalere og mindre tilrettelagt program.

8 Tverretatlig samarbeid siden 2021

En viktig målsetting med innføringen av de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet har vært å styrke samhandlingen mellom sentrale aktører som flyktnings-tjenesten, voksenopplæringen, Nav og arbeidslivet (Kavli et al., 2022, s. 44). De nasjo-nale myndighetene anså god samhandling som en forutsetning for å sikre helhetlige og målrettede kvalifiseringsløp, og dermed også høy kvalitet i tilbudet til deltakerne. De standardiserte elementene skulle bidra til dette ved å gjøre informasjon om tiltak mer til-gjengelig, gi råd om samarbeid og tilby verktøy som kan strukturere og støtte tverrfaglig samhandling – særlig knyttet til praksis (Ibid).

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan samhandlingen mellom aktørene har utvik-let seg siden 2021, basert på surveydata, og undersøker i hvilken grad forventningene om styrket samarbeid har blitt innfridd.

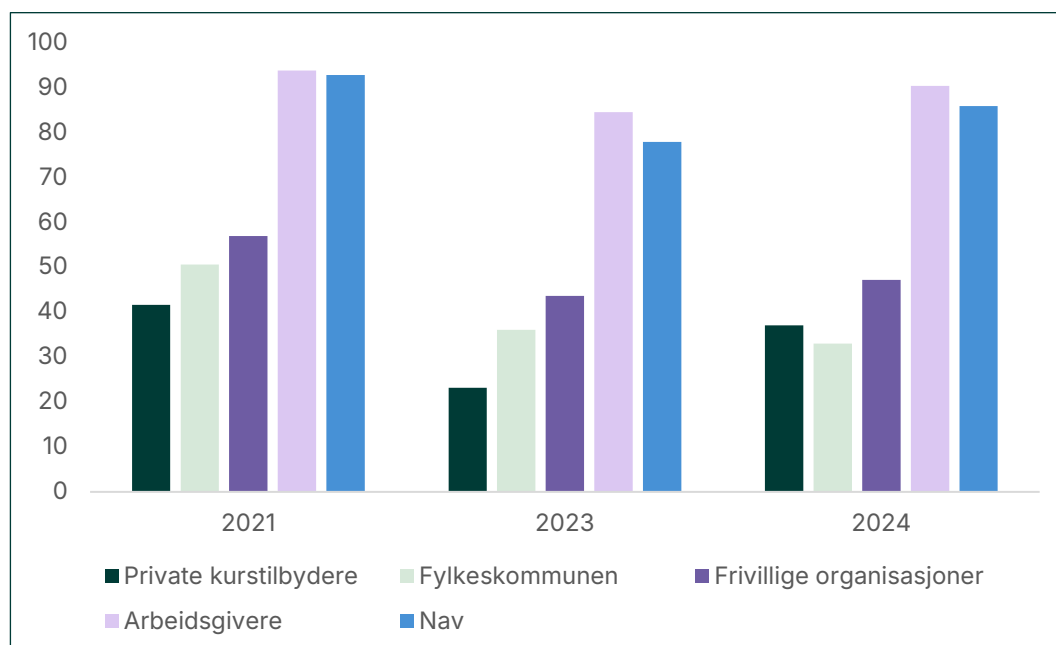
8.1 Mindre samarbeid i introduksjonsprogrammet

I undersøkelsen blant introduksjonsprogramledere har vi kartlagt hvilke aktører kommu-nene samarbeider med for å tilby arbeidsrettede (figur 8.1) og utdanningsrettede (figur 8.2) elementer i introduksjonsprogrammet.

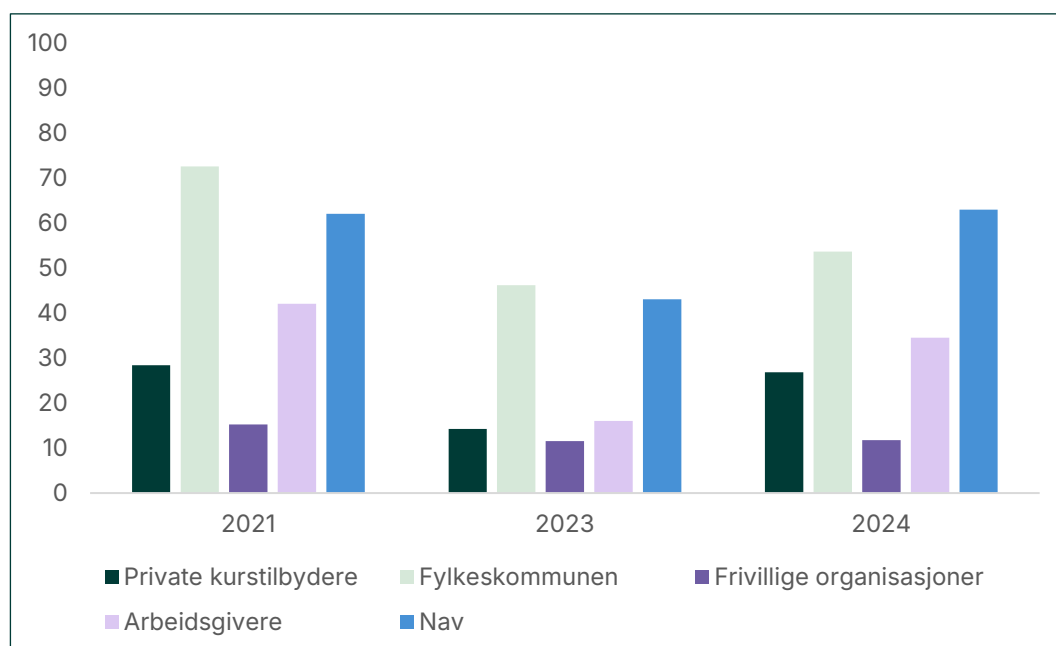
Funnene viser at de viktigste samarbeidspartnerne for arbeidsrettede elementer er ar-beidsgivere og Nav, mens kommunene samarbeider mest med fylkeskommunen og Nav når det kommer til utdanningsrettede elementer. Også private kurstilbydere og frivillige organisasjoner er vanlige samarbeidspartnere for arbeidsrettede elementer, men i mindre grad for utdanningsrettede elementer.

Nasjonalt sett har det imidlertid blitt færre, og ikke flere, blant bosettingskommunene som rapporterer om slike samarbeid etter 2021. Andelene som samarbeider med de ulike aktørene har tatt seg opp noe fra 2023 til 2024, men er fortsatt lavere enn i 2021. Unntaket er samarbeidet med fylkeskommunen om arbeidsrettede elementer, som har falt kontinuerlig.

Figur 8.1 Andel ledere for introduksjonsprogram som rapporterer om å samarbeide med diverse aktører for å tilby arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet. Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogram (N = 246 (2024), 225 (2023), 190 (2021)).



Figur 8.2 Andel ledere for introduksjonsprogram som rapporterer om å samarbeide med diverse aktører for å tilby utdanningsrettede elementer i introduksjonsprogrammet. Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogram (N = 246 (2024), 225 (2023), 190 (2021)).

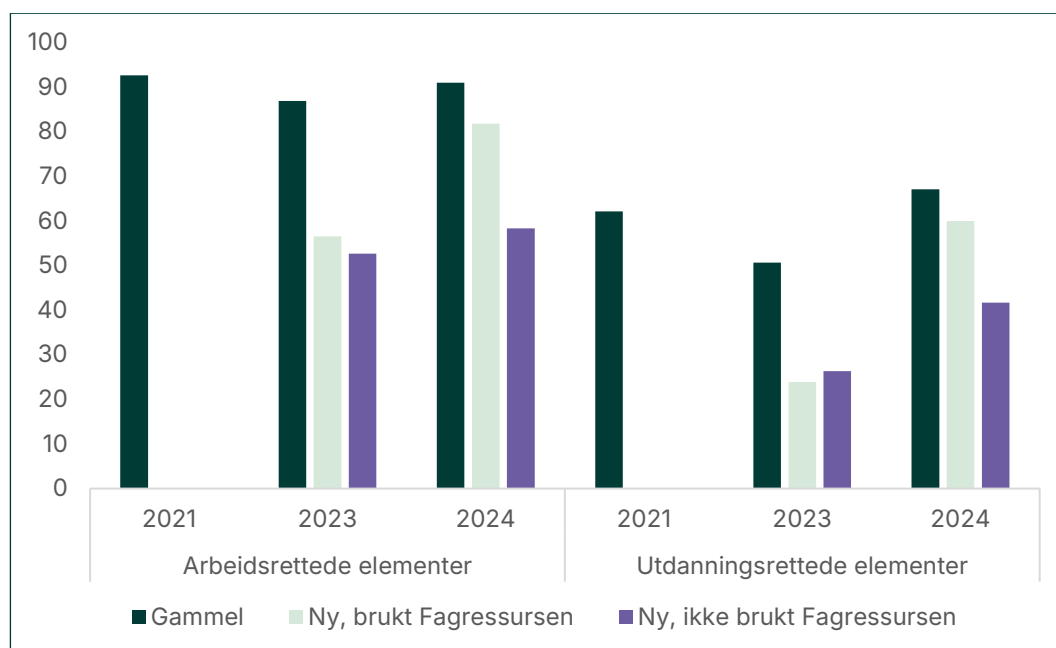


Trenden med lavere samarbeid med ulike aktører skyldes at nye bosettingskommuner, som har kommet til etter 2021, rapporterer lavere grader av samarbeid. Selv om vi ser at kommunene i denne kategorien har etablert flere samarbeid fra 2023 til 2024, har de fortsatt ikke oppnådd samme nivå av samarbeid som mer erfarne bosettingskommuner.

I figur 8.3 viser vi fordelingen av kommuner som samarbeidet med Nav som et eksempel på dette mønsteret, som vi altså finner på tvers av samarbeidsaktørene. Figuren viser at i både 2023 og 2024 var samarbeidet med Nav om både arbeidsrettede og

utdanningsrettede elementer betydelig lavere i «nye» kommuner sammenlignet med «gamle» kommuner. Samarbeidet med Nav i «gamle» kommuner har vært relativt stabilt over årene, med en liten reduksjon i 2023. I 2023 var samarbeidet om både arbeidsrettede og utdanningsrettede elementer i «nye» kommuner bare halvparten av nivået i «gamle» kommuner. Ett år senere ble samarbeidet med Nav tydelig styrket i «nye» kommuner for både arbeidsrettede og utdanningsrettede elementer. Dette mønsteret ble også funnet i samarbeidet med andre aktører.

Figur 8.3 Andel ledere for introduksjonsprogram som rapporterer om å samarbeide med Nav for å tilby arbeidsrettede og utdanningsrettede elementer i introduksjonsprogrammet, fordelt etter ny eller gammel bopsettingskommune og kjennskap til Fagressursen. Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogram (N = 246 (2024), 225 (2023), 190 (2021)).



Våre analyser viser også at flere av de nye kommunene som rapporterte at de bruker Fagressursen, hadde etablert samarbeidet med Nav i 2024, sammenlignet med de som ikke hadde tatt Fagressursen i bruk. Deres samarbeid med Nav har nådd et nivå som ligner de gamle bopsettingskommunene. Dette mønsteret ble imidlertid ikke funnet i samarbeidet med andre aktører for å tilby arbeidsrettede elementer, men ble observert i samarbeidet med private kurstilbydere og fylkeskommunen for tilbudet om utdanningsrettede elementer.

Det kan være at bruken av Fagressursen har hatt en positiv effekt på samarbeidet med Nav og andre aktører, men det kan også være at kommuner som i større grad har fungerende samarbeid, tar oftere i bruk verktøy som Fagressursen. Uansett, dersom god samhandling er en forutsetning for å sikre helhetlige og målrettede kvalifiseringsløp, og dermed også høy kvalitet i tilbudet til deltakerne, har ikke disse forutsetningene blitt bedre siden 2021, nasjonalt sett. I stedet kan vi si at kommunene har vært gjennom en periode hvor disse forutsetningene har vært svekket, særlig i de nye bopsettingskommunene.

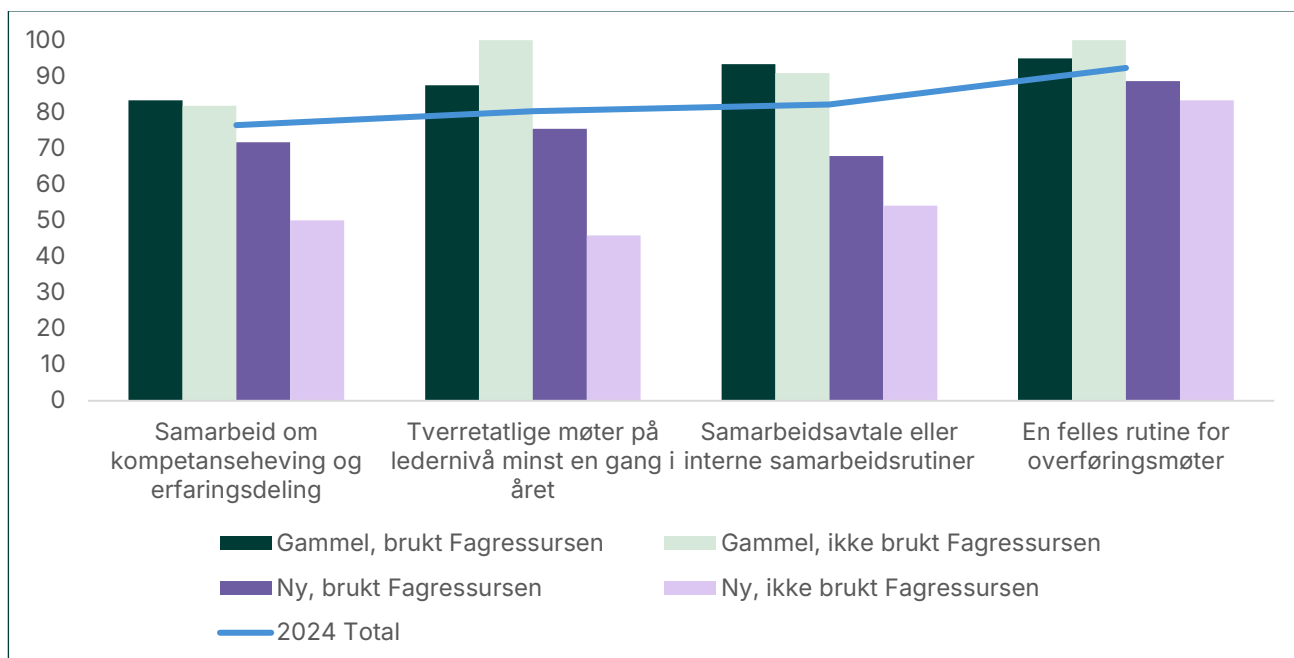
8.2 Strategier for samarbeid med Nav

Fagressursen inneholder en særskilt veileder for samarbeid mellom kommunen og Nav om introduksjonsprogram (IMDi, u.å.). Der anbefales det «gode grep» for godt samarbeid, og vi har undersøkt i hvilken grad kommunene har tatt disse i bruk. I lederundersøkelsen for 2024 spurte vi på hvilke måter kommunene samarbeider med Nav om introduksjonsprogrammet. De fleste rapporterte at de i stor grad samarbeider med Nav ved å etablere ulike rutiner, som en felles rutine for overføringsmøter (92,3 prosent), samarbeidsavtale eller interne samarbeidsrutiner (82,2 prosent), tverretatlige møter på ledernivå minst en gang i året (80,3 prosent) og samarbeid om kompetanseheving og erfaringsdeling (76,4 prosent).

Imidlertid er det store forskjeller mellom «nye» og «gamle» kommuner når det gjelder å følge disse strategiene. En relativt lavere andel (87 prosent) av «nye» kommuner har etablert en felles rutine for overføringsmøter. Videre har mindre enn to tredjedeler av «nye» kommuner brukt de tre andre strategiene eller etablert disse rutinene med Nav. Dette tyder på et mye løsere samarbeid med Nav i «nye» kommuner.

Videre viser dataene at i «nye» kommuner har de som ikke har brukt Fagressursen i mindre grad etablert disse samarbeidsrutinene (figur 8.4). For eksempel har bare 45,8 prosent av «nye» kommuner tverretatlige møter på ledernivå med Nav, sammenlignet med 75,5 prosent blant «nye» kommuner som har brukt Fagressursen.

Figur 8.4 Andel ledere for introduksjonsprogram som rapporterer diverse strategier om å samarbeide med Nav om introduksjonsprogrammet, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune og kjennskap til Fagressursen. Kilde: spørreundersøkelse blant ledere i introduksjonsprogram 2024 (N = 246).



8.3 Stabilt samarbeid i norskopplæring

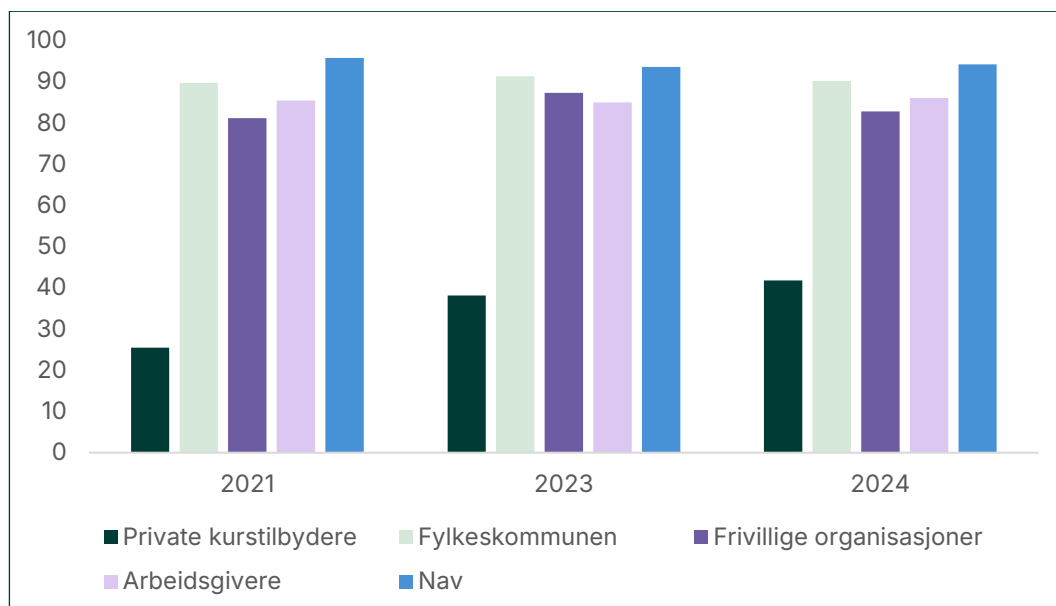
I spørreundersøkelsen til skoleledere/rektorer i voksenopplæringen spurte vi om samarbeidet mellom voksenopplæringsinstitusjoner og andre aktører i norskopplæring. Figur 8.5 viser at de generelt har hatt ganske høyt samarbeid med ulike aktører gjennom alle

årene. Det eneste unntaket er samarbeidet med private kurstilbydere, hvor bare 25,5 prosent av skolelederne/rektorene rapporterte å ha samarbeidet i 2021. Imidlertid har samarbeidet blitt styrket de siste årene, med en økning til 38,2 prosent i 2023 og 41,8 prosent i 2024.

Den generelt høye samarbeidsgraden med ulike aktører tyder på et godt etablert nettverk og effektiv kommunikasjon mellom voksenopplæringsinstitusjoner og ulike aktører. Det kan også være slik at voksenopplæringene har vært mindre utsatt for «oppstartsproblemer» etter 2022. Det er relativt færre nye voksenopplæringer, sammenlignet med nye bosettingskommuner, fordi mange av de nye bosettingskommunene kjøper tilbud om norskopplæring på tvers av kommunegrensene.

Den betydelige økningen i samarbeid med private kurstilbydere de siste årene kan indikere en økt anerkjennelse av verdien disse tilbyderne bringer til norskopplæringen, eller at det har vært en økning i relevante tilbud.

Figur 8.5 Andel skoleledere/rektorer i voksenopplæringen som rapporterer å samarbeide med diverse institusjonene i norskopplæring. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant skoleledere/rektorer i voksenopplæringen (N = 121 (2024), 173 (2023), 165 (2021)).

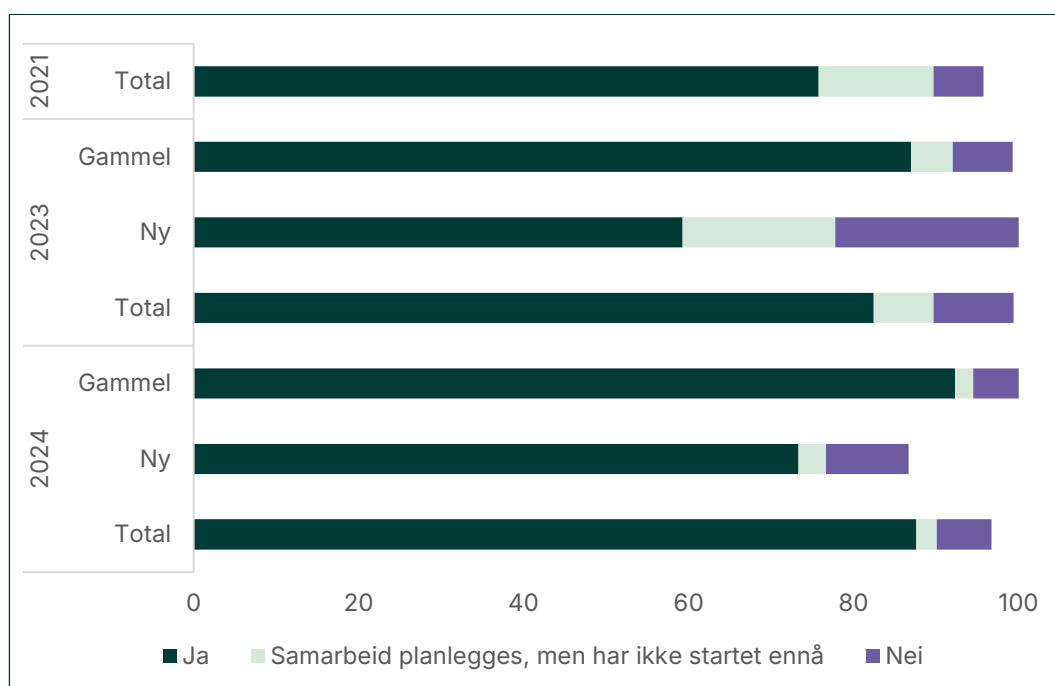


En annen mulighet er at det økte behovet for (intensiv) norskopplæring siden 2022 har satt press på «nye» kommuner, som ofte har begrensede ressurser og nettverk. Dette kan ha ført til en større avhengighet av private kurstilbydere for å møte opplæringsbehovene. Vi ser at samarbeidet med private kurstilbydere i «nye» kommuner (46,4 prosent og 54,8 prosent) har vært betydelig høyere enn i «gamle» kommuner (36,6 prosent og 37,4 prosent) i 2023 og 2024. Den høyere samarbeidsgraden med private kurstilbydere i «nye» kommuner sammenlignet med «gamle» kan indikere at dette utgjør en tilpasning til de nye utfordringene og en strategisk bruk av tilgjengelige ressurser.

8.4 Norsk lærer og programrådgivers samarbeid om integreringsplan

Ifølge integreringsloven skal deltakere i introduksjonsprogrammet ha én samlet integreringsplan²⁵ for deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I undersøkelsen spurte vi skoleledere/rektorer i voksenopplæringen om samarbeidet mellom norsk lærere og programrådgivere i utarbeidelsen av individuelle planer/integreringsplaner. Det har vært en tydelig styrking av samarbeidet mellom norsk lærere og programrådgivere over årene. I 2021 bekreftet 75,8 prosent av skolelederne/rektorene at de samarbeidet med programrådgivere i utarbeidelsen av individuelle planer/integreringsplaner, noe som økte til 82,4 prosent i 2023 og 87,6 prosent i 2024.

Figur 8.6 Andel skoleledere/rektorer i voksenopplæringen som mener å samarbeide med programrådgiver i utarbeidelse av integreringsplan, fordelt etter ny eller gammel bosettingskommune. Prosent. Kilde: spørreundersøkelse blant skoleledere/rektorer i voksenopplæringen (N = 121 (2024), 165 (2023), 165 (2021)).



I 2023 lå «nye» kommuner etter i samarbeidet om utarbeidelsen av integreringsplaner, med bare 59,3 prosent som rapporterte samarbeid. Dette økte imidlertid til 73,3 prosent i 2024, men ligger fortsatt bak «gamle» kommuner (92,3 prosent).

Det har vært en aktiv prosess gjennom årene for å etablere slikt samarbeid. I 2021 rapporterte 13,9 prosent av skolelederne/rektorene at dette samarbeidet var under planlegging, noe som ble rapportert av 7,3 prosent i 2023. Spesielt blant de i «nye» kommuner sa 18,5 prosent at de hadde samarbeid under planlegging. Denne trenden har imidlertid stoppet noe opp. I 2024 rapporterte bare 2,2 prosent av skolelederne/rektorene i «gamle» kommuner og 3,3 prosent i «nye» kommuner at samarbeidet var under

²⁵ Fram til 2021 var dette dokumentet kjent som individuell plan, som var betegnelsen brukt i introduksjonsloven.

planlegging. Samtidig ligger «nye» kommuner (73,3 prosent) fortsatt betydelig bak «gamle» kommuner (92,3 prosent) i samarbeid om integreringsplaner.

Den økte samarbeidsgraden mellom norsklærere og programrådgivere tyder på en positiv utvikling mot mer integrerte og helhetlige tilnærminger i utarbeidelsen av individuelle planer. Dette kan bidra til bedre tilpassede opplæringsløp og mer effektiv integrering av deltakerne. Likevel er det viktig å adressere at utviklingen av samarbeid i flere kommuner ser ut til å ha dabbet av, og at det stadig mangler i en betydelig andel av «nye» kommuner. Her kan det være nødvendig med målrettede tiltak for kapasitetsbygging og opplæring, samt deling av best praksis og erfaringer mellom kommunene.

8.5 Oppsummert

En viktig målsetting med innføringen av de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet var å styrke samhandlingen mellom sentrale aktører som flyktningetjenesten, Nav, voksenopplæringen og arbeidslivet. Dette skulle bidra til mer helhetlige og målrettede kvalifiseringsløp for deltakerne. Våre analyser viser at denne ambisjonen bare delvis er blitt innfridd.

Samarbeidet med nøkkelaktører som Nav, arbeidsgivere og fylkeskommunen har nasjonalt sett blitt svekket siden 2021, særlig i de nye bosettingskommunene som kom til etter flyktningkrisen i 2022. Selv om samarbeidsnivået har bedret seg noe fra 2023 til 2024, er det fortsatt lavere enn ved innføringen av standardiserte elementer i 2021. Bruk av verktøy som Fagressursen ser ut til å være knyttet til bedre samarbeid, blant annet med Nav, men effekten varierer på tvers av ulike aktører.

I norskopplæringen ser vi et mer stabilt bilde, med høye samarbeidsnivåer over tid. Samarbeidet mellom voksenopplæringen og private kurstilbydere har økt, særlig i nye kommuner, noe som kan tolkes som en tilpasning til økt press og ressursmangler.

Også samarbeidet mellom norsklærere og programrådgivere om utarbeidelse av integreringsplaner har styrket seg jevnt fra 2021 til 2024. Likevel ligger nye kommuner fortsatt etter de etablerte kommunene på dette området.

Samlet sett viser kapittelet at mens enkelte områder peker mot en positiv utvikling, har helheten i samhandlingen mellom aktører blitt svekket i løpet av perioden. Dette gjelder særlig i nye bosettingskommuner, hvor oppbygging av samarbeid fortsatt pågår. For å sikre kvaliteten i introduksjonsprogrammet framover, vil det være viktig å støtte kommunene i arbeidet med å etablere og styrke tverrfaglig samarbeid.

9 Konklusjoner og anbefalinger for videre arbeid

Innføringen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet hadde som ambisjon å legge til rette for mer individuell tilpasning av programmet. Dette skulle skje med utgangspunkt i deltakernes medbrakte kompetanse, deres potensial for progresjon, og det definerte sluttmålet for deltakelsen. Samtidig var intensjonen å redusere forskjeller i tilbudet og kvalitet mellom kommuner, dels ved å gjøre flere elementer obligatoriske, og dels ved å gi tydeligere veiledning i hva de ulike elementene i programmet skal bestå av og hvordan de kan utformes. Dette skulle gjøres gjennom Fagressursen. Målet var å styrke måloppnåelsen i programmet nasjonalt.

I dette avsluttende kapittelet oppsummerer vi endringene vi har identifisert og drøfter hvordan innføringen av de standardiserte elementene har påvirket innholdet i introduksjonsprogrammet. Vi drøfter mulige forklaringer på hvorfor ønsket endring i noen tilfeller ikke har funnet sted, herunder om det kan knyttes til svakheter ved forståelsen, utformingen eller implementeringen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. Til slutt presenterer vi anbefalinger for videre utvikling av standardiserte elementer og andre tiltak som kan bidra til å styrke kvaliteten, differensieringen og målrettingen av introduksjonsprogrammet – både for den enkelte deltaker og på tvers av kommuner.

9.1 Mer differensiering av tid, mindre tilpassing av innhold

Integreringsloven av 2021 innførte nye krav til differensiering av programlengde og norskmål. Våre registerstudier viser at dette i stor grad er blitt iverksatt av kommunene. Det er betydelig mer differensiering av tid i opplæring etter 2021.

Vi har også sammenlignet hvorvidt deltakere som startet og fullførte introduksjonsprogrammet før og etter 2021 har fått et arbeids- eller utdanningsrettet innhold i sitt program, slik det er registrert i NIR. I disse analysene finner vi at en lavere andel deltakere får arbeids- eller utdanningsrettede tiltak som del av sitt program etter lovendringen i 2021, sammenlignet med kohortene som deltok før 2021. For deltakere som startet etter 2021 ser vi at halvparten av dem med arbeid som sluttmål ikke får arbeidsrettet innhold som del av sitt introduksjonsprogram, selv om dette er lovpålagt. Dette funnet innebærer at mange kommuner ikke oppfyller lovens krav til programinnhold, til tross for at integreringsloven og de standardiserte elementene skulle føre til mer tilpassing av programinnholdet etter deltakernes sluttmål. Dette kan påvirke de samlede resultatene av introduksjonsprogrammet negativt. Vi finner da også at deltakere med arbeid som sluttmål og som har fått arbeidsrettet innhold i større grad er registrert med overgang til arbeid som avslutningsårsak (70 prosent), enn de som ikke har fått arbeidsrettet innhold (54 prosent).

Vi ser også at et fåtall deltakere med utdanning som sluttmål får utdanningsrettet innhold i sitt program. Dette funnet kan være preget av begrensningene i vårt datamateriale, som skyldes at vi kun har NIR-registreringer fram til utgangen av 2023, og at vi kun inkluderer deltakere som har fullført sitt program. Det betyr at mange deltakere etter ny

lov som har utdanning som slutt mål er ekskludert fra våre analyser, ettersom disse deltakerne ofte har lengre tid i introduksjonsprogrammet og derfor ikke avsluttet sitt program innen 31.12.2023. Dette gjelder særlig deltakere med mål om å fullføre hele eller deler av fullført grunnskolen eller videregående opplæring. Programinnholdet til deltakere etter ny lov som har utdanning som slutt mål bør undersøkes på nytt når det har gått lengre tid fra innføringen av slutt mål i 2021, for å vite om vårt funn skyldes denne skjevheten i utvalget.

En mulig forklaring på at færre får utdannings- eller arbeidsrettet innhold, kan være press på kommunenes ressurser som følge av den brå og sterke økningen i ankomster av flyktninger etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i 2022. Behov for rask omstilling og oppskalering utgjør krevende omstendigheter for bosettingskommunene. Men vi finner altså at andelen som får arbeidsrettet innhold av de som startet i 2021, er halvparten av hva det var i perioden etter den forrige flyktningkrisen, i 2015–2017. Dermed er det nærliggende å tenke at det er flere faktorer som virker sammen. Én forskjell mellom disse to periodene, er hvordan introduksjonsprogrammet er regulert i lov. Pandemi-restriksjoner i 2021 kan også ha medvirket til at det var vanskelig å tilby arbeidsrettede tiltak i 2021.

9.2 Store endringer i norskopplæringen

Etter innføringen av integreringsloven i 2021 har norskopplæringen i introduksjonsprogrammet blitt mer differensiert, og tempoet har økt betydelig. Flere kommuner rapporterer at økt antall deltakere har gitt såkalte volumfordeler, som har gjort det mulig å tilby undervisning på flere nivåer og i større grad tilpasse opplæringen etter deltakernes ferdigheter og behov. Våre spørreundersøkelser til lederne for introduksjonsprogrammet og for voksenopplæringen viser at de vurderer norskopplæringen i dag som bedre tilpasset deltakere med medbrakt utdanning enn tidligere. Omtrent halvparten av skolelederne svarer at de i stor grad kan tilby norskopplæring opp til det definerte ferdighetsnivået for deltakere med kort programtid, i løpet av tolv måneder. Samtidig vurderer de at opplæringen i mindre grad enn før er tilpasset deltakere med lite eller ingen formell utdanning. Dette kan henge sammen med at progresjonen i opplæringen generelt har økt, og at undervisningen i større grad er rettet mot deltakere som raskt skal kvalifisere seg for arbeid eller videre utdanning. Det kan føre til mindre oppmerksomhet og satsing på de med lite eller ingen formell utdanning.

Graden av tilrettelegging varierer også med kommunetype, der sentrale og gamle bosettingskommuner i større grad tilbyr ulike former for tilpasset opplæring i norsk, sammenlignet med de minst sentrale og nye bosettingskommunene. Denne utviklingen kan ha utilsiktede konsekvenser for deltakere som har behov for en roligere progresjon og mer grunnleggende opplæring. Vi finner også forskjeller betinget av sentralitet og om det er en ny eller gammel bosettingskommune, i tilbud som gjør det mulig å kombinere norskopplæring med praksis eller arbeid. Gamle bosettingskommuner tilbyr i større grad mulighet til dette enn nye. Og de mest sentrale kommunene har større muligheter enn de minst sentrale. Unntaket er digital norskopplæring der det ikke skiller så mye i tilbudet sammenlignet med mindre sentrale kommuner.

Deltakerne selv gir uttrykk for at norskopplæringen er noe de verdsetter og prioriterer høyt, og vi finner i deltakerintervjuer et stort engasjement for å lære språket. Samtidig opplever flere at de har varierende utbytte av opplæringen. Dette viser både våre kvalitative intervjuer og IMDis nasjonale brukerundersøkelse, der syv av ti mener tiden til norskopplæring er for kort. Bekymringer for om de vil klare å lære norsk i løpet av tiden de har fått til disposisjon er framtrædende, særlig blant deltakerne fra Ukraina med mye utdanning og kort programtid. Men dette gjelder både for de med mye, lite eller ingen utdanning. De med mye utdanning (videregående eller høyere utdanning) har kort tid på seg, de har kort programtid. Og en del strever med å følge tempoet. De med lite eller ingen utdanning har gjerne lengre programtid, men bekymrer seg for om det er nok. Særlig med henblikk på undervisningsmetoder. En del beskriver hvordan de mener det ville vært enklere å lære seg språket i praksis i arbeidslivet framfor utelukkende på skolebenken – siden skolebenk er noe de har lite erfaring med fra før. Men de sliter med å komme på et nivå som gjør dem aktuelle for praksis. Brukerundersøkelsen synliggjør samtidig at bare om lag halvparten av de som har hatt praksis, mener de har blitt bedre i norsk mens de hadde det.

Sammenlagt peker dette på et spenn av muligheter for mer differensiert, effektiv og målrettet norskopplæring, og utfordringer knyttet til faktisk tilgjengelighet, realisme og tilpasning for bredden av deltakere. Det er behov for å sikre at differensieringen også favner dem som har svake forutsetninger for rask progresjon, og at alle deltakere får tilgang til den opplæringen de har rett på og forutsetninger for å gjøre seg nytte av – uavhengig av utdanningsbakgrunn, programtid og kommune.

9.3 Hva slags program deltakere får varierer fortsatt med kommune

Våre analyser av variasjoner i programinnhold og tilbudenes utforming og kvalitet, synliggjør forskjellene mellom de ulike kommunene. Vi finner forskjeller mellom nye og etablerte bosettingskommuner, og mellom kommuner med ulik grad av sentralitet. Mange av de minst sentrale kommunene er også blant de nyeste bosettingskommunene, og det er nettopp i lite sentrale og nye bosettingskommuner vi finner de største utfordringene med å tilby et bredt og tilrettelagt programinnhold. Samtidig har de mest sentrale kommunene også noen utfordringer, blant annet knyttet til brukermedvirkning og arbeidsretting. Dette tyder på at ulike kommuner står overfor ulike typer utfordringer. De mest sentrale kommunene kan i større grad ha kapasitetsproblemer, knyttet til høyt antall deltakere og stor gjennomstrømming. De minst sentrale og nyere kommunene mangler på sin side erfaring og etablerte rutiner for utforming, gjennomføring og tilpasning av introduksjonsprogrammet.

Innføringen av standardiserte elementer og Fagressursen skulle bidra til å utjevne slike forskjeller ved å tilby felles verktøy for kompetanseheving, kvalitetssikring og innholdsutvikling i programmet. Våre funn viser at Fagressursen først og fremst brukes som et støtteverktøy for å sikre at tilbudet er i tråd med gjeldende lov- og forskriftskrav, samt for å utvikle nytt innhold når kravene endres. Dette gjelder særlig i mer etablerte kommuner, der ansatte kjenner til Fagressursen og har rutiner for å ta den i bruk som en del av et eksisterende utviklingsarbeid.

Samtidig ser vi at Fagressursen brukes minst i de nye og minst sentrale bosettingskommunene – altså i nettopp de kommunene som ofte har færrest egne faglige og organisatoriske ressurser å trekke på. Dermed ser det ut til at standardiseringen av elementer i programmet i praksis ikke har klart å kompensere for kommunenes ulike forutsetninger, slik intensjonen delvis var. Det kan også stilles spørsmål ved om dette egentlig var realistisk å forvente. Strukturelle forskjeller som lite erfaring, få tilsatte med ansvar for introduksjonsprogrammet og svakt fagmiljø på integreringsfeltet lar seg vanskelig utjevne ved hjelp av faglige råd som det er opp til kommunene å velge om de vil ta i bruk.

Et av grepene som skulle bidra til å utjevne forskjeller, var at to av de standardiserte elementene ble gjort obligatoriske ved innføringen i 2021. De fleste kommuner har etablert obligatorisk opplæring i foreldreveiledning, men færre har etablert *Livsmestring i nytt land* per høsten 2024. Dette gjelder særlig nye bosettingskommuner – noe som henger sammen med at det her er bosatt flere flyktninger fra Ukraina, som fra 2022 ikke har rett til livsmestring. Dette var et unntak som ble innført av hensyn til kommunenes kapasitetsutfordringer mens man åpnet for redusert omfang, men fortsatt obligatorisk tilbud, i foreldreveiledning. Samtidig finner vi også at det er kommuner som ikke plikter å tilby livsmestring som gjør det og kommuner som plikter å gjøre det som ikke gjør det. Dette er en prioritering de selv har gjort, uavhengig av nasjonale myndigheters lover og forskrifter.

På en side kan man si at disse forskjellene mellom kommunene viser at de gjør sine egne lokale tilpasninger og prioriteringer, og at det er et tegn på at de standardiserte elementene ikke har redusert lokal autonomi. På den andre siden er det dårlig nytt for målsettingen om at deltakere i introduksjonsprogrammet skal få like gode muligheter for kvalifisering og oppnå like gode resultater uavhengig av hvor de bosettes.

9.4 Er standardiserte elementer riktig tenkt og riktig iverksatt?

Utviklingen av de standardiserte elementene må forstås som et politisk og faglig svar på vedvarende utfordringer i introduksjonsprogrammet. Svake resultater i overgang til arbeid og utdanning, betydelig variasjon mellom kommuner og manglende tilpasning til deltakernes ulike forutsetninger har gitt behov for tiltak som både kan styrke kvaliteten og har som mål å redusere forskjellene i tilbudene.

To av de standardiserte elementene ble gjort obligatoriske, men etter 2022 har myndighetene åpnet for mer fleksibilitet i iverksettingen knyttet til høye ankomsttall, som har påvirket hvorvidt og hvordan de er innført i kommunene. De øvrige standardiserte elementene er kommunisert som råd og anbefalinger via plattformen Fagressursen, som ble etablert som en ikke-rettslig form for nasjonal styring – et virkemiddel som skulle gi støtte og retning uten å svekke kommunenes autonomi.

Allerede i første delrapport i denne følgeevalueringen avdekket vi at det å standardisere innhold i introduksjonsprogrammet, eller løp for ulike kategorier deltakere, var en vanskelig bestilling. Fra idéstadiet til iverksettingen har derfor de standardiserte elementene endret form. To endringer framstår som betydningsfulle for hvordan tiltaket har virket – en reorientering av fokus fra deltaker til programinnhold, og endring av formatet fra løsninger til råd. Ideen om å designe «pakkeløp» av programinnhold for ulike kategorier

deltakere ble skrotet. Utviklingsarbeidet dreide mer over mot å samle gode praksiser, erfaringer og verktøy knyttet til ulike former for programinnhold, framfor å ha ulike typer deltakere som omdreiningspunkt. Plattformen Fagressursen er da også i hovedsak designet som en meny over ulike tilbud som kan inngå i et introduksjonsprogram, i hovedsak uten grep og anbefalinger som i praksis ville gjort det enklere å tilpasse tilbudet til deltakere med ulike forutsetninger. De aller fleste elementene er kun *beskrevet* og da gjerne bredt beskrevet på måter som gjør at *alt* framstår som viktig. Dermed blir det overlatt til kommunene å bestemme, prioritere og delvis finne ut, hvordan de skal iverksette tilbudene hos seg. Det har gjort at elementene som omtales som standardiserte, i praksis er varierte – og tilbys i ulikt omfang og på ulike vis kommuner imellom.

Det er et unntak. Det obligatoriske elementet foreldreveiledning. Selv om vi også her finner variasjon i tilbudet som gis i kommunene – særlig etter at de fra juli 2023 fikk anledning til å nedskalere tilbudet dersom kapasitetshensyn tilsa det. Likevel finnes det tydelige opplegg for foreldreveiledning som vi gjenfinner i majoriteten av kommuner (Andresen et al., 2025). Det skal benyttes en anerkjent foreldreveiledningsmetodikk, og det skal brukes sertifiserte veiledere. Vi finner at foreldreveiledning er noe så godt som alle kommuner har, og vi finner også at de – til tross for at nasjonale myndigheter har gitt dem adgang til å nedskalere tilbudet – i liten grad faktisk gjør det. Det mest utbredte tilbudet i kommunene er fortsatt ICDP-veiledning²⁶ med åtte-tolv veiledninger og sertifiserte veiledere. Når vi har spurt hvorfor, tenderer de lokalt ansvarlige til å svare forebygging. Men i tillegg gir ICDP og andre foreldreveiledningsprogram en tydelig ramme og oppskrift for hva tilbudet skal inneholde, på måter som et opplegg i Fagressursen for kortere kurs (minimum fire samlinger) ikke har kunnet erstatte lokalt. Når de lokalt reduserer omfanget av tilbudet til for eksempel seks samlinger av kapasitetshensyn, er gjerne det som tilbys en komprimert utgave av ICDP, *ikke* opplegget for korte kurs i Fagressursen. Dette er et funn som tydelig indikerer hva som skal til for at standardisering skal bli standardisering på tvers av kommuner, – et faglig fundert, tydelig opplegg som det er mulig å lære seg (som gjennom sertifisering av veiledere) og gjennomføre etter en utarbeidet mal hva form og innhold angår. Og foreldreveiledning er noe mange deltakere – når vi intervjuer dem – kan redegjøre for sitt utbytte av. De husker informasjon de har fått, men også råd fra veiledningen for hvordan relatere til barna sine. De har satt pris på å få slike verktøy og på å få inngå i fellesskap og diskutere gleder og utfordringer med å være foreldre i et nytt land.

Til sammenligning er det fortsatt en stor andel kommuner som ikke har tilbud om livsmestring. En del tilbyr det ikke fordi de kun bosetter deltakere fra Ukraina og dermed ikke har plikt til å gi et slikt tilbud, mens andre lar være å etablere tilbudet selv om de skulle det. Samtidig fant vi, da vi i delrapport 2 undersøkte implementering i kommuner som tilbyr livsmestring, at innholdet varierer mye fra en kommune til den neste. Det kan være krevende å skille temaene som skal gjennomgås fra andre deler av introduksjonsprogrammet som samfunnskunnskapsundervisning, karriereveiledning og også til dels foreldreveiledning (Kavli et al., 2024). Vi finner i intervjuer med deltakere der det eksplisitt spørres etter utbytte av livsmestring at dette er krevende å angi. Når de blir spurt, er

²⁶ International Child Development Program (ICDP).

det informasjon om livet i Norge som tydelig skiller seg fra hverdagen i opprinnelseslandet de husker, som rettigheter for homofile, et helsevesen der alle i utgangspunktet har de samme rettighetene, og anbefalinger av Omega-3. De redegjør ikke for at de har inngått i refleksjoner basert på egen livssituasjon på måter som gjør det enklere å håndtere livet i Norge. Her kan det være grunn til å minne om påpekningen fra den innledende rapporten i følgeevalueringen (Kavli et al., 2022): At livsmestring krever av deltakerne at de anvender et metaperspektiv det kanskje ikke er grunn til å forvente at de makter som nylig bosatte og med en hverdag med mange kilder til bekymring, også utenfor introduksjonsprogrammet. Dersom dette skal være mulig krever det i alle fall et opplegg der det å få dette til, er en framtrædende ambisjon. Det krever satsing og ressurser, og spørsmålet er også om Fagressursen bidrar til å få akkurat dette til.

Da Fagressursen ble etablert, hadde man justert retningen og implisitt også forventningene til hva man skulle oppnå med å innføre standardiserte elementer i sitt endelige format. Myndighetene forventet at Fagressursen skulle gi kommuner og samarbeidspartnere tilgang til informasjon som understøtter god kvalitet i planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Uten at det fjerner behovet og rommet for lokale tilpasninger. Fagressursen framstår som riktig tenkt gitt målene for standardiserte elementer; Et digitalt verktøy med anbefalinger, metoder og faglig støtte som kunne hjelpe kommunene med å planlegge og gjennomføre mer målrettede og tilpassede løp. Den skulle både gi veiledning og fungere som kompetansehevende verktøy for ansatte i flyktningetjenester, voksenopplæring og andre samarbeidende tjenester, og slik bidra til at flere kommuner lykkes med kvalifisering og integrering.

Våre funn viser at intensjonen er delvis innfridd. Fagressursen er godt kjent i feltet og vurderes som nyttig, særlig i etablerte bosettingskommuner, men også i mange nye. Den brukes hyppigst til å sikre at tilbudet er i tråd med lov- og forskriftskrav, og ved utvikling av nytt innhold når rammene endres. Dette kan tyde på at Fagressursen har en kvalitetshevende effekt, særlig i kommuner som allerede har en viss erfaring og struktur på plass.

Samtidig peker analysene våre altså på klare svakheter i implementeringen. Ressursen brukes i mindre grad enn forventet til individuell tilpasning for enkelt deltakere, og det er store forskjeller i bruken mellom kommuner. Den brukes minst i de nye og minst sentrale kommunene – som ofte har færrest faglige, menneskelige og organisatoriske ressurser, og som gir sine deltakere minst varierte og tilpassede tilbud. Dette er en sentral utfordring, ettersom det var nettopp disse kommunene Fagressursen i særlig grad skulle kunne støtte. Når bruken er lavest der behovet er størst, svekkes ressursens funksjon som utjevnende virkemiddel.

I kvalitative intervjuer og fritekstsvar beskrives innholdet også som for generelt og lite direkte anvendbart. Flere etterlyser konkrete verktøy, ferdig materiell og mer praksisnære ressurser som kunne tas rett inn i opplæring eller programplanlegging. Dette peker mot et behov for videreutvikling – ikke nødvendigvis av de faglige prinsippene bak ressursen, men av format, formidling og praktisk anvendbarhet.

Samtidig må bruken og effekten av Fagressursen forstås i lys av den krevende konteksten den ble lansert i. Innføringen av integreringsloven, økningen i antall deltakere og framveksten av en ny deltakergruppe med kort programtid har skapt stort press på kommunene. Vi ser at omfanget av tverretattlig samarbeid har gått ned siden 2021, og at det har tatt tid å øke det på nytt. I mange tilfeller kan kapasitetshensyn og rask oppskalering overskygget muligheten til å ta i bruk nye arbeidsformer og verktøy på en systematisk måte. Dette gjelder særlig kommuner med liten erfaring, som i tillegg ofte mangler kollegastøtte og stabile fagmiljøer.

Med dette som bakteppe må nasjonale myndigheter vurdere om det er tilstrekkelig å tilby faglige anbefalinger og verktøy, eller om det må tydeligere og mer forpliktende virkemidler til for å sikre at intensjonene bak de standardiserte elementene faktisk realiseres. Det kan for eksempel være aktuelt med mer målrettet faglig oppfølging, opplæring og deling av erfaringer på tvers av kommuner. Bosettingsstrategien i seg selv kan også være sentral for å realisere målene om økt kvalitet og for å sikre at deltakernes rettigheter ikke innskrenkes av hvor de bosettes. Selv om de aller mest sentrale kommunene også ser ut til å ha noen utfordringer knyttet til brukermedvirkning og arbeidsretting, er det langt flere svakheter ved tilbudene i de aller minst sentrale kommunene – og relativt gode forhold i midten av denne skalaen. Den tidligere grensen i bosettingsarbeidet ved sentralitet 5 kan med fordel revurderes. I tillegg bør det vurderes hvordan Fagressursen kan videreutvikles med tanke på tilgjengelighet og praktisk nytte, slik at det blir lettere å bruke ressursen også i små og pressede kommuner med lav implementeringskapasitet.

Oppsummert er de standardiserte elementene en tilgjengelig og mye brukt «fasit» på hvordan innholdet i introduksjonsprogrammet kan utformes for å møte myndighetenes forventninger. De utdyper kravene som foreskrives i lov- og forskrift, og går lenger i sin operasjonalisering av hvordan et godt faglig tilbud i introduksjonsprogrammet kan se ut, på en måte som kommunene har nytte av. Fagressursen er også på enkelte områder riktig iverksatt, det vil si tatt i bruk og anvendt av mange i målgruppen, særlig ved utvikling av nye elementer. Samtidig er det en del kommuner som ikke anvender den, og det kritiske er at dette tenderer til å være kommuner som har et behov for veiledning. Iverksettingen av foreldreveiledning, der intensjonen med et standardisert element langt på vei er realisert, tilsier at tydelige og forskriftsfestede faglige krav til innhold og pedagogisk opplegg, kan være en inspirasjon også for andre elementer som anses som viktige.

9.5 Anbefalinger for videre utvikling

I denne evalueringen har vi undersøkt om graden av og mulighetene for individuell differensiering av introduksjonsprogrammets innhold (etter deltakernes forutsetninger, behov og mål) har økt etter innføringen av standardiserte elementer i 2021, og om kvalitetsforskjellene mellom kommunenes tilbud har blitt redusert, i den grad at de kan tilby likeverdige kvalifiseringsløp som er relevante gitt mål om overgang til utdanning og/eller arbeid. Vi finner at de kommunale forskjellene vedvarer eller har økt, mye fordi det har kommet mange nye kommuner til. Det er særlig krevende for disse kommunene å tilby tilpassede opplæringsløp til deltakere med ulike forutsetninger og mål, men også nasjonalt har andelene som får programinnhold tilpasset sitt sluttmaal, gått ned. Tempoet i norskopplæringen er skrudd opp, og denne er nå mest tilpasset deltakere med medbrakt utdanning, men flertallet av deltakerne opplever at tilbudet er for knapt.

Våre analyser viser at det kreves videre innsats for å øke effektiviteten i introduksjonsprogrammet og sikre at alle deltakere får et program i tråd med deres rettigheter, behov og sluttmaal. Vi ser blant annet at forskjeller i lokale forutsetninger fortsatt preger hvilke tilbud deltakerne faktisk får, og at deltakere med ulike forutsetninger, i ulik grad får tilbud som er tilpasset dem. Med dette som utgangspunkt gir vi her anbefalinger for videre utvikling og oppfølging, med mål om å sikre at intensjonene bak reformen av introduksjonsprogrammet i større grad realiseres i praksis.

Styrket samarbeid mellom små og nye kommuner

Erfaringene fra de minst sentrale og ofte nyetablerte bosettingskommunene peker på et behov for mer systematisk samarbeid. Disse kommunene har ofte få ansatte, lite etablert kompetansemiljø og lang reisevei til relevante tiltak – særlig innen arbeidsretting og kvalifiserende praksis. For å sikre et tilstrekkelig og relevant programtilbud for deltakere i disse kommunene, anbefaler vi kommunene å styrke det interkommunale samarbeidet. Det finnes allerede gode eksempler på samarbeid om norskopplæring og foreldreveiledning. Tilsvarende modeller kan utforskes og støttes også for arbeidsretting og livsmestring. Statlige myndigheter bør aktivt stimulere til slike samarbeid, og legge til rette for fellesløsninger i regioner med lav implementeringskapasitet.

Mer praksisnære og tilpassede tiltak for deltakere med lite utdanning

Det er betydelige utfordringer knyttet til deltakere med lite skolebakgrunn og lav formell kompetanse. Dette gjelder særlig tilbud om praksis og norskopplæring. Flere kommuner oppgir at deltakerne ikke får praksisplass, og at dagens metodikk i opplæringen ikke er tilstrekkelig for dem som strever med grunnleggende språkferdigheter. Her trengs mer enn økt tid i programmet. Det bør utvikles og prøves ut alternative opplæringsmodeller, med større vekt på praktisk tilnærming og tett språkstøtte, og med bedre integrering mellom norskopplæring og arbeidslivsforberedelse.

Kritisk gjennomgang av *Livsmestring i nytt land*

Våre analyser reiser spørsmål ved om livsmestringsopplæringen i dagens form oppfyller sin intensjon. Delrapport 1 viser at intensjonen endret seg underveis, fra at dette skulle være et tilbud til enkelte grupper i introduksjonsprogrammet, til at det skulle omfatte alle. Samtidig som det ble utviklet en lang liste over temaer som skulle behandles, både forhold som angår helse og en ny hverdag som migrant i Norge, og kunnskap om egen utdanning og arbeidserfaring sett i forhold til mulighetene i Norge (karrierekompetanse). Det er store variasjoner mellom kommunene i hvordan dette gjennomføres, som vist i delrapport 2. Mange oppgir at de effektiviserer innholdet til et minimum. I intervjuene etterlyses tydeligere formål, bedre tilpasning og mer meningsfullt innhold. Deltakere vi har intervjuet har vanskelig for å gjøre rede for hvilken nytte kurset har hatt for dem, som diskutert i kapittel 3, til forskjell fra hvordan deltakere gjennomgående snakker om sitt utbytte av foreldreveiledning. Når tilbudet ikke iverksettes likt, eller i det refleksjonsbaserte formatet som er anbefalt, og deltakerne ikke kan skille det fra andre tilbud, er det høyst uklart hvilken verdi det har hatt å gjøre *Livsmestring i nytt land* til obligatorisk innhold i introduksjonsprogrammet.

Dersom ambisjonen er at deltakere skal utvikle kompetanse til å mestre livet i et nytt land, bør innholdet i større grad svare på hva deltakerne faktisk trenger – som støtte til karrierevalg, eller forståelse av hverdagsliv og rettigheter. Og det bør gis konkrete råd til kommunene om hvordan på en best mulig måte bidra til refleksjon, ikke bare informasjon. En grundig gjennomgang av livsmestringstilbudet krever mer kunnskap enn vi har kunnet framskaffe i denne studien, da det har vist seg vanskelig å studere, særlig fra deltakernes perspektiv. Dette tilbudet bør derfor inngå i evalueringer i forlengelsen av denne. Da bør det vektlegges å få mer kunnskap om hvordan deltakerne nyttiggjør eller ikke nyttiggjør seg av tilbudet. Og det bør nøye vurderes hvilke metodiske design som etterspørres i evalueringen. Erfaringer fra denne studien tilsier at observasjoner kan nyttes, men da fortrinnsvis av to–tre hele kursrekker (siden innholdet ofte ikke helt henger sammen, er det krevende å vurdere et tilbud basert på en samling som kun tar for seg ett av flere temaer). Dette er ressurskrevende, men vil kunne gi muligheter for et sammenlignende design – og dessuten å spørre deltakerne om innhold og erfaringer med dette, rett etter kurssamlinger.

Videre bør det stilles tydeligere krav til metodegrunnlaget for obligatoriske kurs. I dag er det et gap mellom kravene som stilles til foreldreveiledning, som er forankret i forskningsbaserte metoder, og til livsmestringsopplæringen, som har svakere faglig og pedagogisk forankring, og som implementeres med langt mindre dialogbaserte metoder enn det som var tenkt.

Videreutvikling av Fagressursen for økt praktisk nytte og bruk i alle kommuner

Fagressursen oppleves som nyttig for kvalitetssikring, men i begrenset grad som et reelt hjelpemiddel for individuell tilpasning og praktisk gjennomføring. Mange etterlyser mer konkret og ferdig materiell som kan tas direkte i bruk. Det anbefales at Fagressursen videreutvikles med vekt på praktisk anvendbarhet, særlig for små og nye kommuner med lav implementeringskapasitet. Dette inkluderer behov for ferdigutviklede maler, opplæringspakker og eksempler til bruk i både planlegging og undervisning samt tydeligere opplegg for oppfølging av deltakere med særskilte utfordringer. Det bør også vurderes hvordan innholdet i Fagressursen kan differensieres eller tilpasses ulike typer kommuner og brukergrupper. For eksempel etterlyser flere kommuner tydeligere veiledning i hvordan de kan tilrettelegge programmet for deltakere med helseutfordringer.

Styrket oppfølging av deltakeres rettigheter

Flere funn i våre analyser peker på at deltakere i noen kommuner ikke får de tilbudene de har krav på. Dette gjelder blant annet norskopplæring, arbeidsrettede tiltak og *Livsmestring i nytt land*. I en situasjon med økende antall deltakere og mer komplekse behov, må det sikres at alle får et introduksjonsprogram i tråd med lov og forskrift og sine forutsetninger – uavhengig av hvor de bosettes. Det er behov for sterkere nasjonal oppfølging og veiledning overfor kommuner som sliter med implementering, særlig blant nye og små kommuner. Samtidig bør bosettingsstrategien ses i sammenheng med kommunenes forutsetninger for å tilby et kvalitetsmessig forsvarlig program. Vi stiller spørsmål ved om dagens praksis – der alle kommuner oppfordres til å bosette i tider med høye ankomster – i tilstrekkelig grad ivaretar deltakernes rettigheter til et introduksjonsprogram etter lovens krav. Det er relativt få flyktninger som bosettes i de minst sentrale

kommunene, men store forskjeller i hvilken tilgang de har på et tilpasset introduksjonsprogram og norskopplæring.

Mer kunnskap om norskresultater

Inntrykkene fra kommunene er at norskopplæringen i økende grad er tilpasset deltakere med videregående skolebakgrunn eller høyere, og med forutsetninger for høy progresjon. Samtidig er det viktig å ha med i lokale opplæringsopplegg, at deltakeres forutsetninger for språkopplæring kan variere selv om de har med seg en del utdanning. Deltakere gir selv tydelig beskjed, både i våre kvalitative intervjuer og i IMDis brukerundersøkelse, om at tempoet i dagens norskopplæring går for fort, også for deltakere som forutsettes å kunne holde rask progresjon fordi de minst har utdanning på videregående nivå. Og for deltakere med svakere forutsetninger bør tilbudet, som vi allerede har påpekt, settes under lupen og revideres med økt vekt på praksislæring og språkstøtte framfor flere år på skolebenken. Det er behov for mer forskning på hvordan ulike deltakergrupper lykkes i å nå norskmålene sine – og hva som kjennetegner opplæringstilbudene som fungerer for dem. En slik kunnskap er avgjørende for å videreutvikle både innholdet i programmet og måten det organiseres på, og for å sikre at deltakernes rett til norskopplæring opp til et visst nivå, faktisk realiseres innenfor de korte tidsrammene som de fleste av deltakerne nå får.

Referanser

- Andresen, S., Bråten, B., Gleditsch, R.N. & Lysvik, R. R. (2025). *Foreldrekurs og foreldreveiledning ved høye ankomster*. Fafo-rapport 2025:02 Oslo: Fafo
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri, E.B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31 Oslo: Fafo.
- Flatø, H., Kavli, H. C., og Lysvik, R. R. (2023) Karriereveiledning for nyankomne flyktninger og innvandrere. Fafo-rapport 2023:08. Oslo: Fafo
- Hernes, V. (2021) The case for increased centralization in integration governance: the neglected perspective. *Comparative Migration Studies* vol. 9, nr. 32. <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00247-z>
- Hernes, V. & Danielsen, Å. (2024). *Reception and integration policies for displaced persons from Ukraine in the Nordic countries – a comparative analysis* [Working paper]. NIBR <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3125012>
- Hernes, V., Aasland, A., Deineko, O., Myhre, M.H. & Myrvold, T. (2024). *Settlement, integration and employment under a temporary perspective: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal refugee services* (2023–2024). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3172723>
- IMDi. (u.å.). *Veileder om samarbeid mellom kommunen og Nav om introduksjonsprogrammet*. Fagressurs for introduksjonsprogrammet. Hentet 8. april 2025, fra <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/veileder-om-samarbeid-mellom-kommunen-og-nav-om-introduksjonsprogrammet/>
- IMDi. (2024, 12. august). *Praksis*. Fagressurs for introduksjonsprogrammet. <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/praksis/>
- IMDi og Kompetanse Norge (2020). Styringsdokument per 28.01.2020 [ikke offentlig dokument]
- Kavli, H.C., Bråten, B., Dapi, B. & Volckmar-Eeg, M.G. (2024). *Var det oppskriften som manglet? Implementering av standardiserte elementer i introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 2024:09. Oslo: Fafo
- Kavli, H.C., Lillevik, R. & Volckmar-Eeg, M.G. (2022). *En hånd på rattet. Tiltak for kvalitetsutjevning i introduksjonsprogrammet*. Fafo-rapport 2022:03. Oslo: Fafo.
- Lillevik, R. & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. Fafo-rapport 2018:35. Oslo: Fafo
- Lysvik, R.R. Kjeøy, I. & Tyldum, G. (2024). *Kvalitet, mening og medvirkning. Forståelser og kartlegging av brukertilfredshet blant deltakere i introduksjonsprogram*. Fafo-rapport 2024:20. Oslo: Fafo
- Proba. (2023). *Digital fjernundervisning i norsk og samfunnskunnskap* Rapport 2023:14. Oslo: Proba
- Prop. 81 L (2024–2025) Endringer i integreringsloven mv. (økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet). Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Riksrevisjonen. (2019). *Undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid*. Dokument 3:4 (2019–2020). Oslo: Riksrevisjonen
- Tyldum, G., Lysvik, R.R., Kavli, H.C. & Dapi, B. (2024). *Kort programtid i introduksjonsprogrammet*. Fafo-rapport 2024:14. Oslo: Fafo

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

