

**Guri Tyldum, Tove Mogstad Aspøy,
Rebekka Ravn Lysvik og Bjorn Dapi**

Fokus på formell kvalifisering

En implementeringsstudie av
nye områder og grep i integreringsloven



Fokus på formell kvalifisering

Det er en politisk målsetning at fylkeskommunen skal få en mer sentral rolle i integreringsarbeidet, og at flere innvandrere skal få anledning til å ta videregående opplæring parallelt med at de lærer norsk – blant annet innenfor introduksjonsprogrammet. Flere av grepene som ble innført med integreringsloven i 2021 var ment å bidra til dette. Vi ser på hvordan kommuner og fylkeskommuner samarbeider om å løse disse oppgavene, og spør:

- Om lovendringen fører til at flere nyankomne flyktninger starter opp og gjennomfører videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet.
- Om nyankomne flyktninger i alderen 16–17 får tilbud om opplæring i rimelig tid etter ankomst, og om opplæringen foregår i et aldersadekvat miljø.
- Om dagens tilskuddsordning for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere bidrar til at flere deltakere med kort botid og svake norskkunnskaper kan komme i gang med videregående opplæring raskere.
- Hvordan fylkeskommunene utformer sin rolle som regional integreringsaktør.

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord..... | 4 |
| Sammendrag..... | 5 |
| 1 Innledning..... | 12 |
| 1.1 Flere inn i formell kvalifisering..... | 13 |
| 1.2 16- og 17-åringer er ikke lenger i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap..... | 14 |
| 1.3 En mer sentral rolle for fylkeskommunen i integreringsarbeidet..... | 14 |
| 1.4 Omfattende lovendring i en periode med store svingninger i ankomsttall | 14 |
| 2 Vår tilnærming og metodiske grep..... | 16 |
| 2.1 Endringsteori og forventinger om endring | 16 |
| 2.2 Datainnsamling | 16 |
| 3 Videregående opplæring for ungdommer | 21 |
| 3.1 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap og deltakere i introduksjonsprogram..... | 21 |
| 3.2 Rett til videregående opplæring for deltakere med ungdomsrett..... | 22 |
| 3.3 Forventninger til endring: Ny integreringslov og fokus på videregående opplæring | 22 |
| 3.4 Tilrettelegging i VGO: Innføringsklasser, kombinasjonsklasser og særskilt språkopplæring | 26 |
| 3.5 Hva vet vi om de med ungdomsrett som går i VGO som del av introduksjonsprogrammet? | 30 |
| 3.6 Slutt mål VGO innebærer ikke alltid VGO som del av introduksjonsprogrammet..... | 33 |
| 3.7 Løpende inntak og tilstrekkelig kapasitet i forberedende tilbud | 36 |
| 3.8 Treffsikker bosetting og tilgang på VGO for de med ungdomsrett | 41 |
| 3.9 Inntak i VGO: Ulik praksis mellom fylker og ofte høye terskler for å komme inn..... | 43 |
| 3.10 Ulike aldersgrenser for tilbud..... | 49 |
| 3.11 Forberedende tilbud eller direkte til VGO | 49 |
| 3.12 Tilbyr fylkeskommunen opplæring i norsk og samfunnskunnskap i tråd med intensjonen i loven? | 56 |
| 3.13 Hva skal til for at flere skal gjennomføre VGO? | 57 |
| Noen sentrale funn fra dette kapittelet..... | 59 |
| 4 Mangelfullt tilbud til nyankomne flyktninger på 16 og 17 år | 60 |
| 4.1 Forventninger om endring | 60 |
| 4.2 Fra begrenset uro til dyp bekymring i takt med økende ankomsttall..... | 61 |
| Noen sentrale funn fra dette kapittelet..... | 66 |

| | |
|---|------------|
| 5 Videregående opplæring for voksne | 67 |
| 5.1 Forventninger om endring | 67 |
| 5.2 Mindre tilrettelegging for voksne med rett til VGO | 68 |
| 5.3 Ulike tilnærminger til VGO for voksne med svake norskferdigheter | 69 |
| 5.4 Tilbud om VGO for deltakere i introduksjonsprogrammet..... | 71 |
| 5.5 Inntak til VGO for de med voksenrett..... | 74 |
| 5.6 Utfordringer med å tilby VGO i et land med spredt bosetting og lange avstander ... | 77 |
| 5.7 Ikke alle er klare for et langt kvalifiseringsløp. | 79 |
| Noen sentrale funn fra dette kapitlet..... | 81 |
| 6 Tilskuddsordning for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring | 82 |
| 6.1 Kort om tilskuddsordningen og forventninger om endring | 82 |
| 6.2 Hvilke tiltak er tilskuddene brukt til?..... | 83 |
| 6.3 Rekruttering og inntak..... | 86 |
| 6.4 Treffer tilskuddsordningen deltakere i introduksjonsprogram?..... | 87 |
| 6.5 Samarbeid med sentrale aktører | 88 |
| 6.6 Beste praksis..... | 90 |
| 6.7 Utfordringer og muligheter | 91 |
| 6.8 Konsekvenser av tilskuddordningen | 92 |
| Noen sentrale funn fra dette kapitlet..... | 93 |
| 7 Andre ansvarsområder i fylkeskommunen | 95 |
| 7.1 Fylkeskommunen som regional integreringsaktør..... | 95 |
| 7.2 Samarbeid om kvalifisering og integrering | 97 |
| 7.3 Kvalifiseringsplaner for innvandrere | 100 |
| 7.4 Arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse | 101 |
| 7.5 Frivillighet..... | 103 |
| 7.6 Karriereveiledning | 104 |
| 8 Fylkeskommunens rolle i bosettingsarbeidet | 108 |
| 8.1 Forventninger om endring | 109 |
| 8.2 Erfaringer så langt | 111 |
| 8.3 Fylkeskommunenes kunnskapsgrunnlag | 113 |
| 9 Konklusjoner og veien videre | 119 |
| 9.1 Viktig satsning på formell kvalifisering. | 119 |
| 9.2 Bedre tilgang på formell kvalifisering for personer med kort botid og svake norskkunnskaper..... | 119 |
| 9.3 Inntak til VGO, godkjenning av grunnskole, tilgang til og nok plasser..... | 123 |
| 9.4 16–17-åringer | 124 |
| 9.5 Fylkeskommunen som regional integreringsaktør | 125 |
| 9.6 Bosetting | 125 |
| 9.7 Avsluttende betraktninger | 127 |
| Referanser | 128 |

Forord

Gjennom arbeidet med denne rapporten har vi fått mulighet til å gjøre et dypdykk i de mange utfordringene med å lage gode kvalifiseringsløp for personer med kort botid. Vi har sett på flere områder og grep i integreringsloven som trådte i kraft 1. januar 2021, men har satt fokus på hvordan loven legger til rette for at flere skal få tilgang til formell kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet. Det har vært svært lærerikt å få lov til å se på implementeringen i denne tidlige fasen. I rapporten peker vi på mange tegn på at grepene fungerer i tråd med intensjonene. Men vi finner også snubletråder og uklarheter – der det er ulik og til dels uintendert – praksis, i kommuner og fylkeskommuner. Vi håper at vi med denne rapporten kan bidra til at grep kan tas for å få på plass en enda bedre og mer effektiv kvalifisering, integrering og bosetting for alle innvandrergupper.

Takk til våre kontaktpersoner i Arbeids- og inkluderingsdepartementet (tidligere Kunnskapsdepartementet), Arild Haffner Naustdal, Heidi Tamminen Egge, og Cecilie Uteng for viktige innspill og konstruktivt og godt samarbeid gjennom hele prosjektperioden. Vi har også hatt en engasjert og svært kompetent referansegruppe som har gitt verdifulle skriftlige og muntlige innspill til arbeidet vårt. Referansegruppen har bestått av: Åste Haukvik Traen (AID), Anders Fyhn (IMDI), Audun Kvale (KS), Hege Hov Eggen (KD) og Tone M. Skollingsberg Katralen (HK-dir). Takk for grundige gjennomlesninger og svært verdifulle bidrag. Takk også til Cecilie Sundby for tålmodig oppfølging og opplæring i bruk av NIR-data.

Vi vil også takke våre tålmodige informanter i stat, fylkeskommuner og kommuner, både ansatte og deltakere, som har tatt seg tid til å snakke med oss om deres erfaringer med loven så langt, i en periode der de har hatt et svært stort arbeidspress.

På Fafo vil vi særlig takke vår dyktige kvalitetssikrer, Ragna Lillevik, og forskningssjef Hanne Cecilie Kavli for grundige og motiverende tilbakemeldinger.

Fafo 05.12.2023

Guri Tyldum

Sammendrag

Det er en politisk målsetning at fylkeskommunen skal få en mer sentral rolle i integreringsarbeidet. Videre skal flere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap delta tidligere i opplæring som gir formell kvalifisering. Dette gjelder også de som deltar i introduksjonsprogrammet. Flere av grepene som innføres med integreringsloven (Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid LOV-2020-11-06-127) i 2021 var ment å bidra til dette. I denne rapporten ser vi på hvordan kommuner og fylkeskommuner samarbeider om å løse disse oppgavene. I rapporten spør vi:

- Om lovendringen fører til at flere nyankomne flyktninger starter opp og gjennomfører videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet, og hva som eventuelt gjør at dette ikke skjer.
- Om nyankomne flyktninger i alderen 16–17 får tilbud om opplæring i rimelig tid etter ankomst, og om opplæringen foregår i et aldersadekvat miljø.
- Om dagens tilskuddsordning for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere bidrar til at flere deltakere med kort botid og svake norskkunnskaper kan komme i gang med videregående opplæring raskere.
- Hvordan fylkeskommunene utformer sin rolle som regional integreringsaktør.

Implementeringen av lovendringene har vært krevende for alle involverte. Da loven ble innført i 2021 var integreringsarbeidet preget av lang tid med stengte grenser etter koronapandemien og svært lave ankomsttall. Pandemien gjorde også at fylkeskommunenes muligheter for kontakt med kommunene ble begrenset, og det tok tid for dem å finne sin rolle som regional integreringsaktør. Med den russiske fullskalainvasjonen i Ukraina februar 2023, ble situasjonen snudd på hodet, og over natten måtte kommuner og fylkeskommuner omstille seg fra en situasjon med nedbemanning og nedlegging av tilrettelagte undervisningstilbud, til rekordhøye ankomsttall og kapasitetsmangel.

Økt vekt på videregående opplæring, men tilgang til VGO ser likevel ikke ut til å ha blitt bedre

Integreringsloven innførte sluttmaal for alle deltakere i introduksjonsprogrammet. For deltakere som ikke har videregående opplæring (VGO) fra før, skal dette sluttmaalet som hovedregel være VGO for deltakere under 25. Også de som er 25 eller eldre oppfordres til å fullføre VGO i introduksjonsprogrammet dersom de er motivert for dette. For å sikre at opplæring i norsk og samfunnskunnskap gis i tilknytning til øvrig opplæring, og for å muliggjøre rask oppstart i VGO, presiseres det i loven at fylkeskommunen, som eier av de videregående skolene, skal ha ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere som går fulltid i VGO.

Vi finner tegn på økt bevissthet i både kommuner og fylkeskommuner om at elever og deltakere under 25 som har fullført grunnskole, bør få tilbud om opplæring i regi av fylkeskommunen. Flere fylkeskommuner jobber også aktivt for å få på plass et bedre tilbud for denne gruppen. De høye ankomsttallene av unge flyktninger fra Ukraina, har imidlertid ført til at tilbudet mange steder ikke har økt i takt med ankomsttallene.

Analyser av data fra Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR) viser ingen økning i andel som starter opp i eller gjennomfører VGO innenfor rammene av introduksjonsprogrammet.¹ For deltakere under 25 holder andelen som deltar i opplæring som gir formell kvalifisering i introduksjonsprogram seg stabil, mens det for deltakere over 25 som ikke har videregående opplæring fra før, ser det ut til å være en nedgang fra 2021 til 2022 i andelen som har som mål å oppnå formell kompetanse.

Rapporten peker på flere faktorer som kan være til hinder for øke antallet som får tilbud om VGO mens de går introduksjonsprogram / har rett til norsk og samfunnskunnskap. De viktigste faktorene er:

- Manglede tilgang på plasser i VGO.
- Mangel på tilrettelegging som muliggjør tidlig oppstart i VGO med mulighet for å ta norsk og fag i VGO parallelt.
- Deltakeres medbragte grunnskoleutdanning vurderes ikke som tilstrekkelig eller tilstrekkelig dokumentert, for inntak i VGO

Disse faktorene påvirker tilgang på videregående opplæring både for deltakere med ungdomsrett og deltakere med voksenrett, men med noe ulik vekting.

Ikke alle blir bosatt i kommuner hvor det finnes et tilbud om VGO

At det ikke finnes et tilbud om videregående opplæring innenfor rimelig reisevei i de kommunene hvor flyktningene blir bosatt er en viktig forklaring på at mange ikke tar videregående opplæring innenfor introduksjonsprogrammet. Dette gjelder også personer med ungdomsrett til VGO, men er en særlig utfordring for personer over 24. I flere fylkeskommuner er opplæringstilbudet i VGO for voksne konsentrert, slik at det blir svært lang reisevei for deltakere som er bosatt i andre deler av fylket. I noen kommuner finnes det bare tilbud om VGO for ungdommer, tilbud som enten ikke er tilgjengelig for personer over 24, eller bare dersom det er ledige plasser.

Det legges i liten grad til rette for at deltakere kan flytte med sin familie til en kommune hvor det gis tilbud om videregående opplæring. Vi kjenner til tilfeller der deltakere har sluttet i introduksjonsprogram for å flytte til andre kommuner for å ta fagbrev. Vi kjenner også til tilfeller der deltakere med ungdomsrett har takket nei til skoleplass i VGO, fordi de da måtte flytte på hybel og bort fra familien i en kritisk og sårbar livsfase.

Ikke nok tilbud om tilrettelagt opplæring

At det finnes et tilbud om videregående opplæring er ikke alltid tilstrekkelig for at deltakere skal komme raskt i gang med VGO. I praksis må det ofte finnes et tilrettelagt tilbud for personer med svake norskkunnskaper. For noen kan det være mer motiverende å kombinere språkopplæring med fag de mestrer, og noen lærer også norsk raskere om de får språkundervisning som er arbeidsrettet. Vi finner imidlertid at både kommuner og fylkeskommuner i stor grad ser for seg at deltakere skal lære sekvensielt; at de først må lære språk før de kan ta fag. Dette gjelder både deltakere med ungdomsrett og voksenrett.

¹ Mye tyder på at kommunene har ført feil sluttmaal og tiltak for noen deltakere, og det gjør at vi vil være forsiktige med å trekke bastante konklusjoner basert på NIR data. Men om vi kan anta at omfang av feilføringer er konstant for 2021 og 2022 kan vi likevel diskutere endring.

Dersom det ikke finnes tilrettelagte tilbud i regi av fylkeskommunen, enten forberedende tilbud for de med ungdomsrett eller egne kurs for personer med svake norsk kunnskaper, er det utbredt praksis at deltakere lærer norsk i regi av kommunens voksenopplæring, før de starter i videregående opplæring. Det finnes imidlertid flere tilrettelagte tilbud i regi av fylkeskommunen for elever / deltakere med ungdomsrett til videregående opplæring, enn det gjør for deltakere med voksenrett. Personer med ungdomsrett har også flere rettigheter til tilrettelegging og særskilt språkopplæring dersom de starter i ordinær VGO.

I kommuner vi har besøkt hvor det finnes tilrettelagte tilbud med ledige plasser i ordinær VGS og det praktiseres løpende inntak til forberedende tilbud, ser det ut til at deltakere med ungdomsrett som er i målgruppen for å ta VGO i stor grad får tilbud om opplæring i regi av fylkeskommunen mens de er i introduksjonsprogrammet. Mange steder fylles imidlertid innføringstilbud raskt opp.

Ofte praktiseres det løpende inntak til klasser med innføringstilbud fram til skolestart og på starten av skoleåret, og ved noen skoler er det løpende inntak hele året. De fleste fylkeskommunene har imidlertid løpende inntak bare dersom det er ledige plasser i forberedende tilbud. Det har blitt flere plasser i forberedende tilbud på grunn av de høye ankomsttallene fra Ukraina, men økningen er ikke like stor som økningen i antall ungdommer med rett til videregående opplæring. Vi har vært i kontakt med flere videregående skoler hvor det forberedende tilbudet er fullt, eller i ferd med å bli fullt, allerede på starten av skoleåret. En av skolene som fikk sprengt kapasitet i forberedende tilbudet tidlig høsten 2022, hadde ventelister to uker etter skolestart 2023.

Deltakere med ungdomsrett til videregående opplæring skal i henhold til opplæringsloven² selv vurdere om de vil takke ja til å følge forberedende tilbud eller starte rett i VG1. I praksis er det imidlertid ofte lærere i voksenopplæring og forberedende tilbud som vurderer hvorvidt deltakere er klare for å følge ordinær undervisning, og gir klarsignal for at de kan søkes inn til ordinært inntak. Hva som vurderes som gode nok kunnskaper i norsk og andre fag til å kunne starte i ordinær VG1 varierer fra skole til skole.

Hvor mye tid deltakerne bruker på forberedende tilbud avhenger av hvor mye tilrettelegging lærerne deres forventer for de som starter i ordinær VG1. I flere fylkeskommuner gir lærere og rådgivere uttrykk for at deltakere som ikke kan godt nok norsk til å følge ordinær undervisning, ikke bør søkes inn i ordinære klasser. Dette bekreftes av frustrerte og oppgitte lærere og ansatte i fylkeskommunen som forteller om elever og deltakere som sitter i klassen uten å forstå noe av det som foregår. Dette handler både om at skolene ikke bruker tilstrekkelige ressurser til tilrettelegging, og at de ofte ikke har kompetanse om hvordan man kan legge til rette for at elever med svake norskferdigheter skal kunne følge og få utbytte av ordinær undervisning. Når det ikke er tilstrekkelige kompetanse eller ressurser til å undervise i språk og fag parallelt, og elever med svake norskkunnskaper likevel blir tatt inn i ordinære klasser, kan elevene bli skadelidende. Dette skjer både for elever og deltakere med ungdomsrett, og deltakere med voksenrett.

² Med den midlertidige lovendringen (Prop. 107 L., (s.105, kap. 9.3.) er det lagt til at kravet til samtykke ikke gjelder dersom opplæring i et særskilt organisert tilbud er nødvendig for å gi elever et forsvarlig opplæringstilbud i en situasjon der det kommer svært mangelfordrevne fra Ukraina

I kommuner med tilrettelagte tilbud for voksne der personer med svake norskkunnskaper kan lære norsk og fag parallelt, ser vi også eksempler på at voksne kan komme i gang med VGO mens de er i introduksjonsprogram. Slike kurs er imidlertid sjeldne, og de fleste steder forventes det at deltakerne først lærer godt nok norsk til å følge undervisningen før de søkes inn på VGO. Ettersom de da ikke får startet i VGO, får ikke fylkeskommunen ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for denne gruppen, og de får i all hovedsak sitt opplæringstilbud i regi av voksenopplæringen.

Vi finner at ved skoler som har tilgang på øremerkede midler for å legge til rette for å lære fag og språk parallelt, er det mulig for deltakere å starte tidligere i VGO. Det holder imidlertid ikke med økonomiske midler dersom de som lager kursene ikke kjenner til tilpassede opplæringsmodeller for deltakere med svake norskkunnskaper. Og selv disse tilrettelagte kursene ser ut til å først og fremst gi et tilbud til deltakere etter introduksjonsprogram. Vi vet ikke hva som er årsaken til dette, men en mulig forklaring er at programrådgivere og lærere i introduksjonsprogram i liten grad tenker på formell kvalifisering før deltakerne har lært norsk. Fravær av tilbud der man kan lære fag og språk parallelt over lengre tid, har dannet grunnlag for en måte å arbeide på der man liten grad vurderer muligheten for parallelle løp.

Noen må ta grunnskole på nytt

Analyser av NIR data viser at i den grad deltakere i introduksjonsprogram får tilbud om formell kvalifisering innenfor introduksjonsprogrammet, er det ofte grunnskole de får tilbud om. Noen flyktninger har svært begrenset med skolegang før de kommer til Norge, og trenger gjerne noen år med grunnskole før de kan starte i videregående opplæring. Vi har imidlertid også sett en rekke eksempler på deltakere som ender opp med å følge grunnskoleundervisning i introduksjonsprogrammet, selv om de har fullført grunnskole i hjemlandet. Det handler om at flere fylkeskommuner krever dokumentasjon for fullført grunnskole for inntak i VGO, at det er vanskelig å få tilgang på realkompetansevurdering i mange kommuner, og at lærere og andre er bekymret for at deltakere som starter i VG1 uten tilstrekkelige basiskunnskaper ikke vil klare å gjennomføre.

Variasjon i krav om dokumentasjon av grunnskole

Det er store forskjeller mellom fylkeskommunene i hvordan de praktiserer inntak til VGO. Flere fylkeskommuner krever ikke dokumentasjon på fullført grunnskole, men godtar en sannsynlighetsvurdering av at en person har gjennomført grunnskole. I andre fylkeskommuner stilles det krav om dokumentasjon av grunnskole for alle som søker. Når det er krav om dokumentasjon av grunnskole kan det ta lang tid fra prosessen med å framskaffe dokumenter starter til de kan sendes inn – det tar tid å få dem tilsendt, og ytterligere tid å få dem oversatt. For noen er dette med på å forsinke oppstart i VGO – da særlig for de som må søke innen fristen 1 februar for å være sikret plass.

Ikke alle er i stand til å framskaffe dokumenter på fullført grunnskole. Det kan være fordi det ikke finnes digitale arkiver i landet de har gått på skole i, skolen har brent ned, eller fordi lokale myndigheter ikke ønsker å samarbeide med norske myndigheter. I noen fylkeskommuner må deltakere som ikke kan skaffe slike dokumenter ta grunnskole på nytt, dersom de ikke får mulighet for realkompetansevurdering.

For deltakere over 24 år, stiller alle fylkeskommuner krav om at søkere har hatt engelsk som en del av sin grunnskoleopplæring for at de skal kunne starte i VGO.. Noen hevder dette kravet bare er et krav om noe kjennskap til engelsk, andre nevner minimum tre eller fem år.

Deltakere fra noen land vil ha svært begrenset engelskundervisning fra før, selv om de har fullført alle andre fag i grunnskolen. De må da gjerne ha flere år med engelsk på grunnskole for å klare å bestå 10-klasseengelsk for norsk grunnskole

Svært få realkompetansevurderes

En mulig løsning for de som mangler papirer på engelsk eller grunnskole er at de får mulighet til å realkompetansevurderes. Dette gjennomføres imidlertid svært sjelden for deltakere i introduksjonsprogram. Uten realkompetansevurdering må noen deltakere som allerede har fullført grunnskole i sitt hjemland ta grunnskole på nytt i Norge før de kan starte i videregående opplæring

Egen læreplan i engelsk etterlyses for de med kort botid

Etter det vi får opplyst fra fylkeskommunene stilles det ikke krav om engelsk for inntak i VG1 for deltakere under 25³. Det kan imidlertid bli vanskelig å få bestått i faget dersom de ikke har engelsk fra før. Lærere i forberedende kurs og på kommunens voksenopplæring, forteller at de gjerne holder deltakere med fullført grunnskole igjen før de sender dem til VGO, for å sikre at de har et godt nok grunnlag. Lærerne peker også på andre fag som de mener deltakere kan ha godt av litt påfyll i, men engelsk trekkes fram som en særlig stor utfordring for de som starter i VG1. Mange er bekymret for at utilstrekkelige engelskkunnskaper øker sannsynligheten for frafall.

Lærere på forberedende kurs og VGO gir uttrykk for at de har lave forventninger til at fylkeskommunen skal legge til rette for at elever og deltakere med kort botid klarer å gjennomføre VGO. Derfor ser de det som sin jobb å sikre at deltakere og elever har gode nok forkunnskaper til å klare det uten ekstra oppfølging.

Våre informanter i kommuner og fylkeskommuner peker på behov for en egen læreplan i engelsk for elever med kort botid, som et viktig virkemiddel for at flere skal kunne komme i gang med VGO raskt, og å fullføre innen rimelig tid.

Nyankomne flyktninger på 16 og 17 år er ikke godt nok ivaretatt

Manglende plasser i forberedende tilbud har særlig alvorlige konsekvenser for deltakere på 16 og 17, som ikke har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen etter integreringsloven. Ventelister for inntak gjør at mange har gått lenge uten et opplæringstilbud, eller har fått et tilbud i regi av kommunens voksenopplæring istedenfor å få et tilbud i et aldersadekvat miljø. Flere kommuner har valgt å gi ungdommer på 16 og 17 et langt mer begrenset opplæringstilbud enn andre nyankomne flyktninger, med færre timer i norsk og lite annen opplæring.

³ Noen kommuner oppgir imidlertid at deres fylkeskommune stiller slike krav.

Flyktninger på 17 som har fullført VGO i hjemlandet kan risikere å stå uten et opplæringsstilbud i norsk om de ikke ønsker eller får tilbud om, å ta VGO på nytt, ettersom de ikke lenger har rett og plikt til opplæring in norsk i regi av kommunen.

Enslige mindreårige som får vedtak om beskyttelse som 17 åringer, men blir bosatt som 18 åringer, faller mellom to stoler, da de hverken har rett til introduksjonsprogram, eller oppfølging av barnevernet i kommunen de blir bosatt i.

En tilskuddsordning som bidrar til at flere kan starte tidligere i VGO

Siden 2020 har IMDi årlig fordelt i overkant av 15 millioner til tilskuddordningen om etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne med svake norskkunnskaper. Vi finner store variasjoner i hvordan fylkene bruker tilskuddet. En del skoler bruker midlene til å forsterke det tilbudet om tilrettelagt språkopplæring som de allerede gir, mens andre skoler bruker tilskuddet på kursing av lærere, digitale hjelpemidler, tettere oppfølging i bedrift, og på å gi deltakerne bedre tid i kvalifiseringen. Det er enighet blant fylkeskommunens ansatte om at de er helt avhengig av tilskuddet for å kunne gi et godt tilbud til denne gruppen. Tilretteleggingen av opplæringen bidrar til at flere voksne med svake norskkferdigheter får mulighet til å oppnå fagbrev, men det er vanskelig å si hvor mange. Slik tilbudet er organisert i dag er det få skoler og deltakere som får tilgang til tilrettelegging gjennom denne tilskuddsordningen. Gjennomgangen vår viser også at skoler og lærere som har fått opplæring i og tatt i bruk tilpassede opplæringsmodeller der deltakerne lærer språk og fag parallelt, uttrykker begeistring over hvor vellykket dette er. Vi blir også fortalt at deltakerne får langt raskere framgang i norsk enn de som bare får opplæring i norsk. Dersom slike ressurser og erfaringer fra vellykkede prosjekter og opplæringsmodeller gjøres tilgjengelig for flere, kan flere skoler og fylkeskommuner gjøre seg slike erfaringer.

Ettersom fylkeskommunene ikke vet hvilke deltakere som deltar i introduksjonsprogram, har det også vært vanskelig å kartlegge i hvilken grad tilskuddsordningen treffer deltakere i introduksjonsprogram, og i hvor stor grad opplæringen i de ulike fylkene er tilpasset introduksjonsprogramdeltakere. Vårt inntrykk er at tiltakene i stor grad retter seg mot deltakere som er ferdig i introduksjonsprogram.

Fylkeskommunen kan ha en viktig rolle som regional integreringsaktør

Med regionreformen har fylkeskommunen fått en rolle som regional integreringsaktør. Dette er en helt ny rolle, og for både kommunene og andre aktører kan det oppleves uvant at fylkeskommunene skal involveres på et felt som de lokale aktørene, eller mer sentrale aktører, tidligere har hatt eierskap til. Fylkeskommunene har på noen områder kommet et godt stykke på vei i å innta denne rollen. De har etablert et fagnettverk der alle fylkeskommuner deltar, og her har de blant annet lyktes i å få plass en samarbeidsavtale med IMDi i bosettingsarbeidet. Nettverket er også en arena for faglig samarbeid og erfaringsutveksling. Fylkeskommunene har også etablert samarbeid om kvalifisering med flere aktører, blant annet statsforvalter og NAV. Integreringsrådgiverne oppgir at de ser samarbeidet med andre aktører, både regionale og lokale, som svært positivt. Videre er systemet for karriereveiledning godt etablert i fylkeskommunene. Flere aktører uttrykker likevel et behov for å tilpasse tilbudet, blant annet ved å gjennomføre flere karriereveiledningssamtaler.

Rådgiverne i fylkeskommunene ser det som viktig å framstå samlet overfor kommunene, med fylkeskommunen som en legitim regional aktør. På områder som arbeid med negativ sosial kontroll og ansvar for frivillighet, er det imidlertid flere andre aktører enn fylkeskommunen. På disse områdene har det vært mindre klart for fylkeskommunene hvilken rolle de skal innta.

1 Innledning

I denne rapporten ser vi på hvordan kommuner og fylkeskommuner samarbeider rundt opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne flyktninger, og hvordan fylkeskommunene jobber med andre oppgaver knyttet til integrering og bosetting.

Integreringsloven (Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid LOV-2020-11-06-127) trådte i kraft 1 januar 2023, med en tydelig intensjon om at flere skal ta videregående opplæring (VGO) gjennom introduksjonsprogrammet. For å sikre at opplæring i norsk og samfunnskunnskap gis i tilknytning til øvrig opplæring, og for å muliggjøre rask overgang til VGO, presiserer loven at fylkeskommunen, som eier av de videregående skolene, skal ha ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere som går fulltid i VGO.

Vårt oppdrag har blant annet vært å se hvordan fylkeskommunen løser dette. Vi har imidlertid valgt å ta ett skritt tilbake og også se på faktorer som begrenser tilgang på videregående opplæring for deltakere i introduksjonsprogram. Vi ser også på hvordan fylkeskommunen legger til rette for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for alle elever/deltakere med kort botid. Det er tre grunner til dette:

For det første skiller ikke fylkeskommunen mellom deltakere med rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap og andre elever/deltakere som får tilbud om VGO. Det foreligger heller ikke noe system for at fylkeskommunen skal ha informasjon om hvorvidt en deltaker har rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap. Alle fylkeskommuner vi har vært i kontakt med opplever at deres ansvar for å gi slik opplæring i dekkes gjennom det tilbudet de er forpliktet til å gi etter opplæringsloven, og har ikke nødvendigvis et eget tilbud for elever med rett og plikt. For fylkeskommunene er det dermed opplæringsloven som er virkemidlet for å gi dette tilbudet.

For det andre finnes det ikke statistikk eller systematiske oversikter over hvordan de videregående skolene eller fylkeskommuner tilbyr særskilt språkopplæring for elever/deltakere som ikke går i forberedende tilbud. Selv når vi kontakter den enkelte skole har vi opplevd at rådgivere og rektor har i lite kunnskap om hvordan dette gjøres i praksis ute i klassene.

Sist, men ikke minst, finner vi at det er mange deltakere som etter loven burde hatt mulighet til å ta VGO som en del av introduksjonsprogrammet, men, ikke får et slikt tilbud. Og når de ikke får tilbud om VGO inntreffer heller ikke fylkeskommunens ansvar for å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Vi har derfor valgt å starte med å spørre hva som er hindringene for å få tilgang på VGO – og hvilken rolle lovendringene som kom med integreringsloven spiller for å bedre tilgangen til formell kvalifisering.

Siden fylkeskommunene ikke skiller mellom elever/deltakere med og uten rett til norsk og samfunnskunnskap, har det vært nødvendig å ta utgangspunkt i hvordan fylkeskommunen rigger tilbudet i videregående skole for alle elever/deltakere med kort botid når

vi har undersøkt hvordan fylkeskommunene løser oppgaven om å sørge for norsk og samfunnskunnskap for de som har rett og plikt til dette. Samtidig har vi sett på hvordan denne organiseringen påvirker hvordan programrådgivere i kommunene forholder seg til videregående opplæring, og om de setter VGO som mål for introduksjonsprogrammet.

Rapporten gir også et blikk på fylkeskommunens rolle som regional integreringsaktør, og vi vier også en del plass til en gruppe som ikke lenger har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven; ungdommer under 18 år.

1.1 Flere inn i formell kvalifisering

For noen innvandrergupper har mangel på formell kompetanse gjort det vanskelig å få innpass i det norske høykvalifiserte arbeidsmarkedet (NOU 2017: 2). Derfor har det vært et sentralt mål for integreringspolitikken i Norge, at flyktninger skal få en stabil og lang-siktig tilknytning til arbeidsmarkedet⁴. Flyktninger uten formell kompetanse og gode norskkunnskaper konkurrerer ofte om de samme jobbene som arbeidsinnvandrere i de delene av arbeidsmarkedet der krav til kvalifisering, men også lønn og arbeidskvalitet, er lavest (Hoen, et.al., 2022). Mange jobber ufrivillig deltid, og får kortvarige kontrakter (Kavli & Nielsen, 2019).

Med integreringsloven fra 2021, har det vært en sentral målsetning at flere av flyktningene som kommer til Norge, skal kunne få formell kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet. For å tilrettelegge å ta VGO innenfor rammene av introduksjonsprogrammet presiserer integreringsloven at fylkeskommunen har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere som går fulltid i videregående opplæring. Ungdommer under 25 som ikke har VGO fra hjemlandet skal som hovedregel ha som mål for introduksjonsprogrammet å fullføre VGO. I forarbeidene til loven (Prop. 89 L punkt 8.5.4.4) presiserer departementet at deltakere som ikke har fullført grunnskole fra hjemlandet som hovedregel kun skal ha grunnskole som delmål, før de starter opp i videregående opplæring. Forarbeidene presiserer at de som har hatt lite skolegang fra hjemlandet vil kunne komme langt i videregående opplæring innenfor rammene av programmet, hvis kommunen og fylkeskommunen legger til rette for realkompetansevurdering, og deltagerne bosettes et sted hvor det finnes tilrettelagt tilbud. Departementet anbefaler derfor at sluttmålet som hovedregel skal være fullført videregående opplæring for alle innvandrere under 25 år – også de som ikke har fullført grunnskole. Også de som er over 25 skal, dersom de er motivert; oppfordres til å ta videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet.

For at flere skal få mulighet til å gå lange opplæringsløp, åpner integreringsloven for at de som kan fullføre videregående som en del av introduksjonsprogrammet skal få tilbud om inntil fire år i introduksjonsprogrammet (3 år pluss inntil et års forlengelse) Da vil de ha rett til inntektssikring mens de går i VGO.

⁴ Blant annet defineres formålet med integreringsloven på følgende måte i §1: «Formålet med loven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og *en varig tilknytning til arbeidslivet*. (vår uthevelse)

I denne rapporten ser vi på hvordan denne lovendringen har blitt implementert i kommuner og fylkeskommuner, og hvilke hindringer som begrenser flyktningers muligheter for å ta videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet.

1.2 16- og 17-åringer er ikke lenger i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap

I den opphevede introduksjonsloven, hadde også 16- og 17-åringer rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, i tillegg til at de hadde rett til opplæring etter opplæringsloven. Departementet var kjent med at noen kommuner vektla denne gruppens rett og plikt til norsk og samfunnsfag, og ga dem tilbud på skolens voksenopplæring, heller enn å tilby grunnskole eller VGO.

De som jobber med å gi undervisningstilbud til ungdommer er gjennomgående enige i at 16- og 17-åringer bør få opplæring i et aldersadekvat miljø; det øker motivasjonen for å gå på skolen og det øker sjansen for at innhold og progresjon i undervisningen er tilpasset målgruppen. Dersom 16- og 17-åringer får tilbud om undervisning i ordinær grunnskole og videregående skole har de også mulighet til å hospitere eller forsere fag, noe som gir muligheter for raskere progresjon slik at de unngår forsinkelser i utdanningsløpet.

Ved å ta disse ungdommene ut av integreringsloven, og ikke gi kommunene økonomisk støtte til å gi dem et tilbud, har man ønsket å tydeliggjøre at de bør få tilrettelagt opplæring i et aldersadekvat miljø.

I denne rapporten ser vi på hvilket tilbud fylkeskommuner og kommuner har fått på plass for denne gruppen, og hvilke utfordringer fylkeskommuner og kommuner står ovenfor for å gi et godt tilbud til dem.

1.3 En mer sentral rolle for fylkeskommunen i integreringsarbeidet

Som et ledd i regionreformen og etter nedleggelsen av IMDIs regionskontorer har fylkeskommunene fått flere overordnede koordineringsoppgaver på integreringsfeltet. I tillegg til opplæring i norsk og samfunnsfag for de som går fulltid i VGO, har fylkeskommunen fått ansvar for å sørge for karriereveiledning for deltakere i introduksjonsprogrammet. Fylkeskommunene skal også lede det regionale arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsektenskap og kjønnslemlestelse, følge opp regional frivillighet og samfunnsdeltagelse, og samarbeide med regionale sektormyndigheter om kvalifisering av innvandrere. Fylkeskommunen har også fått en rolle i arbeidet med bosetting av flyktninger.

I den siste delen av rapporten ser vi på hvordan fylkeskommunene har grepet an dette arbeidet, og hvordan de er i ferd med å utforme sin rolle som regional integreringsaktør.

1.4 Omfattende lovendring i en periode med store svingninger i ankomsttall

Når vi skriver denne rapporten, er det to og et halvt år siden integreringsloven trådte i kraft. Det har vært to år med svært store svingninger i ankomsttall for flyktninger. Fra rekordlave ankomsttall i 2021 har kommuner og fylkeskommuner måttet omstille seg til rekordhøye ankomsttall i 2022 og 2023 som følge av krigen i Ukraina. I tillegg til å sette seg inn i ny integreringslov, har kommuner og fylkeskommuner måtte forholde seg til et

midlertidig lovverk for flyktninger med kollektiv midlertidig beskyttelse, og to midlertidige lover om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. Fylkeskommunene er også opptatt av at det snart kommer en ny opplæringslov, og er forsiktige med å endre nåværende politikk. Etter planen trer den nye opplæringsloven i kraft i august 2024. Sist, men ikke minst, har regionreformen og sammenslåing av fylkeskommuner og kommuner (og planlagt reverse-ring av noen av disse) skapt utfordringer i reformarbeidet.

Som konsekvens er feltet vi beskriver i denne rapporten i rask endring. En rekke faktorer påvirker utforming av tiltak – og kommunene og fylkeskommuner har gitt ulike områder prioritet. Noen har kommet langt på områder andre fylkeskommuner knapt nok har startet arbeidet med. De som har kommet godt i gang med reformarbeidet på ett område, har ikke nødvendigvis gjort like mye på andre områder.

Dette forsterkes av en felles oppfatning – på tvers av statsforvalter, fylkeskommuner og kommuner - om at det er viktigere å bosette enn at tilbudet er på plass. Kommuner gir uttrykk for at ikke alle tjenester trenger være på plass for å si ja til å bosette en familie. «Det er krig i Europa» sa en leder for flyktingetjenesten i en kommune vi har besøkt, som forklaring på at de ikke kunne gjøre ting helt etter loven nå. Spørsmålet var om oppfølging av deltakere i arbeidspraksis, noe de ikke hadde kapasitet til. Dette bidrar også til at det er stor variasjon mellom kommuner og fylkeskommuner i hvilken tilgang de som bosettes har på opplæringstilbud. Det er store forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner i Norge i hvilke strukturelle forutsetninger de har for å legge til rette for formell kvalifisering for nyankomne flyktninger. Noen kommuner har aldri bosatt før, og har nyansatte som skal sette seg inn i både integreringsloven og den midlertidige loven. Samtidig må de følge opp flyktingfamilier med sammensatte utfordringer på en rekke andre områder enn å tilegne seg formell kompetanse. I mange kommuner i Norge er det langt til nærmeste videregående skole, og få tilbud om videregående opplæring for voksne. Kommuner og fylkeskommuner i områder med lange avstander og spredt bosetting opplever gjerne flere utfordringer med å sikre formell kvalifisering for sine deltakere enn bykommuner og kommuner i sentrale strøk.

I en periode med svingende ankomsttall, er både kommuner og fylkeskommuner opptatt av at de ikke ønsker å ta risikoen for tomme skoleplasser og lærere uten noe å gjøre, dersom ankomsttallene går ned. «Er det en ting vi som har jobbet i denne bransjen en stund er sikker på,» sa lederen for en kommunal voksenopplæring til oss. «Så er det det at ankomsttallene snart skal ned igjen.» Dette var en forklaring av hvorfor de ikke tok grep for å ansette nye lærere og å få på plass flere klasserom, i lys av at ventelistene var lange. Mange kommuner har nettopp vært gjennom en periode med synkende ankomsttall og behov for å nedbemanne, og ønsker ikke å komme i samme situasjon igjen. De frykter at når krigen i Ukraina tar slutt må de igjen i gang med en nedbemanningsprosess. Dersom det er uklare grenser mellom hva som er kommune og fylkeskommunens ansvar kan det fort bli en dragkamp om hvem som skal ta risikoen for å stå med halvfulle klasser, og lærere man ikke har bruk for, om et halvt år. Som en konsekvens rapporterer en rekke kommuner og fylkeskommuner om sprengt kapasitet og ventelister i opplæringstilbudet for flyktninger.

2 Vår tilnærming og metodiske grep

2.1 Endringsteori og forventinger om endring

I denne implementeringsstudien bruker vi endringsteori (Rogers, 2014) som rammeverk for analyse. En endringsteoretisk kartlegging tar utgangspunkt i hva som er den «ideelle prosessen» og intensjonene bak et tiltak eller en lovendring, og vurderer implementeringsprosesser og utfall i lys av dette. Det betyr i korte trekk at før vi kartlegger hva som er gjennomført og hvordan det har virket, kartlegger vi utgangspunktet for lovendringen og hvordan denne *var tenkt å virke*. Lovendringens endringsteori består av ideer og antakelser på individuelt og institusjonelt plan om hvordan verden ser ut, hvordan endring kan skje, og hvordan man kan gripe inn for å skape ulike endringer.

I forbindelse med denne studien har vi derfor kartlagt hva de involverte i utformingen av loven sentralt oppfattet som målsetningen med de grepene som denne rapporten setter fokus på, da loven ble innført. Hvert kapittel starter med en diskusjon av hvilke forventinger til endring som ligger til grunn for lovendringen. Deretter diskuterer vi implementeringsprosessene og endringene som har skjedd, i lys av disse overordnede forventingene. Endringsteorien, og forventningene til endring er basert på gjennomgang av lovdokumenter, høringsvar, og ikke minst intervjuer med en rekke aktører i Kunnskapsdepartementet (KD), Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI), KS og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), som på ulike måter har vært involvert i forarbeidene til den nye loven.

2.2 Datainnsamling

Denne rapporten bygger på et omfattende datagrunnlag: vi har fulgt fylkeskommunene og flere kommuner over tid, og supplert dette med kvalitative intervjuer i andre kommuner og videregående skoler, samt analyser av data fra registre og spørreundersøkelser. Vi bygger også på tidligere forskning og dokumenter utviklet rundt utarbeidelse av integreringsloven (høringsvar, proposisjonen og annet).

Vi beskriver både forventinger til endring, utfordringer rundt implementering, og faktiske utfall og utforming av tilbud i kommuner og fylkeskommuner. Dette krever bruk av ulike datakilder. Flere av datakildene våre er imidlertid usikre. Det ser ut til å være en del feilføringer i registerdata, og den ene spørreundersøkelsen som er sendt ut til kommunene har lav svarprosent. Og selv om vi har et bredt tilfang av kvalitative data fra kommunene, kan slike kvalitative data bare brukes til å beskrive at gitte prosesser, strategier og responser eksisterer, ikke hvor vanlige de er. Når registerdata, survey data og kvalitative data peker i samme retning kan vi anta at dette reflekterer situasjonen i kommuner og fylkeskommuner.

Fordi det er stor variasjon mellom regioner og kommuner, og dette er et felt der mye er i endring, gir tilgangen på flere datakilder også en mulighet til å trekke mer valide slutninger enn vi kunne gjort om vi bare benyttet enkeltkilder.

Datagrunnlag knyttet til forventninger om endring

For å kartlegge endringsteorien bak innføringen av den nye integreringsloven har vi først og fremst benyttet kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter som har vært involvert i å utvikle områdene og grepene i det nye lovverket. Disse nøkkelinformantene har vært prosjektledere og ledere fra IMDi, HK-dir, KD og KS. Intervjuene ble gjennomført høsten 2021. Hensikten har vært å kartlegge hvordan aktørene forstår hvilke problemer de nye områdene og grepene skal løse, hvordan man har tenkt at innføringen skal løse dem, og hva som er det overordnede målet. Der har også vært gjennomført et nettverksseminarer med vekt på opplæring for unge under 25 år. Deltakerne på seminaret var en leder fra en kommunal voksenopplæring, to rådgivere med ansvar for opplæring av minoritetsspråklige fra to ulike fylkeskommuner, to representanter fra AID og en representant fra IMDi. Seminaret ble gjennomført som en times digitalt møte på Teams, med to forskere til stede. Nettverksseminaret har både vært en del av datainnsamlingen knyttet til forventninger om endring, og et forum for å diskutere funn fra andre deler av kartleggingen.

Datagrunnlag for å kartlegge implementering og utfall

Dybdeintervjuer i kommunene

Vi har gjennomført en dybdekartlegging av praksis i åtte kommuner, for å få innsikt i hvilke utfall lovendringen og fylkeskommunens implementering gir.

Vi har valgt ut fire kommuner som vi har fulgt opp gjennom hele prosjektperioden (2021–2023). Kommunene er besøkt tre eller fire ganger, i tillegg til flere intervju på telefon eller Teams. I tillegg har vi besøkt tre distriktskommuner og én sentra, én gang i 2023. I de åtte kommunene har vi gjennomført intervjuer med 50 ansatte og 50 deltakere, og vært på besøk i tolv skoleklasser i VO eller VGO. I kommunene har vi intervjuet leder i voksenopplæringen, leder i introduksjonsprogram, lærere og rådgivere i voksenopplæring, og lærere for kombinasjons- og innføringsklasser. Under pandemien ble deler av intervjuene gjennomført på Teams eller telefon.

I denne delen av kartleggingen har vi lagt vekt på å forstå hvilket handlingsrom kommunene opplever at de har, og hvordan de løser utfordringer knyttet til videregående opplæring. Målet har vært å gå dypere inn i de ulike aktørenes erfaringer, kunnskap og refleksjoner om hvilke grep som fungerer etter hensikten, hva som ikke fungerer og, ikke minst, hvorfor det er slik, og hva som kan gjøres bedre. I intervju med deltakerne har vi lagt vekt på hvordan de opplever tilbudet om videregående opplæring, og hvordan kommuner og fylkeskommuner har lagt til rette for at de skal kunne oppnå formell kvalifisering, dersom de ønsker det. Dette har gitt andre perspektiver på tilgangen på videregående opplæring i kommunene enn intervju med ansatte i fylkeskommune og kommune har gitt, og har ofte fungert som en viktig korreks, og satt søkelys på andre spørsmål.

Når vi gjengir resultatene fra de kvalitative intervjuene i denne rapporten har vi valgt å ikke oppgi hvilken kommune eller fylkeskommune informantene bor eller jobber i. Deltakere og elever er også anonymisert; vi kan ha endret noen mindre detaljer ved historien for å sikre at den ikke er gjenkjennbar for de som kjenner deltakeren, og vi har gitt dem nye navn.

Kvalitativ kartlegging i alle fylkeskommuner 2022 og 2023

Vi har også foretatt en breddekartlegging av fylkeskommunenes implementering av loven, for å tegne opp hovedlinjer og mønstre i hvordan fylkeskommunene utformer sitt tilbud. Intervjuene med fylkeskommunene ble gjort i to omganger. Den første runden med intervjuer ble gjennomført mellom oktober 2021 og januar 2022, da den nye integreringsloven fremdeles var relativt fersk, og ankomsttallene var lave. Intervjuene i runde to ble gjennomført i perioden november 2022 til mai 2023, i en periode med høye ankomsttall etter fullskala invasjonen i Ukraina.

Runde 1

For å få en oversikt over fylkeskommunenes arbeid med implementering av loven, har vi gjennomført 31 intervjuer med 35 ansatte i fylkeskommunene. Koordineringsansvaret for integreringsarbeidet i fylkeskommunene er organisert under ulike avdelinger i. I Agder er for eksempel dette arbeidet organisert under avdeling for bærekraftig utvikling, i Innlandet under avdeling for samfunnsutvikling, og i Troms og Finnmark under avdeling for voksenopplæring, karriere og integrering. For hver fylkeskommune har vi først intervjuet den rådgiveren som er tettest på fylkeskommunenes rolle i anmodning om bosetting. Intervjuet danner grunnlaget for framstillingen av fylkeskommunens erfaringer. I tillegg har vi, i de fleste fylkeskommuner, intervjuet ansatte i administrasjonen som jobber spesifikt med henholdsvis videregående opplæring, voksenopplæring og inntak til ordinær videregående opplæring. De fleste intervjuene ble gjennomført over telefon eller som videointervju. Noen intervjuer ble også gjennomført som gruppeintervjuer. De fleste intervjuene varte i rundt 1 time. 14 av informantene i fylkeskommunen har også svart på oppfølgings spørsmål på e-post og/eller telefon i etterkant av intervjuet.

Runde to

I runde to gjennomførte vi intervjuer med integreringsrådgivere i ti fylkeskommuner. I to av fylkene intervjuet vi to integreringsrådgivere som har delt arbeidet mellom de to tidligere fylkene. Vi gjennomførte også intervjuer med rådgivere i opplæringsavdelingen i sju av fylkene, og med rådgiver i avdeling for voksenopplæring⁵ i tre av fylkene. I tillegg har vi fått informasjon på e-post fra rådgiver fra voksenopplæringen i et fjerde fylke. Til sammen gjennomførte vi 19 intervjuer med 22 ulike rådgivere i denne runden. Vi la vekt på å få oppdatert informasjon om tema vi allerede hadde dekket i runde en. I tillegg ønsket vi å kartlegge opplæringen for voksne grundigere enn i runde 1.

Intervjuene var semistrukturerte. Informanter som ba om det, fikk intervjuguiden på forhånd. Temaene for intervjuene ble tilpasset den enkelte rådgivers arbeidsfelt. Rådgiverne som hadde ansvaret for det overordnede integreringsarbeidet i sitt fylke, fikk anledning til å svare på spørsmål knyttet til alle temaene som dekkes i denne rapporten. I intervjuene la vi vekt på å få innsikt i rådgivernes tolkning av den nye integreringsloven. Videre var vi opptatt av å kartlegge hvilke grep fylkeskommunene faktisk gjennomfører på de ulike nye ansvarsområdene de har fått, om de hadde gjort endringer i forbindelse med den nye loven og i så fall, hvilke, og hvilke utfordringer de møtte.

⁵ Disse avdelingene har ulike navn i de forskjellige fylkene.

For å forstå de ulike strategiene de videregående skolene har valgt, og hvordan de bruker sitt handlingsrom, har vi også gjennomført telefonintervjuer med et systematisk, tilfeldig utvalg på ti videregående skoler. Vi tok utgangspunkt i en liste over alle videregående skoler i Norge, og trakk et tilfeldig utvalg. Her har vi spurt hvordan de organiserer tilbudet til nyankomne flyktninger med ungdomsrett til videregående opplæring, og hvor stor kapasitet de har til å ta imot flyktninger resten av skoleåret. Vi har også besøkt videregående skoler i tre kommuner.

Tilbudet til flyktninger med voksenrett til videregående opplæring er i stor grad organisert som deltidsopplæring og er ofte ikke tilrettelagt for deltakere med kort botid og svake norskferdigheter. IMDi forvalter imidlertid en tilskuddsordning for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere. Som en del av oppdraget i dette prosjektet, har vi sett nærmere på dette tilbudet. Vi har gjennomgått sluttrapporteringer om denne ordningen fra 2022 for alle fylkeskommunene, og intervjuet fem prosjektledere fra ulike fylkeskommuner. For å få bedre innsikt i hvordan de arbeider med tilskuddsordningen har vi intervjuet representanter for IMDi sentralt. Vi tok også kontakt med en lærer på en skole i en av fylkeskommunene vi pratet med, for å komme nærmere hvordan et slikt tilbud kan organiseres og hvilke muligheter og utfordringer som ligger i tilskuddsordningen. Alle intervjuene ble gjennomført i Teams.

Analyse av kvantitative data

Vi har også flere kvantitative datakilder, som kan beskrive utfall og endring i tilbud og strategier.

Analyse av data fra Nasjonalt introduksjonsregister

I rapporten bygger vi på analyser av data fra Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR). Populasjonen for alle tabeller med data fra NIR er deltakere i introduksjonsprogrammet over 18 år, som begynte i introduksjonsprogrammet etter ny lov i 2021 og 2022. Om lag 95 prosent av deltakerne er mellom 18 og 55 når de begynner introduksjonsprogrammet. Datagrunnlaget omfatter opplysninger om deltakelse ut 2022.

Det er viktig å merke seg at det er mye usikkerhet knyttet til hva som faktisk er registrert i NIR, og funnene basert på analyser av disse dataene må tolkes med varsomhet.

Spørreundersøkelse til alle kommuner og fylkeskommuner

Det er gjennomført to spørreundersøkelser til alle norske kommuner, som vi har fått tilgang til og bruker i denne rapporten.

Fafos undersøkelse til norske kommuner kartlegger først og fremst hvordan kommunene utformer tilbud om introduksjonsprogram til nyankomne flyktninger, men har også spørsmål om tilgang på videregående opplæring og samarbeid med fylkeskommunen. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2023 og 276 av 351 kommuner har svart. Dette gir en svarprosent på 78, som er høyt tatt i betraktning arbeidspresset kommunene har hatt i denne perioden. Analyse av frafallet indikerer at det ikke har vært systematisk frafall av store eller små kommuner, men det er mulig at noen av de kommunene som har størst utfordringer som følge av de høye ankomsttallene er underrepresentert.

IMDIs undersøkelse til norske kommuner legger vekt på tilgang på og bruk av videregående opplæring i introduksjonsprogrammet. Fafos forskere har gitt innspill til spørsmålsformuleringene i undersøkelsen, slik at den belyser mange av hypotesene vi har utviklet gjennom de første rundene med kvalitativt feltarbeid. Slik kan vi måle omfang og utbredelse av noen av mekanismene vi har identifisert i det kvalitative arbeidet. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2023 og 89 av 351 kommuner har svart. Dette gir en svarprosent på 25. Den lave svarprosenten sammenlignet med Fafos undersøkelsen kan forklares med at det ikke ble brukt ressurser på å følge opp og purre, og vi antar at mange eposter aldri kom fram til rette vedkommende. Svarprosenten er så lav at vi må anta at det er systematiske skjevheter i hvem som har svart. Data fra denne undersøkelsen er imidlertid først og fremst brukt til å indentifisere implementeringsutfordringer, ikke til å måle endring eller effekt, og den den lave svarprosenten er da mindre problematisk. Undersøkelsen viser hvilke av mekanismene vi har identifisert i det kvalitative materiale som blir rapportert og hva som kjennetegner kommunene som har disse utfordringene. Videre er det flere åpne spørsmål i undersøkelsen som gir et verdifullt kvalitativt tilleggs materiale.

To av våre datakilder er dermed preget av mangelfulle data, lav svarprosent og fare for skjevt utvalg. Analysene vi presenterer i denne rapporten bygger imidlertid på flere datakilder, og våre funn bygger på en kombinasjon av disse, slik at vi er sikre på at trendene vi beskriver reflekterer situasjonen på bakken. Der vi er usikre på data skriver vi også dette tydelig i teksten.

I tillegg bygger vi på **Udirs** undersøkelse til norske fylkeskommuner våren 2023. Den kartlegger praksis i norske fylkeskommuner, og hvilket tilbud de gir til ukrainske flyktninger med ungdomsrett til videregående opplæring. Også her fikk Fafos forskere mulighet til å komme med innspill til undersøkelsen før den ble sendt i felt. Alle tolv fylkeskommunene svarte på undersøkelsen, Troms og Finnmark svarte hver for seg. Her har vi ikke tilgang på rådata, men har fått en tidlig versjon av rapporten.

3 Videregående opplæring for ungdommer

Som vi nevner innledningsvis har det vært krevende å undersøke direkte hvordan fylkeskommunene legger til rette for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, siden skolene ikke skiller mellom elever og deltakere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnsfag, og andre deltakere. Vi har derfor valgt å ta ett skritt tilbake og ser på faktorer som begrenser tilgang på videregående opplæring for deltakere i introduksjonsprogrammet og andre med rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap. Det har vært et sentralt mål med innføring av integreringsloven at flere skal få tilgang på formell kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet, og loven slår fast at deltakere under 25 som hovedregel skal ha som mål for introduksjonsprogrammet å fullføre videregående opplæring.

I dette kapitlet ser vi på tilgang til videregående opplæring for ungdommer – og i kapittel 5 ser vi på tilgang for voksne. Retten til videregående opplæring er ulik for de som er over og under 25 år, og disse ulikhetene reflekteres i måten tilbudet er organisert på. For ungdommer er videregående opplæring som oftest organisert som fulltids tilbud på dagtid, i det vi i dagligtale gjerne omtaler som videregående skoler.

Vi ser også på hvordan fylkeskommunen organiserer sitt tilbud til de yngste blant nyankomne flyktninger; de mellom 15 og 24 år. Nyankomne flyktninger under 18 har ikke lenger rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Hvilke konsekvenser dette har hatt diskuterer vi i neste kapittel. Men ettersom fylkeskommunen i all hovedsak utformer et likt tilbud til de som er 15–17 og de som er 18 eller eldre, beskriver vi først tilbudet til begge gruppene samlet.

Vi starter kapitlet med å se på hvilke forventinger til endring i bruk av videregående opplæring lovgiverne hadde ved innføring av integreringsloven, før vi kort beskriver de ulike måtene fylkeskommunene kan tilrettelegge for opplæring for nyankomne flyktninger. De neste delkapitlene beskriver hvem som får tilbud om VGO som del av introduksjonsprogrammet, før vi diskuterer ulike årsaker til at noen deltakere i introduksjonsprogrammet med rett til VGO, likevel ikke får tilbud om det mens de er i introduksjonsprogrammet.

3.1 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap og deltakere i introduksjonsprogram

Innvandrere mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold har enten rett og plikt eller plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Personer med kollektiv midlertidig beskyttelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt, til å delta i opplæring i norsk. De har heller ikke rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap.

Personer med rett til norsk og samfunnskunnskap er en delvis overlappende populasjon med personer som har rett til introduksjonsprogram. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår da som en del av introduksjonsprogrammet. Noen, for eksempel

personer som kommer til Norge gjennom familieinnvandring til norske og nordiske borgere, vil imidlertid bare ha rett til norsk og samfunnskunnskap, ikke til introduksjonsprogram. Personer med rett og plikt til introduksjonsprogram skal ha et opplæringstilbud på fulltid, og mottar introduksjonsstønad mens de er i program.

Det er kommunen som har hovedansvar for at de som har rett til det, får tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Nytt av integreringsloven er at fylkeskommunen har ansvar for å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap til de som går fulltid i videregående opplæring. Dette ansvaret inntreffer imidlertid først ved oppstart i VGO.

Fylkeskommunen har ikke nødvendigvis oversikt over hvilke søkere eller elever som går i introduksjonsprogrammet eller har rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap – dette er ikke noe søkere til VGO registrerer i fylkeskommunenes system. Fylkeskommunen skiller derfor ikke mellom elever/deltakere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnsfag, og andre elever med kort botid når de utformer tilbud til denne gruppen. Når vi i det følgende beskriver tilbudet til de med rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap og med ungdomsrett til videregående opplæring (og senere i rapporten tilbudet til de med voksenrett), gjør vi det ved å beskrive tilbudet til alle med kort botid og svake norskkunnskaper.

En viktig forskjell mellom personer med rett til norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven og andre med svake norskkunnskaper og rett til videregående opplæring, er at den første gruppen har krav på opplæring i norsk og samfunnskunnskap i regi av kommunen fram til fylkeskommunen er i stand til å gi et tilbud.

3.2 Rett til videregående opplæring for deltakere med ungdomsrett

Rett til videregående opplæring reguleres av opplæringsloven. Alle under 25 år som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring⁶. Dette omtales gjerne som å ha *ungdomsrett til videregående opplæring*. Retten gjelder uansett hvilke kunnskaper eller ferdigheter søkeren har tilegnet seg i grunnskolen⁷.

Ungdomsretten til videregående opplæring gjelder fram til det året man fyller 25. Opplæringsloven stiller ikke språkkrav til inntak i VGO, og skolene har plikt til å sikre tilrettelagt språkopplæring for de som blir tatt opp i ordinære videregående skoler⁸.

3.3 Forventninger til endring: Ny integreringslov og fokus på videregående opplæring

En sentral målsetning med den nye integreringsloven har vært at flere enn tidligere skal oppnå formell kvalifisering innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Det er

⁶ § 3-1 i opplæringsloa, første ledd. Med ny opplæringslov vil retten vare fram til man har oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse, men ikke lenger enn ut det skoleåret man fyller 24 år. Etter 24 år gjelder rett til opplæring for voksne etter § 18-3.

⁷ Personer som ikke har godkjent grunnskole, har rett til grunnskole i Norge og kan, når den er fullført, søke opptak i VGO. Også personer som har fullført VGO i utlandet har rett på VGO i Norge dersom den videregående opplæringen de har fra før ikke blir godkjent i Norge.

⁸ Opplæringslova § 3-12

særlig tre endringer fra introduksjonsloven til integreringsloven sentrale myndigheter håper skal bidra til dette:

- For det første presiserer loven at kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet. Sluttmalet for deltagere under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, skal som hovedregel være fullført videregående opplæring⁹.
- Videre presiserer loven at det ikke lenger er kommunen, men fylkeskommunen som har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere i introduksjonsprogrammet som går fulltid i VGO¹⁰. Det legges til grunn for lovforslaget at fylkeskommunen vil følge læreplanene i norsk og samfunnskunnskap etter opplæringslova, men fylkeskommunen kan velge å gi undervisning etter læreplanene i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, som har hjemmel i integreringsloven.
- Og sist, men ikke minst, åpner den nye loven for at deltakere som har som mål å fullføre videregående opplæring skal kunne få tre års programtid med mulighet for inntil ett års forlengelse, dersom de da kan fullføre i løpet av programperioden¹¹.

Ifølge de forberedende arbeidene til integreringsloven, og intervju med aktører involvert i utarbeidelsen har man med disse lovendringene ønsket:

- at flere deltakere i introduksjonsprogrammet skal starte opp og fullføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet og,
- at fylkeskommunen skal få og ta større ansvar for at deltakerne får formell kompetanse i løpet av introduksjonsprogrammet.

Som vi skal komme tilbake til, peker våre informanter på en rekke endringer som må på plass for at dette skal skje i tråd med intensjonen. Blant annet må det på plass flere tilrettelagte opplæringsløp som muliggjør tidlig oppstart i videregående opplæring, mer treffsikker bosetting som gjør at deltakere ikke blir bosatt i områder der de ikke har tilgang på relevant opplæring, og kommunen og fylkeskommunen må ha et godt samarbeid rund deltakerne.

Flere skal få videregående opplæring som sluttmaal

I utarbeidelsen av integreringsloven kom det klare politiske føringer fra regjeringen Solberg om at flere skulle oppnå formell kompetanse gjennom introduksjonsprogrammet, og at flest mulig av de som kommer til Norge som flyktninger og mangler videregående utdanning skal gjennom videregående opplæring. I forberedelsene til lovarbeidet ble SSB bedt om å anslå andel som manglet videregående opplæring, og basert på disse tallene anslo departementet at 30 prosent av alle deltakere i introduksjonsprogrammet skulle ha dette som mål. Etter høringsrunden ble anslaget redusert med en tredjedel da flere høringsinstanser påpekte at å gjennomføre videregående opplæring på fire år er urealistisk for mange deltakere. Det innebærer at det nå anslås at omtrent 20 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal ha som mål å fullføre VGO i

⁹ Integreringsloven § 13

¹⁰ Integreringsloven § 30 sier at «Fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av § 26 første ledd, som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid. [...] Fylkeskommunens ansvar inntreer ved oppstart i videregående opplæring».

¹¹ Integreringsloven § 13: Sluttmalet for deltagere under 25 år som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før, skal som hovedregel være fullført videregående opplæring. Programmet skal vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år.

løpet av en programtid på inntil fire år. I stortingsproposisjonen hvor disse tallene er referert er det ikke oppgitt hva utregningene er basert på (Prop 89L (2019-2020)). I proposisjonen blir det også påpekt at noen forventes å fullføre på kortere tid, da de vil ha påbegynt videregående opplæring i hjemlandet.

Økt ansvarliggjøring av fylkeskommunen

Ved å gi ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring til fylkeskommunen har det vært en intensjon å sikre at opplæring i norsk og samfunnskunnskap gis i tilknytning til øvrig opplæring. Tidligere lå ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap hos kommunen, selv om det også forut for denne lovendringen var mulig for deltakere i introduksjonsprogrammet å gå fulltid i videregående opplæring. Med intensjonene om at norsk og samfunnskunnskap skal gis som en del av øvrig opplæring, ligger det også en økt ansvarliggjøring av fylkeskommunene.

I praksis har det tidligere vært uklart hvem som har hatt ansvar for denne gruppen, og den økonomiske støtten til å gi opplæring i norsk, *norsktilskuddet*, har tilfalt kommunen, selv om deltakerne har fått et fulltidstilbud i regi av fylkeskommunen. Med den nye lovteksten tydeliggjøres fylkeskommunes ansvar overfor denne gruppen, og også hvem som skal ha norsktilskuddet.

En forventning om at fylkeskommunen skal tilrettelegge for at nyankomne flyktninger skal kunne fullføre VGO på fire år

Noen nyankomne flyktninger ikke klarer å fullføre videregående opplæring fordi de ikke har tilstrekkelig inntektssikring mens de er i opplæring (Kavli 2023). De som har slutt målet videregående opplæring kan få inntil tre år i introduksjonsprogrammet, med mulighet for inntil ett års forlengelse. Dette innebærer at nyankomne flyktninger kan få inntektssikring i fire år dersom de er i stand til å gjennomføre VGO i løpet av denne tiden. For at deltakere i introduksjonsprogrammet skal ha mulighet til å kunne fullføre VGO på fire år er det nødvendig at fylkeskommunen tilrettelegger for det, både fordi mange vil trenge å lære norsk og fag parallelt, og fordi noen vil trenge forsterkning i noen fag på grunn av mangelfull opplæring i grunnskolen sammenlignet med det som er vanlig i Norge.

Flere tilrettelagte opplæringsløp der man kan lære norsk og fag parallelt

For at deltakerne skal klare å fullføre VGO i løpet av fire år (mens de har inntektssikring), må de som skal følge et treårig løp starte VG1 i løpet av det første året i introduksjonsprogrammet. Mange vil ikke kunne godt nok norsk (og engelsk) til å kunne følge undervisningen etter så kort tid med norskopplæring, og vil derfor ha behov for særskilt tilrettelagt opplæringsløp. (Vi beskriver ulike strategier for tilrettelegging under.) I våre intervjuer med personer involvert i lovprosessen understreker de at for at dette skal kunne lykkes må man gå bort fra den dominerende sekvensielle tilnærmingen, der deltakerne først skulle lære norsk, og så starte i VGO. Nå er håpet at man i større grad skal lære norsk og fag parallelt.

Fylkeskommunen skal overta tidligere enn de gjør i dag

Ifølge integreringsloven inntre fylkeskommunens ansvar for en elev først ved oppstart i videregående opplæring¹². Ettersom nyankomne flyktninger skal starte i introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting, er det ofte kommunen som må gi tilbud om opplæring fram til deltageren starter i videregående opplæring. I lovforslaget til integreringsloven ligger det imidlertid en klar oppfordring til fylkeskommunene om å legge til rette for løpende inntak, slik at deltakerne raskere kan overføres til fylkeskommunen:

«Departementet er kjent med at flere fylkeskommuner likevel tar inn elever etter søknadsfristen, også etter at skoleåret har startet. Departementet oppfordrer fylkeskommunene til å gjøre dette og vil vurdere hvordan rettighetene til nyankomne innvandrere som vil søke etter søknadsfristen kan styrkes.» (Prop 89L (2019-2020), punkt 8.6.4.2)

I våre intervjuer med sentrale aktører involvert i lovprosessen gir flere uttrykk for at de forventer at det skal legges til rette for at deltakere i introduksjonsprogrammet (både de over og under 25) ikke bare skal få tilbud om ordinær videregående opplæring, men også grunnleggende språkopplæring i regi av fylkeskommunene.

I dagens lovverk er det ikke noe krav om at fylkeskommunen skal ha løpende inntak, og dette ligger heller ikke inne i den nye opplæringslov. Våre informanter som har vært involvert i lovprosessen, er klar over at fylkeskommunene ikke nødvendigvis legger til rette for kontinuerlige inntak i dag. Det er imidlertid et håp at slik praksis vil komme på plass etter hvert.

Departementsansatt involvert i lovarbeidet:

Slik det er nå, vet vi selvsagt at i praksis kan det vise seg at en del deltakere får ventetid og må starte i norskopplæring i kommunal regi før de får inntak –il VGO – her er det snakk om «timing». Det blir dermed trolig mer presist å si at intensjonen er at så mange som mulig av de med rett til VGO skal rett til videregående, og ikke først skal sendes til språkopplæring i kommunen. Vi vet at noen fylkeskommuner praktiserer løpende inntak.

Uansett om fylkeskommunene endrer praksis til å legge til rette for løpende inntak eller ikke, så ligger det en klar forventning om at fylkeskommunene skal overta ansvaret for deltakere tidligere enn de gjør i dag. Både lovforslaget og høringssvarene gir uttrykk for en forventning om at forslaget vil gi mer ansvar og flere oppgaver til fylkeskommunen, og færre deltakere i norsk og samfunnskunnskap i voksenopplæringen i kommunen.

Ifølge forskrift til integreringsloven. § 28. Veiledende minimumsnivåer, bør norskmålet for de som går fulltid i VGO være å oppnå standpunktkarakter 2 eller bedre etter å ha gjennomført opplæring etter læreplaner i norsk etter opplæringslova¹³.

¹² Integreringsloven, § 30.

¹³ Forskrift til integreringsloven, § 28, 5 ledd

3.4 Tilrettelegging i VGO: Innføringsklasser, kombinasjonsklasser og særskilt språkopplæring

Før vi presenterer våre data og analyser, vil vi beskrive litt av konteksten for lovendringen; de ulike grepene som er beskrevet i opplæringsloven og som fylkeskommunene kan bruke for å tilrettelegge for undervisning for nyankomne flyktninger.

Opplæringslova stiller bare krav til fylkeskommunene om at de gir et opplæringstilbud på fulltid til søkere med rett til VGO som har søkt innen fristen 1 februar. Tilbudet kan da organiseres som et forberedende tilbud i inntil to år. Fylkeskommunene skal så langt som mulig ta hensyn til søknader som kommer etter søknadsfristen. Elever med annet morsmål enn norsk eller samisk har ved behov, rett på særskilt språkopplæring. Noen elever kan dessuten ha rett på spesialundervisning. Fylkeskommuner kan organisere tilbudet for nyankomne minoritetsspråklige elever på ulike måter, for eksempel i egne forberedende tilbud. Hele eller deler av tilbudet kan gis i egne grupper, klasser eller skoler.

Opplæringslova stiller ikke andre krav til det forbedrende tilbudet enn at det er på fulltid, og at det undervises i norsk. Loven beskriver imidlertid en rekke ulike måter å organisere videregående opplæring på for personer som ikke behersker norsk, eller som har betydelige mangler i sin grunnskoleutdanning.

Vi kan skille mellom tre hovedtyper tilrettelegging. Til nå har det vanligste vært at de følger *et forberedende tilbud* før oppstart i VGO eller at eleven enten går i vanlig klasse med *særskilt tilrettelegging*. Som oftest i form av vedtak om særskilt språkopplæring. Ofte tilbys begge formene for tilrettelegging, men omfanget av særskilt tilrettelegging for å følge ordinær undervisning varierer betydelig fra skole til skole.

Departementet opplyser at dette tilbudet ble tidligere finansiert gjennom tilskudd som IMDi forvaltet (en del av Jobbsjansen). Midlene ble overført til fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen og rammet inn gjennom forskrift til integreringsloven § 65, siste setning, første ledd: «*Fylkeskommunen skal også legge til rette for at det gis mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom som har behov for det for å kunne gjennomføre videregående opplæring*». Vi har ikke undersøkt om dette har vært tilstrekkelig eller hvordan det har blitt administrert ut til skolene.

Med ny opplæringslov vil ansvaret (og de øremerkede midlene) rammes ytterligere inn gjennom opplæringsloven § 9-6 Opplæringstilbud i overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringa: «*Fylkeskommunen skal ha eit opplæringstilbud for dei som har rett til videregående opplæring etter § 5-1, men som manglar faglege eller språklege føresetnader for å delta i eller gjennomføre slik opplæring*».

Med innføring av ny opplæringslov, skal det også utarbeides nye modulerte læreplaner for forberedende opplæring for voksne (FOV). Målet med læreplanene er at de bedre skal kunne tilpasses deltakernes realkompetanse og behov for språklig tilrettelegging. Selv om dette i loven er omtalt under opplæring for voksne, kan fylkeskommunene velge å tilby opplæring i slike læreplaner også for ungdommer mellom 16 og 19, dersom de ikke har faglige eller språklige forutsetninger til å delta i ordinær VGS(HK-dir, 2023). Ungdommer med rett til videregående opplæring kan også velge å delta i modulstrukturt opplæring på videregående nivå fra det året de fyller 19. Ingen av kommunene eller

skolene vi har besøkt har imidlertid vært med i prøveordningen med modulstrukturert opplæring, og vi legger derfor i liten grad vekt på dette.

Forberedende tilbud: innføringsklasser og kombinasjonsklasser

Alle fylkeskommuner organiserer en form for forberedende tilbud før oppstart i Vg1 i videregående skole, også midlertidig i påvente av at eleven søker om et tilbud eller blir tatt inn i videregående. Elever som har godkjent grunnskole, men som trenger å bli bedre i norsk før de starter i VGO, kan søke om inntak i slike forberedende tilbud. Elevene starter da ikke i Vg1, men i et forberedende år der de ikke bruker retten til VGO. Disse elevene har dermed ikke et vedtak om særskilt språkopplæring, da slike vedtak gis til elever som har startet i et utdanningsprogram i VGS.

Ved å ta et år i forberedende tilbud kan elevene lære grunnleggende norskerdigheter, kanskje friske opp eller styrke noen grunnskolefag og lære litt om hvordan det norske skolesystemet fungerer. Våre informanter i fylkeskommunen forteller at det er vanskelig å legge til rette for tospråklig fagopplæring på grunn av knappe ressurser. For de fleste skoler vil det være langt rimeligere gjennomføre opplæring sekvensielt, med forberedende tilbud i grupper før oppstart i Vg1.

Fylkeskommunen organiserer slike forberedende tilbud som innføringsklasser og/eller kombinasjonsklasser i utvalgte skoler. *Innføringsklasser* er rettet mot elever som har fullført (og fått godkjent) grunnskole og som først og fremst trenger opplæring i norsk for å kunne følge ordinær undervisning på skolen. Ifølge opplæringsloven kan elever med ungdomsrett delta i forberedende tilbud i inntil to år. Noen skoleeiere har valgt å avgrense innføringstilbudet til ett år, fordi de mener det er viktig at elevene raskt innlemmes i ordinære klasser (Rambøll, 2016). I noen fylker får elevene tilbud om forberedende kurs i kombinasjonsklasser.

Kombinasjonsklasser er et tilbud for minoritetsspråklig ungdom som trenger mer grunnskoleopplæring før de kan starte på videregående opplæring. Fylkeskommunen kan tilby mer grunnskoleopplæring til de som formelt sett har fullført 9-årig grunnskole, og derfor formelt sett har rett til videregående opplæring, men har behov for mer grunnskoleopplæring for å klare å følge undervisningen i VGO¹⁴. Det kan være flere grunner til at noen har behov for ekstra grunnskole. Noen kan ha fullført grunnskole i hjemlandet, men med såpass ulikt innhold at de trenger ekstra grunnskole før de kan starte. Andre kan ha fått vitnemål fra norsk ungdomsskole etter kort botid i Norge, men ha lite grunnskole i bunn, og derfor ha behov for ytterligere opplæring. Heller ikke deltakere i kombinasjonsklasser har vedtak om særskilt språkopplæring.

Deltakere i kombinasjonsklasser har mulighet til å forsere fag i videregående skole. Dette betyr at man kan få opplæring i et fag på Vg1-nivå i løpet av det forberedende året, dersom man har gode nok ferdigheter. Man vil da få dette godskrevet og få fritak fra undervisning i faget når man starter i Vg1 dersom man ønsker det.

Kombinasjonsklassene kan også gi et tilbud for minoritetsspråklig ungdom i alderen 16-24 som ikke har godkjent grunnskole. Det er kommunene som har det formelle ansvaret

¹⁴ Opplæringslova § 4A-1, andre ledd

for personer som ikke har godkjent grunnskole, og for at disse skal få tilbud i kombinasjonsklasser må det være et samarbeid mellom kommune og fylkeskommune. I noen fylker samarbeider kommune og fylkeskommune om kombinasjonsklasser ved at begge bidrar med administrative ressurser, lærere og lokaler, i andre fylker står fylkeskommunen for gjennomføringen alene, men sender regning til kommunene for de deltakerne kommunen har ansvar for. Undervisning i kombinasjonsklassene gjennomføres normalt på en videregående skole, slik at elevene kan få undervisning i et aldersadekvat miljø hvor de har mulighet for å treffe og bli kjent med jevnaldrende norskspråklig ungdom.

Det er bare et mindretall av de videregående skolene i et fylke som har et tilbud om kombinasjonsklasser (eller innføringsklasser). Noen store skoler kan ha kombinasjonsklasser med 3-4 ulike nivå, slik at minoritetsspråklige elever kan få tilrettelagt undervisning avhengig av hvor mye grunnskole og norskopplæring de trenger, og hvor mye erfaring de har med skolegang. Andre videregående skoler har kun én klasse, der både de som har fullført grunnskole fra hjemlandet og de som aldri har gått på skole i hjemlandet får undervisning i samme klasserom.

Slike forberedende tilbud innebærer som oftest at elever med svake norskerdigheter går i egne klasser med lite kontakt med majoritets elever. Lødding mfl. viser imidlertid at muligheten for å ha kontakt med majoritets elever er viktig for nyankomnes trivsel og læring. Denne kontakten kommer ikke av seg selv, og er noe skolene aktivt må tilrettelegge for (Lødding mfl., 2022). Et mulig tiltak er at elever som går i forberedende tilbud, kan hospitere i ordinære klasser underveis, og for eksempel ha kroppsøving sammen med elever i Vg1.

Særskilt tilrettelegging: vedtak om særskilt språkopplæring

Det er ikke formelle krav om norskkunnskaper for inntak i VGO, og alle med ungdomsrett til VGO som ikke har tilstrekkelig norskkunnskaper til å følge undervisning, har rett til særskilt språkopplæring¹⁵. Dette gjelder enten de har innvandret fra EU eller EØS-land, er flyktninger, asylsøkere eller norske statsborgere som vender hjem og ikke kan norsk. Det gjelder også voksne (over 24 år) dersom de har fått skoleplass i ordinær VGS etter § 3-1.

Særskilt språkopplæring er en samlebetegnelse på særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

¹⁵ Opplæringslova § 3-12

Morsmålsopplæring

Opplæring i morsmålet, og kan gis i tillegg til ordinært timetall (Udir, u.å.).

Tospråklig fagopplæring

Eleven kan også få opplæring i ett eller flere fag på morsmål i tillegg til norsk, fram til hen er i stand til å følge undervisning på norsk.

VG1 over to år eller et ekstra skoleår

Elever med rett til spesialundervisning, som særskilt språkopplæring, har også rett til inntil to år ekstra opplæringstid når eleven trenger det ut fra opplæringsmålene for den enkelte, (jf. opplæringslova § 3-1 femte ledd). Eleven kan få innvilget retten til utvidet opplæringstid når som helst i opplæringsløpet. Det betyr at noen elever for eksempel vil få Vg1 over to år, mens andre elever vil kunne få et fjerde og/eller femte år i videregående opplæring (Udir, 2016).

Særskilt norskopplæring

En minoritetsspråklig elev har rett til særskilt norskopplæring fram til eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen (Udir, u.å.). Det varierer hvordan skolene organiserer den særskilte norskopplæring i timeplanene, men det velges mellom å gi ekstratimer utenfor ordinær skoletid, omdisponere inntil 25 prosent av timetallet i fag, bruke av timer fra valgfrie programfag, eller bruke av timer til 2. fremmedspråk som fransk og spansk. De to sistnevnte modellene er bare aktuelle i studieforbereidende linjer (Rambøll 2016).

Opplæringslova oppfordrer til at særskilt norskopplæring så langt som mulig gis som en del av øvrig opplæring og som en integrert del av hverdagen. Elevene kan oppnå språklige ferdigheter i norsk også gjennom opplæring i andre fag. Siden vedtak om særskilt språkopplæring gjøres på skolene, og det ikke innhentes systematisk informasjon om hvilke vedtak og tilbud som gis, mangler det kunnskap om hvilke modeller som er i bruk, og ikke minst hvilke som fungerer godt for elevene (Lødding mfl., 2022).

Elever i videregående opplæring kan følge en egen læreplan i norsk for elever med kort botid i Norge hvis de har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og kortere enn seks års botid i Norge når de skal opp til eksamen¹⁶.

En evaluering av særskilt språkopplæring og forberedende tilbud gjennomført av Rambøll i perioden 2015–2016, peker på at selv om andelen elever med vedtak om særskilt språkopplæring har vært stabil, har det vært en nedgang i antall lærertimer per elev. Dette forklarer de delvis med at man i større grad har organisert opplæringen i grupper, men de peker også på at få ressurser og mangel på kvalifiserte lærere er med på å forårsake nedgang i antall læretimer per elev (Rambøll, 2016). Evalueringen peker også på at det er stor variasjon mellom skoler i krav til innhold og organisering av særskilt språkopplæring, og dersom skoleeier ikke involverer seg i utformingen, blir det i stor grad opp til den enkelte skole å utvikle tilbudet. Både tilbud og praksis blir følgelig svært forskjellig.

¹⁶ Forskrift til opplæringslova § 1-17.

3.5 Hva vet vi om de med ungdomsrett som går i VGO som del av introduksjonsprogrammet?

Slutt mål for introduksjonsprogrammet settes normalt av programrådgivere i kommunen, i samråd med deltager, og med innspill fra karriereveileder for de deltakere som har rett og plikt til karriereveiledning. I dette delkapittelet spør vi om deltakere i introduksjonsprogrammet fra 18 til 24 som hovedregel får slutt mål VGO, og om det innebærer at de faktisk får tilbud om å fullføre videregående skole i løpet av introduksjonsprogrammet. I de neste delkapitlene går vi nærmere inn på hva som er årsakene til at noen ikke får denne muligheten.

Slutt mål i introduksjonsprogrammet for deltakere med ungdomsrett

Det var totalt 1735 personer fra 18 til 24 år registrert i NIR med oppstart etter 01.01.2021¹⁷. Blant de registrerte deltakerne er det 11 prosent som ikke er registrert med slutt mål. Disse er tatt ut av den videre analysen. Videre har vi delt utvalget i to grupper der vi bruker slutt mål som proxy for utdanningsbakgrunn. De som har fått slutt mål arbeid eller utdanning som tilsier at de har fullført VGO er klassifisert som å ha VGO fra før, og de som har alle andre slutt mål er klassifisert som å ikke ha VGO fra før.

Ifølge NIR data er det 42 prosent av deltakere fra 18 til 24 uten VGO fra hjemlandet som er registrert med slutt mål videregående opplæring. Av de som ikke har videregående opplæring fra før har nær en tredjedel som mål å fullføre enten hele eller deler av grunnskolen. Som vi kommer tilbake til under, trenger ikke det bety at de ikke har grunnskole fra hjemlandet. I tillegg har 22 prosent som mål å fullføre deler av VGO. Vi vet ikke hvorfor de har som mål å bare fullføre deler av VGO, men antar at det handler om at de kommer i gang med videregående opplæring sent i introløpet¹⁸. Rundt halvparten av deltakeren i denne aldersgruppen har videregående opplæring fra før, og har enten som mål å ta høyere utdanning (20 prosent) eller å komme i arbeid (31 prosent).

Analysen av NIR data indikerer at forventningen om at de fleste deltakere fra 18-24 år skal ha som slutt mål å fullføre VGO ikke er innfridd. De aller fleste av dem har imidlertid som slutt mål å få en form for formell kompetanse – bare ikke på det nivået man har sett for seg i utarbeidelsen av integreringsloven.

¹⁷ Og som hadde blitt registrert i NIR databasen innen utgangen av mars 2023

¹⁸ De som har noe VGO fra før skal normalt ha som slutt mål å fullføre VGO, men som vi kommer tilbake til under er det noe ulik praksis i kommuner hvordan de setter slutt mål.

Tabell 3.1 Slutt mål for introduksjonsprogrammet for deltakere 18–24. Kilde: NIR data for deltakere som startet i introduksjonsprogrammet i 2021 og 2022.

| Slutt mål registrert i NIR | Andel av alle 18–24 | Andel av deltakere 18–24 uten VGO |
|--|---------------------|-----------------------------------|
| Fullføre grunnskole | 9 % | 18 % |
| Fullføre deler av grunnskole | 6 % | 11 % |
| Arbeid, har ikke utdanning på videregående nivå fra før | 3 % | 5 % |
| Fullføre deler av videregående opplæring | 11 % | 22 % |
| Fullføre videregående opplæring | 21 % | 42 % |
| Arbeid, har utdanning på videregående nivå fra før | 31 % | |
| Høyere utdanning, har utdanning på videregående nivå fra før | 20 % | |
| Totalt | 100 % | 100 % |
| n | 1543 | 752 |

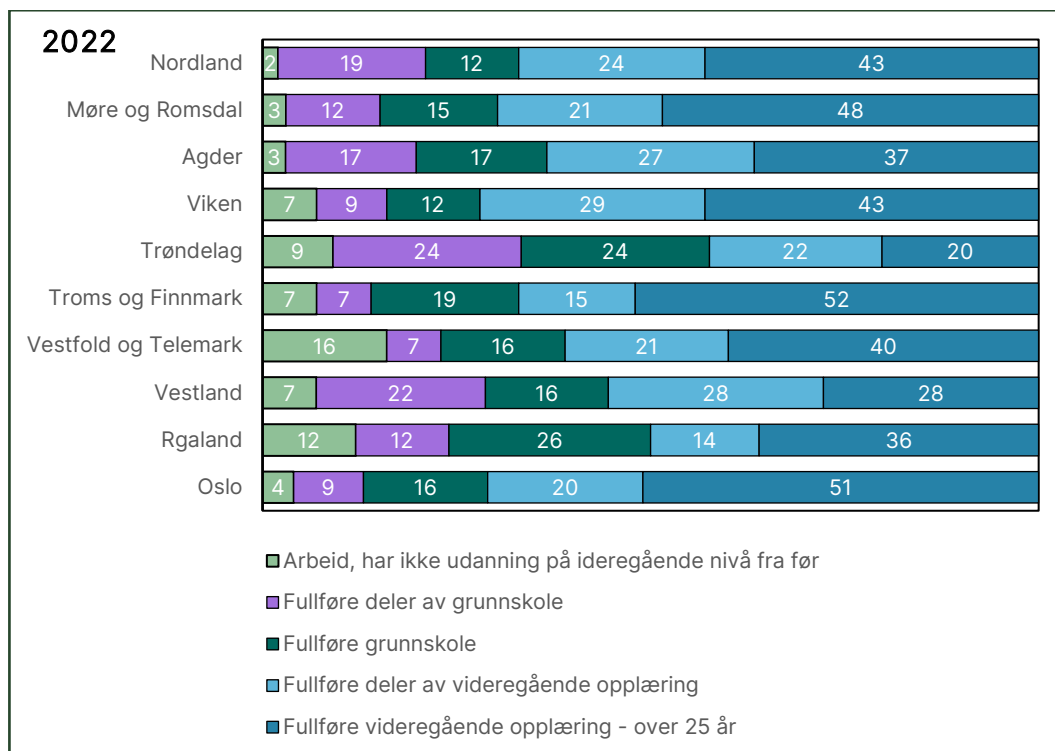
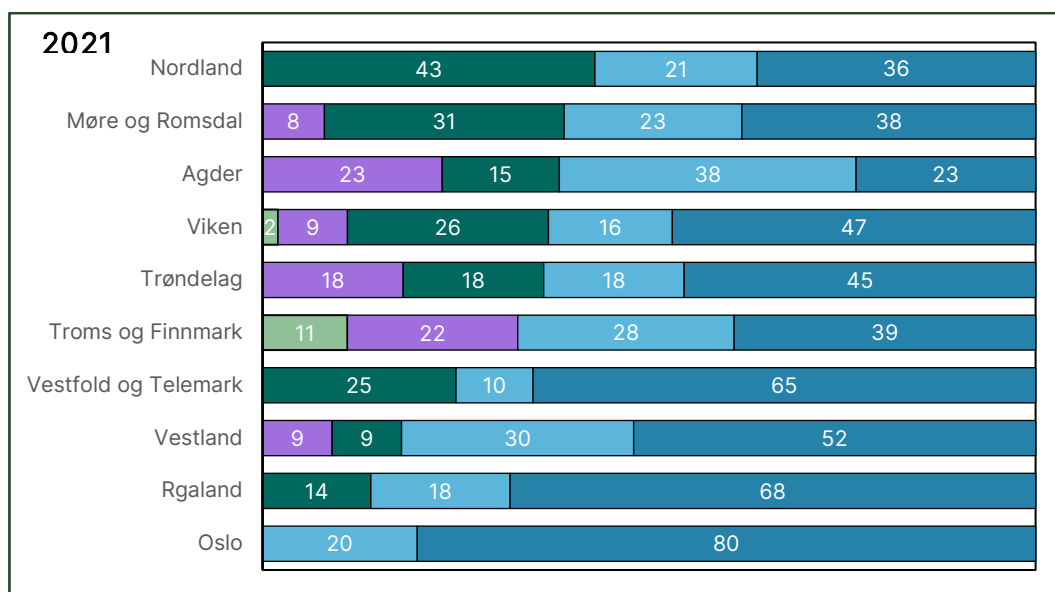
Ulikheter mellom fylker og fra år til år

I figur 3.1 viser vi variasjonen i slutt mål videregående opplæring for deltakere uten VGO fra før, med oppstart i 2021 og 2022. Andelen med slutt mål VGO vil formes av sammensetningen av deltakerne – ikke minst hvor mange som har grunnskole fra hjemlandet. Denne sammensetningen har fylkeskommunen mindre mulighet til å påvirke og den kan variere mellom fylker og fra år til år. Men, som vi kommer tilbake til, er det også store forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner i hva som skal til for at en deltaker regnes som en med fullført grunnskole. Det vil igjen påvirke hvor stor andel som får som mål å fullføre grunnskole og hvor mange som har mulighet til å ta VGO på 3–4 år. Andel som har slutt mål VGO vil også formes av andre faktorer som kommune og fylkeskommune kan påvirke, som for eksempel tilgang på plasser i VGO og hvorvidt programrådgivne setter VGO som slutt mål.

Figuren viser først og fremst at det er betydelige forskjeller mellom fylkene i hvor stor andel av deltakerne som får som slutt mål å fullføre VGO, men forskjellene er mindre i 2022 enn i 2021. Oslo hadde bare fem bosatte deltakere mellom 18 og 24 i 2021 som ikke hadde fullført VGO fra før, og vi må være forsiktige med å legge for mye vekt på fordelingen det året. Oslo er imidlertid den kommunen som har flest deltakere som har slutt mål å fullføre hele eller deler av videregående opplæring, også for deltakere med oppstart i 2022. Dersom vi ser bare på 2021, kommer også Rogaland og Vestfold godt ut med høy andel som har som slutt mål å fullføre VGO. Andelen er lavest i Agder, Nordland, Innlandet og Møre og Romsdal. Dette samsvarer også med vårt inntrykk fra intervjuene med fylker og kommuner. Rogaland, Vestfold og Telemark og Oslo er fylker med høy befolkningstetthet, og det er få kommuner i disse fylkene som ikke har en videregående skole innenfor rimelig reisevei. De har også høyt antall skoler med kombinasjonsklasser eller innføringsklasser i forhold til bosettingstallene. For Oslo og Rogaland blir tilgangen på innføringsklasser også større fordi det er et betydelig internasjonalt arbeidsmarked i disse områdene, og barn av andre migranter enn flykninger trenger også

skoleklass. Dette er også regioner med korte avstander mellom skoler. Kommuner vi har vært i kontakt med i Rogaland snakker om flere ulike skoler med både introduksjons og kombinasjonstilbud de kan sende deltakere til. Dette står i klar kontrast til kommuner i deler av Nordland, Viken og Innlandet som på grunn av lange avstander har bare én videregående skole innenfor rimelig reisevei (og ikke alltid det heller), og denne har ikke nødvendigvis et forberedende tilbud for minoritetsspråklige elever.

Figur 3.1 Slutt mål for introduksjonsprogrammet for deltakere under 25 uten VGO, etter fylke og år for oppstart i program.



Vi hadde en forventning om at det skulle være økning i andel med slutt mål VGO fra 2021 til 2022. I 2021 var loven ny, og kommunene hadde lite erfaring med å sette slutt mål, samtidig som fylkeskommunen ikke helt hadde funnet sin rolle i det regionale

kvalifiseringsarbeidet. Vi ventet at det i år to etter innføring av loven ville bli mer utbredt med slutt mål videregående opplæring. Vi ser imidlertid ikke tegn til at kommunene og fylkeskommunene samlet sett, gir tilgang til formell kvalifisering for større andel av de nyankomne flyktninger med ungdomsrett. Sammensetningen av flyktninggruppen har endret seg betraktelig fra 2021 til 2022, og i 2022 var det høye ankomsttall fra land med høyt utdanningsnivå, som Ukraina, Tyrkia og Russland. Derfor er det også en langt større andel som har fullført VGO før de kommer til Norge. Dette burde i teorien ikke ha konsekvenser for tilbudet til deltakere som ikke har fullført VGO. De høye ankomsttallene har imidlertid ført til stort arbeidspress i kommunene, og mange nyansatte programrådgivere som har måttet sette seg inn i et komplisert lovverk. Og på grunn av økning i ankomsttall (ikke bare fra Ukraina) er antallet deltakere uten VGO som er under 25 år likevel doblet fra 2021 til 2022 (fra 215 personer til 535 personer), i tillegg til at det er store grupper ungdommer fra Ukraina på 16 og 17 år som også trenger skoleplass.

Blant de som ikke har VGO fra hjemlandet er det en nedgang i andelen som får som slutt mål å fullføre videregående opplæring, fra 48 prosent i 2021 til 40 prosent i 2022. Samtidig er det en svak økning (fra 20 til 23 prosent) i andelen som skal fullføre deler av videregående skole, mens andelen som skal fullføre grunnskole holder seg konstant. Vi finner en økning fra 2 til 7 prosent i andelen deltakere uten VGO fra hjemlandet som har slutt mål arbeid. I IMDis undersøkelse til norske kommuner våren 2023, oppgir 12 prosent av kommunene, 7 av 61 med deltakere med ungdomsrett til videregående opplæring, at de har anbefalt deltakere med ungdomsrett å ikke ta videregående opplæring, fordi de mener de kan få jobb uten.

Det er betydelige forskjeller mellom fylkene i andelen som skal fullføre grunnskole. Dette kan være en konsekvens av ulik sammensetning av flyktninggruppene, slik at noen kommuner har flere ungdommer med lite skolegang som trenger å fullføre grunnskole før de kan starte i VGO. Det kan også skyldes ulik praksis i kommunen eller fylkeskommunen når det gjelder krav til dokumentasjon og kompetanse for at de skal vurder det som sannsynlig at deltakeren har fullført grunnskole, noe som igjen påvirker om kommunene gir slutt mål grunnskole eller VGO. Denne problemstillingen kommer vi tilbake til. Vi viser også at tilgang på videregående opplæring påvirker hvilke slutt mål deltakerne får. Flyktninger som blir bosatt i kommuner uten forberedende kurs i regi av fylkeskommunen eller uten videregående skole innenfor rimelig reisevei, må som oftest ta hele eller deler av introduksjonsprogrammet i regi av den lokale voksenopplæringen, selv om de har ungdomsrett til videregående opplæring.

3.6 Slutt mål VGO innebærer ikke alltid VGO som del av introduksjonsprogrammet

Feilregistreringer i NIR

Statistikk over slutt mål VGO reflekterer ikke nødvendigvis antallet som går i VGO som en del av introduksjonsprogrammet. Obligatorisk registrering av slutt mål ble innført i 2021, men ikke alle programrådgivere har samme oppfatning av hva slutt mål er. Både deltakere selv og ansatte i kommunene tenker gjerne på dette som karrieremål eller langsiktig mål – det vil si den utdanningen man ønsker å oppnå, uavhengig av om man kan oppnå den innenfor introduksjonsprogrammet. Når vi har besøkt kommunene er det

også stor variasjon i hvor mye bevissthet de har rundt de som skal ha lang programtid og slutt mål videregående opplæring. Alle vil snakke om kort programtid og det de oppfatter som urimelig kort tid i introduksjonsprogrammet, men når vi spør om slutt mål videregående opplæring blir mange programrådgivere stille. Vi har intervjuet flere programrådgivere som ikke er klar over at deltakere kan få fire års programtid dersom de har som mål å fullføre videregående opplæring.

Vi har sett nærmere på noen av de kommunene som har en høy andel deltakere med slutt mål videregående opplæring, og ble overrasket over å se at en av kommunene vi har besøkt flere ganger gjennom prosjektperioden lå godt plassert blant topp ti av kommunene med flest deltakere med slutt mål videregående opplæring. Dette er en kommune som selv oppgir at deres deltakere sjelden kommer i gang med videregående opplæring før etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet. Nærmere undersøkelser tyder på at kommunen har feiltolket hva som ligger i slutt mål og har registrert med slutt mål VGO også de som ønsker å starte i VGO etter at de er ferdige med introduksjonsprogrammet. I denne kommunen er programrådgiverne integrert i en avdeling i NAV som jobber helhetlig med kvalifisering og arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger. Når de setter mål for deltakerne tenker de i ikke bare på hva de kan få til innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, men mer langsiktig. Derfor blir også målene de har oppgitt i NIR misvisende.

Flertallet av de som har slutt mål VGO er ikke registrert i NIR med VGO som tiltak i introduksjonsprogrammet¹⁹ – sannsynligvis fordi slutt mål i NIR har blitt forvekslet med langsiktig mål i integreringsplanen²⁰. Når vi ser på andelen med tiltak VGO er det mest hensiktsmessig å se på de med oppstart i 2021²¹. Dersom de skal klare å fullføre VGO på fire år, bør de ha startet i VGO i løpet av 2022, og bør derfor være oppført med VGO som tiltak minst én gang. Av de 242 personene under 25 som startet i introduksjonsprogrammet i 2021, er det bare 42 som er registrert med VGO som tiltak innen utgangen av 2022²². Det er altså bare 20 prosent av deltakere med slutt mål å fullføre videregående opplæring, og 11 prosent av deltakere som skal fullføre hele eller deler av videregående opplæring som er registrert å ha startet i VGO mer enn ett år etter oppstart i program. På bakgrunn av dette må vi være forsiktige med å konkludere med at de som er

¹⁹ Det er totalt 319 deltakere og under 25 med slutt mål VGO. Av disse er det 14 prosent som er registrert med VGO fulltid som tiltak. I tillegg er 3 prosent registrert med VGO deltid. Av de under 25 som startet introduksjonsprogrammet i 2021, er 17 prosent registrert i NIR som å følge enten heltid eller deltid VGO innen utgangen av 2022, mens kun tre prosent av de som startet i 2022, er registrert med oppstart samme år.

²⁰ Noen deltakere kan mangle tiltaksregisteringer i NIR fordi de kan få permisjon ved starten av programmet. Andel deltakere som har minst en dag med permisjon innen 2022 er om lag 8 prosent, og de som har mer enn 92 dager med permisjon utgjør under 5 prosent av deltakerne.

²¹ Kommunene har en generell tilgang til å registrere i NIR i inntil to måneder tilbake i tid. De kan også søke IMDi om tilgang til å etterregistrere inntil 12 måneder bakover i tid. Andelen med tiltak i 2022 kan dermed øke. IMDi påpeker at registreringspraksis i kommunene varierer; noen registrerer fortløpende innen to måneder, mens andre registrerer i skippertak. Som følge av de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina i 2022 har også en del kommuner meldt at de har nedprioritert å registrere i NIR pga. kapasitetsutfordringer. Det er derfor grunn til å anta at ikke alle tiltak for 2022 er registrert i NIR, eventuelt at de registreres med forsinkelse.

²² Vi må imidlertid være åpne for at det kan være manglende registrering som gjør at så få er registrert med VGO. Siden denne gruppen noen ganger får hele sitt tilbud i introduksjonsprogrammet i regi av fylkeskommunen, men fylkeskommunen ikke har mulighet til å legge inn tiltaksopplysninger i NIR er det mulig at de uten tiltaksopplysninger får tilbud hos fylkeskommunen. For deltakere med slutt mål videregående opplæring, er det flere som mangler tiltaksopplysninger enn det er som er registret med VGO.

registrert med sluttmaal VGO i NIR kommer til å fullføre, eller til og med starte i VGO i løpet av introduksjonsprogrammet.

Det er imidlertid en viss sammenheng mellom andel som får sluttmaal VGO og andel som er registrert med VGO som tiltak. De tre kommunene som har høyest andel med *sluttmaal VGO* i 2021 (Oslo, Rogaland og Vestfold og Telemark), er også de som har høyest andel av disse registrert med *VGO som tiltak* innen utgangen av 2022. I fylker med større avstander og færre skoler med kombinasjonsklasser i forhold til bosettingstall, er det en bare en liten andel av de med oppstart i 2021 som er registrert med tiltak VGO innen utgangen av 2022.

Ikke alle deltakere med ungdomsrett får tilbud om videregående opplæring

At kommunen registrerer noen med sluttmaal VGO betyr ikke at de automatisk får et tilbud fra fylkeskommunen. I de fleste kommuner vi har besøkt har ansatte i introduksjonsprogrammet i kommunen fortalt om deltakere under 25 år som de mener burde få et tilbud i regi av fylkeskommunen som ikke har fått det.

Den viktigste forklaringen på om deltakere med ungdomsrett starter i VGO tidlig i Introduksjonsløpet, er at de har tilgang på godt tilrettelagt opplæring i regi av fylkeskommunen. Dersom det finnes ett eller flere slike tilbud innenfor rimelig reisevei, og dette tilbudet har løpende inntak og ledige plasser, ser det ut til at deltakere med ungdomsrett som oftest starter direkte i et slikt tilbud. Dersom det ikke finnes et tilrettelagt tilbud innenfor rimelig reisevei, eller det ikke er løpende inntak eller nok plasser, må også ungdommer med ungdomsrett følge undervisning i regi av voksenopplæringen.

I IMDIs undersøkelse til norske kommuner 2023 oppgir rundt halvparten av kommunene som har deltakere med ungdomsrett, at alle, eller nesten alle får et tilbud i regi av fylkeskommunen. Den andre halvparten av kommunene oppgir at få eller ingen av deltakere med ungdomsrett til videregående opplæring får et slikt tilbud.

Tabell 3.2 «Får deltakerne med ungdomsrett et opplæringstilbud på fulltid (inkludert norskopplæring og eventuelt annet innføringstilbud) i regi av fylkeskommunen (videregående skole)?» Andel i prosent. Kilde: IMDIs undersøkelse til norske kommuner våren 2023

| | Antall | Andel |
|-----------|---------------|--------------|
| Alle | 14 | 33 |
| De fleste | 9 | 21 |
| Noen | 13 | 30 |
| Ingen | 6 | 14 |
| Vet ikke | 1 | 2 |
| Total | 43 | 100 |

Det er en klar trend i materialet at bykommuner i større grad opplever at deres deltakere med ungdomsrett får tilbud om opplæring, mens mindre kommuner med betydelig avstand til distrikts sentrum i oftere grad rapporterer at de ikke har et tilbud. Men det er også noen kommuner som har videregående skole i kommunen, og kombinasjonsklasser

innenfor rimelig reisevei, som oppgir at deres deltakere ikke får tilbud i regi av fylkeskommunen.

3.7 Løpende inntak og tilstrekkelig kapasitet i forberedende tilbud

Ordinær søknadsfrist til videregående opplæring er 1. mars. Elever med individuelle behov, blant annet elever som skal ha særskilt språkopplæring og ungdom som nylig har kommet til Norge, må søke innen 1. februar for å ha rett til skoleplass fra august samme år.

Både vår og Udirs kartlegging (Udir, 2022) viser at ingen fylkeskommuner praktiserer løpende inntak til ordinære klasser (Vg1, Vg2 og Vg3), og ungdommer i kommuner hvor det ikke finnes forberedende tilbud i nærområdet, må som hovedregel vente på det ordinære inntaket for å få plass i regi av fylkeskommunen.

De fleste fylkeskommuner praktiserer mer fleksibilitet i inntak til forberedende tilbud. De fleste fylkeskommunene oppgir at de tar imot søknader også etter fristen 1. februar. Dette innebærer for eksempel at hvis man søker inntak så sent som i mai eller juni, kan man fremdeles starte i opplæring den påfølgende høsten. Et fåtall fylkeskommuner praktiserer løpende inntak noen måneder på høsten, men ikke etter en gitt dato (1. september eller 1. oktober). Bare to fylkeskommuner oppgir at de praktiserer oppstart i forberedende klasser bare én eller to ganger i året. Disse fylkeskommunene tar imidlertid imot søknader også etter den ordinære fristen. I de fleste fylker praktiseres løpende inntak til forberedende tilbud bare dersom det er ledige plasser. I de fleste fylkeskommuner er oppfyllingsgraden i innføringstilbudene svært høy. Dette er ikke bare en konsekvens av de høye ankomsttallene av flyktninger fra Ukraina. Også da vi gjennomførte feltarbeid i 2021 ble vi fortalt om ventelister og fulle klasser flere steder. Da var det også langt færre skoler som hadde tilbud om forberedende tilbud.

Ikke alle kommuneansatte er klar over at fylkeskommunen deres tar imot søknader om inntak til forberedende tilbud også etter fristen 1. februar. Vi har besøkt flere kommuner hvor lærere og rådgivere først og fremst forholder seg til fristen 1. februar. Dersom de ikke får deltakernes papirer klare til denne fristen, venter de til neste frist med å søke. I IMDis undersøkelse til norske kommuner er det også flere kommunerepresentanter som peker på det de omtaler som en rigid frist, og fravær av løpende inntak som et hinder for videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet.

I Udirs kartlegging av tilbudet til ungdommer fra Ukraina våren 2023 oppgir seks av elleve fylker at de har mangelfull statistikk over ungdommene. Deres viktigste kilde til oversikt er antall søkere. Noen har etablert systemer og dialog med kommunene, men manglende informasjon om hvilke ungdommer som bosettes når og i hvilke kommuner i deres fylke, gir utfordringer med å planlegge for utvidet kapasitet.

Dersom fylkeskommunene ikke har plasser i forberedende tilbud, eller ikke praktiserer løpende inntak må flyktninger fra 18 til 24 år som har rett og plikt til å starte i introduksjonsprogrammet i løpet av tre måneder etter bosetting²³, få et opplæringstilbud i regi av kommunen i mellomtiden. Som nevnt tidligere i dette kapitlet, gir flere sentrale aktører involvert i lovprosessen uttrykk for at de håper en praksis med mer løpende inntak

²³ Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har ikke plikt til å delta i introduksjonsprogram

vil komme på plass etter hvert. Det er imidlertid grunn til å tro at kostnadene som knyttes til å ha ledige plasser store deler av skoleåret gjør at det må en endring i lovverket til for dette skal komme på plass i alle fylkeskommuner.

Det verd å merke seg at det ligger et unntak i opplæringsloven for barn i barnevernets omsorg. Fylkeskommunene har plikt til å ha inntak til videregående opplæring etter at søknadsfristen er utløpt for «ungdom som blir plassert i fosterheim eller barnevernsinstitusjoner med heimel i barnevernloven etter søknadsfristen». Fylkeskommunene har i slike tilfeller også plikt til å ha inntak etter at skoleåret har begynt når dette er forsvarlig (Udir, 2023). Det kan vurderes om en tilsvarende lovendring kan være mulig også for nyankomne flyktninger.

Hvorvidt videregående skoler skal ha løpende inntak eller ikke i forberedende tilbud er politisk bestemt i fylkeskommunene. Flere rektorer, lærere og rådgivere i fylkeskommunen uttrykker skepsis til at løpende inntak er noe man bør etterstrebe. De påpeker at selv om det er ønskelig at elever og deltakere kommer raskt i gang med opplæring, og får meningsfulle aktiviteter å fylle dagene med, kan det medføre krevende undervisningssituasjoner og lavere kvalitet på undervisningen for alle i klassen, dersom det jevnlig kommer inn nye elever uten forkunnskaper i norsk. Det kan og gjøre at nivåforskjellene i samme klasse blir svært store. Der voksenopplæringen i mange kommuner har «oppstartsklasser» flere ganger i året, starter de fleste forberedende tilbud i VGO i august og løper hele året. Dersom man skal ha løpende inntak med tilrettelagt undervisning i grupper som er på tilnærmet samme nivå, vil det sannsynligvis kreve mer ressurser enn det fylkeskommunene bruker i dag.

Tabell 3.3 Antall skoler med forberedende tilbud skoleåret 2021/2022 og 2022/23 (kilde: intervju med rådgivere i fylkeskommunene)

| | Antall VGS i fylket | Antall VGS med forberedende tilbud 2021/2022 | Andel av VGS med forberedende tilbud 2021/2022 | Antall VGS med forberedende tilbud 2022/2023* | Andel av VGS med forberedende tilbud 2022/2023 |
|-------------------|---------------------|--|--|---|--|
| Agder | 26 | 5 VGS med kombinasjonsklasser | 19 | 10 VGS m/kombi | 38 |
| Innlandet | 32 | 5 VGS med kombinasjonsklasser | 16 | 5 VGS med kombinasjonsklasser | 16 |
| Møre og Romsdal | 24 | 3 VGS** med jobbsjansen del b | 13 | 3 VGS** med jobbsjansen del b, 4 VGS med innføringstilbud | 29 |
| Nordland | 21 | 4 VGS med innføringsklasser | 19 | 4 VGS med innføringsklasser | 19 |
| Rogaland | 39 | 3 VGS med kombinasjonsklasser 6 VGS med innføringsklasser | 23 | 3 VGS med kombinasjonsklasser, 8 VGS med innføringsklasser | 28 |
| Troms og Finnmark | 26 | 8 VGS med kombinasjonsklasser | 31 | 8 VGS med kombinasjonsklasser | 31 |

| | Antall VGS i fylket | Antall VGS med forberedende tilbud 2021/2022 | Andel av VGS med forberedende tilbud 2021/2022 | Antall VGS med forberedende tilbud 2022/2023* | Andel av VGS med forberedende tilbud 2022/2023 |
|----------------------|---------------------|--|--|---|--|
| Trøndelag | 42 | 7 VGS med kombinasjonsklasser | 17 | 10 VGS med kombinasjonsklasser | 24 |
| Vestfold og Telemark | 28 | 6 VGS med kombinasjonsklasser | 21 | 7 VGS med kombinasjonsklasser | 25 |
| Vestland | 57 | 9 VGS med kombinasjonsklasser 4 VGS med innføringsklasser | min16/ maks 23*** | 9 VGS med kombinasjonsklasser, 4 VGS med innføringsklasser | (16) 23 |
| Viken | 80 | 12 VGS med kombinasjonsklasser | 15 | 17 VGS med kombinasjonsklasser | 21 |

Disse opplysningene ble gitt i intervjuene med fylkeskommunene, gjennomført i perioden november 2022 til mai 2023. Merk at det kan være flere klasser med forberedende tilbud ved samme skole.

*I tillegg en generell avtale om at kommuner kan kjøpe plasser.

** Jobbsjansen del B, ligner innføringsklasse.

*** Det kan være overlapp mellom skoler som har innføringsklasser og kombinasjonsklasser, og andelen er derfor på minimum 16 prosent.

Eksempler på opplæringstilbud i påvente av VGO i regi av fylkeskommunen

Det er særlig i lite tettbygde områder at det har vært utfordrende å legge til rette for et tilbud i regi av fylkeskommunen til det høye antallet nyankomne flyktninger. Intervjuene våre gir et lite knippe eksempler på hvordan dette har blitt løst i fylker med lange avstander og spredt bosetting. En rådgiver beskriver hvordan de i fylkeskommunen har opprettet to ulike ekstraordinære kurs for ungdommer som venter på oppstart i VGO. Det ene kurset er et intensivkurs i norsk, med fysisk undervisning. Tilbudet startet opp november 2022, og deltakere er ungdommer mellom 16 og 19 år. Det andre opplæringstilbudet har blitt gitt som en kombinasjon av digital og fysisk undervisning, noe rådgiveren beskriver som en god løsning i et fylke med spredt bosetting og lange avstander. Her får elevene også oppfølging på en lokal videregående skole. En rådgiver i en annen region beskriver hvordan de for 16-17-åringene har kombinert nettundervisning med fysisk oppmøte på den lokale skolen, for å kunne gi undervisning samtidig som elevene har sosialt samvær og fysisk oppfølging, uten at elevene trenger å reise så langt. I dette tilbudet er det løpende inntak. Målet er at elevene kan de være utplassert i en lokal bedrift de dagene de ikke er på skolen.

I kjølvannet av høye ankomsttallene fra Ukraina har noen fylker opprettet spesialtilpassede ad hoc-tilbud for elever som venter på plass i kombinasjonsklasser, eller som har lang reisevei til slike tilbud. Eksempelet under er fra en fylkeskommune som opprettet et tiltak ved sju ulike skoler i fylket. Tilbudet er rettet mot aldersgruppen 16–24 år, og inkluderer dermed de som har rett til å delta i introduksjonsprogrammet. I informasjon til skolene understreker fylkeskommunen at opplæringstilbudet primært bør være norsk-opplæring, men at det også kan ha annet innhold:

I mai-juli fikk sju skoler nærmest beskjed om å starte strakstiltak i hele fylket. Vi informerte alle kommuner om dette. Ungdommer som var bosatt i nærområdet kunne da henvende seg direkte til skolen. 150 000 kr gikk til hver skole, for å drive med dette

strakstiltaket. Hvis det ikke dukket opp noen elever, skulle skolene bare bruke pengene på bra ting. Vi hadde kontakt med skolene jevnlig, for å sørge for at de faktisk jobbet med dette. Noen bidro til at [elevene] fikk jobb, noen skoler gjorde litt forskjellig, noen gikk tur i marka. I tillegg så endret vi søknadsfrist for VGS til 1. juli. (Rådgiver fylkeskommunen)

Som eksempelet over er et tegn på, er det ofte en avveining både i kommuner og fylkeskommuner mellom kvalitet i tilbudene og hvor raskt de er i stand til å tilby dem. Et alternativ kan da være at kommunen eller fylkeskommunen tilbyr slike aktiviteter som beskrives over til de som venter på tilbud, for å sikre at de har noe å fylle dagene sine med, og kan komme i gang med grunnleggende språkopplæring. Man bør imidlertid være varsom med å gjøre slike tilbud obligatoriske, og at deltakerne ikke bruker av sin begrensede tid i introduksjonsprogrammet til slike uformelle aktiviteter og tilfeldig opplæring.

Hvor mye ledig kapasitet bør skolene ha på starten av skoleåret?

I forbindelse med den økte tilstrømmingen av flyktninger, har også fylkeskommunene økt antallet forberedende tilbud. Flere videregående skoler gir et tilbud, og det har også blitt opprettet flere klasser ved skoler som allerede har slike tilbud. I lys av en nær tredobling i antallet flyktninger med ungdomsrett, og at samtlige kommuner i landet har bosatt flyktninger, noe som innebærer større geografisk spredning, er det ikke en tilsvarende økning i antallet forberedende skoleplasser for denne gruppen. Tre fylkeskommuner oppgir i Udirs kartlegging at de ikke har tenkt å oppskalere tilbudet i skoleåret 2023/24. En av dem presiserer at det er fordi de ikke har budsjett til å øke tilbudet ytterligere (Udir, 2023).

Store svingninger i ankomsttallene er en stor utfordring for både kommuner og fylkeskommuner. Høsten 2021 var mange kommuner og fylkeskommuner i ferd med å nedbemanne tilbudet til flyktninger på grunn av rekordlave ankomsttall. Våren 2022 måtte de samme institusjonene plutselig oppbemanne kraftig. Skolelederne både på voksenopplæring og videregående skoler, spør seg nå hvor mye de skal ta sjansen på å oppbemanne. Om de utvider tilbudet slik at de er sikre på at de har et tilbud til alle som trenger det, kan de risikere sitte igjen med lærere de ikke har elevgrunnlag for om et par år. «Alle» vet at pendelen snart vil snu, ble vi fortalt i både kommuner og fylkeskommuner. Skolelederne er derfor redde for at de blir sittende med utgifter til rom og lærere som de ikke har dekning for – eller behov for.

Dette dilemmaet blir ekstra tydelig når ansvarsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner er uklart. Fylkeskommunen trenger formelt sett bare å gi tilbud til de som søker innenfor fristen, og kan overlate til kommunene å forholde seg til de mest akutte svingningene. Dette er det også vårt inntrykk at noen fylkeskommuner gjør.

I Udirs undersøkelse ble fylkeskommunene spurt om de opplever at skolens kapasitet til å gi et godt tilrettelagt tilbud til nyankomne er god. Tre fylkeskommuner svarte nei, to vet ikke og fem svarte ja. Vi registrerer imidlertid at én av fylkeskommunene som svarer at de har kapasitet til å gi et godt tilrettelagt tilbud, har flere kommuner som ikke er enige. Ifølge ansatte i introduksjonsprogrammet i disse kommunene gir fylkeskommunen i all hovedsak tilbud til de som er bosatt før skolestart – og forventer at den kommunale voksenopplæringen gir opplæring til alle (også ungdommer på 16 og 17 som ikke får

tilbud om introduksjonsprogram) som kommer fra august til juni. Vi kontaktet en av de de større videregående skolene i fylkeskommunen to uker etter skolestart, og spurte om kapasitet for skoleåret 2023/24. Skolen oppgir at de har økt antall plasser i forberedende tilbud med 25 prosent fra forrige skoleår, men ved skolestart var alle plassene benyttet, og de opererer allerede med venteliste. De har ikke planer om å utvide kapasiteten ytterligere, og har heller ikke fått signaler fra fylkeskommunen om at dette vil bli aktuelt. Når denne fylkeskommunen rapporterer til Udir at de ikke har kapasitetsproblemer kan det virke som om de opplever det som tilstrekkelig kapasitet, at de gir tilbud til alle som søker innen fristen 1. februar.

Vi har ringt til to av skolene vi kjenner fra våre kommunebesøk, i tillegg til fem tilfeldig valgte skoler ved starten av skoleåret 2023. Ved flere skoler er det allerede venteliste, og ansvarlig rådgiver kjente ikke til at det var planer om å opprette nye klasser. Andre skoler rapporterte om ledige plasser ved skolestart, med ved alle skolene er det en antakelse om at plassene kommer til å fylles opp i løpet av skoleåret. Noen skoler oppgir at de regner med at fylkeskommunen vil opprette flere plasser i regionen om det blir fullt, ved andre skoler er det en forventning om at noen må vente til neste august før de får tilbud i regi av fylkeskommunen.

Planlegging av forberedende tilbud

Fylkeskommunene forteller at det er vanskelig å planlegge for å øke kapasitet, siden de ikke har innsikt i når og hvor ungdommer mellom 15 og 18 år bosettes. Fra 2022 sender IMDi ukentlige tall til fylkesadministrasjonen. I denne oversikten kan rådgiverne se hvor mange som er bosatt, og hvor mange i alderskategoriene 6–15 år og 16–19 år som er foreslått bosatt i kommunene i deres fylke. Fylkeskommunene opplever imidlertid ikke at dette er tilstrekkelig. Og selv om de vet hvor mange som kommer i de ulike aldersgruppene i løpet av det neste året brukes ikke dette nødvendigvis til å opprette tilbud. Som rådgiverne påpeker, sier ikke tallene noe om utdanningsbakgrunn, opplæringsbehov eller opplæringsønsker i VGO. Flere fylkeskommuner rapporterer at de først planlegger oppretting av tilbud når kommunene melder fra om ungdommer som vil trenge skoleplass, eller etter at de får søknad om opptak.

Vi får oppgitt at dette blant annet skyldtes at fylkeskommunen ikke får opplysninger om når på året flyktningene blir bosatt. Fylkeskommunene ønsker ikke å binde opp ressurser ved å ha tomme skoleplasser:

De [som planlegger] baserer seg på bosettingstallene som de får. [...] Men det er veldig vanskelig å planlegge. Du må se på strømningene, du må se på henvendelsene i dette her – du kan ikke forutse. Og ingen tør å opprette en klasse før målgruppen faktisk er der. Det går ikke, rett og slett. Du må vite at de faktisk er der. Du kan ikke basere deg på et estimat. Det blir risikospill. (Rådgiver, fylkeskommune)

Ifølge rådgiverne i flere fylkesadministrasjoner brukes likevel tallene fra IMDi etter beste evne til å planlegge opprettingen av innføringsklasser og kombinasjonsklasser. Men rådgiverne understreker at for å opprette en klasse, trenger de en kritisk masse. Noen rådgivere mener de må minst ha fem elever for å opprette en ny klasse, andre oppgir høyere tall. Flere gir uttrykk for at dette ville vært lettere om de hadde visst hvilke ukenummer flyktninger kommer – ikke bare at de kommer i løpet av året. De ønsker også å vite

hvilken utdanningsbakgrunn de har, da noen i aldersgruppen 15–24 vil trenge grunnskole før de starter i VGO, mens andre kan ha fullført VGO i hjemlandet.

Her er det imidlertid stor forskjell mellom fylkeskommuner. En fylkeskommune skiller seg ut ved å ha stor tetthet av innføringsklasser og kombinasjonsklasser, og praktiserer løpende inntak hele året. Den har også fått på plass et system der kommunene ber mottakene sende søknad om opptak i videregående opplæring eller forberedende tilbud så snart en ungdom har fått vedtak om bosetting. Da er det større sjanse for at de kan ha en skoleplass klar når ungdommen er bosatt.

Når de [kommunene] får beskjed om bosetting i riktig alder, ber fylkeskommunen kommunene om å gi beskjed til mottakene om å søke dem inn – da sparer de fort to uker. Da kan mottakene forberede mange av de tingene. Det har fungert til nå på flere. Dette går veldig bra fordi de kan søke dem inn til dem kontinuerlig hos oss.
(Rådgiver, fylkeskommune)

3.8 Treffsikker bosetting og tilgang på VGO for de med ungdomsrett

Bosettingspolitikken er en viktig brikke også for kvalifisering av deltakere i introduksjonsprogrammet. I regjeringen Solbergs integreringsstrategi 2019–2022, ble en ny bosettingsstrategi trukket fram som et sentralt virkemiddel. Ambisjonen er at en mer treffsikker bosettingspolitikk sikrer at de kommunene som tar imot flyktninger har den infrastrukturen og de institusjonene som trengs for en vellykket integrering og kvalifisering av innvandrere, og at den enkelte flyktning skal bosettes i en kommune som gir mulighet for nødvendig kvalifisering og har et arbeidsmarked med relevante sysselsettingsmuligheter.

Dersom det er et mål at en større andel av deltakere i introduksjonsprogrammet skal få videregående opplæring, vil det ikke være hensiktsmessig å bosette deltakere med behov for VGO i kommuner som ikke kan gi tilbud om det. I Fafos undersøkelse til norske kommuner oppgir én av fire kommuner at de ikke har tilgang på tilrettelagt videregående opplæring for de som ikke kan norsk godt nok til å følge ordinær undervisning. I IMDis undersøkelse til norske kommuner oppgir tre av 43 kommuner som har bosatt deltakere med ungdomsrett til VGO, at det ikke finnes tilbud om videregående opplæring innen rimelig reisevei i deres kommune²⁴. Ytterligere én kommune oppgir at det ikke finnes offentlig transport fra kommunen til opplæringsstedet.

²⁴ Basert på data fra IMDis undersøkelse til norske kommuner våren 2023.

Tabell 3.4 Finnes det tilbud om videregående opplæring for deltakere som ikke kan godt nok norsk til å følge ordinær undervisning? Andel i prosent. Kilde: Fafos undersøkelse til norske kommuner våren 2023.

| | Antall | Andel |
|---|--------|-------|
| Ja, innenfor rimelig reiseavstand | 110 | 48 |
| Ja, men kun digitalt | 7 | 3 |
| Ja, både digitalt og innen rimelig reiseavstand | 16 | 7 |
| Nei | 60 | 26 |
| Vet ikke | 36 | 16 |
| Total | 229 | 100,0 |

IMDi oppgir at de ved bosetting av deltakere på 16–17 år, alltid undersøker om det er en videregående skole innenfor rimelig reisevei. Vi kjenner til tilfeller der familier med 16–17-åringer også de to siste årene har blitt bosatt på steder uten tilgang på VGS. Dette kan være fordi helhetlige vurderinger har blitt gjort, får vi oppgitt hos IMDi. Selv om IMDi har oversikt over hvilke kommuner som har en videregående skole og hensyntar dette når de bosetter 16 og 17- åringer, har de ikke tilgang til informasjon om det er et tilrettelagt tilbud ved denne skolen, eller om det er ledige plasser.

For deltakere som er over 18 år krever det mer av IMDi å sikre treffsikker bosetting. Ungdommer på 16 og 17 år vil ofte ikke ha fullført VGO i hjemlandet, og det er sannsynlig at de vil ha behov for å ta VGO i løpet av de første årene etter bosetting. For deltakere som er 18 år eller eldre må det vurderes om de har fullført VGO, og for de over 24 om de er motivert for å ta VGO. Flyktingenes kompetanse skal som hovedregel være kartlagt før de bosettes i kommune. Denne kartleggingen kan imidlertid ha mangler, og IMDi har ikke alltid informasjon om deltakeres utdanningsbakgrunn eller ambisjoner i forkant av bosetting. Men selv når denne informasjonen foreligger brukes den i liten grad aktivt for å sikre at de som trenger det blir bosatt i en kommune med tilgang til VGO.

En sentralt ansatt i IMDi som jobber med bosetting, oppgir til oss at det er kommunenes ansvar å si fra om de har det nødvendige tilbudet for å bosette familiene de får tilbud om. Dersom de ikke har tilgang på videregående opplæring, bør de takke nei til den aktuelle familien.

Dette er imidlertid ikke en oppfatning de deler med kommunene. Vi har vært i kontakt med én kommune som har meldt fra til IMDi at de ikke kan ta imot familier med barn som trenger videregående opplæring. Da hadde de allerede fått bosatt flere familier med tenåringer, og kommunen hadde dekket utgifter til hybel for disse ungdommene. Leder for flykningetjenesten i kommunen anser det ikke som ønskelig at ungdommer som nettopp har flyktet til et nytt land skal flytte fra familien og bo alene, og forteller om familier som takker nei til skoleplass for å holde familien samlet.

Ingen andre kommuner vi har vært i kontakt med, har sagt nei til å bosette en familie på grunn av manglende kvalifiseringstilbud. Tvert imot oppfatter mange at det forventes av dem at de skal ta imot de de får tilbud om, og gjøre det beste ut av situasjonen. Som

konsekvens har kommunene tatt imot familier med ungdommer som har fullført grunnskole og som dermed kan ha rett til VGO, til tross for at de ikke har tilrettelagte tilbud, eller tilbud om videregående opplæring innenfor rimelig reisevei i kommunen.

3.9 Inntak i VGO: Ulik praksis mellom fylker og ofte høye terskler for å komme inn

Det finnes også noen som har fullført grunnskole i hjemlandet, men som av ulike grunner ikke får uttelling for denne utdanningen. Disse deltakerne ender ofte opp med å ta ett eller to år med grunnskole i regi av den kommunale voksenopplæringen, før de kan søke om inntak i videregående. I dette delkapittelet presenterer vi de ulike strategiene og erfaringene som kommuner og fylkeskommuner beskriver på dette feltet.

Krav om dokumentasjon om grunnskole

Forskrift til opplæringsloven sier at man kan få godkjent grunnskole om man oppfyller følgende vilkår²⁵:

- 1 Har blitt skrevet ut av norsk grunnskole (her er det ingen krav til karakterer)
- 2 Kan dokumentere eller sannsynliggjøre²⁶ at man har gjennomført minst 9 års grunnskole i utlandet.
- 3 Har realkompetanse tilsvarende norsk grunnskole for voksne.

Forskriften til opplæringsloven åpner altså for at det ikke er nødvendig med dokumentasjon av grunnskole for å få opptak i videregående opplæring; det skal i utgangspunktet holde at det er sannsynlig at en elev/deltaker har fullført grunnskole i hjemlandet.

Det er ulik praksis mellom fylkeskommuner i hvorvidt de krever dokumentasjon for fullført grunnskole. Noen krever ikke dokumentasjon med mindre det er stor usikkerhet, mens tre av fylkeskommunene oppgir at de krever dokumentasjon på fullført grunnskole selv for ukrainske flyktninger (Udir, 2022). I IMDIs undersøkelse til norske kommuner oppgir én av tre kommuner at de har hatt minst én deltaker under 25 som har fått avslag på søknad om opptak til videregående opplæring på grunn av manglende dokumentasjon av fullført grunnskole.

²⁵ § 6-13 i forskriften tydeliggjør vilkårene for inntak til Vg1:

Vilkår for inntak til videregående opplæring til utdanningsprogram på Vg1 er at søkeren har fullført norsk grunnskoleopplæring eller tilsvarende. Dette kan dokumenteres ved vitnemål for fullført norsk grunnskole eller stadfesting av at søkeren fyller eitt av disse vilkårene:

a Er skrevet ut av grunnskolen etter opplæringslova § 2-1 fjerde ledd.

b Har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i **minst 9 år**.

c Har tilsvarende realkompetanse som fullført **norsk** grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringslova § 4A-1 og denne forskrifta § 4-33.

²⁶ § 6-13 i forskrifta sier: #Søkjarar som hevdar at dei har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet etter bokstav b, må sjølve dokumentere dette eller grunngi at det er sannsynleg at han eller ho oppfyller vilkåret. Om fylkeskommunen finn at vilkåret ikkje er oppfylt, skal saka sendast til kommunen som avklarar om søkeren har tilsvarende realkompetanse etter bokstav c.#

Tabell 3.5 Minst én deltaker under 25 har fått avslag på søknad om opptak til videregående opplæring på grunn av manglende dokumentasjon av fullført grunnskole fra hjemlandet. Andel i prosent. Kilde: IMDIs surey til norske kommuner våren 2023

| | Antall | Andel |
|-------|--------|-------|
| Ja | 19 | 31 |
| Nei | 42 | 69 |
| Total | 61 | 100,0 |

I kommunene vi har besøkt, har vi fått høre flere historier om deltakere som ikke kommer inn i videregående opplæring på grunn av dokumentasjonskrav. Noen steder handler det om at det kan være tidkrevende å få tak i og oversatt nødvendige dokumenter. Flere steder forteller ansatte i voksenopplæring og programrådgivere at deltakere som blir bosatt på høsten ikke rekker å søke innen fristen 1. februar, fordi de ikke har fått tak i og oversatt papirer i tide. Andre foreller om deltakere som ikke har mulighet for å framskaffe papirer, og derfor må ta grunnskole på nytt. I en kommune, var de kommuneansatte oppgitt over at fylkeskommunen hadde bedt om dokumentasjon på bestått grunnskole for en ukrainsk gutt på 17 år. Gutten har fortalt at skolen og hjemmet hans har brent ned etter at den russiske okkupasjonsmakten tok kontroll over området han bodde i, og at det er ikke noen steder han kan henvende seg for å få slike papirer. Kommunen får heller ikke noen til å vurdere guttens realkompetanse til tross for gjentatte forsøk. Leder for flyktningetjenesten frykter at gutten må ta grunnskole på nytt til høsten – på grunn av manglende vilje til å ta hensyn til deres vurdering om at det er svært sannsynlig at gutten har grunnskole fra før.

Lite bruk av realkompetansevurdering

I møte med fylkeskommunenes krav om dokumentasjon av grunnskolekompetanse, har kommunene mulighet til å tilby realkompetansevurdering. Etter dagens opplæringslov har voksne med rett til videregående opplæring for voksne, også rett til vurdering av realkompetanse og rett til kompetansebevis. Voksne uten rett til videregående opplæring har i dag rett til realkompetansevurdering dersom de er henvist fra kommunen eller Arbeids- og velferdsetaten. For voksne med rett til grunnskoleopplæring er det ikke fastsatt i opplæringslova at de har rett til realkompetansevurdering, men de har rett til rådgivning for å få kartlagt hvilke behov de har for opplæring. I den nye opplæringsloven fra august 2024, videreføres en generell rett til realkompetansevurdering for alle med rett til opplæring for voksne; både på videregående og på nivået under, som i den nye opplæringsloven får tittelen forberedende opplæring for voksne, forkortet FOV).

Realkompetansevurdering kan gi dokumentasjon på godkjent kompetanse i fag, en dokumentasjon som er likeverdig med andre sluttvurderinger. Realkompetansevurdering kan også brukes til å avkorte eller tilpasse opplæringsløpet for å oppnå yrkes- eller studiekompetanse. Å bli realkompetansevurdert kan være aktuelt både for voksne som ønsker å gjennomføre opplæring, og for de som ønsker å dokumentere kompetansen sin, for eksempel overfor en arbeidsgiver.

For å få godkjent grunnskole, vurderes det om deltakeren har realkompetanse som tilsvarer minimum karakter 2 ved grunnskolens tiende årstrinn i fagene norsk, engelsk,

matematikk, og to av fagene samfunnsfag, naturfag, og kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE). Vi blir gjort oppmerksom på at det ikke er gitt at deltakere skal bli realkompetansevurdert opp mot læreplanmålene i norsk grunnskole slik praksis er nå. I § 4-6 i forskrift til opplæringsloven står at «Vurderingen skal vise om realkompetansen er likeverdig med kompetansen som er oppnådd gjennom grunnopplæringen», men det står ikke at den skal være lik.

Det er bred enighet blant alle de involverte vi har snakket med, at realkompetansevurdering sjelden blir brukt. Dersom vi ser på hvilke tiltak som har blitt registrert i NIR for deltakere mellom 18 og 55 år de siste to årene, er realkompetansevurdering for grunnskole bare registrert tolv ganger på to år. Med forbehold om underregistrering i NIR, ser det ut til at det er under sju promille av disse deltakerne i introduksjonsprogrammet for 2021 og 2022 som har fått tilbud om realkompetansevurdering for grunnskole. Mens rådgivere i inntaksavdelinger i fem fylkeskommuner oppgir at de har erfaring med at folk søker opptak i VGO på basis av realkompetansevurdering, forteller rådgivere i tre andre fylkeskommuner at de sjelden eller aldri får slike søkere.

I én kommune vi besøkte hadde konflikten mellom flyktningetjenesten og voksenopplæringen om dette blitt så stor at saken var meldt inn til kommunedirektøren. Flyktningetjenesten hadde sendt en liste over deltakere som trengte realkompetansevurdering til voksenopplæringen, uten at voksenopplæringen hadde fulgt opp. Flyktningetjenesten hadde også forsøkt å be nabokommunen om hjelp til å realkompetansevurdere deres søkere, men hadde fått beskjed om at de ikke har kapasitet.

Når vi spør leder for flyktningeteamet hva hen tror årsaken til at de ikke får det til er, vet hen ikke helt, men lurar på om voksenopplæringen er utrygg på hvordan realkompetansevurdering egentlig skal gjøres.

Når vi spør voksenopplæringene i andre kommuner vi har besøkt, er de imidlertid tydelige på at de har denne kompetansen. De bare bruker den veldig sjelden. I de fleste kommuner foretrekker de å sende deltakere til grunnskole – slik at de får opplæring og eksamen. Som vi kommer tilbake til senere, er det mange lærere på voksenopplæringen som mener at deltakerne har godt av å bruke litt ekstra tid på å ta grunnskole og lære godt norsk før de starter i VGO. Andre peker på at fordelene ved grunnskole er at de vil få karakterer i fagene de tar, og derfor vil stille sterkere ved søknad om opptak. Personer som søker på grunnlag av realkompetansevurdering registreres med null poeng, og stiller bakerst i køen. Disse utfordringene rundt realkompetansevurdering, i kombinasjon med utbredt oppfatning om at mange deltakere kan ha godt av litt ekstra grunnskole før de starter i VGO, kan tenkes å være utslagsgivende for at så stor andel av deltakere i alderen 18 til 24 har slutt mål grunnskole.

Hva med de som ikke har hatt engelsk?

For nyankomne flyktninger som trenger realkompetansevurdering av grunnskole, er det ofte engelsk som utgjør den største utfordringen. For innvandrere i alderen 18 til 24 år som har gjennomført ni-årig grunnskole i hjemlandet er det ikke noen formelle krav til engelsk for å få godkjent grunnskole. Men dersom de skal realkompetansevurderes kommer det inn et krav om at deltakerne må ha tilsvarende kompetanse som 10.klasse i

norsk grunnskole²⁷. For mange som kommer fra skolesystemer med mindre undervisning i engelsk enn i Norge, kan kravet om 2 i engelsk bli vanskelig uten ytterligere grunnskoleundervisning.

Flere lærere for minoritetsspråklige elever har tatt til orde for at man trenger en egen læreplan i engelsk for elever med kort botid, slik man har i norsk (Gowie-Fleischer, 2021). En av lærerne vi intervjuet var oppgitt over at man ikke i større grad gir fritak fra engelsken for minoritetsspråklige elever. Elevene hun har er ikke i nærheten av å være på det nivået de trenger for å klare engelsk på VGO. Hun føler det er bortkastet tid å lære dem engelsk – når de har så stort behov for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Når de starter VGO er de uansett ikke rustet til å klare engelsken – og mange må ta opp VG1 flere ganger før de klarer å bestå engelsk i VG1.

Elevene mine har gjerne gått et par år på grunnskole etter at de kom til Norge – noen hadde knapt sett en skriftlig tekst før de kom til landet. Engelsken på videregående er på et helt annet nivå enn det de har mulighet for å klare. Det er jo ikke så mye hjelp i at vi gir dem elementær engelskundervisning når de nå skal inn på Vg1 neste år. Det er mye viktigere at vi fokuserer på norsk og samfunnskunnskap.

Intervjuer: Har dere ikke særskilt tilrettelegging i engelsk etter at de starter VGO?

Tja – om du skal ha særskilt tilrettelegging så blir du jo tatt ut av andre fag – og da faller du jo også etter. Vi har ikke særskilt tilrettelegging av engelsken her. Vi har sentralgitt eksamen – da er det visse regler. De må ha engelsk på et visst nivå skal de få godkjent VGO. De har ikke forutsetninger til å klare det.

Jeg vet jo at mange av mine elever ikke vil klare engelsken neste år [når de starter VGO]. Det må gå i flere år før de kan få fritak. Det vi råder dem til er å ta fag over to år. Engelsk, matte og naturfag på Vg1 – pluss programfag. De kan få særskilt norsk-opplæring også – i tillegg til de andre fagene – men da må de ut av programfag – og går glipp av den undervisningen. Men de vil heller ikke ta det etter skolen. Ingen tenker sånn når de er 17.

Mange av dem klarer ikke videregående. Det henger sammen med den dumme engelsken. De kunne ha klart norsken. Men de klarer ikke å komme opp på engelsk på riktig nivå. To av elevene mine som gikk ut av kombinasjonsklassen i 2018 går fremdeles på Vg1 [høsten 2021]. Etter hvert kan man søke om fritak fra engelsk – men de må prøve å ta engelsk over to år før de kan be om fritak – det tar så lang tid. De må gå om igjen og om igjen – det er demotiverende. Du må være veldig sterk for å klare det om du er sterk i alle fag – men elendig i det siste – og likevel tenke at det skal jeg klare. (Lærer for kombinasjonsklasse VGO)

Engelskfaget blir på flere måter nøkkelutfordringen for deltakere som skal gjennom VGO. Og for å kunne jobbe i de aller fleste yrker – enten det er som elektriker, salg og service, eller omsorgsykker – trenger man å kunne engelsk. Det er derfor mulig at fritak fra engelsk ikke alltid er den beste løsningen for denne gruppen. Dersom målet er at flere skal oppnå formell og reelt kvalifiserende kompetanse, er det imidlertid nødvendig å

²⁷ Jf. § 6-13 i opplæringsforskriften.

tilrettelegge for at denne gruppen skal kunne lære engelsk på det nivået de er som en del av VGO.

Opplæringslova stiller ikke direkte krav om engelsk som del av grunnskoleutdanningen for å få godkjent grunnskole fra hjemlandet. Men fordi det ikke finnes en tilrettelagt læreplan for engelsk for minoritetsspråklige med kort botid, slik det gjør i norskfaget, oppfordrer noen videregående skoler til at deltakere ikke bare skal dokumentere at de har fullført grunnskole, men også at de har tilstrekkelig opplæring i engelsk til å kunne følge engelskundervisningen i videregående.

I våre intervjuer med fylkeskommunene er det bare ett fylke som oppgir at de praktiserer et krav om engelsk som fag på grunnskolen, for at de skal få plass på VGO²⁸. Men når vi spør kommunene som har deltakere under 25, oppgir 30 prosent at minst én i denne gruppen har fått avslag på søknad til videregående opplæring fordi de mangler engelskkunnskaper. Vi vet ikke hva som er årsaken til denne uoverensstemmelsen. Flere av våre informanter i kommunene oppgir at når de først må ta opp engelsk, så oppfordrer de gjerne deltakere til å ta andre fag også – før de søker seg til VGO.

Det at de mangler engelsk gjør at mange ikke får godkjent grunnskole. Hvis de ikke har engelsk – så må de ta et år med grunnskole. Så spør vi dem om det ikke er lurt å samtidig ta opp flere grunnskolefag. Vi anbefaler det – de stiller jo langt sterkere når de kommer inn på videregående da. (Rektor VO i fylke som ikke stiller krav til engelsk ved inntak)

Rektoren vi siterer over mener at ett år ekstra grunnskole holder for de som mangler engelsk fra hjemlandet. Vi forstår det slik at de ikke trenger engelsk på 10.-klassenivå, men snarere har behov for å styrke kompetansen generelt.

Med innføring av Modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY) fra skoleåret 2024/25 legges det opp til at elever skal kunne ta fag i videregående og få engelskopplæring samtidig. Det vil imidlertid også da bli viktig å sikre at de yngste som kan følge disse læreplanene, har undervisning i med jevnaldrende. Hvordan fylkeskommunene vil løse dette, er et empirisk spørsmål og vil være viktig å undersøke når ny opplæringslov blir implementert, og læreplaner i MFY blir tatt i bruk.

Ikke formelle krav om språk – men klare forventninger og anbefalinger

Selv om lovgivers intensjon for integreringsloven er at flere skal få tilbud om opplæring i regi av fylkeskommunen, er det flere representanter for kommuner og fylkeskommuner som gir uttrykk for at det er hensiktsmessig at deltakerne først går på kommunens språkopplæring til de kommer til et visst nivå. Selv i kommuner som har tilbud om kombinasjonsklasser ønsker noen rådgivere og lærere at deltakerne skal få grunnleggende språkopplæring på VO først, og tenker at man først kan nyttiggjøre seg undervisningen i

²⁸ Dette er basert på en tolkningsuttalelse fra Udir (2012) som i utgangspunktet dreier seg om krav til engelskkunnskaper ved inntak til videregående opplæring for voksne, der konklusjonen er at man kan stille krav til at søkeren har hatt engelskundervisning i grunnopplæringen ut fra formuleringen «fullført grunnskolen eller tilsvarende» i §A-3, og en formulering i forskrift til opplæringsloven § 6-10: at vedkommende «har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst 9 år eller har kunnskap og dugleik på nivå med norsk grunnskole». Vurderingen i tolkningsuttalelsen er at ettersom norsk grunnskole inneholder engelskundervisning, kan man legge til grunn at «tilsvarende norsk grunnskole» også skal innebære dette.

kombinasjonsklassene etter at man har fulgt innføringskurset på VO. En integreringsrådgiver mener at nyankomne flyktninger er en uvant gruppe for lærere å ta imot, og fylkeskommunens lærere mangler kompetanse på undervisning på dette nivået (for eksempel tospråklig fagopplæring). Forventningen om at elever skal ha et visst nivå i norsk før oppstart framstår som en norm som står sterkt, både i fylkeskommunens administrasjon og blant lærere i videregående opplæring.

Det er ikke normalt at lærere har kompetanse på begynneropplæring i norsk og begynneropplæring i VGS. Det holder ikke at du har norsk som andrespråk. Det tar tid å rekruttere dette. De i grunnskolen har dette. De i VGS har gjerne fag og PPU, eller har hovedfag. De har ikke den kompetansen. (Rådgiver, fylkeskommune)

Rådgiveren gir uttrykk for at fylkeskommunen har ansvaret for å rekruttere denne kompetansen, men at det vil ta tid å få til dette, og påpeker at Utdanningsdirektoratet kunne tatt en større del av ansvaret. Det er verdt å påpeke at dette har vært et av argumentene for at kommuner og fylkeskommuner skal samarbeide om kombinasjonsklasser, da man da kan trekke på kompetanse som finnes i både kommunens voksenopplæring og i de videregående skolene.

Men det er særlig i kommuner hvor det ikke finnes et forberedende tilbud som venter med å søke sine deltakere inn i VGO før de snakker og skriver godt norsk.²⁹

De som har grunnskole fra hjemlandet, har rett på videregående – men det er anbefalt at de er på B1-nivå. De har lov til å begynne uten. Men hvis vi ser at det kan bli utfordrende – veileder vi dem til å vente. Til de har et høyere nivå. Noen ganger vil de likevel søke. (Lærer, voksenopplæringen)

Også i mange fylkeskommuner oppfordrer de til slik praksis. Rådgiveren som gjengis under, mener det er urealistisk å forvente at særskilt språkopplæring i ordinær Vg1 skal være tilstrekkelig for en elev som ikke kan noe norsk fra før. Hen gir et eksempel med en nyankommen elev som hadde startet direkte i VGO, i et område der det ikke var noe forberedende tilbud i VGS i nærheten:

Og vi tok dette med kommunen – hvorfor hadde de ikke gitt dem et år med norsk først? [...] Dette er en del av loven som skaper frustrasjon. Skal dette dekkes opp av vedtak om særskilt språkopplæring? Kommunen tror kanskje at paragraf 3-12 kan dekke dette, og ekstra norsktilskudd som er skjult. [Tospråklig fagopplæring] krever at VGS har tilgang på tospråklige personer også. (Rådgiver, fylkeskommune)

Rådgiveren oppfatter ikke det som fylkeskommunens ansvar å lære deltakerne norsk i tilfeller der det ikke finnes et tilbud om kombinasjonsklasse i nærheten. Fordi det ikke finnes tilbud om kombinasjonsklasser eller innføringsklasser i nærheten har ikke fylkeskommunen annet alternativ enn å tilby særskilt tilrettelegging for undervisning på

²⁹ Det europeiske rammeverket for språk opererer med en nivåskala fra A til C. Nivå B1 beskrives blant annet av HK-dir som «det første av to nivåer i kategorien 'selvstendig språkbruker' og har blitt kalt 'terskelnivået'. Språkbrukerne på dette nivået kan forstå klart og relativt enkelt språk og uttrykke seg forståelig og sammenhengende om emner knyttet til egen livs-, opplærings- og arbeidssituasjon, kjente samfunnsaktuelle temaer og temaer av personlig interesse. Deltakeren kan delta uforberedt i de fleste samhandlingssituasjoner dersom samhandlingspartnerne uttrykker seg tydelig.» (HK-dir. 2023)

morsmål og særskilt norskopplæring. Dette blir forstått som for ressurskrevende til at det er noe de vil ha mulighet til å tilby.

3.10 Ulike aldersgrenser for tilbud.

Ifølge lovverket har alle under 25 år lik rett på videregående opplæring. I praksis ser vi imidlertid at fylkeskommunene prioriterer de yngste, særlig ved inntak til forberedende kurs.

Flere av rådgiverne vi har snakket med, er opptatt av at de forberedende tilbudene skal være tilpasset deltakernes alder, og de fleste opererer med en øvre aldersgrense på 24 år for tilbudene som gis i regi av fylkeskommunen.

I Agder har de imidlertid en øvre aldersgrense på 21 år for det forberedende tilbudet. Rogaland opererer med en aldersgrense på 20 år for kombinasjonsklasser for de som ikke har fullført grunnskole, men har innføringsklasse for alle opp til 24 år, dersom de har fullført grunnskole i hjemlandet.

I Møre og Romsdal er det opprettet forberedende tilbud ved fire videregående skoler i forbindelse med de økte ankomsttallene. Her er den øvre aldersgrensen 19 år. Ved tre andre VGS i Møre og Romsdal gis det et tilbud kalt Jobbsjansen del b, et forberedende tilbud der det gis både norskopplæring og opplæring i 10.-klassepensum. Her er den øvre aldersgrensen 24 år.

I disse tre fylkene er det med andre ord et bedre tilbud til yngre deltakere og ungdommer 16–18 år, enn det er de de eldste deltakerne med ungdomsrett.

Basert på intervjuer med representanter for de videregående skolene, får vi inntrykk av at det i kjølvannet av de høye ankomsttallene i 2022 og 2023, har blitt mer utbredt å gi prioritet til de yngste deltakerne. Siden 16- og 17-åringene som har fullført grunnskole ikke har rett på opplæring i regi av kommunen har vi blitt fortalt om flere tilbud som prioriterer denne gruppen, men har ikke oversikt over hvor omfattende denne forskjellsbehandlingen er.

3.11 Forberedende tilbud eller direkte til VGO

Som vi beskriver innledningsvis er det en forutsetning for at flere skal klare å ta VGO innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, at man legger til rette for at deltakere lærer fag og norsk parallelt. Systemene i kommuner og fylkeskommuner er imidlertid i stor grad rettet inn mot sekvensielle løp; at man først lærer norsk på et nivå godt nok til å følge undervisningen, før man søker om opptak i ordinær VGO. Dette handler om at det mange steder ikke finnes tilbud om tilrettelegging for de som starter i Vg1 uten tilstrekkelige norskkunnskaper.

På noen av de videregående skolene vi har besøkt eller vært i kontakt med, er det lite eller ingen tilrettelegging for elever med svake norskerferdigheter ut over det forberedende tilbudet. Det forventes at elevene skal nå et nivå i norsk som gjør det mulig å følge ordinær undervisning før de kan overføres til ordinære klasser. Det finnes imidlertid noen skoler som legger til rette for at elever med svake norskerferdigheter skal kunne følge undervisning i ordinære klasser, for eksempel ved å gi tilgang til språkassistent,

ved å åpne for at elever kan ta noen fag parallelt med forberedende tilbud i norsk, eller gi dem mulighet til å ta Vg1 over to år. I de skolene og kommunene vi har besøkt er ikke dette vanlig.

Det er frivillig for elevene å delta i forberedende tilbud i videregående skole³⁰, og rådgiverne vi har snakket med i fylkeskommunene mener at de fleste nyankomne flyktninger ønsker å delta i et slikt forberedende tilbud før de starter i VGO. Samtidig er det mange ungdommer som føler at de har dårlig tid.

«Henry», en av våre informanter, er en av dem som går i kombinasjonsklasse selv om han har blitt søkt inn på videregående. Han kom til Norge for seks måneder siden. Han har fullført niårig grunnskole og startet videregående opplæring i hjemlandet og har med seg papirer på dette. Men han går ikke på det høyeste nivået av kombinasjonsklassene – og han får ingen løfter om at han skal få starte i ordinær VGO fra høsten. Han drømmer om å bli arkitekt – han er god i matte forteller han. Han snakker godt engelsk slik at vi kan intervju ham uten tolk. Henry er utålmodig, og vil starte ordinær VGO. Han føler han ikke lærer nok på skolen. Han viser oss bøker han har i sekken som han har hentet ut på biblioteket selv:

Henry: Jeg leser hjemme på egenhånd. De vil ikke lære meg det jeg trenger på skolen.

Intervjuer: Hvordan tenker du at skolen kunne vært bedre for deg?

Henry: Det hadde vært bedre om de gikk raskere gjennom ting. Skulle ønske de hadde mer intensiv undervisning – skulle så gjerne blitt ferdig med innføringsklassen dette året. De kunne fulgt oss opp bedre. Det er noen elever som går i innførings-/kombinasjonsklasse i 2–3 år. Det er jo skrekken! (Deltaker, 19 år)

Ifølge opplæringsloven har søkere med minst niårig grunnskole fra utlandet rett til å starte i Vg1. Det er usikkert om Henry er informert om dette. Ifølge opplæringsloven kreves det samtykke fra elev eller foresatt dersom den særskilte opplæringen skal organiseres i egne grupper. Det virker ikke som om Henry er orientert om det heller. Det er lærerne hans som vurderer at det beste for ham er å vente ett år til, og ta det siste året i kombinasjonsklassen før hans starter.

Hvor ofte disse vurderingene av at man har det best om man først får undervisning i et forberedende tilbud er noe deltakerne er enige i, eller om beslutningene tas på vegne av og over hodet på deltakerne, er vanskelig for oss å vurdere. Men vi har snakket med flere deltakere som er utålmodige og føler de kaster bort tiden, og som gjerne skulle hatt mye raskere progresjon og kommet raskere i gang med den ordentlige undervisningen.

Ved en av skolene vi var i kontakt med høsten 2023, ble vi fortalt at ingen av elevene som startet i de to innføringsklassene skoleåret 2022/23 hadde startet i Vg1 høsten 2023. Alle klassene på Vg1 var fulle, og det var ikke kapasitet til å ta dem inn. Det er

³⁰ Med den midlertidige lovendringen (Prop. 107 L., (s.105, kap. 9.3.) er det lagt til at kravet til samtykke ikke gjelder dersom opplæring i et særskilt organisert tilbud er nødvendig for å gi elever et forsvarlig opplæringstilbud i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina Praksisen rundt frivillighet kan tyde på at fylkeskommunene tolker implikasjonene av dette noe ulikt. En av fylkeskommunene har tolket dette som at opplæring i kombinasjonsklasse kan gjøres obligatorisk, selv om elever i kombinasjonsklasser ikke har vedtak om særskilt språkopplæring

lærerne i det forberedende tilbudet eller voksenopplæringen som vurderer om deltakere er klare for å søke Vg1 og veileder dem i hvordan de skal gå fram for å logge seg inn i VIGO og søke. Deltakere vi har vært i kontakt med opplever det derfor som prosesser utenfor deres kontroll, som avgjør når de kommer inn. Fylkeskommunen har lov til å gi et forberedende tilbud i inntil to år.

Rådgiveren på den nevnte skolen sier hen skulle ønske at de i de minste hadde mulighet til å tilby disse elevene hospitering i ordinære klasser, men gitt at klassene er fulle har hen ikke mulighet til det. Dette er ungdommer mellom 16 og 19 år som må vente enda ett år før de kommer i gang med ordinær videregående opplæring.

Videregående skoler er ikke forberedt på å ta imot elever med svake norsk kunnskaper.

Vi har snakket med rådgivere og lærere på 14 videregående skoler rundt i Norge. Flere av dem har ikke forberedende tilbud for flyktninger som søkes inn, og uttrykker som oftest stor frustrasjon over elever som søkes inn uten å ha tilstrekkelige språklige ferdigheter i norsk.

Opplæringslova beskriver en rekke ulike strategier for at elever med svake norskkunnskaper skal kunne lære fag og norsk parallelt. Lærerne og rådgiverne vi snakker med opplever imidlertid ikke at dette er tilgjengelige strategier for dem. En rådgiver på en videregående skole i en distriktskommune er opprørt over at det nå er en rekke elever i Vg1 som ikke har noen forutsetning for å følge undervisningen. Det eneste tilrettelagte tilbudet de får er 2 til 4 timer særskilt norskopplæring i uken. Rådgiveren fikk spørsmål om de ikke har mulighet for å gi tospråklig fagopplæring fram til elevene kan norsk bedre:

Jeg har hørt om tospråklig fagopplæring, men det er et sånt Oslo-fenomen. Hvordan skulle vi gjort det på en liten skole som vår? Det er en utopi. Skal vi liksom ha en fagarbeider som snakker arabisk og en som snakker ukrainsk på hver linje? På en liten skole som vår er ikke det mulig.

Vi spurte rådgiverne om de anså den særskilte språkopplæring for å være tilstrekkelig til at det skulle være mulig å fullføre videregående opplæring ved å starte i Vg1 uten noen form for norskkunnskaper på forhånd. Rådgiverne i fylkeskommunene beskriver generelt dette tilbudet som for knapt til å møte behovet for norskopplæring hos nyankomne elever:

Særskilt norskopplæring to timer i uka: hvis du skal henge med i fagene er det ganske mye som skal til. To eller til og med ti timer, det blir altfor lite. (...) . Men det handler også om økonomi. Vi har de pengene vi har. Hvis alle skal få særskilt språkopplæring slik at de kan delta, da må de omtrent ha hver sin tolk. (Rådgiver, fylkeskommune)

Vi ser at skolene legger til rette for særskilt norskopplæring noen timer i uken, og noen steder har de også forsterkning i engelsk og/eller samfunnskunnskap. Ressurser til tilrettelegging ut over dette ser vi sjelden i de skolene vi har vært i kontakt med.

Vi har imidlertid besøkt én kommune der introduksjonsprogrammet har tett samarbeid med den lokale videregående skolen, og der flere elever og deltakere med ungdomsrett får tilbud om undervisning i klasserom med språkassistent i noen programfag.

Timeplanen på alle yrkesfag er tilpasset slik at elever som har behov for særskilt norsk-opplæring kan få det samtidig på tvers av klasser. Ifølge rektor på skolen har dette fungert strålende, og to av elevene som startet opp høsten 2022 hadde karakterer i de fleste fag til jul. Noen vil kanskje trenge å ta Vg1 over to år. Dette er imidlertid en videregående skole i en kommune preget av fraflytting, og det er ledige plasser i flere klasser, som disse elevene fyller opp.

Eksempelet viser at det er mulig å gi tilrettelagt opplæring i ordinære klasser for nyankomne flyktninger. Dette er imidlertid ikke en type løsning som fylkeskommunene jobber mot i dag, tvert imot er det flere ansatte i fylkeskommunene som ytrer et ønske om at det skal bli inntakskrav med minimumsnivå i norsk.

Det er verd å nevne at de praktiske utfordringene de fylkeskommunale videregående skolene står ovenfor i møte med innvandrere som ikke kan norsk, er de samme som de kommunale grunnskolene har med nyankomne barn. Selv om det kan være krevende er det likefullt grunnskolens plikt å løse disse utfordringene for elever med rett til grunnskole. Med endringen i integreringsloven har lovgiverne ønsket å gi et tydelig signal om at fylkeskommunen i mindre grad kan overføre dette ansvaret til kommunene. Våre intervjuer tyder på at dette ikke nødvendigvis resonnerer med fylkeskommunenes egen ansvarsforståelse.

Det er et stort behov for mer kunnskap om hvordan den enkelte skole og fylkeskommune legger til rette for særskilt språkopplæring, men da bør skolene rapportere ikke bare om hvor mange som får vedtak om særskilt språkopplæring, men hva dette vedtaket innebærer.

Uten tilstrekkelig tilrettelegging er faren stor for at de faller fra

Mange beskriver hvordan elever som starter i Vg1 uten å kunne norsk, og bare noen få timer norsk som tilrettelegging, møter store utfordringer. Dersom de ikke kan godt nok norsk når de starter opp er faren stor for at de ikke klarer å gjennomføre. Lærere og rådgivere i fylkeskommunen ser ikke for seg at skolen har en mulighet for å tilrettelegge for at de skal klare å følge undervisningen mens de lærer norsk.

Det burde være inntakskrav i VGO (...) Tanken om at man kan velge vekk tilbudet om kombinasjonsklasse er god, (...). Men dersom de ikke har tilstrekkelig norsk risikerer de frafall fra VGO. (...). Det tar tid å lære et språk. (Rådgiver, fylkeskommune)

En skole vi besøkte hadde en egen fløy for de forberedende kursene, og lærerne som jobbet her holdt seg mest for seg selv. Elevene i kombinasjons- og innføringsklasser kunne i teorien hospitere i ordinære VGO klasser, men det var ingen i de fem klassene som gjorde det de skoleårene vi besøkte dem. Da vi møtte pedagogiske leder for den ordinære undervisningen i mai 2023, spurte vi hvilke planer de hadde for tilrettelegging for de som var ferdig med innføringskurs og skulle inn i ordinære klasser til høsten. Hen innrømmet at dette ikke var noe hen hadde tenkt på, men siden vi nevnte det innså hen at det nok ville bli behov for det. De hadde noen elever med vedtak om særskilt språk-opplæring. Blant annet var det en klasse med fire elever med svake norskferdigheter der klasselærer fikk fire timer ekstra i uken for å følge dem opp. Ekstra forsterkning i

engelsk, eller ukrainske språkassistenter var ikke tiltak hen så for seg at ville være mulig med ressursene hen hadde til rådighet.

En annen videregående skole vi intervjuet over telefon, forteller at de bruker mest ressurser på forsterkning i engelsk. Innvandrere fra nesten alle opprinnelsesland har for svake engelskferdigheter og trenger mye ekstra oppfølging for å klare ståkarakterer i engelsk. Den samme skolen gjennomførte en kartlegging, og forteller at de ble overrasket over hvor stor variasjon det var i kvalifikasjoner og medbrakt kompetanse avhengig av hvilke områder i Ukraina ungdommen kom i fra. De hadde sett for seg at elever fra Ukraina skulle være på nivå tilnærmet likt de norske elevene. Skolen setter inn tiltak for å bøte på dette, blir vi fortalt. Andre skoler vi har vært i kontakt med over telefon, forteller at de ikke har noen systematisk kartlegging av elevene som starter i Vg1, og har derfor heller ikke satt inn tiltak for denne gruppen. De hadde en vent-og-se-holdning, og skulle vurdere om de trengte å sette inn tiltak etter hvert som skoleåret kom i gang. En større skole i en bykommune forteller også at de ikke har satt inn noen tiltak, og har ikke gjort vedtak om særskilt språkopplæring for noen av elevene som startet i Vg1 høsten 2023, to uker etter skolestart, selv om det var flere elever med kort botid i denne gruppen. Dette står i kontrast til en annen, mindre skole i samme fylke, som fortalte at en viktig faktor de tok hensyn til da de la timeplanen, var at elever i ulike fag kunne få særskilt norskopplæring sammen.

Rådgiver på én skole etterlyser bedre samarbeid med kommunene eller med de forberedende tilbudene som sender deltakere til deres skole. De mottar elever fra flere ulike innføringstilbud, men bare ett av tilbudene gir informasjon om hvilke oppfølgingsbehov de kan vente at eleven vil ha. For alle andre elever må de vente til skoleåret starter før de kan gjøre slike vurderinger. Som sitatet under viser, kan da mange av ressursene være bundet opp, og det blir vanskeligere å få på plass gode tilbud.

Det er en utfordring, vi fikk inn fire nye som ikke kan noe norsk, og vi visste ikke om dem før [skolestart]. Mange vet vi om på vårparten. Nå blir de kartlegging og vi må se hva vi har av ressurser. Vi har ikke nok ressurser blant våre norsklærere, så jeg håper at vi kan få timeplanen til å passe med grunnskoleopplæringen. (Rådgiver, VGS)

Lite bruk av hospitering, år null eller Vg1 over 2 år

Lovgivere, fagpersoner, og lærere for kombinasjons- og innføringsklasser peker gjerne på hospitering, år null, og mulighet for å ta Vg1 over to år som fine muligheter for å få tilrettelagt opplæring for denne gruppen. Skolene vi har vært i kontakt med er ikke fremmed for at hospitering *kan* tas i bruk, men det brukes i liten grad for de elevene de har nå. Vi har også møtt flere elever som har uttrykt ønske om å kunne følge undervisning i enkelte fag, men ikke har fått mulighet til det. Hospitering i en klasse forutsetter at det er ledig plass, og eleven som hospiterer trenger tilrettelegging. På flere skoler uttrykker lærere og rådgivere med ansvar for det forberedende tilbudet, at de ønsker å bruke hospitering i større grad, men at de ikke har mulighet til det, fordi det ikke er plass i klassene.

Vi besøkte en innføringsklasse vinteren 2023, der halve klassen hadde fulgt undervisning på ungdomskolen året før. De elevene som hadde startet undervisningen på

ungdomsskolen savnet muligheten til å hospitere i klasser med norske elever. De som ikke hadde denne erfaringen, syntes det var trygt og godt å kunne få et år med sine egne (dette var en innføringsklasse for kun ukrainske elever). Men de innså selv at de ikke ble kjent med nordmenn på denne måten, og forstod selv at de ville lært norsk fortere om de hadde hatt mulighet til å ha noen timer i en ordinær norsk klasse.

Manglende tiltro til at fylkeskommunen vil tilrettelegge gjør at noen kommuner holder deltakere tilbake

I våre besøk i kommunene har vi flere steder blitt fortalt om deltakere under 25 med fullført grunnskole fra hjemlandet, som ikke nødvendigvis søkes inn til VGO med en gang. Dette kan være fordi det ligger en oppfordring fra den lokale videregående skolen om at man ikke skal søke inn deltakere før de har nådd et visst nivå i norsk. Men det er også noen deltakere mellom 18 og 24 år som har fullført grunnskole, men ikke får som mål å fullføre videregående, fordi lærere og programrådgivere vurderer at de trenger mer grunnskoleopplæring. Halvparten av kommunene som svarte på IMDIs undersøkelse til norske kommuner, oppgir at de har anbefalt deltakere med ungdomsrett til VGO å ikke søke VGO fordi de mener de trenger mer norsk eller mer grunnskole, og ofte begge deler. Lærerne vi har snakket med mener dette er bra, ikke bare fordi de da får tid til å lære seg mer norsk, men også fordi de lærer hvordan det norske skolesystemet fungerer, og får repetert og kanskje fylt på med kunnskaper som gjør at de stiller sterkere når de kommer inn på VGO.

Både lærere og programrådgivere vi har snakket med gir uttrykk for at de ikke synes deltakerne skal ha det travelt, men at de bør ta seg tid til å få basiskunnskapene på plass før de starter på VGO. Dersom de starter VGO uten tilstrekkelige norsk- og grunnskolekunnskaper frykter de at de ikke vil klare å fullføre.

Rektor: Det er en del som har grunnskole fra hjemlandet, men som velger å ta fag på grunnskole på nytt for å gå videre. I Norge har vi et høyt timetall på norsk og engelsk i grunnskolen. Det er høyere enn i mange andre land. Det er flere som trenger den basen grunnskole gir, selv om de har grunnskole fra hjemlandet. Når de kommer på videregående nivå stilles det høye krav, og kravet til språket vil gjøre det vanskelig om de ikke er forberedt. Selv om de får særskilt norskopplæring.

Intervjuer: Så de fleste tar grunnskole på nytt?

Rektor: Ja de velger å ta det på nytt. (VO-rektor i mellomstor kommune)

Hvor fritt dette valget egentlig er, er uklart. For nyankomne flyktninger skal det mye til å ikke følge rådene til lærere og programrådgivere i kommunen.

Vi har møtt mange deltakere som er utålmodige, og ønsker å komme i gang med ordinær opplæring. De kjeder seg på det innførende tilbudet de går på, men blir fortalt av lærerne sine at de trenger et bedre grunnlag før de kan starte i Vg1.

Om det er lærerne eller de utålmodige elevene som har rett vet vi ikke. Det kan godt hende at sjansene for å klare VGO og komme seg videre inn på studier blir bedre om man først tar noen år ekstra i kominasjonsklasse. Men det er også mulig at elever mister motivasjonen når skoleløpet blir så langt. For hvert år som går blir de også ett år eldre

enn de de skal gå i klasse med på VGO – og det å gå med jevnaldrende er også en viktig motivasjonsfaktor.

«Andreas» er 19 år, og kom til Norge for tre år siden. Han og familien har vært mange år på flukt, og da har det også blitt lite skolegang. Intervjuet gjennomføres på norsk, som Andreas behersker godt. Han har nå gått tre år på grunnskole, og han har fått signaler om at han må ta et fjerde år. Han sliter med motivasjonen – og skulle gjerne kommet i gang med Vg1. Han har lyst til å søke reiseliv eller helsefag. Lillebroren hans, som startet niende klasse i ungdomskolen da han kom til Norge er allerede i gang med Vg1. «Før hadde jeg så mange ambisjoner og drømmer» forteller Andreas. «Nå vil jeg bare ha en vanlig jobb, og ikke gå så mye på skole.»

Andreas og mange med ham er utålmodige etter å komme i gang med ordentlige fag – og gjerne med praktiske fag for å ta fagbrev. Dette handler også om at lærere på voksenopplæringen ikke stoler på at de vil få tilstrekkelig tilrettelegging på VGO.

De som går lenge i forberedende tilbud klarer ikke å fullføre mens de har inntektssikring

En sentral antakelse bak endringen i integreringsloven er at deltakere trenger inntektssikring for at de skal velge å delta i langvarig, formell kvalifisering. Når man åpner for at de som skal ta VGO som del av introduksjonsprogrammet skal kunne gå i fire år, innebærer det at de skal ha mulighet til inntektssikring. Men for at de skal få inntektssikring i fire år, må de ha mulighet til å fullføre VGO i løpet av denne tiden. Dersom deltakere blir gående flere år i norskopplæring, grunnskole eller forberedende tilbud i VGO, har de ikke lenger mulighet til å fullføre innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Da reduseres perioden med inntektssikring til to eller tre år.

At lærere og programrådgivere legger opp til sekvensielle løp med litt ekstra grunnskole og norskopplæring før inntak i VGO, har også som konsekvens at deltakerne mister mulighet til å fullføre VGO innenfor introduksjonsprogrammet, og dermed også mulighet til fire år med inntektssikring.

Dette er i særlig grad et problem for voksne som har forsørgeransvar, men i IMDIs undersøkelse til norske kommuner våren 2023 oppgir fire kommuner at de har hatt deltakere med ungdomsrett som de har anbefalt å ikke søke VGO fordi de ikke vil ha inntektssikring dersom de ikke fullfører innenfor tiden i program. For deltakere med voksenrett til VGO er andelen høyere.

Motivasjon og progresjon påvirker når noen søkes inn på VG1

Deltakere i introduksjonsprogrammet har begrenset innsikt i hvordan inntaket til videregående opplæring fungerer, og hvilke rettigheter som gjelder for dem. I praksis er det derfor kommunenes representanter som bestemmer om og når en person skal søkes videre til VGO, eller gis et tilbud i kommunen. Tilsvarende er det ofte lærere i innførings- og kombinasjonsklasser som vurderer om en elev er klar for å starte i Vg1.

Når vi spør programrådgivere og lærere om vurderinger som gjøres, er svaret ofte at de sender ungdommer til VGO så snart de er klare for det språklig, eller når de har fullført

grunnskole. Men når vi kommer inn på enkeltpersoner, og deres behov, avdekkes det ofte at flere andre hensyn spiller inn for om og når de sender dem videre til VGO.

Motivasjon og progresjon er to faktorer som ofte trekkes fram når lærere og andre skal forklare hvorfor noen blir sendt videre til videregående opplæring, og andre ikke. Ungdommer som ikke er motivert, som har dårlig oppmøte på skolen eller helseproblemer, vurderes ofte å ha best utbytte av å bli i voksenopplæringen, mens ambisiøse deltakere med gode arbeidsvaner og læringsstrategier forventes å mestre VGO bedre, og sendes fortere videre. Igjen spiller det inn at kommunens representanter i liten grad er trygge på at fylkeskommunen klarer å legge til rette for de behovene deltakere med utfordringer har. De snakket ikke om at oppmøte og motivasjon kan bli bedre dersom de får tilbud om undervisning med jevnaldrende.

Noen ganger lar kommunen andre forhold veie tyngre enn de språklige barrierene. En veileder forteller om ett tilfelle der en deltaker ble sendt fort videre til videregående opplæring. Her hadde kommunen vurdert det slik at hun trengte det av sosiale årsaker. Ifølge kommunen var hun ikke klar for det språklig, men de ville ha henne bort fra landsmenn som gikk på voksenopplæringen.

Vi har sendt noen folk videre allerede til VGO– som kom kun for noen måneder siden. Var en som vi sendte nesten med en gang. Hun var langt i fra A2 – hun var ung – 18 år så vi sendte henne videre. Hun kom sammen med en bror som hun ikke kan bo med. Tror rådgiveren måtte ha noen runder for å få henne inn. Fylket var heller ikke helt forberedt. (Veileder i VO)

I flere intervjuer trekker rådgivere og lærere fram unge jenter som de mener har behov for undervisning et annet sted er i den lokale voksenopplæringen fordi VGO gir bedre miljø og mindre negativ sosial kontroll for unge jenter.

På denne måten gjøres det subjektive vurderinger om hvorvidt en deltaker er klar for eller vil ha godt av VGO, som ikke bare handler om karakterer og kompetanse.

3.12 Tilbyr fylkeskommunen opplæring i norsk og samfunnskunnskap i tråd med intensjonen i loven?

I oppdraget vi fikk, spør departementet om fylkeskommunen sikrer tilstrekkelig (lærer-)kompetanse på språkopplæring for å møte behovene til målgruppen, og om deltakerne når minimumsnivået sitt i norsk.

Det føres ikke statistikk over språklig tilrettelegging som gjøres for elever med vedtak om særskilt språkopplæring i VGO i Norge, vi vet bare om et slikt vedtak gjøres. Hva som ligger i slike vedtak, kjenner vi bare for de skolene vi har besøkt eller ringt til. På de skolene vi har vært i kontakt med, innebærer et vedtak om særskilt språkopplæring gjerne at eleven gis opplæring i norsk bare to til fire timer i uken. Noen steder innebærer det at kontaktlærer får et par timer ekstra for å følge opp en elev, uten at kontaktlærer får opplæring eller veiledning om hvordan slik tilrettelegging kan gjøres. Andre steder kan opplæringen være mer systematisk og innebære bruk av lærere med kompetanse på norsk som andrespråk, eller annen relevant spesialkompetanse Det er imidlertid stor variasjon mellom fylkeskommuner og skoler i hvorvidt de har slike lærere.

Dersom en elev/deltaker starter i ordinær VGO uten å ha tilstrekkelige norskkunnskaper opplever skolene at de har få muligheter for tilrettelegging. På videregående skoler for elever med ungdomsrett kjenner vi til svært få tilfeller hvor det gis oppfølging for elever som følger ordinær opplæring ut over noen timer særskilt norskopplæring. Ettersom skolene ikke må rapportere hva slags tilbud de gir g har vi ikke systematisk kunnskap om hva denne opplæringen innebærer.

På de videregående skolene vi har vært i kontakt med, har det vært en forventning om at elever med ungdomsrett til VGO først skal lære norsk i forberedende og kombinasjons-tilbud – før de starter i ordinær opplæring. De fleste får derfor tilbud om slik opplæring i forberedende tilbud fram til de har gode nok norskkunnskaper til å følge ordinær undervisning. I slike forberedende opplæringstilbud har fylkeskommunene som hovedregel ansatt lærere med kompetanse på opplæring i norsk som fremmedspråk. Noen fylkeskommuner oppgir imidlertid at de ikke har lærere som kan gi grunnleggende alfabetiseringsopplæring.

I vårt materiale er det få eksempler, på at fylkeskommunene har sikret seg kompetanse på språkopplæring for å legge til rette for deltakere med voksenrett. De tilbudene vi kjenner til har kommet som konsekvens av særskilte støtteordninger.

Gitt at det ofte stilles norskkrav for inntak i ordinær VGO blir det vanskelig å svare på om deltakere når norskmålet sitt gjennom opplæring i VGO. Dersom de må de komme tett på, eller over, B1 før de begynner i VGO, blir det lite hensiktsmessig å vurdere om de når norskmålet i VGO.

For deltakere i introduksjonsprogrammet som går fulltid i VGO er norskmålet etter loven karakteren 2 eller høyere i faget norsk. Gitt at fylkeskommunen ikke har registrerer informasjon om hvilke elever som går i introduksjonsprogram, kan vi heller ikke si noe om hvilke karakterer de oppnår i norsk. Videre har vi snakket med en rekke rådgivere og lærere i fylkeskommunen som mener dette blir feil, da norskfaget i VGO ikke er et språkopplæringsfag. Språkopplæringen skal dekkes gjennom særskilt norskopplæring, og mange mener det hadde vært hensiktsmessig med egne mål og karakterer for denne delen av opplæringen. Slik det er nå gir karakterer i norsk bare en indikasjon på oppnådde norskferdigheter.

3.13 Hva skal til for at flere skal gjennomføre VGO?

I IMDis undersøkelse til norske kommuner våren 2023, ble de representanter for introduksjonsprogrammet i kommunene spurt hva de mener vil være det mest effektive tiltaket for at flere skal gjennomføre VGO. I tabellen under viser vi andelen av de 61 kommuneneansatte som svarte på undersøkelsen som mente at de ulike tiltakene vil føre til at langt flere vil fullføre videregående.

To av tre mener at bedre tilrettelegging for deltakere med lave norskferdigheter vil være til stor hjelp. Nesten like mange peker på engelskkravet for å komme inn i VGO og endring av kompetansemål. Også støtte til livsopphold for de som ikke fullfører innenfor introduksjonsprogrammet blir framhevet av over halvparten av kommunene. Det er få som mener at utfordringen kan løses gjennom opplæring eller dialog med karrieresentrene.

Tabell 3.6 I hvilken grad vurderer dere at de følgende endringene vil kunne bidra til at flere deltakere under 25 år i deres kommune uten fullført videregående opplæring, skal delta i videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet? Andel som svarer at langt flere vil kunne fullføre videregående om dette gjennomføres. Prosent. Kilde: IMDi's undersøkelse til norske kommuner

| | ■ □□□κ´ □ |
|--|-----------|
| Bedre tilrettelegging i videregående opplæring for deltakere med lave norskferdigheter | 67 |
| Justerte læreplaner/kompetansemål for engelskfaget på videregående opplæring | 61 |
| At det ikke stilles krav til engelskferdigheter/tidligere opplæring i engelsk for inntak til videregående opplæring | 61 |
| Støtte til livsopphold for deltakerne dersom videregående opplæring ikke blir fullført innenfor rammene av introduksjonsprogrammet | 56 |
| At deltakerne får intensiv norskopplæring før videregående opplæring | 49 |
| Løpende inntak til videregående opplæring | 49 |
| Bedre tilgang på tilbud om videregående opplæring | 48 |
| At fylkeskommunen overtar opplæringsansvaret for deltakere som skal i VGO med en gang de starter i introduksjonsprogrammet | 34 |
| Tilpasset informasjon til deltakerne om videregående opplæring og ulike veier som fører til fag- og svennebrev | 33 |
| Økt kompetanse om videregående opplæring og ulike veier til fagbrev blant ansatte i kommunen | 25 |
| Økt kompetanse om integreringsloven blant ansatte på karrieresentrene | 25 |
| Endringer i integreringsregelverket | 21 |
| Mer dialog mellom kommune og karrieresenter om deltakernes ønsker og muligheter for utdanning | 15 |
| Bedre transportmuligheter til de tilgjengelige opplæringstilbudene i kommunen/ fylkeskommunen | 15 |

Svaralternativer: Vil ikke føre til at flere deltar i videregående opplæring, Kan føre til at noen flere deltar i videregående opplæring, Kan føre til at langt flere deltar videregående opplæring

IMDi spurte også i sin undersøkelse våren 2023 hvordan ansatte i norske kommuner mener man bør legge til rette for at flere under 25 år deltar i videregående opplæring. Dette var et åpent spørsmål der de kommuneansatte kunne gi korte eller lange svar. Nær halvparten av de som svarte på dette spørsmålet peker på behov for tilrettelegging av engelsk. Mange mener også at løpende inntak vil gjøre det lettere å komme i gang i løpet av introduksjonsprogrammet. Flere peker på at det er mange unge innvandrerkvinner med mange barn og store omsorgsoppgaver i denne gruppen. De kan ha problemer med å følge VGO på fulltid, og får problemer på grunn av fraværregelen. De mener dette er en gruppe som har potensial for å fullføre, men trenger mer tilrettelegging.

Sist, men ikke minst er det flere som peker på at de må få gå på en videregående skole som ligger slik til at dekan bli boende i kommunen. En informant etterlyser mer helhetlig oppfølging slik at man kan hensynta personer med traumer og psykiske utfordringer.

Noen sentrale funn fra dette kapitlet

Med innføring av ny integreringslov har det vært en forventning om:

- at flere deltakere i introduksjonsprogram skal starte opp og fullføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet og,
- at fylkeskommunen skal få og ta større ansvar for at deltakerne får formell kompetanse i løpet av introduksjonsprogrammet

Analysen av NIR-data viser ingen økning i andel av de som ikke har VGO fra før, som får sluttmaal VGO eller VGO som tiltak fra 2021 til 2022. Våre kvalitative intervjuer i kommuner og fylkeskommuner indikerer imidlertid at det er en økt bevissthet om at de under 25 bør ha som mål å fullføre videregående opplæring, og noen steder er det startet prosesser som gjør at deltakere med ungdomsrett kommer raskere i gang med tilbud i regi av fylkeskommunen.

De fleste fylker har løpende inntak til forberedende tilbud, dersom det er ledige plasser. Dersom de forberedende klassene i VGO er fulle, må deltakerne vente. Dette kan føre til at noen må vente lenge før de får et tilbud i regi av fylkeskommunen.

En rekke utfordringer gjør at en del ungdommer som har fullført grunnskole i hjemlandet ikke får mulighet til å ta VGO:

- Noen mangler dokumentasjon på fullført grunnskole.
- Manglende bruk av og tilgang til realkompetansevurdering gjør at noen må ta grunnskole på nytt.
- Ungdommer bosatt i kommuner uten VGS eller forberedende tilbud i VGS innenfor rimelig reisevei, må ofte få opplæring i norsk og samfunnskunnskap i regi av Voksenopplæringen

Noen videregående skoler har lite tilrettelegging for elever med svake norskferdigheter ut over forberedende tilbud, noe som gjør at få deltakere får mulighet til å lære norsk og fag parallelt.

4 Mangelfullt tilbud til nyankomne flyktninger på 16 og 17 år

Det har lenge vært bekymring rundt tilbudet til nyankomne flyktninger i aldersgruppen 16 til 17 år. Tidligere var denne gruppen dekket av introduksjonsloven, og kommunen fikk midler til å tilby norskopplæring dersom de ikke fikk tilbud om skoleplass i VGO. Mange 16 og 17 åringer fikk da tilbud om opplæring i regi av voksenopplæringen, og ikke et aldersadekvat miljø, og det kunne ta for lang tid før de kom i gang med videregående opplæring. Dette ønsket man å unngå, og derfor er ikke 16- og 17-åringer omfattet av den nye integreringsloven. Det betyr at denne gruppen ikke lenger har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik de hadde i den tidligere introduksjonsloven. Med innføring av denne loven er det altså en forventning om:

- at 16- og 17-åringer som har fullført grunnskole i hjemlandet får et opplæringstilbud i regi av fylkeskommunen
- at 16- og 17-åringer får opplæring i et aldersadekvat miljø

Nesten alle nyankomne flyktninger har rett til å starte i opplæring kort tid etter bosetting. Kommunen plikter å gi elever i grunnskolealder et tilbud så snart som mulig, og senest én måned etter ankomst til landet. Voksne flyktninger (over 18) har rett til å delta i introduksjonsprogrammet i løpet av tre måneder etter bosetting i en kommune. 16- og 17-åringer som har fullført grunnskole i hjemlandet har imidlertid ikke slik rett til å komme raskt i gang med opplæring. I likhet med andre ungdommer i denne aldersgruppen har de rett til videregående opplæring etter søknad. Og som vi beskriver i forrige kapittel er fylkeskommunen bare forpliktet til å gi et tilbud i august, til de som har søkt innen fristen 1. februar.³¹

I dette kapittelet ser vi nærmere på tilbudet som gis til nyankomne flyktninger på 16 og 17 år i norske kommuner.

4.1 Forventninger om endring

Den gamle introduksjonsloven ga nyankomne flyktninger fra 16 år rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og ga dem mulighet til å vokse seg inn i introduksjonsprogrammet når de ble 18. Det ble uttrykt bekymring for at fylkeskommunene ikke tok tilstrekkelig ansvar for 16- og 17-åringer med godkjent grunnskole, fordi de også hadde rett til opplæring i kommunens introduksjonsprogram. Kommunene pekte på at 16- og 17-åringer ikke burde få sin opplæring i regi av voksenopplæringen sammen med foreldre og besteforeldre.

Ved å ta dem ut av integreringsloven var det derfor et ønske om at denne gruppen skulle få opplæring med jevnaldrende i ordinær grunnskole eller videregående skole.

³¹ Fylkeskommune er imidlertid forpliktet til å ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som har rett til VGO etter opplæringslova § 3-1 og ikke er i opplæring eller i arbeid Opplæringslova § 3-6 og forskrift til opplæringslova kapittel 13

Flere ungdommer skal få opplæring i et aldersadekvat miljø

Alle vi har snakket med i denne studien er enige om at det utvilsomt er best for ungdommer å få tilbud om undervisning med jevnaldrende. Både kommuneansatte, rådgivere i fylkesadministrasjonen, ansatte ved videregående skoler, representanter for statsadministrasjonen, og ikke minst ungdommene selv, sier det. Som rektor på en av voksenopplæringene uttrykte: «Det er et overgrep mot disse ungdommene å la dem trække rundt i gangene her hos oss». Det er derfor lovgivers intensjon at man ved fjerne denne gruppens rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap, skal sikre at 16- og 17-åringer skal få opplæring med jevnaldrende

Unngå forsinkelser i opplæringsløpet

Ungdommer som er i gang med videregående opplæring kan bli forsinket i utdanningsløpet, dersom de først må ta norsk på voksenopplæringen. Særlig elever som sliter med motivasjon kan falle fra om de må inn i lange opplæringsløp (Wollscheid, 2010).

At det vil bli mindre forsinkelser ved at elevene kommer rett til VGO bygger på to antakelser. For det første at elevene vil bli mer motivert og lære fortere om de får undervisning i et aldersadekvat miljø. For det andre at de forberedende løpene i VGO legger til rette for å lære fag i VGO og norsk parallelt i større grad enn dersom man tar norsk på voksenopplæringen. De som er involvert i lovprosessen ser for seg at elevene får mulighet til å hospitere i ordinære klasser i noen fag, eller tar eksamen i noen fag på Vg1 mens de går forberedende kurs, slik at de har færre fag å konsentrere seg om i andre klasse.

Som vi var inne på i forrige kapittel er det en konkurrerende forståelse, som vi har hørt hos både lærere i voksenopplæringen og rådgivere i fylkeskommunen og VGS; at det kan være lurt å bruke litt ekstra tid på forberedende kurs før man starter i Vg1, fordi man ikke kan regne med særlig tilrettelegging i Vg1 og faren er stor for å falle fra om man ikke har tilstrekkelig grunnlag.

4.2 Fra begrenset uro til dyp bekymring i takt med økende ankomsttall

Da vi gjorde vår første runde med feltarbeid i 2021, var de ansatte i fylkeskommunen tydelige på at det var utfordringer rundt nyankomne flyktninger på 16 og 17 år, men i kommunene vi besøkte var det få som opplevde at tilbudet til denne gruppen var mangelfullt. Flere voksenopplæringer vi var i kontakt med ga tilbud til flere 16- og 17-åringer fram til de kunne få et tilbud i fylkeskommunen, uten at de ga uttrykk for at det var spesielt problematisk. Det var bred enighet om at det beste hadde vært om de kunne fått opplæring med jevnaldrende fra dag én, og flere steder uttrykte voksenopplæringen misnøye med at fylkeskommunen ikke gjorde mer for å sikre at ungdommene fikk plass. På den tiden var det god plass i klassene på voksenopplæringen, og det var sjelden mer enn et par 16-17-åringer det var snakk om. Derfor var det ingen skoleledere som ga uttrykk for at de manglet kapasitet til å gi ungdommene plass fram til de fikk et tilbud i regi av fylkeskommunen. I den grad de uttrykte bekymring var det for at det kunne være ungdommer de ikke visste om som burde fått et tilbud av dem.

Dette endret seg med de høye ankomsttallene fra mars 2022. Etter eskaleringen til fullskala krig i Ukraina har det ikke bare vært høye ankomsttall, det har også vært en svært

stor andel av flyktningene som er barn og ungdommer. Det siste halve året av 2023 har det også vært mange enslige mindreårige fra Ukraina, ofte gutter rett før de fyller 18 år. Ettersom de fleste ukrainske flyktninger over 15 har fullført grunnskole, er det en betydelig andel som er 16 og 17 og har ungdomsrett til videregående opplæring.

Når vi besøkte de samme kommunene vinteren 22/23 var de ansatte ofte svært bekymret for 16- og 17-åringer som ikke fikk et godt nok tilbud. Der hvor de tidligere hadde gitt tilbud til 16- og 17 -ringer i voksenopplæringen, opplevde de nå at kapasiteten var sprengt, og mange har ventelister for oppstart på norskurs for voksne. Voksenopplæringene mangler rom og lærere, og alle klasser er fulle. Mange kommuner sliter med å gi et fullverdig tilbud til deltakere med rett til norskopplæring som de har ansvar for; I en kommune vi besøkte var det ikke uvanlig at voksne nyankomne flyktninger ventet seks måneder for oppstart med norskopplæring, i en annen hadde de 30 elever per lærer i klassene. I lys av dette har noen voksenopplæringer valgt å prioritere de med rett til norskopplæring i kommunen, og gir bare et begrenset tilbud til de under 18 mens de venter på et tilbud fra fylkeskommunen.

Når kommunene heller ikke får norsktilskudd for denne gruppen er det nå langt flere skoleledere som protesterer og krever at fylkeskommunen må gjøre mer for at denne gruppen skal få et tilbud, enn det var i 2021, før de høye ankomsttallene.

Utfordringer for fylkeskommunene som skal gi tilbud.

Vi beskrev i kapittel 3 en rekke utfordringer som gjør at nyankomne flyktninger ikke får et tilbud i regi av fylkeskommunen før det har gått lang tid. Noen steder får de ingen tilrettelagte tilbud. Dette gjelder også for 16- og 17-åringene. Noen få steder er det opprettet egne ventetilbud spesifikt for dem, men de fleste steder må også denne gruppen vente dersom det ikke er ledige plasser i forberedende tilbud. Fra fylkeskommunens side er det ofte en forventning om at også denne gruppen skal få et tilbud i regi av kommunen dersom fylkeskommunen ikke har tilgjengelige forberedende tilbud. Kommunen har imidlertid ikke noe formelt ansvar, og mottar ikke tilskudd dersom de gir dem tilbud. Dette står i motsetning til personer som har rett til undervisning i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven, og hvor kommunene får økonomisk tilskudd for deltaere fram til fylkeskommunen kan gi et tilbud.

Rådgiverne i fylkesadministrasjonen påpeker flere utfordringer som de mener demonstrerer at 16- og 17-åringer ikke er tilstrekkelig ivaretatt i dagens lovverk. Fylkeskommunen får ikke automatisk oversikt over hvem de er, hvor mange de er, eller når de kommer. Dette krever en kontinuerlig og tett dialog mellom kommune og fylkeskommune om denne gruppen. Vi ser at det er store forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner i hvor godt samarbeidet er. Det varierer fra «vi må mase på kommunen» til godt etablert samarbeid mellom kommune og fylkesadministrasjon.

Et tredje problemområde som påpekes av en av rådgiverne i utvalget vårt, er 16-17-åringer som har godkjent grunnskole, men ikke ønsker videregående opplæring. Dette kan være ungdommer som ønsker å følge nettundervisning i hjemlandet, eller å jobbe. Kommunen får ikke tilskudd for å gi disse norskopplæring, og de har heller ikke rett til

norskopplæring i kommunen ettersom de er under 18 år og har fullført videregående opplæring.

Hva slags tilbud får nyankomne flyktninger på 16 og 17 år i kommunene

Det finnes ingen systematisk kartlegging av tilbudet 16- og 17-åringer med ungdomsrett til videregående opplæring faktisk får fram til de kommer inn på VGO gjennom ordinært inntak. Siden denne gruppen ikke er dekket av integreringsloven registreres heller ikke tilbudet de får i NIR. Når vi har spurt fylkeskommunene om dette, mener det fleste at ungdommer som de ikke har plass i fylkeskommunens forberedende tilbud, får et tilbud i kommunene, men ingen fylkeskommuner vi har snakket med, og bare noen av de minste bosettingskommunene vi har besøkt, har god oversikt over denne gruppen. I en av kommunene vi besøkte ble vi fortalt at kommunene i regionen hadde snakket om å unnlate å gi 16- og 17-åringene et tilbud for å legge press på fylkeskommunen til å ta ansvaret. I denne kommunen hadde de motvillig gått med på å gi norskundervisning 2 timer 3 ganger i uken. Det var alt de hadde kapasitet til, i lys av de høye ankomsttallene, mangel på lærere og mangel på rom. I andre kommuner får 16- og 17-åringene et tilbud i de ordinære norskklassene på voksenopplæringen. Siden norsk ofte tilbys som et deltidstilbud i kommunene siden det for mange deltakere kombineres med andre tiltak i introduksjonsprogrammet, får heller ikke 16- og 17-åringene fulltidstilbud. Ingen av voksenopplæringene vi har besøkt vinteren 2022/23 og våren 2023 tilbyr andre fag enn norsk til 16- og 17-åringene som har fullført grunnskole.

I en av klassene i voksenopplæringen vi besøkte våren 2023, var det en 17-åring som fikk undervisning sammen med voksne deltakere mellom 30 og 60 år. Hun satt alene bakerst i klasserommet, og deltok ikke aktivt i samtalen vi hadde med resten av klassen som var svært pratsomme og engasjerte. Da vi fikk henne på tomannshånd etterfortalte hun at hun opplevde undervisningen som svært kjedelig. Progresjonen var alt for langsam – og undervisningen uinteressant. Hun hadde som oftest løst alle oppgavene de fikk før de andre hadde løst den første, og hun brukte det meste av skoledagen sin på å vente. Hun gledet seg til å komme i gang med Vg1 til høsten. Når vi kontakter den lokale videregående skolen høsten 2023 blir vi imidlertid fortalt at ingen ukrainske elever har blitt tatt opp i Vg1 denne høsten, men at alle har fått tilbud om plass i et forberedende tilbud.

Vi har vært i kontakt med oppfølgingstjenesten i flere fylkeskommuner for å høre hvordan de arbeider ovenfor denne gruppen. Vi blir fortalt at deres systemer er rettet inn mot å fange opp ungdommer som har fått skoleplass, men ikke bruker den. Om det er elever som går uten undervisningstilbud, men ikke har søkt om skoleplass til ordinært inntak, er de avhengige av at noen gjør dem oppmerksom på det. En representant for oppfølgingstjenesten forteller at de hadde ventet at de skulle få mange ungdommer fra Ukraina, men at det foreløpig ikke har skjedd. Hen har selv fulgt opp to ungdommer fra Ukraina – en av dem hadde en kjæreste bosatt i Norge som kjente systemet. For disse elevene hadde de gått i dialog med skolen for å sikre at de fikk tilstrekkelig oppfølging, og en av dem får ta Vg1 over to år. Den andre ble henvist fra flyktningetjenesten. Av en annen representant for oppfølgingstjenesten knyttet til en skole i distriktene, blir vi fortalt at de ikke har vært i kontakt med noen ukrainske ungdommer i kraft av å være oppfølgingstjeneste. Hen kjenner ikke til utfordringene knyttet til 16- og 17-åringene som ikke

har rett til opplæring i norsk i kommunene etter ny lov, og vet ikke om det er noen i denne gruppen som går uten tilbud.

Uenighet mellom kommuner og fylkeskommuner om hvem som har ansvaret

I Udirs kartlegging av fylkeskommunene, oppgir seks av fylkeskommunene at ansvaret for 16- og 17-åringene ikke er avklart mellom kommune og fylkeskommune (Udir, 2023). Dette finner også vi i våre intervjuer med kommuneansatte:

Da lovendringen kom tenkte vi – så bra – nå skal fylkeskommunen ta ansvar for denne gruppen. Men fylket mener at de ikke har så mange oppgaver ovenfor denne gruppen. De hevder at de ikke har ansvar for dem før de har søkt og fått innvilget en skoleplass. Og det kan jo ta over ett år – og gjelder jo kun dem som har godkjent grunnskole fra hjemlandet (Leder i Voksenopplæring)

Retten til videregående opplæring er en rett etter søknad. Det er ikke krav om løpende inntak. Flere av fylkeskommunene vi har vært i kontakt med er tydelige på at de ikke kan forventes å gi et løpende tilbud til denne gruppen, og at løpende inntak ville være en stor pedagogisk utfordring. De er frustrerte over at kommunene forventer at de skal gi tilbud utenom søknadsfrist.

Som vi viser i kapittel 3 er det en sterk forventning og oppfordring til fylkeskommunene om at de skal ha løpende inntak, men det ligger ikke noe krav om dette. Som konsekvens er det betydelig risiko for at 16- og 17-åringer blir gående lenge uten tilbud om opplæring – eller blir en kasteball mellom fylkeskommune og kommuner som ingen vil ta ansvar for.

Det er imidlertid noen fylkeskommuner som tar ansvar for denne gruppen i noe større grad, og legger til rette for inntak til forberedende tilbud i regi av fylkeskommunen så snart som mulig.

17 åringer som har fullført VGO i Ukraina faller mellom to stoler

Unge menn som snart fyller 18 år er overrepresentert blant ukrainske flyktninger som søker beskyttelse i Norge, både som enslige mindreårige, og blant dem som kommer sammen med familie. I Ukraina er ungdommer normalt ferdig med videregående opplæring når de er 17 eller 18 år (Udir, 2023). Blant de ukrainske flyktningene vil det derfor være noen 17 åringer som er ferdig med videregående opplæring, men ikke har rett til introduksjonsprogram. Videre har det vært uklart om avsluttet VGO i Ukraina skal godkjennes som fullført VGO i Norge. Før fullskala invasjonen, måtte personer med utdanning fra Ukraina ha ett års utdanning ut over VGO for å få godkjent videregående. I den første perioden med høye ankomsttall fra Ukraina, ble det besluttet at universiteter og høyskoler skulle ha anledning til å ta opp flyktninger fra Ukraina selv om de bare hadde VGO fra Ukraina. Dette ble opphevet høsten 2022. Dermed er ikke VGO fra Ukraina nok for å søke opptak til høyere utdanning.

Kommunene har fått beskjed om at deltakere fra Ukraina som har fullført VGO, men ikke har studiekompetanse, ikke skal kunne ta videregående innenfor introduksjonsprogrammet. Men blir de *oppfordret* til å ta VGO utenfor introduksjonsprogrammet? Her ser det ut til å være ulik praksis mellom kommuner og fylkeskommuner. Vi blir fortalt om noen

ungdommer som følger fjernundervisning på et universitet i Ukraina, fordi tanken på å ta videregående på nytt virker overveldende på dem, samtidig som de ikke har norsk eller engelskkunnskaper, eller generell studiekompetanse som gjør det mulig å studere i Norge.

For ukrainske ungdommer som ikke ønsker å ta VGO på nytt blir det derfor et problem at de heller ikke kan vokse seg inn i introduksjonsprogrammet. De som får vedtak om beskyttelse i Norge rett før de fyller 18 år, får heller ikke tilbud om introduksjonsprogram og norskopplæring etter at de fyller 18. Dette blir særlig sårbart for enslige mindreårige som kommer til Norge og får innvilget beskyttelse som 17 åringer, men som fyller 18 før de blir bosatt i en kommune. Vi møtte Alexander i matutdelingskø i en bykommune i slutten av august. Han hadde kommet til Norge i mars, én måned før han fylte 18. Da han ble bosatt var han 18 og ble plassert på et hybelhus for voksne flyktninger. Alle han bor sammen med går på introduksjonskurs på dagtid, men han har fremdeles ikke fått noe tilbud. Han sier at bosettingskoordinatoren hans ikke vet så mye om opplæring, han har prøvd å stille spørsmål om hva som skal skje nå, men har ikke fått svar. Han vet ikke om han skal ta VGO på nytt. I Ukraina hadde han begynt å studere, men han følger ikke undervisning online. Han har hørt at noen av hans jevnaldrende i Norge tar VGO på nytt, og han tror han også skal i gang med det. Men han vet ikke hvor han skal henvende seg for å spørre.

Alexanders historie viser at det er et betydelig hull i lovverket – der enslige mindreårige som fyller 18 før de bosettes, faller igjennom. Fordi han kom til Norge som 17-åring har ikke kommunen plikt til å gi ham tilbud om introduksjonsprogram. Han har derfor ikke en programrådgiver han kan kontakte for råd og hjelp om kvalifisering. Fordi han ble bosatt etter at han ble 18 har heller ikke barnevernet ansvar for ham. Denne gruppen får dermed ikke bare et dårligere undervisningstilbud, de får også langt mindre oppfølging fra kommunen enn både de som er yngre og de som er eldre. I tillegg får de vanskeligere økonomiske forhold, fordi de ikke får introduksjonsstønad, men kun mottar sosialhjelp.

Analyser av ankomstregistreringsdata fra UDI, viser at det er minst 93 ungdommer som er i samme situasjon som Alexander; som kom til landet som enslige mindreårige, men som rakk å fylle 18 år før de ble bosatt. De utgjør 12 prosent av de enslige mindreårige som har blitt bosatt frem til 1. november 2023. Dersom krigen trekker ut – og mobiliseringen av soldater fortsetter må vi regne med at denne gruppen vil fortsette å vokse, og det vil derfor være viktig å ha en politikk som i varetar dem.

Også ungdommer som bor sammen med familiene sine kan falle mellom to stoler dersom de har fullført VGO i hjemlandet. I en av kommunene vi besøkte var flyktningetjenesten opptatt av en 17-åring med fullført VGO. Han hadde fått tilbud om, og blitt sterkt oppfordret til, å få opplæring i den lokale VGS, men ønsket ikke å ta VGO på nytt siden han fulgte fjernundervisning på universitetet i Ukraina. Han hadde også fått tilbud om å følge norskundervisning på voksenopplæringen, men har takket nei. Det lokale flyktningkontoret og den videregående skolen er imidlertid i jevnlig kontakt med ham og foreldrene, og prøver å legge press på dem for at han skal begynne å lære norsk. Dette er imidlertid en liten kommune der «alle kjenner alle» og flyktningkontoret har god oversikt over alle bosatte flyktninger. Vi er usikre på om tilsvarende oppfølging ville vært mulig i

større kommuner, og om noen ungdommer blir sittende uten undervisningstilbud og uten at sentrale aktører i kommunen og fylkeskommunen er klar over det.

Noen sentrale funn fra dette kapittelet

- Noen fylkeskommuner har klart å gi et opplæringstilbud til en stor andel av de nyankomne flyktninger på 16 og 17 forholdsvis raskt etter bosetting. Andre steder har det vært lang ventetid før 16- og 17-åringer får tilbud om opplæring i regi av fylkeskommunen.
- Det har vært stor uenighet mellom enkelte kommuner og fylkeskommuner om hvem som har ansvar for opplæring av 16- og 17-åringer med ungdomsrett fram til de får plass etter ordinært inntak.
- Noen 16 og 17 åringer går lenge uten opplæringstilbud
- 17-åringer fra Ukraina som har fullført VGO i hjemlandet, og enslige mindreårige som fyller 18 kort tid etter at de søker om beskyttelse faller ofte mellom stoler.

5 Videregående opplæring for voksne

Også når det gjelder tilgang til videregående opplæring for voksne har det vært krevende å undersøke direkte hvordan fylkeskommunene legger til rette for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det handler både om at skolene ikke skiller mellom elever og deltakere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnsfag og andre deltakere, og om at det ser ut til å være svært få som får tilbud om videregående opplæring mens de fremdeles har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Derfor tar vi også her ett skritt tilbake og ser på faktorer som begrenser tilgang på videregående opplæring for voksne deltakere i introduksjonsprogrammet og andre med rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap.

Personer over 25 år som har fullført grunnskole, men ikke videregående opplæring, har rett til videregående opplæring. Heller ikke for denne gruppen stilles det formelle krav om norskferdigheter for å søke opptak i VGO. De som er over 25 har imidlertid ikke de samme rettighetene til særskilt språkopplæring som de med ungdomsrett til videregående opplæring. Videregående opplæring for voksne er ofte organisert på andre måter enn for ungdommer, og det er langt større variasjon i hvordan tilbudet har vært utformet. Noen fylkeskommuner tilbyr egne kurs for deltakere med svake norskferdigheter, med særskilt tilrettelegging for å lære språk og fag parallelt. I andre fylkeskommuner er opplæringstilbudet for voksne mer begrenset. I dette kapitlet ser vi på hvordan fylkeskommunene har utformet tilbudet til voksne nyankomne flyktninger med svake norskkunnskaper, og hvilke utfordringer kommunene står ovenfor dersom en av deres deltakere ønsker å ta fagbrev eller studiespesialiserende som en del av introduksjonsprogrammet.

5.1 Forventninger om endring

Ambisjon om at flere voksne skal ta videregående opplæring i introduksjonsprogrammet.

I kapittel 3 diskuterte vi hvilke forventninger lovgiverne har til endring med innføring av introduksjonsloven. Disse forventningene gjelder i stor grad også for personer som er 25 år og eldre. Mens integreringsloven sier at personer under 25 som hovedregel skal ha sluttmaal VGO for introduksjonsprogrammet, anbefales det også i forarbeidene (Prop. 89 L 2019-2020) at de over 25 som ikke har fullført VGO skal ha dette som mål for introduksjonsprogrammet dersom de er motivert.

For at flere deltakere over 25 år skal få mulighet til å fullføre VGO innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, vil det være behov for at fylkeskommunen overtar ansvaret for deltakerne forholdsvis tidlig i løpet. For denne gruppen handler det ikke om at deltakerne skal få tilbud om opplæring i et aldersadekvat miljø – men at de skal få mulighet til å lære norsk og fag parallelt. Det tar ofte tid å lære godt norsk, og ofte tar det lengre tid ved høyere alder. Det er derfor mange som ikke vil rekke å først lære godt norsk og deretter fullføre videregående opplæring mens de er i introduksjonsprogrammet. Flere av de som har vært involvert i lovprosessen sentralt understreker derfor at man ønsker at

fylkeskommunen går bort fra den sekvensiell opplæring der man først lærer norsk, og så fag, men at norsk og fag undervises integrert og parallelt.

For at dette skal skje må fylkeskommunene gi tilbud om tilrettelagte løp der også deltakere med svake norskferdigheter får mulighet til å ta videregående opplæring. Dette er en større utfordring enn for deltakere med ungdomsrett, både fordi de som går i VGO for voksne ikke har rett til særskilt språkopplæring, og fordi VGO for voksne sjelden organiseres som heltidstilbud.

5.2 Mindre tilrettelegging for voksne med rett til VGO

Voksne har rett på VGO dersom de har fullført grunnskole og det stilles ikke formelle krav til norsk for å søke opptak. I VGO for voksne har deltakerne imidlertid ikke rett til særskilt språkopplæring; det innebærer at selv om de får plass i VGO uten å kunne godt norsk, får de ikke nødvendigvis noen tilrettelegging. De har heller ikke rett til å ta VGO over flere år, slik ungdommer under 25 har. Med ny opplæringslov som trer i kraft høsten 2024, vil imidlertid dette endre seg. Den nye fullføringsretten som følger av ny lov, vil gi rett til opplæring til man fullfører, både for ungdom og voksne. Den nye opplæringsloven har en rekke nye og utvidede rettigheter for voksne (Prop. 57 L (2022-2023), kapittel 43).

VGO i voksenopplæring er også organisert annerledes enn ordinært VGO, og lovverket³² gir her langt større rom for lokale tilbud og tilpasninger. Generelt skal VGO for voksne tilpasses deltakerens arbeids- og livssituasjon. «Voksen-VGO» kjennetegnes av at innholdet i opplæringen styres av *sluttkompetansen* til deltakeren, for eksempel ved at man ønsker sluttkompetanse i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Videre gis VGO for voksne ofte som et komprimert tilbud som gjennomføres på deltid. Dersom deltakeren bare trenger noen få fag for å oppnå sluttkompetansen, vil opplæringstiden også bli kortere. Det er også mulig å få godskrevet realkompetanse for å korte ned løpet. VGO for voksne kan gis både som dag- og kveldsundervisning, som nettbasert fjernundervisning, ved videregående skoler, eller organisert som samlinger.

At VGO for voksne ofte er på deltid har flere implikasjoner for samspillet mellom kommuner og fylkeskommuner. Fylkeskommunens plikt til å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder bare for deltagere med rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap som går fulltid i VGO. Så lenge de har deltid tilbud har ikke fylkeskommunene hatt behov for å endre sin praksis. Departementet har imidlertid foreslått at hvis personer mottar tilbud som kombinerer grunnskoleopplæring og videregående opplæring, og har som slutt mål å gjennomføre hele eller deler av videregående opplæring, skal fylkeskommunen sørge for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap også for disse, dersom det er fylkeskommunen som har hovedansvaret for opplæringstilbudet forøvrig (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022).

Det kan det være vanskelig for deltakere å kombinere fag i VGO med voksenopplæringens norskundervisning. Deltidskursene kan være lagt på tidspunkt som gjør at de heller ikke kan følge opplæring i voksenopplæringen, for eksempel dersom VGO

³² Opplæringslova § 4A-3 i

opplæring er på dagtid to dager i uken, og Voksenopplæringens norskkurs er på formiddagen de samme dagene.

Det foreligger forslag til endring i integreringsloven som er på høring når denne rapporten publiseres.

5.3 Ulike tilnærminger til VGO for voksne med svake norskerdigheter

I dette delkapitlet ser vi på tilbudet i VGO for voksne minoritetsspråklige. Vi har intervjuet rådgivere i alle fylkeskommunene, men valgt ut fem fylkeskommuner som vi har intervjuet mer i detalj om hvordan videregående for voksne er organisert; Agder, Møre og Romsdal, Nordland, Rogaland, og Viken. Fylkene varierer med tanke på befolkningstetthet, innvandrерandel og geografisk utstrekning. Gjennomgangen viser at opplæringen basert på IMDis tilskuddsordning (se kapittel 6) utgjør en svært sentral del av det totale tilbudet for voksne som trenger ekstra norskopplæring. Dette tilbudet er beskrevet i neste kapittel

Noen fylker har deltatt i forsøket med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY) og i disse fylkene er dette en viktig del av tilbudet.

Modulstrukturert fag- og yrkesopplæring

Innføringen av modulstrukturert opplæring er en del av fullføringsreformen, der hensikten er en bedre kobling mellom introduksjonsprogram, norskopplæring, grunnskoleopplæring, videregående opplæring for voksne og arbeidsmarkedsopplæring. Opplæringen skal ta utgangspunkt i den voksnes ønske om sluttkompetanse, og bygge videre på den kompetansen den voksne har, gjennom kartlegging og realkompetansevurdering. Videre er det et mål med modulstrukturert opplæring at deltakere med rettigheter og/eller behov for norskopplæring, får opplæring i norsk språk og fag parallelt (Meld. St. 21 (2020-2021), HK-dir, 2023). Modulstrukturert opplæring skal gjøre det lettere å kombinere VGO for voksne med introduksjonsprogrammet.

Modulstrukturert opplæring blir derfor et viktig virkemiddel for at flere får tilgang til parallelle løp. Opplæring i moduler skal tilpasses voksnes behov, utgangspunkt og livssituasjon, slik at det blir enklere å veksle mellom opplæring, arbeid og andre forpliktelser. Modulstrukturerte læreplaner inneholder ulikt antall moduler. Det er ingen tidsanvisning på de ulike modulene, og som hovedregel ingen bestemt rekkefølge. De som følger modulstrukturert opplæring, må få godkjent alle moduler før de kan melde seg opp til fag- eller svenneprøven. Dette er de samme prøvene som ordinære lærlinger gjennomfører.

Fra august 2024 skal modulstrukturert opplæring for voksne tilbys i 13 lærefag. Hver av de 13 læreplanene inneholder fire til sju moduler. Modul 1 er den samme for alle lærefag. Den inneholder relevante kompetansemål fra fellesfagene samfunnsfag og norsk, inkludert læreplanen i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge. Deltakere får kompetansebevis, ikke standpunkt karakter, men utstedt kompetansebevis regnes som ståkarakter i fagene (HK-dir 2023; Kompetanse Norge, u.å.).

De siste årene har det vært forsøksordning i fem fylker med modulstrukturert fag – og yrkesopplæring. Evalueringen av forsøket viser at det er bred enighet om at modulstrukturert fag- og yrkesopplæring har klare fordeler når det gjelder tilrettelegging for voksne, inkludert minoritetsspråklige. MFY kjennetegnes også av fleksibilitet og individuell tilpasning. Samtidig viser tidligere undersøkelser at det også i MFY er utfordringer med tilrettelegging for deltakere med svake norskkunnskaper (Jordell & Eggen, 2023).

Det er ingen fylkeskommuner, så langt vi har klart å fastslå våren 2023, som legger opp til at deltakere over 24 år skal kunne starte i et opplæringsløp i regi av fylkeskommunen uten først å ha deltatt i norskopplæring i regi av kommunen (eller andre), eller i samarbeid med kommunen (se bl.a. Modulforsøket i Nordland i Dahle mfl. 2022). Det finnes tilrettelagte undervisningstilbud for deltakere med svake norskkunnskaper i flere fylkeskommuner, men selv på disse blir voksne anbefalt å ha et visst nivå av norskkunnskaper før de starter.

Få tilbud med tilstrekkelig språklig tilrettelegging

Det finnes eksempler på tilrettelagt norskopplæring for voksne i regi av fylkeskommunene, men i vår kartlegging har vi ikke kommet over mange slike. En av fylkeskommunene oppgir at de har et sommerkurs i norsk før oppstart i VGO, men også dette retter seg mot deltakere som har norskkunnskaper fra før. Det finnes tilrettelagte undervisningstilbud for deltakere med svake norskkunnskaper i mange fylkeskommuner, men generelt blir voksne anbefalt å ha et visst nivå av norskkunnskaper før de starter.

Det som finnes av særskilt tilrettelagte løp, ser ut til å i all hovedsak være dekket gjennom tilskuddsmidler ut over fylkeskommunens ordinære budsjetter. Utover tilskuddet fra IMDi, har vi blitt fortalt om tilpassede opplegg for voksne også med støtte fra midler fra NAV, fra HK-dir og til dels også fra Utdanningsløftet³³. Vi finner at spesielt tilpassede opplegg gjerne skjer i tett samarbeid med NAV kommune, som bidrar med å velge ut kandidater. Samarbeid med introduksjonsprogrammet i kommunene er i mindre grad nevnt i våre intervjuer.

Noen fylkeskommuner har fått på plass mer omfattende støtte til tilrettelagte opplæringsstilbud. En av de større fylkeskommunene tilbyr, i samarbeid med NAV fylke, og med finansiering fra HK-dir, tilbud om støtte til et ekstra år i norsk eller engelsk. Dette er ikke et søkbart tilbud, og gis etter kartlegging på skolen. Tilbudet gis 15 timer i uka, i et fullt skoleår. Vinteren 2022/23 er det 500 deltakere i dette tilbudet. Blant opplæringsstilbudene som gis med språkstøtte, er helsefagarbeider, gjenvinning, transport og logistikk, anleggsmaskinfører, renholdsoperatør, og restaurant- og matfag.

Et mindre fylke med lange reiseveier og spredt befolkning gir tilbud bare til minoritetsspråklige voksne i fire klasser, ved to ulike videregående skoler i fylkeskommunen. To klasser gir opplæring i helsearbeiderfaget, og to klasser i barne- og

³³ Utdanningsløftet er en satsing bevilget av Stortinget, som går til ulike tiltak for fullføring av VGO. Se Høst mfl. (2022).

ungdomsarbeiderfag. Opplæringen gis på fulltid, og kombinerer opplæring i skole og opplæring i bedrift. Tilbudet er et samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen. NAV finansierer en mentor knyttet til opplæringen i praksis, og fylkeskommunen finansierer oppfølging med faglærer ute i praksis. Ut over dette tilbudet er det imidlertid ingen andre tilbud til personer med svake norskkunnskaper som ønsker VGO i dette fylket.

Ett fylke tilbyr fysiske kurs med VGO for voksne ved noen få læresteder. Ut over det tilbys VGO som nettbaserte kurs. Mange kommuner har egne møtepunkter der deltakere i voksenopplæringen kan sitte og følge sine online-kurs, og få teknisk assistanse til å logge seg på.

I noen fylkeskommuner blir vi også fortalt om tiltak for tilrettelegging ved enkelte skoler eller fag, men der dette ikke er satt i system. En rådgiver forklarer blant annet at det er tildelt timer til språkstøtte til noen klasser, og også ekstra ressurser til enkeltpersoner som har hatt behov for det. En rådgiver fra et annet fylke påpeker at skolene der voksenopplæringen foregår har ulike måter å tilrettelegge på, og at fylkesadministrasjonen også bistår med midler (for eksempel fra Utdanningsløftet) til å øke lærertettheten.

5.4 Tilbud om VGO for deltakere i introduksjonsprogrammet

I dette delkapittelet ser vi litt nærmere på hva registerdata og spørreundersøkelser sier om tilbudet til deltakere i introduksjonsprogrammet med voksenrett til VGO. I de neste kapitlene går vi nærmere inn på hva som er årsakene til at noen ikke får denne muligheten.

Slutt mål i introduksjonsprogrammet for deltakere med voksenrett

I NIR-databasen, som vi tar utgangspunkt i, er det registrert 10 485 personer over 24 år, med oppstart etter 01.01.2021 da integreringsloven tredde i kraft. Av disse har omtrent en fjerdedel fått et slutt mål som tilsier at de ikke har videregående opplæring fra hjemlandet. Sammensetningen i utdanningsbakgrunn forandrer seg imidlertid mye fra 2021 til 2022. I 2021 manglet 78 prosent av deltakere over 25 år videregående opplæring, mens dette var tilfelle for bare 21 prosent av de med oppstart i 2022. Dette handler om endring i landbakgrunn for flyktingene som kommer til Norge, da en langt større andel av de som kom i 2022 kom fra land hvor det er mer vanlig å ta videregående utdanning, som Ukraina, Russland og Tyrkia.

Når vi ser på slutt mål for introduksjonsprogrammet for de over 24 år og som ikke har videregående opplæring fra før, ser vi at det fra 2021 til 2022 er en nedgang i andelen som får slutt mål som innebærer mer formell kompetanse. Om lag 7 prosent av deltakere som begynte i 2021 er ikke registrert med slutt mål i NIR per slutten av 2022. Andelen er på 11 prosent blant de som begynte i 2022. De som ikke har slutt mål, er tatt ut av den videre analysen.

Vi vet ikke hva som er årsaken til denne nedgangen. Flyktinger fra Ukraina som er 18 år eller eldre, har i hovedsak fullført videregående opplæring, og de høye ankomsttallene fra Ukraina skal derfor i liten grad prege statistikken for deltakere med voksenrett til videregående opplæring. Blant ukrainerne som har fått beskyttelse i Norge har det imidlertid vært mange ungdommer mellom 15 og 19, og mange av disse har hatt behov for skoleplass i VGO. Fylkeskommunene har ikke alltid klart å opprette nok plasser for denne

gruppen, og flere fylkeskommuner har operert med lange ventelister for å gi forberedende tilbud. Samtidig har kommunene opplevd høyt arbeidspress, med mange nyansatte og ofte lite tid til hver enkelt deltaker. Det er mulig at kapasitetsutfordringer i både kommune og fylkeskommune har ført til at man har mistet fokuset på videregående opplæring for voksne deltakere som ikke har det fra før.

Tretten prosent av deltakerne med oppstart i 2021 og elleve prosent av deltakerne med oppstart i 2022 har sluttmål å fullføre VGO. Vi viser i kapittelet om VGO for ungdommer, at det er det en betydelig andel av deltakerne som har VGO som mål for introduksjonsprogrammet, men som ikke er registrert med VGO som tiltak. For deltakere med voksenrett til VGO er dette enda mer påfallende: I flertallet av fylkene er det ingen av deltakerne over 24 med sluttmål VGO som er registrert med VGO som tiltak i NIR. Dette kan være fordi kommunene har glemt å registrere VGO som tiltak for mange deltakere. Men at svært få av de over 24 faktisk kommer i gang med VGO mens de er i introduksjonsprogrammet stemmer også med vårt kvalitative inntrykk fra kommunene vi har besøkt. Selv om vi har hatt en målsetning om å intervju deltakere som går VGO som del av introduksjonsprogrammet i alle kommuner vi har besøkt, har vi ikke klart å identifisere og rekruttere personer i denne målgruppen i noen av de åtte kommunene vi har vært i.

Tabell 15.1 Sluttmål for introduksjonsprogram. Deltakere over 24 år som ikke har videregående utdanning. Prosent. Kilde: Nasjonalt introduksjonsregister.

| | Oppstart 2021 | Oppstart 2022 |
|---|---------------|---------------|
| Arbeid – person har ikke utdanning på videregående nivå fra før | 40 | 49 |
| Fullføre deler av grunnskole | 19 | 14 |
| Fullføre deler av videregående opplæring | 14 | 14 |
| Fullføre grunnskole | 14 | 12 |
| Fullføre videregående opplæring | 13 | 11 |
| Totalt | 100 | 100 |
| n | 772 | 1986 |

Tabell 5.2 viser sluttmål for deltakere over 24 som ikke har videregående utdanning fra før, etter fylke og oppstartsår.

Andelen som har sluttmål videregående opplæring er klart høyest i Oslo og Rogaland. Disse to fylkene har forholdsvis korte avstander, og høyere tetthet av tilpassede tilbud, sammenlignet med mange andre fylker.

Tabell 5.2 Slutt mål VGO for deltakere som er over 24 år. Andel av deltakere med oppstart 2021 og 2022 med registrert slutt mål i NIR. Prosent.

| | Oslo | | Rogaland | | Møre og Romsdal | | Nordland | | Viken | |
|-------------------------------|------|------|----------|------|-----------------|------|----------|------|-------|------|
| | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 |
| Arbeid – har ikke VGO fra før | 20 | 41 | 20 | 31 | 45 | 59 | 35 | 51 | 52 | 48 |
| Fullføre grunnskole | 30 | 7 | 20 | 18 | 18 | 17 | 29 | 15 | 11 | 9 |
| Fullføre deler av grunnskole | 5 | 25 | 17 | 19 | 11 | 8 | 17 | 11 | 12 | 15 |
| Fullføre deler av VGO | 10 | 3 | 10 | 15 | 17 | 12 | 8 | 13 | 16 | 16 |
| Fullføre VGO | 35 | 25 | 33 | 18 | 9 | 4 | 10 | 10 | 10 | 12 |
| n | 20 | 138 | 84 | 193 | 65 | 160 | 48 | 142 | 139 | 369 |

| | Innlandet | | Vestfold og Telemark | | Agder | | Vestland | | Trøndelag | | Troms og Finnmark | |
|-------------------------------|-----------|------|----------------------|------|-------|------|----------|------|-----------|------|-------------------|------|
| | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 |
| Arbeid – har ikke VGO fra før | 38 | 65 | 51 | 54 | 24 | 41 | 50 | 52 | 41 | 45 | 29 | 47 |
| Fullføre grunnskole | 10 | 7 | 13 | 19 | 37 | 17 | 17 | 18 | 21 | 20 | 20 | 18 |
| Fullføre deler av grunnskole | 6 | 6 | 18 | 12 | 9 | 18 | 21 | 15 | 14 | 9 | 14 | 12 |
| Fullføre deler av VGO | 21 | 11 | 10 | 10 | 26 | 13 | 4 | 7 | 17 | 20 | 22 | 10 |
| Fullføre VGO | 25 | 11 | 8 | 5 | 4 | 10 | 8 | 8 | 7 | 6 | 15 | 13 |
| n | 48 | 206 | 71 | 207 | 54 | 104 | 92 | 192 | 95 | 172 | 59 | 113 |

Som vi forklarer i kapittel 3, forventet vi å se en økning i andel voksne flyktninger som ikke har fullført VGO, som får slutt mål VGO. Vi fant ikke dette for deltakere med ungdomsrett, og det ser heller ikke ut til at det har skjedd for deltakere med voksenrett. Tvert imot ser vi en nedgang i andel med slutt mål VGO fra 2021 til 2022. En mulig forklaring kan være at de høye ankomsttallene har gjort at fylkeskommunen har prioritert de yngste, og vanskeliggjort tilgang til VGO for de eldste i kommuner der også voksne må få opplæring i ordinære videregående skoler for ungdom. En annen mulig forklaring er at tallene for 2021 er preget av feilføringer, og at flere programrådgivere bruker en riktig forståelse av slutt mål i 2022. Som vi diskuterer i avsnitt 3.6, er det flere kommuner som registrerer deltakere med slutt mål videregående opplæring, som ikke har mulighet til å tilby VGO innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. I våre kvalitative feltarbeid i kommunene har vi forsøkt å få brukerintervjuer med deltakere over 24 som får et tilbud om VGO. I de kommunene vi har besøkt, har ikke de kommuneansatte vi har snakket med kjent til noen deltakere over 25 som følger opplæring i VGO som en del av introduksjonsprogrammet. Vi har imidlertid møtt flere deltakere over 24 som har hatt et ønske om å ta fagbrev, og som har fullført grunnskolen før de kom til Norge, men som har blitt fortalt at de først må lære norsk eller engelsk før de kan starte i VGO.

5.5 Inntak til VGO for de med voksenrett

Krav om engelsk er en utfordring for voksne flyktningers muligheter til å ta VGO

I motsetning til VGO for de med ungdomsrett, stilles det ofte krav til engelsk for inntak til VGO for voksne³⁴. Representanter fra fylkeskommunene begrunner kravet om engelsk med referanse til en uttalelse gjort av Kunnskapsdepartementet i 2012, etter en henvendelse fra fylkesmannen i Rogaland. I tolkningsuttalelsen konkluderer departementet med at en utenlandsk søker som har gjennomgått grunnskole i sitt hjemland uten å ha hatt engelsk som fag, ikke kan sies å ha fullført «tilsvarende» norsk grunnskole³⁵ (Udir, 2012). Kravet om engelsk er en viktig barriere for deltakelse i videregående opplæring for voksne.

Fylkeskommunene krever ikke nødvendigvis oppnådd engelsk kompetanse tilsvarende norsk 10. klasse. Noen fylkeskommuner krever bare at man har hatt engelskundervisning «som en del av grunnskoleopplæringen», uten at det er spesifisert på hvilket nivå. En rådgiver i en fylkeskommune sier det slik:

Det stilles krav til at de har engelsk, enkelt og greit. De går ikke inn på timetall, at de dokumentere at de har hatt engelsk. Man må ikke bevise et nivå for å få opptak.
(Rådgiver, fylkeskommune)

En rådgiver i et annet fylke opplyser at de stiller krav til å kunne dokumentere minst fem år med engelsk fra grunnskole.

I én fylkeskommune oppgir de at deltakere som ikke er ferdige med engelsk på grunnskolenivå, kan fortsette å ta grunnskole engelsk i kommunen, og samtidig starte opp på et fag i VGS. I de kommunene vi har besøkt har de ikke kjent til tilsvarende ordninger.

I IMDis undersøkelse til norske kommuner våren 2023, blir kommunene spurt om fylkeskommunen de tilhører stiller krav om engelskferdigheter for inntak i videregående opplæring. Av de som kjenner til fylkeskommunens praksis på dette feltet, oppgir alle unntatt to at fylkeskommunen krever engelsk for inntak til VGO for voksne.

³⁴ Dette er basert på formuleringen i opplæringslovens § 4A-3, første ledd, som sier at retten til VGO gjelder for de som har fullført grunnskolen eller «tilsvarende»

³⁵ I tolkningsuttalelsen står det følgende: «I forskrift til opplæringsloven § 4-29 Vitnemål i grunnskolen, første ledd, er det fastslått at alle deltakere skal ha vitnemål når de fullfører grunnskoleopplæringen og kravet til vitnemål er sluttvurdering i fagene norsk, engelsk og matematikk, og to av fagene matematikk muntlig, naturfag, samfunnskunnskap eller religion, livssyn og etikk (RLE). En utenlandsk søker som har gjennomgått grunnskole i sitt hjemland uten å ha hatt engelsk som fag, kan etter departementets syn ikke sies å ha fullført «tilsvarende» norsk grunnskole. Det vises også til kravet i forskriften § 6-10 Vilkår for inntak til videregående trinn 1, bokstav b), der det er et vilkår for inntak at vedkommende «har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst 9 år eller har kunnskap og dugleik på nivå med norsk grunnskole.» (Udir, 2012).

Det er verdt å merke seg at også i opplæringslovas §3-1, som regulerer inntak til ordinær VGO, heter det at «retten til VGO gjelder for dem som har fullført grunnskolen eller *tilsvarende opplæring*» (vår kursiv). Videre er inntaket for denne gruppen også regulert etter samme paragraf i forskriften til opplæringsloven, som vi har beskrevet i kapittel 4 (opplæringslova, § 6-13).

Tabell 5.3 Fylkeskommunen stiller krav til engelskferdigheter for inntak til videregående opplæring for deltakere som er *over* 25 år. Andel i prosent. Kilde: IMDis undersøkelse til norske kommuner våren 2023.

| | Antall kommuner | Andel |
|--|-----------------|-------|
| Ja, søker må dokumentere engelskferdigheter på et gitt nivå (f.eks. ved testing) | 15 | 25 |
| Ja, søker må dokumentere tidligere engelskopplæring | 25 | 41 |
| Annet | 2 | 3 |
| Vet ikke | 17 | 28 |
| Nei | 2 | 3 |
| Totalt | 61 | 100 |

Det er illustrerende at nesten en tredjedel av kommunene ikke vet om det er krav om engelsk. Lite kunnskap om hvilke muligheter som finnes for inntak i VGO er gjennomgående i de fleste kommuner vi har besøkt. Vi har sett flere eksempler på kommuner som ikke vet hva som kreves for inntak, som kommer sent i gang med å framskaffe dokumenter eller få på plass realkompetansevurdering eller andre tiltak for å få dokumentert for eksempel engelskkunnskaper. Dette var tilfelle for Edvard – som ikke fikk mulighet til å ta VGO over fire år innenfor introduksjonsprogrammet, fordi han ikke fikk mulighet til å dokumentere engelskkunnskapene sine;

Vi møter Edvard i mars 2023. Han har lært norsk raskt. Han fikk noen måneder med norsk-opplæring på mottak før han startet i introduksjonsprogrammet, og allerede etter fem måneder i program snakker og skriver han på B1 nivå.

Når vi møter Edvard, har han akkurat fått et brev fra Inntakskontoret for videregående opplæring. Han sier han ikke helt forstår hva som står der; de etterspør dokumentasjon av engelskkunnskaper. Han har ikke fått kontakt med programrådgiveren sin på en stund, men konen hans har avtale med programrådgiver neste dag, og han tenkte han skulle bli med henne. Jeg ber ham fortelle meg hvordan det går.

Dette blir starten på en lang SMS korrespondanse mellom oss, og Edvard blir stadig mer frustrert. For han får ingen informasjon fra programrådgiver. Han setter opp en ny time etter påske. Men selv når han har fått prate med programrådgiver mer enn en måned senere, er det uklart for Edvard hva han skal gjøre. Han har engelsk fra skolen i hjemlandet, men det kommer ikke opp på vitnemålet han har med seg. Et enkelt Google-søk viser at alle grunnskoler i landet hans har engelsk som del av ordinært pensum.. Etter at han ikke får svar fra programrådgiveren sin etter gjentatte forsøk, forteller jeg ham hvem som er ansvarlig for realkompetansevurdering i kommunen hans. Men heller ikke realkompetansevurdering blir tilbudt ham. Han forteller at han ikke får svar på spørsmål i kommunen, og han kontakter meg flere ganger og spør meg om råd. I juni får han beskjed om at han må begynne på grunnskole, for å ta engelsk der. Med det mister han altså muligheten til å få fire år i introduksjonsprogram, siden det ikke lenger er mulig å fullføre VGO på fire år.

Historien til Edvard viser hvor vanskelig det kan være for deltakere å navigere et system hvor det er uklart hva som er engelskkrav for inntak, og hva som skal til for å få tilgang på realkompetansevurdering eller annen hjelp for å dokumentere engelskkunnskaper. Realkompetansevurdering var ikke noe han kunne melde seg opp til uten videre, men noe han måtte overtale programrådgiver til å gi ham tilgang til. Som vi viser i kapittel 3, er realkompetansevurdering en utfordring i alle kommuner vi har besøkt. Eksempelet Edvard viser hans sårbarhet for manglende kompetanse, og sannsynligvis også svært høyt arbeidspress blant de kommuneansatte. Han er en ressurssterk ung mann, med gode norskkunnskaper, som fint ville klart å melde seg opp til, og eventuelt lese seg opp til, realkompetansevurdering selv – dersom han hadde fått mulighet for det.

Sekvensiell tilnærming dominerer; først norsk – så VGO

Selv om det ikke er formelle språkkrav for inntak til VGO for voksne, er det flere fylkeskommuner som anbefaler voksne å ha norskkunnskaper på nivå B1 når de starter i videregående opplæring. Dette er basert på intervjuer med rådgivere i fylkeskommunen og informasjonen som er lagt ut på fylkeskommunenes egne nettsider. En rådgiver hevder at dette er en norm som står sterkt, både i fylkeskommunens administrasjon og blant lærere i videregående opplæring. Siden lærerne er uvante med å ta imot nyankomne flyktninger, mangler de ofte kompetanse på hvordan de skal legge til rette undervisningen for denne gruppen, og de er ikke alltid flinke til å tenke nytt. Rådgiveren mener at dersom man skal få på plass bedre tilrettelegging for denne gruppen, er det nødvendig med en holdningsendring. For å få til det må både fylkeskommunen og Udir være pådrivere.

I ett fylke har integreringsrådgiver begynt å oppfordre kommunene til å hjelpe aktuelle deltakere i introduksjonsprogrammet med oppstart i VGO når de er på nivå A2. På intervjuetidspunktet er dette arbeidet fremdeles i startgropa, og samarbeidet har forsøksvis startet med én kommune:

Vi prøver å få til at når de kommer, begynner de med språkopplæring i kommunen, og når de kommer til A2, kan de søkes inn i VGO. Da kan de komme gjennom med tilrettelegging. Slik at de ikke må vente til B1, for de fleste klarer ikke det innen intro. Da har de fremdeles forhåpentligvis litt igjen av intro. (Rådgiver, fylkeskommune)

Dette eksempelet skiller seg dermed litt fra det som kommer fram i intervjuene i de øvrige fylkeskommunene. Om eksempelet er et tegn på en normendring i kjølvannet av integreringsloven, som også kan gjelde flere fylker, gjenstår å se. Vi viste innledningsvis at sentrale aktørene har en forventning om at fylkeskommunene med de nye lovendringene skal legge til rette for at også voksne deltakere uten gode norskkunnskaper skal kunne søke seg til VGO og få tilrettelagt opplæring, slik at de kan lære fag og norsk språk parallelt. Dette er også et sentralt premiss for modulstrukturert opplæring.

I samtlige fylkeskommuner blir det gitt uttrykk for at det er behov for å styrke tilpasningen for voksne minoritetsspråklige deltakere i VGO, og at denne gruppen trenger mer tilpasset språkopplæring. Samtidig gir flere rådgivere uttrykk for at de forventer at deltakerne skal få et språklig grunnlag i kommunenes voksenopplæring før de starter i VGO:

Kompetansen i grunnleggende norskopplæring, alfabetisering, ligger hos kommunene. Det disse elevene har behov for er mer tid, men retten til utvida tid gjelder kun

ungdomsrettselever. Det vil si at slik systemet er i dag, er det svært vanskelig å fullføre videregående opplæring hvis norskkunnskapene er svært lave. (Rådgiver, fylkeskommune)

Rådgiveren peker på at dersom deltakerne kommer til VGO uten tilstrekkelige norskkunnskaper, har de ikke nok tid til å lære både norsk og fag. Det bør imidlertid presiseres at deltakere over 24 år som ikke kan lese og skrive på eget språk ikke er i målgruppen for videregående opplæring, da de først må fullføre grunnskolen³⁶.

Fylkeskommunene presiserer at de ofte tilrettelegger for de som har litt norsk kunnskaper, men at de ønsker at kommunene skal sørge for at deltakerne kommer opp på et visst nivå først:

Det er ikke noen inntaksprøve for å komme inn i VGO for voksne, men vi bruker et verktøy for å kartlegge. Så karriereveiledning, og oppfølgingssamtale der de går gjennom testen. Hvis det er lave språkferdigheter anbefales de å vente – dette ligger litt mellom området i ansvar mellom kommune og fylkeskommune. Men man tilrettelegger mye for de som har relativt greie norskkunnskaper. (Rådgiver, fylkeskommune)

Selv om mulighetene for å gå fulltid i videregående opplæring er begrenset, tenker ikke rådgiverne nødvendigvis at det er problematisk å kombinere opplæring i kommunal voksenopplæring med opplæring på videregående nivå i fylkeskommunens regi. En rådgiver tar til orde for at det vil være svært gunstig å få til et samarbeid med kommunene om å tilpasse norskopplæring slik at norskopplæring i kommunen kan tas parallelt med fag i VGO. På denne måten vil overgangen til videregående opplæring bli langt enklere for den enkelte deltaker. Dette vil imidlertid kreve betydelig samarbeid med kommunene. I de kommunene vi har besøkt har voksenopplæringen sjelden fleksibilitet til å tilpasse opplæring til timeplanen for deltakere som følger kurs eksternt. En typisk timeplan har norsk undervisning på formiddagen fire-fem dager i uken og åpning for andre typer tilbud i introduksjonsprogrammet på ettermiddagen. Skal fylkeskommunen kunne lene seg på voksenopplæringens norskopplæring, må de også legge opp sin timeplan etter voksenopplæringens.

5.6 Utfordringer med å tilby VGO i et land med spredt bosetting og lange avstander

Spredt og styrt bosetting er et viktig element i bosettingspolitikken. Men i mange norske kommuner er det langt til nærmeste VGO for voksne. Dette gjør at selv deltakere som har tilstrekkelig språkkompetanse i norsk og engelsk, ofte ikke får mulighet til å gå i videregående for voksne fordi det ikke finnes noe tilbud i fagene de ønsker seg innenfor rimelig reisevei. Noen steder finnes det ingen fysiske kurs med VGO for voksne.

I flere av de mindre kommunene vi har besøkt, ser ikke programrådgivere og andre på mulighet for VGO for voksne som et reelt alternativ med mindre deltakeren er svært motivert for det, fordi det vil innebære flere timers reise hver vei, eller nettbasert opplæring.

³⁶ Blant de med ungdomsrett kan det imidlertid forekomme, dersom elever skrives ut av 10. klasse etter kort botid i Norge og ikke har hatt noe særlig skolegang i hjemlandet.

I IMDis undersøkelse til norske kommuner våren 2023, oppga 18 prosent at de hadde minst én deltaker over 24 med voksenrett til videregående opplæring, og at det ikke finnes tilgjengelige tilbud om videregående opplæring for voksne innenfor rimelig reisevei. Ytterligere åtte prosent (fem kommuner) oppgir at det finnes tilbud, men at det ikke finnes offentlig transport til opplæringsstedet:

Det er helt klart et veldig mye dårligere tilbud for de som er over 24 år i vår region. Lang reisevei, uten offentlig kommunikasjon til den regionskolen som har tilbud. Disse tilbudene er aldri fulltidstilbud og baserer seg i stor grad på egenstudium og at elevene allerede har praksis innenfor det utdanningstilbudet de har valgt, noe de aller fleste mangler. De over 24 år kan få plass på den lokale skolen sammen med ungdommene hvis det er ledige plasser igjen etter at ungdommene har takket ja. Noen få ganger blir det opprettet egne fulltidsklasser for voksne på den lokale skolen, men da må alle deltakerne ha søkt på samme utdanningsprogrammet, noe som gir liten fleksibilitet selvfølgelig når det gjelder individuelle yrkesønsker. De voksne får heller ingen tilbud om norskopplæring eller noen annen form for tilrettelegging med tanke på at de er minoritetsspråklige. (Åpent svar i IMDis survey til norske kommuner våren 2023)

Sitatet gjenspeiler situasjonen i mange kommuner. I mindre kommuner er det kanskje en eller to deltakere som er motivert for å ta VGO for voksne. Norske fastboende har mulighet til å flytte til en annen kommune hvor dette faget tilbys. Dette legges det i liten grad til rette for innenfor introduksjonsprogrammet, og deltakere som flytter risikerer å miste introduksjonsstøtten. I en av øykommunene vi har besøkt ble vi fortalt at flere deltakere hadde sluttet i introduksjonsprogrammet for å flytte til andre kommuner nettopp for å starte i VGO. Dette antas å være svært motiverte og målrettede deltakere.

Muligheter for å gå i ordinær VGO for ungdom?

Det er mulig for voksne å følge videregående opplæring som er tilrettelagt for ungdom, men de stiller da bakerst i inntakskøen. Voksne søkere påvirker ikke nødvendigvis dimensjoneringen av skoletilbudet, det vil si hvor mange skoleplasser som opprettes innenfor et gitt fag eller utdanningsprogram. Dette er i stor grad politisk styrte beslutninger i fylkeskommunene:

Politikerne [...] fyller opp mest mulig med ungdom, men setter ikke i gang ekstra klasser ved behov. [...] Da må de voksne inn i VO i stedet. Det er synd, det er færre valgalternativer på VO. (Rådgiver, fylkeskommune)

I IMDis survey til norske kommuner oppgir 28 prosent av kommunene at de har deltakere over 24 som ikke får tilbud om VGO fordi det ikke er nok plasser. Vi antar at i alle fall noen av disse sakene handler om voksne deltakere som må søkes inn i ordinære VGS i konkurranse med de med ungdomsrett.

Praksisen med å gi voksne tilbud i VGS for ungdom, varierer mellom fylkene. I Nordland fylkeskommune er det gjort vedtak om at voksne ikke skal få anledning til å følge VGO for ungdom³⁷. Gitt at dette er et fylke som har store avstander, og få tilbud om opplæring i VGO for voksne bortsett fra nettbasert, reduserer det tilgangen til videregående

³⁷ Inntaksforskrift, Nordland, § 3

opplæring betydelig i denne fylkeskommunen. Fylkeskommunen kan gjøres unntak i spesielle tilfeller³⁸, men basert på våre intervjuer har vi fått inntrykk av at det ikke er utbredt praksis å ta inn voksne i ordinær videregående opplæring. Voksne søkere til videregående skole i Nordland henvises i stor grad til nettbasert fjernundervisning ved Nettskolen i Nordland. Deltakelse i nettbasert undervisning krever sterk motivasjon, samt betydelige digitale ferdigheter.

En rådgiver i en annen fylkeskommune forklarer at veilederne foretar en siling av aktuelle deltakere i ordinær videregående opplæring. De ønsker blant annet å unngå at voksne med kriminell bakgrunn går sammen med ungdommer i ordinære klasser. Andre rådgivere i fylkeskommunen uttrykker bekymring for at voksne deltakere kan utøve negativ sosial kontroll overfor ungdommer med innvandrerbakgrunn, dersom de får tilbud om opplæring ved ordinære VGS.

Å ha voksne inn i ungdomsklasser er ikke alltid ønskelig. Med tanke på negativ sosial kontroll, kan det være problematisk. (Rådgiver, fylkeskommune)

Det går på kultur, særlig med kjønn, kvinnesyn, vi har hatt tilfeller der det kommer inn 40 år gamle menn, og sammen med 16 år gamle jenter som ikke helt har funnet seg selv. Det kan være en vanskelig setting. (Rådgiver, fylkeskommune)

Begge rådgiverne framhever imidlertid at de ønsker at voksne skal få mulighet til å delta i videregående opplæring for ungdom, dersom tilbudet de ønsker ikke finnes i fylkeskommunens voksenopplæring. Men de skulle ønske at det fantes flere og bedre tilbud for de voksne – slik at de slipper å gå sammen med ungdommer.

I den nye opplæringsloven lovfestes det at voksne har rett til inntak på et opplæringstilbud som leder fram til én av tre sluttkompetanser som den voksne har søkt på. I tillegg skal fylkeskommunen ha en plikt til å sørge for at voksne med mye realkompetanse får formalisert kompetansen sin.

5.7 Ikke alle er klare for et langt kvalifiseringsløp.

Videregående opplæring er ikke for alle. 41 prosent av norske kommuner oppgir at de har deltakere over 24 som kommunen mener burde ha tatt videregående opplæring som ikke ønsker det selv. Svein er en av dem. Vi møtte ham fire måneder etter at han hadde startet i introduksjonsprogrammet, og han drømmer om å finne seg en jobb. Han har bare fullført grunnskole i Ukraina, men har jobbet i alle år som selvlært rørlegger. Han viser oss en rekke bilder av varmtvannstanker og rørsystemer han har montert, og lurer på hva han skal gjøre for få jobbe som rørlegger i Norge. Vi svarer at han har mulighet til å ta fagbrev over fire år, og anbefaler ham å ta en prat med karriereveiledere. Men dette avviser han kategorisk. Da vil han være over 50 før han er ferdig, og han ser ikke poenget med å få seg en utdanning så sent i livet. Dessuten går det tregt med å lære norsk. Han vil helst slippe å sitte på skolebenken, men komme seg ut i jobb så fort som mulig.

³⁸ Inntaksforskrift, Nordland, § 3

Tabell 5.4 Kommunen som har anbefalt deltakeren å ta videregående opplæring, men deltakeren ønsker ikke dette selv. Andel i prosent. Kilde: IMDIs undersøkelse til norske kommuner våren 2023.

| | Antall | Andel |
|-------|--------|-------|
| Ja | 25 | 41,0 |
| Nei | 36 | 59,0 |
| Total | 61 | 100,0 |

Selv om det må være et mål å legge til rette for at flere voksne kan få formell kompetanse, er det viktig å også legge til rette for de som ikke ønsker å sitte mer på skolebenken enn høyst nødvendig. For noen grupper vil tilpassede bransjekurs eller opplæring på arbeidsplassen være et godt alternativ.

Samtidig med innføring av den nye opplæringsloven innføres modulbasert opplæring som hovedmodell i opplæring for voksne. Dette innføres i første omgang på nivået under videregående (forberedende opplæring for voksne, forkortet FOV) og i 13 utvalgte lærefag i videregående opplæring for voksne (forkortet VOV). Fylkeskommunene får også en mulighet til å tilby en kombinasjon av de to nivåene hvis det anses som hensiktsmessig. På lengre sikt skal det også vurderes om modulisert opplæring skal gis i flere lærefag eller studieforberedende utdanningsprogram. I modulisert fag- og yrkesopplæring foregår opplæringen i hovedsak i bedrift. En modulisert opplæring legger bedre til rette for en fleksibel opplæring som kan tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger, og det gjør det enklere å tilpasse opplæringen nøyaktig til ønsket sluttkompetanse.

Det er også et betydelig antall kommuner som oppgir at de har deltakere over 24 som ikke har fullført videregående, men som de likevel ikke anbefaler videregående opplæring fordi de har mulighet til å komme raskt i jobb. Det kan være fordi de har kvalifikasjoner, men kan også indikere at noen programrådgivere prioriterer rask overgang til arbeid over formell kvalifisering som kan gi stabil tilknytning.

Tabell 5.5 I løpet av de to siste årene – har dere hatt minst én deltaker med fullført grunnskole fra hjemlandet som *ikke* startet i videregående opplæring i løpet av introduksjonsprogrammet av følgende grunn: Kommunen har ikke anbefalt deltakeren å ta videregående opplæring, fordi vi har vurdert at deltakeren kan få jobb uten mer formell kompetanse.

| | Antall | Andel |
|-------|--------|-------|
| Ja | 22 | 36,1 |
| Nei | 39 | 63,9 |
| Total | 61 | 100,0 |

I en av kommunene vi har besøkt ble vi også fortalt at de sjelden anbefalte voksne deltakere å ta videregående som del av introduksjonsprogrammet. Det var liten sjanse for at de vil klare å gjennomføre innenfor rammene og da vil de stå uten inntektssikring så snart introduksjonsprogrammet er ferdig. Vi spurte om ikke dette har blitt bedre nå når de har mulighet for å gi fire år – men de oppfatter heller ikke det som realistisk. Hos dem

var det ingen tilrettelegging for at voksne deltakere kan starte i VGO med svake språkkunnskaper, og derfor må deltakerne først lære norsk.

Noen sentrale funn fra dette kapitlet

- Flere faktorer gjør at deltakere med voksenrett til videregående opplæring sjelden har mulighet til å fullføre VGO innenfor rammen av introduksjonsprogrammet
- Selv om det ikke er formelle norskkrav for inntak i VGO anbefaler de fleste fylkeskommuner at deltakerne er på B1 nivå før oppstart i VGO for voksne
- I mange områder er det ingen tilrettelagte tilbud i VGO for voksne med svake norskkunnskaper
- Videregående opplæring for voksne organiseres sjelden som heltidstilbud, og integreringsloven ga fylkeskommunen formelt sett bare ansvar for deltakere som går heltid i videregående opplæring
- Engelskkrav gjør at VGO blir utilgjengelig for mange uten at de tar flere år på grunnskole først.

6 Tilskuddsordning for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring

Som vi beskrev i forrige kapittel, har fylkeskommunene hatt forholdsvis lite tilrettelegging for deltakere med svake norskferdigheter. Som en del av oppdraget vi fikk, vil vi se nærmere på en tilskuddsordning til etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring³⁹. Arbeids og inkluderingsdepartementet (den gang Kunnskapsdepartementet) tok initiativ til etablering av ordningen, og har i stor grad utformet kriteriene. IMDi forvalter tilskuddsordningen på vegne av AID. Retningslinjen for tilskuddsordningen fastsettes årlig av departementet, og danner grunnlag for rundskrivet som IMDi utarbeider for tilskuddsordningen. Siden 2020 har IMDi fordelt i overkant av 15 millioner kroner hvert år. Tilskuddet skal stimulere til å etablere og gjennomføre tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere som har for svake norskferdigheter til å følge ordinær opplæring uten tilrettelegging. Tilskuddet er ikke tenkt å være prosjektavhengig, men å finansiere og stimulere fylkeskommunene til å gi nødvendig tilrettelegging av ordinær videregående opplæring.

I dette kapittelet vil vi se nærmere på denne tilskuddsordningen. Vi beskriver først hvordan ordningen er utformet fra IMDis side, før vi beskriver hvordan fylkene har brukt tilskuddene de har fått. Deretter diskuterer vi forståelser av beste praksis, og i hvilken grad tilskuddsordningen fungerer i tråd med intensjonen. I diskusjonen vil vi legge vekt på kriteriene for tilskuddsordningen – og om ordninger gjør at flere voksne innvandrere får mulighet til å komme i gang med VGO til tross for svake språkkunnskaper. Vi ser også på om måten tilskuddsordningen forvaltes på bidrar til å styrke intensjonen i integreringsloven om at flere skal få formell kompetanse som del av introduksjonsprogrammet.

6.1 Kort om tilskuddsordningen og forventninger om endring

Fylkeskommunene kan søke om tilskudd til etablering og gjennomføring av tilrettelagt fag- og yrkesopplæring alene eller sammen med andre fylkeskommuner. I denne sammenhengen kan tilrettelegging omfatte ekstra språk- og læringsstøtte, tospråklig fagopplæring og ekstra veiledning på arbeidsplassen. IMDi har også satt opp en rekke kriterier fylkeskommunen må oppfylle for å motta tilskuddet (IMDi, 2023a):

- Fylkeskommunen må synliggjøre hva som kjennetegner det tilrettelagte tilbudet, og hvordan tilbudet er i tråd med beste praksis.
- Søknaden skal være forankret i fylkeskommunens ledelse og inngå i et planmessig utviklingsarbeid og tverretattlig samarbeid. Fylkeskommunen skal etablere forpliktende intensjonsavtaler med relevante arbeidsgivere, kommuner og NAV fylke.
- Tilskuddet skal i sin helhet benyttes til tilbud som omfattes av opplæringslova § 4A-3.

³⁹ IMDi administrerer også Tilskudd til forsøk for å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring, (IMDi, 2023a).

- Fylkeskommunen skal bidra til erfaringsutveksling med andre offentlige myndigheter med sektoransvar på integreringsfeltet. Fylkeskommunen skal bidra til en eventuell evaluering av ordningen.
- Fylkeskommunen bør synliggjøre hvordan NAV kan bidra til å rekruttere og avklare mulige kandidater til tiltaket.
- Opplæringstilbudet bør ha minimum 15 deltakere og primært være på fulltid.
- Tilbudet skal være for voksne innvandrere som har kompetanse tilsvarende gjennomført grunnskole og rett til videregående opplæring (opplæringslova § 4A-3 Rett til videregående opplæring for voksne), og som har for svake norskkferdigheter til å følge ordinær opplæring uten tilrettelegging.
- Deltakere rekrutteres fra introduksjonsprogrammet, blant NAVs brukere, fra Jobbsjansen og fylkeskommunens søkere. Er det flere søkere enn plasser, skal deltakere fra introduksjonsprogrammet prioriteres.

For 2023 var den totale rammen 15,4 millioner kroner til alle fylkeskommuner som søkte og oppfylte vilkårene. Midlene tildeles for inntil ett år om gangen og utbetales vår og høst (IMDi, 2023a). Tilskuddsordningen er utviklet for å bøte på mange av utfordringene vi beskrev i forrige kapittel. Først og fremst skal ordningen legge til rette for at personer med svake norskkunnskaper kan starte i videregående opplæring og ta fag parallelt med at de lærer seg norsk. Deretter skal ordningen stimulere til at det etableres fulltids-tilbud slik at også voksne deltakere i introduksjonsprogrammet kan gå fulltid i videregående opplæring. Ordningen skal både bidra til å *etablere* tilrettelagt fag- og yrkesopplæring, og å *utvikle eksisterende* tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring (IMDi, 2023a). Tilskuddsordningen skal også bidra til videreutvikling av beste praksis, og kunnskaps- og metodeutvikling av nasjonal interesse.

6.2 Hvilke tiltak er tilskuddene brukt til?

Det er stor variasjon i hva slags tiltak som har fått tilskudd siden tilbudet ble opprettet i 2020. I ett fylke kan det være klasser som er opprettet for kun for voksne med svake norskkferdigheter, i et annet brukes midlene som forsterkning til alle deltakere som trenger det. I vår gjennomgang ser vi imidlertid at det er to typer tiltak som får støtte: tilrettelegging for forsterket språkopplæring og etablering av et forberedende kurs/år.

Ofte forsterket språkopplæring og sjelden tospråklig fagopplæring

De ulike skolene har valgt ulike varianter for hvordan den forsterkede språkstøtten organiseres. I ett fylke ble forsterket språkstøtte gitt ved å *endre timeplanen*. De som hadde behov for ekstra språkopplæring fikk det den dagen resten av klassen hadde faget yrkesfaglig fordypning (YFF). Den delen av klassen som ikke hadde YFF, tok dette igjen mot slutten av skoleåret. Den lederen for tilskuddsordningen i fylket framhevet flere positive sider ved en slik organisering. For det første hadde de god erfaring ved å organisere YFF over en intensiv periode. Dette førte til at deltakerne fikk kompetanse og kjennskap til opplæringsstedet, og de fikk god og intensiv praktisering av fagspesifikk norsk. Prosjektlederen fortalte at da disse deltakerne skulle starte i Vg2 hadde de ikke behov for ekstra språkundervisning.

Flere av skolene gir ekstra språkstøtte som *integreert språk- og fagopplæring*, men den metodiske tilnærmingen til denne undervisningen varierer. En av skolene har ansatt en norsklærer, som i samarbeid med programfaglærer planlegger og gjennomfører opplæringen. En annen skole bruker ressursene på å øke timeantallet i programfagene, slik at noen timer legger særlig vekt på yrkesnorsk, det vil si ord og uttrykk som er knyttet til et spesifikt fag. Her planlegges og gjennomføres det faglige yrkesspråkoplegget av programfaglærer som har fått kurs i å undervise programfag med spesielt hensyn til norskopplæring. Flere av skolene som har valgt denne organiseringen anvender «Content and Language Integrated Learning (CLIL)»-metoden, som er en pedagogisk tilnærming der undervisningen i et ikke-språkfag foregår på et fremmedspråk, altså norsk. Målet med metoden er at elevene skal heve sin kompetanse både i det aktuelle faget og i fremmedspråket. Av hensyn til geografi gir en av fylkeskommunene vi har vært i kontakt med, programfagundervisningen digitalt, men har språkstøtte fysisk til stede i klasserommene hvor deltakerne sitter og mottar den digitale undervisningen.

Noen skoler organiserer tilskuddet ved å sette inn *ekstra opplæringsressurser i fellesfagene*. Som nevnt over, var det én skole som forsterket språkopplæringen ved å endre på timeplanen. Denne klassen fikk norskopplæring etter CLIL-metodikken og forsterket engelskopplæring på praksisdagen, da den andre klassen hadde YFF. I tråd med utfordringene vi beskriver i kapittel 5 blir engelsk trukket fram av flest prosjektledere som den største utfordringen. Det stilles ofte krav om engelsk for inntak i VGO for voksne, men selv de som har engelsk fra grunnskole har ofte problemer med å gjennomføre og bestå engelskfaget.

En annen måte å organisere språkopplæringa på er å sette inn *ekstra ressurser når deltakerne er ute i bedrift*. I ett av fylkene blir tilskuddet blant annet brukt til å ha to ekstra lærere i verkstedet for å trene på begrepsavklaringer, og å hjelpe deltakerne med å forstå kommunikasjonen i bedriftene. Dette ble begrunnet med at det var viktig å bygge norskopplæringen rundt yrkesfag fra dag én, for å holde fokus på det faglige. Informanten argumenterer for at dette gir en mer helhetlig opplæring, enn om norskundervisningen bare hadde foregått i et klasserom. Det er flere fylkeskommuner som beskriver en lignende løsning hvor pengene fra tilskuddsordningen går til å følge opp deltakeren i praksis/verksted/bedrift. Ved et av opplæringsstedene er både lærer og veileder fra NAV tilstede i bedriften og følger opp deltaker to til tre ganger i året. En annen skole beskriver at de har forsterket klassekontakt i forbindelse med individuell oppfølging på skolen, men også i bedrift.

Noen fylker har også valgt å gi språkstøtte til deltakerne ved å bruke spesifikke *digitale hjelpemidler*, blant annet gjennom appen Capeesh. I årsrapporten fra 2022 til den ene fylkeskommunen som har tatt i bruk denne appen, står det beskrevet at den brukes aktivt i læringsarbeidet i forhåndsdefinerte lærefag eller yrkesfag. Videre beskrives det at de fleste deltakerne er fornøyd med Capeesh, men at mange bruker andre digitale hjelpemidler, og ikke nødvendigvis prioriterer den framfor noe annet. Fylkeskommunen har derfor valgt å ikke forlenge avtalen med Capeesh når den utløper våren 2023.

Basert på de intervjuene vi har gjort, og dokumentene vi har gjennomgått ser det ut til at bruk av *morsmål og tospråklig fagopplæring* sjelden er brukt i opplæringen. I en av

Årsrapportene står det imidlertid at flere lærere beskriver hvordan de har blitt mer bevisst på å inkludere metoder som innebærer bruk av morsmål i undervisningen. Når det ikke legges til rette for tospråklig fagopplæring, kan det være vanskelig for deltakere å søke seg inn før de er på minimum A2 nivå i norsk. Dette innebærer at disse tilbudene sjelden er aktuelle for deltakere før de har vært litt tid i introduksjonsprogrammet.

Utvidet opplæringstid

Enkelte fylker organiserer yrkesfagopplæringen for voksne med svake norskferdigheter, slik at deltakerne får ekstra tid i opplæringen. Et av fylkene har lagt inn et år ekstra i opplæringen, hvor elevene får karakter bare i yrkesfaglig fordypning det første året. Andre- og tredjeåret har tilnærmet ordinær undervisning i fellesfagene, men med styrking i norsk og engelsk. Fjerde og femte året er de lærlinger i bedrift. En annen fylkeskommune har opprettet et eget program for personer som vil bli bedre i norsk og utdanne seg innen industri teknologi, kokk eller helsearbeiderfag på 3,5 år. Gjennom dette tilbudet får de undervisning i fellesfagene for yrkesfag, matematikk, naturfag, samfunnsfag, engelsk og norsk, i tillegg til norskopplæring, yrkesnorsk, og praksis to dager i uka.

En annen fylkeskommunal voksenopplæring tilbyr det de omtaler som et forkurs med deltakere fra introduksjonsprogrammet som målgruppe. Fylkeskommunen erfarte at mange av deltakerne gjorde feilvalg, og valgte derfor i å gi opptil ett år forbedrende kurs med økt vekt på karriereveiledning. I løpet av forkurset legges det vekt på utdanningsvalg og kunnskap om det norske arbeidslivet, i tillegg til forsterket opplæring i sentrale fellesfag. Forkurset beskrives som passende for de som ønsker VGO, men som er usikre på hvilken yrkesretning de burde velge. Karriereveiledning, kunnskap om norsk arbeidsliv, norsk og forsterkning av grunnskolefag skal normalt kunne gå inn i introduksjonsprogrammet. Det er uklart om dette kurset bygger på det som inngår i programmet eller oppleves som nødvendig repetisjon.

I en av fylkeskommunene gjennomføres det også et to- eller treukers forberedende kurs /sommerskole hvor det er etablert et tilrettelagt tilbud. Tilbudet gis på tvers av alle fag, hvor blant annet kurs i grunnleggende ferdigheter og språkvøving står på planen. Årsrapporten til fylkeskommunen beskriver at dette gjør deltakerne klare til å starte opplæring i bedrift og skole. For deltakere som har et norskknivå som gjør at de ikke kan følge ordinær undervisning, har den samme fylkeskommunen etablert et år null med mye relevant praksis ute i bedrift og oppfølging og opplæring i skole en dag i uka.

Flere av de ansatte i fylkeskommunene vi har vært i kontakt med beskriver positive erfaringer med å legge inn et ekstra år i opplæringsløpet til voksne innvandrere med svake norskferdigheter. Ved å legge til et år null kan deltakerne blant annet få mer yrkesfaglig fordypning, og på den måten også bygge opp egne kontaktnett. I tillegg erfarer enkelte av fylkeskommunene at det er lettere for deltakere å få læreplass ved å ha brukt ekstra tid på å lære språket. Tilskuddsordningen er imidlertid ikke ment å skulle finansiere forberedende år, men å legge til rette for tilstrekkelig språk- og læringsstøtte for å kunne lære fag og språk parallelt.

Veiledning og andre tiltak

I noen tilfeller går pengene fra tilskuddsordningen til å forsterke den tverrkulturelle kompetansen, for eksempel ved å ha en «mediator» mellom deltaker og bedrift, eller ved å ta i bruk karriereveiledere for å øke valgkompetansen til deltakeren. Flere beskriver lignende tiltak, blant annet å øke rådgiverressurser eller å ha ansatt en læreplasskoordinator som bidrar til å forberede deltakere på å søke, gjennomføre intervju og skaffe seg læreplass. I tillegg til tiltakene som er beskrevet ovenfor, er det noen fylker som også bruker tilskuddet til å arrangere språkkafe og leksehjelp. Heller ikke slike tiltak er i tråd med intensjonen i tilskuddsordningen.

Mange av tilbudene vi beskriver er forsterkninger av allerede eksisterende tilbud i fylkeskommunen. Skolene melder tilbake at styrking av språk krever ekstra ressurser, og at midlene derfor i stor grad går til det. Vi finner imidlertid også noen nye tilbud opprettet som en konsekvens av tilskuddsordningen. En av fylkeskommunene har både styrket og videreutviklet eksisterende tilbud, og opprettet nye tilbud med større geografisk spredning. Det er også flere fylkeskommuner som har brukt tilskuddet til å utvide tilbudet for voksne med dårlige norskferdigheter til å gjelde flere yrkesretninger. I noen tilfeller anvendes også penger fra andre tilskuddordninger, i tillegg til tilskuddet fra IMDi, for å gi et kvalifiseringstilbud til voksne med dårlige norskferdigheter.

Yrkesfaglige retninger som inngår i tilskuddsordningen

Vi finner at det er forskjeller mellom fylkeskommunene i hvilke yrkesfaglige retninger som tilrettelegges for deltakere med svake norskferdigheter. Helse og oppvekst, restaurant og matfag og bygg og anleggsteknikk er de linjene som opptrer hyppigst i prosjektbeskrivelsene, men også teknologi- og industrifag, salg og service og håndverk, design og produksjon inngår noen steder. På spørsmål om hvorfor de aktuelle yrkesfaglige retningene er valgt som en del av den tilrettelagte undervisningen, svarer flere prosjektledere at det er en kombinasjon av næringslivets behov der de er bosatt og hvilke linjer som er populære blant deltakerne.

6.3 Rekruttering og inntak

Rekruttering til opplæringstilbud finansiert av tilskuddsordningen skjer på ulike måter. En av fylkeskommunene informerer om prosjektet i ulike fora, blant annet gjennom NAV og flyktningetjenesten. Andre oppgir at det er karrieresentrene som har kommunikasjon med kommunene, og har hovedansvaret for rekrutteringen. Opplæring finansiert av tilskuddsordningen krever også et tett samarbeid med NAV, og mange av deltakerne rekrutteres direkte derfra. I en fylkeskommune arrangerte NAV fylke flere digitale møter for å gi informasjon til aktuelle deltakere om opplæringen, og de som var ansvarlige for prosjektet hadde gjort det samme i voksenopplæringen og flyktningetjenesten. Her ble det poengtert at de ønsket å gi informasjonen på en enkel måte direkte til deltakerne. Ett av fylkene har ikke gjennomført rekruttering eller promotering av tilbudet om tilrettelagt opplæring.

Det er også store variasjoner i hvor mange deltakere tilskuddet treffer; i noen fylker er det rundt 25 deltakere som får et tilrettelagt tilbud – andre steder opp mot 170 deltakere. Noen tilbud har mange søkere og fylkeskommunen må si nei på grunn av

kapasitetsbegrensninger, mens andre fylker har problemer med rekruttering og sliter med å få fylt opp plassene. Det kan være vanskelig peke på konkrete årsaker til variasjonen i etterspørselen. Det kan handle både om rekrutteringsmetoden og om tilbudet som gis. I en av fylkeskommunene hvor det var rekrutteringsproblemer, var helsefagarbeider den eneste muligheten for voksne med svake norskkunnskaper. I tillegg kan det også tenkes at geografi spiller en rolle. I noen fylkeskommuner kan en nå ut til mange potensielle deltakere ved å organisere et tilrettelagt tilbud ved to skoler, mens andre fylker bare vil nå ut til en liten prosentandel ved å ha et tilbud på like mange skoler.

Ingen av de fylkeskommunale ansatte vi har vært i kontakt med beskriver inntaksprøver for å komme inn på den tilrettelagte videregående opplæringen, men fylkene har likevel ulike metoder for å bestemme hvilke deltakere tilskuddet skal treffe. Flere fylkeskommuner gjennomfører en kartlegging med intervju av de aktuelle deltakerne, i forkant av inntaket til skoleplass. Deltakerne søker fylkeskommunen om skoleplass, som regel gjennom ordinært inntak (VIGO Voksen), og blir kalt inn til veiledning og informasjon. Det varierer imidlertid hvem som gjennomfører intervjuene. Det kan være karriereveiledere, voksenopplæringen, NAV eller fylkeskommunen sentralt – eller flere av disse aktørene sammen.

Fylkeskommunene som gjennomfører kartlegging i forkant av inntaket, oppgir at intervjuene gjerne er en kombinasjon av intervju og veiledning. Veiledning i form av at deltakeren får informasjon om hva linjen de har søkt på innebærer. En prosjektleder fortalte om et tilfelle hvor en voksen kvinne som var alene med fire barn og søkte seg til helse- og oppvekstfag, ble veiledet til å søke seg til en yrkesfaglig retning med mindre turnusarbeid. I disse møtene blir gjerne deltakerens norskkunnskaper, andre ferdigheter, interesser og motivasjon også kartlagt.

En av fylkeskommunene forteller at deltakerne blir tatt inn i ordinære klasser for voksne, og at tiltakene blir satt inn etter hvert som de ser behov for det. Her opprettes det altså ikke egne klasser for deltakere som trenger ekstra språkopplæring, men hvis de for eksempel ser at noen på helse- og oppvekstfag trenger ekstra støtte i ett av fagene bruker de disse midlene til å sette inn tiltak.

6.4 Treffer tilskuddsordningen deltakere i introduksjonsprogram?

I kriteriene for ordningen står det at deltakere skal rekrutteres fra introduksjonsprogrammet, Jobbsjansen, blant NAVs brukere og fylkeskommunens søkere. Dersom det er flere søkere enn plasser, skal deltakere fra introduksjonsprogrammet prioriteres. I vårt datamateriale finner vi imidlertid at tilskuddet treffer få deltakere i introduksjonsprogrammet. Årsrapportene fra 2022 rapporterer at 43 introduksjonsprogramdeltakere på tvers av fylkeskommunene, mottar et opplæringstilbud gjennom tilskuddsordningen. Det er imidlertid viktig å merke seg at fylkeskommunen ikke nødvendigvis kjenner til hvilke VGO-deltakere som følger introduksjonsprogrammet. Mangel på oversikt over hvilke deltakere som hører til hvor, kan altså være med å forklare hvorfor tilskuddsordningen tilsynelatende treffer få introdeltakere.

De fylkeskommunale ansatte gir uttrykk for at de forventer at deltakerne skal ha et visst språklig grunnlag før de starter i VGO. Til tross for at det ikke er noe norskkrav for å

starte i opplæringen, anbefales deltakerne i flere av fylkeskommunene å være på nivå A2 eller B1 for å delta. En prosjektleder forklarer «Det er et tilbud for de med svake norskerferdigheter, men du må jo kunne litt norsk for å klare å henge med». En annen prosjektleder utdyper dette ved å påpeke at det er kommunen som har norskopplæring for nyankomne, og at det ikke er noe krav om at fylkeskommunen skal tilby dette. Det er med andre ord ingen av de vi har vært i kontakt med som framstiller tilskuddsordningen som et tiltak for at deltakere kan starte direkte i VGO som en del av introduksjonsprogrammet.

Tilskuddsordningen ser derfor i liten grad ut til å føre til at deltakere i introduksjonsprogrammet kommer i gang med VGO mens de er i programmet, men framstår som et tilbud for de som er i sluttfasen av introduksjonsprogrammet eller etter gjennomført introduksjonsprogram. Å opprette et tilbud som innebærer at deltakerne i introduksjonsprogrammet kommer rett til fylkeskommunen, uten å ha hatt norskopplæring i bosetningskommunen, virker tvert imot fjernt for flere prosjektledere.

Stort sett deltid

Integreringsloven sier at fylkeskommunene har ansvar for norsk og samfunnskunnskap for deltakere som går fulltid i VGO⁴⁰, men i flere av fylkene eksisterer det ikke fulltidstilbud for denne gruppen. I noen av fylkeskommunene tilbys ikke tiltakene som får støtte i tilskuddsordningen på heltid – til tross for at det i kriteriene oppfordres til at tilbudet gis som fulltidstilbud. Flere representanter innvender at modulstrukturert opplæring, som innføres i 13 lærefag fra høsten 2024, ikke nødvendigvis harmoniserer med IMDis vilkår om fulltid slik ordningen er utformet nå.

6.5 Samarbeid med sentrale aktører

I kriteriene for ordningen heter det at fylkeskommunen skal etablere forpliktende intensjonsavtaler med relevante arbeidsgivere, kommuner og NAV fylke. I denne delen ser vi nærmere på hvordan sentrale aktører samarbeider om etablering og gjennomføring av tilrettelagt fag- og yrkesopplæring. Samarbeid med NAV er viktig på grunn av inntektssikring, og fordi NAV kan rekruttere de som trenger denne typen tilrettelegging. I tillegg bistår NAV med å finne praksisplasser. NAV spiller også en rolle med kartlegging av hvilke tilbud det bør satses på basert på næringslivets behov. Flere fylkeskommuner beskriver problematikk knyttet til livsopphold, og at inntektssikringen for deltakerne framstår som et virvar av regler. Uten saksbehandlere og veiledere som kjenner de ulike regelverkene kan det oppstå ulik praksis fra fylkeskommune til fylkeskommune, hvor noen finner fungerende løsninger, mens andre sliter med å gi deltakerne noe å leve av.

Det er utviklet ulike modeller for samarbeid i fylkene. I en av fylkeskommunene er det blant annet etablert en struktur med en overordnet styringsgruppe med representanter for hver av partene i samarbeidet. I styringsgruppen deltar fylkeskommunen, en representant for kommunene og NAV fylke. Kommunene har ansvar for å sikre at deltakerne har tilstrekkelig inntekt til å kunne gjennomføre opplæringen. Dette gjøres ved å koordinere mulige bidrag fra NAV, Lånekassen og ulike kommunale ordninger. I dette tilfellet spiller også NAV en viktig rolle for å sikre at prosjektets utforming og gjennomføring

⁴⁰ Integreringsloven, § 4

samsvarer med overordnede mål og strategier for integreringsarbeidet i regionen. Andre fylker beskriver lignende samarbeid hvor det er etablert faste samarbeidsmøter mellom NAV og voksenopplæringssettene, i tillegg til møter mellom lærer, deltaker og NAV-veileder i konkrete tilfeller der sammensatte problemer må løses for at deltaker skal få fullføre opplæringen. Informantene beskriver at gode rutiner for samarbeid med NAV har gitt mulighet for å finne raske løsninger på problemer som har oppstått. Samarbeidet framheves som spesielt verdifullt i situasjoner hvor det har oppstått utfordringer knyttet til deltakernes livsopphold, hvor raske løsninger var avgjørende for deltakerens mulighet til å fortsette opplæringen.

Alle fylkeskommuner beskriver i sine rapporter at de samarbeider med NAV, men vi finner variasjoner i hvordan samarbeidet er organisert og formalisert. Noen fylkeskommuner har inngått skriftlige kontrakter med NAV med blant annet fordeling av ansvar og oppgaver. Andre oppgir å ha utarbeidet gode rutiner for samarbeidet, til tross for at det ikke er skriftliggjort. Det er imidlertid ikke alle fylkeskommunene som beskriver et like tett eller formelt fastsatt samarbeid med NAV. I ett fylke beskriver lederen for prosjektet at hen ikke har hatt noe kontakt med NAV, ut over at de har vært en del av styringsgruppen.

Samarbeid med kommuner

Samarbeid med kommunen er også viktig, blant annet for å rekruttere deltakere fra introduksjonsprogrammet og for at andre aktuelle deltakere skal ha kunnskap om tilbudet. Vi finner at samarbeidet med kommunene er mindre formalisert enn samarbeidet med NAV. Dette kan være fordi det fra IMDi stilles færre krav til fylkeskommunens samarbeid med kommunene. Sentrale aktører i IMDi beskriver det likevel som overraskende at det ikke finnes flere samarbeidsfora mellom fylkeskommunene og kommunen som tar for seg denne gruppen, spesielt etter regionsreformen hvor fylkeskommunen har fått ansvar for å kvalifisere regional arbeidskraft. IMDi ønsker imidlertid ikke å kreve at fylkeskommunen må samarbeide med alle kommunene, da de opplever dette som for stor grad av styring.

Noen av de største fylkeskommunene samarbeider bare med kommunene der kvalifiseringstilbudet er etablert. Her vil det ikke være realistisk at tilbudet er tilgjengelig for alle aktuelle deltakere i fylkeskommunen. Ett fylke oppgir imidlertid at de informerer om tilbudet i kommunene som ligger i nærheten av der tilbudene er etablert, men at de ikke har oversikt over hvor de ulike deltakerne på tilbudet kommer fra. Prosjektleder for et av de større fylkene forteller at de ønsker et tettere samarbeid med flere kommuner, og at kunnskap om tilbudet også må nå ut til de små kommunene. Mangel på tid og ressurser fører imidlertid til en presset situasjon, som kan være et hinder for å etablere godt samarbeid.

Selv om det er fylkeskommunen som har ansvaret for den videregående opplæringen for voksne, beskriver flere prosjektledere at de er avhengig av at kommunen ansetter dem som lærlinger. Det etterlyses blant annet en forpliktende samarbeidsavtale med kommunen for å sikre læreplaner. Et mer formalisert samarbeid med kommunene kan bidra til å skape forutsigbarhet i hvor mange lærlinger som kan tas inn hvert år.

6.6 Beste praksis

Et av kravene for at fylkeskommunen skal få utdelt tilskuddet er at de synliggjør hvordan det tilrettelagte tilbudet er i tråd med beste praksis. I vårt datamateriale finner vi at få tegn til diskusjoner og refleksjoner rundt hva som er beste praksis.

Sentrale aktører i IMDi forklarer at forståelsen av beste praksis eksisterer på ulike nivå, men at beste praksis ikke er formalisert eller skriftliggjort. For dem kan beste praksis handle om strukturen på tilbudet, innholdet i undervisningen og oppfølgingen på arbeidspraksis. Som eksempel er det flere som trekker fram en type pedagogisk innretning på språkopplæringstilbudet, og nevner blant annet CLIL-metoden. Det presiseres imidlertid at opplæringen av deltakere som har behov for tilrettelagt fag og yrkesopplæring foregår etter opplæringsloven – noe som innebærer metodefrihet:

Om en skulle ha formalisert eller definert beste praksis, måtte det blitt laget et tilskudd til de som er interessert i å bruke den og den pedagogiske metoden, enten i klasserommet eller på arbeidsplassen. Det kunne vi gjort, men det har vi ikke gjort [i denne tilskuddordningen]. (Ansatt i IMDi sentralt)

På spørsmål om hvordan de vurderer kravet om beste praksis oppgir IMDi at det er dyktige fagfolk som er involvert i de ulike prosjektene, og at det alt i alt går ganske bra. Selv om enkelte fylker har mindre erfaring og famler litt i sin tilrettelegging av tilbudet, ønsker IMDi at alle fylkeskommunene som søker skal motta tilskuddet.

Også en av de ansatte i fylkeskommunen framhever CLIL-metodikken når vi spør hvordan de forstår beste praksis:

At en kan ha både språk og fag på samme tid, det har vært en eye-opener. Vi har merket at lærerne som har vært en del av [CLIL] prosjektert ser at det funker. Hovedfunnet er altså at språk og fag går sammen, at man kan lære seg begge deler på samme tid.

Videre forteller hen at CLIL-metodikken har hatt en effekt på skolene der den har blitt innført, og at dette er noe de har stor tro på. Det er flere av de andre fylkeskommunene som også beskriver en metodisk tilnærming til hvordan de forstår beste praksis, til tross for at de ikke nevner en spesifikk metode. På spørsmål om beste praksis nevnes blant annet tett oppfølging, styrking i språk tidlig, språkopplæring ute i praksis, og tverrkulturell kommunikasjon.

En av informantene mener imidlertid at det som er beste praksis ett sted, ikke nødvendigvis vil være det et annet sted. Å høre om gode løsninger kan være inspirerende, men det er ikke nødvendigvis slik at en kan kopiere en løsning og se samme resultat. For å forstå hvorfor noe er beste praksis ett sted, må en ha kunnskap om hvilke strukturer som legger til rette for at noe fungerer bra.

Selv om et av kriteriene for å motta tilskuddet er at tiltaket er i tråd med beste praksis, finner vi altså sjelden at dette tydeliggjøres i søknader, og heller ikke vektlegges i rapporteringen fra fylkeskommunen, eller i intervjuene med prosjektlederne.

6.7 Utfordringer og muligheter

Å få på plass et godt faglig system for yrkesfaglig opplæring av minoritetsspråklige voksne er en sammensatt utfordring, og mange av informantene peker på at deltakerne har for *dårlig tid* i opplæringen. En av de ansatte i fylkeskommunen vi har vært i kontakt med, mener at voksne flyktninger presses inn i et system som norske ungdommer har brukt ti år på å lære seg. Med dette understreker informanten at det tar tid å lære seg det norske systemet, og at et 2+2 løp, ikke nødvendigvis vil passe for denne gruppen. Flere av de vi har vært i kontakt med beskriver gode erfaringer med å legge til ekstra tid i opplæringen, men at det krever ressurser. En av fylkeskommunene som ikke tilbyr et fulltidstilbud understreker også at «det ikke alltid er bra at VGO-løpet er så komprimert». Deres erfaringer tilsier at mange voksne minoritetsspråklige vil ha bedre forutsetninger for å fullføre opplæringen dersom de får bedre tid.

En annen utfordring knyttet til fag- og yrkesopplæringen for minoritetsspråklige voksne handler om *begrensninger rundt lærlingplasser*. Til tross for at kommunen kan ha et stort behov for helsefagarbeidere, ligger det begrensninger på hvor mange lærlinger de kan ta inn. Noen av informantene forteller at de kunne tenkt seg et mer formalisert samarbeid med kommunene, som kunne gi forutsigbarhet i hvor mange lærlinger de kan ta inn hvert år. De peker på at tilskuddsordningen kunne bidra til dette. I tillegg til mangel på læreplasser, er voksne med dårlige norskferdigheter ikke nødvendigvis ettertraktede lærlinger. Det at tilskuddsordningen gjør det mulig å legge til rette for mer språkopplæring og oppfølging i bedrift, kan imidlertid bidra til å skape bedre forutsetninger og muligheter for lærlingplasser for denne gruppen. En av fylkeskommunene beskriver en gode erfaringer med å ha med en metdiator ute i bedriftene for å avklare der det oppstår kommunikasjonsproblemer, og for å kunne gi veiledning på tvers av kulturforskjeller. Dette har bidratt til å skape dialog med arbeidsgiver og unngå misforståelser. Flere opplever at det å ha økonomiske ressurser til å gi tett oppfølging i bedrift, har gjort bedriften mer positive til å ha denne gruppen i praksis, og dermed også gjort det lettere å finne praksisplass til deltakerne.

En tredje utfordring som løftes fram både av de ansatte i fylkeskommunen og IMDi, handler om deltakernes *støtte til livsopphold*. Vi finner at det er få deltakere som går i videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet, men at mange starter i VGO etter at de ikke lenger får introduksjonsstønad. En alternativ kilde til livsopphold er derfor en forutsetning for at voksne skal ha mulighet til å delta i utdanning. Hovedregelen for voksne er finansiering gjennom støtte fra *Lånekassen* (Aspøy mfl., 2023). Nyankomne flyktninger har mulighet til å få flyktningstipend i inntil tre år i løpet av de seks første årene etter at de har fått opphold i Norge.

Fylkeskommunene beskriver ulike typer individuell finansiell tilpasning innenfor lovverket, men de beskriver også at det kan være krevende å finne ut hvordan den enkeltes utfordringer kan løses. Deltakerne kan også oppleve at utdanningen tar så mye tid at de ikke kan sikre familien økonomisk. Noen er skeptiske til å motta ordinær støtte fra NAV, da dette påvirker muligheten til å søke om familiegjenforening og statsborgerskap, og her spiller dermed støtten fra Lånekassen en viktig rolle. Informantene i fylkeskommunene påpeker at det er behov for en endring i regelverket, slik at de som trenger ett år ekstra faktisk får støtte for tre hele år.

Det kan også være praktisk utfordrende å finne den beste *metoden* for å gi opplæring i norsk samtidig med annen opplæring. Fylkeskommunene har valgt ulike tilnærminger til denne tematikken. Det er imidlertid flere fylker, i tillegg til IMDi, som løfter fram CLIL-metoden som et godt verktøy. En av de fylkeskommunale ansatte beskriver en holdningsendringer blant de ansatte på skolene etter at metoden ble innført, ved at programfaglærerne også har begynt å tenke på seg selv om norsklærere. Samme informant forteller videre at de skulle ønske metoden ble innført på alle skolene i hele fylkeskommunen. Det er imidlertid ikke alle fylkene som forteller at de tar i bruk denne metoden i sin opplæring av voksne minoritetsspråklige. Noen har erfart at det har vært vanskelig å få lærerne til å endre undervisningspraksis og til å forstå hva metoden egentlig går ut på. Andre beskriver gode erfaringer med andre metoder, og henviser blant annet til opplæring de har fått fra Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO). Andre fylkeskommuner beskriver at de er i prosess for å finne ut hvilken metode som passer best for dem. Prosjektansvarlig i IMDi presiserer i sitt intervju at det er viktig å heve kompetansen til lærerne som skal arbeide med denne tematikken. Å legge opp til kursing og erfaringsutveksling har derfor vært en viktig del i arbeidet med tilskuddsordningen.

6.8 Konsekvenser av tilskuddordningen

Vi finner to viktige implikasjoner av tilskuddsordningen. For det første beskriver våre informanter at de er avhengig av pengene fra tilskuddsordningen for å kunne gi et godt tilbud til målgruppen. For det andre beskriver informantene at det ikke er optimalt at pengene kommer gjennom en tilskuddsordning som det må søkes på hvert år.

Alle de ansatte i fylkeskommunen vi har vært i kontakt med, forteller at de er *avhengige av tilskuddet* fra IMDi for å kunne et godt opplæringstilbud til voksne minoritetsspråklige:

Vi her helt avhengige av tilskuddet. Vi har prøvd å finansiere norskopplæringen selv, og fikk det så vidt til. Det ble mange færre timer, og ikke noe ekstra opplæring i engelsk som vi jo ser er et stort behov. Vi fikk heller ikke til å følge de opp i bedrift.

Denne opplæringen koster penger, og prosjektet vil ikke ha livets rett dersom tilskuddet tar slutt. (Leder for tilskuddordningen i fylkeskommune)

Flere ansatte i fylkeskommunen beskriver en lignende situasjon: Det koster for mye for skolene å finansiere opplæringen for voksne minoritetsspråklige på egenhånd. Dette er noe som ikke er mulig innenfor fylkeskommunens budsjett.

Til tross for at informantene beskriver at de er avhengige av tilskuddet for å kunne gi en god videregående opplæring til voksne minoritetsspråklige, eksisterer det også noen *utfordringer ved måten tilskuddet er rigget på*. Flere av de ansatte i fylkeskommunene problematiserer at det skaper usikkerhet at tilskuddet gis for ett år av gangen. Flere presiserer at de ønsker at tilskuddsmidlene bevilges for flere år, noe som ville ført til mer forutsigbarhet, i tillegg til mindre papirarbeid. I et av intervjuene blir det også vektlagt at tilskuddet ikke er så stort, og at det går betydelige summer til administrering og rapportering som med fordel kunne gått direkte til deltakernes opplæring. En informant peker på at de ikke ønsker en haug med midler de må søke på, men heller få pengene som øremerkede midler. Dessuten tar søking og rapportering en god del av tida til fylkeskommunen.

Noen informanter i fylkeskommunen uttrykker også misnøye med at tilskuddet ikke følger skoleåret. I en av rapportene står det beskrevet at det er problematisk at rapportering og tildelingskjer midt i skoleåret, da dette fører til at tallene som kommer fram i regnskapet ikke vil stemme og at resultatene for elevene heller ikke er klare.

Videre framheves det at minoritetsspråklige voksne er et felt som har vært preget av veldig mange satsninger og prosjektmidler, men lite helhet og kontinuerlig drift. De ansatte i fylkeskommunen ønsker en organisering som er varig og står seg over tid. En informant påpekte at det finnes mange gode prosjekter, men at det er en tendens til at de dør ut etter prosjektets slutt fordi det koster for mye penger, og fordi voksne ikke har de samme økonomiske rammene og rettighetene som ungdom.

Noen sentrale funn fra dette kapittelet

I vårt materiale finner vi at alle fylkene som har søkt om tilskuddet får tilslag, til tross for at kriteriene til IMDi i noen tilfeller ikke blir oppfylt. Dette gjelder blant annet kriteriet om hvor mange deltakere tilbudet skal ha, og at tilbudet primært skal være på fulltid. Disse kriteriene er imidlertid ikke absolutte krav, men anbefalinger til måter tiltakene kan være organisert på. Vi ser også at deltakere fra introduksjonsprogrammet i liten grad blir rekruttert, og at flere av prosjektlederne ikke kan svare på hva som er beste praksis er, eller beskrive hvordan tilbudet de gir er i tråd med den. Det er imidlertid et ønske fra IMDi å få med alle fylkeskommunene på ordningen. Noe tilrettelegging blir beskrevet som bedre enn ingenting. Det er også verdt å merke seg at tilskuddsperioden fra 2020 til nå, har omfattet sammenslåing av flere fylkeskommuner, regionreformen med nye roller for fylkeskommunen, og en pandemi. Dette har ført til at midlene har blitt overført til neste kalenderår i flere tilfeller og avvik i aktivitetsplanen. Oppløsninger av fylkeskommuner har også gitt usikkerhet når det gjelder framdrift.

Videre finner vi stor variasjon i hvordan tilskuddet brukes. En del skoler forsterker tilbudet om tilrettelagt språkopplæring som de allerede gir, mens andre skoler bruker tilskuddet på kursing av lærere, digitale hjelpemidler, tettere oppfølging i bedrift, og til å gi deltakerne bedre tid i kvalifiseringen.

Det er imidlertid enighet blant fylkeskommunens ansatte at de er helt avhengig av tilskuddet for å kunne gi et godt tilbud til denne gruppen. Tilretteleggingen av opplæringen bidrar til at flere voksne får mulighet til å oppnå fagbrev, men det er vanskelig å si i hvor mange. Flere prosjektledere melder at færre deltakere har dropper ut, men tilskuddordningen har ikke vært etablert lenge nok til å kunne si noe konkret om antall som oppnår fagbrev. Her er det også mange andre faktorer som vil kunne gi utslag. Vi finner i tillegg variasjoner i hvor godt de ulike tilbudene er tilrettelagt, og hvor mange deltakere de treffer i hver fylkeskommune.

Ettersom fylkeskommunene ikke vet hvilke deltakere som deltar i introduksjonsprogrammet, har det også vært vanskelig å kartlegge i hvilken grad tilskuddsordningen treffer deltakere dem, og i hvor stor grad opplæringen i de ulike fylkene er tilpasset introduksjonsprogramdeltakere. Vårt inntrykk er at tiltakene i stor grad retter seg mot deltakere som er ferdig i introduksjonsprogrammet. Gitt at de fleste fylkeskommunene anbefaler at deltakeren har et visst norsknivå før de starter også i disse tilrettelagte kursene, vil det sjelden

være aktuelt for deltakere å starte rett i kvalifiseringa som fylkeskommunen gir, uten å ha vært innom norskopplæringen i kommunen først. I de fylkene hvor det ikke er opprettet et fulltidstilbud, vil deltakere i introduksjonsprogrammet være avhengig av et godt samarbeid mellom fylkeskommune og kommune for å få fylt opp timeplanen med relevant og tilpasset undervisning.

Gjennomgangen viser at tilskuddsordningen legger til rette for at deltakere kan starte tidligere i VGO. Skoler og lærere som har fått opplæring i og tatt i bruk tilpassede opplæringsmodeller der deltakerne lærer språk og fag parallelt, uttrykker begeistring over hvor vellykket dette er. Vi blir også fortalt at deltakerne får langt raskere framgang i norsk enn de som bare får opplæring i norsk. Dersom slike ressurser og erfaringer fra vellykkede prosjekter og opplæringsmodeller gjøres tilgjengelig for flere, kan også flere skoler og fylkeskommuner gjøre seg slike erfaringer. Vi kan håpe at dette også vil påvirke hvordan fylkeskommunene vil utforme oppfølgingen når også voksne i VGO får rett til særskilt norskopplæring når opplæringsloven trer i kraft fra høsten 2024.

Avslutningsvis finner vi at for å sikre at flere voksne med svake norskkferdigheter oppnår kvalifisering er det ønske om et tilskudd som gis over en lenger tidsperiode av gangen. Dette kan bidra til forutsigbarhet – både for de i fylkeskommunene som forvalter pengene og for deltakerne som mottar opplæringstilbudet.

7 Andre ansvarsområder i fylkeskommunen

I dette kapitlet ser vi først på fylkeskommunenes nye rolle som integreringsaktør. Hvordan forstår rådgiverne i fylkeskommunen denne rollen, og hvordan de har løst de andre integreringsoppgavene de fikk ansvaret for i forbindelse med regionreformen og ny integreringslov? De nye ansvarsområdene inkluderer det regionale arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, regional oppfølging av frivillighet og samfunnsdeltagelse, og samarbeid med regionale sektormyndigheter om kvalifisering av innvandrere. Fylkeskommunen har også fått ansvaret for å utarbeide regionale planer for kvalifisering av innvandrere. Hensikten med dette kapitlet er å undersøke hva som har vært utfordrende i møtet med denne nye rollen, og hva som er fellestrekk og forskjeller i måten fylkeskommunene har gått fram på. Vi gir en overordnet beskrivelse av hvilke grep fylkeskommunene har tatt for å løse disse oppgavene og hva de oppfatter som utfordringer og gode grep i dette arbeidet. Gjennomgangen er basert på intervjuer med rådgivere som jobber med integrering i fylkeskommunene og andre representanter i alle fylkeskommunene. I tillegg har vi valgt ut fem fylkeskommuner med ulike befolkningstetthet og geografisk beliggenhet, hvor vi har samlet inn mer detaljert informasjon.

7.1 Fylkeskommunen som regional integreringsaktør

Fylkeskommunene har valgt ulike løsninger for hvordan integreringsarbeidet skal forankres i administrasjonen. Den vanligste løsningen er at én eller flere rådgivere har en koordinerende rolle, og er ansatt i en avdeling eller seksjon knyttet til kvalifisering og opplæring. Det varierer hvor mange rådgivere som jobber spesifikt med koordinering av integreringsarbeid. Antallet korresponderer i stor grad med hvor mange årsverk fylkene fikk tildelt da IMDi regionkontorer ble nedlagt. I to fylker har fylkeskommunen supplert med én ekstra stilling ut over disse årsverkene.

Fylkeskommunene har også etablert et fagnettverk på tvers. Rådgiverne forteller at de har stort utbytte av dette samarbeidet. I dette nettverket møtes integreringsrådgiverne for å dele erfaringer fire ganger i året. Via dette nettverket har rådgiverne også fått på plass samarbeidsavtaler med IMDi, blant annet knyttet til bosetting. I nettverket inngår også faglig samarbeid rundt integreringsoppgaver som ikke angår opplæring direkte.

Flere integreringsrådgivere påpeker at fylkeskommunen som organisasjon kjennetegnes av at den har handlingsrom, og at de ikke opererer etter tildelingsbrev og formelle oppdrag på samme måte som et direktorat. At fylkeskommunen er politisk styrt, blir av rådgiverne satt i kontrast til IMDi gamle regionkontorer. Noen i fylkeskommunen peker også på dette som kilde til konflikt, og at representanter for IMDi ikke alltid forstår hvordan fylkeskommunen fungerer som organisasjon. De understreker at fylkeskommunen ikke kan fylle rollen som IMDi regionkontorer hadde. Dette handler dels om at fylkeskommunene er politiske styrte organer, og dermed en annen type aktør rent forvaltningsmessig. Det handler også om de tilgjengelige ressursene fylkeskommunene har fått i forbindelse med sin nye rolle i integreringsarbeidet, og det mulighetsrommet de har blitt gitt ved overføringen av ansvaret for integrering. Der IMDi regionkontorer

rapporterte direkte til IMDi sentralt, er fylkeskommunen et selvstendig, politisk styrt forvaltningsorgan som ikke har noen direkte styringslinje fra IMDi (eller statsforvaltningen overhodet):

Fylkeskommunen har en helt annen rolle, og er en helt annen type virksomhet, med sine mandat og sine arbeidsoppgaver. (Integreringsrådgiver, fylkeskommune)

[Det handler om] en forståelse fra IMDi for hva fylkeskommunen er. [...] IMDi skal forholde seg til gjeldende lover og regler. [Fylkeskommunene] er politiske – de må til enhver tid forholde seg til de vedtakene som blir fattet. (Integreringsrådgiver, fylkeskommune)

For integreringsrådgivernes del har det overordnede integreringsarbeidet dreid seg om å etablere samarbeid med aktører regionalt og lokalt, og å sørge for at arbeidet med integrering av innvandrere manifesterer seg i hele den fylkeskommunale virksomheten. Integreringsrådgiverne beskriver, i all hovedsak, dette som et konstruktivt arbeid som har gitt resultater. Flere av rådgiverne påpeker samtidig at det har vært vanskelig å etablere et godt samarbeid med IMDi sentralt, og at aktørens rolleforståelse har vært uklar:

På regionnivå nå går integreringsarbeidet og samarbeidet generelt veldig smidig. Eventuelle andre utfordringer gjelder forholdet mellom region og stat. Det at IMDi har lagt ned sine regionkontorer, og står igjen med det sentrale IMDi, der er det et tomrom som skal fylles. (Integreringsrådgiver, fylkeskommune)

Dette tomrommet handler blant annet om kommunenes behov for veiledning i det lokale integreringsarbeidet. Der regionskontoret hadde kapasitet til å være tett på kommunene, og for eksempel gi råd og veiledning om enkeltindivider i introduksjonsprogrammet, har de fylkeskommunale integreringsrådgiverne begrenset kapasitet. En av rådgiver påpeker at det til tider er krevende å få andre enheter i fylkeskommunen med på å samle seg om en felles forståelse av hva regionalt integreringsarbeid skal være:

Vi føler at vi har et stort ansvar. Vi har også gjort et stort framstøt med det tverrsektorielle – integrering skal gjennomsyre alt arbeid i både kompetanseetaten og hele fylkeskommunen. Vi har hatt flere møter, men føler ikke at vi har nådd helt fram. Vi ønsker at integrering i form av mangfold skal være på dagsorden enten du jobber med samferdsel eller kultur. [...] Men det er mest vi som har tanker om det, vi sliter litt med å få alle med – men vi prøver å få det inn. (Integreringsrådgivere, fylkeskommune)

Flere av rådgiverne som har erfaring fra IMDis regionkontor, peker på forskjellen i ressurser mellom fylkeskommunens integreringsteam og de nedlagte kontorene: Der IMDis regionkontor bestod av rundt 15–20 ansatte, er det bevilget midler til 2–3 stillinger som skal jobbe med regional integrering i fylkeskommunen. Særlig i ett av fylkene uttrykkes det et savn etter IMDis regionkontor. Rådgiverne i denne fylkeskommunen opplever at de er blitt satt til å ivareta regional integrering uten å ha virkemidlene de trenger for å gjøre dette. Som det kommer fram tidligere i denne rapporten, savner de både tilgang til NIR-databasen med opplysninger om deltakere i introduksjonsprogrammet, og

forvaltning av tilskudd, til for eksempel frivillig arbeid. Dette er funksjoner som IMDis regionkontor hadde tidligere.

De som savner IMDis regionkontor ser det likevel som positivt at de, i kraft av å være ansatt i fylkeskommunen, har hatt mulighet til å påvirke opplæringstilbudet i større grad enn hva IMDis regionkontorer ville være i stand til. Videregående opplæring er eid av fylkeskommunen, og de har dermed en direkte mulighet til å tilpasse tilbudet til målgruppen. De kan samarbeide tett med opplæringsavdelingen i fylkesadministrasjonen, og kan bidra til at integrering kommer høyere på dagsorden i andre avdelinger i fylkeskommunen. At fylkeskommunen har fått ansvaret for regional integrering har også gjort at fylkespolitikere har blitt personlig involvert, noe de anser som positivt. Rådgiverne er i det store og hele omforent i at kvalifisering og opplæring utgjør den viktigste delen av det nye ansvaret fylkeskommunene har fått.

Rådgivernes forståelse av fylkeskommunens nye rolle kan sees i sammenheng med regionale forhold, slik de var før regionreformen og den nye integreringsloven trådte i kraft. I noen fylker var det tett kontakt mellom fylkesadministrasjonen og kommunene også tidligere. Dette kan forklares med størrelsen på fylkeskommunen og antallet kommuner: I små fylker med få kommuner ser det ut til å ha vært lettere å holde tett dialog. Vi ser også tegn til at der noen av IMDis regionkontorer har vært svært tett på kommunene i én del av en region, har de vært mindre tett på andre deler av samme region. Rådgivernes oppfatninger av fylkeskommunens nye rolle er dermed preget av erfaring, særlig dersom de har arbeidserfaring fra IMDis regionkontorer, av kjennetegn ved kontakten mellom fylkesadministrasjon og kommune slik den har vært tidligere, og av erfaringen med hvordan IMDis regionkontor har fungert i deres region.

7.2 Samarbeid om kvalifisering og integrering

Fylkeskommunene har valgt ulike løsninger for å etablere samarbeid om integrering med andre sentrale aktører på regionnivå. Alle fylkene har etablert samarbeid med statsforvalter, NAV, KS og kommunenes voksenopplæring, NAV-kontorer og flyktningetjenesten. I noen fylker deltar flere av aktørene i en samlet arbeidsgruppe, mens i andre fylker er samarbeidet bilateralt og knyttet til tema. Samarbeid om kvalifisering er i stor grad knyttet til konkrete forsøk eller tilskuddsordninger, som forsøket med nasjonale samarbeidsmodeller for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring, et prosjekt driftet av IMDi (IMDi, 2023a). En tredje form for samarbeid er dialogmøter med kommunene. Fylkeskommunene deltar dermed i samarbeid om kvalifisering med ulike etater og på ulike nivåer. I det følgende gir vi en nærmere beskrivelse av samarbeid med regionale aktører, og samarbeid med kommunene. Her trekker vi inn konkrete eksempler og løfter fram erfaringene rådgiverne har gjort seg.

Et eksempel på samlede arbeidsgrupper er Trøndelag, der det er etablert en arbeidsgruppe som består av fylkeskommunen, statsforvalteren, KS og NAV fylke. Denne arbeidsgruppen har et felles årshjul, med faste møter. I Nordland er det etablert en arbeidsgruppe som statsforvalteren eier, der fylkeskommune, universitetet i regionen, og representanter fra voksenopplæringen i tre kommuner som representerer hver sin region, er med. De møtes en gang i måneden, og deltakerne bruker møtene til å diskutere kompetansebehov i forbindelse med kvalifisering av innvandrere. Deltakerne fra

kommunal VO har da ansvaret for å hente informasjon om kompetansebehovene i sine regioner, og diskuterer dette med resten av arbeidsgruppen. Denne arbeidsgruppen er etablert med kompetansemidler fra HK-dir. I et annet fylke er det etablert et samarbeid med statsforvalteren primært knyttet til lovverket, et samarbeid med KS om blant annet bosetting, og det er etablert faste møter med NAV fylke, voksenopplæringen i fylkeskommunen, og karrieresenteret. Det er også planlagt en felles ledersamling med NAV fylke, KS region og fylkeskommunen høsten 2023.

En rådgiver understreker at hen gjerne skulle ønske seg et enda tettere samarbeid med andre regionale aktører. Selv om fylkeskommunen har vært gjennom en prosess siden 2020, der denne rollen har blitt mer tydelig både overfor IMDi og kommunene, har ikke rollen helt satt seg ennå:

Fylkeskommunen har kommet med innspill til ressursbruk, blant annet. At fylkeskommunen og IMDi lager et årshjul sammen, og fylkeskommunen inviterer inn ut fra det regionen har behov for. Og at IMDi stiller med sin kompetanse, som de ikke har i regionene. På denne måten får de også mer legitimitet i kommunene, og bedre grunnlag for å samarbeide med de regionale myndighetene som NAV fylke, statsforvalteren, KS. At de da hadde fått et bedre grunnlag for å samarbeide tett. For de opplever nå at disse aktørene er langt unna. (Integreringsrådgiver, fylkeskommune)

Integreringsrådgiverne ser samarbeidet med andre aktører, både regionale og lokale, som svært positivt. Ett poeng som kommer fram, er at det er viktig at de regionale aktørene framstår samlet overfor kommunene, med fylkeskommunen som en legitim regional aktør. En rådgiver påpeker at særlig samarbeidet med NAV fylke har stor betydning:

Når kommunene ser at NAV fylke og fylkeskommunen samarbeider godt, samler alle seg rundt det samme bordet. (Integreringsrådgiver, fylkeskommune)

Vi finner to hovedstrategier for å etablere samarbeid med kommunene: Enten at rådgiverne forankrer samarbeid i toppen av det kommunale hierarkiet, eller at samarbeidet starter med de i kommunen som er tettest på praksisfeltet:

Det er der [integreringsarbeidet] må festes, på høyt nivå. Klarer vi å gjøre det, blir det mye lettere på grasrota. Men om vi ikke klarer å befeste det på plannivå blir det veldig vanskelig. For det er der budsjettet avgjøres. (Integreringsrådgiver, fylkeskommune)

Ifølge en integreringsrådgiver i et annet fylke har de derimot startet på bunnen, og jobbet seg oppover i det byråkratiske hierarkiet:

Vi ser en utvikling i at vi har begynt nede og koblet oss på de formelle prosessene. Det første vi gjorde etter regionreformen, var at vi inviterte alle flyktningetjenester til et innspillwebinar. Her fortalte vi om fylkeskommunens nye rolle, og fikk høre hva kommunen tenkte at vi kan gjøre i denne rollen. (Integreringsrådgiver, fylkeskommune)

Samtidig er samarbeidet avhengig av flere forhold. Fylker som har blitt slått sammen, har også hatt behov for å bli kjent med nye kommuner, og intervjuene tyder på at dette har gjort prosessen med å etablere samarbeidet mer langvarig. I tillegg handler dette

om antallet kommuner i fylkeskommunen, og hvor tett samarbeidet mellom fylkeskommune og kommune har vært før regionreformen og ny integreringslov.

Uansett hvilken strategi fylkeskommunene har valgt for å oppnå et godt samarbeid med kommunene, er tankene rundt samarbeid preget av en felles grunnholdning blant de fylkeskommunale rådgiverne: For å få til et godt samarbeid, må kommunene anse fylkeskommunen som en legitim, regional aktør på integreringsfeltet. En rådgiver understreker i den sammenheng betydningen av å opptre ydmykt overfor kommunene. Fylkeskommunen har fått en ny rolle, og for kommunene kan det oppleves uvant at fylkeskommunene skal involveres på et felt som de lokale aktørene tidligere har hatt eierskap til:

For det blir veldig dumt hvis jeg skal si til kommunen, «kom, la oss snakke om introduksjonsprogrammet ditt», og så spør kommunen «ja, men hvorfor, hva har du med det å gjøre?» Så det er noe med mandatet, man må opptre litt forsiktig. Men man kan gå inn sammen, og ha en diskusjon sammen, på hvordan man kan løfte opp nivået. (Integreringsrådgiver, fylkeskommune)

Denne rådgiveren understreker at det tar tid å etablere et slikt samarbeid, fordi det også handler om en felles forståelse av rollene til de ulike aktørene.

Nettverkssamlinger og dialogmøter

At fylkeskommunene organiserer dialogmøter med kommunene er et viktig ledd i en slik prosess. Dialogmøtene dekker flere temaer enn kvalifisering, men kvalifisering er en viktig del. NAV fylke, kommunal voksenopplæring, karrieresentre, NAV kommune, KS og Statsforvalteren er viktige samarbeidspartnere i disse møtene. Slike dialogmøter arrangeres i alle fylkene i utvalget vårt, og intervjuene viser at det er vanlig med to møter i året. Integreringsrådgiverne i fylkesadministrasjonen ser flere fordeler med disse møtene. Møtene er en arena for erfaringsutveksling mellom kommunene, der kommuner med lang erfaring med bosetting kan hjelpe nye bosettingskommuner, eller kommuner som ikke har bosatt på lenge. Kommunene etterspør ofte veiledning i hvordan de skal gjennomføre registrering i NIR.

Dialogmøtene fungerer også som en plattform der kommunene får anledning til å spørre Statsforvalteren om tolkning av lover og forskrifter. En fordel med at regionale aktører kobles på møtene, er at de får en felles forståelse av kapasiteten i kommunene – noe som kan gjøre det lettere å koordinere ressurser regionalt. Empirien vår tyder på at møtene i mindre grad blir brukt til direkte opplæring i kommunene, selv om dette forekommer. En rådgiver fra ett av fylkene forteller at nye bosettingskommuner har fått kurs i realkompetansevurdering og voksenopplæring, arrangert av fylkeskommunen i samarbeid med KS. Integreringsrådgiveren i dette fylket forklarer behovet for at fylkeskommunen hjelper nye kommuner:

I de små kommunene sitter de alene med et stort ansvar. Viktig at fylkeskommunen tar denne rollen. (Integreringsrådgiver, fylkeskommune)

Et viktig poeng er at innholdet i dialogmøtene er fleksibelt, og kan endres etter innspill fra kommunene. I noen kommuner vi har besøkt ga imidlertid de kommuneansatte uttrykk for at fylkeskommunen ikke var i takt med hva de hadde behov for informasjon om. For eksempel hadde en kommune blitt invitert til en samling om

bosettingsutfordringer, i en periode hvor de selv følte at de hadde løst de akutte utfordringene på det feltet, men følte de famlet i blinde i hvordan de skulle lage gode kvalifiseringsløp for deltakere med kort programtid.

I flere av fylkene forteller rådgiverne at de også har direkte kontakt med ledere i flyktningetjenestene i kommunene. En av de mindre fylkeskommunene deltar også på fagsamlinger, avdelingsmøter og ledernetverk i flyktningetjenesten. Samtidig forekommer ikke denne kontakten i alle fylker, og særlig i ett av fylkene beskrives denne kontakten som et savn, men noe rådgiverne ikke har kapasitet til.

Samarbeid om videregående opplæring

Den nye rollen fylkeskommunen har fått, muliggjør også et samarbeid mellom kommune og fylkeskommune når det gjelder utdanning og kvalifisering av flyktninger. Fylkeskommunen som integreringsaktør har muliggjort samarbeid med kommunene rundt tilbudet for ungdom i VGO bedre måte enn det man kunne fått til ellers.

Som de tidligere kapitlene har vist er det ønskelig med tett samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen i tilrettelegging for videregående opplæring. Gjennom samarbeid mellom voksenopplæring i kommunen og voksenopplæring i fylkeskommunen, kan man for eksempel legge til rette for koordinering av timeplaner slik at deltakere kan kombinere kurs i VGO med norskopplæring i kommunen. En rådgiver i fylkeskommunen ønsker seg også kurs i voksenopplæringen der norskundervisningen kan tilpasses faget deltakeren sikter mot på videregående skole. Denne integreringsrådgiveren har et inntrykk av at også kommunene er interessert i et tettere samarbeid om kvalifisering:

Kommunene er småfortvilet over at de har liten innsikt i hva som skjer i videregående skole, og føler at de ikke får forberedt deltakerne godt nok fordi det ikke har vært godt nok samarbeid. Vi opplever stor interesse. Tidligere har det ikke vært kontakt med fylkeskommunen på dette, nå kan dette bli mye bedre. (Integreringsrådgiver, fylkeskommune)

Samtidig kommenterer også denne rådgiveren at det er vanskelig for fylkeskommunen å fylle hele tomrommet etter IMDis regionkontor. De få stillingene som er satt av til integreringsarbeid i fylkeskommunen, kan ikke gjennomføre alle oppgavene som ligger i integreringsforskriften. Oppgaven til integreringsrådgiveren blir dermed å koordinere dette arbeidet, og få andre seksjoner som naturlig burde ta tak i de ulike elementene som gjelder integrering, til å gjøre nettopp det.

7.3 Kvalifiseringsplaner for innvandrere

En annen av oppgavene som ligger hos fylkeskommunene etter den nye integreringsloven, er arbeidet med å utvikle kvalifiseringsplaner for innvandrere. De fleste fylkeskommunene oppgir at arbeidet med å lage kvalifiseringsplaner er integrert i fylkeskommunens overordnede kvalifiseringsplan eller kompetansestrategi, og de oppretter ikke egne planer kun for innvandrere. Ifølge en av våre informanter er denne løsningen godkjent hos Statsforvalteren. En av rådgiverne gir en begrunnelse av praktisk art: Fylkeskommunen er forpliktet til å lage en overordnet plan for alle innbyggere. Denne må følge plan- og bygningsloven, og prosessen rundt dette er omfattende. Det er dermed viktig å unngå å ha to omfattende planprosesser som går parallelt. To fylker har begrunnelser av

mer prinsipiell karakter, og tanken synes å være at integrering bør være et overordnet hensyn som skal gjennomsyre organisasjonen i alle ledd. En rådgiver sier det slik: «alle er innbyggere i [fylket], og vi vil ikke skille mellom Hansen og Hassan». I ett av fylkene blir vi fortalt at arbeidet med kvalifiseringsplanen har stoppet litt opp. Dette begrunnes med at den overordnede kompetanseplanen i regionen ikke har kommet helt i gang, og at planen for innvandrere skal inngå i denne.

De overordnede kvalifiseringsplanene har dermed i liten grad blitt testet ut i stor skala, og på intervjutidspunktet er det for tidlig å si mye om hvordan planene fungerer. I en av fylkeskommunene er den overordnede planen under revidering på intervjutidspunktet. Informanten vår oppgir at det i denne prosessen skal tas en vurdering av om fylkeskommunen skal lage en egen plan for innvandrere, eller om den fortsatt skal være integrert i den overordnede planen. Flere andre fylker oppgir også at dette er en prosess som ikke er landet. Informantene uttrykker at regional integrering fortsatt er litt nytt i fylkeskommunen, og at de andre avdelingene bruker litt tid på å forstå hva som er integrering og integreringsarbeid. Bare én av integreringsrådgiverne gir uttrykk for at den brede forankringen har noen ulemper, og at dersom samarbeidet om integrering skal skje på tvers av ulike avdelinger i organisasjonen, vil det kanskje være behov for en egen plan for innvandrere. For de fylkene som skal gjennom en oppsplitting fra 2024, vil det være nødvendig med et nytt plan- og strategiarbeid.

7.4 Arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

For fylkeskommunene har det ikke vært åpenbart hvordan de skulle finne sin rolle i arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det finnes allerede sentrale regionale aktører på dette området: IMDi's minoritetsrådgivere og de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), i tillegg til nasjonale aktører som IMDi og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), samt kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold som ligger hos Bufdir. Et område som integreringsrådgiverne i fylkeskommunen utpeker som en viktig oppgave, er kompetanseheving hos kommunene. Dette er, ifølge en av integreringsrådgiverne, ikke noe minoritetsrådgiverne ved skolene nødvendigvis har tid til. Samtidig har også RVTS det som sin oppgave å bidra med kompetanseheving i kommunene på dette området. Intervjuene med integreringsrådgiverne viser at det har tatt litt tid å etablere hva som skal være fylkeskommunenes rolle i dette arbeidet, og i noen fylker er dette fremdeles ikke helt på plass. En kilde til forvirring har vært at regjeringen i juni 2021 lanserte en ny handlingsplan: «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021). I tiltak fem står det at det skal opprettes et nettverk for å samordne arbeid med kompetanseutvikling på dette feltet. IMDi skal lede nettverket. Det nasjonale nettverket skal legge til rette for å utveksle informasjon og samordne arbeidet mellom nasjonale og regionale aktører, inkludert NKVTS og RVTS. Fylkeskommunen er i liten grad nevnt som aktør i handlingsplanen⁴¹, og rådgiverne uttrykker usikkerhet rundt hva som skal være fylkeskommunens plass i dette arbeidet.

⁴¹ Et unntak er en henvisning til fylkeskommunens rolle i kompetanseutvikling i skolene

Noen av fylkeskommunene har tatt initiativ til å etablere nye nettverk. I ett av fylkene eksisterte det allerede to kommunale/interkommunale nettverk som har dekket ulike regioner. Andre fylkeskommuner bidrar inn i nettverk og arbeidsgrupper allerede etablert av RVTS. En integreringsrådgiver i ett fylke som bidrar inn i RVTS' nettverk, påpeker at det for både fylkeskommunen og RVTS har vært litt uklart hvem som skal drifte dette arbeidet regionalt. Hen henviser til forskriften til integreringsloven, der det står at fylkeskommunen skal følge opp det regionale arbeidet mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse⁴². I dette fylket endte det med at RVTS tok ansvaret for nettverket. Ifølge integreringsrådgiveren var det ikke en kamp mellom aktøren om hvem som skulle ha ansvaret, dette var snarere en avgjørelse de tok i fellesskap, basert på at det var et mer nærliggende ansvarsområde for RVTS. I denne fylkeskommunen er dermed samarbeidet med RVTS en sentral del av det regionale arbeidet mot negativ sosial kontroll. Samarbeid innebærer at fylkeskommunen og RVTS blant annet arrangerer felles konferanser, og at RVTS holder i et eget regionalt nettverk der politi og kriesenter er med. I dette nettverket er det også en arbeidsgruppe, bestående av RVTS, fylkeskommune, minoritetsrådgivere fra IMDi. Integreringsrådgiveren påpeker imidlertid at det er en utfordring at nettverket ikke favner hele fylkeskommunen, men mest regionsenteret. Dette jobbes det med høsten 2022 og våren 2023.

En annen fylkeskommune er medlem i det regionale nettverket som RVTS holder i, uten at de har en tydelig rolle i dette. Integreringsteamet i fylkeskommunen har også tatt opp temaet negativ sosial kontroll på rektormøter, og påpeker at det er viktig å ha fokus på dette i videregående skole. Også minoritetsrådgivere ved skolene deltok på disse møtene. De har også snakket om temaet ut mot kommunene i forbindelse med flyktingstrømmen fra Ukraina, og da særlig med vekt på faren for menneskehandel og hva kommunene skal være oppmerksom på.

I en annen fylkeskommune eksisterer det to kommunale/interkommunale nettverk som dekker ulike regioner. Det første nettverket består av representant fra IMDi (minoritetsrådgiver), PPT fylkeskommunen, politiet, Bufetat, Familievernkontoret, konfliktrådet, organisasjoner og en kommune (regionhovedstaden). Det andre nettverket består av representanter fra IMDi, Flyktingetjenesten, politi, barnevern, NAV og kriesenter fra ulike etater i fire kommuner. De to regionale nettverkene fungerer uavhengig av RVTS' og fylkeskommunens arbeid. De ivaretar veiledning og kompetanseheving for kommunene som deltar i nettverkene. I andre kommuner foregår veiledning og kompetanseheving mer uformelt, etter forespørsel. Fylkeskommunen arrangerer, i samarbeid med blant andre RVTS, IMDi og minoritetsrådgivere, årlige fagdager innen temaet for kommunene.

En annen fylkeskommune har tatt initiativ til etableringen av et nettverk som fylkeskommunen koordinerer. RVTS er med som partner, sammen med politiet, Bufetat, og NAV fylkeskommunen. Nettverket har også tett samarbeid med IMDis minoritetsrådgivere. I denne fylkeskommunen har minoritetsrådgiverne blitt tatt med i det fylkesinitierte nettverket nettopp for å utnytte ressursene de har litt mer systematisk. Slik kan de også ifølge integreringsrådgiver i fylkeskommunen, koordinere samarbeidet om

⁴² (Integreringsforskriften § 65)

kompetanseheving. Målet med nettverket er at det skal samordne innsatsen aktørene har på dette feltet, samt samarbeide om kompetanseheving og informasjonsarbeid.

Et siste eksempel er en fylkeskommune som har opprettet et regionalt nettverk som har som mandat å arbeide med tilhørighet, trygghet og inkludering, inkludert forebygging av negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Blant medlemmer i nettverket er minoritetsrådgivere i IMDi, representanter fra politiet, RVTS, NAV fylke, overgrepsmottak, og kommunale aktører. Fylkeskommunen koordinerer nettverket i tett samarbeid med RVTS og IMDis minoritetsrådgivere. Fylkeskommunen har også etablert en intern arbeidsgruppe på tvers av sektorer i fylkesadministrasjonen, der avdeling for folkehelse, opplæring og integreringsteamet deltar. Videre er fylkeskommunen med på å arrangere nettverkssamlinger som alle kommuner blir invitert til.

I ett av fylkene som ikke har opprettet noe eget nettverk, har integreringsteamet argumentert for at fylkeskommunen heller kunne overtatt ansvaret for arbeidet med negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Integreringsrådgivere i flere fylkeskommuner gir uttrykk for at minoritetsrådgiverne med fordel kunne vært ansatt i fylkeskommunen framfor i IMDi. Slik kunne fylkeskommunen overtatt ansvaret, men samtidig beholdt fagkompetansen:

Vi ønsker at minoritetsrådgiverne skal overføres til fylkeskommunene. IMDi ønsket dette. Men rett før regionreformen, tok IMDi tilbake alt, og beholdt ansvaret for minoritetsrådgiverne og begrunnet det med at fylkeskommunen ikke har kompetansen. (Integreringsrådgiver, fylkeskommune)

Denne rådgiveren påpeker også at fylkeskommunen ikke har tilskuddspotten til å drive dette arbeidet, og de har heller ikke innsikt i hvilke kvalifiseringsprosjekter i kommunene IMDi gir støtte til. At det er andre aktører som både har økonomiske midler og innsikt som ikke deles med fylkeskommunen, gjør at de sliter med å finne ut hvordan de skal jobbe med dette feltet.

7.5 Frivillighet

I forbindelse med regionreformen og nedleggelsen av IMDis regionkontorer, har fylkeskommunen også fått ansvar for å følge opp arbeidet med frivillighet og samfunnsdeltakelse på regionalt nivå (Prop.2 L (2019-2020)). Dette ansvaret er regulert i integreringsforskriften, der det står å lese at fylkeskommunene skal *legge til rette for samarbeid med frivillig sektor*.⁴³ Også her har det tatt litt tid for fylkeskommunene å definere hva deres rolle skal være. Et sentralt funn er at fylkeskommunene er oppmerksomme på at IMDi er en sterk aktør på dette området. Intervjuene med integreringsrådgiverne tyder på at fylkeskommunene kunne tenke seg både en bedre kommunikasjon med IMDi på dette området, og en ledende aktør som inviterer IMDi med i regionale arrangementer, heller enn motsatt. Informantene i fylkeskommunene ser det også som hensiktsmessig at fylkeskommunene har en hånd på rattet når det gjelder forvaltning av tilskuddene til frivillige organisasjoner.

⁴³ Integreringsforskriften § 65

Ved inngangen til 2000-tallet var det fylkeskommunene som forvaltet støtten til lokale innvandrersorganisasjoner, og fylkeskommunen forvaltet statens tilskudd⁴⁴ til slike organisasjoner fram til 2014. I 2014 ble det imidlertid bestemt at forvaltningsansvaret skulle flyttes fra fylkeskommunene til 20 utvalgte kommuner.⁴⁵ En av grunnene var at IMDi ønsket å flytte forvaltningen dit organisasjonen faktisk hadde sitt virke. I tillegg handlet avgjørelsen om at tilskuddet var relativt lite, og utilstrekkelig for en landsdekkende ordning. Man ønsket heller ikke at deler av midlene skulle gå til lokal administrasjon (Bråten, mfl. 2017, s 34–35). Dette gir en nyttig kontekst til integreringsrådgivernes forståelse av fylkeskommunens nye oppgaver. En av integreringsrådgiverne påpeker at selv om fylkeskommunen har overtatt det regionale ansvaret for oppfølging etter at IMDi regionkontorer ble lagt ned, har de ikke fått økonomiske midler. Samtidig deles det ut midler til frivillige organisasjoner fra IMDi sentralt, og ifølge denne rådgiveren vet ikke fylkeskommunen hvem som får disse midlene før de er fordelt. Fylkeskommunens integreringsrådgivere gir uttrykk for at de på den ene siden har fått ansvaret for å følge opp frivilligheten i sin region, mens de på den andre siden ikke har virkemidlene til å forvalte dette ansvaret. En av rådgiverne påpeker at de som fylkeskommune ser en klar fordel i å selv forvalte tilskuddet som IMDi nå forvalter. Dette ville, slik de ser det, gitt fylkeskommunen et større handlingsrom. Integreringsrådgiveren i et annet fylke uttrykker det slik:

Hvordan skal jeg kunne jobbe med frivillighet når det er IMDi som har midlene?

En av integreringsrådgiverne påpeker at frivillighetsåret 2022 var et viktig bidrag for å få satt frivillighet på den politiske agendaen i fylkeskommunen. Dette førte også til at det ble satt inn ressurser til en større stillingsprosent på dette området. Da det begynte å komme flere flyktninger, ble også politikerne mer opptatt av å øke ressurser til dette arbeidet, og fylkeskommunen fikk en egen tilskuddsordning som kommunene kunne søke på. Slik har de fått en større rolle knyttet til frivillighet.

7.6 Karriereveiledning

Karriereveiledning handler om å hjelpe personer, uavhengig av alder og tidspunkt, til å gjøre valg når det gjelder utdanning, opplæring og arbeid, og til å håndtere egen karriere (Kunnskapsdepartementet, 2021). Med ny integreringslov har nyankomne flyktninger rett og plikt til å få karriereveiledning. Karriereveiledning for denne gruppen skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om arbeid og utdanning og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Vedtak om introduksjonsprogram skal skje innen tre måneder etter bosetting, og i integreringsloven § 11 heter det at karriereveiledning bør gjennomføres før vedtak om program fattes, og at det bør gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltaker innen de rammene loven setter.

Deltakere i introduksjonsprogrammet har i utgangspunktet både rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledninger, men krigen i Ukraina har satt integreringsapparatet under et betydelig press. Som følge av et stort volum på bosetningen, har tilbudet om

⁴⁴ Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn.

⁴⁵ Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Bærum, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Skedsmo, Fredrikstad, Sarpsborg, Tromsø, Skien, Sandefjord, Arendal, Tønsberg, Ålesund, Bodø, Gjøvik og Hamar.

oppfølging og kvalifisering blitt justert. For flyktninger med kollektiv beskyttelse er karriereveiledningen en rettighet, men ikke en plikt. Det er overlatt til fylkeskommunen å selv bestemme når de vil gjennomføre karriereveiledningen, og karriereveilederne er heller ikke pålagt å skrive et karriereveiledningsnotat for ukrainske flyktninger. Flyktninger med kollektiv beskyttelse har rett på veiledning, men den kan også gis i grupper. Dette begrunnes med kapasiteten i karriereveiledningstjenesten i fylkene.

Hvilken strategi benytter fylkeskommunen karriereveiledningen for de med rett og plikt?

Under utprøvingen av karriereveiledning for nyankomne flyktninger i 2018-2019, valgte karrieresentrene ulike organisering og forskjellige samarbeidsmodeller inn mot kommunene der flyktingene var bosatt (Lillevik mfl., 2020). Integreringsloven har snevret inn dette handlingsrommet noe – det er fylkeskommunen som har ansvar for å gjennomføre selve veiledningen. Flatø mfl. (2023) finner imidlertid forskjeller i organisering både mellom de ulike fylkene og innad i de ulike fylkene der det er flere karrieresenter. Omfanget av karriereveiledningen etter integreringsloven er i forarbeidende til integreringsloven kostnadsestimert til halvannen time individuell veiledning og like mye gruppeveiledning (jf. Prop. 89 L (2019–2020)). Karriereveiledning er imidlertid rammefinansiert, noe som innebærer at det i likhet med mange andre av fylkeskommunenes oppgaver fra staten i hovedsak er midler som fylkeskommunene selv kan disponere innenfor rammene av lov og forskrift. Dersom den enkelte fylkeskommune har behov og ønsker å prioritere økt bevilgning til karriereveiledning, står de fritt til dette innenfor sin totale ramme (på tvers av sektorer). De står også fritt til å organisere tilbudet slik de selv vurderer er mest hensiktsmessig.

De fleste karrieresentrene gjennomfører individuell karriereveiledning bare blant flyktninger med rett og plikt til karriereveiledning (Flatø mfl., 2023). Flere karriereveiledere framhever at de ønsker å supplere det individuelle tilbudet med gruppeveiledning, men at ressursene ikke strekker til. Den individuelle veiledningen prioriteres for at karriereveilederne skal ha nok informasjon til å kunne skrive et utfyllende notat, som skal bidra til å forme deltakerens videre vei i integreringsløpet.

Hvordan fungerer samarbeidet mellom fylkeskommune og kommune om karriereveiledning for deltakere i introduksjonsprogrammet?

Karriereveiledning var allerede et etablert tilbud i fylkeskommunene før regionreformen og integreringsloven. At karriereveiledning skal gis til deltakere i introduksjonsprogrammet, krever at karrieresentrene og kommunene samarbeider. Av alle de nye oppgavene fylkeskommunen har fått som følge av den nye integreringsloven, beskrives karriereveiledning som en av oppgavene de har kommet best i gang med. For karriereveiledere er det først og fremst målgruppen, nyankomne flyktninger, som er ny.

Flatø mfl., (2023) har undersøkt hvordan samarbeidet mellom karrieresentrene og sentrale aktører i kommunen fungerer. Det er gjennomført intervjuer med et karrieresenter i hver fylkeskommune, og med ni programrådgivere fordelt på tre kommuner. Ni flyktninger som har mottatt karriereveiledning er også intervjuet. Flatø mfl. (2023) finner at karrieresentrene og karriereveilederne opplever å ha et godt samarbeid med de ulike kommunene. Noen karrieresentre ønsker ikke at den kommunale aktøren skal være til

stede under karriereveiledningen, mens andre karrieresentre inviterer både programrådgiver og NAV inn i veiledningsmøtet. De ulike ordningene for deltakelse begrunnes på ulike måter. En av karriereveilederne forteller at de i oppstarten av tilbudet ikke ønsket at programrådgiverne skulle delta i selve veiledningen. Karrieresenteret ville holde fast ved skillet mellom de to instansene og fungere som en selvstendig aktør overfor flyktningene. Etter hvert vurderte karriereveilederne at det likevel var noen fordeler med å inkludere programrådgiverne. De trekker særlig fram at programrådgiverne allerede kjenner den som får karriereveiledningen, og har god kjennskap til spesifikke utdannings- og arbeidsmulighetene i sin kommune. Karrieresentrene beskriver også variasjoner mellom kommunene innenfor samme region eller fylkeskommune i hvordan dette organiseres. En av veilederne forteller at de store kommunene ikke har tid til å være med på karriereveiledningssamtalen, men at dette er noe som prioriteres i de mindre kommunene. Programrådgiverne hevder på sin side at deres tilstedeværelse er viktig for å skape trygghet for deltakeren. En programrådgiver påpeker at dette framstår som ekstra viktig siden karriereveiledningen gjennomføres tidlig etter bosettingen. Deltakeren er i en situasjon hvor alt er nytt og har gjerne traumatiske opplevelser bak seg, og karriereveileder kan stille vanskelige og personlige spørsmål.

Til tross for at karriereveiledning er et etablert tilbud i fylkeskommunen, beskriver flere karrieresenterledere og veiledere at prosessen med å få et godt samarbeid på plass har vært tidkrevende. Lederne ved karrieresentrene framhever at det var viktig å sikre at de ulike aktørene hadde lik forståelse av oppdraget. For enkelte karrieresentre var etableringen av tilbudet en nokså smertefri prosess, mens andre beskriver å ha møtt en del motstand fra kommunene i oppstartfasen. Blant annet at ansatte i kommunen ga uttrykk for at karrieresenteret tok over en oppgave som tidligere tilhørte kommunen. God kommunikasjon mellom karrieresenter og kommune og en tydelig rolleavklaring, ser ut til å være en forutsetning for at karriereveiledningen skal fungere godt.

Hvilke forventinger har kommunen til fylkeskommunen? Er det sammenfall mellom behov og tilbud?

Vi har både i dette prosjektet og tidligere prosjekter (Flatø mfl., 2023) intervjuet programrådgivere om hvordan de opplevde samarbeidet med de ulike fylkeskommunale karrieresentrene. Noen programrådgivere beskriver også at det har oppstått uenigheter mellom dem og karriereveilederne, blant annet om når målet for introduksjonsprogrammet skal settes, hva som burde være innholdet i introduksjonsprogrammet, hvilke utgifter kommunen kan dekke og hvor det kan være mulig å få praksisplass. Noen programrådgivere opplever at verktøyene og metodene karriereveilederne har tilgjengelig, og måten ressursene brukes og formidles, ikke alltid er godt nok tilpasset nyankomne:

De [karriereveilederne] har ferdige kartleggingsverktøy. De er laget ut fra norsk kultur. Det er samme spørsmål til nordmenn som til flyktninger. Spørsmålene blir rare, de treffer ikke helt. (Programrådgiver, kommune)

Det blir framhevet som problematisk at innholdet ikke alltid er tilpasset målgruppen, og at flyktningene tidlig etter bosetting får svært mye informasjon om det norske samfunnets oppbygging, uten å ha noen knagger å henge informasjonen på.

I en annen kommune beskriver programrådgiveren at det er positivt at deltakere får informasjon om hva som skal til for å nå målet de har satt seg, selv om programrådgiverne ikke alltid oppfatter målet som realistisk «Jeg føler vi får kjempegod info. Vi eller deltaker kan planlegge sitt introprogram med dette i hodet». Andre kommuneansatte har vært kritiske til rammene karriereveiledningen skjer innenfor. Både karriereveiledere og programrådgivere gir ofte uttrykk for at de opplever at karriereveiledningen kommer for tidlig (Flatø mfl., 2023).

Flatø mfl. finner altså at forklaringen i de tilfeller behovet til kommunen ikke blir dekket, i større grad er knyttet til rammene karriereveiledningen foregår innenfor, enn tilbudet fylkeskommunen gir. Både karriereveileder og programrådgiverne stiller spørsmål om hvor nyttig karriereveiledningen og karriereveileders anbefalinger er så raskt etter bosetting. Det var imidlertid ingen av informantene som foreslo at tidsfristen burde fjernes. Derimot foreslo flere at tidsfristen for å gjennomføre veiledningen kan differensieres mer enn i dag, slik at flere deltakere reelt sett får utbytte av samtalen. En supplerende måte å tilpasse tilbudet på, er å gjennomføre flere karriereveiledningssamtaler for de deltakerne som har behov for det.

8 Fylkeskommunens rolle i bosettingsarbeidet

I dette kapittelet ser vi på fylkeskommunenes rolle i anmodningen om bosetting av flyktninger i kommunene, beskriver kort de første erfaringene fylkeskommunene har gjort seg, og hvordan de opplevde møtene med andre aktører. Analysene bygger i hovedsak på intervjuer gjort i 2021, før de høye ankomsttallene fra februar 2022. Vi har blitt gjort oppmerksom på at flere endringer har kommet på plass i etterkant av dette, noe som ikke er reflektert i dette kapittelet. Kapittelet bygger på 21 intervjuer med representanter for kommuner, fylkeskommuner og ansatte i KD, KS, HK-dir og IMDi. Vi bygger også på tidligere forskning, dokumenter rundt utarbeidelse av loven (høringssvar og proposisjonen) og informasjon til kommuner og fylker.

KS har siden begynnelsen av 2000-tallet hatt en samarbeidsavtale med staten om bosetting av flyktninger. Gjeldende avtale er for perioden 2022–2025. Samarbeidsavtalen sier blant annet at KS skal delta i samarbeidet med å fordele flyktninger til regioner, fylker og kommuner. Fylkeskommunen skal gi innspill til denne prosessen ved å vurdere og anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune, innenfor rammen av nasjonale kriterier for bosetting⁴⁶. Som vi viste i forrige kapittel skal fylkeskommunene utvikle planer for kvalifisering av innvandrere, og skal blant annet legge disse planene – og kunnskapene de fått om kommunene gjennom dette planarbeidet – til grunn i sine anbefalinger for bosettingstall for kommunene. Fylkeskommunen har imidlertid en rådgivende rolle, og har ingen beslutningsmakt.

Fylkeskommunens innspill til IMDis anmodningsforslag har så langt foregått ved at fylkeskommunene først har mottatt IMDis forslag til fordeling på kommunenivå. Deretter har partene deltatt i et drøftingsmøte, der også KS er til stede. På dette møtet kommer fylkeskommunen med sine forslag til endringer i IMDis opprinnelige forslag. Fylkeskommunene kommer dermed ikke med forslag til *hvilke* flyktninger som skal bosettes hvor, men bare om hvor mange som skal bosettes i hvilke kommuner, ut fra det totale antallet for fylkeskommunen. Samarbeidsavtalen, og mandat for Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger (2022–2025) (IMDi, 2023c), gir føringer for arbeidet med anmodning til kommunene om bosetting av flyktninger. I samarbeidsavtalen, og mandatet er fylkeskommunens rolle omtalt i tekstene. Fylkeskommunen har også et medlem i utvalget.

I anmodningsprosessen er det en intensjon at «fylkeskommunens kunnskap skal supplere relevant statistikk om introduksjonsprogram og arbeidsmarked og skal bidra til å øke treffsikkerheten i IMDis bosettingsarbeid (IMDi, 2023b). På IMDis nettsider står det at fylkeskommunen skal særlig bidra med kunnskap om:

- Relevante kommunale opplærings- og kvalifiseringstilbud som er rettet mot flyktninger, og som kan vise til gode resultater.

⁴⁶ Integreringsloven, § 4.

- Relevante videregående opplæringstilbud, og tilpassede fag- og yrkesopplæringstilbud.
- Interkommunalt samarbeid om kvalifisering og integrering.
- Behov for arbeidskraft i kommunen som kan være relevant for bosatte flyktninger. for eksempel type kompetanse og yrkesgrupper som kommunen har særskilt behov for.
- Kommunens kapasitet og ønske om bosetting av flyktninger.
- Fylkeskommunale planer for kvalifisering av innvandrere.

Dette er punkter som våre informanter i fylkeskommunene selv oppgir at de vektlegger i sine anbefalinger om bosettingstall.

8.1 Forventinger om endring

Hvilke problemer skal løses gjennom en endret bosettingsstrategi?

Det er flere utfordringer rundt bosetting som integreringsloven og bosettingsstrategien er tenkt å bidra til å løse. I regjeringen Solbergs integreringsstrategi var en ny bosettingsstrategi trukket fram som et sentralt virkemiddel. I punkt 34 i Integreringsstrategien 2019–2020 presiseres det at:

... bosettingspolitikken [skal] bidra til høyere sysselsetting blant nyankomne flyktninger gjennom bedre kobling mellom bosetting, medbrakt kompetanse, kvalifisering, utdanning og regionale arbeidskraftsbehov, [...] Bosettingspolitikken må forhindre segregering, og i større grad innrettes slik at nyankomne flyktninger kommer i jobb. Regjeringen vil legge mer vekt på kommunenes resultater i introduksjonsordningen og mulighet for arbeid når nyankomne flyktninger skal bosettes. For å motvirke segregering og fremme integrering i det norske samfunnet, skal nyankomne flyktninger som hovedregel ikke bosettes i områder med en høy andel innvandrere. Regjeringen vil vurdere hvordan ressurser og kompetanse overføres fra staten til fylkene, slik at fylkene kan få ansvaret for bosetting internt i regionene og annen regional samordning av integreringspolitikken, innenfor rammene av nasjonal politikk.

Bosettingspolitikken skal altså på den ene siden hindre segregering, og på den andre siden sikre at det bare bosettes i kommuner som har et relevant opplæringstilbud og arbeidsmarkedsmuligheter for flyktninger. I våre intervjuer med aktører involvert i utviklingen av loven, er det flere som snakker om at man ønsker en mer treffsikker bosetting. Bosettingen skal være treffsikker på to nivå; på den ene siden skal flyktninger først og fremst bosettes i kommuner som har en infrastruktur som er egnet for kvalifisering og overgang til arbeid. Våre informanter snakker om at det både bør være realistiske sysselsettingsmuligheter for ufaglærte, og det må være opplæringstilbud tilpasset ulike grupper flyktninger. Som vi har vist tidligere er det store forskjeller mellom kommunene i hvilke opplæringstilbud de har til flyktningene, knyttet til blant annet befolkningstetthet og geografiske avstander, og den kommunale viljen til å bruke midler på kvalifisering. Det er ikke alle kommuner som bruker hele integreringstilskuddet de får til integreringsarbeid for flyktninger.

Det er også et ønske om å få på plass en mer treffsikker bosetting på individnivå, der man sikrer at flyktninger kan nyttiggjøre seg medbrakt kompetanse, eller få relevant kvalifisering i den kommunen de blir bosatt i. § 6 i integreringsloven gir vertskommuner

med mottak i oppdrag å kompetansekartlegge flyktninger i mottak, mens IMDI skal kompetansekartlegge overføringsflyktninger før innreise i Norge. Denne kompetansekartleggingen skal ligge til grunn for IMDIs valg av kommune for flyktningen, slik at flyktningen kan bosettes i en kommune med relevant tilbud om utdanning og arbeid. Det er med andre ord et ønske om bedre overensstemmelse mellom flyktning og kommune enn det man har sett tidligere. En slik matching forutsetter imidlertid at IMDi har tilstrekkelig informasjon om kommunene og deres tjenestetilbud, og informasjon om den enkelte flyktningfamilie og deres behov og ambisjoner.

Hvilke effekter forventer statlige aktører av lovendringen?

Med regionreformen, integreringsloven og den nye bosettingsstrategien er det et ønske om at fylkeskommunen skal bli en sentral aktør i det regionale integreringsarbeidet. Gjennom dette integreringsarbeidet er det forventet at fylkeskommunen skal få oversikt over integreringsmuligheter og integreringsutfordringer i kommunene, og denne kunnskapen ønsker man at fylkeskommunene skal bygge på når de gir sine anbefalinger til IMDIs anmodning til kommunene.

Dette vil gjøre det mulig for IMDI å gjennomføre en mer treffsikker bosetting på det første nivået; når de bestemmer hvilke kommuner som bør få bosette. Noen snakker til og med om den nye bosettingsstrategien som en slags «pisk» for å tvinge kommunene til å bruke nødvendige ressurser på kvalifisering og integreringsarbeid. Som en informant i lederstilling i staten uttrykte det: «Kommuner som ønsker å bosette må sørge for å gjøre en god jobb på integreringsfeltet – hvis ikke får de ikke lenger bosette».

Noen av aktørene involvert i lovarbeidet snakker også om at den nye bosettingsstrategien skal bidra til en mer treffsikker bosetting på nivå to: ved å sørge for overensstemmelse mellom kommunen og flyktingens medbrakte kompetanse og opplæringsbehov. Det er imidlertid mer uklart hva som skal være fylkeskommunens rolle i dette, noe vi kommer tilbake til når vi diskuterer informasjonsdeling under.

Tankene rundt hva som skal være utfallet av disse endringene er ofte vage – flere av informantene involvert i lovprosessen har gitt uttrykk for at de ikke forventer noen endring, og at prosessen først og fremst handler om å «gi fylkeskommunen noe» i kjølvannet av regionreformen.

At involverte aktører legger stor vekt på kommunenes resultater i integreringsarbeidet når det avgjøres hvem som får bosette, kan forstås som et uttrykk for at man ønsker å bruke bosettingspolitikken aktivt som et virkemiddel i integreringsarbeidet. Da vi gjorde våre intervjuer i 2021, var fylkeskommunens rolle fremdeles i støpeskjeen. Etter det har ankomstsituasjonen endret seg betydelig, og det er ikke lenger slik at kommuner som ønsker å bosette flyktninger ikke får lov. I 2022 og 2023 er ikke utfordringen å identifisere kommuner som har gode forutsetninger for og resultater i integreringspolitikken. Nå er spørsmålet heller hvordan man kan overtale kommunene til å ta imot flyktninger i tråd med høye ankomsttall. Hvordan fylkeskommunen vil velge å fylle sin rolle når ankomsttallene igjen går ned, gjenstår å se.

8.2 Erfaringer så langt

Siden den nye integreringsloven trådte i kraft, har fylkeskommunene deltatt i fire anmodningsprosesser: høsten 2020, 2021, 2022 og 2023. Intervjuene vi bygger på i dette kapittelet ble imidlertid gjennomført høsten 2021, og handler primært om erfaringer fra første runde, og tidlige erfaringer i 2021.

Samarbeidsutfordringer i den første fasen

Proba samfunnsanalyse har kartlagt fylkeskommunens inntreden i anmodningsprosessen i sin rapport om Nasjonalt utvalg og samarbeidsavtalen (Proba, 2021). Basert på intervjuer med fagpersoner i fem fylkeskommuner, gjennomgår rapporten fylkeskommunenes erfaringer med sin nye oppgave, og hvordan de har opplevd samarbeidet med IMDi og KS. Rapporten påpeker at det har vært krevende for fylkeskommunene å finne sin plass i et felt der det allerede finnes etablerte aktører med lang erfaring, og hvor det har festet seg bestemte strukturer og samarbeidsformer over tid (Proba, 2021, s. 33).⁴⁷ Vi finner at dette i liten grad har endret seg etter at Proba kartla erfaringene og fram til vi gjorde våre intervjuer, og at beskrivelsene er dekkende også når vi ser på erfaringer fra alle fylkeskommuner i 2021. Kun én av 10⁴⁸ fylkeskommunene beskriver samarbeidet som godt både i 2020 og 2021. Men de fylkeskommunene som har deltatt i disse prosessene, er også samstemte i at samarbeidet mellom fylkeskommunen og IMDi har endret karakter til det bedre på disse to årene. For eksempel uttrykte mange frustrasjon i 2020 over at de mottok IMDis anmodningsforslag dagen før drøftingsmøtet, noe som gjorde at de fikk begrensede muligheter til å forberede seg (se også Proba 2021, s. 33–34). Her endret IMDi praksis til 2021, og fylkene mottok da disse tallene en måned før drøftingsmøtet.

Det har vært uenigheter mellom IMDi og Fylkeskommunene om hvem som har ansvar for å hente inn data, og hvordan data skal deles. Vi blir informert om at det nå er mindre uenighet rundt informasjon delingen, men vi kjenner ikke til at det er etablert systemer eller avtaler rundt deling av skriftlig eller statistisk informasjon.

Informasjonsinnhenting og informasjonstilgang

IMDi har fått i oppdrag fra KD å «utrede hvilken kunnskap om kommunene og fylkeskommunene som er nødvendig å kartlegge,» i samarbeid med KS, fylkeskommuner og andre relevante samarbeidspartnere (Kunnskapsdepartementet, 2021). Fylkeskommunene ønsker seg på sin side tilgang til sentrale integreringsindikatorer for kommunene i databasene som IMDi disponerer (NIR og andre datakilder i IMDinett). Fylkeskommunene hevder at IMDis tilbakemelding har vært at de ikke ønsker å gi dem tilgang til dette (se også Proba 2021, s. 33–34). IMDi mener de ikke har mulighet til å dele data av personvern hensyn.

For å kunne utføre sine oppgaver og legge til rette for treffsikker bosetting av flyktninger, trenger både IMDi og fylkeskommunene tilgang på informasjon. IMDi har ansvaret for å velge bosettingskommune for flyktninger, og i tråd med den nye

⁴⁷ Proba (2021) gir også en mer detaljert beskrivelse av møtevirksomheten mellom IMDi, KS og fylkeskommunene.

⁴⁸ Oslo ekskludert

integreringsloven skal man i større grad ta hensyn til den kompetansen flyktningen har med seg og potensialet for kompetanseheving, og bosette flyktninger i kommuner der de har mulighet til å få relevant utdanning og arbeid. For å få til slik bosetting trenger IMDi tilgang til informasjon om kommunenes tilbud og arbeidsmarked. Dette er informasjon som de fleste fylkeskommuner nå samler inn i forbindelse med sitt anmodningsarbeid. I det første felles brevet til IMDi om dette temaet, forklarer fylkeskommunene at de ikke ønsker å sende over rådata som IMDi etterspør på denne måten:

Etterspurt informasjonen samsvarer i stor grad med den kunnskapen fylkeskommunene forutsettes å ha, og som skal vektlegges i vår anbefaling til IMDi. Fylkeskommunenes bidrag i anmodningsarbeidet er basert på regional kunnskap og skal, slik vi forstår prosessen, være fylkeskommunens bidrag etter at IMDi har foreslått fordelingen.⁴⁹

I brev 2, som er signert av alle fylkeskommunene, begrunner de dette videre med at

Fylkeskommunene er [...] på ulike stadier når det gjelder informasjonsinnhenting og oppdatering av kunnskapsgrunnlaget. Fylkeskommunenes kvantitative og kvalitative data skal underlegges analyse, som da først gir det kunnskapsgrunnlaget vi trenger for å gi gode innspill til anmodningstallene. Å kun sende rådata vil ikke gi fylkeskommunens innspill den regionale kunnskap og tyngde vi forstår lovens forarbeider (Prop. 89 L 2019-2020) etterspør i oppdraget til fylkeskommunene.⁵⁰

Fylkeskommunens svar til IMDi kan forstås som at de ser IMDis henvendelse og ønske om tilgang til informasjonen de besitter, som et forsøk på å skyve dem ut på sidelinjen under anmodningsprosessen. I dette sistnevnte brevet understreker fylkeskommunene for øvrig at de gjerne sender kunnskapsgrunnlaget til IMDi, men på et senere tidspunkt i prosessen.

I oppfølgingsintervju med IMDi i 2023 får vi opplyst at de nå får tilgang på denne typen informasjon om kommunene i sine møter med fylkeskommunen, men at informasjonen gis muntlig. IMDi bruker så disse notatene i sitt bosettingsarbeid, men har ikke opprettet noen database med oversikt over arbeidsmarked eller kvalifiseringstilbud i kommunene. IMDi opererer imidlertid med en mer kvalitativ oversikt over tilbudet som blant annet bygger på informasjonen de mottar fra fylkeskommunene.

Både IMDi og fylkeskommunene gir uttrykk for at de ønsker at fylkeskommunen får en tydelig rolle i anmodningsprosessen. Noen av de ansatte i fylkeskommunen gir uttrykk for at de ønsker at IMDi skal gi fra seg mer av ansvaret for anmodningen, slik at fylkeskommunen tar imot anmodningen for hele fylket, og får i oppgave å fordele på kommunenivå. Dette ville være logisk om man virkelig mener at fylkeskommunen skal utgjøre det regionale leddet, mener de. IMDi oppgir at det ble foreslått å gi mer av den type ansvar til fylkeskommunene på et møte mellom IMDi og fylkeskommunene i juni 2023. Man

⁴⁹ Brev fra fylkeskommunene til IMDi, datert 06.05.21, <https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/346>

⁵⁰ Brev fra fylkeskommunene til IMDi, datert 04.06.21, <https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/346>

ble imidlertid enige om å vente med å overføre mer ansvar til fylkeskommunene har rutiner på plass for å kunne ivareta denne rollen.

Hvis n bosettingsaktør skal ha mer påvirkningsmulighet må andre nødvendigvis ha mindre. Tydeligere avklarte roller mellom IMDi og fylkeskommunen kan styrke samarbeidet mellom disse aktørene.

Bedre rutiner for samarbeidet

I november 2021, i etterkant av anmodningsprosessen, har alle fylkeskommunene deltatt på et felles oppsummeringsmøte med IMDi der de har diskutert mulighetene for et bedre samarbeid. Her drøftet fylkeskommunene blant annet sitt ønske om et felles årshjul, der de for eksempel kan starte året med at IMDi oppsummerer trender innenfor integrering. Et oppfølgingsintervju med en av rådgiverne som deltok, antyder at IMDi her framsto som langt mer lydhøre for å trekke fylkeskommunen inn som en likeverdig part. Der oppsummeringsmøtet i 2020 bar preg av at IMDi ga en kort presentasjon før møtet ble lukket, var møtet i 2021 i lagt opp som et diskusjonsmøte, noe fylkeskommunene opplevde som positivt. Som en rådgiver uttrykker det: «Fylkeskommunene ønsker en type samarbeid der partene sitter rundt et felles bord og snakker sammen, og ikke snakker *til* hverandre».

Intervjuene med fylkeskommunenes representanter viser at de i stor grad er samkjørte i sin kommunikasjon til IMDi når det gjelder prosessen bak IMDis anmodning. Vi ser at kritikken mot IMDi er forholdsvis lik, og at strategiene for samarbeid virker samkjørte. Dette ser vi også ved at fylkeskommunene har gått sammen om å henvende seg til IMDi når det gjelder ønsket om å ha en mer deltagende rolle i prosessen som ligger til grunn for drøftingsmøtet. Det er ikke uvanlig at fylkeskommunene går sammen på denne måten. At det har vært gjennomførbart å samle alle fylkeskommunene om ett felles budskap skyldes muligens at det er få personer som jobber overordnet med integrering i den enkelte fylkeskommune, og at disse inngår i et tverrfylkeskommunalt nettverk. Gjennom dette nettverket har det vært mulig å samle seg om en felles agenda på de punktene der fylkeskommunene er enige.

Kort om Oslo

Oslo ble ikke inkludert i drøftingsmøter i 2020, men ble invitert til å delta i drøftingsmøtet med Viken i 2021. Oslo har imidlertid ikke tilsvarende rolle som de andre fylkeskommunene når det gjelder anmodning om bosetting - Oslo (fylkes)kommune skal ikke komme med sine anbefalinger til IMDi om hvor mange flyktninger som skal bosettes i Oslo.

Når dette tallet er satt av IMDi og KS, er det imidlertid Oslo som avgjør hvordan tallet skal fordeles på bydelene. Oslo må imidlertid forholde seg til de nasjonale anmodningskriteriene når de bosetter flyktninger i bydeler,

8.3 Fylkeskommunenes kunnskapsgrunnlag

I forkant av drøftingsmøtet med IMDi, utarbeider fylkeskommunene et kunnskapsgrunnlag med relevant informasjon om den enkelte kommune. Vi blir fortalt at dette grunnlaget ofte er basert på løpende kontakt gjennom året. Rådgiverne i fylkeskommunene

forteller at de jobber tett på kommunene, men synes det er vanskelig å angi spesifikt hvor mye tid de bruker på dette kartleggingsarbeidet. En rådgiver påpeker at det er nettopp det å være tett på kommunene som er selve forutsetningen for å ha et troverdig kunnskapsgrunnlag – nemlig å vite hva som skjer i kommunene. Noen forteller at de har organiserte møter med hver kommune som en del av kunnskapsgrunnlaget, der kommunene kan fortelle om utvikling i næringsliv, boliger, generelt arbeid med integrering og tilgang til opplæring. Pandemien har imidlertid hatt betydning for mulighetene for å møtes. En rådgiver oppgir at de sendte ut en spørreundersøkelse til kommunene som et ledd i kartleggingsarbeidet i forbindelse med prosessen i 2021, men at de i 2022 ønsker å ha møter med kommunene i stedet. Et par av rådgiverne oppgir også at de bruker statistikk fra fylkeskommunens analyseavdeling, som de bruker et par dager på å sammenstille. I det følgende vil vi redegjøre for hva fylkeskommunene selv oppgir at de legger vekt på når de kommer med anbefalinger om anmodningstall. Vi understreker at dette er basert på fylkeskommunenes egen framstilling av arbeidet de gjør. Vi har ikke grunnlag for å si noe om grad av systematikk eller kvalitet på denne informasjonsinnhenting.

Kvalitative data – fylkeskommunenes indikatorer

Fylkeskommunene har ikke systematiserte indikatorer som de legger til grunn i sin anbefaling til IMDi. Overordnet er alle rådgiverne vi har snakket med opptatt av å framheve at deres bidrag først og fremst er kvalitativt: Der IMDi har et kvantitativt grunnlag for sine anbefalinger, skal fylkeskommunen bidra med sin dybdekunnskap om kommunene, regionen og fylkeskommunen som helhet. Faktorer som blir vektlagt er blant annet kvalifiseringsmuligheter, regionale og lokale arbeidsmuligheter og kommunenes innsats og vilje når det gjelder integrering. Noen rådgivere nevner at fylkeskommunen også bruker statistikk som grunnlag for sine anbefalinger, blant annet statistikk på arbeidsledighet og hvordan markedet for læreopplæring ser ut. Andre forteller at de ikke vektlegger kvantitativ kunnskap, men oppfatter at dette er IMDi sitt bord.

Regionalt blikk kombinert med lokalkunnskap om enkeltkommuner

En rådgiver påpeker at IMDi bare har data på den enkelte kommune, mens fylkeskommunene i større grad er i stand til å se på kommunene som del av bosettingsregioner. Rådgiverne i fylkeskommunen mener at dette er noe fylkeskommunen har bedre oversikt over enn IMDi. Alle fylkeskommunene vektlegger det regionale arbeidsmarkedet heller enn arbeidsmarkedet i enkeltkommuner; for eksempel kan det i mange regioner være naturlig å arbeide i én kommune, men bo i en annen. Dette er data som ikke kommer fram dersom IMDi skal vurdere sysselsettingsmuligheter for enkeltkommuner. I denne forbindelse spiller for eksempel kunnskap om kollektivtilbudet inn.

Det regionale blikket er også relevant med tanke på kvalifiseringsmuligheter: Hvor er det relevante videregående opplæringstilbud i regionen? Flere rådgivere påpeker at fylkeskommunens forståelse av muligheter i regionen er et viktig supplement til IMDis fokus på enkeltkommuner. Man kan for eksempel ha en region der to kommuner som ligger veldig nær hverandre geografisk, kommer helt motsatt ut i statistikken IMDi bruker. Men dersom en flyktning kan benytte tjenester i en kommune som ligger ti kilometer unna, og kollektivtilbudet er godt, kan kommunen som kommer dårlig ut statistisk likevel være en god kandidat for bosetting. En rådgiver forklarer at deres kjennskap til kommunene

har mye å si. Dermed vet de hvilke kommuner som har utfordringer, hvilke kommuner som har felles arbeidsmarked, og hvilke kommuner som har den beste voksenopplæringen. Samtidig påpeker vedkommende at få kommuner i fylkeskommunen gjør denne kontakten lettere. I denne sammenhengen er det verdt å merke seg at der Rogaland og Møre og Romsdal har henholdsvis 23 og 26 kommuner, har Viken 51 kommuner, Innlandet har 46, og Troms og Finnmark har 39. I noen fylkeskommuner er det med andre ord lettere å ha oversikt over tilbudet i kommunene.

Fylkeskommunene vektlegger også det mer organiserte interkommunale samarbeidet, der kommuner deler fagkompetanse eller benytter hverandres tjenester. Fylkeskommunen i Innlandet påpeker at dette interkommunale samarbeidet blir spesielt vektlagt når det er veldig få som skal boettes i en kommune. Vektleggingen av interkommunalt samarbeid er også knyttet til fylkeskommunenes ønske om å bevare den regionale integreringskompetansen. En rådgiver påpeker for eksempel at om en liten kommune ikke får boette, kan dette også få konsekvenser for andre kommuner fordi bruken av tjenester ikke stopper ved kommunegrensa.

Vestfold og Telemark og Innlandet er blant de fylkene som har politiske vedtak om å boette i alle fylkeskommunens regioner, noe som også er med på å forme deres anbefalinger i anmodningsprosessen.

Fylkeskommunene mener derfor at dybdekunnskap om både enkeltkommuner og det interkommunale samarbeidet kan bidra med en nyansering av statistikken i NIR.

Muligheter for kvalifisering

Generelt gir de fylkeskommunale rådgiverne som er ansvarlige for anmodning om boetting, uttrykk for at de tar den økte vektleggingen av kvalifisering i den nye integreringsloven på alvor, og de forteller at dette preger de anbefalingene de gir til IMDi. De sier de vektlegger både det kommunale og det regionale utdanningstilbudet, og dermed blir både kompetanse i den kommunale voksenopplæringen og tilgangen på relevante tilbud i videregående skole, relevant. Tilgangen på læreplasser er også en faktor som vektlegges. Hvordan dette slår ut for den endelige anmodningen har vi imidlertid ikke hatt mulighet til å kartlegge.

Arbeidet med å utarbeide egne kvalifiseringsplaner for innvandrere er fremdeles i startgropa på intervjudispunktet. Det er bare to fylker som oppgir at de bruker slike planer aktivt når de kom med sine anbefalinger i 2021.

Muligheter på arbeidsmarkedet

Vektlegging av arbeidsmarkedsmuligheter dreier seg både om nåværende og framtidige kompetansebehov, nærhet til arbeidsgivere som vil benytte seg av ufaglært arbeidskraft, tilgang på læreplasser, og samarbeid med arbeidslivet. Som nevnt vektlegger fylkeskommunen det regionale arbeidsmarkedet og framkommeligheten mellom kommunene. Den kvalitative kunnskapen om enkeltkommunene framstår som spesielt viktig som en nyansering av statistikk på arbeidsledighet. To rådgivere gir eksempler knyttet til småkommuner med en stor andel sysselsatte innenfor jordbruk. De har i statistikken lav arbeidsledighet, men de har ingen reelle arbeidsmuligheter for en flyktning, og heller ikke et godt tjenesteapparat på plass. Lav arbeidsledighet i en liten jordbrukskommune

betyr derfor ikke at dette er en velegnet kommune for bosetting, og de har derfor anbefalt et lavere antall enn IMDi i slike kommuner. Men, som en informant i fylkeskommunen sier, «IMDi kan ikke ha inngående kunnskap om alle kommunene», og det er i dette kunnskapsvakuemet fylkeskommunen opplever at deres rolle utspiller seg. Flere av rådgiverne påpeker at der IMDi opererer med et tverrsnittsbilde av arbeidsmarkedet i en enkeltkommune, har fylkeskommunen, basert på sin lokalkunnskap, anledning til å vektlegge framtidige arbeidsmuligheter: For eksempel i tilfeller der det skal etableres nye arbeidsplasser innenfor industrien. Opphør av arbeidsmuligheter fanges heller ikke opp i IMDis statistikk; for eksempel der en stor bedrift med en viktig rolle i sysselsettingen blir nedlagt.

Øvrige indikatorer for muligheter for integrering

I sin dialog med kommunene får fylkeskommunene også innspill om hva de ønsker, og fylkeskommunene legger vekt på disse ønskene. I noen tilfeller er dette nye kommuner, som IMDi ikke selv har foreslått å bosette i. En rådgiver gir også et eksempel på en kommune som året før meldte at de ønsket en pause i bosettingen, og som dermed ikke ble foreslått av IMDi det påfølgende året. Fylkeskommunen kunne imidlertid informere om at denne kommunen hadde brukt 2021 på å kjøre faglige samlinger i kommunen for å bedre integreringsarbeidet og bli mer «flyktningekompetent». De argumenterte for at denne kommunen demonstrerte at den politiske viljen for å bosette var til stede, og at de nå var rede for å ta imot flyktninger. Kommunen ønsket selv å bosette dette året. Dermed anbefalte fylkeskommunen bosetting i denne kommunen. Dette betyr imidlertid ikke at fylkeskommunen alltid imøtekommer kommunenes egne ønsker når de anbefaler. En rådgiver påpeker at noen kommuner kan ha stort hjerterom, men etter fylkeskommunens vurdering mangle kapasitet, I slike tilfeller melder de fra om dette både til kommunene og til IMDi. Fylkeskommunene kan også sitte på informasjon om kommuner som har vedtatt at de ikke vil ta imot flere flyktninger.

Et moment som påpekes av noen av rådgiverne, er at fylkeskommunene vektlegger tilbudene for barn og unge. I tillegg til utdanningstilbud og jobbmuligheter, nevner også noen av rådgiverne elementer som det lokale barnehagetilbudet, kommunenes arbeid med frivillighet og sivilsamfunn, og det boligsosiale arbeidet. En rådgiver beskriver hvordan de bruker det totale bildet på inkludering og integrering; arbeid med radikalisering, boligutvikling, kulturplaner og byggeplaner. En annen rådgiver påpeker at tall fra avdeling for folkehelse er veldig relevant. Vedkommende kaller dette for «myke tall» som signaliserer grad av integrering – for eksempel hvor mange som deltar i lokalvalget, og hvor mange som har barn i SFO. En rådgiver påpeker at det er synd at kommunens arbeid med sivilsamfunn ikke er med i de nasjonale anmodningskriteriene, selv om det er viktig for integrering. Denne informasjonen blir imidlertid heller ikke samlet inn på en systematisk måte i fylkeskommunene, og hvor detaljert informasjon rådgiverne faktisk sitter på om den enkelte kommune varierer antagelig mellom fylkeskommuner. Vi vet heller ikke hvor kritisk fylkeskommunen går inn og vurderer det faktiske tilbudet som finnes i den enkelte kommune, og i hvor stor grad de tar informasjon fra kommunene for god fisk.

Uenighet mellom fylkeskommunene og IMDi i anmodningstallene?

IMDis endelige anmodning blir sendt ut sent i november, i etterkant av drøftingsmøtene. Våre intervjuer ble gjennomført i etterkant av drøftingsmøtet 2021, men i forkant av den endelige anmodningen for samme år. Vi kan dermed ikke si noe om hvorvidt fylkeskommunenes råd har blitt fulgt.

Til tross for at fylkeskommunene har vært misfornøyde med hvordan samarbeidet med IMDi har artet seg, er det overordnede inntrykket fra intervjuene med rådgiverne at IMDi har vært lydhøre for deres innspill under drøftingsmøtene, og at deres forslag til justeringer av anmodningstallene i 2020 i stor grad ble fulgt. Dette er i tråd med undersøkelsen som ble gjennomført av Proba samfunnsanalyse (2021). Samtidig finnes det unntak i intervjumaterialet. En rådgiver betegner forhandlingene i 2021 som «harde», og noen rådgivere forteller til at det var uenigheter rundt tallene i enkeltkommuner.

Ifølge Proba (2021) har fylkeskommunene i større grad enn KS lagt vekt på distriktpolitiske hensyn, og at man ønsker bosetting av flyktninger som en motvekt til fraflytting fra små kommuner (Proba, 2021, s. 34). Det er imidlertid ingen av rådgiverne vi har snakket med som gir direkte uttrykk for at dette har vært en viktig kilde til uenighet. Dette betyr imidlertid ikke at fylkeskommunene ikke også vektlegger distriktpolitiske hensyn. Som vi beskriver over, forholder rådgivere i flere kommuner seg til politiske føringer om å bosette i alle regioner. Når vi spør rådgiverne om tilfeller der det var uenighet mellom IMDi og fylkeskommunene, kommer det fram at det som oftest handler om fylkeskommunens vektlegging av kommunenes opparbeidede integreringskompetanse, og fylkeskommunenes inntrykk av muligheter på arbeidsmarkedet.

Fylkeskommunenes ønske om å opprettholde bosetting i store byer har i noen tilfeller stått i motsetning til instruksjonen om å ikke bosette i innvandrerflette byer. Men, som en rådgiver beskriver det, «det er her kompetansen sitter». Ifølge noen rådgivere sliter noen av de store byene med å opprettholde den kompetansen de har, og må si opp ansatte. Flere rådgivere i fylkeskommunene sier at de derfor sliter med å forstå at en kommune med et veletablert tjenesteapparat blir bedt om å bosette halvparten av det antallet de har hatt før. I disse tilfellene praktiserer dermed IMDi og fylkeskommunene en ulik vektlegging av innvandrerdelen i kommunene. Rådgiverne har også, i noen tilfeller, reagert på IMDis forslag om å bosette et relativt høyt antall flyktninger i små kommuner. For eksempel at en kommune som er vant til å bosette 20 flyktninger, blir bedt om å bosette over 30. Dette er tilfeller der fylkeskommunenes ikke har fått gjennomslag for sine anbefalinger. Om prosessen høsten 2021 forteller en rådgiver at det er krevende for fylkeskommunen at kommunene som ønsket oppjustering av bosettingstallene, fikk nedjustering – og vice versa. Ifølge denne rådgiveren fikk de aldri noen forklaring på hvorfor IMDi tok disse avgjørelsene.

I tråd med IMDis veiledning til fylkeskommunene, skal de også vektlegge behovet for arbeidskraft i kommunen som kan være relevant for bosatte flyktninger. Eksempler på uenighet mellom IMDi og fylkeskommunen kan i denne sammenhengen knyttes til ulike syn på hva som er den raskeste veien til integrering. En rådgiver forklarer at selv om de største og mest sentrale kommunene mottar anmodning framfor de mindre sentrale kommunene, har de store kommunene i denne fylkeskommunen et vanskelig

arbeidsmarked. De mindre kommunene, forklarer denne rådgiveren, har derimot et enklere arbeidsmarked for en flyktning med lite utdanning. Hen hevder at der det i de store kommunene er slik at man ikke kan få jobb som renholder uten å ha fagbrev, kan mulighetene være flere i småkommuner, der næringslivet har et mindre tilfang av arbeidskraft.

Fylkeskommunene har dermed anbefalt flere til de små og mindre sentrale kommunene. Denne informanten påpeker at videregående opplæring ikke er realistisk for alle deltakere i introduksjonsprogrammet, og at kvalifiseringsstrategien kan slå feil ut for de som har svært mangelfulle grunnleggende ferdigheter. Da er det kanskje bedre å vektlegge grunnleggende ferdigheter kombinert med jobb.

Argumentasjonen tyder på at denne rådgiveren ikke har tatt inn over seg intensjonen i den nye bosettingsstrategien, der bosetting skal brukes aktivt for å fremme formell kvalifisering og overgang til arbeid som kan sikre langvarig og stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Vi vet ikke om dette reflekterer denne rådgiverens personlige vurdering av hensiktsmessig kvalifisering for flyktninger, eller om det er en offisiell strategi fra denne fylkeskommunen. Dersom det er et mål å få til treffsikker bosetting som skal sikre bedre kvalifisering av flyktninger, er det viktig at alle aktører som skal jobbe inn mot dette er samkjørte om hva som er målet man arbeider mot.

9 Konklusjoner og veien videre

I dette avslutningskapittelet spør vi om lovendringen har hatt ønsket effekt. Har fylkeskommunen funnet sin rolle som regional integreringsaktør, og får flere nå mulighet til å ta videregående opplæring gjennom introduksjonsprogrammet? Vi peker på noen årsaker til at ønskede effekter har uteblitt, og peker på tiltak som kan endre på dette.

9.1 Viktig satsning på formell kvalifisering.

Dette er en implementeringsstudie avgrenset til perioden høsten 2021 til og med høsten 2023, og et av de styrende spørsmålene for prosjektet har vært: Har kommuner og fylkeskommuner endret praksis i tråd med intensjonen i loven? Og hvis ikke, hva var det som ikke fungerte? Er det implementeringen og etterlevelsen som har sviktet eller bør det gjøres endringer i utformingen av loven?

Den nye integreringsloven representerer et betydelig skritt mot sterkere satsning på formell kvalifisering for nyankomne flyktninger. Ved å sette krav om slutt mål tydeliggjøres målet om VGO for deltakere, programrådgivere og lærere. I kommunene ser vi tegn på økt bevissthet om at deltakere skal kunne ta VGO innenfor introduksjonsprogrammet, selv om våre analyser ikke viser noen økning i andelen som får VGO innenfor introduksjonsprogrammet. Ved å tydeliggjøre fylkeskommunens ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere som går fulltid i VGO, sendes også et signal til fylkeskommunen om at de må legge til rette for denne gruppen. I flere fylkeskommuner snakkes det i alle fall om et behov for å legge til rette for en tidligere start i VGO for personer med kort botid.

Det er imidlertid fremdeles en vei å gå. I det følgende oppsummerer vi noen av hovedfunnene våre og peker på mulige grep for å sikre tilgang til formell kvalifisering for personer med kort botid og svake norskkunnskaper, for å sikre at 16–17 åringer får opplæring i et aldersadekvat miljø og for å styrke fylkeskommunens rolle som regional integreringsaktør. Hvert av de tre avsnittene avrundes med anbefalinger.

9.2 Bedre tilgang på formell kvalifisering for personer med kort botid og svake norskkunnskaper

Vi beskriver tre hovedutfordringer som vanskeliggjør tidlig oppstart i VGO for personer med kort botid og svake norskkunnskaper; manglende tilrettelegging, tidkrevende og vanskelige prosesser rundt godkjenning av grunnskole og inntak i VGO, og manglende tilbud om VGO, særlig for voksne, i en del kommuner der flyktninger bosettes. Med opplæringsloven som trer i kraft høsten 2024, og innføring av modulstrukturert opplæring, som fra høsten 2024 skal være hovedmodellen for voksne som skal ta fag- og yrkesopplæring i 13 lærefag, er det et håp om at noen av disse utfordringene blir løst. I det følgende diskuterer vi først hvilke utfordringer vi ser for oss at modulstrukturert opplæring vil løse, før vi peker på hvilke utfordringer som gjenstår, og presenterer anbefalinger for hvordan også disse kan løses.

Noen endringer er allerede på vei

Med den nye opplæringsloven har også VGO-elever som er eldre enn 25 år rett til forsterkning i norsk hvis de har behov for det. Og med innføring av modulstrukturert opplæring er det mange som håper på en bedre kobling mellom introduksjonsprogram, norskopplæring, grunnskoleopplæring, videregående opplæring for voksne og arbeidsmarkedsopplæring. Det er en klar intensjon med denne omleggingen at det skal bli lettere å ta VGO for voksne på fulltid, og de som trenger det skal få mulighet til å få opplæring i norsk språk og fag parallelt (Meld. St. 21 (2020-2021); HK-dir, 2023).

Ingen av kommunene vi har besøkt har vært med i prøveordningen for modulstrukturert opplæring, og vi kan derfor ikke si noe om kommunene og fylkeskommunenes erfaringer med denne. Evalueringene som er gjort av prøveordningen tyder på at omlegging til modulstrukturert opplæring åpner for mer fleksibilitet, som fylkeskommunene *kan* benytte seg av dersom de ønsker å gjøre VGO tilgjengelig for flere, og på et tidligere tidspunkt i integreringsløpet. Denne omleggingen kan tenkes å bidra til å løse noen av utfordringene vi beskriver i denne rapporten – men langt fra alle.

Modulstrukturert opplæring kan bidra til at flere som mangler litt grunnskole kan starte i VGO

Manglende engelskkunnskaper hindrer mange å komme inn i og fullføre VGO. Med modulstrukturert opplæring blir det mulig å ta engelsk senere i opplæringsløpet, og å bruke lengre tid på engelskopplæring. Slik legges det også til rette for at personer med svake engelskkunnskaper skal kunne komme i gang med VGO. Men for at denne endringen skal føre til at flere kommer i gang med videregående opplæring raskere, må også andre endringer på plass. Først og fremst forutsetter det at fylkeskommunene endrer sin praksis med å stille krav om engelsk for inntak i VGS, og at de heller legger til rette for at deltakere kan ta engelsk på grunnskole parallelt med at de tar VGO.

Kan gi flere tilbud om VGO

I mange mindre kommuner er det ofte ikke nok deltakere som ønsker å ta enkelte fag til at det kan etableres tilrettelagte tilbud lokalt. Modulstrukturert opplæring gir mer fleksibilitet, og kan i teorien gjøre det mulig å legge til rette for at en større gruppe kan ta fellesfag lokalt, mens de må reise til regionsentra for å ta moduler som få deltakere har behov for. Dette kan i teorien føre til at det blir et bredere tilbud om fagopplæring for deltakere i mange mindre kommuner. Men for at det skal skje må det også opprettes flere og mer varierte tilbud, tilrettelagt for personer med svake norskkunnskaper, både lokalt og i regionsentre.

Forutsetter samarbeid.

Med modulstrukturert opplæring blir det også mulig å kombinere fag på videregående nivå, med fag man mangler fra grunnskolen. Dette kan legge til rette for raskere progresjon. Det har imidlertid vært mulig å kombinere fag på grunnskole med fag i videregående også før den nye opplæringsloven, men vi ser få tegn til at dette faktisk blir gjort.

For at modulstrukturert opplæring skal føre til at flere kommer i gang med VGO tidlig, og ikke fortsetter med sekvensielle løp der man først tar grunnskole og språk før man starter i VGO, kreves det bredt samarbeid mellom kommune og fylkeskommune, og ikke

minst, mulighet for individuell tilrettelegging. I mange kommuner er det fremdeles få muligheter for individuell tilrettelegging av grunnskole eller norsk for deltakere i introduksjonsprogrammet. Dette handler blant annet om at det er krevende nok å få plass en timeplan innenfor en skole, om ikke denne skal koordineres med grunnskoler i flere kommuner i tillegg. Det er heller ikke alle kommuner som har tilbud om opplæring i fag i grunnskole på 10-klassenivå i voksenopplæringen.

Hvordan kan man få bedre tilrettelegging for elever og deltakere med svake norskkunnskaper

Dersom flere elever og deltakere skal komme raskt i gang med VGO, og ha mulighet for å gjennomføre VGO innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, må både voksenopplæringen og videregående skoler i mindre grad tenke sekvensielt – at man først må lære norsk og så fag. Isteden må det legges til rette for at deltakere med svake norskkunnskaper kan begynne å ta fag samtidig som de lærer norsk. Her ser vi imidlertid at det er betydelige utfordringer. Delvis handler dette om ulik oppfatning av hva som kan forventes av tilrettelegging i VGO.

Både lærere i VGS og representanter for fylkeskommunen er ofte svært skeptiske til at deltakere skal sendes til VGS før de kan godt norsk, og mener dette reduserer sjansen for at deltakeren klarer å gjennomføre. Dette gjelder både for deltakere som går i VGO for voksne og de med ungdomsrett. Mye tyder på at mandatet fylkeskommunen har fått om å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap til denne gruppen er for uklart formidlet. I intervjuer med lærere og rådgivere på tvers av fylkeskommuner blir vi fortalt at de mener det bør være et norskkrav for inntak på VGO. Dette kan forstås som at de ikke oppfatter det som skolens ansvar å legge til rette for norskopplæring. En tydeliggjøring av hva dette ansvaret innebærer kan være nødvendig for å sikre at fylkeskommunen gir det tilbudet som deltakerne trenger for å ha utbytte av undervisningen. Dersom det er meningen at skolene skal tilrettelegge også for elever og deltakere som søkes inn med svake norskkunnskaper, må det utarbeides anbefalinger for hvordan dette skal gjøres, både med tanke på tilrettelagt fagopplæring og særskilt norskopplæring.

Den enkelte skole må også ha tilstrekkelige ressurser for å kunne legge til rette både for at deltakere tar Vg1 over to år, tospråklig fagopplæring, og tilstrekkelig norskopplæring.

Det er en uklar forståelse blant alle involverte aktører rundt hva beste praksis i tilrettelegging for undervisning i fag og språk parallelt er. Vi anbefaler at det gjennomføres systematiske evalueringer av strategier for opplæring av fag og språk parallelt, og basert på dette utvikles klare veiledere til hvordan man skal legge opp undervisningen for deltakere med svake norskkunnskaper. Deretter må man sørge for at den enkelte skole og lærer får kunnskapen de trenger for å på en god måte legge til rette for at deltakere med svake norskkunnskaper lærer både fag og norsk.

Tilrettelegging for at elever med lite norskkunnskaper skal kunne lære fag og språk parallelt er ressurskrevende. Så lenge det ikke er øremerkede midler eller formelle krav til hva tilrettelegging skal innebære, vil det være mulig for de involverte aktørene å fortsette å prioritere lovpålagte oppgaver, og oppgaver de blir målt og evaluert etter, mens tilrettelagt fagopplæring for de med svake norskkunnskaper nedprioriteres. I ny

opplæringslov § 19-8 innføres imidlertid rett til forsterket opplæring i norsk i VGO for voksne, og dette blir dermed en lovpålagt oppgave. Det vil være viktig å følge med på hvordan fylkeskommunene organiserer denne opplæringen.

I dag synliggjøres det ikke engang på den enkelte skole hva slags tilrettelegging den enkelte elev med vedtak om særskilt språkopplæring får. Et viktig skritt på veien for å få bedre tilrettelegging for deltakere med kort botid, vil være at man får mulighet til å sammenligne på tvers av skoler og fylkeskommuner, hvilke ressurser og tiltak de faktisk bruker for denne gruppen.

Det bør utredes om det kan utvikles nasjonale eller fylkesvise ressurser som kan styrke skolenes arbeid med tilrettelegging for tospråklig fagopplæring. For de største språkgruppene kan det utvikles språkstøtte til undervisningsmaterieell med oversettelse av nøkkelbegreper og annen tekst, eller nettbasert støtte til tospråklig fagopplæring. Dette kan gjøre det lettere for den enkelte skole å legge til rette for deltakere med svake norskkunnskaper, og gi mer effektiv ressursbruk. Det kan også vurderes å organisere kurs for enkelte språkgrupper og enkelte fag på fylkeskommunalt nivå, eller på tvers av fylkeskommuner, som gjennomføres i en kombinasjon av fysiske samlinger og digital opplæring. Dette vil gi langt flere valgmuligheter for den enkelte deltaker, og VGO vil bli tilgjengelig for flere.

Det er mulig at noen av utfordringene beskrevet i denne rapporten kan løses gjennom opprettelse av digitale tilbud. Det ligger sannsynligvis mye uutnyttet potensial i digitale løsninger – særlig om disse kombineres med fysiske samlinger og lokal undervisning. Vi vet imidlertid lite om hvilke grupper digital undervisning fungerer for og hvordan digital undervisning påvirker motivasjon, læring og evne til å gjennomføre for grupper av elever med kort botid, lite skoleerfaring og svake norskkunnskaper. Mer kunnskap om hvordan digitale tilbud fungerer for ulike grupper, og bedre kvalitetssikring av de tilbudene som gis, kan være hensiktsmessig.

Dersom krav om karakteren 2 i engelsk i Vg1 opprettholdes for bestått videregående opplæring, vil videregående være vanskelig tilgjengelig for mange av de som kommer fra land hvor det ikke undervises i engelsk på grunnskolen. Det bør utredes om det kan innføres andre læringsmål for de med kort botid, og om man på andre måter kan legge til rette for at flere kan gjennomføre VGO til tross for begrensede engelskkunnskaper.

Både tilrettelegging for deltakere med svake norskkunnskaper og samordning av tilbud mellom kommune og fylkeskommune kan være svært ressurskrevende. I dag er det få incentiver i systemet for at disse aktørene skal samarbeide. Tvert imot kan det noen ganger virke som om incentivene virker motsatt, og at aktørene kan vinne økonomisk på å ikke ta oppgaver som det er uklart hvem som har ansvar for, og håpe at noen andre vil ta ansvaret. Det trekkes tydeligere grenser mellom kommuner og fylkeskommuner i opplæring av personer med kort botid. Det innebærer blant annet en avklaring av hvor mye opplæring kommunen skal gi til deltakere som skal ta videregående opplæring, at kommunene er informert om de tilbud som finnes i kommunen og hva slags tilrettelegging deltakere kan få, og at kommunen samarbeider med fylkeskommunen i å framskaffe læreplasser i kommunale bedrifter.

Det er kommunen og ikke fylkeskommunen som tradisjonelt sett har hatt ansvar for grunnleggende norskopplæring for voksne. Lærerne vi har møtt i VGO er opptatt av å understreke at det er forskjell på norskopplæring og det å lære bort norskfaget. Når fylkeskommunen nå skal ta mer av det ansvaret, vil de ha behov for kvalifiserte lærere med norsk som andrespråk.

Anbefalinger

- Det bør tydeliggjøres hva som kan forventes av tilrettelegging for deltakere med ungdomsrett og voksenrett som er tatt opp i ordinære klasser, men har svake norskferdigheter
- Det bør opprettes flere tilrettelagte tilbud som legger til rette for at deltakere skal lære språk og fag parallelt.
- Det er behov for mer kunnskap om hvordan man best legger til rette for å lære språk og fag parallelt
- Det bør i større grad synliggjøres hvordan den enkelte skole legger til rette for særskilt språkopplæring.
- Koordinering på nasjonalt nivå kan lette tilrettelegging for tospråklig fagopplæring
- Behov for mer kunnskap om hvordan digitale tilbud fungerer for ulike grupper, og mer kvalitetssikring av de tilbudene som gis.
- Det bør utredes hvordan VGO kan gjennomføres for de som har begrensede engelsk-kunnskaper fra hjemlandet.
- Bedre avklaring av ansvar og roller mellom kommuner og fylkeskommuner

9.3 Inntak til VGO, godkjenning av grunnskole, tilgang til og nok plasser.

Den største hindringen for at deltakere skal komme i gang med VGO mens de fremdeles har rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap, er mangel på tilbud. I noen kommuner finnes det ikke opplæringstilbud i VGO i det hele tatt – i alle fall ikke for voksne. Og om slike tilbud finnes, er det sjelden det er tilstrekkelig tilrettelegging for at deltakere med kort botid og svake norskkunnskaper skal kunne ha utbytte av undervisningen. Det handler både om begrensede ressurser og begrenset fleksibilitet til å utforme tilbudet.

Tilgang på VGO har vært en vedvarende utfordring for deltakere i introduksjonsprogrammet (Kavli 2023). Vi finner tegn på at fylkeskommunen etter innføring av integreringsloven i større grad har fokus på å gi et tilbud for deltakere i introduksjonsprogram med ungdomsrett, men vi finner få tegn på at tilbudet til de med voksenrett til VGO har blitt bedre. Ved innføring av integreringsloven ble det besluttet at statsforvalteren kun skulle føre tilsyn ved kommunenes oppgaver etter integreringsloven, og ikke fylkeskommunene (prop 89 L (2019-2020)). Begrunnelsen var at fylkeskommunen er en ny aktør på integreringsfeltet, og at det er foreløpig ikke er grunnlag for å hevde at oppgavene ikke vil bli utført. For å sikre at kommuner og fylkeskommuner etterlever regelverket de er gitt ansvaret for, føres det i de fleste sektorer tilsyn og gis veiledning, og det er mulig det vil være hensiktsmessig at Statsforvalteren fører tilsyn med også fylkeskommunenes oppgaver etter integreringsloven. En forutsetning for at det skal føres slikt tilsyn er imidlertid at det klargjøres hvilket ansvar fylkeskommunene har for å sikre tilgang på videregående opplæring for voksne innenfor rimelig reisevei også i distriktskommuner langt fra regionale senter.

Det er i dag ulik praksis mellom fylkeskommuner i hvordan de tolker opplæringsloven og hvilke krav de stiller for inntak i VGO for voksne. Krav om dokumentasjon av fullført grunnskole og krav om engelsk i grunnskoleutdanningen forsinker oppstart i VGO for mange. For deltakere over 25 bør de presiseres i forskrift hva som skal være kompetansekravet i engelsk for inntak i VGO, og det samme kompetansekravet bør danne grunnlag for realkompetansevurdering.

Alle som har rett på grunnskoleutdanning har også rett til å bli realkompetansevurdert, og det er særlig viktig for de som mangler dokumentasjon på fullført grunnskole fra hjemlandet.

I flere kommuner vi har besøkt er det ingen klare prosedyrer for hvordan man søker om realkompetansevurdering. Noen steder har det virket tilfeldig om deltakere og programrådgivere som ber om realkompetansevurdering faktisk får det. Det er ikke gitt at alle kommuner har personale som har forutsetning for å gjennomføre realkompetansevurdering. Når kommunene ikke har kapasitet eller kompetanse, mister deltakerne også sin rett til realkompetansevurdering. Det bør derfor utredes om andre aktører enn kommunene bør ha ansvar for å gjennomføre realkompetansevurdering, enten dette er på regionalt eller nasjonalt nivå. Det kan også være hensiktsmessig for deltakerne om det knyttes en tidsfrist til gjennomføring av realkompetansevurdering.

Anbefalinger

- Det bør klargjøres hva det innebærer at fylkeskommunen har ansvar for å sikre et tilbud om VGO for voksne med godkjent grunnskole i hele fylket, og i hvilken grad og på hvilke måter dette tilbudet skal være tilrettelagt for personer med kort botid og svake, eller ingen, norskkunnskaper, og/eller svake digitale ferdigheter
- Det bør klargjøres hvordan voksne med svake digitale ferdigheter kan få mulighet til å delta i VGO i fylker der VGO for voksne i stor grad er basert på nettundervisning.
- Gitt at fravær av tilrettelagte tilbud kan ha som konsekvens at deltakere ikke får mulighet til å ta VGO som del av introduksjonsprogram, bør det vurderes om Statsforvalteren skal innføre tilsyn også med fylkeskommunenes overholdelse av pliktene etter integreringsloven
- Det bør samkjøres og tydeliggjøres hvilke krav fylkeskommunene skal stille for inntak i VGO
- Realkompetansevurdering må bli et reelt og landsdekkende tilbud for de som ikke har dokumentasjon på fullført grunnskole. Det bør utredes om det kan være hensiktsmessig å gi andre aktører i fylke eller stat ansvar for å gjennomføre slike vurderinger, og om det skal innføres en tidsfrist som ansvarlig aktør må holde.

9.4 16–17-åringene

I mange kommuner og fylkeskommuner er det stor bekymring for at ungdommer på 16 og 17 med ungdomsrett til videregående opplæring, blir gående lenge uten å få noe opplæringstilbud. Det er behov for å tydeliggjøre i lovverket hvor lenge denne gruppen skal måtte vente før de er i gang med fulltids opplæring, og hvem som har ansvar for denne opplæring, tilsvarende kravene som i dag stilles til kommunen for yngre elever og voksne flyktninger. Det må også tydeliggjøres hvem som har ansvar for å sikre at dette

skjer. Gitt at det er ønskelig at ungdommer får opplæring i et aldersadekvat miljø bør det utredes om fylkeskommunen skal ha plikt til å tilby slik opplæring for de som har fullført grunnskole, mens kommunen har plikt til å tilby slik opplæring for de uten grunnskole.

Dersom det er noen kommuner eller fylkeskommunen uten mulighet til å etterleve en slik plikt, må dette avklares med IMDi, slik at det ikke bosettes familier med tenåringer i disse kommunene.

Noen enslige mindreårige kommer til landet som 17-åringer, men blir bosatt først når de er 18. Fram til november 2023 faller 93 ungdommer i denne kategorien. Denne gruppen har ikke rett til introduksjonsprogram, og har heller ikke krav på oppfølging av barnevernet. Det bør vurderes om det skal gis særskilte muligheter til at enslige mindreårige skal kunne vokse seg inn i introduksjonsprogrammet, eller sette inn andre grep som sikrer god oppfølging også for denne gruppen i årene etter bosetting.

- 16- og 17-åringer må få lovfestet rett til opplæring innen få måneder, i likhet med yngre barn og voksne med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- Enslige mindreårige som bosettes som 18 åringer må ivaretas bedre

9.5 Fylkeskommunen som regional integreringsaktør

På noen områder har fylkeskommunene kommet et godt stykke på vei i å innta rollen som regional integreringsaktør. De har etablert et fagnettverk der alle fylkeskommunene deltar, og har også etablert samarbeid om kvalifisering med flere aktører, blant annet Statsforvalteren og NAV. Videre er systemet for karriereveiledning godt etablert i fylkeskommunene. Kvalifisering er det området der fylkeskommunen har kommet lengst i det regionale integreringsarbeidet. Samtidig har fylkeskommunene mindre kapasitet til å følge opp kommunene på integreringsarbeid enn det IMDi regionkontorer hadde.

Anbefalinger

- Integreringsarbeidet i fylkeskommunene bør styrkes, og man må fortsette å jobbe for at bevissthet om dette arbeidet etableres i hele den fylkeskommunale administrasjonen og ikke bare hos de som jobber direkte med integrering.

9.6 Bosetting

Fram til 2020 var det i hovedsak to aktører involvert i anmodningsprosessen for voksne flyktninger⁵¹: IMDi og KS. Der det før var de to som vurderte og drøftet anmodningstallene, er nå fylkeskommunen inkludert som en ny aktør.

Bedre regional kompetanse kan utvilsomt være nyttig når man skal få til en mer treffsikker bosetting. Både når det bestemmes hvilke kommuner som skal få bosette, og hvilke flyktninger som skal bosettes i hvilke kommuner. Fylkeskommunene har foreløpig tatt en aktiv rolle i samarbeidet med IMDi om bosettingsanmodningene til kommunene, mens det er mer uklart hvordan fylkeskommunenes nye rolle som bosettingsaktør kan bidra til at individuelle flyktninger og kommuner matcher, noe som formelt sett er IMDi oppgave. Det er mulig at fylkeskommunenes arbeid kan spille en større rolle dersom

⁵¹ Ved anmodning og bosetting av enslige mindreårige er også Bufdir involvert, da Bufetat bosetter enslige mindreårige under 15 år.

informasjonen fylkeskommunenes samler inn gjøres tilgjengelig for IMDi på en systematisk måte, slik at IMDi kan nyttiggjøre seg den. Det er også mulig å se for seg et utvidet samarbeid mellom fylkeskommunene og IMDi også for dette leddet av bosettingsarbeidet. Motsatt er det mulig at fylkeskommunene kan gi bedre og mer presise anbefalinger (og et bedre tilrettelagt tilbud om VGO) dersom IMDi i større grad deler informasjon om flyktningene som skal bosettes med fylkeskommunen.

Proessen med å implementere fylkeskommunens rolle i bosettingsarbeidet synes foreløpig å være preget av en viss grad av posisjonering mellom fylkeskommunen og IMDi, og ulik fortolkning av ansvar som gjør at informasjonsflyten ikke alltid er optimal. Ettersom fylkeskommunene ikke har reell makt over bosettingen, men har en rådgivende rolle, blir det å kontrollere tilgang på informasjon en måte å sikre sin påvirkningsmulighet. Ulik fortolkning av ansvar og roller hos de to aktørene kan imidlertid føre til at IMDi mister mulighet til å få nyttig informasjon for arbeidet med å plassere ut flyktninger i kommunene. Rådgiverne vi har snakket med er imidlertid samstemte i at samarbeidet mellom fylkeskommune og IMDi går i riktig retning.

En god match mellom flyktning og kommune, inkludert mulighet for arbeid har vært førende prinsipp for bosetting av flyktninger i over 30 år (se bl.a. St meld. Nr. 39 (1987-88)). Samtidig ligger ambisjonen om en styrt og spredt bosetting fast. Ettersom mange kommuner i Norge har et begrenset tilbud om VGO, særlig for voksne, kan en slik ambisjon om styrt og spredt bosetting stå i motsetning til ønsket om at flyktninger som trenger VGO det skal bosettes i kommuner med tilgang på dette. Flyktninger under 25 skal som hovedregel ha som mål å fullføre VGO innenfor introduksjonsprogrammet. Det kan være mulig å i større grad enn i dag å sikre at disse bosettes i en kommune hvor VGS finnes innenfor rimelig reisevei. For voksne flyktninger kan det være mer krevende å sikre at de som trenger det blir bosatt i en kommune som har riktig tilbud i VGO innenfor reisevei. Selv om flyktningene kompetansekartlegges før bosetting, vil det ofte ikke være avklart hvorvidt medbrakt utdanning vil bli godkjent før etter at de har blitt bosatt. Noen flyktninger trenger også mer tid i Norge før de kan ta stilling til hvilket yrke/fagbrev de vil satse på.

Deltakere i introduksjonsprogrammet skal som hovedregel bli boende i kommunen de har blitt bosatt i de første fem årene dersom de trenger kommunale overføringer som introduksjonsstønad og sosialhjelp. Det innebærer at deltakere som må flytte til en annen kommune for å ta VGO kan miste introduksjonsstønnen. For noen deltakere kan det være aktuelt å flytte på hybel en periode for å ta fag, men flyktningfamilier har ofte brutale og vanskelige erfaringer som gjør at de vegrer seg for å splitte opp familien kort tid etter ankomst enten det er mor eller 17 åringer som må flytte. Det innebærer at ikke bare enkeltindivider, men hele familier må få mulighet til å flytte om det ikke finnes relevant undervisningstilbud i kommunen der de bor.

Anbefalinger

- Flykninger under 25 bør som hovedregel bosettes i kommuner som gir tilbud om VGO til denne gruppen innenfor rimelig reisevei.
- Det bør prøves ut om man i større grad kan legge til rette for at deltakere i introduksjonsprogrammet som ønsker å ta VGO kan bytte bosettingskommune (sammen med sin familie) dersom de ikke finnes tilbud innenfor rimelig reisevei.

9.7 Avsluttende betraktninger

Implementering av integreringsloven og fylkeskommunens rolle har blitt preget av pandemi, og de høye ankomsttallene av flykninger fra Ukraina.

Signalene om at man skal ha fokus på formell kvalifisering for deltakere i introduksjonsprogrammet har nådd ut til mange kommuner, men samtidig har de fått beskjed om at de ukrainske flykningene skal fort ut i arbeid. Og arbeidet med ukrainerne tar mye av oppmerksomheten både for kommunenes arbeid og samarbeidet med fylkeskommunen.

Tilgang på formell kvalifisering fører til mindre økonomisk utenforskap og sterkere arbeidsmarkedstilknytning. Selv om kostandene til opplæring for deltakere med svake norskkunnskaper kan være betydelige, kan gevinsten for samfunnet som helhet være betydelig dersom flere får formell kompetanse.

Arbeidet med å få flere inn i formell kvalifisering tidligere bør derfor fortsette, og flere tiltak må på plass for at flere deltakere skal få et tilbud i regi av fylkeskommunen mens de fremdeles har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022). *Høringsnotat. Forslag til endringer i integreringsloven, integreringsforskriften og midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven ved covid 19*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f1c65aeaaf9a4b4a9c2f944beabb80f1/horingsnotat-om-endringer-i-integreringsloven-integreringsforskriften-med-mer-.pdf>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2021, 16. juni). *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/frihet-fra-negativ-sosial-kontroll-og-aeresrelatert-vold/id2861094/>
- Aspøy, T. M., Kavli, H. C. & Tønder, A. H. (2023). 14. Da klokka klang ... Utdanningens plass i integreringspolitikken. I T. Fløtten, H. C. Kavli & S. C. Trygstad (Red.) *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget. (s. 239–257). <https://doi.org/10.18261/9788215065403-23-14>
- Bråten, B., Jahreie, J. & Lillevik, R. (2017). Innvandrorganisasjoners rolle i integreringen Sett gjennom en statlig tilskuddsordning. Fafo-rapport 2017:14 <https://www.fafo.no/ima-ges/pub/2017/20622.pdf>
- Dahle, M., Nordhagen, I. C., Jones, H. og Wettergreen, J. (2022). *Fem år med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Erfaringer fra lærere og bedrifter*. Ideas2Evidence Rapport 18.
- Flatø, H., Kavli, H. C. & Lysvik, R. R. (2023). *Karriereveiledning for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2023:08. <https://www.fafo.no/images/pub/2023/20844.pdf>
- Gowie-Fleischer, E., Pettersen, E. B., Kaasen, A. O. & Feistritz, D. (2021, 30. august). *Gi minoritetspråklike en reell sjanse til å fullføre videregående!* Utrop, ytringer. <https://www.utrop.no/plenum/yt-ringer/258560/>
- HK-dir. (2023). Kompetansepakker til læreplaner i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. <https://kompetansepakker.hkdir.no/norsk/den-nye-lareplanen/nivaene-i-norsk-og-rammeverket-for-sprak/>
- HK-dir (2023, 23. november). *Offentlig høring av læreplaner*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. <https://hkdir.no/voksenopplaering/modulstrukturert-opplaering-for-voksne/offentlig-horing-av-laereplaner#Hvem%20er%20m%C3%A5lgruppen%20for%20FOV>
- Hoen, M. F., Markussen, S. & Røed, K. (2022). Immigration and economic mobility. *Journal of Population Economics* 35(4): 1589–1630. <https://doi.org/10.1007/s00148-021-00851-4>
- Høst, H., Lillebø, O. S., Skålholt, A. & K Vika, K. S. (2022). *Evaluering av Utdanningsløftet 2020. Tiltakene rettet mot videregående opplæring*. NIFU Rapport 2022:5. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmli/bit-stream/handle/11250/2979769/NIFUrapport2022-5.pdf>
- Integreringsforskriften (2021). *Forskrift til integreringsloven*. (FOR-2020-12-15-2912) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-15-2912>
- Integreringsloven (2020). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid*. (LOV-2020-11-06-127) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Introduksjonsloven (1980) *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere*. Opphevet. (LOV-2003-07-04-80) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2003-07-04-80>
- IMDi (2023a, 18. januar). *Tilskudd til forsøk for å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring*. <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-forsok-for-a-utvikle-en-nasjonal-samarbeidsmodell-for-tilrettelagt-fag-og-yrkesopplaring/>
- IMDi (2023b, 29. september). *Informasjon til fylkeskommunene*. <https://www.imdi.no/informasjon-til-fylkeskommunene/>
- IMDi (2023c, 9. november). *Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger* Utvalgets mandat og sammensetning. <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/nasjonalt-utvalg-for-bosetting/>

- Jordell, H. & Eggen, F.W. (2023). *Fylkeskommunens utfordringer og muligheter i å utvikle et kompetanse-tilbud for voksne*. SØA Rapport 3-2023. https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/64490106992d2c21dc4df340/1682505993353/R3-2023+Utfordringer+og+muligheter+i+%C3%A5+utvikle+kompetansetilbud+for+voksne_endelig.pdf
- Kavli, H. C. & Nielsen, R.A. (2019). *Stepping in, stepping out or staying put? Part-time work and immigrant integration in Norway*. Dualisation of Part-Time Work, Policy Press: 159-186.
- Kompetanse Norge (u.å.). *Modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY)*. <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/modulforsoket/modulstrukturert-fag--og-yrkesopplaring-mfy/>
- Kunnskapsdepartementet (2021). *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2021*. <https://www.imdi.no/contentassets/4e87cc44b54c4564999ccf3ded3c79bb/tidelingsbrev-imdi-2021-.pdf>
- Lødding, B., Kindt, M. T., Randen, G. T., Lynnebakke, B., Vennerød-Diesen, F. F., Vika, K. S. & Grøgaard, J. B. (2022). *Norskinnlæring, faglig utvikling og nye venner – er det mulig på samme tid? Delrapport fra prosjektet Forskning på opplæringstilbud til nyankomne elever*. NIFU Rapport 2022:26 <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3043817/NIFURapport2022-26.pdf>
- Lillevik, R., Weiss, N., Kavli, H., Haugnæss, G. & Stenstadvold, M. (2020). *Kompetansekartlegging og karriereveiledning for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 2020-03. <https://www.fafo.no/ima-ges/pub/2020/20738.pdf>
- Meld. St. 21 (2020–2021). *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*.
- Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/>
- NOU 2017: 2 (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>
- IMDi (2023, 18. januar) *Tilskudd til forsøk for å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring*. <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-forsok-for-a-utvikle-en-nasjonal-samarbeidsmodell-for-tilrettelagt-fag--og-yrkesopplaring/>
- IMDi (2016). *Årsrapport 2016*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. IMDI
- Integreringsloven. (2022) *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid*. (LOV-2020-11-06-127). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Introduksjonsloven (2002). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* (LOV-2003-07-04-80). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2003-07-04-80>
- Proba (2021) *Evaluering av samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg. En samarbeidsstruktur mellom stat og kommune på mottaks- og bosettingsfeltet*. Proba samfunnsanalyse. Rapport 2021-15.
- Prop. 89 L (2019–2020). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-89-l-20192020/id2699012/>
- Prop. 57 L (2022–2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
- Prop. 2 L (2019–2020). *Midlertidig lov om ansettelser i stillinger med regionale integreringsoppgaver*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4f4e917991a541ed9e272db4ef1cea26/no/pdfs/prp201920200002000dddpdfs.pdf>
- Rambøll (2016). *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Oslo: Rambøll.
- Kunnskapsdepartementet. (2021, 6. oktober). *Karriereveiledning*. https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/Karriereveiledning/id752422/
- Rogers, P. (2014). *Theory of change. Methodological briefs: impact evaluation 2*. UNICEF Office of Research.
- Udir (2022). *Kunnskap om nyankomne ukrainske elever i VGO*. Rapporten til KD. Utdanningsdirektoratet.

- Udir (u.å.) *Mer grunnskoleopplæring til ungdom – veileder*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Minoritetsspraklige/mer-grunnskoleopplaring-til-ungdom---veileder/3-rett-til-sarskilt-sprakopplaring-og-innforingstilbud/>
- Udir (2016, 4. November). *Utvidet tid i videregående opplæring for elever med spesialundervisning. Tolkningssuttalelse*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-med-sarskilte-behov/Utvidet-tid-i-videregaende-opplaring-for-elever-med-spesialundervisning-/>
- Udir (2012). Krav til engelskkunnskaper ved inntak til videregående opplæring for voksne. Tolkningssuttalelse, 09.10.12. URL: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Minoritetsspraklige/Krav-til-engelskkunnskaper-ved-inntak-til-videregaende-for-voksne/>
- Wollscheid, S. (2010). *Språk, stimulans og læringslyst - tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten*. NOVA-rapport 12/10. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5009/4129_1.pdf

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

