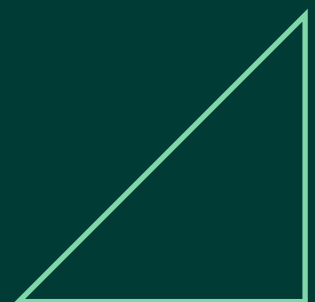


**Guri Tyldum, Rebekka Ravn Lysvik, Hanne Cecilie Kavli og
Bjorn Dapi**

Kort programtid i introduksjonsprogrammet

Erfaringer fra en implementeringsfase med midlertidige tillatelser og midlertidig lov og stor variasjon i ankomsttall





Kort programtid i introduksjonsprogrammet

I denne rapporten ser vi på to sentrale lovendringer i introduksjonsprogrammet: innføring av kort programtid for deltakere med fullført videregående opplæring og innføring av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomsttall av fordrevne fra Ukraina.

Studien bygger på analyser av registerdata (Norsk Introduksjonsregister), spørreundersøkelser til leder for introduksjonsprogram og leder for voksenopplæring i alle norske kommuner og kvalitative feltarbeid i tolv kommuner – hvorav fire er besøkt/intervjuet flere ganger mellom 2021 og ut 2023.

Innhold

Sammendrag	5
Summary	10
Forord	16
1 Innledning	17
1.1 Avklaring av sentrale begreper	20
2 Metoder og data	22
2.1 Endringsteori og forventninger om endring	22
2.2 Datainnsamling	22
3 Forventninger om endring ved innføring av kort programtid og midlertidig lov	27
3.1 Innføring av «kort programtid»	28
3.2 Innføring av midlertidig lov	35
4 Varighet og omfang av program	43
4.1 Hva sier lov og forskrift om varighet og omfang av program	43
4.2 Økning i andel med kort programtid også blant deltakere som ikke er fra Ukraina .	44
4.3 Lengde på program og sluttårsak.....	46
4.4 Krevende avveininger om tildeling av kort programtid	57
4.5 Ikke alle kan nyttiggjøre seg av medbrakt kompetanse	59
4.6 Kommuner med mer tiltak og mer norskopplæring får høyere måloppnåelse	60
5 Norskopplæring	63
5.1 Hva sier lov og forskrift om norskopplæring	63
5.2 Færre timer norskopplæring til de med midlertidig beskyttelse	65
5.3 Tilrettelegging for raskere progresjon	66
5.4 Tilrettelegging for norskopplæring i kombinasjon med arbeid og praksis	72
5.5 Rene ukrainske klasser vs. blandede klasser.....	76
5.6 De som har høyere utdanning som mål	77
5.7 Arbeidsrettet norsk	80
5.8 Når de norskmålet?.....	81
6 Arbeidsretting og arbeidspraksis	84
6.1 Hva sier lov og forskrift om arbeidsretting?	84
6.2 Hvor mange har fått et arbeidsrettet tilbud?	85
6.3 Praksis.....	87
6.4 Mindre samarbeid med NAV.....	95
6.5 Kurs om norsk arbeidsliv –variasjon i omfang og innhold.....	96
6.6 Svært få får opplæring i entreprenørskap	98
6.7 Mindre vektlegging av langsiktig og stabil tilknytning til arbeidsmarkedet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse	99
6.8 Da støvet la seg, ble det mer tid til å jobbe med arbeidsretting.....	100
7 Annet programinnhold	102
7.1 Hva sier lov og forskrift	102

7.2 Når introduksjonsprogrammet blir forstått som norskkurs.....	102
7.3 Lite variasjon i programinnhold innenfor kommuner	103
7.4 Intro-tid, programrådgivers time, ferieprogram eller SFO for voksne?	109
7.5 Samfunnskunnskap og livsmestring	113
8 Hvordan har høye ankomsttall påvirket implementeringen	115
8.1 Høyere status, mer synlighet og mer ressurser	116
8.2 Høy andel med kort programtid har endret tilnærming til introduksjonsprogram i mange kommuner	117
8.3 Løpende opptak betyr nå løpende oppstart.....	117
8.4 Samarbeid gir muligheter, men er også tidkrevende	118
8.5 Uerfarne lærere og programrådgivere i midlertidige stillinger.....	120
8.6 Mer felles møter – mindre individuell oppfølging	122
9 Konklusjon og analyse	124
9.1 Innføring av kort programtid.....	124
9.2 Midlertidige endringer i lovverket.....	136
10 Litteratur	141

Sammendrag

I denne rapporten ser vi på to sentrale lovendringer i introduksjonsprogrammet: innføring av kort programtid for deltakere med fullført videregående opplæring og innføring av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomsttall av fordrevne fra Ukraina.

Studien bygger på analyser av registerdata (Norsk Introduksjonsregister), spørreundersøkelser til leder for introduksjonsprogram og leder for voksenopplæring i alle norske kommuner og kvalitative feltarbeid i tolv kommuner – hvorav fire er besøkt/intervjuet flere ganger mellom 2021 ut 2023.

Hva er kort programtid?

Integreringsloven ble innført i 2021, med en målsetning om at deltakere i introduksjonsprogram skulle få et program som i større grad var tilrettelagt deres behov; både type tiltak og tid i program skulle tilpasses den enkelte deltakers behov for kvalifisering, i lys av medbrakt kompetanse og alder. Samtidig har integreringsloven en målsetning om å legge til rette for at flere skal få formell kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet, for å styrke deres muligheter til å delta på ulike samfunnsarenaer, og dermed integreringen generelt, og ikke minst, for å gi flere en varig tilknytning til arbeidslivet.

Deltakere som har fullført videregående opplæring skal etter integreringsloven ha tre til seks måneder i introduksjonsprogram, med mulighet for inntil seks måneders forlengelse. Med fullført videregående opplæring regnes personer som tilfredsstillende utdanningskravet for godkjent studiekompetanse etter GSU-listen. Det er imidlertid gjort unntak for deltakere med utdannelse på videregående nivå fullført i Ukraina, selv om dette ikke gir studiekompetanse i henhold til GSU-listen. Videregående opplæring i Ukraina er normalt 11 år, mot 13 år i Norge.

Retten til norskopplæring er uavhengig av retten til introduksjonsprogram, og deltakere med kort programtid vil ofte ha rett til norskopplæring ut over den tiden de er i introduksjonsprogram. Personer med utdannelse på videregående nivå eller høyere har rett til opplæring i norsk i 18 måneder eller til de når sitt norskmål (B1/B2). Deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse har kun rett til norskopplæring i 12 måneder, men kan få opplæring i ytterligere 6 måneder dersom kommunen har kapasitet til det.

Hva er de midlertidige lovendringene?

Etter fullskalainvasjonen i Ukraina, valgte Norge å bosette flyktninger fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse i kommunene og gi kommunene som bosetter integreringstilskudd for blant annet å dekke norskopplæring og introduksjonsprogram. For å gjøre det mulig å ta imot et høyt antall flyktninger ble det imidlertid gjort en rekke midlertidige tilpasninger i lovverket.

Noen sentrale endringer for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse (MKB), er:

- Deltakere med MKB har rett, men ikke plikt til introduksjonsprogram.

- Kommunene har plikt til å tilby introduksjonsprogram til deltakere med MKB, men programmet trenger ikke å være på heltid.
- Deltakere med MKB har kun rett til tolv måneders norskopplæring, men kan få utvidet norskopplæring i seks måneder til, dersom kommunen har kapasitet til dette.
- Deltakere med MKB har ikke rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap og livsmestring, men kommunene oppfordres likevel til å tilby dette om de har kapasitet til det.
- Deltakere med MKB kan gå ut i arbeid – uten å miste retten til introduksjonsprogram i inntil to år.
- Deltakere med MKB skal ha kort programtid selv om de kun har fullført VGO, og de trenger ikke tilfredsstillende utdanningskravet i GSU-listen.

Midlertidig lov gir imidlertid ikke unntak for den overordnede målsetningen i integreringsloven om å jobbe mot at deltakere i introduksjonsprogram skal få varig tilknytning til arbeid, og norsk målet er det samme som for andre deltakere med kort programtid.

Tid i program og måloppnåelse

Det har vært en kraftig økning i andelen som får kort programtid i perioden 2021–2024. I 2021 fikk 14 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet kort programtid. I 2023 var andelen nesten seks ganger høyere – på 83 prosent. Økningen skyldes i hovedsak høye ankomsttall av flyktninger fra Ukraina, men også blant de som følger introduksjonsprogram etter ordinær lov har det vært en sterk økning i andel som får kort programtid. I 2021 fikk 14 prosent av deltakere som ikke er fra Ukraina kort programtid, mot 28 prosent i 2023.

De aller fleste (82 prosent) deltakerne som har avsluttet kort programtid før juli 2023, har fått seks måneder eller mer i program. De som avslutter før seks måneder, gjør det i hovedsak fordi de har flyttet ut av landet eller kommunen, eller fordi de har funnet arbeid.

Litt over en tredjedel (35 prosent) av deltakerne med kort programtid får kun seks måneder i program uten forlengelse. Målet for introduksjonsprogram for deltakere med kort programtid, er at de skal kvalifiseres for enten arbeid eller høyere utdanning. Av de som går ut av program etter seks måneder, er det kun 22 prosent som er registrert med overgang til arbeid eller utdanning.¹

13 prosent er registrert med maksimal programtid på tolv måneder, og denne gruppen har en høyere andel som er registrert med overgang til arbeid eller utdanning, enn deltakerne som har seks måneder i program (39 prosent mot 22 prosent).

Gruppen som får forlenget ut over seks måneder, men som likevel ikke går fulle tolv måneder i program, har imidlertid den høyeste måloppnåelsen (52 prosent registrert med overgang til arbeid eller utdanning). Denne gruppen utgjør en tredjedel (34 prosent) av deltakerne.

¹ Her ser vi kun på de som kan antas å være en del av arbeidsstyrken. Dette vil si de som ikke har flyttet, ikke er hjemme med barn under ett år og ikke er registrert som sluttet på grunn av helsemessige utfordringer.

Det er en betydelig gruppe som går ut av introduksjonsprogrammet før de har hatt maksimal programtid på tolv måneder, selv om de ikke går videre til verken arbeid eller utdanning. Hvis vi ser kun på deltakere som *ikke* har kommet i jobb eller utdanning etter fullført kort programtid², er det kun 16 prosent som har fått fulle tolv måneder i program.

Vi finner stor variasjon i praksis for forlengelse av program for deltakere med kort programtid. Nasjonalitet og bosettingskommune virker å ha større betydning for hvem som får forlengelse, enn individuelle behov for kvalifisering. I 27 prosent av kommunene har ingen deltakere fått utvidelse ut over seks måneder. Blant de som får maksimal tid for kort programtid er det klar overvekt av deltakere som følger introduksjonsprogrammet etter ordinær lov. 57 prosent av deltakere med kort programtid fra andre land enn Ukraina får 12 måneder i program, mot kun 5 prosent av deltakere fra Ukraina.

Det er også betydelig forskjell mellom kommunene i hvor stor andel av deltakerne som går videre til arbeid eller utdanning. Kommuner som har høy måloppnåelse kjennetegnes av å ha fått på plass et fungerende opplæringsstilbud til deltakerne og tilbyr flere timer med tiltak per deltaker, enn kommuner med lavere måloppnåelse. Her ser antall timer med norskopplæring ut til å ha særlig stor betydning.

Norskopplæring innenfor og etter endt introduksjonsprogram

Med innføring av kort programtid ønsket lovgiver at de som har forutsetninger for å lære norsk med rask progresjon skulle få undervisning tilpasset dette. I de kommunene vi har besøkt har det vært en betydelig omlegging av norskopplæringen i perioden, fra minimalt med tilrettelegging for denne gruppen i 2021, til et hovedfokus på de som forventes å lære med rask progresjon i 2023. Både endringen i sammensetning av deltakergruppen og de høye ankomsttallene fra Ukraina har sannsynligvis bidratt til at denne omleggingen har gått raskere enn den ellers ville gjort. Det at flere nå får opplæring med rask progresjon er imidlertid ikke ensbetydende med at kommunene har blitt bedre på individuell tilrettelegging. Det er fremdeles en tendens til at kommunene tilpasser undervisningsopplegget til de største deltakergruppene. I 2021 var deltakere med kort programtid ofte frustrerte over at undervisningen gikk for sakte, men i 2023 traff vi deltakere med kort programtid i mange kommuner som ikke hadde utbytte av undervisningen fordi den gikk for fort fram.

I integreringsloven ligger det en forventning om at deltakerne skal få mulighet til å fortsette å lære norsk etter endt tid i program, men langt fra alle kommuner legger til rette for at deltakere som går videre til arbeid etter endt program får mulighet til å fortsette med norskundervisning. Færre enn én av tre kommuner har tilbud om norskundervisning på kveldstid eller i helger. Voksenopplæringer med mange elever har langt oftere opplæring på kveldstid og i helger enn de med færre elever, men selv blant voksenopplæringer med flere enn 200 deltakere, er det kun to tredjedeler som har tilbud om opplæring på kveldstid og i helger.

Med introduksjonsloven ble kommunens plikt til å tilby norskopplæring endret fra et gitt antall timer opplæring i norsk, til en plikt til å legge til rette for at deltakerne skal nå

² Her ser vi kun på de som kan antas å være en del av arbeidsstyrken. Dette vil si de som ikke har flyttet, ikke er hjemme med barn under ett år og ikke er registrert som sluttet på grunn av helsemessige utfordringer.

norskmålet sitt. Norskmålet fastsettes på grunnlag av tidligere utdanning og mål for introduksjonsprogram. Vi finner at kommunene i svært liten grad forholder seg til hvor stor andel av deltakerne i program som når norskmålet sitt. Ingen av kommunene vi har kontaktet om dette har tilgjengelige tall eller estimat for hvor stor andel som faktisk når dette målet. Det føres heller ikke statistikk over andelen som når norskmålet på nasjonalt nivå. Når det ikke finnes tall for andelen som når norskmålet, er det vanskelig å føre tilsyn med om deltakerne får den opplæringen de har krav på.

Lite individuell tilpasning av programinnhold og manglende arbeidsretting

92 prosent av deltakerne med kort programtid har arbeid som sluttmål for introduksjonsprogrammet, og de skal etter loven ha arbeidsrettede elementer som en del av introduksjonsprogrammet. Det er imidlertid kun 58 prosent som har fått minst ett arbeidsrettet element. Kommunene jobber hardt med å få plass praksisplasser, men det er mange deltakere som skal ha praksisplass, og deltakere som ikke kan norsk kan være vanskelige å plassere.

Ut over obligatoriske elementer får deltakere med kort programtid forholdsvis lite annet programinnhold, og 37 prosent av deltakere med MKB får enten kun norsk eller norsk og praksis. Deltakere som følger introduksjonsprogrammet etter ordinær lov har også rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap og livsmestring. De får derfor som oftest (men ikke alltid) noe mer variert programinnhold. Mange kommuner tilbyr også opplæring i enten samfunnskunnskap eller livsmestring til deltakere med MKB; 57 prosent av deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse er bosatt i en kommune som tilbyr enten samfunnskunnskap eller livsmestring til deltakere fra Ukraina.

For deltakere med kort programtid, og særlig deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse, finner vi at det er lite individuell tilpasning av programinnhold. De fleste får først og fremst opplæring i norsk, og en praksisplass avhenger av om kommunen klarer å finne det. Kommunene har sjelden et stort utvalg i opplæringstilbud tilrettelagt for deltakere som ikke kan noe særlig norsk, og deltakere med kort programtid kommer sjelden til et nivå hvor de kan følge undervisning på norsk før de nærmer seg slutten av programtiden. Dette medvirker til at deltakere med kort programtid får lite individuell tilpassing av programinnhold. Spredt bosetting gjør også at det sjelden er mange nok deltakere med spesielle opplæringsønsker eller behov i den enkelte kommune, til at de kan opprette mer spesialiserte kurs, og mange steder får alle deltakere med kort programtid det samme innholdet i sitt program. I intervju med oss er det mange deltakere som etterspør tiltak med mer individuell tilpasning. For eksempel er det i nesten alle kommuner vi har besøkt én eller flere deltakere som etterspør informasjon om hvordan de kan gå fram for å starte en egen bedrift – de ønsker opplæring i entreprenørskap.

Noen kommuner, også mindre bosettingskommuner i distriktene, har imidlertid klart å få på plass variert programinnhold med alle obligatoriske elementer og betydelig individuell tilpasning.

Stor variasjon i tilpasningsstrategier

Perioden vi skriver om i denne rapporten har vært preget av svært store svingninger i ankomsttall for flyktninger. Det første året etter innføring av integreringsloven var

ankomsttallene rekordlave, mens de to siste årene har vært preget av rask oppskalering og omstilling av tilbudet i alle bosettingskommuner som følge av rekordhøye ankomsttall.

Midlertidig lov oppfordrer kommunene til å gi også deltakere med MKB et fullverdig introduksjonsprogram, men legger inn flere muligheter for å gi et redusert tilbud dersom kommunene har kapasitetsutfordringer. I den første perioden med høye ankomsttall måtte ansatte i norske kommuner legge inn en ekstraordinær innsats for å kunne ta imot alle flyktingene som kom på en god måte. En del kommuner klarte ikke å få på plass et fullverdig introduksjonsprogram i løpet av det første året. To år etter den fullskala invasjonen begynner mange kommuner å få på plass alle komponentene som deltakerne skal og bør ha, slik at de kan gi et opplæringstilbud i tråd med det som anbefales. Men det er også en del kommuner som fremdeles ikke har oppskalert tilbudet i tråd med ankomsttallene, og som ikke ser ut til å være på vei til å kunne gi et variert fulltidstilbud til MKB-deltakere. Det er av og til uklart hvilke kapasitetsutfordringer disse kommunene har som gjør at tilbudet skiller seg så markant fra mange andre kommuner, når flere mindre kommuner med begrenset bosettingserfaring har klart å få på plass mer omfattende program enn flere større kommuner med bosettingserfaring. I noen kommuner tolkes signalene fra myndighetene som at de ikke skal gi et fullverdig introduksjonsprogram til denne gruppen, fordi gruppen kun har midlertidig beskyttelse og for at Norge skal framstå som mindre attraktivt som destinasjonsland. Unntakene i loven, og fremstillingen av dette som en «dugnad» i kommunene for å ta imot rekordmange flykninger, kan også ha bidratt til at noen kommuner har fått en forståelse av det for denne gruppen ikke er like viktig å gjøre alt i tråd med lovverket.

Vi har sett at mange kommuner, i tråd med intensjonen i integreringsloven, jobber systematisk for at deltakere i introduksjonsprogrammet skal få formell kvalifisering og langsiktig tilknytning til arbeidslivet. Men i noen kommuner gjøres det unntak for flyktingene med MKB, og ansatte i en rekke ulike kommuner gir uttrykk for at de tror midlertidig lov gir unntak fra den overordnede målsetningen i integreringsloven om å jobbe mot varig tilknytning til arbeid. Uklare og blandede signaler om hvordan man skal forholde seg til denne gruppen, bidrar til at kommunene får ulik praksis når de bestemmer innhold i og lengde på program for deltakere med MKB.

Summary

This report examines two key legislative changes in the introductory program: the introduction of a short introduction program for participants with completed secondary education and the introduction of temporary legislative changes due to high arrival numbers of displaced persons from Ukraine. The study is based on analyses of register data (Norwegian Introduction Register), surveys sent to the heads of introductory programs and schools for adult education in all Norwegian municipalities, and qualitative fieldwork in 12 municipalities – four of which were visited/interviewed several times between 2021 and 2023.

What is a short introduction program?

The Integration Act was introduced in 2021, aiming for participants in the introductory program to receive a program more tailored to their needs; both the type of measures and time in the program were to be adapted to each participant's need for qualification, considering their prior competencies and age. Additionally, the Integration Act aims to facilitate more participants obtaining formal qualifications through the introductory program, enhancing their opportunities to participate in various societal arenas, thereby generally supporting integration, and notably, helping them secure a stable and long-term connection to the workforce.

Participants who have completed secondary education should, according to the Integration Act, have 3–6 months in the introductory program, with the possibility of up to a 6-month extension. Completed secondary education refers to individuals who meet the educational requirements to enter universities (according to the GSU list). However, exceptions are made for participants with education from Ukraine, who are considered to have secondary-level education if they have only completed secondary education in Ukraine, even though this does not suffice for university studies according to the GSU list. Secondary education in Ukraine typically lasts for 11 years, compared to 13 years in Norway.

The right to Norwegian language training is independent of the right to participate in the introductory program, and participants with a short introduction program often have the right to Norwegian language training beyond the time they are in the introductory program. Individuals with secondary education level or higher are entitled to 18 months of Norwegian language training or until they reach their Norwegian language goal (B1/B2). Participants with temporary collective protection only have the right to 12 months of Norwegian language training but can receive an additional 6 months if the municipality has the capacity to offer this.

What are the temporary legislative changes?

Following the full-scale invasion of Ukraine, Norway chose to settle refugees from Ukraine with temporary collective protection in the municipalities and provided integration grants to cover, among other things, Norwegian language training and the

introductory program. To accommodate a high number of refugees, however, temporary adjustments were made to the legislation.

Key changes for participants with temporary collective protection (MKB) include:

- Participants with MKB have the right, but not the obligation, to an introductory program.
- Municipalities are obligated to offer an introductory program to participants with MKB, but the program does not need to be full-time.
- Participants with MKB are entitled to only 12 months of Norwegian language training but can receive an additional 6 months if the municipality has the capacity.
- Participants with MKB do not have the right or obligation to training in social studies and life skills, but municipalities are still encouraged to offer this if they have the capacity.
- Participants with MKB can enter the workforce.

However, the temporary law does not exempt from the overarching goal of the Integration Act to work towards ensuring participants in the introductory program gain a stable attachment to labour markets, and the goal for learning the Norwegian language remains the same as for other participants with a short introduction program.

Time in Program and entry to labour market

There has been a significant increase in the proportion of participants receiving a short introduction program from 2021 to 2024. In 2021, 14 percent of the participants in the introductory program had a short introduction program; by 2023, this figure had almost sextupled to 83 percent. The increase was primarily due to high numbers of arrivals from Ukraine, although there was also a marked increase among those following the introductory program under ordinary law. In 2021, 14 percent of participants not from Ukraine had a short introduction program, compared to 28 percent in 2023.

The vast majority (82%) of participants who completed a short introduction program before July 2023 had received 6 months or more in the program. Those who finished before 6 months generally did so because they had moved out of the country or municipality or because they had found employment.

Just over a third (35%) of participants with a short introduction program only receive 6 months in the program without an extension. The aim for the introductory program for participants with a short introduction program is to qualify them for either employment or higher education. Of those who exit the program after 6 months, only 22 percent are registered with a transition to employment or education.³

Thirteen percent of participants are registered with a maximum program duration of 12 months, and this group has a higher proportion registered with a transition to

³ Here we are only looking at those who can be assumed to be part of the workforce. This means those who have not moved, are not at home with children under one year old and are not registered as having quit due to health challenges.

employment or education than those who have 6 months in the program (39 percent versus 22 percent).

The group of participants that gets program time extended beyond 6 months, but still does not go the full 12 months in the program has the highest achievement rate (52% registered with a transition to employment or education). This group constitutes one third (34%) of the participants.

There is a significant group that exits the introductory program before they have had the maximum program duration of 12 months, even though they do not proceed to either employment or education. Looking solely at participants who have not secured a job or education after completing a short introduction program⁴, only 16 percent have received the full 12 months in the program.

We find great variation in the municipalities' practice for extending the program for participants with a short introduction program. Nationality and municipality of settlement appear to have a greater impact on who gets an extension than the individual's needs for qualification. In 27 percent of the municipalities, no participants have received an extension beyond 6 months. Among those who receive the maximum time for a short introduction program, there is a clear majority of participants who follow the introductory program under ordinary law. Fifty-seven percent of participants with short introduction program from countries other than Ukraine receive 12 months in the program, compared to only 5 percent of participants from Ukraine.

There is also a significant difference between municipalities in the proportion of participants who move on to employment or education. Municipalities with high rates of participants moving on to employment or education are characterized by having established a well-functioning introduction program and offering more hours of training per participant than municipalities with a lower share who transfer to work or education after the program. Here, the number of hours of Norwegian language training seems to be particularly important.

Norwegian Language Training Within and After the Introductory Program

With the introduction of a short introduction program, the lawmakers aimed to facilitate for those who are predisposed to learn Norwegian quickly should receive language training adapted to this. In the municipalities we have visited, there has been a significant restructuring of Norwegian language training in this period, from minimal accommodation for this group in 2021 to a primary focus on those expected to learn quickly by 2023. Changes in the composition of the participant group, along with high arrival numbers from Ukraine, likely accelerated this restructuring. However, more rapid progression in training does not imply that municipalities have improved in individual adaptation to participants' needs. There is still a tendency for municipalities to adjust the training to the largest participant groups. In 2021, participants with a short introduction program were often frustrated by the slow pace of instruction, but in 2023, we met participants

⁴ Here we are only looking at those who can be assumed to be part of the workforce. This means those who have not moved, are not at home with children under one year old and are not registered as having quit due to health challenges.

in several municipalities who did not benefit from the instruction because it progressed too quickly.

In the Integration Act there is an expectation that participants will have the opportunity to continue learning Norwegian after completing the introduction program, but far from all municipalities facilitate this for participants who move into employment after the program. Less than one-third of municipalities offer Norwegian language training in the evenings or on weekends. Adult education programs with many students more often have classes in the evenings and weekends compared to those with fewer students, but even among adult educations with more than 200 participants, only two-thirds offer evening classes.

With the Integration Act, the duty of municipalities to offer Norwegian language training was changed from a set number of hours to an obligation to facilitate participants reaching their Norwegian language goals. These goals are set based on prior education and their objectives of the introductory program. We find that municipalities rarely know how large a proportion of participants reach their Norwegian language goals. None of the municipalities we contacted about this had available data or estimates on how many actually reach this goal. There is also no national statistics on the proportion that reaches the Norwegian language goal. The absence of such data makes it challenging to monitor whether participants receive the training they are entitled to.

Limited Individual Adaptation of Program Content and Lack of Work Orientation

92 percent of participants with a short introduction program have employment as their goal for the introductory program, and by law, should have work-oriented elements as part of the introductory program. However, only 58 percent have received at least one work-oriented element. Municipalities work hard to establish work practice, but many participants who need work practice and do not speak Norwegian well can be challenging to place.

Beyond mandatory elements, participants with a short introduction program receive relatively little other program content, and 37 percent of participants with temporary collective protection receive either only Norwegian language training or Norwegian and work practice. Participants following the introductory program under ordinary law also have the right and obligation to training in social studies and life skills and thus often (but not always) receive more varied program content. Many municipalities also offer training in either social studies or life skills to participants with temporary collective protection; 57 percent of participants with temporary collective protection reside in a municipality that offers either social studies or life skills training to participants from Ukraine.

For participants with a short introduction program, and especially those with temporary collective protection, there is little individual customization of program content. Most primarily receive training in Norwegian and work practice if the municipality can find a work practice placement. Municipalities rarely have a wide variety of training options tailored for participants who do not speak much Norwegian, and participants with a short introduction program seldom reach a level where they can follow instruction in

Norwegian before nearing the end of the program time, contributing to little individual customization of program content. Dispersed settlement also means that there are rarely enough participants with specific training wishes or needs in any given municipality to establish more specialized courses, and in some municipalities all participants with a short introduction program receive the same content in their program. In interviews with us, participants have requested programs with more individual customization. For example, in almost all municipalities we visited, one or more participants have requested information on how to start their own business and wish for entrepreneurship training. Some municipalities, including smaller municipalities in the districts, have managed to establish varied program content with all mandatory elements and significant individual customization.

Significant Variation in Adaptation Strategies

In the period discussed in this report, there has been significant fluctuations in the arrival numbers of refugees. The first year after the introduction of the Integration Act saw record-low arrival numbers, while the last two years have been marked by rapid scaling up and restructuring of services in all municipalities due to record-high arrival numbers.

The temporary law encourages municipalities to also provide participants with temporary collective protection (MKB) a full introductory program but allows for a reduced program if municipalities face capacity challenges. In the first period of high arrival numbers, staff in Norwegian municipalities had to make extraordinary efforts to accommodate all the refugees in an adequate manner, and not all municipalities managed to offer a complete introductory program within the first year. Two years after the full-scale invasion, many municipalities are beginning to get in place all the components that participants should and ought to have, offering an introduction program in line with recommendations. However, some municipalities still have not scaled up their program in line with the arrival numbers and do not seem on track to provide a varied full-time program to MKB participants. It is sometimes unclear what capacity challenges these municipalities face that cause their program to differ significantly from other municipalities, as several smaller municipalities with limited settlement experience have managed to implement more comprehensive programs than some larger municipalities with settlement experience. In some municipalities, signals from the authorities aiming for Norway to appear less attractive as a destination country are interpreted as a message that they do not need to provide a full introductory program to this group because the group only has temporary protection and to make Norway appear less attractive as a destination country. The exceptions in the law, and the portrayal of the reception of refugees as «dugnad» (community effort) in the municipalities to accommodate a record number of refugees, may also have contributed to some municipalities understanding that it is not as important to do everything in accordance with the law for this group.

We have seen that many municipalities, in line with the intention of the Integration Act, work systematically to ensure that participants in the introductory program obtain formal qualifications and a long-term connection to the workforce. However, in some municipalities, exceptions are made for refugees with MKB, and employees in several different municipalities express that they believe the temporary law provides an exemption from the overarching goal of the Integration Act to work towards a permanent

attachment to employment. Unclear and mixed signals on how to handle this group contribute to municipalities having varying practices in deciding the content and length of the program for MKB participants.

Forord

I denne rapporten ser vi nærmere på en av de mer omdiskuterte endringene i integreringsloven fra 2021: innføring av kort programtid. Høye ankomsttall av flyktninger fra Ukraina har gitt tematikken ytterligere aktualitet, siden flertallet i denne gruppen har fått nettopp kort programtid. Det har vært svært lærerikt å få mulighet til å følge norske kommuners omstilling til ny lov, høye ankomsttall og ikke minst unntakene i den midlertidige loven. Vi har fått om mulig enda mer respekt for de mange ildsjelene ute i Norges kommuner som legger inn en stor innsats for å få på plass et godt integreringstilbud for nyankomne flyktninger og andre.

Vi håper at vi med denne rapporten kan bidra til at det kommer på plass et klarere regelverk, slik at arbeidsdagen blir lettere for alle som arbeider med denne gruppen – og ikke minst – at kommunene kan få et enda bedre og mer rettferdig system for norskopplæring og overgang til arbeid for innvandrere med videregående utdanning fra hjemlandet.

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 og kommuner, både ansatte og deltakere, som har tatt seg til å snakke med oss om deres erfaringer med loven så langt, i en periode der det har vært et svært stort arbeidspress.

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

Fafo 11.04.2024

Guri Tyldum

1 Innledning

Med innføring av Integreringsloven av 2021 ble lengden på introduksjonsprogrammet knyttet til medbrakt kompetanse og slutt mål. De som har som mål å fullføre videregående opplæring innenfor introduksjonsprogrammet kan få inntil tre år i program (med mulighet for ett års forlengelse), mens de som har videregående opplæring eller høyere fra før, får tilbud om introduksjonsprogram på mellom tre og seks måneder, med mulighet for inntil seks måneders forlengelse. Programtid på mellom tre og tolv måneder blir gjerne omtalt som «kort programtid», og i denne rapporten ser vi nærmere på hvordan kommunene har organisert tilbudet til de som får «kort programtid».

Implementeringen av loven har blitt preget av store svingninger i ankomsttall for flyktninger. Det første året etter at loven ble innført var det svært få flyktninger som ble bosatt i norske kommuner. Etter en periode med høye ankomsttall i 2015 og 2016, kom det i årene etter stadig færre flyktninger. Under covid-19-pandemien var grensene i Europa så godt som stengt, og få flyktninger kom seg helt til Norge for å søke beskyttelse. De lave ankomsttallene gjorde at kommunene i 2021, da loven trådte i kraft, var preget av flere år med reduksjon i etterspørsel etter norskopplæring og introduksjonsprogram. I kommuner over hele landet hadde antall ansatte blitt sterkt redusert, og flere steder hadde introduksjonsprogram og norskopplæring blitt lagt ned. Blant de få flyktningene som kom, hadde få fullført videregående utdanning, og derfor var det få deltakere som fikk kort programtid.

Dette endret seg brått i kjølvannet av fullskala invasjonen i Ukraina. Norge har per 01.02.2024 tatt imot over 72 000 flyktninger fra Ukraina (UDI, 2024). Rekordmange flyktninger er bosatt i norske kommuner. Mange kommuner hadde ikke bosatt nye flyktninger i årene før, og flere nye bosettingskommuner hadde aldri tidligere bosatt flyktninger. Og mens flyktninger med fullført videregående opplæring kun utgjorde 14 prosent av flyktningene som kom i 2021, har 83 prosent av alle flyktningene som startet i introduksjonsprogram 2023 fullført videregående opplæring og skal ha kort programtid (NIR data, våre analyser).

I møte med de høye ankomsttallene besluttet norske myndigheter å følge samme politikk som EU, og ga flyktninger fra Ukraina midlertidig kollektiv beskyttelse⁵ (MKB). Men selv om beskyttelsen var midlertidig, skulle de ukrainske flyktningene bosettes i kommunene, og de skulle få tilbud om språkopplæring og introduksjonsprogram. Men der andre flyktninger som bosettes i Norge har *plikt* til å delta i introduksjonsprogram og språkopplæring, fikk ukrainske flyktninger mulighet til å velge selv om de vil integreres i Norge; de fikk rett til slik opplæring, men ikke plikt til å gjennomføre den om de ikke ønsket det⁶ (Integreringsloven, § 6a).

⁵ Pressemelding 21-2022, 11.03.2022 Regjeringen.no

⁶ Denne valgfriheten forutsetter imidlertid at de kan forsørge seg selv – dersom de tar kontakt med NAV for støtte til livsopphold, vil NAV kunne henvise dem til introduksjonsprogrammet for kvalifisering og inntektssikring.

Denne dobbeltheten, der man på den ene siden gir midlertidige tillatelser og understreker at flyktninger fra Ukraina snart skal tilbake, mens man samtidig tilbyr integreringstiltak, kan forstås i lys av erfaringer fra andre flyktingestrømmer i Norge og ellers i verden, som tilsier at flyktninger ofte blir værende i det landet hvor de søker tilflukt. Før krigen i Ukraina brøt ut, viste FNs statistikk at 75 prosent av verdens flyktninger hadde vært på flukt i mer enn 5 år – i det de definerer som «protracted refugee situations»⁷ (UNHCR, 2021). Kriger blir ofte langvarige, og dersom de ender, er det ikke nødvendigvis mulig for de som har flyktet å returnere. Hvis retur blir mulig, har erfaring vist at selv flyktninger som opprinnelig var bestemt på å returnere, kan vegre seg for å rykke opp familien for å starte på nytt i et opprinnelsesland de ikke lenger kjenner like godt, og hvor de kanskje ikke lenger har familie og venner, siden alle er på flukt (Omata, 2013; Sønsterudbråten, Kindt et al., 2016; Kuschminder, 2017; Sønsterudbråten, 2018). For flyktninger fra Ukraina er det en ytterligere kompliserende faktor at ukrainere kan reise fritt inn i EU; det gjør at tvangsreturer kan bli lite effektive for denne gruppen.

Det er vanskelig å forutsi hvor stor andel av de ukrainske flyktingene som i dag har beskyttelse i Norge, som vil bli værende når retur en dag blir mulig. Dette vil ikke minst avhenge av hvordan krigen ender, og hvordan gjenoppbyggingen i Ukraina utvikler seg etter dette. Men jo lenger krigen varer, jo større sannsynlighet er det for at mange blir værende (Omata, 2013).

Før fullskala invasjonen, var det omfattende arbeidsmigrasjon fra Ukraina til Europa – og det har blitt stilt spørsmål ved behovet for integreringspolitikk for denne gruppen, som minner mye om arbeidsmigrantene som kommer til Norge fra land som Polen og Litauen. På noen områder er det imidlertid viktige forskjeller mellom de som kommer som arbeidsmigranter og de som kommer som flyktninger. Det handler først og fremst om at arbeidsmigrantene på flere måter er en selektert gruppe. De fleste som kommer som arbeidsmigranter har en jobb eller noen kvalifikasjoner (for eksempel språkkunnskaper) som tilsier at de kan få en jobb ganske fort. Siden arbeidsmigranter ikke har rett på ytelser i Norge og Norge er et dyrt land å bo i, vil de fleste måtte reise tilbake etter kort tid, dersom de ikke finner arbeid. Og blant de som får en jobb i Norge, er det langt fra alle som blir; de som ikke klarer å finne fotfeste i arbeidsmarkedet, som ikke trives eller som synes levekostnadene blir for dyre i forhold til inntekt, kan og vil ofte reise tilbake (Friberg, 2012). Det kan ikke flyktingene før hjemlandet er trygt. Derfor får flyktninger tilgang til minimumsytelser i velferdsstaten sånn at de har noe å leve av om de ikke finner arbeid. Det bidrar til at de, i likhet med nordmenn, ikke trenger å godta arbeidsforhold med svært lav lønn og krevende arbeidsforhold. Alle disse faktorene bidrar til at behovet for integreringspolitikk er større for flyktninger enn for de som kommer som arbeidsmigranter.⁸

På bakgrunn av dette gir det mening at norske myndigheter har valgt å legge opp til et tosporet løp – der integreringspolitikken blir gjort tilgjengelig for flyktninger fra Ukraina

⁷ FN definerer «Protracted refugee situations» som situasjoner der mer enn 25 000 flyktninger fra samme land har vært på flukt i et gitt land eller mellominntektsland i minst fem år.

⁸ Men som Midtbøen-utvalget (NOU, 2022, s. 18) har påpekt, er det også blant de som kommer arbeidsmigranter med betydelige integreringsutfordringer og behov for bedre språkopplæring.

selv om de kun har midlertidig oppholdstillatelse, men der de selv kan velge å ikke delta.

Unntakene for flyktninger fra Ukraina er regulert i «midlertidig lov» – et eget kapittel (6A) i integreringsloven – som gir flere unntak i rettigheter og plikter til introduksjonsprogram for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingslovens § 34 om midlertidig kollektiv beskyttelse (heretter omtalt som MKB). Midlertidig lov gir også flere unntak for kommunene, for å gjøre det lettere for dem å ta imot et høyt antall flyktninger.

Kapittel 6A i integreringsloven gir deltakere med MKB mange av de samme rettighetene som andre flyktninger, men færre plikter. De har rett til ordinær språkopplæring i ett år og introduksjonsprogram – men de har ikke plikt til å delta i dette slik andre flyktninger har.⁹ I motsetning til andre flyktninger kan deltakere med MKB også delta i introduksjonsprogram på deltid¹⁰ og starte opp igjen i program senere, om de har avsluttet for å arbeide. De har hverken rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap og kurs i livsmestring, men har rett og plikt til å delta på kurs i foreldreveiledning dersom de deltar i introduksjonsprogram.

I denne rapporten spør vi hva som var intensjonene bak disse to lovendringene (innføring av differensiert/kort programtid og midlertidig lov (kapittel 6A)), om kommunene har implementert lovendringene i tråd med lovgivers intensjoner, og hvilke konsekvenser lovendringene har hatt for deltakernes kvalifisering og overgang til arbeid. Vi diskuterer også hvordan variasjon i ankomsttall og den raske oppskaleringen av tilbudet til nyankomne flyktninger i norske kommuner har påvirket hva slags tilbud flyktningene har fått.

For å svare på dette, bruker vi en rekke ulike datakilder. Vi har gjennomgått lovdokumenter og forarbeidene til disse, og vi har intervjuet ulike aktører involvert i lovprosessen om valg og avveininger som ble gjort. Dette danner grunnlaget for analyser av forventninger om endring i kapittel 3. For å beskrive implementeringen av lovendringene og konsekvensene av varierende ankomsttall, har vi analysert registerdata for alle deltakere registrert i Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR) som har startet i introduksjonsprogrammet etter ny lov. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse hos alle landets voksenopplæringer og ledere for introduksjonsprogram høsten 2021 og 2023. I tillegg har vi et omfattende kvalitativt intervjumateriale. Vi har fulgt fire kommuner gjennom hele perioden fra loven ble innført i 2021 og ut 2023, og intervjuet/besøkt dem minst én gang i året, samt hatt oppfølging på telefon og e-post. I tillegg har vi besøkt ytterligere åtte kommuner en gang for å få mer variasjon i erfaringer og utfall. Disse kommunebesøkene er fordelt gjennom hele 2022 og 2023. I alle kommunene har vi intervjuet lærere og programrådgivere, ledere for Voksenopplæring og Introduksjonsprogram, og ikke minst deltakerne selv, om deres erfaringer med introduksjonsprogrammet og tilbudet som blir gitt i kommunen. Vi har også vært til stede i en rekke klasserom og sett undervisningen på nært hold. Dette har gitt en bedre forståelse for hvor ulike undervisningssituasjoner som finnes innenfor tiltak i introduksjonsprogrammene – og den store

⁹ Dersom en deltaker ikke klarer å forsørge seg selv og søker om økonomisk sosialhjelp, kan imidlertid kommunen sette som vilkår at de først benytter andre muligheter til underhold og henvise dem til introduksjonsprogram.

¹⁰ Fra 01.02.24 kan deltakerne kun få deltid dersom kommunen ikke har mulighet til å tilrettelegge full tid.

innsatsen mange lærere gir for at deltakere i introduksjonsprogram skal få et godt tilbud. Gjennom feltarbeidene har vi også hørt historier om andre kommuner som gjør ting annerledes – på godt eller vondt. Vi har kontaktet personer i mer enn ti slike tilleggs-kommuner, for å følge opp slike historier og for å bedre forstå valg som er gjort.

1.1 Avklaring av sentrale begreper

Introduksjonsprogram: Introduksjonsprogrammet er et opplæringsprogram for nyankomne flyktninger, og det er ett av de viktigste virkemidlene i norsk integreringspolitikk. Programmet skal bidra til å gi innvandrere gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet, slik at de tidlig kan integreres i det norske samfunnet og bli økonomisk selvstendige (Integreringsloven, 2021, § 1).

Norskopplæring: Norskopplæring er et sentralt tiltak i introduksjonsprogrammet, men retten til opplæring i norsk gjelder uavhengig av om man går i introduksjonsprogram eller ikke. Alle flyktninger og deres familiegjenforente mellom 18 og 67 år, har rett og plikt til opplæring i norsk fram til de når sitt norskmål.¹¹ Dersom norskmålet ikke er nådd ved avsluttet introduksjonsprogram, er norskopplæringen ment å fortsette utenfor rammene av introduksjonsprogrammet (mer om norskmål og rammene for opplæringen i kapittel 5).

Kort programtid: Når vi omtaler deltakere med «kort programtid» i denne rapporten, refererer vi til deltakere som har fått et sluttmaal i introduksjonsprogram som tilsier at de kan få mellom tre og tolv måneder i program (les mer om sluttmaal i neste kapittel)

Programrådgiver: Samlebetegnelse for kommuneansatte som jobber med oppfølging av deltakere i introduksjonsprogram. I noen kommuner er stillingene tilknyttet NAV, andre steder i en egen flyktningstjeneste eller i tilknytning til voksenopplæringen. I noen kommuner har de tittelen veileder, flyktningkonsulent eller annet.

Arbeidsrettede elementer: Alle deltakere skal ha arbeids- eller utdanningsrettet innhold i sitt introduksjonsprogram. Arbeidsrettede elementer gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet. De mest sentrale arbeidsrettede elementene er praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV eller korte yrkes- og bransjekurs (se IMDi's fagressurs for introduksjonsprogrammet).

Midlertidig kollektiv beskyttelse (MKB): Regjeringen har bestemt at personer som er fordrevet fra Ukraina vil kunne gis midlertidig beskyttelse. Denne blir gitt for ett år om gangen og blir automatisk forlenget. Gruppen med midlertidig kollektiv beskyttelse blir også omtalt som MKB eller personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

Nasjonale aktører: I analyser av forventninger om endring gjengir vi intervju med representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Når vi refererer til disse gjengir vi noen steder dette kun som «nasjonale aktører» eller «nasjonale aktører involvert i lovprosessen». Dette er for å

¹¹ Deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett, men ikke plikt til opplæring i norsk.

sikre våre respondenter en viss anonymitet, siden det er forholdsvis få personer intervjuet fra hver institusjon.

2 Metoder og data

Denne rapporten er siste publikasjon av totalt tre i et forskningsprosjekt finansiert av AID om nye områder og grep i integreringsloven (Tyldum et al., 2024: Fokus på formell kvalifisering og Tyldum & Dapi 2023: Introduksjonsprogram for ukrainske flyktninger. Hvilket tilbud fikk de i 2022?). De tre publikasjonene bygger dels på det samme datamaterialet – og beskrivelsene av enkelte metoder og datakilder kan derfor være identisk i de tre publikasjonene.

2.1 Endringsteori og forventninger 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 vektlegger, da loven ble innført. Hvert kapittel starter med en diskusjon av hvilke forventninger til endring som ligger til grunn for lovendringen. Deretter diskuterer vi implementeringsprosessene og endringene som har skjedd, i lys av disse overordnede forventningene. Endringsteorien og forventningene til endring er basert på gjennomgang av høringsnotat, lovproposisjon til Stortinget, lovvedtak og hørings svar, og ikke minst intervjuer med en rekke aktører i Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Integrerings- og mangfolds direktoratet (IMDi), 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 fire kommuner over tid, og supplert dette med kvalitative intervjuer i åtte andre kommuner samt analyser av data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) og spørreundersøkelser til alle landets kommuner. Vi bygger også på tidligere forskning og dokumenter utviklet rundt utarbeidelse av integreringsloven (hørings svar, proposisjonen og annet).

Vi beskriver både forventninger til endring, utfordringer rundt implementering, og faktiske utfall og utforming av tilbud i kommuner. Dette krever bruk av ulike datakilder. Flere av datakildene våre er imidlertid usikre. Det ser ut til å være en del feilføringer i registerdata. 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, styrker dette muligheten til å generalisere til også andre kommuner. I en situasjon hvor det er stor variasjon mellom regioner og kommuner, og dette er et felt der

mye er i endring, gir tilgangen på flere datakilder 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 bygger vi på tidligere forskning og dokumenter utviklet rundt utarbeidelse av integreringsloven (høringssvar, proposisjonen og annet), samt kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter som har vært involvert i å utvikle områdene og grepene i det nye lovverket. I disse analysene bruker vi også noen intervjuer med ledere for introduksjonsprogram eller voksenopplæringer der det er relevant å vise hvordan de forstår og fortolker endringene som har blitt gjort. De nasjonale nøkkelinformantene har vært prosjektledere og ledere fra AID (tidligere KD) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Intervjuene med nasjonale aktører ble gjennomført høsten 2021 og høsten 2023, mens kommunale aktører ble intervjuet gjennom hele perioden. Hensikten med disse intervjuene 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 med politikken. Vi har ikke intervjuet representanter for kommuneledelsen eller sett på hvordan kommunene bruker økonomiske ressurser på introduksjonsprogrammet.

Datagrunnlag for å kartlegge implementering og utfall

Dybdeintervjuer i kommunene

Vi har gjennomført en dybdekartlegging av praksis i tolv 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, og i tillegg er flere intervjuer utført på telefon eller Teams. I løpet av 2023 har vi også besøkt åtte kommuner én gang. Til sammen utgjør dette tolv kommuner hvor vi har gjennomført intervjuer med leder i voksenopplæringen, leder i introduksjonsprogram, og lærere og rådgivere i voksenopplæring. Vi har også intervjuet deltakere i alle kommuner og vært på besøk i totalt tolv skoleklasser i voksenopplæringen. Totalt er det gjennomført kvalitative intervju med mer enn 200 unike respondenter gjennom hele prosjektperioden – med varighet på mellom 15 minutter og 1,5 timer.

I denne delen av kartleggingen har vi lagt vekt på å forstå hvilket handlingsrom kommunene opplever at de har, og hvordan de forstår og organiserer kort programtid og midlertidig lov. 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 informantene har vi lagt vekt på hvordan de forstår intensjonen med lovendringene, hvordan de organiserer tilbudet til deltakere med midlertidig opphold og kort programtid, og hvilke muligheter og utfordringer de ser med lovendringene. Intervju med deltakerne har handlet om hva slags tilbud de har fått i introduksjonsprogrammet, om de får et tilbud i tråd med det de har krav på, hva slags kunnskaper de har om egne rettigheter, i hvilken grad de opplever at tilbudet de får er tilpasset deres behov, og om tilbudet er godt tilrettelagt for at de skal nå de målene de har for introduksjonsprogrammet.

Når vi gjengir resultatene fra de kvalitative intervjuene i denne rapporten har vi valgt å ikke oppgi hvilken kommune informantene bor eller jobber i, for å sikre at ingen vil kunne gjenkjenne dem på bakgrunn av sitatene vi bruker. Ingen er gjengitt med sine faktiske navn, og noen deltakere og ansatte er også ytterligere anonymisert ved at vi har endret noen mindre detaljer (som alder eller kjønn på personen eller andre involverte) ved historien for å sikre at den ikke er gjenkjennbar for de som kjenner deltakeren.

I alle de tolv casekommunene har vi besøkt én til tre klasser i voksenopplæringen. I klassene har vi gjennomført gruppesamtaler om deltakerens møter med introduksjonsprogrammet. Dette er gjort gjennom en kombinasjon av svar via smarttelefon og plenumsdiskusjoner. Vi har introdusert prosjektet vårt og brukt klasseromssituasjonen som en mulighet for oss til å rekruttere deltakere til intervju. Ved rekruttering av deltakere til intervju ønsket vi å unngå at hovedvekten av respondenter rekrutteres gjennom lærer eller andre ansatte knyttet til introduksjonsprogrammet. Slik rekruttering kan være metodisk utfordrende, siden vi ikke vet om lærerne/veiledere bevisst eller ubevisst velger ut de deltakerne som de tenker vil gi «riktige» svar, eller om deltakerne vil vegre seg mot å svare ærlig, fordi de opplever at de står i gjeld til lærer/veileder. Noen av deltakerne vi har intervjuet har kun fulgt opplæring i norsk, men ikke hatt livsopphold gjennom introduksjonsprogram. Dette er enten fordi de er over 55 år, eller fordi de er ferdige med introduksjonsprogram. Vi har gjennom andre forskningsprosjekter i perioden (Kjæøy & Tyldum, 2022; Fløtten & Frisell et al., 2023; Tyldum & Kjæøy et al., 2023) også intervjuet flyktninger som ikke er i introduksjonsprogram og norskopplæring i det hele tatt, enten fordi de ikke har startet eller fordi de ikke ønsker. Disse intervjuene har også bidratt til å kontekstualisere analysene i denne rapporten.

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). Uttrekket fra NIR består av alle deltakerne som begynte introduksjonsprogrammet i perioden 01.01.2021–31.06.2023. I denne rapporten avgrensner vi til deltakere med kortprogramtid, noe vi definerer med opplysninger om programmets sluttmaal.¹² Av 20 608 deltakere som er med i uttrekket, mangler vi opplysninger om sluttmalet for 2362 deltakere (dvs. 11 %), og totalt er det 13 414 deltakere som er registrert med kort programtid.

I deler av analysene i rapporten ser på deltakernes programlengde og programinnhold, og dette gjør at vi avgrensner populasjonen ytterligere til deltakere som har avsluttet sitt introduksjonsprogram innen 31.06.2023. Dette omfatter 3224 deltakere totalt, hvorav 168 (dvs. 5 %) mangler opplysninger om sluttmaal i uttrekket, og 2785 er klassifisert som deltakere med kort programtid. Det er imidlertid ikke alle 2785 deltakerne som har registrerte opplysninger i NIR om programinnholdet, altså opplysninger om hvilket tiltak

¹² Deltakere med kortprogramtid er definert som deltakere med enten sluttmaal «Høyere utdanning - person har utdanning på videregående nivå fra før» eller «Arbeid - person har utdanning på videregående nivå fra før».

som deltakerne har deltatt i. Det er 2244 deltakere (81 % av 2785) som har tiltaksopplysninger i NIR per 31.06.2023.

NIR er i utgangspunktet en registerdatainnsamling som skal dekke hele populasjonen av deltakere. At det mangler opplysninger for noen deltakere, og dette gjelder særlig opplysninger om deres programinnhold, betyr at funnene basert på analyser av disse dataene må tolkes med varsomhet. Manglende opplysninger skyldes forsinkelser i kommunenes rapportering til NIR, og omfanget av de manglende opplysningene kan sees i lys av kommunenes kapasitetsutfordringer i perioden 2021–2023. Analysene som bygger på NIR-uttrekket trenger ikke nødvendigvis å gi et skjevt bilde dersom tilfeldigheter avgjør hvilke deltakere som registreres med opplysninger i NIR og hvilke deltakere som mangler opplysninger i NIR. 59 kommuner mangler tiltaksregistreringer i NIR for deltakerne sine. Disse kommunene skiller seg ut ved at de er mindre i befolkningsstørrelse og har mindre erfaring med å bosette flyktninger. Dette er trolig kommuner som i større grad erfarer kapasitetsutfordringer, og det indikerer at deltakere fra kommuner med kapasitetsutfordringer kan forventes underrepresentert i NIR-uttrekket. Samtidig er andelen deltakere med avsluttet program som følges av disse kommunene ikke stor, (på ca. 6 prosent), og dette begrenser hvor stor skjevhet det kan oppstå når deltakere fra disse kommunene ikke er med i datagrunnlaget.

I NIR er det ikke registrert om deltakerne har MKB. Vi bruker derfor i våre analyser landbakgrunn «Ukraina» som proxy (istedenfor) for kollektiv midlertidig beskyttelse, men er klar over at det er noen deltakere med andre landbakgrunner (blant annet Russland) som bodde i Ukraina før fullskalainvasjonen og som derfor har fått kollektiv midlertidig beskyttelse.

Spørreundersøkelse til ledere for introduksjonsprogram og voksenopplæringer

Materialet som brukes her er innsamlet i forbindelse med en evaluering av kommunenes iverksetting av introduksjonsprogram, tilbudet til flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse og kommunenes bruk av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. Surveyundersøkelsene er rettet mot ledere i kommunenes introduksjonsprogram og til ledere av voksenopplæringen og er gjennomført i to runder.

I første runde (2021) kartla Fafo kommunenes forutsetninger for å iverksette anbefalt politikk, og hvilke forventninger ulike aktører hadde til integreringsloven og til de standardiserte elementene. Resultatene er beskrevet i Kavli et al. (2022). Her finnes også en mer detaljert gjennomgang av hvordan første runde av spørreundersøkelsene ble gjennomført.

I andre runde (2023) var tema iverksettingen av integreringsloven og de fem utvalgte standardiserte elementene som følges over tid. Det ble stilt egne spørsmål om kommunenes tilbud til deltakere med kort programtid, og til personer med kollektiv, midlertidig beskyttelse. Spørsmålene i surveyen og resultatene av undersøkelsen er beskrevet i Kavli et al. (2024).

Surveyundersøkelsene ble sendt til leder av kommunenes introduksjonsprogram og til leder for voksenopplæringen, og de ble gjennomført både i 2021 og i 2023. I denne rapporten benytter vi i hovedsak data fra surveyundersøkelsene i 2023 og presenterer

derfor dem noe nærmere under. Bakgrunnen for det, er at det i 2021 var svært få kommuner som hadde flyktninger med kort programtid og dette gjorde det lite interessant å analysere svarene på spørsmålene som ble stilt om dette. Kommunene manglet rett og slett erfaring med denne kategorien av deltakere.

Av de 364 kommunene/bydelene i nettoutvalget i 2023, svarte 225 på undersøkelsen, noe som ga en svarprosent på 62. Vi vurderer dette som en god svarprosent, spesielt i lys av hvor mange kommuner som er nye på feltet og de kapasitetsutfordringene mange kommuner har stått i. Samtidig er svarprosenten lavere enn i 2021. I materialet er det en liten underrepresentasjon av kommuner som har tatt imot svært få flyktninger (under 25) siste tre år – og noe overrepresentasjon blant de som har tatt imot aller flest. Nye bosettingskommuner, her definert som kommuner som ikke hadde bosatt flyktninger de siste tre årene før 2022, er også noe underrepresentert i materialet sammenliknet med de som har bosatt ett eller flere av de tre årene 2019, 2020 og 2021. På fylkesnivå er undersøkelsen representativ.

Tabell 2.1 Utvalg og svarprosent, ledere i introduksjonsprogram, 2021 og 2023

	Brutto utvalg*	Netto utvalg	Antall svar	Svarprosent
Survey 2023	370	364	225	62 %
Survey 2021	227	201	190	94 %

* Oslos bydeler er tellt som egen enhet.

Det er også gjennomført en spørreundersøkelse blant skoleledere i voksenopplæringen for innvandrere. Målgruppen var opplæringssteder som våren 2022 hadde deltakere som også deltok i introduksjonsprogram. Av de 239 opplæringsstedene som viste seg å være i målgruppen for undersøkelsen, svarte 179 på undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 75. Dette er en svært god svarprosent, og den ligger på nivå med undersøkelsen som ble gjennomført i 2021. På fylkesnivå er undersøkelsen i hovedsak representativ, men med noe underrepresentasjon i Innlandet og i Troms og Finnmark, og noe overrepresentasjon blant opplæringsstedene i det som på undersøkelsestidspunktet var Viken fylke. Basert på den høye svarprosenten og den informasjonen vi har tilgang til, er det imidlertid liten grunn til å tro at frafallet har skapt systematiske skjevheter i materialet.

Tabell 2.3 Utvalg og svarprosent, spørreundersøkelse om introduksjonsprogram til ledere i voksenopplæring, 2021 og 2023

	Brutto utvalg	Netto utvalg	Antall svar	Svarprosent
Survey 2023	259	239	179	75 %
Survey 2021	259	238	165	76 %

3 Forventninger om endring ved innføring av kort programtid og midlertidig lov

I denne implementeringsstudien bruker vi endringsteori (Rogers, 2014) som overordnet rammeverk for analysene. 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 lovendringene 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 denne rapporten ser vi på implementeringen av to lovendringer:

- innføring av differensiert/kort programtid i Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (Integreringsloven) fra 2021
- innføring av midlertidig lov (kapittel 6A i integreringsloven: Midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34) fra 2022

I dette kapittelet går vi gjennom hvilke forventninger om endring som lå til grunn for disse lovendringene. Vi spør:

- Hvilke problemer var lovendringene ment å løse?
- Hva var de ønskede og forventede effektene samt forventede negative bieffekter av lovendringene?
- Hvem ser man for seg at må endre adferd for at dette skal skje, og hvordan og hvorfor skal de gjøre det?
- Er det noen forutsetninger som må være på plass for at dette skal skje?

Innføringen av kort programtid og innføring av midlertidig lov er imidlertid lovendringer som har kommet på plass etter to svært ulike prosesser. Integreringsloven trådte i kraft 1. januar 2021 etter en prosess som hadde foregått over flere år, med tydelige mål for hva som skulle oppnås gjennom lovendringen. Det er også integreringsloven som utgjør grunnlaget for endringene som kom i midlertidig lov, og integreringsloven er derfor mest vektlagt i denne studien.

De midlertidige lovendringene vi ser på i denne rapporten, er en rekke tilpasninger i regelverket for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse som ble innført som følge av høye ankomsttall av flyktninger fra Ukraina. Disse lovendringene ble implementert på svært kort tid, for å gjøre det mulig for kommunene å ta imot et høyt antall flyktninger da ankomsttallene for ukrainske flyktninger i Europa ble svært høye. De første midlertidige endringene i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina trådte i kraft 22. juni (Prop. 107 L (2021-2022)) og skulle gjelde i ett år. 31. mars 2023 la Arbeids- og inkluderingsdepartementet fram forslag om videreføring av midlertidige endringer i lovverket, med enkelte endringer og presiseringer (Prop. 90 L (2022-2023)). Samtlige

midlertidige endringer foreslås opphevet 1. juli 2025.¹³ I denne rapporten er det Prop. 107 L (2021–2022) som danner grunnlag for vår analyse av midlertidig lov. Endringer i lovverket som kom med Prop. 90 L (2022–2023) vil inkluderes der de er relevante.

I vår analyse av forventninger til endring bygger vi på lovdokumentene (stortingsproposisjoner og hørings svar) samt intervju med sentrale beslutningstakere i departementet (AID/KD) og IMDi, og hos lokale ledere for introduksjonsprogram og voksenopplæringer. Denne kartleggingen av forventninger vil danne grunnlaget for analysen i de neste kapitlene – hvor vi spør om implementering og resultater har vært i tråd med intensjonene og forventningene.

3.1 Innføring av «kort programtid»

Hva er nytt?

Fra 2021 skal alle deltakere i introduksjonsprogram ha et slutt mål, og dette slutt målet bestemmer hvor lang tid en deltaker kan få i program. Det er i utgangspunktet ikke opp til kommunene å avgjøre hvem som skal få «kort programtid», siden dette styres av hvor mye medbrakt utdanning deltakeren har. I tabell 3.1 gir vi en oversikt over de ulike slutt målene, og hvem loven definerer som målgruppe for de ulike slutt målene. Det går et viktig skille mellom deltakere som har gjennomført minimum videregående utdanning fra før ankomst, og deltakere som ikke har det. De som har gjennomført minimum videregående utdanning skal få tilbud om et introduksjonsprogram på tre til seks måneder, med mulighet for inntil seks måneders forlengelse. Hvor mange som vil få «kort programtid» i en kommune vil først og fremst avhenge av hvilke grupper av flyktninger som bosettes, men kan også variere noe avhengig av hvordan kommunene fortolker og praktiserer regelverket.

Tabell 3.1: Slutt mål og varighet av introduksjonsprogrammet (kilde: integreringsloven, § 13).

Deltakerkategori	Slutt mål	Programmets varighet
1. Minimum utdanning på videregående nivå fra før	Kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid	3–6 måneder (+ 6 mnd.)
2. Under 25 år og ikke utdanning på videregående nivå fra før	Primært fullføre videregående opplæring	3–36 måneder (+ 12 mnd.)
3. Deltakere over 25 som ikke har utdanning på videregående nivå fra før og som ønsker å fullføre videregående skole	Fullføre videregående opplæring	3–36 måneder (+ 12 mnd.)
4. Øvrige deltakere	Komme i arbeid eller fullføre deler eller hele grunnskolen eller deler av videregående skole	3–24 måneder (+ 12 mnd.)

¹³ Høring av forslag om videreføring av midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m. 19.12.2023 (regjeringen.no)

Det er kun personer med utdanning som kan gi generell studiekompetanse i Norge i henhold til GSU-listen som skal ha kort programtid (Prop. 89 L (2019–2020), kap. 8.5.4.3). Hva som kreves for å få godkjent generell studiekompetanse i Norge, varierer avhengig av hvilket land man har utdanning fra, og GSU-lista¹⁴ er en oversikt over hva disse kravene er for søkere til høyere utdanning som har utdanning fra utlandet. For noen land er fullført grunn- og videregående opplæring tilstrekkelig for å fylle utdanningskravet, mens for andre land er det krav om å ha ett til to års høyere utdanning fra hjemlandet etter videregående opplæring for å ha generell studiekompetanse. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig med godkjent studiekompetanse for å få opptak på de fleste studier i Norge. De fleste studier stiller også krav om dokumenterte språkferdigheter – enten engelsk eller norsk, og ofte begge deler.¹⁵ Deltakere som får kort programtid må imidlertid ikke tilfredsstillе språkkravene, kun kravene til utdanning.

Det er gjort unntak for kompetansekravet for deltakere med utdanning fra Ukraina.¹⁶ I vurdering av om de skal ha kort programtid, skal deltakere som har fullført videregående utdanning i Ukraina anses for å ha utdanning på videregående nivå, selv om de ikke oppfyller kravet om høyere utdanning i henhold til GSU-listen. Videregående opplæring i Ukraina er normalt 11 år, mot 13 år i Norge.¹⁷

Basert på tall fra IMDi og Statistisk sentralbyrå la departementet opprinnelig til grunn at omtrent 20 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal ha kort programtid, ettersom det blant flyktingene som kom i 2017 og 2018 var 20 prosent som hadde utdanning på universitets- og høyskolenivå (ibid.). På grunn av de høye ankomsttallene av flyktinger fra Ukraina har imidlertid andelen med kort programtid blitt betydelig høyere de siste årene.

Hvilke utfordringer var endringen ment å løse?

Vi finner tre begrunnelser for innføring av kort programtid i forarbeidene og i våre intervjuer med nasjonale og kommunale aktører:

- Kort programtid skulle bidra til at deltakerne fikk et mer differensiert introduksjonsprogram.
- Innføring av kort programtid gjøres for å bevisstgjøre kommunene på at deltakere som har en del skolegang fra før har potensial til å lære raskere enn andre og kan komme raskere ut i jobb.
- Innføring av kort programtid skulle frigjøre ressurser i kommunene, slik at andre kunne få lengre tid i program.

Det er en overordnet intensjon for integreringsloven at flest mulig skal oppnå formell kompetanse i løpet av programmet. Men personer som har utdanning på minimum videregående nivå fra før antas å ha formell kompetanse som de kan nyttiggjøre seg av i Norge, eller at de har bedre forutsetninger enn andre for å lære utenfor

¹⁴ GSU-listen utarbeides av HK-dir (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse) .

¹⁵ https://www.samordnaopptak.no/info/utenlandsk_utdanning/sprakkrav/krav-til-norsk-og-engelsk-for-hoyere_utdanning/

¹⁶ Midlertidig forskrift til integreringsforskriften, kapittel 8a, § 43a

¹⁷ <https://wenr.wes.org/2019/06/education-in-ukraine>

introduksjonsprogrammet Dette gjelder både fordi de har erfaring med å tilegne seg ny kunnskap og fordi de har flere muligheter for å nyttiggjøre seg av ordinære tilbud og støtteordninger, som for eksempel lån og stipend (Prop. 89 L kap. 8.5.4.3.). Flere studier hadde også vist at deltakere med høy utdanning ofte ønsket raskere progresjon gjennom programmet, men at de under gammel lov kunne ende opp i lange opplæringsløp som de hadde lite utbytte av og som i liten grad var tilpasset deres muligheter og forutsetninger for å lære (Djuve et al., 2017; Lillevik & Tyldum, 2018). Med introduksjonsloven var det derfor et ønske om å legge til rette for at de som har forutsetninger for å komme raskt ut i arbeid eller utdanning skulle få mulighet til det, heller enn at de blir værende i et introduksjonsprogram som trekker ut i tid. Samtidig skulle man ved å sørge for at denne gruppen kom raskt ut i arbeid, frigjøre midler som kunne brukes til å gi andre deltakere lengre tid i program.

Innføringen av differensiert programtid er ett av hovedgrepene som gjøres for at kommunene skal kunne tilby et mer differensiert introduksjonsprogram. Lovgiver har vært opptatt av at kommunene skal gå bort fra å gi stort sett det samme tilbudet til alle, men heller lage tilpassede løp avhengig av hva slags arbeid eller utdanning deltakeren ønsker, og hva slags kompetanse de tar med seg. Dette skal gi flere deltakere mulighet til å oppnå formell kompetanse og kvalifisering innenfor rammen av programmet. Det ble imidlertid ikke tilført ekstra midler til kommunene i forbindelse med innføring av integreringsloven. Innføring av kort programtid ble også innført for å gjøre det mulig for de som ikke hadde fullført videregående å få lengre tid i program enn de hadde hatt under introduksjonsloven.

Når vi drøfter kort programtid med representanter for sentrale myndigheter som har utviklet loven, snakker de i liten grad om at kort programtid er bra i seg selv – men peker på viktigheten av at man i loven åpner for mer differensierte introduksjonsløp. En av informantene løfter fram at kort programtid kan bidra til å øke bevisstheten om at ikke alle deltakere trenger like mye tid i programmet:

Dette tvinger fram at kommunene i større grad tar hensyn til hva slags kompetanse deltakerne har med seg – i hvert fall i forhold til varighet. I en utredning i forkant av loven, så vi at det var helt ubetydelige forskjeller mellom deltakere i hvor lang tid de fikk i introduksjonsprogrammet – uavhengig av hva slags kvalifikasjoner de har med seg.

En forventning om at de som får kort programtid vil kunne få varig tilknytning til arbeidslivet uten kvalifisering innenfor introduksjonsprogrammet

Innføring av kort programtid er ett av mange grep som gjøres i integreringsloven, og denne lovendringen må forstås også innenfor de overordnede ambisjonene i integreringsloven.

Først og fremst representerer innføring av integreringsloven en økt vektlegging av **formell kvalifisering**. Det er en målsetning at flere skal få formell kvalifisering¹⁸, fordi dette

¹⁸ Tiltak som kan gi formelle kvalifikasjoner omfatter for eksempel grunnskole og videregående opplæring, godkjenning av medbrakt utdanning og andre kurs som gir formell kompetanse.

forstås som en forutsetning for deltakelse på ulike samfunnsarenaer, og dermed en sentral del av integreringen generelt. Men det er først og fremst behovet for å legge til rette for at flere får en varig tilknytning til arbeidslivet som vektlegges i forarbeidene. I Prop. 89 L (s. 63) skriver departementet følgende:

Departementet viser til at dagens arbeidsliv setter høye krav til formelle kvalifikasjoner og at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig å kun lære seg norsk og få kunnskaper om norsk arbeids- og samfunnsliv for å få varig tilknytning til arbeidslivet. Flere vil ha behov for formelle kvalifikasjoner for å få en varig tilknytning til arbeidslivet.

Departementet beskriver i forarbeidene til integreringsloven at deltakere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før ankomst til Norge, vil ha et begrenset behov for kvalifisering ut over de obligatoriske elementene i programmet. Her ligger det altså en antakelse om at deltakere med videregående utdanning skal kunne anvende den kompetansen de har med seg i det norske arbeidslivet eller for å komme inn i høyere utdanning. I forarbeidene¹⁹ pekes det likevel på en av konklusjonene i Brochmann II-utvalget²⁰: at innvandreres medbrakte kompetanse synes i liten grad å bli verdsatt i norsk arbeidsliv. Innvandrere som har tatt utdanningen i Norge, har vesentlig høyere sysselsetting enn innvandrere med samme utdanningsnivå fra utlandet. Utvalget konkluderer derfor med at påbygging av utenlandsk utdanning med noe utdanning fra Norge kan ha høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Forarbeidene peker på at mange flykninger vil kunne trenge noe tilleggsutdanning for å kunne jobbe i tråd med medbrakte kvalifikasjoner i Norge. Man antar imidlertid at slik tilleggsutdanning vil være høyere utdanning – ettersom de har godkjent studiekompetanse i Norge. Med innføring av integreringsloven ble det åpnet for at også videregående opplæring kan være en del av introduksjonsprogrammet, men høyere utdanning må den enkelte finansiere på lik linje med øvrige befolkning, og det skal normalt ikke finansieres av staten gjennom introduksjonsprogram. Deltakerne kan imidlertid ha som mål for introduksjonsprogrammet å kvalifisere til høyere utdanning i Norge.

Intensjonen med loven er imidlertid å prioritere de uten formell utdanning fra før, ikke at deltakere med fullført videregående fra før skal ta høyere utdanning eller mer formell kvalifisering som en del av programmet. For deltakere som har videregående utdanning fra før, skal programmet i større grad tilrettelegge for at deltakerne skal kunne ta eventuell kvalifisering de har behov for utenfor rammene av programmet. Det ligger en forståelse av at dersom de trenger ytterligere kvalifisering vil det i stor grad være høyere utdanning. Da kan man ha som mål for programmet å gå videre til høyere utdanning, og i tillegg ha som mål for norskopplæringen å dokumentere ferdigheter i norsk på B2-nivå, slik at de kan gå videre til høyere utdanning etter endt norskopplæring (forskrift til integreringsloven (§ 28)). Høyere utdanning på fulltid skal normalt ikke inngå i et introduksjonsprogram, med unntak av kortere fagskoleutdannelse, kompletterende utdanning eller forberedende kurs, og kurs i norsk språk eller samfunnskunnskap (Kunnskapsdepartementet, 2022). Det ligger til grunn en forventning om at deltakere i

¹⁹ Prop. 89 L (2019–2020) Kap 2.4

²⁰ NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring

introduksjonsprogram med kort programtid ikke vil ha behov for å ta videregående opplæring på nytt i Norge. Dette er noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.

Loven og forarbeidene presiserer at introduksjonsprogrammet skal legge til rette for **varig tilknytning til arbeidslivet**, og det gjøres ikke unntak for deltakere med kort programtid på dette punktet. Vi legger derfor til grunn at lovgivers intensjon er at deltakerne ikke raskest mulig skal over til arbeid dersom det innebærer at de da går inn i jobber som sannsynligvis ikke vil gi en varig tilknytning til arbeid på sikt.

En forventning om at deltakerne kan fortsette opplæring i norsk etter endt program

Ambisjonene om at flyktninger skal tilegne seg gode norskferdigheter har blitt stadig større de siste 10–15 årene. Med integreringsloven kom det også en dreining fra krav om deltakelse i et visst antall timer norskopplæring, til at kommunene skal legge til rette for at deltakerne skal nå et gitt norskmål. Denne dreiningen forsterkes også av at rettigheter til permanent opphold og til statsborgerskap nå betinges av beståtte norskprøver (Djuve & Kavli, 2019; Kavli et al., 2022). Tidligere var det tilstrekkelig å delta i norskopplæring et visst antall timer for å utløse rettigheter til varig oppholdstillatelse og for senere å kunne søke om norsk statsborgerskap. Nå stilles også krav om resultater. I arbeidslivet er det også blitt vanligere å stille krav til beståtte norskprøver før ansettelse, eller for å få fast stilling (Nicolaysen et al., 2019; Bjørnset et al., 2021; Ødegård & Andersen 2020).

Ambisjonen om at deltakerne skal lære godt norsk er ikke redusert selv om de får kortere tid i program. Forventningen om oppnådd norskmål gjelder imidlertid innenfor de ytre rammene for norskopplæring (18 måneder), og ikke innenfor tiden i introduksjonsprogram. Med integreringsloven har kommunen fått ansvar for å sikre at deltakerne har mulighet til å nå sitt **veiledende norskmål** – et mål som er satt på bakgrunn av medbrakt kompetanse eller etter behov for å dokumentere et visst nivå i norsk (B2) (jf. forskriften § 28, fjerde ledd). Mens den gamle introduksjonsloven stilte krav til kommunene om at de måtte tilby et visst antall timer med norskopplæring, gir integreringsloven kommunene større frihet til å selv definere hva slags undervisning og hvor mange undervisningstimer i norsk deltakerne trenger – så lenge de legger til rette for at deltakerne når norskmålet sitt.

Det er bred enighet, både blant nasjonale og kommunale aktører, at seks måneder sjelden vil være tilstrekkelig for å nå norskmålet for deltakere med kort programtid. Dette har heller ikke vært intensjonen fra lovgivers side, siden de ytre rammene for rett norskopplæring er bredere enn rammene for introduksjonsprogram. Men nasjonale aktører gir imidlertid uttrykk for at dersom undervisningen er tilstrekkelig tilrettelagt, kan seks måneder være tilstrekkelig for at deltakere med utdanning fra før kan lære nok norsk til at de kan få en jobb. Det ligger også en forståelse av at mange vil kunne lære fortere norsk dersom de får en jobb der de kan praktisere språket – ikke minst dersom dette kan kombineres med norskopplæring på kveldstid og i helger.

Det ligger altså en klar forventning om at kommunene legger til rette for at deltakerne kan fortsette å lære norsk etter endt program, selv om deltakerne jobber på dagtid. I forarbeidene til videreføringen av midlertidig lov (Prop. 90 L (2022–2023)) er dette

spesifisert på følgende måte: «Ved ulik varighet på norskopplæringen og introduksjonsprogrammet er det viktig at norskopplæringen legges opp slik at den kan kombineres med arbeid eller annen aktivitet, for eksempel opplæring på kveldstid.». Det var også under gammel lov at retten til opplæring i norsk ikke var knyttet til tiden de fikk i introduksjonsprogram. Men med innføring av kort programtid har det blitt mindre overlapp mellom tid med norskopplæring og tid i program.

Her ligger det også en forventning om at deltakerne skal være motivert og ha overskudd til å lære norsk etter endt program, selv om de har startet i arbeid. Det er en forståelse av at de ikke trenger inntektssikring, siden de vil ha mulighet til å gå raskere ut i jobb, men de vil ha behov for noe gratis norskopplæring ut over tiden i program.

Deltakerne anses altså ikke å være ferdig kvalifisert ved slutten av introduksjonsprogrammet, men ettersom de har formell kompetanse, ligger det en antakelse om at de først og fremst trenger å lære språk for å få tilgang på kvalifisert arbeid eller for å gå videre til høyere utdanning. Dersom deltakerne ønsker å fortsette med høyere utdanning, må det finansieres gjennom deltidsjobb, studielån og stipend i likhet med andre innbyggere.

En forventning om at deltakerne får tilbud om introduksjonsprogram i inntil tolv måneder eller til de går over i arbeid eller utdanning

I intervju med nasjonale aktører om lovendringene er de tydelige på at innføring av kort programtid ikke skal innebære et skritt bort fra fokus på formell kvalifisering og varig tilknytning til arbeid. Det ligger en forventning om at deltakere i denne gruppen vil kunne komme i arbeid forholdsvis raskt. De vil ikke nødvendigvis arbeide i tråd med medbrakt kompetanse med det første, men vil gjennom arbeid få anledning til å bli selvforsørget, lære norsk og lære om norsk arbeidsliv. For deltakere som ikke har forutsetninger for å finne arbeid etter seks måneder i introduksjonsprogram, gir flere sentrale aktører uttrykk for en forventning om at kommunene skal gi forlengelse i ytterligere seks måneder. Dette begrunnes med at de som ikke er i jobb etter seks måneder i program, vil med ytterligere seks måneder i introduksjonsprogram ha økt sannsynlighet for at de finner arbeid. Det innebærer i praksis en forventning om at deltakerne skal ha tolv måneder i program, med mindre de når sitt mål om arbeid eller utdanning tidligere.

En forventning om at kommunene omstiller seg og gir opplæring og tilrettelegger for deltakernes behov

Både i forarbeidene til loven og i intervjuer med personer som har vært involvert i utarbeidelse av loven, er det bevissthet om at innføring av kort programtid er en lovendring som krever at kommunene omstiller seg betydelig fra tidligere praksis. I intervjuer med nasjonale aktører har kanskje den største bekymringen vært at kommunene ikke skal gjøre noe for å endre innholdet i programmet – men gi samme innhold som før, bare over kortere tid.

I den grad man ser på tid i programmet som et gode, vil ikke kort programtid være positivt for deltakeren i seg selv. Men ikke alle er enige i at de som får kort programtid nødvendigvis er uheldige og taperne etter den nye loven ble innført. Lengden på programmet må også vurderes opp mot risiko for såkalte innelåsingeffekter – altså at

deltakerne ikke aktivt søker eller kommer i arbeid mens de deltar i kvalifisering. Når vi snakker med nasjonale aktører som har vært involvert i lovprosessene om hvordan de ser for seg at kommunene skal iverksette disse endringene, ligger det en klar forventning om at kommunene skal utvikle et tilbud der deltakere med kort programtid vil få norskopplæring og annen relevant kvalifisering i spesialiserte tilbud med **rask progresjon**, slik at de raskere blir klare til å gå videre i utdanning og arbeid. En nasjonal aktør som har vært involvert i å utvikle loven, sier følgende:

Ved å differensiere programtiden tvinger vi fram noen endringer. Vi regner med at det i en overgangsperiode vil koste noe mer penger, og er spent på om kommunene bare vil fortsette å gjøre det samme innenfor nye rammer – da vil ikke dette fungere.

Intensjonen er altså *ikke* at deltakeren skal få et kortere løp med det samme innholdet som tidligere – men at kommunene skal tilby et eget, mer effektivt opplegg som skal være tilpasset deltakere som har en del utdanning fra før. For at deltakeren skal få mulighet til å komme i arbeid etter endt program, ser nasjonale aktører det som en viktig forutsetning at programmet skal tilpasses den enkelte deltakers individuelle behov og mål for programmet.

Det forventes altså at kommunene skal endre innholdet de har til deltakere i introduksjonsprogram, slik at deltakere til tross for at de får kortere løp likevel skal kunne komme seg videre, enten i utdannings- eller arbeidsliv.

Det ligger også en forventning om at man vil se **innovasjon** i kommunene – at de stimuleres til å tenke nytt, og at de vil komme opp med måter å gi relevant opplæring til denne gruppen deltakere. I Prop. 89 L (2019–2020) framhever departementet at tilbudet for de med kort programtid er under utvikling, og at en del av innovasjonsarbeidet er utviklingen av standardiserte elementer. Videre står det at forslaget om å gå bort fra dagens krav om opplæring i et visst antall timer skal bidra til innovasjon og endringer i hvordan opplæringen tilbys i kommunen (Prop. 89 L, kap. 13.5). I samtale med nasjonale aktører om hvordan de ser for seg at den enkelte kommune skal løse dette, viser de til de standardiserte elementene, og er tydelige på at de ikke har tenkt at alle deltakere med kort programtid i en kommune skal følge samme program.

De som har utformet loven er klar over at det særlig i mindre kommuner ikke nødvendigvis er et stort antall kurs som programrådgivere og deltakere kan velge mellom slik at de kan lage individuelt tilpassede program. Våre informanter påpeker at kommunene må få på plass bedre systemer for **samarbeid** for å få til individuell tilpasning. Dette gjelder både samarbeid internt i kommunen, mellom ulike etater (for eksempel med NAV) og mellom kommuner. Mer samarbeid vil gi mulighet for bedre tilrettelagt opplæring. Det er også nødvendig å etablere kontakt med nye aktører, eller aktører som så langt bare har hatt en liten rolle. For eksempel knyttes det sterkere forventninger til kontakten med arbeidsmarkedet og arbeidsgivere.

Bekymring for at mange ikke vil rekke å lære godt norsk

Litt over 100 høringsinstanser har uttalt seg om innføring av kort programtid. Uttalelsene peker på utfordringer rundt opplæring i norsk (Prop. 89 L, s.76). En stor gruppe forstår

reduksjonen i tid i introduksjonsprogram som en reduksjon i tiden for norskopplæring, og mener at seks måneder er urealistisk kort tid til å lære seg norsk. Flere høringsinstanser har uttrykt bekymring for at deltakere med kort programtid vil ende opp på sosialhjelp fordi de ikke lykkes med overgangen til arbeid etter endt programtid.

Flere aktører i både stat og kommuner gir uttrykk for at de har litt mer tro på at en form for kvalifisering skal være mulig på tolv måneder – men dette forutsetter at deltakerne kommer raskt i gang med kvalifisering, og at det finnes et tilrettelagt og relevant tilbud i kommunen. Ikke minst må også deltakeren være motivert og ha en familiesituasjon og helse som gjør at de kan nyttiggjøre seg av et undervisningstilbud med rask progresjon. Kompetanse Norge framhevet i sitt hørings svar til loven at det er problematisk at det ikke er lagt føringer for hvilket omfang norskopplæringen skal ha i den perioden deltakeren har rett til opplæring, og at det tar tid å lære et nytt språk i voksen alder. Dette gjelder særlig hvis deltakeren skal mestre språket på et akademisk nivå og ikke er kjent med det latinske alfabetet fra tidligere (høringsuttalelse, Kompetanse Norge)

Kommunene gir uttrykk for at deltakere med høyere utdanning fra hjemlandet var de det gikk best med etter introduksjonsprogrammet under den gamle loven. I våre intervjuer i kommunene har flere uttrykt bekymring for at man med den nye loven fjerner noe av det som fungerte best tidligere, og ender opp med å sende denne gruppen inn i de delene av arbeidsmarkedet hvor man ikke trenger kvalifikasjoner. Dette fordi de ikke kan nyttiggjøre seg den medbrakte kompetansen i Norge, eller ikke kan godt nok norsk til å jobbe i tråd med medbrakte kvalifikasjoner. Som en programrådgiver uttrykker: «Da må man akseptere at folk med høyere utdanning gjør helt andre jobber dersom de skal sluses fort inn i jobb. Er det det man vil?»

3.2 Innføring av midlertidig lov

Hva er nytt?

I forbindelse med høye ankomstall etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina, vedtok Stortinget 7. juni 2022 flere midlertidige lovendringer som skulle gjøre det mulig for kommunene å ta imot et høyt antall flyktninger. Enkelte endringer og presiseringer av disse ble lagt fram 31. mars 2023 av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (Prop. 90 L (2022–2023)). 1. februar 2024 trådte noen flere nye regler i kraft, blant annet skjerpes og konkretiseres kravene til arbeidsretting i introduksjonsprogrammet (Regjeringen, 2024). I dette delkapittelet ser vi på innføring av midlertidige lovendringer i integreringsloven, som er nedfelt i kapittel 6A. Samtlige midlertidige endringer foreslås opphevet 1. juli 2025.²¹

Et sentralt element i det midlertidige regelverket er at flyktninger med MKB ikke har plikt til å delta i introduksjonsprogram, men har rett til å delta dersom de har behov for det. Kommunen har plikt til å sørge for introduksjonsprogram for de som ønsker å benytte seg av retten, men programmet trenger ikke være på heltid. I første lovendring gjaldt ikke plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging etter integreringsloven § 6 for personer med MKB, men med endringene som kom 31. mars 2023 har deltakerne nå både

²¹ Høring av forslag om videreføring av midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m. 19.12.2023 (regjeringen.no)

rett og plikt til kompetansekartlegging etter bosetting dersom de deltar i introduksjonsprogrammet. I tillegg har personer med MKB rett, men ikke plikt, til å gjennomføre karriereveiledning.

De midlertidige endringene for personer med MKB reduserer også noen av kravene til programinnhold. Programmet skal likevel som et minstekrav inneholde arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. Fordi man antok at noen isteden ville ønske å lære engelsk, er det for denne gruppen kun et krav om «språktilbud», og ikke et krav om opplæring i norsk. Deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse har altså rett til å delta i norskopplæring, selv om det ikke er en plikt. Det er ikke krav til opplæring i samfunnskunnskap og livsmestring. Kommunene oppfordres imidlertid til å tilby kurs i livsmestring og samfunnskunnskap hvis de har mulighet og kapasitet til det.

I utgangspunktet forslø departementet at foreldreveiledningskurset heller ikke skulle være obligatorisk for denne gruppa. Etter innspill fra blant annet Redd Barna, ble dette endret. Redd Barna beskriver i sitt høringsinnspill at foreldre fra Ukraina som har vært gjennom en dramatisk omveltning i livet og flukt, vil kunne ha behov for veiledning og støtte i foreldrerolle. Det ble dermed bestemt at deltakere som har barn under 18 år skal delta på kurs i foreldreveiledning, i likhet med andre deltakere i introduksjonsprogram.

Den midlertidige lovendringen åpner også for mer fleksibilitet for både deltakere og kommuner. For deltakerne åpner de midlertidige lovendringene for at de kan gå ut i arbeid, uten å miste retten til introduksjonsprogram – men beholder retten til å gå tilbake i program innen to år. Kommunene får også mulighet til å gi tilbud på deltid dersom de ikke har kapasitet til å gi et fulltidstilbud. Det ble imidlertid *ikke* gjort endringer i kommunens frist for oppstart av programmet på tre måneder etter bosetting. For å gi mer fleksibilitet til kommunene, lempes den midlertidige loven på kompetansekravet for lærere ved å åpne for at personer som ikke oppfyller kompetansekravene kan ansettes midlertidig som lærere uten tidsbegrensningen på ett år. Integreringsloven § 16 om integreringskontrakt gjelder heller ikke for personer med MKB.

Som vi beskriver over, er det også gjort unntak for utdanningskravet på listen om generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning (GSU-listen). Deltakere fra Ukraina med fullført videregående opplæring anses for å ha utdanning på videregående nivå, selv om de ikke oppfyller kravet om høyere utdanning i henhold til GSU-listen (§ 43a)

Hvilke problemer var endringen ment å løse?

Norge har valgt å gi flyktninger med MKB rettigheter under integreringsloven, og har lagt til rette for at flyktninger med MKB kan bosettes i kommunene nesten på lik linje med andre flyktninger. Vårt naboland, Sverige, har valgt en annen strategi og tilbyr ikke introduksjonsprogram og tilsvarende integreringstiltak for denne gruppen (Tyldum et al., 2023). Den midlertidige lovendringen blir da innført først og fremst for å bøte på kapasitetsutfordringer i fylkeskommuner og kommuner på grunn av høye ankomsttall, og gjøre det mulig for kommunene å ta imot flere flyktninger. I de forberedende lovarbeidene finner vi imidlertid ytterligere to begrunnelser for innføring av de midlertidige endringene i integreringsloven:

- bidra til at personer med MKB kommer raskt i arbeid og blir økonomisk selvstendige
- tilpasninger til at dette er personer med midlertidig opphold, og som man ser for seg skal tilbake til Ukraina når krigen er over

Til tross for at det innføres midlertidige endringer i både rettigheter og plikter for flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse, gjelder det overordnede formålet fra integreringsloven også for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Det vil si: introduksjonsprogrammet skal også for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse legge til rette for at de får gode norskkunnskaper og varig tilknytning til det norske arbeidslivet. I forarbeidene til loven – og i intervju med nasjonale aktører – er det ingen som tar til orde for at flyktninger fra Ukraina har mindre behov for opplæring i norsk enn andre nyankomne flyktninger. I likhet med andre deltakere med kort programtid er intensjonen at de skal ha intensiv opplæring og lære mye på kort tid. Noen oppfatter imidlertid forventning om varig tilknytning til arbeid som å stå i motstrid med kravet om å komme raskt i arbeid.

Kapasitetsutfordringer i fylkeskommuner og kommuner

De midlertidige lovendringene skulle bidra til å bøte på problemer knyttet til kapasitetsutfordringer i kommunene. Tiden etter Russlands invasjon i Ukraina bar (og bærer fortsatt) preg av usikkerheter knyttet til hvor mange flyktninger som vil komme til Norge. De høye ankomsttallene har også skapt et stort press på både fylkeskommuner og kommuner for å få på plass lovpålagte tjenester. Ett av områdene der man forventet utfordringer, var for kommunene å få tilgang på kvalifisert personell. Midlertidig lov åpner for at personer som ikke oppfyller kompetansekravene kan ansettes midlertidig uten tidsbegrensningen på ett år, og kan på den måten redusere risiko for at det skal oppstå kapasitetsutfordringer i kommunene når det gjelder tilgang på lærere. I tillegg åpnes det for at omfanget av opplæringen kan tilpasses slik at alle i målgruppen får opplæring av god kvalitet, men kanskje ikke i like stort omfang som de normalt ville fått (Prop. 107 L, kap. 7.5.5).

En annen lovtekstendring som begrunnes med å ivareta hensynet til kapasiteten, er forslaget om at personer med MKB ikke har plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting. I de forberedende arbeidene beskrives hensikten med forslaget at de vil legge til rette for at flyktninger fra Ukraina skal kunne bosettes så raskt som mulig, samtidig som man ivaretar hensynet til kapasiteten i vertskommunene. Forslaget innebærer at vertskommunen for mottak ikke har plikt til å kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak, og at den enkelte ikke har plikt til å gjennomføre kartleggingen, av hensyn til rask bosetting og kapasitetsutfordringer. Kompetansekartleggingen skal nå foregå etter bosetting.

Når departementet forventer at det skal være mulig å gi alle opplæring av god kvalitet, til tross for det store tilfanget av flyktninger, framhever de blant annet digital undervisning og interkommunalt samarbeid som mulige grep som kan bidra til at de lykkes med dette arbeidet (Prop. 107 L (2021–2022), kap 7.5.5). Digital undervisning kan bidra til et mer fleksibelt program for deltakere som kombinerer opplæring med omsorgsoppgaver, frivillig arbeid eller med en deltidsjobb eller deltidsstudier. Digital undervisning kan også

bidra til å avlaste voksenopplæringen for både lokaler og lærerressurser og bidra til at det vil være enklere for kommunene å sette i gang opplæringen raskt, også når det er mange personer i målgruppen. Interkommunalt samarbeid kan også brukes dersom kommunen ikke selv har kapasitet til å tilby opplæringen innen tre måneder.

De midlertidige lovendringene åpnet også for at introduksjonsprogrammet skulle kunne gjennomføres på deltid. Dette ble begrunnet både med hensynet til fleksibilitet og med at det gir mulighet for å arbeide parallelt. Dersom det er forhold på kommunens side som gjør at programmet må være på deltid, skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltakelse på fulltid (Prop. 107 L, kap. 7.5.4). Men dersom den enkelte frivillige deltar i introduksjonsprogram på deltid, skal imidlertid stønaden ta utgangspunkt i antall timer i programmet. Proba (2023) finner at det er få av ukrainerne som faktisk velger å gjennomføre introduksjonsprogrammet på deltid, og retten til å velge deltid selv falt bort fra 01.02.2024 (Integreringsforskriften, § 43i)

Raskt i arbeid

Det andre settet med argumenter for midlertidig lov, handler om behovet for å legge til rette for at flyktninger fra Ukraina skal komme raskt ut i arbeid. I forarbeidene til loven beskrives de ukrainske flyktningene som en litt annen gruppe enn hva som tradisjonelt har kommet til Norge: «*Generell informasjon om kompetansen til innbyggere fra Ukraina tilsier at de som kommer, har høyere kompetanse enn tidligere flyktninggrupper og bør ha gode forutsetninger for å komme raskt ut i arbeid. Tilpasningene i regelverket må legge til rette for dette.*» (Prop. 107 L, (2021–2022), kap. 7.5.1)

Det er gjort flere forenklinger for å redusere tiden fra innvilget oppholdstillatelse til bosetting i dagens situasjon, blant annet at kompetansekartlegginga skal skje etter bosetting. Kompetansekartleggingen etter bosetting skal imidlertid bidra til å avklare om den enkelte er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen og om det kan være aktuelt for enkelte å gå rett ut i arbeid eller ha lønnet arbeid som en del av introduksjonsprogrammet. Dette kan også sees i sammenheng med at flyktninger fra Ukraina har unntak fra plikten til å delta i introduksjonsprogram. Departementet begrunner videre viktigheten av kompetansekartlegging (til tross for at den kommer etter bosetting) med at det vil bidra til målsetningen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid.

Et sentralt grep for å legge til rette for at personer med MKB kommer raskt i arbeid, er at de kan gå rett ut i ordinært arbeid uten å delta i introduksjonsprogrammet, eller gå over til arbeid før introduksjonsprogrammet er avsluttet, uten å miste retten til introduksjonsprogram. Departementet antar i forarbeidene at en større andel enn vanlig vil gå rett ut i arbeid eller utdanning, slik at kommunen ikke vil måtte sørge for introduksjonsprogram for alle som kommer. Videre framhever departementet at fylkeskommunene skal sørge for karriereveiledning, og at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse skal ha rett, men ikke plikt, til å gjennomføre karriereveiledning. Etter departementets vurdering vil det ikke være hensiktsmessig at personer som kommer raskt ut i arbeid skal ha plikt til karriereveiledning.

Midlertidighet som begrunnelse for begrensninger

Overordnet begrunnes alle lovendringene med midlertidighet. Dette framheves blant annet i Prop. 107 L (2021–2022) kap. 7.5.1:

«Det er samtidig viktig at den enkelte får et godt opphold i Norge og raskt kan delta i det norske samfunnet. Den midlertidige beskyttelsen, samt ønsket om at den enkelte kommer raskt i arbeid eller annen aktivitet, gjør det også nødvendig med noe mer fleksibilitet i regelverket for denne gruppen».

De midlertidige endringene gir unntak fra flere av innholdskravene til programmet, det er ikke krav om opplæring i norsk (men krav om språktilbud), opplæring i samfunnskunnskap og kurs i livsmestring. I Prop. 107 L (2021–2022) beskriver departementet at den lovfestede opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er innrettet ut fra en tanke om at oppholdet til deltakerne vil være langvarig. I de forberedende arbeidene argumenteres det for at det foreløpig er grunn til å anta ukrainernes opphold ikke vil være like langvarig som andre flyktninger, og at det derfor kan gjøres tilpasninger i innholdet i introduksjonsprogrammet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Det er også flere kommuner som bruker midlertidighet som argument for å ikke tenke varig tilknytning til arbeidslivet for denne gruppen, og som oppfatter at dette er et signal fra nasjonale aktører. Dette er imidlertid ikke en forståelse som bygger direkte på forarbeidene. Dette kommer vi tilbake til.

Forutsetninger og forventede effekter

En forventning om at både kommunene og deltakerne trenger fleksibilitet

I forarbeidene til midlertidig lov ble det understreket at de høye ankomsttallene, den midlertidige beskyttelsen, samt ønsket om at deltakerne kommer raskt i arbeid eller annen aktivitet, skaper et behov for mer fleksibilitet i regelverket for denne gruppen. Fleksibiliteten for deltakerne ble gitt gjennom at de ikke fikk plikt til å gå i introduksjonsprogrammet, og de kan gå tilbake til programmet som de har avsluttet for å starte i arbeid. Fram til 1.2.2024 kunne deltakerne også velge å ta introduksjonsprogram på deltid. Fra denne datoen er det kun kapasitetsutfordringer i kommunene som kan begrunne deltidspåbud. Det er ikke regulert minimumskrav for omfanget av introduksjonsprogram på deltid. Visse elementer (språkopplæring, arbeids- og utdanningsrettede elementer og foreldreveiledning) skal imidlertid være på plass, og den overordnede målsetningen om varig tilknytning til arbeidslivet gjelder fremdeles. De midlertidige lovendringene har dermed også gitt kommunene mer fleksibilitet. Men gitt at det ikke finnes noe minstekrav til omfang, bare til innhold, er det uklart hvor lite tilbud kommunene kan gi deltakerne før det blir et lovbrudd. Dette forsterkes av at målsetningen om å nå norskmålet for deltakere med MKB er formulert som at kommunene *bør* legge til rette for at de når dette, ikke at kommunene *skal* legge til rette for dette – slik det er for andre deltakere i introduksjonsprogram (Integreringsloven, 2022, § 37 d). Det har som konsekvens at det blir uklart hvor omfattende opplæringstilbud deltakere med MKB har rett på; de kan ikke kreve å få slik opplæring i nabokommunen eller av private aktører, men er prisgitt det tilbudet om norskopplæring og introduksjonsprogram som tilbys i deres kommune.

Rundt 100 høringsinstanser uttalte seg om forslagene til midlertidige endringer i integreringsloven. Flertallet av disse høringsinstansene var enige i at regelverket burde endres for å kunne håndtere et økt press på tjenestene. Mange høringsinstanser sa seg enige i

at regelverksendringene ville kunne bidra til å lette kommunens oppgaver. Flere peker imidlertid på at disse lovendringene kan gi utilsiktede konsekvenser.

Flere høringsinstanser var opptatt av at behovet for tilpasninger også balanseres godt opp mot den enkeltes rettigheter. Noen høringsinstanser framhever at rettighetene til ordinært introduksjonsprogram også burde gjelde for denne gruppen, for å sikre best mulig kvalitet i opplæringen til denne gruppa. Bærum kommune skrev følgende i sitt høringsvar til departementet:

«Noen vil også ha helseutfordringer som følge av krigsopplevelser og flukt, og vil ha behov for tid før de kan nyttiggjøre seg språk- og arbeidsrettede aktiviteter. For disse er det viktig at deres rettigheter ikke svekkes med de foreslåtte endringene. Særlig er rett til språkopplæring viktig». (Prop. 107 L, kap. 7.4.1)

Det er flere høringsinstanser som engasjerer seg i at minstekravet til programmet endrer seg, herunder opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap og kurs i livsmestring. Blant annet mener Utdanningsforbundets nasjonale nettverk for voksenopplæring at det er uheldig at opplæringen i samfunnskunnskap utgår, siden kurset har viktig og nyttig informasjon som flyktninger fra Ukraina vil ha bruk for i arbeidslivet.

Både Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse viser til viktigheten av at MKB-deltakere får god informasjon om rettigheter og plikter i det norske arbeidslivet for å sikre dem mot sosial dumping. Her er det altså flere høringsinstanser som er bekymret for at flyktninger fra Ukraina vil få et dårligere tilbud som en konsekvens av at man reduserer minstekravene til innholdet i programmet og at de vil være dårligere stilt for å klare seg i det norske arbeidslivet.

En forventning om at deltakere fra Ukraina kommer raskt ut i arbeid, og at dette kan kombineres med varig tilknytning.

De midlertidige lovendringene bygger også på en forventning om at flyktninger fra Ukraina vil trenge mindre kvalifisering for å komme raskere i arbeid enn mange andre flyktninggrupper.

Generell informasjon om kompetansen til innbyggere fra Ukraina tilsier at de som kommer, har høyere kompetanse enn tidligere flyktninggrupper og bør ha gode forutsetninger for å komme raskt ut i arbeid. (Prop 107, 2021-2022, kap. 7.5.1)

De høye ankomsttallene har rettet en økt oppmerksomhet mot behovet for at flest mulig av flyktingene skal bli i stand til å forsørge seg selv så fort som mulig, for å begrense belastningene på kommunene. Men hva som ligger i at deltakerne skal «raskt i arbeid», forstås ulikt av ulike aktører (både sentralt og i kommunene); noen forstår det som at varig tilknytning til arbeid er mindre viktig for denne gruppen, mens andre forstår det som at de skal gjøre det samme som før – bare enda raskere.

Det ligger en dobbelthet i lovtekstene og ikke minst i måten lovendringene har blitt omtalt på av sentrale politikere ved pressekonferanser og andre anledninger. De delene som handler om rask overgang til arbeid og midlertidighet kan forstås som at kommunene ikke trenger å tenke langsiktig i integreringsarbeidet for deltakere med MKB, for

eksempel ved å gi unntak for krav om norskopplæring og opplæring i samfunnskunnskap. Samtidig er det ikke innført noen endringer i kravene til språkopplæringsopplæring, og det er ikke gitt unntak for den overordnede målsetningen om at kommunene skal legge til rette for at deltakere i introduksjonsprogram skal få en varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Forarbeidene til den midlertidige loven tydeliggjør imidlertid i svært liten grad at norsk-målet fortsatt gjelder og at kommunene skal jobbe mot varig tilknytning også for denne gruppen.

Denne vektleggingen av raskt i arbeid ble også framhevet som bekymringsfull fra flere aktører i høringsrunden. Blant annet peker Arbeids og velferdsdirektoratet på at en ikke bør ha for høye forventninger til hvor mange som kan komme raskt ut i arbeid eller annen aktivitet. De beskriver følgende:

«Rammene for denne gruppen må ta høyde for at en del kompetanse ikke er direkte overførbart til det norske arbeidsmarkedet og noen yrker krever også godkjenning av utdanning eller autorisasjon. Også ulike migrasjonsrelaterte utfordringer knyttet til helse og sosiale forhold vil kunne være et hinder for arbeidsdeltakelse». (Prop. 107 L, (2021–2022), kap. 7.4.1)

Lier kommune framhever også at man legger til grunn at en stor del andel av flyktingene fra Ukraina vil kunne gå direkte eller relativt kjapt ut i arbeid, og at en dermed legger opp til et introduksjonsprogram som er for kort. De framhever at selv om flere vil ha høyere utdanning, vil den enkeltes mulighet for å komme i jobb også være avhengig av språkkunnskaper, og at det tar tid å lære språk.

En forventning om at krigen i Ukraina vil bli forholdsvis kortvarig

Da krigen i Ukraina brøt ut, og masseflyktsituasjonen var et faktum, var det ingen som ante hvor lenge krigen ville vare. Men det var et håp hos alle involverte – ikke minst flyktingene selv – om at krigen ville være over raskt. I det midlertidige lovverket understrekes det at det må planlegges for at behovet for beskyttelse kan bli av en viss lengde (Prop 107), men samtidig bærer retorikken som brukes når man diskuterer integreringstiltak for denne gruppen preg av at det ikke er meningen at de skal bli værende når krigen er over. At denne gruppen skal returnere så snart det blir mulig, understrekes av norske statsråder i nær sagt alle pressekonferanser om midlertidige endringer i lovverket for fordrevne fra Ukraina, og gjentas av både nasjonale og kommunale aktører i intervju med oss: at midlertidig kollektiv beskyttelse ikke danner grunnlag for permanent opphold og at man ikke kan legge til grunn at de kommer til å bli.

Selv om Norge har valgt å bruke integreringspolitiske virkemidler ovenfor denne gruppen, har man også gjort tilpasninger der man gir litt mindre rettigheter til denne gruppen enn til andre. Man legger opp til en «integrering light» med mindre plikt, og også færre rettigheter. Vi antar at denne forventningen er noe av årsaken til at man i midlertidig lov gir unntak fra kravet om at de som skal ha kort programtid skal ha godkjent videregående opplæring i tråd med GSU-listen (Prop. 107 L, (2021–2022), pkt. 7.5.4.), og at kommunene kun trenger å gi opplæring i norsk i tolv måneder til deltakere MKB.

Flere høringsinstanser stiller spørsmål ved departementets forventning om at denne gruppa skal ha et kortvarig opphold i Norge, og peker på utilsiktede konsekvenser ved å bruke dette som begrunnelse for lovforslag. Statsforvalteren i Agder påpeker at lovendringene burde ta høyde for at mange vil kunne bli boende i Norge i lengre tid. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse framhever også at det må planlegges for at behovet for beskyttelse kan bli av en viss lengde.

4 Varighet og omfang av program

I dette kapittelet ser vi på hvem som får kort programtid, hvor lang tid de får i program og hvilke avveininger kommunene gjør når de fastsetter deltakernes slutt mål og programtid. I utgangspunktet har kommunene begrenset handlingsrom for å bestemme hvem som skal få kort programtid og ikke. Alle som har utdanning som tilfredsstillende utdanningskravene for generell studiekompetanse i Norge skal kun ha tre til seks måneder i program, med mulighet for seks måneders forlengelse. Vi finner store endringer i andel deltakere som får kort programtid over de tre årene som har gått siden loven ble innført, som i stor grad skyldes endringer i sammensetningen av flyktninggruppen. Vi viser også i dette kapittelet at det varierer hvor lang tid i program deltakere med vedtak om kort programtid får, og at denne variasjonen i stor grad skyldes ulik praksis rundt forlengelse ut over seks måneder mellom kommuner, og i mindre grad tilpasning til deltakernes behov.

4.1 Hva sier lov og forskrift om varighet og omfang av program

Hvem skal ha kort programtid?

Deltakerne i introduksjonsprogram som har utdanning på minimum videregående nivå fra før, skal ha kort programtid med slutt mål høyere utdanning eller arbeid. Utdanning på minimum videregående nivå fra før defineres i forarbeidene som de som tilfredsstillende utdanningskravet i GSU-lista (Prop. 89 L 2019-2020, kap 4.2). GSU-lista er en oversikt utarbeidet av HK-dir (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse) som gir informasjon om kravene for generell studiekompetanse for søkere med utdanning fra utlandet.

I den midlertidige forskriften til integreringsforskriften som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, er det imidlertid gjort unntak for kompetansekravet for deltakere med utdanning fra Ukraina. I vurdering av om de skal ha kort programtid, skal deltakere som har fullført videregående utdanning i Ukraina anses for å ha utdanning på videregående nivå, selv om de ikke oppfyller kravet om høyere utdanning i henhold til GSU-listen (§ 43a).

GSU-listen er imidlertid ikke endret. Det innebærer at deltakere med utdanning fra Ukraina kan få kort programtid i Norge, selv om de ikke har en utdanning som tilfredsstillende utdanningskravene for generell studiekompetanse i Norge. En person med fullført videregående skole fra Ukraina har normalt 11 års skolegang, mot 13 år i Norge.²²

Kriterier for forlengelse ut over seks måneder

Deltakere med slutt mål som gir kort programtid skal ha mellom tre og seks måneder i introduksjonsprogram. Denne kan forlenges med inntil seks måneder hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil nå sitt slutt mål med en forlengelse (Prop. 89L, kap. 1.2). Deltakere som har slutt mål om arbeid, men ikke er i arbeid etter seks måneder, vil normalt kunne forventes å nå sitt slutt mål med en forlengelse av program. Dette understrekes i

²² <https://wenr.wes.org/2019/06/education-in-ukraine>

flere intervju med nasjonale aktører. En implikasjon av en slik forståelse er at deltakere som avslutter sitt program etter seks måneder i hovedsak skal gjøre det fordi de har funnet (eller er i ferd med å finne) arbeid, og at deltakere som ikke har eller er i ferd med å finne arbeid etter seks måneder normalt bør få vedtak om forlengelse.

Midlertidig forskrift (§ 43d) gir imidlertid unntak for deltakere med fullført videregående opplæring som ikke har ett års høyere utdanning i tillegg. Denne gruppen kan få vedtak om introduksjonsprogram inntil ett år, dersom de har sluttmaal om overgang til høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning.

Fulltid og deltidspogram

Ordinære deltakere i introduksjonsordningen skal normalt ha helårlig fulltidsprogram. Midlertidig lov åpner for at kommunene kan gi program på deltid for deltakere med MKB. Dersom forhold på kommunens side medfører at programmet må være på deltid, skal det utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltagelse på fulltid.

Retten til opplæring i norsk er uavhengig av lengde på introduksjonsprogram

Deltakere i introduksjonsprogram har også rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men denne retten er etter regelverket ikke avhengig av at man deltar i introduksjonsprogram. Deltakere som har utdanning på minimum videregående nivå fra før har rett til opplæring i norsk inntil 18 måneder eller til de når norskmålet sitt (Integreringsloven §32). Deltakere med kollektiv midlertidig beskyttelse har imidlertid kun rett til opplæring i norsk i 12 måneder, men kommunen oppfordres til å gi opplæring i 18 måneder, dersom de har kapasitet til dette. Kommunen får tilskudd for alle deltakere med MKB som får vedtak om utvidet norskopplæring ut over 12 måneder. For deltakerne gis inntektssikring i form av introduksjonsstønad kun for perioden deltakerne er i introduksjonsprogram, og ikke for tiden med kun norskopplæring.

Tilrettelegging for opplæring i norsk innenfor og etter introduksjonsprogram diskuteres i neste kapittel.

4.2 Økning i andel med kort programtid også blant deltakere som ikke er fra Ukraina

Vi starter våre analyser av hvem som får kort programtid med å se på hvem som er registrert med dette i NIR (Nasjonalt introduksjonsregister) per 31. juni 2023. NIR skal inneholde data om alle deltakere i introduksjonsprogram i norske kommuner, men noen kommuner kan være sene med å registrere informasjon, og en del deltakere mangler informasjon om blant annet hvilke tiltak de har fått i introduksjonsprogrammet. I metodekapittelet diskuterer vi hvilke skjevheter dette kan tenkes å gi.

I det første året etter at integreringsloven ble innført var det forholdsvis få deltakere som fikk kort programtid i norske kommuner. Kun 161 personer – eller 14 prosent av alle deltakere med oppgitt sluttmaal – var registrert med sluttmaal som innebærer kort programtid (se tabell 4.1). Fra 2022 er dette snudd på hodet; i 2022 fikk 74 prosent av alle deltakere i introduksjonsprogram sluttmaal som innebærer kort programtid, og i løpet av de seks første månedene av 2023 hadde denne andelen økt til 83 prosent. Dette er først og

fremst på grunn av de høye ankomsttallene av flyktninger fra Ukraina, der de fleste har høyt utdannelsesnivå.²³

Tabell 4.1 Andel deltakere med kort programtid etter opprinnelsesregion og oppstartår (for 2023 – kun første halvår). Prosent av deltakere som har starter i program og har fått oppgitt sluttmaal. Kilde: NIR

Sluttmaal	Ukrainere etter startår			Andre landgrupper etter startår			Alle etter startår		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Har kort programtid	100 %	92 %	93 %	13 %	20 %	28 %	14 %	74 %	83 %
Har ikke fått kort programtid	0 %	8 %	7 %	87 %	80 %	72 %	86 %	26 %	17 %
Samlet	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
n	2	7691	5768	1190	2621	974	1192	10 312	6742

Av ukrainske flyktninger har 93 prosent fått kort programtid, og det har gjort at andelen av deltakere i introduksjonsprogram med kort programtid har økt kraftig fra 2021 til 2023. Det er imidlertid verdt å merke seg at det også for andre grupper er en klar økning i andelen som får kort programtid. Blant deltakere med annen landbakgrunn enn Ukraina, har andelen med kort programtid mer enn doblet seg fra 13 prosent i 2021 til 28 prosent i 2023 (se tabell 4.1). En mulig forklaring på dette er at det har vært en endring i sammensetningen av de som søker beskyttelse i Norge, og at det nå kommer flere med videregående opplæring også blant de som ikke har bakgrunn fra Ukraina. En annen mulig forklaring er at vi ser en endring i praksis i kommunene, og at kommunene i økende grad gir kort programtid til grupper som tidligere fikk lengre tid i program. Basert på våre kvalitative observasjoner antar vi at disse to faktorene har virket sammen og forsterket hverandre. Vi finner imidlertid ikke belegg for å si at økningen i andel med kort programtid kun skyldes at nye landgrupper søker beskyttelse i Norge. Som vi viser i tabell 4.2, er en betydelig andel av deltakerne med kort programtid fra tradisjonelle asylland. En av fire deltakere med kort programtid etter ordinær lov er fra Syria, og deltakere fra andre tradisjonelle asylland som Afghanistan, Kongo, Iran, Sudan og Eritrea utgjør ytterligere en fjerdedel.

²³ I NIR er det ikke registrert om deltakerne har MKB. Vi bruker derfor i våre analyser landbakgrunn «Ukraina» som proxy (istedenfor) for kollektiv midlertidig beskyttelse, men er klar over at det er noen deltakere med andre landbakgrunner (blant annet Russland) som bodde i Ukraina før fullskalainvasjonen og som derfor har fått kollektiv midlertidig beskyttelse.

Tabell 4.2: Landbakgrunn for deltakere med kort programtid i introduksjonsprogram. Prosent av deltakere som har startet i program mellom januar 2021 og juli 2023 i program og har fått oppgitt sluttmaal som innebærer kort programtid. Kilde: NIR

	Alle landgrupper	Alle landgrupper unntatt ukrainere
Ukraina	92,9 %	
Syria	1,7 %	24,2 %
Tyrkia	1,2 %	17,2 %
Afghanistan	0,7 %	9,3 %
Russland	0,6 %	8,0 %
Kongo	0,4 %	6,1 %
Iran	0,2 %	3,3 %
Statsløs	0,2 %	3,1 %
Eritrea	0,2 %	2,9 %
Sudan	0,2 %	2,2 %
Andre	1,7 %	23,7 %
N	13414	946

4.3 Lengde på program og sluttårsak

Vi ser betydelig variasjon i lengden på program blant deltakere med kort programtid. Deltakerne som hadde gått ut av introduksjonsprogram med kort programtid innen 30.06.2023 hadde i snitt fått 7,7 måneder i program (230 dager) med i gjennomsnitt 21 timer i tiltak per uke (se tabell 4.3).

Tabell 4.3: Programinnhold etter programlengde (antall måneder fra startdato til sluttdato) for deltakere som har avsluttet program, har sluttmaal som innebærer kort programtid, og er registrert med tiltaksopplysninger i NIR (n = 2244). Kilde: NIR, egne beregninger

	Antall deltakere med kort programtid og tiltaksopplysninger	Gjennomsnittlig antall timer tiltak	Gjennomsnittlig antall dager i program	Gjennomsnittlig antall timer med tiltak per uke
Under 6 måneder	380	342	107	22
Ca. 6 måneder	688	540	183	21
6–11 måneder	878	812	270	21
12 måneder	298	1002	375	19
Alle	2244	674	230	21

En av fem deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet med kort programtid, har hatt mindre enn seks måneder i program (se tabell 4.4 under). For denne gruppen er avslutningsårsak registrert for nærmere alle (se tabell 4.5). Det er to hovedårsaker til at deltakere har program på færre enn seks måneder: arbeid og flytting. I denne gruppen har nær halvparten av deltakerne (47 prosent) avsluttet program fordi de har flyttet ut av kommunen eller landet, har helsemessige utfordringer eller av andre årsaker ikke kan fortsette i program (se tabell 4.5). Av de som er igjen i kommunen, og som vi kan anta at har mulighet til å starte i arbeid om de får mulighet (er ikke syk eller hjemme med små barn), er 92 prosent i arbeid eller utdanning etter avsluttet program. Dette er de som har mindre enn seks måneder i program.

Tabell 4.4: Programlengde (antall måneder fra startdato til sluttdato) og overgang til arbeid for deltakere med fullført kort programtid (n = 2785/2304). Kilde: NIR, egne beregninger

	Antall deltakere med kort programtid	Andel av deltakere med kort programtid	Antall ukrainere	Andel av alle ukrainere med fullført kort programtid	Andel ukrainere av alle deltakere med kort programtid	Antall deltakere tilgjengelige for arbeid*	Antall med sluttårsak arbeid eller utdanning	Andel med sluttårsak arbeid eller utdanning** av de som er tilgjengelige for arbeid
Under 6 måneder	495	18 %	473	20 %	96 %	259	237	92 %
Ca. 6 måneder	962	35 %	877	37 %	91 %	863	192	22 %
6–11 måneder	957	34 %	883	37 %	92 %	817	426	52 %
12 måneder	371	13 %	129	5 %	35 %	365	141	39 %
Alle	2785	100 %	2362	100 %	85 %	2304	996	43 %

*Deltakere med følgende avslutningsårsak regnes som ikke tilgjengelige for arbeid: «Død», «Flyttet», «Ikke lenger i kategori, mistet rett», «Ukjent», «Utvandret», «Helsemessige utfordringer» og «Hjemmeverende med omsorg for barn under 1 år». 365 deltakere (av 2785 totalt) er ekskludert pga. denne avgrensningen.

**Som overgang til arbeid eller utdanning regnes Arbeid, Arbeid og utdanning – høyere utdanning, Arbeid og utdanning – videregående opplæring, Arbeid med lønnstilskudd fra NAV, Grunnskole, Høyere utdanning, Videregående opplæring – fag og yrkesopplæring, Videregående opplæring – studiespesialisering.

Litt over en tredjedel av alle deltakere med kort programtid får 6 månedene i introduksjonsprogram, uten forlengelse.²⁴ Ut fra intensjonen i loven, kan man få forlengelse av introduksjonsprogram dersom det er sannsynlig at man vil kunne nå målet for introduksjonsprogrammet gjennom en forlengelse. For mange som har kort programtid og arbeid som mål, vil man kunne anta at et halvt år til med tiltak vil øke sannsynligheten for å få jobb. Basert på dette, kan man anta at de som kun har fått seks måneder i introduksjonsprogram enten har gått videre til arbeid eller utdanning, mens de som ikke har

²⁴ Våre data fanger kun opp deltakere som har startet og avsluttet i program i løpet av 2,5 år (mellom januar 2021 da loven trådte i kraft og 31.06.2023). Dette gjør at deltakere som har færre enn tolv måneder i program vil være overrepresentert – sammenlignet med tilsvarende analyser gjort over en lengre tidsperiode.

nådd mål om utdanning eller arbeid har fått forlengelse av program. Men våre analyser viser at dette i liten grad er tilfelle. Deltakerne som kun har fått seks måneder uten forlengelse, er de som har lavest grad av måloppnåelse. Kun 22 prosent er registrert med sluttårsak «arbeid» eller «utdanning» (se tabell 4.4). En betydelig gruppe (11 prosent) har fortsatt med arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV, men den største gruppen – 53 prosent – er registrert med «avslutningsårsak ikke registrert» (se tabell 4.4). Det er mulig at det blant de som ikke har kjent avslutningsårsak er noen som har funnet jobb, men gitt at kommunenes måloppnåelse i stor grad måles etter deltakerne overgang til arbeid eller utdanning, har de sterke incentiver for å registrere sluttårsak for deltakere som får arbeid eller går videre med utdanning. Vi mener det derfor er grunn til å anta at kommunene i stor grad registrerer informasjon som indikerer oppnådd måloppnåelse, men kanskje i mindre grad andre avslutningsårsaker.

Tabell 4.5: Sluttårsak introduksjonsprogram etter tid i program. Deltakere med fullført kort programtid, n = 2785. Kilde: NIR

		Under 6 mnd.	6 mnd.	6–11 mnd.	12 mnd.	Alle	Andel av de som er tilgjengelige for arbeid
Arbeid eller utdanning	Arbeid	44 %	17 %	38 %	26 %	30 %	37 %
	Utdanning*	1 %	2 %	4 %	10 %	4 %	4 %
	Arbeid med lønnstilskudd fra NAV	2 %	1 %	3 %	2 %	2 %	2 %
Annet	Avslutningsårsak ikke registrert	0 %	53 %	9 %	27 %	25 %	30 %
	Kvalifiserende tiltak i regi av kommunen eller andre aktører	1 %	4 %	4 %	10 %	4 %	5 %
	Arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV	0 %	8 %	16 %	19 %	11 %	13 %
	Annet	3 %	5 %	12 %	4 %	7 %	8 %
Ikke tilgjengelig for arbeid	Annet utenfor **	8 %	4 %	4 %	1 %	4 %	
	Flyttet/utvandret/død	39 %	6 %	11 %	0 %	13 %	
		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
	N	495	962	957	371	2785	2304

*Utdanning inkluderer kategoriene Arbeid og utdanning – høyere utdanning, Arbeid og utdanning – videregående opplæring, Grunnskole, Høyere utdanning, Videregående opplæring - fag og yrkesopplæring, Videregående opplæring – studiespesialisering

**Annet utenfor inkluderer kategoriene Person har avvist program, Helsemessige utfordringer, Ikke arbeidssøker, Ikke lenger i kategori, mistet rett, ukjent, vedtak om permanent stans

Litt under halvparten av deltakerne med kort programtid, får utvidelse av program ut over seks måneder og kun 13 prosent av deltakerne registrert i NIR med avsluttet

program har fått maksimal programtid på tolv måneder (mer enn 360 dager²⁵) (se tabell 4.5). Blant de som har fått maksimal programtid på tolv måneder er andre nasjonaliteter enn ukrainere og er sterkt overrepresentert: andre nasjonaliteter utgjør kun 15 prosent av deltakere med kort programtid, men er 65 prosent av deltakerne som får maksimal tid på 12 måneder. Kun 5 prosent av deltakere fra Ukraina får maksimal programtid (12 måneder) – mot 57 prosent av deltakere av andre nasjonaliteter.

Det er imidlertid en betydelig gruppe som får utvidelse ut over seks måneder, men ikke fulle tolv måneder, og blant disse utgjør flyktninger fra Ukraina 92 prosent (se tabell 4.4). Blant de som får forlengelse – men ikke fulle tolv måneder i program – går rundt halvparten ut i jobb etter endt program. Dette er en betydelig høyere andel enn de som kun får seks måneder. I denne gruppen går også 20 prosent av deltakerne videre til kvalifiserende tiltak i regi av NAV eller andre i kommunen, og kun 9 prosent har ikke registrert avslutningsårsak. Dette forstår vi som en indikasjon på at de kommunene som forlenger introduksjonsprogrammet ut over seks måneder i stor grad gir maksimal tid i program, med mindre deltakeren går over til arbeid eller andre tiltak.

Det er imidlertid en betydelig gruppe som går ut av introduksjonsprogrammet før de har hatt maksimal programtid på tolv måneder, selv om de ikke har måloppnåelse, som vil si overgang til arbeid eller utdanning. Hvis vi ser kun på deltakere som *ikke* har kommet i jobb eller utdanning etter fullført kort programtid²⁶, er det kun 16 prosent som har fått fulle tolv måneder i program.

I de neste to delkapitlene ser vi på hva som kjennetegner de som får forlengelse ut over seks måneder fra de som ikke får slik forlengelse.

Kortere varighet på program for deltakere med midlertidig beskyttelse

Det går et tydelig skille etter landbakgrunn, der MKB-deltakere sjeldnere får forlengelse ut over seks måneder enn deltakere fra andre land (se tabell 4.6). Her må vi ta forbehold om at vi kun har data for deltakere som har avsluttet program innen 01.07.2023, og mange ukrainere startet ikke i program før høsten 2022. De som startet etter 01.07.2023 vil derfor ikke ha rukket å fullføre tolv måneder i program – og personer fra Ukraina med tolv måneder vil derfor være underrepresentert i våre data. Men vi ser også klare forskjeller mellom andre grupper – basert på landbakgrunn. Mens over 80 prosent av deltakere med fullført videregående opplæring fra land som Kongo, Afghanistan og Tyrkia får forlengelse ut over seks måneder, gjelder dette kun 56 prosent av deltakerne fra Iran. For deltakere fra Ukraina er det kun 42 prosent av de som har fullført før 01.07.2023 som har fått forlengelse. Blant deltakere som får fulle tolv måneder i program, utgjør deltakere fra Ukraina kun en tredjedel.

²⁵ Kun 59 deltakere har lengre programtid enn 366 dager.

²⁶ Her ser vi kun på de som kan antas å være en del av arbeidsstyrken, som vil si at de ikke har flyttet, ikke er hjemme med barn under ett år, og ikke er registrert som sluttet på grunn av helsemessige utfordringer.

Tabell 4.6: Andel som får forlengelse ut over seks måneder etter statsborgerskap. Deltaker med avsluttet kort programtid. Kilde: NIR, egne beregninger

Opprinnelsesland/ statsborgerskap	Antall deltakere med avsluttet kort programtid pr. 1.7.23	Andel som har fått forlengelse ut over 6 mnd.
Kongo	26	88 %
Afghanistan	66	86 %
Tyrkia	81	84 %
Statsløs	18	78 %
Syria	110	76 %
Eritrea	11	73 %
Sudan	14	71 %
Iran	16	56 %
Ukraina	2365	43 %
Russland	12	42 %
Alle	2785	48 %

I flere kommuner vi har besøkt skilles det eksplisitt mellom deltakere fra Ukraina og andre land når de bestemmer lengde på program. For deltakere med kort programtid som har en landbakgrunn som gjør at de kan få varig beskyttelse, tenker de kommuneansatte i langt større grad i tråd med intensjonene i integreringsloven: at de skal sikte mot at de skal få langsiktig og stabil tilknytning til arbeidslivet, selv om de har fått slutt-mål som innebærer kort programtid. Dette er også reflektert i at deltakere fra andre land enn Ukraina utgjør nærmere halvparten (46 %) av alle deltakere med slutt-mål høyere utdanning og kort programtid (ikke vist). I kommunene vi har besøkt blir vi ofte fortalt at intensjonen om å tenke langsiktig og arbeide mot stabil tilknytning i arbeidslivet i mindre grad gjelder for ukrainere enn for andre grupper flyktninger. Vi antar at dette er medvirkende til at kommunene ser ut til å være mer restriktive med å utvide programtid for deltakere med MKB enn for andre deltakere med kort programtid.

Går deltakere med lite medbrakt kompetanse for fort ut i jobb?

Vi finner også at de som har universitets- og høyskoleutdanning får lengre program enn de som kun har videregående. I tabell 4.6 viser vi de vanligste landbakgrunner for deltakere med kort programtid – for alle disse landene stiller GSU-listen krav om minst ett år utdanning ut over videregående skole for å få godkjent generell studiekompetanse – og dermed kvalifisere til kort programtid. På bakgrunn av dette antar vi at de fleste som er registrert i NIR med kort programtid med kun videregående utdanning eller mindre, er deltakere med MKB.

Deltakere med universitetsutdanning utgjør kun 78 prosent av deltakerne som får 6 måneder i program, mens deltakere med høyere utdanning utgjør 83 prosent av de

som får 6–11 måneder i program, og 91 prosent av de som får 12 måneder (se figur 4.7). Med andre ord: deltakere med mindre utdanning får i snitt færre timer og kortere program, enn de som har mye utdanning fra før.

Tabell 4:7 Programlengde for deltakere med kort programtid, etter kjønn, alder og utdanning

Program-lengde	Andel kvin-ner	Andel fra Uk-raina	Gjennomsnitt-lig alder	Utdanning		
				Ungdoms-skole	Videregående	Universitet/høyskole
Under 6 måneder	63 %	96 %	35	2 %	20 %	79 %
Ca. 6 måneder	71 %	91 %	38	2 %	20 %	78 %
6–11 måneder	76 %	92 %	36	2 %	15 %	83 %
12 måneder	61 %	35 %	36	0 %	9 %	91 %
Alle	70 %	85 %	37	2 %	20 %	82 %

I våre kvalitative intervju i kommunene er det flere kommuneansatte som rapporterer at det er lettere å finne arbeid til ukrainske deltakere med lite utdanning fra før, enn det er å finne arbeid for ukrainske deltakere som har høyere utdanning. De begrunner det med at de med lite utdanning er villige til å ta en hvilken som helst jobb, mens de som har utdanning fra før ofte ønsker arbeid innenfor spesifikke bransjer.

Vi antar at en mellomliggende forklaring kan være språk. Dersom man er villig til å ta en hvilken som helst jobb, er det sannsynlig at man er villig til å ta jobber i det Friberg og Midtbøen kaller innvandrernisjene i norsk arbeidsliv (Friberg & Midtbøen, 2019). Dette er deler av arbeidsmarkedet der man trenger mindre formell kompetanse for å gjøre arbeidsoppgaver, og hvor det i kjølvannet av høy arbeidsinnvandring fra land som Polen og Litauen har blitt mulig å jobbe med polsk eller russisk som arbeidsspråk (Haakestad & Friberg, 2020; Tyldum et al., 2023). Dette er jobber i bransjer der arbeidsmigranter dominerer, som i renhold, bygg og deler av servicebransjen. I bedrifter der arbeidsgivere og mellomledelse snakker polsk, russisk eller ukrainsk i tillegg til engelsk eller norsk, kan disse formidle oppgaver og instruksjoner til ansatte som ikke kan norsk. Mange ukrainere vil forstå og ofte snakke enten russisk eller polsk²⁷, og dette skaper muligheter for rask overgang til arbeid i disse delene av arbeidsmarkedet. Men når store deler av de ansatte snakker sammen på et annet språk enn norsk, blir det få muligheter til å praktisere norsk på jobb.

I våre intervju med deltakere i introduksjonsprogrammet, er det ikke uvanlig at deltakere med MKB forteller at de har ektefelle som ikke har vært i introduksjonsprogram, eller som kun har vært kort tid i program, før de fant jobb. Noen har hatt medbrakt kompetanse som er etterspurt i Norge (gjærne knyttet til data og programmering) og snakker godt engelsk. Disse får jobb i tråd med kvalifikasjoner. Andre forteller at deres ektefelle

²⁷ <https://www.ncesc.com/geographic-faq/do-ukraine-people-speak-polish/> og <https://www.ncesc.com/geographic-faq/can-russians-and-ukrainians-understand-each-others-language/>

jobber som budbilsjåfører, i byggebransjen eller på bilverksted. I den siste gruppen er det snakk om jobber der de ikke trenger å praktisere norsk eller engelsk på jobb, fordi de har en sjef eller et arbeidslag som de kan kommunisere med på ukrainsk, russisk eller polsk. Selv om de ikke har mulighet til å praktisere norsk på jobben de har nå, blir vi fortalt at ektefeller har avsluttet introduksjonsprogrammet og ikke lærer norsk ved siden av arbeid.

I kommunene telles det som oppnådd måloppnåelse når deltakere med begrensede norskkunnskaper kommer i jobb, selv om dette er en kortvarig kontrakt i deler av arbeidsmarkedet som har lavt lønnsnivå og usikker tilknytning. Det teller også som måloppnåelse når deltakere kommer ut i arbeid hvor de ikke har mulighet til å lære eller praktisere norsk på jobb. For deltakere som skal returnere til Ukraina innen kort tid kan dette være en hensiktsmessig tilnærming, siden slike jobber gjør at de kan forsørge seg selv mens de er i Norge. Dersom de ikke kommer til å returnere til Ukraina, er det mer usikkert om en slik tilnærming vil gi varig tilknytning til arbeidsmarkedet, og ikke minst, gode nok norskkunnskaper til å sikre god integrasjon i det norske samfunnet.

I lys av dette er det ikke entydig at det er positivt at vi finner at deltakere med lite medbrakt kompetanse får kortere tid i program, og at kommunene rapporterer at denne gruppen er lettere å få ut i arbeid.

Egenskaper ved kommuner er viktigere for å forklare lengde på program enn egenskaper ved deltakere

Ut over landbakgrunn / type oppholdstillatelse og utdannelsesbakgrunn, finner vi få systematiske forskjeller mellom deltakere som får forlengelse av program ut over seks måneder og deltakere som ikke får slik forlengelse. Den viktigste forskjellen ser ut til å være hvilken kommune deltakeren blir bosatt i, siden det er stor forskjell mellom kommuner i hva slags praksis de har for å forlenge.

Tabell 4.8: Kommuner som gir / ikke gir forlengelse ut over seks måneder. Kilde: NIR

	Kommuner		Gjennomsnittlig		
	Antall	Andel	Befolkningsstørrelse	Har bosatt flyktninger siste tre år	Antall deltakere som har avsluttet introduksjonsprogram
Minst én deltaker har fått forlengelse	215	73 %	16 625	52 %	12
Ingen deltakere har fått forlengelse	81	27 %	3477	13 %	3
Alle kommuner	296	100 %	13 027	41 %	9,4

Én av fire kommuner (27 prosent) har ikke gitt mer enn seks måneder til noen deltakere med kort programtid. Dette er i all hovedsak små kommuner med gjennomsnittlig befolkningsstørrelse på 3477 personer – mot et gjennomsnitt for alle bosettingskommuner på 13 027 personer. Halvparten av disse kommunene hadde ikke bosatt noen flyktninger i

perioden 2018–2021. Dette er også kommuner som bosetter et lavt antall flyktninger. Det innebærer at selv om én av fire kommuner har slik praksis, berører det en forholdsvis liten gruppe; kun åtte prosent av alle flyktninger med kort programtid har blitt bosatt i en kommune der ingen får forlengelse ut over seks måneder. De fleste som ikke får forlengelse ut over seks måneder bor i kommuner der noen får, mens andre ikke får.

I det kvalitative datamaterialet finner vi også at det er ulik praksis mellom kommuner i hvilke kriterier de legger til grunn for at deltakerne skal få forlengelse av program. Noen kommuner gir som hovedregel kun seks måneder, men forlenger unntaksvis for deltakere dersom det er høy sannsynlighet for at de etter denne perioden vil kunne finne jobb. Disse kommunene tolker integreringslovens premiss om at utvidelse av programtid først og fremst skal gjøres dersom man ser at måloppnåelse er innenfor rekkevidde strengt, og faller ned på at de som står langt fra arbeidsmarkedet ikke skal få forlengelse av programtiden ut over seks måneder: I NN, en mellomstor kommune vi har besøkt, ga de kun unntaksvis deltakere med kort programtid forlengelse ut over 6 måneder – selv om kun 50 prosent av deltakerne var i jobb ved endt program, og nesten ingen har nådd norsk målet. Lederen for flyktningtjenesten forklarer:

«Vi har lagt oss på de nasjonale føringene om at det skal være fokus på hurtig arbeidskvalifisering, med en viss komponent av varig tilknytning. Men det er først og fremst et ønske om å få de raskt ut i jobb».

De forstår det slik at deltakere som ikke har et tiltak som gjør at det er stor sannsynlighet for at de kommer i jobb etter ytterligere seks måneder ikke skal få forlengelse. I denne kommunen får imidlertid alle deltakere tilbud om norskopplæring i 18 måneder, slik at norskopplæringen fortsetter for de som avslutter introduksjonsprogrammet, selv om introduksjonsstøtten og oppfølgingen av programrådgivere faller bort.

Ordinær opplæring i norsk og arbeidspraksis – som er det kommunen i hovedsak tilbyr – blir i denne kommunen ikke forstått som tiltak som med stor sannsynlighet gjør at de kommer i jobb etter ytterligere seks måneder i program. Dette gjør at det er forholdsvis få deltakere som har tiltak som gjør at de kvalifiserer til forlengelse. Programrådgiveren vi snakket med nevner et eksempel på tiltak som kvalifiserer til forlengelse: en ung deltaker som var sjømann og hadde fått tilbud om kvalifisering i skipsførerfaget. Dette var et tiltak som de mente kunne gi forlengelse av introduksjonsprogrammet for denne deltakeren.

Andre kommuner vi har besøkt gir mer eller mindre automatisk forlengelse til alle som ikke har funnet jobb etter seks måneder. Noen steder opererer både lærere og programrådgivere med utgangspunkt i at deltakerne vil få tolv måneder, og deltakere får kun kortere program dersom de finner arbeid og ønsker å avslutte før den utvidede programperioden er over. På en fylkessamling for kommunene i ett fylke, ble vi informert om at statsforvalteren hadde gitt kommunene beskjed om å være mer forsiktig med å forlenge tid i introduksjonsprogram, og at deltakere i hovedsak kun skulle ha seks måneder. Proba (2023) viser også at kommuner som tidligere i stor grad har gitt forlengelse nå legger om til å i hovedsak gi seks måneder, siden dette oppfattes som lovgivers intensjon.

Kommunene oppgir ikke andre begrunnelser for disse forskjellene i praksis enn referanser til integreringsloven. Både de som alltid gir forlengelse og de som sjelden gir slik forlengelse, gir uttrykk for at de følger intensjonen i loven. Dersom det er et ønske om at det skal være lik praksis og like muligheter for alle deltakere i introduksjonsprogram på tvers av kommuner, kan det være hensiktsmessig at kommunene får tydeligere føringer for hvordan kommunene skal vurdere hvem som skal få forlengelse. Det er også mulig at tilgang på ressurser kan være en medvirkende forklaring, og at integrasjonsprogrammet i noen kommuner prioriterer å bruke ressursene de har på grupper som har oppholdstillatelser som danner grunnlag for permanent opphold. De langsiktige kostnadene ved at flyktingene får usikker tilknytning til arbeidsmarkedet kan imidlertid bli langt høyere for kommunen, dersom flyktingene fra Ukraina blir boende.

Ufrivillig deltidstilbud for ukrainske flyktinger

Innføring av midlertidig lov skulle gjøre det enklere for kommuner å ta imot mange flyktinger fra Ukraina på kort tid, og mulighet for å gi deltakerne program på deltid har nok vært viktig for at kommunene skulle klare å ta imot rekordmange flyktinger. Det har imidlertid ført til at det er store forskjeller mellom kommuner i kvalitet og omfang av tilbudet deltakerne har fått. I dette delkapittelet ser vi på totalt antall timer i program for deltakere med kort programtid – mens vi i kapittel 5 ser mer spesifikt på antall timer med norskopplæring.

Det er ikke krav om at MKB skal følge fulltidsprogram, men kommunene oppfordres til å gi et program på fulltid dersom de har kapasitet til det. Dersom kommunen ikke har kapasitet til å tilby fulltidsprogram, skal deltakere med MKB likevel få utbetalt full introduksjonsstønad (Prop. 107 L).

Det fremgår ikke av NIR om MKB-deltakere følger introduksjonsprogram på deltid fordi de velger det selv, eller om de kun får tilbud om deltidsprogram. Fra 01.02.24 (Forskrift til integreringsloven, kapittel 8a) kan ikke deltakerne selv velge om de vil følge program på heltid eller deltid, og deltid er kun en mulighet for kommuner som ikke har mulighet til å tilby fulltidsprogram.

Som vi viser i tabell 4.9, får deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke bare kortere tid i program enn deltakere fra andre regioner, men disse deltakerne får også færre timer sammenlignet med andre med tilsvarende tid i program. Mange kommuneansatte beskriver de første årene med ny integreringslov, koronatilpasninger, høye ankomsttall og midlertidig lov som kaotiske. I en kommune oppgir de at det har tatt tid før de har fått på plass et fulltidsprogram for de med midlertidig kollektiv beskyttelse. De oppgir imidlertid at det for dem har vært en sammenheng mellom hvor mye innhold de har kunne gi disse deltakerne og hvor lang tid de har fått i introduksjonsprogrammet. Da de i starten ikke kunne gi fulltid til alle, fikk de fleste ukrainske deltakere ett år i program. Nå når fulltidsprogram er på plass, skal det mer til for å begrunne at denne gruppa skulle få lengre tid i program, og de gir sjeldnere forlengelser. Flere andre kommuner oppgir at de har utvidet tid i program for alle deltakere som ønsket det, for å kompensere for at innholdet i program var mangelfullt i starten. Vi finner imidlertid at antall timer med tiltak er høyere for andre nasjonaliteter enn for ukrainske deltakere,

også for de som har like lang tid i program. Forskjellene blir imidlertid større jo lengre tid deltakerne har i program.

Deltakere av andre nasjonaliteter får bare 7 prosent flere timer enn ukrainere, om vi kun ser på de som har seks måneder i program. Blant de som får mer enn seks måneder, får imidlertid deltakere fra andre land enn Ukraina 16 prosent flere timer i tiltak, enn deltakere fra Ukraina. En mulig forklaring på denne differansen er at ukrainske deltakere har færre obligatoriske elementer, og at kommunene ikke erstatter disse med annet innhold. Det kan også handle om at nye bosettingskommuner ofte kun bosetter ukrainske flyktninger, og disse kommunene var forholdsvis sene med å få på plass et fullverdig opplæringstilbud for denne gruppen.

I løpet av høsten 2023 har imidlertid de fleste kommuner vi har vært i kontakt med fått på plass et bredere tilbud til deltakerne. Det er imidlertid for tidlig å si om dette vil bli reflektert i at flere får høyere timetall og kortere tid i program.

Tabell 4.9: Gjennomsnittlig antall timer med tiltak etter lengde på program og opprinnelsesregion blant deltakere med kort programtid og avsluttet program. Kilde: NIR

Tid i program	Opprinnelsesland	Gjennomsnittlig antall timer med tiltak	Antall deltakere
Under 6 måneder	Ukraina	339	366
	Andre	418	14
6 måneder	Ukraina	536	636
	Andre	577	52
6–11 måneder	Ukraina	861	724
	Andre	990	52
12 måneder	Ukraina	1071	85
	Andre	1204	161
Samlet	Ukraina	637	1916
	Andre	880	328

Forskjellene i timetall og lengde på program kan forklares med de midlertidige lovendringene, som skulle gjøre det enklere for kommuner å ta imot mange flyktninger fra Ukraina på kort tid. I kommunene begrunnes fraværet av et fulltidsprogram for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse med kapasitetsutfordringer, som mangel på lærere og mangel på klasserom. De midlertidige endringene forenkler kvalifiseringsordningene og lemper på lovpålagte plikter for kommunene. Blant annet trenger ikke kommunene å tilby opplæring i samfunnskunnskap og livsmestring.

Flyktninger med kollektiv midlertidig beskyttelse har rett til opplæring i norsk og introduksjonsprogram, men hvor omfattende opplæring kommunene er forpliktet til å gi, er

uklart. På grunn av endringene som ble innført med midlertidig lov, finner vi store forskjeller i tilbudet som blir gitt deltakere med MKB og andre.

Vi har intervjuet deltakere og/eller ansatte fra flere nye bosettingskommuner, som forteller om deltakere som ikke har fått tilbud om noen tiltak ut over norskopplæring et begrenset antall timer per uke og kanskje arbeidspraksis for noen. I en mindre øykommune forteller deltakerne at de ikke fikk tilbud om opplæring før det hadde gått mer enn seks måneder etter at de første deltakerne ble bosatt. Høsten 2023 fikk de tilbud om to timer digital opplæring i norsk i uken. I flere kommuner oppgir frustrerte deltakere at de har brukt mye av tiden i introduksjonsprogram i en praksisplass på arbeidsplasser hvor de ikke har mulighet til å praktisere norsk. Dette bekreftes av andre studier som har blitt gjort blant deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse i denne perioden. Hernes et al. (2023) peker også på at deltakere som får utvidet introduksjonsprogrammet i realiteten ikke får tolv måneders program, siden de ikke har undervisning eller praksis alle dagene i uken. Deltakere som får slike begrensede tilbud i introduksjonsprogram har ikke mulighet til å ta introduksjonsprogram i en annen kommune eller på et senere tidspunkt – men mister i praksis retten sin til introduksjonsprogram, fordi kommunen ikke har klart å få på plass et tilbud.

Feriefri for deltakere med MKB

Et annet utslag av at kravet om fulltidsprogram er falt bort, er at mange kommuner velger å ikke ha et opplæringstilbud for deltakere med MKB i skoleferiene. I mange kommuner følger lærere ved voksenopplæringen skolens årshjul – og norsklærere og andre ansatte ved voksenopplæringen har derfor som regel fri i skolens sommer-, vinter-, høst-, påske- og juleferie. Deltakere i introduksjonsprogram under integreringsloven har imidlertid kun krav på fri på røde dager og fem uker ferie. Dette står beskrevet i Prop. 89 L (s. 87):

At programmet skal være helårlig betyr at kommunen skal tilby introduksjonsprogram hele året, bortsett fra i ferier og helligdager. Den enkelte har rett til introduksjonsstønad hele året, også i ferien. Kommunen skal for hvert kalenderår fastsette ferie i opptil 25 virkedager (eller fem uker) for programdeltagerne. Dette tilsvarer ferie-lovens alminnelige ferietid, og betyr at programmet skal være 47 uker i året. I skoleferiene må kommunen sørge for et aktivitetstilbud, opplæring og/eller veiledning.

I mange kommuner kan det være utfordrende å finne program for deltakerne når norsklærerne har ferie, siden det gjerne er programrådgiverne som må lage eget undervisningsopplegg de dagene deltakerne ellers skulle hatt undervisning i norsk. Noen steder legger de undervisning i samfunnskunnskap og andre obligatoriske elementer til feriene, men som vi kommer tilbake til i kapittel 7, kan ferieprogrammet ofte bli dominert av mer uformelle aktiviteter som tur, matlaging og håndarbeid. Kanskje i lys av dette har mange kommuner valgt å gi deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse fri når norsklærerne har feriene. Som lederen for introduksjonsprogrammet i en mellomstor by svarte da vi spurte om de fremdeles gir ukrainerne fri i alle skoleferier: «Ja, hvis vi ikke må, så tar vi ikke alt styret med det, nei». Ferieprogram er for mange introduksjonsprogram mye arbeid, for å gi innhold som i liten grad er kvalifiserende. Mens deltakere med

lite utdanning fra før kanskje kan ha stort utbytte av en uke med uformelle aktiviteter, oppleves dette mindre hensiktsmessig for deltakere som kun har seks måneder i program og en ambisjon om å nå norsknivå B1 i løpet av den tiden.

Vi har i våre analyser undersøkt om startmåned i program har sammenheng med sannsynlighet for forlengelse. Vi har antatt at de som starter i januar eller august vil trenge å vente mindre på oppstart av kurs og få mindre utfordringer i gjennomføring på grunn av feriefri på voksenopplæringen. Vi finner imidlertid ingen tendens til at de som starter i program i starten av semesteret (august/september eller januar) har lavere sannsynlighet for å få forlengelse enn andre.

Uavhengig av om deltakerne er på midlertidig lov eller ordinær lov, er det en utfordring for mange at norskopplæringen stopper opp i skoleferiene. Dette innebærer at deltakere med oppstart på våren risikerer å miste norskopplæring i en til to av de seks månedene i program, fordi voksenopplæringen er stengt høst/vinter, påske og sommerferie – samt alle fridagene i mai. Dersom kommunene ikke klarer å lage et nyttig program for deltakerne i feriene, kan det være hensiktsmessig å la dem få fri. Som vi kommer tilbake til i kapittel 7, bør man stille spørsmål ved om det er forsvarlig å kreve obligatorisk oppmøte for voksne mennesker til uformelle aktiviteter som grilling, kakebaking og tur, dersom deltakerne ikke får mulighet til å velge andre alternativer. Det bør imidlertid vurderes om deltakere som får feriefri skal få mulighet til å ta igjen denne tiden i program mot slutten av løpet.

4.4 Krevende avveininger om tildeling av kort programtid

For deler av deltakermassen er det forholdsvis rett fram å vurdere om de skal ha et sluttmaal som tilsier kort programtid. Dersom de har mindre enn elleve års skolegang, har de neppe noe som tilsvarer videregående utdanning. Da skal de ha et introduksjonsprogram som – i den grad det er mulig – skal bidra til at de får videregående utdanning eller annen formell kvalifisering. På den andre siden har vi en gruppe med fullført og dokumentert høyere utdanning. Denne gruppen vil som oftest kunne få godkjent videregående utdanning i Norge og skal derfor ha kort programtid. Men mellom disse to ytterpunktene er det en betydelig gruppe deltakere som oppgir ulike former for fagopplæring og skolegang. GSU-listene gir veiledning for hva slags utdanning man trenger for å ha studiekompetanse i Norge, men det er ikke alltid like enkelt å vurdere hva slags utdanning deltakerne faktisk har papirer på. Godkjenning av utdanning kan ta lang tid. For å få godkjent utdanning må man først framskaffe relevante dokumenter, og disse må oversettes før de sendes inn til vurdering. Det kan ofte være krevende for kommunene å få tilgang til realkompetansevurdering (Tyldum et al., 2024). Avgjørelsen om sluttmaal må gjøres ved oppstart av program, selv om kommunen har mangelfull og usikker informasjon. Da har man ikke tid til å vente til man vet om medbrakt utdanning blir godkjent, og så vurdere denne i lys av GSU-listens krav. I forarbeidene til integreringsloven presiseres det at dersom det er tvil eller uenighet om den enkelte har en medbrakt kompetanse som kan gi generell studiekompetanse, skal den enkelte ikke få kort programtid (men sluttmaal og program som tilsier to eller tre år i program). Det anbefales imidlertid at det raskt igangsettes realkompetansevurdering, og at man kan justere sluttmalet på bakgrunn av realkompetansevurderingen hvis det viser seg nødvendig (Prop 89 I, s. 81). Dette praktiseres imidlertid ikke alltid slik i de kommunene vi har besøkt. Det

blir en risiko for at deltakere får kort programtid, selv om utdannelsen deres ikke blir godkjent. Nicolas, som vi skriver om i eksempelet under, var en av dem som fikk kort programtid, selv om han ikke fikk utdannelsen sin godkjent og må ta VGO på nytt i Norge.

Nicolas er 44 år og har hatt en lederstilling i Afghanistan. Han snakker godt engelsk, og har en påbegynt universitetsutdannelse – men ingen avsluttende eksamen eller papirer på dette. Vi møter ham første gang like etter oppstart i program hvor han har fått kort programtid. Han har fått skissert et utdanningsløp der han først skal gå ett år på norsk-opplæring på VO, så studiespesialiserende på videregående for voksne, før han starter en bachelor. Han er usikker på om det er dette han vil – men det er det karriereveilederne har anbefalt ham. Han har fem barn og en kone han skal forsørge. Han er klar over at det kan bli krevende om han skal leve på flyktningstipend og studielån i fem år.

I eksempelet over er det mye som tyder på at kommunen har gitt kort programtid på feil grunnlag, ettersom Nicolas ikke har fått godkjent studiekompetanse etter GSU-listen. Det illustrerer imidlertid utfordringen kommunene har når de skal vurdere medbrakt kompetanse og sette sluttmaal, og når det er uklart hvor mye utdannelse en person faktisk har. For personer som kommer fra land i krig, kan utdannelsen ofte være sammensatt, og eksamenspapirene har ikke alltid blitt med på reise. Slike uavklarte situasjoner er ikke uvanlige når ansatte i kommunene snakker om sine deltakere.

I etterkant av intervjuet informerer vi Nicolas om at han bør vurdere å klage på sluttmaalet han har fått, og at han sannsynligvis har rett på inntil tre år med introduksjonsstønad mens han tar videregående opplæring. Nicolas ønsker imidlertid ikke å lage noe bråk, forteller han oss. Han ønsker ikke å klage.

For deltakere med utdannelse fra Ukraina gjelder ikke kravet om at de skal tilfredsstille utdanningskravet som stilles for generell studiekompetanse i Norge etter GSU-listen. For denne gruppen holder det med fullført videregående opplæring fra Ukraina. I denne gruppen har vi møtt eller hørt om flere deltakere i ulike kommuner, som i likhet med Nicolas har fått kort programtid, men som ikke får godkjent utdannelsen sin. De har derfor som mål å ta studiespesialiserende eller fagbrev etter endt introduksjonsprogram. Av de med avsluttet kort programtid som er registrert med sluttårsak i NIR, er det to prosent som har gått videre til videregående opplæring etter endt program.

Programrådgivere i mange kommuner peker på at det kan være krevende å forstå hva slags utdannelse deltakere fra Ukraina egentlig har når de legger fram papirene sine og starter i program. At noen har jobbet som rørlegger i Ukraina trenger ikke bety at de har utdannelse som tilsvarer fagbrev i Norge, og et ettårig kurs i regi av et mindre universitet, trenger ikke å tilsvare en ettårig universitetsutdannelse, forteller de oss. IMDi anbefaler i sin veileder at kommunen skal fastsette sluttmaal for program med utgangspunkt i kompetansekartleggingen og karriereveiledningen, og at de på bakgrunn av denne bør vurdere om det skal gjennomføres realkompetansevurdering på enten grunnskolen eller videregående skoles nivå, eller om det skal søkes om godkjenning av medbrakt utdanning. Deltakere med MKB har imidlertid ikke plikt til karriereveiledning, og de fleste av karrieresenterne som tilbyr karriereveiledning til denne gruppa,

organiserer det som gruppeveiledning (Kavli et al., 2023). Dette innebærer at veiledningen ikke bunner ut i et individuelt notat om anbefalinger for innhold i program, og gir derfor i liten grad veiledning til programrådgivere om hvordan deltakeres medbrakte kompetanse skal vurderes. På grunn av høyt arbeidspress ved høye ankomsttall har programrådgivere i mange kommuner også hatt begrenset tid til kompetansekartlegging for denne gruppen.

Det har vært en feilaktig oppfatning i presse, og ikke minst blant ukrainere selv, at kort programtid ble innført som en del av det midlertidige lovverket, og at alle ukrainere skal ha kort programtid, uavhengig av medbrakt kompetanse. En slik forståelse kan forklare at vi har møtt ukrainere i flere norske kommuner som kun har åtte til ti års utdanning fra før, men som likevel kun har fått kort programtid. Når vi ser på utdanningsnivået registret i NIR for deltakere med kort programtid, finner vi at to prosent av deltakerne med kort programtid (litt over 200 personer) har kun fullført ungdomsskole. Andelen som kun har fullført grunnskole er lik for de som startet opp med kort programtid i 2023 som for 2022 – noe som indikerer at det ikke kan forklares som en oppstartsfeil da loven var helt ny (ikke vist).

4.5 Ikke alle kan nyttiggjøre seg av medbrakt kompetanse

Med innføring av kort programtid var det en forventning om at de som har videregående opplæring fra før ville ha mindre behov for kvalifisering for å komme ut i det norske arbeidsmarkedet. Men ikke alle deltakere som formelt sett har fullført videregående eller høyere utdanning fra før, har en utdanning de kan nyttiggjøre seg i Norge. (NOU 2017:2 (Brochman 2)) peker på at mens arbeidsinnvandrere kommer til Norge fordi kompetansen deres er etterspurt, opplever mange flyktninger og familieinnvandrere at utdanningen de har med seg fra utlandet ikke verdsettes i det norske arbeidsmarkedet. Kompetanse som er opparbeidet i utlandet er ofte ikke direkte overførbart over landegrensene, men trenger å «oversettes» og suppleres for å bli tatt i bruk i et annet land. Flere studier viser imidlertid at jobbutsettene blir langt bedre for dem som tar utdanning i vertslandet (NOU, 2017, s. 2). Dette handler blant annet om at en rekke yrker i Norge krever sertifisering og/eller fagbrev der tilsvarende ordninger kanskje ikke finnes i opprinnelseslandet. Andre utdannelse vil kreve bedre forståelse for norske institusjoner og hvordan disse fungerer for at man skal kunne forvente å finne en jobb i tråd med kvalifikasjoner. Det gjør at deltakere gjerne vil trenge tilleggsutdanning, eller til og med å ta utdanning på nytt, for å kunne nyttiggjøre seg av sin utdanning i Norge. Brochman 2-utvalget konkluderer med at ved å legge til rette for at flere får sin utenlandske utdanning komplett og formelt godkjent i vertslandet, kan man få store sysselsettingsgevinster på sikt (NOU, 2017, s. 2).

I våre intervjuer med deltakere i introduksjonsprogram har vi møtt flere deltakere med MKB og andre nasjonaliteter som har fått kort programtid, men som likevel planlegger, eller i alle fall ønsker, å starte i VGO og ta fagbrev i Norge. Dette til tross for at de har fullført videregående og kanskje også noe høyere utdanning fra før. De har i samråd med programrådgivere og/eller karriereveiledere kommet fram til at de sannsynligvis ikke vil kunne bruke utdannelsen de har i Norge. Dersom de ikke ønsker å jobbe som ufaglært i Norge, må de derfor ta ny utdanning i Norge. Men å starte på et fulltidsstudium på universitet stiller høye krav til språk – ofte både engelsk og norsk, og langt fra

alle deltakere er klare for å legge inn den innsatsen det vil kreve av dem å komme dit. De opplever det imidlertid som langt mer overkommelig å ta et fagbrev. Derfor sikter de seg inn mot videregående opplæring, selv om de har utdanning som skulle kunne gi dem studiekompetanse om de fyller språkkravene. Vi har møtt deltakere med MKB og andre som gir uttrykk for slike vurderinger i intervju med oss, men hva de faktisk velger å gjøre etter endt program, vet vi imidlertid ikke.

Som vi viser innledningsvis, bygger innføring av kort programtid på en forutsetning om at de som får kort programtid har en utdanning fra før som de kan nyttiggjøre seg av i Norge, eller i alle fall bygge videre på gjennom videre studier. Det er for tidlig å si om de som får kort programtid i dag kommer til å klare å nyttiggjøre seg av sin medbrakte kompetanse, eller eventuelt å få ny kompetanse i Norge. Dette handler ikke minst om at målsetningen for denne gruppen er at de skal kunne jobbe i tråd med formelle kvalifikasjoner på sikt, men ikke nødvendigvis med en gang de er ferdig med introduksjonsprogram. For å kunne vurdere i hvilken grad dette har fungert etter intensjonen, bør dette kartlegges på sikt.

Vi kjenner til en rekke eksempler på flyktninger med videregående utdanning eller mer, som går ut i ufaglærte jobber uten å ha en plan for å få (eller nyttiggjøre seg av) formell kompetanse på sikt. Vi antar at risikoen for at deltakere går ut i ufaglært arbeid uten plan for videre kvalifisering er større for deltakere med MKB enn for de som følger introduksjonsprogrammet etter ordinær lov. Dette handler både om at de får mindre norsk-opplæring og annet innhold i introduksjonsprogram, at noen av kommunene ikke jobber mot varig tilknytning til arbeid for denne gruppen, og at de har unntak fra GSU-listens krav. Det er imidlertid grunn til å anta at det også for deltakere med kort programtid etter ordinær lov vil være noen som ikke kan nyttiggjøre seg av medbrakt kompetanse i Norge, og som ikke er motivert for eller har forutsetninger for å klare språkkravene for å ta en ny høyere utdanning i Norge.

Dersom flyktninger som kommer til Norge med utdanning fra hjemlandet ender opp med å jobbe som ufaglært også på sikt, mens grupper med mindre utdanning fra hjemlandet får formell kompetanse gjennom introduksjonsprogrammet, må vi anta at det er i strid med intensjonen i loven.

Vi har ingen gode estimater på hvor stor andel av deltakerne som har fått kort programtid som ikke kan nyttiggjøre seg av utdannelsen sin i Norge uten at de tar flere år på skolebenken.

4.6 Kommuner med mer tiltak og mer norskopplæring får høyere mål-oppnåelse

Det er stor variasjon mellom kommuner i hvor stor andel av deltakerne som når målet sitt for introduksjonsprogrammet: å gå over i arbeid eller utdanning. 100 prosent mål-oppnåelse er sjelden. Det er 35 kommuner som har registrert at alle deltakere med avsluttet kort programtid i deres kommune er i arbeid eller utdanning; dette er stort sett kommuner som har svært få deltakere som har avsluttet program (31 av 35 har 4 eller færre deltakere som har avsluttet kort programtid før 1. juli 2023). Som indikator for høy mål-oppnåelse har vi for våre analyser valgt å se på kommuner der 50 prosent eller mer

av deltakere med avsluttet kort programtid har gått over til arbeid eller utdanning. Da faller 42 prosent av kommunene i kategorien høy måloppnåelse. Hva kjennetegner da kommuner som har høy grad av måloppnåelse fra de som har lavere måloppnåelse?

Tabell 4.10 Kommuner med lav og høy måloppnåelse (målt som mer enn 50 prosent av deltakere med fullført kort programtid, som er registrert med overgang til arbeid eller utdanning etter bosettingserfaring og befolkningsstørrelse. Kilde (NIR)

	Antall deltakere med fullført kort programtid (gjennomsnitt)	Ingen bosettingserfaring**	Befolkningsstørrelse (gjennomsnitt)	Andel
Lav måloppnåelse	8	22 %	11 740	58
Høy måloppnåelse	9	20 %	20 727	42

*Som overgang til arbeid regnes Arbeid, Arbeid og utdanning – høyere utdanning, Arbeid og utdanning – videregående opplæring, Arbeid med lønnstilskudd fra NAV, Grunnskole, Høyere utdanning, Videregående opplæring – fag og yrkesopplæring, Videregående opplæring – studiespesialisering. Deltakere med følgende avslutningsårsak er ikke tatt med i beregningen: «Død», «Flyttet», «Ikke lenger i kategori, mistet rett», «Ukjent», «Utvandret», «Helsemessige utfordringer», «Hjemmeverende med omsorg for barn under 1 år». 326 deltakere (av 2244 totalt) er ekskludert pga. denne avgrensningen.

** Kommuner uten bosettingserfaring siste tre år

Kommuner med høy måloppnåelse har større folketall enn kommuner med lav måloppnåelse. Vi finner imidlertid at disse forskjellene i mindre grad henger sammen med antall deltakere i introduksjonsprogram eller tidligere bosettingserfaring; kommuner uten bosettingserfaring er kun svakt overrepresentert blant kommuner med lav måloppnåelse, og gjennomsnittlig antall deltakere som er ferdig med kort program er forholdsvis likt. Vi antar at forskjellene i måloppnåelse knyttet til folketall handler om den lokale konteksten, som bl.a. arbeidsmarked, tilgang på opplæringssteder og tilgang på kompetente ansatte.

Vi finner også at innhold i introduksjonsprogram er mer omfattende i kommuner med høy måloppnåelse enn i de med lav måloppnåelse. I tabell 4.11 viser vi andelen kommuner med høy og lav måloppnåelse etter gjennomsnittlig antall timer i introduksjonsprogram for deltakere ned kort programtid i kommunen som helhet.

Som vi viser i tabell 4.4 finner vi høyest andel som går over i arbeid eller utdanning blant de som har hatt mindre enn seks måneder i program. For denne gruppen er det rimelig å anta at norskopplæring ikke har vært utslagsgivende for at de har fått arbeid, og det gjør at man på individnivå ikke nødvendigvis finner en klar sammenheng mellom antall timer med norskopplæring og overgang til arbeid (Djuve et al., 2017). Men om vi ser på kommunenes evne til å få deltakere videre til arbeid og utdanning, finner vi at de som er gode på å få deltakere over i jobb eller utdanning også gir flere timer i program, og særlig flere timer med norskopplæring i program.

Tabell 4.11 Kommuner med lav og høy måloppnåelse (mer enn 50 prosent av deltakere med fullført kort programtid, som er registrert med overgang til arbeid eller utdanning) etter gjennomsnittlig antall timer til deltakere i introduksjonsprogram. Kilde: NIR

	Gjennomsnittlig antall timer per deltaker		
	Norskopplæring	Annet	Alle registrerte tiltak
Lav måloppnåelse	402	274	676
Høy måloppnåelse	491	305	796
Differanse	22 %	11 %	18 %

*Som overgang til arbeid regnes Arbeid, Arbeid og utdanning – høyere utdanning, Arbeid og utdanning – videregående opplæring, Arbeid med lønnstilskudd fra NAV, Grunnskole, Høyere utdanning, Videregående opplæring – fag og yrkesopplæring, Videregående opplæring – studiespesialisering. Deltakere med følgende avslutningsårsak er ikke tatt med i beregningen: «Død», «Flyttet», «Ikke lenger i kategori, mistet rett», «Ukjent», «Utvandret», «Helsemessige utfordringer», «Hjemmeværende med omsorg for barn under 1 år». 326 deltakere (av 2244 totalt) er ekskludert pga. denne avgrensningen.

Vi finner altså at nye bosettingskommuner ikke nødvendigvis gjør det så mye dårligere enn mer erfarne bosettingskommuner når vi ser på overgang til arbeid og utdanning for de som er ferdige i program. Viktigere enn tidligere bosettingserfaring ser ut til å være at kommunene har fått på plass et fungerende opplæringstilbud til deltakerne. Kommuner med mer tiltak per deltaker – og særlig flere timer med norskopplæring – har høyere måloppnåelse.

5 Norskopplæring

Norskopplæringen er en viktig del av introduksjonsprogrammet for alle flyktninger. Retten til opplæring i norsk er imidlertid ikke knyttet til deltakelse i introduksjonsprogram. Alle flyktninger og deres familiegjenforente mellom 18 og 67 år har rett og plikt til opplæring i norsk, med unntak av flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse. De har rett (men ikke plikt) til opplæring i norsk. Retten til opplæring i norsk gjelder uavhengig av om de går i introduksjonsprogram eller ikke. For de som går i introduksjonsprogram er imidlertid norskopplæring et obligatorisk element.²⁸

I dette kapittelet ser vi på hvordan kommunene har lagt til rette for opplæring i norsk for deltakere som får kort programtid i introduksjonsprogrammet. Vi ser på hvor mye norskopplæring som gis som en del av programmet og hvordan de legger til rette for opplæring etter endt program. Deretter diskuterer vi om det kan ha konsekvenser for deltakerens muligheter til å lære god norsk, om de går for tidlig ut i arbeid – eller at de ikke får inntektssikring.

5.1 Hva sier lov og forskrift om norskopplæring

Retten til opplæring fram til oppnådd norskmål

Det er kommunen (eller fylkeskommunen for de som går i videregående opplæring) som har ansvar for å legge til rette for at innvandrere med rett til norskopplæring kan nå minimumsnivået sitt i norsk. Tidligere (under introduksjonsloven) hadde deltakerne rett og plikt til et visst *antall timer* gratis norskopplæring. Med integreringsloven er dette endret til at deltakerne har rett til gratis norskopplæring fram til de når norskmålet sitt, men innenfor visse tidsrammer. Deltakere som har videregående opplæring fra før har rett til opplæring i norsk i inntil 18 måneder (med tillegg av godkjent permisjon), eller til de når veiledende minimumsnivå B1 skriftlig og B2 muntlig. Deltakere som fra før har utdanning på videregående nivå eller høyere, og som har behov for å dokumentere nivå B2 i alle delferdigheter, bør ha dette som norskmål. Integreringsforskriften § 26 beskriver norsknivå B1 på følgende måte:

Personen kan forstå klare og relativt enkle framstillinger relatert til kjente emner fra arbeid, skole, hjem og fritid og uttrykke seg enkelt og sammenhengende om kjente emner og emner av personlig interesse. Personen kan delta uforberedt i samtaler i de fleste situasjoner en møter i dagliglivet, når samtalepartneren snakker tydelig.

Vet å knytte deltakerens rettigheter til oppnådd norsknivå og ikke antall timer, blir det med den nye loven kommunens ansvar å vurdere hvor mye og hva slags norskopplæring som er nødvendig for at deltakere med kort programtid skal nå norskmålet sitt innenfor tidsrammen. Noen vil for eksempel kunne lære mer norsk gjennom opplæring i

²⁸ For deltakere med MKB er det kun et krav om språkopplæring, da de kan velge opplæring i engelsk dersom kommunen har slikt tilbud.

norsk på arbeidsplassen enn gjennom klassisk klasseromsundervisning der man teller timer.

Deltakere med MKB har kun rett til opplæring i norsk i ett år, men de kan få opplæring i norsk ut over tolv måneder dersom kommunen har mulighet til å tilby dette. Utvidet opplæring kan gis i inntil seks måneder til deltakere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, og i inntil to år til deltakere som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Kommunene får tilskudd fra staten per deltaker som får vedtak om utvidet norskopplæring.

Minimumsnivået i norsk er imidlertid det samme for deltakere med MKB som for andre deltakere. For deltakere med MKB sier lovverket imidlertid at deltakerne *bør* nå et minimumsnivå i norsk (Integreringsloven § 37d), mens det for deltakere med rettigheter etter ordinær integreringslov presiseres at de *skal* nå norskmålet sitt (Integreringsloven §31).

Lovverket presiserer ikke hvor mye norskundervisning deltakerne har rett på innenfor denne tidsrammen, kun at de skal/bør nå sitt norskmål, og norskmålet for deltakere med minimum videregående nivå fra før bør være B1/B2.

Kommunene skal legge til rette for opplæring i norsk etter endt introduksjonsprogram

Etter gammel lov var det i stor grad overlapp mellom tiden deltakere fikk i introduksjonsprogrammet og antall timer norsk de hadde rett på. Dette er noe av årsaken til at mange høringsinstanser pekte på at det ville bli for lite tid til å lære norsk, dersom deltakere kun skulle få seks måneder i introduksjonsprogram.

Det ligger imidlertid med integreringsloven en forventning om at kommunene skal legge til rette for at deltakere skal kunne fortsette med norskopplæring også etter endt program (Prop. 98 L (2019–2020), kap. 10.4). Nasjonale aktører som var involvert i lovprosessene rundt innføring av kort programtid, er tydelige på at det ikke har vært intensjonen at deltakerne skal nå norskmålet på seks måneder. Mange vil imidlertid være i stand til å finne en jobb etter seks måneder, og kan så fortsette med norskopplæring parallelt med arbeid. Som vi beskriver innledningsvis, har deltakere med kort programtid rett til opplæring i norsk i 18 måneder (og 12 måneder for deltakere med MKB i kommuner som ikke har mulighet til å tilby mer).

At kommunene skal legge til rette for norskopplæring i kombinasjon med arbeid, er også sentralt i forarbeidene til midlertidig lov, slik at deltakere kan kombinere arbeid og norskopplæring samt annen kvalifisering (Prop. 107). Forarbeidene til integreringsloven sier imidlertid lite om hvordan kommunene bør legge til rette for dette. I forarbeidene til videreføringen av midlertidig lov (Prop. 90 L) er dette spesifisert på følgende måte: «Ved ulik varighet på norskopplæringen og introduksjonsprogrammet er det viktig at norskopplæringen legges opp slik at den kan kombineres med arbeid eller annen aktivitet, for eksempel opplæring på kveldstid».

Selv om deltakerne har rett til opplæring i norsk ut over tiden i program, vil de ikke lenger ha rett til inntektssikring ut over den perioden de er i program, og deltakere vil trenge å jobbe parallelt med opplæringen for å kunne forsørge seg selv.

5.2 Færre timer norskopplæring til de med midlertidig beskyttelse

Vi viste i kapittel 4 at deltakere fra Ukraina (MKB) har færre timer i program enn andre deltakere med tilsvarende programlengde. Som vi viser i tabell 5.1, er en forklaring på dette at deltakere fra Ukraina får færre timer opplæring i norsk per uke enn andre deltakere som har tilsvarende lengde på program. Om vi sammenligner grupper med like lang tid i program, får deltakere fra Ukraina mellom 18 og 20 prosent færre timer norsk enn deltakere av andre nasjonaliteter. Dette innebærer at forskjellene i timeantall som vi finner i kapittel 4 ikke kun kan forklares ut fra at flyktninger fra Ukraina har færre obligatoriske elementer.

Tabell 5.1 Gjennomsnittlig antall timer med tiltak, og antall timer norsk for deltakere med avsluttet kort programtid og med norskopplæring som en del av programmet. Kilde: NIR

Tid i program		Antall timer med tiltak totalt	Antall timer norsk	Norsk i andel av timer i tiltak	Antall deltakere
Under 6 måneder	Ukraina	397	269	71 %	295
	Andre	-	-	-	13
6 måneder	Ukraina	606	401	69 %	525
	Andre	648	472	72 %	41
6–11 måneder	Ukraina	861	518	63 %	724
	Andre	990	620	65 %	52
12+ måneder	Ukraina	1071	681	61 %	85
	Andre	1204	804	68 %	161

Høye ankomsttall har gitt utfordringer ved mange voksenopplæringer som har ansvar for opplæring i norsk. Mange steder har det vært mangel på lærere og mangel på klasserom. Noen har løst dette ved å redusere timeantallet i norsk. Dette har ikke nødvendigvis kun rammet MKB-deltakere. I en kommune vi har besøkt valgte de å prioritere deltakere med mindre utdanning fra før, og reduserte tilbudet til alle med kort programtid, siden de i denne siste gruppen ble sett på som mindre sårbare.

Vi tok jo den avgjørelsen at for å kunne gi tilbud til alle, så måtte vi gå litt ned i omfanget av tilbudet vi gir. For de som er på spor 2 og spor 3^o har vi redusert antall timer norsk fra 20 timer i uka til 16 timer i uka.

Intervjuer: Men det er bare de på midlertidig lov, eller er det alle?

Rektor: Det gjelder alle, for vi har ikke skilt mellom dem, altså. Vi har ikke egne grupper for de på midlertidig lov. Her er det hummer og kanari i samme klasse. [...] Vi har på en måte verna spor 1.

I praksis gir denne skolen altså færre timer norskopplæring per dag til de som har kort programtid enn til de som har lengre tid i program. Hvis vi sammenligner med tilbud i denne kommunen før innføring av ny lov, får deltakere med fullført videregående fra hjemlandet nå både kortere tid i program (som tilsier at de kan få opplæring i norsk og annen kvalifisering på fulltid, med inntektssikring), og færre timer norskopplæring enn de som gikk i opplæring før ny lov ble innført. Hvorvidt redusert timetall med norskopplæring faktisk vil redusere deltakernes muligheter til å nå norskmålet sitt avhenger av en rekke ulike faktorer. Lærerne selv gir imidlertid uttrykk for at det ville vært mer hensiktsmessig med mer tid, slik man har for andre grupper. Det er imidlertid ikke gitt at høyere timetall innebærer mer intensiv opplæring. Dette kommer vi tilbake til i neste delkapittel.

Flere andre kommuner har beholdt timeantallet for alle deltakere med rettighet til introduksjonsprogram eller opplæring i norsk etter ordinær lov – men redusert timeantallet til deltakere med MKB som da får undervisning i egne «Ukraina-klasser». I en av de større byene er det opprettet egne klasser for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse, og for denne gruppen er timeantallet med norskopplæring redusert betraktelig. Her får andre deltakere med kort programtid 24 timer med norskopplæring i uken, fordelt på fire dager. Deltakere med MKB får vinteren 23–24 tilbud om 12 timer norskopplæring fordelt på to dager i uken. Kommunen presiserer at de gjerne ønsker å gi mer norskopplæring, men at det ikke lar seg gjøre på grunn av kapasitetsutfordringer. Dette betyr ikke at denne kommunen ikke gir fulltidsprogram for personer med MKB. De fyller imidlertid timeplanen med annet innhold. De som har fått en praksisplass fyller mye av timeplanen med det, og alle får tilbud om opplæring i samfunnskunnskap og livsmestring – også deltakere med MKB. Andre kommuner bekrivelsesvis lignende strategier:

I begynnelsen ga vi 30 timer norskopplæring – men så innså vi at det ikke ville gå. Nå gir vi bare 16 – det er det vi har ressurser til.

Ikke alle kommuner har valgt å redusere antall timer norsk til deltakere med kort programtid. Noen kommuner gir deltakere med kort programtid (inkludert MKB) et noe økt antall timer norsk i starten – for så å ha mer tid til arbeidsretting siste del av programmet.

Vi finner med andre ord store variasjoner i hvordan kommunene organiserer norskopplæringen både for deltakere med MKB og andre med kort programtid. Vi ser også at der norsktilbudet reduseres på grunn av kapasitetsproblemer, går dette særlig ut over deltakere med MKB, slik at disse får færre timer norskopplæring mens de er i program enn andre grupper med kort programtid. Dette kan være med på å forklare forskjellene i gjennomsnittlig antall timer norskopplæring til deltakere med MKB og andre deltakere, som vist i tabell 5.1.

5.3 Tilrettelegging for raskere progresjon

Med innføring av integreringsloven har det altså vært en forventning fra sentralt hold om at deltakere med kort programtid skal få norskopplæring med rask progresjon som muliggjør at de kan nå norskmålet sitt i løpet av 18 måneder. I dette delkapittelet undersøker vi om dette har skjedd i tråd med intensjonen.

Tilrettelegging ved lave ankomsttall

Da vi gjennomførte første runde av feltarbeid høsten 2021, var det få deltakere med kort programtid i kommunene. Som vi viser i tabell 4.1, var det kun 14 prosent av deltakerne som fikk kort programtid det første året etter lovendringen. Med lave bosettingstall innebar det at kommunene sjelden hadde mer enn en til tre deltakere med kort programtid til enhver tid. Det gjorde også at de i liten grad kunne opprette egne klasser eller lage et eget opplegg med raskere progresjon kun for disse deltakerne. I kommuner vi besøkte med betydelig arbeidsmigrasjon var det gjerne en elevmasse som ikke gikk i introduksjonsprogrammet, men som deltok i norskopplæring, som gjorde at deltakere med kort programtid kunne lære med raskere progresjon. I kommuner vi besøkte der flyktninger danner hoveddelen av de som skal ha norskopplæring, måtte imidlertid deltakere med kort programtid ofte inn i klasser sammen med deltakere som ikke har de samme mulighetene for å lære raskt. I noen mindre kommuner fant vi at personer med seks års skolegang fikk norskopplæring sammen med deltakere med medbrakt universitets- og høyskoleutdanning – altså uten noen differensiering.

Da vi hadde vår første runde med feltarbeid, mens det fremdeles var lave bosettingstall før fullskalainvasjonen i Ukraina, uttrykte mange av deltakerne vi traff frustrasjon over at det ikke lå til rette for at de kunne lære norsk med rask progresjon. Flere ga uttrykk for at de leste på egen hånd og oppsøkte alternative kilder, fordi de ville lære forttere enn de fikk mulighet til på voksenopplæringen. I det første året etter at loven ble innført var det lave bosettingstall, og hovedvekten av de som startet i introduksjonsprogrammet i 2021 og årene før hadde forholdsvis lite utdanning fra før. Det var derfor en liten andel av deltakerne som hadde forutsetninger for å lære med rask progresjon. I løpet av det første året etter at loven ble innført var det ingen av de fire kommunene vi har fulgt gjennom prosjektperioden som initierte tiltak for å legge til rette for at deltakere med kort programtid skulle lære norsk med rask progresjon. Med andre ord: så lenge det var en forholdsvis liten andel av deltakerne som fikk kort programtid, så vi få tegn til at kommunene la om norskopplæringen til raskere progresjon, eller til innovasjon og nytt programinnhold. Dette ble sett på som viktige forutsetninger for at loven skulle fungere etter intensjonen.

Tilrettelegging ved høye ankomsttall

Fra februar 2022 ble situasjonen snudd på hodet. Blant de som startet i introduksjonsprogram i 2022 hadde 74 prosent videregående opplæring fra hjemlandet (og kort programtid), og i 2023 gjaldt dette 83 prosent. Det innebar at flertallet nå fikk kort programtid – og derfor trengte norskopplæring med rask progresjon. På kort tid måtte voksenopplæringene omstille seg til en svært annerledes deltakergruppe.

I vår spørreundersøkelse til ledere for voksenopplæringene i norske kommuner i 2023 oppgir kun 49 prosent at de har egne klasser for deltakere som lærer med rask progresjon. Av disse oppgir elleve kommuner eller bydeler at de også har tilbud om norskopplæring for de som skal videre i universitets- eller høyskolesektoren.

I kommunene vi har besøkt har vi sett mange eksempler på at voksenopplæringene har klart å omstille seg raskt, slik at hovedvekten av kursene deres nå har rask progresjon. I disse kursene på voksenopplæringen forteller flere lærere at de er bevisst på at det er

deres jobb å legge til rette for at deltakerne får mulighet til å nå norskmålet sitt. Da bosettingsvolumet var lavt, var det i noen av kommunene vi har besøkt kun én til to norsk-klasser totalt. I disse klassene var deltakerne ofte på svært ulikt nivå. Siden nyankomne flytninger har rett til å starte i introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting, var det selv i større kommuner sjelden mulig å samle opp nok deltakere til å opprette egne nybegynnerklasser der alle starter på kapittel 1 i boken samtidig. For å sikre oppstart i introduksjonsprogram innen tre måneder, har det derfor vært vanlig at det starter nye elever i klassene gjennom hele skoleåret. Løpende opptak i eksisterende klasser skaper imidlertid både en krevende undervisningssituasjon for lærerne og et krevende læringsmiljø for deltakerne. Dette er særlig noe deltakere som ønsker å lære med rask progresjon er misfornøyde med; de vi har snakket med klager over mye repetisjon, mye tidsbruk på grunnleggende tema og noe de opplever som manglende systematikk i opplæringen.

De siste årene har imidlertid høye bosettingstall gjort at man i de fleste kommuner er store grupper som starter opp med norskopplæring mer eller mindre samtidig. Det har gjort at langt flere kommuner har fått mulighet til å ha oppstartsklasser som starter fra null fire ganger i året, og de kommunene vi har besøkt opererer kun unntaksvis med at nye elever kommer inn i klasser flere uker etter at de andre har startet. Vi kjenner ikke til at det er gjort noen systematiske studier av hva slags utbytte deltakerne har av undervisningen i klasser med løpende oppstart i eksisterende klasser, versus egne oppstartsklasser der alle elever i klasser starter samtidig. Vi antar imidlertid at felles oppstart gjør det lettere for lærere å legge til rette for raskere progresjon.

For deltakere som ikke har MKB og som ønsker å lære med rask progresjon, har de høye ankomsttallene av flyktninger fra Ukraina vært en velsignelse. Da vi besøkte kommunene i 2021 – før fullskalainvasjonen i Ukraina – var manglende tilrettelegging for de som ønsket å lære med rask progresjon et vanlig problem i mange kommuner. I kommuner vi har besøkt der ukrainere og andre er blandet er dette ikke lenger et problem vi hører om. I vår spørreundersøkelse til kommunene finner vi imidlertid at en betydelig andel av kommunene ikke har opplæring i norsk tilrettelagt for de som har kommet til nivå B2, og noen har heller ikke undervisning på B1-nivå (7 prosent av kommunene oppgir at de ikke har opplæring på B1-nivå – 42 prosent har ikke opplæring på B2-nivå). Dette kan være fordi det er få deltakere som har behov for undervisning på dette nivået – men i så fall må vi forstå det som en indikasjon på at deltakerne ikke når de forventede norskmålene.

Rask progresjon er ikke det samme som individuell tilrettelegging

Ingen deltakere vi har snakket med i 2022 eller 2023 har klaget over at det ikke legges til rette for at de skal kunne lære norsk med rask progresjon. Vi har imidlertid møtt deltakere i de fleste kommuner som har falt av lasset, og som føler at de ikke klarer å henge med på undervisningen.

Dennis er en av dem som har gått ett år i introduksjonsprogram – og fremdeles ikke har lært seg det latinske alfabetet. Han er bosatt i en liten kommune som kun bosetter ukrainere, og de har ikke egne klasser med sakte progresjon. Han har jobbet på et bilverksted i Ukraina og er 43 år. Han er frustrert og sint fordi de ikke brukte mer tid på de helt grunnleggende tingene – lydene og bokstavene. «De burde i alle fall satt av 2 måneder bare til det,» sier han. Han er sikker på at han nok hadde lært mer om han bare hadde fått litt mer tid til å lære bokstavene før de gikk videre.

En klar intensjon med innføring av integreringsloven, og et viktig argument for innføring av kort programtid, har vært at den skal legge til rette for større grad av tilrettelegging til individuelle behov. Som Dennis' eksempel over viser, er ikke det at flere nå får opplæring med rask progresjon en indikasjon på bedre individuell tilrettelegging. Det er fremdeles en tendens til at kommunene tilpasser undervisningsopplegget til de største gruppene. Høye ankomsttall har sannsynligvis ført til at flere kommuner har hatt mulighet til å ha klasser med ulike progresjonsnivå (som man tidligere refererte til som «spor»). Men flere steder blir alle med kort programtid som starter samtidig satt i samme klasse gjennom de første seks månedene.

Å være klar for å lære med rask progresjon

I alle kommuner vi har besøkt har vi møtt noen deltakere som har lært norsk svært raskt, og flere av voksenopplæringene vi har besøkt har norskklasser med undervisning på B1- og B2-nivå. Men at noen er klar for å lære norsk raskt, betyr ikke at alle er det. Flere norsklærere vi har snakket med gir uttrykk for at mange av de som har en del skolegang fra før, og kanskje kan litt engelsk, har mulighet til å komme til B1-nivå i norsk i løpet av 12–18 måneder. Men for mange vil det kreve at de jobber systematisk og intensivt med norskopplæringen. De bør være motiverte og mentalt klare for dette fra dag én. Slik er det ikke nødvendigvis for alle flyktinger. Brekke et al. (2023) finner at flyktingene som kom fra Ukraina i andre halvdel av 2023 hadde flere helseutfordringer enn de som kom i den første perioden etter fullskalainvasjonen.

Mikael er en av deltakerne vi har møtt flere ganger gjennom prosjektperioden. Han kom fra Eritrea med fire barn i 2021. Det første halvåret gikk det veldig mye tid til å følge opp barna som skulle starte på ulike skoler og å ordne og forstå alt det praktiske som er så forskjellig i Norge fra Eritrea. Konen kan ikke engelsk – hun kunne ikke avlaste i oppfølging av barna, og trengte selv mye hjelp i starten. Selv om Mikael har universitetsutdanning fra hjemlandet, snakker godt engelsk og er ambisiøs på egne vegne, hadde han lite overskudd og tid til å lære norsk det første halve året. Når vi møter ham andre gang, ni måneder inn i programmet, er han frustrert over egen innsats, men også over tilbudet han har fått av kommunen. Han bor i en kommune hvor det stilles krav om karakteren B1 på skriftlig norskprøve for å gå videre til VGO²⁹ og ta fagbrev, som er målet hans. Når vi møter ham har det begynt å gå opp for ham at det vil kreve mye arbeid å komme dit på

²⁹ Etter opplæringsloven er det ingen krav til norskspråklige ferdigheter for å ha rett til videregående opplæring. Noen fylkeskommuner setter likevel krav om bestått norskprøve B1 for inntak til videregående opplæring, eller oppfordrer kommunene til å ikke søke deltakere inn på VGO før de har gode norskerdigheter, fordi de ikke kan gi tilrettelegging for de som ikke klarer å følge undervisning på norsk.

de tolv månedene han har i program. I kommunen han bor i kan han få norskopplæring også etter at han er ferdig i program, men kun en dag i uken (fire timer) og uten inntektssikring. Når vi kontakter ham vinteren 2024 har han imidlertid kommet inn på VGO, men er tydelig på at han nok ikke ville klart det uten knallhardt arbeid den siste tiden.

Nina er i en tilsvarende situasjon. Hun kom til Norge fra Ukraina med mann og to barn like etter fullskalainvasjonen i mars 2022. Sjokket over å plutselig være flyktning og å måtte starte på nytt har vært utmattende, forteller hun. Skolestart for barna har også tatt mye tid og energi. Da vi møtte henne var hun også konstant bekymret for broren som kjempet for ukrainske styrker ved en del av frontlinjen hvor dødstrøtene var høye på begge sider. Foreldrene hennes er også fremdeles i Ukraina. Hun forteller at hun og flere andre i klassen får pushvarsler på telefonen som gir oppdateringer fra fronten og eventuelle bombeangrep mot hjembyen gjennom hele dagen. Mens hun sitter på skolen er tankene hos barna, broren eller foreldrene. «Jeg sitter i klasserommet og jeg hører at de snakker. Men jeg skjønner ingenting. Lyden når liksom ikke inn».

Historiene til Nina og Mikael illustrerer hvor krevende det kan være for noen nyankomne flyktninger å omstille seg til skolesituasjonen – og at ikke alle er klare for å lære raskt, selv om de har en del utdannelse fra før. Deltakere med tunge traumer som gjør at de ikke er i stand til å lære har mulighet for å få en sykemelding og en permisjon fra programmet. Men Nina og Mikael er ikke syke. De har bare veldig mye annet som skjer i livet sine på én gang. Da kan det være krevende å lære norsk med høy intensitet.

Det er ikke noe nytt at nyankomne flyktninger ofte ikke er klare for å lære med én gang de kommer til landet. Mange bruker tid på å lande og på å sette seg inn i alt det praktiske ved å starte et nytt liv i et nytt land. Andre får en psykisk reaksjon når de endelig kommer i trygghet i et nytt land (Kinzie 2016, Belz, Belz et al. 2017)

De som må flykte akutt må gjerne bearbeide sjokk og sorg over å miste et hjemland før de er mentalt klare for å lære. Dette er en bekymring som går igjen i mange kommuner vi har besøkt. I alle kommuner vi har besøkt har vi møtt en betydelig gruppe deltakere som ser ut til å klare å nyttiggjøre seg av kort programtid og intensive løp. Men vi har også møtt en betydelig gruppe som ikke er mentalt klar for å lære i det hele tatt – og i alle fall ikke med rask progresjon. Som en programrådgiver forklarer:

Det er ikke plass til å være syk. Altså å ha psykisk uhelse passer ikke inn, hvis du også da dessverre er akademiker [og skal ha kort programtid]. Da skal du ikke ha noen psykiske problemer som gjør det vanskelig å konsentrere deg på skolen. Du skal på en måte levere fra dag en. Og det er jo umulig. [...] så da har du tre måneder på å finne ut av det. For da skal begynne på skole. [...] Men de har jo i tillegg alt det andre ikke sant. Masse traumer kanskje. Kanskje masse sorg. Masse ubehandlede greier som da smeller. Så jeg tror det blir en dyr gjeng som vi må ta vare på senere da. Eller ikke vi da, men Norge.

Dersom deltakere er syke, har de mulighet til å få permisjon fra program. Godkjente permisjoner legges til programtiden og til den øvre rammen for opplæring i norsk. Vi har imidlertid møtt deltakere som har helseutfordringer av en slik karakter at de opplever at

det påvirker deres forutsetninger for å lære, men som likevel ikke har fått permisjon fra introduksjonsprogrammet. En mulig forklaring på at de ikke har fått permisjon fra programmet, kan være at programrådgivere og/eller helsepersonell vurderer aktivitet som hensiktsmessig også i et helseperspektiv. For deltakere med 6–12 måneder i program og 18 måneder norskopplæring kan en slik strategi imidlertid føre til at de ikke når norsk-målet sitt.

Helsemessige utfordringer og stress de første månedene etter ankomst har vært en utfordring også for tidligere flyktninggrupper – det er vanlig at de bruker flere måneder på å «lande» – og mange er ikke klare for å lære før det. Tidligere har alle deltakere i introduksjonsprogram fått inntil to år i program, med mulighet for ett års forlengelse. Da har voksenopplæring og introduksjonsprogram kunnet legge til rette for at disse deltakerne kan ta det med ro den første tiden fram til de er klare for å lære. Det er ikke lenger mulig, når deltakere kun får 6–12 måneder i program. I tillegg har gruppen som er i introduksjonsprogram i perioden vi ser på (2021–2023) ofte svært kort botid i mottak, og noen ble også bosatt rett i kommune uten tid i mottak først. Dette har også gjort at utfordringene rundt manglende tid til å lande har vært tydelige for denne gruppen.

Bruk av kurs ved høyskoler og universitet

Et alternativ til at kommunen organiserer norskopplæringen selv, er at de søker deltakere inn på norsktilbud i regi av eksterne aktører. Økt samarbeid med andre aktører var også en av lovgivers forventninger til kommunene ved innføringen av kort programtid. Dette var også en utvikling lovgiver ønsket seg, fordi de mente det ville styrke differensieringen av programinnholdet etter deltakernes mål og forutsetninger (se kapittel 3)

En av kommunene vi har besøkt flere ganger i prosjektperioden ligger innenfor reisevei til en høyskole / et universitet som har et tilbud om norskopplæring for høyskole- og universitetssektoren. Da vi besøkte kommunen i 2021 fikk vi oppgitt at deres deltakere med kort programtid ikke hadde mulighet til å benytte seg av dette, siden kursene har søknadsfrist på våren/høsten, med oppstart i august og januar. Det er ikke forenlig med krav om oppstart innen tre måneder og program på seks måneder. Det var derfor ingen deltakere som hadde blitt søkt inn der – selv om de hadde deltakere med kort programtid og ambisjon om å studere videre.

Da vi besøkte kommunen i 2022 hadde de imidlertid fått søkt inn og fått plass til en betydelig gruppe deltakere med MKB på dette tilbudet. Fordi midlertidig lov tolkes dit at det er mindre strengt at deltakerne med MKB skal starte opp i løpet av tre måneder, lar kommunen nå deltakere i målgruppen vente med oppstart på norsk kurs (og introduksjonsprogram) til august, selv om det da går mer enn tre måneder fra de ble bosatt til de starter i program. Dette har gitt rom for å la flere starte på slike kurs i regi av høyskoler og universitet.

Med den store gruppen deltakere med MKB ser vi i kommunene vi har besøkt en sterkere tendens til å benytte seg av tilbud om norskopplæring ved universitet og høyskoler. For ambisiøse deltakere som ønsker å gå videre med høyere utdanning er dette en klar fordel. En utfordring ved disse kursene kan imidlertid være at lærerne har langt mindre oppfølging av deltakere enn det som er vanlig på voksenopplæringen. Dersom

deltakere blir plassert på slike kurs uten å ha forutsetninger for å lære norsk raskt, er det ikke gitt at noen vil fange opp dette og sikre at de flyttes til et annet opplæringsstilbud før programperioden er over.

5.4 Tilrettelegging for norskopplæring i kombinasjon med arbeid og praksis

Lite oppmerksomhet rundt norskopplæring etter endt program

Som vi viser i kapittel 3, ligger det en klar forventning fra nasjonale aktører om at deltakere som får kort programtid skal kunne fortsette sin opplæring i norsk etter endt program. Denne opplæringen kan enten være på dagtid, men uten introduksjonsstønad, eller aller helst, i kombinasjon med arbeid.

For deltakere med MKB er det imidlertid ikke alle som får tilbud om norskopplæring ut over tiden de er i program. I kommunene vi har besøkt har det vært lite oppmerksomhet rundt tilbud om norskopplæring for deltakere etter endt program. Noen har egne klasser på dagtid for de som er ferdige i program en eller to dager i uken. Andre steder får deltakere fortsette med norskopplæring i samme klasse som før, også etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet. Men ikke alle kommuner gir tilbud om videre opplæring til de som er ferdig i program.

I vår undersøkelse til lederne i voksenopplæringene i norske kommuner oppgir 83 prosent at de legger til rette for videre norskopplæring til deltakere etter endt program. Men av de som sier de legger til rette for opplæring etter endt program, er det kun én av tre (34 prosent) som oppgir at de har tilbud om kveldsundervisning. Ytterligere 5 prosent har tilbud om norskopplæring på arbeidsplassen (men ikke undervisning på kveld). Det er også noen som oppgir at de har tilbud om digital undervisning av de som ikke har undervisning på kveld. 45 prosent av kommunene som oppgir at de legger til rette for at deltakerne kan fortsette undervisning etter endt program, har verken tilbud om digital undervisning eller kveldsundervisning. Det har som konsekvens at selv de kommunene som har en intensjon om å videreføre tilbud om norskopplæring ut over tiden i program, ofte kun har et slikt tilbud for de som har mulighet til å følge opplæring på dagtid.

Vi har kun analysert opplysninger om antall timer norskopplæring mens deltakerne er i introduksjonsprogrammet, og kan derfor ikke si noe om omfanget av norskopplæring etter endt program. Basert på informasjon fra vår undersøkelse til landets voksenopplæring, supplert med våre kvalitative data, har vi grunn til å anta at omfanget av norskopplæring går betydelig ned etter endt program.

Manglende tilbud om norskopplæring på kveld og helg

Hvis en deltaker som har fått ordinært arbeid skal ha en reell mulighet for å fortsette med norskopplæring, vil undervisning på kveldstid eller i helger være et godt alternativ for mange. I Fafos spørreundersøkelse til ledere for voksenopplæringen, oppgir

imidlertid kun 31 prosent at de har tilbud om norskopplæring på kveld³⁰, mens ytterligere 14 prosent svarte at et slikt tilbud var under etablering høsten 2023 (se tabell 5.2).

I noen større bykommuner har voksenopplæringen over lengre tid også hatt norskopplæring for arbeidsmigranter og andre som kombinerer arbeid med språkopplæring. I disse byene kan det finnes flere ulike kveldskurs å velge mellom – med ulikt nivå og ulik progresjon. På mindre steder vil det ofte være mindre etterspørsel etter norskopplæring for andre enn flyktninger og familiegjennforente, og mulighetene for nivåtilpasning i kveldsundervisningen vil være mindre – om de i det hele tatt har kapasitet til å tilby opplæring på kveld. Vi har delt voksenopplæringene som har svart på vår undersøkelse inn i fire omtrent like store grupper, for å undersøke om størrelsen på elevmassen på voksenopplæringen har konsekvenser for hva slags tilbud deltakerne får (se tabell 5.2).

Voksenopplæringer med mange elever har som ventet langt oftere opplæring på kveldstid og i helger enn de med færre elever. Blant kommuner med under 100 elever ved voksenopplæringen er det kun 10 prosent som har tilbud om opplæring på kveldstid eller i helger, mens to av tre kommuner med mer enn 200 deltakere ved voksenopplæringen har et slikt tilbud. Det gjør at andelen deltakere som bor i en kommune hvor det finnes et tilbud om kveldsundervisning nok er høyere enn 30 prosent. Men selv i kommuner med et høyt antall deltakere, er det en betydelig gruppe som ikke har noe tilbud om opplæring på kveldstid og i helger.

Tabell 5.2. Tilbud ut over ordinær norskopplæring, etter antall elever ved opplæringsinstitusjonen. Kilde: Fafo-spørreundersøkelse til voksenopplæringer i landets kommuner

	Antall elever i 2023				Totalt
	1–50	51–100	101–200	201 eller flere	
Har tilbud om norskopplæring på kveld eller helg	11 %	11 %	33 %	66 %	31 %
Oppfølging av norsklærer i praksis	39 %	49 %	49 %	53 %	47 %
AMO-kurs (i samarbeid med NAV)	6 %	30 %	23 %	13 %	18 %
Lærerstøttet norskopplæring på arbeidsplassen	11 %	11 %	36 %	39 %	25 %
Har gitt digital norskopplæring på kveldstid eller i helger våsemesteret 2023	3 %	0 %	15 %	29 %	12 %
n	36	37	39	38	150
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Et alternativ kan være å tilby digital opplæring i norsk på kvelder. Av de voksenopplæringene som ikke hadde fysisk tilbud om norskopplæring på kvelder, var det kun en

³⁰ I kapittelet over gir oppgir vi andelen som har undervisning på kveld av de som gir tilbud om opplæring etter endt introduksjonsprogram. Av disse er det et litt annet tall – 34 prosent – som oppgir at de har undervisning på kveld.

tredjedel som hadde tilbud om digital opplæring for de som er i jobb eller praksis. Som vi viser i tabell 5.2, var også digitale kurs først og fremst et tilbud ved voksenopplæringer med stor elevmasse.

Fra 1 april 2024 vil det komme et nasjonalt tilbud om digital norskopplæring der kommuner vil kunne kjøpe hele eller deler av norskopplæringen for sine deltakere³¹. Tilbudet er rettet mot kommunene, ikke deltakerne. Det innebærer at en deltaker som ikke får tilbud om opplæring i sin kommune ikke kan benytte seg av det nasjonale tilbudet, med mindre kommunen velger å betale for slik tilgang. Dersom kommunene velger å betale for slik tilgang, har det potensial for å gi bedre tilgang til norskopplæring, særlig for de som er i arbeid. Det har imidlertid også tidligere vært mulig å kjøpe digitale kurs fra private leverandører for deltakere som ønsker undervisning på kveld – uten at kommunene i særlig grad har benyttet seg av dette. Vi vet ikke hva som er årsaken til dette.

Manglende kveldsundervisning handler om mer enn lærermangel

Manglende kapasitet er en årsak til at en stor andel kommuner ikke har fått på plass opplæring på kvelder og i helger. I flere kommuner vi har besøkt har de knapt hatt kapasitet til å tilby opplæring for deltakere som er i introduksjonsprogrammet på dagtid, og voksenopplæringene oppgir at de mangler både lærere og rom. Vi har besøkt flere kommuner hvor det har vært over 30 deltakere per lærer i norskopplæringen. Likevel har de ikke i disse kommunene vært i en prosess for å ansette flere lærere eller finne nye lokaler. Når vi spør hvorfor, oppgir de at de antar det store presset på kommunen snart vil avta.

Litt over 20 prosent av voksenopplæringene oppgir at de hadde ubesatte stillinger høsten 2023. Vi viser i tabell 5.3 at kommuner som har ubesatte stillinger i noe mindre grad enn kommuner som ikke hadde ubesatte stillinger tilbyr norskopplæring på kveldstid eller i helger. Ettersom det selv blant de voksenopplæringene som ikke har ubesatte stillinger er kun 36 prosent som har tilbud om voksenopplæring på kveldstid og i helger, kan man vanskelig si at mangel på lærere (i betydningen ubesatte stillinger) kan forklare mangel på tilbud om opplæring på kveldstid og i helger.

Det ser imidlertid ut til at store opplæringsinstitusjoner i langt større grad har fått på plass et tilbud om kveldsundervisning enn mindre opplæringsinstitusjoner. I voksenopplæringsinstitusjoner med over 200 elever, rapporterer 66 prosent at de har et tilbud om kveldsundervisning, mot 11 prosent på opplæringssteder med under 100 elever og 33 prosent på steder med mellom 22 og 101 elever. Her skal det samtidig føyes til at tallet kun forteller om tilbudet finnes eller ikke ved opplæringsstedet. Det forteller ikke noe om hvor stor andel av de som kunne ha behov for og nytte av kveldsundervisning som får det.

³¹Nasjonalt tilbud om digital norskopplæring til flyktninger | HK-dir (hkdir.no)

Tabell 5.3 Andel opplæringssteder med tilbud om norskopplæring på kveldstid / i helger, etter ubesatte stillinger og antall deltakere ved opplæringsstedet. Kilde: Fafos spørreundersøkelse til voksenopplæring i norske kommuner

	Har ubesatte stillinger	Har ikke ubesatte stillinger	1-50 elever	51-100 elever	101-200 elever	201 + elever
Har ikke tilbud om norskopplæring på kveldstid	76 %	67 %	89 %	89 %	77 %	44 %
Har tilbud om norskopplæring på kveldstid	24 %	33 %	11 %	11 %	33 %	66 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
n	135	135	36	37	39	38

Ikke alle klarer å kombinere norskopplæring med jobb

Deltakere som bor i kommuner som oppgir at de har et tilbud om kveldsundervisning, opplever ikke nødvendigvis at dette tilbudet er reelt tilgjengelig. Hannas historie er et eksempel på dette:

Hanna er en tobarnsmor på 35 år som har en ambisjon om å lære godt nok norsk til å kunne jobbe som frisør i Norge slik hun hadde gjort i Ukraina. Hun har fått jobb som assistent på skolefritidsordningen, og kommunen har derfor avsluttet introduksjonsprogrammet for henne. Hun ønsker selv å fortsette med norskopplæring og introduksjonsprogram, men har ikke fått lov til det. Hun har fått tilbud om å fortsette på norskkurs etter arbeidstid i nabokommunen, men dette voksenopplæringscenteret ligger 40 minutters reisevei unna. Hun er alene med to barn i barneskolealder, og har derfor ikke mulighet til å bruke to hele kvelder i uken på dette.

Hannas eksempel illustrerer at for småbarnsfamilier, og særlig enslige forsørgere, kan det være krevende å kombinere norskopplæring på kveld med arbeid. Selv i tettbygde strøk kan det ofte være betydelig reisevei til voksenopplæring, og dette er tidkrevende reiser for de som er avhengig av å reise kollektivt.

Hanna er likevel heldig som har en jobb der hun får praktisert en del norsk. Som vi beskrev i forrige kapittel, går noen av de som går raskt ut i jobb ut i jobber hvor arbeidsspråket ikke er norsk, men polsk, russisk eller ukrainsk. For denne gruppen er det ekstra viktig at kommunene legger til rette for at de lærer norsk parallelt med arbeid, siden de har færre muligheter til å lære og praktisere norsk på arbeidsplassen.

Etter en endt arbeidsdag i ofte fysisk krevende jobber (mange jobber som ikke krever norskkunnskaper er ofte fysisk krevende), vil mange være mindre motivert for å delta i norskopplæring eller lese norsk på egen hånd. Hernes et al. (2023) finner også at flere deltakere sliter med å kombinere norskopplæring med jobb på grunn av blant annet ansvarsoppgaver i hjemmet og mangel på fritid.

Når introduksjonsprogram med inntektssikring ble innført i Norge, var det blant annet fordi man ønsket å legge til rette for en kontinuitet og en forutsigbarhet i deltakernes opplærings situasjon. Det kan være krevende å samle seg om opplæring, hvis man samtidig skal bekymre seg for om inntekten vil holde tritt med utgiftene. Introduksjonsstønadene gjør at deltakerne ikke trenger å jobbe (eller søke arbeid) ved siden av at de får opplæring i norsk og annen kvalifisering. Når man ikke trenger å jobbe ved siden av, gjør dette at de kan bruke mer energi på å lære. I tillegg var tanken at introduksjonsstønadene, som ikke skulle være behovsprøvet slik som sosialhjelpen, skulle premiere og anerkjenne egeninnsats, og dermed virke mindre klientifiserende enn sosialhjelpen (Djuve & Kavli, 2007).

Med integreringsloven må deltakerne med minimum VGO fra før ta mellom 1/3 og 2/3 av norskopplæringen uten slik inntektssikring.³² Det er imidlertid ikke en selvfølge at alle flyktinger skal ha inntektssikring mens de lærer norsk, selv om dette har vært vanlig praksis i kommunene fram til nå. Det er andre innvandrergupper som har rett og plikt til norsk, men som ikke har rett til introduksjonsprogram, blant annet familiegjenforente med nordiske borgere. Denne gruppen får ingen introduksjonsstønad, selv om de har rett og plikt til opplæring i inntil 18 måneder eller 3 år.

5.5 Rene ukrainske klasser vs. blandede klasser

Flere kommuner har valgt å gi undervisning til deltakere med MKB i egne klasser. Dette begrunnes med at deltakere med MKB skal ha annet programinnhold og mer arbeidsretting, og at det derfor er mer hensiktsmessig å ha egne klasser for denne gruppen. Noen argumenterer også for at de må kutte i tilbudet av kapasitetshensyn, og at midlertidig lov gir rom for å kutte i tilbudet til MKB og gi dem deltidstilbud, mens de er forpliktet til å gi et mer omfattende tilbud til de andre. Noen oppgir også at det er lettere å undervise når man kan bruke morsmål i opplæringen. Kun 9 prosent av skolene oppgir at de bare har egne klasser for flyktinger fra Ukraina. De fleste opplæringsinstitusjonene (59 prosent) oppgir at de har noen egne «Ukrainaklasser» og noen blandede klasser, mens 32 prosent har kun blandede klasser. I mange kommuner bosettes kun flyktinger fra Ukraina eller kun noen få flyktinger fra andre kommuner. Da blir det ikke alltid mulig å ha blandede klasser. Andre steder er dette et valg kommunene tar.

I kommunene er det ulikt syn på om slik dominans av russisk- og ukrainskspråklige deltakere i klassene er en fordel eller ulempe. Flere kommuner vi har besøkt har rekruttert en eller flere lærere som kan russisk, og noen kan også ukrainsk. Disse lærerne blir brukt som en viktig ressurs for slike rene språkklasser. Vi blir fortalt at mange ukrainere setter pris på en mer teoretisk tilnærming til grammatikk og språkopplæring, og da kan det være en fordel å kunne få ting forklart på morsmålet.

Andre ser på overvekten av deltakere som snakker ukrainsk eller russisk som en stor utfordring for å lære norsk raskt.

Det blir fort mye koseprat og lite fokus på læring når det blir stor andel ukrainere i samme klasse. Det er noe av grunnen til at vi ikke har ønsket å isolere ukrainerne i

32

egne grupper. Vi tenker jo litt av hva skjer med integreringen? Altså? Det er jo det vi har sett i grupper hvor det er veldig mange ukrainere. Altså at du kanskje har en klasse hvor toogtjue av femogtjue er fra Ukraina.

De sliter gjerne mer med å lære språket fordi det er så lett å begynne å snakke ukrainsk i klassen, og så er det forferdelig frustrerende for de 3 som sitter igjen og ikke kan ukrainsk. Noen sliter sånn med å lære språket, og de bare kapitulerer og snakker ukrainsk. Det er ekstra tungt for de som lærer sakte.

Dess flere unntak man har for deltakere med MKB, jo større sjanse er det for at kommunene velger å ha egne klasser for dem. Sitatet under er fra en VO som ikke ønsker å skille ukrainere og andre – men som lurer på om det blir nødvendig – når de skal ha enda mer arbeidsretting fra neste år.³³ Da må de tilby flere dager med praksis til deltakere med MKB. Det vil innebære at norskopplæringen må konsentreres til to til tre dager. For deltakere som følger introduksjonsprogrammet etter ordinær lov, og derfor ikke har krav om praksis så tidlig, ønsker mange kommuner å fortsette med mer norskopplæring i lengre tid.

Men nå – med nye lovendringer – spørsmålet er om vi må lage egne klasser for de på midlertidig lov – med mer arbeidsretting. Vi er i tenkeboksen for hvordan vi skal løse dette. Jeg tenker jo også at de andre [landbakgrunnene] også kunne hatt godt av mer arbeidsretting.

Med høye ankomsttall fra Ukraina er det ikke til å unngå at det blir konsentrasjon av ukrainsk- og russiskspråklige flyktninger i kommunene, og denne konsentrasjonen blir særlig merkbar i voksenopplæringene. Det ligger mange mulige fordeler i at det er mange fra samme språkgruppe som kommer samtidig. Det vil da være flere ressurspersoner som snakker samme språk i nærmiljøet som de kan be om hjelp. Det blir også større muligheter til å finne sammen, bearbeide minner og finne fellesskap, og ikke minst få praktisk støtte og hjelp – for eksempel til barnepass. Samtidig er det vanskelig å unngå at det blir mindre praktisering av norsk og flere muligheter til å snakke ukrainsk og russisk både på skolen og i nærmiljøet. Dette er en problemstilling kommunene bør være bevisste på – og de bør sikre at man også på sikt legger til rette for at alle kan lære seg norsk. Med store konsentrasjoner av flyktninger fra Ukraina i geografisk avgrensede områder og et arbeidsmarked der man av og til kan klare seg lenge uten å kunne norsk, vil det kunne åpne seg muligheter for at noen vil kunne bo lenge i Norge uten å lære norsk.

5.6 De som har høyere utdanning som mål

Forarbeidene til integreringsloven peker på at mange flyktninger vil kunne trenge noe tilleggstudanning for å kunne jobbe i tråd med medbrakte kvalifikasjoner i Norge. For deltakere med kort programtid ligger det en forventning om at slik tilleggstudanning vil

³³ Jmf § 43h. Omfang av arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37c som trådte i kraft 1.2.24

være høyere utdanning – ettersom de har godkjent studiekompetanse i Norge. Med innføring av integreringsloven ble det åpnet for at også videregående opplæring kan være en del av introduksjonsprogrammet, men høyere utdanning må den enkelte deltaker finansiere på lik linje med den øvrige befolkningen. Deltakerne kan imidlertid ha som mål for introduksjonsprogrammet å kvalifisere til høyere utdanning i Norge.

Deltakere med kort programtid kan enten ha sluttmaal om å kvalifisere til arbeid eller høyere utdanning. De aller fleste har som mål å kvalifisere til arbeid, men 13 prosent av deltakerne med kort programtid som har startet mellom 2021 og juni 2023 har som mål å kvalifisere til høyere utdanning. For deltakere med kort programtid som ikke er fra Ukraina er det imidlertid langt vanligere å ha utdanning som mål. Deltakere fra andre land enn Ukraina utgjør over halvparten av deltakerne med høyere utdanning som mål (se tabell 5.4). Blant deltakere med kort programtid fra andre land enn Ukraina har 30 prosent utdanning som mål – mot kun 8 av deltakerne med kort programtid fra Ukraina.

Tabell 5.4 Sluttmaal for deltakere med kort programtid og avsluttet program

	Andel av alle	Antall	Andel ukrainere	Andel kvinner	Gjennomsnittlig alder ved start	Andel med fullført VGO	Andel med universitetsutdanning	Gjennomsnittlig tid i program (dager)	Befolkningsstørrelse i kommunen
Sluttmaal arbeid	87 %	2418	90 %	70 %	38	18 %	81 %	219	49 141
Sluttmaal høyere utdanning	13 %	362	54 %	67 %	29	11 %	88 %	266	62 326
Alle	100	2780	85 %	0,70	37	0,17	0,82	225	50 858

I lys av at deltakere som skal videre til høyere utdanning ofte vil trenge karakteren B2 på alle delprøver på norskprøven (som er ett av norskkravene for samordna opptak), er det overraskende at deltakere med høyere utdanning som sluttmaal kun har i snitt 47 dager lengre i program enn de som har arbeid som sluttmaal.

Deltakere med utdanning som sluttmaal har som hovedregel noe høyere utdanning fra før, og de har oftere høyere utdanning enn de som har arbeid som mål. De er også litt oftere menn enn de som har arbeid som mål, og de er bosatt i litt mer folkerike kommuner. Disse forskjellene er imidlertid ikke store. De største forskjellene ser vi imidlertid for alder. De som har arbeid som mål er i snitt ni år eldre enn de som har utdanning som mål. Det er også i tråd med foreningene at de som har utdanning er yngre, ettersom de yngste deltakere (mellom 18 og 24 år) ofte vil ha påbegynte utdannelse som de kan ønske å fullføre i Norge. Men i lys av den høye andelen som har høyere utdanning i den ukrainske populasjonen i Norge som helhet, er det kanskje en overraskende lav andel av de med kort programtid i de yngste aldersgruppene som har som mål å ta høyere utdanning i Norge. 61 % av 18- og 19-åringene har høyere utdanning som mål, og 33 prosent av de mellom 20 og 24 år. Dette kan ha en sammenheng med at mange programrådgivere gir uttrykk for at det for de fleste ikke er realistisk å kunne starte studier på norsk etter bare tolv måneder i program.

Tabell 5.5 Aldersfordeling for deltakere med arbeid og utdanning som sluttmål. Kilde: NIR. N = 2780

	18-19 år	20-24 år	25+ år
Sluttmål arbeid	39 %	67 %	91 %
Sluttmål høyere utdanning	61 %	33 %	9 %
Alle	100 %	100 %	100 %
n	57	295	2428

For å komme inn på høyere utdanning må man ha karakteren B2 på norskprøven på samtlige fire delprøver.³⁴ Lærere og programrådgivere vi har snakket med forteller at dette ikke er mulig for de aller fleste i løpet av det året de er i introduksjonsprogram³⁵:

Intervjuer: Men disse som skal i gang med høyere utdanning, av de som skulle det i fjor, hvor mange klarte å nå et nivå hvor de faktisk kunne gå i gang med høyere utdanning, på et år? Var det noen?

Programrådgiver: Null. I alle fall av mine. Så er det jo også det der med ... nei, null. Det var én som nesten klarte det. Av alle jeg hadde så var det ingen som klarte det. Og det er jo gitt at du starter ... for det første så er det nesten gitt at du får brukt hele året, at du starter i august, eller juli, sant. For hvis du starter i desember så har du ikke sjans. Så du må starte akkurat på rett tid, og så skal du til B1 til april, eller mai. Og så må du komme deg inn på et sommerkurs på et av universitetene, gjerne Oslo. Og så kommer du deg til B2 i løpet av sommeren.

I: Kommer du deg fra B1 til B2 i løpet av sommeren?

P: Det finnes, jeg hadde en for 10 år siden som klarte det på et år. Men det krever jo noe ... det er jo helt sinnssykt hvis du klarer å få det til. I løpet av 12 år i bransjen så har det skjedd meg én gang. To ganger, på likt. Med to søsken.

Den samme programrådgiveren forteller at en av hans deltakere ønsket å søke stipend³⁶ for å kunne fortsette med norskopplæring i regi av voksenopplæringen og for å kunne fortsette på en bachelor. Denne programrådgiveren påpeker også at det er en utfordring

³⁴ Andre måter å dokumentere norskkunnskaper på er norsk skriftlig og muntlig på Vg3-nivå (393 timer) i norsk videregående skole, eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene, fullført og bestått studium i høyere utdanning på minst 60 studiepoeng i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter fra et norsk universitet eller høyskole, eller test i norsk - høyere nivå, skriftlig og muntlig (Bergenstesten) med resultat «Bestått» på begge prøver (https://www.samordnaopptak.no/info/utenlandsk_utdanning/sprak-krav/krav-til-norsk-og-engelsk-for-hoyere-utdanning/index.html)

³⁵ I likhet med andre programrådgivere forholder også denne informanten seg først og fremst til tiden deltakeren er i program. Etter ett år vil deltakeren bli overført til NAV og få tilbud om norskopplæring fire timer én gang i uken på dagtid. Vi vet lite om hvordan NAV forholder seg til de som har utdanning som mål og trenger mer norskopplæring etter endt program.

³⁶ Programrådgiveren framstiller det som om deltakeren har mulighet til å få stipend for dette, men vi er usikre på hva slags stipend han her refererer til.

for noen deltakere med MKB at videregående opplæring fra Ukraina ikke er godkjent for opptak på universitet i Norge.

I: Så de kommer ikke inn når de søker?

P: Jeg har aldri hatt noen som har vært kvalifisert når de søker. Så det vet jeg ikke.

Men jeg tror bare at du ikke kommer til å klare å stille ... jeg tror ikke det går. Jeg tror ikke det lar seg gjøre i det hele tatt. Å komme med en videregående fra Ukraina, og så komme seg inn på høyere utdanning etter ett år i Norge. Jeg tror ikke det går.

I likhet med programrådgiveren over, er det ingen i kommunene vi har besøkt som ser det som aktuelt for deres deltakere å gå videre til høyere utdanning direkte fra introduksjonsprogram med kort programtid. Som vi viser over, er det også 42 prosent av voksenopplæringene som ikke tilbyr oppæring på B2-nivå.

5.7 Arbeidsrettet norsk

Som et tiltak for å bidra til at deltakere kommer raskere i jobb, oppfordres det til at også norskopplæringen skal være arbeidsrettet. I 2023 rapporterte 24 prosent av alle voksenopplæringene i vår undersøkelse at de har tilbud om slik arbeidsrettet norskopplæring.³⁷ I den grad det har vært tilbud om arbeidsrettet norsk i kommunene vi har besøkt, har det imidlertid enten vært bruk av språkpraksis eller kurs rettet inn mot den gruppen deltakere man tidligere omtalte som «spor 1» – altså de som har lite eller ingen skolegang fra hjemlandet og som trenger mye tid på å lære norsk. Vi har sett langt færre eksempler på arbeidsrettet norskopplæring for de som lærer med raskere progresjon, eller for de som vil inn i yrker som forutsetter fagkompetanse. Det vi har sett av arbeidsrettet norskopplæring for deltakere som lærer norsk med raskere progresjon, har som oftest vært mindre omfattende. Noen kommuner har for eksempel norskopplæring i praksis, der norsklærere besøker noen deltakere i praksis og har noe tilrettelagt norskopplæring med dem. Som vi viser i tabell 5.2, oppgir 47 prosent av skolene at de legger til rette for norskopplæring for deltakere i praksis, og 25 prosent har lærerstøttet norskopplæring på arbeidsplassen. I de kommunene vi har besøkt har imidlertid slik oppfølging blitt sterkt redusert i kjølvannet av høye ankomsttall, og ofte må lærerne prioritere noen deltakere som de mener trenger det mest.

Endringen i sammensetning av deltakergruppa krever at skolene tenker nytt også for hvordan man lager godt tilrettelagte undervisningsopplegg for deltakere som lærer norsk med rask progresjon. Nettopp det at intensjonen er at de skal lære norsk fortere enn andre grupper kan tilsynelatende ha ført til at kommunene ser mindre behov for å lage nye og tilpassede kurs for denne gruppen. I flere av voksenopplæringene vi har besøkt har arbeidsretting av norskopplæringen vært et tiltak de først og fremst har brukt for de som ikke har lært seg norsk på andre måter. Det krever en annen tilnærming – og forutsetter omstilling i kommunene – å lage opplegg for arbeidsretting av norsken for de som skal lære med rask progresjon.

³⁷ I NIR er det ikke en egen kategori for arbeidsrettet norskopplæring, men 18 prosent av deltakere med kort programtid og avsluttet program er registrert med språkpraksis.

Noen voksenopplæringer forteller også at de har forsøkt å opprette denne typen arbeidsrettede norskkurs, men at de ikke har fått nok deltakere til å fylle opp klassene. Det kan være flere årsaker til dette. Noen steder antar lærerne at etterspørselen blant deltakerne ikke har vært så stor som de antok da de opprettet kursene. Dette kan blant annet henge sammen med at voksenopplæringene har satset på bransjekurs innen bransjer hvor kommunen har arbeidskraftsbehov (som helse eller renhold), men som ikke oppleves som relevant nok blant deltakerne deres. Våre kvalitative kommunebesøk tyder også på at programrådgivere ikke informerer eller har kunnskap om at disse tilbudene finnes, fordi samarbeid og informasjonsflyt mellom kurstilbyder og programrådgivere ikke er på plass. Kommunene er i liten grad vant til å lage individuelt tilpassede løp det første året deltakerne er i program.

Det har vært få tegn til innovasjon og nytenkning rundt norskopplæringen og arbeidsrettingen av denne i kommunene vi har besøkt. Men det har vært noen solide unntak, og noen kommuner vi har besøkt eller vært i kontakt med fikk på plass flere arbeidsrettede norsktilbud tidlig. Dette kommer vi tilbake til i kapittelet om arbeidsretting og arbeidspraksis. Mot slutten av perioden vi har studert – høsten 2023 – ser det også ut til at flere andre kommuner er i ferd med å få nye initiativ på plass. Disse tiltakene handler i stor grad om rammer rundt å få på plass arbeidspraksis for alle som trenger det, men i denne omstruktureringen ser vi også tendenser til at norskopplæringen er i ferd med å endre seg noe. I en kommune har de nå først tre måneder norskopplæring på voksenopplæringen, før alle deltakere starter i en kommunal arbeidsmarkedsbedrift som normalt har inngått i NAVs tiltakspakke. Denne bedriften gir opplæring om norsk arbeidsliv, arbeidsrettet norsk og oppfølging i praksis. Vi skriver mer om ulike måter kommunene jobber med arbeidsretting i neste kapittel.

5.8 Når de norskmålet?

En av endringene som ble innført med integreringsloven har vært at kommunene ikke lenger er forpliktet til å gi et visst antall timer norskopplæring, men skal sørge for opplæring slik at deltakerne når norskmålet sitt innenfor et gitt tidsrom.³⁸ I lys av denne omleggingen er det derfor viktig å følge med på om deltakerne faktisk når sitt veiledende norskmål. Kommunene skal også legge til rette for at deltakerne med rett og plikt til norskopplæring skal ta norskprøve ved avsluttet opplæring i norsk (Integreringsloven § 37). Deltakere med MKB har ikke plikt til å avlegge norskprøve, men kommunen skal likevel sørge for at deltagerne får mulighet til å avlegge gratis avsluttende prøve i norsk (Integreringsloven § 37d).

Vi er ikke kjent med at det føres noen statistikk på oppnådde norskprøveresultater sett opp mot sluttmaal, hverken på kommunalt eller nasjonalt nivå. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-Dir) fører statistikk for resultater på avlagte norskprøver for alle kommuner, og SSB publiserer resultater for norskprøver for alle med rett og/eller

³⁸ Integreringsloven § 31. Krav til opplæring i norsk: Deltagere i opplæring i norsk skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for opplæring slik at deltageren oppnår minimumsnivået. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål. Departementet kan gi forskrift om veiledende minimumsnivåer i norsk for ulike grupper deltagere og om den enkeltes norskmål.

plikt til norskopplæring.³⁹ Men for å vurdere om de når norskmålet sitt, må disse resultatene sammenstilles med informasjon om norskmål og medbrakt kompetanse. Denne informasjonen ligger sammen med norskprøveresultater i NIR, men vi har ikke hatt tilgang til den for våre analyser.

Vi har spurt flere kommuner om dette blir gjort i deres kommuner. Ingen av kommunene vi har vært i kontakt med oppgir at dette er analyser de har gjort, eller som har blitt etterspurt av kommuneledelsen i deres kommune. Vi vet ikke om dette er representativt for alle landets kommuner, men vi har ikke klart å finne noen, hverken hos nasjonale myndigheter eller kommuneledelsen i den enkelte kommune, som gjør systematiske vurderinger av om deltakerne når norskmålet sitt. Vi her derfor ikke møtt noen som har vurdert om enkeltkommuner – eller norske kommuner som helhet – gir norskopplæring i tråd med kravene i integreringsloven. Det finnes imidlertid flere indikasjoner på at en betydelig gruppe ikke når morsmålet sitt.

Kommunene er i tråd med integreringsloven forpliktet til å legge til rette for at deltakerne når norskmålet sitt, men så lenge det ikke føres statistikk over hvor stor andel som faktisk når norskmålet, er det vanskelig å føre tilsyn med om deltakerne faktisk får den opplæringen de har krav på. Flere kommuner synes å ha fokusert lite på at kommunen er forpliktet til å legge til rette for at de når norskmålet sitt.

Mange av lærerne er tydelige på at de ikke ser det som realistisk at det store flertallet av deltakere skal nå norskmålet innenfor den tiden de har til rådighet i voksenopplæringen.⁴⁰ Noen mener at de som har kort programtid ikke engang lærer seg nok norsk til å komme ut i arbeidslivet.

For de aller fleste, så er det vanskelig å lære seg norsk på seks måneder, det er ikke alltid det er en sammenheng mellom høy utdanning og evne til å lære språk, vi har opplevd at det er en del med kort programtid som ikke kommer seg inn i arbeidslivet.

Læreren vi siterer over opplever altså at manglende opplæring i norsk gjør at det kan være vanskelig å få deltakerne ut i arbeid ved endt program. Rektor ved voksenopplæring i en annen kommune er enig. Hun har sympati med intensjonen med å legge til rette for at deltakere i introduksjonsprogram skal kunne lære norsk raskere. Men hun er likevel ikke enig i at man kan legge opp til at alle skal kunne lære seg norsk på B1-nivå på 12–18 måneder.

Men da kommer jo pedagogen i meg fram – og her så ser vi jo mer enn resultatene. Vi ser mer enn resultater på et papir. Vi ser menneskene som skal ta inn det her, og vi vet at det å lære språk, det er ikke gjort i en håndvending. Språk er modning, det tar tid. Om du vil det eller ei.

³⁹ <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplaering/statistikk/norskopplaering-for-voksne-innvandrere/artikler/1-av-3-fra-ukraina>

⁴⁰ I noen kommuner tilsvarer det den tiden de er i introduksjonsprogram, andre steder vil det være utvidet tid – enten 12 eller 18 måneder for de som kan delta i undervisning på dagtid, og andre steder igjen kan de få opplæring også på kveld i inntil 18 måneder.

[...]

Ja, det er noen som ikke har problemer med det, og det er jo gjerne de som har utdanning fra før. De har gjerne en vestlig bakgrunn. De kan flere språk, de har et nettverk utenfor voksenopplæringen hvor de får brukt språket sitt. De har gjerne en jobb eller utsikter til en jobb. Og så er de motivert – altså de vil lære norsk og de er har bestemt seg for at dette skal de klare.

Selv om lærerne selv ikke har troen på at deltakerne skal klare å nå norskmålene sine, legger mange av kommunene vi har vært i kontakt med opp til at det skal være mulig å nå nivå B1 i løpet av den tiden de har rett til opplæring i norsk. De aller fleste kommuner tilbyr undervisning på B1-nivå. Undervisningen er altså noen steder mest tilrettelagt for de som lærer fort – og i flere kommuner har vi møtt deltakere som har falt av lasset og ikke klarer å henge med, fordi undervisningen går for fort fram. Flere av de kommunalt ansatte viser også til en rekke eksempler på flyktninger som klarer norskmålet. Men i alle kommuner er det også en betydelig gruppe som ligger langt unna å nå et slikt mål.

Deltakerne selv er også delte. Mange av de mer ressurssterke deltakerne som er bosatt i kommuner med gode tilbud er svært takknemlig for mulighetene de får til å lære raskt. De opplever det ikke som problematisk at det legges opp til og forventes at de skal lære fort. Men som vi beskriver i kapittel 4, så er ikke alle deltakere klare for å starte å lære norsk med én gang de har kommet til Norge – de opplever det som stressende at de har så lite tid, når de synes det er så vanskelig å lære.

Når de norskmålet? Det finnes ikke en oversikt over hvor mange med kort programtid som når norskmålet sitt, men både det at flertallet av kommunene ikke har norskopplæring på B2-nivå og erfaringene blant lærere og elever tilsier at en del ikke får sjansen eller mislykkes. Ambisjonene om betydelig opplæring på kveldstid og i helger for dem som har avsluttet program har i liten grad blitt prøvd ut i praksis, da kommunene ikke har slikt tilbud. Det er vanskelig å si om flere kunne nådd norskmålet dersom de fikk opplæring i 18 måneder. Det er imidlertid lite oppmerksomhet rettet mot at deltakerne skal nå norskmålet i kommunene. Hovedfokuset i kommunene er i stor grad på overgang til arbeid.

6 Arbeidsretting og arbeidspraksis

Alle deltakere i introduksjonsprogram skal i tillegg til norsk- og/eller språkopplæring få tilbud om enten utdanningsrettede og/eller arbeidsrettede tiltak. Blant deltakere med kort programtid har 92 prosent arbeid som mål. De skal dermed ha minst ett arbeidsrettet element i sitt introduksjonsprogram.

I dette kapitlet beskriver vi hvordan kommunene har utformet de arbeidsrettede elementene i introduksjonsprogrammet for deltakere med kort programtid. Vi starter med å se på hva slags arbeidsrettet tilbud deltakere med kort programtid har fått, før vi ser nærmere på hvordan kommunene legger til rette for arbeidspraksis.

6.1 Hva sier lov og forskrift om arbeidsretting?

I forarbeidene til midlertidig lov (Prop. 107 L (2021–2022) og Prop. 90 L (2022–2023)) beskrives arbeidsrettede elementer som elementer som gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet. Dette utdypes på IMDi nettsider (2021), hvor det står beskrevet at flere av de standardiserte elementene er hovedsakelig arbeidsrettede, slik som praksis, hurtigspor, korte bransjekurs, arbeid på deltid og entreprenørskap. For deltakere med kort programtid og arbeid som mål, er det et krav i integreringsloven at programmet skal inneholde arbeidsrettede elementer. Da er det gjerne i form av arbeidspraksis. Dette er særlig tydeliggjort for de som følger introduksjonsprogram etter midlertidig lov.

Hurtigspor og fleksibelt hurtigspor

Hurtigsporet i introduksjonsprogrammet ble etablert i 2016 i forbindelse med de store ankomstene av syrere. I forbindelse med innføringen av integreringslov, fikk IMDi og AVdir i oppdrag å gjøre hurtigsporet om til et standardisert element som skulle tilpasses rammene for ny lov. Hurtigsporet er ett av flere standardiserte element som ble innført samtidig med introduksjonsloven i 2021. Formålet med elementet hurtigspor er å fremskynde utplassering i arbeidslivet for deltakere i introduksjonsprogrammet. I Fagressur-sen listes det opp anbefalinger til hva et hurtigspor skal inneholde, inkludert:

- opplæring i krav og forventninger i arbeidslivet i Norge,
- jobbmatch: riktig deltaker på riktig arbeidsplass
- aktuelle arbeidsmarkedstiltak og oppfølgingsmetoder
- norskopplæring som en integrert del av planen til deltakeren og som skjer parallelt med og integrert med utplassering i en bedrift

(Fagressursen, Hurtigspor, sist oppdatert 8 januar 2021)

For flyktninger med kollektiv midlertidig beskyttelse, gjelder en noe tilpasset variant av hurtigsporet. Den har fått navnet «Fleksibelt hurtigspor». Dette beskrives som «en samarbeidsmodell for arbeidsrettede løp for deltakere i introduksjonsprogrammet som har med seg kompetanse som er etterspurt på det norske arbeidsmarkedet». Målet er «rask overgang til arbeid», men det presiseres også at dette skal skje «gjennom å legge særlig vekt på medbrakt kompetanse og ressurser hos den enkelte».

I fagressursen, som er utarbeidet av IMDi og AV-dir, legges det også vekt på at Hurtigsporet er en samarbeidsmodell og at ulike samarbeid bør være på plass. Der understrekes det at fleksibelt hurtigspor skal bruke arbeidslivet som arena for kvalifiserende tiltak og/eller språkopplæring, være et samarbeid mellom flyktningtjenesten, NAV og aktuelle arbeidsgivere, og ved behov gjøre bruk av arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV.

Endringer fra februar 2024

Ved starten av 2024 innførte regjeringen endringer i tilbudet til flyktningene med midlertidig kollektiv beskyttelse (Regjeringen, 2024). Disse endringene har ikke hatt konsekvenser for de deltakerne vi beskriver i denne rapporten, men tendensene vi beskriver kan med fordel vurderes i lys av disse tiltakene som allerede har trådt i kraft. Endringen som ble innført fra 1. februar 2024, var:

- Minstekravet til arbeidsrettede elementer konkretiseres og skjerpes fra den fjerde måneden i programmet. I snitt skal minst 15 timer i uken brukes på arbeidsrettede aktiviteter
- Minstekravet kan oppfylles ved praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, korte yrkes- eller bransjekurs, arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV eller andre lignende tiltak.
- Det åpnes også for at kommunen kan avslå krav om program fra personer som har jobb eller tilbud om jobb.

Endringene ble begrunnet med et ønske om å spisse introduksjonsprogrammet, slik at flere kan komme raskere i jobb (Regjeringen, 2024).

Den siste konkretiseringen kom etter vi hadde avsluttet vår datainnsamling, og gjelder for deltakere som starter i program fra og med 1. februar.

6.2 Hvor mange har fått et arbeidsrettet tilbud?

Vi starter våre analyser med å undersøke hvem som er registrert med et arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet i NIR per 31. juni 2023. NIR skal inneholde data om alle deltakere i introduksjonsprogram i norske kommuner, men noen kommuner kan være sene med å registrere informasjon, og for en del deltakere mangler det informasjon om hvilke tiltak de har fått i introduksjonsprogrammet. I metodekapittelet diskuterer vi hvilke skjevheter dette kan tenkes å gi.

Å arbeidsrette et introduksjonsprogram vil bety ulike ting avhengig av hvor lang programtid deltakerne har. Arbeidsretting for deltakere med to år i program åpner for en mer trinnvis innføring av de arbeidsrettede elementene. Deltakernes utdanningsnivå påvirker også hva slags arbeidsretting kommunene hadde behov for å utvikle. For deltakere med kort programtid, må de arbeidsrettede elementene i programmet på plass forholdsvis kort tid etter oppstart (i løpet av første halvår), dersom de skal rekke det før programmet er over.

Tabell 6.1 Andel med og uten arbeidsrettede elementer, etter nasjonalitet. Andel av deltakere med avsluttet kort programtid. Kilde: NIR

	Praksis		Minst ett arbeidsrettet element (inkludert arbeidspraksis)				Antall timer i program
	Ukrainere	Andre nasjonaliteter	Alle	Ukrainere	Andre nasjonaliteter	Alle	
Har ikke fått	58 %	60 %	58 %	53 %	63 %	55 %	581
Har fått	42 %	40 %	42 %	47 %	37 %	45 %	784
Alle	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	674
n	1916	328	2244	1916	328	2244	

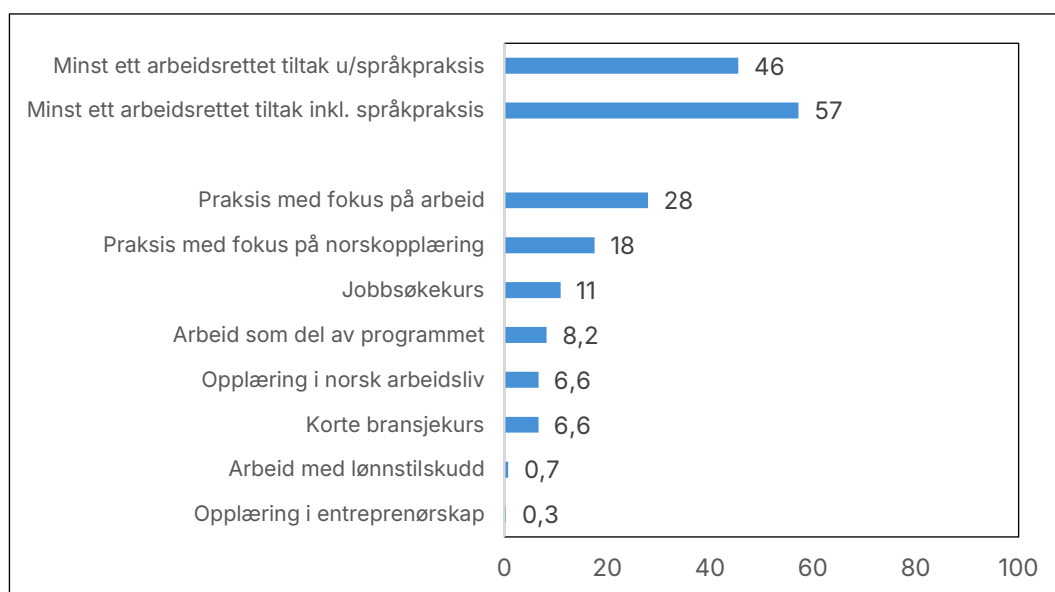
I NIR er det syv former for innhold som er kategorisert som arbeidsrettet: «Arbeid med lønnstilskudd», «Arbeid som en del av introduksjonsprogrammet», «Jobbsøkerkurs», «Korte bransjekurs», «Opplæring i entreprenørskap», «Opplæring i norsk arbeidsliv og sikkerhetskultur» og «Praksis med fokus på arbeid». I tillegg regner vi i våre analyser tiltaket «Praksis med fokus på norskopplæring» som et arbeidsrettet element. Våre kvalitative intervjuer i kommunene tyder på at den skjønsmessige vurderingen de gjør av om praksisen primært har språk eller arbeid som hovedformål, kan være noe tilfeldig. Vi velger derfor å regne begge praksiskategorier som arbeidsrettet innhold i våre analyser.

Blant deltakere med avsluttet introduksjonsprogram med kort programtid, er 45 prosent registrert med minst ett arbeidsrettet innhold i løpet av programmet (tabell 6.1). Dersom vi også inkluderer språkpraksis som et arbeidsrettet element finner vi at 58 prosent har hatt et arbeidsrettet element (figur 6.1). De aller fleste deltakere som har avsluttet kort programtid mellom 2021 og juni 2023 (92 prosent) har hatt arbeid som mål, og for denne gruppen er det et krav om at de skal ha arbeidsrettede tiltak i sitt introduksjonsprogram. Våre analyser tyder dermed på at kommunene var et stykke unna å nå disse ambisjonene ved utgangen av juni i 2023.

Praksis er det arbeidsrettede innholdet som er vanligst med klar margin. 28 prosent av deltakerne med avsluttet kort programtid er registrert med arbeidspraksis og 17 prosent av deltakerne er registrert med språkpraksis i NIR. Noen har imidlertid hatt både språk- og arbeidspraksis, og når vi ser på det samlet, er 42 prosent av deltakerne med kort programtid registrert med minst én praksisplass i løpet av programperioden (se figur 6.1). «Jobbsøkerkurs» og «Arbeid som del av programmet» er mindre vanlig, men likevel registrert blant om lag 1 av 10 deltakere. «Opplæring i norsk arbeidsliv» og «Korte bransjekurs» er registrert blant under 7 prosent og «Arbeid med lønnstilskudd» og «Opplæring i entreprenørskap» hos nesten ingen. Det er med andre ord praksis som er det klart mest brukte arbeidsrettede innholdet i program blant de deltakerne som har kort programtid.

Det er kun en liten gruppe (13 kommuner) som både har minst én deltaker med avsluttet kort programtid og som har deltatt i korte bransjekurs. I spørreundersøkelsen vår i kommunene oppgir nesten dobbelt så mange – 25 kommuner – at de tilbyr bransjekurs. Men disse kursene er ikke nødvendigvis rettet mot deltakere med kort programtid. I mange kommuner er bransjekursene rettet mot de som står lengst fra arbeidsmarkedet og som dermed har lengre kvalifiseringsløp foran seg. Arbeid med lønnstilskudd er det kun 16 deltakere som har fått. Noe flere – 8 prosent – er registrert med «Arbeid som del av program».

Figur 6.1 Prosent deltakere registrert med minst ett arbeidsrettet tiltak i løpet av programperioden, og prosent deltakere registrert med ulike typer arbeidsrettede innhold. I andel av deltakere med kort programtid og avsluttet introduksjonsprogram innen 30. juni 2023. Kilde: NIR



6.3 Praksis

Ulike mål og ulike erfaringer med praksis

Etter norsk er praksis det vanligste tiltaket som er registrert for deltakere med kort programtid, og det er det vanligste arbeidsrettede tiltaket. I Fagressurs for introduksjonsprogram, blir kommunene anbefalt å bruke praksis fordi det gir deltakerne mulighet til å praktisere norsk språk, og det gir tilgang til det norske arbeidslivet. Der får de både vist fram og potensielt økt kompetansen sin. Det påpekes også at praksis kan brukes for å styrke deltakeres grunnleggende ferdigheter, og for å kartlegge kompetanse og videre kvalifiseringsbehov.¹⁰

Deltakerne kan ha ulike mål med sin praksis; mens noen er i praksis først og fremst for å trene på og praktisere norsk, kan andre få en praksisplass for å få arbeidserfaring og en referanse, å styrke nettverket sitt, eller tilegne seg kunnskap om normer og regler i arbeidslivet. Det sterke fokuset på arbeidspraksis bygger på en forståelse av at dette øker sannsynligheten for at deltakeren kommer i arbeid.

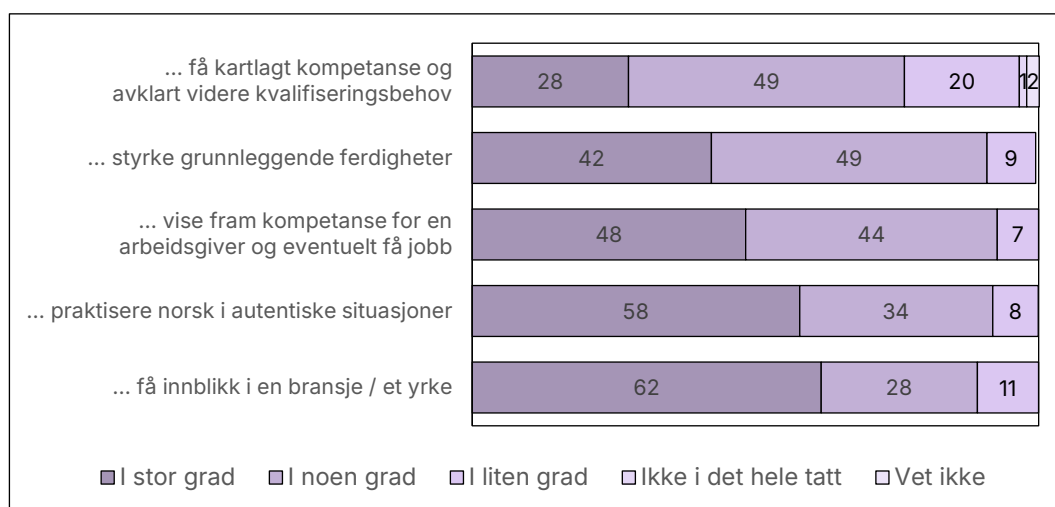
Det er imidlertid ikke – som vi kjenner til – noen som har kunnet dokumentere en målbar effekt av praksis på flyktingenes overgang til lønnet arbeid. I evalueringen av

introduksjonsloven i 2017 (Djuve et al., 2017) drøftes mulige årsaker til dette, og de peker på at elementet praksis rett og slett «gjøres» på så mange forskjellige måter, at det i realiteten ikke er ett element, men mange. Noen praksisplasser vil ha god kvalitet, mens andre vil ha dårlig. Videre peker evalueringen på at praksis ikke gir deltakerne formell kompetanse og at det i mange tilfeller er nettopp dette de mangler for å få innpass i norsk arbeidsliv (Djuve et al., 2017). Gitt at deltakere med kort programtid ofte vil ha høyere utdanning, kan det være at praksis vil gi flere muligheter for overgang til arbeid. Våre kvalitative feltarbeid i norske kommuner viser imidlertid at det generelle poenget om at kommunene iverksetter elementet «Praksis» på ulike måter og i ulik grad, og er dermed fortsatt svært aktuelt.

I spørreundersøkelsen har vi spurt ledere i introduksjonsprogram hvordan de vurderer praksisplassene de tilbyr sine deltakere. Deres vurderinger av hva de oppnår med praksiselementet er i hovedsak positiv. De opplever at de «i stor grad» tilbyr en praksis der deltakerne kan få innblikk i en bransje eller i et yrke (62 %) eller vise fram kompetanse for arbeidsgiver slik at de eventuelt kan få jobb (48 %). Et flertall (58 %) mener også at de i stor grad kan tilby en praksis der deltakerne får mulighet til å bruke norsk i autentiske situasjoner. På spørsmålet om praksisplassene egner seg til å styrke deltakernes grunnleggende ferdigheter, få kartlagt kompetanse og avklart videre kvalifiseringsbehov, svarer vesentlig færre at dette er noe de «i stor grad» tilbyr.

Vårt inntrykk fra kommunebesøkene, er at mange er varsomme med å bruke en arbeidsgiver til å kartlegge deltakernes kompetanse og videre opplæringsbehov. Praksisplasser er et knapt gode, og å rekruttere arbeidsgivere til å ta imot flyktinger i praksis er (tid)krevende. I dette perspektivet er det dermed ikke overraskende at kartleggings- og avklaringsbehov knyttet til deltakernes kompetanse kommer noe lenger ned på listen over hva flyktningkontorene mener deltakerne kan få ut av en praksisplass. Å praktisere norsk i autentiske situasjoner, mener imidlertid nesten samtlige kommuner at de i stor (58 %) eller noen grad (34 %) kan tilby gjennom praksisen.

Figur 6.2: I hvilken grad kan dere tilby en praksis der deltakerne har mulighet til å ... Ledere av introduksjonsprogram 2023. Prosent. N = 231. Kilde: Kavli et al., 2024



Kommunebesøkene og samtalene med deltakere som var eller hadde vært i praksis viser at praksis er en type programinnhold der variasjonsbredden er stor både i kvalitet

og innhold. Deltakere vi har snakket med som har hatt en godt tilrettelagt praksis forteller at de har hatt stort utbytte av dette:

Anna er 54 år og har drevet sin egen butikk i hjemlandet. Siden hun kom til Norge har hun kjent på at stressnivået har vært høyt, og hun har slitt med å lære norsk. Den siste måneden før vi traff henne hadde hun imidlertid hatt praksis i en dagligvarebutikk. Når hun er i butikken, kjenner hun på mestring – hun blir bevisst hvor mye hun faktisk kan. Og da blir det også mye lettere å snakke norsk, forteller hun. Det er som skuldrene blir lavere – og jeg lærer mer, forteller hun.

For andre kan praksis være nyttig for å lære et fagspesifikt språk som lærerne på voksenopplæringen kanskje i mindre grad legger vekt på i sin undervisning.

Helena (34) er utdannet farmasøyt og har som mål å få godkjent utdannelsen sin i Norge. Da har hun hatt veldig god nytte av en praksisplass på apotek der hun lærer den mer fagspesifikke terminologien. Dessuten har flere av kollegene hennes kommet til Norge som flyktninger tidligere. De har bedre kunnskaper om hva hun trenger å gjøre for å kvalifisere seg i Norge, enn mange programrådgivere har.

Vi finner også eksempler på deltakere som ikke er fornøyd med sin praksisplass, som hverken får relevant språk- eller arbeidserfaring. En deltaker forteller:

Jeg har begynt på en praksisplass, men jeg lærer ingenting der. For å være ærlig, så jeg er ikke fornøyd med praksisplassen. Jeg vil gjerne gå på skole og lære mer norsk. De sier til meg «gå og vask bil» – jeg vil jo gjerne jobbe med biler, men jeg lærer ikke noe om bil. Jeg blir bare sendt for å gjøre de små tingene.

En god praksisplass kan gi gode muligheter for å lære både norsk og fag, og dermed øke sjansen for å komme i jobb. Men en dårlig tilrettelagt praksisplass kan også oppleves som demotiverende. Langt fra alle får praksisplasser gir mulighet til å praktisere norsk.

En dugnad for å skaffe praksisplasser

Arbeidspraksis er altså tenkt å spille en viktig rolle i introduksjonsprogrammet i mange kommuner. Men som vi viser i figur 6.1, stod 58 prosent av alle deltakere som hadde fullført introduksjonsprogrammet med kort programtid innen utgangen av juni 2023 registrert i NIR uten praksis. De hadde hverken arbeidsrettet praksis eller praksis der norskopplæring var vektlagt.

Når det er så mange som likevel ikke får tilbud om praksis, så handler det først og fremst om at kommunene ikke klarer å skaffe nok praksisplasser til alle som trenger det. Et dypdykk i det kvalitative materialet kan være med på å forklare hvorfor:

Med rekordhøye ankomsttall fra våren 2022 har kommunene, litt forenklet, gått gjennom tre ulike «dugnadstaser», der flyktningtjenestene i samarbeid med andre involverte etater har brukt betydelige ressurser på noen spesifikke oppgaver. I de første månedene

handlet det mye om å dekke de mest grunnleggende behovene for flyktingene som kom. De måtte ha hus, penger å leve for og tilgang på grunnleggende helsetjenester.

Ut over høsten og vinteren 2022 kom stadig flere kommuner i gang med å få på plass norskopplæring til alle flyktingene som hadde kommet, men også her var det behov for ekstra arbeidsinnsats. Ikke minst fordi det ofte tok tid å få rekruttert nok norsklærere. Mange kommuner brukte også ressurser på å legge til rette for foreldreveiledning og andre elementer som de var lovpålagt, eller som de mente det var hensiktsmessig å tilby flyktingene. I kommunene vi besøkte i denne perioden var det bevissthet om at man snart ville trenge praksisplasser, men gitt den store arbeidsmengden de hadde for å få alt annet på plass, tok det tid før dette ble en prioritert oppgave.

Da vi på nytt oppsøkte kommunene, ble det klart at situasjonen hadde endret seg betraktelig i løpet av 2023. Flere kommuner har i løpet av det siste året fått på plass egne team som kun jobber med å skaffe praksisplasser. Andre har begynt å samarbeide med NAV, andre kommunale etater eller private aktører for å få flere praksisplasser til deltakerne i programmet. Flere kommuner vi har besøkt har også fått løftet behovet for praksisplasser opp til rådmannsnivå, slik alle etater i kommunen har fått beskjed om å legge til rette for å tilby arbeidspraksis til deltakere i introduksjonsprogram. Vårt inntrykk er derfor at arbeidet med å arbeidsrette innholdet i introduksjonsprogrammet gradvis har fått mer plass og høyere prioritet.

I en del kommuner er introduksjonsprogrammet for de med kort programtid i stor grad organisert rundt norsk og praksis, for eksempel ved at de kun har norskundervisning tre dager i uken. Det er få andre opplæringstilbud de dagene deltakerne er ment å være i praksis. Men også disse kommunene sliter ofte med å skaffe nok praksisplasser, og deltakere som ikke får praksis får da et forholdsvis begrenset tilbud de dagene de andre er i praksis – ofte med betydelig fokus på samtalegrupper og selvstudium. Disse kommunene bruker sine ressurser primært på å prøve å finne praksisplasser til alle, og i mindre grad på å lage et alternativt arbeidsrettet tilbud til de som ikke får en praksisplass. I kommuner som ikke har andre arbeidsrettede elementer enn praksis, ender disse deltakerne opp med å ha lite annet opplæringstilbud enn norsk. Dette gjelder særlig for deltakere med MKB, som ikke trenger å ta andre obligatoriske elementer (se kapittel 4). Da er det bekymringsfullt at en så stor andel av deltakerne ikke får tilbud om praksisplass. I neste kapittel kommer vi tilbake til at ikke alle kommuner klarer å fylle de resterende timene i program med innhold av god kvalitet.

Kan man sende folk i praksis før de kan norsk?

I flere kommuner vi har besøkt har de først og fremst konsentrert seg om norskopplæring de første månedene, og etter tre til seks måneder begynner de å se etter praksisplasser. De forteller at uten grunnleggende norskferdigheter blir det for stor belastning for arbeidsplassene å ta imot dem. En programrådgiver i en mindre kommune forteller at de sliter med å få arbeidsgivere til å ta imot deltakere dersom de ikke snakker tilstrekkelig norsk eller engelsk. Hva «tilstrekkelig» betyr rent faktisk, vil variere i ulike deler av arbeidslivet og med ulike typer av jobber. Arbeidsplasser som stiller få krav til norskferdigheter, vil imidlertid sjelden være gode arenaer for norsktrening. Vi har intervjuet både ansatte i flykningtjenesten og deltakere om hva de tenker rundt dette.

Når deltakere med begrensede norskerferdigheter skal ut i praksis, krever det at bedrifter tilrettelegger. Kommunene forteller at det er vanskelig nok å overtale bedrifter til å ta imot deltakere som kan litt norsk, og at det å be dem ta imot deltakere som kan svært lite norsk, og som derfor krever ekstra mye oppfølging, er å be om for mye.

Andre kommuner forteller om arbeidsgivere som de har hatt en god relasjon til lenge og som har tatt imot deltakere i språkpraksis i mange år. Men disse blir sure og vil ikke ta imot flere deltakere i praksis om de sender folk som kan for lite. Kavli et al. (2024) har intervjuet en rekke arbeidsgivere om å ta imot deltakere i praksis – og også arbeidsgiverne er opptatt av at deltakerne må kunne noe norsk først om det skal fungere. Dette gjelder både i tilfeller der arbeidsgivers begrunnelse for å ta imot flyktninger i praksis springer ut av hensynet til virksomhetens omdømme, og i tilfeller der motivasjonen er knyttet til et behov for arbeidskraft og et ønske om å teste ut mulige kandidater.

Å gå ut i praksis uten norskerferdigheter kan også være krevende for deltakerne som må oppholde seg på en arbeidsplass der de ikke har forutsetninger for å kunne kommunisere om grunnleggende ting. Hvor tungt et slik ubehag oppleves, vil variere. Personlighet har en del å si og er noe som trekkes fram både av deltakere selv, av arbeidsgivere og av ansatte i flyktningtjenesten. Har du lett for å komme i kontakt med folk, er det enklere enn om du er mer introvert og reservert.

For mange deltakere er det viktig at de faktisk får praktisert norsk, fordi de risikerer å bli tatt ut av norskopplæring for å være i praksis. I noen større kommuner flyttes deltakere som får tilgang på en praksisplass til egne klasser som har norskundervisning konsentrert til noen ukedager, slik at de for eksempel kan ha praksis to dager i uken uten å gå glipp av norsk og annen opplæring. Men mindre kommuner har sjelden mulighet til å slik fleksibilitet, og deltakere som får tilbud om praksis tas da ut av norskopplæringen de dagene de er i praksis. Dette er kanskje særlig en utfordring i klasser der det undervises med rask progresjon og hvor det er forholdsvis lite repetisjon.

Samuel forteller at i kommunen han bor i, får deltakere praksis i bedrifter der man ikke trenger norsk for å kommunisere – som byggeplasser der de fleste kan kommunisere på polsk eller russisk, eventuelt i kombinasjon med digitale oversettelsesverktøy på mobil. Han mener at de som sier ja til praksis går glipp av mulighet til å lære norsk. Derfor har han sagt at han ikke ønsker praksis, men vil heller gå på skole og lære norsk.

Vi har vært i kontakt med noen kommuner som forteller at de har arbeidspraksis for alle fra første uke i program. En kommune har 50 % arbeidsretting fra start. I en annen kommune har alle praksis én dag i uken de første månedene, og så øker det til flere dager i uken når de har lært mer norsk. De kommuneansatte forteller også at de synes det fungerer godt, men at det er viktig å motivere deltakere og arbeidsgivere. Dette er kommuner vi kun har hatt kontakt med per telefon, og vi har ikke fått intervjuet deltakerne i disse kommuner og vet dermed ikke hvordan de opplever dette.

Dersom det legges mye press på at deltakere skal ut i praksis fra dag én, er det en fare for at noen får praksisplasser der man i liten grad praktiserer norsk på jobb. Dette kan være jobber i renhold og på lager, eller jobber der det allerede er arbeidstakere som snakker deltakerens morsmål, slik at de kan bruke dette som felles arbeidsspråk. Dette

kan kanskje være relevante praksisplasser dersom det er bransjer der deltakeren ønsker å jobbe på sikt, men man bør være oppmerksom på at man i slike jobber ikke legger til rette for at deltakerne lærer norsk på arbeidsplassen.

Programrådgivere forteller at mange deltakere i starten er skeptiske til at de skal bruke tid i introduksjonsprogram på arbeidspraksis. Mange er utålmodig etter å lære norsk og har lite tiltro til at de kan lære norsk på andre måter enn på skolebenken. I flere kommuner forteller programrådgivere at de har måttet jobbe systematisk for å motivere deltakere til å takke ja til praksis, og ikke minst å bevisstgjøre dem om at introduksjonsprogrammet ikke først og fremst er et norskkurs, men et program som skal hjelpe dem å komme raskt i arbeid. Leder i introduksjonsprogrammet i en mellomstor bykommune sier at hun var glad for lovendringen som stiller krav om arbeidsretting for deltakere for midlertidig kollektiv beskyttelse:

Det har vært veldig vanskelig å motivere deltakere ut i arbeid. Mange mener at de kan ordne arbeid selv, men at de først må nå norskmålet. De har vært veldig opptatt av norskundervisningen og norskmålet, så det har vært vanskelig å få de ut av klasserommet og ut i arbeid. Med lovendringen opplever vi at vi får god hjelp til dette. For hvis du ikke er i arbeidsrettet tiltak, enten i praksis eller i jobb, så får du ikke forlengelse av introduksjonsprogrammet. Da kan du ønske å gå på norskopplæring så mye du vil, men da må du klare deg selv.

Lederen for introduksjonsprogrammet i denne kommunen opplever med andre ord at det har vært nyttig å få sterkere føringer fra staten, for å motivere deltakere som kanskje selv ikke opplever at praksis er effektiv bruk av tid i program. Vi har også intervjuet deltakere som var skeptiske til arbeidspraksis, men som endret oppfatning underveis i introduksjonsløpet. En kvinnelig ukrainsk deltaker hadde sagt nei til to tilbud om praksis, med den begrunnelse at hun ønsket å konsentrere seg om norskopplæringen. Da hun hadde gått ni måneder i program, krevde kommunen at hun deltok i praksis på en arbeidsplass tre dager i uken, i tillegg til å fortsette å følge norskopplæringen. Da vi intervjuet henne en drøy måned inn i praksisperioden, beskrev hun først og fremst positive erfaringer. For henne handlet det blant annet om hvordan arbeidsplassen ga gode muligheter til å snakke norsk og til å få innsikt i det hun beskrev som «en norsk måte å være på når du søker jobb og er på jobb». Mye av hennes reservasjon mot praksis var knyttet til andre ukraineres opplevelse av å ha vært i praksis. Hun fortalte om andre deltakere som etter flere måneder i praksis hadde fått forventninger om at det lå en jobb i andre enden, og så erfart å bli stående uten verken bedre norskferdigheter eller jobb etter endt program. For henne var dette en illustrasjon på at man risikerte å miste tid i norskopplæring for «å arbeide gratis» på en praksisplass som verken ga bedre norskferdigheter eller lønnet arbeid. Flere av deltakerne vi har intervjuet refererer til liknende historier. Noen arbeidsgivere kan også ha lav terskel for å ta imot flyktninger i praksis, men som utnytter systemet for å få tilgang til billig arbeidskraft (Kavli et al., 2024; Lillevik & Tyldum 2018). I slike tilfeller kan flyktningene få lite utbytte av praksisperioden.

Viktigheten av å matche praksisplass med deltaker

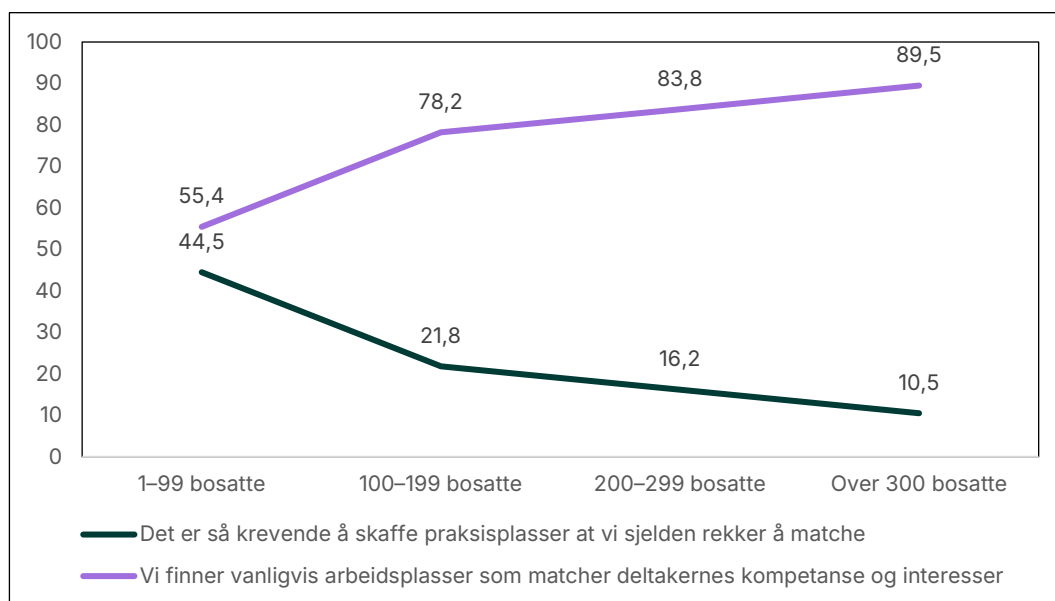
Det er en sentral anbefaling, både i beskrivelsen av «Hurtigspor» og «Fleksibelt hurtigspor» i Fagressurs for introduksjonsprogram, at deltakers utdanning og kompetanse skal «matches» med rett arbeidsplass (Fagressurs for introduksjonsprogrammet, Hurtigspor, Planlegging). Anbefalingen springer ut av en forventning om at praksisplassen bør være i tråd med deltakerens kompetanse og ressurser for å gi et godt utbytte.

Å finne en praksisplass som matcher deltakerens kompetanse og ressurser kan være krevende i en situasjon der kommunene opplever kapasitetsutfordringer. Innsatsen for å finne arbeidsgivere som er villige til å ta imot nyankomne flyktninger i praksis, og deretter vurdere hvilke deltakere i program som både kan «passe» på den enkelte praksisplassen og er «klare» på det tidspunkt arbeidsgiver ønsker å ta imot en kandidat, krever også en viss erfaring og kompetanse blant de ansatte som skal gjøre denne jobben.

I 2023 stilte vi ledere av flyktningkontor spørsmål om denne formen for matching. De ble bedt om å velge den påstanden som passet best for å beskrive situasjonen i deres kommune. Fant de vanligvis praksisplasser som matchet deltakernes kompetanse og interesser, eller var det så krevende å skaffe praksisplasser at de sjelden rakk å matche? De aller fleste lederne – 7 av 10 – svarte at påstanden «Vi finner vanligvis arbeidsplasser som matcher deltakernes kompetanse og interesser» stemmer best.

Som figur 6.3 illustrerer, svarer et flertall av kommunene at påstanden om at de får til en god match passer bedre enn påstanden om at det er så krevende å matche at de sjelden eller aldri får det til. Opplevelsen av at man vanligvis får til en god match, ser imidlertid ut til å være større jo flere bosatte flyktninger kommunen har tatt imot de siste tre årene. En mulig forklaring på dette mønsteret, er at store bosettingskommuner – alt annet likt – gjerne har tilgang til et større og mer sammensatt arbeidsmarked. Gitt at kommunen har kapasitet og kompetanse til å gjøre jobben, kan dermed forutsetningene for å få det til være bedre i store enn i små bosettingskommuner. En alternativ forklaring er av mer metodisk art – i de største bosettingskommunene sitter leder lenger vekk fra det daglige arbeidet med å matche enn i de små bosettingskommunene der hen gjerne utfører denne type oppgaver selv. Dette kan gi en viss overrapportering av «god match».

Figur 6.3 Hvilket av disse to utsagnene passer best for deltakere med praksis i arbeidslivet i din kommune/bydel, etter bosettingsvolum siste tre år. Ledere av introduksjonsprogram 2023. N = 231. Kavli et al., 2024



Viktigheten av å matche rett deltaker til rett praksisplass var også et tema i våre kvalitative intervju i kommunene. Mange av de vi intervjuet hadde eksempler på matcher de var spesielt glade for å ha fått på plass. Det var sykepleiere med praksis på sykehjem, en museumsansatt med praksis på bymuseet, en apotektekniker med praksis på apotek og en gymlærer med praksis på et treningssenter. Men det var også eksempler på arbeidsplasser som tok imot mange, men som hadde lite å gjøre med den erfaringen deltakeren hadde med seg fra hjemlandet. Mange av dem vi intervjuet beskriver også at det kan være krevende å få klarhet i hva deltakeren rent faktisk kan, og dermed hva de skal formidle til arbeidsgiver.

I en av de mindre kommunene vi besøkte hadde de ansatt en programrådgiver som hadde bodd i Norge i ti år, men som var oppvokst i Ukraina. Hun mener det er langt lettere for henne å finne gode praksisplasser for deltakere fra Ukraina, fordi mange norske programrådgivere misforstår hva slags utdanning eller arbeidserfaring deltakere fra Ukraina faktisk har.

Jeg er fra Ukraina, så jeg skjønner hva slags utdanning de faktisk har. Om det er to måneders kurs i psykologi, eller psykologisk embetseksamen. Det er ikke alltid like lett for de andre å forstå. Men for meg er det lettere. Jeg forstår bedre hva de kan, og hva de trenger å lære, og det er lettere for meg å finne riktig arbeidsgiver.

Men i mange kommuner vi har besøkt forteller programrådgivere og ledere at mulighetene for å finne gode matcher mellom praksisplasser og deltakere kommer under press når så mange deltakere skal ut i praksis på kort tid. I en kommune vi har besøkt forteller leder at de legger mye arbeid i å matche deltaker med riktig praksisplass for deltakere som følger introduksjonsprogrammet etter ordinær lov, men at deltakere med MKB må ta det de får. For denne gruppen er kvantitet mer vektlagt – å finne nok plasser – enn kvalitet i matching. I en annen større kommune beskriver programrådgivere utfordringer

med å finne god og relevant praksis der de faktisk får praktisert norsk, særlig for deltakere med høyere utdanning. Dette henger både sammen med høye ankomsttall – der det er mange som skal ha praksisplass på én gang – og at deltakerne har kort tid i introduksjonsprogram. Dermed blir det lite tid til å finne relevant praksis i løpet av den tiden de har til rådighet.

Vi plages veldig med å finne tror jeg, en sånn god måte at de kan få praktisert språket. Uten å bli satt på en måte til å bare rydde varer. Så er det ingen som snakker med dem. Så man trenger en eller annen arena hvor de kan få snakke mer fritt. Det er det hvert fall flere av mine som har etterspurt da.

Oppsummert kan vi si at lederne av introduksjonsprogrammet og ansatte i kommunene ofte gir uttrykk for at de er opptatt av å få til en god match mellom deltaker og praksisplass, og de gir uttrykk for at det er vanligere at de får til en god match enn at de ikke gjør det. Ledere i de store bosettingskommunene gir oftere uttrykk for at de får til slik matching enn i små kommuner – men vi vet ikke om det handler om at ledelsen i store kommuner sitter lengre fra den faktiske implementeringen av tiltaket, eller om det faktisk reflekterer ulikheter i implementering. Vi har besøkt en rekke praksisplasser i løpet av prosjektperioden og har sett en rekke eksempler på gode og vellykkede matcher. Men de kvalitative intervjuene våre har også gitt innsikt i programrådgivere som har begrensede muligheter til å matche. Ikke minst har de begrenset med tid til å finne gode matcher for deltakere som har begrensede norskerferdigheter og som de har fått beskjed om at i utgangspunktet kun skal ha seks måneder i program. Intervjuer med deltakere har også vist at det ikke er uvanlig å få praksisplass som deltakeren selv opplever at hverken gir jobbmulighet eller språktrening.

6.4 Mindre samarbeid med NAV

Samarbeid med NAV understrekes som viktig i de forberedende arbeidene, både for arbeidsrettingen som helhet (som vi beskriver i kapittel 3), og kanskje særlig for hurtigsporet som standardisert element. Det er imidlertid en del som tyder på at samarbeidet mellom flykningstjenesten og NAV ikke er kommet så langt som anbefalt.

I en analyse av hvilke samarbeidsrelasjoner kommunene har etablert i arbeidet med å lage introduksjonsprogram, finner Kavli et al. (2024) at det har vært en nedgang i etablerte samarbeid om arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet mellom 2021 og 2023. Når det gjelder samarbeidet med NAV, har andelen kommuner som rapporterer at de har etablert et slikt samarbeid, sunket fra 94 prosent i 2021 til 71 prosent i 2023. Reduksjonen skyldes delvis at flere kommuner er kommet til i bosettingsarbeidet mellom 2021 og 2023. Men undersøkelsen måler også en nedgang blant kommuner som bosatte flykninger både i 2021 og i 2023. Tilfredsheten med samarbeidet har også sunket noe.

Det er stor variasjon i hvordan samarbeidet mellom flykningstjenesten og NAV er organisert rundt introduksjonsprogrammet (Kavli et al., 2024). I noen kommuner trekkes NAV først inn etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet, slik at samarbeidet er organisert sekvensielt. I andre kommuner er ansvaret for introduksjonsprogrammet organisatorisk plassert i NAV, slik at NAVs arbeid i alle fall i teorien er integrert i flykningstjenestens

arbeid. Kavli et al., (2024) viser imidlertid at det mest vanlige er en koordinert samarbeidsmodell, der det eksisterer en relativt bred vifte av samarbeidsløsninger og samarbeidsnivåer. NAV kommer inn med sin kompetanse og sine tiltak i varierende grad og på ulike tidspunkt i deltakernes opplæringsløp. De finner imidlertid at deltakere som er bosatt i kommuner der ansvaret for introduksjonsprogrammet er organisatorisk plassert i NAV, har lavere sannsynlighet for å ha fått et arbeidsrettet innhold i programmet enn andre (Kavli et al., 2024). Dette forklarer at samarbeidet mellom NAV og flyktnings-tjenesten om de arbeidsrettede elementene i introduksjonsprogrammet bremses av til dels store kapasitetsutfordringer i begge etater. Ansatte i NAV forteller i intervjuer hvordan flyktninger bare er en av flere brukergrupper de er bedt om å prioritere. Nyankomne flyktninger kan dermed ikke komme først i køen, selv om rask overgang til arbeid er høyt prioritert for denne gruppen. I tillegg løftes utfordringer knyttet til svake norskferdigheter fram, også med tanke på å ta i bruk NAVs ordinære apparat. Det beskrives som krevende å finne tilbud innenfor NAVs tiltaks-vifte til deltakere som har høy utdanning, men svake norskferdigheter (Kavli et al., 2024).

Lovgivers forventninger om et tett og formalisert samarbeid mellom NAV og flyktnings-tjenesten om deltakere med kort programtid ser ikke ut til å ha blitt innfridd for den perioden vi ser på i denne studien. Våre analyser indikerer tvert imot at omfanget av samarbeid er gått noe tilbake.

6.5 Kurs om norsk arbeidsliv –variasjon i omfang og innhold

Vanligvis inngår opplæring om norsk arbeidsliv som del av opplæring i samfunnskunnskap, men deltakere med MKB har ikke rett til opplæring i samfunnskunnskap. Uten kunnskaper om norsk samfunn, og ikke minst norsk arbeidsliv, kan imidlertid deltakere med MKB være sårbare for arbeidsutnyttning og sosial dumping. Derfor oppfordres kommunene til å legge til rette for opplæring i samfunnskunnskapsmodulen om «Utdanning, kompetanse og arbeidsliv», både i det fleksible hurtigsporet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og i tilbudet om tidlig opplæring i norsk for fordrevne fra Ukraina (Prop 90L).

Vi har gjennom ulike datakilder kartlagt hvor vanlig det er at deltakerne får tilbud om kurs med opplæring i norsk arbeidsliv. I NIR er deltakerne i liten grad registrert med et slikt innhold. Blant deltakerne med fullført kort programtid i perioden 2021 til juni 2023, er bare 7 prosent registrert med et slikt kurs, i tillegg til at 40 prosent er registrert med opplæring i samfunnskunnskap. I Fafos spørreundersøkelse til kommunene oppgir imidlertid 88 prosent av lederne for introduksjonsprogrammet at de gir alle, eller nesten alle, deltakere med kort programtid opplæring i krav og forventninger i norsk arbeidsliv. Vi antar at denne betydelige forskjellen kommer av at kurs om arbeidsliv kan forstås på ulike måter og slike kurs kan ha både ulikt innhold og ulike grader av formalisering. Blant annet vil nok mange deltakere få noe opplæring om norsk arbeidsliv ved at temaet adresseres i andre deler av programmet. Mange har noe informasjon om norsk arbeidsliv bakt inn i deltakernes program, enten som en del av norskopplæringen eller som en del av det som gjerne omtales som «intro-tid» og som vi beskriver i neste kapittel. Hvor nyttig et slikt kurs eller slik informasjon er, handler likevel mest om hva kursene reelt sett inneholder og om dette innholdet er av god kvalitet. Vi vil derfor presentere noen eksempler på slike kurs, hentet fra det kvalitative materialet.

I kommunene vi har besøkt har det vært stor variasjon i hvordan de organiserer opplæring om norsk arbeidsliv og hva de gir opplæring om. En av kommunene vi har besøkt flere ganger gjennom perioden var kommet langt i å utvikle et kurs i norsk arbeidsliv og sikkerhet. De har et fast pensum som de bruker i kursundervisning som går to timer i uken over ti til tolv uker. De har flere kurs med ukrainsk eller russisk tolk og ett kurs på arabisk. De planlegger også et kurs med flere ulike tolker, slik at alle med arbeidsrettede løp kan følge tilbudet. De som er ansvarlige for kurset peker på at det er vanskelig å finne relevant skriftlig pensum for kurset. Hovedkilden de bruker er en bok fra 2004, altså før arbeidsinnvandringen hadde satt sitt preg på norsk arbeidsliv og før risikoen for sosial dumping var blitt relevant kunnskap for arbeidstakere i mange bransjer. De som laget kurset i kommunen har derfor selv supplert boka med informasjon fra andre nettbaserte kilder. For å gjøre seg nytte av nettbaserte kilder på en god måte krever det imidlertid at de som underviser har god forståelse av hva som er viktig kunnskap å formidle til denne gruppen.

I andre kommuner vi har besøkt, gir de informasjon om norsk arbeidsliv som en del av «intro-fag». Her ser vi eksempler på at det kan være stor variasjon i hvordan den enkelte programrådgiver eller veileder legger opp opplæringen, og hva den inneholder. Vi har flere eksempler på at flykningtjenesten har hentet inn representanter fra fagforeningen for å fortelle om norsk arbeidsliv. Andre lar programrådgiverne undervise basert på egen kompetanse og erfaring. Og noen av programrådgiverne forteller at de tematiserer arbeidslivet i Norge når deltakerne enten er i praksis eller nærmer seg praksis. Da handler det mye om hvordan norske arbeidsplasser «fungerer», hva de kan forvente og hva arbeidsgiver og arbeidskollegaer vil forvente av dem.-

En utfordring når kommunene selv syr sammen slike kurs, er å sørge for at deltakerne får relevant kompetanse, både om det velorganiserte arbeidsmarkedet og om hva de bør være på vakt overfor i de delene av arbeidslivet som er dårligere regulert. I noen av kommunene vi har besøkt, vektla opplæringen først og fremst det vi tidligere har beskrevet som innvandrernisjene i arbeidsmarkedet. En av deltakerne vi intervjuet opplevde at opplæringen «ikke er så relevant for sånne som oss – vi har jo ikke tenkt å jobbe i den typen bransjer som de snakker om». Denne deltakeren hadde allerede en jobb på en kafé på ettermiddagene og jobbet under gode forhold. Han hadde ambisjoner om å finne en jobb i tråd med medbrakte kvalifikasjoner så snart han kom på B1-nivå i norsk. Han kunne også trenge informasjon om norsk arbeidsliv, men kanskje om andre deler av arbeidsmarkedet enn de som går inn i jobber i budbil eller i byggebransjen.

Andre steder vektlegges kun det formelle arbeidsmarkedet – med lite informasjon om arbeidstakers rettigheter, tillitsvalgte rolle, hvilke alternativer som finnes dersom man har behov for bistand, og hva slags arbeidskontrakter eller arbeidsavtaler det er viktig å styre unna. Ideelt sett burde informasjon om norsk arbeidsliv dekke begge deler, men det er ikke gitt at programrådgiverne kan så mye om det. Dette skal også være en del av opplæringen i samfunnskunnskapens modul om utdanning, kompetanse og arbeidsliv, som kommunene anbefales å tilby også ukrainske deltakere gjennom fleksibelt hurtigspor. Våre kvalitative analyser tyder imidlertid på at kommunene i stor grad enten tilbyr opplæring i samfunnskunnskap som helhet, eller lager egne tilpasninger for opplæring i norsk arbeidsliv som er basert på litt mer variert undervisningsmaterieil.

De fleste flyktninger vil også ha behov for informasjon om hvordan man går fram for å søke jobb i Norge. I NIR er bare elleve prosent av deltakerne med fullført kort programtid registrert med jobbsøkerkurs som tiltak. Det er imidlertid mange kommuner som legger inn opplæring om hvordan man søker jobb som en del av den mer uformelle opplæringen som programrådgiverne har ansvar for (se kapittel om «Intro tid og programrådgivers time» i kapittel 7).

Kvalitet og innhold i slike tilbud vil variere. En av deltakerne vi intervjuet hadde praksis i en bedrift som tilbød egen opplæring i å skrive CV, forfatte gode jobbsøknader og forstå bra under jobbintervjuer. Dette var en virksomhet som hadde tatt imot flere flyktninger fra Ukraina i praksis, først og fremst for å tilby dem bistand i å orientere seg i arbeidslivet og skaffe seg lønnet arbeid. Vår informant hadde tidligere vært på jobbsøkerkurs i regi av flyktningtjenesten og konstaterte at «dette [tilbudet på arbeidsplassen] var mye bedre». Hvordan da, spurte vi. Hun forklarer at tilbudet på arbeidsplassen var direkte rettet mot hennes kompetanseprofil og hennes behov. «De snakket jo om de samme tingene, men nå skjønnte jeg hvorfor det var viktig og hvorfor jeg ikke fikk den jobben jeg var på intervju på». Hun beskriver blant annet hvordan oppfølgingen hun fikk på arbeidsplassen fikk henne til å innse at nordmenn kommuniserer annerledes enn ukrainere, spesielt når de skal gjøre et godt inntrykk. Å skryte gjør man i CV-en – ikke på intervjuet. På intervjuet «er man hyggelig». Også oppfølgingen av søknadsskriving syntes hun var bedre, blant annet fordi teksten ble gjennomgått setning-for-setning og faderen hennes brukte tid på å forklare hvorfor den ene måten var bedre enn den andre. Og sist, men ikke minst: de fikk øve på selve intervjusituasjonen sammen med noen som selv gjennomfører ansettelsesprosesser innenfor det segmentet av arbeidslivet de orienterte seg mot.

Eksempelet over illustrerer flere ting. Et kurs i å skrive jobbsøknader, lage gode CV-er og forstå godt på intervju kan være svært nyttig også for deltakere med mye medbrakt kompetanse som trenger å «knekke koden» for hva som gjelder i en norsk kontekst. Det illustrerer samtidig at å utforme og gjennomføre kurs av den kvaliteten som vi beskriver over, er tidkrevende og neppe realistisk å få til for alle. Det kan likevel være grunn til å profesjonalisere opplæringen. De som har ansvar for å gi deltakerne kunnskap om norsk arbeidsliv, jobbsøkerkurs, eller generell veiledning i å søke arbeid, bør også ha fått noe opplæring i hva som er gode metoder i slikt arbeid. Det kan også være grunn til å se nærmere på en differensiering av slike kurs. Ulike deler av arbeidslivet vil ha ulike forventninger til arbeidssøkere og å treffe blink med en jobbsøknad eller under et intervju, vil dermed kreve forskjellige tilnærminger.

6.6 Svært få får opplæring i entreprenørskap

Viften av arbeidsrettede elementer består imidlertid av flere elementer. Ett av disse er «Opplæring i entreprenørskap». Blant våre respondenter fra Ukraina har vi møtt mange som har drevet sin egen bedrift i Ukraina. Noen drev sin egen kaffebar, butikk eller frisørsalong – andre har drevet større selskap med mange ansatte. De spør ofte oss om hvor de kan få informasjon om hvordan de kan starte sin egen bedrift i Norge. Til tross for at IMDi over mange år har hatt omfattende prosjektfinansiering for at ulike aktører skal utvikle etablererkurs for innvandrere, med deltakere i introduksjonsprogram som én særlig utpekt målgruppe (Lillevik og Sønsterudbråten, 2018), er det svært få kommuner

som har den typen innhold som del av introduksjonsprogrammet. Blant deltakerne med kortprogramtid og avsluttet program innen juni 2023, er det bare 7 deltakere, fordelt på tre kommuner, som er registrert i NIR med «Opplæring i entreprenørskap».

Men det er noen kommuner som har fått på plass den typen tilbud, og vi har vært i kontakt med en av dem på telefon og e-post. Dette er en liten vestlandskommune med få innbyggere og forholdsvis få bosatte flyktninger. De forteller at et slikt etablererkurs har vært spesielt vellykket hos dem.

Hos oss har det vært lokale forhold som har gjort at vi har lyktes. Etablererkurset var åpent for alle, men de fleste hadde konkrete ideer selv om hva de ville. Dette resulterte i at fire nye arbeidsplasser ble opprettet; frisør, negledeign, hundefrisør og et importfirma. Det er faktisk marked for det hos oss. Hundefrisøren har nok ikke fulltidsarbeid, men negledeign har slått veldig bra an, og frisøren går rimelig bra. Vi håper at alle (bedriftene) skal overleve.

Bedriftene har fått hjelp fra en halvkommunal bedrift. Denne var med på å arrangere etablererkurset, og gir individuell veiledning med rett på syv gratistimer. Dette er et tilbud alle nyetablerte bedrifter i kommunen får.

Vi skal være forsiktige med å spekulere i hvorfor opplæring i entreprenørskap fram til nå har vært såpass lite brukt. En mulig forklaring er likevel at sammensetningen av flyktingpopulasjonen tidligere har vært slik at akkurat dette tiltaket har framstått som mindre aktuelt å utvikle i kommunene. I dagens situasjon, der en høy andel av programdeltakerne har gjennomført høyere utdanning og dermed har bedre forutsetninger for å kunne starte for seg selv enn flyktninger med lite eller ingen formell utdanning, kan dette være annerledes.

6.7 Mindre vektlegging av langsiktig og stabil tilknytning til arbeidsmarkedet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse

Gjennom høsten 2023 er signalene fra politisk og administrativ ledelse blitt stadig tydeligere om at flyktninger fra Ukraina raskest mulig skal i lønnet arbeid. I alle kommunene vi har besøkt er dette signalet fanget opp av lederne. De har alle fått en klar forståelse av at flyktingene med MKB raskt skal i arbeid. De tolker også signalene de får, som at disse føringene er sterkere for personer med MKB enn for andre flyktninger med kort programtid.

Tiltak for at deltakerne skal komme raskt i arbeid lar seg ikke alltid forene med tiltak som gir varig tilknytning til arbeidslivet. Vi finner derfor at disse signalene tolkes ulikt i kommunene. I enkelte kommuner har de falt ned på at de må legge til rette for varig tilknytning, selv om det tar mer tid. I andre kommuner virker intensjonen om varig tilknytning å være lagt til side. Her er prioriteringen at flyktingene raskest mulig skal i arbeid, og den midlertidige beskyttelsen er gjerne brukt som begrunnelse for at de prioriterer på denne måten. Disse kommunene tolker innholdet i det midlertidige lovverket som en beskjed om å ta et skritt bort fra langsiktig integrering og varig arbeidsmarkedstilknytning for denne gruppen.

I en kommune der vi intervjuet flere programrådgivere og ledelsen samlet, ble de tydelig overasket når vi spurte om de la til rette for at deltakere med MKB skulle nå sitt norskmål. «Vi bruker mye tid på å formidle at deltakelse i introduksjonsprogrammet forplikter til et annet fokus enn kun norsk» fortalte de. Norskopplæringen var voksenopplæringens domene – og deltakerne hadde rett til 18 måneder opplæring i norsk i likhet med andre innvandrere. Men fokus for introduksjonsprogrammet var på å få deltakerne raskt i arbeid. De så det ikke som sitt ansvar å sikre at deltakerne når norskmålet sitt, og de var også usikre på om opplæring i norsk var viktig for å få folk i arbeid. De hadde flere eksempler på deltakere som kun hadde norsk på A1-nivå som hadde fått seg jobb.

For noen kommuner har beskjeden om at disse deltakerne skal raskt i arbeid blitt forstått som at de skal ut i hvilken som helst jobb og at de forventningene som lå til grunn i integreringsloven – om å handle på «rett hylle» – ikke har like høy prioritet for flyktninger med kollektiv midlertidig beskyttelse. -

Leder introduksjonsprogram: [Når de skal ut i praksis] og da skal de helst i praksis som er knyttet til det de har som mål da i integrerings planen sin. Men for ukrainerne er det jo litt annerledes – de må jo ta ethvert arbeid, for der skal det jo gå fort.

Men langt fra alle kommuner har startet å tenke mer kortsiktig for alle deltakere med MKB. I en større bykommune møter vi Viktoria, som er utdannet farmasøyt og som håper at hun på sikt vil kunne jobbe som farmasøyt i Norge. Hun fikk ganske fort praksisplass på et sykehjem, og etter et halvt år i praksis fikk hun tilbud om en vikarjobb. Samtidig hadde programrådgiveren hennes klart å finne en praksisplass på et apotek. I dette tilfellet fikk Viktoria lov til å fortsette i introduksjonsprogrammet noen måneder til med praksisplass på apotek, slik at hun kunne bruke denne muligheten til å lære fagsjargong, og ikke minst lære mer om hvordan apotek i Norge fungerer og hva hun trenger for videre kvalifisering. Hun har en uformell avtale med leder for sykehjemmet om at hun kan komme tilbake til dem og få jobb dersom hun ikke finner noe mer relevant for sin utdanning når hun er ferdig med introduksjonsprogrammet. Viktoria er veldig takknemlig for at hun har fått denne muligheten. Dette øker hennes muligheter til å kunne bruke sine kvalifikasjoner i Norge. Men det er ikke gitt at andre kommuner med mer oppmerksomhet rettet mot å få deltakere raskt i arbeid ville gitt denne muligheten.

I mange kommuner forteller programrådgivere at det er mye mer krevende å finne relevant praksis for deltakere som har en utdanning fra hjemlandet som de ønsker å jobbe i tråd med. De som ikke har en slik spesialisering, har man langt flere muligheter til å plassere. Det kan også være vanskelig å vurdere hva slags utdanning og kompetanse deltakerne egentlig har fra før.

6.8 Da støvet la seg, ble det mer tid til å jobbe med arbeidsretting

Vi har tidligere sett at det bare er litt over halvparten av deltakerne med kort programtid og arbeid som sluttmaal som er registrert med et arbeidsrettet innhold (inkludert språkpraksis) i løpet av programperioden sin. Omfanget av arbeidsretting har dermed ikke vært på nivå med hva man kunne forvente, i lys av at integreringsloven presiserer at deltakere med arbeid som mål skal ha arbeidsrettede elementer (i flertall). Samtidig er det de første kohortene som er ferdige med introduksjonsprogram med kort programtid

vi har data for og presenterer i denne rapporten. Disse har deltatt i en periode der kommunene som bosatte dem har hatt til dels store kapasitetsutfordringer, fordi de har måttet oppskalere tilbudet i introduksjonsprogrammet raskt. Det er rimelig å anta at dette har påvirket innholdet i deltakernes program. Men hva tenker kommunene selv om mulighetene framover? Vil det bli lettere å jobbe med arbeidsrettingen? Det kvalitative materialet kan gi oss noen indikasjoner.

Blant de kommunene vi har fulgt gjennom prosjektperioden, og andre kommuner vi har besøkt, er det flere som oppgir at de i løpet av det siste året i større grad har begynt å legge til rette for arbeidsretting. Noen hadde allerede sommeren 2023 fått på plass en tydeligere arbeidsretting av programmet. Andre fortalte om slike prosesser da vi ringte rundt til kommunene vinteren 2023/24 for en siste oppdatering. Vi finner imidlertid også eksempler på at arbeidsrettingen er vanskeligere å få til, blant annet på grunn av samordningsproblemer mellom voksenopplæringen og flyktningtjenesten.

Flere kommuner vi har vært i kontakt med i løpet av prosjektperioden har redusert time-tallet i norskundervisning til deltakere med MKB – for å legge til rette for at de skal ha mer arbeidsretting og flere timer i praksis. Dette er endringer som ble gjort også før lov-endringene som ble signalisert vinteren 2023/24, men som ser ut til å skyte fart i løpet av vinteren. De som ikke får praksis blir det da krevende å lage et fulltidsprogram for, og det er ikke uvanlig at timeplanene for denne gruppen fylles opp med «selvstudium», «leksehjelp» og «samtalegrupper». Noen opplever å møte krav om obligatorisk oppmøte, selv om det er lite faglig utbytte av aktivitetene de må være med på.

Vårt kvalitative inntrykk er imidlertid at kommunene i økende grad får på plass mer tilpassede arbeidsrettede løp i løpet av 2023. Arbeidsrettede løp betyr imidlertid mange steder i hovedsak at deltakerne får tilbud om praksisplass, i tillegg til norskopplæring. Nasjonale aktører forteller i intervju med oss at de har sett for seg at også andre elementer kan være sentrale for å sikre deltakerne rask overgang til arbeid, og ikke minst at de skal få en varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Tiltak som bransjekurs, kurs i entreprenørskap eller opplæring i norsk arbeidsliv og sikkerhet ser vi lite av i vår kartlegging av tiltak i kommunene.

7 Annet programinnhold

Det er en forventning om at deltakere med kort programtid skal ha et programinnhold som er individuelt tilpasset og på fulltid, i alle fall for deltakere som har kort programtid etter ordinær lov. Vi har vist i kapittel 6 at 42 prosent av deltakerne med kort tid i introduksjonsprogram ikke får noen arbeidsrettede elementer, og at mange kommuner reduserer timeantallet i norsk til deltakere med MKB for å gi mer plass til praksis. Hva fyller da resten av tiden i introduksjonsprogram – ikke minst for de deltakerne som ikke får tilbud om praksis? I dette kapitlet gjennomgår vi tiltak som tilbys i kommunene ut over norskopplæring og arbeidsrettede tiltak.

7.1 Hva sier lov og forskrift

For ordinære deltakere i introduksjonsprogrammet skal programmet som et minstekrav inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kurs i livsmestring, arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Deltakere som har barn under 18 år, eller som venter barn, skal delta på kurs i foreldreveiledning. Innholdet ellers skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmålet etter § 13.

De obligatoriske delene av introduksjonsprogrammet er en del av standardiserte elementer, som er et sett av minstekrav og anbefalinger om innholdet kommunene skal, eller kan, ta i bruk.

Standardiserte elementer skal gjøre det enklere for kommunen å planlegge, utforme og gjennomføre differensierte kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogrammet (IMDi, 2021). I tillegg til minstekravet for innhold i introduksjonsprogrammet, består de standardiserte elementene blant annet av opplæring i digital kompetanse, korte bransjekurs og veiledning i personlig økonomi.

Deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse har reduserte krav til innholdet i introduksjonsprogrammet, og det er ikke krav om at programmet skal inneholde andre elementer enn arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud (og foreldreveiledning for deltakere med barn under 18 år).

For denne gruppen er det ikke krav til opplæring i samfunnskunnskap og livsmestring, men kommunen oppfordres til å tilby dette, dersom de har kapasitet.

7.2 Når introduksjonsprogrammet blir forstått som norskkurs

I noen kommuner snakker både lærere og deltakere med kort programtid først og fremst om introduksjonsprogrammet som et norskkurs. Dette handler om at de har lite opplæringstilbud til deltakerne ut over opplæring i norsk, og eventuelt arbeidspraksis. Analyser av data fra NIR viser at 31 av 244 kommuner⁴¹ har ingen deltakere som er registrert med annet programinnhold enn norsk, praksis og foreldreveiledning. Dette dekker de obligatoriske elementene for deltakere med MKB, men ikke noe ut over dette.

⁴¹ Dette er kommuner som har meldt inn tiltaksopplysninger om deltakerne fra målgruppa

Vi har selv gjennom våre feltarbeid besøkt flere kommuner som kun har norsk og praksis som tilbud. Her er det viktig å understreke at selv om det i kommunen tilbys både norsk og praksis, er det svært få kommuner som klarer å finne praksisplasser til alle. I slike kommunene får deltakerne som ikke får praksisplass i realiteten tilbud om lite annet enn norskopplæring i introduksjonsprogrammet. Hvis vi ser på registreringer på individnivå finner vi at 13 prosent av alle deltakere med avsluttet kort programtid ikke er registrert i NIR med noen tiltak ut over norsk. Kun 63 prosent av deltakere fra Ukraina har fått minst ett annet programelement enn norsk og praksis. For deltakere fra andre land enn Ukraina er det litt flere som får annet programinnhold, men i lys av at denne gruppen har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er andelen med annet programinnhold overraskende lav for denne gruppen (se tabell 7.1).

Tabell 7.1. Deltakere som ikke har noen registrerte tiltak ut over norsk, eller norsk og praksis etter nasjonalitet. Kilde: NIR

Gruppe	Andel med kun norsk*	Andel med kun norsk og praksis**	Andel med kun praksis	Andel med annet programinnhold	N
Alle	13 %	21 %	3 %	63 %	2244
Ukrainske deltakere	14 %	23 %	3 %	60 %	1916
Andre nasjonaliteter	8 %	13 %	2 %	77 %	328

*Norsk består av følgende tiltak: «Norsktrening», «Norskopplæring», «Norskopplæring for universitets- og høyskolesektoren»

** Praksis består av følgende tiltak: «Praksis med fokus på norskopplæring», «Praksis med fokus arbeid»

Kommuner som kun har tilbud om norsk og praksis er først og fremst små kommuner; kommuner som ikke har noen deltakere registrert med andre tiltak enn norsk, praksis og foreldreveiledning har en gjennomsnittlig befolkningsstørrelse på 4226 personer, mot 14 765 som er gjennomsnittlig befolkningsstørrelse for alle 244 bosettingskommunene samlet.⁴² Nye bosettingskommuner er litt overrepresentert blant de som ikke har andre tiltak for denne gruppen⁴³, men de fleste kommuner som ikke har annet innhold har bosettingserfaring fra de siste årene. Fraværet av variasjon i programinnhold kan med andre ord ikke bare forklares med manglende erfaring.

7.3 Lite variasjon i programinnhold innenfor kommuner

Individuell tilpasning av introduksjonsprogram er sentralt i den nye integreringsloven. Loven legger både opp til at det skal differensieres hvor lang tid deltakerne får i program avhengig av medbrakt kompetanse, og at programinnholdet skal differensieres avhengig av mål for program.

⁴² Befolkningsstørrelse på kommunenivå gjelder 4. kvartal 2002. Kilde: SSB tabell 11607.

⁴³ 39 prosent av kommunene som ikke har andre tiltak har ikke bosatt i perioden 2020–2021 – mens nye bosettingskommuner utgjør 27 prosent av alle bosettingskommuner.

Loven stiller krav om at alle deltakere i introduksjonsprogram skal ha en integreringsplan, og vi har besøkt kommuner som etter tilsyn fra statsforvalteren har fått påtale fordi de ikke har slike planer. Tanken om en individuell plan bygger på en forståelse av introduksjonsprogrammet der kommunene/programrådgiverne har flere ulike tiltak å velge mellom, og at programrådgivere i samarbeid med deltakeren kan velge fritt mellom disse tiltakene. Dette beskrives ofte som kommunenes «tiltaksvifte», altså hvor mange og hva slags typer av innhold kommunen har tilgjengelig og kan bruke når de skal utforme den enkelte deltakers program.⁴⁴

I de fleste kommunene vi har besøkt er det ikke slik at programrådgiver og deltakere med kort programtid sammen velger blant flere ulike tilgjengelige tiltak som settes inn i en individuell plan. Vi har besøkt én til tre klasser på voksenopplæringen i alle våre tolv casekommuner i løpet av prosjektperioden. I klassene har vi gjennomført gruppesamtaler om deltakernes møter med introduksjonsprogrammet, gjennom en kombinasjon av svar via smarttelefon og plenumsdiskusjoner.⁴⁵ Ett av de første spørsmålene vi har stilt har vært om de har blitt gitt mulighet til å ta noen valg når innholdet i deres introduksjonsprogram ble bestemt. Deltakere som ikke har kort programtid forteller ofte at de har fått slike valg, for eksempel om de vil satse på videre kvalifisering og kanskje ta fagbrev etter hvert. Det innebærer også at de kan velge hvilke bransjer eller fagbrev de ønsker å kvalifisere seg innenfor.

Deltakere som har kort programtid oppgir de fleste steder vi har besøkt at de aldri har fått noen valg. De har en «individuell plan», men planen er stort sett lik for alle med kort programtid i kommunen. For de fleste sier den at de skal finne en jobb og lære norsk på B1-nivå. For å oppnå dette skal de følge norskopplæring på voksenopplæringen og finne en praksisplass. Når vi stiller spørsmål om valg trigger det ofte forundring blant deltakerne, og de følger gjerne opp med spørsmål til oss: «Hva er det meningen vi skal kunne velge?» Ofte har de ikke kjennskap til at introduksjonsprogrammet kan være noe mer enn norskopplæring, praksis og kanskje foreldreveiledning.

Programrådgiverne vi snakker med gir uttrykk for det samme. I de fleste kommuner er det i liten grad en vifte av tiltak de kan velge mellom for deltakere med kort programtid, og da særlig for deltakere med MKB. For den siste gruppen forteller de heller at de har et felles løp som stort sett alle med MKB følger.

Vi har imidlertid vært i et par kommuner hvor deltakere med kort programtid og deres programrådgivere opplever å få ta valg. En kommune hadde to ulike løp – ett i regi av kommunal voksenopplæring, og ett «hurtigspor» i regi av en privat tilbyder. I noen andre kommuner oppgir deltakerne at de har individuelle mål for hvilke bransjer de skal jobbe i – og opplever at programrådgiverne tar deres ønsker om bransje for praksisplass på alvor. En annen kommune har flere ulike tilleggskurs for norskopplæring – med

⁴⁴ En evaluering av Introduksjonsloven fra perioden 2015–2017 fant at større bredde i tiltaksviften så ut til å ha positive resultater. For eksempel var bredde i tiltaksvifta i norskopplæringen i form av at opplæringsstedet hadde hurtigspor for deltakere med gode forutsetninger, tilbud om nettbasert undervisning og kombinasjonsløp, assosiert med høyere andel som bestod norskprøven (Djuve et al., 2017).

⁴⁵ For klasser på B1-nivå eller høyere har samtalen vært på norsk, og for klasser med lavere norsknivå har vi tatt ut deltakere som forstår og er villig til å snakke russisk, og da hatt samtaler kun med denne gruppen.

vektlegging av dialekttrening eller ulike former for samtaletrening. I denne kommunen var det noen, men langt fra alle, som oppga at de selv hadde fått lov å velge hvilke av disse de ville følge. Vi har også vært i kontakt med en kommune som har opprettet flere bransjekurs for deltakere med kort programtid og et eget kurs i entreprenørskap for de som ønsker å starte egen bedrift.

Men i all hovedsak er variasjonen vi finner i programinnhold en variasjon mellom kommuner – og ikke mellom deltakere med kort programtid i samme kommune. Det vil si at hvis kommunene har tiltak ut over norsk og praksis, får stort sett alle deltakere med kort programtid/MKB tilbud om det samme. Det er tre hovedgrunner til dette. Først og fremst handler det om en tilnærming til innhold i introduksjonsprogrammet som vi refererer til som «norsk først». Deretter at det finnes få relevante tilbud i mange kommuner – og de tilbudene som finnes fylles ofte opp på starten av semesteret. Sist, men ikke minst, ser vi at programrådgivere ofte ikke har tilstrekkelige kunnskaper om tilbud som opprettes, slik at tilbud ikke alltid blir fylt opp.

Norsk først

Introduksjonsprogrammet skal inneholde både opplæring i norsk og andre elementer. Dette kan enten gjøres gjennom parallelle løp eller sekvensielle løp. Ved parallelle løp har man opplæring i norsk og andre elementer på samme timeplan, mens man i sekvensielle løp først vektlegger opplæring i norsk. Først når deltakeren har nådd et visst nivå i norsk, legger man inn andre elementer i programmet. Mange kommuner har i hovedsak sekvensielle løp. Dette er fordi de ikke har ressurser tilgjengelig til å ha betydelig kursing til deltakere som ikke kan norsk, ut over de elementene som de er lovpålagt å gi undervisning i på morsmål.

Vi har intervjuet programrådgivere om hvordan de bestemmer programinnhold til deltakere med kort programtid, og svarene er overraskende like fra kommune til kommune. De starter i norskopplæring på voksenopplæring og følger de kursene som er felles for alle. Dette er noen steder kun obligatoriske elementer, eller kun norskopplæring, mens andre kommuner kan ha programinnhold ut over de obligatoriske elementene som alle deltakere får tilbud om. I tillegg prøver programrådgiverne å finne en praksisplass som passer med tidligere arbeidserfaring eller interesser. Programinnhold ut over dette oppfatter de ikke at de trenger å lete etter. Dersom noen deltakere får andre kurs eller tilbud, er dette ofte deltakere som har funnet fram til slikt programinnhold selv eller med hjelp fra venner eller bekjente.

Når programrådgiverne ikke vurderer annet programinnhold, handler det om at det svært sjelden finnes relevant programinnhold som deltakerne kan gjøre seg nytte av uten at de kan norsk først. Dette er ikke bare en utfordring på mindre steder – selv i de store byene er det begrenset utvalg av kurs i entreprenørskap eller bransjekurs for personer som ikke kan norsk. Noen kurs kan være tilrettelagt for deltakere med kun noen grunnleggende norskkunnskaper (A2-nivå), men ofte forutsettes det kunnskaper på B1-nivå for å kunne få utbytte av undervisning på norsk. Det betyr at deltakerne må ha «norsk først» eller tilgang på tolk gjennom hele kurset. Norsklærere og programrådgivere forteller at noen deltakere kan komme til A2 i løpet av en måned eller to, og et mindretall kan klare B1 i løpet av seks måneder, mens andre kommer aldri dit.

Programrådgivere må derfor se an progresjonen før de bestemmer hvilke kurs som eventuelt passer for deltakerne.. De deltakerne med kort programtid som bruker seks til tolv måneder på å komme til A2-nivå har ikke muligheter til å få annet kursinnhold enn det som gjøres tilgjengelig på morsmål.

Det er en konsentrasjon av noen språkgrupper blant deltakere med kort programtid, slik at man i teorien har mulighet til å lage flere kurs tilpasset de største gruppene. Vi ser også at noen kommuner tilbyr slikt innhold. Deltakere fra Ukraina og Russland er i en særstilling, og de utgjør 94 prosent av de med kort programtid mellom 2021 og 2023. Men land som Syria, Tyrkia, Afghanistan og Kongo har mellom 58 og 229 personer som har fått kort programtid i løpet av disse 2,5 årene. Spredt bosetting gjør imidlertid at det sjelden er mange fra samme landbakgrunn med kort programtid i samme kommune. Dersom det er ønskelig at det utvikles tilrettelegging for opplæring på morsmål, er det mulig at dette kan adresseres gjennom mer treffsikker bosetting eller digitale tilbud.

Flere kommuner vi har besøkt legger i liten grad opp til opplæring på morsmål eller med språkassistent. Deltakere sendes på informasjonsmøter og kurs selv om de ikke kan norsk, og uten å få språkstøtte. Når vi spør lærere og programrådgivere hva som er tanken bak, forteller de at det er en form for språktrening, der deltakerne får øvelse i å lytte og prøve å forstå. Når vi spør deltakerne, er det mange som ler godt når vi spør hvor mye de får med seg fra slike informasjonsmøter. «Jeg skjønner noen ord her og der – og så gjetter jeg meg til resten,» fortalte en. Deltakere fra Ukraina er ofte i flertall i klassene, og da foregår det gjerne en kollektiv fortolkning av hva som blir sagt. Deltakerne får en form for oversettelse, men det blir en oversettelse uten kvalitetssikring.

Vi er usikre på hvor mye utbytte deltakerne får av å delta på kurs på norsk før de er på et visst språknivå, og det kan være hensiktsmessig om det gjennomføres systematiske evalueringer av slike læringsstrategier. Et mulig utfall er at de hverken lærer norsk eller tilegner seg noe særlig relevant kunnskap om temaet det undervises i. Det kan se fint ut på papiret, men for deltakeren vil det kanskje være andre og mer hensiktsmessige måter å bruke tiden på.

Fuller klasser med oppstart to ganger i året

En annen utfordring for de som skal lage programinnhold til deltakere med kort programtid, er at det sjelden er gode kurs med ledige plasser når deltakere er klar for å starte på dette. For selv om deltakerne skulle klare å lære godt norsk på tre måneder, finnes det ikke et stort utvalg av kurs som deltakere og programrådgivere kan velge mellom i mange kommuner. Noen steder har integrasjonsprogrammet tilgang på tiltak gjennom NAV, men det skal mye til for at det skal være relevante kurs med ledige plasser som har oppstart samtidig som deltakeren har nådd A2-nivå.

En av kommunene vi har besøkt hadde etablert en rekke nye kurs tilpasset deltakere med MKB. Da vi spurte programrådgiverne i denne kommunen hvordan de lagde programinnhold til sine deltakere, fortalte de at de sjelden hadde mulighet til å diskutere med deltakerne hvilke kurs de skulle velge. Når kursene ble lagt ut i august, var det førstemann til mølla, og programrådgiverne var raske med å melde sine deltakere på sine favorittkurs. For deltakere som starter i oktober, var det sjelden ledige plasser

andre steder enn på ordinær norskopplæring. «Da kan det bli litt mye selvstudium på timeplanen» innrømmet en programrådgiver.

Hvis en deltaker har fått sin plan for de neste månedene fylt opp ca. 50 % av tiden med norsk og litt andre kurs, er det ikke gitt at det er mange andre relevante kurs som deltakeren trenger på de dagene hen har ledig kapasitet. Det gjør at det kan være vanskelig å få plass til selv de obligatoriske tiltakene for en deltaker som kun har seks måneder.

De kommer til forskjellige tider, og de som bare har et halvt år, da klarer vi ikke å komme innom de obligatoriske tingene, vi rekker det ikke. (Leder introduksjonsprogrammet, mellomstor kommune)

Jo likere planer deltakerne har, jo lettere er det å tilpasse slik at alle får tatt de obligatoriske elementene mens de er i program. Men det går da på bekostning av individuell tilpasning.

Det er vanskelig å ha nok tilbud på ulike tidspunkt slik at individuell tilpasning blir en reell mulighet selv for store kommuner. For kommuner som bosetter et mindre antall flyktninger kan det bli spesielt utfordrende. Hvis det kun er 10–20 deltakere i introduksjonsprogrammet totalt, er det vanskelig å forvente at kommunen skal legge til rette for at det går for eksempel ulike bransjekurs flere ganger i uken og med oppstart flere ganger i året. Deltakere som bosettes i kommuner med få bosatte opplever kanskje oftere individuell tilpasning og hjelp i små og store utfordringer i hverdagen. Det er ikke uvanlig at programrådgivere kjører og henter deltakere som skal på kurs fordi det ikke går kollektivtransport – eller at deltakere kan kontakte flyktningsjenesten med små og store problemer og få hjelp på dagen. Og ikke minst kan noen av de små kommunene legge mye arbeid i å tilpasse praksisplass til deltakers behov. På den måten kan små kommuner gi godt tilrettelagt oppfølging, selv om det ikke synliggjøres som kurs i NIR. De har imidlertid færre muligheter til å tilpasse timeplanen. Her må vi også presisere at selv i større kommuner melder våre informanter om at det er en tendens til at kursene fylles opp ganske fort – slik at handlingsrommet for individuell tilpasning blir lite også der – særlig for de som starter i program midt i semesteret.

Når vi snakker med nasjonale aktører, ser de gjerne for seg at kommunene skal benytte seg av andre kurs enn de ved voksenopplæringen. Men kurs ved høyskoler, universitet og andre institusjoner har gjerne søknadsfrist flere måneder før oppstart, og for en deltaker med kun seks måneder i program kan det være vanskelig å matche. Noen som kommer på våren kan være heldige og bli søkt inn på kurs med oppstart i august, men det skal litt flaks til med både timing og at programrådgiver er kjent med at det finnes relevant kurs med oppstart.

Har ikke kunnskap om tilbud som finnes

I flere kommuner har vi blitt fortalt om initiativ som har kommet ved voksenopplæringene, der lærere på voksenopplæringen har forsøkt å lage mer spesialiserte kurs, som så legges ned fordi det ikke er deltakere som søker seg dit. Det er krevende for oss å avgjøre hva som er de utløsende mekanismene for dette, men to mulige tolkninger er at programrådgiverne ikke har kunnskap om tilbudene som finnes ved

voksenopplæringen, eller at de ikke kommer i posisjon til å vurdere tilbudene for sine deltakere. Dette ser vi enda klarere når det gjelder tilgang på kurs utenfor VO.

I en av kommunene vi besøkte lå en høyskole kun ti minutters gange fra voksenopplæringen. Da vi besøkte kommunen, hadde voksenopplæringen sprengt kapasitet og lange ventelister. Ved høyskolen gikk det et norskkurs for deltakere som ønsker å gå videre til universitet eller høyskole, og som var rettet mot deltakere i introduksjonsprogrammet. Kurset hadde kun 7 deltakere, selv om de hadde plass til 28. Ingen deltakere fra vår kommune hadde blitt søkt inn på dette kurset, selv om det var en betydelig gruppe som ønsket å studere etter endt introduksjonsprogram. På kurset gikk det 6 deltakere fra en nabokommune, og én deltaker fra en tredje kommune. Programrådgiverne vi snakket med hadde hørt om tilbudet, og det samme gjaldt for lærerne ved voksenopplæringen. Men ingen hadde rukket å sette seg inn i hvordan man skulle gå fram for å søke. Våre programrådgivere kjente til muligheten, men hadde ikke kunnskap om hvordan de skulle bruke den. For de fleste var det mye enklere å sende deltakerne til voksenopplæringen og la dem følge det løpet som er laget for alle.

I intervju med deltakere hører vi om flere som har funnet fram til tilbud selv – som programrådgiverne deres ikke kjenner til. I en kommune forteller de ansatte i kommunen at det ikke finnes noe tilbud om språkkafe fra frivilligheten, men flere deltakere forteller at de går fast på språkkafe i regi av kirken. Andre finner fram til kurs andre steder og ber programrådgivere om lov til å ta disse som del av introduksjonsprogrammet. Det er store forskjeller mellom kommuner i hvorvidt de har økonomiske ressurser til å si ja til slike initiativ. Det gjelder også de som ønsker å ta TOEFL-testen for å dokumentere engelskkunnskaper. I en kommune vi har besøkt fikk deltakerne dekket avgiften til å ta prøven, og de fikk bistand til å lese seg opp og gjennomføre testen. I en annen kommune måtte deltakerne både dekke kostnadene til prøven og finne ut av det praktiske om hvordan den skal gjennomføres. De måtte i tillegg lese seg opp på fritiden.

I en mindre kommune er de stolte av at de har en deltaker som allerede har fått faglært jobb i tråd med medbrakt utdanning. Deltakeren går på et kurs på en høyskole som ligger litt over en times kjøretur unna for å ta et kurs i økonomi, slik at hen kan jobbe med regnskap i Norge. Men kurset hadde hen funnet fram til selv; de ansatte i flyktningtjenesten kan ikke huske at de noen gang har fått informasjon om dette.

Det finnes flere relevante kurs for ukrainske og andre deltakere med høyere utdanning som har kommet på plass i regi av høyskoler og universitet. Våren 2022 besluttet regjeringen å opprette 1000 studieplasser for flyktninger og berørte av krigen i Ukraina. HK-dirs årsrapport fra 2022 beskriver at 540 flyktninger deltok i en eller annen form for kurs eller studieprogram ved en høyere utdanningsinstitusjon høsten 2022 (HK-dir, 2022). Men programrådgiverne vi har intervjuet kjenner ofte ikke til disse kursene, eller så vet de ikke hvordan de skal gå fram for å søke. Og sist, men ikke minst, så er det ikke alltid de har tilgjengelige ressurser til å betale for slike kurs, om det er kostnader knyttet til reise eller til gjennomføring av kurs eller sertifisering.

7.4 Intro-tid, programrådgivers time, ferieprogram eller SFO for voksne?

Mange kommuner vi har besøkt deler inn skoledagene i to, der voksenopplæringen og norsklærerne får ansvar for én del, mens introduksjonsprogrammet/flyktningtjenesten og programrådgiverne har ansvar for å fylle resten av dagen med innhold. Slikt programinnhold går under flere ulike navn, men refereres gjerne til som «intro-tid» eller «programrådgivers timer». I noen kommuner er det kun en halv dag i uken som er satt av til slik «intro-tid». Andre steder har deltakerne norsk tre timer på formiddagen, mens programrådgiverne har ansvar for programmet tre timer på ettermiddagen hver dag. I kommuner hvor deltakerne har faste dager for praksis, er det gjerne programrådgiverne som har ansvar for å fylle disse dagene med innhold for deltakere som ikke har fått praksisplass. I skoleferiene når norsklærerne har fri er det også ofte programrådgivere som har ansvar for å fylle dagene med innhold.

Det er særlig fire utfordringer med «intro-tid» som går igjen i mange kommuner:

- mer tid enn de klarer å fylle med meningsfulle aktiviteter
- bruk av obligatorisk oppmøte, selv om læringsutbyttet er minimalt
- lite systematikk i hvem som får hvilke «kurs»
- begrenset språklig tilrettelegging

Mye tid – mindre tilpasset innhold

Det kan være flere ulike tema som kommunene dekker i «intro-tiden». Deltakerne trenger å lære om selvangivelser, norsk helsevesen, hvordan man skal kle seg i kulda – og mange flere tema. Det er bred enighet om at man trenger tid til å informere om dette. Men ofte har programrådgiverne mer tid til rådighet enn de klarer å fylle med innhold med god kvalitet. Programrådgiveren under beskriver dette på en god måte:

Vi har jo en del innhold som er mer eller mindre pålagt, eller i alle fall tema vi er sterkt oppfordret til å ha ... vi har jo brannvernkurs, og vi har jo ting som vi syns er nyttig, noe av tida. Og tannhelse kom her den ene dagen. Det er viktige ting å vite noe om når man skal bo i Norge. Så det er ikke det. Men det er jo og ... vi går jo tom på et tidspunkt, og da blir det studiegrupper og tur, sant. Sånn er det.

Når vi har besøkt kommunene, har vi ofte spurt hvilke tema de har planlagt å dekke de neste ukene. Som oftest har de flere viktige tema på trappene. Vi får typisk svar som at «neste torsdag kommer en fra husbanken» eller «skatteetaten». Noen har avtale med fagforeningene som kommer inn og forteller om norsk arbeidsliv. Men som regel har de ingen planer for innhold for en betydelig andel av timene de neste ukene.

For deltakere som har rett til eller tilbud om obligatoriske elementer som samfunnskunnskap, livsmestring og foreldreveiledning, legges dette ofte til den delen av dagen som programrådgiverne har ansvar for. Deltakere med MKB har imidlertid færre obligatoriske elementer, og de får derfor også ofte mindre variert innhold.

På noen større skoler finner vi større grad av valgfrihet når det kommer til hvordan deltakere ønsker å fylle tiden som ikke går til norsk, praksis eller andre obligatoriske elementer. I en av kommunene vi besøkte kunne deltakerne selv velge hvilke aktiviteter de ville delta på: leksehjelp, kor, turgåing, språkkafé eller digital kompetanse. Men i de fleste kommunene vi har besøkt er det heller ikke i denne delen av programmet særlig stor grad av individuell tilrettelegging eller valgfrihet.

I en av kommunene ga deltakerne uttrykk for at «programrådgivers time» var et populært tiltak, siden de kunne bruke denne tiden til å spørre om alt de lurte på – enten det var problemer med å logge på nettbanken, å forstå en strømreregning, eller spørsmål om hvordan man kan ta sertifikatet i Norge. Men ofte var disse timene gjenstand for en del frustrasjon.

Selv om noe av innholdet i denne «intro-tiden» fylles med viktig informasjon, går det i mange kommuner mye tid til uformelle aktiviteter, som matlaging, turgåing og leksehjelp. Dersom deltakerne kun skal få seks måneder i program, kan det være hensiktsmessig om også denne delen av programtiden brukes mer målrettet. Langt fra alle kommuner klarer å fylle den tiden deltakerne er forpliktet til å møte på skolen med meningsfulle aktiviteter. Dette er særlig en utfordring for deltakere som ikke har fått praksis. Når de andre deltakerne er ute i praksis forventes de å møte på skolen, til et programinnhold som er av varierende kvalitet.

Ferieprogram kan også være en stor utfordring i mange kommuner. I NN kommune møtte vi to ulike deltakere fra ulike land og i ulike aldersgrupper, men begge med en del utdanning fra før. De forteller ganske like historier om å ha blitt satt på engelskkurs – den ene i høstferien og den andre i vinterferien. Begge snakker svært godt engelsk. Simon har gått på videregående for internasjonalt Baccalaureat med engelsk som undervisningsspråk i landet han var flyktning i før han kom til Norge. Han snakker engelsk med elegant amerikansk aksent. Andreas hadde jobbet som engelsk tolk for de norske styrkene i Afghanistan. Likevel ble de begge satt opp på innføringskurs i engelsk i ferien. «Jeg kunne MYE bedre engelsk enn læreren» utbryter Simon frustrert. Andreas himler bare oppgitt med øynene – litt irritert over å måtte kaste bort tid på denne måten. De hadde ikke mulighet til å ikke møte – det var obligatorisk oppmøte – hvis ikke fikk de trekk i introduksjonsstønad. Simon er yngre og tar det mer personlig – for ham oppleves dette som enda et eksempel på at de rundt ham undervurderer hva han kan og som et tegn på manglende respekt for hans tid. For begge er fraværet av kurs som er tilpasset deres nivå en kilde til frustrasjon.

Vi har flere historier om ukrainere og andre som oppdager at kurs i digital kompetanse først og fremst handler om å lære å bruke mus og å åpne og lukke Word, og at de likevel har blitt meldt på, selv om programrådgiverne deres burde vite at dette er kompetanse de allerede har. De forteller at lærerne som underviser i digital kompetanse ikke har vilje eller kanskje heller ikke forutsetninger til å gå ut over dette nivået.

En del intro-tid brukes til samtalegrupper, matlagingsgrupper og tur. Tradisjonelt har voksenopplæringene hatt mange deltakere med lite utdanning fra før – og for disse gruppene har det å lage mat sammen eller håndarbeid vært fine aktiviteter. Der ledes de av en norskspråklig ansatt, og de har samtaler om hverdagslige ting mens de har felles

aktiviteter. Det å gå på tur framheves også av mange lærere og programrådgivere som fine aktiviteter, som kanskje ikke knyttes direkte til arbeidslivet, men at det likevel kan være nyttig for norskinnlæringa. En programrådgiver forteller:

Programrådgiver: Ja, og jeg har tiltaksansvar for en turgruppe som jeg har gått med i sikkert fem år snart. Og noen av de båndene som har blitt skapt der, med noen frivillige pensjonister som går, og noen har jo omtrent blitt besteforeldre altså ... For hun ene pensjonisten hadde med seg alle ungene til hun ene her nå i campingvogn på sommeren og på skitur og greier og alt mulig, [...] Og selvfølgelig, muntlig, når du har ting å snakke om og peke på, det er utrolig bra for de som klarer å nyttiggjøre seg av å gå på tur.

Intervjuer: ja nettopp, fordi man snakker om fjell og blomster og trær og ...

Programrådgiver: Ja, pinner og myr og trær, altså, samma. Bare de får hivd seg på. Jeg syns det er veldig mye bra i det, altså.

Når vi spør i klassene vi besøker hva de liker best med introduksjonsprogrammet, er det nesten alltid noen som skriver «gå på tur». Men «gå på tur» dukker også ofte opp når vi spør hva de liker dårligst. Tur er ikke for alle, og spørsmålet er om det er nødvendig å gjøre det obligatorisk. Og dersom deltakerne kun har seks måneder i program, er da obligatorisk turgåing og kakebaking fornuftig bruk av tiden?

Ingenting galt i å gå på tur – men må det være obligatorisk?

Problemene med å fylle timeplanene med meningsfylt program er noe programrådgiverne i flere kommuner er opptatt av. «SFO for voksne» kaller en programrådgiver noen av tiltakene de setter inn for å sikre at deltakerne får fulltidsprogram. Hun jobber med utdanningsrettede løp, og har flere deltakere som jobber med å fullføre en master eller bachelor i Ukraina, parallelt med at de lærer norsk i introduksjonsprogrammet. Hun synes de burde få lov til å bruke tiden de ikke bruker på norsk til å fullføre fag som de holder på med. De må istedenfor delta i ferieprogram og det hun karakteriserer som meningsløse aktiviteter på ettermiddagene. De får trekk om de ikke møter og heller sitter hjemme og skriver på en bacheloroppgave.

Programrådgiver: Nei, nei – de må være til stede på skolen, for det skal føres fravær, de skal være til stede i ferieprogram, sant, SFO for voksne, som det også er populært kalt, altså gå på turer, og ... i stedet for å konsentrere seg om det som faktisk er kvalifiserende, og faktisk leder frem til kompetanse.

Enkelte deltakere beskriver stor frustrasjon rundt å måtte møte opp til leksehjelp, turgåing eller baking når de har andre ansvarsoppgaver i hjemmet og barn å ta seg av.

Stina går intro i en mindre kommune med lange avstander. Hun var oppgitt over at de stiller krav om at de skulle være på skolen til klokken 15.30 hver dag – selv om de ikke har noe annet program enn leksehjelp den siste halvannen timen. På slutten av dagen er alle slitne og ingen gjør lekser, forteller hun. De sitter og leser på telefonene sine, eller prater sammen i små grupper. Læreren som hjelper dem med leksene er av syrisk opprinnelse, og sitter og småprater med syrerne på arabisk. Stina har spurt – men fått beskjed om at hvis hun tar en tidligere buss hjem, vil de trekke henne i introduksjonsstønad. Hun må være på skolen fra 9 til 15.30. Stina har to barn som går på barneskolen – og som kommer hjem fra skolen flere timer før henne. Fordi hun må ta buss i en time for å komme hjem, blir klokken 17 før hun kommer hjem og kan starte på middagen. Hun føler det er meningsløst når de likevel ikke gjør noe fornuftig de siste 1,5 timene.

Ikke alle kommunene praktiserer kravet om fulltid like skarpt. En av kommunene vi har vært i kontakt med beskriver at de synes det er vanskelig å finne godt innhold å fylle dagene med, både for deltakere med midlertidig kollektiv beskyttelse og for andre flyktninger:

Programmet består av norskopplæring og praksis, også skal folk uten pedagogisk kompetanse fylle opp resten av programmet, jeg kjenner litt på det. Altså, man kan godt fylle programmet med masse symboltiltak bare for å tilfredsstille loven, men hva bidrar du til med det? Du er like langt unna arbeidslivet om du har deltatt på ei naturgruppe – det fører ikke til noe. Så vi tenker litt kvalitet over kvantitet.

Andre steder finner vi at det kjøres en streng linje knyttet til fulltid – også når de ikke har hatt tid til å forberede noe ordentlig innhold i programmet for de som må møte opp.

Er programrådgivere de beste til å undervise og lede samtalegrupper?

Som leder for introduksjonsprogrammet som ble sitert over peker på, så er det sjelden at programrådgivere har noe særlig pedagogisk kompetanse. Likevel er det ofte programrådgivere som settes til å undervise i diverse programinnhold. I en kommune vi besøkte hadde de laget et eget kurs i norsk arbeidsliv og sikkerhet. Men programrådgiverne som underviser kurset er ofte unge, og de har begrenset kunnskap om arbeidslivet ut over det som står i undervisningsmateriellet som er utviklet. Når vi spør en av programrådgiverne som har kurset hva man oppgir som anstendig lønn for ukrainske flyktninger, blir hun usikker, og hun har ikke hørt om allmenngjorde tariffavtaler. Vi kan ikke si noe om denne programrådgiverens talent for å undervise, men for de fleste er kunnskap om tema og pedagogisk kompetanse en fordel når man skal undervise. Programrådgiverne i norske kommuner utvikler ofte god kompetanse på en rekke områder. Men det er ikke gitt at de likevel er kvalifisert til å undervise i alt det flyktninger trenger å lære om Norge. Dette gjelder kanskje særlig de som fremdeles har begrenset erfaring fra jobben som programrådgiver.

Manglende oversikt over hvem som får opplæring og om de får utbytte av den

En siste utfordring med opplæring som legges til «intro-tid», er at det sjelden er noen som følger med på hvilke deler av dette kurset ulike deltakere får med seg – hvis de for

eksempel har praksis noen av dagene det arrangeres slike generelle intro-kurs, eller hvis kurset gis på norsk uten tolk på et tidspunkt hvor deltakeren ikke har forutsetning for å forstå innholdet. Mange skoler er fleksible på praksisdager og lar deltakere være i praksis de dagene det passer best for arbeidsgiver. Da kan det være noen deltakere ute i praksis stort sett alle ukedager. Det gjør at det alltid vil være noen som ikke er til stede når man har opplæring i ulike tema. Ofte har de ikke noe «oppsamlingsheat» for de som går glipp av presentasjonen. For deltakere som har lengre programtid, kan dette være et mindre problem, siden mange av de viktigste temaene, som opplæring i levering av selvangivelse, brannvern eller tannlegeordningen dekkes i alle fall én gang i året. Men når deltakerne kun har seks til tolv måneder, og er ute i praksis to til tre dager i uken, øker risikoen for at de ikke får den informasjonen som det er ment at de skal få.

Videre er det stor variasjon i hvorvidt det er bruk av tolk på disse møtene. Noen skoler har ansatte som kan arabisk eller russisk som de trekker på når det er viktige tema som dekkes. Da informeres det først på norsk, før det deretter oversettes til noen språk. Dette er til betydelig frustrasjon for de som ikke får informasjonen oversatt til sitt språk. Samtidig er ikke de tospråklige ansatte nødvendigvis kvalifisert til å fungere som tolk, og vi er usikre på om oversettelsene alltid er av forsvarlig kvalitet. Dette er også en bekymring mange ansatte i kommunene gir uttrykk for.

Men det er restriksjoner på bruk av tolk i de fleste kommuner. Det gjør at kommunene enten må bruke sine egne ansatte eller elever som har kommet lengre enn andre til å gjøre så godt de kan. Alternativet er at deltakerne må prøve å henge med på foredrag på norsk. Ofte er det snakk om foredrag på en time eller mer om tema de enda ikke har lært ordforrådet til. Innlederne er ofte fra andre etater, og de er ikke vant til å snakke til personer med kort botid og svake norskferdigheter. I noen kommuner deltar deltakerne i felles informasjonsmøter på norsk allerede fra første uke i introduksjonsprogrammet – altså før de har lært bokstavene og kan mer enn et par ord på norsk. Forståelig nok er utbyttet ganske lite fra disse kursene. Likefullt er det også her obligatorisk oppmøte. I kommunene vi har besøkt er det sjelden at det gjøres systematiske evalueringer av innholdet i denne intro-tiden, og i hvilken grad deltakerne faktisk klarer å nyttiggjøre seg informasjonen som blir gitt.

Annet programinnhold organiseres altså svært ulikt, og å få til et fulltidsprogram for alle krever også mye av programrådgivere i de kommunene de får ansvaret for å lage innhold. Ikke alle programrådgivere har like sterke pedagogiske forutsetninger eller andre kvalifikasjoner til å fungere som lærer.

7.5 Samfunnskunnskap og livsmestring

Ett av unntakene i midlertidig lov har vært at kommunene ikke er pålagt å tilby samfunnskunnskap eller livsmestring til deltakere med MKB. Dette er først og fremst begrunnet med kapasitetshensyn, og kommuner som har mulighet til å gi slikt tilbud blir oppfordret til å legge til rette for det. Ifølge NIR er det kun 40 prosent av kommunene i landet som tilbyr enten samfunnskunnskap eller livsmestring for denne gruppa. Det er gjerne litt større kommuner som tidligere har bosatt flyktninger som har samfunnskunnskap og livsmestring også for ukrainere – og hvis vi ser tilbudet i lys av antall deltakere i program, kan vi estimere at litt over halvparten (57 prosent) av deltakerne med MKB er

bosatt i en kommune hvor det er tilbud om samfunnskunnskap eller livsmestring for deltakere med MKB. Dette korresponderer godt med funn fra en undersøkelse gjort blant ukrainske flyktninger i Norge i 2023, der 57 % av ukrainske deltakerne svarer ja på spørsmål om de har lært om norsk samfunn og kultur (Hernes et al., 2023).

Unntaket for deltakere med MKB er begrunnet med at de har midlertidige tillatelser, og at de som skal tilbake til Ukraina ikke har like stort behov for denne kunnskapen. Det er vanskelig å spå hvordan krigen i Ukraina vil utvikle seg og hvor stor andel av de ukrainske flyktningene som etter hvert vil returnere til Ukraina. Når vi skriver denne rapporten har krigen vart i to år, og ukrainske borgere har blitt fortalt at de må forbedre seg på at krigen kan vare lenge. Og som vi beskriver innledningsvis: jo lengre krigen varer, jo mindre sannsynlig er det at flyktningene vil returnere, ettersom både barn og voksne får en stadig sterkere tilknytning til Norge.

På bakgrunn av dette bør det vurderes om det er hensiktsmessig å opprettholde dette unntaket. For på tvers av kommuner i hele landet, peker ansatte i introduksjonsprogrammet på at dette har konsekvenser for deltakerne:

Jeg ser at noen av de som ikke går gjennom de obligatoriske elementene, det er viktig ting de ikke har fått med seg – de forstår aldri systemet. (Leder voksenopplæring)

Eller som en annen leder for voksenopplæringen påpekte:

De trenger samfunnskunnskapen, selv om Ukraina ikke er så langt unna i luftlinje. Det er kanskje ikke så veldig langt unna geografisk, men kulturelt er det veldig langt unna – mye lengre enn man tror.

Når vi spør deltakerne selv om hva de skulle ønske de hadde mer av i introduksjonsprogrammet, svarer deltakere med MKB gjennomgående at de skulle ønske de lærte mer om lover og regler, og om samfunnet de nå er del av. Samfunnskunnskap, med andre ord. Det er stor forskjell mellom kommunene i hvor stor grad de legger opp til denne typen kompetanse. Noen underviser om ulike sider av samfunnet som en del av norskopplæring eller som del av «intro-tid», mens andre steder gir lite slik informasjon til sine deltakere.

8 Hvordan har høye ankomsttall påvirket implementeringen

«Vi er i en ekstraordinær situasjon» jeg føler jeg ikke har sagt noe annet de siste 2 årene, så spørsmålet er jo, når blir den ekstraordinære situasjonen ordinær? Altså, hvor lenge skal vi kalle det en ekstraordinær situasjon?» (Leder for voksopplæringen i en større bykommune)

Det første året etter fullskalainvasjonen i Ukraina var svært krevende for de som jobber med flykninger og integrasjonsprogram. Den forrige «bosettingsrekorden» var i 2016 – da fikk 16 041 personer opphold⁴⁶ og skulle bli bosatt i norske kommuner. Litt over to måneder etter fullskalainvasjonen hadde norske kommuner tangert totalen for kriseåret, og ankomsttallene fortsatte å vokse (Tyldum & Zhang, 2023). Og til forskjell fra 2016 ble ikke flykningene som kom i 2022 boende lenge på mottak først. Blant de første ukrainerne som søkte beskyttelse i Norge var det mange som hadde venner eller familie i landet. Alternativ mottaksplassering gjorde det mulig for flyktingene å dra rett til sine bekjente i kommune-Norge, og kommunene måtte snu seg rundt i rekordfart for å få på plass grunnleggende tjenester.

Mange steder ble det behov for å være litt ekstra fleksible for å klare å få hjulene til å gå rundt. «Vi hadde aldri kommet i mål om vi skulle fulgt alle lover og regler og gjort ting sånn som IMDi sier», forteller leder for et nyoppstartet introduksjonsprogram i en mindre kommune.

Hva jeg er stolt av at vi har fått til? At vi har klart å bygge opp igjen dette og tatt imot så mange. Hadde noen sagt det til meg for to år siden, det hadde jeg ikke trodd på. Men det har gått fordi vi har prioritert tak over hodet, mat på bordet, og at de skal lære seg mest mulig språk slik at de kan komme raskt ut i arbeid. Om jeg har brutt noen regler – det har vi vært nødt til. Men jeg har i alle fall fått tak over hodet for alle og mat. Og nå er vi i ferd med å begynne å finne jobb til dem også.

Mange steder har det vært en stor kommunal dugnad, der ansatte i flykningtjenesten og andre involverte etater jobbet døgnet rundt for å dekke de mest grunnleggende behovene. Flyktingene skulle ha penger til mat og et sted å bo. Noen hadde behov for helsehjelp, og barna skulle ha skoleplass og barnehager. Midt oppi dette skulle kommunene implementere en ny integreringslov og midlertidige endringer i lovverket for å sikre norskopplæring, kvalifisering og overgang til arbeid eller utdanning. I dette kapittelet ser vi på hvordan de høye ankomsttallene har preget responsene i kommunene og ikke minst implementeringen av den nye loven.

⁴⁶ Vedtak om beskyttelse (asyl) 2007–2016, <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/vedtak-om-beskyttelse-asyl-20062016/>

8.1 Høyere status, mer synlighet og mer ressurser

Da vi startet feltarbeidet til dette prosjektet sommeren og høsten 2021, var det betydelig pessimisme blant de som jobbet med flyktninger og integrering i kommunene vi besøkte. Fra toppåret 2016 hadde antallet bosatte flyktninger stadig gått ned – alle kommunene vi besøkte hadde måttet nedbemanne kraftig, og ofte med omstrukturering av tjenester. I flere kommuner sa ledere for flyktingtjenestene, introduksjonsprogrammet eller voksenopplæringen at de hadde lite kontakt med kommuneledelsen, at det var lite interesse for dem fra kommuneledelsens side, og at det var vanskelig å få tilgang på ressurser. De ga uttrykk for at de følte seg litt usynlige, og de var oppgitt over at det var så få som var interessert i det de drev med. Flyktingene som kom hadde ofte lav kompetanse. Voksenopplæringene fokuserte på å undervise i grunnleggende norsk for de som trenger litt tid på å lære og kanskje grunnskole.

Med de høye ankomsttallene fra 2022, ble dette snudd på hodet. «Alle» i kommunen ble interessert i mottak av flyktninger. Selv om ressursene som gikk til flyktingtjenesten i teorien var de samme per flykting, ble det nå i alle kommuner vi har besøkt mye lettere å mobilisere ressurser og assistanse på tvers av andre etater. I flere kommuner ble det satt ned beredskapsgrupper der flere personer sentralt i kommuneledelsen var involvert i de første månedene. I en kommune hadde de lagt ned introduksjonsprogrammet to år før de høye ankomsttallene. Da de skulle bygge opp igjen dette på så kort tid, hadde de ikke annet valg enn å dra mer på de andre etatene i kommunen og nabokommuner. Lederen for introduksjonsprogrammet ser at det har blitt ganske bra, og sier: «Vi har vært mye flinkere til å dra med resten av kommunen inn i arbeid enn det vi var før».

Andre steder har behovet for at kommunale etater skal stille med praksisplasser til deltaker i introduksjonsprogram blitt løftet opp til rådmannsnivå eller kommunestyret. Plutselig var ikke lenger integreringsarbeid noe et par personer drev med litt for seg selv – nå var dette noe «alle» i kommunene var opptatt av. Og alle vi har snakket med som jobber med flyktninger, synes det har vært en berikelse.

Ellers så har det jo ført til mer midler, det har jo blitt en større prioritering av intro, eller av flyktingenheten, bosetting og intro, i kommunen. Det har blitt hevet litt opp i status. Eller, vi ligger lenger fremme i tankene til politikerne. Som har ført til et par veldig bra ting, blant annet så har kommunen forpliktet seg til å gi oss i alle fall hundre praksisplasser i året. Det er jo en ting vi har drømt om i 12 år, at kommunen snart skulle forstå at vi er kommunen, vi også. Vi trenger praksisplasser. Så det er jo helt supert. Alle de har jo ikke manifestert seg, alle disse hundre plassene ennå selvfølgelig, det tar jo litt tid. Men de sier de ønsker å få det til. Og så er det jo også goodwill-en i seg selv ...

Mange steder oppgir ansatte i flyktingtjenesten også at det har blitt lettere å jobbe opp mot lokale boligeiere og arbeidsmarkedet, fordi ukrainske flyktninger har høyere status enn andre flyktninger. De høye ankomsttallene har ført til at både boligeiere og arbeidsgivere har ønsket å stille opp og bidra til en slags «dugnad», og selv om det har vært høye ankomsttall, har mange kommuner klart å få praksisplasser og bolig til svært mange flyktninger på kort tid.

8.2 Høy andel med kort programtid har endret tilnærming til introduksjonsprogram i mange kommuner

En annen viktig endring som kom med de høye ankomsttallene, var at også sammensetningen av flyktninggruppen har endret seg. Da vi startet feltarbeidet for dette prosjektet i 2021 var det svært få flyktninger som hadde fått kort programtid ute i kommunene. Flere kommuner hadde kun én eller to deltakere som hadde videregående utdanning fra før, og det ble sett på som uaktuelt å lage et eget opplegg for kun disse deltakerne. I våre intervjuer med deltakere i introduksjonsprogrammet og som hadde grunnskole eller mer fra hjemlandet, var en av de vanligste kildene til frustrasjon at undervisningen gikk for sakte fram. De brukte mye tid på voksenopplæringen, men undervisningen var i liten grad tilpasset dem som hadde forutsetninger for å lære fort. Det hadde konsekvenser for implementeringen av kort programtid. De som fikk kort programtid, fikk i stor grad det samme tilbudet som alle andre – bare kortere.

Med de høye ankomsttallene av flyktninger fra Ukraina, har det overveiende flertallet av flyktingene som skal gjennom integrasjonsprogrammet videregående utdanning eller mer fra hjemlandet – og de skal ha kort programtid. I mange kommuner har det krevd en betydelig omstilling i måten de jobber med både norskopplæring og kvalifisering på, og noen steder er de fremdeles midt i denne omstillingsprosessen. Det handler blant annet om å legge til rette for kurs med rask progresjon og mer arbeidsretting av innholdet, som vi har beskrevet over. Det er grunn til å tro at denne omstillingen har skjedd raskere på grunn av de høye ankomsttallene av flyktninger fra Ukraina. Ved innføring av loven, var det bekymring fra sentralt hold om at kommunene ikke ville prøve å omstille seg slik at de som får kort programtid får et annet programinnhold enn de som følger lengre løp. Det var bekymring for at ingen ville tenke nytt og at det ikke ville bli noe innovasjon. Mange steder tok det tid før tilpasset programinnhold kom på plass, og i mange kommuner er tilbudet fremdeles ikke i tråd med anbefalinger eller krav i loven. Men i flere kommuner ser vi at det i løpet av det siste året har kommet på plass mer programinnhold særlig rettet mot disse gruppene. Vi ser det som sannsynlig at disse prosessene ville tatt mye lengre tid om de skulle utvikle seg med den fordelingen av flyktninger etter medbrakt kompetanse som var vanlig i årene før fullskalainvasjonen i Ukraina.

8.3 Løpende opptak betyr nå løpende oppstart

En siste endring som har ført til kvalitetsforbedring i opplæringen, er at de høye ankomsttallene har gjort det mulig å kombinere løpende opptak til norskkurs med klasser der de fleste er på samme nivå og lærer med lik progresjon i langt flere kommuner. Med lave bosettingstall, var det tidligere nødvendig å ha oppstartsklasser der nye deltakere kom inn flere ganger i løpet av et skoleår. Det skaper uro, et krevende læringsmiljø og en krevende undervisningssituasjon for lærerne.

Høye ankomsttall har imidlertid ført til at langt flere kommuner har kunnet etablere nye oppstarts- eller innføringsklasser hver tredje måned. Langt flere kommuner har også kunnet dele inn klasser i norskundervisningen etter nivå og progresjon. Vi ser det som sannsynlig at det har ført til bedre læringsmiljø og bedre muligheter for å lære norsk raskt for mange.

Høye ankomsttall har også ført til potensial for større grad av differensiering av programinnhold. Men som vi var inne på i forrige kapittel, er det mindre som tyder på at det har skjedd.

8.4 Samarbeid gir muligheter, men er også tidkrevende

Det har vært et ønske fra sentrale aktører, som beskrevet i kapittel 3, at kommunene skulle samarbeide mer om utforming av innhold i introduksjonsprogrammet. Tanken var at dette både kunne gi en bedre differensiering av tilbudet til deltakerne, og samtidig effektivisere arbeidet. Under våre feltarbeid i 2021 hørte vi likevel lite om kommunesamarbeid. Kommunene vi besøkte kjøpte lite kurs hos andre kommuner – og hvis de kjøpte kurs var det gjerne i samfunnskunnskap og foreldreveiledning for språkgrupper de ikke hadde mulighet til å dekke selv. Det var få insentiver for å få på plass kommunesamarbeid, ikke minst fordi kommunene hadde begrensede midler til å kjøpe kurs andre steder enn den lokale voksenopplæringen. I noen tilfeller handlet det også om ressurser og et ønske om å skolere egne ansatte til å fylle de delvis nye oppgavene som nå skulle utføres innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Dette kan også forstås i lys av at mange av flykningtjenestene hadde vært gjennom en nedskalering av virksomheten og at det framsto fornuftig å holde oppgavene internt, slik at staben ikke ble ytterligere nedskalert.

Dette har endret seg betydelig med de høye ankomsttallene. På grunn av kapasitetsutfordringer – og, må vi anta, tidvis også kompetanseutfordringer – har trolig langt flere kommuner hatt behov for å kjøpe tjenester hos andre. Våre besøk i kommunene tyder på at dette har ført til langt mer ustrakt samarbeid mellom kommuner, og det har også vært mer kjøp av kurs og tjenester fra andre tilbydere i de kommunene vi har besøkt.

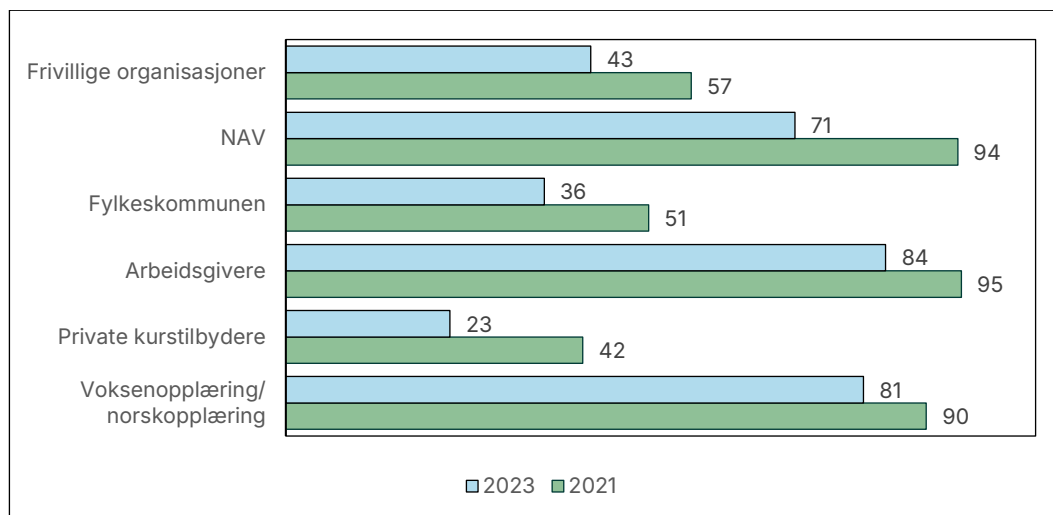
Vi har ikke data om samarbeid med andre kommuner fra vår undersøkelse i 2021, men i 2023 oppgir nesten 40 prosent av voksenopplæringene at de tilbyr norskopplæring til andre kommuner enn «sin egen». Det er særlig de store voksenopplæringene (med et høyt antall deltakere) som har et tilbud til omkringliggende kommuner, men også noen småkommuner. En av fire voksenopplæringer som betjener deltakere fra flere kommuner, har under 100 deltakere.

Vi har også kartlagt omfanget av samarbeid mellom kommuner om gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Her er imidlertid spørsmålet formulert strammere – om kommunen har inngått i et interkommunalt samarbeid om gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Like over 20 prosent av kommunene svarer ja på dette spørsmålet. Det er om lag like utbredt å være med i et interkommunalt samarbeid blant nye, som blant mer etablerte bosettingskommuner. Kommuner som har bosatt mange flykninger er imidlertid noe *mindre* tilbøyelige til å være med i interkommunale samarbeid enn kommuner som har tatt imot færre flykninger.

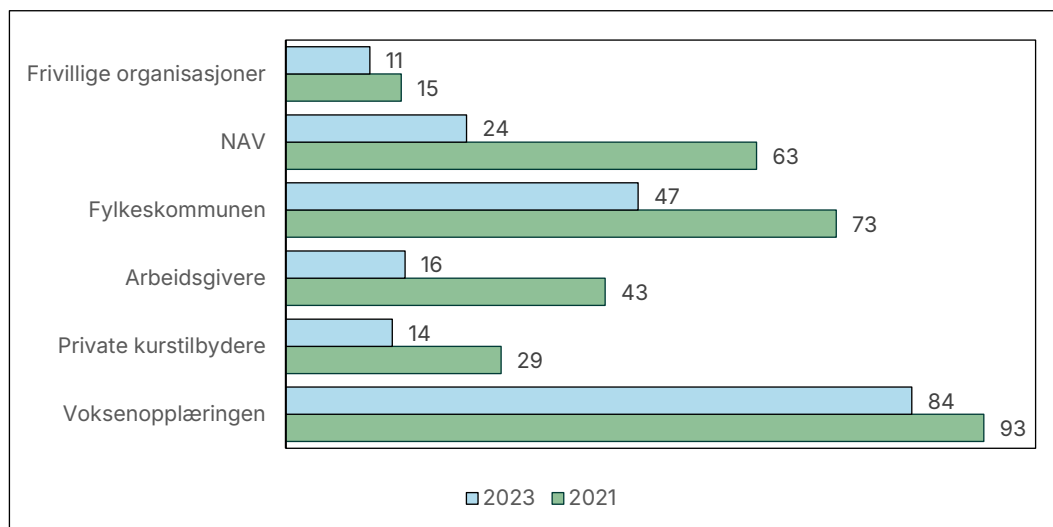
Når vi tematiserer spørsmålet om samarbeid i de kvalitative intervjuene, blir det tydelig at både det å etablere slike samarbeid, og å iverksette dem på en måte som fungerer godt for de involverte partene, krever innsats. Et godt samarbeid kan frigjøre kapasitet, men det krever også kapasitet (Kavli et al., 2024). Dette kan være noe av årsaken til at omfanget av samarbeid internt i kommunene og mellom kommunale aktører og andre

om introduksjonsprogrammet er blitt noe redusert mellom 2021 og 2023 (figur 8.1 og 8.2). Reduksjonen gjelder samarbeid både om de arbeidsrettede og om de utdanningsrettede elementene i introduksjonsprogrammet. Nedgangen i samarbeid skyldes ikke primært de nye bosettingskommunene som ikke har rukket å etablere samarbeid enda. Vi finner den samme reduksjonen i andel med etablerte samarbeid i kommuner som har deltatt i første spørreundersøkelse som ble gjennomført før fullskalainvasjonen i Ukraina (se også kapittel 4.7 i Kavli et al., 2024).

Figur 8.1 Etablert samarbeid om arbeidsrettede elementer og endring i samarbeid med ulike aktører, i 2021 og 2023. Kilde: Ledere i introduksjonsprogram. Kavli m.fl. 2024



Figur 8.2 Etablert samarbeid om utdanningsrettede elementer og endring i samarbeid med ulike aktører, i 2021 og 2023. Kilde: Ledere i introduksjonsprogram. Kavli et al., 2024



8.5 Uerfarne lærere og programrådgivere i midlertidige stillinger

På grunn av de høye bosettingstallene er det mange kommuner som nå bosetter for første gang på lenge. Det har som konsekvens at det nå er mange kommuner som bosetter som har begrenset erfaring med bosettings- og integreringsarbeid, og i disse kommunene har de ofte få ansatte med erfaring fra arbeid med introduksjonsprogrammet.

I noen kommuner har det vært en økning i antall ansatte i voksenopplæring og introduksjonsprogram som har ført til at fagmiljøene har blitt større. Men siden det samtidig har kommet til nye bosettingskommuner med lavt bosettingsvolum og få ansatte, kan vi ikke si at det er en universell trend at fagmiljøene har blitt større på grunn av høye bosettingstall.

I vår undersøkelse til ledere for introduksjonsprogrammet oppga 27 prosent av kommunene at de kun hadde én eller to ansatt som programrådgiver. Halvparten hadde under fem ansatte, mens bare 16 prosent rapporterte flere enn 11 ansatte som programrådgivere. Dette betyr at til tross for høye ankomsttall er fagmiljøene lokalt fremdeles forholdsvis små.

I tillegg til at miljøene er forholdsvis små, er andelen nyansatte i forhold til antall ansatte forholdsvis stor. I vår undersøkelse til ledere for introduksjonsprogrammet høsten 2023 oppga nesten 9 av 10 ledere av introduksjonsprogram at de hadde ansatte med mindre enn ett års erfaring i stillingen. Sett under ett, har 36 prosent av bosettingskommunene en stab der minst halvparten av de ansatte er det vi her betegner som nyansatte.

I lys av den kraftige økningen i bosetting i kommunene, er det ikke overraskende at det er mange nyansatte – og i lys av den kraftige økningen i arbeidsmengde er antallet nyansettelser høsten 2023 kanskje heller overraskende lavt. Mens antall flyktninger som ble bosatt i norske kommuner i 2022 var syv ganger høyere enn i 2021, er det kun én av åtte kommuner som har mer enn en 50 prosent økning i antall ansatte (se tabell 8.1). Vi finner tilsvarende tall for voksenopplæringene. I vår spørreundersøkelse til ledere av voksenopplæringen høsten 2023, svarte 44 prosent at de har mindre enn 10 prosent nyansatte. Kun 13 prosent av voksenopplæringen oppgir at mer enn 50 prosent av staben med mindre enn ett års erfaring i den stillingen de har i dag. Det er vanskelig å forklare den forholdsvis lave andelen nyansatte med at de ikke får tak i folk, for vår undersøkelse til kommunene tyder heller ikke på at det er en betydelig andel ubesatte stillinger. Blant voksenopplæringene var det 22 prosent som oppga at de hadde ubesatte stillinger høsten 2023 – vanligvis én til to stillinger.

Tabell 8.1 Andel av ansatte med mindre enn ett års erfaring i voksenopplæringen Kilde: Fafos survey til voksenopplæring i norske kommuner

	Antall	Andel
Mindre enn 10 prosent nyansettelser	71	44 %
10–35 prosent	65	40 %
35–50 prosent	5	3 %
Mer enn 50 prosent nyansettelser	22	13 %
Total	163	100 %

At antallet nyansettelser ikke er i samme skala som økningen i antallet deltakere i introduksjonsprogram, er i tråd med funn fra våre kvalitative kommunebesøk. Mange forteller at de ikke får lov av kommuneledelsen til å ansette de de faktisk trenger:

Og vi sliter med å ansette, for det er litt spesielt her i NN, for det er egne avtaler rundt ansettelser, så vi får ikke ansette midlertidig. Vi må ansette fast, og så er det jo litt sånn alle vi som har vært med på forrige flyktningskrise også er jo litt – tilbakeholdne da – med å ansette altfor mange, for vi har nettopp vært gjennom en nedbemanningsprosess.

Andre vegrer seg fordi de tror behovet for ansatte snart vil gå ned. Introduksjonsprogrammet i mange kommuner hadde nettopp vært gjennom en nedbemanningsprosess, og flere ledere vi har snakket med fortalte at de ikke ønsket å ansette nye folk, fordi de ikke ønsket å gå rett inn i en ny nedbemanningsprosess. Som en leder i introduksjonsprogrammet sa til oss: «Alle som har vært i dette gamet en stund vet at pendelen snart vil svinge den andre veien».⁴⁷ Kommunene har akkurat vært gjennom en nedbemanningsprosess og ønsker å unngå å komme i en slik situasjon på nytt.

Vi kan anta at denne erfaringen har gjort at mange voksenopplæringer og flyktningtjenester kan ha vært forsiktige med å ansette – ingen vet jo hvor lenge dette økte behovet for programrådgivere og lærere vil vare. Det gjør at noe av det som fremstår som kapasitetsutfordringer i kommunene, også handler om vilje til å ta risiko på å ansette det man trenger av ansatte for å gi ett fullverdig tilbud til deltakere i introduksjonsprogram. Tilsvarende kan mangel på rom og lokaler handle om at man ikke ønsker å flytte voksenopplæring til større lokaler, dersom ankomsttallene snart skal ned. Gitt at deltakerne i stor grad har kort programtid, vil effekten av reduserte ankomsttall også merkes tidligere i kommunene enn ved tidligere svingninger når deltakere ofte har hatt 2–3 år i program.

⁴⁷ Dette sitatet er tidligere referert i Dapi og Tyldum, 2023.

Kommunebesøkene våre tyder også på at ulikheter i ansettelsespraksis har ført til konkurranse mellom kommuner. De som kun ansetter i midlertidige stillinger, opplever at de mister personer de har gitt opplæring til – til nabokommuner som tilbyr faste ansettelser.

Ja, vi, jo, vi gjør jo det, for det er jo ingen som ønsker å gå i en midlertidig stilling. Du ønsker jo en fast stilling som i én gang en nabokommune da lyser ut en fast stilling, så søker jo alle våre midlertidige som de ønsker å beholde. Men ja, vi kan ikke love dem noe.

Så det, det, det er et problem.

På den annen side, da, hvis du, ja, ansetter veldig mange fast, og så blir det jo til slutt på denne krisen, så har vi plutselig for mange. Og vet du hva som virkelig kan ødelegger en virksomhet? Så er det nedbemanning. Og i det vi har ferdig med å nedbemanne, så kommer det en ny krise, og så har vi det gående. Ja, jeg har vært i gamet i snart 25 år, så jeg har vært gjennom noen sånne runder

Både analyse av surveydata og de kvalitative kommunebesøkene våre tyder på at noen kommuner ikke har ansatt like mange nye som man skulle antatt var nødvendig, i lys av de høye bosettingstallene. I samtale med oss gir mange ledere for integrasjonsprogrammene klart uttrykk for at de er forsiktige med å ansette, siden de regner med at bosettingstallene snart vil gå ned. Dermed må de heller prioritere litt tydeligere hvordan de løser oppgaver fram til det. De vil helst slippe omfattende nedbemanningsprosesser om et par år. Vi vet ikke om dette er strategier som har konsekvenser for hva slags tilbud deltakerne får.

Hvilke konsekvenser har det for integreringsarbeidet at det kommer til mange nye uten erfaring? Noen steder kan det utvilsomt være en berikelse å få flere ansatte med nye perspektiver og strategier i integreringsarbeidet. Men i en situasjon hvor det er svært mye som har måttet gjøres på kort tid, om det har vært for få folk til å gjøre jobbene eller nye lovverk som skal implementeres, gir de fleste kommuner vi har besøkt uttrykk for at det har vært krevende med så mange nye. I noen nye bosettingskommuner har vi møtt på ansatte som ikke kjenner til grunnleggende begreper eller rettigheter som deltakerne har etter introduksjonsloven. I en kommune kjente ikke leder for introduksjonsprogrammet til at deltakerne hadde rett til karriereveiledning. I en annen ble vi fortalt at det kun ble brukt tolk i samtale med deltakerne på det første fellesmøtet – og ikke i noen individuelle samtaler.

I kommuner med begrenset bosettingserfaring er det også en fare for at manglende erfaring gjør at de ikke klarer å fange opp og bistå deltakere som trenger veiledning og hjelp.

8.6 Mer felles møter – mindre individuell oppfølging

Mangel på personell gjorde at mange kommuner måtte prioritere hardt hva de ansatte brukte tiden sin på i den første perioden etter fullskalainvasjonen. I mange av

kommunene vi har besøkt i løpet av 2023 er de fremdeles tungt presset på kapasitet, og de har fremdeles ikke kommet tilbake til ordinær drift.

Ett av tiltakene mange kommuner har måttet sette inn, er at flere informasjonsmøter har blitt gjort for grupper – og den enkelte deltaker har fått langt mindre oppfølging enn de som kom tidligere. Vi har møtt mange deltakere som ikke får kontakt med sin programrådgiver. Vi vet imidlertid ikke om omfanget av manglende kontakt med programrådgivere har økt nå – også tidligere undersøkelser blant deltakere i introduksjonsprogram har vist at programrådgiveres tilgjengelighet kan varierer stort mellom kommuner og internt i kommuner (Lillevik & Tyldum, 2018). Det har vært store forskjeller mellom kommunene vi har besøkt med tanke på i hvilken grad de har hatt personale som har klart å følge opp deltakere med små og store praktiske problemer; flere deltakere brukte anledningen når vi var til stede med tolk til å spørre oss om praktiske utfordringer som de ikke hadde fått hjelp til i kommunen, eller spørsmål de ikke hadde fått svar på av sin programrådgiver.

Høye ankomsttall, høyt arbeidspress i kombinasjon med uerfarne programrådgivere og uerfarne bosettingskommuner skaper sannsynligvis stor sårbarhet for at personer faller gjennom og ikke får den oppfølgingen de har behov for.

Det at deltakere ikke får opplæring til å håndtere hverdagen i et nytt land, kan skape sårbarhet og vanskelige livssituasjoner. For eksempel ble vi i en kommune gjort oppmerksom på at en deltaker som ikke hadde klart å betale strømregningen sin gjennom vinteren, hadde begynt å få først gebyr og etter hvert inkassogebyr. Hun hadde jobbet som vaskehjelp gjennom hele sommeren for å prøve å spare opp penger for å betale seg ut av det, men hadde fremdeles ikke blitt gjeldfri i september da vi snakket med de andre deltakerne. I følge dem hadde hun ikke fått bistand fra kommunen til å finne ut av dette. Dette var en kommune der det ikke ble brukt tolk i møter med kommuneansatte, og all norskopplæring var online.

Manglende kapasitet og mangel på ansatte vil også kunne ha konsekvenser for hva slags individuell tilrettelegging deltakerne kan få, hvor mange ulike kurs som tilbys og hva slags tilrettelegging og oppfølging deltakerne får i praksis.

9 Konklusjon og analyse

Når vi skriver denne rapporten, har det gått tre år siden integreringsloven trådte i kraft. De første gruppene med deltakere har fullført sine introduksjonsprogram etter ny lov, og innholdet i introduksjonsprogrammet for de med kort programtid har begynt å ta form i mange kommuner. Det er også to år siden fullskalainvasjonen i Ukraina, som førte til innføring av midlertidig endringer i lovverket sommeren 2022.

I de tre årene som har gått siden integreringsloven ble innført, har det vært voldsomme omveltninger i introduksjonsprogrammet i kommunene. Der utgangspunktet var prosesser med nedbemanning og nedleggelse av introduksjonsprogram, har de siste årene vært preget av rekordhøye ankomsttall, nye deltakergrupper som skal ha annet programinnhold enn de gruppene som tradisjonelt har dominert i introduksjonsprogrammet, nye bosettingskommuner som må etablere nye introduksjonsprogram, og en midlertidig lov med en rekke unntak som har vært styrende for innholdet i introduksjonsprogrammet for et flertall av deltakerne.

Kommunene er fremdeles i prosess hvor de endrer utforming av introduksjonsprogram for deltakere med kort programtid, og vi beskriver i denne rapporten et tilbud som fremdeles er i bevegelse. Dette handler ikke minst om at flertallet av deltakerne som har kort programtid i dag følger introduksjonsprogrammet etter midlertidig lov. Selv om en betydelig gruppe deltakere følger introduksjonsprogram etter ordinær lov, har tilbudet til denne gruppen også i høy grad blitt preget av høye ankomsttall og midlertidig lov – på godt og vondt.

I denne rapporten har vi vist hvordan kort programtid og midlertidig lov har blitt implementert i norske kommuner. Vi identifiserer flere implementeringsutfordringer, men det er på noen områder for tidlig å konkludere om det er behov for justeringer i integreringsloven. Det er ikke alltid entydig hva som skyldes de høye ankomsttallene, og måten den midlertidige loven har blitt forstått og implementert, og hva som tilser at grepene i integreringsloven ikke fungerer etter hensikten. Flere av våre anbefalinger peker derfor på problemfelt som vi mener man bør følge ekstra godt med på de neste årene.

9.1 Innføring av kort programtid

I dette avsluttende kapitlet oppsummerer vi hvordan innføring av kort programtid og de midlertidige endringene i integreringsloven har blitt implementert i kommunene, og hvilke utfall lovendringene har gitt for kommunene og for deltakerne i introduksjonsprogram. Vi gjør dette ved å gå tilbake til gjennomgangen av lov og forskrift i kapittel tre, der vi identifiserte fire sentrale forventninger til endring ved innføring av kort programtid:

- en forventning om at kommunene omstiller seg og gir opplæring tilrettelagt for deltakernes behov og mål
- en forventning om at deltakerne kan fortsette opplæring i norsk etter endt program.

- en forventning om at deltakerne få tilbud om introduksjonsprogram i inntil tolv måneder eller til de går over i arbeid eller utdanning
- en forventning om at de som får kort programtid vil kunne få varig tilknytning til arbeidslivet uten betydelig formell kvalifisering innenfor introduksjonsprogrammet

For hvert av disse punktene diskuterer vi hva som har skjedd i tråd med intensjonen – og det som ikke har det – og diskuterer om de forutsetningene som ble lagt til grunn da lovendringen ble innført har vært realistiske. Vi avslutter med en kort overordnet diskusjon.

I neste delkapittel gjør vi det samme for innføring av midlertidig lov.

Har kommunene omstilt seg, og gir de opplæring tilrettelagt deltakernes behov og mål?

Da integreringsloven ble innført, var de nasjonale aktørene opptatt av at kommunene måtte endre adferd og tilby annet innhold til deltakere med kort programtid enn de tidligere har gjort til deltakere med lengre tid i program. Her har det vært forventning om tilrettelegging av både norskopplæring og annet programinnhold.

De forberedende lovarbeidene understreker behovet for et mer tilpasset og fleksibelt norskopplæringstilbud, og at for å kunne nå sitt norskmål (B1/B2) innen 18 måneder, må denne gruppen ha opplæring i norsk som gjør det mulig å lære norsk med rask progresjon (Prop. 89 L, s. 132). Det første året etter innføring av loven skjedde det forholdsvis lite tilpasning i norskopplæring og annet programinnhold i de kommunene vi har fulgt kvalitativt. En viktig årsak til dette var at det ble bosatt få deltakere med fullført videregående opplæring, og andelen som fikk kort programtid var lav. Med de høye ankomsttallene av flykninger fra Ukraina, endret sammensetningen av deltakermassen seg betydelig, og langt flere kommuner hadde mulighet til å tilby egne norskklasser for deltakere med videregående opplæring fra hjemlandet og større grad av nivå-differensiering. Dette har lagt til rette for at flere har hatt mulighet til å lære norsk med rask progresjon.

Vi ser også tegn til at det har skjedd en holdningsendring i kommunene, slik at introduksjonsprogrammet får **mer arbeidsretting** mange steder. Dette er kanskje først og fremst en konsekvens av den store gruppen deltakere med MKB og de tydelige signalene om mer arbeidsretting som har kommet for denne gruppen. Men mange kommuner legger også opp til bredere arbeidsretting for andre grupper med kort programtid. Men mange steder betyr arbeidsretting først og fremst arbeidspraksis, og selv arbeidspraksis er det mange kommuner som ikke klarer å skaffe sine deltakere. Blant deltakerne som har avsluttet introduksjonsprogrammet med kort programtid, er 42 prosent ikke registrert med noen arbeidsrettede elementer. Samtidig tyder kvalitative data på at det også på dette området er i ferd med å skje en endring. Blant de kommunene vi har fulgt gjennom prosjektperioden, er stadig flere i ferd med å få på plass ulike former for arbeidsrettede elementer og systemer for å skaffe nok praksisplasser. Flere har også fått på plass, eller er i ferd med å få på plass, ulike former for arbeidsrettede «hurtigspor» med fokus på arbeidsrettet norsk og arbeidspraksis. Det er imidlertid for tidlig å si om dette vil gi seg utslag i at flere faktisk får arbeidsrettet innhold.

Det er uklart om tilpasning av programinnhold har kommet som en konsekvens av endringer i deltakermassen, eller om det kommer som en konsekvens av lovendringen. Sannsynligvis har begge deler vært medvirkende. Det var imidlertid få tegn til omlegging av tilbudet det første året etter lovendringen, og før de høye ankomsttallene fra Ukraina. Det gjenstår å se om gode tilbud tilrettelagt for deltakere med kort programtid fremdeles vil være tilgjengelige i mange kommuner, hvis sammensetningen av deltakermassen endrer seg slik at det igjen blir en hovedvekt av deltakere uten videregående opplæring i introduksjonsprogrammene. Når vi ser en endring mot at flere får norskopplæring tilpasset de som lærer med rask progresjon, er ikke det ensbetydende med mer individuell tilpasning av programinnhold. Der det tidligere var mange deltakere som var frustrert over at det ikke var lagt til rette for at de kunne lære norsk med rask progresjon, er det i dag en del deltakere som synes at undervisningen går for fort fram, og klagger over at de ikke klarer å henge med.

I en del kommuner har de som jobber med voksenopplæring og introduksjonsprogram endret prioritering. Der de før hadde mye oppmerksomhet rettet mot de som de forventet ville lære sakte – og som kanskje hadde lange løp i voksenopplæringen (med først norskopplæring og så grunnskole), er fokus nå på de som skal lære norsk fort og komme raskt i arbeid. Noen deltakere i introduksjonsprogram har det travelt, og de vil gjerne følge intensiv og målrettet opplæring. De er stort sett svært fornøyde med denne omleggingen. Men noen steder går denne omleggingen på bekostning av tilbudet til de som trenger mer tid – og ikke alle deltakere klarer å henge med. Det gjelder også deltakere fra Ukraina. Det kan være verdt å spørre om pendelen nå kan ha gått litt for langt i den andre retningen i noen kommuner. Har tilretteleggingen for de som lærer raskt skjedd på bekostning av de som trenger mer tid?

Nær én av tre deltakere som følger introduksjonsprogrammet etter ordinær lov har som slutt mål for introduksjonsprogrammet å gå videre til høyere utdanning, mot kun 8 prosent av deltakere fra Ukraina. Men 42 prosent av kommunene oppgir imidlertid at de ikke har tilbud om undervisning på B2-nivå, og 7 prosent av kommunene har ikke undervisning på nivå B1. Opptakskrav for norsk i samordna opptak er karakteren B2 på alle fire delprøver i norsk. Programrådgivere og lærere gir uttrykk for at det for mange ikke er realistisk å klare norskkravet for opptak til høyere utdanning etter ett år i introduksjonsprogram.

Nøkkelfunn og anbefalinger

Vi finner altså at **det har vært en omstilling i kommunene** for å tilpasse innholdet til deltakere med videregående kompetanse fra før og kort programtid. Dette er først og fremst en tilpassing av norskopplæring som i større grad legger opp til at deltakerne kan lære med rask progresjon. Ikke alle kommuner har tilbud om norskopplæring på B1- og B2-nivå, selv om deltakere med kort programtid forventes å nå norsk nivå B1/B2. Det er videre tendenser til økt arbeidsretting, selv om ikke alle kommuner har kommet like langt på dette feltet. Vi finner imidlertid **få tegn til økt individuell tilrettelegging, både av programinnhold og programlengde**. Hva deltakere med kort programtid får som tiltak i introduksjonsprogrammet, og hvor lenge de kan delta i programmet, ser ut til å være mer avhengig av hvilken kommunene de blir bosatt i, enn kjennetegnet ved

deltakerne. Altså har endringene muliggjort kortere løp – men de har i langt mindre grad ført til en individuell tilpasning av løp.

Vi anbefaler:

Dersom sammensetningen av deltakermassen igjen endrer seg, vil det være viktig å følge med på om kommunene fortsetter å ha et tilrettelagt tilbud til de som skal ha kort programtid. Det er grunn til å tro at erfaringene kommunene nå får med deltakere med MKB, vil endre hvordan kommunene forholder seg til deltakere med medbrakt kompetanse også på sikt, slik at noen av endringene vil videreføres også når ankomsttallene fra Ukraina går ned.

Kan deltakerne fortsette opplæring i norsk etter endt program?

Med innføring av kort programtid blir retten til opplæring i norsk i mindre grad overlappende med tiden i program. Mens deltakerne har rett til 6 til 12 måneder i program, har de rett til 18 måneder opplæring i norsk (12 måneder for deltakere med MKB, dersom kommunen ikke har kapasitet til å gi 18 måneder). Det er bred enighet om at det for de fleste nyankomne flyktninger ikke er realistisk å komme til nivå B1/B2 i norsk på 6 måneder, selv dersom man har videregående opplæring fra før. Men både lærere og sentrale aktører er enige om at flere deltakere vil kunne nå et slikt nivå på 12 eller 18 måneder, dersom de får tilgang til tilpasset og fleksibel norskopplæring. Ettersom deltakerne i gjennomsnitt kun får 7,7 måneder (230 dager) med introduksjonsprogram, avhenger retten til norskopplæring av at de har tilgang til et tilrettelagt opplæringstilbud etter endt program.

Gitt at deltakere mister inntektssikring etter endt introduksjonsprogram, vil de være avhengige av å jobbe ved siden av at de lærer norsk. Men kun én av tre opplæringsinstitusjoner oppgir at de har tilbud om opplæring i norsk på kveldstid eller i helger. Det er med andre ord et mindretall av kommunene som viderefører tilbud om norskopplæring for de som ikke har mulighet til å følge undervisningen på dagtid, og selv for de som ikke går videre i arbeid og kan følge undervisning på dagtid, er det ikke gitt at de får tilbud om videre opplæring på grunn av kapasitetsutfordringer.

Nesten én av fem (17 prosent) voksenopplæring har ikke tilbud om norskopplæring til deltakere med kort programtid etter endt program. Og selv blant de som sier de legger til rette for dette, er det kun 31 prosent som har tilbud om opplæring på kveldstid eller i helger. 45 prosent av kommunene som sier de legger til rette for opplæring etter endt program har hverken tilbud om digital opplæring, opplæring på kveldstid eller opplæring på arbeidsplassen. I noen kommuner får også deltakere redusert antall timer opplæring i norsk etter endt introduksjonsprogram – for eksempel kun to til fire timer én eller to dager i uken.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse etablerer våren 2024 et nasjonalt digitalt tilbud med lærerstyrt digital norskopplæring som skal være tilgjengelig fra april 2024. Tilgang til digital opplæring kan være en løsning for de som er i gang med arbeid, men ønsker å videreføre sin opplæring i norsk. Det blir viktig å undersøke i hvilken grad kommunene kjøper inn dette tilbudet når det blir gjort tilgjengelig fra april 2024. Det har også tidligere eksistert digitale tilbud fra private leverandører som kommunene har hatt

mulighet til å kjøpe – og det er ikke gitt at alle kommuner vil eller har et økonomisk handlingsrom som gjør det mulig å benytte seg av denne muligheten.

Integreringsloven slår fast at kommunene skal legge til rette for at deltakerne kan nå sitt norskmål innenfor 18 måneder med rett til norskopplæring. I midlertidig lov er dette justert til at kommunene «bør» legge til rette for dette for deltakere med MKB. Det er mulig at dette unntaket har vært nødvendig for at alle kommuner har kunnet bosette et høyt antall flyktninger på kort tid. Svakere krav til antall timer opplæring og oppnådd norskmål kan imidlertid se ut til å ha hatt som konsekvens at det blir stor variasjon mellom kommuner i hva slags norskopplæring deltakere med MKB får, både mens de er i program, og ikke minst etter fullført program. Også for deltakere som følger introduksjonsprogrammet etter ordinær lov opplever vi at det er uklart hva som ligger i at kommunen skal legge til rette for at deltakerne skal nå norskmålet sitt, og hva som er et tilstrekkelig tilbud for å tilfredsstille dette kravet.

Tidligere, under introduksjonsloven, var kommunens plikt til å tilby opplæring i norsk konkretisert i antall timer de skulle tilby, mens integreringsloven fastsetter at deltakeren skal nå et minimumsnivå i norsk. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for opplæring slik at deltakerne når minimumsnivået. Integreringsloven gir kommunene et større rom for skjønnsutøvelse og tilpasning til hvordan de mener det er riktig å legge opp norskopplæringen. Det fører imidlertid også til at deltakernes rettigheter til norskopplæring gjøres betinget av kommunenes fortolkning av oppdraget, og deres evne og vilje til å tilby denne tjenesten. Mye tyder på at deltakere i en rekke kommuner ikke får tilstrekkelig norskopplæring, til tross for at staten bruker betydelige ressurser på dette. Så langt har det i liten grad vært kartlagt hvor stor andel av deltakerne med rett til opplæring i norsk som når norskmålet sitt, hverken i kommunene eller på nasjonalt nivå. I dag publiseres norskprøveresultatene for den enkelte kommune, men det er opp til den enkelte kommune å analysere dette i lys av deltakernes norskmål. Dette gjøres ikke i noen av de kommunene vi har spurt om dette. På nasjonalt nivå har IMDi fått i oppdrag å etablere et integreringslovsbarometer⁴⁸ for kommunene, hvor oppnådd norskmål vil være en av flere indikatorer på oppnådd norskmål. Etter planen vil de fleste indikatorene publiseres i løpet av våren 2024, og på sikt vil det jevnlig publiseres resultater på alle indikatorene som barometeret består av, inkludert oppnådd norskmål.

Nøkkelfunn og anbefalinger

Et flertall av kommunene legger ikke til rette for at deltakere kan videreføre opplæring i norsk på kveld eller helg etter endt introduksjonsprogram. Det kan virke som det har oppstått målkonflikter i implementeringen av loven – der målet om rask overgang til arbeid og mer arbeidsretting synes å ha fortrenget målet om at deltakerne skal nå et ambisiøst norsknivå. Denne trenden har blitt forsterket av den store gruppen av deltakere med MKB, der fokuset i enda større grad har vært på rask overgang til arbeid.

For å sikre at deltakerne når norskmålet sitt, er det viktig at det legges til rette for at kommunene selv kartlegger dette. Bedre systemer for tallfesting vil også kunne legge til rette for tilsyn på dette fra statsforvalter.

⁴⁸ <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/F00/indikatorer-for-integreringsloven>

Vi anbefaler:

- Det bør rapporteres hvor stor andel av deltakere som når sitt norskmål innenfor den tiden de har rett til norskopplæring for å gi en reell mulighet til å kartlegge om kommunene faktisk gir det tilbudet de er pålagt å tilby.
- Det bør utredes hvordan man kan sikre at deltakere får et reelt og tilgjengelig tilbud om norskopplæring når retten til opplæringen fortsetter etter avsluttet program. Økt tilgang til digitale tilbud kan være en del av løsningen – men det forutsetter at kommunene er villige til å bruke norsktilskuddet de får til å betale for dette og at deltakerne klare å nyttiggjøre seg av digital undervisning.
- Det bør kartlegges hvor stor andel av deltakere som har behov for ytterligere norskopplæring ut over tiden i program, og om de er motivert for og tar imot tilbud om opplæring på kveldstid og i helger dersom de starter i arbeid.

En forventning om at deltakerne få tilbud om introduksjonsprogram i inntil tolv måneder eller til de går over i arbeid eller utdanning

Med innføring av integreringsloven ligger en forventning om at seks måneder i program vil være nok for noen dersom programmet er tilstrekkelig tilpasset. Videre forventes det at dersom deltakerne ikke når sitt mål om arbeid og utdanning etter seks måneder, vil kommunen gi forlengelse fram til deltakeren er i stand til å finne arbeid. I dette er det tre ulike (men tett sammenvevde) forventninger som vi tror det kan være hensiktsmessig å se på hver for seg:

- en forventning om at kommunene vil klare å lage intensive og individuelt tilpassede løp på seks måneder for deltakerne
- en forventning om at deler av deltakergruppa kan klare seg med seks måneder i program og få varig tilknytning til arbeid
- en forventning om at kommunene forlenger tid i program om deltakerne ikke kan gå videre til arbeid eller utdanning etter seks måneder

Som vi viser, er det store utfordringer knyttet til alle disse tre forventningene.

Kommunenes forutsetninger for å gi et individuelt tilrettelagt tilbud innenfor seks måneder

Med innføring av kort programtid var det betydelig usikkerhet knyttet til om kommunene ville komme til å omstille seg og tilby en annen type programinnhold til deltakere med kort programtid. Flere sentrale aktører ga uttrykk for at om kommunene fortsatte å gjøre det samme som før, ville ikke kort programtid kunne fungere etter intensjonen.

Vi viser over at kommunene i stor grad har omstilt seg til hvilken type programinnhold de gir; de gir i større grad norskopplæring med rask progresjon og arbeidspraksis. Men måten de innretter introduksjonsprogrammet på, er i liten grad endret. Programmet er i liten grad et individuelt tilrettelagt program, og selv om det er større grad av nivå differensiering i norskopplæringen, er ikke programmet som helhet sammensatt av elementer som gjør at deltakerne lærer med høy intensitet. Dette handler både om kommunenes forutsetninger for å kunne få på plass et individuelt tilrettelagt program av høy kvalitet og høy intensitet.

Fra lovgivers side ligger en forståelse av at introduksjonsprogrammet for den enkelte deltaker skal kunne settes sammen av en rekke elementer som er tilpasset den enkeltes behov, og som vil bidra til å lette overgangen til arbeid. For eksempel kunne en deltaker som har lyst til å starte en kaffebar i Norge fått et arbeidsrettet norskkurs med fokus på språk man trenger i serveringsbransjen, et kurs i entreprenørskap for å få hjelp til å starte egen bedrift, en praksisplass i en kaffebar for å lære norsk og arbeidsliv i praksis, og et kurs om norsk arbeidsliv og sikkerhet. En deltaker som ønsker å jobbe i barnehage kan ha utbytte av norskkurs rettet mot de som skal jobbe i helse og omsorg, et kurs om det norske skole- og barnehagesystemet, og kanskje et kurs i foreldreveiledning. Alle tiltakene vi nevner over er eksempler på tiltak som tilbys flere steder i Norge i dag. Men i praksis er det sjelden kommunene klarer å sette sammen denne typen individuelt tilpassede løp. Dette er på grunn av flere ulike begrensninger i kommunene.

- 1 *Kommunene har ikke tilgang på det opplæringstilbudet som deltakerne ideelt sett skulle hatt i sin opplæringsplan.* I mindre kommuner kan tilbudet generelt være begrenset, og selv i større kommuner er det ikke gitt at det finnes relevante tiltak med ledige plasser på det tidspunktet deltakeren trenger det, eller at kommunen har budsjetter som gjør det mulig å kjøpe eventuelle kurs som er tilgjengelig. Noen steder må deltakerne dekke utgifter til f.eks. truckførerbevis eller Bergenstest i engelsk selv. For deltakere med kort programtid er det få som når et norsknivå som gjør at de kan nyttiggjøre seg av kurs i regi av NAV (eller andre) på norsk før tiden i introduksjonsprogram nærmer seg slutten. Når deltakere når det punktet der de har opparbeidet seg tilstrekkelige norskferdigheter til å starte i slike tiltak, er det ingen selvfølge at det finnes relevante tiltak som starter opp før de er ferdige med programmet.
- 2 *Kommunene har sjelden tilgang på stor variasjon i tiltak som er tilrettelagt for deltakere med lite norskferdigheter.* Deltakere som ikke har gode nok språkferdigheter til å følge undervisning på norsk, må enten ha undervisning på morsmål eller med språklig tilrettelegging for personer med svake norskferdigheter. Skal man ha slike kurs av god kvalitet, krever det ressurser. For kommunene blir det en avveining av hva de skal bruke ressurser på. Jo mer spesialiserte kurs, jo færre deltakere blir disse kursene relevante for. Å ha en bred vifte av tiltak og opplæringstilbud tilrettelagt med morsmålsstøtte, vil kreve langt mer ressurser enn man bruker på opplæring i de fleste kommuner i dag.
- 3 *Krav om obligatoriske elementer i programmet skaper en standardisering som kan gå på bekostning av muligheter for individuelle tilrettelegging.* Deltakere med kort programtid skal ha et programinnhold med opplæring i norsk, samfunnskunnskap, livsmestring, foreldreveiledning og enten arbeids- eller utdanningsrettede elementer innenfor en ramme på seks måneder. Når de faste elementene er på plass, er det som oftest god plass til annet innhold i timeplanen – men sjansen for at det finnes spisset innhold som passer med de ledige slåttene i timeplanen, er liten. I mange kommuner er tidspunkt for norskopplæring og samfunnskunnskap felles for alle, og ikke noe man kan bytte om på dersom man finner et relevant opplæringstilbud som kolliderer med norskopplæringen. Dersom man finner relevant innhold fra leverandører som ikke er rettet inn mot introduksjonsprogrammet, skal det mye til for at tilbudet ikke kolliderer med norskopplæring eller annet obligatorisk opplæringstilbud. I kommuner hvor de klarer å gi et tilbud med alle obligatoriske elementer i løpet av seks måneder, har de gjerne en stor grad av standardisering av programinnholdet for alle deltakere. Dersom alle får det samme programinnholdet, er det lettere å tilpasse timeplanen slik at det blir plass til alt – for alle. Men det går da på bekostning av individuell tilpasning. Her må vi imidlertid presisere at selv om deltakere med MKB har færre obligatoriske elementer, får ikke denne gruppen mer individuell tilrettelegging – denne gruppen får som oftest bare mindre innhold.

- 4 *Få programrådgivere og lærere i forhold til antall deltakere gjør at kommunene ikke har hatt mulighet til å gi et godt, tilrettelagt tilbud til alle.* En kombinasjon av strukturelle begrensinger og økonomiske prioriteringer har gjort at antall ansatte programrådgivere og lærere ikke har økt i takt med antall deltakere i kommunene, og ledere i kommunene vi har vært i kontakt med forteller at de vegrer seg for å ansette det de trenger av folk – fordi de regner med at behovet snart vil avta. Nyansettelse koster, både ved at man bruker tid på rekruttering og opplæring, og ikke minst om det blir behov for nedbemanning når ankomsttallene igjen går ned. For å holde hodet over vannet fram til ankomsttallene går ned igjen, har disse kommunene måttet redusere forventningene til individuell oppfølging av deltakerne.

Utfordringene beskrevet over gjør at det kan være krevende å sette sammen individuelt innhold innenfor rammene av et seks måneders program. Det er imidlertid større sannsynlighet for at man kan klare mer individuell tilpasning innenfor tolv måneder, da i alle fall noen deltakere vil være i stand til å følge noe undervisning på norsk etter seks måneder i program. Det vil da være flere ulike typer tilbud som starter og slutter innenfor den perioden deltakerne er i program.

Deltakernes forutsetninger for å finne jobb som gir varig tilknytning etter seks måneder

En sentral forventning som ligger til grunn for innføring av kort programtid er at dersom deltakerne får et individuelt tilrettelagt og intensivt opplæringstilbud i kommunene, kan kort programtid være tilstrekkelig for at de kan komme i arbeid, og på sikt få en varig tilknytning til arbeidslivet. Kommunene skal i utgangspunktet gi programtid på tre til seks måneder, men kan forlenge ut over dette, dersom det er sannsynlig at deltakeren vi nå sitt mål for introduksjonsprogrammet i løpet av denne perioden. Men ved å legge til rette for et program som i utgangspunktet varer i seks måneder, forstår vi det som en forventning fra lovgivers side om at dette skal være tilstrekkelig for i alle fall deler av populasjonen. Vi starter derfor med å se på hvilke forutsetninger som må være på plass for at deltakerne skal kunne få jobb som har potensial for å gi varig tilknytning allerede etter seks måneder. Mot slutten av delkapittelet drøfter vi om dette endrer seg om man automatisk utvider til tolv måneder i program.

I våre kvalitative feltarbeid har vi hørt om og møtt deltakere som kun har hatt behov for noen få måneder i introduksjonsprogram før de hadde funnet en jobb som med stor sannsynlighet kan gi varig tilknytning til arbeid. Dette er stort sett personer som har kompetanse som er etterspurt i Norge og hvor det ikke er behov for tilleggsutdanning/sertifisering. Ofte er dette også personer som kan engelsk og kan bruke engelsk som arbeidsspråk. De typiske eksemplene er personer som jobber med IT eller har annen høyere, ofte teknisk, utdanning.

For de som ikke kan engelsk og som ikke jobber i IT, eller andre felt hvor kompetansen er enkelt overførbart fra hjemlandet, er språk en nøkkel til å finne arbeid som kan gi varig tilknytning. Vi har også møtt deltakere som i løpet av seks måneder har lært godt nok norsk til at de kan få en jobb hvor de trenger å kunne litt norsk for å jobbe, og hvor de kan praktisere norsk på jobb, som i butikk eller på kafé. Dette er kanskje ikke jobber som er i tråd med medbrakt kompetanse, men det kan være nok til at de blir økonomisk selvstendige, og det er jobber som danner grunnlag for at de kan fortsette å lære norsk på arbeidsplassen. Noen steder kan dette til og med kombineres med

kveldsundervisning. Også for denne gruppen kan vi regne med at en del kan få en varig tilknytning til arbeidsmarkedet – ikke minst fordi mange har en plan om å ta tilleggsutdanning eller få sertifisering for medbrakt kompetanse så snart norskferdighetene blir bedre.

En tredje gruppe som går ut i arbeid etter seks måneder er de som går inn i jobber i de typiske innvandrernisjene i arbeidsmarkedet (Friberg & Midtbøen, 2019). Dette er jobber der det ikke er nødvendig å kunne norsk for å få jobb. Dette kan være vaskejobber, budbiljobber, jobber i byggebransjen eller andre jobber der ledere eller mellomledere snakker et språk de forstår (arabisk, russisk, ukrainsk eller polsk). Dette er jobber som sjelden har mulighet til å gi varig tilknytning til arbeid – av flere grunner. Innvandrernisjene i arbeidsmarkedet er preget av korte kontrakter, usikker arbeidstid («ringevakter»), og ustabile arbeidsforhold (Friberg & Midtbøen, 2019). Dette er også jobber der de møter få nordmenn, og hvor de har begrensede muligheter for å lære norsk på jobb.

Vi er usikre på hvor realistisk det er at denne siste gruppen vil fortsette å lære norsk gjennom deltakelse på kveldskurs etter arbeidstid. Dersom de bruker morsmål eller et annet språk enn norsk, både på arbeid, hjemme og kanskje også i de fleste sosiale sammenhenger, vil noen timers kveldsundervisning et par ganger i uken ha begrenset effekt, med mindre deltakeren er svært motivert for å lære. Jo større språkgruppen er i lokalmiljøet, jo lettere vil det være å klare seg uten å lære norsk, noe som igjen kan påvirke både motivasjon for å lære og mulighet for å praktisere norsk. For slike deltakere kan det være særlig viktig å få mest mulig norskopplæring mens de fremdeles har inntektssikring

Mange vil heller ikke ha fysisk eller mentalt overskudd til å lære norsk etter endt arbeidsdag. Jobber i innvandrernisjene er gjerne jobber som er fysisk tunge – som vaskejobber, jobber i byggebransjen eller budbiljobber (Haakestad & Friberg, 2020). Mange vil være slitne etter endt arbeidsdag, noe som igjen kan føre til lav motivasjon for å følge språkundervisning eller lese gloser på kveldstid. For småbarnsforeldre og andre med omsorgsoppgaver kan det også være utfordrende å komme ifra på kveldstid. Dette gjelder særlig på steder hvor det er betydelig reisevei til voksenopplæringen. Lang reisevei (og manglende kollektivtransport) er en særlig utfordring i distriktskommuner, men for deltakere som ofte er avhengige av å reise kollektivt, kan reiseveien også være betydelig også i større og mer sentrale kommuner. Innføring av nasjonalt tilbud om digital norskopplæring til flyktninger kan bidra til at flere får mulighet til å fortsette norskopplæring, men det blir viktig å følge med på om alle deltakergrupper vil være like motivert for å følge digital opplæring på kveld.

Av alle deltakere som er registrert med overgang til arbeid eller utdanning, hadde én av fire (24 prosent) avsluttet introduksjonsprogram før det har gått seks måneder.⁴⁹ Ytterligere 19 prosent gikk ut i arbeid etter seks måneder i program. For de som har gått videre til arbeid, vet vi ikke hva slags arbeid de har fått – og uten slik informasjon kan vi vanskelig vurdere om seks måneder har vært tilstrekkelig tid i program for å sikre varig

⁴⁹ Vi har her kun data fra deltakere som har startet i program etter 2021, og avsluttet innen 1.7.2023. Forholdsvis får ukrainere startet i program før august 2022. Dette gjør at deltakere med korte program blir overrepresentert i våre analyser.

tilknytning til arbeid. Analyser av kvalitative data fra våre kommunebesøk kan imidlertid gi en indikasjon på noen trender.

Mye tyder på at den første gruppen, deltakere som går inn i jobber hvor de kan bruke medbrakt kompetanse og engelskkunnskaper utgjør en forholdsvis liten andel av de som har gått ut i jobb. Dette er i hovedsak en liten gruppe forskere, IT-arbeidere og andre som var internasjonalt orientert før de flyktet, enten ved at de jobbet for internasjonale selskaper i Ukraina, eller hadde betydelige internasjonale nettverk i sitt arbeid.

Deltaker som går ut i jobber hvor man må kunne noe norsk, og hvor jobbene har potensial for varig tilknytning, ser ut til å være utbredt for deltakere som følger introduksjonsprogrammet etter ordinær lov. Det er vårt kvalitative inntrykk at kommunene i stor grad unngår innvandrernisjene for denne gruppen, og har et bevisst fokus på å finne jobber som kan gi varig tilknytning. Dette er nok medvirkende til at 75 prosent av deltakere fra andre land enn Ukraina får forlengelse ut over seks måneder, og 57 prosent får programtid på tolv måneder.⁵⁰

Ambisjonen om å jobbe for varig tilknytning står imidlertid svakere for deltakere med MKB. I mange kommuner er ledelsen i introduksjonsprogrammet tydelige på at deltakere med MKB må ut i jobb raskt, uavhengig av hva slags jobb det er. Blant de som går ut i jobb etter seks måneder, vil det nok være noen som allerede har lært en del norsk og som kan få jobber som kan gi varig tilknytning. Dette er gjerne unge deltakere, og deltakere med høyere utdanning fra hjemlandet som har høye ambisjoner på egne vegne, forholdsvis få omsorgsoppgaver, god helse, som er motiverte og mentalt klare for å lære et nytt språk. Men langt fra alle deltakere med kort programtid har slike forutsetninger for å komme til et nivå hvor de kan snakke norsk på jobb etter seks måneder. Vi antar derfor at en betydelig andel av de som går ut i jobb etter seks måneder i program, eller mindre, går inn i jobber i typiske innvandrernisjer, og at de vil ha begrensede muligheter for å lære seg norsk på jobb. Dette kan ha konsekvenser for deres muligheter til å få varig tilknytning til arbeidsmarkedet.

Kommunenes praksis rundt forlengelse

I våre analyse av hvem som får forlengelse ut over seks måneder og hvem som ikke får det, forklarer egenskaper ved kommunene mer av variasjonen i programlengde enn egenskaper ved deltakerne. Variasjon i programlengde er altså ikke nødvendigvis et uttrykk for økt individuell tilrettelegging, men mer et uttrykk for ulik praksis i kommunene. Én av fire kommuner gir ikke forlengelse ut over seks måneder til noen deltakere, mens andre kommuner gir mer eller mindre automatisk forlengelse til alle som ikke har funnet jobb etter seks måneder.

Deltakere med kort programtid skal enten ha som mål for introduksjonsprogrammet å finne arbeid, eller å gå videre til høyere utdanning. De skal først få seks måneder i program, men dersom de ikke har nådd sitt mål etter seks måneder, og det er sannsynlig at det de vil nå målet sitt med en forlengelse, kan kommunen gi forlengelse i inntil seks

⁵⁰ Gitt at vi kun har data for deltakere som har avsluttet introduksjonsprogram innen 1.7.2023, og det var forholdsvis få ukrainske deltakere som startet i introduksjonsprogram før høsten 2022, vil det imidlertid være en betydelig overrepresentasjon av deltakere som får færre enn tolv måneder blant ukrainske deltakere.

måneder. Det er store forskjeller mellom kommunene i hvordan de tolker dette. Noen forlenger automatisk til alle som ikke har nådd målet om arbeid eller utdanning etter seks måneder. Men det er også en betydelig gruppe kommuner som kun forlenger om deltakerne vil ha høy sannsynlighet for å finne jobb. Med andre ord – de som står lengst fra arbeid får kortere tid i program.

Av de som har avsluttet kort programtid før 1. juli 2023, er 42 prosent registrert i NIR med overgang til arbeid eller utdanning, og 58 prosent har avsluttet program uten mål-oppnåelse.⁵¹ Av de som avslutter uten måloppnåelse, er det kun 16 prosent som har fått fulle tolv måneder i program. Den laveste måloppnåelsen finner vi nettopp for deltakere som kun får seks måneder i program uten forlengelse. Av disse er det kun 22 prosent som går videre til arbeid eller utdanning.

Vi er usikre på hva som er årsaken til at noen kommuner tolker reglene rundt forlengelse så strengt. I kommuner vi har besøkt som sjelden gir forlengelse, gir de imidlertid uttrykk for at de legger seg tett på statens anbefalinger, mens kommuner som «gir alle tolv måneder om de trenger det» gir uttrykk for at de gjør dette litt i strid med det de oppfatter er instruksjoner fra sentralt hold. Forventningen som blir uttrykt fra lovgivers side, om at kommunene skal forlenge program for de som ikke kan gå videre til arbeid eller utdanning, ser ikke ut til å ha blitt tilstrekkelig godt kommunisert ut til kommunene.

Nøkkelfunn og anbefalinger

Det er fremdeles for tidlig å si i hvilken grad deltakere med kort programtid vil kunne nå norskmål og klare overgang til og ha varig tilknytning til arbeid på sikt. Høye ankomsttall, unntak fra kravet om godkjenning etter GSU-listen for deltakere fra Ukraina, og det sterke fokuset på rask overgang til arbeid for deltakere med MKB, kan ha gjort at disse første kullene som fullfører kort programtid i introduksjonsprogrammet kanskje ikke blir representativ for deltakere med kort programtid på sikt.

Det er også for tidlig å si om forsøket på å skille tid i program og tid med rett til norskopplæring vil ha konsekvenser for deltakernes mulighet til å lære norsk på sikt. Overgang til arbeid før deltakeren har lært grunnleggende norsk, kan være lite hensiktsmessig dersom det har som konsekvens at personen aldri lærer godt norsk og ikke får varig tilknytning til arbeid. Man kan i teorien klare seg uten norskkunnskaper dersom man har en jobb der man kan snakke morsmål og lever i segregerte miljø hvor de fleste man omgås snakker sitt morsmål. Dannelsen av slike segregerte miljø kan imidlertid skape integreringsutfordringer på sikt. Derfor bør lengde på program og tilrettelegging av både introduksjonsprogram og norskopplæring være av en slik art at alle deltakere får et visst nivå av norskferdigheter før de går ut i arbeid. Dersom de først har nådd et visst norsknivå, øker sjansen for at de kan få arbeid hvor de kan fortsette å lære norsk – utenfor de typiske innvandrerneisjene.

⁵¹ Her ser vi kun på de som kan antas å være en del av arbeidsstyrken, dvs. de som ikke har flyttet, ikke er hjemme med barn under ett år og ikke er registrert som sluttet på grunn av helsemessige utfordringer.

Vi anbefaler

- at man utarbeider retningslinjer som tydeliggjør ovenfor kommunene at deltakere som ikke er i arbeid eller utdanning etter seks måneder skal ha forlengelse av introduksjonsprogram
- at man legger til rette for en systematisk evaluering av deltakeres utbytte av norskopplæring i program (med inntektssikring) vs. utbytte av norskopplæring utenfor program og parallelt med arbeid

En forventning om at de som får kort programtid vil kunne få varig tilknytning til arbeidslivet uten kvalifisering innenfor introduksjonsprogrammet

Det ligger en forventning i integreringsloven om at deltakere som tilfredsstillende utdanningskravet for studiekompetanse etter GSU-listen enten har formell kvalifisering som gjør at de kan få varig tilknytning til arbeid, eller at de har gode forutsetninger for å ta høyere utdanning etter fullført program.

Vi er imidlertid bekymret for at deler av deltakermassen som får kort programtid ikke har kompetanse som kan omsettes på det norske arbeidsmarkedet, og forholdsvis lave ambisjoner for å lære norsk og for å få kvalifisert arbeid i Norge. Vi har møtt en rekke deltakere som har jobbet som rørleggere og andre håndverkere, og som butikkmedarbeidere eller annen ufaglært arbeidskraft i hjemlandet, men som på papiret har en høyere utdanning og derfor får kort programtid i introduksjonsprogrammet.

De eksemplene vi kjenner til, er deltakere fra Ukraina, men dette handler ikke først og fremst om at denne gruppen har unntak fra kravet om godkjenning etter GSU-listen (selv om det nok forsterker trenden). Blant deltakere fra Ukraina har de aller fleste noe høyere utdanning ut over videregående⁵² og ville fått kort programtid også om kriteriene fra GSU-listen ble lagt til grunn. Men programrådgivere og lærere over hele landet peker på at mange som har noe høyere utdanning, viser seg å aldri ha jobbet i tråd med det de har utdanning i, og kvalitet og omfang på høyere utdanning varierer betydelig. Varierende kvalitet og omfang på høyere utdanning er sannsynligvis ikke kun et fenomen i Ukraina, og kan også være tilfelle for deltakere fra andre opprinnelsesland.

Vi finner at deltakere med kort programtid og lite medbrakt kompetanse ofte får mindre tid i program enn de som har høyere utdanning. Dette kan forstås i lys av at ansatte i mange kommuner opplever at deltakere med lite medbrakt kompetanse er lettere å få ut i arbeid raskt, fordi de har lavere ambisjoner. Dersom dette innebærer at de går inn i jobber hvor de ikke kan lære og praktisere norsk på jobb, er dette en strategi som kan gi integreringsutfordringer på sikt.

Nøkkelfunn og anbefalinger

Kravet om videregående utdanning i tråd med kravene i GSU-listen ble innført for å sikre likebehandling mellom kommuner. Vi er imidlertid usikre på om ikke dette kravet om at alle som har utdanning som tilfredsstillende utdanningskravet etter GSU-listen skal

⁵² En rapport fra NIBR anslår at 92 prosent av flyktninger fra Ukraina i Norge har en eller annen utdanning ut over videregående opplæring (Hernes et al., 2023). Dette er imidlertid ikke et sannsynlighetsutvalg – og da vil ofte personer med høyere utdanning være overrepresentert.

ha kort programtid er for strengt. Ikke alle som har ett år med høyere utdanning har forutsetninger for å gå videre med høyere utdanning i Norge – ikke minst fordi språkkravene er svært høye. For noen i denne gruppen vil imidlertid et fagbrev være mer realistisk å ta. Ved å legge til rette for at flere flyktninger får fagbrev, vil man også bidra til å dekke etterspørsel etter faglært arbeidskraft i Norge.

Vi anbefaler:

- Det bør vurderes om deltakere som ikke har forutsetninger for å ta høyere utdanning i Norge, og som ikke har mulighet til å nyttiggjøre seg medbrakt kompetanse i Norge, bør få mulighet til å ta fagbrev innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, dersom de er motivert for dette. Dette vil legge til rette for at flyktningene i større grad kan bidra til å fylle behovet for faglært arbeidskraft og redusere sårbarheten for ustabil tilknytning til arbeid.

9.2 Midlertidige endringer i lovverket

Russlands fullskalainvasjon i Ukraina i februar 2022 førte til svært høye ankomsttall av flyktninger i Europa. Norge valgte å følge EUs politikk om å gi kollektiv midlertidig beskyttelse til flyktningene, men selv om beskyttelsen var midlertidig, ble det gjort et valg om å bosette også deltakere med MKB i kommunene og gi integreringstilskudd for dette. Her valgte vårt naboland, Sverige, en annen strategi (Tyldum et al., 2023). For å kunne ta imot et høyt antall flyktninger på kort tid, var det imidlertid behov for å gjøre noen tilpasninger i lovverket.

I det midlertidige lovverket ble det gjort en rekke unntak, for å gjøre det lettere for kommunene å ta imot et høyt antall flyktninger. For mange kommuner har disse unntakene vært nødvendige for at de skulle klare å ta imot flyktninger uten å bryte loven. Gjennom å skille mellom hva kommunene må, bør og kan tilby, gir lovverket også signaler til kommunene om hvordan de skal prioritere dersom kapasiteten blir utfordret. Slik sett kan man si at loven har hatt ønsket effekt.

Men hva har vært konsekvensene av disse tilpasningene? I det følgende diskuterer vi hvordan tilpasningene har fungert, for kommunene og for deltakerne, med utgangspunkt i forventningene som vi beskrev innledningsvis:

- en forventning om at både kommunene og deltakerne trenger fleksibilitet
- en forventning om at deltakere fra Ukraina kommer raskt ut i arbeid, og at dette kan kombineres med varig tilknytning
- en forventning om at krigen i Ukraina vil bli forholdsvis kortvarig

Som vi beskriver i kapittel tre, er imidlertid det midlertidige lovverket en rekke tilpasninger i lovverk og forskrifter, som kom på raskt svært raskt, og med en begrenset prosess i forkant. Det styrende hensynet har vært å gjøre tilpasninger som har gjort det mulig for kommunene å ta imot et høyt antall flyktninger.

Fleksibilitet for kommunen, men ikke nødvendigvis for flyktningene

Midlertidig lov oppfordrer kommunene til å gi også deltakere med MKB et fullverdig introduksjonsprogram, men legger inn flere muligheter for å gi et redusert tilbud dersom

kommunene har kapasitetsutfordringer. Det er noen kommuner hvor deltakere med MKB får tilbud om introduksjonsprogram som er ganske like det andre deltakere med kort programtid får, men det hører til unntakene. Det er en klar trend at deltakere med MKB får færre timer i program, kortere tid i program, færre programkomponenter og færre timer norskopplæring enn deltakere med kort programtid etter ordinær lov.

Unntakene i det midlertidige lovverket har gitt store forskjeller mellom kommunene i hva slags oppfølging og tilbud flyktingene har fått. Kommunen kan velge å gi introduksjonsprogram for deltakere med MKB på deltid, de kan gi kun tolv måneder norskopplæring dersom de ikke har kapasitet til å gi mer⁵³, og loven sier kun at de «bør» legge til rette for at deltaker med MKB skal nå norskmålet sitt. Det står altså ikke at de «skal» legge til rette for dette – slik de forventes for deltakere som følger introduksjonsprogrammet etter ordinær lov (Integreringsloven, 2022, § 37 d).

Noen kommuner beskriver at fleksibiliteten i lovverket har vært helt nødvendig for å få flyktingtjenesten i kommunen til å gå rundt. Flere av kommunene vi har besøkt oppgir at de i starten måtte tilby et mangelfullt tilbud, men at de nå har fått bedre kontroll på situasjonen og fått etablert et fulltidsprogram med god kvalitet for alle deltakere. Andre kommuner virker ikke å være på vei til å kunne gi et variert fulltidstilbud til MKB-deltakere. Det er av og til uklart hvilke kapasitetsutfordringer disse kommunene har som gjør at tilbudet skiller seg så markant fra mange andre kommuner, da flere mindre kommuner med begrenset bosettingserfaring har klart å få på plass mer omfattende program enn flere større kommuner med bosettingserfaring. Vi kjenner også til flere kommuner som fremdeles står langt fra å kunne tilby et introduksjonsprogram i tråd med det som anbefales, men som likevel takker ja til å bosette flere flyktinger i tråd med anmodningen for 2024.

De midlertidige endringene ble gitt for å gi både kommuner og deltakere mer fleksibilitet. Det ser imidlertid ut til at denne fleksibiliteten har fungert bedre for kommunene enn for deltakerne. De fleste flyktinger fra Ukraina har takket ja til tilbud om introduksjonsprogram, men hva slags tilbud de har fått, har variert betydelig mellom kommunene. Flexibiliteten som er gitt kommunene har ført til negative konsekvenser for deltakerne som har blitt bosatt i kommuner med svært begrenset introduksjonsprogram og norskopplæring. Det har ført til store forskjeller mellom deltakere bosatt i ulike kommuner, og betydelig frustrasjon blant deltakere med MKB, som ønsker et fulltidsprogram og tilrettelagt programinnhold, men som er bosatt i en kommune som ikke har et slikt tilbud.

Vi finner at kommuner som gir mindre opplæring, særlig i norsk, også har lavere måloppnåelse gjennom overgang til arbeid eller utdanning. Det er derfor grunn til å tro at det reduserte tilbudet til deltakerne også kan ha som konsekvens at færre kommer i arbeid, og at man får flere integreringsutfordringer på sikt.

Nøkkelfunn og anbefalinger

Vi anbefaler

⁵³ Kommunen (og fylkeskommunen) kan gi utvidet norskopplæring ut over tolv måneder til deltakere som ikke har nådd sitt minimumsnivå i norsk, men de er ikke forpliktet til å gi utvidelse om de ikke har kapasitet til det.

- midlertidig lov åpnet for at deltakere kan få introduksjonsstønad, selv om kommunen ikke er i stand til å tilby et fullverdig introduksjonsprogram. Vi er usikre på om dette bør videreføres, siden det kan ha som konsekvens at deltakere får kortere tid, eller ingen tid, i program. Andre former for inntektssikring kan eventuelt brukes fram til et tilbud er på plass, noe flere kommuner har gjort i denne perioden.
- at det bør vurderes om deltakere som blir bosatt i kommuner som ikke kan tilby fulltids introduksjonsprogram bør få dette tilbudet på andre måter eller på et senere tidspunkt.

Uklare signaler om midlertidighet, varig tilknytning og raskt i arbeid

Det har kommet blandede signaler fra norske myndigheter om man skal tenke langsiktig for arbeidsmarkedstilknytning for deltakere med midlertidige tillatelser eller ikke. At personer med midlertidig kollektiv beskyttelse skal raskt i arbeid, framheves i Prop. 107 L (2021–2022) og Prop. 90 L (2022–2023), men det gjøres ikke eksplisitt at man ikke skal tenke varig og langsiktig tilknytning for denne gruppen.

Vi har sett at mange kommuner, etter innføring av integreringsloven, har et større fokus på formell kvalifisering og langsiktig tilknytning til arbeidslivet for deltakere i introduksjonsprogram. En slik intensjon om varig tilknytning har de også for deltakere med kort programtid. Men i noen kommuner gjøres det unntak for flyktningene med MKB. At deltakerne med MKB skal raskt ut i arbeid, tolkes og implementeres derfor ulikt i kommunene. Noen kommuner tolker dette som at deltakere skal ut i arbeid etter seks måneder, eller før, uavhengig av hvilket norsknivå de er på. Andre er mer opptatt av norsknivået og hvilken jobb deltakeren får, heller enn hvor raskt det skjer. Siden forarbeidene framhever både raskt i arbeid og langsiktig tilknytning til arbeidslivet kan begge disse tilnærmingerne begrunnes ut fra lovverket.

Når vi spør ledere i kommunene hva de baserer vurderinger om å ikke tenke like langsiktig for denne gruppen på, viser de gjennomgående til muntlige kilder; én henviste til regjeringens pressekonferanse der statsråden understreker at disse deltakerne kun har midlertidig opphold og skal tilbake når krigen er over, mens en annen til et seminar i regi av fylkesmannen. I andre kommuner vurderer de imidlertid at det er sannsynlig at mange ukrainske flyktninger kommer til å bli – ikke minst fordi flyktningene gir uttrykk for slike ønsker selv. De tenker derfor langsiktig også for denne gruppen. Vi ser at uklare signaler om hvordan man skal forholde seg til denne gruppen bidrar til at kommunene får ulik praksis når de bestemmer innhold og lengde på program for deltakere med MKB.

Nøkkelfunn og anbefalinger

Dersom man kan forvente at de fleste deltakerne med MKB vil returnere til Ukraina snart, kan det være fornuftig å kun tenke raskest mulig overgang til arbeid for denne gruppen. Som vi peker på innledningsvis, kan det være grunn til å anta at en betydelig gruppe av ukrainerne som i dag har fått beskyttelse i Norge kommer til å bli her lenge. I et slikt perspektiv kan en mer langsiktig strategi med fokus på varig tilknytning til arbeidslivet trolig være mer samfunnsøkonomisk forsvarlig, også for deltakere med MKB.

Det vil fremdeles være i alles interesse å legge til rette for at flest mulig av deltakerne med MKB skal få mulighet til å returnere når krigen er over, slik det også er for andre flyktningsgrupper. Men integreringspolitikken bør legge opp til at dersom retur ikke blir mulig på lang sikt, så har likevel de som kommer fått tilstrekkelig kompetanse til å klare seg godt i Norge. Spørsmålet er om kommunene nå trenger sterkere signaler om at de skal tenke langsiktig også for denne gruppen.

Vi anbefaler:

- Noen av endringene i midlertidig lovverk ble innført med den begrunnelse at man trodde mange deltakere med MKB ville returnere til Ukraina snart. Dersom det er grunn til å anta at mange deltakerne med MKB vil bli i Norge, bør det vurderes om det er hensiktsmessig å videreføre disse begrensningene. Blant annet bør det vurderes om også deltakere med MKB bør få opplæring i samfunnskunnskap og livsmestring.
- Det bør tydeliggjøres ovenfor kommunene at midlertidig lov ikke gir unntak for den overordnede målsetningen om å tenke varig tilknytning til arbeid.

En holdning om at det ikke er så viktig å gjøre alt riktig

«Det er krig i Europa», oppga en leder for introduksjonsprogrammet som begrunnelse da vi spurte hvorfor de ikke hadde oppfølging av deltakere i praksis. Krig i Europa har ført til svært høye ankomsttall – og hele kommune-Norge har deltatt i dugnaden med å ta imot flyktninger. Det er en utbredt oppfatning om at det er en slags unntakstilstand – at man ikke kan forvente at kommunene skal gjøre ting etter boka. I kommune etter kommune forteller slitne kommuneansatte at de er stolte av hva de har fått til. De er langt unna å krysse ut alle boksene med det de burde ha gjort, men de føler ikke at noen kan stille det som krav. Bare det å finne hus til alle og sikre at alle får penger inn på konto, har vært en kjempejobb. De andre tingene får komme etter hvert.

Spørsmålet er hvor lenge unntakstilstanden skal vare. Når kan man igjen starte å stille krav til kommunene om at de skal gi fullverdige introduksjonstilbud? For hver måned som går, er en ny gruppe deltakere med MKB ferdig med introduksjonsprogrammet. Noen av dem har fått norskopplæring og annen kvalifisering med høy kvalitet og stiller sterkt i møte med norsk arbeidsmarked. Andre har knapt fått noen timer norskopplæring i uken. Noen har gått rett i jobber som ikke krever norsk – uten å ha mulighet til å lære norsk ved siden av.

Det er fremdeles stort behov for at kommunene stiller opp og tar imot flyktninger. Det er forståelig om man fra sentralt hold vil være forsiktig med å stille for strenge krav til kommunene om at de må ha fullverdige integrasjonsprogram på plass, for å sikre en spredt og rask bosetting.

Men deltakerne som blir bosatt i kommuner som ikke har et godt tilbud, er de som må betale prisen på sikt. Midlertidig lov gir deltakerne færre rettigheter og i mange kommuner er også det faktiske tilbudet redusert. Nasjonale myndigheter bør vurdere grep som kan styrke deltakernes reelle tilgang på tilstrekkelig opplæring, særlig i norsk. Her er både krav til innhold i introduksjonsprogrammet og prioriteringer i bosettingsarbeidet, viktig.

Vi anbefaler:

- Midlertidig lovverk bør ikke bare gi unntak – den bør også tydeliggjøre hva som er minstekrav for tilstrekkelig opplæring og hvilke forventninger man har til oppnådd norskmål.
- Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å bosette flyktninger i de aller minste kommunene som fremdeles ikke har fått på plass et tilstrekkelig tilbud om norskopplæring eller andre elementer i introduksjonsprogram.
- Det må tydeliggjøres for alle kommunene at de har plikt til å tilby norskopplæring til oppnådd norskmål også for deltakere med MKB. Deltakere som ikke har fått tilbud om tilstrekkelig norskopplæring og introduksjonsprogram etter bosetting, bør få mulighet til dette når kommunen har fått på plass et slikt tilbud.
- Det bør vurderes om det fremdeles er hensiktsmessig å opprettholde unntaket for krav om videregående opplæring etter GSU-listen for deltakere fra Ukraina.

Avsluttende betraktninger

Det er en fare for at de kommunene som er mest opptatt av å gi høy kvalitet i tilbudet til flyktingene er de som først sier nei til å bosette flere. Som rektor på en voksenopplæring i en større kommune forteller: De kunne nok klart å møte anmodningstallet også neste år, men det ville hatt konsekvenser for kvaliteten på tilbudet.

Når man nå egentlig ikke ønsker å ta xx som det blir anmodet om, så er det først og fremst fordi det blir for mange for tjenester som skal sikre bolig og helse. Vi hadde klart det.

Men det er jo klart jo, jo flere det blir, jo større trykk det blir. Det er vanskelig å opprette et tilbud som opprettholder samme kvalitet. For kvalifiserte lærere, de popper jo ikke opp når du trenger dem. Vi er sprengt på romkapasitet, alt av bøttekott er i bruk til enhver tid, så sånn sett så er også vi presset på kapasitet.

Flere kommuner vi har besøkt som sammenlignet med andre har hodet over vannet, og et tilbud i introduksjonsprogram som er forholdsvis godt, har ikke takket ja til anmodningen de har fått, men har sagt de må bosette færre neste år. Samtidig har vi besøkt kommuner som har et begrenset tilbud til flyktingene, men som likevel sier ja til å bosette flere. Det er selvsagt enklere og billigere å bosette flyktninger om man ikke tilbyr alle anbefalte tjenester. Men etter to år med høye ankomsttall er det kanskje på tide å stille krav om at flere tjenester skal på plass.

Dersom det er grunn til å tro, som vi mener at det er, at en betydelig andel av deltakerne som i dag har MKB kommer til å bli boende i Norge, bør det sendes klare signaler til kommunene om at de også for denne gruppen bør arbeide for overgang til arbeid som kan gi varig tilknytning til arbeid og tiltak som kan sikre vellykket integrering på lang sikt.

10 Litteratur

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023). Rapport 22/08-2023. Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurtigarbeidende-gruppe-om-tiltak-for-okt-arbeidsmarkedsintegrering-blant-fordrevne-fra-ukraina/id2991640/>
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2018). Job Loss and Immigrant Labour Market Performance. *Economica*, 85(337), 124–151.
- Brekke, J., Damsa, D., Evertsen, K. F., Hansen, V. W., Liden, H., Paasche, E., Rogne, Adrian F., Røed, M. & Trætteberg, H. S (2024). Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge. Organisering, tiltak og erfaringer. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2024:3. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/3116715/ISF_Rapport_3_24_UUweb.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- [Belz, M. J., et al. \(2017\). "Posttraumatic stress disorder and comorbid depression among refugees: Assessment of a sample from a German refugee reception center." *Transcultural Psychiatry* 54: 595 - 610.](#)
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2007): Integreringspolitikk i endring. Kap. 8 i Dølvik et.al.: *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Gyldendal Akademisk.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). Ten years of experience. A knowledge status on introductory programs and Norwegian language training for immigrants in Norway (in Norwegian) Fafo-report 2015:26.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem? Fafo-rapport 2017:31
- Djuve, A. B., et al. (2017). Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker - for hvem? Oslo, Fafo.
- Djuve, A. B. & H. C. Kavli (2019). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail. *Transfer: European Review of Labour and Research* 25(1): 25-42.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2020) Arbeidslivets randsoner. Søkelys på arbeidslivet, Vol 37, side 146-149.
- Flatø, H., Kavli, H. C. & Lysvik, R. R. (2023). Karriereveileiding for nyankomne flyktninger og innvandrere. Fafo-rapport 2023:08 <https://www.fafo.no/images/pub/2023/20844.pdf>
- Fløtten, T., Frisell, G. A. & Hansen, I. L. S. (2023). Veldigighet i velferdsstaten. Hvem trenger hjelp til livsopphold fra de frivillige organisasjonene? Fafo-rapport: 2023:09
- Friberg, J. H. (2012). The Stages of Migration. From Going Abroad to Settling Down: Post-Accession Polish Migrant Workers in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38(10): 1589-1605.
- Friberg, J. H. and A. H. Midtbøen (2019). The making of immigrant niches in an affluent welfare state. *International Migration Review* 53(2): 322-345.
- Friberg, J. H. and A. H. Midtbøen (2019). The making of immigrant niches in an affluent welfare state. *International Migration Review* 53(2): 322-345.
- Haakestad, H. and J. H. Friberg (2020). Deskillling revisited: Labour migration, neo-Taylorism and the degradation of craft work in the Norwegian construction industry. *Economic and Industrial Democracy* 41(3): 630-651.
- Haakestad, H. and J. H. Friberg (2020). Deskillling revisited: Labour migration, neo-Taylorism and the degradation of craft work in the Norwegian construction industry. *Economic and Industrial Democracy* 41(3): 630-651.
- Hernes, V., Aasland, A., Deineko, O., Myhre, M. H., Liodden, T., Myrvold, T., Leirvik, M. S., Danielsen, Å. Ø. (2023). Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022-2023). NIBR rapport, 2023:11 <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3114138/2023-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- HK-Dir. (2022) HK-Dir årsrapport 2022. <file:///C:/Users/rrl/Downloads/Direktora-tet%20for%20h%C3%BDyere%20utdanning%20og%20kompetanse%20-%20%C3%BDrsrap-port%202022.pdf>
- IMDi. (2024, 15. januar). Norskopplæring og introduksjonsprogram. Om arbeid, opplæring og introduksjonsprogram. <https://www.imdi.no/ukraina/om-opplaring-og-introduksjonsprogram/>
- IMDi. (2021, 6. juli). Arbeids- og utdanningsrettede kvalifiseringsløp. Fagressurs for introduksjonsprogrammet. <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/temaer/arbeids--og-utdanningsrettet-kvalifiseringslop/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2024). Juridisk veileder til integreringslovens midlertidige kapittel 6A. Oppdatert 1 november 2023. <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/juridisk-veileder-til-integreringslovens-midlertidige-kapittel-6a/>
- Kinzie JD. (2016). Refugees: Stress in trauma. Kinzie, J. D. "Refugees: stress in trauma." [Stress: Concepts, Cognition, Emotion, and Behavior. Academic Press, 2016. 377-383.](#)
- Kavli, Hanne C., Ragna Lillevik og Maria Gussgard Volckmar-Eeg (2022): En hånd på rattet. Tiltak for kvalitetsutjevning i introduksjonsprogram. Fafo-rapport 2022:03.
- Kjeøy, I. and G. Tyldum (2022). "Assessing future migration among Ukrainian refugees in Poland and Norway."
- Kunnskapsdepartementet (2022). Høyere utdanning som tiltak i introduksjonsprogram for fordrevne fra Ukraina.
- Kuschminder, K. (2017). "Interrogating the relationship between remigration and sustainable return." *International Migration* 55(6): 107-121.
- Lillevik, R. & G. Tyldum (2018). En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet. Fafo-rapport: 2018:35
- Omata, N. (2013). The Complexity of Refugees. Return Decision-Making in a Protracted Exile: Beyond the Home-Coming Model and Durable Solutions." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39(8): 1281-1297.
- Proba. (2023). Følgeevaluering av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina. Rapport 2023:18. <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2023-25-Folgeevaluering-av-midlertidige-lovendringer-knyttet-til-ankomster-fra-Ukraina-Del-rapport-1.pdf>
- Regjeringen. (2024, 29. januar). Nye tiltak for å fortsatt sikre kontroll på innvandringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ukraina/id3023283/>
- Sønsterudbråten, S. (2018). Assistert retur. Fafo-rapport: 2018:16
- Sønsterudbråten, S., Kindt, K. T, Vevstad, V. & Mørk, J. (2016). Retur som avtalt? En effektivitetsstudie av Norges returavtaler. Fafo-rapport: 2016:35
- Tyldum, G., Kjeøy, I. & Lillevik, R. (2023). Different policies, different outcomes. The reception of Ukrainian refugees in Sweden and Norway. Oslo, Fafo.
- Tyldum, G. & H. Zhang (2023). Arrival dynamics in three phases. Temporary collective protection for displaced persons from Ukraine in Norway. Fafo Policy Brief. Oslo, Fafo.
- Ukraina – integreringsloven § 37 c (tolkningsuttalelse), brev til IMDi datert 8.12.22. Kunnskapsdepartementet.
- UNHCR (2021). Global Trends, The United Nations Refugee Agency.
- Vrålstad, S., & Wiggen, K. S. (2017). Levekår blant innvandrere i Norge 2016. Rapporter 2017/13, Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

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

