



Rapport 5:2021

Kvalifiseringsløp for voksne innvandrere

Utvikling av digital visuell veileder



Hilde Lerfaldet
Synne G. Sætrang
Karianne Åsheim
Henriette S. Marki

Hilde Lerfaldet, Synne G. Sætrang, Karianne Åsheim,
Henriette S. Marki

Kvalifiseringsløp for voksne innvandrere

UTVIKLING AV DIGITAL VISUELL VEILEDER

Ideas2evidence-rapport 5/2021



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2021
ideas2evidence
Villaveien 5
5007 Bergen
Telefon: 91817197
post@ideas2evidence.com
Bergen, april 2021

ISBN 978-82-8441-003-6

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av ideas2evidence i samarbeid med EGG Design, på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). IMDi har samarbeidet med Kompetanse Norge, Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet om oppdraget, som ble gitt dem av Kunnskapsdepartementet (KD).

Rapporten er et ledd i arbeidet med å utvikle et digitalt og visuelt veiledningsmaterieell om kvalifisering for voksne innvandrere. Veiledningsmateriellet skal være en hjelp for praksisfeltet til å ta i bruk de mulighetene som finnes og å sette sammen hensiktsmessige kvalifiseringsløp, inkludert oversikt over norskopplæring, formell opplæring og relevante arbeidsrettede tiltak.

Rapporten oppsummerer kunnskapen vi har hentet inn gjennom deskstudier av forskning og eksisterende veiledere, intervjuer med statlige og regionale aktører, workshops med veiledere og en spørreundersøkelse til kommuner, fylkeskommuner og NAV. Rapporten er utarbeidet med tanke på å skulle være et grunnlagsdokument for å utarbeide en veileder som er i tråd med behovene på praksisfeltet.

EGGS Design, ved Henriette Sagvolden Marki og Lieke van Raan, har ansvar for visuell og innholdsmessig utforming av veilederen. EGG har også hatt et særlig ansvar for kapittel 8 i rapporten. ideas2evidence har hatt hovedansvaret for de øvrige kapitlene. Arbeidet har blitt ledet av Hilde Lerefaldet, og er gjennomført i perioden januar til april 2021.

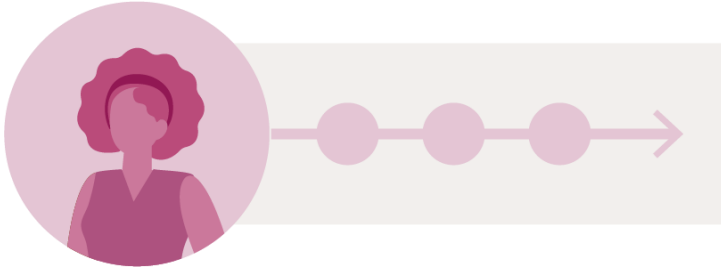
Vi vil takke alle respondentene som har besvart spørreundersøkelsen, og alle som har delt av sine erfaringer gjennom intervju og workshops. Vi vil også takke deltakerne i oppdragets arbeidsgruppe for et godt samarbeid og gode innspill underveis; takk til André Johansen og Elisabeth Sevatdal Øygard fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Astri Gjedrem fra Utdanningsdirektoratet, Marie Refseth Bjerke, Tone M. Skollingsberg Katralen og Torill Madsen Brandser fra Kompetanse Norge, og ikke minst til Benedicte Hollen og Åsa Linusson fra IMDi.

Oslo,
April 2021

Innhold

Kapittel 1 – Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Om oppdraget	11
1.3 Metoder og datakilder	12
1.4 Disponering av rapporten	17
Kapittel 2 – Sammendrag	19
2.1 Eksisterende veiledningsmateriell	20
2.2 Sentrale utfordringer på kvalifiseringsfeltet	20
2.3 Hva ønskes inkludert i ny veileder?	25
2.4 Hvilke informasjonsbehov peker funnene mot?	26
2.5 Prioriteringer i arbeidet med veilederen så langt	26
Kapittel 3 – Forskning på ulike kvalifiseringstilbud	29
3.1 Arbeids- og utdanningsrettede programmer	29
3.2 Arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV	35
3.3 Formell opplæring	42
3.4 Oppsummering	47
Kapittel 4 – Forskning på innvandreres erfaringer og informasjonsbehov	49
4.1 Kollisjon mellom forventninger og muligheter	49
4.2 Kvalifiseringen må oppleves relevant og meningsfull	50
4.3 Behov for inntekt kan overstyre behovet for kvalifisering	51
4.4 Stort behov for informasjon om rettigheter og opplæringsmuligheter	52
4.5 Oppsummering	55
Kapittel 5 – Eksisterende veiledningsmateriell	57
5.1 Deskstudie av eksisterende materiell	57
5.2 Ekspertintervjuer og brukerpanel	58
5.3 Resultater fra spørreundersøkelsen	59
5.4 Oppsummering	61
Kapittel 6 – Utfordringer i kvalifiseringsløp	63

6.1 Hvilke utfordringer oppleves som størst?	63
6.2 Gjelder utfordringene alle deltakere?	70
6.3 Forhold ved deltakerens situasjon som kan skape utfordringer	74
6.4 Oppsummering	75
Kapittel 7 – Informasjonsbehov i ny veileder	77
7.1 Temaområder som ønskes inkludert i veilederen	77
7.2 Tiltak og tilbud som ønskes inkludert i veilederen	79
7.3 Informasjon om norskopplæring som ønskes inkludert i veilederen	85
7.4 Samarbeidsaspekter som ønskes inkludert i veilederen	85
7.5 Oppsummering	88
Kapittel 8 – Utvikling av visuelt veiledningsmaterieil	91
8.1 Overordnet løsning	91
8.2 Behov for overblikk og konkretisering.....	91
8.3 Prosess fra innsamling og samskaping til kategorisering	92
8.4 Veien videre	95
Litteratur	97



Kapittel 1 – Innledning

Formålet med dette oppdraget er å utvikle et veiledende digitalt visuelt materiell som skal gi en lett tilgjengelig oversikt over kvalifiseringsmuligheter for voksne innvandrere, inkludert illustrasjoner av kvalifiseringsløp. Målgruppa for materialet er offentlige aktører som informerer og veileder voksne innvandrere om kvalifiseringsmuligheter. Oppdraget gjennomføres for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

For å sikre at veiledningsmaterialet baserer seg på behovene til ansatte i praksisfeltet og slutt målgruppa, voksne innvandrere, har vi hentet inn og systematisert kunnskap om hvordan dagens kvalifiseringsordninger fungerer. Vi har også hentet inn vurderinger av hvordan allerede eksisterende veiledningsmateriell brukes og fungerer, og hva slags informasjon som er ønskelig å inkludere i veilederen. Denne rapporten oppsummerer dette arbeidet og kunnskapen som er samlet inn.

Arbeidet med visualiseringer av veiledningsmaterialet er påbegynt, og fortsetter inn i siste fase av oppdraget. Denne rapporten er et viktig kunnskapsgrunnlag i dette arbeidet.

I dette kapittelet gir vi en kort beskrivelse av bakgrunnen for oppdraget, før vi går nærmere inn på hva oppdraget går ut på, inkludert hvilke datakilder og metoder vi har benyttet. Til slutt gir vi en oversikt over rapportens disposisjon. Først setter vi oppdraget inn i et videre perspektiv, ved å se på bakgrunnen for at det er et behov for veiledningsmateriell på kvalifiseringsfeltet.

1.1 Bakgrunn

Det er et politisk mål å øke sysselsettingen blant innvandrere i Norge. Selv om sysselsettingen blant innvandrere i Norge er høy sammenlignet med andre OECD-land (Kunnskapsdepartementet (KD), 2020a), er andelen lavere enn i befolkningen for øvrig. Noen grupper av innvandrere har dessuten vesentlig lavere sysselsettingsgrad sammenlignet både med befolkningen for øvrig og andre innvandrergupper. Dette gjelder særlig kvinner og innvandrere med fluktbakgrunn (KD, 2020a), selv om det også innad i disse gruppene er store variasjoner. Covid-19-pandemien har dessuten ført til større arbeidsløshet blant innvandrere; ledigheten gikk opp fra 5 prosent i 4. kvartal 2019 til 9,2 prosent i 4. kvartal 2020 (Olsen, 2021).

En sentral forklaring for den lave sysselsettingsgraden blant enkelte grupper av innvandrere, er at de mangler kompetanse som er etterspurt i det norske arbeidsmarkedet. Innvandrere er

overrepresentert blant personer med lav utdanning, og over halvparten av flyktninger og familiegjenforente mangler utdanning utover grunnskolenivå (NOU 2021: 2). Samtidig går samfunnsutviklingen i retning av stadig økende krav både til kompetanse og evne til omstilling i arbeidslivet, og antallet stillinger med lave krav til formell kompetanse synker (KD, 2016). I tillegg tyder Statistisk sentralbyrås framskrivninger på et stort udekket behov for fagarbeidere i årene som kommer (KD, 2020b). En rekke studier viser dessuten at det er mange innvandrere som faller ut av arbeidslivet igjen på lengre sikt, mye grunnet manglende formell kompetanse eller svake norskferdigheter (se blant annet Bratsberg, Raaum & Røed, 2016; Elgvin & Svalund, 2020).

Andre grupper, som arbeidsinnvandrere, kommer til Norge fordi kompetansen deres er etterspurt, og har i større grad høyere utdanning over fire år. I tillegg er det mange innvandrere med medbrakt kompetanse som har behov for å få denne godkjent, og eventuelt supplert, for å kunne ta den i bruk i Norge.

For å få til kvalifiseringsløp som bidrar til å redusere kompetansegapet, trengs det innsats fra flere sektorer og mange aktører. Det delte ansvaret på feltet fordrer et godt samarbeid og god samordning mellom aktørene. Dette gjelder både i kartlegging av kvalifiseringsbehovene, i overgangen mellom ulike tilbud, og i tilfeller der deltakere har behov for flere ulike tilbud parallelt. Flere utvalg, rapporter og meldinger til Stortinget har pekt på at det nettopp er et stort behov for å bedre samordningen mellom sektorene omkring kvalifisering og opplæring (NOU 2011: 14; NOU 2010: 7; KD, 2016; Riksrevisjonen, 2019). Både regelverk og spørsmål rundt finansiering av tilbud og den enkeltes livsopphold, er kilde til samordningsutfordringer. I tillegg diskuteres det hyppig hvor grensene for partenes ansvarsområder går.

Skal man klare å tilby helhetlige og tilpassede kvalifiseringsløp, er det i tillegg en forutsetning at de ulike aktørene har kjennskap til ulike tilbud som er tilgjengelig for målgruppa. Én av utfordringene er nettopp at det finnes mange ulike tilbud og tilbydere, som gjør det vanskelig for praksisfeltet å ha oversikt. Dette kan hindre tjenestene i å fullt ut benytte seg av de mulighetene som finnes for at den enkelte innvandrere kan få et best mulig tilrettelagt kvalifiseringsløp.

Myndighetene har igangsatt en rekke initiativer som skal bidra til bedre samordning mellom ansvarlige aktører, og ikke minst til at flere skal få den opplæringen de trenger. Særlig sentralt her er innføringen av integreringsloven i 2021, som blant annet innebærer en videreutvikling av introduksjonsprogrammet. Gjennom forarbeidene til loven og regjeringens integreringsstrategi, kommer det tydelig fram at investering i kunnskap, kompetanse og kvalifisering nå er et av de viktigste grepene i integreringspolitikken. Loven skal bidra til mer målrettet kvalifisering, og introduksjonsprogrammets varighet differensieres i større grad. Det skal også legges til rette for at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av programmet, og alle deltakere i introduksjonsprogrammet skal tidlig få kartlagt sin kompetanse og få karriereveiledning. Integreringsloven gjør behovet for samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene enda større enn tidligere, blant annet ved at fylkeskommunene får ansvar for karriereveiledningen og et betydelig ansvar for kvalifiseringen av de yngste i lovens målgruppe.

Utviklingen på opplærings- og kvalifiseringsfeltet preges dessuten av andre store samfunnsendringer. Region- og kommunereformen har medført at fylkeskommunen har overtatt ansvar og oppgaver for integrering og kvalifisering som tidligere lå hos kommunene. Mange kommuner står også i større endringsprosesser på grunn av kommunesammenslåinger. Det innebærer for eksempel endringer i både tilbud, nye arbeidsfellesskap og samarbeidsformer. I tillegg påvirkes kommunene av at det siden

2018 har kommet færre asylsøkere til landet. Trangere økonomi for kommunene, som får statlige tilskudd per bosatt flyktning (Lerfaldet, Sætrang, Høgestøl, Monsen & Randen, 2020), kan føre til usikkerhet om muligheten for å opprettholde ulike kvalifiseringstilbud til målgruppa (Lerfaldet, Høgestøl, Ryssevik & Åsheim, 2020).

Oppsummert kan man si at utviklingen har åpnet opp mulighetene for at den enkelte innvandrers skal få bygd på sin kompetanse. Det er selvfølgelig positivt dersom tilbudet blir mer tilgjengelig, mer fleksibelt, mer tilpasset og av bedre kvalitet. Samtidig gir både dette tilbudsmangfoldet og stadige justeringer av ansvarslinjene, et stort informasjonsbehov blant dem som skal informere innvandrere om mulighetene som finnes.

1.2 Om oppdraget

Praksisfeltets utfordringer med å holde oversikt over tilbud og muligheter, kan for det første ha konsekvenser for enkeltbrukere, som ikke mottar tilbud de har rett på, og som er tilpasset deres behov. For det andre påvirker det myndighetenes mål om at målgruppene skal oppnå varig tilknytning til arbeidsmarkedet. KD har derfor gitt IMDi i oppdrag å utvikle et verktøy som kan gjøre det lettere for aktørene på praksisfeltet å sette sammen hensiktsmessige kvalifiseringsløp. IMDi har samarbeidet med Kompetanse Norge, Utdanningsdirektoratet (Udir) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) om arbeidet. Ideas2evidence er hovedleverandør, og samarbeider med EGG design om oppdraget.

Overordnet sett handler oppdraget om å utvikle et lett tilgjengelig, digitalt veiledningsmaterieil som skal gi ansatte i praksisfeltet oversikt over muligheter voksne innvandrere har for å få norskopplæring, formell opplæring og relevante arbeidsrettede tiltak. Det digitale veiledningsmaterieilet skal bidra til at offentlige aktører, og især NAV, kommuner og fylkeskommuner, blir bedre kjent med, og benytter, de muligheter som finnes. Det skal gi bedre grunnlag for veiledning av brukere og for samarbeid mellom aktørene. Slutt målgruppa som praksisfeltet skal tilby veiledning til, er både nyankomne voksne innvandrere og innvandrere som har bodd lenge i landet. Sluttproduktet skal være digital visualisering av ulike kvalifiseringsløp, og inkludere informasjon om opplæringsrettigheter, hvem som har ansvar for respektive tilbud, organisering og ulike muligheter for finansiering (herunder livsopphold).

For å ha et godt grunnlag for å utarbeide et nyttig sluttprodukt, så IMDi behov for å samle og systematisere den eksisterende kunnskapen på feltet, samt innhente informasjon om hva som hemmer og fremmer sammenhengende tjenester om kvalifisering for målgruppa. Videre har oppdragsgiver vært opptatt av at sluttproduktet skal være basert på erfaringer og innsikter fra hele landet, og fra både små og store kommuner.

Rammeverk og problemstillinger

Oppdraget består av tre deler:

1. **Kartleggings- og innsiktsfase:** kartlegge eksisterende og innhente ny kunnskap, definere rammene for oppdraget
2. **Systematiserings- og konseptutviklingsfase:** systematisere kunnskap, prioritere og definere kvalifiseringsløp og videre utvikling
3. **Visualisering og innholdsproduksjon:** detaljering, brukertesting og ferdigstilling av digital veileder

Det er funnene fra de første delene av oppdraget som oppsummeres i denne rapporten.

Kunnskapen som vi har innhentet i **kartleggings- og innsiktsfasen**¹, er både basert på allerede foreliggende kunnskap og innsamling av innspill, erfaringer og vurderinger fra praksisfeltet. Det overordnede formålet med denne fasen har vært å sikre at veiledningsmateriellet som utvikles, har tilstrekkelig informasjon om de veiledningspunktene som ansatte i praksisfeltet og målgruppa voksne innvandrere har behov for.

Sentralt i fase 1 har vært å avdekke i) hva som finnes av eksisterende veiledningsinformasjon, og praksisfeltets vurderinger av denne, og ii) hvilke kvalifiseringsløp som utpeker seg som særlig sentrale å utvikle informasjon om. Sistnevnte er sett i lys av hva som er utfordringene med å tilby gode sammenhengende kvalifiseringsløp for voksne innvandrere.

Videre har det vært vesentlig at veiledningsmateriellet som utvikles, er rettet mot sluttbrukernes behov – og ikke kun praksisfeltets erfaringer med dette. Vi har derfor også kartlagt hvordan iii) målgruppa voksne innvandrere opplever informasjonen og veiledningen om kvalifiseringsløp som de får fra det offentlige eller andre aktører. Denne kartleggingen baserer seg på eksisterende datakilder.

Den andre delen av oppdraget, har bestått av **systematisering og konseptutvikling** av informasjonen innhentet i kartleggings- og innsiktsfasen. Det har også handlet om å foreta prioriteringer og å definere kvalifiseringsløp og videre utvikling av konsepter for visualiseringsarbeidet. Målet har vært å ende opp med noen kvalifiseringsløp som skal prioriteres i utviklingen av det digitale veiledningsmateriellet, i samråd med oppdragsgiver. Sentralt i fase 2 har vært å avdekke hvordan vi på best mulig måte kan utvikle en veileder som er av relevans for praksisfeltet på landsbasis, og hva slags informasjon som bør inngå i veiledningsmateriellet.

I prosjektets avsluttende fase, kalt **visualisering og innholdsproduksjon**, vil sluttproduktet utvikles og brukertestes. Dette vil foregå etter at denne rapporten er ferdigstilt, og rapporten vil slik sett være et viktig fundament for dette arbeidet. Selv om det er i sluttfasen at en stor andel av det endelige visualiseringsarbeidet vil foregå, har arbeidet blitt påbegynt og videreutviklet parallelt med andre aktiviteter i oppdraget. Det har vært lagt opp til en gjentakende prosess, med brukertester og tett samarbeid mellom EGG Design, ideas2evidence, praksisfeltet og involverte direktorater, for å oppnå et best mulig sluttprodukt.

1.3 Metoder og datakilder

Det metodiske designet for oppdraget kombinerer bredde og dybde. Grunnet oppdragets begrensede tidsramme på tre måneder, har mange prosesser og datainnsamlingsaktiviteter foregått parallelt. Følgende datakilder og aktiviteter ligger til grunn for utviklingen av det digitale veiledningsmateriellet:

- ◆ Innledende ekspertintervjuer
- ◆ Deskstudie av relevante rapporter og eksisterende veiledningsmaterieill
- ◆ Etablering av brukerpanel med representanter fra praksisfeltet
- ◆ Nasjonal spørreundersøkelse til aktuelle aktører på praksisfeltet
- ◆ Flere samskapingsworkshops med brukerpanelet
- ◆ To analyseseminarer med involverte direktorater

¹ Elementene det vises til i kartleggingsdelen i teksten her, er basert på pkt. 1-5 i del 2.1 i utlysningens bilag 1.

- ◆ Visuelle intervjuguider og uttesting av tidlige forslag på mulige løsninger for visualisering

Figuren under oppsummerer hovedaktiviteter i hver fase.

Figur 1.1: Faseinndelt datainnsamlings- og aktivitetsplan



Ekspertintervjuer

I prosjektets innledende fase gjennomførte vi intervjuer med involverte direktorater, Statsforvaltere og Karrieresentre. Hensikten med intervjuene med de to førstnevnte aktørene var å innhente informasjon om hvordan det statlige nivået i de ulike sektorene oppfatter utfordringene på feltet, deres erfaringer med foreliggende veiledningsmateriell og å få tips om aktuell forskning. Intervjuene med Statsforvalterne skulle i tillegg bidra til kunnskap om det regionale nivået og bistå med å identifisere aktuelle deltakere til brukerpanelet (se omtale senere). Intervjuene med Karrieresentre, hvor ansatte er i direkte kontakt med brukere, skulle gi innsikt i hva som finnes av muligheter og rettigheter for ulike målgrupper. Ekspertintervjuene var altså viktige for å få belyst problemstillinger som var relevante å adressere i den videre datainnsamlingen fra praksisfeltet.

Vi har gjennomført følgende ekspertintervjuer:

- ◆ To representanter for IMDi
- ◆ To representanter for AVdir
- ◆ Én representant for Udir
- ◆ To representanter for Kompetanse Norge
- ◆ Representanter for tre Statsforvaltere
- ◆ Representanter for to karrieresentre

Når det gjelder utvalg av informanter i direktoratene, tok vi utgangspunkt i arbeidsgruppa for dette oppdraget, samt anbefalinger fra oppdragsgiver. Ved utvalg av karrieresentre, bidro Kompetanse Norge med å formidle forespørsel om intervju til alle sentrene på landsbasis. Flere sentre meldte interesse, og vi valgte å intervjuer to karrieresentre fra ulike landsdeler som hadde særlig kompetanse på veiledning av innvandrere. Utvalget av representanter fra de tre Statsforvalterne, ble primært gjort med tanke på representasjon fra ulike deler av landet, samt fra regioner med et høyt antall flyktninger og innvandrere.

Deskstudie

Vi har gjennomført to ulike type deskstudier: 1) av eksisterende forskning og politiske dokumenter 2) av eksisterende informasjons- og veiledningsmateriell.

Hensikten med deskstudien har vært å få oversikt over hva som finnes av kunnskap om utfordringer og muligheter ved kvalifiseringsløp. Videre har det vært et mål å avdekke om eksisterende informasjonsmateriell kan gi inspirasjon til det videre arbeidet med sluttproduktet. Deskstudien har derfor hatt som mål å sikre:

1. at sluttproduktet imøtekommer tidligere identifiserte utfordringer og gir informasjon om ordninger, deltakergrupper og temaer det mangler informasjon om,
2. at vi ikke utvikler noe som er laget fra før, og
3. at vi gir en oversikt over relevant informasjon, som kan fungere som grunnlag for det endelige veiledningsmaterialet.

Eksisterende forskning

Vi har ikke gjennomført en systematisk kunnskapsoppsummering i tradisjonell forstand, men har anlagt en pragmatisk tilnærming. I tillegg til å benytte oss av «snøball-metoden» ut fra litteraturlistene i særlig relevante publikasjoner, har vi også fått en rekke innspill til kunnskap gjennom ekspertintervjuene. Mye av litteraturen vi har fått utpekt av ekspertene, er litteratur vi allerede har registrert. Det kan være et tegn på at vi har lyktes med å identifisere den mest relevante kunnskapen for vårt oppdrag. Vi har i gjennomgangen lagt særlig vekt på å avdekke utfordringer med tilbud, ordninger og sammenhengende løp.

For å inngå i deskstudien, måtte publikasjonen:

- ◆ være publisert etter 2010
- ◆ omhandle en norsk kontekst
- ◆ være overordnet nok til å være relevant på nasjonalt nivå (for eksempel omhandle etablerte ordninger, og ikke evalueringer av lokale prosjekter)
- ◆ inneholde kunnskap om ett eller flere av følgende punkter:
 - utfordringer i kvalifiseringsløp for voksne innvandrere
 - gode eksempler på samarbeid om kvalifiseringsløp og sammenhengende tjenester for voksne innvandrere
 - målgruppa voksne innvandreres erfaringer med og/eller behov for informasjon og veiledning

Deskstudien omfatter både kvalitativ og kvantitativ kunnskap. Videre omfatter den både litteratur som er publisert i vitenskapelige publikasjonskanaler og såkalt «grå» litteratur. Sistnevnte kan dreie seg om politiske dokumenter, avhandlinger, ulike typer evaluerings- og prosjektrapporter, brukerundersøkelser og andre kartlegginger (*ikke* årsrapporter, temahefter, eller veiledere).

Eksisterende informasjons- og veiledningsmateriell

I deskstudien av eksisterende informasjons- og veiledningsmateriell, har vi avgrenset oss til offentlig tilgjengelig informasjon på nett. For å inngå i deskstudien, måtte publikasjonen:

- ◆ være publisert etter 2015
- ◆ omhandle en norsk kontekst
- ◆ være overordnet nok til å være relevant på nasjonalt nivå (for eksempel omhandle etablerte ordninger, og ikke lokale prosjekter. Temahefter og håndbøker har blitt inkludert dersom de inneholder eksempler på gode grep for gjennomføring av etablerte ordninger)
- ◆ inneholde informasjon eller veiledning om ett eller flere av følgende punkter:
 - hvem som har ansvar for respektive tilbud
 - rettigheter til tilbud
 - innhold i og/eller organisering av tilbud
 - ulike muligheter for finansiering (herunder livsopphold)

I tillegg til å gjennomføre nettbaserte søk, har vi innhentet innspill til materiell gjennom ekspertintervjuene. Når det gjelder mer lokalt tilpasset informasjon som ligger tilgjengelig på kommunenes eller fylkeskommunenes nettsider, har vi kun inkludert disse dersom de har dukket opp i prøvesøk eller innspill fra ekspertinformantene. I likhet med deskstudien av eksisterende forskning, gir denne gjennomgangen heller ikke noen uttømmende oversikt over tilgjengelige digitale ressurser. Hensikten har snarere vært å få et overblikk over hva som finnes av informasjons- og veiledningsmateriell, hvordan informasjonen presenteres, og hvorvidt den kan inngå i, eller gi inspirasjon til, utviklingen av sluttproduktet.

Brukerpanel og workshops

Som en del av oppdraget, har vi også etablert et brukerpanel med representanter fra praksisfeltet. Formålet med panelet har vært å få innblikk i det praktiske perspektivet og situasjoner som målgruppa ofte kommer opp i når de skal veilede sluttbrukerne av tjenestene. I tillegg har brukerpanelene gitt oss muligheter til å teste ut visualiseringer. I skrivende stund er to av tre planlagte workshops med dette panelet gjennomført.

Workshop 1 og 2 ble gjennomført digitalt i henholdsvis januar og mars 2021. Begge workshopene ble gjennomført på Teams, og med den digitale visuelle samarbeidsplattformen, Miro, som verktøy. I den første samlingen deltok totalt sju veiledere med varierende roller og organisatorisk tilhørighet. Til andre workshop meldte to av deltakerne forfall, men ble erstattet av en ny deltaker som hadde tilsvarende kompetanse. Deltakerne i brukerpanelet har følgende roller:²

- ◆ Leder introduksjonsprogram og Jobbsjansen i NAV
- ◆ Virksomhetsleder for inkludering og prosjektleder i NAV
- ◆ To programrådgivere fra introduksjonsprogram
- ◆ Assisterende rektor ved voksenopplæringscenter, kommune
- ◆ Rådgiver ved voksenopplæringscenter, kommune

² Til workshopene i fase 3, vil det også gjøres en vurdering av hvorvidt det vil være behov for å invitere flere/andre roller (for eksempel veileder fra universitet/høgskole eller lignende) avhengig av hvilke case/eksempler det er behov for å utarbeide informasjon om i de endelige kvalifiseringsløpene.

- ◆ Rådgiver Karrieresenter, fylkeskommune

Disse representerer totalt sett fem fylker, og er fra kommuner med ulik størrelse.³

Spørreundersøkelse til praksisfeltet

Som en del av kartleggingen, har vi også gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte på praksisfeltet fra hele landet. Undersøkelsen har tre hovedgrupper respondenter:

- ◆ NAV
- ◆ Kommune
- ◆ Fylkeskommune

Når det gjelder ansatte i NAV, har undersøkelsen gått til både kommunale og statlige ansatte som jobber med arbeidsrettet kvalifisering av voksne. I kommunene var det ansatte i introduksjonsprogrammet som var respondenter, uavhengig av organisatorisk forankring. Blant fylkeskommunene ble ansatte med ansvar for opplæring av minoritetsspråklige, videregående opplæring, voksenopplæring, karriereveiledning eller regionalt integreringsarbeid, invitert til å svare på undersøkelsen. Det var både ansatte ved Karrieresentre og i administrasjonen i fylkeskommunen, som besvarte undersøkelsen.

Hensikten med spørreundersøkelsen har vært å få breddeinnsikt i hva slags informasjon praksisfeltet forholder seg til, hva de har behov for, og hva de ser som utfordringer for å tilby gode og sammenhengende kvalifiseringsløp. Dette har også skullet bidra til å styrke grunnlaget for å velge ut kvalifiseringsløp som skal visualiseres. Breddeinnsikten fra spørreundersøkelsen har også vært viktig for å sikre at vi utvikler et sluttprodukt som er relevant for ulike aktører, i ulike deler av landet - og i både små og store kommuner.

Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen ble gjennomført digitalt⁴ og ble distribuert til utvalget på tre forskjellige måter. Respondenter fra fylkeskommunene fikk tilsendt invitasjon via e-postadresser innhentet av oss. Ansatte i kommunene ble tilsendt invitasjonen via postmottaket i kommunen, med instruksjoner om hvem invitasjonen var rettet mot, og oppfordring om å videresende invitasjonen til disse respondentene. NAV-ansatte fikk tilsendt invitasjonen via nøkkelpersoner i NAV som ble utvalgt i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det var ikke satt noen øvre grense for hvor mange ved hver instans som kunne besvare undersøkelsen, og både ledere og medarbeidere var aktuelle respondenter.

Undersøkelsen ble gjennomført i tidsrommet 9. februar til 8. mars 2021. I tillegg til invitasjon⁵, ble det sendt tre påminnelser.

Undersøkelsen var samtykkebasert, i tråd med personvernforordningen. Alle respondentene ble informert om sine rettigheter i forbindelse med datainnsamlingen og om muligheten til å trekke seg

³ Én representant er fra en storby (flere hundre tusen innbyggere), én fra en by med rundt 57 000 innbyggere, to fra byer med mellom 15-24 000 innbyggere og tre fra byer med mellom 9000-12 000 innbyggere.

⁴ Programvaren Conformat ble brukt til utsendelse av invitasjon og til datainnsamling.

⁵ Det ble sendt ut en oppdatert invitasjon til postmottakene i kommunene den 10. februar, da det var behov for å oppdatere lenken til undersøkelsene i invitasjonen.

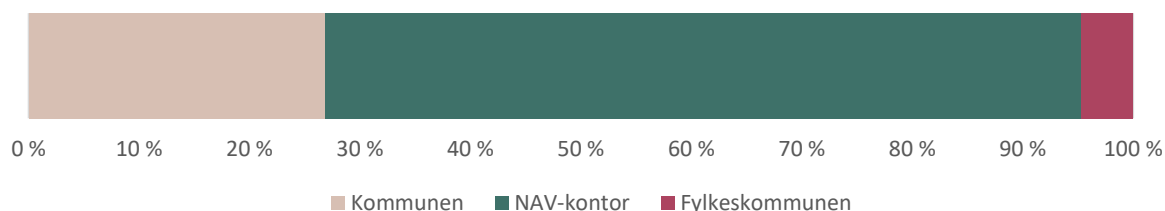
uten å oppgi en grunn. Kun to respondenter valgte å ikke gi sitt samtykke til å delta i undersøkelsen. Disse respondentene ble ikke stilt ytterligere spørsmål.

Blant ansatte fra fylkeskommunen, ble det oppnådd en svarprosent på 56 prosent, fordelt på 11 ulike fylkeskommuner. Det var totalt 53 som ble invitert, hvorav 30 har svart på undersøkelsen og er inkludert i analysene.

Det er ikke mulig å regne ut svarprosent blant kommunalt ansatte og NAV-ansatte. Dette skyldes måten undersøkelsen ble distribuert på. Fordi vi ikke vet hvor mange i kommunen eller NAV som har fått videresendt invitasjonen, vet vi heller ikke hvor stor andel av disse som har svart. Det var 173 respondenter som oppga at de jobbet i kommunen, mens 441 oppga at de jobber i NAV. Merk at disse to gruppene inkluderer 117 respondenter som ikke har svart på hele undersøkelsen. Vi har valgt å ta disse med for å unngå tap av informasjon.

Fordelingen av respondenter på de tre gruppene kan sees i figuren under. Respondentene kommer fra 183 ulike kommuner i Norge.

Figur 1.2: Fordelingen av respondenter



1.4 Disponering av rapporten

I kapittel 2 oppsummeres hovedfunnene fra fase 1 og 2 av oppdraget, og hvordan dette vil ligge til grunn for utformingen av sluttproduktet.

I kapittel 3 oppsummeres hovedfunn fra deskstudien av forskning på kvalifisering av innvandrere, herunder arbeids- og utdanningsrettede programmer, arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV og formell opplæring.

I kapittel 4 oppsummeres eksisterende kunnskap om voksne innvandreres erfaringer med og behov for informasjon og veiledning.

Kapittel 5 tar for seg eksisterende informasjons- og veiledningsmateriell.

Kapittel 6 presenterer funn fra spørreundersøkelsen, intervjuer og workshops om hva som er utfordringer med å tilby gode sammenhengende kvalifiseringsløp.

Kapittel 7 peker framover mot oppdragets sluttprodukt, og hva praksisfeltet og øvrige informanter mener bør inngå i en veileder.

I kapittel 8 presenteres arbeidet med de foreløpige visualiseringene.



Kapittel 2 – Sammendrag

Ideas2evidence har, sammen med EGGs Design, fått i oppdrag av IMDi å bidra til bedre oversikt over mulige kvalifiseringsløp for voksne innvandrere. Oversikten skal være i form av en visuell digital veileder, som først og fremst skal være til hjelp for offentlige aktører som gir voksne innvandrere informasjon og veiledning om kvalifiseringsløp, og særlig NAV, fylkeskommunen og kommunen. Veilederen skal på en enkel måte gjøre disse aktørene bedre kjent med de mulighetene som finnes, og til å sette sammen hensiktsmessige løp. På sikt skal det føre til at flere innvandrere kommer i arbeid og får en varig tilknytning til arbeidslivet.

Veilederen skal dekke områdene norskopplæring, arbeidsrettede tiltak og formell opplæring. Videre skal den gi informasjon om opplæringsrettigheter, hvem som har ansvar for respektive tilbud, organisering og ulike muligheter for finansiering (herunder livsopphold).

For å kunne utvikle en mest mulig treffsikker veileder, har det vært nødvendig å hente inn kunnskap og å systematisere allerede eksisterende kunnskap. Det er dette kunnskapsgrunnlaget som oppsummeres i rapporten. Rapporten tar, for det første, for seg hva som finnes av eksisterende digitalt informasjons- og veiledningsmateriell, hvordan dette tas i bruk av praksisfeltet og hvordan det fungerer. Videre oppsummerer vi hva som er sentrale utfordringer i kvalifiseringsordninger og for å oppnå sammenhengende tjenester. Vi beskriver også hvordan voksne innvandrere selv opplever informasjonen og veiledningen om kvalifiseringsløp som de får fra det offentlige. Sist, men ikke minst, presenterer vi praksisfeltets vurderinger av hva det er viktig å inkludere informasjon om i veilederen. Samlet sett skal denne kunnskapen bidra til at det, som et sluttprodukt av dette oppdraget, utvikles en veileder i tråd med behovene.

Rapporten baserer seg på ekspertintervjuer på nasjonalt og regionalt nivå, deskstudier av eksisterende veiledningsmateriell, samt deskstudier av forskning på kvalifiseringsordninger og innvandreres informasjonsbehov. Videre har vi gjennomført en nasjonal spørreundersøkelse blant representanter fra NAV, fylkeskommunen og kommunen. Vi har også arrangert workshoper med representanter fra praksisfeltet (et brukerpanel) og et analyseseminar med involverte direktorater⁶. Inn mot sluttutviklingen av veilederen, skal vi arrangere ytterligere én workshop med praksisfeltet og ett analyseseminar med direktoratene.

⁶ IMDi har lyst ut oppdraget i samarbeid med Kompetanse Norge, Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

2.1 Eksisterende veiledningsmaterieell

Når det gjelder hva som allerede finnes av digitalt informasjons- og veiledningsmaterieell og hvordan det fungerer, viser deskstudien at det er svært mye tilgjengelig informasjon gjennom mange ulike kilder. Basert på deskstudien, konkluderer vi at en del kilder har god og beskrivende tekstlig informasjon. De er imidlertid ofte sentrert rundt enkelttemaer, enkeltordninger eller sektorer. At den tilgjengelige informasjonen ofte er spesifikk, gjør at det er utfordrende for brukerne av informasjonen å få et helhetlig overblikk. Samtidig ser vi at informasjonen gjerne er rettet mot en generell målgruppe av sluttbrukere, og sjelden tilpasset målgruppa voksne innvandrere. Det at informasjonen er spredt på mange ulike kilder, gjør det dessuten vanskelig å orientere seg på en enkel måte når man er ute etter oversikt. En rekke nettsider henviser imidlertid på en hensiktsmessig måte videre til andre kilder og veiledende tjenester for videre informasjon, ved å lenke til de aktuelle nettsidene. Ellers finner vi at det er få av kildene som benytter visuelle virkemidler, selv om det varierer noe.

Intervjuene og workshopene bekrefter at den eksisterende informasjonen er god, men at utfordringen er å holde oversikt over hvilke nettsider som gir den informasjon man til enhver tid har behov for. Det vises til få konkrete informasjonshull, men at det mangler en helhetlig oversikt. Fordi kvalifiseringsfeltet oppleves som et felt det er krevende å ha oversikt over, må kunnskapen bygges opp over tid, og det uttrykkes at den fort kan bli personavhengig.

Deskstudien viser også at det finnes en del ressurser som samler og presenterer eksempler på kvalifiseringsløp, i form av ulike lokale og regionale løsninger for spesifikke målgrupper. Disse lar seg ikke nødvendigvis overføre til andre kontekster, og fungerer dermed, etter vår vurdering, best som inspirasjon for praksisfeltet.

Spørreundersøkelsen viser at, av et utvalgt navngitte kilder, er det nettsidene Kompetansenorge.no, Utdanning.no, Lånekassen.no, fylkeskommunens hjemmesider og vilbli.no som benyttes hyppigst av praksisfeltet. Bruken av ulike kilder, varierer imidlertid en del mellom aktørgruppene.

Oppsummert finnes det mange relevante digitale informasjonskilder, men det oppleves som vanskelig å orientere seg i mangfoldet. Det praksisfeltet savner, er først og fremst en helhetlig oversikt. Slik sett understøtter kunnskapen behovet for å samle relevant informasjon om kvalifiseringsområdet i én ressurs, slik det er tenkt at den nye veilederen skal gjøre. Et annet hovedfunn er at visuelle virkemidler i liten grad er tatt i bruk. Det er også verdt å merke seg, inn mot utvikling av veilederen, at å lenke videre til allerede eksisterende informasjonskilder fungerer godt i en del tilfeller.

2.2 Sentrale utfordringer på kvalifiseringsfeltet

Vi har sett det som vesentlig å få en oversikt over hva som er sentrale utfordringer med ulike kvalifiseringsordninger og for å oppnå sammenhengende tjenester. I hvilke kvalifiseringsløp, tilbud og sammenhenger oppstår det barrierer? Og hva handler barrierene om? Å få en oversikt over disse utfordringene, vil kunne gi innspill til hva slags informasjon som trengs i veilederen vi skal utvikle. Vi gjengir først funn fra forskning, før vi tar for oss funn fra intervjuer, workshoper og spørreundersøkelsen.

Vår gjennomgang av forskningen på feltet, viser at noen utfordringer går igjen på tvers. Enten det dreier seg om norskopplæring og introduksjonsprogrammet, arbeidsmarkedstiltak eller formell opplæring, er mangel på tilbud som er tilpasset voksne innvandrere, en sentral utfordring. Videre er

det en utfordring å sikre god nok individuell tilpasning og differensiering innad i det enkelte tilbud. Mangelfulle norskferdigheter for å få tilgang til eller utbytte av aktuelle tilbud, står også fram som en av de helt sentrale barrierene.

Ellers handler tverrgående utfordringer om at en del ikke har rett til eller tilgang på tilbudene. Det varierer også hvilke tilbud som finnes rundt omkring i landet, og enkelte steder er det smale tilbudsvifter og mangelfull økonomi til å opprette tilbud. Skjønnsvurderinger blant veiledere fører også til ulik bruk av tilbudene, for eksempel med henhold til hvem som tas inn i tilbudet.

Samarbeidsutfordringer internt i kommunene og med eksterne parter, utgjør dessuten en sentral barriere for å kombinere tilbud og oppnå sømløse overganger. Dette skyldes blant annet at ulike aktører har motstridende mål, og at man har utfordringer med å samordne ulike regelverk på implementeringsnivå. Videre viser forskningen at det oppleves som utfordrende å samarbeide om å sikre finansiering av tilbud og deltakernes livsopphold.

En rekke studier viser gode effekter av flere tiltak - både ordinære og tilpasset målgruppa voksne innvandrere. Men de tyder også på at enkelte tiltak burde benyttes i større grad enn i dag, som for eksempel lønnstilskudd. En forutsetning for at mulighetene tas i bruk, er imidlertid at både hjelpeapparatet og andre involverte aktører (som for eksempel arbeidsgivere) er informert om disse. Flere studier viser til gode erfaringer knyttet til bruk av parallell kvalifisering, også kalt *kombinasjonsløp*, hvor språkopplæring kombineres med arbeid, praksis eller formell opplæring.

Forskning på introduksjonsprogrammet

Når det gjelder introduksjonsprogrammet, viser forskningen at det er stor variasjon i den lokale organiseringen av programmet, hva slags tiltak som er tilgjengelige i ulike kommuner, og hva slags resultater deltakerne oppnår. Selv om individuelle kjennetegn ved deltakerne og lokale rammebetingelser spiller inn, viser en rekke studier at variasjonen mellom kommuner også handler om kvaliteten på og gjennomføringen av programmet lokalt. Flere studier peker på at mange kommuners programmer ikke bidrar godt nok til å sikre deltakerne overgang til utdanning eller arbeid.

Bruken av formell opplæring som del av programmet, er forholdsvis lav. Årsakene til dette er både kommuneøkonomi, at lærerplaner og undervisning ikke er tilstrekkelig tilpasset målgruppa og usikkerhet rundt regelverket blant saksbehandlerne. Saksbehandlerne oppfattelse av at en del deltakere har lav motivasjon for lengre kvalifiseringsløp, gjør også at de ikke sluses inn i slik opplæring. Det henger i sin tur sammen med usikkerhet rundt dekning av deltakernes livsopphold etter endt program.

Flere studier viser at arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet, øker mulighetene for å komme ut i jobb. Til tross for dette, er slike tiltak lite i bruk, inkludert NAVs arbeidsrettede tiltak. Det pekes på at NAV kommer for sent inn som en samarbeidspart i programmet, og at mange av tiltakene i NAV ikke er tilpasset denne målgruppas behov. Det vises særlig til at NAV-tiltak krever norskferdigheter på et høyere nivå enn mange deltakere har.

Forskning på arbeidsmarkedstiltak

En rekke studier viser at NAVs arbeidsmarkedstiltak har en positiv effekt på overgangen til arbeid blant innvandrere, både blant arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Men, i likhet med

studier av overgangen fra introduksjonsprogram til arbeid, ser man at sysselsettingen blant innvandrere som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak, faller over tid. Dette er nært knyttet til en av hovedutfordringene som forskningen peker på; at det store volumet av kurstilbud hos NAV er nokså kortsiktige kurs. De bidrar i liten grad til å fylle gapet mellom individuelle kvalifikasjoner og kompetansekrav i arbeidslivet. Uklare grenser mellom NAVs og utdanningssystemets ansvarsområde, framstår som en sentral barriere for økt bruk av tiltak som gir formell kompetanse.

Flere studier tyder på at NAV-brukere med innvandrerbakgrunn har adgang til et smalere tjenestetilbud og får dårligere kvalitet på kurs, praksisplass og oppfølging enn andre brukere. En sentral utfordring som trekkes fram i forskningen, er at NAVs arbeidsmarkedstiltak ikke er tilstrekkelig tilpasset målgruppa. Særlig sliter saksbehandlere med å finne egnede tilbud for deltakere med svake norskferdigheter og lav kompetanse. Videre finner flere studier at saksbehandlere gjerne vektlegger deltakernes motivasjon og norskferdigheter i større grad enn kompetanse, noe som bidrar til lite målrettet bruk av tiltak. Videre er det lite tid til individuell oppfølging. Ulike praksiser om hva som vektlegges ved formidling til tiltak, er dessuten en sentral forklaringsfaktor på de store forskjellene man finner i bruk av kvalifiseringstiltak for voksne innvandrere.

Flere studier viser at det er gode resultater ved bruk av ulike former for mentor- og trainee-ordninger, lønnstilskudd og ulike former for tilskudd til arbeidsgivere. Det framheves at bruken av tiltakene burde økes, og at det for eksempel er lite kjennskap til de ulike tilskuddsordningene tilgjengelig for arbeidsgivere.

Forskning på formell opplæring

Selv om mange innvandrere har et stort behov for opplæring, viser statistikken at de deltar lite i opplæring. De sentrale utfordringene handler på den ene siden om å tilby grunnleggende formell opplæring til de som ikke har slik kompetanse. På den andre siden handler det om å sørge for at de som har medbrakt utdanning, får benyttet kompetansen sin. Når det gjelder forskningen på formell opplæring⁷, er de sentrale utfordringene: mangel på tilbud, mangelfulle rettigheter til opplæring, og at det tilbudet som tradisjonelt sett er tilbudt voksne, ikke er tilstrekkelig tilpasset innvandreres særskilte behov og forutsetninger. Mange har behov for mer tid og tilrettelegging for å få gjennomført opplæringen.

Videre framstår svake norskferdigheter som en sentral barriere, da mange har for svake norskferdigheter til å dra nytte av eller fullføre opplæringen. Det kan derfor være behov for å kombinere norskopplæring med formell opplæring, og en rekke forsøk med tilpasset fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige, viser gode resultater. Slike kombinasjonstilbud kan imidlertid ofte være vanskelig å få til. Det skyldes både mangel på rettigheter, men også usikkerhet rundt regelverket, for eksempel når det gjelder retten til språk- og læringsstøtte for deltakere i fag- og yrkesopplæring. Videre er mangelfull samordning av regelverk en utfordring som trekkes fram ofte. I tillegg setter slike kombinasjonsløsninger høye krav til samarbeid på tvers av instanser, blant annet når det gjelder å sikre finansiering til både drift og deltakernes livsopphold. Mangel på inntektssikring til livsopphold under opplæring, kan være et problem for mange voksne som ønsker å ta videregående

⁷ Omfatter i denne sammenheng all offentlig godkjent opplæring som leder til formell kompetanse innenfor det ordinære opplæringssystemet: grunnskole for voksne, moduler, årskurs, fagbrev, grunnkompetanse eller studiekompetanse på videregående opplæringsnivå

opplæring. En annen stor utfordring for å kunne fullføre videregående opplæring, er at det er stor variasjon mellom fylkene i tilbudet som gis til voksne.

Forskning på innvandreres informasjonsbehov

Kunnskapen om innvandreres erfaringer med og behov for informasjon og veiledning, viser at innvandrere har et stort behov for informasjon om rettigheter og kvalifiseringsmuligheter. Dette henger sammen med at det er vanskelig for mange å orientere seg i det norske systemet. Hjelpeapparatet blir derfor avgjørende for innvandreres muligheter.

Forskningen viser at mange opplever et misforhold mellom egne forventninger om rask integrering i Norge, og kravene til kompetanse som stilles. Dette kan virke negativt inn på motivasjonen for kvalifisering. Deltakere i kvalifiseringstilbud er ofte fornøyde med tilbudene overordnet sett, men det varierer hvorvidt deltakere opplever innholdet som meningsfylt og tilstrekkelig tilpasset. Det vises også til at innvandreres behov for inntekt kan bli en større prioritet framfor mer langsiktige mål om å lære seg godt norsk eller bedre sin kompetanse. Inntektsbehovet knytter seg gjerne til både omsorgsforpliktelser, og inntektskrav for å få innvilget henholdsvis familiegjenforening og permanent opphold. Det er også usikkerhet omkring muligheter for finansiering av livsopphold under kvalifisering.

Når det gjelder hvor behovet for informasjon og forutsigbarhet er størst, viser forskningen at det særlig etterspørres informasjon om norskopplæring og norsktraining. Det gjelder særlig for grupper uten rett til gratis opplæring og etter introduksjonsprogram for dem som har slik rett. Det trengs også generelt sett informasjon om mulighetene i og etter introduksjonsprogram, og om grunnskole og videregående opplæring. Videre oppfattes godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning, som vanskelige å orientere seg i. En del etterspør informasjon om det norske arbeidslivet.

Funn fra intervjuer, workshops og spørreundersøkelsen

I ekspertintervjuene vi har gjennomført, er det særlig samhandling på tvers av ulike sektorer og forvaltningsnivåer, samt manglende kjennskap til tilbud utenfor egen organisasjon, som trekkes fram som barrierer for å få til gode kvalifiseringsløp. De ulike sektorene kjenner lite til hverandres regelverk og tiltak, uttrykkes det både gjennom intervjuer og spørreundersøkelse. Den manglende kjennskapen gjør det også utfordrende å ta mulighetene i bruk. Informantene i intervjuene peker også på at kvalifiseringsløpene ofte blir lange for deltakere med svake norskferdigheter og lav kompetanse. Det blir vanskelig å sikre tilstrekkelig midler til livsopphold for den enkelte deltaker gjennom slike lange løp, og det er utfordrende å få til et godt og kontinuerlig samarbeid på tvers av ulike instanser over lengre perioder.

En annen utfordring som både forskningen og intervjuene viser, er at tilgangen til tilbud varierer i ulike deler av landet. Informantene våre forteller at det er ulike prioriteringer av hvilke tilbud som skal opprettes, og at innholdet i tilbudene kan variere både geografisk og over tid.

Spørreundersøkelsen viser at å skape gode overganger mellom tilbud, anses som den største utfordringen for å få til gode kvalifiseringsløp. Både funn fra ekspertintervjuer, brukerpanelet og spørreundersøkelsen viser at det er særlig utfordrende å få til overgangen fra introduksjonsprogram til NAV for dem som ikke går over i arbeid. Det er aller mest krevende for deltakere med svake norskferdigheter. Her er resultatene fra spørreundersøkelsen på linje med forskningen; deltakernes svake norskferdigheter gjør det vanskelig å gjennomføre eller nyttiggjøre seg tiltak.

Spørreundersøkelsen viser også at denne overgangen er vanskelig på grunn av mangel på eller lite samarbeid mellom ansvarlige instanser, herunder mangelfull informasjonsdeling om deltakerne. Som i intervjuene, peker respondentene på at det er vanskelig å skaffe seg nødvendig oversikt over mulighetene i andre sektorer.

I tillegg til overgangen fra introduksjonsprogrammet til NAV, viser svar fra spørreundersøkelsen at overgangen fra grunnskole til videregående opplæring også oppleves som utfordrende. Det utdypes med at deltakere blir stående på venteliste til videregående opplæring, at tilbudet om videregående for voksne er begrenset og at det er vanskelig å skaffe seg oversikt over tilbud på vegne av deltaker.

Utover utfordringer knyttet til overganger, er det vanskelig for praksisfeltet å ha tilstrekkelig oversikt over muligheter for godkjenning av utdanning og vurdering av realkompetanse, viser spørreundersøkelsen. Videre oppgir respondentene at å avklare ansvarsfordeling mellom de ulike offentlige aktørene, oppleves som en stor utfordring.

Omtrent hver fjerde respondent i spørreundersøkelsen oppgir at regelverk i stor eller svært stor grad skaper hindringer. Når dette utdypes, kommer det fram at dette først og fremst handler om at regelverk forhindrer deltakelse i tilbud deltaker kunne hatt nytte av, og at ulike regelverk er lite koordinerte. Ellers peker finansiering av livsopphold, mangelfull tilgang på tilbud og tilpasning av tilbud til deltakers behov, seg ut som vesentlige utfordringer. Respondentene i spørreundersøkelsen utdyper at utfordringene med finansiering av livsopphold særlig gjør seg gjeldende for deltakere med behov for lange kvalifiseringsløp, for deltakere som avslutter introduksjonsprogrammet og som fremdeles er i et skoleløp, og for innvandrere med forsørgeransvar. I tillegg til at det i det hele tatt er vanskelig å skaffe deltakerne stønader, ytelser, lån eller stipend, peker også flere på at størrelsen på disse sjelden er tilstrekkelig til å dekke livsoppholdet.

Som forskningen på feltet, viser også spørreundersøkelsen at tilbud ikke alltid er tilpasset deltakers behov. Utfordringen gjelder i hovedsak deltakere som sliter med å lære seg det norske språket godt nok og brukere med sammensatte utfordringer, som ikke vil ha tilgang til eller klarer å nyttiggjøre seg tilbud.

Praksisfeltet oppgir at særlig deltakeres mangelfulle norskferdigheter, og mangelfull skolebakgrunn sammenlignet med krav i det norske arbeidsmarkedet, er forhold ved deltakernes situasjon som kan være utfordrende for å få til gode sammenhengende kvalifiseringsløp.

Vi ser en tendens til at store kommuner opplever en del av utfordringene som mer prekære enn mindre kommuner. Vi antar at det kan skyldes at tilfanget av tilbud er større i store kommuner, og at det derfor er vanskeligere å få oversikt. Samtidig kan det være flere aktører og mer spesialiserte funksjoner å forholde seg til i store kommuner, som kan gi utfordringer for eksempel i samarbeidet.

Hva viser datakildene samlet sett?

Når vi ser på forskningsfunn i sammenheng med empirien vi har innhentet, er det stor grad av sammenfall om hva som utgjør de store utfordringene på kvalifiseringsfeltet. Svært framtrødende er det at det tilbudet som finnes, ikke nødvendigvis svarer på de behovene innvandrere har. Det handler i særlig grad om at mange tilbud ikke er tilpasset innvandrere med svake norskferdigheter og/eller lav formell kompetanse. Denne situasjonen blir ekstra prekær når mange innvandrere mangler kompetanse som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet, og er helt avhengig av kvalifisering for å

komme i arbeid. Mange har dessuten behov for lange og omfattende kvalifiseringsløp skal de oppnå formell kompetanse.

Innvandrere kan ha utfordringer med både å få tilgang til tilbud, med å gjennomføre og med å få et tilstrekkelig utbytte av tilbudene. Mangelfull tilgang til tilbudene, handler i en del tilfeller om at innvandrerne ikke har rett til dem, at de ikke møter inntakskriteriene eller at veiledere vurderer dem som uaktuelle. Det ser ut til at det særlig er mangelfulle norskferdigheter som begrenser tilgangen til og utbyttet av tilbud. Tilgangen begrenses samtidig av at det varierer hvilke tilbud som finnes rundt omkring i landet; det viser både intervjuene og forskningen.

Både tidligere forskning og vår datainnsamling viser dessuten at samarbeidet mellom ansvarlige aktører for ulike typer kvalifiseringstilbud, ofte ikke fungerer godt nok for å få til gode sammenhengende løp. Samarbeidet utfordres av motstridende mål mellom ulike sektorer, at ulike regelverk ikke er samordnet og et sterkt behov for ansvarsavklaring. Intervjuene og spørreundersøkelsen vi har gjennomført, viser dessuten at manglende kjennskap til tilbud og regelverk utenfor egen organisasjon, er en sentral utfordring.

Behovet for samarbeid mellom aktørene, forsterkes av at mange deltakere har behov for lange kvalifiseringsløp. I slike løp skifter gjerne hovedansvaret underveis, i tillegg til at mange trenger flere tilbud parallelt. Funn fra spørreundersøkelsen tydeliggjør at det å skape gode overganger mellom tilbud, oppleves som krevende av praksisfeltet. Det er særlig overgangen fra introduksjonsprogrammet til NAV og overgang fra grunnskole til videregående opplæring, som trekkes fram.

Videre peker både forskningen og dataene våre på at det å sikre innvandrere finansiering av livsopphold underveis i kvalifiseringen, er vanskelig. Ofte må ansvarlige aktører søke sammen om å etablere løsninger for dette, særlig for deltakere i lange kvalifiseringsløp.

2.3 Hva ønskes inkludert i ny veileder?

Oppsummeringen av funn om hva som anses som utfordringer på kvalifiseringsfeltet, gir gode innspill om elementer som blir viktige å dekke i en veileder. Både gjennom intervjuer, workshoper og spørreundersøkelsen har vi også stilt direkte spørsmål om hva det er viktig å inkludere informasjon om.

Spørreundersøkelsen viser at praksisfeltet har et ønske om å inkludere informasjon om mange temaer og tilbud i veilederen. Respondentene er særlig opptatt av informasjon om muligheter tilpasset særskilte deltakergrupper, innhold i og organisering av ulike tiltak, og mulighetene for å kombinere tilbud som ulike aktører har ansvaret for parallelt. Når det gjelder arbeidsrettede kvalifiseringsløp, anses muligheter for å *kombinere arbeid med kvalifisering og karriereveiledning* som de aller viktigste elementene å inkludere. For mer utdanningsrettede løp, framheves særlig informasjon om realkompetansevurdering og tilpassede løp for fag- og yrkesopplæring. Informasjon om norskopplæringstilbud sees som viktig innen begge typer løp, og det er også et ønske om informasjon om hvilke språkkrav som stilles i ulike sammenhenger. Videre etterspørres informasjon om hvilke norskopplæringstilbud som finnes, inkludert for dem som ikke har rett til gratis norskopplæring, samt hvem som har rett til norskopplæring. I tillegg etterlyses informasjon om samarbeid mellom ulike offentlige aktører og mellom offentlige aktører og arbeidsgivere.

Gjennom brukerpanelet og intervjuer, har vi fått innspill om at veilederen bør vise et bredt sett av muligheter framfor spesifikke og skreddersydde løsninger. Årsaken til det, er at man vil unngå at noe framstår som en «fasit». I tillegg vil man unngå å skape forventinger om at tilbudene er for alle som ønsker det og i alle deler av landet. Det er likevel ønske om å vise fram kvalifiseringsløp for deltakere med ulike utgangspunkt, for eksempel personer med henholdsvis høy og lav utdanning. Her gjelder det altså å finne en balansegang mellom de brede mulighetene og det som er spesifikt. Videre kom det fram at veilederen bør inneholde informasjon om finansiering, både av tiltak og livsopphold til den enkelte. Det er også ønske om informasjon om regelverk og rettigheter.

2.4 Hvilke informasjonsbehov peker funnene mot?

En rekke av utfordringene som forskningen og vår empiri framhever som sentrale, vil ikke kunne løses gjennom veilederen som vi skal utvikle. Dette gjelder for eksempel utfordringer som handler om at det ikke eksisterer relevante tilbud, at regelverket er uklart, at kvaliteten i tilbudene ikke er god nok eller at det ikke samarbeides tett nok. Dette må løses både gjennom langsiktig politikktutvikling, og gjennom løsninger på lokalt nivå.

Kunnskapen kan imidlertid brukes til å begrunne, for det første, behovet for en oversiktlig veileder. For det andre, kan vi bruke kunnskapen i vektleggingen av enkelte elementer i veilederen. Ut fra forskningen og datainnsamlingen, vil vi særlig ta med oss behovene listet opp under i den videre utviklingen av veilederen. Det trengs informasjon om:

- Mulighetene for kvalifisering bredt sett, jf. det offentlige mangelfulle kjennskap til tilbud utenfor egen sektor og den store betydningen veiledere har for innvandreres muligheter
- Tilbud som er særskilt tilpasset innvandrere, og hvilke tilpasningsmuligheter som finnes innenfor ordinære tilbud
- Kvalifiseringsmuligheter for innvandrere med behov for lange kvalifiseringsløp
- De ulike mulighetene for å finansiere livsopphold til deltakere under kvalifisering
- Regelverk, rettigheter og kriterier for hvem som kan få tilgang til ulike tilbud
- Hvordan tilbud regulert av ulike regelverk kan kombineres parallelt, og hvordan det kan samarbeides om dem (kombinasjonsløp)
- Hvordan man kan få til gode overganger mellom tilbud
- Innhold i og organisering av ulike tilbud, samt muligheter for å finansiere dem
- Kvalifiseringsmuligheter for innvandrere med lav formell kompetanse
- Kvalifiseringsmuligheter for innvandrere med svake norskferdigheter, både norskopplæring og norsktrening, og muligheter for å kombinere dette med andre tilbud

2.5 Prioriteringer i arbeidet med veilederen så langt

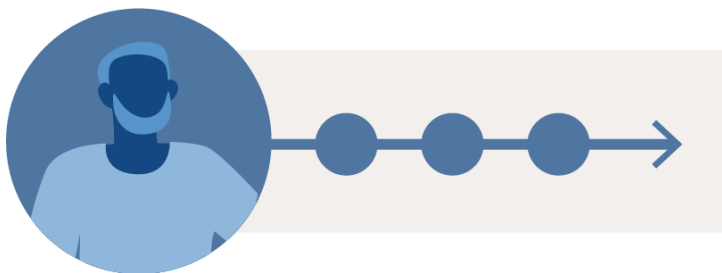
Arbeidet med å utarbeide foreløpige skisser for veilederen startet tidlig, og har vært i kontinuerlig utvikling i tråd med at vi har fått økt innsikt gjennom datainnhenting. De ulike versjonene har blitt testet og diskutert med brukerpanelet og med de involverte direktoratene.

Det ble tidlig identifisert et behov for å lage en helhetlig oversikt, i tillegg til at vi så behov for å utvikle noen eksempler på hvordan tilbud kunne settes sammen for tenkte brukere. Samlet sett skal det ivareta praksisfeltets behov for både å få et overblikk over muligheter og for å få svar på en del konkrete spørsmål om tilbud og tilbudskombinasjoner. Visualiseringene vil inkludere:

- Ett overordnet «mulighetskart», som viser innholdet i veilederen i ett dokument
- Flere eksempelreiser, som viser hvordan ulike personas⁸ reiser gjennom mulighetskartet

Innholdet i mulighetskartet og eksempelreisene skal også kunne stykkes opp og legges inn i IMDi sin publiseringsløsning. På tidspunktet for denne rapporten, gjenstår det å ferdigstille illustrasjoner og farger, i tillegg til videre utvikling av innhold. Sistnevnte handler om alt fra bruk av begreper til beskrivelser og henvisninger til eksterne nettsider (lenker). I tillegg vil særlig eksempelreisene være gjenstand for videreutvikling, ettersom disse er konstruert på bakgrunn av innsikt tidlig i oppdraget. Den videre utviklingen vil skje i tett kontakt med IMDi, de involverte direktoratene og brukerpanelet.

⁸ Konstruerte beskrivelser av «typiske» situasjoner for innvandrere.



Kapittel 3 – Forskning på ulike kvalifiseringstilbud

I dette kapitlet oppsummerer vi hovedfunn fra deskstudien av forskning på kvalifisering av voksne innvandrere. Formålet med litteraturgjennomgangen er å gi en oversikt over hva som finnes av kunnskap om utfordringer og muligheter ved kvalifiseringsløp og sammenhengende tjenester for voksne innvandrere. Innsikten fra litteraturgjennomgangen har også blitt brukt i arbeidet med spørreundersøkelsen og til utvikling av foreløpige visualiseringer. Slik sett har deskstudien vært med på å sikre at sluttproduktet er kunnskapsbasert, i den forstand at det imøtekommer tidligere identifiserte utfordringer og informasjonsbehov.

Litteraturen om introduksjonsprogrammet utgjør en stor andel av den omfattende samlingen av publikasjoner vi har gått gjennom. Forskingen om norskopplæring handler også stort sett om opplæring som inngår som en del av introduksjonsprogrammet. Vi har derfor valgt å presentere forskningen på introduksjonsprogrammet som en mer omfattende del, under forskning på arbeids- og utdanningsrettede programmer. Dette etterfølges av en oppsummering om forskning på arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV og på formell opplæring. Forskingen på innvandreres erfaring med og behov for informasjon og veiledning, oppsummeres i et eget kapittel.

Fordi forskningen naturlig nok går tilbake i tid, tar gjengivelsene ikke høyde for at noen av de beskrevne barrierene kan være løst av endringer i regelverk og praksis, som for eksempel enkelte forhold på NAVs område og gjennom ny integreringslov, som ble innført i 2021.

3.1 Arbeids- og utdanningsrettede programmer

Arbeids- og utdanningsrettede programmer har som mål å bistå personer med å komme i arbeid og bli økonomisk selvhjulpne, på kortere eller lengre sikt. Programmene er gjerne på fulltid og inneholder utdannings- og/eller arbeidsrettede aktiviteter, formell utdanning og opplæring, og tett oppfølging og veiledning etter deltakerens individuelle behov. Programtiden og stønad under deltakelsen varierer utfra type program og forhold ved deltakeren.

Arbeids- og utdanningsrette programmer omfatter, i denne sammenhengen, introduksjonsprogrammet, kvalifiseringsprogrammet og Jobbsjansen. Som nevnt innledningsvis, utgjør

litteraturen om introduksjonsprogrammet en stor andel av forskningen på kvalifisering av innvandrere. Denne er derfor viet betydelig mer plass enn de andre programmene.

Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet utgjør kjernen i integrerings- og kvalifiseringsarbeidet rettet mot nyankomne flyktninger og deres familiemedlemmer. Ordningen er regulert i integreringsloven, og kommunene plikter å tilby et helårig fulltidsprogram for målgruppa.⁹ I tillegg regulerer integreringsloven rett og plikt til deltakelse i norskopplæring og samfunnskunnskap for en større målgruppe, men dette er ikke på samme måte et fulltidstilbud.

Før 2021 ble både introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap regulert av introduksjonsloven, og det er det forskningen vi har gjennomgått, refererer til. Målet med introduksjonsloven er å gi nyankomne grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede dem til arbeid og utdanning. Fram til 2021, har introduksjonsprogrammet som et minimum skulle inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og arbeids- og/eller utdanningsrettede tiltak. Hver deltaker skulle også få utarbeidet en individuell plan for kvalifisering, og opplæringen i norsk skulle tilpasses den enkeltes bakgrunn og opplæringsbehov. Utover disse rammebetingelsene, har kommunene hatt et stort rom for skjønn når det gjelder å utforme programmet, og det er i stor grad opp til programrådgivere å sette sammen ulike tiltak fra den tilgjengelige lokale tiltaksvifta.

Hovedutfordringer

Det har vært gjennomført en lang rekke studier og evalueringer av ulike aspekter ved introduksjonsprogrammet. Overordnet finner de at det er stor variasjon i den lokale organiseringen av programmet, hva slags tiltak som er tilgjengelige i ulike kommuner, og hva slags resultater deltakerne oppnår. Flere peker på at mange kommuners program ikke bidrar godt nok til å sikre deltakerne overgang til utdanning eller arbeid på varig basis (se blant annet Riksrevisjonen, 2019; Mølland, Guribye & Salomonsen, 2018; Djuve, Kavli, Braanen Sterri & Bråten, 2017; Lillevik & Tyldum, 2018). Selv om andelen som er i utdanning eller arbeid, stiger de første årene etter endt program, synker sysselsettingsnivået på sikt fem år etter at programmet er gjennomført (se blant annet Mølland et al., 2018). Dette forklares med en svak tilknytning til arbeidslivet, som gjenspeiles i et lavt lønnsnivå. En betydelig utfordring handler om at mange går ut av programmet uten tilstrekkelige norskferdigheter og med svake grunnleggende kvalifikasjoner (se blant annet Riksrevisjonen, 2019).

Det er videre klare forskjeller etter alder, kjønn og landbakgrunn, både med tanke på resultater på arbeidsmarkedet og inntektssituasjon etter avsluttet introduksjonsprogram. I likhet med en rekke tidligere rapporter, finner Lunde & Lysen (2020) at det er en betydelig større andel menn enn kvinner i arbeid eller utdanning i de første årene etter avsluttet introduksjonsprogram.¹⁰ Tilbøyeligheten til å være i arbeid og/eller utdanning synker også med alderen (se blant annet Blom & Enes, 2015).

⁹ Fram til 2021 var kommunene pliktig å tilby et helårig fulltidsprogram på inntil to år til målgruppa (med mulighet for forlengelse). For flyktninger som kom etter 1. januar 2021, kan lengden variere fra tre måneder til tre år, med mulighet for forlengelse, avhengig av utdanningsnivå, alder og sluttmaal (IMDi.no).

¹⁰ Forskjellen er størst året etter avslutning, men minsker deretter noe år for år. Blant dem som avsluttet programmet i 2013, var det etter ett år hele 22 prosentpoeng flere menn enn kvinner i arbeid eller utdanning, men denne forskjellen var redusert til 15 prosentpoeng fire år senere, i 2018 (Lunde & Lysen, 2020). Det er en klart større andel kvinner som bruker tre år eller mer på å bli sysselsatt.

Landbakgrunn henger også ofte sammen med type oppholdstillatelse: Sjansen for å være i arbeid og/eller utdanning er lavere blant overføringsflyktninger, mens bakgrunn som asylsøker går sammen med økte sjanser (Blom & Enes, 2015; Lerefaldet, Sætrang, Høgestøl, Monsen & Randen, 2020).

Utover individuelle kjennetegn ved deltakerne og lokale rammebetingelser, som næringsstruktur og arbeidsledighet, viser en rekke studier at variasjonen mellom kommuner også handler om kvaliteten på og gjennomføringen av programmet lokalt (IMDi, 2019; Lunde & Lysen, 2020; Skutlaberg, Drangslund & Høgestøl, 2014; Riksrevisjonen, 2019; Djuve & Kavli, 2015; Lillevik & Tyldum, 2018). Samarbeid mellom ulike offentlige aktører om innhold i og gjennomføringen av programmet framstår som en særlig framtrædende barriere for måloppnåelse. Videre har utfordringer knyttet til individuell tilpasning og differensiering av opplæringen etter deltakernes forutsetninger og behov, stor betydning for deltakernes læringsutbytte og måloppnåelse.

Samordning og samarbeid

Samordning og samarbeid er et sentralt tema i forskning og utredning om introduksjonsprogrammet. Særlig har det vært rettet oppmerksomhet på det interne samarbeidet mellom de offentlige aktørene som er involvert; NAV, voksenopplæringen og flyktingetjenesten (Djuve & Kavli, 2015; Djuve, Kavli & Hagelund, 2011; Skutlaberg et al., 2014; Tronstad, 2015). Når det gjelder eksterne samarbeid, med næringsliv, arbeidsmarked og frivilligheten, er dette i mindre grad belyst, selv om mange framhever dette som viktig (se blant annet Tronstad, 2019; Espegren, Eimhjellen, Ervik, Guribye & Lindén, 2019; Lerefaldet et al., 2020; Lillevik & Tyldum, 2018; Eide & Bjerck, 2018¹¹).

Statistiske undersøkelser tyder på at plasseringen av hovedansvaret for introduksjonsprogrammet lokalt, ikke har betydning for deltakernes måloppnåelse (Blom & Enes, 2015; Rambøll, 2011a, Tronstad, 2015).¹² Hvordan man organiserer seg og samarbeider om introduksjonsprogrammet, framheves imidlertid som avgjørende (Djuve & Kavli, 2015; Skutlaberg et al., 2014; Tronstad, 2015, Eide & Røhnebak, 2017). Betydningen av samarbeid kommer ellers fram på indirekte måter i kvantitative analyser. Bl.a. finner Tronstad (2015) at et heltidstilbud har betydning for deltakernes resultatoppnåelse. Hvorvidt kommunen evner å tilby dette, henger sammen med hvordan ulike aktører i kommunen samarbeider om introduksjonsprogrammet, for eksempel i forbindelse med samarbeid om språkpraksisplasser og arbeidsforberedende tiltak. Samtidig har det vært stilt spørsmål ved om programmet skal være på heltid for enhver pris, dersom innholdet ikke er godt nok, for eksempel der det er smale tiltaksvifter lokalt (Lillevik & Tyldum, 2018). Videre framheves arbeidsrettede tiltak som et særlig viktig samarbeidsområde, og da er særlig samarbeidet med NAV av betydning. Dette gjelder både i forbindelse med utarbeidelse og gjennomføring av individuell plan, og i overgangen mellom program og arbeid (Riksrevisjonen, 2019). Bruk av NAVs arbeidsmarkedstiltak som del av programmet er også av stor betydning, og er omtalt mer i dybden senere i kapittelet.

Innholdet i introduksjonsprogrammet

Å få til individuell tilpasning av kvalifiseringen, er en gjennomgående utfordring som påpekes i forskningen på introduksjonsprogrammet. Flere studier framhever blant annet at mange kommuner

¹¹ I en studie av veiledning i introduksjonsprogrammet, har Eide & Bjerck (2018) inkludert kommuner basert på gode resultater over flere år. Felles for disse er at de har systematisert arbeidet sitt med det lokale arbeidsmarkedet.

¹² Djuve et al. (2017) finner imidlertid at det kan virke som det er noe mer fokus på arbeidsrettede tiltak- på bekostning av utdanningsrettede tiltak- der programmet er forankret i NAV.

ikke etterlever sin plikt til å utarbeide og følge opp en individuelt tilpasset plan som er både helårig og på fulltid (Riksrevisjonen, 2019; Djuve et al., 2017).¹³ Når det gjelder **norskopplæringen** som del av introduksjonsprogram, er individuell tilpasning og differensiering etter deltakernes forutsetninger og behov, en sentral utfordring for kvaliteten på undervisningen og deltakernes læringsutbytte (se blant annet Djuve et al., 2017; Tronstad, 2019; Lillevik & Tyldum, 2018; Lerfaldet et al., 2020; Rambøll, 2011b). Både deltakere med liten eller ingen skolegang, og deltakere med høyere utdanning, etterlyser bedre individuell tilrettelegging. En stor del av utfordringene er knyttet til opplæringssentrenes rammebetingelser, som størrelsen og sammensetning av deltakergruppa, økonomi og regelverk. Også lærerkompetanse og deltakernes motivasjon, spiller inn (se blant annet Lerfaldet et al., 2020). Konsekvensen av varierende tilbud og mangelfull individuell tilpasning, er at mange går ut av opplæringen uten tilstrekkelige norskerferdigheter (se blant annet Riksrevisjonen, 2019)¹⁴.

Utover norsk og samfunnskunnskap, er det stor variasjon i hvilke øvrige kvalifiseringsmuligheter som finnes, eller gjøres tilgjengelig lokalt. Flere studier trekker fram gode erfaringer knyttet til bruk av parallell kvalifisering, også kalt *kombinasjonsløp*, hvor språkopplæring kombineres med arbeid, praksis, eller formell opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet (se bl.a. Djuve et al., 2017). Selv om denne typen kombinasjoner har vist seg å være positivt for både språkforståelse og overgangen til arbeid, varierer bruken av denne typen tiltak mellom kommuner (Djuve & Kavli, 2015; Djuve et al., 2017; Djuve, Haakestad & Sterri, 2014).¹⁵ I det følgende skal vi se nærmere på hva forskningen sier om bruk av grunnskole og videregående opplæring og ulike former for yrkesrettet opplæring som del av introduksjonsprogrammet.

BRUK AV GRUNNSKOLE OG VIDEREGÅENDE OPPLÆRING I PROGRAMMET

Ettersom mange mangler grunnleggende kvalifisering for å være aktuell for det norske arbeidslivet, vil det for mange være hensiktsmessig at grunnskole eller videregående opplæring inngår som en del av introduksjonsprogrammet. Forskingen viser imidlertid at det er lav bruk av slik opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet, og særlig bruk av videregående opplæring (Djuve et al., 2014; Djuve et al., 2017; Riksrevisjonen, 2019). Selv om andelen som deltar i slike utdanningsrettede tiltak som del av introduksjonsprogrammet har økt de senere årene, er det ifølge Riksrevisjonen (2019) fremdeles for lavt: i 2018 deltok ca. 20 prosent i grunnskole og ca. 9 prosent tok fag i videregående opplæring.¹⁶

Forskningen viser til en rekke barrierer for bruk av formell opplæring som del av programmet. Følgende trekkes fram: trang kommuneøkonomi, usikkerhet rundt regelverket¹⁷, og at lærerplaner og

¹³ Bl.a. finner Djuve et al. (2017) i sin omfattende studie av introduksjonsprogrammet at 20 prosent av kommunene ikke tilbyr et fulltidsprogram, og at 15 prosent ikke tilbyr helårig program.

¹⁴ I 2021 utlyser IMDi en tilskuddsordning for private tilbydere som skal bidra til å supplere kommunenes norskopplæring, rettet mot nettopp innvandrere som har brukt opp eller ikke har rett til opplæring etter introduksjons- eller integreringsloven ([se IMDi.no](https://www.imdi.no)).

¹⁵ Selv om mange kommuner legger opp til kombinasjonsløp mellom norskopplæring og arbeidspraksis, er det få deltakere som får formell opplæring som del av introduksjonsprogram. Språkpraksis og grunnskole er imidlertid hyppigere brukt enn både yrkesrettet opplæring og videregående opplæring. Deltakere som har norskopplæring som del av introduksjonsprogrammet, får i større grad språkpraksis enn andre (Djuve et al., 2017).

¹⁶ Foreløpige tall for 2020 viser at 29 prosent av deltakerne hadde grunnskoleopplæring og 12 prosent hadde videregående opplæring som del av sitt program (IMDi, under publisering 2021).

¹⁷ Herunder hva som ligger i «grunnleggende kvalifisering» og om grunnskole på fulltid er å regne som fullverdig introduksjonsprogram (Djuve et al., 2011).

undervisning ikke er tilstrekkelig tilpasset målgruppa voksne innvandrere med svake norskerferdigheter. Dette er blant årsakene til at formell opplæring ikke vurderes som relevant og at kommunene ikke informerer deltakerne om muligheten. Det store rommet for skjønnsutøvelse i utformingen av programmet, gjør dessuten at programrådgiveres vurderinger blir bestemmende for hvor mange deltakere som blir penset inn på et slikt løp (Djuve et al., 2017).¹⁸ Djuve et al. (2017) finner at mange lærere og programrådgivere opplever det som lite realistisk at deltakere skal gjennomføre formell opplæring i løpet av introduksjonsprogrammet. I tillegg opplever flere at motivasjonen for lange løp er lav hos mange deltakere. At deltakerne ønsker seg et løp som gir raskere overgang til arbeid, er blant årsakene til at tiltaket ikke vurderes. Behovet for arbeid og inntekt blant deltakerne, henger blant annet sammen med inntektskravet for permanent oppholdstillatelse og familiegjenforening (Djuve et al., 2011; Djuve et al., 2017, Lillevik & Tyldum, 2018; Leirvik & Staver, 2019). I tillegg viser flere studier at mange deltakere ikke er klar over sine rettigheter til slik opplæring eller til fritak fra kravet om egeninntekt for elever i videregående opplæring (se blant annet Lillevik & Tyldum, 2018).

Som vi kommer tilbake til i delen om formell opplæring, har mange kommuner gode erfaringer med tilpassede løp der introduksjonsprogram og fag- og yrkesopplæring kombineres (se blant annet Djuve et al., 2017; Leirvik & Staver, 2019). Mange av de nevnte barrierene gjelder imidlertid også for slik løp. Utover svake norskerferdigheter, framheves utfordringer med å forene opplæring forankret i ulike lovverk (opplærings- og introduksjonsloven), og ulike nivåer (kommune og fylkeskommune). Videre sliter kommunene med å forstå regelverket rundt voksnes rett til videregående opplæring, herunder muligheter for finansiering av språk- og læringsstøtte for voksne med svake norskerferdigheter. Utfordringer knyttet til å dekke livsopphold når deltakerne ikke lenger mottar introduksjonsstønad, framholdes av kommunene som en sentral barriere (Leirvik & Staver, 2019). Sistnevnte har blitt forsterket av at opplæringstilbudet ofte er på deltid, slik at det tidligere ikke har kvalifisert til flyktningstipend.

BRUK AV ARBEIDSRETTEDE TILTAK I PROGRAMMET

Flere studier viser at tiltak i introduksjonsprogrammet som har en nærhet til ordinært arbeidsliv, som arbeid eller arbeidspraksis, øker mulighetene for å komme ut i jobb (Blom & Enes, 2015; Djuve et al., 2017). Det vises særlig til at praksisnær kvalifisering har en mulig positiv effekt for grupper som har lite skolebasert opplæring (NOU 2017: 2; Gregersen & Sletten, 2015). Til tross for dette, har introduksjonsprogrammet vært kritisert for å benytte arbeidspraksis eller ordinært arbeid i liten grad (se blant annet Djuve og Kavli, 2015). Mange kommuner rapporterer om at de sliter med å tilby et helhetlig og arbeidsrettet program, blant annet på grunn av manglende tilgang på gode og relevante tiltak, som egnede praksisplasser (Djuve & Kavli, 2015).

Selv om arbeidstrening, kvalifiserende aktiviteter og arbeidsmarkedskunnskap er områder hvor NAV kan bidra med nyttig kunnskap og tiltak, viser flere studier at bruken av NAVs tiltak som del av introduksjonsprogrammet, er lav (se blant annet Riksrevisjonen, 2019; Skutlaberg et al., 2014). Her framstår mangelen på tilpassede tilbud som en sentral utfordring, blant annet fordi mange av NAV-tiltakene krever norskerferdigheter på et høyere nivå enn introduksjonsdeltakerne har.

Som nevnt, framheves manglende samarbeid som en utfordring for økt bruk av denne typen tiltak. Selv om mange kommuner har en samarbeidsavtale med NAV om introduksjonsprogrammet, varierer

¹⁸ Blant annet får programrådgivers vurdering av norskerferdigheter stor betydning, til tross for at det ikke er noen krav om norskerferdigheter for deltakelse i opplæringen.

det hvordan samarbeidet fungerer for å oppnå helhetlige arbeidsrettede løp. Særlig er samarbeidet om deltakere med svak progresjon mangelfullt (Riksrevisjonen, 2019). Det trekkes fram som en svakhet at NAV ofte kobles på i slutfasen av programmet, og at det er behov for samarbeid allerede i forbindelse med utforming og gjennomføring av individuelle planer (Riksrevisjonen, 2019; Bjerch, 2017).

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) med tilhørende kvalifiseringsstønad, er et fulltids arbeidsrettet program for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som har behov for tett oppfølging. KVP er en rettighet for personer som fyller vilkårene i sosialtjenesteloven § 29. Deltakere i KVP skal få et individuelt tilrettelagt program hvor man kan benytte seg av hele tiltaksporteføljen til NAV. De kommunale og statlige tiltakene kan kombineres parallelt– på lignende måte som i introduksjonsprogrammet. Innhold i, og organisering av KVP varierer lokalt, og skal tilpasses individuelt. Programmet skal enten inneholde arbeidsrettede aktiviteter, utdanning eller opplæring - samt tett individuell oppfølging. Programmet kan inneholde andre aktiviteter som er med å styrke deltakerens muligheter til å komme i arbeid. Det kan blant annet være å utvikle sosiale ferdigheter, være i behandling, ha nødvendig hviletid med mer (NAV, 2020). På bakgrunn av den store andelen innvandrere som er avhengig av økonomisk sosialhjelp, har det vært en økning i andelen innvandrere som har rett til, og som deltar i, kvalifiseringsprogrammet.

En utfordring knyttet til KVP, handler om at det er forskjeller i bruken av programmet overfor voksne innvandrere. Flere studier påpeker at mange som har rett på KVP, ikke får tilbud om dette (Riksrevisjonen, 2019; Helsetilsynet, 2015). Riksrevisjonen mener at NAV-kontorene tolker regelverket ulikt, for eksempel når det gjelder hvorvidt brukere med svake norskferdigheter ses som aktuelle deltakere, og om hvor stor del av programmet som kan bestå av norskopplæring. Ulikhetene henger igjen sammen med organisering av arbeidet med programmet i kommunene, og kommunenes økonomiske prioriteringer. Fylkesmennene (nå Statsforvalterne) gjennomførte tilsyn av kvalifiseringsprogrammet på vegne av Helsetilsynet i 2015, noe som viste lovbrudd i 76 av de 92 kommunene. Bruddene handlet om at ikke alle som burde, fikk tilbud om program, at mange program ikke var individuelt tilpasset og at innholdet i mange program ikke var tilpasset lovkravet.¹⁹

Flere studier finner gode effekter av KVP på overgangen til arbeid (se blant annet Lima & Furulund, 2018; Riksrevisjonen, 2019). Riksrevisjonen (2019) finner blant annet at andelen deltakere med innvandrerbakgrunn som har fått jobb etter tiltaket, er høyere enn for andre med nedsatt arbeidsevne som har deltatt i tiltak. Andelen som beholder jobben, synker imidlertid syv år etter deltakelse. Lima og Furulund (2018) stiller spørsmål ved om det kan være en betydelig uobservert positiv seleksjon inn i programmet, ved at veiledere over tid rekrutterer en gruppe som er mer ressurssterk på uobserverte kjennetegn (se også Markusen & Røed, 2016).

¹⁹ På dette tidspunktet var rettigheten til KVP da brukt opp, og man kunne ikke få et nytt program. Fra 2019 ble det gjort endringer i sosialtjenesteloven, som blant annet åpner opp for mer bruk av utdanning og at man kan delta i KVP flere ganger dersom det blir vurdert som hensiktsmessig.

Jobbsjansen

Jobbsjansen er en tilskuddsordning kommunene kan søke på, som administreres av IMDi. Både NAV, flyktningetjenester og voksenopplæringscentre forvalter Jobbsjans-prosjekter. Ordningen skal gi innvandrere som står langt unna arbeidslivet, grunnleggende kvalifisering, øke sysselsettingen blant dem og styrke deres økonomiske selvhjulpenhet. Ordningen er i dag rettet mot hjemmeværende kvinner. I 2017 og 2018 gikk henholdsvis 71 og 70 prosent av deltakerne som avsluttet programmet, direkte over til arbeid og utdanning (Lerfaldet, Skutlaberg & Høgestøl, 2019). Blant deltakerne som avsluttet i 2019, gikk 76 prosent over til jobb eller utdanning (Høgestøl & Skutlaberg, 2020). Ideas2evidence sin evaluering av ordningen, viste dessuten at deltakerne forbedrer norskferdighetene sine, får økt kunnskap om norsk arbeids- og samfunnsniv samt gir økt livsmestring blant en del av deltakerne. De gode resultatene man har sett for ordningen over tid, kan blant annet forklares med at romslige økonomiske rammer gir anledning til å prioritere kvalitet og helhetlig oppfølging av deltakerne (Lerfaldet et al., 2019). Både ideas2evidence og Riksrevisjonen (2019) viser dessuten til at noe av årsaken til bedre måloppnåelse, er at kjennetegn ved deltakerne tilsier at mange har gode forutsetninger for arbeidsdeltakelse. Riksrevisjonens undersøkelser tyder dessuten på at andelen sysselsatte deltakere øker i årene etter avslutning, og at mange opprettholder tilknytningen til arbeidslivet over tid.

3.2 Arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV

Arbeidsmarkedstiltak er en av hovedkomponentene i den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Denne typen tiltak er blant de viktigste virkemidlene myndighetene har for å hjelpe personer som allerede står utenfor, eller står i fare for å miste tilknytningen til, arbeidsmarkedet.

Selv om det er mange tilbydere og sektorer involvert i gjennomføringen av ulike former for arbeidsrettede tiltak, har imidlertid NAV en nøkkelrolle i denne sammenheng, med oppgaver knyttet til både arbeidsformidling, kvalifisering og stønader. Derfor omhandler forskningen som oppsummeres her nettopp NAVs arbeidsmarkedstiltak rettet mot arbeidssøkere, personer med nedsatt funksjonsevne og sosialhjelpsmottakere.²⁰ Selv om tiltakene ofte benyttes i kombinasjoner eller tiltakskjeder, retter hovedvekten av litteraturen oppmerksomhet mot enkelttiltak.

*Arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV*²¹ omfatter i denne sammenheng tiltak som forbereder eller kvalifiserer til arbeidslivsdeltakelse (som arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og arbeidsforberedende trening (AFT)), og tiltak hvor ordinært arbeidsliv benyttes som kvalifiseringsarena (som kompetansekurs, arbeidstrening og individuell oppfølging).²² I tillegg omfattes ulike former for tilskuddsordninger som muliggjør bruken av tiltakene (som for eksempel lønnstilskudd).

²⁰ Se delen om introduksjonsprogrammet for mer om bruk av arbeidspraksis og NAVs arbeidsmarkedstiltak som del av programmet.

²¹ *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* het fram til 2016 *Forskrift om arbeidsrettede tiltak*. I eldre kilder brukes derfor begrepet «arbeidsrettede tiltak» om NAVs tiltak.

²² Arbeidspraksis/trening benyttes i denne delen når vi omtaler praksis i regi av NAV. Det som tidligere ble omtalt som arbeidspraksis, kalles nå arbeidstrening i NAV. Begrepene benyttes derfor litt om hverandre.

Hovedutfordringer

Flere studier viser indikasjoner på at NAV-brukere med såkalt ikke-vestlig bakgrunn har adgang til et smalere tjenestetilbud og får dårligere kvalitet på kurs, praksisplass og oppfølging enn andre brukere (se blant annet Djuve & Tronstad, 2011). En sentral utfordring som trekkes fram i forskningen, er at NAVs arbeidsmarkedstiltak ikke er tilstrekkelig tilpasset målgruppa. Særlig sliter saksbehandlere med å finne egnede tilbud for deltakere med svake norskferdigheter og lav kompetanse (se blant annet Riksrevisjonen, 2019; Sandbæk & Djuve, 2012; Djuve & Tronstad, 2011).²³ Sistnevnte er grunnet i en rekke ulike forhold, blant annet pekes det på manglende kartlegging (behovs- og arbeidsevnevurdering), varierende tolkning av regelverket, dårlig matching av deltaker-tiltak, mangelfull individuell oppfølging og lite målrettet bruk av tiltak (se blant annet Djuve & Tronstad, 2011; Sandbæk & Djuve, 2012; Røe, 2014; Grødem & Aspøy, 2013; Proba, 2020a).

Ulike praksiser om hva som vektlegges ved formidling til ulike tiltak, er en sentral forklaringsfaktor på de store forskjellene man finner i bruken av tiltak for voksne innvandrere (se blant annet Sandbæk & Djuve, 2012). Videre finner flere studier at saksbehandlere gjerne vektlegger deltakernes motivasjon og norskferdigheter i større grad enn tidligere gjennomførte kurs og kompetanse, noe som bidrar til lite målrettet bruk av tiltak (Djuve & Tronstad, 2011; Sandbæk & Djuve, 2012). Mange saksbehandlere har dessuten en stor portefølje, liten tid til å sette seg inn i den enkelte brukers behov og lite tid til oppfølging (se blant annet Djuve & Tronstad, 2011; Oxford Research, 2017). At man, i mangel på egnede tiltak eller kapasitet, i noen tilfeller benytter arbeidsmarkedstiltak til andre formål enn arbeid (som å holde deltakere i aktivitet, avklaring eller lignende), framstår også som en utfordring. Flere studier peker på at dette kan oppleves negativt fra deltakerhold (se blant annet Friberg & Elgvin, 2014; Djuve & Kavli, 2015; Hardoy & Zhang, 2010).

En rekke studier viser at NAVs arbeidsmarkedstiltak har en positiv effekt på overgangen til arbeid blant innvandrere, både blant arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.²⁴ Men, i likhet med studier av overgangen fra introduksjonsprogram til arbeid, ser man at sysselsettingen blant innvandrere som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak, faller over tid (Riksrevisjonen, 2019).²⁵ Dette er nært knyttet til en av hovedutfordringene som forskningen peker på; at det store volumet av kurstilbud hos NAV er nokså kortsiktige kurs, som i liten grad bidrar til å fylle gapet mellom individuelle kvalifikasjoner og kravene i arbeidslivet (se blant annet Elgvin & Svalund, 2020; Sandbæk & Djuve, 2014; Djuve & Tronstad, 2011). Selv om kortvarige kurs kan gi ferdigheter som får en raskt ut i den første jobben, argumenterer flere for at mange deltakerne tilbys «feil» kompetanse. Mange har behov for mer grunnleggende ferdigheter som er nyttig på tvers av jobber og bransjer, som mer langsiktige yrkesrettede kurs eller opplæring som fører til formell kvalifisering (se blant annet Elgvin & Svalund, 2020; Sandbæk & Djuve, 2012; Proba, 2020a).²⁶

²³ For å kunne tilby et fornuftig tilbud, vil det ifølge Sandbæk og Djuve (2012) kreve at NAV i større grad må tilby kvalifisering som omfatter norskopplæring. Dette krever både kompetanse og praksisendring hos NAV, og et tettere samarbeid med norskopplæringssentre og tiltaksarrangører. Behovet for norskopplæring kombinert med praksis framheves også i Oxford Researchs (2017) gjennomgang av AMO-tiltak i syv norske fylker.

²⁴ Overgangen til arbeid etter deltakelse på tiltak er noe lavere for denne gruppa.

²⁵ Riksrevisjonen (2019) ser på overgang til arbeid for innvandrere som har deltatt på følgende tiltak: Lønntilskudd, AMO-kurs, Oppfølging, Arbeidstrening og Jobbklubb.

²⁶ Selv om grunnleggende opplæring vil ha mindre umiddelbar effekt sammenlignet med mer direkte arbeidsrettede tiltak, ser man positive effekter av grunnleggende kvalifisering for tilknytning til arbeidsmarkedet på lengre sikt (se blant annet Bratsberg, 2016).

Samarbeid og samordning

Uklare grenser mellom NAVs og utdanningssystemets ansvarsområder, framstår som en sentral barriere for økt bruk av arbeidsmarkeds tiltak som fører til formell kvalifisering. Et av målene med den nylige omleggingen av Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak,²⁷ har vært å kunne gi arbeidssøkere et innholdsmessig bedre og mer relevant tilbud. Blant annet handler det om å trappe ned bruken av kortvarige kurs, at flere får tilbud om fag- og yrkesopplæring og mulighet til å fullføre videregående opplæring (KD, 2020) (se mer om dette under delen om *Formell opplæring*). At en rekke av NAVs arbeidsmarkedstiltak ligger tett opp mot tilbud som tilbys av andre instanser, slik som kommuner, fylkeskommuner og helsevesenet, framheves av ansatte (både ved lokalkontorer og NAV fylke) som en av de største utfordringene med AMO-kurs (Oxford Research, 2017). Oxford Research (2017) trekker for eksempel fram at flere veiledere ønsker kurs tilrettelagt for deltakere med fysiske og psykiske helseplager, men at NAV fylke vurderer at et slikt tilbud vil ligge så tett opptil ordinære helsetilbud, at det ikke bør anskaffes som AMO-kurs. Et tett samarbeid med disse aktørene, og med arbeidsgivere, er derfor sentralt for å sikre et best mulig tilbud.

Hvorvidt man lykkes med å bistå deltakere inn i jobb, er med andre ord ofte avhengig av innsatsen til flere aktører. Det at ansvaret for gjennomføringen av tiltak, som for eksempel AMO-kurs, er delt mellom flere aktører (som NAV, tilbyder og arbeidsgiver), kan gjøre det utfordrende for saksbehandlere å holde seg oppdatert på hva som finnes av tilbud, og innholdet i disse. God informasjonsflyt mellom saksbehandlere og tilbydere, er derfor viktig for å finne rett kurs til deltakerne (se blant annet Grødem & Aspøy, 2013).

Effektstudier av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere

Studier av effekten av arbeidsmarkedstiltak på innvandreres overgang til arbeid, dreier seg i hovedsak om effekten av enkelttiltak, og ikke sammenhengende løp. Generelt finner norske studier at innvandrere har spesielt godt utbytte av tiltaksdeltakelse sammenlignet med majoritetsbefolkningen (von Simson, 2019; Hardoy & Zhang, 2013). Til tross for at tiltaksdeltakelse har såkalte «innlåsnings effekter»,²⁸ tyder flere studier på at deltakelse på tiltak samlet sett har en positiv effekt, selv om disse er moderate. Både opplæringstiltak, som AMO-kurs, og lønnstilskudd ser ut til å ha gode effekter for innvandrere, både arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne (von Simson, 2019; Riksrevisjonen, 2019; Hardoy & Zhang, 2010). Man ser imidlertid at sysselsettingen blant deltakere som har fått lønnstilskudd i større grad synker over tid sammenlignet med for eksempel deltakere på AMO-kurs.²⁹

Studier av effekten av arbeidspraksis (nå arbeidstrening), viser blandede resultater (Nordhagen, Dahle & Skutlaberg, 2015; von Simson, 2019; Hardoy & Zhang, 2019). Mens mange studier finner en svak eller ingen effekt av praksis, finner Zhang (2016) moderate effekter av arbeidspraksis for innvandrere,

²⁷ Nytt regelverk for arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak ble iverksatt fra 1. juli 2019.

²⁸ Mens tiltaket pågår, kan sannsynligheten for å ha en overgang ut av ledighet, reduseres. Det kan skyldes at det tar opp tid som kunne vært brukt på jobbsøking, men også at deltakerne ønsker å avslutte tiltaket de startet på. Ikke alle tiltak har slike effekter, som for eksempel lønnstilskudd.

²⁹ De positive og negative effektene av hhv. lønnstilskudd og arbeidspraksis må imidlertid ses i lys av hvem som får tilbud om tiltaket: Mens lønnstilskudd i stor grad tilbys deltakere som står nært arbeidslivet, kan effekten av arbeidspraksis undervurderes dersom man ikke tar hensyn til at det ofte er personer som står langt fra arbeidsmarkedet som deltar på slike tiltak (Nordhagen et al., 2015).

særlig når det benyttes i kombinasjon med andre tiltak. Han finner videre at opplæring etterfulgt av arbeidspraksis (en såkalt «train-then-place»-modell)³⁰ har positive effekter på overgang til arbeid. Dette kan handle om at bruken av praksis er mer målrettet etter gjennomført opplæring.³¹

De fleste studiene av arbeidsmarkedstiltak ser på effekten av ett tiltak, enten det første eller siste brukerne deltar på. Men tiltak benyttes gjerne i kjede og parallelt med andre tiltak. Ifølge Zhang (2016) har innvandrere generelt større effekt av tiltakskjeding enn majoritetsbrukere. I en litteraturgjennomgang om gode grep i kvalifiseringsløp, finner Nordhagen et al. (2015) at det er til dels motstridende funn om effekten av tiltakskjeding. Selv om det finnes positive effektstudier av opplæring eller arbeidspraksis etterfulgt av lønnstilskudd, kritiseres også en slik kjeding for å føre til langvarige løp med fare for innlåsning i tiltaksapparatet.

Til tross for at en rekke effektstudier viser at enkelte arbeidsrettede tiltak øker overgangen til videre utdanning eller arbeid, er ikke effektene store (Riksrevisjonen, 2019).³² I tillegg mangler mange effektstudier informasjon om innholdet i de ulike tiltakene, slik at svake eller manglende effekter like gjerne kan handle om kvaliteten på tilbudet, som for eksempel oppfølging (se blant annet von Simson, 2019).

Tiltak som kvalifiserer eller forbereder til arbeidslivsdeltakelse

I det følgende gir vi en kort oppsummering av forskningen på et utvalg enkelttiltak som vi anser som særlig relevant for vårt oppdrag, i tillegg til tidligere presenterte arbeids- og utdanningsrettede programmer.

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) er et av de hyppigst brukte arbeidsmarkedstiltakene for innvandrere (se blant annet Djuve & Tronstad, 2011; Sandbæk & Djuve 2012; Oxford Research, 2017).³³ AMO-kursene har som regel kort varighet.³⁴ Mens det gjerne er private aktører som står for innhold og gjennomføring av kursene, har NAV en viktig rolle i å anskaffe kursene. Kursene består

³⁰ Det er vanlig å skille mellom tiltaksstrategier som fokuserer på opplæring først (train-then-place) og strategier som fokuserer på rask utplassering i arbeidslivet (place-then-train). En rekke kvalitative studier finner imidlertid at en omvendt tiltakskjede, place-train-modellen, er et godt utgangspunkt for opplæring av voksne innvandrere (se mer om ulike former for kombinasjons/vekslingsløp under delen om formell opplæring).

³¹ De positive og negative effektene av hhv. lønnstilskudd og arbeidspraksis må imidlertid ses i lys av hvem som får tilbud om tiltaket: Mens lønnstilskudd i stor grad tilbys deltakere som står nært arbeidslivet, kan effekten av arbeidspraksis undervurderes dersom man ikke tar hensyn til at det ofte er personer som står langt fra arbeidsmarkedet som deltar på slike tiltak (Nordhagen et al., 2015).

³² Riksrevisjonens undersøkelse viser også at frafallet er større blant de som har vært på tiltak enn de som ikke har det.

³³ I tillegg tilbyr NAV fag- og yrkesrettet opplæring på videregående nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole), og høyere utdanning for personer med nedsatt arbeidsevne. Vi har imidlertid ikke funnet forskning på disse. Når det gjelder den fag- og yrkesrettede opplæringen skyldes nok det blant annet at tiltaket er nokså nytt. Det kan også henge sammen med relativt liten bruk av utdanningsrettede tiltak i NAV (se blant annet Riksrevisjonen, 2019).

³⁴ Fram til 1. juli 2019 var maksimal varighet for AMO ett år, etter dette beskrives det i tiltaksforskriften (2015) og rundskriv at opplæringen kan gis i inntil tre år. Varighetene på AMO-kursene skal vurderes i det enkelte tilfellet, ut fra mål om oppnådd kompetanse, kompetansekrav fra arbeidsmarkedet og behov for hensiktsmessig innretning.

gjærne av teoretisk opplærings, eller en kombinasjon av teoretisk og praktisk opplærings, hvor sistnevnte innebærer praksis i ordinær bedrift.

De fleste AMO-kurs retter seg mot brede brukergrupper, men noen kurskonsepter rettes særskilt mot personer med minoritetspråklig bakgrunn (Grødem & Aspøy, 2013). Disse kan imidlertid ikke regnes som én gruppe. At deltakerne har svært ulike behov og ulike kompetanse, medfører utfordringer med å skreddersy og tilrettelegge tjenestene i NAV, og mange NAV-ansatte sliter med å finne et egnet tilbud, særlig for deltakere med svake norskerferdigheter. I en kartlegging av NAVs arbeidsmarkedsopplærings i syv norske fylker, finner Oxford Research (2017) at veilederne opplever at en stor andel av innvandrerne utenfor EØS mangler fagkompetanse og har utfordringer med språket. For denne gruppa er det derfor økt behov for arbeidstrening i kombinasjon med norskopplærings. Sandbæk og Djuve (2012) framhever dårlig matching mellom deltakere og tiltak som en alvorlig barriere mot bedre måloppnåelse. Videre framheves arbeidsdelings mellom flere aktører³⁵ som noe som bidrar til at NAV har nokså lite kontakt med den enkelte bruker, begrenset innflytelse på hvem som havner på hvilket kurs, samt mangelfull informasjon om brukernes forløp - og hvilket utfall kurset fikk.

Hvorvidt man lykkes med målsettingen om å bistå deltakerne inn i jobb er med andre ord, i tillegg til situasjonen på arbeidsmarkedet, avhengig av innsatsen til flere aktører; deltakernes kompetanse og strategier, bistanden fra NAV, kursleverandør og arbeidsgivere. I tillegg fører konkurranseutsettingen av AMO-kurs til gjennomtrekk på leverandørsiden. Dette gjør det vanskelig å bygge gode relasjoner på tvers, noe som anses viktig for kontakten mellom NAV og kurstilbydere (Grødem & Aspøy, 2013). I en studie av AMO-tiltak i syv norske fylker, peker Oxford Research (2017) blant annet på at det er behov for endring i rutiner for innsøking på tiltak for å unngå lange venteperioder og finne passende tiltak.

Siden AMO-kursene er basert på behov i arbeidsmarkedet, varierer kursene mellom fylker og kommuner, både når det gjelder innhold, målgrupper og målsettinger. Selv om dette ikke er problematisk i seg selv, da ulike arbeidsmarkedsforhold og brukergrupper krever ulike kurstilbud, peker Oxford Research (2017) på faren for at brukere kan få ulikt tilbud og ulike oppfølging avhengig av hvor i landet de bor. Videre finner de at det er et gjennomgående trekk blant fylkene de studerte, at tiltaket ikke klarer å møte brå endringer i arbeidsmarkedet.³⁶ Som nevnt over, påpeker flere ansatte, både ved lokalkontorene og NAV fylke, at det at mange av kursene ligger tett opp mot tiltak eller kurs som tilbys av andre instanser, er en av de største utfordringene med AMO-kurs. Mange ønsker derfor et tettere samarbeid for å sikre et best mulig tilbud (Oxford Research, 2017).

Arbeidsforberedende trening (AFT) er et individuelt tiltak som først og fremst tilbyr utprøving og trening i ordinært arbeidsliv etter en innledende fase av arbeidsforberedende karakter i et tilrettelagt arbeidsmiljø. Det kan også gis tilrettelagt opplærings som skal legge til rette for yrkesfaglige løp. I en evaluering av tiltaket, konkluderer Oslo Economics (2020) med at AFT er et langsiktig og allsidig tiltak, som, når det brukes godt, gir gode muligheter for å identifisere deltakernes ressurser og utvikle disse for å øke deres muligheter i ordinært arbeidsliv. Ifølge studien, får deltakerne i liten grad formell

³⁵ For eksempel har NAV tiltak ansvar for utlysning og kontraktstildeling, kursleverandører for utforming og gjennomføring av undervisning, formidling til praksis og oppfølging, arbeidsgivere for opplærings og oppfølging mens de er i praksis, og saksbehandlere i NAV for å veilede arbeidssøkere om NAVs tilbud samt vurdere hvilke arbeidssøkere som skal inn på hvilke tilbud.

³⁶ En av forklaringene på dette er tidkrevende anskaffelsesprosesser. For å forutsi framtidige behov, anbefaler rapporten at NAV fylke må skue utover fylkesgrensene i det strategiske arbeidet med AMO som virkemiddel, og mer konkret i anskaffelsesprosessene.

opplæring gjennom tiltaket, men mer målrettet trening for å styrke deres muligheter i arbeidslivet, ofte med fokus på ferdigheter rettet mot spesifikke arbeidsplasser.³⁷

Tiltak som benytter ordinært arbeidsliv som kvalifiseringsarena

Praksis, utplassering på arbeidsplass, anses være et viktig virkemiddel for å få flere flyktninger og innvandrere i arbeid. Til tross for at en rekke effektstudier viser at arbeidspraksis i liten grad har noen (langtids) effekt i form av overgang til ordinært arbeid, vurderes individuell praksisplass som et godt egnet tiltak av et flertall av saksbehandlere i NAV (Djuve & Tronstad, 2011). En rekke studier har imidlertid pekt på utfordringer knyttet til resultatoppnåelse og kvaliteten på arbeidspraksisen som tilbys innvandrere, enten det er i regi av introduksjonsprogrammet, Jobbsjansen eller arbeidsmarkedstiltak i NAV (Djuve & Kavli, 2015; Djuve & Tronstad, 2011; Friberg & Elgvin, 2014; Hardoy & Zhang, 2010). Kritikken handler i mindre grad om tiltaket i seg selv, men snarere om hvordan tiltaket er utformet og implementert. Som vist tidligere, påpeker flere studier at bruken av praksis er lite målrettet, og i liten grad brygger videre på tidligere gjennomførte kurs og kompetanse (se blant annet Proba, 2020a; Djuve & Tronstad, 2011). I en studie av NAV Arbeids erfaring og arbeidsmetoder når det gjelder bruk av praksisplass, finner Djuve & Tronstad (2011) at mange saksbehandlere i NAV først og fremst brukte arbeidspraksis som virkemiddel for norskpraktisering og for å gi deltakerne bedre kunnskap om kravene som stilles i det norske arbeidslivet, uten at overgangen til ordinært arbeid nødvendigvis ble vurdert som et realistisk utfall. Samtidig finner flere studier at gjentatte praksisplasser som ikke fører fram, kan oppleves negativt for deltakerne, fordi praksisplassen får karakter av tvungent gratisarbeid (se blant annet Djuve & Tronstad, 2018; Friberg & Elgvin, 2014; Proba, 2020a).

For en vellykket praksisutplassering, er det viktig å avklare formålet med praksisen for alle parter, for å sikre tilpasning til deltakernes forutsetninger og behov: om det er avklaring, større nettverk, kompetanseheving eller arbeid (Nordhagen et al., 2015). Videre er det viktig å få avdekket arbeidsgivers motivasjon for å ta imot praksisdeltakere. I tillegg pekes det på at det er viktig med tett oppfølging av deltaker og arbeidsgiver.

Utover oppfølgingen man får i forbindelse med deltakelse på en rekke av de ovennevnte tiltakene (praksis, AMO med mer), har NAV også arbeidsmarkedstiltaket **oppfølgingstiltak** for personer som trenger støtte eller veiledning til å finne eller beholde en jobb (se [NAV.no](https://www.nav.no)). Oppfølgingstiltaket kan inneholde kartlegging og veiledning av deltaker, arbeidsgiver og tiltaksarrangør, oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter, samt tilpasning og tilrettelegging av arbeidsoppgaver og arbeidssituasjon.

Det er generelt positive effekter av tett, individuell oppfølging av innvandrere i kvalifiseringsløp, det vil si intensivt oppfølging og rådgivning fra saksbehandlere som følger opp færre brukere enn vanlig (Nordhagen et al., 2015; Proba, 2020b). De senere årene har det vært en framvekst av arbeidsmarkedstiltak som bygger på Supported Employment-metodikk, som innebærer at deltakerne skal raskt ut i jobb og få trening på en vanlig arbeidsplass («place-then-train») (se blant annet Proba 2020b; FHI; 2017; von Simson, 2019; Maxima-Mentzoni, 2019). Metodikken har tidligere vært i bruk

³⁷ På [NAVs nettsider](https://www.nav.no) står det nå at det også kan gis tilrettelagt opplæring som kan legge til rette for yrkesfaglige løp.

for personer med psykiske lidelser, men prøves for tiden ut i kvalifiseringstiltak for innvandrere, slik som introduksjonsprogrammet, Jobbsjansen og i ulike tiltak som finansieres av NAV. Som vi kommer nærmere inn på i neste del, finner flere studier gode resultater ved bruk av ulike former for mentor- og trainee-ordninger.

Tilskuddsordninger gjennom NAV

NAVs mentortiltak er en tilskuddsordning for personer som trenger praktisk bistand, veiledning eller opplæring i arbeidsrettede ferdigheter for å gjennomføre arbeidstrening, opplæringstiltak eller lønnstilskudd. NAV kan også gi tilskudd til mentor hvis det er nødvendig for å få eller beholde lønnet arbeid i en ordinær virksomhet (NAV.no). I en evaluering av mentortiltaket, finner Oxford Research og Proba (2019) at over halvparten av kandidatene er i jobb etter gjennomført tiltak. Innvandrere utgjør imidlertid kun en femdel av kandidatene. Evalueringen finner også utviklingspotensial i oppfølgingen av arbeidsgiver og mentor fra NAV sin side.

Fylkeskommunene har en **mentor- og traineeordning** hvor virksomheter og organisasjoner kan søke støtte til mentor- og traineeprogram for personer med innvandrerbakgrunn.³⁸ Ordningen er frivillig, og skal bidra til å øke muligheten for inkludering av fagutdannede og høyt kvalifiserte innvandrere i arbeidslivet. I en evaluering av ordningen, finner Bjørnset og Kindt (2019) at tiltaket på mange måter framstår som et supplement til arbeidsmarkedstiltak. Blant annet tyder studien på at mentorer innenfor faget lettere kan identifisere hvilke kunnskapshull som må fylles for at kandidaten skal kvalifiseres til det norske arbeidsmarkedet, samt at mentorer kan være avgjørende døråpnere når det gjelder rekruttering og nettverk.

Gjennomgående viser studier at bruk av **lønnstilskudd** har overveiende positive resultater på overgangen til jobb. Fordi målet er at deltakeren skal fortsette å jobbe for samme arbeidsgiver også etter at tiltaksperioden er over, er innlåsningseffekten så å si fraværende (Hardoy & Zhang, 2010). Deltakere på lønnstilskudd synes imidlertid å være positivt selektert (se blant annet von Simson, 2019). Hardoy og Zhang (2010; 2013) finner også positive effekter av lønnstilskudd, men at den er sterkest umiddelbart etter at tiltaket er avsluttet, og avtar over tid. Tiltaket benyttes imidlertid i liten grad ovenfor innvandrere. Ifølge Røed, Schøne & Umblijs (2019), er det nærliggende å tro at det kan gi positive resultater å tilby dette tiltaket til flere flyktninger og innvandrere fra land utenfor OECD. Ønsker man flere på lønnstilskudd, er man imidlertid avhengig av arbeidsgivers interesse, men arbeidsgiver vil da som regel være interessert i kandidater som står nær ordinær ansettelse (Nordhagen et al., 2015).

Arbeidsgivere kan søke om **inkluderingsstilskudd** for å kompensere for kostnader knyttet til personer som trenger tilrettelegging av arbeids- eller tiltaksplassen. Dette skal gjøre det enklere å rekruttere eller prøve ut arbeidssøkere med behov for arbeidsrettet oppfølging (se NAV.no) Ifølge en evaluering gjennomført av Proba og Oxford Research i 2019, er inkluderingsstilskuddet et fleksibelt, og stadig mer brukt virkemiddel. Tilskuddet benyttes ofte sammen med andre tiltak, som for eksempel arbeidstrening (tidligere praksis), eller oppfølgingstiltak, lønnstilskudd og mentor. Studien viser at tilskuddet har særlig høy utløsende effekt der formålet er rekruttering. Virksomhetene opplever også at tilskuddet bidrar til å redusere terskelen for å gjøre tilrettelegginger, og prøve ut kandidater eller ansette arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov. I evalueringen finner man imidlertid forskjeller i

³⁸ Tilskuddsordningen ble overført fra IMDi til Fylkeskommunene i 2020 ([Mentor- og traineeordninger | IMDi](#))

hvordan NAV-ansatte bruker tilskuddet, og at NAV-veiledere har en sentral rolle i å initiere bruken av det. Den største barrieren for bruken av tilskuddet, er manglende kjennskap hos arbeidsgiverne.

3.3 Formell opplæring

De siste årene har man sett et økende fokus på kompetanse i integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken. Dette innebærer blant annet en dreining vekk fra vektleggingen av å komme i arbeid så raskt som mulig, mot kvalifisering som er nyttig i det kompetanseintensive norske arbeidsmarkedet (KD, 2016; 2018). En sentral del av denne dreiningen, har vært å øke innvandreres deltakelse i grunnskole og videregående opplæring. Det har vært rettet særlig oppmerksomhet mot behovet for å utvikle modeller for utdanningsløp tilpasset voksne innvandrere, og – grunnet et stort behov for faglært arbeidskraft i flere sektorer – utviklingen av tilrettelagte fag- og yrkesopplæringsløp (se blant annet NOU 2017: 2; NOU 2021: 2).

I et norsk arbeidsmarked preget av stadig økende krav til kompetanse og færre ufaglærte jobber, er det videre en utfordring at mange tiltak rettet særskilt mot flyktninger og innvandrere, har vært av kortere varighet, og ofte ikke har resultert i formell kompetanse.

Formell opplæring omfatter i denne sammenheng all offentlig godkjent opplæring som leder til formell kompetanse innenfor det ordinære opplæringssystemet: grunnskole for voksne (herunder [forsøket med modulstrukturert forberedende voksenopplæring](#)), årskurs, fagbrev, grunnkompetanse eller studiekompetanse på videregående opplæringsnivå.³⁹

Hovedutfordringer

Det varierer hvor mye medbrakt kompetanse innvandrere har når de kommer til Norge. De sentrale utfordringene knyttet til formell opplæring, handler altså på den ene siden om å tilby grunnleggende formell opplæring til de som ikke har det, eller ikke har fått den godkjent i Norge. På den andre siden handler det om å sørge for at de som har medbrakt kompetanse, får benyttet den i Norge.

Flere analyser viser et skille på arbeidsmarkedet mellom innvandrere som har fullført videregående og de som ikke har det. Betydningen av å ha gjennomført opplæringen i Norge, synes også ha en positiv effekt på sysselsetting (se blant annet Bratsberg, Raaum & Røed, 2016; Mølland et. al., 2018). Selv om mange innvandrere har et stort behov for utdanning, viser statistikken at de deltar lite i utdanning (NOU 2017: 2). Selv om det gjort en del tilpasninger for å tilrettelegge bedre for voksne innvandrere, møter gruppa fortsatt særskilte utfordringer.

De sentrale utfordringene knyttet til deltakelse i formell opplæring, handler om mangel på tilbud, mangelfulle rettigheter til utdanning, og at det tilbudet som tradisjonelt sett er tilbudt voksne, ikke er tilstrekkelig tilpasset voksne innvandreres særskilte behov og forutsetninger (se blant annet Leirvik & Staver, 2019; Djuve et al., 2011; 2014; 2017; Dæhlen, Danielsen, Standbu & Seippel, 2013). Mange har behov for mer tid og tilrettelegging for å få gjennomført utdanningen. Det pekes på at en del har for svake norskferdigheter for å dra nytte av og/eller fullføre opplæringen, eller at opplæringen ikke tilrettelegges godt nok til deltakernes språkbehov. Å kombinere/integrere norskopplæring med fagopplæring, er i mange tilfeller utfordrende. Usikkerhet rundt, og ulike tolkninger av regelverket,

³⁹ Da bruk av formell opplæring som del av introduksjonsprogrammet er omtalt tidligere i kapitlet, er dette i mindre grad omtalt her.

som for eksempel voksenretten til videregående opplæring og retten til språk- og læringsstøtte, framheves av flere som en utfordring (se blant annet Lervik & Staver, 2019). Som vi har vært inne på tidligere, er dette også knyttet til at gode sammenhengende utdanningsløp fordrer samarbeid mellom ulike instanser og forvaltningsnivåer - og utfordringer med å få regelverk og lover til å «gå i hop» på implementeringsnivå (blant annet opplæringsloven og introduksjonsloven for introduksjonsdeltakere, og mellom opplæringsmyndigheter og NAV for arbeidssøkere). En annen sentral utfordring dreier seg om økonomiske forpliktelser som hinder for deltakelse i opplæringen. For deltakere som ønsker videre kvalifisering etter endt introduksjonsprogram (når de har mistet introduksjonsstøtten), eller som ikke har rett til introduksjonsstønad, kan behovet for inntekt redusere muligheten for å fullføre et utdanningsløp. Spørsmål knyttet til dekning av livsopphold for voksne i utdanning og opplæring har vært et sentralt tema de senere årene, spesielt for voksne i videregående opplæring (se blant annet NOU 2017: 2; NOU 2018: 13).

Samarbeid og samordning

Mens kommunen har ansvar for introduksjonsprogram og grunnskoleopplæring, har fylkeskommunen ansvar for tilbud om videregående opplæring. I tillegg kan NAV gi støtte til formelle opplæringstiltak, for eksempel fag- og yrkesopplæring, høyere yrkesfaglig utdanning, eller høyere utdanning for deltakere med nedsatt arbeidsevne. En rekke studier og politiske dokumenter peker på hvordan samarbeid på tvers av instanser og forvaltningsnivåer, gir utfordringer knyttet til regelverk og ansvarsfordeling. Mangelfull samordning av opplæring etter opplæringsloven og introduksjonsloven, har ført til at mange som trenger formell utdanning, ikke har tatt utdanning, eller har brukt uforholdsmessig lang tid på å gjennomføre den (Dæhlen et al., 2013). For arbeidssøkere med behov for å fullføre videregående opplæring, er samarbeid mellom opplæringsmyndighetene (kommune og/eller fylkeskommune) og NAV, sentralt. Denne grenseflaten har alltid vært preget av betydelige utfordringer med hensyn til samarbeid og ansvarsavklaring, ikke minst når det gjelder å kombinere ulike livsoppholdsytelser fra NAV med utdanning (Proba, 2015a; Høst & Reymert, 2017; Leirvik & Staver, 2019). Som vi kommer nærmere inn på senere, har en del kommuner opprettet spesielle fag- og yrkesopplæringsløp tilpasset voksne minoritetsspråklige, enten gjennom lokalt samarbeid med voksenopplæring eller den lokale videregående skolen, eller gjennom samarbeid med fylkeskommunen og NAV.

Grunnskoleopplæring

Innvandrere utgjør i dag hovedandelen av deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne (Dæhlen et al., 2013; Moafi, 2018). I skoleåret 2020/21 var 97 prosent av samtlige voksne i grunnskoleopplæring minoritetsspråklige (www.gsi.udir.no). Voksne over opplæringspliktig alder som ikke har norsk grunnskole eller tilsvarende fra andre land, og som trenger grunnskole, kan søke grunnskole for voksne. Søkeren må ha lovlig opphold i Norge.⁴⁰ Som vist tidligere, kan grunnskoleopplæring inngå i introduksjonsprogrammet for flyktninger. Det kan ikke stilles krav om norskferdigheter for å få rett til grunnskoleopplæring for voksne. Voksne skal få tilbud om realkompetansevurdering (RKV) før inntak til grunnskoleopplæring. RKV kan bidra til å dokumentere den enkeltes kompetanse, og kan være med på å avkorte og tilpasse opplæringstilbudet. RKV kan, fra 2020, også gjennomføres på andre språk enn

⁴⁰ Kommuner kan velge å tilby grunnskoleopplæring til voksne innvandrere som venter på vedtak om oppholdstillatelse.

norsk og samisk, for eksempel med tolk (Utdanningsdirektoratet, 2021). Voksne med annet morsmål enn norsk og samisk, har også rett til særskilt språkopplæring dersom dette er nødvendig for at de skal kunne få forsvarlig opplæring.

Med unntak av de tidligere nevnte studiene om personer som deltar i grunnskoleopplæring som del av introduksjonsprogrammet (se blant annet Djuve et al., 2017; Djuve, Haakestad & Sterri, 2014; Riksrevisjonen, 2019), finnes det generelt lite kunnskap om voksne i grunnskoleopplæring (Moafi, 2018). I de nevnte studiene framheves særlig mangel på tilpassede tilbud og usikkerhet rundt inntektssikring, som særlige utfordringer.

En kartlegging av voksne i grunnskole- og videregående opplæring gjennomført av Dæhlen et al. i 2013, finner at deltakernes norsksferdigheter og faglige forutsetninger blir vurdert som en særlig utfordring i opplæringen. Det er særlig deltakernes svake norsksferdigheter som fører til at mange enten ikke får tilbud om, eller sliter med å fullføre grunnskoleopplæringen (Dæhlen, 2013). Videre peker flere på at en del kommuner prioriterer grunnskoletilbudet lavt, og at informasjonen til målgruppa kan være mangelfull (Dæhlen et al., 2013; NOU 2017: 2).

Kompetanse Norge har satt i gang forsøk med **forberedende voksenopplæring (FVO)** for voksne på nivået under videregående opplæring, det vil si tilsvarende grunnskolenivå. Forsøket foregår i 40-50 kommuner. Det overordnede målet med forsøket er å øke deltakelsen i grunnskole og videregående opplæring, ved å gjøre opplæringen mer fleksibel, effektiv og samordnet på tvers av sektorer. I en tidlig fase av følgeevalueringen av forsøket, fant ideas2evidence at man i forsøket hadde kommet langt i å gjøre opplæringen mer relevant, men betydelig kortere når det gjaldt fleksibilitet og samordning med NAV (Dahle, Lurfaldet, Monsen, Ervik & Ryssevik, 2018).

Videregående opplæring

Videregående opplæring (studieforberedende eller yrkesfag) bygger på tiårig grunnskole og kvalifiserer enten til et utdanningsløp på høyere nivå ved høyskole eller universitet gjennom studieforberedende programmer, eller til arbeidsliv. I 2000 fikk voksne rett til videregående opplæring, ofte omtalt som «voksenretten». Retten omfatter alle voksne som er 25 år eller eldre, og som har fullført grunnskole eller lignende, men ikke videregående opplæring. Det samme gjelder de som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får det godkjent som generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge. Tidligere var det slik at en del innvandrere kom i en vanskelig situasjon fordi de hadde gått på videregående opplæring i hjemlandet, men samtidig ikke fikk utdanningen godkjent i Norge. De hadde da ikke rett til å ta videregående «på nytt». Dette ble endret i 2017, og voksenretten ble utvidet til å omfatte også disse søkerne. Dette innebærer at det er færre som er såkalte «ikke-rettighetshavere», og at en stor andel av deltakerne på introduksjonsprogrammet vil ha rett til opplæring enten på grunnskolenivå eller på videregående nivå (Leirvik & Staver, 2019). Voksne med rett til videregående opplæring har, i likhet med de med rett på grunnskole, også rett til realkompetansevurdering.

Mens flere innvandrere gjennomfører grunnskole nå enn tidligere, er det fremdeles særlige utfordringer knyttet til frafall i videregående opplæring. Det store frafallet må ses i sammenheng med at mange deltakere går ut av grunnskolen uten det faglige og språklige grunnlaget som trengs for å fullføre (se blant annet NOU 2021: 2). I tillegg til mangelfulle faglige og språklige ferdigheter (både norsk og engelsk), framstår tap av inntekt og arbeidsforpliktelser som en viktig årsak til frafall, særlig

på yrkesfaglige utdanningsprogrammer (Dæhlen, 2013). Mangel på inntektssikring til livsopphold under utdanningen kan være et problem for mange voksne som ønsker å ta videregående opplæring. At det nå er åpnet for muligheten til å gjennomføre videregående opplæring på fulltid innenfor introduksjonsprogrammet, betyr at de økonomiske barrierer er senket for nyankomne flyktninger.

Fag- og yrkesopplæring

I lys av at mange innvandrere har behov for kvalifisering, og at mange sektorer har behov for faglært arbeidskraft, har fag- og yrkesopplæring blitt en viktigere del av arbeidsmarkeds- og integreringspolitikken de senere årene. Sammenlignet med ren skoleopplæring, anses fagopplæringen å ha noen fordeler, blant annet fordi opplæringen er mer praktisk orientert, og at teori og praksis går over i hverandre (Høst & Reymert, 2017). Hovedmodellen for opplæring, som anvendes innenfor de fleste fagretninger, er en såkalt 2+2-modell, der man de to første årene har opplæring på skole og de to siste har opplæring i bedrift.

Det er stor variasjon i tilbudet som gis voksne generelt i ulike fylker. Noen fylkeskommuner har ikke utbygd egne voksenopplæringsenheter på videregående nivå. I slike tilfeller vil man kunne få plass i ordinære fag- og yrkesopplæringsløp, men de med ungdomsrett prioriteres (Leirvik & Staver, 2019). Der det er et eget tilbud for voksne, er det for mange en utfordring å tilpasse tilbudet til minoritetsspråklige med særlige tilpasningsbehov. I tillegg til svake faglige kvalifikasjoner, framstår svake norskferdigheter som en hovedbarriere for å fullføre ordinær fagopplæring (se blant annet Høst & Reymert, 2017). Mange har gjerne brukt opp rettighetene sine til norskopplæring før de kommer inn i fagopplæringen, og mange er fremdeles på et for lavt nivå språkmessig til å følge undervisningen. Om de kommer gjennom skoleopplæringen, kan språket fortsatt være en barriere for å få læreplass (Høst & Reymert, 2017).

En særlig utfordring knyttet til fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere, er at det, i henhold til opplæringsloven, ikke gis rom til å finansiere språk- og læringsstøtte for voksne minoritetsspråklige (Leirvik & Staver, 2019). Voksenretten utløser ikke rett til spesialundervisning på samme måte som ungdomsretten.⁴¹ I en utredning av finansieringsmodeller for tilpassede videregående opplæringsløp som er gjennomført i Oslo, er det få løsninger for voksne rettighetshavere med manglende språkferdigheter, og lite handlingsrom for å bevilge ressurser til ekstraordinær språk- og læringsstøtte for denne gruppa (se Dahl 2018 upublisert, referert i Leirvik & Staver, 2019). For å tilby opplæringsløp for voksne med behov for språk- og læringsstøtte, må man derfor finne andre måter å finansiere det på.

Det er gjort en rekke ulike forsøk med tilpasset fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Noen benytter seg av ordinær struktur, bestående av to år skole og to år i bedrift, noen bruker en modell med tre år i skole og ett år bedrift, mens andre har valgt en vekslingsmodell (Leirvik & Staver, 2019; Høst & Reymert 2017; Eide, Homme & Lundberg., 2016; Eide, Homme, Karlsen & Lundberg, 2017). I perioden 2014-2018 ble det gjennomført forsøksprosjekter med vekslingsmodell med hyppigere pendling mellom opplæring i skole og bedrift i flere fylker og utdanningsprogram (se Bjørnset, Høst, Nyen, Reegård & Tønder, 2018). De tilpassede løpende ved Oslo VO Helsefyr⁴² og

⁴¹ I ordinær utdanning har voksne rett på tilrettelagt opplæring etter sine behov (se Integreringsmeldingen (Meld. St. 30 (2015-2016))).

⁴² [Barne- og ungdomsarbeider \(oslovo.no\)](https://www.oslovo.no)

Gloppen-modellen⁴³ har blitt framhevet av flere som gode eksempler (Leirvik & Staver, 2019; Høst & Reymert, 2017). Men også andre måter å organisere opplæringen på har vist seg å fungere godt (Eide et al., 2017; Nødland & Vedøy, 2019).

En rekke evalueringer av ulike former for tilpassede løp, viser gode resultater. Det er imidlertid ikke én faktor som ser ut til å avgjøre hva som utgjør en god modell. Gode inntaksprosedyrer, formaliserte samarbeidsavtaler, veksling mellom skole og læretid og tett oppfølging av deltakere og arbeidsgiver underveis, er noen sentrale suksessfaktorer. Det som imidlertid ser ut til å utgjøre en særlig positiv forskjell, er der man har funnet gode metoder for språk- og læringsstøtte og finansiering av livsopphold underveis (se blant annet Høst & Reymert, 2017; Leirvik & Staver, 2019; Eide et al. 2017). Dette behovet gjør at de tilrettelagte modellene er langt mer kostbare enn ordinære opplæringsløp, i hvert fall på kort sikt.⁴⁴ Måter å gjøre modellene rimeligere på, uten å ofre den forsterkede språk- og læringsstøtten, handler i stor grad om samspill. Dersom det lar seg gjøre å starte tilpasset språk- og læringsstøtte tidligere, og kombinere den med introduksjonsprogrammet eller grunnskoleopplæringen for voksne innvandrere, vil det ifølge Høst og Reymert (2017) være mulig å forkorte det totale opplæringsløpet – og dermed kostnadene. Modellene bygger til dels på premisser som gjør det vanskelig å skalere til nasjonalt nivå (Leirvik & Staver, 2019).⁴⁵ I tillegg har flere av tiltakene status som prosjekt med ekstraordinære midler som finansieringsgrunnlag.

Det er også, i forlengelse av Meld St. 16 (2015-2016) (KD, 2016), pågående forsøk med **modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY)**. Forsøket prøves ut innen 13 lærefag, hvor det er utviklet modulstrukturerte læreplaner som består av 5-7 moduler. Opplæringen skal gjennomføres i bedrift, og forsøket prøves ut i fem fylker. Foreløpige analyser av forsøket viser at deltakerne utgjør en svært variert gruppe, med ulike forutsetninger og behov. To av tre deltakere har utenlandsk bakgrunn. Deltakere som har fullført noe videregående opplæring tidligere, og deltakere som er rekruttert fra bedrifter, har i større grad avlagt fag- eller svenneprøve enn andre deltakere (Jones, Ryssevik & Dahle, 2020). Selv om det er høy bevissthet om at det ikke er anledning til å velge ut deltakere basert på norsk nivå, synes det å være noen variasjoner mellom lærestedene i hvorvidt deltakere med de svakeste norskferdighetene i det hele tatt vurderes som aktuelle for å delta (Skutlaberg & Dahle, 2019).

I tillegg til opplæring i bedrift gjennom MFY, kan man oppnå kompetanse på videregående nivå gjennom arbeidsdeltakelse via praksiskandidatordningen og fagbrev på jobb. *Fagbrev på jobb* er en relativt ny ordning, innført høsten 2018, som gir personer som er i lønnet arbeid en mulighet til å ta fagbrev uten opplæring i skole. Arbeidstakere med erfaring fra et lærefag kan bli realkompetansevurdert, få veiledning og opplæring på arbeidsplassen - og basert på dette gå opp til fagprøven. For å kunne bruke ordningen, kreves det ett års praksis. En evaluering av forsøksordningen fra Proba (2015b), viser at utprøvingen førte til at flere ufaglærte tok fagbrev.

Praksiskandidatordningen er den vanligste veien til fagbrev for ufaglærte voksne innvandrere. Denne er rettet mot voksne som allerede er etablert i arbeidslivet, og innebærer at kandidater som har minimum fem års relevant praksis i et fag, kan søke om å få framstille seg til fagprøve som privatist. I motsetning til mange av de nevnte forsøkene, har fylkeskommunen ingen plikt til å gi opplæring i

⁴³ [Gloppen-modellen helsefag - Gloppen kommune](#)

⁴⁴ Høst & Reymert (2017) argumenterer for at modeller som fører til svak gjennomføring, eller for dårlig språkopplæring til at elevene får læreplass, er mer kostbart på sikt.

⁴⁵ For eksempel dersom siling på «ikke-rettighetshavere» for at NAV skal ha mulighet til å samfinansiere.

forbindelse med ordningen, og deltakerne har ikke rett på opplæring (www.udir.no). Det er imidlertid en utfordring at mange ikke har lang nok praksis til å kunne benytte seg av ordningen. Dette handler både om at man ikke har nok praksis innen ett fagfelt, at mange har lave stillingsbrøker og at det er vanskelig å dokumentere praksis fra utlandet (KD, 2016; Proba, 2015b).

3.4 Oppsummering

Forskningen peker på noen gjennomgående utfordringer når det gjelder kvalifisering av voksne innvandrere. Dette dreier seg overordnet sett om mangelfulle rettigheter til opplæring eller kvalifiseringstiltak, eller mangel på tilbud grunnet økonomi, geografi eller smale lokale tiltaksvifter – det være seg i utdanningssystemet, inkludert i voksenopplæringen, eller i NAV.

Enten det dreier seg om norskopplæring, introduksjonsprogrammet, kvalifiseringsprogrammet, arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV eller formell opplæring, er mangel på tilbud som er tilpasset målgruppa voksne innvandrere, og den enkeltes individuelle forutsetninger og behov, en utfordring som gjør seg gjeldende.

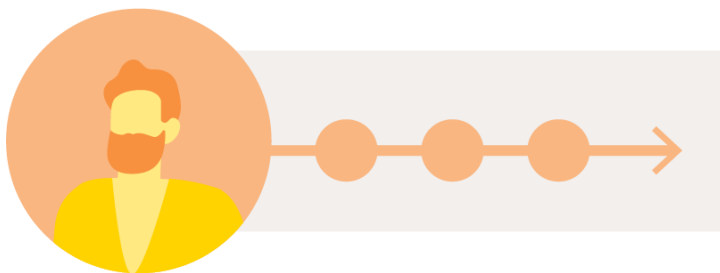
Både interne og eksterne samarbeid i og mellom ulike aktører på kvalifiseringsområdet, framstår som en sentral barriere for å få kombinere tiltak og tilby sømløse overganger. Dette handler både om motstridende mål og om utfordringer med å få ulike regelverk til å gå sammen på implementeringsnivå. Knyttet til dette, er det også utfordringer med finansiering av tilbudene og av deltakernes livsopphold under kvalifisering.

Grunnet høye og økende kompetansekrav i det norske arbeidsmarkedet, har man de senere årene rettet mer oppmerksomhet mot tiltak og innsats som bidrar til økt formell kompetanse. Dette innebærer blant annet at flere har fått rett til videregående opplæring, og at flere har tilgang på mer omfattende opplæringstilbud enn tidligere etter omleggingen av NAVs opplæringstilbud i 2019.⁴⁶ Selv om de rettighetsmessige og organisatoriske rammene skulle være på plass, framstår lovfestede rettigheter imidlertid «*som lite verdt når tilbudet ikke er tilpasset målgruppen, målgruppen ikke blir informert om rettighetene, eller når målgruppen ikke ser seg økonomisk i stand til å delta i opplæringen*» (Djuve, Haakestad & Sterri, 2014, s. 68). Konsekvensen av mangelfullt samarbeid og informasjon, samt ulik tolkning av regelverket, er at mange innvandrere ikke får tilbud de har rett på eller behov for, eller bruker unødig lang tid på å gjennomføre kvalifiseringen.

En rekke studier viser gode effekter av flere tiltak - både ordinære og tilpasset målgruppa. Men de tyder også på at en flere tiltak burde benyttes i større grad enn i dag (som for eksempel lønnstilskudd eller ulike former for tilskudd til arbeidsgivere). En forutsetning for at mulighetene tas i bruk, er at både hjelpeapparatet og andre er informert om disse. Som beskrevet innledningsvis i rapporten, er det et stort omfang av tilbud, som er vanskelig å holde oversikt over og orientere seg i. Et sentralt mål med veilederen vi skal utvikle, vil derfor være å bidra til å lage et lett tilgjengelig kart over tilbudsjungelen, som kan bidra til at deltakerne kan finne en vei som er tilpasset deres forutsetninger og behov.

⁴⁶ Før var opplæring lenger enn ett år betinget av at brukeren hadde nedsatt arbeidsevne eller manglet rett til opplæring. Dette er krav som falt bort i 2019. Dermed er muligheten for å oppnå formelle kvalifikasjoner utvidet til tre år – noe som vil gi prioriterte grupper i NAV, som langtidsledige og innvandrere, et bedre og mer omfattende opplæringstilbud enn det de har i dag (se nav.no)

I neste kapittel skal vi se nærmere på hva forskningen sier om målgruppa voksne innvandreres erfaringer med og behov for informasjon og veiledning.



Kapittel 4 – Forskning på innvandreres erfaringer og informasjonsbehov

I dette kapittelet oppsummerer vi eksisterende kunnskap om hvordan målgruppa voksne innvandrere opplever informasjonen og veiledningen fra offentlige aktører eller andre om kvalifiserende løp som tilbys, og hvor behovet for informasjon og forutsigbarhet er størst.

Dette er spørsmål som i begrenset grad er belyst i den omfattende forskningen på ulike kvalifiseringstiltak for innvandrere. Vi vil i det følgende presentere funn fra det vi har identifisert av eksisterende forskning som er av særlig interesse for dette oppdraget. Det er verdt å merke seg at målgruppa «voksne innvandrere» utgjør en svært heterogen gruppe. Erfaringene med, og behovet for, informasjon og veiledning kan variere både etter botid, livssituasjon, type oppholdstillatelse og kvalifiseringsbehov. Et annet sentralt poeng er at mye av forskningen omhandler deltakere i introduksjonsprogram, selv om disse samlet sett utgjør en relativt liten andel av innvandrere som bor i Norge. Vi vil også påpeke at vi, i denne oppsummeringen, i mindre grad vil rette oppmerksomhet mot deltakernes vurderinger av ulike tilbud og tiltak, men snarere funn som peker mot konkrete informasjonsbehov.

4.1 Kollisjon mellom forventninger og muligheter

En rekke studier peker på at det er et misforhold mellom innvandreres forventninger om rask integrering som eksisterer ved ankomst i Norge, og de realitetene de etter hvert erfarer.⁴⁷ I en omfattende informasjonsinnhenting i forbindelse med Livshendelsen Ny i Norge⁴⁸, finner Rambøll og

⁴⁷ Dette er en kjent fase i migrasjonsprosessen, og en rekke migrasjonsstudier beskriver migranters høye forventninger (aspirasjoner) til et bedre liv i ankomstlandet (se blant annet Kandal og Massey, 2002; van Heelsum, 2017). Når realiteten i ankomstlandet ikke oppfyller forventningene man hadde ved avreise, er frustrasjon ofte unngåelig. Kobberstad (2020) finner at introduksjonsdeltakeres opplevde dilemma mellom rask integrasjon på arbeidsmarkedet og langsiktig sosial mobilitet uttrykkes gjennom utålmodighet, som kan ses som uttrykk for deltakernes livssituasjon: oppløsning av hverdagslivet i hjemlandet og møte med et nytt land der de forsøker å skape et nytt liv.

⁴⁸ Rapporten utgjør ett av flere kunnskapsgrunnlag i arbeidet med livshendelsen «Ny i Norge», hvis formål er å identifisere hvilke behov som må ivaretas for å skape sammenhengende og brukervennlig tjenester.

Halogen (2020) at mange innvandrere, og særlig asylsøkere, kommer til Norge med en forventning om at de raskt kan gjenoppta den utdanningen eller arbeidet de har praktisert i hjemlandet. Mange blir imidlertid overrasket over hvor vanskelig det er å komme seg inn på det norske arbeidsmarkedet, og over hvor mye opplæring som må til før de oppnår kompetansen som etterspørres av arbeidsgiverne. Dette gjelder både innvandrere som har formell kompetanse fra før, og de som ikke har det. For de som har arbeidserfaring og/eller utdanning fra tidligere, kan søknadsprosessene for godkjenning av utenlandsk utdanning oppleves frustrerende. Det samme gjelder dersom de ikke får godkjent utdanningen sin, og fordi det er vanskelig å få seg jobb (Rambøll & Halogen, 2020; Djuve, Kavli, Braanen, Sterri & Bråten, 2017). Konsekvensen av dette er at mange innvandrere opplever at de ikke får nyttiggjort seg den kompetansen de besitter, eller at det tar lang tid å opparbeide seg de nødvendige kvalifikasjonene som skal til for en varig tilknytning til arbeidslivet.

Flere studier peker på at deltakernes eller arbeidssøkernes ambisjoner for framtidig jobb og karriere, ikke nødvendigvis deles av de ansatte i hjelpeapparatet (Rambøll & Halogen, 2020; Lillevik & Tyldum, 2019; Dæhlen, Danielsen, Strandbu & Seippel, 2013). For mange kan en slik «realitetsorientering» oppleves demotiverende og frustrerende, som kan komme til uttrykk som utålmodighet (se blant annet Djuve, 2011; Kobberstad, 2020).⁴⁹ I intervjuer med deltakere på introduksjonsprogrammet finner Djuve et al. (2017) at høyt utdannede med gode resultater og deltakere uten utdanning med få resultater, har én viktig ting til felles: mangelen på opplevd mestring. Dette er en faktor som virker negativt inn på motivasjonen for kvalifisering og håpet om å komme i arbeid.

En VOX-rapport om et forsøk med karriereveiledning som del av norskopplæringen for voksne innvandrere i Bærum kommune (Hatlem, Havgar & Størset, 2013), viser til gode erfaringer med en visuell veiledningsmetode som blant annet innebar å bevege seg fra sin nåsituasjon mot et ønsket mål i framtiden. Både deltakere og veiledere opplevde at det var nyttig for deltakerne å se nåtid og framtid i sammenheng, samt få visualisert hvor mye tid man må regne for å nå målet. For mange deltakere ble det en realitetsorientering, blant annet ved at personer med svært ambisiøse planer innså at det kunne være behov for å moderere målene, eller konsentrere seg om færre mål av gangen. Selv om vi i denne sammenheng ikke ser på særskilte metodikker eller veiledningsmaterieell, er innsikten av relevans for sluttproduktet.

4.2 Kvalifiseringen må oppleves relevant og meningsfull

Studier blant deltakere i introduksjonsprogrammet forteller langt på vei den samme historien; at deltakerne overordnet sett er fornøyd med tilbudet, men at det er varierende hvorvidt deltakere opplever innholdet i programmet som meningsfylt eller kvalifiserende (se blant annet Djuve og Kavli, 2015; Lurfaldet, Sætrang, Høgestøl, Monsen & Randen, 2020; Lillevik & Tyldum, 2018). Mye av utfordringene er knyttet til manglende differensiering etter deltakernes nivå og forutsetninger, og hvilken opplæring og kurs som tilbys utover norsk og samfunnskunnskap. I en undersøkelse av deltakernes erfaringer med introduksjonsprogrammet, finner Lillevik og Tyldum (2018) at flyktninger og familiegjenforente er avhengig av veilederen sin for å realisere sine ambisjoner (se også Sandbæk & Djuve, 2012). Videre finner de at det er stor variasjon i hvordan veilederen legger til rette for at deltakerne har et tilbud som er kvalifiserende, meningsfylt eller motiverende. Dette gjelder også i

Undersøkelsen er basert på kvalitative brukerintervjuer med totalt 274 personer som har opplevd å flytte til Norge fra et annet land.

hvilken grad deltakerne opplever at de selv kan være med på å forme innholdet i programmet (Lillevik & Tyldum, 2018; Tronstad, 2019). Med andre ord får ikke deltakerne alltid et tilpasset program, selv om de har krav på dette. Det handler ofte om rammebetingelser, altså om det er relevante tilbud tilgjengelige i kommunen, men også om veilederne har tilstrekkelig informasjon om og ressurser til å informere om disse til deltakerne de følger opp (Lillevik & Tyldum, 2018).

Flere studier peker på at innvandrere i kvalifisering som får bruke tiden sin på nivå- og progresjonstilpasset undervisning og opplæring - i tråd med egne interesser og private målsettinger, er mer motiverte enn andre (Djuve & Tronstad 2011; Bredal & Orupabo, 2014; Djuve et al., 2017; Lurfaldet et al., 2020). Når det gjelder arbeidssøkere, viser flere studier at voksne innvandreres møte med NAVs arbeidsmarkedstiltak, er varierte. Et hovedfunn er likevel at mange opplever å ha deltatt på kurs eller tiltak som ikke oppleves relevante, og at dette påvirker motivasjonen for kvalifisering og arbeid på en negativ måte (Røe, 2014; Friberg & Elgvin, 2014; Djuve, Haakestad & Sterri, 2014; Proba, 2020a).

I sin avhandling om flyktninger på vei fra sosialhjelp til arbeid, finner Røe (2014) at selv om NAV-ansatte prøver å overbevise om at det nytter å prøve stadig nye tiltak, opplever brukerne ofte tiltakene som «mer av det samme». I en studie av somaliske flyktnings møte med NAV, peker Friberg og Elgvin (2014) på at målgruppa opplevde behandlingen de fikk som vilkårlig og bebreidende. Brukerne i studien var gjennomgående positive til språklæring, og mange ønsket kvalifisering i form av grunnskole eller videregående, eller konkrete kurs og sertifiseringer som kunne gi formell yrkeskompetanse. Mange erfarte imidlertid at deres ønsker ikke ble imøtekommet, og at de isteden ble pålagt aktiviteter de ikke fant noen mening i.

4.3 Behov for inntekt kan overstyre behovet for kvalifisering

Flere studier blant voksne innvandrere peker på at behovet for inntekt kan bli en større prioritet framfor mer langsiktige mål om å lære seg godt norsk eller bedre sin kompetanse (Proba, 2020a; Leirvik & Staver, 2019; Djuve, 2011; Djuve et al., 2017, Rambøll, 2021). Mange, særlig nyankomne, har en trang økonomi, kombinert med forpliktelser i og utenfor Norge (Sandbæk & Djuve, 2012). Selv om mange ønsker å bruke tid på å lære norsk, og formalisere sin kompetanse, er det tidkrevende, og mange ønsker å skaffe seg en jobb raskest mulig for å kunne forsørge seg selv og eventuell familie, og skaffe egen bolig (Hatlem, Havgar & Størset, 2013). Som påpekt tidligere, eksisterer det per i dag ikke fullgode systemer for å dekke livsopphold under opplæring. Introduksjonsstønad sikrer deltakerne en inntekt samtidig som den gir mulighet til kvalifisering på fulltid. Behovet for inntekt kan imidlertid redusere muligheten til å fullføre et utdanningsløp etter endt introduksjonsprogram, for personer som ikke har rett til introduksjonsstønad eller flyktningstipend. Mange er skeptiske til å ta opp studielån, og når NAVs ytelser i begrenset grad lar seg kombinere med utdanningsrettede løp, blir mange gående arbeidsledige over lengre tid. De ender opp med å delta på mange tiltak uten at det fører til arbeid, til både deltakernes og NAVs frustrasjon (Sandbæk & Djuve, 2012).

Inntektskravene som myndighetene stiller for å få permanent oppholdstillatelse, og for familiegjenforening, er også insentiver til å begynne å jobbe før man har opparbeidet seg tilstrekkelige kvalifikasjoner (se blant annet Lillevik & Tyldum, 2018; Proba, 2020a; Leirvik & Staver, 2019). Unntak fra dokumentasjonsvilkåret for inntekt ved søknad om permanent oppholdstillatelse for personer som er under utdanning, kan gjøre det mulig å delta i lengre kvalifiseringsløp. Lillevik og Tyldum (2019)

finner imidlertid i sin undersøkelse at deltakere i introduksjonsprogrammet ikke kjenner til mulighetene for fritak fra kravet om egeninntekt.⁵⁰ At usikkerhet rundt inntektssikring framheves som en sentral barriere for særlig formell kvalifisering og lengre kvalifiseringsløp, kan gi grunn til å anta at flere ville begitt seg ut på slike løp dersom de hadde informasjon om ulike finansieringsordninger eller fritak. Dette er tett knyttet til neste hovedfunn, som handler om behovet for informasjon og veiledning om rettigheter og opplæringsmuligheter.

4.4 Stort behov for informasjon om rettigheter og opplæringsmuligheter

Et sentralt funn som peker seg ut i eksisterende forskning, og som er av særlig relevans for vårt oppdrag, er innvandreres store behov for informasjon om rettigheter og kvalifiseringsmuligheter. Særlig gjelder dette informasjon om tilbud underveis og etter introduksjonsprogram, grunnskole- og videregående opplæring for voksne. Videre er det et stort behov for informasjon om muligheter for norskopplæring og norsktraining. Igjen ser vi her at ulike grupper har ulike informasjonsbehov.

Når det gjelder informasjonsbehov blant deltakere i introduksjonsprogrammet, har Lillevik & Tyldum (2018) sett på behovet til deltakere som ikke har godkjent utdanning og ønsker å oppnå formell kvalifisering, eller som har ambisjoner om å oppnå studiekompetanse for å ta høyere utdanning. Disse har et stort behov for at veileder kan informere dem om ulike muligheter for hvordan de kan oppfylle sine ambisjoner. Lillevik & Tyldum (2018) finner imidlertid at ikke alle deltakerne diskuterer mulighetene for formell kvalifisering med veilederen sin, og at de ikke vet om at de har rett og mulighet til å ta grunnskole eller videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet. Programmet har også et omfattende regelverk, som deltakerne må lære. Djuve & Tronstad (2011) finner at kommuner som setter av tid til å informere og svare på spørsmål om programmet de første ukene (både i form av kurs og individuell tilpasning), og til å skolere deltakerne i rettigheter og plikter, ser ut til å spare tid på misforståelser og konflikter senere.

Som påpekt over, finner Djuve & Tronstad (2011) også at mange ikke vet om retten til fritak for kravet om egeninntekt for personer under utdanning. Flere har også behov for informasjon om hvordan de kan formalisere medbrakt kompetanse. Djuve & Kavli (2015) peker på at introduksjonsdeltakere med høyere utdanning opplever varierende kompetanse i hjelpeapparatet i å veilede utdannede personer videre fram mot godkjenning og eventuelt supplering av tidligere utdanning (Djuve & Kavli, 2015). I sin studie blant en rekke ulike innvandrergupper finner Rambøll og Halogen (2020) at dette ikke bare gjelder flyktninger i introduksjonsprogrammet, men framstår som en felles utfordring for alle som kommer med høyere utdanning. Det er mye usikkerhet rundt hva som godkjennes og ikke, og det er vanskelig både å søke godkjenning og å forstå systemet. Mange trenger derfor hjelp med dette så fort som mulig da det kan ta lang tid.

I en gjennomgang av introduksjons- og kvalifiseringsarbeidet i Drammen kommune, finner Bredal & Orupabo (2014) at ikke alle deltakere i voksenopplæringen er like godt informert om tilbud utover ordinær klasseromsbasert norskopplæring, som for eksempel språkpraksis, AMO-kurs og arbeidsnorsk. Forskerne mener informasjonen må styrkes dersom tiltakene skal gjelde alle som har rett og plikt til opplæring. I tråd med dette finner Lurfaldet et al. (2020) i en studie av kvalitet i norskopplæringen for

⁵⁰ Da disse ofte får mer omfattende oppfølging enn andre deltakere i voksenopplæring eller arbeidssøkere er det nærliggende å anta at dette også gjelder andre grupper.

voksne innvandrere, at to av tre deltakere på et norskkurs tilrettelagt for akademikere, ikke fikk vite om kurset på skolen, men gjennom tilfeldigheter eller gjennom bekjente. Forfatterne stiller spørsmål ved om de som ikke er deltakere i introduksjonsordningen får god nok informasjon om ulike tilbud. I sin studie av voksne i grunnskole og videregående opplæring, finner Dæhlen et al. (2013) at de fleste deltakerne (som i all hovedsak var voksne innvandrere), hadde fått vite om tilbudet om videregående opplæring gjennom venner og bekjente. I tillegg hadde mange fått informasjon om tilbudet gjennom introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Kunnskapen om at mye informasjon om opplæringsmuligheter- og tiltak går via jungeltelegrafene, tyder på at informasjonen som går gjennom hjelpeapparatet kan styrkes.

Videre finner Rambøll og Halogen (2020) at flere flyktninger etterlyser mer informasjon om hva som skjer etter introduksjonsprogrammet, og en tettere kobling med NAV i denne overgangen, slik at de kan få hjelp til å komme seg ut i arbeidslivet og koble seg til arbeidsgivere.

Når det gjelder innvandrere uten rett til introduksjonsprogram, som familiegjenforente med norske statsborgere, arbeidssøkere eller arbeidsinnvandrere, påpeker Rambøll og Halogen (2020) at disse gruppene har et særlig behov for informasjon og forventningsavklaringer knyttet til norsk arbeidsliv og utdanningssystemene, inkludert muligheter og rettigheter.⁵¹ Blant annet etterlyses tilpasset informasjon og veiledning om regelverk og prosesser rundt godkjenning av høyere utdanning, språkkrav for opptak til utdanning,⁵² og omskolering og muligheter for å bygge formell kompetanse på andre måter. Familiegjenforente med norske statsborgere og arbeidsinnvandrere opplever at hjelpen fra offentlige tjenester varierer, og at de er avhengige av familie og sosialt nettverk for informasjon. Det antas gjerne at innvandrere som kommer til en norsk referanseperson som har bodd i Norge en stund, ikke har like mye behov for bistand fra det offentlige som de som er nyankomne flyktninger. I en studie av hvilke utfordringer og behov familieinnvandrere utenfor introduksjonsordningen har den første tiden i Norge, finner Proba (2012) imidlertid at referansepersonen selv ofte mangler ressurser til å bistå i særlig grad, og at enkelte til og med motarbeider integreringen. Selv om mange innvandrere med høyere utdanning kan ha de formelle kvalifikasjonene som trengs, sliter mange med å forstå hvordan det norske arbeidsmarkedet fungerer, og hvordan de kan finne de rette virksomhetene i jobbsøkerprosesser (Maxima Mentzoni, 2019; Øverland & Selstad, 2020). I Rambøll og Halogens undersøkelse (2020) finner de også at flere av innvandrergruppene oppgir at de mangler oversikt over hvor de kan ta kontakt for å få hjelp med å skaffe seg jobb.

Et særlig behov for informasjon om muligheter for norskopplæring

En tydelig barriere framhevet i en rekke studier, er at manglende språkferdigheter for mange framstår som en av de største barrierene for utdanning, og for å søke og få seg en jobb.⁵³ Videre gjør

⁵¹ Mens flere arbeidssøkere som har deltatt i introduksjonsprogram oppgir å ha fått informasjon om norsk arbeidsliv, rettigheter og plikter i programmet, oppgir arbeidssøkere som ikke har vært i programmet, at de har lite innsikt i lover og regelverk i norsk arbeidsliv - og at de først lærer dette når de får en arbeidsgiver (Rambøll & Halogen, 2020).

⁵² Intervjuene med arbeidssøkere (flyktninger og arbeidsinnvandrere), peker på at kravet om B2 for opptak til høyere utdanning kommer som en overraskelse på mange, og at kravet burde vært kommunisert bedre.

⁵³ I en kartlegging av asylsøkeres digitale hverdag på oppdrag for UDI, finner Proba Samfunnsanalyse (2019) at språk er en vesentlig barriere for tilegnelse av informasjon. Mye av informasjonen fra UDI gir kun er tilgjengelig

manglende norskerferdigheter det vanskelig å skaffe seg informasjon, forstå det norske samfunnet og egne rettigheter. I studier blant deltakere på introduksjonsprogrammet, finner flere at deltakerne har et stort behov for å praktisere norsk, og at mange har lite voksenkontakt utover det skolen tilbyr (se blant annet Dæhlen et al., 2013; Lurfaldet et al., 2020; Lillevik & Tyldum, 2018; Djuve et al., 2017; Bredal & Orupabo, 2014). Rambøll og Halogen (2020) finner at mange har behov for mer norskopplæring etter endt introduksjonsprogram for å komme i jobb. Videre peker flere studier på at mange av de som ikke har rett til introduksjonsprogram, opplever at de må finne ut av mulighetene for norskopplæring selv. For eksempel jobber mange arbeidsinnvandrere i firmaer hvor arbeidsspråket er engelsk, hvor de verken får praktisert norsk eller blir oppfordret av arbeidsgiver til å delta i norskopplæring (Statskonsult, 2007; Rambøll, 2021; Rambøll & Halogen, 2020). Flere i denne gruppa har, som andre innvandrere, behov for å beherske norsk for å bedre sine muligheter i arbeidsmarkedet og delta i det norske samfunnet.

I en nylig gjennomført kartlegging av tilbud om språkopplæring og språktilbud til voksne innvandrere i de nordiske landene, har Rambøll (2020) intervjuet innvandrere i Norge om bruk av ulike språktilbud og opplevde barrierer. I intervjuene understreker flere informanter at de synes det har vært, og er, vanskelig å finne informasjon om språktilbud. Dette ble nevnt av samtlige informanter som inngikk i kartleggingen, og er slik sett en utfordring som gjør seg gjeldene på tvers av ulike innvandrergupper. Utfordringene beskrevet over, er også i tråd med funnene fra en rapport om innvandreres informasjonsbehov og foretrukne kanaler gjennomført av Statskonsult (2007). Her finner forskerne at det er behov for bedre informasjon om språkopplæring, særlig for de som har et ønske om det, men ikke har krav på dette.⁵⁴ Mange opplever at kursene er dyre, og at de ikke har råd til å betale de selv. I tråd med Rambølls nylige studie, finner Statskonsult (2007) at regelverket knyttet til hvem som har rett og plikt til norskopplæring, oppleves uoversiktlig for mange. I sin studie av hvorfor flyktninger faller ut av arbeidslivet, finner Proba (2020a) at usikkerhet rundt regelverket for norskopplæring kan føre til at personer som har rett til det, ikke får benyttet seg av denne retten. I andre tilfeller har personer brukt opp retten til gratis opplæring (særlig gjelder dette for kvinner som har fått lite norskopplæring fordi de fikk flere barn den første tiden i Norge).

Funnene over peker mot at informasjon om norskopplæring vil være viktig også i vårt sluttprodukt. Dette kan dreie seg om informasjon om ulike former for kurs, praksis, permisjonstilbud og lignende som kan bidra til at man når et norsknivå som kan møte kravene i arbeidslivet og legge til rette for integrering i lokalsamfunnet. I tillegg til norskopplæringstilbud, kan det også være aktuelt å inkludere informasjon om ulike muligheter for mer uformell norsktrening. Tronstad (2019) trekker blant annet fram hvordan frivilligheten er en viktig samarbeidspartner for kommunene i denne forbindelse. Tiltak som språkkafe, leksehjelp, mentorordninger, Røde Kors flyktningeguider eller idretten, er eksempler på supplerende tiltak hvor man kan møtes for å praktisere norsk og bidra til å bygge sosiale nettverk. Det er imidlertid mange som ikke har kjennskap til frivillige organisasjoners tilbud om gratis norsktrening (se blant annet Proba, 2012). I sin undersøkelse, finner Rambøll og Halogen (2020) at mange arbeidssøkere savner et nettverk som kan bistå i jobbsøkerprosessen, og at de går glipp av mange jobbåpninger som ikke går gjennom offentlig tilgjengelige markedsplasser for jobbsøkere, som

på norske eller engelsk, noe de fleste asylsøkere ikke behersker. Det fører blant annet til at mange baserer seg på informasjon fra uoffisielle sider, hvor innholdet ikke nødvendigvis er kvalitetssikret. Videre finner de at mange asylsøkere gir uttrykk for at mer grafiske framstillinger (framfor tekstbasert informasjon) kunne vært bedre måter å informere på.

⁵⁴ I denne rapporten kartla de behov blant arbeidsinnvandrere, faglærte og spesialister, au pairer og studenter.

arbeidsplassen.no eller finn.no. Ved å inkludere denne typen supplerende tiltak i sluttproduktet, vil man også kunne gi en oversikt over de ulike arenaene hvor jobbmuligheter dukker opp – inkludert gjennom sosiale nettverk.

4.5 Oppsummering

Kunnskapen om innvandreres erfaringer med, og behov for, informasjon og veiledning, tyder på at det er vanskelig å orientere seg i det norske systemet. Mange etterlyser informasjon om rettigheter og opplæringsmuligheter (særlig grunnskole- og videregående opplæring og andre former for formell opplæring, tilbud i og underveis i introduksjonsprogrammet og norskopplæring). Fordi det er vanskelig for innvandrerne selv å finne fram til informasjon, blir hjelpeapparatet og veiledere avgjørende for innvandreres muligheter. Hvilke kvalifiseringstiltak de får, har igjen konsekvenser for hvilke deler av arbeidsmarkedet de kan sikte seg mot. Etersom kunnskapen viser at mye informasjon går gjennom innvandreres (ofte begrensede) sosiale nettverk, er det også sentralt å sørge for at målgruppa får kvalitetssikret informasjon om nylige endringer i regelverk og ordning, via hjelpeapparatet (som for eksempel Lånekassen, introduksjonsloven⁵⁵, opplæringsloven, muligheter for opplæringstiltak i NAV med mer).

At hjelpeapparatet har god og oppdatert informasjon, og et verktøy som kan bidra til at ansatte i større grad tar i bruk de mulighetene og tiltakene som finnes, vil kunne være en måte å sikre et mer likeverdig tilbud. Videre vil det også kunne bidra til at målgruppa får reell medvirkning på sin framtid og sine planer. Med kvalitetssikret informasjon og tilpasset veiledning, vil de ha et bedre grunnlag for å kunne ta informerte valg.

Forskningen viser også at mange innvandrere opplever en kollisjon mellom forventninger og muligheter når de kommer til Norge, og at kvalifiseringstiltak som oppleves relevante og meningsfulle, gir motivasjon for kvalifisering og arbeid. Videre kan behovet for inntekt overstyre behovet for kvalifisering. Dette er altså forhold som er viktige å ta hensyn til i veiledningen av innvandrere.

⁵⁵ Nå integreringsloven



Kapittel 5 – Eksisterende veiledningsmaterieell

I dette kapittelet oppsummerer vi vurderinger vi har gjort av eksisterende informasjons- og veiledningsmaterieell om kvalifiseringsløp for voksne innvandrere. Oppsummeringen omfatter vurderingene ideas2evidence og EGGs Design har gjort på bakgrunn av en innledende deskstudie av digitale ressurser, samt resultater fra intervjuer og workshop med brukerpanelet. I tillegg ser vi på resultater fra spørreundersøkelsen til praksisfeltet som omhandler vurderinger av eksisterende materieell.

5.1 Deskstudie av eksisterende materieell

I prosjektets innledende fase har både ideas2evidence og EGGs Design bidratt med søk og vurdering av eksisterende informasjons- og veiledningsmaterieell. Gjennomgangen er avgrenset til offentlig tilgjengelig informasjon på nett. I tillegg til å gjennomføre nettbaserte søk, har vi innhentet innspill til veiledningsmaterieell i ekspertintervjuene og brukerpanelet.

Vår overordnede vurdering, er at det finnes svært mye nyttig veiledningsmaterieell tilgjengelig. Flere av kildene inneholder god og beskrivende tekstlig informasjon som det er verdt å bygge videre på. Selv om det varierer noe, benyttes visuelle virkemidler i liten grad i eksisterende kilder. De fleste kildene er gode til å henvise til andre kilder og veiledende tjenester for videre informasjon. Det tilgjengelige materiellet er imidlertid fragmentert, og omtaler gjerne enkeltsektorer/-temaer/-tilbud. Det er dessuten spredt på ulike nettsider og ressurser. At informasjonen er spredt, medfører at informasjonen kan være vanskelig å orientere seg i. Informasjonen fra statlig hold ser generelt ut til å være godt oppdatert, mens de regionale og lokale ikke alltid er oppdatert i like stor grad (for eksempel fant vi flere ikke-fungerende lenker på slike sider).

Videre fant vi mye generell informasjon om formell opplæring og karriereveiledning. Flere av disse kildene inneholder også visualiseringer. For eksempel gir *utdanning.no* en god oversikt over det norske utdanningssystemet, informasjonstjenesten *vilbli.no* inneholder informasjon til personer som vil søke videregående opplæring, og *veientilfagbrev.no*, beskriver de mest aktuelle veiene til yrkeskompetanse.

De to førstnevnte inneholder også informasjon på flere språk. Eksempler på ressurser for karriereveiledning som gir lett tilgjengelig informasjon, er *karriereveiledning.no*, *Jobbkompasset* på *utdanning.no*, veilederforum og temasiden karriereveiledning for integrering på nettsiden til Kompetanse Norge. Den nylig opprettede *Fagressurs for introduksjonsprogrammet* gir svært mye nyttig informasjon om planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram. Vår vurdering er imidlertid at det er noe vanskelig å finne fram til all relevant informasjon som ligger i ressursen, og man kan bli sittende å lete fram og tilbake for å finne igjen enkelte temaer.

Et kjennetegn ved mye av den tilgjengelige informasjonen, er at den ofte kan bli enten for generell, eller for spesifikk. Selv om mye av informasjonen om for eksempel formell kvalifisering er lett tilgjengelig, er den ofte av generell art- og ikke tilpasset målgruppa voksne innvandrere når det gjelder muligheter (som for eksempel å inkludere kombinasjonsløp eller kompletterende utdanning). Videre finnes det en rekke ressurser som samler og presenterer eksempler på kvalifiseringsløp, slik som håndbøker, erfaringsrapporter eller IMDis temaside *Lær fra andre kommuner*. KS har også samlet gode eksempler på hvordan kommuner og fylker har jobbet med introduksjonsprogrammet. Det finnes med andre ord en rekke gode eksempler på ulike lokale og regionale løsninger og samarbeid om kvalifiseringsløp for spesifikke målgrupper. Disse kan imidlertid være noe krevende å lete seg fram til. Fordi eksemplene ofte er basert på lokale premisser som ikke nødvendigvis lar seg overføre til andre kontekster, fungerer disse lokale og regionale sidene best som inspirasjon. Få av de vurderte ressursene beskriver hvordan samspill og samarbeid mellom ulike aktører og sektorer kan styrke integreringsarbeidet, eller hvordan supplerende og mer uformelle tilbud kan støtte opp om kvalifiseringen.

Som nevnt, er mye av den tilgjengelige informasjonen av ganske generell art. Det mangler for eksempel presis informasjon om for eksempel hvilke grupper som har rett på hvilke tilbud, hva som er formelle versus uformelle krav, hvilke stønader som kan knyttes til ulike tiltak og lignende. I noen av informasjonskildene (blant annet *utdanning.no*, *karriereveiledning.no* og *nyinorge.no*), har dette blitt løst på en god måte gjennom «stegvis filtrering». Det vil si at leser får kort informasjon om et overordnet tema, etterfulgt av eksempler i form av korte situasjonsbeskrivelser. På denne måten kan leseren velge å forfølge de temaene man er mest interessert i, ved å klikke seg videre.

5.2 Ekspertintervjuer og brukerpanel

I de innledende ekspertintervjuene med direktorater, Statsforvaltere og karrieresentre, og i første workshop med brukerpanelet, ble informantene spurt om hvordan de opplever eksisterende veiledningsmateriell. Den overordnede vurderingen er at det allerede eksisterer mye informasjon som er tilgjengelig for praksisfeltet. Utfordringen er imidlertid å holde oversikt over hvilke nettsider og brosjyrer som gir den informasjon man til enhver tid har behov for. Dette gjelder både digital informasjon, men også trykte brosjyrer og annet veiledningsmateriell. Disse funnene samsvarer godt med vår egen deskstudie.

Både Statsforvaltere og direktorater opplyser at de ikke ser noen konkrete hull i eksisterende veiledningsmateriell i dag, men at det mangler en helhetlig oversikt over alle mulighetene som finnes for målgruppa. For eksempel vises det til at det er krevende for NAV-ansatte å skaffe seg kunnskap om alle mulighetene den enkelte deltaker har når det gjelder videregående opplæring. Karrieresentrene vi intervjuet, benytter i stor grad de digitale ressursene som er tilgjengelig på nett, da det er viktig for dem at informasjonen er kvalitetssikret og oppdatert. *Utdanning.no*, og deres oversikt over det norske

utdanningstilbudet- og systemet på flere språk, trekkes fram som et godt eksempel. Karrieresentrene opplever videre at noe av informasjonen kan være vanskelig å orientere seg i (for eksempel Samordna opptak, Lånekassen og NOKUT). På spørsmål om på hvilke områder den eksisterende informasjonen er særlig mangelfull, peker Karrieresentrene særlig på behovet for informasjon om lokale NAV-tilbud og arbeidsrettede tiltak, muligheter for kompletterende utdanning, og hvilke yrker som krever spesiell autorisasjon for å kunne utøves i Norge (i tilfeller der utdanningen er tatt i utlandet, for eksempel for sykepleiere og elektrikere).

I likhet med informantene fra Karrieresentrene, opplyser flere av deltakerne i brukerpanelet om at de benytter de digitale ressursene som er tilgjengelig på nett, da slik informasjon i større grad er oppdatert og kvalitetssikret. Flere av deltakerne i brukerpanelet nevner Jobbkompasset i *utdanning.no*⁵⁶ og *karriereverktøy.no*⁵⁷ som eksempler på konkrete digitale verktøy de bruker når de er i en veiledningssituasjon med deltaker. Det billedbaserte verktøyet *Jobpics*⁵⁸ trekkes også fram som et verktøy som benyttes aktivt under veiledning. Imidlertid understreker flere at dialog med deltakeren er viktigere enn å gjennomgå et digitalt eller visuelt verktøy sammen med brukeren for å finne fram til hva som er deltakerens mål, og hvordan man skal komme dit. Flere hevder at mye av kunnskapen om ulike tilbud og tiltak, og hvor man kan innhente informasjon om disse, er det den enkelte saksbehandler som sitter på. Dette kan kanskje ha sammenheng med at det er en stor «tiltaksjungel» å orientere seg i, og at materiellet som eksisterer er spredt utover en rekke ulike kilder. Kompetansedeling er dermed krevende når det kommer nye ansatte, eller en sentral ansatt blir borte fra jobb over en lengre periode.

5.3 Resultater fra spørreundersøkelsen

Basert på innsikten fra deskstudien og ekspertintervjuene, inkluderte vi spørsmål i spørreundersøkelsen om hvor ofte praksisfeltet benytter et utvalg navngitte digitale informasjons- og veiledningskilder i sitt arbeid. Dette kan gi oss en pekepinn på i hvilken grad ansatte i praksisfeltet benytter seg av eksisterende ressurser, hva de oppfatter som relevante kilder, og hvorvidt bruken varierer mellom ulike aktørgrupper.

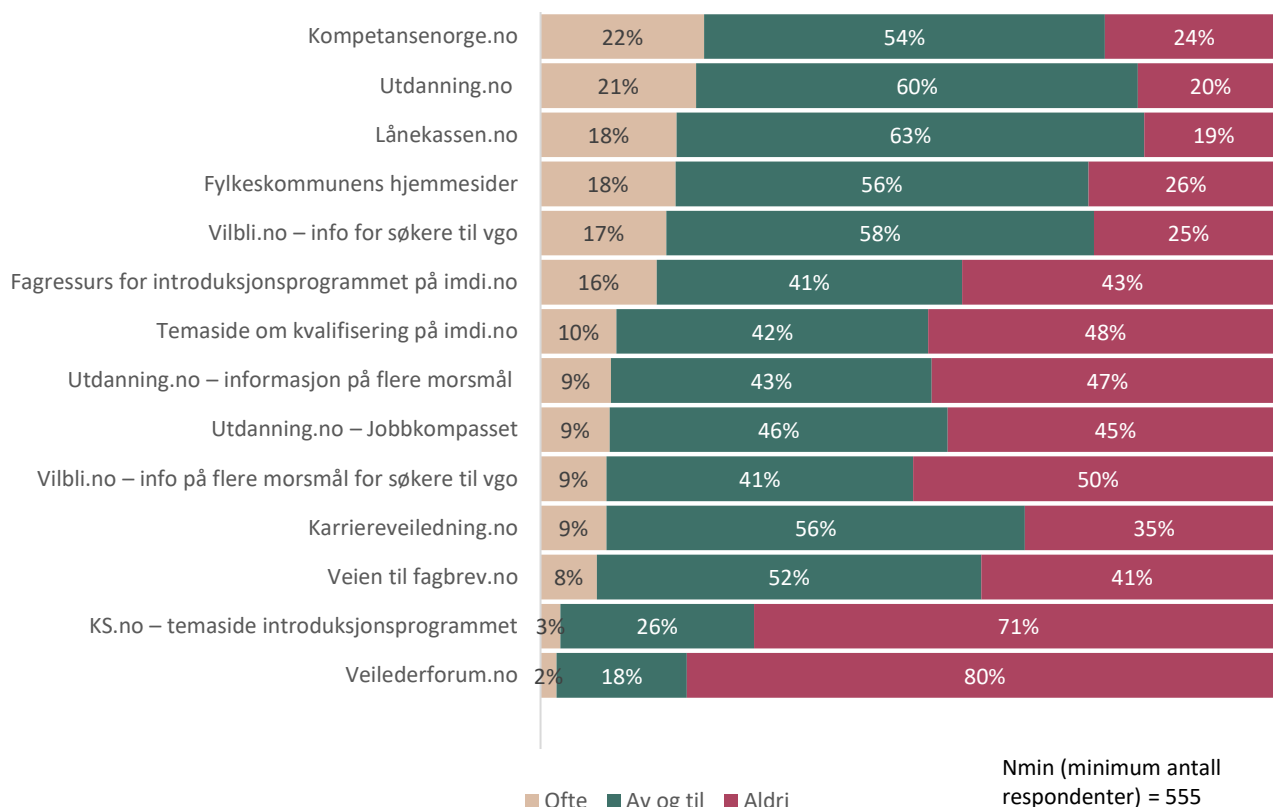
Det er verdt å bemerke at antallet respondenter (N) for Fylkeskommunene er lavt, og at ansatte i praksisfeltet her er bedt om å vurdere et utvalg av nettbaserte informasjons- og veiledningsmateriell. Vi må derfor ta høyde for mange tar i bruk andre, og ikke digitale, ressurser i sitt arbeid med å veilede målgruppa.

⁵⁶ Jobbkompasset er et av verktøyene som er tilgjengelig på *utdanning.no*. Dette nettstedet er den nasjonale nettportalen for informasjon om utdanning og yrke, med oversikt over det norske utdanningstilbudet.

⁵⁷ *Karriereverktøy.no* består av flere verktøy for digital karriereveiledning, blant annet *Jobpics*.

⁵⁸ *Jobpics* er et billedbasert karriereveiledningsverktøy for studie og karrierevalg.

Figur 5.1: Hyppigst anvendte digitale ressurser. Samlet oversikt på tvers av aktørgrupper (fylkeskommune, kommune og NAV)

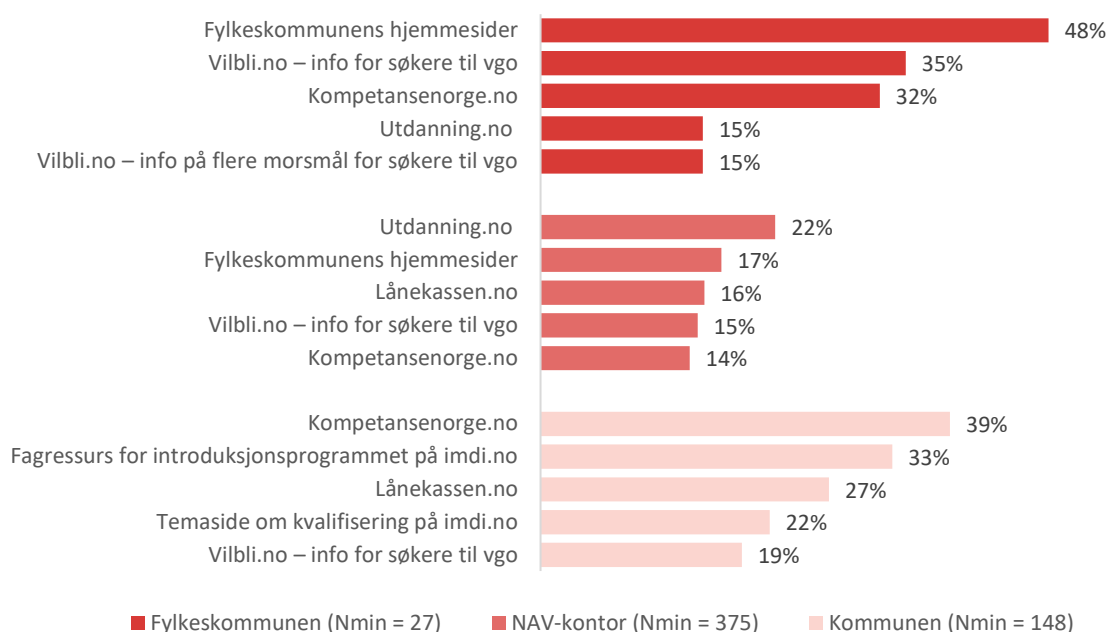


Som vi ser av figur 5.1, er Kompetansenorge.no, Utdanning.no og Lånekassen de ressursene som oftest benyttes på tvers av aktørgruppene. Hele 81 pst. av respondentene oppgir at de benytter seg av de to sistnevnte ressursene «ofte» eller «av og til». Videre ser vi at fylkeskommunens hjemmesider og vilbli.no er hyppig brukt. Figuren viser også at over halvparten av respondentene oppgir at de «ofte» eller «av og til» benytter fagressursen for introduksjonsprogrammet på imdi.no. Dette er et relativt høyt tall, gitt at spørreundersøkelsen er sendt ut nokså kort tid etter at den nye ressursen ble lansert. Figuren viser også at en høy andel av respondentene aldri tar i bruk en del av kildene vi har spurt om. For eksempel gjelder det kilder som KS.no og veilederforum.

Under kategorien «annet», oppga flere at de ofte benyttet nav.no, egne og andre kommuners nettsider og ulike utdanningsinstitusjoners sider (som for eksempel Oslo Met eller NTNU). Andre kilder som ble oppgitt, var NOKUT og Samordna opptak.

En nærmere analyse, viser at bruken av ulike ressurser varierer mellom de ulike aktørgruppene. I figur 5.2 viser vi hvor stor andel av respondentene som har oppgitt at de bruker de ulike informasjonsressursene «ofte». Vi har bare tatt med de fem kildene som blir hyppigst brukt av hver aktørgruppe.

Figur 5.2: Hyppigst anvendte digitale ressurser. Fordelt på aktørgruppe



Overordnet ser vi at det er store variasjoner i hvilke ressurser som benyttes mellom aktørgruppene. En annen sentral observasjon er at NAV ikke ser ut til å bruke de utvalgte ressursene i særlig stort omfang. Dette kan skyldes at NAV-ansatte i større grad benytter interne ressurser, slik som NAVET.

Kompetanse Norges nettsider og vilbli.no er relativt hyppig brukt blant alle aktørgrupper. Det ser ut til at fylkeskommunene i stor grad benytter egne nettsider i arbeidet sitt. Mens fylkeskommunens nettsider og utdanning.no er høyt på lista over de hyppigst brukte ressursene for NAV-ansatte, er de ikke å finne på listen over topp fem for kommunene. Videre ser vi at det i hovedsak er kommunene som benytter seg av IMDIs nettsider, inkludert den nye fagressursen for introduksjonsprogrammet. Dette skyldes nok at det er de som har ansvar for introduksjonsprogrammet.

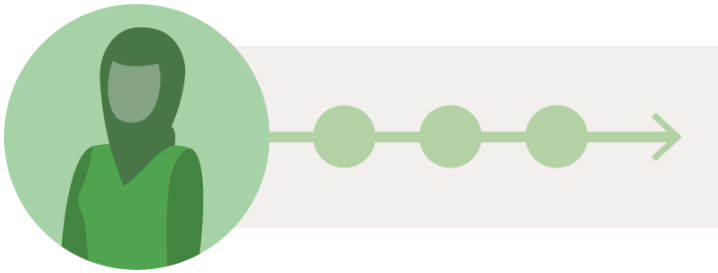
Når vi ser nærmere på besvarelsene fra NAV-kontorene, finner vi at bruken av ressursene varierer med de NAV-ansattes ansvarsområder. For eksempel oppgir 68 prosent av de NAV-ansatte som jobber med *andre* oppgaver enn introduksjonsprogram, at de aldri bruker IMDIs fagressurs, mot mellom 5-10 prosent blant NAV-ansatte som jobber med introduksjonsprogram. Dette har nok sin naturlige forklaring i at informasjonen om introduksjonsprogram, som fagressursen i stor grad omfatter, er mer matnyttig for de andre aktørene. NAV-ansatte som jobber med andre oppgaver enn introduksjonsprogram, bruker også Kompetanse Norge og KS sine nettsider langt sjeldnere enn aktørene som jobber med introduksjonsprogram.

5.4 Oppsummering

Vår overordnede vurdering er at det finnes mye god informasjon i eksisterende digitalt veiledningsmateriell, men at denne informasjonen er fragmentert. At informasjonen er spredt på mange ulike kilder, gjør det vanskelig å orientere seg på en enkel måte. Dette bekreftes også gjennom ekspertintervjuene og av brukerpanelet. Samlet sett peker vurderingene mot at det er behov for et veiledningsmateriell hvor den mest relevante informasjonen er samlet. Dette vil også kunne bøte på erfaringene med at kunnskapen om tiltak og tilbud i stor grad er personavhengig.

Ettersom en del kilder oppfattes som gode, anser vi det som hensiktsmessig å lenke videre til eksisterende ressurser i materialet vi skal utvikle. En annen fordel ved å lenke til eksisterende ressurser på de store aktørenes nettsider, er at man i større grad kan sikre at informasjonen til enhver tid er kvalitetssikret og oppdatert.

Vi finner at bruken av ulike ressurser varierer mellom ulike aktørgrupper, noe som nok i stor grad er knyttet til deres ulike oppgaver. Som vi vil se senere, i kapittel 6, etterlyser imidlertid alle aktørgruppene bedre innsikt i hverandres arbeidsoppgaver og ansvarsområder. Ved å samle alle relevante ressurser i én ressurs, vil man kunne imøtekomme behovet for en mer helhetlig oversikt over tilgjengelige virkemidler og ansvarsområder på kvalifiseringsområdet.



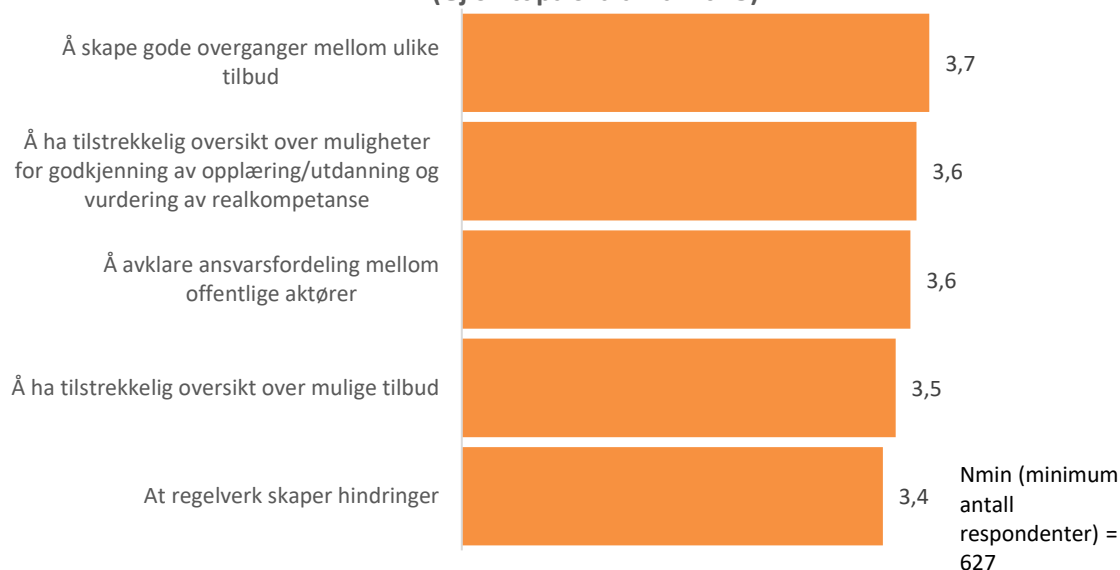
Kapittel 6 – Utfordringer i kvalifiseringsløp

I dette kapitlet gjengir vi funn om hva som oppleves å være de største utfordringene med å skape gode sammenhengende kvalifiseringsløp for voksne innvandrere. Kapitlet baserer seg for det første på resultatene av spørreundersøkelsen vi har gjennomført blant ansatte i kommuner, NAV og fylkeskommuner. For det andre baserer det seg på informasjon fra intervjuer med direktorater, Statsforvaltere og Karrieresentre, og fra workshops med ansatte på praksisfeltet som veileder voksne innvandrere. Å identifisere disse utfordringene, skal bidra til utvikling av en veileder som treffer behovene til de som skal ta veilederen i bruk.

6.1 Hvilke utfordringer oppleves som størst?

Intervjuene og kunnskapsoppsummeringen har gitt oss mulighet til å identifisere viktige utfordringer i arbeidet med å tilby gode kvalifiseringsløp. For å få et bedre bilde av hvordan de som til daglig er engasjert i dette arbeidet, og opplever disse utfordringene, ble noen av disse gjentatt i spørreundersøkelsen. Respondentene ble bedt om å angi i hvor stor grad de mener at de ulike alternativene er en utfordring. Svarene ble gitt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 betyr «i svært liten grad» og 5 betyr «i svært stor grad». I figur 6.1 viser vi gjennomsnittsverdien på denne svarskaalen for alle de spurte, uavhengig av aktørgruppe. Jo høyere gjennomsnitt, til i større grad oppleves det som en utfordring.

Figur 6.1: utfordringer for sammenhengende kvalifiseringsløp. Samlet oversikt på tvers av aktørgrupper (fylkeskommune, kommune, og NAV) (Gj.snitt på skala fra 1 til 5)



Vi ser respondentene vurderer de ulike utfordringene relativt likt. Dypere analyser av spørsmålene viser at det er en generell tendens til at utfordringene vektet tyngre, jo større kommunen er. Vi vurderer at dette, i alle fall for noen av utfordringene, kan ha sammenheng med at jo større kommunen er, jo større avstand vil det være mellom de ulike aktørene, både rent geografisk, men også i styringslinjer. I en mindre kommune vil naturlig nok linjene mellom de ulike aktørene være kortere, og det kan også være at én og samme person kan håndtere oppgaver som i større kommuner er fordelt på flere instanser.

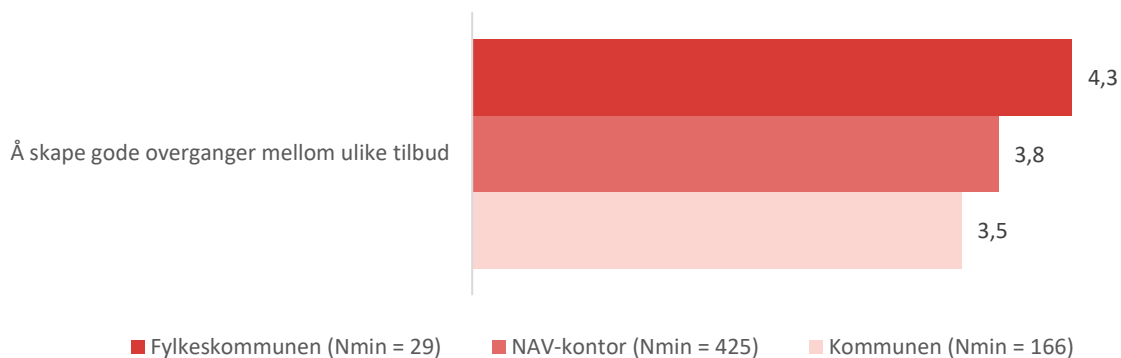
Vi vil i det følgende gå mer i dybden på de nevnte utfordringene.

Gode overganger mellom tilbud

Flere undersøkelser viser at det kan være krevende å få til gode overganger. Det gjelder for eksempel overgangen fra introduksjonsprogram til videre tiltak i NAV, dersom deltaker ikke har nådd sine mål ved endt program (se for eksempel Djuve, Kavli, Sterri & Bråten, 2017). Basert på denne kunnskapen, ønsket vi å undersøke i hvor stor grad praksisfeltet selv opplever at det er en utfordring å *skape gode overganger mellom ulike tilbud*. Som vi så i figur 6.1, er det nettopp dette som peker seg ut som det aller mest utfordrende for praksisfeltet, av våre forhåndsdefinerte svaralternativer. Kan vi så se noen forskjeller mellom aktørgruppene på dette spørsmålet?

I figur 6.2 har vi framstilt hvordan ulike respondentgrupper har svart på dette i spørreundersøkelsen. Figuren viser i hvor stor grad respondentene mener at dette alternativet er en utfordring, som gjennomsnittsverdi på en femdelts svarskala, der 1 betyr «i svært liten grad» og 5 betyr «i svært stor grad». Vi ser at det er ansatte i fylkeskommunen som vurderer denne utfordringen som størst. Ved nærmere analyser ser vi også en tendens til at ansatte i NAV som *ikke* jobber direkte med deltakere i introduksjonsprogram, opplever dette som en større utfordring enn ansatte i kommunen og NAV som jobber med introduksjonsprogrammet.

Figur 6.2: Utfordring: Å skape gode overganger mellom ulike tilbud. Fordelt på aktørgrupper. (Gj.nitt på skala fra 1 til 5)



Respondentene som svarte at det «i svært stor» eller «i stor grad» er utfordrende å skape gode overganger mellom ulike ordninger, ble bedt om å beskrive *hvilke overganger* de mener gir de største utfordringene for å få til gode sammenhengende kvalifiseringsløp. Svært mange av respondentene svarer at overgangen mellom introduksjonsprogrammet og NAV gir de største utfordringene. Dette kjenner vi igjen fra gjennomgangen av forskningen tidligere i rapporten, og det bekreftes også i intervjuer med direktorater, Statsforvaltere og karrieresentre.

Mange av respondentene i spørreundersøkelsen forklarer at mangelfullt samarbeid og deling av informasjon mellom instansene gjør det utfordrende, og da særlig dokumentasjon om kartlegging som gjøres av den enkelte deltaker. Flere nevner at mangelfull informasjon gjør at deltakeren må «starte på nytt» når NAV overtar ansvaret for dem. Det blir blant annet trukket fram at NAV ikke har informasjon om kompetansekartlegging, kvalifiseringsløp og mål. Dette kan også vise seg i at det er NAV-ansatte som ikke jobber med introduksjonsprogram, som opplever denne utfordringen i noe større grad enn de andre.

Flere av respondentene uttrykker at overganger mellom introduksjonsprogram og videre kvalifisering i NAV, er særlig vanskelig for deltakere med svake norskerferdigheter. Gjennom intervjuene med sentrale direktorater, bekreftes dette. Direktoratene trekker også fram at det er utfordrende å lykkes med denne overgangen for deltakere med liten eller ingen grunnskolekompetanse. Sistnevnte understrekes også av deltakerne i brukerpanelet. Blant respondentene i spørreundersøkelsen svarer en del NAV-ansatte at brukere blir overført til oppfølging hos NAV med helseutfordringer, og uten tilstrekkelig norskerferdigheter til å kunne nyttiggjøre seg av tilgjengelige tiltak. Sistnevnte utfordring pekes også ut som sentral gjennom vår litteraturgjennomgang.

En del kommunalt ansatte som skal bistå introduksjonsdeltakere til videre oppfølging i NAV etter endt program, trekker fram at det er vanskelig å skaffe seg oversikt over NAV-tiltak, og utfordrende å få tak i NAV for å få informasjon.

Videre mener flere av respondentene at overgangen fra grunnskole til videregående opplæring, er utfordrende. Mange peker på at deltakere med voksenrett som gjennomfører grunnskole blir stående på venteliste til videregående opplæring for voksne, at tilbudet i videregående for voksne er begrenset og at det er vanskelig å skaffe seg oversikt over tilbud på vegne av deltaker. Noen respondenter påpeker også at det er utfordrende å finne praksisplasser og læreplasser.

Respondentene fra fylkeskommunen beskriver at overgangen fra grunnskole til videregående opplæring gir de største utfordringene. Dette gjelder særlig mellom voksenopplæring og fagopplæring på videregående opplærings nivå. To sitater illustrerer disse poengene:

Overgangen fra grunnopplæring til videre utdanning, enten videregående skole eller fagopplæring, er for svært mange [et] for stort sprang. Basiskunnskapene og språket er ikke godt nok for å følge undervisning i voksenopplæringen eller lese og forstå fagbøker i fagopplæringen. Tiden er en utfordring hvis ordningene er tidsbegrenset - mange trenger lang tid på å bli gode nok i språket og det å innse at utdannelsen krever mye egeninnsats.

Overgang mellom grunnskole og videregående skole kan være vanskelig for voksne. Overganger mellom ulike ordninger som introduksjonsprogram til NAV-tiltak og samtidig videregående opplæring, er krevende, og innebærer tre aktører som ikke nødvendigvis har etablert samarbeid.

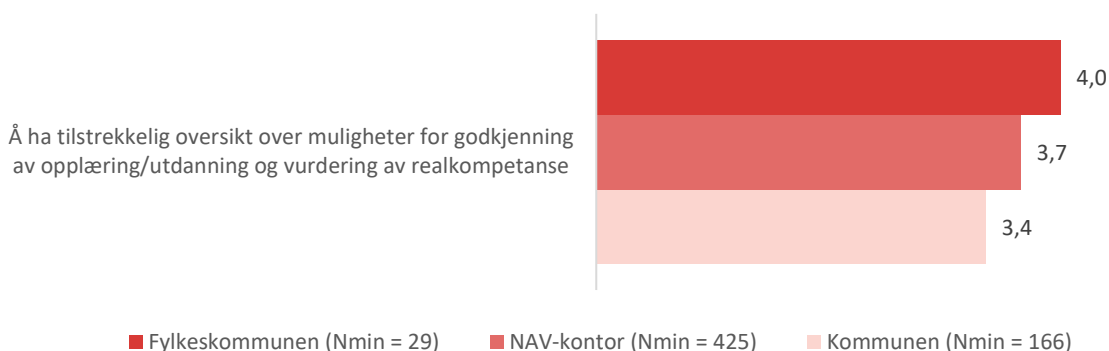
Oppsummert ser vi at praksisfeltet vurderer overganger fra et tiltak til et annet, som en sentral utfordring. Respondentene trekker i særlig grad fram at det er en utfordrende overgang fra introduksjonsprogram til ulike tiltak i NAV, og for deltakere med svake norskerferdigheter.

Oversikt over muligheter for godkjenning av opplæring/utdanning

Både i forskningen, intervjuer og i workshoper med brukerpanelet, trekkes det fram at det er krevende for praksisfeltet å ha god oversikt over alle muligheter som finnes for godkjenning av opplæring og utdanning som innvandrere har gjennomført i utlandet. Dette bekreftes også i stor grad av praksisfeltet gjennom spørreundersøkelsen. Som vi så av figur 6.1, blir utfordringen *å ha tilstrekkelig oversikt over muligheter for godkjenning av opplæring/utdanning og vurdering av realkompetanse*, vurdert som en av de største av utfordringene blant de fem svaralternativene. Gjennom intervjuer og workshop, pekes det særlig på at det generelt er lite kunnskap i praksisfeltet om kompletterende utdanninger⁵⁹ ved høyskoler og universiteter. Kompletterende utdanninger er i tillegg et relativt nytt fenomen, som ble ytterligere aktualisert i forbindelse med det høye antallet flyktninger som kom til landet i perioden 2015-2016.

⁵⁹ Det vil si studier for innvandrere som har høyere utdanning fra sitt hjemland, men som har behov for å komplettere utdanningen slik at de kan benytte sin kompetanse i Norge, [for eksempel](#) som sykepleier eller ingeniør.

Figur 6.3: Utfordring: Oversikt over muligheter for godkjenning av opplæring/utdanning. Fordelt på aktørgrupper (Gj.nitt på skala fra 1 til 5)



Som vi ser av figur 6.3, oppfatter respondenter i fylkeskommunen dette som en utfordring i større grad enn respondentene fra de andre aktørgruppene. Nærmere analyser viser også her en tendens til at jo større kommunen er, jo vanskeligere syns man det er å ha tilstrekkelig oversikt over feltet.

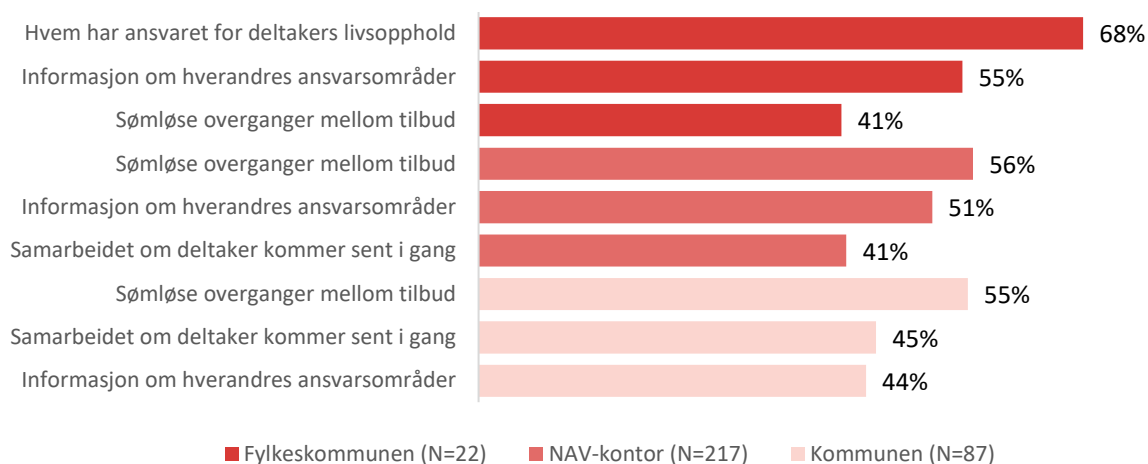
Ansvarsfordeling mellom offentlige aktører

At det er utfordrende å avklare ansvarsfordeling mellom offentlige aktører, er en relativt kjent problemstilling i mange sektorer, også på kvalifiseringsfeltet. Dette bekreftes både gjennom intervjuer med direktorater, Statsforvaltere og karrieresentre, samt gjennom vår spørreundersøkelse, slik vi så i figur 6.1.

Særlig Statsforvalterne var opptatt av at det for mange kommuner oppleves utfordrende å få til god samordning mellom ulike tjenesteområder. Utfordringen er knyttet både til samhandling mellom kommunale aktører, og på tvers av ulike forvaltningsnivåer, som for eksempel mellom fylkeskommune og kommune. Både Statsforvalterne og deltakerne i brukerpanelet nevnte at den valgte organiseringen internt i kommunene noen ganger skaper utfordringer for tverrfaglig samarbeid. Et helt konkret eksempel som trekkes fram, er at NAV i mange kommuner er organisert under avdeling for helse, mens voksenopplæring er organisert under området oppvekst. Dette fører til at de ulike enhetene kan ha forskjellige oppdrag og mål de må innfri, at man dermed ikke drar i samme retning i arbeidet, og at innsatsen overfor deltakerne kan bli både ustrukturert og fragmentert.

De av respondentene i spørreundersøkelsen som markerte at ansvarsfordeling i «svært stor grad» eller «i stor grad» var en utfordring, ble spurt om hva som oppleves som utfordrende ved slik ansvarsfordeling. Respondentene ble bedt om å krysse av på de tre viktigste av sju forhåndsdefinerte svaralternativer. De tre alternativene som ble markert av den største andelen innen hver aktørgruppe, er gjengitt i figur 6.4.

Figur 6.4: De tre hyppigste forklaringene på utfordrende ansvarsfordeling (fordelt på aktørgrupper)



Som vi ser av figur 6.4, har respondenter fra NAV og kommune pekt ut de samme tre alternativene. Begge aktørgrupper angir at å få til *sømløse overganger mellom tilbud*, at *samarbeidet om deltaker kommer sent i gang* og å ha tilstrekkelig *informasjon om hverandres ansvarsområder*, er de viktigste forklaringene.

Blant respondenter fra fylkeskommunen, er det størst andel som markerer følgende som en viktig forklaring på hva som er utfordrende med ansvarsdeling: *å avklare hvem som har ansvaret for å finne løsninger for deltakers livsopphold*. Årsaken til at respondenter fra fylkeskommunen velger denne forklaringen går ikke fram av spørreundersøkelsen. Man kan imidlertid anta at dette skyldes fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring, og at dette ofte tilsier lange løp som krever at man finner gode finansieringsløsninger for at deltakerne skal kunne fullføre hele løpet. I likhet med de andre aktørgruppene, trekker fylkeskommunen i tillegg fram utfordringen med å få til *sømløse overganger mellom tilbud* og å ha tilstrekkelig *informasjon om hverandres ansvarsområder*.

Ved nærmere analyser av svarene, ser vi at ulikt nivå av brukerkontakt, har en innvirkning på hva som oppleves som utfordrende når det kommer til ansvarsfordeling. Blant fylkeskommunens respondenter med hyppig brukerkontakt, trekker den største andelen fram utfordringen med at *samarbeidet om deltaker kommer sent i gang*, samt *å avklare hvilke parter som skal følge opp deltaker under kvalifisering*. Dette kan nok forklares med at disse utfordringene er særlig deltakerorienterte. Jo tettere brukerkontakt man har, jo oftere vil man se følgene dette får for den enkelte bruker dersom samarbeid kommer for sent i gang. De vil nok også oftere komme opp i situasjoner hvor det må avklares hvem som faktisk skal følge opp deltakeren; kommunen, NAV eller fylkeskommunen?

Oversikt over mulige tilbud

Å ha oversikt over alle tilbud og tiltak som finnes for målgruppa voksne innvandrere, kan være krevende. Begrepet «tiltaksjungel» nevnes av flere informanter i ekspertintervjuene. Innvandrere kommer med skole- og arbeidserfaring fra sine hjemland, og de vil også ha mange ulike ønsker for kvalifisering i et nytt land. Det vil dermed være sentralt for medarbeidere å ha oversikt over hvilke muligheter som finnes for *ulike* målgrupper. I tillegg vil veiledere ofte måtte foreslå deltakelse i tilbud de ikke selv har ansvar for, og som det slik sett kan være vanskelig å ha oversikt over. Som vi så i figur

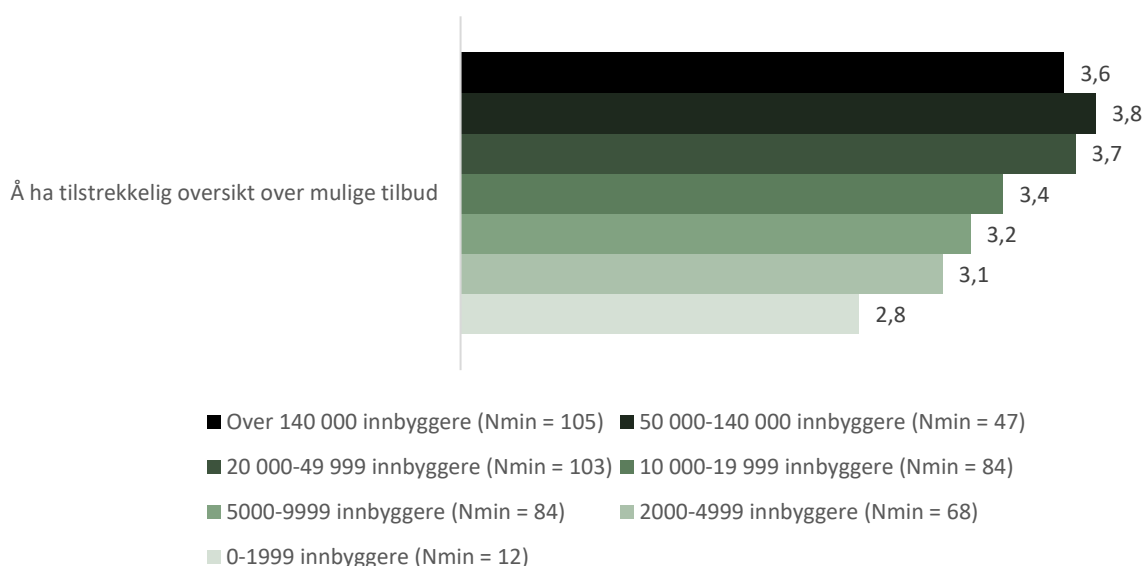
6.1, mener respondentene i spørreundersøkelsen at å ha oversikt over mulige tilbud, er en utfordring i deres praksishverdag.

Intervjuene tyder særlig på at de ulike aktørene ikke kjenner godt nok til tiltak og tilbud *utenfor* egen organisasjon. Saksbehandlere kjenner for eksempel lite til regelverk og tiltak som andre aktører tilbyr. Ett konkret eksempel som nevnes av informanter både fra Statsforvalterne og av brukerpanelet, er at utdanningsinstitusjonene har manglende kjennskap til NAV-tiltak. Tilsvarende pekes det på at veiledere både i NAV og i kommunale flyktningetjenester, har manglende kjennskap til hvilke utdanningsmuligheter som finnes. Ett av direktoratene uttrykker at denne manglende gjensidige kjennskapen til hverandres tilbud, vanskeliggjør arbeidet med å se ordningene mer i sammenheng.

Vi skal nå se litt nærmere på om det er noen forskjeller blant de ulike aktørgruppene i spørreundersøkelsen på dette temaet. Både blant respondenter fra NAV og kommune, er det størst andel som svarer at dette er en utfordring de møter «i stor» eller «svært stor grad» (hhv. 56 og 54 pst.). Blant fylkeskommunale respondenter, er det nær 80 pst. som svarer at dette er en utfordring «i stor» eller «svært stor grad».

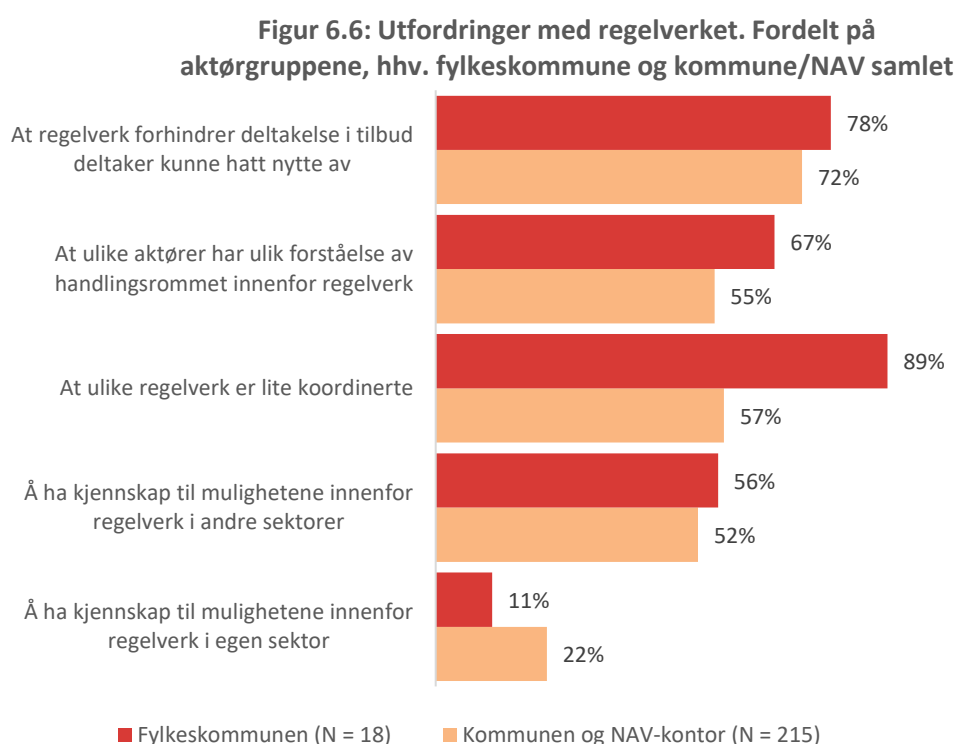
Ved nærmere analyser ser vi at hvor stor utfordringen oppleves å være, varierer etter hvorvidt du er ansatt i en stor eller liten kommune. Figur 6.5 viser gjennomsnittet av respondentenes svar på en svarskala der 5 tilsvarer «i svært stor grad» og 1 «i svært liten grad», fordelt på kommunestørrelse. Som vi ser av figuren, oppleves denne utfordringen som mer krevende for ansatte i store kommuner, enn ansatte i små kommuner. Hva dette konkret skyldes, kommer ikke fram i spørreundersøkelsen. Som vi har vært inne på tidligere, kan man imidlertid tenke seg at forholdene i en liten kommune er mer gjennomskiktig, og at det derfor er lettere å holde oversikten over hvilke tilbud som finnes. I tillegg er det rimelig å anta at tilfanget av tilbud, rett og slett er større i større kommuner.

Figur 6.5: Tilstrekkelig oversikt over mulige tilbud. Fordelt på kommunestørrelse tilbud (Gj.snitt på skala fra 1 til 5)



Skaper regelverket hindringer?

Av de fem utfordringene for å få til gode sammenhengende kvalifiseringsløp for voksne innvandrere som respondentene skulle ta stilling til i spørreundersøkelsen, er spørsmålet om i hvilken grad regelverket skaper hindringer, den med lavest score. Ser vi nærmere på hva de ulike aktørgruppene svarer på dette, er det særlig ansatte hos fylkeskommunen som svarer at dette «i stor grad» eller «svært stor grad» en utfordring (67 pst.). Respondentene som svarte «i stor grad» eller «svært stor grad», fikk spørsmål om hva som var utfordringene med regelverket. Respondentene ble presentert for fem ulike alternativer, hvor de skulle velge alle aktuelle. Figur 6.6 viser hvor stor andel fra hver aktørgruppe som krysset av for alternativene. I denne framstillingen viser vi svarene fra NAV og kommune samlet, da svarene i stor grad er sammenfallende.



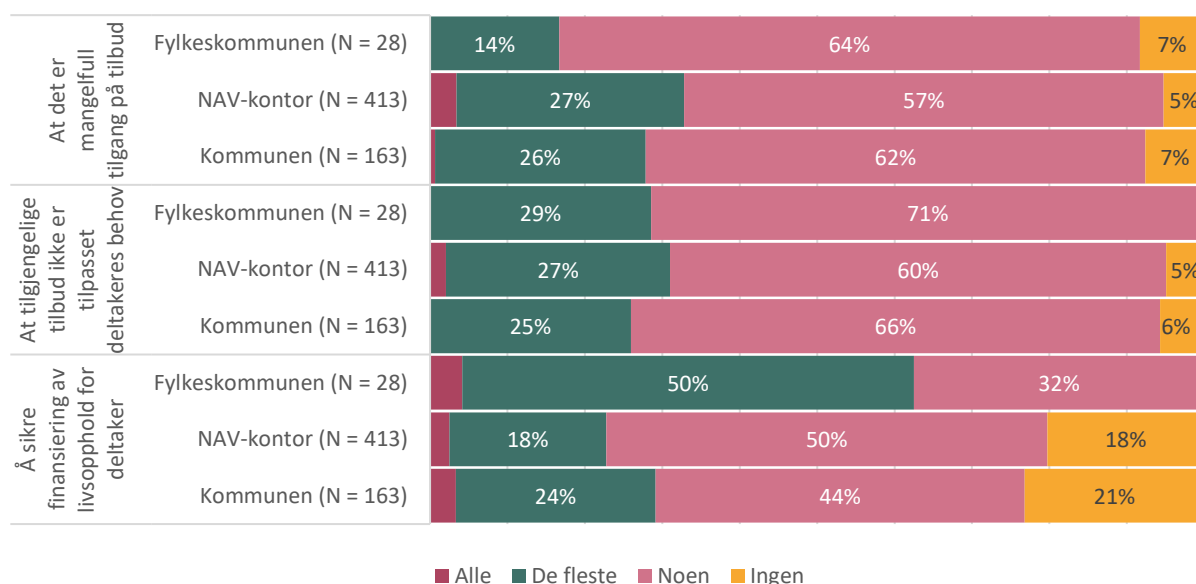
Som det framkommer i figur 6.6, har den største andelen av respondentene fra NAV og kommune krysset av for alternativet: *at regelverk forhindrer deltakelse i tilbud deltaker kunne hatt nytte av*. Respondentene fra fylkeskommunen anser også dette som en utfordring, men en større andel derfra oppgir svaralternativet *at ulike regelverk er lite koordinerte*. At regelverk er lite koordinerte og at de forhindrer deltakelse i tilbud, kan vanskelig løses gjennom en digital veileder. Men at det oppstår såpass mye problematikk rundt regelverk, tydeliggjør i alle fall behovet for å inkludere god og enkel informasjon om aktuelt regelverk i veilederen.

6.2 Gjelder utfordringene alle deltakere?

I spørreundersøkelsen ble aktørene bedt om å ta stilling til ytterligere tre utfordringer knyttet til deltakernes situasjon: *å sikre finansiering av livsopphold for deltaker, at tilgjengelige tilbud ikke er tilpasset deltakeres behov og at det er mangelfull tilgang på tilbud*. Litteraturgjennomgangen vi har gjort, avdekket at disse utfordringene ofte gjør seg gjeldende. Vi ønsket derfor å undersøke nærmere

om utfordringene gjelder spesifikke grupper, eller om det er en mer generell utfordring. Respondentene skulle angi om de vurderte disse utfordringene som til stede for «alle», «de fleste», eller kun «noen» deltakere. Som vi ser av figur 6.7, svarer alle aktørgrupper i hovedsak at disse utfordringene gjelder «noen» eller «de fleste». Kun et fåtall svarer at utfordringene gjelder alle deltakere. Når det gjelder utfordringen med å sikre finansiering av livsopphold for deltaker, ser vi at en større andel av respondentene fra fylkeskommunen (50 pst.) svarer at denne utfordringen gjelder «de fleste» deltakere, sammenlignet med svarene fra hhv. NAV (18 pst.) og kommunene (24 pst.). Dette kan ha sammenheng med at respondentene fra fylkeskommunen ofte forholder seg til tilbud av lang varighet, slik som for eksempel videregående opplæring. Det kan tenkes at dette ikke oppleves like utfordrende ved kortere løp, eller der hvor livsopphold er avklart på forhånd, som for eksempel stønad i introduksjonsprogrammet.

**Figur 6.7: Hvem av deltakerne gjelder utfordringene for?
Fordelt på aktørgrupper**



Vi ba respondentene som svarte «noen», om å utdype hvilke deltakere og i hvilke sammenhenger det gjaldt. Bakgrunnen for at vi ba om denne utdypingen, var at vi ønsket å få nærmere kunnskap om hvilke grupper av deltakere utfordringen gjaldt, og hvorfor. Hensikten var i siste instans å identifisere om informasjonsbehovene var mer uttalte for enkelte grupper av innvandrere. Det kom mange innspill, og dette utdyper vi nærmere under.

Livsopphold for deltakeren

Blant respondentene som svarer at det er en utfordring å sikre finansiering av livsopphold for noen deltakere, utdyper mange at det særlig gjelder deltakere som avslutter introduksjonsprogrammet og som fremdeles er i et skoleløp, og da særlig grunnskole. Videre er det mange av respondentene som svarer at det gjelder innvandrere med forsørgeransvar.

Dette med lange kvalifiseringsløp og finansiering av livsopphold for deltakerne underveis, problematiseres også i intervjuene med direktoratene. Når det gjelder deltakere med svake norskferdigheter, blir kvalifiseringsløpene ofte lange, og det blir vanskelig å få tilstrekkelig livsopphold

for den enkelte deltaker, samt å få til et godt og kontinuerlig samarbeid på tvers av de ulike instansene over lengre perioder. Ett av direktoratene understreker utfordringene med å få praksisfeltet til å innse at noen deltakere trenger lange kvalifiseringsløp, og at det også må legges til rette for dette.

Respondenter ansatt i kommunen trekker, gjennom spørreundersøkelsen, fram at deltakelse i grunnskole (modul 1 og 2⁶⁰) ikke gir rett til flyktningstipend, og at lov om sosiale tjenester i NAV ikke automatisk tar høyde for dette. Det gjøres individuelle vurderinger, og man har i utgangspunktet ikke rett på livsopphold fra NAV.

Respondenter ansatt i NAV utdyper at deltakere som ønsker å gå på grunnskole, og som ikke blir selvforsørget av for eksempel flyktningstipend, må søke sosialhjelp i tillegg, men at sosialtjenesten i utgangspunktet ikke gir sosialstønad til dem som går på skole. En av respondentene uttrykker det slik:

Dette gjelder for voksne flyktninger over 30 år. Grunnskole er et langt løp for mange, og de vil slik bli avhengig av sosialhjelp i flere år. Så skal de gjerne over på videregående skole og trenger også da sosialhjelp.

Respondentene trekker også fram at deltakere som har avsluttet introduksjonsprogram og som går over i videregående opplæring eller høyere utdanning, ikke vil kunne dekke utgifter til livsopphold for seg og sin familie gjennom Lånekassens ordninger. Flere er også opptatt av at deltakere som skal ta lengre utdanning, ikke kan få bostøtte kombinert med stipend fra Lånekassen.

Flere av respondentene, både de ansatte i kommunen og i NAV, påpeker at det særlig er en utfordring å sikre finansiering av livsopphold for innvandrere med store omsorgsoppgaver. Respondentene påpeker at introduksjonsstønaden ikke er tilstrekkelig til å dekke livsopphold for deltakere med flere barn, enten de er gift eller enslige forsørgere, og at studielån ikke er tilstrekkelig for deltakere med barn som skal delta i videregående opplæring eller høyere utdanning. Respondentene skriver også at det for mange deltakere er utfordrende å finne en jobb ved siden av introduksjonsprogrammet, slik at de kan få finansiert sitt livsopphold. Det nevnes videre at det er utfordrende å kombinere utdanning på dagtid med deltidsjobb når man har omsorg for barn. Dette gjør at deltakerne blir avhengig av supplerende sosialstønad, beskrives det.

Til slutt er det særlig deltakere som har behov for lang tid for å komme over i ordinært arbeid eller utdanning, som trekkes fram. En av respondentene forklarer at det i etterkant av introduksjonsprogram er en utfordring at man ikke er sikret videre livsoppholdsytelser, som kan være til hinder for å tenke et lengre og mer målrettet kvalifiseringsløp. Dette er i overensstemmelse med forskningen vi har gått gjennom. Resultatet kan bli lite planmessige løp preget av tilgjengelige statlige tiltak og ytelser knyttet til disse, kombinert med perioder med økonomisk sosialstønad. Noen trekker også fram at flyktningstipend ikke strekker til for «svakere» deltakere, i et lengre løp med introduksjonsprogram, grunnskole og videregående opplæring.

⁶⁰ Begrepet modul henviser her til modulstrukturerte læreplaner. Kompetanse Norge har utviklet nye modulstrukturerte læreplaner som prøves ut av kommunene som deltar i forsøket med Forberedende voksenopplæring på nivået under videregående opplæring (FVO). Modulstrukturerte læreplaner foreligger i fagene norsk for språklige minoriteter/norsk, samfunnsfag, matematikk, naturfag og engelsk.

Mangelfull tilpasning av tilbud

Respondentene i spørreundersøkelsen som har svart at utfordringen med at tilgjengelige tilbud ikke er tilpasset deltakerens behov, gjelder «noen» deltakere, utdyper at det i hovedsak gjelder deltakere med svake norskferdigheter. Respondentene skriver også at tilgjengelige tiltak ikke er godt nok tilpasset brukernes norskspråklige nivå eller til brukere med sammensatte utfordringer og behov. Dette kan handle om utfordringer knyttet til familiære forhold, som manglende barnepass, helsemessige utfordringer og mangel på en grunnleggende forståelse av hvordan samfunnet fungerer. Også her ser vi stort samsvar med utfordringer avdekket i litteraturgjennomgangen.

En del respondenter beskriver at NAV lokalt stiller krav til nivå A2 i norsk for å kunne delta i tilgjengelige tilbud, men at svært mange ikke klarer å nå dette nivået. Mange deltakere sliter derfor med å nyttiggjøre seg av arbeidsrettede tiltak og å komme seg inn på arbeidsmarkedet, og har et behov for mer arbeidsrettet norsk for å kunne få tilbud om jobb. Samtidig påpeker flere respondenter at brukere som har behov for tilpasset norskopplæring, ofte faller utenfor.

Noen av respondentene fra fylkeskommunen beskriver at det er en utfordring at grunnskoleopplæringen ikke er tilpasset deltakere med lite skolebakgrunn, og at tilbud i fylkeskommunal voksenopplæring er uforutsigbart fordi det dimensjoneres etter hvor mange som ønsker ulik sluttkompetanse. Respondentene fra fylkeskommunen melder også at det er en utfordring at tilbudet om videregående opplæring for voksne er på kveldstid for å passe flertallet av deltakerne, men at enkelte grupper da faller utenfor, som enslige mødre med små barn som mangler nettverk.

Mangelfull tilgang på tilbud

Respondentene som oppga det er en utfordring med mangelfull tilgang på tilbud for «noen» deltakere, ble bedt om å utdype både hvilke deltakere og i hvilke sammenhenger det gjaldt. Respondentene forklarer at utfordringen gjør det vanskelig å få til gode sammenhengende kvalifiseringsløp for voksne innvandrere. Respondentene utdyper at det oftest er innvandrere med lite eller ingen utdanning, og innvandrere med svake norskferdigheter, som mangler tilgang på tilbud. Også personer med liten eller ingen arbeidserfaring, trekkes fram. Respondentene savner et introduksjonsprogram som er bedre tilpasset den enkeltes behov, og mener det mangler et tilbud om praktisk innrettet norskopplæring for gruppa som ikke behersker språket når de er ferdig med introduksjonsprogrammet. Flere erfarer at AMO-kurs ofte har krav om nivå A2 i norsk, og at det mangler både arbeidsrettede kurs for personer med et svake norskferdigheter og praksisplasser for dem med et større tilretteleggingsbehov.

Geografi blir også trukket fram som en utfordring for tilgjengeligheten på tilbud. Mange opplever at det er få tilbud i distriktene og at reiseveien oppleves for lang og blir for dyr for mange deltakere.

Respondentene fra fylkeskommunene uttrykker at det mangler tilbud som er tilpasset behovene, og at det ikke tas høyde for at mange personer har mangelfull språkkompetanse og et behov for bedre tilrettelegging. Det pekes også på at det er behov for bedre kvalifisering i språk (spesielt norsk og engelsk) for flerspråklige som skal gjennomføre videregående opplæring. Videre uttrykker noen av respondentene at det er et mangelfullt tilbud om grunnskole og videregående på deltid, og grunnskole kombinert med norskopplæring. En av respondentene utdyper at de kommunene som er med i nasjonale forsøk (FVO, MFY, kombinasjonsforsøk) kan ha et bedre tilbud, men at handlingsrommet fremdeles ikke er utnyttet fullt ut.

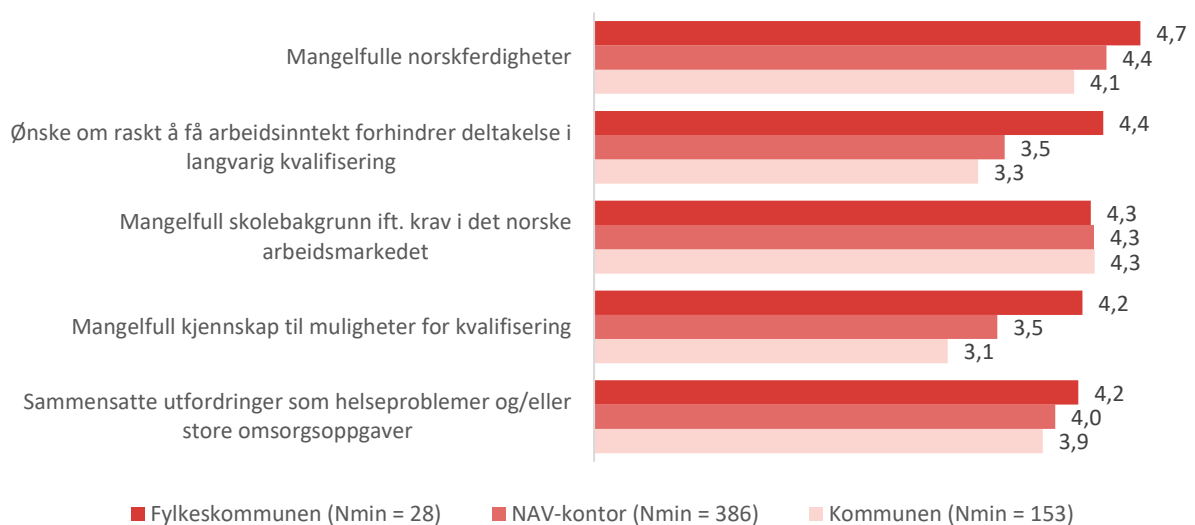
6.3 Forhold ved deltakerens situasjon som kan skape utfordringer

Basert på respondentenes kjennskap til deltakergruppa, ble de bedt om å vurdere om fem opplistede forhold ved deltakerens situasjon kan være utfordrende for å få til gode sammenhengende kvalifiseringsløp. Respondentene ble bedt om å vurdere i hvor stor grad alternativene utgjorde en utfordring, på en femdelte skala, hvor 1 tilsvarer «i svært liten grad» og 5 «i svært stor grad». Under presenterer vi gjennomsnittsverdien på denne svarskalaen. Jo høyere gjennomsnitt, jo større oppleves utfordringen.

I figur 6.8 ser vi at det er generell enighet mellom aktørene om at *deltakeres mangelfulle norskferdigheter, og mangelfull skolebakgrunn ift. krav i det norske arbeidsmarkedet* er kjennetegn som skaper utfordringer. Disse utfordringene utpekes også som sentrale i forskningen vi har presentert tidligere i rapporten. Det oppfattes også som utfordrende å få til gode løp for deltakerne med *sammensatte utfordringer, som helseproblemer eller store omsorgsoppgaver*. Flere undersøkelser viser at helseproblemer og/eller store omsorgsoppgaver kan føre til mye fravær og behov for økt tilrettelegging for deltakerne, som igjen gjør det krevende å skape kontinuitet og framgang i kvalifiseringen (Djuve, Haglund & Kavli, 2011).

Ellers merker vi oss at respondenter ansatt i fylkeskommunen gjennomgående oppfatter en rekke av svaralternativene som utfordrende. De markerer blant annet utfordringen *ønske om raskt å få arbeidsinntekt forhindrer deltakelse i langvarig kvalifisering* som en større utfordring enn hva kommune og NAV gjør. Som nevnt tidligere i dette kapittelet, kan det være at fylkeskommunens fokus på livsopphold for deltakerne, har sammenheng med at videregående opplæring er et langt kvalifiseringsløp. Det kan føre til at behovet for livsopphold for den enkelte deltaker blir mer synlig for fylkeskommunene.

Figur 6.8: Forhold ved deltakerens situasjon som kan skape utfordringer. Fordelt på aktørgrupper. (Gj.nitt på skala fra 1 til 5)



6.4 Oppsummering

Vi har i dette kapittelet gjengitt funn om hva som oppleves å være de største utfordringene med å skape gode sammenhengende kvalifiseringsløp for voksne innvandrere. Vi har først og fremst basert oss på resultatene fra spørreundersøkelsen vi har gjennomført blant ansatte i kommune, NAV og fylkeskommune. Vi har også sett hen til funn fra intervjuer med direktorater, Statsforvaltere og Karrieresentre, og fra workshops med ansatte på praksisfeltet som veileder voksne innvandrere.

Overordnet ser vi at aktørene opplever det å *skape gode overganger mellom ulike tilbud*, som særlig utfordrende. Nærmere analyser viser at det særlig er overgangen fra introduksjonsprogram til videre kvalifisering i NAV, som oppleves utfordrende. Det gjelder spesielt for deltakere med svake norskferdigheter. Litteraturgjennomgangen vår viser det samme, og samlet tilsier det at det blir sentralt at veilederen illustrerer hvordan man kan skape gode overganger mellom tiltak. Mye tyder på at slike overganger er vanskelige fordi det ofte innebærer samarbeid mellom flere ulike aktører. For eksempel utpekes også det å *avklare ansvarsfordeling mellom de ulike offentlige aktørene*, som en stor utfordring.

Funn i spørreundersøkelsen viser også at det er en stor utfordring å *ha tilstrekkelig oversikt over muligheter for godkjenning av opplæring/utdanning, og vurdering av realkompetanse*. Det er særlig fylkeskommunen som opplever denne utfordringen.

Regelverk skaper også hindringer, selv om dette ikke oppleves som like utfordrende som barrierene nevnt over. Når det gjelder forklaringer på dette, svarer den største andelen av respondentene fra NAV og kommune at *regelverk forhindrer deltakelse i tilbud deltaker kunne hatt nytte av*. Respondentene fra fylkeskommunen anser også dette som en utfordring, men opplever *lite koordinerte* regelverk som en større barriere. Dette er forhold som vanskelig kan løses gjennom en veileder, men å peke på hvilke regelverk som gjelder for ulike tilbud, blir svært sentralt.

Vi har også spurt direkte om hvilke forhold ved deltakerens situasjon som kan skape utfordringer, og her er praksisfeltet ganske unisont enige om at *deltakeres mangelfulle norskferdigheter, og mangelfull skolebakgrunn ift. krav i det norske arbeidsmarkedet*, skaper utfordringer. Disse utfordringene utpekes også som sentrale i forskningen vi har presentert tidligere i rapporten, samt av informantene i intervjuene. Det oppfattes også som utfordrende å få til gode løp for deltakerne med *sammensatte utfordringer, som helseproblemer eller store omsorgsoppgaver*. Dette tilsier at veilederen bør inneholde visualisering av ulike type løp ut fra hva som kjennetegner deltakeren. Det ser ut til at det blir særlig viktig å ta hensyn til deltakere med «svake» forutsetninger.



Kapittel 7 – Informasjonsbehov i ny veileder

I dette kapittelet tar vi for oss praksisfeltets oppfatning av hva det er viktig å inkludere informasjon om i det nye veiledningsmateriellet vi skal utvikle. Kapittelet baserer seg på resultatene av spørreundersøkelsen, intervjuer og workshoper. Vi ser på hvilke temaer som ønskes inkludert, hvilke tilbud og tiltak som er viktig å framstille og hvilken type samarbeid vi bør vektlegge. For noen tilbud går vi også mer i dybden på hva slags informasjon om tilbudet praksisfeltet ønsker.

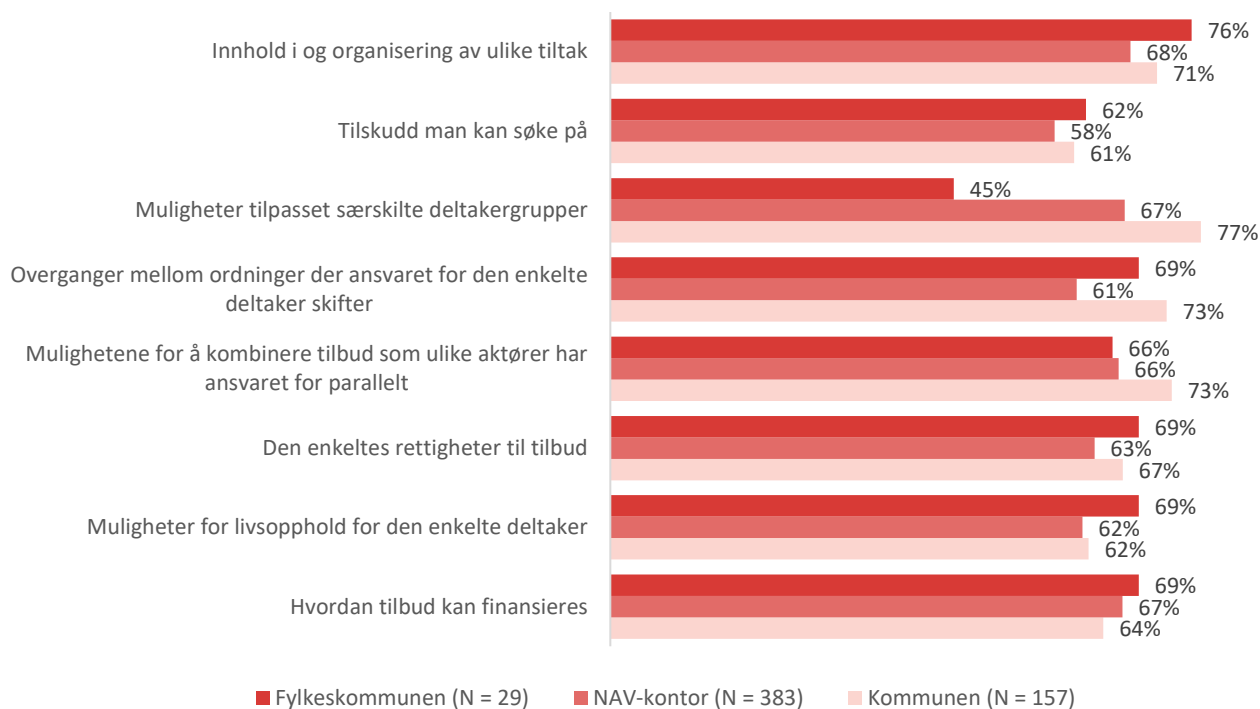
7.1 Temaområder som ønskes inkludert i veilederen

Respondentene i spørreundersøkelsen ble spurt om hvilke temaer det er særlig viktig å ha informasjon om i en ny veileder. Blant alle aktørgruppene sett under ett, fikk følgende alternativer mest oppslutning (i synkende rekkefølge):

- ◆ muligheter tilpasset særskilte deltakergrupper
- ◆ innhold i og organisering av ulike tiltak
- ◆ mulighetene for å kombinere tilbud som ulike aktører har ansvaret for

Som figuren under viser, ser det imidlertid ut til at mange mener *alle* de forhåndsdefinerte kategoriene er viktige å inkludere i veilederen.

Figur 7.1: Temaer det er særlig viktig å ha informasjon om i veilederen som skal utvikles. Fordelt på aktørgrupper



Når det gjelder fylkeskommunen, mener en betydelig lavere andel enn kommunene og NAV at det er viktig at *muligheter tilpasset særskilte deltakergrupper*, inkluderes i veilederen. Kommunene og NAV ser stort sett ut til å ha ganske like behov. Kommune-ansatte er imidlertid mer opptatt av temaet *overganger mellom ordninger der ansvaret for den enkelte deltaker skifter* enn NAV. Det samme gjelder temaet *muligheter tilpasset særskilte deltakergrupper*. Når vi dykker enda dypere ned i forskjellene mellom aktører, viser analysene våre at NAV-ansatte som jobber med andre oppgaver enn introduksjonsprogram, er noe mindre opptatt av å inkludere *muligheter tilpasset særskilte deltakergrupper* enn aktører med ansvar for introduksjonsprogram.

Blant de NAV-ansatte har vi også undersøkt om de som har ulike ansvarsområder, har ulike ønsker. På dette spørsmålet finner vi generelt stor overensstemmelse i svarene innad i NAV. De skiller seg imidlertid fra hverandre når det gjelder enkelte temaer. For eksempel er ressursperson/fagansvarlig på integreringsområdet i NAV langt mer opptatt av å inkludere *hvordan tilbud kan finansieres* og *muligheter tilpasset særskilte deltakergrupper* enn NAV-ansatte som jobber henholdsvis med i) oppfølging og/eller kvalifisering av ordinære arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn eller ii) brukere med innvandrerbakgrunn som har nedsatt arbeidsevne.

Vi har også analysert om ledere og medarbeidere har ulike vurderinger av hvilke temaer som bør inngå i veilederen. Her er man nokså samstemte, bortsett fra at ledere er noe mer opptatt av å inkludere *mulighetene for å kombinere tilbud som ulike aktører har ansvaret for parallelt*; 77 pst. av lederne mot 64 pst. av medarbeiderne har oppgitt at temaet er svært viktig å inkludere.

Intervjuene og workshopene avdekker et ønske om at veilederen tar utgangspunkt i at brukere har ulike utgangspunkt og forutsetninger, i det de skal starte sine kvalifiseringsløp. Særlig de som selv veileder innvandrere, er opptatt av dette. Disse representantene peker på at tilpasninger ut fra den

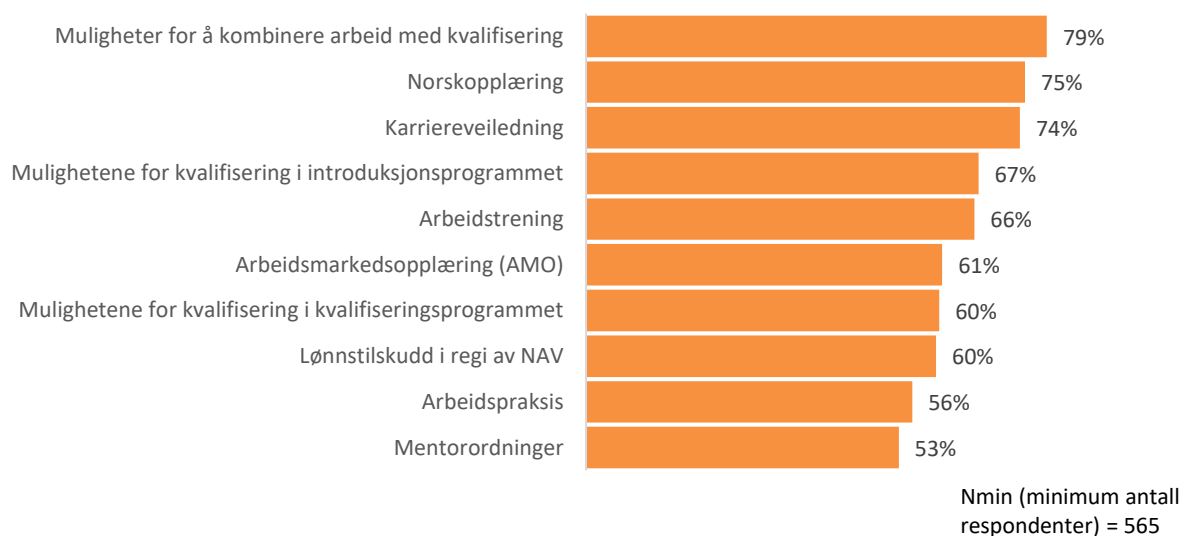
enkeltes utdanningsnivå, er spesielt viktig. De mener veilederen både må vise mulighetene for de som kommer med høy utdanning, og de som kommer til Norge med lite eller ingen skolebakgrunn. Direktoratene er enige i dette poenget, men er samtidig opptatt av at tiltakene ikke må framstilles som en fasit. Videre forteller de at «skreddersydd løp» for spesifikke innvandrergupper ikke må framstå som tilgjengelig for alle voksne innvandrere. Man frykter at en slik framstilling kan skape uforholdsmessige forventninger om hvem som kan delta i hvilke tilbud. Hvilke konkrete tilbud og tiltak som er mulig for den enkelte deltaker, vil kunne variere både ut fra den enkeltes rettigheter, og hvor vedkommende bor i landet, sies det.

Ellers er både direktoratene og deltakerne i brukerpanelet opptatt av informasjon om finansiering av tiltak og om hvilke muligheter den enkelte deltaker har til å få dekket sitt livsopphold gjennom kvalifiseringsløpet. Informasjon om Lånekassens muligheter, blir nevnt. Det understrekes at denne og annen informasjon om finansieringsmuligheter må være så konkret som mulig. Et annet temaområde det ønskes informasjon om i veilederen, er gjeldende regelverk, og hvilke rettigheter den enkelte har.

7.2 Tiltak og tilbud som ønskes inkludert i veilederen

Oftest kan det være en forskjell på hvilke tilbud som regnes som aktuelle, avhengig av om deltaker retter seg inn mot et arbeidsrettet kvalifiseringsløp eller et utdanningsrettet løp. Noen tilbud kan imidlertid sees som aktuelle uavhengig av hvilken type løp deltakeren skal inn i. Gjennom spørreundersøkelsen har vi derfor undersøkt hvilke henholdsvis arbeidsrettede og utdanningsrettede tilbud praksisfeltet mener det er særlig viktig å ha informasjon om i en digital veileder. Vi ser først på **arbeidsrettede tilbud**, og figuren under viser aktørgruppene samlet. På dette spørsmålet kunne respondentene velge alle svaralternativene de oppfattet som relevante, og figuren viser andelen som har krysset av for hvert av alternativene.

Figur 7.2: Arbeidsrettede tilbud det er viktig å ha informasjon om i digital veileder. Samlet oversikt på tvers av aktørgrupper (fylkeskommune, kommune, og NAV)

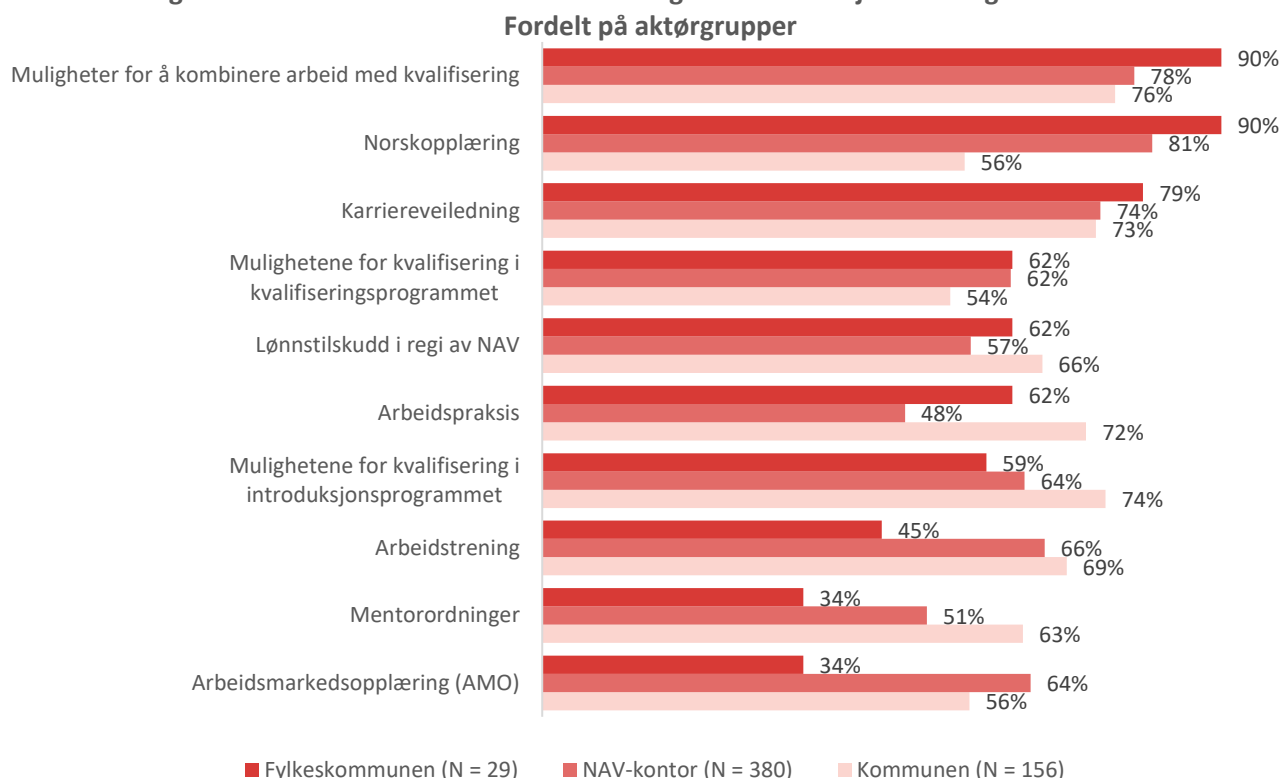


Det aller flest (79 prosent) har svart at det er viktig å ha informasjon om, er *muligheter for å kombinere arbeid med kvalifisering*. Dernest er det *norskopplæring* og *karriereveiledning* som peker seg ut som aller viktigst, sett på tvers av aktørgruppene. Også i intervjuene ble det trukket fram som

viktig å vise muligheter for å kombinere utdanning og arbeid, og at man ikke nødvendigvis må vente med tilknytning til arbeidslivet til man gjennomført all kvalifisering.

Vi har også sett på om informasjonen man ønsker inkludert om arbeidsrettede løp, varierer med organisatorisk tilhørighet. Dette er framstilt i figuren under, som viser andelen som har krysset av for hvert av alternativene per aktørgruppe.

Figur 7.3: Arbeidsrettede tilbud det er viktig å ha informasjon om i digital veileder.



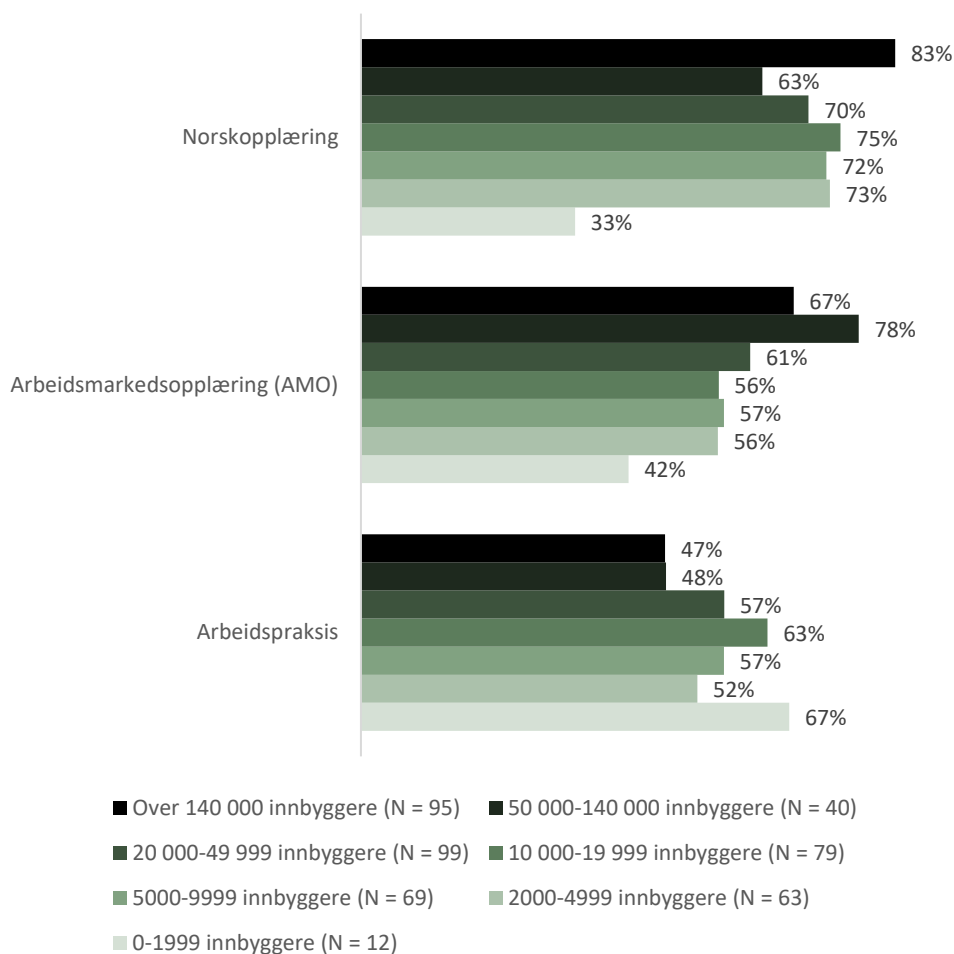
Når vi ser nærmere på forskjellen mellom aktørgruppene, finner vi at en større andel av respondentene fra fylkeskommunene og NAV er opptatt av å inkludere informasjon om *norskopplæring* enn hva respondenter fra kommunene er. Kanskje har dette å gjøre med at kommunen er ansvarlige for den lovregulerte norskopplæringen, og dermed er bedre kjent med dette tilbudet. Det gjør muligens informasjonsbehovet om norskopplæringen mindre prekært for dem. Av andre ulikheter mellom aktørene, ser kommunene ut til å være mer opptatt av å inkludere særlig *arbeidspraksis*, men også *mulighetene for kvalifisering i introduksjonsprogram* og *mentorordninger*, enn de andre aktørene.

Mer finmaskede analyser viser at en særlig høy andel av NAV-ansatte som jobber med *andre oppgaver* enn introduksjonsprogram (86 pst.) mener det er viktig å ha informasjon om norskopplæring. De andre to aktørgruppene, henholdsvis kommune- og NAV-ansatte som jobber med introduksjonsprogram, er ikke like opptatt av dette. I begge de sistnevnte gruppene svarer 55 pst. at *norskopplæring* er viktig å inkludere. Årsaken til at NAV-ansatte som jobber med andre oppgaver enn introduksjonsprogram, er så opptatt av norskopplæring, kan muligens være at norskopplæringsmulighetene for innvandrere utenom introduksjonsprogram, er mer usikre og ukjente. En høy andel av både kommunene og NAV-ansatte som jobber med introduksjonsprogram, mener *mulighetene for kvalifisering i introduksjonsprogrammet*, er særlig viktig.

Når det gjelder NAV-ansatte med ulike ansvarsområder, er det noen tydelige forskjeller mellom ressursperson/fagansvarlig på integreringsområdet på den ene siden og de som jobber med oppfølging av arbeidssøkere eller brukere med nedsatt arbeidsevne på den andre. Ressurspersonene mener i langt større grad enn de andre NAV-ansatte at *mulighetene for å kombinere kvalifisering med arbeid og mulighetene for kvalifisering i introduksjonsprogrammet*, er viktig å få med. Forskjellen er på ca. 20 prosentpoeng for begge tilbudene.

Vi har også sett på om respondentenes svar varierer etter kommunistørrelse. Vi fant noen trender for enkelte av tilbudene, og disse er framstilt i figuren under.

Figur 7.4: Arbeidsrettede tilbud det er viktig å ha informasjon om i digital veileder. Fordelt på kommunistørrelse

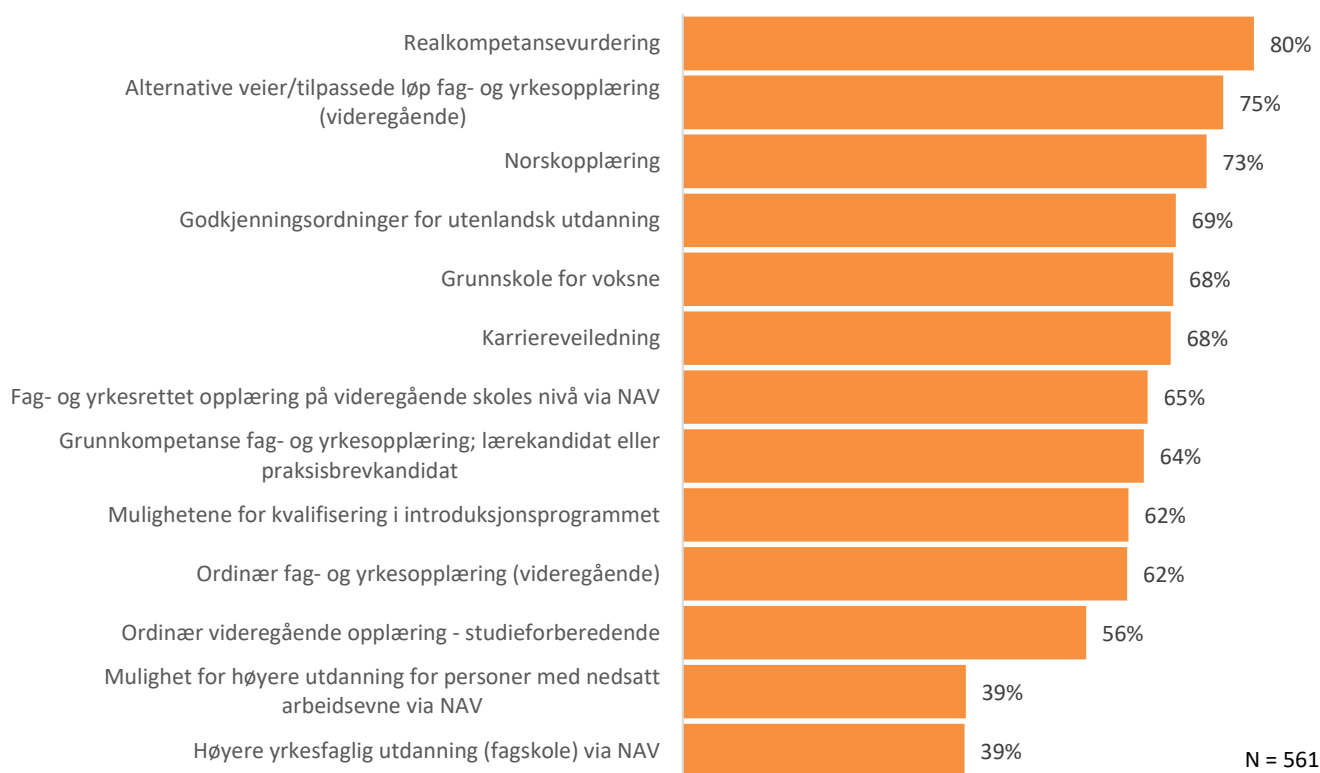


Som vi ser av figuren, øker informasjonsbehovet om *norskopplæring* og *AMO* med størrelsen på kommunen. Når det gjelder *arbeidspraksis*, ser vi en motsatt trend. Grovt sett kan vi si at jo mindre kommune, jo mer opptatt er man av å inkludere informasjon om arbeidspraksis. En mulig forklaring på disse trendene, kan være at det er langt flere tilbud om norskopplæring og AMO i store kommuner, og at det kan gi et større informasjonsbehov. Høyere grad av arbeidsdeling mellom ulike tjenester i store kommuner, kan også øke informasjonsbehovet. Videre kan mindre kommuner ha færre tilgjengelige tilbud, og arbeidspraksis utgjør antagelig ett av de mer aktuelle tilbudene der.

Når det gjelder **utdanningsrettede tilbud**, har respondentene også på dette spørsmålet, kunnet velge alle svaralternativene de oppfattet som relevante, og figuren under viser andelen som har krysset av for hvert av alternativene. Figuren viser at en svært høy andel anser *realkompetansevurdering*, *alternative veier/tilpassede løp for fag- og yrkesopplæring (videregående)* og *norskopplæring*, som viktig å ha informasjon om i en veileder. Alternative veier for fag- og yrkesopplæring kan for eksempel være praksiskandidatordningen, fagbrev på jobb og forsøk med modulstrukturert voksenopplæring, uten at disse er nevnt spesifikt i spørreundersøkelsen.

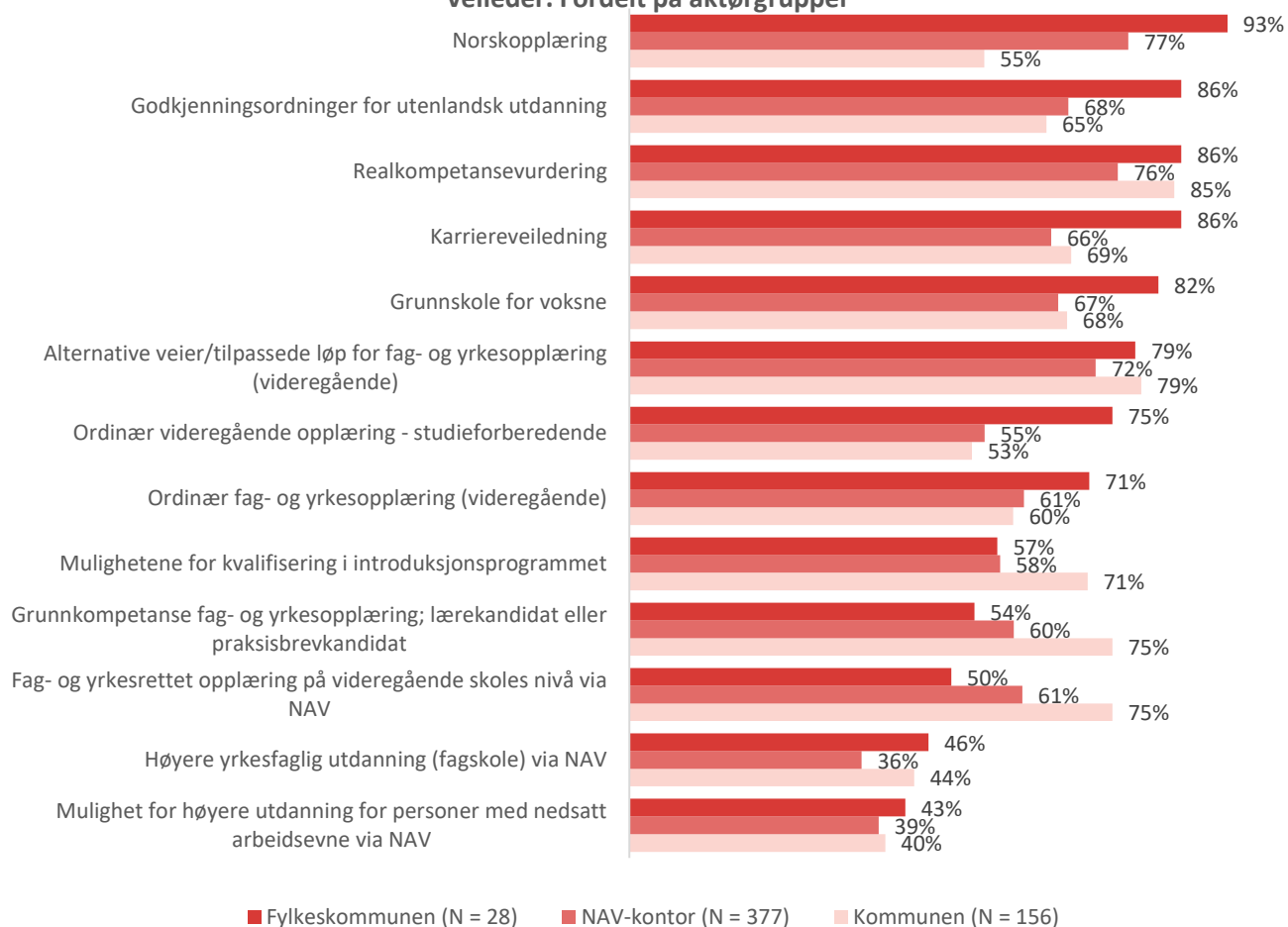
Også i intervjuer og workshops ble behovet for god informasjon om videregående opplæring, og alle de ulike veiene som finnes for å komme i mål med opplæring, trukket fram som viktig å inkludere i veilederen.

Figur 7.5: Utdanningsrettede tilbud det er viktig med informasjon om i digital veileder. Samlet oversikt på tvers av aktørgrupper (fylkeskommune, kommune, og NAV)



Besvarelsene per aktørgruppe, som figuren under framstiller, viser at det er noen forskjeller i hvor viktige noen tilbud anses å være. Denne figuren viser andelen som har krysset av for hvert av alternativene per aktørgruppe.

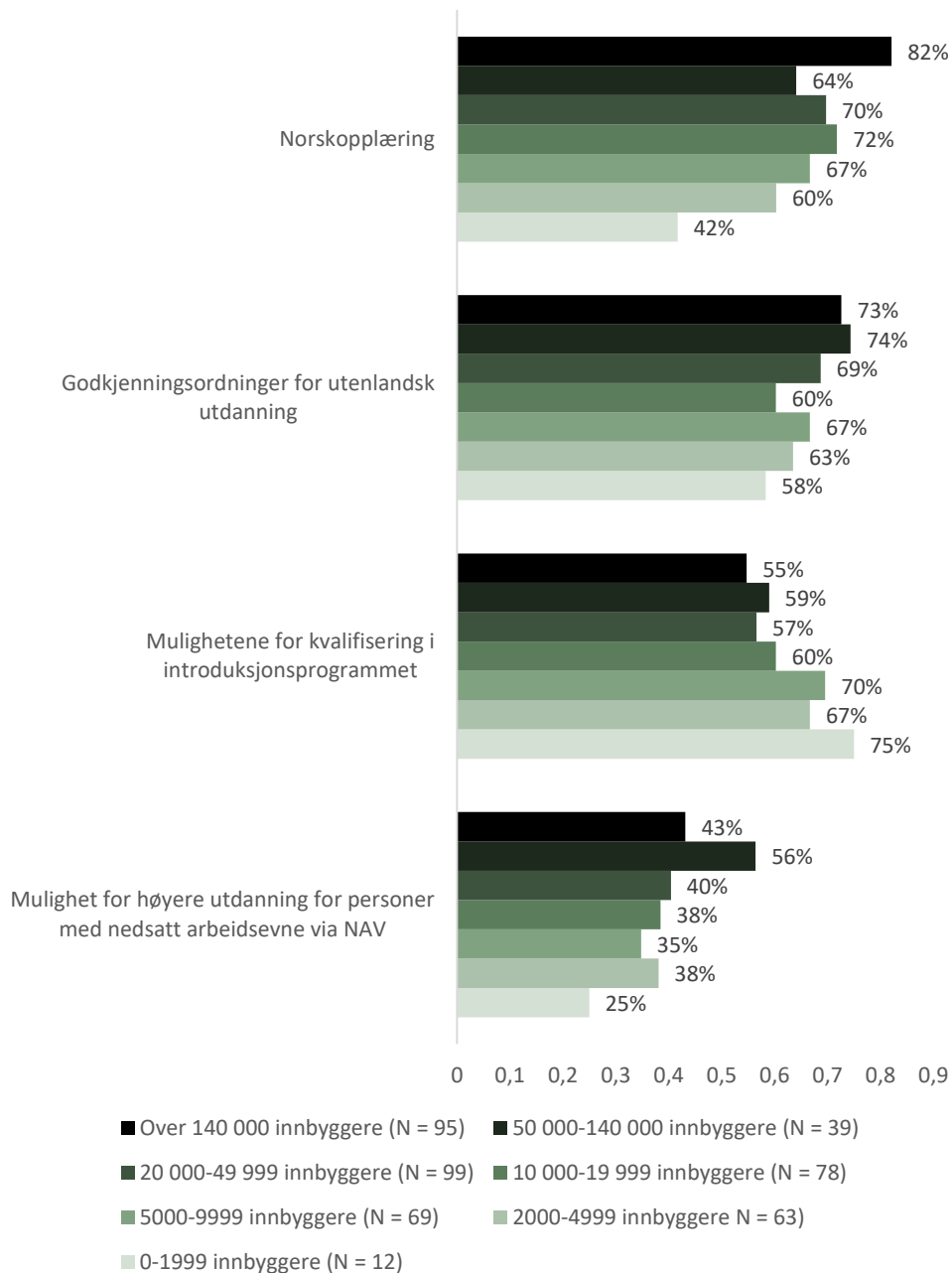
Figur 7.6: Utdanningsrettede tilbud det er viktig med informasjon om i en digital veileder. Fordelt på aktørgrupper



Av figuren over, ser vi at *norskopplæring* anses som viktig blant en høyere andel i fylkeskommunen og NAV enn i kommunen. Det så vi også over, om arbeidsrettede løp. Generelt har dessuten respondenter fra fylkeskommunen markert mange av tilbudene som viktige. Ellers skiller svarene seg fra hverandre ved at en høyere andel i kommunen enn de andre aktørene, framhever følgende tilbud som viktige: *realkompetansevurdering, mulighetene for kvalifisering i introduksjonsprogram, grunnkompetanse innen fag- og yrkesopplæring som lærekandidat eller praksisbrevkandidat og fag- og yrkesrettet opplæring på videregående skoles nivå via NAV*. Tre av disse tilbudene kan altså knyttes til opplæringstilbud, som det for tiden legges stor vekt på fra statlige myndigheter.

Også på spørsmålet om hvilke tilbud det er viktig å inkludere informasjon om i utdanningsrettede løp, har vi undersøkt om svarene varierer etter kommunestørrelse. Trendene er tydeligst for de fire tilbudene framstilt i figuren under.

Figur 7.7: Utdanningsrettede tilbud det er viktig å ha informasjon om i digital veileder. Fordelt på kommunistørrelse



Som for arbeidsrettede løp, øker informasjonsbehovet om *norskopplæring* med størrelse på kommunen. Det samme gjelder *godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning*, og til en viss grad for *mulighet for høyere utdanning for personer med nedsatt arbeidsevne via NAV*. Personer som kommer til landet med høyere utdanning med behov for godkjenning, skal ideelt sett bosettes i nærheten av høyere utdanningsinstitusjoner – som ofte ligger i store byer. I tillegg kan det være at innvandrere med høy utdanning trekkes mot de største byene på grunn av mulighetene på arbeidsmarkedet der. Kanskje kan det være noe av forklaringen på at større kommuner etterlyser slik informasjon i større grad enn mindre kommuner. Når det gjelder *mulighetene for kvalifisering i introduksjonsprogrammet*, gjelder det motsatte: noe forenklet kan vi si at jo mindre kommune, jo mer opptatt er man av å inkludere informasjon om kvalifisering i introduksjonsprogrammet.

7.3 Informasjon om norskopplæring som ønskes inkludert i veilederen

Vi stilte et åpent spørsmål til respondentene om hva de mener er særlig viktig å ha informasjon om i en digital veileder når det gjelder norskopplæring. Gjennomgangen av disse svarene, viser at mange av respondentene ønsker en beskrivelse av hva som kjennetegner de ulike norskspråklige nivåene (A1 til C1). Nivåbeskrivelsene bør ha klart språk og kunne presenteres på flere morsmål, sies det. Videre mener de fleste respondentene som har uttalt seg, at veilederen bør inneholde informasjon om krav til norsknivå for å kunne delta i ulike utdannings- og arbeidsrettede tiltak. Det er også mange som ønsker informasjon om hvilke språknivå som kreves for opptak til ulike utdanningsnivåer og informasjon om språkferdigheter knyttet til ulike yrker. Videre mener flere av respondentene at informasjon om norskkrav knyttet til permanent opphold og statsborgerskap, kan være nyttig. Informasjon om deltakerens rett og plikt til norskopplæring, og hvilke muligheter som finnes for dem som ikke har rett til gratis norskopplæring, er også nevnt av flere. Respondenter som er ansatt i NAV, er særlig opptatt av at veilederen bør ha informasjon om hva som finnes av norskopplæringstilbud og muligheter. Flere NAV-ansatte ønsker også informasjon knyttet til muligheter for språkpraksis og yrkesrettet norskopplæring på arbeidsplassen.

7.4 Samarbeidsaspekter som ønskes inkludert i veilederen

Kvalifiseringsløp for innvandrere involverer, i de aller fleste tilfeller, flere ansvarlige parter. Både forskningen og våre intervjuer, tyder på at nettopp utfordringer i samarbeidsrelasjonene kan være en barriere for å få til sammenhengende kvalifiseringsløp. På den bakgrunn har vi undersøkt praksisfeltets informasjonsbehov omkring samarbeid.

I denne delen ser vi aller først på informasjonsbehov knyttet til samarbeid om introduksjonsprogrammet. Deretter presenterer vi informasjon om praksisfeltets vurderinger av hvor stort behov det er for å inkludere informasjon om samarbeid mellom ulike offentlige aktører, mellom offentlige og frivillige aktører, og mellom offentlige aktører og arbeidsgivere. Avslutningsvis beskriver vi hva slags informasjon om denne typen samarbeid, praksisfeltet etterspør.

Samarbeid om introduksjonsprogram

Som vi har vært inne på tidligere i rapporten, oppfattes overgangen fra introduksjonsprogram til videre kvalifisering, ofte som problematisk. Vi ville undersøke om det var stor forskjell på behovet for informasjon om tiltak og tilbud innenfor introduksjonsprogrammets rammer versus i forlengelsen av programmet. På dette spørsmålet ble respondentene bedt om å ta stilling til de to påstandene gjengitt i figuren, ut fra en femdelt svars skala der 5 tilsvarer «helt enig» og 1 «helt uenig». I figur 7.8 viser vi gjennomsnittsverdien på denne svars skalaen for alle de spurte, uavhengig av aktørgruppe. Et høyere gjennomsnitt, betyr at det i større grad oppleves som et informasjonsbehov. Av figuren, ser vi at respondentene er marginalt mer opptatt av tilbud *i forlengelsen* av programmet.

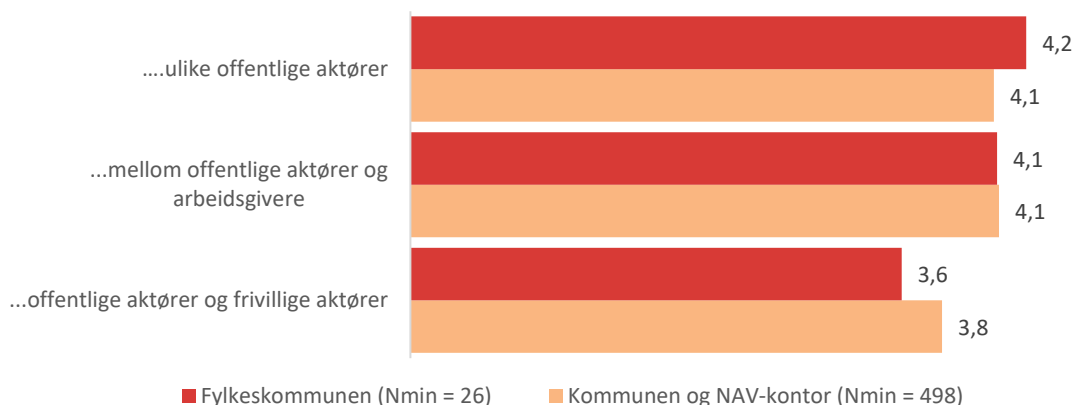
Figur 7.8: Til veiledende materiell som skal utvikles, er det stort behov for informasjon om samarbeid om.... (Gj.snitt av vurderinger der 1= Helt uenig, 5=Helt enig)



Internt og eksternt samarbeid

Forskningen viser at samarbeid mellom instanser innad i kommunene kan være viktig for å få til gode kvalifiseringsløp. I tillegg til ser man at eksternt samarbeid med for eksempel arbeidsgivere og frivillige aktører, kan være av betydning. Gjennom spørreundersøkelsen har vi derfor undersøkt hvor viktig praksisfeltet selv mener det er å ha informasjon om slike samarbeid i veilederen. Vi ba respondentene ta stilling til en påstand om at det er stort behov for informasjon til det digitale materialet om internt og eksternt samarbeid. Alternativene de kunne velge mellom var samarbeid mellom *ulike offentlige aktører*, *mellom offentlige aktører og arbeidsgivere* samt *mellom offentlige aktører og frivillige aktører*. Figuren under viser gjennomsnitt på en svarskala der 5 tilsvarer «helt enig» og 1 «helt uenig». Her har vi slått sammen kommunene og NAV i en gruppe, fordi svarene deres var svært like. Vi ser at informasjon om samarbeid med frivilligheten vurderes som mindre viktig enn samarbeid mellom offentlige aktører og mellom offentlige aktører og arbeidslivet. Det er også forholdsvis små forskjeller i vurderinger mellom aktørgruppene.

Figur 7.9: Det stort behov for informasjon om samarbeid mellom..... (Gj.snitt av vurderinger der 1= Helt uenig, 5=Helt enig)



Respondentene som svarte at de var «helt enig» eller «enig» i at det var stort behov for informasjon om de ulike samarbeidsrelasjonene, ble bedt om å utdype sine svar.

Blant de som utdypet svaret om samarbeid **mellom ulike offentlige aktører**, pekte samtlige aktørgrupper på betydningen av et godt samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer for å sikre gode og sammenhengende kvalifiseringsløp. Behovet for å tydeliggjøre de ulike instansenes ansvarsområder og virkemidler, ble vektlagt. En respondent skrev for eksempel:

Hvordan ulike løp kan bygges opp, hvem som kan bidra og ikke minst hvem som skal ta et økonomisk ansvar underveis.

Ansatte i kommunene og NAV trakk fram samarbeid både internt og eksternt. Internt i kommunene ble for eksempel voksenopplæringen, NAV, helsetjenesten, flyktningetjenesten, barnevern og skole nevnt. I tillegg framhevet de samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, som mellom kommune og fylkeskommune, herunder karrieresentre og videregående opplæring, opplæringskontor, IMDi, Utlendingsdirektoratet mm. Flere mener man bør oppfordre til bruk av samarbeidsavtaler.

Blant ansatte i fylkeskommunen framstod særlig samarbeidet mellom NAV, kommunal voksenopplæring og fylkeskommune omkring videregående opplæringstilbud, som viktig. Flere ansatte i fylkeskommunen pekte også på et behov for å øke kunnskapen blant NAV-veiledere om muligheter og krav for ulike opplæringsløp.

Mange ansatte i kommunen er opptatt av informasjon om samarbeid omkring introduksjonsprogrammet, og særlig arbeidet med praksisplasser (både språk- og arbeidspraksis). Flere ønsker informasjon om muligheter for samarbeid med NAV og fylkeskommune om arbeidsretting og videregående opplæring, både under og etter introduksjonsprogrammet. Flere kommuneansatte etterlyser også mer informasjon om hva NAV kan bidra med av tiltak og ressurser i samarbeidet om introduksjonsprogrammet, og med hensyn til finansiering av både ordinære og tilrettelagte utdanningsløp. Videre er mange opptatt av å få tydeliggjort at hele tjenesteapparatet i kommunen har ansvar for kvalifisering av innvandrere, og ikke bare «integreringsenheten». Dette fordrer for eksempel både en innsats fra arbeidsgivere i offentlig sektor om praksisplasser, et tett samarbeid med kommunale helsetjenester, og at man vet om hverandres arbeidsoppgaver og regelverk. En ansatt i kommunen peker blant annet på at det er viktig at en flyktningkonsulent kjenner til læreplanen i norsk, og vet hva som kreves på de ulike nivåene, før de bestemmer hva en deltaker skal gjøre. Og legger til at:

Noen ganger legger de løp som ikke er realistiske ift. norskferdigheter fordi de ikke kjenner til hva som kreves.

Respondenter ansatt i NAV er særlig opptatt av samarbeidet mellom introduksjonsprogrammet, NAV og opplæringsinstitusjoner på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Dette for å sikre gode overganger og unngå unødvendig lange løp, eller at man må «starte på nytt» når deltakerne kommer til NAV. Videre utpeker *informasjon om formell opplæring* seg som et særlig stort informasjonsbehov blant ansatte i NAV, herunder om rettigheter og muligheter for individuelt tilpassede utdanningsløp. NAV melder også om at mange kommer til NAV med en rekke utfordringer som ikke er under NAVs ansvarsområde, og at det er behov for bedre oversikt om hva NAV kan bidra med – og ikke. For eksempel gjelder dette hvilke tiltak og aktiviteter som lar seg kombinere med NAVs ytelser, samt hva slags bistand andre tjenester har ansvar for (helsevesen, karriereveiledere, kommunale aktører, politi mm.).

På spørsmålet om hva det mer spesifikt er behov for informasjon om vedrørende samarbeid mellom **offentlige aktører og arbeidsgivere**, er ansatte i henholdsvis NAV og kommunene ganske samstemte. Mange ansatte i kommunen beskriver at de ønsker informasjon om muligheter for støtteordninger til arbeidsgivere, og NAV-ansatte mener det er et behov for at arbeidsgivere blir bedre kjent med slike ordninger. Her nevnes for eksempel lønnstilskudd, inkluderingstilskudd og mentorordning. Begge aktørgrupper er også opptatt av at det er viktig med et godt samarbeid med arbeidsgivere, og at det

bør gis god informasjon om hvordan samarbeid med arbeidsgivere kan etableres, for eksempel om praksisplasser. Begge parter etterlyser også informasjon om hvilke forventninger det er til rollefordelingen mellom offentlige og private aktører, og hvordan samarbeidet kan organiseres. Noen kommunalt ansatte nevner også at det er viktig å kartlegge arbeidskraftsbehovet blant arbeidsgivere.

Blant respondentene fra fylkeskommunen, viser flere til behovet for informasjon om samarbeid omkring yrkesrettet opplæring på videregående nivå, for eksempel om læreplass og opplæringskontrakter. Noen nevner også at informasjon om rekrutteringsbehov blant arbeidsgivere er viktig, og mulighetene for å prøve seg i praksis mens man deltar i opplæring. Også fylkeskommunale representanter viser til behov for informasjon om støtteordninger til arbeidsgivere.

I intervjuene vi har gjort, vises det også til at mangelfullt samarbeid mellom det offentlige og henholdsvis både arbeidsgivere og frivillige aktører, vanskeliggjør utvikling av gode kvalifiseringsløp. Det vises til at en del vellykkede tiltak, som blant annet arbeidspraksis og språkpraksis, har oppstått i et samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige aktører, og at denne samhandlingen burde prioriteres høyere.

Når det gjelder samarbeidet mellom **offentlige aktører og frivillige aktører**, belyser svarene fra spørreundersøkelsen hva praksisfeltet etterspør. Ansatte i fylkeskommunen framstår som opptatt av frivillighet som en viktig del av integreringen. Det ble ikke spesifisert videre hva dette dreide seg om. Respondenter fra kommunen og NAV er likeledes opptatt av frivillige aktørers rolle i integreringen, og flertallet av disse respondentene ønsker mer informasjon om hvem disse aktørene er, og hvilke aktiviteter de kan tilby.

Både NAV- og kommunerespondenter nevner hvilke type aktiviteter og tiltak frivilligheten særlig kan være med å tilby, for eksempel flyktningsguider, språkpraksis, leksehjelp, besøksvenn, åpen barnehage, lokale idrettslag samt fritidsaktiviteter for barn, unge og voksne. Noen kommuner er dessuten opptatt av informasjon om hvilke tiltak fra frivillige aktører som er aktuelt innenfor introduksjonsprogrammet, og hvordan frivillige aktører kan involveres i programmet. NAV-ansatte etterspør også informasjon om norsktrening i regi av frivillige, og særlig gratis tilbud.

Noen respondenter i NAV og kommunene etterspør også informasjon om spesifikke aktører eller sammenslutninger, som Røde Kors, Redd Barna, Caritas og frivillighetssentraler. Andre igjen er opptatt av å få framstilt gode eksempler på samarbeid.

NAV-ansatte viser også til betydningen av at innvandrere kan bygge nettverk gjennom deltakelse i frivillig arbeid, som kan bygge opp under kvalifisering og arbeidsdeltakelse.

7.5 Oppsummering

I kapittelet har vi tatt for oss praksisfeltets oppfatning av hva det er viktig å inkludere informasjon om i det nye veiledningsmateriellet som skal utvikles, og vi har i hovedsak basert det på resultatene fra spørreundersøkelsen vi har gjennomført blant ansatte i kommune, NAV og fylkeskommune. Overordnet sett finner vi at respondentene har et nokså bredt informasjonsbehov. Det er sjelden at de foreslåtte informasjonspunktene i spørreundersøkelsen, sees som mindre viktig. Resultatene viser videre at aktørene i særlig grad ønsker informasjon om muligheter tilpasset særskilte deltakergrupper, innhold i og organisering av ulike tiltak, og mulighetene for å kombinere tilbud som ulike aktører har

ansvaret for parallelt. De ulike aktørgruppene vekter noen temaer litt ulikt, men overordnet sett ser de ut til å ha ganske like informasjonsbehov.

Når det gjelder arbeidsrettede tilbud, er det *mulighetene for å kombinere arbeid med kvalifisering*, som aller flest har svart at det er viktig å ha informasjon om. Derrest er det *norskopplæring og karriereveiledning* som peker seg ut som viktigst.

For utdanningsrettede tilbud, anser en svært høy andel *realkompetansevurdering og tilpassede løp for fag- og yrkesopplæring og norskopplæring*, som viktig å framstille i en veileder. Både når det gjelder arbeidsrettede og utdanningsrettede løp, er en større andel fra fylkeskommunene og NAV opptatt av å inkludere informasjon om *norskopplæring* enn kommunen.

Når vi går nærmere inn i hva slags informasjon om norskopplæring som etterspørres, nevner respondentene først og fremst informasjon om språknivåer og -krav. Dette gjelder både hva som kjennetegner de ulike språknivåene (A1 til C1) og hvilket norsknivå som knyttes til ulike tilbud, yrker og regelverk om permanent opphold og statsborgerskap. Videre etterspørres informasjon om hvilke norskopplæringstilbud som finnes, inkludert for dem som ikke har rett til gratis norskopplæring, samt hvem som har rett til norskopplæring.

Med henblikk på informasjon om samarbeid mellom ulike aktører, er respondentene særlig opptatt av informasjon om samarbeid mellom ulike offentlige aktører og mellom offentlige aktører og arbeidsgivere. Når det gjelder arbeidsgivere, ønsker respondentene særlig informasjon om aktuelle støtteordninger for arbeidsgivere som gjør det lettere å samarbeide om kvalifiseringen. Om offentlig-offentlig-samarbeid, understrekes betydningen av godt samarbeid på tvers av sektorer, enheter og forvaltningsnivåer for å sikre gode og sammenhengende kvalifiseringsløp. Videre pekes det på behov for å tydeliggjøre de ulike instansenes ansvarsområder og virkemidler. Kommunene og NAV oppgir også at informasjon om samarbeidet mellom offentlige og frivillige aktører, kan være nyttig, og da særlig om hvem disse aktørene er, og hvilke aktiviteter de kan tilby.



Kapittel 8 – Utvikling av visuelt veiledningsmaterieil

I dette kapittelet beskriver vi status for visualiseringsarbeidet, hva vi har vektlagt i dette arbeidet og hva som ligger til grunn for denne vektleggingen. Til slutt beskriver vi hva som gjenstår av utviklingsarbeid.

8.1 Overordnet løsning

De foreløpige skissene av det visuelle veiledningsmateriellet er laget på bakgrunn av innsikt fra deskstudie, ekspertintervjuer, workshoper med brukerpanel, spørreundersøkelsen og analyser av eksisterende informasjons- og veiledningsmaterieil. I tillegg har EGGs og Ideas2evidence gjennom tett og hyppig samarbeid i flere iterasjoner, sørget for å opprettholde avstemt fokus og forståelse av kvalifiseringsfeltet. Gjennom de neste avsnittene vil vi beskrive mer i detalj hvordan dette arbeidet har foregått.

Når denne rapporten leveres, består skissene av:

1. **Ett overordnet «mulighetskart»** som viser alt innholdet i veilederen i ett dokument
2. **Eksempelreiser/kvalifiseringsløp/case** som viser hvordan ulike personas* reiser gjennom mulighetskartet. (*Konstruerte beskrivelser av «typiske» situasjoner for innvandrere)

Det samme innholdet som ligger i mulighetskartet og eksempelreisene, skal også kunne stykkes opp og legges inn i IMDi sin publiseringsløsning. Vi vil som del av sluttleveransen levere skisser til hvordan dette kan se ut, samt eksportere tekst og illustrasjoner. Både illustrasjonene og innholdet må utvikles videre. Sistnevnte handler om alt fra begrep til beskrivelser og henvisninger til eksterne nettsider (lenker). Denne utviklingen vil skje i tett kontakt med IMDi, de involverte direktoratene og brukerpanelet.

8.2 Behov for overblikk og konkretisering

Det er gjennom kartleggings- og innsiktsfasen avdekket at de ulike aktørene på kvalifiseringsfeltet har mange ulike behov. Flere av disse behovene vil ikke kunne ivaretas av en visuell veileder, for eksempel når det gjelder aktørenes opplevelse av mangelfull kvalitet på tilbud, dårlig samordning mellom regelverk og lignende. Det som blir aller viktigst for arbeidet med veilederen, blir imidlertid å få oversikt over hva som finnes tilgjengelig, og å synliggjøre disse mulighetene og rammer for dem. En naturlig konsekvens av dette, er hvordan forståelsen til den som veileder påvirker videreformidlingen

ut mot innvandrere med behov for veiledning. I utviklingen av visualisering av kvalifiseringsfeltet, er det avgjørende at vi forstår hvilken kontekst de som veileder innvandrere, står i. Vet vi mer om deres arbeidshverdag og fokus i en veiledningssituasjon, kan vi forme en visuell veileder som passer inn i denne konteksten.

Når det kommer til veiledernes behov, kan vi oppsummere dette helt overordnet i:

- ◆ **Forståelse for og overblikk over det totale bildet.** Et samhandlende tjenesteapparat med god kjennskap til hverandres tilbud, nevnes av informanter som et suksesskriterium for gode kvalifiseringsløp. Flere trekker også fram at det er utallige og spredte informasjonskilder, «tiltaksjungel», og at stort rom for skjønnsvurderinger er en forsterkende årsak til det manglende overblikket. Det å synliggjøre og likestille alle muligheter i én oversikt, vil kommunisere at kvalifiseringsløp ikke nødvendigvis er predefinerte eller begrensede til visse grupper. Det vil si at vi vil kunne synliggjøre hva som *kan* være tilgjengelig; om man samarbeider med riktige aktører, om man er villig til å pendle til nabokommuner, dersom man søker tilskudd, eller om personens situasjon/erfaring endres.
- ◆ **Forståelse av det konkrete på en relevant måte.** En del av innspillene vi har fått, handler om de spesifikke spørsmålene veiledere har til tilbud og tiltak. Disse spørsmålene handler i stor grad om å forstå hva den enkelte har rett eller krav på, hvilke rammer tilbud og tiltak har, og om hvordan de konkret kan tilpasses individers behov (eksempel på slike spørsmål er finansiering av livsopphold, inntakskrav, omfang eller fleksibel deltakelse). Når det er ønske om konkret informasjon, skal den også oppleves som relevant i ulike kontekster, lokasjoner og på tvers av kommunestørrelse. Dette innebærer også en vurdering av hvilket informasjonsnivå vi skal sikte oss inn mot; i veilederen vil vi kunne beskrive ulike eksempelreiser, men ellers henvise til eksisterende kilder for detaljinformasjon.

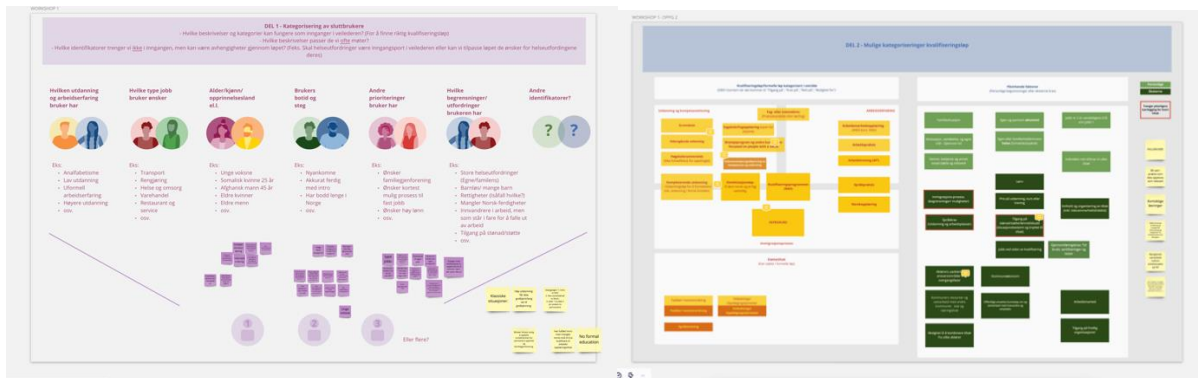
I tillegg til disse behovene, er det gjennom innsiktsfasen, og spesielt i workshop med brukerpanelet, avdekket at veiledning av innvandrere handler om kontinuerlig dialog for å forstå personens utgangspunkt, realitetsorientering og å matche dette opp mot tilgjengelige tilbud.

Å få en forståelse av, og å ta hensyn til, personenes kortsiktige og langsiktige mål, preferanser og kontekst (som helse, økonomi, familiesituasjon, nettverk og så videre) definerer altså mye av grunnlaget for hvordan et kvalifiseringsløp kan tilpasses den enkelte, som dermed påvirker hvorvidt man kan lykkes med å oppnå ønsket kompetanse.

8.3 Prosess fra innsamling og samskaping til kategorisering

De nevnte parameterne har gjennom prosessen blitt tydeligere og tydeligere. Vi startet med å samle og organisere alle mulige tilbud, tiltak og påvirkende faktorer på kvalifiseringsfeltet, samt mulige kategorier av innvandrere og kvalifiseringsløp. Med den pågående pandemien har dette arbeidet i stor grad foregått ved hjelp av samhandlingsverktøyet Miro.

Figur 9.1 Screenshots av innsamlingsprosess i Miro



Arbeidet handlet derfra i stor grad om å formulere en visuell grunnstruktur for innholdet som enklest mulig både forklarer det overordnede landskapet, samtidig som det beskriver og henviser til det spesifikke, som enkelttiltak. I dette arbeidet gjennomførte vi workshop 1 med brukerpanelet.

Hovedspørsmålene i workshopen var:

1. **Caser og klassiske eksempler på sluttbrukere og målene de har.** Her presenterte vi foreløpige tanker om mulige personas, med tilhørende mål, og fikk deltakernes reaksjoner, innspill og forslag til endringer. Basert på denne oppgaven, fikk vi bekreftet at det er nyttig å innlemme: innvandrere med mange barn, helseutfordringer, ønske om rask inntekt på grunn av krav knyttet til familiegjennforening, manglende norskferdigheter etter introduksjonsprogram, og liten/manglende arbeids- og utdannings erfaring.
2. **Innhold i eksisterende informasjonsmateriell.** Hva finnes, hva brukes og hvor bør rammene våre gå? Her ba vi deltakerne vise oss informasjonsmateriell og verktøy de allerede bruker for å veilede målgruppa. Deres vurdering bekreftet vår egen deskstudie, nemlig at de opplever at det allerede finnes mange kilder til god informasjon, men at man må bygge seg erfaring for å vite om dette. I tillegg kom det fram at de spesielt mangler informasjon utenfor egen sektor.

Gjennom videre iterasjoner av ulike måter å kategorisere og strukturere innholdselementene i veilederen på, endte vi til slutt opp med formatene: «[Mulighetskart](#)» og «[Eksempelreiser i mulighetskartet](#)», som samlet svarer til behovene for overblikk og konkret informasjon.

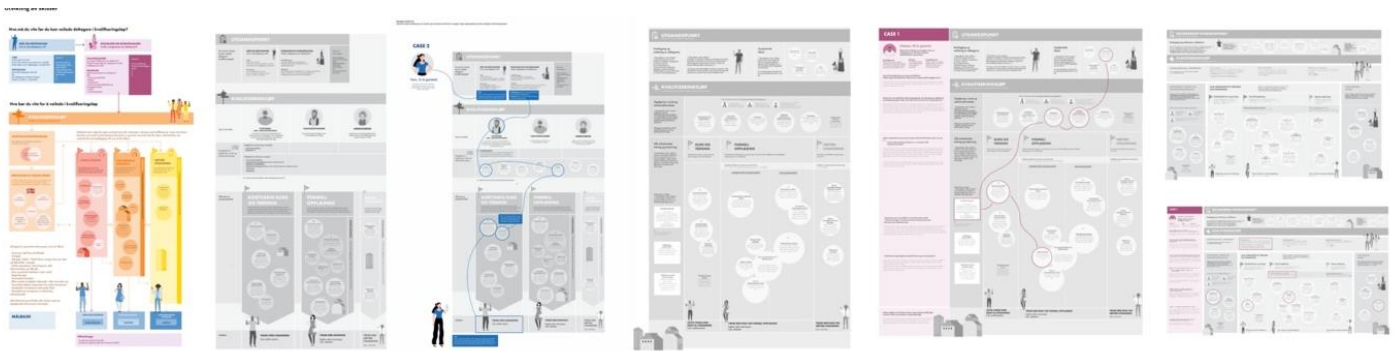
I formatene har vi valgt å gjøre plass til korte tekstlige beskrivelser av tema og tilbud samt mulighet for å henvise direkte til kilder, gjennom linking i teksten. I stor grad gjør vi dette fordi innsiktsfasen viser at det finnes mye og konkret informasjon allerede. I tillegg vil dette gjøre det enklere for IMDi å unngå kontinuerlig oppdatering av informasjon, da eierne av kildene selv bør kvalitetssikre dette.

Videre tar mulighetskartets innhold og struktur hensyn til:

- ◆ Potensielle veilederes egen forståelse av kvalifiseringsmuligheter og ønske om informasjon
- ◆ Sluttbrukeres ulike behov for kvalifisering knyttet opp mot utgangspunkt og situasjon
- ◆ De involverte direktoratenes ønskede vektlegging av ulike tema, tilbud og tiltak

Samtidig som innholdsstrukturen har tatt form, har vi også hatt fokus på å få kartet rent visuelt til å oppleves lesbart og intuitivt.

Figur 9.2 Skisseversjoner digital veileder

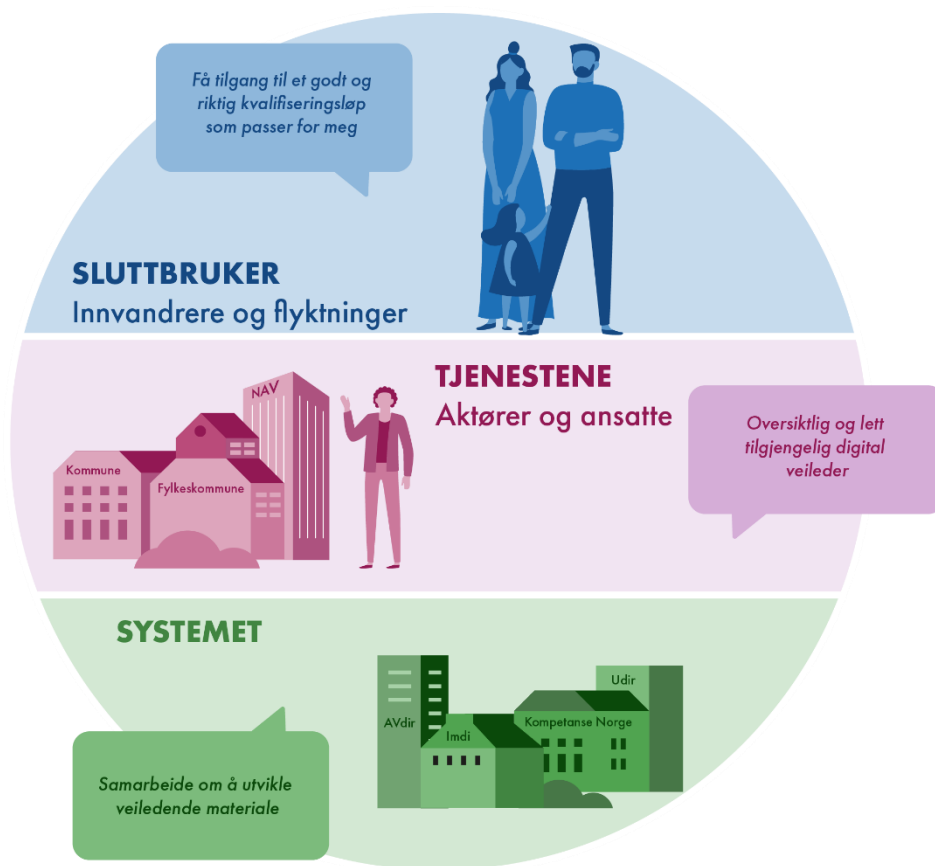


I tett kontakt med Ideas2evidence (som representerer innsikts- og domenekunnskap) og brukerpanel (som representerer praktisk perspektiv), har ytterligere iterasjoner handlet om å identifisere det riktige innholdet. Det har dreid seg om avklaringer omkring kategoriseringer/hovedstrukturer, begrepsbruk, plassering av elementer, størrelser, representative eksempelreiser og så videre. Denne avstemmingen var også fokus for workshop 2 med brukerpanelet. Der hadde vi en grundig gjennomgang av kartets foreløpige oppbygging og innhold. Oppgavene her handlet om:

1. **Kategorier:** Sjekke at hovedkategoriene stemmer med bildet praktikere har om mulighetene innenfor kvalifiseringsløp.
2. **Tiltak og tilbud:** Gjennomgang av hvert enkelt tiltak/tilbud, sjekke om det er korrekt, om noe mangler og hva slags spørsmål veilederne har opp mot hvert tilbud.
3. **Eksempelreiser:** Ved å fordele oss i to grupper jobbet vi oss gjennom beskrivelsen av to kvalifiseringsløp for å sjekke at; definisjonene av personas representerer det man møter i hverdagen, og har behov for å vite noe om. Vi så også på hvordan kvalifiseringsløpene til disse personas'ene kan se ut.

Med unntak av noen justeringer i begrep og innhold, var det i all hovedsak enighet om at kategoriene var en fin måte å framstille kvalifiseringsfeltet på. Blant innspillene kom det allikevel fram at vi i større grad burde framheve at «norsk og samfunnskunnskap» og «supplerende tilbud» kan skje/skjer simultant med deltakelse i «arbeidsrettet trening og utdanning». Dette førte blant annet til at vi i etterkant snudde formatet fra stående til liggende, og på denne måten kunne sidestille kategoriene. Når det kommer til eksempelreisene, fikk vi, på bakgrunn av deltakernes erfaringer, mange gode innspill til hvordan disse kunne defineres videre.

I første analyseseminar med direktoratene, ble skissen med endringer presentert, og vi gjennomgikk og avsjekket kategorier og foreløpig innhold. Her fikk vi også mange gode innspill som i etterkant har ført til endringer i begrep, innhold, plassering og inndeling. I tillegg ligger noen innspill fortsatt til vurdering og diskusjon mellom oppdragstaker og oppdragsgiver.



8.4 Veien videre

Utviklingen videre handler om å lande de overordnede kategoriene og strukturene, for så å jobbe videre med å detaljere beskrivelser og utvelgelse av kilder/linker som skal inn under hvert tema, tilbud og tiltak. I tillegg vil vi jobbe videre med beskrivelsene av eksempelreisene for å gjøre disse enda mer representative og nyttige for potensielle brukere. Vi har foreløpig konstruert personas og eksempelreiser på bakgrunn av innsikt i en tidlig fase. Ettersom innsikten har blitt dypere og bredere, skal disse revurderes og videreutvikles.

I videreutviklingen planlegger vi å jobbe tett med direktoratene, og spesielt IMDi, og vi har satt opp en foreløpig plan for hvordan dette samarbeidet utføres i praksis. Vi skal også ha ytterligere et analyseseminar med direktoratene, og en siste workshop med brukerpanelet, som skal bidra i detaljeringsarbeidet. Vi vil også i større grad gjennomgå resultatene fra spørreundersøkelsen, som ble klare forholdsvis kort tid før fristen for denne rapporten, og vurdere ytterligere endringer basert på dette.

Avslutningsvis i prosjektperioden vil vi tilrettelegge for, og bistå IMDi, i å overføre innholdet i mulighetskartet og eksempelreisene inn i deres publiseringsløsning. Her vil vi helt praktisk lage enkle wireframes-skisser som beskriver anbefalt oppsett, og levere eksporterte illustrasjoner og tekst i henhold til disse skissene. Som en del av dette arbeidet, vil vi ha tett kontakt med kommunikasjonsavdelingen hos IMDi.

Litteratur

- Bjerch, M. (2017). *Tre kommuners integreringsinnsats. Dokumentasjon av det kommunale integreringsarbeidet i forbindelse med introduksjonsprogrammet i Nordre Land, Vågå og Sel kommune* (ØF- notat 5/2017). Lillehammer: Østlandsforskning.
- Bjørnset, M. og Kindt, M. T (2019). *På rett hylle? Mentoring som en vei inn i arbeidslivet. En undersøkelse av IMDis mentor- og traineeordning* (Fafo-rapport 31/2019). Oslo: Fafo.
- Bjørnset, M., Høst, H., Nyen, T., Reegård, K. & Tønder, A.H. (2018). *Evaluering av vekslingsmodeller i fag- og yrkesopplæringen*. Sluttrapport (Fafo-rapport 42/2018/NIFU-rapport 33/2018) Hentet fra [sluttrapport-evalueringen-av-vekslingsmodeller.pdf \(udir.no\)](http://sluttrapport-evalueringen-av-vekslingsmodeller.pdf)
- Blom, S. og A.W. Enes (2015) *Introduksjonsordningen – en resultatstudie* (SSB-rapport 36/2015). Oslo: Statistisk Sentralbyrå
- Bratsberg, B. Raaum, O. og Røed, K. (2016). *Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. Søkelys på arbeidslivet 33* (03), 185-207. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-03-01>
- Bredal, A. og Orupabo, J. (2014). *Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere* (ISF-rapport 4/2014). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Dahl, Trude (2018). *Forstudie tilpassede videregående opplæringsløp del 2: Utredning av finansieringsmodeller for tilpassede videregående opplæringsløp, Forstudie i delprogram sysselsetting*. Oslo: NAV Tiltak Oslo.
- Dahle, M., Lurfaldet, H., Monsen, M., Ervik, A.O. & Ryssevik, J. (2018). *Forberedende voksenopplæring. Evaluering av første forsøksår*. (ideas2evidence-rapport 06/2018). Bergen: ideas2evidence
- Djuve, A.B, Kavli, H.C., Braanen Sterri, E. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker- for hvem?* (Fafo-rapport 31/2017). Oslo: Fafo
- Djuve, A. B. og H. C. Kavli (2015). *Ti års erfaring. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. (Fafo-rapport 26/2015). Oslo: Fafo
- Djuve, A. B., H. C. Kavli og A. Hagelund (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver* (Fafo-rapport 02/2011). Oslo: Fafo
- Djuve, A. B., H. Haakestad og Braanen Sterri, E. (2014) *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 2014:34. Oslo: Fafo
- Djuve, A.B, og Tronstad, K. R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. (Fafo-rapport 07/2011). Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt (2011): *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Doktoravhandling. (Fafo-rapport 2011:19). Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20210/index.html>

- Dæhlen, M., K. Danielsen, Å. Strandbu og Ø. Seippel (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring* (NOVA-rapport 7/2013). Oslo: NOVA
- Eide, H. M. K, Homme, M-A K & Lundberg, K. (2016). *Integrering i praksis: Helse- og omsorgssektoren som kvalifiseringsarena for flyktninger og innvandrere* (Uni Research- rapport 11/2016). Bergen: Uni Research Rokkansenteret. Hentet fra <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2627374/Rapport%2011-2016%20Eide%2c%20Homme%2c%20Karlsen%20og%20Lundberg.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Eide, H. M. K, Homme, M-A K & Lundberg, K. (2016). *Integrering i praksis: Helse- og omsorgssektoren som kvalifiseringsarena for flyktninger og innvandrere*. Uni Research- rapport 11/2016. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Eide, H.M., Homme, A., Karlsen, M-A. & Lundberg, K. (2017). Omsorgssektoren som integreringsarena: En hurtig og enkel vei til varig arbeid for flyktninger og innvandrere? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 04 (20), 332-348. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-04-06>
- Eide, T.H. & Røhnebæk, M. (2016). Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet- drivere, barrierer og mulighetsrom. Rapport fra prosjektets første fase (ØF-rapport 4/2016). Lillehammer: Østlandsforskning
- Eide, T. H. og Røhnebæk, M. (2018). *Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet. Utprøving og følgeevaluering. Rapport fra prosjektets andre fase*. (ØF-rapport 4/2018). Lillehammer: Østlandsforskning
- Eide, T.H & Bjerck, M. (2018). *Veiledning i introduksjonsprogrammet. En kvalitativ studie i fem kommuner* (ØF-notat 02/2018). Lillehammer: Østlandsforskning.
- Elgvin, O. & Svalund, J. (2020). *Kunnskapsoppsummering om tiltak for varig sysselsetting*. (Fafo.notat 06/2020). Oslo: Fafo.
- Espegren, A., Eimhjellen, I., Ervik, R., Guribye, E., Lindén, T.S. (2019). *Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføring av introduksjonsprogrammet*. (NORCE-rapport 9/2019). Bergen: NORCE Samfunnsforskning.
- Nøkleby, H., Blaasvær, N., Berg, R.C. (2017). *En systematisk oversikt: Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov* (rapport). Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Friberg, J.H og O. Elgvin (2014). *Når aktivering blir ydmykelse – en studie av møte mellom somaliske innvandrere og NAV* (Fafo-rapport 43/2014). Oslo: Fafo.
- Gregersen, K. og Sletten, I.R. (2017). *Arbeidsretting av norskopplæringen. Vurderinger og anbefalinger*. Oslo: VOX (Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk).
- Hardoy, I. og T. Zhang (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27 (4), 343-363.
- Hardoy, I. og T. Zhang (2013). *Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?* Sluttrapport FARVE

- Hardoy, I. og Zhang, T. (2019). Fra flukt til etablering i det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 01-02 (36), 55-78. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-01-02-04>
- Hatlem, C.F., Havgar, H. & Størset, H. (2013). *Karriereveiledning for innvandrere- erfaringer fra Bærum Kommune voksenopplæring*. Oslo: VOX (Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk).
- Heelsum, A. van (2017). Aspirations and frustrations: Experiences of recent refugees in the Netherlands. *Ethnic and Racial Studies*, 40, 2137-2150. <https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1343486>
- Helsetilsynet (2015). *Kvalifisert til kvalifisering? Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet i NAV* (Rapport 2/2015). Oslo: Statens helsetilsyn.
- Høgestøl, A. & Skutlaberg, L. S. (2020). *Individrapportering 2019. Jobbsjansen A og B. Område 1.* (ideas2evidence rapport 12/2020). Bergen: ideas2evidence.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2019a). Årsrapport 2019. Hentet fra: https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2019/arsrapport_2019.pdf
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2019b). *Hvor lenge deltar flyktninger og familiegjenforente i introduksjonsprogrammet? En analyse av deltakere i introduksjonsprogrammet 2012-2018.* Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/1110989414534f87b6ba23d1f5da8835/hvor-lenge-deltar-flyktninger-og-familiegjenforente-i-introduksjonsprogrammet.pdf>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet i (2021, under publisering). Årsrapport 2020.
- Jones, H., Ryssevik, J. & Dahle, M. (2010). *Deltakere, opplæringsløp, resultater – erfaringer fra tre år med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring* (ideas2evidence-rapport 15:2020). Bergen: ideas2evidence.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* (Meld. St. 30 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/stm201520160030000dddpdfs.pdf>
- Kandal, W., and Massey, D.S. (2002). The Culture of Mexican Migration: A Theoretical and Empirical Analysis. *Social Forces* 80 (3), 981–1004.
- Kobberstad, J. H. (2020). Høyt utdanna flyktningers tilnærminger til kvalifisering og arbeid. *Søkelys på arbeidslivet*, 01-02, (37). Hentet fra [Høyt utdanna flyktningers tilnærminger til kvalifisering og arbeid \(utdanningsforskning.no\)](https://www.undervisningsvesen.no/utdanningsforskning/nyheter/2020/01/hoyt-utdanna-flyktningers-tilnaerminger-til-kvalifisering-og-arbeid)
- Kunnskapsdepartementet (2020a). *Prop. 1 S (2020-2021) for budsjettåret 2021.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/4e62136236634bea8438652ad54d299d/nn-no/pdfs/prp202020210001_kdddddpdfs.pdf#page=158&zoom=100,77,210
- Kunnskapsdepartementet (2020b). *Kompetansereformen- Lære hele livet* (Meld. St. 14 (2019-2020)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/afb66fbbcdfb47749f1b7007b559d145/no/pdfs/stm201920200014000dddpdfs.pdf>

- Kunnskapsdepartementet (2018). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2016). *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* (Meld.St 16 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/daaabc96b3c44c4bbce21a1ee9d3c206/no/pdfs/stm201520160016000dddpdfs.pdf>
- Leirvik, M. S. og Staver, A. B. (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige- Hvordan inkludere flere flyktninger i introduksjonsprogrammet?* (NIBR-rapport 2/2019). Oslo: NIBR/Oslo Met.
- Lerfaldet, H., Høgestøl, A., Ryssevik, J. & Åsheim, K. (2020). *Anmodningskriterier for bosetting av flyktninger i 2019* (ideas2evidence-rapport 10/2020). Bergen: ideas2evidence
- Lerfaldet, H., Skutlaberg, L.S. og Høgestøl, A. (2019). *Rom for kvalitet. Sluttrapport i følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019* (ideas2evidence-rapport 9/2019). Bergen: ideas2evidence.
- Lerfaldet, H., Sætrang, S. Høgestøl, A., Monsen, M. & Randen, G. T. (2020). *Kvalitet i norskopplæring for voksne innvandrere* (ideas2evidence-rapport 6:2020). Bergen: ideas2evidence.
- Lillevik, R. og Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet* (Fafo-rapport 35/2018). Oslo: Fafo.
- Lima, I. A. og Furuberg, J. (2018). Hvem starter i kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid? *Arbeid og velferd*, 3, 3-23. Hentet fra [Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid? | Arbeid og velferd \(nav.no\)](#)
- Lunde, H. & Lysen, J. (2019). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2005-2016*. (SSB-rapport 38/2019). Oslo: Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-ogpublikasjoner/tidligere-deltakere-i-introduksjonsordningen-2005-2016>
- Markussen, S. & Røed, K. (2016). Leaving poverty behind? The effect of generous Income Support paired with Activation. *American Economic Journal: Economic Policy* 8(1): 180–211. DOI: 10.1257/pol.20140334
- Maximova- Mentzoni, T. (2019). Kvalifiseringstiltak for innvandrere og muligheter for Supported Employment. *Søkelys på arbeidslivet*, 01-02 (36), 36-54. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-01-02-03>
- Mølland, E. Guribye, E., Salomonsen, J. (2018). *Hastverk er lastverk? En revurdering av målinger av resultater for introduksjons-programmet for flyktninger i Agder og Telemark*. (FOU-rapport 1/2018). Kristiansand: Agderforskning.
- Nordhagen, I., Dahle, M. & Skutlaberg, L. S. (2015). *Gode grep i kvalifiseringsløp for innvandrere*. (ideas2evidence-rapport 06:2015). Bergen: ideas2evidence
- NOU 2010:7 (2010). *Mangfold og mestring- Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2010-7/id606151/>

- NOU 2011: 14 (2011). *Bedre integrering –Mål, strategier, tiltak*. Oslo: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-14/id647388/>
- NOU 2017:2 (2017). *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>
- NOU 2018:13 (2018). *Voksne i grunnskole – og videregående opplæring- Finansiering av livsopphold*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-13/id2620876/?ch=1>
- NOU 2019:12 (2019). *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-12/id2653116/>
- NOU 2021:2 (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – tiltak for økt sysselsetting*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra [NOU 2021: 2 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-2/id2653116/)
- Nødland, S.V. og Vedøy, G. (2019). *Ryfylkemodellen. Sluttevaluering av et forsøk med kvalifisering til helsefagarbeider for voksne innvandrere* (NORCE-rapport 14/2019). Bergen: NORCE Samfunn
- Olsen (2020, 11. november). 9,5 prosent av innvandrere er ledige. Hentet fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/9-5-prosent-av-innvandrerne-er-ledige>
- Olsen, B. (2021, 11.februar). Litt over 9 prosent ledige blant innvandrere. Hentet fra [Litt over 9 prosent ledige blant innvandrere - SSB](https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/9-5-prosent-av-innvandrerne-er-ledige)
- Oslo Economics (2020). *Arbeidsforberedende trening (AFT). Langvarig og individuelt tilpasset opplæring og trening med mål om lønnet arbeid*. (OE-rapport 73/2020). Oslo: Oslo Economics.
- Oxford Research (2017). *AMO i syv norske fylker. Kartlegging av arbeidsmarkedsopplæring i (AMO) i NAV*. Kristiansand: Oxford Research.
- Oxford Research & Proba samfunnsanalyse (2019). *Evaluering av tiltretteleggingsordningene. Sluttrapport fra evalueringen av inkluderingstilskuddet og forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet & BHT-honorar*. Kristiansand, Oxford Research.
- Proba samfunnsanalyse (2020a). *Hvorfor faller flyktninger ut av arbeidslivet?* (Proba-rapport 5/2020). Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Proba Samfunnsanalyse (2020b). *Resultater av oppfølgingstiltak. Delrapport 2/sluttrapport*. (Proba-rapport 8/2020). Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Proba Samfunnsanalyse (2019). *Asylsøkeres digitale hverdag. En undersøkelse av asylsøkeres tilgang til og bruk av digitale kanaler* (Proba-rapport 11/2019). Oslo: Proba Samfunnsanalyse.
- Proba Samfunnsanalyse (2012). *Familieinnvandrere utenfor introduksjonsordningen. Utfordringer, behov og tilbud den første tiden i Norge*. Proba-rapport 2012- 03. Oslo: Proba Samfunnsanalyse.
- Proba samfunnsanalyse (2015a). *Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøkere*. (Proba-rapport 04/2015). Oslo: Proba Samfunnsanalyse.

- Proba samfunnsanalyse (2015b). Evaluering av forsøksordninger med videregående opplæring for arbeidssøkere og på arbeidsplass (Proba-rapport 08/2015). Oslo: Proba Samfunnsanalyse.
- Rambøll (2011a). *FOU-Prosjekt. Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. <http://www.imdi.no/no/Publikasjoner/Innholdstyper/Rapporter/2011/Analyse-av-resultatopnaelse-i-introduksjonsordningen/>
- Rambøll (2011b). *Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere*. http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Brukerundersokelse_i_norskopplaeringen.pdf
- Rambøll (2021). *Kartlegging av tilbud om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere i Norge og øvrige nordiske land*. Rapport til Kunnskapsdepartementet. Oslo: Rambøll.
- Rambøll & Halogen (2020). Informasjonsinnhenting for Livshendelsen Ny i Norge. Hentet fra <https://no.ramboll.com/-/media/images/rm/rm-no/pdf/diverse/rapport-ny-i-norge.pdf?la=no>
- Riksrevisjonen (2019). *Undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid*. Dokument 3:4 (2019-2020). Oslo: Riksrevisjonen. Hentet fra [integring-gjennom-arbeid.pdf \(riksrevisjonen.no\)](http://riksrevisjonen.no/integrering-gjennom-arbeid.pdf)
- Røe, M. (2014). *Gode grep for varig endring. Flyktninger på vei fra sosialhjelp til arbeid*. Doktoravhandling. Trondheim: NTNU. Hentet fra: [NTNU Open: Gode grep for varig endring?: Flyktninger på vei fra sosialhjelp til arbeid](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:no:ntnu-2014060100001)
- Røed, M., Schøne, P. & Umblijs, J. (2019). *Flyktingers deltakelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen* (ISF-rapport 8/2019). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Sandbæk & Djuve, A.B. (2012). *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* (Fafu-rapport 27/2012). Oslo: Fafo.
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2011). *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet*. (AFI-rapport 4/2011). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Skutlaberg, L. S. og Dahle, M. (2019). *Forsøk med modulstrukturert fag- og voksenopplæring*. (ideas2evidence-notat 1/2019). Bergen: ideas2evidence.
- Skutlaberg, L. S., Drangslund, K. A. K. & Høgestøl, A. (2014). *Evaluering av introduksjonsordningene i storbyene* (Ideas2evidence-rapport 9:2014).
- Statkonsult (2007). *Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandrergrupper*. (Statkonsult-rapport 01/2007:01). Oslo: Statkonsult
- SSB (2015). *Befolkningens utdanningsnivå og arbeidsmarkedsstatus* (SSB-rapport 11/2015). Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/attachment/221318?ts=14c123524d8>
- Tiltaksforskriften (2015). Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (FOR-2015-12-11-1598). Hentet fra: [Forskrift om arbeidsmarkedstiltak \(tiltaksforskriften\) - Lovdata](https://lovdata.no/dokument/SST/for/201512111598)

- Tronstad, K.R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* (NIBR-rapport 2/2015). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Oslo Met.
- Tronstad, K.R. (2019). *Flyktninger i introduksjonsprogrammet- Hvilke erfaringer har de med å delta?* (NIBR-rapport 4/2019). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Oslo Met.
- Utdanningsdirektoratet (2021a, 16.mars). Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering. Hentet fra <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/realkompetansevurdering/nasjonale-retningslinjer-for-realkompetansevurdering-i-grunnskoleopplaringen/>
- Utdanningsdirektoratet (2021b). Praksiskandidatordningen. Hentet fra [Praksiskandidatordningen \(udir.no\)](https://www.udir.no/praksiskandidatordningen/)
- Von Simson, K. (2019). *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/sved/9_von_simson_kunnskapsoversikt.pdf
- Zhang, T. (2016). Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål? *Søkelys på arbeidslivet* 01-02 (33), 45-65. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-03>
- Øverland, M. B & Selstad, E. C. (2020). *Fagrelevant arbeidsopplæring gjennom Mentorprogram og internships: Erfaringer fra to tilbud rettet mot kvalifisering av flyktninger med medbrakt høyere utdanning.* Trondheim: NTNU



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap