

Ragna Lillevik, Nerina Weiss,
Hanne Kavli, Gitte Haugnæss
og Morten Stenstadvold

Kompetansekartlegging og karriereveiledning av nyankomne flyktninger

Fafo-rapport
2020:03

Ragna Lillevik, Nerina Weiss, Hanne Kavli,
Gitte Haugnæss og Morten Stenstadvold

Kompetansekartlegging og karriereveiledning av nyankomne flyktninger

Fafo-rapport 2020:02

Fafo-rapport 2020:03

© Fafo 2020

ISBN 978-82-324-0546-6 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0547-3 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Summary	14
1 Innledning	15
1.1 Rapportens disposisjon	17
2 Bakgrunn for prosjektet	19
2.1 Kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet.....	19
2.2 Svingninger i bosetting av nyankomne flyktninger	22
2.3 Kompetansekartlegging i asylmottak med Kompass	24
2.4 Karriereveiledning etter bosetting	26
2.5 Erfaringer fra tidligere evalueringer	28
2.6 Foreslåtte endringer i ny integreringslov	29
3 Data og metoder	31
3.1 Casestudier	31
3.2 Nettsurvey blant ledere av introduksjonsprogram.....	35
4 Kompetansekartlegging	39
4.1 Ulik informasjon følger ulike grupper.....	40
4.2 Hva slags informasjon om flyktningene ønsker kommunene?	41
4.3 Får kommunene den informasjonen de etterspør?	46
4.4 Opplever kommunene at kartleggingen gir et riktig bilde av flyktningenes kompetanse?	47
4.5 Blir opplæringen mer effektiv av tidlig kompetansekartlegging?	50
4.6 Kartlegging fortsetter også etter bosetting.....	54
4.7 Oppsummering	56

5 Utprøving av karriereveiledning	59
5.1 Bakgrunn og rammer for utprøving av karriereveiledning etter bosetting	59
5.2 Status for framdrift i utprøvingen.....	61
5.3 Endringer i målgruppen for utprøving.....	62
5.4 Omfang og opplegg for karriereveiledning så langt	63
5.5 Ulike former for samarbeid om karriereveiledning	67
5.6 Kompetanse	69
5.7 Digitale løsninger	70
5.8 Oppsummering	73
6 Karriereveiledning og kommunenes arbeid med kvalifisering	75
6.1 Målorientering og tidshorisonter.....	76
6.2 Veiledning som prosess	79
6.3 Informasjonsflyt og ansvar	81
6.4 Karriereveiledning for ulike målgrupper.....	86
6.5 Karriereveiledningens betydning for kommunenes arbeid.....	88
6.6 Oppsummering	91
7 Konklusjoner og anbefalinger	93
7.1 Anbefalinger	99
8 Litteratur	101

Forord

Denne rapporten er sluttrapporteringen fra prosjektet «*Karriereveiledning og kompetansekartlegging*». Den ble utført på oppdrag av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Kompetanse Norge. Prosjektet skulle evaluere to tiltak: kompetansekartlegging av flyktninger før bosetting og kompetansekartlegging og karriereveiledning av overføringsflyktninger og familiegjenforente etter bosetting.

Rapporten er basert på en kombinasjon av ulike kvalitative og kvantitative metoder. Den kvalitative delen av prosjektet er basert på casestudier av karrieresentre og noen kommuner som har deltatt i utprøvingen av karriereveiledning for bosatte flyktninger. Det vil si at vi fokuserte på et antall karrieresentre og kommuner der vi gikk i dybden, og gjennomførte kvalitative intervju, deltakende observasjon og dokumentanalyse til å innhente kunnskap om praksis, erfaringer og bakenforliggende faktorer. Den kvalitative delen ble supplert med en nettsurvey til kommuner som har bosatt mer enn 10 flyktninger mellom 01.01.2018 og 31.07.2019. Feltarbeid ble gjennomført av Ragna Lillevik og Nerina Weiss fra Fafo, samt av Gitte Haugnæss og Morten Stenstadvold fra Agenda Kaupang. Hanne Kavli var ansvarlig for gjennomføringen av nettsurveyen. Ragna Lillevik har vært prosjektleder. Hun har skrevet kapittel 1 og 2, bidratt på kapittel 4, 5 og 6 og sydd rapporten sammen. Nerina Weiss har skrevet kapittel 3 sammen med Hanne Kavli og vært ansvarlig for kapittel 6. Hanne Kavli står for den kvantitative metodebeskrivelsen i kapittel 3 og har skrevet kapittel 4. Morten Stenstadvold og Gitte Haugnæss har skrevet kapittel 5. Kapittel 7 er skrevet av Lillevik, Kavli og Weiss i samarbeid.

Vi ønsker å takke alle flyktninger, programrådgivere og karriereveiledere som var villige til å møte oss og som delte sine historier og erfaringer med oss. En stor takk også til alle kommuner og kompetansesentrene som tilrettela for våre observasjoner og intervju, og alle de som deltok i nett surveyen.

På Fafo ønsker vi å takke Annette Brunovskis for nøye kvalitetssikring, og Jon Lahlum for bearbeiding av manus til trykket rapport.

Takk til Marte Thomsen fra Kompetanse Norge og Kjell Einar Frøseth-Vestli fra IMDi for godt samarbeid underveis i prosjektet. Takk til referansegruppen for gode kommentarer og flotte diskusjoner. Referansegruppen besto av Kjell-Einar Frøseth-Vestli, Bjørn Rygh og Åse Linson fra IMDi, Marte Thomsen og Siri Stokkeland fra Kompetanse Norge, Heidi Tamminen Egge fra Kunnskapsdepartementet, Liv Frøystad Gjeringen, Rosanna Sevan og Elisabeth Sevatdal Øygard fra NAV, Predrag Grozdanic fra Karrieresenter Østfold, Trude Steen og Marie Lang Vetlejord fra UDI og Azieb Abadi Tessema.

Oslo, februar 2020

Hanne Kavli, Ragna Lillevik, Gitte Haugnæss,
Morten Stenstadvold og Nerina Weiss

Sammendrag

Bosettingskommuner, IMDi og andre aktører som skal bidra til å integrere flyktninger i det norske arbeidsmarkedet, ønsker mer systematisert og tilgjengelig kunnskap om medbrakt kompetanse hos nyankomne flyktninger. Flyktningene selv ønsker å vite hvilke arbeidsmuligheter de har, og hvordan disse kan realiseres. På oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Kompetanse Norge har Fafo og Agenda Kaugang studert to tiltak som er utformet for å møte disse behovene: kompetansekartlegging av flyktninger før bosetting og kompetansekartlegging og karriereveiledning av flyktninger etter bosetting.

Rapporten bygger på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Informasjonen bosettingskommuner får om flyktningers kompetanse før bosetting, er undersøkt med en nettsurvey til alle 204 kommuner og bydeler som har bosatt mer enn ti flyktninger mellom 1. januar 2018 og 31. juli 2019. Utprøvingen av karriereveiledning for bosatte flyktninger er undersøkt gjennom casestudier av fire karrieresentre og fire kommuner som har deltatt i utprøvingen i 2019. Gjennom dokumentstudier, observasjoner av kartleggings- og veiledningsmøter og til sammen 33 kvalitative intervjuer med ansatte og deltakere utforsket vi den praktiske gjennomføringen av kompetansekartlegging og karriereveiledning og foreløpige erfaringer.

Kompetansekartlegging av flyktninger før bosetting

I 2015 fikk Kompetanse Norge i oppdrag å etablere en digital løsning der flyktningene selv kunne registrere hvilken utdanning og kompetanse de hadde, mens de bodde på asylmottak og ventet på å bli bosatt i en kommune. Siden juni 2018 har denne løsningen, som kalles Kompass, vært i ordinær drift. Fra juli 2017 til 1. januar 2019 har om lag 1300 personer, eller ca. 36 prosent av alle mottaksbeboere i denne perioden, registrert sin kompetanse i Kompass. Målet med Kompass er å gi kommuner og andre integreringsaktører et grunnlag for utforming av tilbud og tjenester til den enkelte flyktning, for eksempel videre kvalifisering (IMDi

2018). Målet er videre at den enkelte får bedre tilpassede tjenester og raskere kommer over i utdanning og arbeid.

Vår nettsurvey til bosettingskommuner viser at kommunene er opptatt av å få bred informasjon om flyktningene de skal bosette. Språkferdigheter på morsmålet, formell utdanning og ønske om videre utdanning eller arbeid anses som særlig viktig. Per dags dato får kommunene derimot svært ulik mengde informasjon om de flyktningene som bosettes. Kartleggingen som følger flyktninger fra integreringsmottak, får høyest vurdering, mens informasjonen som følger med overføringsflyktninger og flyktninger bosatt fra ordinære mottak rangeres noe lavere, og kartlegging av familiejenforente kommer aller dårligst ut. Også kvaliteten på informasjonen varierer.

Om lag halvparten av kommunene i nettsurveyen rapporterer at de har bosatt flyktninger fra mottak som har registrert sin kompetanse gjennom Kompass, og de er bedt om å svare på våre spørsmål med utgangspunkt i dette. De øvrige kommunene har fått samme batteri av spørsmål og har svart på dem ut fra sine erfaringer med andre kilder til informasjon om flyktningenes kompetanse. Hovedinntrykket er at for flyktninger som har vært bosatt fra mottak, har kommunene fått informasjon om formell utdanning og tidligere arbeidserfaring. Informasjon om hva deltakerne ønsker av jobb og utdanning, skårer noe lavere. De fleste kommuner synes at informasjonen de får om flyktningene, bare i noen grad gir et dekkende bilde av flyktningenes kompetanse. På disse spørsmålene finner vi svært lite forskjeller mellom kommuner med og uten erfaring med Kompass.

Vi har videre spurt om informasjonen kommunene får om flyktninger som bosettes fra asylmottak, bidrar til at de kommer raskere i gang med et bedre tilrettelagt og mer målrettet opplæringsarbeid. Surveyundersøkelsen understøtter at tidlig og god informasjon om flyktningenes kompetanse kan bidra til at bosettingskommuner kan effektivisere opplæringsarbeidet i introduksjonsprogrammet. Kommuner som har hatt tilgang på flyktnings selvregistrerte kompetanseopplysninger fra Kompass, rapporterer i noe større grad enn andre at kartlegging før bosetting har vært positivt for oppstart og innhold i norskopplæring. For oppstart i andre typer opplæring er det ikke mulig å måle en slik forskjell i våre data.

Surveyundersøkelsen tyder på at tidlig kartlegging av flyktningenes kompetanse kan bidra til å heve kvaliteten i introduksjonsprogrammet. Om lag halvparten av kommunene som har deltatt i undersøkelsen, svarer at kartleggingen i stor eller i noen grad bidro til at norskopplæringen

ble mer arbeidstrettet, mer utdanningsrettet og bedre tilpasset deltakerens forutsetninger for språklæring. Om lag seks av ti kommuner mener at det opplæringsarbeidet som ikke var knyttet til norskopplæringen, ble bedre tilpasset både deltakernes ønsker om arbeid og videre utdanning og deltakernes forutsetninger for å delta i utdannings- eller arbeidsrettet opplæring. Kommuner som har hatt tilgang på selvregistrerte kompetanseopplysninger fra Kompass for flyktninger de har bosatt, er mer positive til den kartleggingsinformasjonen de har fått, enn andre kommuner.

Samtidig viser våre undersøkelser at det er et betydelig forbedringspotensial i det kartleggingsarbeidet som gjøres, både i og utenfor Kompass. En stor andel av kommunene som har svart på vår surveyundersøkelse, mener at den informasjonen de har fått om flyktningenes kompetanse, ikke gir noen raskere oppstart i norskopplæring (47 prosent) eller annet opplæringsarbeid (35 prosent). Det er relativt få av kommunene som har svart at informasjonen gir et svært godt bilde av flyktningenes kompetanse. Kommunene opplyser at de får best informasjon om flyktninger som bosettes fra integreringsmottak, og noe informasjon om formell utdanning og tidligere arbeidserfaring for flyktninger som bosettes fra ordinære mottak eller som overføringsflyktninger. Familiegjenforente, som ikke kartlegges av noen før bosetting, er gruppen som kommunene får aller minst informasjon om.

Kommunene vi har besøkt i prosjektet, forteller at de rutinemessig kartlegger alle flyktninger selv etter bosetting. De forteller at de trekker veksler på informasjon fra selvregistrering i Kompass eller andre kartlegginger som et utgangspunkt, men de vurderer ikke disse informasjonskildene som tilstrekkelig grunnlag for å gjøre vedtak om mål og innhold i introduksjonsprogrammet. Noen aspekter ved deltakernes erfaring, kapasitet og motivasjon kan være krevende å få grep om, og kjennskap til slike sider ved deltakerne forutsetter en personlig relasjon. Deltakernes forutsetninger for å svare på de spørsmålene som stilles i kartleggings-skjemaet, vil også variere med deres individuelle utgangspunkt, deres erfaring med og forståelse av norske strukturer og forventninger og hvor mye bistand de har fått til å fylle ut skjemaet. Kartleggingsarbeidet kan dermed ses som en prosess, der generelle kartleggingsverktøy før bosetting kan bidra til et bedre utgangspunkt, men ikke gi endelige svar.

Utprøving av kompetansekartlegging og karriereveiledning for overføringsflyktninger og familiegjenforente etter bosetting

Fire fylkeskommunale karrieresentre i Østfold, Troms, Hedmark og Akershus og 13 bosettingskommuner har gjennomført en utprøving av kompetansekartlegging og karriereveiledning for bosatte flyktninger høsten 2019. Tilsvarende karriereveiledning er tidligere prøvd ut for beboere på integreringsmottak og enkelte ordinære asylmottak. Målgruppen for utprøvingen i 2019 var overføringsflyktninger og familiegjenforente flyktninger. Disse gruppene blir vanligvis direkte bosatt i en kommune uten å være innom et mottak. Karriereveiledningen skulle bygge på kompetansekartlegging i Kompass, gjennomført i kommunen der flyktingene var bosatt. Formålet med å gi denne målgruppen et tidlig tilbud om karriereveiledning var at den enkelte skal bli bedre rustet til å ta informerte valg, slik at de kan komme raskere i arbeid for å kunne forsørge seg selv og sin familie. Ambisjonen er også at utprøvingen skal bidra til at målgruppen raskere kommer i gang med individuelt tilpasset kvalifiseringsløp i introduksjonsprogrammet.

Utprøvingen viser at det er flere mulige måter å gå fram på for å gi et tilbud om karriereveiledning til bosatte flyktninger, og de fire deltakende karrieresentrene har valgt to hovedstrategier. Den første strategien innebærer å gjennomføre karriereveiledningen omtrent på samme måte som for andre brukere, uten ekstra opplegg for kompetanseoverføring til kommunen som skal følge opp flyktingene videre. Den andre strategien legger vekt på kompetanseoverføring til bosettingskommunene både før, under og etter veiledningsarbeidet. De to karrieresentrene som har valgt denne strategien, har organisert selve karriereveiledningen på ulike vis: Ett senter har kurset programrådgivere og gjennomført veiledning av deltakerne med programrådgiver fra kommunen til stede, mens det andre senteret har valgt å sertifisere programrådgiverne i kommunene til å gjennomføre karriereveiledning av deltakerne selv.

Færre nyankomne overføringsflyktninger og familiegjenforente enn forventet ankom Norge i 2019. Derfor ble det også gitt tilbud om karriereveiledning til andre nyankomne flyktninger, inkludert flyktninger som har vært mer enn tre måneder i landet. I utprøvingen skulle karriereveiledningen være basert på en kartlegging av flyktingenes kompetanse i Kompass. Flere kommuner og karrieresentre rapporterer om store problemer med tilgang til Kompass, og dette sammen med forsinkelser i bosettingsarbeidet har bidratt til å forsinke og endre gjennomføringen av utprøvingen flere steder. Andre kommuner rapporterer om positive

erfaringer med tilgang til og utfylling av Kompass. Som i tidligere evalueringer finner også vi at noen flyktninger klarer dette selv, mens andre trenger bistand fra ansatte i kommunen eller andre deltakere.

De som skal gjennomføre karriereveiledningen, savner mer informasjon om flyktingenes situasjon og forutsetninger enn Kompass kan gi. Informasjon om flyktninger er i dag spredt på forskjellige systemer og nivåer. Flere kommuner har adressert dette med å ha ekstra møteflater mellom karrieresenteret og kommunene i tillegg til informasjonsutvekslingen gjennom Kompass eller andre kartleggingsverktøy. Videre viser utprøvingen at godt samarbeid og god rolleavklaring mellom karrieresentrene og kommunene er viktig for at de ulike aktørenes innsats skal bygge på hverandre og komme deltakerne til gode. Samarbeid om karriereveiledning har blitt organisert svært ulikt. Prosjektet viser dog at tidligere samarbeidserfaringer, klar ansvars- og rolledeling og hensiktsmessige møteplasser og arenaer har bidratt positivt.

Rapporten tar også for seg brukererfaringer og utforsker hvordan kompetansekartlegging og karriereveiledning påvirker kommunenes kvalifiseringsarbeid for ulike grupper deltakere. Våre funn tilsier at tidlig oppstart av karriereveiledningen i introduksjonsforløpet kan gagne arbeidet med deltakernes individuelle plan. Veiledningsmetodikken og karriereveiledernes kompetanse om utdanningsforløp og mulige yrkesvalg kan være en god støtte for effektivt arbeid med deltakernes individuelle plan. Karriereveiledning bidrar også til å sette i gang en refleksjonsprosess hos deltakeren, noe som anses som viktig for å kunne sette gode framtidsmål. Men rask oppstart av karriereveiledning må ikke forveksles med rask gjennomføring av denne. Karriereveiledning som er utprøvd her i ulike former, er en prosess som går over tid, der ulike tematikker og teknikker brukes avhengig av deltakernes framdrift og forutsetninger.

Brukererfaringene så langt tilsier at det er lettere å trekke målsettinger og tiltak ut av karriereveiledningen for deltakere som har mer medbrakt utdanning, sterkere språkferdigheter og noe forståelse av den norske konteksten. De to siste faktorene øker med botid. Deltakere som har færre slike ressurser, og de som har utfordringer knyttet til helse eller familieforhold i eller utenfor Norge, kan ha større utfordringer med å dra nytte av karriereveiledningen for å ta informerte og målrettede valg om karriere kort tid etter at de er bosatt i Norge. Men også disse kan, som våre undersøkelser har vist, ha god nytte av karriereveiledning for å bli kjent med sine muligheter i Norge og starte en selvrefleksjon om egne ressurser og ønsker. Karriereveilederne som har deltatt i utprøvingen, er

gjennomgående opptatt av at karriereveiledning for flyktninger må gjøres i flere omganger for at deltakerne skal utvikle de nødvendige karriereferdighetene.

Anbefalinger

Det er mye som tyder på at god kartlegging av flyktnings kompetanse og målrettet karriereveiledning kan være et viktig element for å etablere et effektivt og godt opplæringsarbeid for nyankomne flyktninger. Samtidig er det grunn til å minne om at god informasjon om flyktnings kompetanse og karrieremuligheter ikke vil gi bedre resultater hverken i overgangen til videre utdanning eller til lønnet arbeid med mindre det følges opp av ressurser til gode opplæringstiltak. Når dette er sagt, har Fafo og Agenda Kaupang følgende anbefalinger til myndighetenes videre arbeid med kompetansekartlegging og karriereveiledning for nyankomne flyktninger:

- Myndighetene bør jobbe for å forbedre selvregistreringsløsningen Kompass og øke bruken av og tilgangen på denne for å sikre at bosettingskommuner og karriereveiledere får like god informasjon om alle deltakere i introduksjonsprogrammet. Nyankomne flyktninger har ulike forutsetninger for å fylle ut kartleggingsskjemaer og for å vurdere egen kompetanse i en norsk forståelsesramme. Fordi dette påvirker kvaliteten på informasjonen, bør veiledning til utfylling i større grad være tilgjengelig for brukerne.
- For å øke brukernes tillit til informasjonen fra kartleggingen bør IMDi gjennomføre en systematisk brukerdialog mellom IMDi, som drifter løsningen, og brukerne av Kompass.
- Kartleggingsarbeidet bør fortsatt anses som en prosess, der generelle kartleggingsverktøy før bosetting fungerer som et utgangspunkt, men ikke som en fasit. Eventuelle lovendringer som berører kartlegging og utforming av individuell plan, bør fortsatt gi deltakerne kontinuerlig mulighet for medvirkning til utforming og endring av mål og innhold i introduksjonsprogrammet.
- Karriereveiledning bør også tilbys som en prosess, som gjerne kan starte tidlig (ved/før bosetting), men som må følges opp jevnlig. Dersom karriereveiledning innføres som rett og plikt før oppstart av introduksjonsprogrammet, anbefaler vi at karrieresentre og kommuner samarbeider om å gi et oppfølgingstilbud.

- Karriereveiledningen bør være fleksibel nok til å ivareta flyktninger med ulike egenskaper og forutsetninger. For noen vil det gi mening å starte tidlig, før eller kort tid etter bosetting, mens andre kan ha et større utbytte av tilbudet på et senere tidspunkt. Samtidig bør et eventuelt lovfestet tilbud om karriereveiledning være likeverdig. For å oppnå dette bør en vurdere en tydeliggjøring av innholdet i veiledningstilbudet, som per i dag framstår svært forskjellig i de ulike utprøvingene. Organiseringen av samarbeidet mellom karrieresenter og kommune bør videre ta hensyn til regionenes ulike geografi.
- Det er behov for en tydelig ansvarsfordeling og gode strukturer for informasjonsutveksling før og etter karriereveiledningen mellom de ulike aktørene (kommune, voksenopplæring, NAV og karrieresentrene) for å sikre god informasjonsflyt og utnyttelse av kompetansekartlegging og karriereveiledning. Disse løsningene må ivareta flyktningenes personvern.
- Karrieresentrene bør arbeide for å overføre relevant kompetanse til bosetningskommuner som kan styrke deres arbeid med veiledning og individuell tilpassing av deltakernes introduksjonsprogram.

Summary

1 Innledning

Temaet for denne forskningsrapporten kan illustreres med et tilbakeblikk til året 2015, et toppår for ankomster av asylsøkere til Norge. Mange av menneskene som krysset Norges grenser og ba om asyl dette året, flyktet fra krigen i Syria. Den offentlige samtalen om flyktninger i de påfølgende årene handlet derfor mye om syrerne. Hvem var de? Informasjonen norske myndigheter registrerer om en person som søker asyl, er begrenset, og vi visste derfor ganske lite i 2015 om hva menneskene som kom, hadde med seg i bagasjen av erfaringer, ressurser og utfordringer. Hvilken utdanning og andre kvalifikasjoner hadde de, bar de på traumer fra krig og flukt, og hva ønsket de for sin framtid? Det vi visste, var at denne bagasjen kom til å være viktig for flyktningenes muligheter og integrering i Norge.

Myndighetene og partene i arbeidslivet svarte på toppåret 2015 med en tydeligere satsing på kvalifisering som hovedgrep for varig integrering av flyktninger i det norske arbeidsmarkedet. Regjeringen Solbergs første stortingsmelding om integreringspolitikk, som kom sommeren 2016, forutsatte at mennesker som kommer til Norge som flyktninger, har med seg kompetanse og ressurser som de bør ta i bruk her, dersom det er mulig. Regjeringen ønsket at hver enkelt flyktnings kompetanse skulle kartlegges tidlig, og at det skulle lages en individuell plan for hver flyktnings kvalifisering til norsk arbeidsliv ut fra kompetansen vedkommende hadde med seg. Målet var at flyktninger skulle komme raskere ut i arbeid (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015-2016). Partene i arbeidslivet erklærte også at de ønsket mer og raskere innsats for å få flyktninger med utdanning og etterspurt kompetanse ut i relevante jobber (Akademikerforbundet, 2016).

Denne linjen i integreringspolitikken ble underbygget av Brochmann II-utvalget, som la fram sine anbefalinger i 2017. De rådet myndighetene til å satse tungt på et kompetanseløft for flyktninger og innvandrere fra særlig fattige land i sør. «Mange av de som kommer til Norge fra fattige land, har en utdanning eller en yrkeskompetanse fra før. Da blir det viktig å bygge videre på det de har med seg og tilpasse det til en norsk

sammenheng. Får man noe norsk utdanning i tillegg, øker sjansene for yrkesdeltakelse i sterk grad» uttalte utvalgsleder Grete Brochmann (Garbo, 2017). Regjeringen Solbergs integreringsstrategi for 2019–2022 satser på utdanning, kvalifisering og kompetanse (Kunnskapsdepartementet, 2019b, p. 4).

Denne rapporten handler om to av tiltakene som sprang ut av regjeringens orientering mot kvalifisering og flyktingenes medbrakte kompetanse. Allerede i 2015 fikk Kompetanse Norge (den gang VOX) i oppdrag å etablere en digital løsning der flyktingene selv kunne registrere hvilken utdanning og kompetanse de hadde, mens de bodde på asylmottak og ventet på å bli bosatt i en kommune. Siden sommeren 2017 har denne løsningen, som kalles Kompass, vært i ordinær drift. I 2016 startet også et prøveprosjekt med karriereveiledning for beboere på asylmottak, i regi av regionale karrieresentre. Så endret landskapet seg, asylankomstene sank, og mange mottak ble lagt ned. Per 2018 kom ikke lenger flertallet av flyktingene via asylmottak; de fleste som ble bosatt, var nå overføringsflyktinger, hentet direkte fra utlandet til en kommune i Norge, eller familiegjenforente. I 2019 startet derfor et nytt prøveprosjekt der flyktinger skulle få tilbud om karriereveiledning kort tid etter bosetting i en kommune, i et samarbeid mellom regionale karrieresentre og bosettingskommuner. Disse to tiltakene – kompetansekartlegging gjennom Kompass og karriereveiledning etter bosetting – har vært i sentrum for våre undersøkelser. I prosjektet har vi sett på disse problemstillingene:

Om kompetansekartlegging av flyktinger før bosetting:

- 1 Hvordan opplever kommunene kvaliteten på kompetanseopplysningene som de mottar for flyktinger de bosetter?
- 2 I hvilken grad kan kommuner bygge videre på kompetansekartlegging fra mottak, heller enn å gjenta de samme spørsmålene?
- 3 I hvilken grad bidrar kompetansekartleggingen til at kommunene kan starte tidligere med målrettet kvalifisering for den enkelte flykting?
- 4 Hva trenger kommunene av kartleggingsopplysninger for at de skal kunne bygge videre på kartleggingen og starte tidligere med målrettet kvalifisering?

Om kompetansekartlegging og karriereveiledning av overføringsflyktinger og familiegjenforente etter bosetting:

- 5 Hvordan fungerer samarbeidet mellom offentlige karrieresentre og flyktningsetjenesten i kommunen om kompetansekartlegging og karriereveiledning i praksis i utprøvingen i kommunene?
- 6 I hvilken grad er opplysningene fra karriereveiledning og karriereveiledningsnotatet nyttige for kommunens videre kartleggingsarbeid, individuelle planer og kvalifiseringsarbeid?
- 7 Hva er nytten av å tilby kompetansekartlegging i kombinasjon med karriereveiledning for raskere oppstart av målrettet kvalifisering?
- 8 Hvordan opplever deltakerne tilbudet?
- 9 Hvordan må eventuelt tilbudet med kompetansekartlegging og karriereveiledning tilpasses for å bidra til raskere igangsetting av kvalifisering bedre tilpasset den enkelte deltakers behov?
- 10 Anbefales kompetansekartlegging og karriereveiledning tidlig etter bosetting i kommune, og i så fall: for hvem, hva kreves av verktøyene, og hvordan bør arbeidet organiseres?

For å svare på spørsmål 1–4 har vi undersøkt bosettingskommuners behov for og bruk av kompetanseopplysninger som samles inn før bosetting av flyktninger fra asylmottak. Videre har vi sett på om kommunene erfarer at slike opplysninger gjør opplæringsarbeidet i introduksjonsprogrammet mer målrettet og effektivt. For å undersøke spørsmål 5–10 har vi fulgt utprøvingen av karriereveiledning etter bosetting, som har foregått høsten 2019. Her har vi sett på hva som hindrer eller bidrar til at karriereveiledning gir flyktninger raskere oppstart i målrettet kvalifisering, at den enkelte innvandrers gjør mer målrettede kvalifiserings- og karrierevalg, og at kommunen kan tilpasse sine tiltak for flyktninger bedre.

1.1 Rapportens disposisjon

Før vi presenterer våre undersøkelser og funn, gir vi en kort redegjørelse i kapittel 2 for hvilken kontekst tiltakene går inn i, som en del av arbeidet med å kvalifisere bosatte flyktninger til deltakelse i norsk arbeidsliv. Vi beskriver også tiltakenes målgrupper, målsetninger og utforming og hvilke erfaringer tidligere utprøvinger av slike tiltak har gitt. Tiltakene er relevante for deler av regjeringens forslag til ny integreringslov, og disse gir vi et kort sammendrag av.

Videre i rapporten presenterer vi i kapittel 3 hvilke data som er samlet inn, og hvordan vi har gått fram metodisk med våre undersøkelser. I prosjektet har vi brukt en blanding av metoder og analytiske perspektiver til

å svare på ulike problemstillinger, og det gjør at de følgende kapitlene har noe ulike tilnærminger.

I kapittel 4 konsentrerer vi oss om kompetansekartlegging av flyktninger som bosettes fra mottak, og problemstilling 1–4 i oversikten ovenfor. Her tar vi primært utgangspunkt i en nettsurvey som er gjennomført blant kommuner som har bosatt flyktninger og familiegjenforente med flyktninger. Her er temaet hva slags informasjon kommunene ønsker å få om flyktningenes kompetanse før, eller i forbindelse med, bosetting. Vi undersøker også i hvilken grad kommunene opplever at den informasjonen de har fått, bidrar til at opplæringsarbeidet blir mer målrettet og effektivt. I den grad dataene tillater det, sammenlikner vi vurderingene blant kommuner med og uten erfaring med kompetanseopplysninger som er registrert av flyktningene selv gjennom Kompass.

I kapittel 5 og 6 ser vi på utprøvingen av kompetansekartlegging og karriereveiledning av overføringsflyktninger og familiegjenforente etter bosetting. I kapittel 5 har vi et organisasjonsfokus, som svar på problemstilling 5 i oversikten ovenfor. Det betyr at vi særlig ser på organisering av tilbudet om karriereveiledning og hvordan det har fungert å trekke karrieresentrene inn i et samarbeid med bosettingskommuner for å gi flyktninger karriereveiledning. Basert på intervjuer med de involverte ser vi på hvordan karrieresentrene og kommunene har valgt å løse sine oppgaver, og hvilke erfaringer de har gjort seg om gode samarbeidsformer, informasjonsutveksling og bruk av kartleggingsverktøy. I kapittel 6 tar vi opp problemstillingene 6–10 i oversikten ovenfor. Her setter vi flyktningene i fokus, og ser på hvordan de og deres programrådgivere opplever at karriereveiledningen av bosatte flyktninger bidrar til tilpassing av deres introduksjonsprogram. Dette gjør vi på bakgrunn av møteobservasjoner og intervjuer med flyktninger og deres programrådgivere i kommunene samt med noen karriereveiledere.

Til slutt sammenfatter vi våre konklusjoner og gir anbefalinger til videre arbeid med kvalifisering av flyktninger gjennom introduksjonsprogrammet.

2 Bakgrunn for prosjektet

2.1 Kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet

Det er flyktningene selv og kommuner som bosetter flyktninger, som har hovedansvaret for kvalifiseringsarbeidet, gjennom introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger. Dagens introduksjonslov krever at kommunene skal gi et individuelt tilpasset kvalifiseringstilbud gjennom introduksjonsprogrammet, og flyktningene har rett og plikt til å delta.¹ Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde norskopplæring som gir grunnleggende ferdigheter i norsk, samfunnskunnskap som gir grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

¹ Flyktninger og deres familiegjeforente har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet dersom 1) de er mellom 18 og 55 år, 2) de har behov for grunnleggende kvalifisering, og 3) de er bosatt i kommunen etter avtale mellom IMDi og kommunen.

Introduksjonsloven og tilhørende forskrifter gir deltakere i introduksjonsprogrammet rett til

- norskopplæring
- opplæring i samfunnskunnskap
- tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet (herunder grunnskoleopplæring eller videregående opplæring for de som mangler dette og har rett etter opplæringsloven)
- et program som er helårlig og på full tid, i inntil to år (inntil tre år når særlige grunner taler for det)
- oppstart innen tre måneder etter bosetting i kommunen
- introduksjonsstønad for den tiden en person deltar i program, tilsvarende to ganger folketrygdens grunnbeløp (2/3 stønad for deltakere under 25 år)²
- veiledning som deltakeren forstår
- individuell tilpassing og en individuell plan for personens introduksjonsprogram
- en individuell plan for personens opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- medvirkning i utformingen av individuelle planer
- et deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt program

Målsettingen introduksjonsloven gir, er å styrke nyankomne flyktningers mulighet til å delta i yrkes- og samfunnslivet og slik bli økonomisk selvstendige. Riksrevisjonen undersøkte i 2019 myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid og avdekket alvorlige mangler ved iverksettingen av det samlede virkemiddelapparatet og samarbeidet mellom ansvarlige etater og kommuner. Blant forbedringspotensialene løftet Riksrevisjonen fram behovet for bedre kartlegging av flyktninger som skal bosettes i Norge, slik at de bosatte kan komme raskere i gang med norsklæring og annen kvalifisering (Riksrevisjonen, 2019, p. 9). Videre la Riksrevisjonen vekt på at alle deltakere i introduksjonsprogrammet må få «et helårlig program på fulltid og et individuelt tilpasset kvalifiseringsløp som er godt forankret i individuelle planer», «bedre tilpasset opplæring i norsk, slik at flere har språkferdigheter som gjør det mulig å nyttiggjøre seg andre kvalifiserende tiltak og som gjør det enklere å finne arbeid», og at antallet som tar grunnskole

² Introduksjonsstønaden skal samordnes med andre ytelser jmfør introduksjonslovens § 12.

og videregående skole i introduksjonsprogrammet, bør fortsette å øke (ibid. 22).

Det er gjentatte ganger dokumentert store kommunale forskjeller i hvordan introduksjonsprogrammet er organisert og implementert (Anne Britt Djuve, Kavli, Sterri, & Bråten, 2017, p. 9). Dette handler blant annet om at kommunene har ulike lokale og regionale forutsetninger for drive ulike former for opplærings- og integreringsarbeid. I hvilken grad og på hvilke måter flyktingene kan bygge videre på sin utdanning og kompetanse i introduksjonsprogrammet, vil derfor variere både mellom deltakere og avhengig av den lokale eller regionale konteksten opplæringen skjer i. I tillegg tilsier ambisjonen om individuell tilrettelegging og brukermedvirkning i introduksjonsarbeidet at mange vurderinger kan og bør tas lokalt, i møtene mellom deltakerne i programmet og bakkebyråkrattene. Kommunen har en generell veiledningsplikt etter forvaltningsloven overfor deltakere i introduksjonsprogrammet, men gjennomfører ikke karriereveiledning på en likeartet og systematisk måte for alle deltakere, og det er stor variasjon i hvilken kompetanse de ansatte i introduksjonsprogrammet har i karriereveiledning (NOU 2016: 7, 2016, p. 198).

Det er programrådgiverne (eller personer i tilsvarende stilling) i kommunenes introduksjonsprogram som har det daglige ansvaret for å matche kommunens tiltak med flyktingenes behov og ønsker. Dette kan være en krevende balansegang: Det er ikke nødvendigvis et godt sammenfall mellom hva slags tilbud deltakerne i introduksjonsprogrammet har behov for eller ønsker om, og det tiltaksapparatet som er etablert lokalt. De skal gi bosatte flyktinger råd og veiledning og utarbeide individuelle planer for introduksjonsprogrammet i samråd med flyktingene selv. Og det skal gjøres avveininger mellom deltakernes langsiktige mål og det som kan og bør skje innenfor rammen av det tidsavgrensede introduksjonsprogrammet. Disse avveiningene kan være krevende, og 68 prosent av programrådgiverne oppga i 2016 at de trenger mer opplæring eller etterutdanning i sitt arbeid med introduksjonsprogrammet. De tre temaene som flest ønsker mer opplæring i, er veiledningsmetodikk, tilrettelegging av arbeidsretting og utarbeiding og bruk av individuell plan (Anne Britt Djuve et al., 2017, pp. 136-137). Samtidig er deres rolle som rådgivere og veiledere svært viktig. Vi vet fra tidligere undersøkelser at mange flyktinger har en målsetting og en ambisjon om hva de ønsker å jobbe med, men de kjenner ikke det norske samfunnet godt nok til å vite hva som skal til for å nå målet (Anne Britt Djuve & Kavli, 2015; Lillevik & Tyldum, 2018). For flyktingene er programrådgivernes kunnskap,

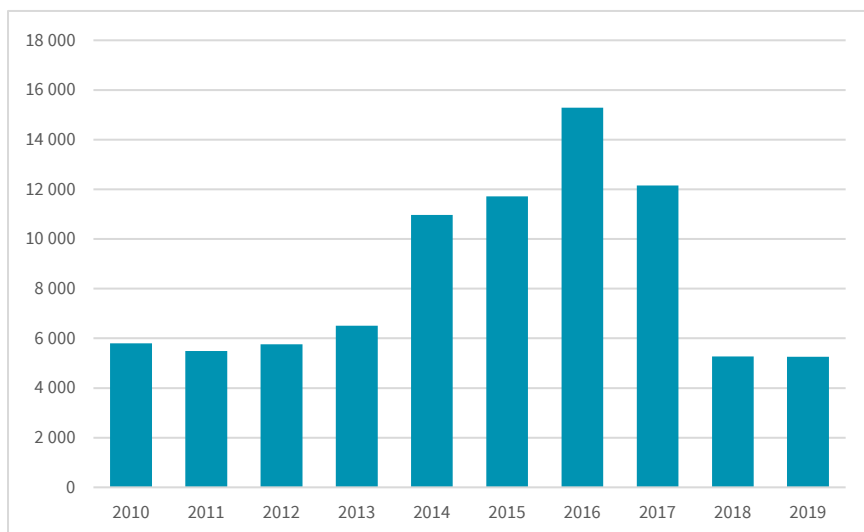
meninger og råd svært viktig for hvordan de får brukt tiden sin i introduksjonsprogrammet til kvalifisering som er relevant for deres ferdigheter, ressurser og ønsker (Lillevik & Tyldum, 2018).

Dette peker mot at satsingen på kompetansekartlegging og karriereveiledning kan være nyttig – dersom de gjør dialogen mellom deltakere og deres programrådgivere lettere når individuelle planer utarbeides, og bidrar til bedre utnyttelse av det lokale mulighetsrommet. Gjennom innføringen av tidlig kompetansekartlegging og karriereveiledning håpet myndighetene å gi kvalifiseringsarbeidet et faglig løft og bidra til at det kan starte raskere, samt å få til bedre samarbeid mellom de involverte aktørene og mer individuell tilpassing i introduksjonsprogrammet. Samtidig bringes det inn en ny aktør, gjennom de regionale karriereveilederne. Dette åpner nye muligheter, men representerer også et større behov for koordinering og samarbeid.

2.2 Svingninger i bosetting av nyankomne flyktninger

Arbeidet med kvalifisering av flyktninger påvirkes av hvilke og hvor mange flyktninger som bosettes i Norge. Over tid har bosettingstallene variert, som vist i figur 2.1.

Figur 2.1: Antall bosatte flyktninger per år (basert på statistikk fra IMDi, 2020)



Figur 2.1 viser at tiden rundt og etter «flyktningkrise» i 2015 var en topp i bosettingen av flyktninger i Norge. I 2016 bosatte kommunene over 15 000 personer. De to siste årene er det bosatt langt færre. Tallene i figur 2.1 omfatter både asylsøkere og overføringsflyktninger. Begge grupper bosettes gjennom avtaler mellom IMDi og kommunene. I tillegg kommer personer som gis oppholdstillatelse fordi de er nære slektninger (som oftest ektefelle eller barn) til en primærflyktning som er bosatt, såkalt familiegjenforente.

Flyktningenes mulighet til å informere systematisk om hva slags kompetanse de har med seg til Norge, vil variere betydelig avhengig av hvilket oppholdsgrunnlag de har kommet til Norge gjennom. Personer som er bosatt i en kommune etter å ha bodd på asylmottak, kan ha gjennomført kompetansekartlegging ved bruk av Kompass på mottak, særlig dersom personen har bodd på et integreringsmottak. Siden 2018 er alle asylmottak pliktig å legge til rette for at beboere som er 16 år eller eldre og som har høy sannsynlighet for å få eller har fått innvilget oppholdstillatelse og skal bosettes, selv kan registrere sin kompetanse i Kompass (UDI, 2020c). Overføringsflyktninger er kartlagt av IMDi som del av Norges uttak, ved bruk av et eget verktøy kalt KomBo. Dette verktøyet bygger på Kompass, men har i tillegg flere spørsmål som er relevante ved uttak og bosetting av overføringsflyktninger. Familiegjenforente bosettes ikke av IMDi og har ikke gjennomført kompetansekartlegging før de kommer til sin bosettingskommune. Dette kan gjøre at bosettingskommunene sitter på ulik mengde informasjon om de ulike gruppene ved bosetting og oppstart i introduksjonsprogrammet.

Fordelingen mellom flyktninger som har kommet til Norges grenser og søkt asyl, og flyktninger som har kommet til Norge gjennom FN-uttak som overføringsflyktninger, kan svinge fort. I 2018 og 2019 var det få som kom til Norge som asylsøkere. Flertallet av de bosatte flyktningene disse to årene kom til Norge som overføringsflyktninger, som vi ser av tabell 2.1. I tillegg kommer de familiegjenforente. Dette er bakgrunnen for at myndighetene ønsker å gjennomføre en utprøving av karriereveiledning etter bosetting i kommunene, ettersom andelen som nå kan få et slikt tilbud på asylmottak, har blitt lavere.

Tabell 2.1 Totalt antall bosatte i 2018 og fram til 31.7.2019 (kilde: IMDi)

	Totalt antall bosatte i 2018 og fram til 31.07.2019	Fra regulært mottak	Fra integreringsmottak	Som overføringsflyktninger (inkludert via mottak)
Antall	7104	2162	618	3704

De fleste flyktninger bosatt i Norge har bare grunnskoleutdanning. Tall fra SSB viser at av alle overføringsflyktninger som var 18 år eller eldre ved bosetting, har 58 prosent kun utdanning på grunnskolenivå eller lavere, mens tilsvarende andel for alle flyktninger samlet er 53 prosent (Utne & Strøm, 2020, p. 32). Samtidig er bosatte flyktninger en svært heterogen gruppe. Flyktningenes utdanningsnivå varierer med landbakgrunn. Det har derfor betydning for kvalifiseringsarbeidet hvilke land flyktningene som bosettes, kommer fra.

Som beskrevet innledningsvis ble tiltakene vi undersøker i dette prosjektet, utviklet mens det kom flest flyktninger til Norge fra Syria. Nå kommer det flere flyktninger fra andre land til Norge, særlig som følge av endringer i Norges uttak av overføringsflyktninger. I 2017 var nesten alle overføringsflyktningene som ble bosatt i Norge, syriske statsborgere: 2667 av totalt 2829 (UDI, 2020a). Disse var fortsatt den største gruppen i 2018, men i tillegg var 706 av overføringsflyktningene dette året kongolesiske statsborgere (UDI, 2020b). Justisdepartementets plan for 2019 var å ta imot 1000 flyktninger fra Syria, 900 fra Kongo og 500 fra Sør-Sudan. I tillegg skulle 450 flyktninger evakueres fra Libya eller andre land i Nord-Afrika (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Dermed har regjeringen økt antallet overføringsflyktninger fra Kongo og introdusert nye landgrupper mens de har redusert antallet syriske overføringsflyktninger.

2.3 Kompetansekartlegging i asylmottak med Kompass

Som tidligere fortalt fikk Kompetanse Norge i 2015 i oppdrag å utvikle en digital løsning der beboere i asylmottak kunne registrere sin medbrakte kompetanse.

Denne løsningen, som har fått navnet Kompass, driftes av IMDi. Siden juni 2018 har alle beboere i asylmottak som er over 16 år, og som har fått oppholdstillatelse eller har høy sannsynlighet for å få oppholdstillatelse, hatt tilbud om å registrere sin kompetanse på cv.imdinett.no. Det er altså

ikke en plikt, men et tilbud. Fra juli 2017 til 1. januar 2019 har om lag 1300 personer eller ca. 36 prosent av alle mottaksbeboere i denne perioden registrert sin kompetanse i Kompass.³

Brukere kan logge seg inn på Kompass via datamaskin, nettbrett og smarttelefon. Skjemaet man møter, er tilgjengelig på 15 forskjellige språk. Spørsmål og svar vises samtidig i norsk og oversatt versjon, slik at den som fyller ut skjemaet, enkelt kan få hjelp av mottaksansatte. Det digitale skjemaet har kun forhåndsdefinerte svaralternativer og ingen felt hvor man kan svare i fritekst. Det gjør at man alltid må velge sitt svar fra en gitt meny. Skjemaet er adaptivt, som vil si at det automatisk tilpasses svarene du gir. Hvis du for eksempel svarer at du har tatt utdanning, får du oppfølgingsspørsmål om nettopp dette. Hvis du svarer at du ikke har gått på skole, sluses du videre til et annet tema. Kartleggingen dekker disse temaene:

- språk
- skolegang
- arbeidserfaring
- hvilke aktiviteter man har pleid å gjøre
- interesser
- ønsker om utdanning og arbeid

Opplysningene blir registrert i et system som er tilgjengelig for kommunalt ansatte i introduksjonsprogrammene via IMDi's digitale portal, IMDi-nett. Brukertilgangen varierer for ansatte med ulike oppgaver og ansvarsområder.

Målet med Kompass er, ifølge IMDi, å gi kommuner og andre integreringsaktører et grunnlag for utforming av tilbud og tjenester til den enkelte flyktning, for eksempel videre kvalifisering (IMDi, 2018). Målet er at den enkelte får bedre tilpassede tjenester og raskere kommer over i utdanning og arbeid. IMDi mener at kompetanseopplysningene kan brukes som grunnlag for⁴

³ Ikke alle som bor på asylmottak, får oppholdstillatelse og blir bosatt. Vi vet ikke hvor mange av mottaksbeboerne som ikke fylte ut Kompass, som senere ble bosatt.

⁴ Opplysningene brukes ikke i behandlingen av søknader om beskyttelse (asyl).

- kartleggings- og veiledningssamtaler i regi av karrieresenter, kommunen eller NAV
- utarbeiding av individuell plan i introduksjonsprogram
- tilpassing av introduksjonsprogram eller andre opplæringstilbud
- tilpassing av arbeidsmarkedstiltak
- godkjenning av kompetanse

2.4 Karriereveiledning etter bosetting

Kompass representerer en klar ambisjon om å etablere en bedre oversikt over hva slags kompetanse den enkelte flyktning har med seg til Norge, og sørge for at denne informasjonen er tilgjengelig på et tidlig tidspunkt slik at kommunene kan dra nytte av den i sin planlegging av opplærings-tilbudet. Men å registrere hva slags kompetanse man har, og å få innsikt i hvor langt denne kompetansen rekker innenfor rammene av et norsk utdannings- og arbeidsliv, er en mer omfattende oppgave. Nyankomne flyktninger som er lite kjent med Norge, trenger denne kunnskapen for å treffe informerte valg, og her kommer karriereveiledningen inn.

På bakgrunn av oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har kompetansekartlegging og karriereveiledning på asylmottak blitt prøvd ut siden 2016. Integreringsmottakene som ble opprettet høsten 2016, bidro til nytenkning rundt integrering av flyktninger i en tidlig fase og involverte nye aktører i arbeidet. Kompetanse Norge har gitt tilskudd til karrieresentre som har prøvd ut karriereveiledningen for beboere på integreringsmottak og enkelte ordinære mottak. I prøveprosjektet som startet samme år, ga offentlige karrieresentre tilbud om karriereveiledning på fem integreringsmottak og tre ordinære mottak. Målgruppen for utprøvingen var beboere i mottak over 16 år som hadde fått eller mest sannsynlig ville få oppholdstillatelse. Karrieresentrene er eid av fylkeskommunen og skal gi et likeverdig tilbud om karriereveiledning til alle voksne over 19 år. Nyankomne flyktninger var i 2016 en målgruppe som karrieresentrene hadde lite kontakt med. Hensikten med prøveprosjektet på asylmottak var at nyankomne flyktninger som skulle bli i Norge, kunne ta mer utdanning, komme lettere i jobb og i et varig arbeidsforhold som de var motivert for, gjennom å kjenne til mulighetene i Norge og i regionen.

Første steg i tilbudet som ble testet ut fra 2016, var at beboerne registrerte kompetansen sin i kartleggingsverktøyet Kompass. Deretter fikk de tilbud om karriereveiledning bestående av informasjonsmøter, individuell veiledning og gruppeveiledning. Karriereveilederne kunne også

registrere ytterligere informasjon om flyktingenes kompetanse i et karriereveiledningsnotat i IMDinett.

Som tidligere nevnt har endringer i ankomsttall og fordeling mellom asylsøkere og overføringsflyktninger gjort at asylmottakene har blitt en mindre aktuell arena for kvalifiseringsarbeidet. I 2019 iverksatte Kompetanse Norge i samarbeid med IMDi en ny utprøving av tilbudet om karriereveiledning. Nå var målgruppen overføringsflyktninger og familie-gjenforente flyktninger. Disse gruppene blir vanligvis direkte bosatt i en kommune uten å være innom et mottak. Karriereveiledningen skulle fortsatt bygge på kompetansekartlegging i Kompass, men fordi målgruppene ikke hadde bodd på mottak, måtte kartleggingen nå gjøres i kommunen der flyktingene var bosatt. Utprøvingen i 2019 er gjennomført av fire offentlige karrieresentre i Østfold, Troms, Hedmark og Akershus i samarbeid med 13 bosettingskommuner, og det er denne utprøvingen vi har fulgt.

Utprøvingen i 2019 har som formål at målgruppen får et tidlig tilbud om karriereveiledning. Målet er at den enkelte skal bli bedre rustet til å ta informerte valg, slik at de kan komme raskere i arbeid for å kunne forsørge seg selv og sin familie. Ambisjonen er også at utprøvingen skal bidra til at målgruppen raskere kommer i gang med individuelt tilpasset kvalifiseringsløp i introduksjonsprogrammet.

Kort om karriereveiledning og karrieresentrenes rolle

De offentlige karrieresentrene⁵ tilbyr gratis karriereveiledning og bistand til jobbsøking til alle over 19 år. Karrieresentrene eies av fylkeskommunene, i mange tilfeller i fellesskap med NAV fylke. Kompetanse Norge bidrar med koordinering og faglig støtte.

Målet med karriereveiledningen er at deltakerne skal bli kjent med sine egenskaper, interesser og kompetanse og kunne ta gode og velinformerte valg knyttet til utdanning, opplæring og arbeid. Ifølge Kompetanse Norges faktaark om offentlige karrieresentre 2019 hadde totalt 19 604 personer én eller flere samtaler ved ett av de offentlige karrieresentrene i 2018. Det er en økning med 9 prosent sammenliknet med 2017. Innvandrere som kommer til Norge, mottar også veiledning for å supplere eller formalisere den kompetansen de har med seg, eller for å orientere seg i arbeidsmarkedet. Totalt 32⁶ av 39 sentre samarbeider med norskopplæring for

⁵ <https://www.kompetansenorge.no/Karriereveiledning/offentlige-karrieresentre/>

⁶ Kompetanse Norge – faktaark 2019 – Offentlige karrieresentre – mer enn bare individuell veiledning

voksne innvandrere, og enda flere samarbeider med flyktningetjenesten. I 2018 deltok syv karrieresentre i Vestfold, Trøndelag, Nordland, Vest Agder, Hordaland og Oslo i utprøving av karriereveiledning for beboere på asylmottak. Sentrene samarbeidet med asylmottak, NAV, kommunal flyktningetjeneste og andre aktører på integreringsfeltet. Det ble i 2018 gjennomført 675 individuelle karriereveiledninger, 155 gruppeveiledninger og ni informasjonsmøter for beboere på asylmottak.

I tillegg til tilbud til befolkningen jobber karrieresentrene med kompetanseutvikling, primært i form av kurs, for karriereveiledere i skolesystemet og NAV. Men flere sentre holder også kurs for andre, blant annet voksenopplæringen, flyktningetjenesten, oppfølgingstjenesten, attføringskoler og fagskoler. I 2018 gjennomførte karrieresentrene totalt 462 kurs for ulike aktører. Det var en økning på rundt 30 prosent sammenliknet med 2017. Ifølge Kompetanse Norge er årsaken blant annet at karrieresentrene har blitt en mer etablert aktør og jobber mer utadrettet.

2.5 Erfaringer fra tidligere evalueringer

Det er tidligere gjennomført evalueringer av kompetansekartlegging og karriereveiledning. Disse ble testet i integreringsmottakene og i tre ordinære mottak før kompetansekartlegging ble satt i ordinær drift i alle mottak fra juni 2018. I en evaluering av utprøvingen av karriereveiledning i mottak gjennomført av Opinion (2017) fikk karriereveiledningen i hovedsak positive tilbakemeldinger fra både flyktningene, karriereveilederne og andre involverte parter som mottaksansatte, programrådgivere og øvrige kommunalt ansatte. Oppfatningen blant både flyktningene og karriereveilederne var at karriereveiledning bidrar til viktig realitetsorientering for nyankomne flyktninger når det gjelder videre karrieremuligheter, og at det er bedre å få dette tidlig i integreringsløpet, framfor senere i løpet. Noen deler av tilbudet var fortsatt under etablering da Opinion evaluerte utprøvingen, som løsningen for å dele informasjon mellom karriereveileder, kommunen og mottak.

Opinions evaluering viste at det var en rekke utfordringer knyttet til karriereveiledningen, blant annet klare indikasjoner på at flyten av kompetanseopplysninger ikke fungerer godt nok, og gjennomgående problemer med de teknologiske løsningene som er i bruk. Opinion viste at bruk av notatskjema for karriereveiledningssamtaler ble oppfattet som nyttig, men utfordringen lå i den digitale tilgangen og at notater ikke enkelt kan deles med andre aktører. IMDi opplyser at i senere utvikling av Kompass er dette forsøkt løst ved at karriereveiledningsnotatet er flyttet inn i

IMDinett, slik at opplysningene skal være tilgjengelige for bosettingskommunen.

En forutsetning for at slike verktøy kan bidra til at flere deltakere kan ta kvalifiserings- og karrierevalg ut fra egne ambisjoner og egen motivasjon, er at målgruppen kan ta dem i bruk uten problemer. Opinions evaluering beskriver at det har vært utfordrende for flyktningene å fylle ut kompetanse i selvregistreringsskjemaet, blant annet fordi yrkesbetegnelser ble oppfattet som lite presise og relevante, og flyktningene kopierte hverandre når de var usikre på hva de skulle legge inn av opplysninger. Skuterud og Kløvstad AS viste også, i en evaluering av IMDi selvregistreringsløsning for kompetanse høsten 2017, at manglende dataferdigheter hos mange flyktninger er en utfordring som gjør at de trenger hjelp for å kunne registrere seg, og mange har behov for tolk for å kunne registrere seg i løsningen. Også for deltakere med høy utdanning og omfattende arbeidserfaring kan det være krevende å registrere all utdanning og erfaring i skjemaet.

2.6 Foreslåtte endringer i ny integreringslov

I forslaget til ny integreringslov som ble sendt på høring i 2019, foreslår Kunnskapsdepartementet å lovfeste rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging for personer i målgruppen for introduksjonsprogram (Kunnskapsdepartementet, 2019a, p. 65). Kartleggingen skal som et minimum omfatte hvilken utdanning, arbeidserfaring, språkkunnskaper og annen relevant kompetanse den enkelte har. Kartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid, bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov, samt legge et grunnlag for en etterfølgende karriereveiledning.

Forslaget legger opp til at kompetansekartlegging skal gjennomføres tidlig. I forslaget til ny lov er det vertskommuner for mottak som får ansvar for å kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse, før bosetting, mens IMDi skal kartlegge kompetansen til overføringsflyktninger før innreise til Norge. Øvrige personer som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, som familiegjennforente, skal gjennomføre kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune.

Videre foreslår Kunnskapsdepartementet at personer som inngår i målgruppen for introduksjonsprogram, skal ha rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning. Departementet foreslår at fylkeskommunen skal sørge for tilbudet om karriereveiledning, samt følge opp kommunene i

deres arbeid med kvalifisering av nyankomne innvandrere (Kunnskapsdepartementet, 2019a, p. 51). Lovforslaget gir fortsatt kommunene hovedansvaret for å tilpasse kvalifiseringstilbudet, mens fylkeskommunenes karriereveiledning og oppfølging skal sette kommunene i stand til å endre praksis og bedre kvaliteten i egne introduksjonsprogram.

Ifølge lovforslaget skal kompetansekartlegging gjennomføres før karriereveiledning, slik at begge deler er gjennomført før kommunen treffer vedtak om introduksjonsprogram. Lovforslaget sier at kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting eller etter at krav om program framsettes, og utarbeide individuell plan samtidig.

Disse endringene er i skrivende stund ikke vedtatt, men det er relevant å ha dem i bakhodet når vi i denne rapporten drøfter hvordan og når kompetansekartlegging og karriereveiledning kan bidra til raskere oppstart i målrettet kvalifisering.

3 Data og metoder

Prosjektet er basert på en kombinasjon av ulike kvalitative og kvantitative metoder. Mens kvalitative metoder og analyser gir et dypdykk i praksis, erfaringer og bakenforliggende årsaker, gir kvantitative metoder og analyser mulighet for å beskrive generelle trekk og finne mønstre. I dette prosjektet ønsket vi både å undersøke generelle behov og erfaringer knyttet til Kompass og erfaringer med samhandling og informasjonsutveksling i utprøvingen av karriereveiledning.

Prosjektet startet opp i en tidlig fase av utprøvningsprosjektet. Det var stor variasjon i hvor langt prøveprosjektet hadde kommet i de ulike kommunene. I tillegg var flere kommuner i en omstrukturingsprosess etter kommunesammenslåing, og i noen tilfeller hadde årets overføringsflyktninger ikke ankommet kommunene da vi besøkte dem. Den tidlige fasen karriereveiledningen for overføringsflyktninger befinner seg i, og tidsrammene for dette prosjektet la noen begrensninger på vår innfallsvinkel. Vi kunne ikke følge flyktninger over lang tid, og det var ikke mulig å innhente longitudinelle data på for eksempel overgang til utdanning. Derfor kunne vi ikke utforske langtidseffekten av tiltakene, nemlig hvorvidt flyktningenes oppstart i kvalifisering faktisk framskyndes ved hjelp av tidlig kompetansekartlegging og karriereveiledning. Vi har derfor konsentrert oss om hva som hindrer eller bidrar til oppstart i individuelt tilpasset og målrettet kvalifisering på kort sikt, altså innenfor introduksjonsprogrammets rammer.

3.1 Casestudier

Den kvalitative delen av prosjektet er basert på casestudier av karrieresentre og noen kommuner som har deltatt i utprøvingen av karriereveiledning for bosatte flyktninger. Det vil si at vi fokuserte på et antall karrieresentre og kommuner der vi gikk i dybden og brukte ulike datakilder og metoder for å innhente kunnskap. Det var til sammen ti karrieresentre som søkte tilskudd til karriereveiledning for nyankomne flyktninger i 2019 for å delta i utprøvingen av kompetansekartlegging og

karriereveiledning for overføringsflyktninger og familiegjenforente. Ifølge Kompetanse Norge ble karrieresentrene i Østfold, Hedmark, Akershus og Troms valgt fordi de oppfylte kriteriene for tilskuddet, det vil si at de hadde tilstrekkelig antall planlagte deltakere i målgruppen for tilbudet, ikke for lange avstander til kommunene, erfaringer med karriereveiledning for innvandrere og samarbeid med aktører på integreringsfeltet – samt realistiske og gjennomførbare planer for utprøvingen. I tillegg ble det gjennomført en helhetsvurdering for å sikre kvalitet, gjennomførbarhet og geografisk spredning av utprøvingen. Vi har valgt å intervjuer alle de fire fylkeskommunale karrieresentrene om deres erfaringer med utprøvingen.

I samarbeid med IMDi valgte vi så ut fire av i alt 13 kommuner som deltok i utprøvingen. Vi valgte ut én kommune for hvert fylke og inkluderte både kommuner som hadde bosatt flyktninger fra integreringsmottak og fra ordinære mottak, og som hadde fått tildelt overføringsflyktninger, for å inkludere en bredde av bosettingserfaringer. Vårt mål var å se ulike kommuners erfaringer med utprøvingen. Derfor valgte vi kommuner med ulike forutsetninger. Utover geografisk spredning og ulik størrelse hadde kommunene ulik organisering av integreringsarbeidet samt noe ulike resultater med tanke på deltakernes overgang til lønnet arbeid og/eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Vi valgte også å besøke en kommune som ikke hadde deltatt i utprøvingen, for å utforske hvordan deltakernes individuelle planer for målrettet kvalifisering ble utviklet i fravær av karriereveiledning. For å ivareta anonymiteten til ansatte og deltakere vi har intervjuet, navngir vi ikke kommunene vi har besøkt, i denne rapporten.

I casestudiene tok vi utgangspunkt i den praktiske gjennomføringen av kompetansekartlegging og karriereveiledning for ulike grupper flyktninger. Vi undersøkte dette gjennom dokumentstudier, observasjon og kvalitative intervjuer. I det følgende går vi nærmere inn på datainnsamlingen.

Observasjon

Deltakende observasjon utforsker hva folk gjør, i motsetning til hva de sier eller tror de gjør. I dette prosjektet ønsket vi å observere ulike møter mellom programrådgivere og/eller karriereveiledere og flyktninger, der veien videre planlegges. Vi observerte møter som handlet om kompetansekartlegging før karriereveiledning, karriereveiledningsmøter og møter som handlet om revidering av flyktnings individuelle plan etter eller

uten karriereveiledning. Målet var å få innblikk i hvordan møtene avholdes, og eventuelt hvordan de påvirkes av hvilke verktøy som brukes, samt hvordan karriereveiledning bidrar til tilpassing av deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogrammet. Til sammen observerte vi elleve møter, hvorav ni omhandlet revidering av individuell plan, og to var karriereveiledninger. Deltakerne var overføringsflyktninger, familieegjenforerte og flyktninger som hadde blitt bosatt fra mottak.

I forkant av møtene ble deltaker og programrådgiver og/eller karriereveileder bedt om tillatelse til at vi kunne delta på møte. Ved oppstart presenterte vi prosjektet og hensikten med vår tilstedeværelse, informerte om rettighetene til deltakere i forskningsprosjekter og innhentet deltakernes og programrådgivernes/karriereveilederens samtykke. Så ba vi deltaker og programrådgiver å henvise oss et sted. I noen få tilfeller satt vi bakerst i rommet. I de fleste tilfeller ble vi invitert til å sitte sammen med deltaker og rådgiver rundt bordet og fikk innsyn i den individuelle planen som ble utarbeidet eller revidert. Observasjonene skaffet spesielt data på følgende områder: Hvordan fungerer samspillet og kommunikasjonen mellom rådgiver og deltaker? På hvilken måte preges samtalen om mål og innhold i introduksjonsprogrammet av verktøyene for kompetansekartlegging og/eller karriereveiledning (enten de er brukt før, brukes i møtet eller ikke tas i bruk)?

Kvalitative intervjuer

Til sammen har vi intervjuet 13 ansatte ved karrieresentrene og i kommunene som har hatt ansvar for utprøvingen av karriereveiledning, ni flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, og elleve programrådgivere som har ansvar for å veilede deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Vi fulgte opp hver observasjon med å intervju de samme programrådgiverne og deltakerne individuelt i etterkant av møtet. I alle samtalene som fulgte en møteobservasjon, tok vi utgangspunkt i det observerte møtet og ba deltaker og rådgiver reflektere rundt dette. Formålet her var å utdype observasjonsdataene, å høre hvordan programrådgiverne og deltakerne erfarte møtet, hva de opplevde at de kom fram til, og hvordan de kunne påvirke møtets utfall, om det var ting de ikke forsto eller ikke fikk sagt, og om de opplevde dilemmaer eller forbedringsmuligheter ved praksisen. I samtalene med deltakerne snakket vi også om deres forventninger i forkant og etterkant av deres bosetting i Norge. Hvilke drømmer hadde de for sin egen framtid, og i hvilken grad anså de at kommunenes

tiltak tilrettela for å kunne realisere disse? Videre ønsket vi deltakernes egne sammenlikninger med eventuelle tidligere kompetansekartlegginger. I samtalene med programrådgiverne og karriereveilederne ønsket vi også å få fram deres erfaringer med kompetansekartlegging, karriereveiledning og målrettet kvalifisering mer generelt. I tillegg var vi interessert i hvordan kommunikasjon rundt deltakerne mellom ulike instanser og organisasjonsnivåer fungerte. Det viste seg også å være svært relevant å diskutere programrådgivernes erfaringer med og resonnement rundt deres bruk av ulike kartleggingsverktøy.

Vi har også intervjuet ansatte og ledere i kommunene og karrieresentrene som har hatt ansvar for utprøvingen av karriereveiledning. Vi brukte kvalitative intervjuer til å undersøke samarbeidet mellom de involverte aktørene i kvalifiseringsarbeidet og utfordringer og forbedringsmuligheter i implementeringen av verktøyene – altså det som påvirker mulighetsrommet for målrettet kvalifisering lokalt. Ved karrieresentrene intervjuet vi leder, og ved to av sentrene deltok også rådgiver/koordinator med ansvar for utprøvningsprosjektet i intervjuene. I hver av casekommunene intervjuet vi leder og/eller fagansvarlig i introduksjonsprogrammet. Formålet med disse intervjuene var å undersøke karrieresentrenes og kommunenes overordnede behov for og erfaringer med kompetansekartlegging og karriereveiledning og samarbeidet mellom kommunene og karrieresentre.

I intervjuer med ansatte og ledere i kommunene og karrieresentrene utforsket vi deres erfaringer med informasjonsflyten fra mottak til kommunene, kvaliteten på informasjonen som Kompass ga dem, og eventuell variasjon etter hvor flyktningene hadde gjennomført kartleggingen. Vi utforsket også hvordan kartleggingen brukes i det videre arbeidet i kommunen. Når det gjelder utprøvingen av karriereveiledning for overføringsflyktninger og familiegjenforente, innhentet vi synspunkter på erfaringer med kompetansekartleggingen, herunder erfaringer med den digitale løsningen for bruk av Kompass samt organisering og opplegg for gjennomføring av karriereveiledning. Ikke minst var vi interessert i få fram hvordan samarbeidet mellom kommunene og de offentlige karrieresentrene fungerer, og bidrar til nytteverdi for deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Dokumentanalyse

Når det gjelder utprøving av karriereveiledning, har vi gjennomgått søknader om tilskudd for å delta i utprøvningsprosjektet og underveisrapport

fra karrieresentrene til Kompetanse Norge per 1. oktober 2019. Disse dokumentene gir innsikt i hvordan karrieresentrene planla og gjennomførte karriereveiledningen og samarbeidet med kommunene, og foreløpige erfaringer med utprøvingen så langt.

3.2 Nettsurvey blant ledere av introduksjonsprogram

Om gjennomføring

Casestudiene er supplert med en nettsurvey til kommuner som har bosatt mer enn ti flyktninger mellom 1. januar 2018 og 31. juli 2019. Fafo har vært ansvarlig for utforming og gjennomføring av surveyen, som foregikk i perioden 4. desember 2019 til 10. januar 2020.

Spørsmålene i surveyen ble utformet på bakgrunn av funn fra casestudiene som vi ønsket å undersøke kvantitativt, og ut fra problemstillingene som er nevnt tidligere. Spørsmålene ble diskutert med referansegruppen og pilotert i tre kommuner. Det ble purret tre ganger via e-post. I tillegg purret Fafo 48 kommuner per telefon første uken i januar 2020. Her ble de største bosettingskommunene (30 bosatte eller flere) prioritert.

Surveyen ble sendt til den personen i kommunen som IMDi hadde registrert som ansvarlig for introduksjonsprogrammet. Noe over 10 prosent tok kontakt for å si at de hadde sluttet i jobben, eller at deres arbeidsoppgaver ikke sammenfalt med temaene i undersøkelsen. I disse tilfellene innhentet vi ny kontaktperson for den aktuelle kommunen. Vår undersøkelse sammenfaller i tid med en rekke kommunesammenslåinger. Det har gjort det mer krevende å treffe rett person. Fordi vi har vært opptatt av informasjon om kommunenes erfaringer, ønsket vi å få svar også fra kommuner som ble slått sammen i større enheter ved årsskiftet 2019/2020. Der det var mulig å få kontakt med de tidligere kontaktpersonene, ble dette presisert.

Av 422 kommuner er 298 kommuner registrert med bosatte i perioden mellom 1. januar 2018 og 31. juli 2019. For å sikre at kommunene hadde erfaring med å bosette flyktninger i perioden etter at Kompass ble innført, avgrenset vi utvalget til kommuner som har bosatt over ti personer mellom 1. januar 2018 og 31. juli 2019. Informasjon om antall bosatte ble skaffet til veie av IMDi. 94 bosettingskommuner har bosatt ti eller færre i perioden og er ikke inkludert i undersøkelsen. Alle de 15 bydelene i Oslo

har fått invitasjon til å delta, uavhengig av antall bosatt i perioden. Dette ga et bruttoutvalg av kommuner/bydeler på 204. 132 respondenter fullførte hele undersøkelsen – dette gir en svarprosent på 65.

Om kommunene i undersøkelsen

Som vi kommer mer inngående tilbake til senere, varierer den informasjonen kommunen mottar om flyktninger de bosetter, avhengig av om flyktningene er bosatt direkte, via et ordinært asylmottak eller via et av de såkalte integreringsmottakene. Det er derfor viktig at vi har god representasjon av kommuner med bosatte via alle de tre kanalene.

I vår utvalgsperiode ble det bosatt 7104 personer i kommunene. Dette tallet inkluderer 31 bosatte personer med skjermet identitet, som ikke er oppgitt på kommunenivå. I tillegg kommer 589 personer som befant seg utenfor mottakssystemet før bosetting. Dersom vi tar utgangspunkt i de 6484 bosatte vi har informasjon om, og som befant seg innenfor mottakssystemet ved bosetting, finner vi at om lag 33 prosent (2162 personer) ble bosatt fra ordinære mottak, litt over 9 prosent (618 personer) ble bosatt via integreringsmottak, og flertallet, nærmere 58 prosent (3704 personer), var overføringsflyktninger og ble dermed bosatt direkte i kommunene. Det er et godt sammenfall i fordelingen av de ulike bosettingskategoriene mellom univers og utvalg, og vi har dermed en god representasjon av kommuner i alle tre bosettingskategorier.

Samtidig gjør vi oppmerksom på at antallet kommuner som har bosatt flyktninger fra integreringsmottak, er relativt lavt. I vårt bruttoutvalg (kommuner som har bosatt flere enn ti i perioden) var 44 kommuner registrert med bosatte flyktninger fra integreringsmottak. Selv om en høy andel av disse kommunene har deltatt i vår undersøkelse, er det krevende å generalisere basert på så få enheter.

I analysene i kapittel 4 diskuterer vi kommunenes erfaringer med kompetansekartlegging. Det har vært et selvstendig poeng å undersøke om kommuner som har erfaring med Kompass, er mer eller mindre tilfredse med informasjonen de får, enn andre kommuner. Kommunene i utvalget fordeler seg ganske likt mellom de som har bosatt flyktninger som har fylt ut Kompass-skjemaet, og de som ikke har bosatt flyktninger som har fylt ut dette skjemaet. Fordi antallet kommuner er relativt lavt, har vi valgt å være forsiktige med å trekke for klare konklusjoner om hvorvidt «Kompass-kommunene» er mer tilfredse med den informasjonen de får om flyktningene, enn kommuner som kun har tatt imot flyktninger som ikke har fylt ut Kompass-skjemaet. I noen tilfeller er likevel forskjellene

mellom de to gruppene så store at det er grunn til å drøfte dem nærmere. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.

Om informantene

Undersøkelsen er stilet til den personen i kommunen som har ansvaret for introduksjonsprogrammet (eventuelt også bosettingen av flyktninger). Et flertall av de som har besvart undersøkelsen, er ledere av introduksjonsprogrammet i sin kommune (66 prosent) eller rektor for voksenopplæringen (11 prosent). I mindre kommuner vil ledere for introduksjonsprogram og/eller flyktningefeltet typisk også fungere som programrådgivere, her forstått som den som har direkte kontakt med flyktningene, og som driver det konkrete oppfølgingsarbeidet. I vårt materiale har 13 prosent av lederne også oppgaver som programrådgiver eller tilsvarende.

Blant de som har besvart undersøkelsen, er flertallet kvinner (66 prosent). Dette er ikke overraskende, gitt den overvekten av kvinner som er ansatt for å arbeide med nyankomne flyktninger og innvandrere (se f.eks. Anne Britt Djuve et al., 2017). Det er få unge blant respondentene: Ingen er under 30 år, og bare 19 prosent er mellom 30 og 40 år. 36 prosent av informantene er mellom 40 og 50 år, og hele 45 prosent er 50 år eller eldre. Et flertall – 68 prosent – har mer enn fire års universitets- eller høyskoleutdanning. Vi har med andre ord en relativt voksen og høyt utdannet gruppe av respondenter. Variasjonen er større når vi ber informantene rapportere hvor mange år de har arbeidet med integrering av flyktninger og innvandrere. Om lag tre av ti har ett–fem års erfaring, om lag like mange har mellom seks og ti års erfaring, mens fire av ti har arbeidet med flyktninger i elleve år eller mer.

Tabell 3.1 Svarprosent, nettsurvey i kommunene

Totalt antall bosettingskommuner	Nettoutvalg kommuner/bydeler	Antall svar kommuner	Svarprosent kommuner
298	204	132	65 %

Tabell 3.2 Andel av kommuner i utvalget som har bosatt flyktninger fra henholdsvis integreringsmottak, ordinært mottak og direkte. Etter antall bosatte.

	Integrerings- mottak	Ordinært mottak	Direkte bosatt (off)
1–10 bosatte	15,7	54,5	28,3
11–20 bosatte	3,7	20,4	40,8
21–50 bosatte	2,1	6,3	19,4
51 eller flere bosatte	1,6	3,7	5,8
Ingen bosatte i kategorien i utvalget	77,0	15,5	5,8
Ingen bosatte i kategorien i universet	77,0	15,2	5,6

Tabell 3.3 Andel kommuner som har bosatt gitt antall flyktninger, utvalg og univers

	Utvalg	Univers
11–20 bosatte	46,0	47,9
21–30 bosatte	17,7	17,7
31–50 bosatte	22,6	20,3
51 eller flere bosatte	13,7	14,1
Antall kommuner	132	204

4 Kompetansekartlegging

I dette kapitlet ser vi på bosettingskommuners vurderinger av informasjonen de får om flyktningers kompetanse før bosetting. Noen av flyktingene som bosettes fra mottak, har selv registrert informasjon om hva slags kompetanse de har med seg til Norge, i verktøyet Kompass, som bosettingskommuner skal ha tilgang til. Ambisjonen er at dette skal gi kommuner et bedre utgangspunkt for å tilby god opplæring. Som beskrevet i kapittel 2.2 har ikke alle flyktinger som bosettes, tilgang til Kompass, men kommunene kan fortsatt få informasjon om deres kompetanse ad ulike veier.

Ved bosetting begynner kommunenes ansvar for kvalifisering av nyankomne flyktinger med rett og plikt til introduksjonsprogram. Så snart som mulig, og senest innen tre måneder etter bosetting, skal flyktingene innrulleres i kommunens introduksjonsprogram, og deltakerne skal få en individuell plan. Introduksjonsloven sier at planen skal bygge på en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak han eller hun kan ha nytte av. I tillegg skal planen beskrive målet med den enkeltes deltakelse i programmet og hva programmet deres skal inneholde (Introduksjonsloven, 2003). At planen skal være individuelt tilpasset, betyr at kommunen må basere den på opplysninger om deltakeren selv.

I dette kapitlet presenterer vi hvilken informasjon kommunene selv mener de har behov for i denne fasen, i hvilken grad de opplever å få slik informasjon, og hva det betyr for deres arbeid. Her tar vi primært utgangspunkt i en nettsurvey som er gjennomført blant kommuner som har bosatt flyktinger og familiegjenforente med flyktinger. I denne har vi spurt hva slags informasjon kommunene ønsker å få om flyktingenes kompetanse før, eller i forbindelse med, bosetting. Videre ser vi på i hvilken grad kommunene opplever at den informasjonen de har fått, bidrar til at opplæringsarbeidet blir mer målrettet og effektivt. I den grad dataene tillater det, sammenlikner vi vurderingene blant kommuner med og uten erfaring med kompetanseopplysninger som er registrert av flyktingene selv gjennom Kompass.

4.1 Ulik informasjon følger ulike grupper

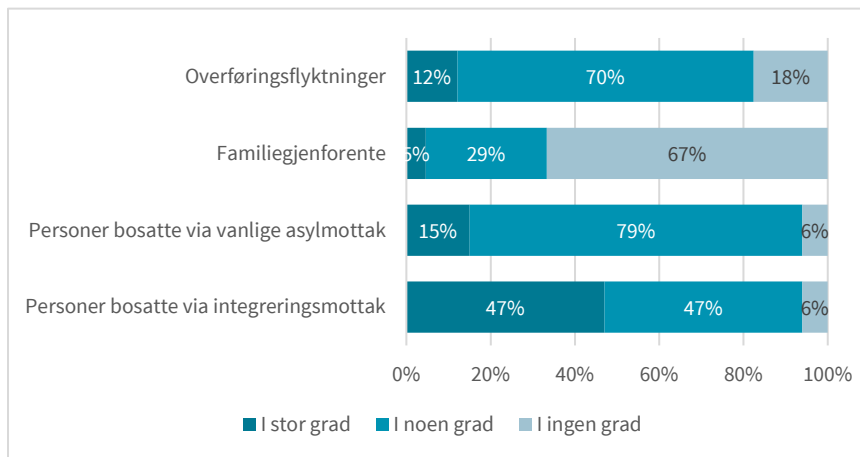
For flyktninger og deres familier er det i hovedsak fire «veier» til bosetting i en kommune: via ordinære asylmottak, via særskilte integreringsmottak, via familiegjenforening direkte fra utlandet eller som overføringsflyktning direkte fra utlandet. I tråd med hva som tidligere er vist av Rambøll (2019), finner også Fafo at kommunene opplever at det følger mer informasjon med flyktninger bosatt fra integreringsmottak enn med flyktninger som kommer via ordinære mottak. Nærmere 50 prosent av kommunene som har bosatt flyktninger fra integreringsmottak, og som har svart på surveyundersøkelsen, rapporterer at den informasjonen som fulgte flyktningene, i stor grad har gjort det lettere å planlegge arbeidet med den enkeltes opplæring. For flyktninger som er bosatt via ordinære asylmottak, svarer bare 15 prosent av kommunene at informasjonen har vært like nyttig. Her skal det føyes til at det er ganske få kommuner i vårt materiale som har bosatt flyktninger fra integreringsmottak (44 kommuner). Dette gjør tallene mer usikre. Det er også verdt å notere at Rambølls (2019) studie av integreringsmottakene viste stor variasjon i hvorvidt kartleggingene som gjennomføres i integreringsmottak, benyttes av bosettingskommunene og oppleves som nyttige. Informasjonsstrømmen ser ut til å ha flytt bedre der integreringsmottaket formidlet bosetting i «egen» kommune. Betydningen av hvordan kartleggingsinformasjonen formidles, blir påpekt også i Fafos kvalitative data. Flere av kommunene har hatt møter med integreringsmottakene der kartleggingsinformasjonen ble formidlet og drøftet. Dette vurderes som svært nyttig.

Flyktninger i integreringsmottak får et langt mer omfattende opplæringstilbud enn flyktninger i ordinære mottak, og det er ikke overraskende at dette gir et bedre grunnlag for å formidle relevant informasjon til kommunene i forbindelse med bosetting. Som figur 4.1 viser, rangeres informasjon om flyktninger som bosettes fra ordinære mottak, lavere enn den som kommer via integreringsmottakene. Samtidig sier nesten alle bosettingskommuner at informasjonen de får, i noen grad eller i stor grad gjør det lettere for dem å planlegge arbeidet med den enkeltes opplæring.

Kommunene rapporterer at de får lite informasjon med relevans for opplæringsarbeidet for familiegjenforente. Dette er som forventet, gitt at personer som får opphold i Norge gjennom familiegjenforening i liten grad kartlegges før ankomst. Overføringsflyktninger kartlegges før ankomst til Norge. Her brukes et kartleggingsverktøy som langt på vei inneholder de samme spørsmålene som i KOMPASS. I tillegg er det etter hva vi har fått informasjon om fra IMDi, mulig å fylle ut fritekst. Våre tall

tyder likevel på at kommunene er noe mindre tilfredse med denne informasjonen, sammenliknet med den som følger med flyktninger som bosettes fra ordinære mottak eller integreringsmottak. Vi kommer tilbake til kommunenes bruk av Kompass i forbindelse med kartlegging av overføringsflyktninger etter ankomst til kommunen senere i rapporten.

Figur 4.1 I hvilken grad mener du at kommunen får informasjon som gjør det lettere å planlegge arbeidet med den enkeltes opplæring for ...



Antall kommuner i surveyen som har bosatt flyktninger i hver kategori (og har svart på dette spørsmålet i surveyen). OFF: 118, ASY/FAM: 104, INT: 31.

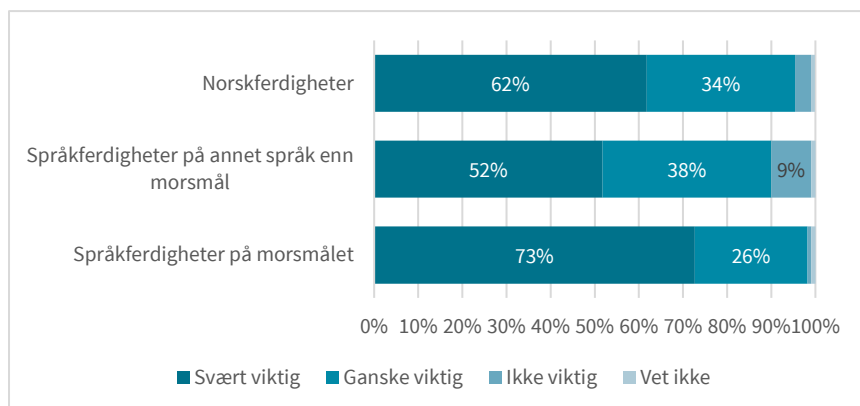
4.2 Hva slags informasjon om flyktningene ønsker kommunene?

Før flyktninger bosettes, får kommunen tilgang til en del informasjon om dem de skal ta imot. Jo mer presis, og jo mer relevant denne informasjonen er, jo lettere vil det være for kommunen å forberede bosettings- og integreringsarbeidet. I spørreundersøkelsen listet vi derfor opp en rekke ulike typer informasjon og ba kommunene gradere hvor viktig eller uviktig slik informasjon er for kommunen før deltakerne starter opp i introduksjonsprogrammet.

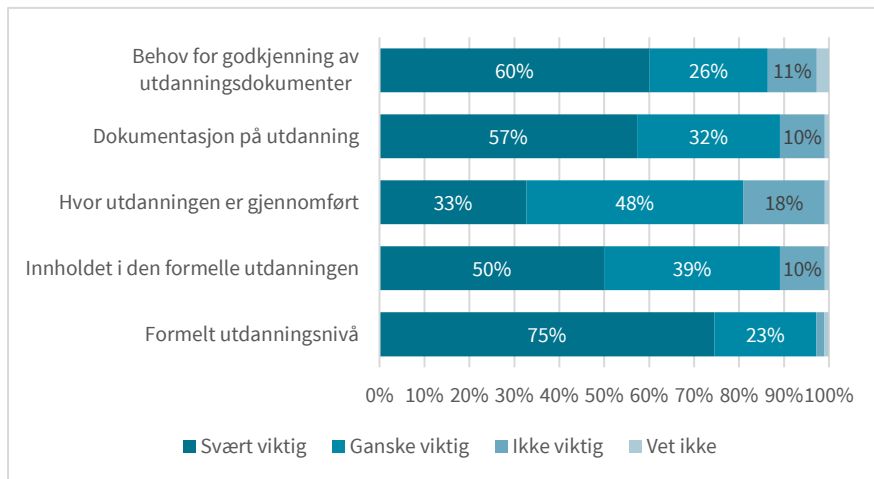
Spørsmålene er organisert slik at kommunene ble bedt om å rangere viktigheten av informasjon om den bosattes (1) språkferdigheter, (2) formelle utdanning, (3) arbeidserfaring og (4) sosiale nettverk og fritidsinteresser.

Det første inntrykket er at kommunene etterspør mange ulike typer informasjon. Det er svært lite av det vi har spurt om, som skårer lavt i den forstand at store andeler av kommunene mener slik informasjon ikke er viktig. Samtidig er det noen områder som peker seg ut (figurene 4.2 og 4.3). Samlet sett rangerer over syv av ti kommuner i undersøkelsen utdanningsnivå og språkferdigheter på morsmålet som svært viktig informasjon. De nyankomnes norskerferdigheter og behov for godkjenning av tidligere utdanning samt dokumentasjon på gjennomført utdanning rangeres også høyt – det trekkes fram som svært viktig av om lag seks av ti kommuner. Når det gjelder tidligere arbeidserfaring, er det størst interesse for hva slags arbeidsoppgaver den bosatte har utført, om det er behov for realkompetansevurdering, og om det foreligger annen realkompetanse enn lønnet arbeid (figur 4.4).

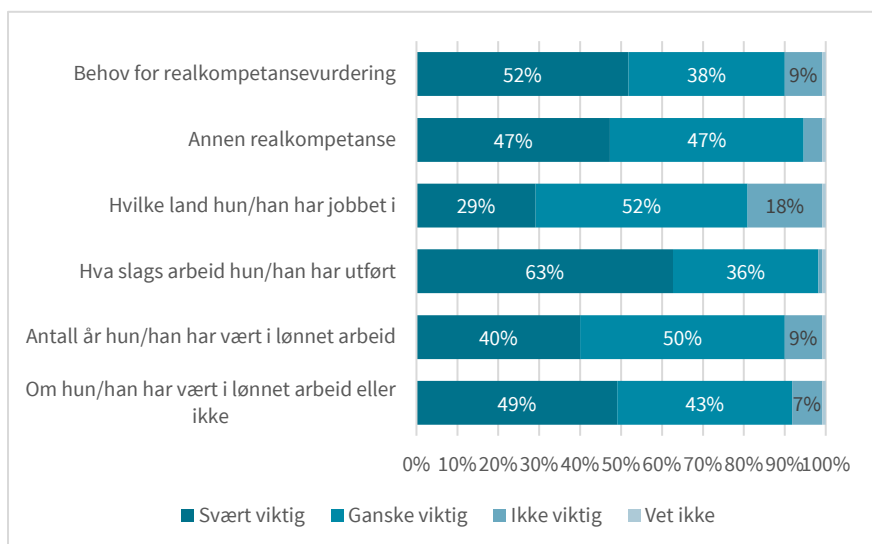
Figur 4.2 Hvor viktig er det for kommunen ha å følgende informasjon om flyktingens språkferdigheter før oppstart i program? N=132.



Figur 4.3 Hvor viktig er det for kommunen ha å følgende informasjon om flyktingens formelle utdanning før oppstart i program? N=132.



Figur 4.4 Hvor viktig er det for kommunen ha å følgende informasjon om flyktingens arbeidserfaring før oppstart i program? N=132.



Hvorfor er det denne informasjonen som er viktigst for kommunene før oppstart i introduksjonsprogrammet? Disse kategoriene er svært relevante for spørsmål som programrådgivere og flyktninger må ta stilling til helt i oppstarten av introduksjonsprogrammet: Hvilket spor skal

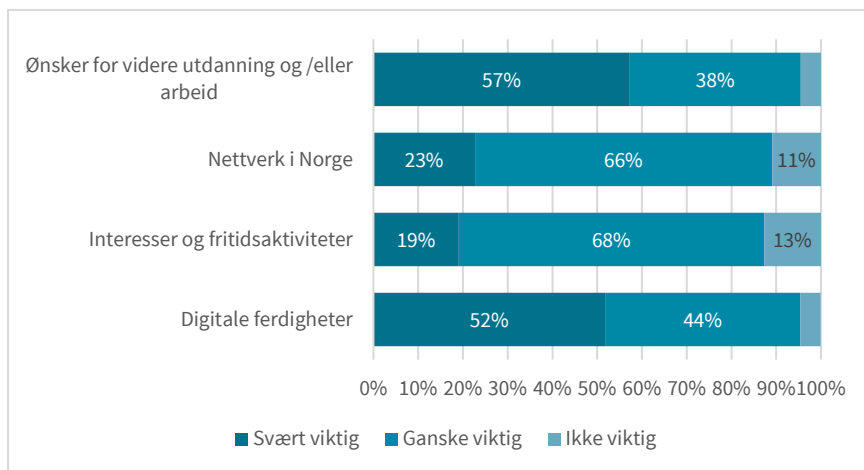
flyktningen plasseres på, hvilket tilbud om norskundervisning vil passe best, og kan vedkommende gjøre noe for å benytte eventuell utdanning de har gjennomført tidligere, eller må de begynne en kvalifisering for norsk arbeidsliv «med blanke ark»? Hvilken del av arbeidslivet er i så fall relevant? Sporinndeling avgjøres i hovedsak av språkferdigheter på morsmålet og formelt utdanningsnivå.⁷ Flyktningene får så et norsktilbud ut fra samme informasjon samt informasjon om eventuelle norskferdigheter; noen har kanskje lært noe norsk mens de har bodd på asylmottak, de andre plasseres i nybegynnerklasser som fortrinnsvis skal være sporinndelte⁸. Hvorvidt flyktningene kan bygge videre på utdanning de har tatt tidligere, avhenger av om de kan dokumentere sin utdanning på en måte som godkjennes i Norge. Kommuner vi har intervjuet, forklarer at å skaffe til veie rette dokumenter og å søke godkjenning kan ta tid, derfor ønsker de å avklare dette tidlig. Og utover dokumenterbar utdanning er flyktningenes tidligere arbeidserfaring viktig informasjon for å vurdere hvilke «tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet», som bør inngå i deltakerens program.

Vi ba også kommunene vurdere viktigheten av informasjon som ikke er direkte relatert til deltakernes formelle eller uformelle kompetanse, men til deres personlige interesser, planer og nettverk. Bakgrunnen er at tidligere studier har rapportert gode erfaringer med å knytte nyankomne til aktiviteter og arenaer som sammenfaller med interessene deres, for eksempel idrett, kunst og håndverk, matlaging eller liknende (Anne Britt Djuve, Kavli, & Hagelund, 2011; Kavli, Hagelund, & Bråthen, 2007). I denne kategorien av spørsmål skårer deltakernes ønsker for videre utdanning og/eller arbeid høyest, tett fulgt av informasjon om deltakernes digitale ferdigheter. Nettverk i Norge og interesser og fritidsaktiviteter skårer lavere. I likhet med hva vi har sett tidligere, er det likevel et stort flertall av kommunene som mener at dette er svært eller ganske viktig informasjon.

⁷ Personer som er analfabeter på eget morsmål eller har liten eller ingen formell utdanning, plasseres på spor 1, personer som kan lese og skrive på eget morsmål og har noe utdanning, plasseres på spor 2, mens personer som har mer utdanning bak seg og/eller gode forutsetninger for å tilegne seg ny kunnskap raskt, plasseres på spor 3. Sporene skal bidra til å differensiere introduksjonsprogrammets progresjon og innhold.

⁸ Tidligere undersøkelser viser imidlertid at mange kommuner har problemer med å tilby norskundervisning i sporinndelte klasser. Ofte skilles det da bare mellom en alfabetiseringsklasse og en samlet nybegynnerklasse for øvrige deltakere.

Figur 4.5 Hvor viktig er det for kommunen ha å informasjon om følgende sider ved flyktningen før oppstart i program? N=132.



Om lag halvparten av kommunene benyttet seg også av muligheten til å skrive inn egne kommentarer i skjemaet da vi ba dem vurdere om det var andre forhold de ønsket informasjon om. Her ble helsesituasjon trukket fram av klart flest. Har personen definerte funksjonsnedsettelse som kan påvirke læring og utdanning eller krever særskilt tilrettelegging? Hvordan er personens mentale helsetilstand? Som flere av kommunene også selv presiserer, er det lite aktuelt å be flyktninger om å fylle inn denne type informasjon i et selvregistreringsskjema. For det første berører dette grunnleggende juridiske og etiske spørsmål om lagring og formidling av sensitive persondata. For det andre kan slike spørsmål, selv i et skjema, framprovosere reaksjoner som ansatte ikke har kompetanse eller kapasitet til å møte på en god nok måte. Flere etterspør likevel informasjon de vurderer som mindre sensitiv, men som likevel kan gi en tidlig indikasjon på behov for tilrettelegging. Ett forslag var spørsmål om hvor lenge du vanligvis greier å konsentrere deg når du leser eller hører på noen som snakker.

Vi skal komme tilbake til ulike aktørers refleksjoner rundt kommunenes informasjonsbehov og den informasjonen som følger med flyktningene ved bosetting, basert på kommunebesøk og kvalitative intervjuer. Basert på survey materialet tegnes det imidlertid et bilde av at kommunene er opptatt av å få bred informasjon om de flyktningene de skal bosette, men at de rangerer den type informasjon som kan hjelpe dem å legge til rette for den første perioden av opplæringsløpet etter bosetting,

som særlig viktig. I de neste avsnittene flytter vi søkelyset fra hva kommunene *ønsker seg* av informasjon om de flyktningene de skal bosette, til hvordan de vurderer den informasjonen de får.

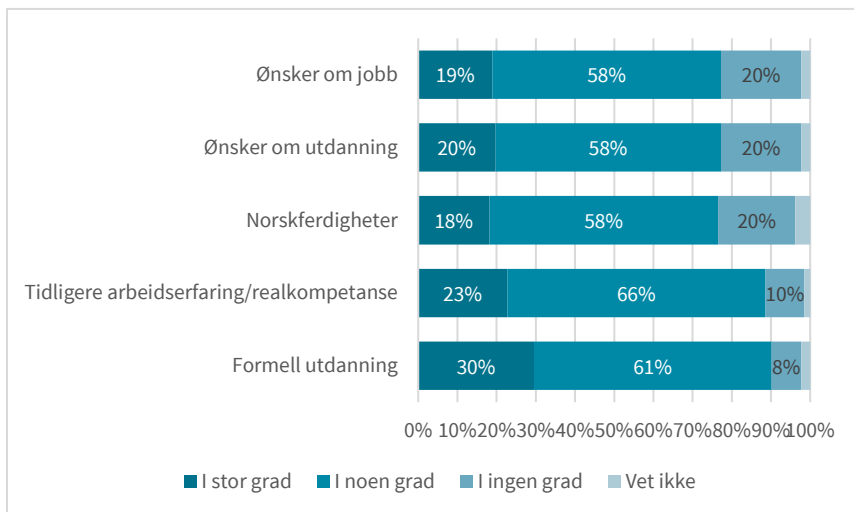
Om lag halvparten av kommunene i nettsurveyen har bosatt flyktninger som har registrert sin kompetanse gjennom Kompass, og de er bedt om å svare på våre spørsmål med utgangspunkt i dette. De øvrige kommunene har fått samme batteri av spørsmål og har svart på dem ut fra sine erfaringer. Vi kommenterer hvert av spørsmålsbatteriene samlet for alle kommuner. Der det er målbare forskjeller i svarene mellom kommuner med og uten erfaring med Kompass, kommenteres dette særskilt. Disse tallene kan gi en god indikasjon på om Kompass-kommunene samlet sett er mer fornøyde med den informasjonen som følger flyktningene ved bosetting, enn andre kommuner. Vi må likevel ta forbehold både om at antallet respondenter i surveyen totalt sett er lavt, selv om svarprosenten er god, og at de informantene som har vurdert Kompass, gjennomgående har bosatt relativt få flyktninger som har fylt ut slik informasjon.

4.3 Får kommunene den informasjonen de etterspør?

Vi har allerede konstatert at kommunene etterspør relativt omfattende informasjon om de flyktningene som skal bosettes. Men i hvilken grad opplever de at de får denne informasjonen? I den nettbaserte surveyundersøkelsen har vi stilt spørsmål om dette til kommuner som har bosatt flyktninger fra asylmottak, og som dermed skal ha mottatt informasjon i forkant av – eller i forbindelse med – bosettingen.

I figur 4.6 rapporteres kommunenes vurdering av informasjonen om noen utvalgte områder. Vi ser først på alle kommuner under ett. Hovedinntrykket er at særlig informasjon om formell utdanning og tidligere arbeidserfaring i stor eller i noen grad følger med kartleggingen. Ni av ti kommuner svarer at dette i stor eller i noen grad er tilfelle. Informasjon om hva deltakerne ønsker av jobb og utdanning, skårer noe lavere – her svarer om lag åtte av ti at de i stor eller i noen grad får slik informasjon. Det samme er tilfellet for informasjonen om deltakernes norskferdigheter.

Figur 4.6 I hvilken grad vil du si at kartleggingen inneholder følgende informasjon som kommunen trenger om deltakerne for å starte arbeidet med å planlegge deltakernes opplæringsløp? N = 132



Et naturlig oppfølgingsspørsmål er om kommuner som har erfaring med Kompass, gjør andre vurderinger enn kommuner som ikke har slik erfaring. Her finner vi imidlertid svært lite forskjeller mellom kommuner med og uten erfaring med Kompass. Samtidig tydet kommunebesøkene på at det ofte settes spørsmålsteget ved kvaliteten på den informasjonen som skaffes til veie både gjennom flyktingenes selvregistrering og via andre kanaler. I neste avsnitt ser vi derfor nærmere på hvordan kommunene vurderer kvaliteten på den informasjonen de får, og mer generelt hvilke refleksjoner de har rundt kompetansekartlegging av flyktinger.

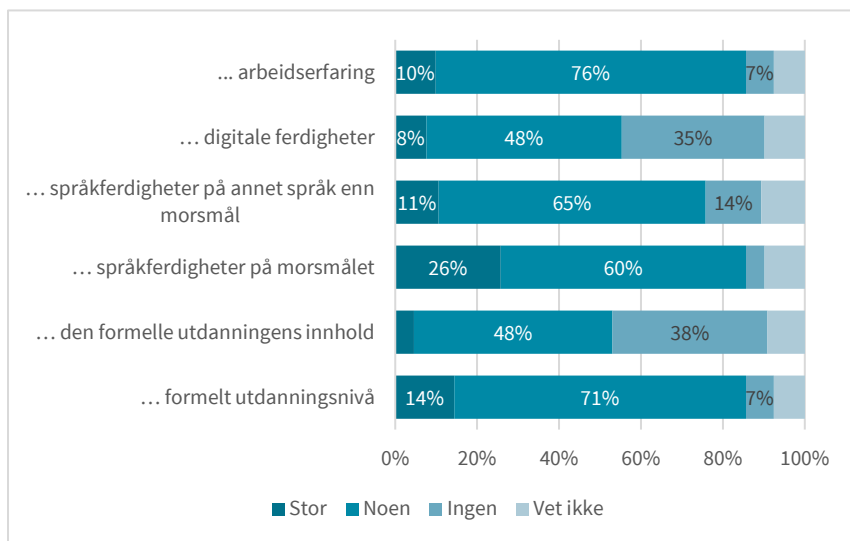
4.4 Opplever kommunene at kartleggingen gir et riktig bilde av flyktingenes kompetanse?

Vi har bedt kommunene vurdere i hvilken grad kartleggingen av flyktingenes kompetanse gir et riktig bilde av den bosatte når det gjelder seks ulike områder. Svarene rapporteres i figur 4.7 og omfatter alle kommuner. Som tidligere vil vi underveis kommentere forskjellene mellom kommuner med og uten erfaring med Kompass.

I hovedsak svarer mellom 75 og 90 prosent av kommunene at kartleggingsinformasjonen de har hatt tilgang til, i stor eller i noen grad gir et riktig bilde av flyktingens arbeidserfaring, formelle utdanningsnivå,

språkferdigheter på morsmålet og språkferdigheter på andre språk enn morsmålet. Når det gjelder den formelle utdanningens innhold og spørsmålet om digitale ferdigheter, er det noe færre, om lag halvparten av kommunene, som mener at kartleggingen i stor eller i noen grad gir et riktig bilde. Det er ikke åpenbart hva som er den mest rimelige fortolkningen av at om lag halvparten av kommunene svarer at kartleggingen «i ingen grad» gir et riktig bilde av flyktingenes digitale ferdigheter eller av den formelle utdanningens innhold. En måte å tolke dette svaret på er at kommuner som ikke har fått noe informasjon om flyktingenes digitale ferdigheter eller om den formelle utdanningens innhold, har krysset av for «i ingen grad». I så fall er ikke poenget at informasjonen er feil, men at den ikke foreligger. Alternativt kan det bety at de har fått informasjon, men at de vurderer det slik at den er feil, eller at den ikke er dekkende i det hele tatt – for eksempel fordi den kan ha endret seg etter kartleggingen.

Figur 4.7 I hvilken grad vil du si kartleggingen gir et riktig bilde den bosattes ...? N = 132



Vi har også her sammenliknet svarene fra kommuner med og uten erfaring med Kompass. Hovedtendensen er at Kompass-kommunene noe oftere svarer at kartleggingen i stor grad gir et riktig bilde av den bosattes kompetanse, og noe sjeldnere svarer at den ikke gir et riktig bilde. Forskjellene er imidlertid såpass beskjedne at det ikke gir grunnlag for å si sikkert at Kompass-kommunene vurderer den informasjonen de får

tilgang til, som mer presis enn det andre kommuner med delvis andre informasjonskilder gjør. Når vi likevel kommenterer det her, er det fordi tendensen systematisk går i «favør» av den informasjonen Kompass-kommunene har vurdert, selv om utslagene er relativt små.

Samtidig er det interessant å se litt nærmere på hvordan kommunene selv har reflektert rundt den informasjonen de får tilgang til. Vi bruker her fortsatt data fra nettsurveyen, men forflytter oss nå til de mer åpent formulerte spørsmålene der kommunene kunne svare i fritekst.

I kommuner som har erfaring med Kompass, var et tilbakevendende tema hvilke forutsetninger nyankomne flyktninger har for selv å registrere kompetanseopplysninger i det digitale spørreskjemaet. Hvilke tanker gjør en asylsøker seg når hun blir bedt om å fylle ut et temmelig omfattende skjema som handler om både språkferdigheter, utdanning, arbeidserfaring og interesser? Får hun hjelp til å fylle ut, eller må hun manøvrere på egen hånd? Og er det tydelig nok hva de ulike spørsmålene innebærer i en norsk institusjonell kontekst?

En kommuneansatt beskriver informasjonen som følger med flyktninger bosatt fra mottak, på denne måten:

«Kommunen mottar informasjon som ofte er overfladisk. Det er lite konkret, for at kommunen skal nyttiggjøre seg informasjonen på best mulig måte er det viktig at den er konkret nok, slik at vi kan starte en prosess med å tenke mulige spor og løsninger tilpasset den enkeltes målsettinger.»

I sitatet over vurderer den ansatte informasjonen ut fra kvalifiseringsoppgavene kommunen skal løse i fasen etter bosetting: tenke ut hva introduksjonsprogrammet skal inneholde, ut fra hva som er mulig, og hva den enkelte deltakeren har som mål. Til dette ønsker vedkommende mer informasjon. At kartleggingen er «halvgjort» eller mangler viktige opplysninger, gjentas av flere kommuner i spørreundersøkelsen.

Flere av refleksjonene handler også om hvor presis den informasjonen flyktningene selv registrerer, er. En kommuneansatt mener at opplysningene ofte «gir et feilaktig bilde av reell kompetanse og forutsetninger for introduksjonsprogram hos deltakeren», og dette at informasjonen fra kartleggingen viser seg å ikke stemme, gjentas av flere. Flere knytter den mangelfulle eller feilaktige informasjonen til det at flyktningene kan gjennomføre kartleggingen selv.

Det er «mye unøyaktige vurderinger av egen utdanning», skriver en informant, mens en annen peker på at flyktningene svarer feil i Kompass

fordi de misforstår spørsmålene, både om utdanning og språkferdigheter. Risikoen for misforståelser vil, naturlig nok, variere med hva som kartlegges. Informasjon om formalia som for eksempel gjennomført utdanning er lettere å fylle ut enn vurderinger av eget ferdighetsnivå eller framtidige ønsker om arbeid eller utdanning. En kommuneansatt utdyper det slik:

«Noe av informasjonen bærer preg av at flyktningen ikke har forstått hva spørsmålene om kompetanse og utdanning betyr i norsk sammenheng. Det er kanskje oversatt, men det tilsvarer ikke hvordan skole og arbeid fungerer i deres hjemland, og derfor fungerer ikke alltid svarene med spørsmålene.»

Noen mener altså at det er flyktningenes egne vurderinger som er unøyaktige, andre mener at det er vanskelig for flyktningene å forstå hva de blir spurt om, fordi deres tanker om kompetanse og utdanning er formet i en annen institusjonell kontekst. Det siste kan lett føre til det første. Samlet tar disse refleksjonene opp ulike konsekvenser som følger av at Kompass er utformet som en selvregistreringsløsning, med varierende tilgang til veiledning under selve utfyllingen. I en kommune trekker informanten fram hvordan en mer dialogpreget kartlegging kan gi bedre kvalitet:

«Kompassinformasjonen er ofte utilstrekkelig, hvorvidt det skyldes at deltaker ikke har hatt tilstrekkelig bistand til å fylle ut, eller at deltaker ikke var bevisst svarene på det tidspunktet er usikkert. Vi ser at kartlegging som er basert på dialog med deltaker og en 'coach' har ofte mer substans.»

På den andre siden er det flere som trekker fram verdien av å ha informasjon fra Kompass, eller fra mottakene, selv om den ikke er fullstendig eller fullt ut dekkende. Det er en start. Selv om kommunen også er avhengig av å kartlegge flyktningene selv, kan informasjonen fra Kompass og/eller fra mottaket gi en viktig første inngang til den videre dialogen med flyktningen om hans eller hennes kompetanse og videre planer i Norge.

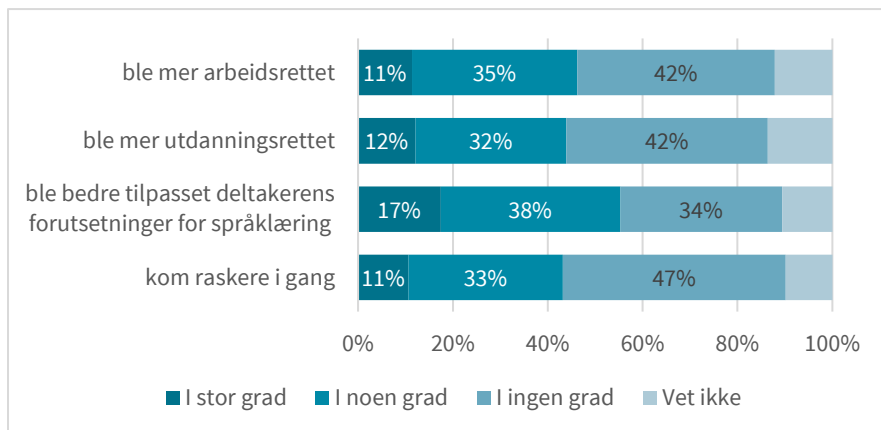
4.5 Blir opplæringen mer effektiv av tidlig kompetansekartlegging?

En viktig ambisjon med kartleggingsarbeidet (både innenfor og utenfor rammen av Kompass-kartleggingen) er at den opplæringen nyankomne

flyktninger får tilbud om etter bosetting, blir så målrettet og effektiv som mulig. I dette avsnittet tematiseres kommunenes vurderinger av dette spørsmålet. Vi ser først på resultatene samlet for alle kommunene og kommenterer deretter de tilfellene der kommuner med og uten erfaring med Kompass gjør ulike vurderinger.

På de spørsmålene vi har stilt om hvorvidt kartleggingen har bidratt til å øke kvaliteten på norskopplæringen, deler kommunene seg omtrent i to (figur 4.8). Om lag halvparten mener at kartleggingen bidro til at norskopplæringen ble mer arbeidstrettet, mer utdanningsrettet, bedre tilpasset deltakerens forutsetninger for språklæring eller kom raskere i gang. Om lag like store andeler svarer derimot enten at kartleggingen ikke bidro i noen grad på disse områdene, eller at de synes det er vanskelig å vurdere.

Figur 4.8 I hvilken grad vil du si at kartleggingen har bidratt til at norskopplæringen ... N = 132

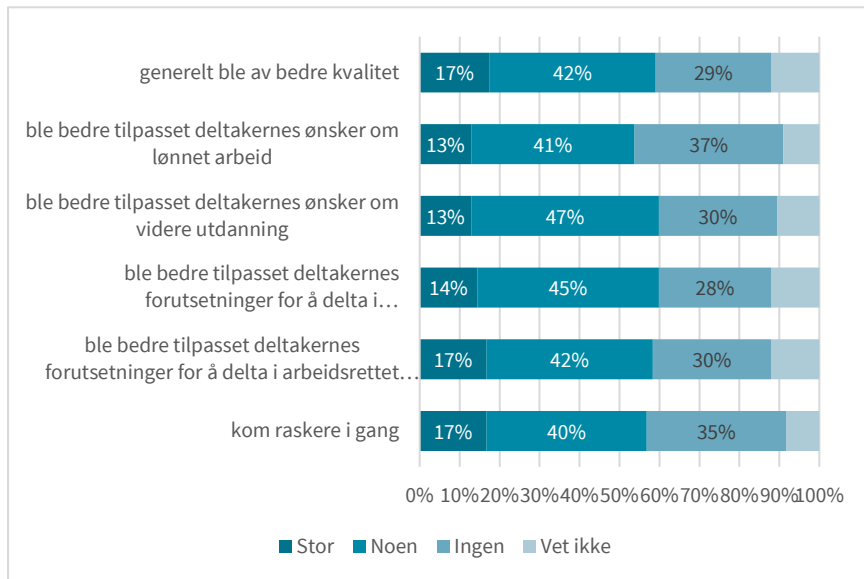


Kompass-kommunene er noe mer positive enn andre kommuner i sine vurderinger av effekten av kartleggingen. Dette handler i hovedsak om at det er flere av Kompass-kommunene som svarer at kartleggingen i stor grad bidro til at norskopplæringen kom raskere i gang (15 prosent mot 7 prosent), ble mer arbeidstrettet (18 prosent mot 7 prosent), mer utdanningsrettet (18 prosent mot 6 prosent) eller bedre tilpasset deltakerens forutsetninger for språklæring (20 prosent mot 15 prosent). Andelen som svarer at kartleggingen *ikke* har bidratt på disse områdene, er tilnærmet lik i de to gruppene.

La oss nå vende tilbake til helhetsbildet – altså til kommunene samlet. Når det gjelder opplæringsarbeidet utover norskopplæringen (figur 4.9),

mener et flertall av informantene både at kartleggingen (i stor eller i noen grad) har bidratt til at arbeidet kom raskere i gang, og at det generelt ble av bedre kvalitet. Om lag seks av ti kommuner mener dessuten at opplæringsarbeidet (i stor eller i noen grad) både ble bedre tilpasset deltakernes ønsker om arbeid og videre utdanning og deltakernes forutsetninger for å delta i utdannings- eller arbeidsrettet opplæring.

Figur 4.9 I hvilken grad vil du si at kartleggingen har bidratt til at det øvrige opplæringsarbeidet ... N = 132



Når vi undersøker forskjellene mellom kommuner med og uten erfaring med Kompass, ser vi nok en gang at Kompass-kommunene er noe mer positive i sine vurderinger av alle områdene som vi måler i figur 4.9. Forskjellen mellom Kompass-kommunene og de øvrige er også her i hovedsak et resultat av at flere Kompass-kommuner har svart at kartleggingen i stor grad bidrar positivt, mens andelen som svarer at kartleggingsinformasjonen ikke bidrar i det hele tatt, varierer mindre. Vi finner at Kompass-kommunene systematisk oftere enn andre svarer at kartleggingen i stor grad har bidratt til at det øvrige opplæringsarbeidet

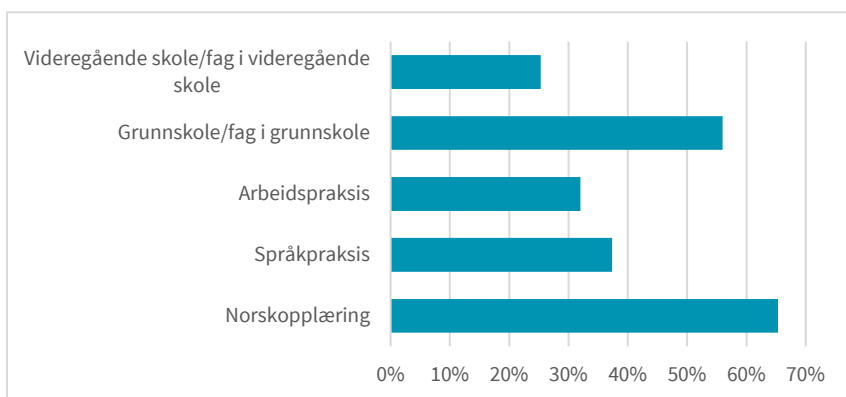
- kom raskere i gang (20 prosent mot 14 prosent)
- ble bedre tilpasset deltakernes forutsetninger for å delta i arbeidsrettet opplæring (27 prosent mot 8 prosent)

- ble bedre tilpasset deltakernes forutsetninger for å delta i utdanningsrettet opplæring (22 prosent mot 8 prosent)
- ble bedre tilpasset deltakernes ønsker om videre utdanning (18 prosent mot 8 prosent)
- ble bedre tilpasset deltakernes ønsker om lønnet arbeid (22 prosent mot 7 prosent)
- generelt ble av bedre kvalitet (22 prosent mot 14 prosent)

Som disse tallene viser, er de prosentvise forskjellene ikke like store på alle områdene vi måler. Når tendensen så entydig går i favør av den kartleggingsinformasjonen som har vært tilgjengelig i kommuner som har erfaring med Kompass, er det likevel mindre grunn til å tro at dette skyldes tilfeldigheter.

Det har vært rettet spesielt mye oppmerksomhet mot kartleggingens potensial for at opplæringsaktivitetene kunne komme raskere i gang. Vi ba derfor de kommunene som mente at opplæringsarbeidet kom raskere i gang som en følge av den informasjonen de fikk tilgang til i forbindelse med bosetting, om å vurdere en liste med aktiviteter. Som figur 4.10 viser, var det særlig norskopplæring (65 prosent) og grunnskole/fag i grunnskole (56 prosent) kommunene løftet fram, men også arbeidspraksis (32 prosent) og språkpraksis (37 prosent) ble nevnt av mange. Her er det, med ett unntak, lite forskjeller mellom kommuner med og uten erfaring med Kompass. Over 80 prosent av Kompass-kommunene svarte at norskopplæringen kom raskere i gang fordi det forelå informasjon fra kartleggingen, mot 58 prosent av de øvrige kommunene.

Figur 4.10 Hvilke opplæringsaktiviteter mener du kom raskere i gang fordi det forelå informasjon fra kartleggingen? N = 75



4.6 Kartlegging fortsetter også etter bosetting

Vi skal avslutte kapitlet med noen utdrag fra de refleksjonene og perspektivene som har kommet fram gjennom de kvalitative intervjuene vi har gjennomført. Kommunene vi har besøkt i dette prosjektet, forteller at de selv kartlegger medbragt kompetanse for alle flyktningene de bosetter. Denne praksisen er lik for alle vi har besøkt, selv om programrådgivere i noen av kommunene forteller at de har tilgang til opplysninger om medbragt kompetanse i IMDinett for en del flyktninger som bosettes fra mottak, og begrensede utdanningsopplysninger for overføringsflyktninger. Det varierer som sagt hva slags informasjon som følger med flyktningene ved bosetting. Dette i seg selv kan forklare at kommunene rutinemessig kartlegger alle på nytt. Kommunene selv legger vekt på flere grunner. For det første erfarer de at informasjonen som kan følge med flyktningene, er for overfladisk til deres bruk. Videre uttrykker de lav tillit til at opplysningene er korrekte. Disse vurderingene samsvarer med hva flere kommuner har svart i spørreundersøkelsen vi har sendt ut, som presentert ovenfor. Når det gjelder informasjonen kommunene trenger, om hva flyktningene har gjort tidligere, har kommunene vi har besøkt, mest tillit til sin egen innhenting av opplysninger.

En programrådgiver vi har intervjuet, forteller at hennes kommune utelukkende har bosatt overføringsflyktninger de siste to årene. Hun mener at informasjonen om kompetanse som fulgte dem i NIR, var «veldig tynn», og at for eksempel opplysninger om antall år vedkommende hadde gått på skole, viste seg ikke å stemme. Programrådgiveren forklarer at hun sjekker opplysningene hun har tilgang på i NIR, før kartleggingssamtalen etter bosetting, men fører samtalen som om hun har «blanke ark», og følger IMDis standard skjema for individuell plan. Hun forteller at på denne måten får hun mye mer informasjon enn det som ligger tilgjengelig på NIR. Programrådgiveren forteller at hun kartlegger tidligere utdanning, inkludert hvilke fag vedkommende har hatt undervisning i, samt norsknivå, for å plassere deltakeren på rett spor og vurdere tiltak som grunnskoleopplæring. I tillegg etterspør hun papirer og dokumentasjon på medbragt kompetanse og starter arbeidet med å oppmuntre deltakeren til å få tak i eventuelle papirer og få dem godkjent i Norge.

Gjennomgående forteller kommunene vi har besøkt, at de gjør slike vedtak og oppgaver på grunnlag av informasjon fra egne kartlegginger, og ikke basert på tidligere registrerte opplysninger. Temaene kommunene forteller at de kartlegger, spenner vidt og varierer noe. De spør om deltakernes bakgrunn og livshistorie, utdanning, familiebakgrunn og

nåsituasjonen for deltakerens familie, arbeidserfaring, nettverk, norsk-nivå, helse, digitale ferdigheter, gjennomførte aktiviteter og eventuell jobb i Norge, hva de kan dokumentere, og hva de ønsker å bygge videre på. Ikke alt tas i samme samtale, for kommunene er også opptatt av å gå i dybden, og større kommuner har mer arbeidsdeling mellom ulike ansatte enn mindre kommuner. Når det gjelder kompetanse, er det programrådgiverne som står for kartleggingen, og de er særlig opptatt av å gå i dybden på innholdet i deltakernes utdanning og arbeidserfaring, samtidig som de vil ha en helhetlig innsikt i deltakernes livssituasjon og forutsetninger. De forteller at de stiller inngående spørsmål om utdanning og arbeid både for å skaffe seg en forståelse av deltakernes fagkunnskaper og ferdigheter og for å starte en samtale om hvordan dette er overførbart til en norsk kontekst, hva flyktingene kan bygge videre på. En kommuneansatt forteller at samtalen kan foregå slik:

[...] spørsmålene vi stiller hos oss, var mye hvordan var en arbeidsdag for deg? Hvordan opplevde du arbeidslivet før? For å forberede dem på å gå ut i praksis her. Vi har jo flyktinger som har jobbet med ting de ikke var interessert i, som var tvangsinnrullert i arbeid i hjemlandet, da kan du ikke bare ta det og jobbe videre med det. Det hadde ikke vært en bærekraftig plan.

Kommunene beskriver sin egen kartlegging som en viktig start på en lengre samtale programrådgiverne ønsker å ha med deltakerne om deres ønsker og mål for framtiden. Denne kjeden av samtaler løftes fram som kilden til informasjonen som kommunen trenger, om hva flyktingene har som mål og ønsker for utdanning og arbeid i Norge. Programrådgiverne vi har intervjuet, er gjennomgående opptatt av at deltakernes ønsker og mål for framtiden ikke kan kartlegges én gang for alle, og at de fleste trenger tid på seg for å ta overveide og informerte valg om veien videre. De ser likevel kommunens egen kartlegging som et viktig «startmøte», der programrådgiver og deltaker har mulighet til å bli kjent og etablere en relasjon som er sentral for videre veiledning og tilrettelegging av introduksjonsprogrammet. Flere uttrykker at dette er en viktig motivasjon for kartleggingssamtalen, i tillegg til det praktiske behovet for informasjon.

4.7 Oppsummering

- **Flyktninger kartlegges i svært ulik grad før bosetting i en kommune.** Kommunene får ulik mengde informasjon om de flyktingene som bosettes. Kartleggingen som følger flyktninger fra integreringsmottak får høyest vurdering, kartlegging fra ordinære mottak og av overføringsflyktninger rangeres noe lavere, og informasjonen som følger med familiegjenforente rangeres som langt dårligere.
- **Hva slags informasjon om flyktingene ønsker kommunene?** Kommunene er opptatt av å få bred informasjon om de flyktingene de skal bosette, men de rangerer informasjon som kan hjelpe dem å legge til rette for den første perioden av opplæringsløpet etter bosetting, som særlig viktig. Dette omfatter blant annet språkferdigheter på morsmålet, formell utdanning og ønsker om videre utdanning eller arbeid. Informasjon om fysisk og psykisk helse etterspørres også i den grad dette krever særskilt tilrettelegging av opplæringen.
- **Får kommunene den informasjonen de etterspør?** Hovedinntrykket er at for flyktninger som har vært bosatt fra mottak, er informasjon om formell utdanning og tidligere arbeidserfaring tilgjengelig for kommunene. Informasjon om hva deltakerne ønsker av jobb og utdanning, skårer noe lavere. Det gjør også informasjonen om deltakernes norskerferdigheter.
- **Gir kartleggingen et riktig bilde av flyktingers kompetanse?** Det er relativt uvanlig at kommunene mener kartleggingen gir et svært godt bilde av flyktingenes kompetanse, men de aller fleste svarer at informasjonen de får, i noen grad er dekkende. I den grad noe vurderes som dårlig kartlagt, er det informasjon om digitale ferdigheter og innholdet i en eventuell formell utdanning. Det er en tendens til at Kompass-kommuner i noe større grad enn andre svarer at informasjonen gir et riktig bilde, men gitt lavt antall respondenter er det vanskelig å konkludere entydig her. En vanlig bemerkning fra kommunene er også at enkelte flyktninger har dårlige forutsetninger for å svare presist på de spørsmålene som stilles i Kompass, uten bistand.
- **Blir opplæringen mer effektiv av tidlig kompetansekartlegging?** En betydelig andel av kommunene mener opplæringsarbeidet blir (noe) mer effektivt og av noe høyere kvalitet som en følge av den kartleggingsinformasjonen de har tilgang til før eller i forbindelse med bosetting av flyktninger. Kompass-kommunene er gjennomgående noe mer positive i sine vurderinger. Samtidig er det en betydelig andel kommuner som svarer at den informasjonen de får om flyktingenes kompetanse, ikke har noen effekt

langs de dimensjonene vi ber dem vurdere. Dette er et signal om at kartleggingsarbeidet har et forbedringspotensial.

- **Kartlegging fortsetter også etter bosetting.** Noe av den informasjonen kommunene trenger for å planlegge den første tiden i introduksjonsprogrammet, er relativt enkel å få grep om. Her bidrar kartleggingsarbeidet før bosetting positivt. Andre aspekter ved deltakernes erfaring, kapasitet og motivasjon kan være mer krevende å favne og her er kommunenes erfaringer med den informasjonen de får, mer delt. Kartleggingsarbeidet kan dermed ses som en prosess, der generelle kartleggingsverktøy før bosetting fungerer som et utgangspunkt, men ikke som en fasit.

5 Utprøving av karriereveiledning

I forrige kapittel så vi på kartlegging av flyktninger som bosettes fra asylmottak, og hvordan slike kartlegginger når og brukes av bosettingskommuner. Dette kapitlet handler om et litt annet tiltak, for en annen målgruppe: utprøving av kompetansekartlegging og karriereveiledning for overføringsflyktninger og familiegjenforente. Dette er altså flyktninger som bosettes direkte i en kommune, og ikke kommer via mottak. Utprøvingen av dette tilbudet er gjennomført høsten 2019.

Utprøvingen bringer inn en ny aktør i arbeidet med å kvalifisere bosatte flyktninger, nemlig de regionale karrieresentrene. Et sentralt spørsmål i vårt prosjekt er hvordan de har løst oppgaven, og hvordan samarbeidet mellom karrieresentrene og flyktningetjenestene i kommunene har fungert. I dette kapitlet har vi derfor et organisasjonsfokus. Basert på intervjuer med ansatte ved karrieresentrene og i kommuner som har deltatt i utprøvingen, ser vi på hvordan de har organisert tilbudet om karriereveiledning, og hvilke erfaringer de har gjort seg knyttet til gode samarbeidsformer, informasjonsutveksling og bruk av kartleggingsverktøy. Vi viser også hvordan dette er formet av rammene og føringene for utprøvingen. Hvilke erfaringer deltakere og programrådgivere har med karriereveiledningen og dens nytteverdi, drøfter vi i neste kapittel.

5.1 Bakgrunn og rammer for utprøving av karriereveiledning etter bosetting

Bakgrunnen for utprøvingen er at det i regjeringens integreringsstrategi blant annet heter at «Regjeringen vil vurdere om ordningen med kompetansekartlegging og karriereveiledning skal gjelde flere enn i dag, for eksempel familiegjenforente og overføringsflyktninger» (Kunnskapsdepartementet, 2019b, 27). Kompetanse Norge fikk i tildelingsbrevet 2019 fra Kunnskapsdepartementet i oppdrag å iverksette utprøving av kompetansekartlegging og karriereveiledning for overføringsflyktninger

og familiegjennforente med flyktninger. Utprøvingen skulle samordnes med IMDi, som har ansvaret for utprøving av kompetansekartlegging. Karriereveiledningen skal bidra til at bosettingskommunene får et bedre grunnlag for å sette i gang individuelt tilpassede kvalifiseringstilbud. Som vist i kapittel 2 har kompetansekartlegging og karriereveiledning tidligere vært prøvd ut ved integreringsmottak og noen ordinære asylmottak.

På bakgrunn av dette lyste Kompetanse Norge i mars 2019 ut et eget tilskudd til karriereveiledning for overføringsflyktninger og familiegjennforente med flyktninger. I retningslinjene for tilskuddsordningen er det beskrevet hvem som kan søke tilskudd (det er kun offentlige karrieresentre), hva som er målgruppen, mål for ordningen, gjennomføring og prioritering av søknader, krav til samarbeid, hva tilskuddet kan benyttes til, rapportering og evaluering. Målgruppen for utprøvingen er ifølge retningslinjene for tilskuddet: «[...] overføringsflyktninger og familiegjennforente med flyktninger. Dersom ressursituasjonen tillater det kan man også inkludere andre nyankomne flyktninger i kommunen (som ikke tidligere har fått tilbud om karriereveiledning). Deltakerne må være 16 år eller eldre og nylig bosatt i en kommune og i startfasen av introduksjonsprogrammet».

Formålet med tilskuddsordningen er at «[...] målgruppen får et tidlig tilbud om karriereveiledning. Målet er at den enkelte skal bli bedre rustet til å ta informerte valg slik at de kan komme raskere i arbeid for å kunne forsørge seg selv og sin familie. Tilskuddsordningen skal også bidra til at målgruppen raskere kommer i gang med individuelt tilpasset kvalifiseringsløp i introduksjonsprogrammet.»

Når det gjelder gjennomføring, sier retningslinjene at karriereveiledningen skal gjennomføres i etterkant av kompetansekartlegging og også skal inneholde informasjon om

- arbeids- og utdanningsmuligheter i Norge
- krav til å kunne jobbe i ulike yrker i Norge
- framgangsmåter for godkjenning av medbrakt kompetanse

Retningslinjene sier videre at karriereveiledningen skal innebære individuell veiledning. I tillegg kan det gjennomføres informasjonsmøter og gruppeveiledninger. Opplysninger fra karriereveiledningen skal registreres i karriereveiledningsnotat i IMDinett.

Når det gjelder samarbeid, sier retningslinjene at kommunene skal ha ansvar for at flyktningene registrerer kompetansen i kartleggingsverktøyet Kompass før de får tilbud om karriereveiledning fra et

karrieresenter. Karrieresentrene må samarbeide med flyktningetjenesten i kommunen (ansvarlig instans for introduksjonsprogram i kommunene) og eventuelt andre relevante aktører. Det skal derfor inngås samarbeidsavtale mellom karrieresenteret og kommunen/kommunene som er parter i prosjektet. En slik samarbeidsavtale måtte følge søknaden.

Som vist i kapittel 2.1 ble karrieresentrene i Østfold, Hedmark, Akershus og Troms valgt fordi de oppfylte kriteriene for tilskuddet og hadde inngått samarbeid med følgende kommuner for utprøving:

Tabell 5.1 Deltakere i utprøving av kompetansekartlegging og karriereveiledning for overføringsflyktninger og familiegjenforente 2019

Karrieresenter	Samarbeidskommuner
Østfold	Sarpsborg, Fredrikstad, Halden, Moss/Rygge
Akershus	Bærum
Hedmark	Stange, Løten, Ringsaker
Troms	Lenvik, Sørreisa, Målselv, Balsfjord, Tranøy

Kilde: Søknader om tilskudd 2019 fra karrieresentrene

Karrieresentrenes og kommunenes motivasjon for å delta i prøveordningen er i hovedsak et ønske om å øke kompetansen på feltet. Karrieresentrene ønsker blant annet mer erfaring for å utvikle egen kompetanse på veiledning av flyktninger, få erfaring med veiledning med tolk og være med å påvirke den faglige utviklingen på feltet. I tillegg har både sentrene og kommunene et ønske om å videreutvikle samarbeidet med sentrale aktører på feltet. Karrieresenteret i Troms nevner også at det har vært en motivasjon å få flere kommuner til å ta i bruk et verktøy de har utviklet: «Klart vi kan».

5.2 Status for framdrift i utprøvingen

Da vi gjennomførte intervjuer til denne undersøkelsen senhøsten 2019, var utprøvingen med kompetansekartlegging og karriereveiledning for overføringsflyktninger og familiegjenforente kommet kortere enn planlagt. For det første har det vært bosatt færre nyankomne overføringsflyktninger og familiegjenforente enn man hadde forutsatt, og for det andre hadde særlig kommuner som deltok i utprøvingen, problemer med tilgang til Kompass. Dette løste seg ikke før ca. 1. september 2019. At det har vært bosatt færre nyankomne flyktninger enn forutsatt, har også

medført utfordringer med å planlegge aktiviteter knyttet til karriereveiledning og lite tid til å gjennomføre utprøvingen.

Enkelte informanter i karrieresentrene og kommunene nevner også at framdrift i noen grad har vært påvirket av utfordringer som henger sammen med region- og kommunereformen for de kommunene som har vært direkte berørt av sammenslåing. Disse kommunene har hatt behov for å fokusere på å finne nye måter å jobbe sammen på mer generelt og ikke på utprøvningsprosjektet spesielt.

Det er reist spørsmål fra flere informanter i karrieresentrene og kommunene om hensiktsmessigheten av å evaluere prøveordningen så tidlig som IMDi og Kompetanse Norge har ønsket.

5.3 Endringer i målgruppen for utprøving

Målgruppen for utprøvingen er ifølge retningslinjene for tilskuddet primært overføringsflyktninger og familiegjenforente flyktninger, men det åpnes også for å inkludere andre nyankomne flyktninger i kommunen som ikke tidligere har fått tilbud om karriereveiledning. I tabell 5.2 viser vi en oversikt over planlagte og gjennomførte individuelle karriereveiledninger ved de karrieresentrene som inngår i utprøvingen.

Tabell 5.2 Oversikt over planlagte og gjennomførte individuelle karriereveiledninger

Karrieresenter	Planlagt antall deltakere 2019 iht. søknad	Gjennomførte individuelle veiledninger pr. 1.10.19	Gjennomførte individuelle veiledninger i perioden 01.09.19 - 31.01.20
Akershus	Ca. 30	3	7
Hedmark	Ca. 40	0 ⁹	33
Troms	Ca. 81–100	20	15
Østfold	Ca. 152	7	55
Totalt	Ca. 303–322	30	110

Kilde: Søknader om tilskudd, underveisrapporter per 1.10.19 og sluttrapporter per 31.01.20.

Tabell 5.2 viser at planlagte deltakere i 2019 var i størrelsesorden 300 flyktninger, og at det var gjennomført 30 individuelle veiledninger per 1. oktober 2019. Når det gjelder antall planlagte deltakere for

⁹ Planlagt gjennomført 9.10.19–24.10.19.

karriereveiledning i utprøvingen i 2019, oppgir karrieresentrene i søknadene at det er heftet stor usikkerhet til tallet, da det vil være avhengig av hvor mange flyktninger som faktisk blir bosatt. I tillegg til de individuelle karriereveiledningene som er gjennomført, har sentrene i ulik grad gjennomført gruppeveiledninger, trekantsamtaler og informasjonsmøter. Dette redegjøres det nærmere for i kapittel 5.4.

Fordi det er bosatt færre overføringsflyktninger og familiegjenforente i kommunene enn forutsatt, opplyser flere kommuner og karrieresentre at de også har inkludert andre nyankomne, og allerede bosatte flyktninger, for å få testet verktøy og veiledning på flere flyktninger.

5.4 Omfang og opplegg for karriereveiledning så langt

Utprøvingen av tidlig karriereveiledning gjelder først og fremst konkret gjennomføring av karriereveiledning overfor målgruppene. I to av fylkene har dette også vært hovedaktiviteten. For de to andre fylkene har det i tillegg vært en målsetting å styrke kommunenes kompetanse på karriereveiledning. Å få til erfaringsutveksling og kompetanseoverføring har dermed også vært viktige premisser for arbeidsformen rundt gjennomføringen av karriereveiledningen.

Det varierer om karrieresentrene har organisert arbeidet med prøveordningen som prosjekt eller som del av den vanlige virksomheten. Karrieresentrene har omtrent samme størrelse med hensyn til bemanning (ca. fire–fem årsverk). Det var stor metodefrihet knyttet til hvordan arbeidet med utprøvingen skulle foregå. Denne friheten har man benyttet seg av, noe som resulterte i store forskjeller i de praktiske tilnærmingene til gjennomføring av karriereveiledningen som er valgt. To av sentrene har valgt å veilede med utgangspunkt i den framgangsmåten man normalt benytter overfor sine brukere, mens to har valgt litt andre metoder og lagt vekt på kompetanseoverføring til kommunene.

Karriereveiledning ved karrieresenteret

De to fylkene som har fokusert på gjennomføring av karriereveiledning i utprøvingen, er Østfold og Akershus.

Karrieresenteret i Østfold har en løpende avtale med de største kommunene i gamle Østfold fylke om utvikling av veiledningskompetanse i kommunenes introduksjonsprogram, flyktningsentre og voksenopplæring. Karrieresenteret har lenge holdt foredrag for og opplæring av

programrådgivere og andre, men dette er aktiviteter som ikke direkte gjelder utprøvningsprosjektet. Samtidig har det gitt en god basis for samarbeidet om utprøvningsprosjektet. Senteret har også deltatt i andre prosjekter knyttet til kvalifisering og sysselsetting av flykninger.

Utprøvingen av tidlig karriereveiledning er organisert med en karriereveileder som prosjektleder. Denne arbeidet sammen med senterets leder om oppstart av prosjektet. Den praktiske utførelsen gjennomføres av alle veilederne ved senteret. Senteret har lang erfaring med å delta i forsøk og utviklingsprosjekter.

Utprøvingen gjennomføres ved at kommunen velger ut aktuelle deltakere. Disse fyller så ut Kompass i forkant av møtet med veiledere fra karrieresenteret. Karrieresenteret utfører delvis veiledningen individuelt etter modell av den ordinære karriereveiledningen de ellers utfører overfor andre brukere. De har også hatt gruppeveiledninger hvor karrieresenteret og programrådgivere fra kommunene har deltatt. Veilederne fra karrieresenteret reiser ut til kommunene og gjennomfører karriereveiledning overfor flyktningene der de er. Dette er fordi mange av flyktningene har heltidsprogram på skolen, og på denne måten unngår man at de går glipp av undervisning. Etter fullført rådgiving oppdateres karrierenotatet på IMDinett.

Fra kommunene fortelles det at de har hatt en dedikert kontaktperson hos karrieresenteret. Flyktningetjenesten foretar registrering av flyktningene i Kompass innledningsvis, så har karrieresenteret samtale med deltakerne og gjennomfører veiledningen. Karrieresenteret registrerer supplerende opplysninger om deltagerens kompetanse, ferdigheter og ønsker for utdanning og arbeid på kort og lang sikt i et digitalt karriereveiledningsnotat på IMDi-nett. Samtlige bosettingskommuner skal ha tilgang til opplysningene, men ifølge flyktningetjenesten i kommunene vi snakket med hadde de ikke hatt tilgang til dette. Dette kan skyldes at tilgangen til IMDi-nett ligger i andre deler av kommunens tjenesteapparat.

I Akershus har man fulgt en liknende prosess. Kommunen valgte ut kandidater og sørget for kartlegging av kompetanse. Kompass er i liten grad benyttet siden kommunen ikke har hatt tilgang. De benyttet seg derfor av egne verktøy. Karrieresenterets veiledning er gjennomført som individuell veiledning, men man har også samlet deltakerne i grupper. Veiledningen er utført ut fra senterets vanlige metodikk, mens man i gruppene ikke har gjennomført veiledning, men har fokusert på øvelser, diskusjon og informasjon. I gruppene har også kommunens

programrådgivere deltatt. Prosessen har ifølge karrieresenteret gitt mulighet for å skreddersy tilbudet ut fra deltakernes behov.

Senteret opplever at de ennå er i en utprøvningsfase hvor ulike kartleggingsformer og verktøy testes ut. De har ikke bestemt seg for en fast framgangsmåte ennå. Mangelen på tilgang til og problemer med Kompass har gjort det utfordrende å oppfylle alle forpliktelsene i samarbeidsavtalen, både for karrieresenteret og for samarbeidskommunen.

Fra kommunens perspektiv er det synspunkter på rollefordelingen. Karrieresenteret utfører selve veiledningen, mens kommunen administrerer det praktiske rundt veiledningsarbeidet. Koordineringen mellom karrieresenteret og kommunen i denne prosessen har ikke vært god nok, noe som har skapt frustrasjon. Det har tatt tid å etablere et godt forløp og sikre god koordinering i planlegging og gjennomføring av de individuelle veiledningene. Man må for eksempel unngå at flyktninger som er elever ved voksenopplæringen, tas ut av undervisningen for å gjennomføre veiledning som karrieresenteret så avlyser på kort varsel. Utfordringen med Kompass var også en kilde til frustrasjon.

Karriereveiledning og kompetanseutvikling

Hedmark og Troms har kompetanseutvikling som en viktig tilleggs målsetting i sin tilnærming til gjennomføringen av utprøvingen.

I Hedmark har karrieresenteret satt seg som mål at utprøvingen i tillegg til veiledning overfor flyktninger skal bidra til kompetanseoverføring til kommunene. De legger vekt på betydningen av samarbeid om karriereveiledningen med de kommunale tjenestene som arbeider med flyktninger. Dette gjelder særlig programrådgivere, men også personell ved kommunenes voksenopplæring kan være relevante. Kompetanseoverføringen skjedde gjennom kursing i forkant av veiledningen og gjennom samarbeid om gjennomføringen av veiledningen.

Som en oppstart til utprøvingen ble det gjennomført en fagdag hvor lærere, programrådgivere og ledere fra de relevante tjenestene deltok. Det ble videre gjennomført et eget kurs i veiledningsmetodikk for programrådgivere. Senteret har i tillegg lagt stor vekt på å tilgjengeliggjøre kunnskap og metoder for kommunene. I sammenheng med selve veiledningssituasjonen er det også lagt vekt på kompetanseoverføring til kommunene.

Karrieresenterets veiledning gjennomføres med programrådgiver fra kommunen til stede. I tillegg gjennomføres det møter før og etter veiledningen. I formøtet drøftes deltakernes roller og flyktningenes

utfordringsbilde. I møtet i etterkant av veiledningen er temaet hvordan kommunen gjennom en tilpasset individuell plan kan legge til rette for flyktningenes karrierelæring.

Målet er at man i tillegg til å gjennomføre konkrete kartlegginger av flyktningene i tråd med utprøvingens mål bidrar til gjøre kommunene i stand til å følge opp flyktninger med karrierelæring og veiledning selv. Senterets erfaring med denne gruppen er at det kreves innsats over tid, i flere omganger, for at deltakerne skal ha grunnlag for å sette seg konkrete kvalifiseringsmål. Det er først og fremst kommunene som kan gi en slik oppfølging, siden de har kontakt med flyktningene over lengre tid

Fra kommunen beskrives karrieresenterets faglige opplegg som nyttig. Det praktiske samarbeidet fungerer ifølge kommunen godt.

Troms' tilnærming til utprøvingen har vært å spre kunnskap og kompetanse til kommunene om et konkret verktøy, «Klart jeg kan», som karrieresenteret i Troms har utviklet i samarbeid med andre. Dette er et verktøy som tilbys andre karrieresentre, og som karrieresenteret tilbyr sertifiseringskurs i. Søkelyset har vært på å sette kommunene i stand til å gjennomføre dette programmet i egen regi. De ansatte i kommunen sertifiseres i kurset. Kurset omfatter elleve moduler som skal bidra til at deltakerne avklarer yrkes- og utdanningsmål og blir bedre kjent med seg selv og sine ressurser. Prosessen er gruppebasert, men i løpet av prosessen gjennomføres det individuelle samtaler med deltakerne hvor blant annet registrering i Kompass foretas. Dette foretas på ulike tidspunkter basert på deltakernes forutsetninger.

Opplegget gjennomføres med tre grupper på to steder i fylket med karrieresenteret i to forskjellige roller. I én gruppe er karrieresenteret hovedveileder, og de øvrige sertifiserte fra kommunen bistår i veiledning og morsmålstøtte. I to andre grupper er en ansatt fra karrieresenteret morsmåls lærer, og de ansatte som er sertifisert fra kommunen, er veiledere.

Dette bekreftes også i stor grad av den intervjuede kommunen. Etter å ha blitt sertifisert i «Klart jeg kan» har gjennomføringen av programmet lokalt vært kommunens ansvar. Dette har i hovedsak fungert bra, men de opplevde at kursmaterialet fra karrieresenteret ikke var godt nok for kommunens behov. Kommunen måtte da selv innhente relevant materiale.

I etterkant av «Klart jeg kan» skulle karrieresenteret oppdatere karrierenotatet. Den tekniske løsningen fungerte ikke, så karrierenotatet er utfyllt på papir og vil legges inn når de tekniske utfordringene løser seg.

«Klart jeg kan» er nå omdøpt til Ressurser og Valg, og alt materialet er oppdatert.

Behov for mer likeartet tilbud?

De to hovedmodellene som er brukt i utprøvingen er ganske forskjellige. De to som har valgt å fokusere på karriereveiledningsoppgaven har gjort det med utgangspunkt i den avgrensningen som lå i utlysningen av tilskuddet til utprøvingen. De to andre har tolket oppgaven videre. I tillegg til karriereveiledning har de fokusert mye på kompetanseoverføring til kommunene. Dette fordi de mener karriereveiledning krever en innsats over tid som kommunen har bedre forutsetninger for å utføre enn karrieresentrene.

Utprøvingen er dermed gjennomført på en måte som skapte store forskjeller i tilbudet de deltakende flyktingene har mottatt. Tilbudet til flyktingene har hatt et spenn fra enkeltstående kartleggings- og veiledningsaktiviteter over noen timer, til deltakelse i et lengre program med 11 moduler, spredd over flere måneder. Deltakerne har dermed ikke fått et likeverdig tilbud. Gitt at tidlig karriereveiledning skal lovfestes bør en vurdere en tydeliggjøring av innholdet i veiledningen som gjør den mer likeverdig.

Rolledelingen mellom karrieresenter og kommune kan også vurderes. En kan se for seg en modell hvor karrieresenterets rolle kan varieres ut i fra senterets kapasitet og hvilken kompetanse og kapasitet som kommunene har for å drive oppfølging av karriereveiledning og -læring. Geografisk avstand mellom kommune og karrieresenter kan også være en faktor her.

5.5 Ulike former for samarbeid om karriereveiledning

Karrieresentre og kommuner som deltar i forsøksordningen, har valgt forskjellige rammer for samarbeidet om karriereveiledning. Dette gjelder både selve gjennomføringen av veiledningen og samarbeidet rundt veiledningsarbeidet. I denne delen ser vi på samarbeidet rundt gjennomføringen av karriereveiledningen, ikke gjennomføringen av veiledningen i seg selv. Det overordnede arbeidet er knyttet til forberedelser til karriereveiledning, organisering av gjennomføring og etterarbeid. Dette kan omfatte kompetansehevingstiltak, planlegging/forankringsarbeid og forberedelser før og oppsummeringer etter gjennomførte veiledninger.

Formalisering av samarbeid

Sentrene rapporterer at utprøvingen stort sett er godt forankret hos både ledelse og ansatte og i samarbeidskommunene. Kommunene kan for eksempel ha litt forskjellig perspektiv på om utprøvingen er et samarbeidsprosjekt, eller om karrieresenteret er en tjenesteyter overfor kommunene. Kommunale ledes involvering kan også variere. Det var en forutsetning for å delta i forsøket at partene som inngikk samarbeid om karriereveiledning, skulle ha samarbeidsavtaler. I disse avtalene redegjøres det for hvilket ansvar de respektive partene har i samarbeidet. Avtalene er basert på en mal utarbeidet av Kompetanse Norge, men med mulighet for lokale tilpassinger. I avtalene spesifiseres de respektive partenes ansvar. Kommunene har ansvar for å informere flyktingene om kartleggingsløsningen Kompass, gi disse tilgangskode og motivere til gjennomføring av registreringen. Kommunene skulle også veilede om registrering og informere karrieresenteret om deltakere som har fullført kompetansekartleggingen og skal ha karriereveiledning. Karrieresenteret har ansvaret for å informere om karriereveiledningstilbudet, tilby karriereveiledning og registrere opplysninger fra veiledningene i IMDinett.

For de avtalene vi har sett, har det ikke vært gjort større endringer av den teksten som Kompetanse Norge har formulert. Avtalene virker ikke å ha hatt veldig stor betydning for å regulere forholdet mellom partene i samarbeidet om utprøving. Det er få av respondentene som henviser til avtalen. Inntrykket er at avtalene ble inngått som ledd i å tilfredsstille kravene for å delta i utprøvingen. I den praktiske håndteringen av ansvar og oppgavefordeling mellom partene i utprøvingen har de spilt en mindre rolle. Det betyr ikke at avtalene ikke har vært viktige for å definere rollene i innledningen av samarbeidet.

Bidrag og barrierer for velfungerende samarbeid

Erfaringene med det praktiske samarbeidet som er utført, varierer, og variasjonene har flere årsaker. Det er forskjeller i erfaringer med og kjennskap til samarbeidspartene i samarbeidene. I noen tilfeller er kommunenes flyktningetjenester ikke så vant til å arbeide med karrieresentre, eller karrieresentrene har begrenset erfaring med å arbeide med flyktinger. Noen aktører har tidligere samarbeidshistorikk å bygge på, mens andre må bygge relasjoner. Hvor langt man har kommet i utprøvningsforløpet, kan også ha betydning. Måten kartleggingen gjennomføres på, kan i tillegg ha noe å si for samarbeidsform og omfang.

Den overordnede observasjonen er at i tre av utprøvningsområdene beskrives samarbeidet gjennomgående som godt av alle parter, mens de i ett område har hatt noen samarbeidsutfordringer. En viktig forskjell er knyttet til klare roller og ansvar. I de tre utprøvningsområdene som opplever samarbeidet som velfungerende, er en klar rolle- og ansvarsdeling et fellestrekk, selv om formen og innholdet i samarbeidet har vært forskjellig. Et annet moment som legger til rette for et godt samarbeid, er hensiktsmessige møteplasser og arenaer. De utprøvningsområdene som beskriver samarbeidet som velfungerende, hadde enten etablerte samarbeidsrelasjoner eller bidro til utviklingen av gode relasjoner gjennom kompetanseutviklingsaktiviteter i sammenheng med utprøvningsaktiviteter. Dette var i mindre grad tilfellet i området hvor de opplevde utfordringer med samarbeidet.

I utprøvningsområdet som opplevde utfordringer med samarbeidet, kom prosjektet sent i gang, og uklare ansvarsforhold og ulike arbeidsmetodikk har vært barrierer de har måttet overstige. De har også slitt med å ta i bruk den digitale løsningen Kompass. Det har dermed vært utfordrende for samarbeidspartene å oppfylle alle forpliktelsene i samarbeidsavtalen. Manglende kommunikasjon og koordinering av gjennomføring av kartleggingen førte også til frustrasjon. Karrieresentret ser klare forbedringsmuligheter i samarbeidet og mener for eksempel at det vil være en fordel om programrådgivere i kommunen en samarbeidet med tar en større del av ansvaret for karriereveiledningen. Dette kan skyldes at samarbeidskommunen er stor og har egne ressurser når det gjelder karriereveiledning.

Kommunene i utprøvningsområdene er gjennomgående enige i at det er behov for tidligere karriereveiledning. Kommunene ønsker å utvikle mer kompetanse på dette området samt knytte karrieresentrene tettere til målgruppen.

5.6 Kompetanse

Karrieresentrene vurderer at de har god kompetanse på karriereveiledning, men at erfaring og kompetanse med veiledning av flyktninger varierer. Videre sier de at det er uvant å arbeide med tolk. I tillegg til karriereveiledningskompetanse er det særlige behovet for kompetanse på følgende områder som framkommer i intervjuene:

- kunne veilede med tolk og vite hvordan dette påvirker en samtale
- teknisk kompetanse om bruk av verktøyene

- relasjonell kompetanse for å kunne møte sårbare mennesker i krise (det er forskjell på å veilede en ressurs svak og en ressurs sterk gruppe)

Karrieresentrene har begrenset med erfaring med bruk av tolk fordi det har vært så få i målgruppen for veiledning, men erfaringene vurderes like fullt som positive så langt. Et av sentrene framhever at det er stor forskjell på tolker som er sertifisert i «Klart jeg kan», og de som ikke er sertifisert. Det understrekes at det å tolke i en karriereveiledningssituasjon er noe mer enn en vanlig tolkeoppgave, og «Klart jeg kan» hjelper morsmåslærere/tolker til å bli mer bevisste på seg selv og egen rolle gjennom programmet.

To av sentrene har også lagt vekt på å inkludere ledere/nøkkelpersoner i de samarbeidende kommunene i kompetanseutviklingen overfor kommunene og vurderer dette som en viktig forutsetning for et godt samarbeid og en god implementering.

5.7 Digitale løsninger

Digitale verktøy i utprøvingen

Når det gjelder bruk av digitale verktøy i sammenheng med utprøvingen, var dette særlig knyttet til bruk av Kompass. I sammenheng med utprøvingen var hensikten at flyktingene skulle fylle ut Kompass før karriereveiledningen fant sted.

Arbeidsdelingen mellom kommunene og karrieresenteret var at kommunene skulle generere koder som flyktingene kunne bruke for pålogging til Kompass. Videre skulle de veilede under selve registreringen. Karrieresenteret skulle bruke denne registreringen som utgangspunkt for sin karriereveiledning. Etter gjennomført karriereveiledning var det karrieresenterets oppgave å registrere aktuelle opplysninger fra karriereveiledningen i karriereveiledningsnotatet i IMDinett.

Når vi vurderer de digitale løsningene, fokuserer vi først og fremst på bruken av IMDinett og bruken av Kompass. Vi vil se på løsningens tekniske kvalitet, altså den tekniske funksjonaliteten, brukervennligheten og tilgjengeligheten brukerne har opplevd. Om Kompass har et hensiktsmessig og brukervennlig innhold, vil vi også ta opp.

Teknisk kvalitet

Det aller viktigste funnet når det gjelder teknisk kvalitet, er knyttet til tilgjengelighet til løsningen. Flere kommuner og karrieresentre rapporterer om store problemer med innlogging på løsningen. Mange har rett og slett ikke hatt tilgang på løsningen i kritiske faser av gjennomføringen av utprøvingen. Dette har vært en betydelig frustrasjon som har bidratt til å forsinke gjennomføringen av utprøvingen flere steder. Problemene har vært meldt inn til IMDi, som drifter løsningen, men det ser ut til å ha tatt lang tid å løse problemet.

Mangelen på tilgang har ført til merarbeid gjennom at kartlegging og registrering er gjennomført manuelt og papirbasert. Siden man ikke har hatt tilgang på Kompass, har man brukt tilgjengelige kartleggingsverktøy som man allerede hadde.

Også etter at tilgang er kommet på plass, rapporterer enkelte brukere om lite brukervennlig teknisk funksjonalitet. For eksempel nevnes innloggingsløsningen, som det oppgis må gjentas flere ganger for å få utført operasjoner for hver enkelt flyktning. Dette oppleves som lite hensiktsmessig.

Samtidig er det andre som rapporterer at løsningen fungerte godt for dem, og at de ikke hadde noen tekniske problemer av betydning.

Det er ikke kommet innspill relatert til løsningens sikkerhet. Samtidig er det klart at når kommunene har stått for generering av tilgangskoder som så er formidlet til flyktningene for registrering, er administrasjon av disse tilgangskodene viktig. Dataene som registreres i Kompass, er å betrakte som personopplysninger og må håndteres på en måte som tilfredsstiller kravene til håndtering av personvernopplysninger.

Innholdsmessig kvalitet

Innholdsmessig kvalitet gjelder først og fremst tilbakemeldinger på Kompass og hvor egnet dette verktøyet er for å kartlegge flyktningenes kompetanse og erfaring.

I utgangspunktet er Kompass ment som et selvregistreringsverktøy. Som beskrevet i kapittel 3 er det ganske varierte erfaringer med gjennomføring av selvregistrering. Flyktninger med erfaring med IKT har i utgangspunktet ikke noe problem med de funksjonelle sidene av verktøyet. Utfordringen for dem ligger mer i forståelsen av begreper og kategorier i selve kartleggingen. Ikke alle er vant med tenkning rundt karriere og kompetanse eller begrepsapparatet verktøyet gjør bruk av. For deltakere som er analfabeter eller uten IKT-erfaring, er selvregistrering etter flere

respondenters erfaring ikke aktuelt. De må ha bistand til å gjennomføre registreringer.

Flere elementer i Kompass kan være problematiske, for eksempel oppleves kategoriseringen som for vid av mange. Mer spissede og finmaskede kategoriseringer kunne eventuelt vært et alternativ. Med vide kategorier er det flere respondenter som peker på behovet for åpne felter for å kunne presisere eller gi utdypende informasjon. Dette vil skape utfordringer for den tekniske løsningen blant annet på grunn av håndteringen av flere skriftspråk. Det er også innspill om konkret funksjonalitet på flere områder, som registrering av førerkort og videregående utdanning. Dette er bare eksempler på synspunkter på innholdet og ikke resultat av en systematisk gjennomgang av den innholdsmessige kvaliteten for Kompass. Denne type innspill burde, slik vi ser det, håndteres innenfor rammen av en mer systematisk brukerdiallog mellom IMDi, som drifter løsningen, og brukerne.

Andre kommuner rapporterer om positive erfaringer med Kompass. De har ikke hatt store problemer med innlogging, og utfylling av Kompass oppleves å ha fungert greit. Noen flyktninger klarer dette selv, i andre tilfeller har de gjennomført registrering individuelt med bistand fra ansatte i kommunen. En annen tilnærming har vært å samle deltakerne og gjennomføre kartleggingen med lærere/programrådgivere til stede som kunne hjelpe. Da kan registreringer gi lærings- og mestringsutbytte for deltakerne. I slike situasjoner har også deltakerne bistått hverandre.

Representanter for kommuner og karrieresentre nevner også at de områdene som kartlegges i Kompass, er ufullstendige hvis man skal gi god karriereveiledning. I tillegg trenger man kunnskap om livssituasjon og helse mv. Dette er personvernbelagte opplysninger, men når man skal drive karriereveiledning, er kunnskap om slike forhold også av stor betydning. Denne type informasjon kan komme opp i samtalen, men den burde bli tatt opp mer systematisk. Disse innspillene kan knyttes til en opplevd mangel på helhetlig informasjon om deltakerne i karriereveiledningssituasjonen.

Behov for sammenhengende tjenester

Flyktningeområdet oppleves av mange innen sektoren som fragmentert på det digitale området. Kommunene, NAV og IMDi har egne fagsystemer, men disse er ikke godt integrert. Det er vanskelig å danne seg et helhetlig bilde av flyktingenes situasjon og forutsetninger. Dette er kunnskap som er viktig for å kunne gi god karriereveiledning. Data om helse

og sosiale forhold, kartlegginger, karrierenotat og individuelle planer ligger i forskjellige systemer som ikke kommuniserer sammen, og hvor sammenstilling utfordrer personvern hensynet. Mange flyktninger har vært gjennom flere kartlegginger, som ikke ses i sammenheng eller samles på ett sted. De forskjellige aktørenes kartleggingsverktøy, pedagogiske materiale, veiledninger og rapporteringsverktøy er ikke digitalisert eller lagret i systemer som kommuniserer med hverandre. Data må overføres manuelt, og mange operasjoner må gjentas flere ganger. Dette er tungvint og tidkrevende.

I den grad helhetlig informasjon samles i dag, er det som oftest gjort manuelt, i permer eller liknende, knyttet til den enkelte flyktning. Dette er sårbart, både for sikkerheten og for å holde informasjonen oppdatert. Informasjonen vil heller ikke være lett tilgjengelig for de som har behov for den. Det er ifølge flere et stort behov for å utvikle integrerte IKT-løsninger hvor de forskjellige aktørene på området kan legge inn og hente ut data. Mangelen på slike løsninger fører til merarbeid og gjør at det er en stor risiko for at informasjon fra forskjellige instansers kartlegginger ikke gjenbrukes senere.

5.8 Oppsummering

- **Bakgrunn og rammer.** Utprøvingen av kompetansekartlegging og karriereveiledning er forankret i regjeringens integreringsstrategi. Kompetanse Norge ga tilskudd til karrieresentrene i Østfold, Hedmark, Akershus og Troms for å gjennomføre utprøvingen. Samarbeid med kommuner var en forutsetning for tilskuddet.
- **Status for framdrift i utprøvingen.** Utprøvingen med kompetansekartlegging og karriereveiledning for overføringsflyktninger og familiegjenforente er kommet kortere enn planlagt. Dette skyldes blant annet færre nyankomne overføringsflyktninger og familiegjenforente enn det som var forutsatt i 2019, og utfordringer med tilgang til Kompass.
- **Endringer i målgruppen for utprøvingen.** I tillegg til overføringsflyktninger og familiegjenforente har utprøvingen gitt tilbud om karriereveiledning til andre nyankomne flyktninger, inkludert flyktninger som har vært mer enn tre måneder i landet. Dette har vært for å få testet verktøy og veiledning på flere flyktninger, fordi det er bosatt færre overføringsflyktninger og familiegjenforente enn det som var forutsatt ved etableringen av utprøving prosjektet.

- **Omfang og opplegg for samarbeid om karriereveiledning.** Karrieresentrene har valgt to hovedstrategier. To har gjennomført karriereveiledningen omtrent på samme måte som de ville veilede andre brukere. De har ikke hatt omfattende opplegg for kompetanseoverføring til kommune i sammenheng med selve utprøvingen, men har informert om utprøvingen og hatt møter for å forberede utprøvingen. To andre karrieresentre har lagt vekt på kompetanseoverføring både før, under og etter veiledningsarbeidet, men har valgt forskjellige framgangsmåter. Det ene karrieresenteret har hatt felles kurs innledningsvis og deretter gitt veiledning til de enkelte programrådgiverne i tilknytning til de enkelte veiledningssituasjonene. Det andre karrieresenteret har bygget opplegget rundt sertifisering av programrådgiverne i kommunene. Deretter har kommunene sammen med karrieresenteret gjennomført opplegget. Disse variasjonene har gitt store forskjeller i tilbudet til flyktningene. Behovet for et mer likeverdig tilbud burde vurderes.
- **Ulike former for samarbeid om karriereveiledning.** I tre av utprøvsingsområdene beskrives samarbeidet gjennomgående som godt av alle parter, mens de i ett område har hatt noen samarbeidsutfordringer. Tidligere samarbeidserfaringer, klar ansvars- og rolledeling og hensiktsmessige møteplasser og arenaer er viktige forutsetninger for et godt samarbeid.
- **Kompetanse.** Karrieresentrene vurderer at de har god kompetanse på karriereveiledning, men at erfaring og kompetanse med veiledning av flyktninger varierer, og at det er behov for å styrke kompetansen på noen områder. To av sentrene har også lagt vekt på å inkludere kompetanseutvikling av ledere/nøkkelpersoner i de samarbeidende kommunene i kompetanseutviklingen overfor kommunene og vurderer dette som en viktig forutsetning for et godt samarbeid og en god implementering.
- **Digitale løsninger.** Flere kommuner og karrieresentre rapporterer om store problemer med innlogging på Kompass og har ikke hatt tilgang til eller fått gjennomført registreringer før langt ute i utprøvsingsperioden. Mangelen på tilgang har ført til at man har brukt andre kartleggingsverktøy som man allerede hadde. For andre har løsningen fungert tilfredsstillende. Det er også utfordringer med kvaliteten på innholdet i Kompass, både når det gjelder forståelsen av begreper og kategorier, og med at løsningen er IKT-basert. Generelt er det et stort behov for å utvikle integrerte IKT-løsninger på flyktningefeltet hvor de forskjellige aktørene på området kan legge inn og hente ut data. Mangelen på slike løsninger fører til merarbeid og gjør at det er en stor risiko for at informasjon fra forskjellige instansers kartlegginger ikke gjenbrukes senere. Dette er en utfordring som aktualiseres når karrieresentrene introduseres som en ny samarbeidspartner i kvalifiseringsarbeidet.

6 Karriereveiledning og kommunenes arbeid med kvalifisering

Mens forrige kapittel fokuserte på organisering av karriereveiledningen og forholdet mellom de ulike aktørene som er involvert i utprøvingen, vil vi i dette kapitlet fokusere på brukerperspektivet, den individuelle veiledningen av flyktninger og tilpassingen av deres introduksjonsprogram. Vi trekker veksler på observasjoner og kvalitative intervjuer med deltakere, programrådgivere og karriereveiledere for å belyse deltakernes erfaring med tilbudet og utforske hvordan kompetansekartlegging og karriereveiledning påvirker kommunenes kvalifiseringsarbeid for ulike grupper deltakere. Gjennom å se på hvilke erfaringer deltakere og programrådgivere har med å følge opp informasjon og planer fra karriereveiledningen i arbeidet med deltakernes individuelle plan, utforsker vi nytteverdien av karriereveiledningen og hvordan den kan bidra til raskere oppstart i målrettet kvalifisering.

Siden utprøvingen fremdeles pågikk mens vi gjorde våre undersøkelser, har det i denne prosjektperioden ikke vært mulig å samle inn kvantifiserbare data på karriereveiledningens effekt på tilrettelegging av introduksjonsforløpet og deltakernes langsiktige nytte derav. Derimot har vår kvalitative studie bidratt til å identifisere noen aspekter vi mener kan hindre eller bidra til at karriereveiledning får betydning for kommunenes videre arbeid med målrettet kvalifisering, og som bør tas hensyn til i en videreutvikling av tilbudet om karriereveiledning.

Vi vil i dette kapitlet peke på betydningen av ulik målorientering og på viktigheten av å være bevisst på at både karriereveiledning og målrettet kvalifisering er prosesser som foregår over lengre tid, og at god kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom de ulike aktørene som er involvert, er avgjørende. Vi drøfter også betydningen av at flyktninger utgjør en svært sammensatt gruppe, og at visse kjennetegn ved deltakeren

anses som en forutsetning for hvorvidt karriereveiledning vil kunne ha en nytteverdi i en tidlig fase av introduksjonsprogrammet.

6.1 Målorientering og tidshorisonter

Som vi har vist innledningsvis, har kommunene som oppgave å tilrettelegge for et målrettet og tilpasset introduksjonsforløp for den enkelte deltakeren. Dette gjøres gjennom kompetansekartlegging og utarbeiding av en individuell plan, som revideres fortløpende gjennom introduksjonsprogram. Den individuelle planen skal eies av deltakeren, noe som forutsetter at deltakeren har vært og er i stand til å ta informerte valg om framtidige utdannings- og yrkesvalg. Fram til nå har det derfor vært en del av programrådgivernes oppgave å veilede deltakerne dithen.

I det kvalitative datamaterialet har vi registrert ulike forståelser av hva karriereveiledningen skal gjøre. Kompetanse Norges definerer karriereveiledning som «en tjeneste som styrker den enkeltes evne og muligheter til å ta bevisste og velinformerte utdannings-, yrkes- og karrierevalg, og er et viktig virkemiddel for å møte samfunnets utfordringer. Karriereveiledning kan innebære ulike former for veiledning og aktiviteter både individuelt og i gruppe. Stadig flere vil i løpet av yrkeskarrieren ha behov for å skifte jobb eller karrierevei eller ha behov for påfyll av kompetanse»¹⁰. Definisjonen er relativt bred og gir flere tolkningsmuligheter. Hvor langt fram skal det drømmes, og hvor skal støtet settes inn? Handler karriereveiledning om å starte en selvrefleksjonsprosess hos deltakeren, eller skal det kommes fram til en konkret tiltaksplan?

At karriereveiledning skal brukes for å utforme den individuelle planen, er har i vårt materiale ikke vært den eneste grunnforståelsen for veiledningen – hverken hos karriereveilederne eller hos programrådgiverne vi har intervjuet. Noen programrådgivere anser sitt samarbeid med karrieresentrene som et tiltak for deltakerens overgang *etter* introduksjonsprogrammet. Samarbeidet anses derfor for noen å handle om deltakernes behov for en plan videre etter introduksjonsprogrammet. Én av disse programrådgiverne motsatte seg ideen om at karriereveiledningen handlet om hennes og deltakerens tilpassing av innholdet i introduksjonsprogrammet: «Hvis karriereveiledning skal inn som et nytt element i arbeidet med [individuell plan] og flyktingenes introduksjonsprogram, blir det bare surrete», mente hun. I et annet tilfelle observerte vi den

¹⁰ <https://www.kompetansenorge.no/om-kompetanse-norge/sentrale-begreper-i-kompetansepolitikken/>

motsatte holdningen. Da var det karriereveilederen som gjerne ville vente med å veilede deltakeren, mens programrådgiveren presset på. Sistnevnte ønsket at deltakeren, som hadde begynt å spørre om veien videre, skulle få veiledning for å «holde håpet om framtida opp» og for å gi motivasjon til deltakelsen i introduksjonsprogrammet. Karriereveilederen var derimot mest opptatt av at det hun skal gi råd om, er tiden etter introduksjonsprogrammet eller valg som fremdeles er «premature» for deltakeren, og ville derfor helst ventet et år, til deltakeren nærmet seg slutten på introduksjonsprogrammet.

I samarbeidet mellom karrieresentrene og kommunen blir det derfor viktig å tydeliggjøre de ulike tidshorisontene. En bevissthet om ulike tidshorisonter er også svært viktig for deltakerne. Programrådgivere vi har intervjuet, er veldig tydelige på at det er store variasjoner i målgruppen. Noen flyktninger har et klart mål. Da blir det opp til programrådgiver og karriereveileder å nøste opp i dette, kartlegge eksisterende kompetanse og planlegge veien til dette målet. Men ikke alle deltakere er klare i oppstartsfasen til å ha et mål. Da ønsker ikke programrådgivere og karriereveiledere å presse dem. Med henblikk på en gruppe overføringsflyktninger fra Kongo, som kommunen akkurat har bosatt, uttalte en programrådgiver: «Det er nesten overgrep å sende dem til veiledning nå». Hun forteller om livssituasjonen de kommer fra. Alle de nye overføringsflyktningene har store familier, de har drevet med jordbruk hele sitt liv og har bodd lenge i flyktningeleir. «Den individuelle planen skal være deres, og det er de som skal sette et mål», tilføyer hun. For å realisere den ambisjonen foretrekker hun å vente med å sende disse deltakerne til karriereveiledning.

Den store variasjonen blant flyktninger har flere grunner. For det første forutsetter langsiktige planer om livet i Norge at deltakerne er i stand og rede til å tenke langt fram. Dette handler ikke om kognitive evner eller mental kapasitet, men om flyktningenes livssituasjon. Flere av flyktningene har bodd i mange år under svært utfordrende kår, der beslutninger har måttet tas fra dag til dag.

Utfordringene er ikke nødvendigvis over når flyktningene bosettes i kommunen. Tvert imot beskriver flere flyktninger og programrådgivere at det tar tid å lande, at praktiske oppgaver må unnagjøres, familien må falle på plass – eller må ha ankommet gjennom familiegjenforening – før deltakerne er klare til å fokusere på egen framtid. Som vi vil komme tilbake til mer utdypende i neste delkapittel (6.2 Veiledning som prosess), er noen deltakere selv opptatt av sine problemer her og nå og ser

framtiden i et ettårsperspektiv. For slike deltakere oppleves det som vanskelig å drømme seg ti år fram i tid, som kan være en oppfordring eller øvelse under karriereveiledningen. «Det er bedre å snakke om den veien man går i», som en av deltakerne uttrykker det. For noen flyktninger handler det også om å realitetsorientere seg:

Flyktningene som kommer, har ikke hatt tid til å lande. De klarer ikke å finne seg til rette med en gang. De fikk lovnader om så mye og har så store drømmer. Etter de kommer hit, er livet helt snudd opp ned.

For det andre handler tidshorisont også om flyktningenes egenforståelse av alder. Programrådgivere og karriereveiledere forteller om møter med flyktninger som sliter med å se for seg en framtidig yrkeskarriere. Programrådgivere oppgir at de møter noen flyktninger som ikke vitsen med å ta en utdanning eller lære språket, simpelthen fordi de anser seg selv som altfor gamle, som en annen programrådgiver gir et eksempel på:

Jeg hadde en dame fra Sudan som var 43. Hun mente at hun var eldgammel og snart skulle dø. Hun hadde bare jobbet med jordbruk, var analfabet. Hun hadde ingen forestillinger om mål. Hun fikk refleksjonstid for noen måneder. Vi skal ta det opp igjen i januar. Kanskje har hun noen tanker om hva hun vil.

Et eksempel fra et møte vi har observert, illustrerer hvordan begge disse dimensjonene – flyktningenes begrensede forutsetning til å tenke langt fram ved bosetting og deres egenforståelse – kan være barrierer som kan løses opp over tid og med karriereveiledning. Vi observert en kvinnelig deltaker som møtte sin programrådgiver etter å ha mottatt karriereveiledning ved et karrieresenter. Deltakeren er 31 år gammel og mor til fire. «31 er gammel dame i Afrika, der er hun gammel når hun har barn og er mor, og folk ler av deg hvis du vil gå på skole», sier hun i møtet. Hun forteller etterpå at det hun gruet seg til før hun kom til Norge som overføringsflyktning, var beskjeden de fikk om at de måtte studere norsk og gå på skole. Beskjeden skremte henne fordi hun ikke hadde forutsetninger for å se for seg hvordan livet i Norge kom til å være, og trodde hun måtte gå fra de små barna sine hjemme for å studere. Da hun kom til Norge, oppdaget hun at barna ble ivaretatt i barnehage. Så skulle hun og hennes programrådgiver lage en plan for hennes introduksjonsprogram. I den står det at hennes mål for introduksjonsprogrammet er å få jobb i barnehage eller som renholder. Hun forteller hvordan det ble bestemt:

«Jeg fikk bare denne planen, og hva som skal skje, og da tenkte jeg, da svarer jeg det jeg kan. Jeg hørte at det var barnehager og tenkte ok, det må jeg ta. Og telefontolken var veldig dårlig, det var vanskelig å høre. Jeg skjønnte ikke hva hun sa. Og til slutt begynte jeg bare å si ja, ja, ja.» Nå, etter et års botid og et møte med en karriereveileder, har deltakeren fått lyst til å studere videre og bli sykepleier. Hun sier at det handler om hva hun vil, «for å vokse, utvikle seg, strekke seg mot noe». Samtidig har hun beholdt planen om å jobbe i barnehage som et steg på veien, for å lære språket bedre, og er motivert for en langsiktig innsats med kvalifisering.

6.2 Veiledning som prosess

Riktig tidspunkt for karriereveiledning kan ses opp mot hensikten med karriereveiledningen og kommunens oppfølging sett fra veiledernes og deltakernes perspektiv.

Både programrådgivere og deltakere framhever nytten av at karriereveiledning kan gi informasjon om arbeidsmarkedet og de ulike jobbmulighetene en deltaker kan ha, altså generell kunnskap. En programrådgiver mener:

Vi synes det felles opplegget de har hatt, er et fint supplement til det vi snakker om. Kravene i arbeidslivet, det å finne jobber, det er veldig fint.

Dette er noe forskjellig fra karriereveiledning som har til hensikt å stake ut en individuell karrierevei for deltakeren. Som beskrevet i kapittel 5 har de ulike karrieresentrene tilbudt både generell og individuell karriereveiledning i litt ulike formater. Gjennomgående i samtalene med karriereveiledere, programrådgivere og deltakere beskrives individuell karriereveiledning – og programrådgivernes oppfølging gjennom arbeidet med den individuelle planen – som en prosess, som strekker seg over hele introduksjonsperioden.

Kartlegging skjer hele tiden. Noen har aldri holdt en penn, vet ikke hvor de skal signere. Noen er ikke vant til å låse dør, finne en lysbryter. Den digitale verden er overveldende. Vi følger opp hele tiden og setter nye mål.

Det ligger innforstått at flyktningene trenger tid til å finne seg til rette i kommunen, orientere seg i et nytt byråkratisk landskap og sammenlikne

drømmer og evner med potensielle yrkesmuligheter. Dette må ta programrådgivere ta hensyn til.

Men deltakerne trenger ofte det første året i introduksjonsprogrammet til å lande, bli kjent med aktiviteter og rutiner for familien. De trenger input med digital opplæring, språkkafé. Etter ett eller ett og et halvt år tar jeg opp samtalen igjen og spør: Hva vil du, hva er realistisk? Hvordan kommer vi oss hit? Det er viktig å huske at mål settes, og at de settes igjen etter et år. Mål kan forandre seg. Vi må hele veien ha dette som en vurdering.

Når det gjelder kommunenes arbeid med den individuelle planen, er det lovfestet at denne skal revideres jevnlig i samarbeid med deltakeren. For flere av de programrådgiverne vi har snakket med, blir den første IP-en et slags utkast, innforstått at ikke all informasjon er på bordet, og at deltakeren høyst sannsynlig vil trenge mer tid til å orientere seg. Dessuten har også programrådgiver behov for å bli kjent med deltakeren, skape den nødvendige relasjonen og få et bedre inntrykk av deltakerens evne til å tilegne seg nødvendig kunnskap.

Den første IP-en man lager, betyr lite (er også den vanskeligste), ifølge loven må den lages. Men i mitt syn er dette et utkast, de har så vidt landet og har ikke tid til å tenke på noe. Vi kan ikke lage planen, det er deres liv. Man kjenner dem ikke, har ikke relasjon, kjenner ikke ressursene deres, hva det innebærer å lære språk. Hvor lang tid det går. Mange har vært passive i mange år.

For de fleste karrieresentrene var også karriereveiledning ansett som en prosess, som ville innebære flere møter, enten én til én eller gjennom gruppemøter basert på moduler. I karriereveiledningen vi observerte i en av casekommunene, introduserte veilederen seg selv og sitt arbeid til deltakeren som følgende:

Det vi skal jobber med her, er å snakke om jobb, utdanning og framtiden. Vi kan møtes mange ganger i framtiden, etter det du har behov for. Ennå vet jeg jo lite om deg.

Flere programrådgivere anser nettopp dette å starte en lengre framtidorientert tankeprosess som en viktig hensikt med å tilby karriereveiledning for nyankomne flyktninger. Argumentasjonen er at

det er vanskelig å sette mål når du ikke kjenner samfunnet. Jeg tror det er en allright start i forhold til å tenke karriere. Verdien er

kanskje ikke data du får ut, men at du begynner å sette fokus tidlig. Å ha noen knagger å bruke videre. Du skal ha rom for å kunne justere det og få lov til å gå igjennom karriereveiledning ofte, for å justere med botid.

Flere framhever, som programrådgiveren over, at det er viktig at målene som pensles ut gjennom veiledning, kan justeres underveis dersom de skal være realistiske og bidra til et vellykket kompetansearbeid. En tjenesteleder i flyktningstjenesten framhever også at kartlagt kunnskap om deltakeren er viktig for at ulike etater skal samarbeide godt, men ikke for å låse målet for introduksjonsprogrammet tidlig:

Og det er med å sette mål som er realistiske, men også at man kan endre mål underveis. Når du har fått barn og gått på skole og så kommer hverdagen, eller kanskje du lærer fortere. At det er en prosess med karriereveiledning, og at flyktingen får lov til å være i den prosessen når de blir kjent med samfunnet, og blir kjent med arbeidslivet der de har bosatt seg.

Når formålet med karriereveiledningen er å sette i gang en tankeprosess og selvrefleksjon, sett fra deltakernes og veiledernes perspektiv, så følger det at man godt kan starte tidlig med karriereveiledning, så lenge det følges opp og gjentas med nye muligheter for å revidere mål og planer.

6.3 Informasjonsflyt og ansvar

Et uttalt formål med karriereveiledningen er å bidra til raskere oppstart av målrettet kvalifisering i introduksjonsprogrammet. IMDi og Kompetanse Norge har utviklet en mal for karriereveiledningsnotat som ligger i IMDI-nett. Denne skal legge til rette for informasjonsflyt av relevante kompetanseopplysninger fra karriereveileder ved karrieresenter til bostedskommuner. I notatet skal karriereveiledere kunne registrere opplysninger som er relevante for deltakers individuelle plan, og kommunen skal kunne få notatopplysningene i IMDI-nett.¹¹ I de kommunene vi besøkte ble ikke dette karriereveiledningsnotatet brukt. Dette hadde flere årsaker, blant annet programrådgivernes manglende tilgang til IMD-nett, som vi skal beskrive under.

¹¹ <https://www.kompetansenorge.no/soke-om-tilskudd/tilskudd-til-karriereveiledning-for-nyankomne-flyktinger-i-2019/>

God kommunikasjon mellom karrieresenter og kommune, og effektiv deling av opplysninger gjennom hele introduksjonstiden er en forutsetning for at karriereveiledning skal kunne fungere godt og målrettet, og kan benyttes som grunnlag for å utforme individuelle planer i introduksjonsprogrammet. Karriereveilederen trenger nødvendig bakgrunnsinformasjon om deltakeren. Hva har deltakeren med seg av kompetanse og erfaring? Dersom det har oppstått utfordringer og problemer i introduksjonsløpet så langt, hva skyldes dette? Karriereveiledningen skal bygge på en kompetansekartlegging og bidra til at den enkelte tar informerte valg om utdanning og arbeid, og til at programmet blir tilpasset den enkeltes behov. Dette forutsetter at karriereveiledere har nødvendig informasjon fra kommunenes kompetansekartlegging til at deres veiledning snakker godt til deltakeren og arbeidet med deltakerens individuelle plan.

Denne kunnskapen formidles ulikt i utprøvingene, som beskrevet i kapittel 5, ettersom ikke alle har fått til å bruke Kompass. Det har også vært noen utfordringer rundt avklaring av ansvar og roller i utprøvingene, som drøftet i kapittel 5.5. Som vi har vist tidligere, er karriereveiledningen i regi av de ulike karrieresentrene og oppfølgingen av denne i kommunen organisert på ulikt vis. I noen kommuner gjennomfører programrådgiverne karriereveiledningen med veiledning fra karrieresentrene, i andre kommuner er det karrieresentrene som gjennomfører veiledningen av deltakerne. I sistnevnte tilfeller varierer det hvorvidt karriereveiledere deltar i møter der deltakernes individuelle plan revideres, og hvorvidt programrådgiver deltar i karriereveiledningen. Metodefriheten og den store variasjonen i ansvarsfordeling og organisering har implikasjoner for informasjonsutvekslingen mellom de involverte aktørene.

I løpet av prosjektperioden observerte vi 11 veiledningsmøter, hvorav 9 handlet om revidering av den individuelle plan, og 2 var karriereveiledninger. Den karriereveiledningen som vi nå skal gjengi i noe større detalj, er valgt fordi den illustrerer mange av de mer generelle refleksjonene som vi har sett komme til uttrykk også gjennom de andre kvalitative intervjuene som er gjort i dette prosjektet. Eksempelet under representerer en veiledningssituasjon i en type organisatorisk kontekst, og er i så måte ikke nødvendigvis representativ. Samtidig gir den etter vår vurdering en god illustrasjon på noen av de dilemmaene som også tematiseres i andre deler av vårt kvalitative materiale.

Hva har skjedd i forkant av karriereveiledningen?

En veileder fra karrieresenteret møter deltakeren i flyktningkontorets lokaler. Deltakerens programrådgiver har også invitert seg selv til møtet. I forkant av møtet har programrådgiver per telefon informert karriereveilederen i grove trekk om deltakeren. I selve møtet går karriereveilederen igjennom de viktigste punktene. Utdanning, bakgrunn, sosialt nettverk her i Norge. Så kartlegges framtidsdrømmer. Deltakeren uttrykker få framtidso ønsker. På tomannshånd senere forklarer hun hvorfor:

Det er for mange som spør om framtiden. Det passer ikke meg. Jeg går ikke på grunnskolen, jeg kommer ikke på VGS, så jeg må gjøre noe annet. Det føles som bortkastet tid [å snakke om framtiden]. [...] Kanskje man skal snakke om praktiske ting. Bedre å snakke om hva som skjer om ett år. Ingen vet om hva som skal skje om ti år.

Deltakeren ønsker ikke å fortsette grunnskoleutdanningen sin, siden hun har måttet gjenta samme trinn flere ganger. Karriereveilederen bruker noe tid i møtet på å finne ut hvorfor deltakeren ikke ble vurdert som klar for å gå neste trinn, men klarer ikke å nøste opp i dette der og da. I det påfølgende intervjuet forklarer hun til oss:

Jeg er veldig nysgjerrig om hva som har skjedd i grunnskolen. Jeg vet ikke hvorfor det har skåret seg, eller om det har skåret seg. [...] Det jeg vet, er at hun ikke ble vurdert til å gå i tiende. Hva det skyldes, vet jeg ikke. Har PP-tjenesten vært i bildet? Hvis hun har konsentrasjonsvansker, er det traume, er det kognitivt, eller er det språket? Jeg vet ikke noe om det. Jeg vet heller ikke i hvilken grad man har kartlagt dette. De syv år på grunnskole – hva har hun derfra? Dette er et sort hull. Hvordan er hun kartlagt? Dette er et sort hull for meg. Hva er grunn til at det skar seg? Måtte det skjære seg? Hun er 22 år. Dette er en stor hindring for henne! Hun kommer ikke videre!

For karriereveilederen blir årsaksforklaringen av betydning. Hvorvidt deltakerens stagnasjon i utdanningsforløpet skyldes kognitive evner, konsentrasjonsvansker, sosiale problemer eller manglende språkferdigheter, vil ha implikasjoner for deltakerens framtidige muligheter og dermed også for hvordan veiledningen vil legges opp.

Hvem har ansvar for å følge opp?

I flere av kommunene vi har kartlagt, og for flere av deltakerne, ser det ut til at uklar ansvarsfordeling mellom kompetansesentrene og kommunen hindrer en effektiv oppfølging av deltakeren. La oss vende tilbake til den konkrete veiledningssituasjonen vi startet å beskrive i avsnittet over. Her er karriereveilederen tydelig på at hun godt kunne funnet ut av årsaken til deltakerens stagnasjon i utdanningsløpet. Hun kjenner jo den tidligere læreren til deltakeren. En telefon ville være nok til å få mer informasjon om hva som skjedde i grunnskolen. Men er det hun som bør ta den telefonen? Som hun fortalte til deltakeren, er hun «ikke fra NAV og har ingenting med penger å gjøre. Jeg har heller ingenting med rettigheter å gjøre, og jeg har taushetsplikt.» Hvilket ansvar har hun, og hvem bør følge opp? Karriererådgiveren peker her på en uklar ansvarsfordeling – hvem «eier» deltakeren – eller kanskje heller, hvem har egentlig ansvar for de ulike delene av deltakerens behov? Hvem er tettest på deltakeren? Programrådgiveren, læreren, voksenopplæringen eller karriereveilederen?

I dette tilfellet hadde karriereveileder mest kontakt med voksenopplæringen. Det var derimot første gang at karriereveilederen hadde vært i møte med en programrådgiver, som hadde mye mer informasjon om deltakernes bakgrunn. «Jeg fikk jo en del informasjon muntlig, på telefon. Men jeg vet ikke hva jeg skal gjøre med denne informasjonen. Hvem jeg skal videreformidle denne informasjonen til? Skal jeg forholde meg til henne [altså programrådgiveren] og komme med forslag om hva man kunne gjøre? Eller er det andre som burde fått denne informasjonen?» spør hun.

Hvordan skal informasjon om karriereveiledningen videreformidles til kommunen?

Spørsmålet om hvem som skal informere hvem, og hvem som «eier» informasjonen, er viktig og inkluderer i stor grad også deltakeren. Som nevnt tidligere, har Kompetanse Norge utviklet et karriereveiledningsnotat, som skulle sikre god informasjonsflyt via IMDi-nett. I de utvalgte kommunene vi har besøkt, ble dette notatet ikke brukt. I de kommunene vi besøkte, ser årsakene ut til å være todelt. For det første har det vært vansker knyttet til tilgang til notatene i IMDi-nett. Både blant programrådgivere og blant karriereveiledere har vi fått en rekke eksempler på at informasjonen ikke var tilgjengelig (se også kapittel 5). For det andre ga flere av informantene uttrykk for at deltakerne bør ha et sterkt eierskap

til sin egen plan og at et slikt eierskap best utvikles på andre måter enn å ta i bruk karriereveiledningsnotatet.

Blant våre informanter har både programrådgivere og karriereveiledere i utprøvingene vært svært opptatt av at deltakerne skal eie sine individuelle planer, sine framtidssønsker og beslutningene som tas rundt deres karriere og yrkesvalg. Nøyaktig hva dette innebærer er likevel ikke alltid klart – heller ikke hvordan man kan og bør organisere veiledningen slik at man legger til rette for at deltakerne utvikler et slikt eierskap til planen. La oss nok en gang vende tilbake til den konkrete karriereveiledningen vi har fulgt gjennom dette avsnittet. I denne kommunen ble deltakerne oppfordret til selv å skrive veiledningsnotatet og formidle innhold av veiledningen tilbake til programrådgivere. Dette fungerte ikke alltid i denne kommunen. Programrådgiveren viser et håndskrevet ark på arabisk – et språk hun ikke behersker. Det var veiledningsnotatet fra en annen deltaker hun hadde henvist til karriereveiledning. «Jeg vet ikke helt hva jeg skal gjøre med dette. Det er en utfordring at vi ikke har mer informasjon, om hva anbefalinger er, hva vi skal ta hensyn til», sier hun. Også karriereveilederen er klar over at idealet om å overlate informasjonsansvaret til deltakeren ikke alltid fungerer:

Min veiledning skal bare sette ting i gang hos deltakeren. Jeg skal heller ikke rapportere til noen. Ideelt sett skal all rapportering gå gjennom han. Men han [deltakeren hvis møte vi observerte] er litt for svak. Selv om jeg blir fristet til det.

Programrådgiveren er tydelig på at hennes deltakelse i karriereveiledningen var svært nyttig for bedre å kunne følge opp deltakeren i etterkant av veiledningen.

At jeg var med [denne deltakeren], var mye bedre. Da fikk jeg høre hva de snakket om. [...] Det var nesten en konkret plan om hva han trenger for å komme videre med utdanningen sin. Dette var veldig nyttig for meg, som har en koordinerende rolle. Vi er et viktig ledd i deltakernes forløp. Vi godkjenner utgifter. Dersom han vil ta grunnskoleutdanningen sin som privatist, så går dette gjennom oss.

Både karriereveilederen og programrådgiveren var tydelig på at et felles verktøy, som Kompass, kunne være svært nyttig for å skape en mer effektiv og velfungerende informasjonsutveksling. Dette hadde imidlertid ikke programrådgiver tilgang til, da det kun var enkelte ansatte i kommunen

som kunne se informasjonen som ble lagt inn i Kompass. Heller ikke den kommunen som selv gjennomførte karriereveiledningen i prøveprosjektet og som vi besøkte hadde tilgang til å registrere dette i Kompass.

Basert på de kvalitative datamaterialet vårt ble det tydelig at gode ansvarsfordelinger, klare kommunikasjonssystemer og ikke minst felles forståelse av hva karriereveiledningen skal bidra til, var viktige punkter for god utnyttelse av karriereveiledningen.

6.4 Karriereveiledning for ulike målgrupper

Et sentralt spørsmål knyttet til karriereveiledning, er når den bør gjennomføres. Er det fornuftig å starte tidlig, allerede i mottak eller ved ankomst for de som flytter rett til en kommune, eller bør man vente til flyktningene har fått en større mulighet til å etablere seg og komme på plass i et nytt land og i et nytt hjem. Som vi allerede har vært inne på, er det ikke åpenbart hva svaret på dette spørsmålet er. Flyktninger er en heterogen gruppe med svært ulike behov og forutsetninger. Tidlig karriereveiledning kan være effektivt for noen flyktninger, mens andre vil trenge lengre tid til å venne seg til livet i Norge og å forstå systemet de skal forholde seg til og planlegge innenfor. Samtidig vil nytten av karriereveiledningen ikke bare være betinget av hvem som veiledes, men også av hvordan veiledningen organiseres og utføres. Dette ble tematisert i flere av våre intervjuer med både flyktninger, karriererådgivere og programrådgivere.

I utprøvingen av karriereveiledning skulle tilbudet gis til overføringsflyktninger og familiegjenforente. I praksis har også personer bosatt fra mottak blitt rekruttert til utprøvingen. En årsak er at bosetting av overføringsflyktninger har blitt forsinket i 2019, da utprøvingen skulle foregå. En annen årsak er at noen kommuner som deltok i utprøvingen, har satt andre kriterier for hvilke flyktninger de velger ut. Én kommune fortalte at de har sendt deltakere til karriereveiledning i utprøvingen dersom deltakerne har «interessante mål», eller de har valgt ut deltakere som programrådgiverne «trenger hjelp med», fordi de selv ikke vet hvilke råd de skal gi. I tillegg har de lagt vekt på om deltakeren «klarar en sånn setting»: at deltakeren, slik de vurderer det, er trygg og ikke har for mange ekstra belastninger, for eksempel knyttet til egen helse eller familie. I tillegg mener de at karrieresenteret forutsetter at deltakerne «har en agenda», altså noenlunde klare forestillinger eller ønsker om sin egen fremtid. Om deltakeren kom til kommunen fra mottak, på familiegjenforening eller som overføringsflyktning, har de ikke vært opptatt av.

Erfaringer fra utprøvingen tilsier at kjennetegn ved deltakerne kan ha sammenheng med karriereveiledningens nytteverdi i en tidlig fase av introduksjonsprogrammet. Med nytteverdi mener vi her om tidlig karriereveiledning bidrar til at den enkelte deltakeren blir bedre rustet til å ta informerte valg slik at de kan komme raskere i arbeid for å kunne forsørge seg selv og sin familie, og kommer raskere i gang med individuelt tilpasset kvalifiseringsløp i introduksjonsprogrammet. De to kjennetegnene som programrådgiverne legger mest vekt på i intervjuer med oss, er flyktingenes medbrakte utdanning og deres språkferdigheter, inkludert om de har forutsetninger for rask språklæring.

Rådgivere fra flere kommuner trekker fram at utprøvingen av kompetansekartlegging og karriereveiledning, slik de har gjennomført det, har passet særlig godt for deltakere med høy utdanning og gode språkferdigheter. For det første trekker de fram at disse deltakerne enkelt kan fylle ut Kompass, selv om de kanskje ikke får registrert alle relevante detaljer om sin medbrakte kompetanse. Videre er dette deltakere som kan ha nytte av veiledning om spesifikke utdanningsmuligheter som programrådgiverne kanskje ikke kjenner til. Én programrådgiver forteller at de sendte en deltaker med høyere utdanning og gode engelskferdigheter til karrieresenteret, og at karriereveileder da kunne snakke med deltakeren om hans muligheter videre etter introduksjonsprogrammet. Karrieresenteret ga et konkret tips om et relevant masterstudium på et bestemt universitet, som programrådgiveren kunne følge opp videre. Dette eksemplet trekkes fram av kommunen som en vellykket utprøving som hadde god nytteverdi, fordi deltakeren kunne ta et målrettet utdanningsvalg, og kommunen kunne gi videre støtte gjennom introduksjonsprogrammet, som bidro til å realisere planen.

Også deltakere som er unge og har språkferdighetene til å begynne en lengre utdanning i Norge, trekkes fram som deltakere som kan ha utbytte av kompetansekartlegging og karriereveiledning i en tidlig fase av introduksjonsprogrammet. Her har flyktinger som har bodd på mottak, et fortrinn, fordi de har hatt lengre tid til å lære seg språket og forstå det norske samfunnet. Én programrådgiver vi har intervjuet, trekker fram en deltaker hun veileder, som kom til Norge som enslig mindreårig asylsøker, som har lært en del norsk, og som hun mener burde ta en utdanning. Programrådgiveren mener at karriereveiledning kan ha stor nytteverdi for deltakeren, ved å hjelpe deltakeren med å finne egne interesser og la ham få vite mer om ulike utdanningsveier, og slik ta et mer informert valg, som siden kan hjelpe deltakeren å fullføre en utdanning. Hun

forteller også om dette som et tiltak som vil gjøre henne tryggere i sin veiledningsrolle. Nytteverdien avhenger imidlertid av deltakeren selv: Bli han mer kjent med seg selv og mulighetene sine av karriereveiledningen, blir han tryggere i sitt valg og mer motivert? I det første møtet med karriereveileder, som vi observerte, framsto deltakeren som lite aktiv og engasjert. Da vi intervjuet ham på tomannshånd etterpå, beskrev han møtet som «bortkastet tid». Han satte pris på tips og veiledning, men han mente det ble mange møter og litt for mange folk «som spår om framtiden», for mange «prosjekter som ikke passer meg» – hvis han kunne forholde seg kun til sin programrådgiver, ville han foretrukket det. I dette øyeblikksbildet ser programrådgiveren en potensiell nytteverdi som deltakeren ikke opplever, men begges opplevelse kan selvfølgelig endre seg, og avhenge av hvilke typer veiledningsaktiviteter som tilbys. Poenget med å løfte fram eksempelet her, er å vise fram at både deltakernes forutsetninger og livssituasjon spiller inn på utbyttet de opplever å få av karriereveiledning på et gitt tidspunkt.

For deltakere som hverken har medbrakt utdanning eller norskferdigheter på plass, har programrådgiverne vi har intervjuet, lavere forventninger til utbyttet av tidlig karriereveiledning, i form av tilpassing av kvalifiseringstilbud i introduksjonsprogrammet. Flere programrådgivere trekker fram språklæring som et usikkerhetsmoment i veiledningen mot videre kvalifisering: Programrådgiverne vet gjerne ikke hvor lang tid det vil ta for deltakerne å lære norsk godt nok til å gå videre til ulike kvalifiseringstilbud. Dette gjør det vanskelig å hjelpe deltakeren til å ta informerte valg om arbeid og utdanning i en tidlig fase av introduksjonsprogrammet. Samtidig er programrådgivere vi har intervjuet, gjennomgående positive til at også disse deltakerne får mer informasjon fra en pålitelig kilde som karrieresentrene. De beskriver hvordan deltakerne søker etter kunnskap, og hvordan de frykter at deltakerne følger andres råd og eksempler framfor å ta individuelle valg.

6.5 Karriereveiledningens betydning for kommunenes arbeid

Gitt framstillingene ovenfor kan vi så argumentere for at karriereveiledning bidrar til raskere oppstart i målrettet kvalifisering? Som vi har beskrevet i kapittel 3, har dette prosjektet visse begrensninger, som særlig skyldes et begrenset tidsperspektiv. Det blir derfor ikke mulig for oss å gi endelig svar på hvordan karriereveiledningen påvirker kvalifisering på

sikt. Derimot er det mulig å bryte ned denne problemstillingen i to relevante underspørsmål, nemlig om betydningen av: Hva betyr karriereveiledningen for kommunenes arbeid med den individuelle planen og er det fornuftig å gjennomføre karriereveiledning tidlig i introduksjonsforløpet?

Hva er så nytten av å tilby kompetansekartlegging i kombinasjon med karriereveiledning? Tidligere studier har vist at programrådgivere i stor grad etterspør både mer veiledningskompetanse og større kunnskap om mulige utdanningsløp for nyankomne innvandrere (Djuve m.fl 2017; Djuve og Kavli 2015; Djuve, Kavli og Hagelund 2011). Dette ble gjentatte ganger trukket fram i samtale med programrådgivere og ledere av flyktningetjenesten i den kommunen vi besøkte som ikke hadde deltatt i utprøvingen. Programrådgiveren der beskriver hvordan hun og deltakeren må oppsøke ulike aktører for å få den nødvendige informasjonen om arbeids- og utdanningsmuligheter. I den kommunen vi besøkte, virket systemet bedre tilrettelagt for deltakerne i grunnskoleforløpet og de som hadde en utdanningsplan. Her hadde flyktningetjenesten etablert et samarbeid med videregående skole, der rådgivere kunne informere om utdanningsforløp. Derimot hadde kommunen lite systematisk veiledning for de deltakerne som skulle ut i jobb.

Da er det NAV som blir neste. NAV kommer veldig sent, ofte for sent. I år måtte jeg på et møte i høst som burde inn i mai, som ikke ble gjort. Det har vært vanskelig de siste årene.

Programrådgiveren er tydelig på at hun selv mangler den nødvendige veiledningskompetansen og kunnskapen om utdannings- og yrkesforløp. Dette fører til at hun ikke kan besvare spørsmål fra deltakerne umiddelbart, men ofte er nødt til å innhente informasjon og kompetanse utenfra. Det tar tid.

Jeg har lite kompetanse til å veilede dem. Ofte må jeg spørre rådgiverne på videregående skole. Ofte er de opptatt og kan ikke svare med en gang, og da tar det tid. Og jeg vet at folk har dårlig tid. Vi bruker unødvendig lang tid. Dersom vi hadde karriereveiledning her, så hadde vi sluppet mye unødvendig arbeid.

Introduksjonsprogrammet er et tidsbegrenset tilbud. Hovedregelen er at deltakerne i løpet av to eller tre år skal ha tilegnet seg den nødvendige kompetansen for å kunne gå over til et utdanningsforløp eller i arbeid. For deltakere med omfattende opplæringsbehov er det mye som skal

rekkes på relativt knapp tid. I tillegg har mange deltakere et ønske om å endelig komme i gang med utdanning eller arbeid etter lang tid i flyktningeleiren, på flukt eller i asylmottak. Som programrådgiveren sier: «Deltakerne har dårlig tid. Det blir derfor viktig at tiden brukes effektivt.»

Programrådgiveren peker her på et betydelig skille mellom effektiv tidsbruk og rask gjennomføring av karriereveiledningen. Med effektiv tidsbruk menes det en best mulig utnyttelse av tiden deltakerne har til rådighet i introduksjonsprogrammet. Det er svært ønskelig at lange tomperioder og lang ventetid unngås. I det ovennevnte tilfellet var det stort forbedringspotensial i å effektivisere flyten av informasjon og veiledning. Programrådgiveren og deltakerne var nødt til å forholde seg til flere instanser – i dette tilfellet flyktningetjenesten, NAV, voksenopplæring og videregående opplæring. Samarbeidet mellom disse tre aktørene var lite formalisert og, slik vår informant beskriver det, avhengig av enkeltpersoners engasjement, interesse og tid.

Vi bruker for mye av tiden deres. Det går for lang tid til det skjer noe. Der er det mye forbedringspotensial.

Programrådgivere som deltok i utprøvingen, og som vi har intervjuet er stort sett samstemte i at karriereveiledning er nyttig for deres arbeid. Karriereveiledning og dens metodikk anses å være svært godt egnet til å framskaffe ny informasjon om deltakernes framtidsmål og til å sette i gang en refleksjonsprosess hos deltakeren om egne evner, ønsker og forventninger.

Derimot er det større usikkerhet om hvorvidt karriereveiledning var nyttig tidlig i kvalifiseringsforløpet. Vi har allerede beskrevet i kapittel 6.4 at nytten av å igangsette karriereveiledning tidlig avhenger sterkt av deltakerne og av hans eller hennes relasjon til veilederen. I denne avsluttende delen ønsker vi å peke på et annet sentralt aspekt, nemlig skillet mellom tidlig oppstart av karriereveiledning og rask fullføring av denne. Et slikt skille krever en ytterligere presisering rundt karriereveiledningens formål og utforming. Hva skal karriereveiledning være? Og hvordan skal den utøves? Som vi har vist til ovenfor, har Kompetanse Norges definisjon av karriereveiledning ingen klar definisjon av tidsaspektet. Det er med andre ord åpning for fortolkning og tilpassing. Dersom spørsmål om tidlig karriereveiledning er sammenfallende med rask gjennomføring – altså at hele karriereveiledningen skal gjennomføres tidlig i introduksjonsforløpet, legger dette en forståelse av karriereveiledning som enkelthendelser eller et kort forløp til grunn. En slik tolkning tar for gitt at

karriereveiledning kan foretas uten god kjennskap til deltakeren, og at deltakeren tidlig i kvalifiseringsforløpet allerede besitter de nødvendige forutsetningene (som kjennskap til det norske systemet, evne til å planlegge sin framtid i Norge langsiktig, at praktiske gjøremål er unnagjort, og at familien har funnet seg til rette) til å reflektere over framtidige yrkesønsker.

Blant våre informanter er det få, hverken programrådgivere, karriereveiledere eller deltakere, som deler en slik forståelse av kompetansekartlegging og karriereveiledning. Kartleggingen og veiledningen foregår i de fleste kommunene over lengre tid og anses som en prosess, der en relasjon mellom veileder og deltaker bygges opp gradvis, deltakernes evne til selvrefleksjon og deres kjennskap til det norske systemet øker med tiden, og framtidsonsker og mål utvikles underveis. Flere deltakere kan ha nytte av tidlig oppstart av karriereveiledningen, gitt at denne forstås som starten på en prosess med flere samtaler og veiledninger.

Basert på vårt datamateriale anser vi det derfor som mindre relevant å drøfte målsetting om rask tidlig innsats hvis man ikke også fokuserer på karriereveiledning som et bidrag til god individuell tilpassing og selvrefleksjon over tid. Karriereveiledning i utprøvingen består av ulike metoder, i noen tilfeller moduler, som alle har ulike formål: igangsette selvrefleksjon, inspirere til å drømme, informere om mulige yrkes- og utdanningsmuligheter og konkret arbeid med å stake ut veien til yrkesmålet. Programrådgivere og karriereveiledere som har deltatt i utprøvingen, er tydelige på at flere deltakere vil ha nytte av å igangsette refleksjonsprosessen tidlig. De mener at dette også vil gagne arbeidet med å tilpasse deltakernes introduksjonsprogram og dermed utnytte mulighetene for kvalifisering bedre.

6.6 Oppsummering

- **Målorientering og tidshorisonter.** Karrieresentrene, kommunene og deltakerne har ulike tidshorisonter. Det er varierende forståelse av hva karriereveiledningen skal bidra med, og når i deltakernes forløp dette bidraget skal nyttiggjøres. Brukt riktig kan karriereveiledning og den langsiktige tidshorisonten gi deltakeren en bevissthet om betydningen av de neste to årene i introduksjonsprogrammet, for eksempel viktigheten av å fullføre grunnskolen, og kan legge til rette for mer informerte retningsvalg i for eksempel videregående skole, dersom dette skjer innen introduksjonsperioden.

- **Veiledning som prosess.** Karrieresentrene og kommunene er opptatt av at arbeidet med deltakernes framtidige mål skjer gjennom en prosess. Det er godt mulig å starte karriereveiledningen tidlig for å få i gang en tankeprosess og selvrefleksjon. Denne bør følges opp og gjentas med nye muligheter for å revidere mål og planer underveis.
- **Informasjonsflyt og ansvar.** Manglende tilgang til digitale verktøy, uklare ansvarsområder og ustrukturert informasjonsflyt mellom de ulike aktørene i kvalifiseringsarbeidet hindrer god veiledning og oppfølging av deltakeren. Blant annet er det problematisk, når programrådgivere ikke har tilgang til informasjon i Kompass. Uklar ansvarsdeling kan hindre god oppfølging av det som kommer ut av karriereveiledningen. Derimot ser vi at jevnlige og systematiske møter mellom karriereveiledere, programrådgivere, NAV og voksenopplæring som er satt i system, bidrar til en effektiv og sikker informasjonsflyt og tydeligere ansvarsområder.
- **Karriereveiledning for ulike målgrupper.** Erfaringer fra utprøvingen tilsier at kjennetegn ved deltakerne kan ha sammenheng med hvorvidt tidlig karriereveiledning bidrar til at den enkelte deltakeren kan ta mer informerte valg om arbeid og kvalifisering. Medbrakt utdanning og deltakernes språkferdigheter samt deres forutsetninger for rask språkopplæring trekkes fram som særlig relevant. I tillegg forutsetter langsiktige planer om livet i Norge at deltakeren er i stand og rede til å planlegge sin framtid i Norge. Familieforhold i og utenfor Norge, deltakerens helse og deltakerens tilpassing til norske forhold trekkes fram som viktig her.
- **Karriereveiledningens betydning for kommunenes arbeid.** Våre funn tilsier at en tidlig oppstart av karriereveiledningen i introduksjonsforløpet kan gjøre arbeidet med deltakernes individuelle plan. Veiledningsmetodikken og veiledernes kompetanse om utdanningsforløp og mulige yrkesvalg kan være en god støtte for effektivt arbeid med deltakernes individuelle plan. Karriereveiledning bidrar også til å sette i gang en refleksjonsprosess hos deltakeren. Det kan være viktig for å kunne sette gode fremtidsmål i en ny kontekst. Men rask oppstart av karriereveiledning må ikke forveksles med rask gjennomføring av denne. Karriereveiledning er en prosess som går over tid, og der ulike tematikker og teknikker brukes avhengig av deltakernes framdrift og forutsetninger.

7 Konklusjoner og anbefalinger

I denne rapporten har vi presentert en studie av to tiltak som skal forbedre kvalifiseringen av nyankomne flyktninger: kompetansekartlegging og karriereveiledning for nyankomne flyktninger. Vi har kombinert ulike metoder og analytiske perspektiver, slik at temaet kan belyses fra ulike vinkler. I det følgende oppsummerer og drøfter vi våre konklusjoner, og kommer med anbefalinger til myndighetenes videre arbeid med tiltakene.

Kompetansekartlegging av flyktninger før bosetting

Det har lenge vært et ønske om å forbedre den informasjonen kommunene får om flyktninger før, eller i forbindelse med, at de bosettes i kommunen. I 2015 ble dette arbeidet intensivert gjennom etablering av Kompass – en elektronisk selvregistreringsløsning – der flyktninger selv fikk mulighet til å registrere informasjon om sin kompetanse. Målsettingen med Kompass er, ifølge IMDi (2018), å gi kommuner og andre aktører i integreringsarbeidet et bedre grunnlag for å utforme sine tilbud og tjenester til nyankomne flyktninger.

Vi har undersøkt hvordan kommunene vurderer kvaliteten på den informasjonen de får tilgang til om flyktninger som bosettes fra asylmottak, og om den bidrar til at de kommer raskere i gang med et bedre tilrettelagt og mer målrettet opplæringsarbeid. Vår surveyundersøkelse blant bosettingskommuner understøtter at tidlig og god informasjon om flyktingenes kompetanse kan bidra til at bosettingskommuner kan effektivisere opplæringsarbeidet i introduksjonsprogrammet. Kommuner som har hatt tilgang på flyktingers selvregistrerte kompetanseopplysninger, rapporterer i noe større grad enn andre at dette har vært positivt for oppstart og innhold i norskopplæring. For oppstart i andre typer opplæring er det ikke mulig å måle en slik forskjell i våre data.

Surveyundersøkelsen tyder også på at tidlig kartlegging av flyktningenes kompetanse kan bidra til å heve kvaliteten i introduksjonsprogrammet. Om lag halvparten av kommunene som har deltatt i undersøkelsen, svarer at kartleggingen i stor eller i noen grad bidro til at norskopplæringen ble mer arbeidstrettet, mer utdanningsrettet og ble bedre tilpasset deltakerens forutsetninger for språklæring. Om lag seks av ti kommuner mener at det opplæringsarbeidet som ikke var knyttet til norskopplæringen, ble bedre tilpasset både deltakernes ønsker om arbeid og videre utdanning og deltakernes forutsetninger for å delta i utdannings- eller arbeidsrettet opplæring. Kommuner som har hatt tilgang på selvregistrerte kompetanseopplysninger for flyktninger de har bosatt, er mer positive til den kartleggingsinformasjonen de har fått, enn det andre kommuner er.

Samtidig viser våre undersøkelser at det er et betydelig forbedringspotensial i det kartleggingsarbeidet som gjøres, både i og utenfor Kompass. En stor andel av kommunene som har svart på vår surveyundersøkelse, mener at den informasjonen de har fått om flyktningenes kompetanse, ikke gir noen raskere oppstart i norskopplæring (47 prosent) eller annet opplæringsarbeid (35 prosent). Det er relativt få av kommunene som har svart at informasjonen gir et svært godt bilde av flyktningenes kompetanse. Kommunene opplyser at de får best informasjon om flyktninger som bosettes fra integreringsmottak. De får også nyttig informasjon, spesielt om formell utdanning og tidligere arbeidserfaring, for flyktninger som bosettes fra ordinære mottak eller som kommer som overføringsflyktninger. Familiegjenforente, som ikke kartlegges av noen før bosetting, er gruppen som kommunene får aller minst informasjon om.

Kommunene vi har besøkt i prosjektet, forteller at de rutinemessig kartlegger alle flyktninger selv etter bosetting. De forteller at de trekker veksler på informasjon fra selvregistrering i Kompass eller andre kartlegginger som et utgangspunkt, men de vurderer ikke disse informasjonskildene som tilstrekkelig grunnlag for å gjøre vedtak om mål og innhold i introduksjonsprogrammet. Flere stiller også spørsmålstegn ved hvor pålitelige de selvregistrerte opplysningene er, både i nettsurveyen og i kommunene vi har besøkt. Det er derfor vanskelig å si i hvor stor grad kommunene bygger videre på kartleggingen og i hvor stor grad de starter på nytt. Erfaringene som kommer fram i denne rapporten, tilsier at kompetansekartlegging realistisk sett fortsetter etter bosetting, i deltakernes møter med ulike aktører som hjelper dem på veien mot det norske arbeidslivet. Det er likevel liten grunn til å tvile på at en godt gjennomført kartlegging før bosetting, kan være nyttig. Kommunene ønsker å få den

informasjonen som Kompass kan gi, omtrent halvparten av kommunene mener at tidlig kartlegging av flyktningers kompetanse gjør deres arbeid bedre, og denne andelen er litt høyere blant kommuner som har erfaring med Kompass.

Utprøving av kompetansekartlegging og karriereveiledning for overføringsflyktninger og familiegjenforente etter bosetting

Fire fylkeskommunale karrieresentre og 13 bosettingskommuner har gjennomført en utprøving av kompetansekartlegging og karriereveiledning for overføringsflyktninger og familiegjenforente høsten 2019. Utprøvingen kom noe sent i gang, og vår undersøkelse kan ikke si noe om langsiktige effekter. Imidlertid viser vår undersøkelse at det er flere mulige måter å gå fram på for å gi et tilbud om karriereveiledning til bosatte flyktninger. I utprøvingen har de fire deltakende karrieresentrene valgt to hovedstrategier. I dette prosjektet har vi ikke kartlagt ressursbruken i utprøvingene, men disse ulike framgangsmåtene krever åpenbart ulik innsats og deltakelse fra henholdsvis karrieresentrene og kommunene.

Den første strategien innebærer å gjennomføre karriereveiledningen omtrent på samme måte som for andre brukere, uten opplegg for kompetanseoverføring til kommunen som skal følge opp flyktingene videre. To karrieresentre har valgt denne strategien. Arbeidsdelingen har gjort det viktig å ha en kanal for informasjonsutveksling, men flere i kommunene har strevd med å få de nødvendige tilgangene til Kompass, som skulle legge til rette for en slik informasjonsutveksling.

Den andre strategien legger vekt på kompetanseoverføring til bosettingskommunene både før, under og etter veiledningsarbeidet. De to karrieresentrene som har valgt denne strategien, er opptatt av at karriereveiledning for flyktninger må gjøres i flere omganger for at deltakeren skal utvikle de nødvendige karrierferdighetene, og at det først og fremst er kommunene som kan gi en slik oppfølging. Ett senter har valgt å tilby programrådgiverne felles kurs innledningsvis, gjennomført veiledning av deltakerne med programrådgiver fra kommunen til stede, gjennomført for- og ettermøter med programrådgiver og gitt påfølgende veiledning til de enkelte programrådgiverne i kommunene. Det andre karrieresenteret har valgt å sertifisere programrådgiverne i kommunene i veiledningsopplegget «Klart vi kan» slik at programrådgiverne selv kan gjennomføre karriereveiledning for deltakerne, i samarbeid med karrieresenteret.

I utprøvingen skulle karriereveiledningen være basert på en kartlegging av flyktingenes kompetanse i Kompass. Flere kommuner og

karrieresentre rapporterer om store problemer med innlogging på løsningen. Manglende tilgang i kritiske faser av utprøvingen har vært en betydelig frustrasjon som har bidratt til å forsinke gjennomføringen av utprøvingen flere steder. Andre kommuner rapporterer om positive erfaringer med tilgang til og utfylling av Kompass. Som i tidligere evalueringer finner også vi at noen flyktninger klarer dette selv, mens andre trenger bistand fra ansatte i kommunen eller andre deltakere. De som skal gjennomføre karriereveiledningen, savner også mer informasjon om flyktningenes situasjon og forutsetninger enn Kompass kan gi. Den digitale fragmenteringen på flyktningeområdet mellom kommunenes, NAVs og IMDis ulike fagsystemer gjør det vanskelig å sørge for god tilgang på helhetlig informasjon om deltakerne i introduksjonsprogrammet og fører til merarbeid i situasjoner som dette. Det er også juridiske og etiske begrensninger på hvilken informasjon som kan deles, særlig når det gjelder opplysninger om deltakernes helse. Samlet gjør dette at godt samarbeid og god rolleavklaring blir ekstra viktig for at de ulike aktørenes innsats skal bygge på hverandre og komme deltakerne til gode.

Vi har gjennomført kvalitative undersøkelser av hvordan karriereveiledning kan bidra til rask oppstart i målrettet kvalifisering innenfor introduksjonsprogrammets rammer. Våre observasjoner og erfaringer fra kommunene og deltakerne selv tilsier at det er lettere å trekke målsetninger og tiltak ut av karriereveiledningen for deltakere som har mer medbragt utdanning, sterkere språkferdigheter og noe forståelse av den norske konteksten. De to siste faktorene øker med botid. Dette handler ikke om å kunne gjennomføre selve karriereveiledningen, men om hvilken nytteverdi den har for deltakerne. Deltakere som har færre slike ressurser, og de som har utfordringer knyttet til helse eller familieforhold i eller utenfor Norge, kan ha større utfordringer med å dra nytte av karriereveiledningen for å ta informerte og målrettede valg om karriere kort tid etter at de er bosatt i Norge. Men også disse kan, som våre undersøkelser har vist, ha god nytte av karriereveiledning for å bli kjent med sine muligheter i Norge og starte en selvrefleksjon om egne ressurser og ønsker. Våre undersøkelser tilsier at karriereveiledning gjerne kan starte tidlig, men både karrieresentrene og kommunene som har deltatt i utprøvingen, anbefaler at karriereveiledning gjennomføres som en prosess over tid, og at målet for deltakernes introduksjonsprogram og videre karriere ikke bør defineres endelig ved start. Deltakererfaringene vi har vist i denne rapporten, understøtter også dette.

Prosjektets relevans for videre utvikling av kvalifiseringsarbeidet

Som vi har beskrevet i kapittel 2, har regjeringen Solberg lagt fram et nytt lovforslag, der kompetansekartlegging og karriereveiledning skal gjennomføres «i forkant av oppstart av introduksjonsprogrammet» (Kunnskapsdepartementet, 2019a, pp. 8, 67-68). I NOU 2016: 7 *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn* beskrives karriereveiledning som særdeles viktig og effektivt blant annet ved ankomst til bosettingskommunen og oppstart i introduksjonsprogram og ved avslutning av introduksjonsprogrammet. Det tegnes en sammenheng mellom tidlig tilgang til karriereveiledning og rask arbeidsorientering og oppstart av arbeidsrettede aktiviteter. Mens det i NOU 2016: 7 anbefales karriereveiledning ved oppstart og ved avslutning av introduksjonsprogrammet, foreslår regjeringen at karriereveiledning etter bosetting og ved oppstart av introduksjonsprogrammet (altså i løpet av de første tre månedene etter bosetting) vil bidra til målrettet kvalifiseringsarbeid gjennom tilpasset og hensiktsmessig innhold i introduksjonsprogrammet.

Som vist i dette prosjektet kan det være både fordeler og ulemper med en slik tidlig karriereveiledning. På den ene siden kan det bidra til at både flyktningen og kommunen tidligere får klarhet i hva som er mulige veier fram mot målet for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Å gi flyktninger rett til karriereveiledning kan resultere i større bevissthet om egne muligheter og gi flyktninger en sterkere stemme inn i en samtale med kommunale aktører, som ellers er preget av sterk maktasymmetri. På den andre siden rapporterer en rekke av informantene om at flyktninger kan trenge lengre tid på å «lande» i Norge, og at det kan være krevende å starte karriereveiledningen for tidlig. Dette henger sammen med at flyktninger er en svært heterogen gruppe. Hvilke flyktninger som settes i Norge, kan svinge fort, og det er derfor viktig at universelle tiltak for bedre kvalifisering av flyktninger er fleksible nok til å håndtere bredden av flyktninger som kan komme. Slik denne rapporten viser, kan tiltakene kompetansekartlegging og karriereveiledning forbedres for å ivareta denne bredden ytterligere, særlig med hensyn til når og hvordan tiltakene skal brukes. Selvregistreringen av kompetanse fungerer fortsatt ikke for alle deltakere. Utprøvingen av karriereveiledning har videre vist at det er ulike måter å tilby dette på med hensyn til form og innhold (individuell veiledning eller gruppeveiledning etc.), lengde, grad av kompetanseoverføring mellom karrieresenter og kommune, og hvem som skal utøve veiledningen (karriereveileder eller sertifisert programrådgiver). Den videre utprøvingen burde mer systematisk dokumentere hvordan de

ulike valgene i utformingen av karriereveiledning gir nytteverdi for ulike grupper av deltakere og ulike kommuner. Dersom karriereveiledning skal lovfestes som rett og plikt for deltakere i introduksjonsprogrammet, kan det være hensiktsmessig å vurdere en tydeliggjøring av innholdet i veiledningstilbudet, som per i dag framstår svært forskjellig i de ulike utprøvingene. Samtidig framstår det som viktig å overlate et rom for skjønn og tilpassing til utøverne, også fordi den norske geografien kan gjøre det vanskelig å gjennomføre karriereveiledning en-til-en ved et karrieresenter over det ganske land.

I forslaget til ny integreringslov skal kompetansekartlegging og karriereveiledning gjennomføres *før* vedtaket om introduksjonsforløpet er fattet. Kartlegging og karriereveiledning skal danne grunnlag for dette vedtaket, som blant annet skal definere målet for den enkeltes introduksjonsprogram og lengden på introduksjonsprogrammet. Dette betyr at for de fleste flyktingene så skal karriereveiledningen ha blitt gjennomført innen de første 3 månedene etter bosetting i en kommune (jf. Forslaget til lov § 13 og Forslag til lov om integrering (integreringsloven) av 16. august, side 69). I lovforslaget ønsker man altså en tidlig veiledning som fokuserer på langsiktige karrierevalg. Det er rimelig å anta at disse langsiktige karrieremålene i mange tilfeller vil måtte realiseres etter introduksjonsordningen er avsluttet. Denne rapporten gir grunn til å stille spørsmål om en slik kobling av karriereveiledning og rammer for deltakerens introduksjonsprogram vil gi best nytteverdi. Det framstår som fornuftig å starte arbeidet med å tenke langsiktig rundt deltakernes sluttmaal tidlig i opplæringsløpet. Flere deltakere kan imidlertid ha større nytte av karriereveiledning *etter* oppstart i introduksjonsprogrammet. Karriereveiledning bør gis under rammer som er fleksible i den forstand at det er rom for å endre mål og innhold i introduksjonsprogrammet, hvis man ønsker at den skal bidra til et bedre utbytte av ressursene myndighetene investerer i kvalifisering av nyankomne flyktinger.

Samtidig sier lovforslag at karriereveiledningen skal «bidra til at kommunen får tilstrekkelig grunnlag til å planlegge introduksjonsprogrammet i samråd med deltakeren» (Kunnskapsdepartementet, 2019a, p. 66). Denne rapporten underbygger at kompetansekartlegging og karriereveiledning kan være nyttige bidrag for kommunenes tilpassing av introduksjonsprogrammet i samråd med deltakeren, dersom dette forstås som en prosess som går over tid.

Det er flere utfordringer med informasjonsutveksling som myndighetene bør ta tak i dersom kompetansekartlegging og karriereveiledning

skal innføres som rett og plikt for alle deltakere i introduksjonsprogrammet. Per i dag gir ikke Kompass i seg selv et godt nok informasjonsgrunnlag for vedtak om innhold i introduksjonsprogrammet eller for karriereveiledning som skal resultere i målsetninger for introduksjonsprogrammet. Det er også problemer med tilgang til opplysningene og å integrere Kompass med de ulike fagsystemene som kommunene, NAV og karriereentrene bruker. Blant annet er det per i dag kun bosettingsansvarlige, og ikke programrådgivere, som i utgangspunktet har tilgang til opplysningene flyktingene har registrert i Kompass.

Det er mye som tyder på at god kartlegging av flyktingers kompetanse og målrettet karriereveiledning kan være et viktig element for å få til et effektivt og godt opplæringsarbeid for nyankomne flyktinger. Det har også en kime i seg til å vitalisere den gamle bosettingsstrategien om å bosette flyktinger der det var muligheter for arbeid og utdanning (se den kommende rapporten Seeberg, Aasen, Bell, Hyggen & Tolgensbakk, 2020). Samtidig er det grunn til å minne om at god informasjon om flyktingers kompetanse og karrieremuligheter ikke vil gi bedre resultater hverken i overgangen til videre utdanning eller til lønnet arbeid med mindre det følges opp av ressurser til gode opplæringstiltak. Det hjelper lite å etablere en god oversikt over hva som skal til for at en deltaker i introduksjonsprogrammet skal nå målet om å bli for eksempel sykepleier, hvis kommunen ikke samtidig har ressurser til å etablere den opplæringen deltakeren trenger for å nå målet.

7.1 Anbefalinger

- Myndighetene bør jobbe for å forbedre selvregistreringsløsningen Kompass og øke bruken av og tilgangen på denne for å sikre at bosettingskommuner og karriereveiledere får like god informasjon om alle deltakere i introduksjonsprogrammet. Nyankomne flyktinger har ulike forutsetninger for å fylle ut kartleggingsskjemaer og for å vurdere egen kompetanse i en norsk forståelsesramme. Fordi dette påvirker kvaliteten på informasjonen, bør veiledning til utfylling i større grad være tilgjengelig for brukerne.
- For å øke brukernes tillit til informasjonen fra kartleggingen bør IMDi gjennomføre en systematisk brukerdialog mellom IMDi, som drifter løsningen, og brukerne av Kompass.

- Kartleggingsarbeidet bør fortsatt anses som en prosess, der generelle kartleggingsverktøy før bosetting fungerer som et utgangspunkt, men ikke som en fasit. Eventuelle lovendringer som berører kartlegging og utforming av individuell plan, bør fortsatt gi deltakerne kontinuerlig mulighet for medvirkning til utforming og endring av mål og innhold i introduksjonsprogrammet.
- Karriereveiledning bør også tilbys som en prosess, som gjerne kan starte tidlig (ved/før bosetting), men som må følges opp jevnlig. Dersom karriereveiledning innføres som rett og plikt før oppstart av introduksjonsprogrammet, anbefaler vi at karrieresentre og kommuner samarbeider om å gi et oppfølgings-tilbud.
- Karriereveiledningen bør være fleksibel nok til å ivareta flyktninger med ulike egenskaper og forutsetninger. For noen vil det gi mening å starte tidlig, før eller kort tid etter bosetting, mens andre kan ha et større utbytte av tilbudet på et senere tidspunkt. Samtidig bør et eventuelt lovfestet tilbud om karriereveiledning være likeverdig. For å oppnå dette bør en vurdere en tydeliggjøring av innholdet i veiledningstilbudet, som per i dag framstår svært forskjellig i de ulike utprøvingene. Organiseringen av samarbeidet mellom karrieresentre og kommune bør videre ta hensyn til regionenes ulike geografi.
- Det er behov for en tydelig ansvarsfordeling og gode strukturer for informasjonsutveksling før og etter karriereveiledningen mellom de ulike aktørene (kommune, voksenopplæring, NAV og karrieresentrene) for å sikre god informasjonsflyt og utnyttelse av kompetansekartlegging og karriereveiledning. Disse løsningene må ivareta flyktningenes personvern.
- Karrieresentrene bør arbeide for å overføre relevant kompetanse til bosettingskommuner som kan styrke deres arbeid med veiledning og individuell tilpassing av deltakernes introduksjonsprogram.

8 Litteratur

- Akademikerforbundet. (2016). Syv tiltak for å få flyktninger ut i jobb. Retrieved from <https://www.akademikerforbundet.no/nyheter/syv-tiltak-for-/>
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2015). Facilitating User Influence in Activation Programs. When Careers and Clerks meet Pawns and Queens. *Journal of Social Policy*, 44(02), 235-254.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., & Hagelund, A. (2011). Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver. Fafo-rapport 2011:02
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.
- Garbo, G. L. (2017, 02.02.17). – Må gi innvandrere mer kompetanse. Retrieved from <https://forskning.no/universitetet-i-oslo-nett-tv-innvandring/nett-tv--ma-gi-innvandrere-mer-kompetanse/367454>
- Gram, Ida, J. H. H., Ryen Strømnes, K., Kaur, R & Hval, J. (2019). *Evaluering av integreringsmottak*. Rambøll sluttrapport.
- IMDi. (2018, 18.06.18). Registrering av flyktnings kompetanse. Retrieved from <https://www.imdi.no/cv>
- IMDi. (2020). Anmodnings-, vedtaks- og bosettingstall. Retrieved from https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/bosatt_anmodede
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015-2016). *Meld. St. 30 (2015-2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Kvoten for overføringsflyktninger 2019 - Endelig kvotesammensetning*.
- Kavli, H. C., Hagelund, A., & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo rapport 2007:34.
- Kunnskapsdepartementet. (2019a). *Høringsnotat. Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*.
- Kunnskapsdepartementet. (2019b). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*.

- Lillevik, R., & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering: Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. Fafo-rapport 2018:35
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere, (2003).
- NOU 2016: 7. (2016). *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*.
- Opinion. (2017). *Evaluering av karriereveiledning i mottak*. Rapport juni 2017
- Riksrevisjonen. (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid*.
- Seeberg, M. L., Aasen, B., Bell, J., Hyggen, C. & Tolgensbakk, I. (2020). *Strategisk mottaksplassering og treffsikker bosetting: tidlige grep for integrering av flyktninger i kommunene?* NOVA-rapport 2/2020
- UDI 2009-040 Krav til bosettingsforberedende arbeid i asylmottak, (2020c).
- UDI. (2020a). Overføringsflyktninger etter statsborgerskap, innvilgelser og ankomster (2017) Retrieved from <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/overforingsflyktninger-etter-statsborgerskap-innvilgelser-og-ankomster-2017/>
- UDI. (2020b). Overføringsflyktninger etter statsborgerskap, innvilgelser og ankomster (2018) Retrieved from <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/overforingsflyktninger-etter-statsborgerskap-innvilgelser-og-ankomster-2018/>
- Utne, H., & Strøm, F. (2020). *Overføringsflyktninger 2019*.

Kompetansekartlegging og karriereveiledning av nyankomne flyktninger

Bosettingskommuner og andre integreringsaktører ønsker mer systematisert og tilgjengelig kunnskap om medbrakt kompetanse hos nyankomne flyktninger. Flyktningene selv ønsker å vite hvilke arbeidsmuligheter de har, og hvordan disse kan realiseres. I denne rapporten studeres to tiltak utformet for å møte disse behovene: kompetansekartlegging av flyktninger før bosetting, og kompetansekartlegging og karriereveiledning av flyktninger etter bosetting.

Godt gjennomført kartlegging før bosetting kan hjelpe kommunene å gi nyankomne flyktninger et raskt og tilpasset opplæringstilbud, men det varierer hvor god informasjon som følger flyktningene i dag. Karriereveiledning tilbys på ulike vis ved forskjellige karrieresentre. I rapporten drøftes det hvordan tilbudet kan gi godt utbytte for både flyktninger og bosettingskommuner.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2020:03
ID-nr.: 20738