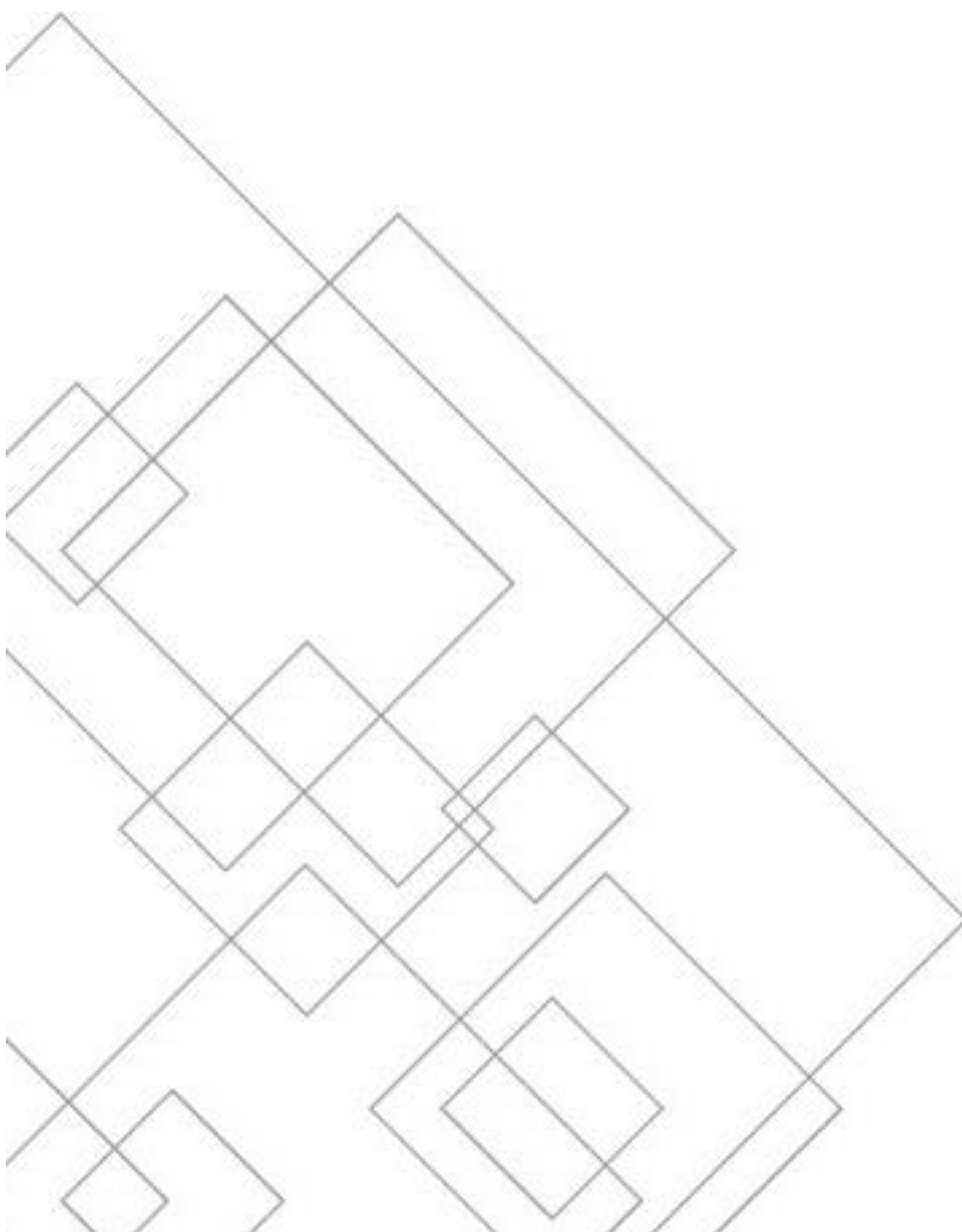


# Kommunale utviklingsmidler

Rapport for perioden 2013-2016



**IMDi**  
Integrerings- og  
mangfoldsdirektoratet

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Ordningen i perioden 2013-2106 .....</b>	<b>3</b>
	2.1. Formål og fokusområder/delmål .....	3
	2.2. IMDis forvaltning av ordningen .....	4
	2.3. Faglig profil 2013-2016.....	7
	2.4. Kunnskapsformidling .....	9
<b>3</b>	<b>Vurderinger.....</b>	<b>10</b>
	3.1 Formål og fokusområder – hva har man oppnådd?.....	10
	3.2 Endringer i forvaltningen 2013-2016.....	17
<b>4</b>	<b>Vedlegg.....</b>	<b>18</b>
	Eksempel på beskrivelse av beste praksis fra Levanger kommune .....	18



# 1 Innledning

Denne rapporten svarer på bestillingen fra Justisdepartementet i IMDis tildelingsbrev fra 2016. Formålet med rapporten er å redegjøre for hvordan ordningen har fungert og hvilke resultater ordningen har oppnådd i perioden 2013-2016. Rapporten er todelt: Del 1 inneholder informasjon om ordningens oppbygging, beskrivelse av hvordan IMDi har forvaltet midlene og faglig profil på prosjektene. Del 2 inneholder vurderinger av måloppnåelsen generelt og innenfor de ulike delmålene.



# 2 Ordningen i perioden 2013-2106

## 2.1. Formål og fokusområder/delmål

Tilskuddsordningen kommunale utviklingsmidler ble innført i 2013 da resultattilskuddet falt bort, som følge av at norskprøven ble gjort obligatorisk. Tilskuddsordningen var rettet mot kommuner som kunne søke om finansiering til utviklingsprosjekter innenfor norskopplæring og introprogram.

Formålet med ordningen har vært å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid, med vekt på norskopplæring og samfunnskunnskap. Ordningen skulle bidra til å oppfylle intensjonen i introduksjonsloven, samt bidra til kunnskaps og metodeutvikling. Kunnskapen og metodene skulle ha overføringsverdi til øvrige kommuner.

Tilskuddsordningen har hatt følgende fokusområder/delmål i perioden:

- bedre kvaliteten i – og resultatene av – norskopplæringen
- bedre sammenhengen mellom norskopplæring og andre opplæringstilbud, herunder grunnskole for voksne og videregående opplæring
- arbeidsrette norskopplæringen, både når det gjelder innhold, metoder og organisering
- arbeidsrette introduksjonsprogrammet, herunder å sikre sammenheng mellom
- ulike tilbud for kvalifisering/opplæring, ta hensyn til lokale arbeidskraftsbehov og inkludere NAV sitt virkemiddelapparat

I hovedsak har innholdet i fokusområder/delmål vært uendret i perioden, men blitt formidlet forskjellig i rundskrivet. I 2015 valgte man å slå sammen noen fokusområder. Eksempelvis «... hensyn til lokalt arbeidskraftbehov» og «... inkludere NAV sitt virkemiddelapparat» var tidligere egne fokusområder. Disse ble integrert inn i fokusområdet om arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Interkommunalt samarbeid var et eget fokusområde fra starten. Dette gikk fra 2015 inn som et vilkår i prosjektsøknaden. I tillegg var det et eget fokusområde/delmål knyttet til kvinner og personer med liten eller ingen skolebakgrunn. Fra 2015 gikk denne formuleringen inn



under målgruppen for prosjektene. Hensikten med disse endringene har vært å rydde teksten i rundskrivet for gjøre den mest mulig brukervennlig for kommuner som skal søke om midler.

Fra 2014 kom det inn et nytt fokusområde/delmålet knyttet til tiltak nr. 3 i Regjeringens Handlingsplan 2013-2016: «Vi trenger innvandrernes kompetanse».

Fokusområdet/delmålet ble definert som følger

bedre tilpasset norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning.

I perioden 2013-2015 kunne kun kommuner med enten minimum 5% innvandrерandel fra landgruppe 2 i kommunen, eller minimum 100 flyktninger og familiegjenforente med flyktninger med under 5 års botid søke om finansiering. Fra 2016 ble det åpnet opp for at kommuner som ikke tilfredsstilte disse kravene alene kunne gå sammen med andre kommuner for å oppnå et av kravene i felleskap

Målgruppen for prosjektene har vært nyankomne innvandrere som omfattes av introloven. I perioden 2013-2016 var det et særskilt fokus på kvinner og personer med liten og/eller ingen skolebakgrunn.

## **2.2. IMDi's forvaltning av ordningen**

Tilskuddsrammen for ordningen 2013-2015 var 32 mill. kroner. Den ble økt til 33, 4 mill. kroner i 2016. IMDi forvaltet ordningen regionalt dvs at den totale tilskudds-rammen er blitt fordelt til IMDs regionkontorer etter andel personer med rett og plikt til norskopplæring og introduksjonsprogram registrert bosatt i regionen. Regionkontorene hadde også budsjettmyndighet, ansvar for søknadsbehandling og oppfølging med støtte fra forvaltningskontoret og IMDi Midt-Norge, som har hatt et særskilt ansvar for ordningen i IMDi.

I 2014 ble det besluttet at 1,3 mill. kroner av KUM-midlene skulle bevilges til prosjekter knyttet til tiltak 3 i Handlingsplanen: «Vi trenger innvandrernes kompetanse», som skulle teste ut alternative modeller for rask progresjon i norskopplæringen for personer med høyere utdanning. Kompetanse Norge (tidligere VOX) fikk ansvaret for å vurdere og følge opp disse prosjektene.



**Tabell 1. Oversikt over antall søknader, avslag, søknadssum og antall prosjekter i perioden**

	Antall søknader	Avslag	Total søknadssum	Antall prosjekter	Antall prosjekt-kommuner	Budsjett-ramme (i mill. kr)
2013	138*	72	93.9	66	59	32
2014	87	23	73.5	64	47	32
2015	115	40	91	75	63	32
2016	108	29	103	79	58	33,4

Tabellen ovenfor gir et oversiktsbilde over antall søknader, prosjekter og kommuner som har fått finansiering gjennom ordningen «Kommunale utviklingsmidler». Det er rundt 60 kommuner med totalt 65 til oppmot 80 prosjekter over hele landet som årlig har fått finansiering til sine utviklingsprosjekter. Det er i hovedsak store og mellomstore kommuner som har fått midler og det er voksenopplæringene innenfor de enkelte kommunene som oftest har hatt prosjektledelsen. Flyktingetjenesten og NAV har vært vanlige samarbeidspartnere i kommunen. Fylkeskommune, lokalt næringsliv og frivillig sektor har vært vanlige eksterne partnere.

Omlag 1/3 av prosjektene har gått over flere år. Til tross for dette har kommunen måtte søke om finansiering for hvert år. På bakgrunn for tilbakemeldinger fra kommuner ble det i 2015 åpnet for flerårig bevilgning til prosjekter. Dette sikret kommunenes mulighet for finansiering gjennom en flerårig prosjekthorisont. De måtte likevel levere inn søknad og rapport for hvert år i bevilgningsperioden.

Søknader og søknadssum har holdt seg stabilt over årene med unntak av 2013 da hele 24 kommuner leverte inn flere prosjektsøknader. Mange av disse traff ikke ordningens formål og fokusområder. Hele 72 prosjektsøknader, eller 52 prosent fikk avslag. Gjennomsnittet for andel avslag i de resterende årene var på 28 prosent. Avslagene i perioden ble samlet sett begrunnet med at søknadene ikke nådde opp i søknadsvurderingen på grunn av uklare mål, mangel på sammenheng mellom mål og aktiviteter eller høy søknadssum som ikke ble gjenspeilet i mål og aktiviteter.

IMDi har valgt å spre midlene på et relativt høyt antall prosjekter. En konsekvens av dette er at de fleste prosjektene har måttet revidere sine prosjektbeskrivelser og budsjett etter at de er blitt tildelt mindre tilskuddsmidler enn det de søkte om. Revideringen av prosjektbeskrivelse og budsjett er skjedd i dialog med IMDi.



Det har vært et krav om at kommuner skal bidra med egenfinansiering i prosjektene, men det har ikke vært spesifisert størrelsen på egenfinansieringen. Egenfinansieringen har variert en god del mellom prosjektene, men har normalt sett ligget på rundt 20-30 prosent på søknadstidspunktet. I kontrollarbeidet i 2015 ble det oppdaget at egenfinansieringsandelen i regnskapene var lavere enn det prosjektene hadde oppgitt i sin reviderte søknad. Det ble derfor skjerpet inn i tilskuddsbrevet at egenfinansieringsandelen oppgitt i revidert søknad var bindende.

Utlysning av midlene har normalt skjedd på IMDI.no i desember/januar med søknadsfrist januar/februar. Prosjektene har fått tilbakemelding rundt midten av mars og vanlig oppstart for prosjektene har vært fra april.

Alle prosjekter har i perioden levert inn årlige prosjektrapporter der de har beskrevet hva som er gjort og hvordan, samt beskrivelser av deres faglige vurderinger av metoder, verktøy, rutiner og materiell som er blitt brukt i prosjektet. De er også blitt bedt om konkretisere hva de har fått til og hvilke anbefalinger de vil formidle til andre kommuner.

I perioden 2014-2016 hadde IMDi et internprosjekt (KUMbi), som fikk stor påvirkning på forvaltningen av ordningen. Prosjektet hadde som målsetting å profesjonalisere IMDi som samarbeidspartner for kommuner. Prosjektet hadde følgende fokus:

- ◆ utvikling og følgeevaluering av IMDis interne arbeid med tilskuddsordningen «Kommunale utviklingsmidler»
- ◆ kompetanseheving av IMDis ansatte innen prosessledelse og prosjektarbeid

Prosjektet startet opp med å kartlegge forvaltningspraksis ved alle IMDi sine regionkontor. Det ble avdekket ulik forvaltningspraksis på tvers av regionkontorene og mangel på et enhetlig system for å håndtere resultater og leveranser fra prosjekter. Det første man valgte å gjøre, var å etablere et felles faglig fundament samt å utvikle felles vurderingskriterier for søknadsbehandling. Dette ble utviklet og implementert fra 2014. Det ble samtidig avholdt kursing i prosessledelse og prosjektarbeid for alle saksbehandlere som jobbet med kommunale utviklingsmidler. Fra 2015 ble utviklingsarbeidet fokusert på å få på plass et system for å kunne vurdere resultater av avsluttede prosjekter. Beste praksis systemet ble implementert i juni 2016. Vi kommer nærmere inn på Beste praksis systemet under punkt 1.4 om kunnskapsformidling.



## 2.3. Faglig profil 2013-2016

Den faglige profilen i prosjektporteføljen har holdt seg forholdsmessig stabil over tid, men målgruppefokuset i prosjektene har endret seg noe. Andelen prosjekter som utvikler og utprøver arbeidsrettede tiltak og metodikk innenfor introduksjonsprogrammet og norskopplæringen etter introduksjonsloven har i alle år utgjort rundt halvparten av prosjektene. I 2013-2014 var de aller fleste av disse prosjektene rettet mot personer med liten eller ingen skolebakgrunn. Flere prosjekter var i starten også rene kvinneprosjekter. Fra 2015 endret dette seg noe da et flertall av de arbeidsrettede prosjektene hadde fokus på introdeltakere generelt. Denne tendensen gjelder fremdeles.

Fra 2015 har rundt ¼ av prosjektene hatt fokus på å «bedre sammenheng mellom norsk og andre opplæringstilbud». De fleste av disse prosjektene har jobbet mot å sikre bedre overganger mellom introprogram og videregående opplæring. Flere prosjekter har startet opp samarbeidsprosjekter med fylkeskommuner for etablering av tilpassede fagopplæringstilbud i videregående skole. I tillegg har mange prosjekter startet opp utvikling/utprøving av yrkesrettet kursing på lavere nivå enn fagbrevsopplæring. Målgruppen for disse prosjektene har i hovedsak vært rettet mot personer med skolegang fra hjemlandet. I de yrkesretta kursene har det i hovedsak vært deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn.

Rundt 1/5 av prosjektene har hatt fokus på å «bedre kvaliteten i og resultatene av norskopplæringen». Innholdsmessig har disse prosjektene i hovedsak arbeidet med å utvikle og utprøve alternativ norskopplæringsmetodikk. Målgruppen har stort sett vært personer med liten og ingen skolebakgrunn, samt personer med veldig svak progresjon i norskopplæringen.

Fra 2014 har en liten del av prosjektporteføljen (ca 7 prosent) vært knyttet til tiltak 3 i handlingsplanen; «Vi trenger innvandrernes kompetanse». Prosjektene har testet ut alternative modeller for norskopplæring med rask progresjon. Målet har vært at deltakerne skulle komme opp på b2/c1 nivå som er norsknivået som kreves for å komme inn på norske universiteter. Ut over å etablere modeller for rask progresjon i norskopplæring, har noen av disse prosjektene også etablert tilbud om praksisplasser og kursing i arbeidslivskunnskap.

I de siste to årene har det vært en økning i antall prosjekter som utvikler/utprøver digitale plattformer innenfor en rekke ulike typer utviklingsprosjekter. Fra starten av ordningen var det gjerne innenfor norskopplæringen man tok i bruk digitale hjelpemiddel som et alternativ til det den ordinære norskopplæringsmetodikken. Nå ser vi en økning i bruk av digitale plattformer innenfor både opplæring i bedrift, yrkesrettet kursing, fagopplæring og kartlegging av kompetanse. Nedenfor ser vi en oversikt over typiske elementer i KUM-prosjekter fordelt på fokusområder.





**Tabell 2 Faglig profil kommunale utviklingsmidler – typiske tiltak/metoder i KUM-prosjekt**

<b>Bedre kvaliteten i og resultatene av norsk-opplæringen</b>	<b>Bedre samhandling mellom norsk og andre opplærings-tilbud</b>	<b>Arbeidsrette norsk-opplæringen</b>	<b>Arbeidsrette intro-programmet</b>	<b>Bedre tilpasset norsk-opplæring - høyere utdanning</b>
Utvikling/utprøving av praktisk norskopplærings-metodikk og undervisnings-verktøy for spor 1-2 deltakere	Utvikle forkurs for opplæring til fagbrev	Utvikling av modeller/ Undervisnings-opplegg for norskopplæring i bedrift	Utvikle helhetlig kvalifiseringstilbud i samarbeid med næringsliv, frivillig sektor, NAV og kommune	Utvikle metoder/modeller for raskere norskopplæring
Utvikle/utprøve metodikk i norskopplæringen ved hjelp av digitale verktøy	Utvikling av opplærings-modeller for fagopplæring i vgs.	Utvikle yrkesrettet /bransjerettet norskopplæring	Utvikle/utprøve yrkesrettet kursing/modeller	Utvikle helhetlig kvalifiseringsløp: norskopplæring arbeidspraksis, nettverk, arbeidslivskunnskap
Utvikling/utprøving av morsmålstøttet norskopplæring	Utprøving av kombinasjonsklasser grunnskoleopplæring på vgs.	Utvikling/ utprøving av undervisnings-verktøy i arbeidslivskunnskap	Utvikling/ utprøving av nivåddelt opplæring i bedrift i samarbeid med skole	
Utvikling/utprøving av metodikk i norskopplæringen for personer med sakte progresjon	Utvikling /utprøving av yrkesrettet kursing	Utprøving av digitale verktøy som metodisk verktøy i språkopplæring og oppfølging i praksis	Opplæring i bedrift kombinert med arbeidslivskunnskap	
	Utprøving av digitale verktøy i fagopplæringen		Utvikle forpliktende samarbeids-avtaler med arbeidsgivere	
			Utvikling av morsmålstøttet arbeidspraksis og opplæring	
			Utprøving av digitale verktøy til loggføring av opplærings-aktiviteter	



## 2.4. Kunnskapsformidling

I 2015 ble det avholdt en nasjonal konferanse for KUM-prosjekter der fokuset var på kunnskap- og erfaringsdeling, prosjektmetodikk og få frem resultater av KUM-ordningen. I de andre årene har det vært regionale samlinger for KUM-prosjektene i regi av regionkontorene i IMDi. Flere av disse regionale samlingene har også invitert Jobbsjansprosjekter for gjensidig erfaringsdeling. Utover dette er kunnskap og erfaring fra KUM-prosjektene blitt formidlet på Fagverkstedene om arbeidsretting av introprogram som IMDi arrangerte i 2016. 14 av 17 eksempler som ble presentert der var tidligere eller pågående KUM prosjekt. I tillegg til dette har KUM-prosjektene formidlet sine erfaringer på samlinger som Kompetanse Norge (tidligere VOX), NAV og Distriktssenteret har arrangert.

I 2016 ble det etablert et felles system på for å vurdere avsluttede KUM-prosjekter. Dette ble gjort av flere grunner:

- behov for felles metodikk for vurdering av prosjektets resultater
- etablere felles forståelse i IMDi for beste praksis innfor KUM-ordningen
- for å kunne velge ut gode tiltak og metoder som kunne anbefales til kommuner

De fleste prosjekter mellom 2013-2015 er blitt vurdert i dette beste-praksis systemet. Første eksempler på beste praksis fra prosjekter blir beskrevet og publisert på IMDI.no første kvartal 2017. Eksempel på beskrivelse av beste praksis fra Levanger kommune som skal publiseres legges ved rapporten.



# 3 Vurderinger

## 3.1 Formål og fokusområder – hva har man oppnådd?

KUM-ordningen har stimulert til utvikling og utprøving av mange nye tiltak og metoder for målgruppen nyankomne innvandrere som omfattes av introduksjonsloven over hele Norge. Det generelle bildet er at alle disse tiltakene har ført til en styrking av kommunens mulighet til å innfri intensjonen i introduksjonsloven.

Før KUM-ordningen var det relativt få utviklingsprosjekter innenfor norskopplæring og introduksjonsprogrammet. KUM-ordningen har gitt kommuner mulighet til å se kritisk på eget arbeid samt utvikle og prøve ut nye måter å jobbe på i en periode med rekordhøy bosetting og sterk økning i antall deltaker innenfor introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Kommuner melder tilbake at de nå i større grad enn tidligere klarer å tilpasse norskopplæringen og introprogrammene individuelt til sine brukere.

Kommunene har videre utviklet kompetanse og profesjonalisert sine tjenester etter flere år med sammenhengende utviklingsprosjekter innen feltet. Den brede utviklingen/utprøvingen av tiltak som er skjedd innenfor ordningen hadde lite trolig funnet sted om det ikke hadde fantes en tilskuddsordning som bidro til å stimulere til dette.

Utvikling og utprøving av nye metoder og tiltak har ført med seg relativt store organisatoriske endringer i prosjektkommuner. Kravet om tversektorielt samarbeid internt i kommunen og krav om eksterne samarbeidspartnere, som for eksempel lokalt næringsliv, har ført til nye samarbeidsmodeller. Flere kommuner har utviklet nye rutiner for samarbeid med både interne og eksterne aktører. For å illustrere hvordan KUM-ordningen har stimulert kommuner til å utfordre sine egne antagelser og finne nye muligheter viser vi til Volda kommune sine erfaringer med å ha KUM-prosjekter.



Volda har fått finansiering av KUM-ordningen siden 2013. Disse prosjektene har handlet i hovedsak om arbeidsretting av introprogram og arbeidsretting av norskopplæring. Volda kommune har i hovedsak hatt et akademisk arbeidsmarked som krever utdanning, derfor var det vanskelig for kommunen å kvalifisere sine introdeltakere til arbeid etter intro. KUM-prosjektene har gitt dem mulighet å jobbe mer systematisk med lokalt næringsliv. De kartla fremtidig arbeidskraftbehov, utarbeidet rutiner for oppfølging av lokale praksisplasser. De har lyktes med å få flere personer over i arbeid etter intro og fikk kompetanse om hva lokalt næringsliv ønsket av oppfølging og tilrettelegging for å ta imot personer i praksis. I perioden 2013-2016 har kommunen forbedret sine introresultater fra 53 prosent – 67 prosent. Kommunen sier at: «statleg finansierte utviklingsmidlar til kommunen gir rom for innovasjon og proaktiv tilnærming og auka kunnskap og tiltakskapasitet for å gi gode og tilpassa integrerings- og kvalifiseringstiltak».

IMDi har vurdert alle prosjekter mellom 2013-2015 på bakgrunn av prosjektrapporter og tidligere oppfølging. De aller fleste prosjektene har fått middels eller høy score i vurdering av måloppnåelse (se tabell nedenfor). Ut i fra dette kan man anta at en god del av deltakerne i disse prosjektene har fått et bedre tilpasset tilbud innenfor enten norskopplæringen og introprogrammet. Den økte kvalitet i tilbudet antas å ha gitt deltakerne bedre kompetanse enn de ville hatt uten en slik kvalitetsøkning.

På Fagverstedene om arbeidsretting av introprogrammet i 2016 plukket IMDi ut 17 kommuner fra hele landet for å dele sine erfaringer og resultater om arbeidsrettet intro og norsk-opplæring. 14 av disse kommunene presenterte tidligere eller pågående KUM-prosjekter. Dette viser at det er i hovedsak innenfor KUM-ordningen at det meste utviklingsarbeidet på området skjer for tiden. Dette viser også at KUM-ordningen er en viktig arena for IMDi der både kommunes behov, utfordringer, kunnskap og erfaringer kommer tydelig frem. KUM-ordningen har sånn sett bidratt til at IMDI har kommet tettere på mange kommuner og gitt oss et bedre utgangspunkt til å forstå kommunene sine integreringsutfordringer.

Kunnskapen og erfaringene fra KUM-ordningen som har overføringsverdi til øvrige kommuner, vil bli gjort tilgjengelig via Beste-praksis sidene på imdi.no når de blir etablert i løpet av 2017. Dette vil bli en viktig arena for deling av overførbar kunnskap fra KUM-ordningen. IMDi observerer også at mange kommuner som har fått tildelt KUM-midler deler flittig av sin kunnskap og erfaringer på tvers av kommuner og regioner og vi ser kommuner som gjenbraker tiltak innenfor egne prosjekter som er utviklet av andre kommuner. Hovedtrekket er at det er høy grad av deling på tvers av kunnskap og erfaringer som blir utviklet/utprøvd innenfor dette fagfeltet.

På samfunnsnivå kan vi se tendenser til at kommuner som har utviklet/utprøvd arbeidsrettede tiltak har høyere overgang til arbeid etter intro enn landsgjennomsnittet av norske kommuner. Foreløpig ser dette interessant ut, men det er behov for å foreta grundigere undersøkelser for å finne ut om disse resultatene er knyttet sammen med



kommunes arbeidsrettede tiltak, eller om det er andre grunner til at disse kommunene har høyre overgang til arbeid enn andre kommuner.

### **Arbeidsretting av norskopplæringen**

Arbeidsretting av norskopplæringen har årlig utgjort om lag 1/4 av prosjektene. Dette viser at kommuner og voksenopplæringene har hatt et stort behov for å gjøre endringer deres praksis, rutiner, metoder og innhold i norskopplæring for å gjøre opplæringen bedre tilpasset nyankomne innvandrere som skal ut i arbeidslivet.

Fokuset på arbeidsretting av norskopplæringen har endret det pedagogiske tilbudet i mange kommuner. Opplæringstilbudet har endret seg fra ordinær klasseromsundervisning til norskopplæring i praksisrettede arbeidssituasjoner. Innholdet i norskopplæringen reflekterer nå i større grad enn tidligere hvilket språk og hvilken forståelse deltakerne trenger for å fungere i arbeidslivet, eller hvilket arbeidsspråk deltakerne trenger for å ta en konkret jobb eller utdanning.

Arbeidsretting av norskopplæringen har ofte sammenheng med kommunens behov for å arbeidsrette sitt introprogram. Volda kommune sitt prosjekt "kommunale språkpraksisplasser" kan illustrere dette:

#### **Arbeidsrettet norskopplæring endrer både hvordan man lærer norsk og hva man lærer i norskopplæringen - Volda kommune**

Volda kommune har i flere år arbeidet for å arbeidsrette introprogrammet sitt. Dette fokuset førte også til endringer for organiseringen av norskopplæringen. Volda kommune så blant annet et behov for å opprette flere tilrettelagte språkpraksisplasser. De inngikk en samarbeidsavtale med en privat aktør om arbeidsledelse og drift av en kantine der den private aktøren hadde ansvaret for både det kantinefaglige og den praktiske oppfølginga på arbeidsplassen, inkludert fagnorsk. Voksenopplæringen på sin side hadde det overordet ansvaret for fagnorsken samt samarbeidet med kantineledelsen om gjennomføringen av opplæringen. Voksenopplæringen hadde i tillegg oppfølgingsansvar for deltakernes progresjon.

Økt fokus på arbeidsretting av norskopplæring har gitt mange nyankomne innvandrere en ny og mer praktisk rettet språkopplæring, samtidig som vi ser at språkopplæringen i større grad enn tidligere inngår som en helhetlig del av kvalifiseringstilbudet for deltakerne. Kvaliteten på prosjektene har variert, men ut ifra IMDis vurdering har prosjektene rimelig bra score på både måloppnåelse, faglig robusthet og forbedret samarbeid mellom kvalifiserende aktører. Vi regner derfor med at mange nyankomne innvandrere har nytt godt av at norskundervisningen har blitt mer arbeidsrettet. Dette



har sannsynligvis gitt dem en kompetanse som er mer i tråd med den kompetansen arbeidsmarkedet forventer enn de ville hatt uten et slikt tilbud.

### **Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet**

Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet har i likhet med arbeidsretting av norskopplæringen vært fokus i rundt 1/4 av alle prosjekter i alle år. Ofte har disse to fokusområdene gått inn i hverandre, som vi så i eksemplet fra Volda ovenfor, der norskopplæringen har vært en del av en større tiltakspakke. Vanligvis har tiltakene vært organisert rundt en eller annen form for arbeidspraksis med oppfølging. I en del tilfeller har det vært kursing involvert i tillegg. Tiltakene har vært avhengig av at flere ulike parter i kommunen og lokalt næringslivet har samarbeidet tett.

Det relative store fokuset på å utvikle og prøve ut arbeidsrettede tiltak forteller oss at det har vært et reelt behov i kommunene for dette. Dette viser også at mange kommuner har vært relativt lite flinke til å tilpasse deres introprogram etter intensjonen i loven som har hatt et arbeidsrettet fokus i ti år. KUM-ordningen kan i denne sammenhengen ses på som et virkemiddel som bidratt til å øke bevisstheten om utvikling og utprøving arbeidsrettede tiltak i innenfor introduksjonsprogrammet.

På samme måte som den pedagogiske tilnærmingen har endret seg med arbeidsrettet norskopplæring, har de arbeidsrettede tiltakene blitt mer profesjonelle og kompetansehevende i forhold til etterspurt kompetanse i arbeidsmarkedet. Kvaliteten i prosjektene har variert også her, men for kommuner som har fått høyt score i IMDIs prosjektvurderinger ser vi høyere overgang til arbeid for deres introdeltakere enn landsgjennomsnittet i 2015 og 2016. IMDi mener det er grunnlag for å gå nærmere inn på dette for å se om det er grunnlag for å si at det er en sammenheng mellom andel introdeltakere ut i arbeid og arbeidsrettede tiltak som er utviklet/utprøvd innenfor KUM-ordningen.



### **Yrkesrettet norskopplæring for personer med liten skolebakgrunn - Skullerud**

Bakgrunnen for prosjektet var at kommunen så at arbeidsmarkedet i større grad etterspør mer kvalifisert arbeidskraft i yrker hvor det tidligere jobbet mange ufaglærte. Kommunen valgte å utvikle/utprøve et yrkesrettet kurs for introdeltakere innenfor renholdsfaget. Kurset var en kombinasjon av norsk- og yrkesrettet opplæring der undervisningen bestod av opplæring i det språket man har trengte innenfor renholdsfaget, samt praktisk yrkesopplæring av en faglært renholdsarbeider. Aktivitetene ble organisert slik at deltakere i størst mulig grad utførte de konkrete arbeidsoppgaven selv. Kommunen hadde en koordinator som tok seg av all kontakt og samarbeid med næringslivet. 65 prosent (8/13) av deltakerne i prosjektet var i lønnet arbeid etter prosjektperioden.

### **Bedre kvaliteten i og resultatene av norskopplæringen**

I tillegg til økt arbeidsretting av norskopplæringen ser IMDi også at det er utviklet og utprøvd annen metodikk for å gjøre norskopplæringen for nyankomne innvandrere mer praktisk rettet. Det er i hovedsak blitt utviklet og utprøvd praktisk norskopplæringsmetodikk for målgruppen med liten eller ingen skolebakgrunn. Prosjektene har jobbet mye med å målrette undervisningen og tilpasse den til den enkeltes behov, og det har blitt bruk ulike pedagogiske opplegg for å sikre større utbytte av opplæringen. Det å flytte undervisningen ut fra klasserommet til omgivelser som ligner ordinær arbeidssituasjon, bruk av digitale verktøy og bruk av morsmålsassistenten er eksempler på metoder som er blitt utviklet/utprøvd. Mange har begynt å bruke sugestopedimetoden overfor denne gruppen. I dialog med IMDi melder kommunene at bruk av disse metodene har bidratt til økt progresjon og gjør det mulig å starte andre kvalifiseringstiltak tidligere enn før metodene ble tatt i bruk.



### **Målrettet opplæring gir resultater - Moss kommune**

Fra 2016 har Moss kommune fått finansiering til prosjekt "Bedre norskopplæring for spor 1 deltakere". Prosjektet skulle bidra til bedre progresjon og større læringsutbytte for elever med ingen eller liten skolebakgrunn som hadde dårligere resultater i norsk og lavere overgang til arbeid etter endt introduksjonsprogram enn de øvrige elevene. Det ble laget en detaljert årsplan med uke- og månedsplaner for å bevisstgjøre elevene ift målsettinger for læringen. Det ble jobbet kontinuerlig med å forankre målene både hos den enkelte deltaker, men også for hele klassen. For å sjekke progresjon ble hver måned avsluttet med en muntlig og skriftlig test. Det gav mulighet for både lærer og elev til å vurdere hva som var lært og hvordan, og hva man måtte øve mer på. Det ble også utviklet praksisbøker som var individuelt tilpasset den enkelte som var ute i språkpraksis. Tilpasningen gikk både på språknivå og vokabular som var spesifikt for den konkrete språkpraksisplassen. Bøkene inneholder både bilder og tekst fra den gjeldende arbeidsplassen. I løpet av praksisperioden fylles den på med relevante tekster, øvingsoppgaver og regler og sosiale koder for den aktuelle arbeidsplassen. Noen av deltakerne ble også koblet opp mot en frivillig "jobbsnakkevenn" via frivillighetssentralen hvor de snakket sammen om den aktuelle jobben 1,5 t i uka. Kommunen melder raskere progresjon blant deltakere sammenlignet med tidligere spor 1 elever.

### **Bedre sammenhengen mellom norskopplæring og andre opplæringstilbud**

Når det gjelder fokusområdet å bedre sammenhengen mellom norskopplæring og andre opplæringstilbud har dette i hovedsak dreid seg om å utvikle/utprøve utdanningsrettede løp for introdeltakere. Forsøkene har prøvd ut kombinasjonsløp der ulike opplæringstilbud er blitt sydd sammen innenfor introprogrammet. Kombinasjonen har gjerne bestått av grunnskoleopplæring og videregående opplæring, eller grunnskole- og fagopplæring. Dette er blitt gjort for å trygge overgangen mellom grunnskole til videregående skole og forebygge frafall fra videregående opplæring. Det er også blitt etablert flere tilpassede opplæringsmodeller innen ulike bransjer for nyankomne innvandrere for både voksne og ungdom. Dette er blitt gjort i samarbeid med videregående skoler og/eller bedrifter.

Hvorvidt disse tiltakene virker etter intensjonen er vanskelig å vurdere ut fra den informasjonen vi har om prosjektene i dag. Resultatene kan først realiseres og måles etter at personer fra disse prosjektene har fullført/avsluttet sin opplæringen på videregående skole. Dette er typisk en god stund etter at KUM-prosjektet er avsluttet. Etter at lovendringen kom som muliggjør gjennomføring av hele introprogrammet innenfor videregående opplæring, kan det være mulighet for å følge denne type prosjekter gjennom hele opplæringsfasen.

Det som IMDi får tilbakemelding fra prosjektkommuner om er at deltakere i slike løp er mer motiverte til å lære seg språket og ønsker raskt å komme seg over i arbeid. Tilbakemeldinger fra kommuner viser også at arbeidet med å utvikle slike løp er





krevende siden det må flere spesielle tilpassinger og mer ressurser/aktører til for å sikre mer komprimerte løp for denne gruppen enn for norske elever.

#### **Sandefjordsmodellen - Sandefjord kommune**

Kommunen har jobbet kontinuerlig med å utvikle tilbudet sitt rettet mot introdeltakere. De har hatt fokus på å utvikle en modell som gjør det mulig å kombinere opplæring med arbeidsrettede tiltak som er skreddersydd til den enkelte deltakeren. Modellen er et samarbeid mellom kommunen og skole og lokalt næringsliv. En del av modellen er en kombinasjonsløp som består av grunnleggende norsk, arbeidsnorsk og fagopplæring. I 2016 startet kommunen opp et utdanningsløp rettet mot industrielle næringsmiddelfag. Det ble rekruttert 6 lokale bedrifter som forpliktet seg til å ansette 2-3 nye medarbeidere hver. Kommunen, sammen med bedriftene, kartla og valgte ut aktuelle kandidater. Det ble laget en undervisningsplan som kombinerte norskopplæring og fagopplæring. Undervisningen varierer mellom teori og praksis. Opplæringen er blitt tilpasset den enkelte bedrift. Fagplanen er bygget på praksiskandidatordningen. Kommunen ved NAV, lærer og jobbkonsulent følger opp deltakere. Kommunen melder om raskere språklig progresjon blant deltakerne enn andre deltakere i intro. Det å ha status som elev på vei mot formell fagutdanning gir stor motivasjon, det er lite fravær og positivt læringsmiljø.

#### **Bedre norskopplæringstilbud for personer med høyere utdanning**

Det er blitt utviklet flere alternative hurtigløp-modeller for målgruppen, men det har vært krevende for alle prosjekter å få deltakere opp på B2/C1 nivå i norsk som var målet som ble skissert i tiltak 3 av handlingsplanen: «Vi trenger innvandrers kompetanse». På samme måte som innenfor de andre fokusområdene har kvaliteten i prosjektene variert noe, men prosjektene fra **Bærum**, **Larvik** og **Arendal** har oppnådd gode resultater. Utover hurtigløp i norsk utviklet disse prosjektene også et mer helhetlig kvalifiseringsløp for målgruppen. Eksempelet nedenfor fra Bærum kommune illustrerer hvilke elementer som inngikk i deres prosjekt.

#### **Rask undervisningsprogresjon og relevant praksis - Bærum kommune**

Bærum kommune hadde utviklet et tilpasset undervisningsopplegg for personer med liten skolebakgrunn, men manglet et liknende tilbud for personer med høyere utdanning. Kommunen har utviklet en opplæringspakke bestående av: norskundervisning med rask progresjon på tre ulike nivåer, undervisningsopplegg i arbeidslivskunnskap og relevant praksis ut i fra utdanningsbakgrunn og medbrakt arbeidserfaring. Deltakerne er blitt valgt ut etter følgende kriterier: evne til svært rask språkprogresjon, skolelært engelsk, akademisk bakgrunn og kort botid i Norge.



## **Forbedret samarbeid om kvalifiserende tiltak**

I ordningsperioden observerer IMDi at kommuner i større grad trekker inn flere samarbeidspartnere, både private og kommunale, i utvikling av tiltak og metoder. Samarbeid med relevante aktører er blitt normalisert gjennom at mange kommuner har fått prøve ut dette i praksis og sett nytten og resultatene av samarbeid på fagfeltet. Økt samarbeid med næringslivet og NAV har også økt kompetansen om arbeidsmarkedet lokalt både hos voksenopplæring og flyktningetjeneste. Prosjektene er blitt mer bevisste på at kvalifiseringen må tilpasses lokalt og regionalt arbeidsmarked for å få gode resultater. Det har også vært et vilkår for å få finansiering til utvikling/utprøving av arbeidsrettede tiltak.

## **3.2 Endringer i forvaltningen 2013-2016**

Det interne prosjektet KUMBi fikk en god del påvirkning på arbeidet med forvaltningen av tilskuddsordningen. Økt kompetanse i prosessledelse og prosjektarbeid for saksbehandlere i ordningen bidro til både mer effektive og verdiskapende arbeidsprosesser, samt mer utvikling og nytenking i samhandlingen både internt i IMDi og eksternt opp imot prosjektkommuner.

Det ble etablert et felles prosjektspråk for saksbehandlere som førte med seg en mer profesjonell tilnærming til prosjekter og prosjektarbeid. Dette styrket igjen IMDis rolle i oppfølgingen av enkeltprosjekter og porteføljen som helhet. Det ble også etablert felles arbeidsprosesser som sikret enhetlig forvaltningspraksis.

Innføringen av felles vurderingskriterier for vurderinger av søknader og kriterier for vurdering av beste praksis, har ført med seg likere behandling av kommuner på tvers av regioner. Det etablerte rammeverket for beste praksis har et stort potensiale til å realisere målene om at kunnskaps og metodeutviklingen innenfor KUM gjøres tilgjengelig for andre kommuner.



## 4 Vedlegg

### Eksempel på beskrivelse av beste praksis fra Levanger kommune

**Utfordring:** Kvalifisere innvandrerkvinner med lite eller ingen utdanning for arbeid

**Tiltak:** Utviklet kvalifiseringsløpet Ressurstrappa, som er spesielt tilrettelagt for denne gruppen

**Effekt:** Flere kommer i arbeid etter tilrettelagt kvalifiseringsløp

Toril Sundal Leirset har vært rektor ved Levanger voksenopplæring fra 1998 til 2012, da hun ble prosjektleder for Levanger Arena Arbeid. Hun er mer opptatt av hvem som ikke kommer ut i arbeidslivet enn dem som gjør det.

- Vi kan ikke være stolte av et mål om å få 80 prosent ut i arbeid. Målet må være 100 prosent, sier hun.

Hun har vært prosjektleder for Levanger Arena Arbeid, som har innvandrerkvinner med liten utdanning og yrkeserfaring som målgruppe. Hensikten med prosjektet har vært å utvikle et femårig kvalifiseringsløp for disse kvinnene. Dette løpet beskrives i «Verktøyboka», som er utviklet av prosjektet.

#### «Utenforgruppen»

De fleste kvinnene i målgruppen har kommet til Norge enten på grunn av flukt eller familiegjenforening. De har som regel ikke fått fullverdig grunnskoleutdanning som barn og unge, og har aldri fått lære å lese og skrive på en fullgod måte. Dermed har de et svært krevende utgangspunkt for å fullføre et kvalifiseringsløp som voksne i Norge.

Leirset kaller denne gruppen for «utenforgruppen». De har ikke falt ut av arbeidslivet, utenforskapet er ikke helse relatert – de har aldri kommet inn.

- Arbeidslivet må tørre å åpne opp. Det er mer enn nok tilskuddsordninger, sier Leirset. Hun forteller om en kvinne som kom til Norge fra Afghanistan som voksen. Hun hadde knapt vært utenfor huset i sitt liv i hjemlandet.

- Etter et halvt år med norskopplæring lyktes hun med å komme i arbeid. Det var helt fantastisk. Plutselig kunne hun forsørge familien, være en rollemodell, sier Leirset, og legger til: - Da har vi lyktes.

For å tilrettelegge spesielt for kvinner, har prosjektet lagt vekk på å lage løsninger som er fleksible med tanke på omsorgsoppgaver, barnefødsler, arbeidstid med mer. Det er



gjort for å forhindre frafall. Dette er nemlig en gruppe som gjennom mange år har slitt med å gjennomføre introduksjonsprogram.

- Vi må trykke på de riktige knappene for å få menneskene til å ønske å gjøre noe med livet sitt, sier Leirset.

### **Norskopplæring og fagkurs**

Ved voksenopplæringen i Levanger kommune har noen av lærerne spesialisert seg på å undervise spor 1-deltakere. Forskning viser at det er viktig å ta hensyn til bakgrunnskunnskapen deltakerne har ved å knytte norskopplæringen til praksis.

- Norskopplæring spiller hovedrollen i arbeidsretting. Men man lærer ikke norsk i et klasserom. Vi må tenke arbeidsrelatering, og at integrering er mer enn norskopplæring, sier Leirset.

Verktøyboka beskriver hvordan prosjektet har jobbet med å utvikle gode grep for norskopplæringen. Blant annet er disse prinsippene viktige i de ulike fagkursene:

- Bruk morsmålstøttere etter behov for å sikre forståelse av nye ord og begrep i fagkurset.
- Bruk den enkeltes CV som utgangspunkt for kommunikasjon om ulike yrker og arbeidserfaring.
- Bruk det billedbaserte verktøyet Jobpics som utgangspunkt for kommunikasjon om ulike yrker.
- Gjør bruk av arbeidsplassbesøk som utgangspunkt for kommunikasjon knyttet til fagkurset.
- Analysér de språklige behov, i samarbeid med fagperson som er knyttet til fagkurset, slik at det skapes sammenheng mellom kommunikasjon på arbeidsplass og skole.
- Drill inn ord og begrep som brukes på arbeidsplassen gjennom kommunikasjon og bruk av drama der undervisningsrommet blir «et laboratorium» for prøving og feiling.
- Bruk deltakernes egne nettbrett med filmer og bilder fra praksis som utgangspunkt for kommunikasjon om arbeidsplassen slik at deltakerne lærer av hverandre og «gjør hverandre gode».
- Snakk om «hva som gikk galt» ved å lære deltakerne hvordan en snakker om problemer som oppstår.

### **Arbeidsgivere med fra start**

Det er lurt å ikke vente til langt ute i prosessen med å involvere bedriftssida. Arbeidsgiversida har viktig kompetanse som bør pløyes tidlig inn i planlegging av kvalifiseringsløp.



- Det er viktig å jobbe med arbeidsgiverne. Få dem til å se at de får lojale, arbeidsomme arbeidstakere, sier Leirset.

Verktøyboka har to viktige råd når det gjelder arbeidsgivere:

- Sørg for å få med engasjerte arbeidsgivere som vil og kan jobbe med utvikling og nytenkning. Ikke bruk energien på å overtale de som er skeptiske. Let heller videre til du finner de som kan og vil.
- Søk etter kompetansen de besitter og at det er personer med nok myndighet til at de kan vinne fram på egen arbeidsplass. Inviter dem til å ta del i utformingen av løsninger.

### **Ressurstrappen**

Prosjektet har utviklet «Ressurstrappa», et kvalifiseringsløp for spor 1-deltakere som er utprøvd som en integrert del av introduksjonsprogrammet. Trappa består av seks trinn, der en må gå gjennom alle trinnene for å bli kvalifisert til å stå i varig arbeid.

De seks trinnene er:

1. Lokal fagplan. Utarbeides av lærer og fagperson. Per i dag er det tre ulike planer: Helse, renhold og barnehage.
2. Rekruttering. Søknad med CV, intervju og inntak.
3. Fagopplæring med plassveileder og lærer. Tre timer praksisopplæring med plassveileder og tre timer fagopplæring per uke i 13 uker.
4. Individuell praksis med praksisveileder. Kommunale arbeidsplasser, ca. 1 år.
5. Praksis med eller uten mentor på ordinær arbeidsplass. Vikariater, sommerjobber mm.
6. Ordinært arbeid.

De seks trinnene utgjør samlet et Fagkurs og er en metodisk fremstilling av en trinnvis opplæring, fra utvikling av Fagplan til å komme i mer varig arbeid. I praksis er gjennomføringen av Fagkurs et tett samarbeid mellom norskopplæring, flyktningtjeneste, NAV og lokale arbeidsgivere/arbeidsplass der en «drar» i samme retning mot et felles mål.

- Få på plass samarbeidet først. Det største arbeidet ligger i grunnmuren, sier Leirset.

Alle trinnene er nøye beskrevet i Verktøyboka. (lenke:

<http://www.levanger.kommune.no/Nyheter/Siste-nyheter/Innvandrerkvinner-og-arbeide/>)



## Bruk av iPad

Alle deltakerne får utdelt en iPad, som de disponerer så lenge de er i ressursgruppa. Det letter innlæringen for en som aldri har holdt i en blyant. iPaden fungerer som et «støttespråk» i kurs- og praksisperioden før de blir «gode» i norsk.

iPaden er et godt verktøy til språkstimulering og oppfølging. Den brukes til å vise lærerne ulike situasjoner fra arbeidsplasser, den benyttes til å drille med ord, skrive setninger og trene på norsk muntlig.

Les mer om bruk av iPad her. (lenke:

<http://levanger.kommune.no/PageFiles/1738/Metodesamling%20iPad.pdf>)

- Deltakerne har med seg nettbrettet ut på praksisplassen, hvor veilederne hjelper til med å legge inn bilder. Når de kommer tilbake til norskundervisningen deler de dem med resten av gruppen, og får hjelp til å følge opp med ord og begreper på norsk, forteller Leirset.

Dermed blir nettbrettet den enkeltes lærebok, men også en dokumentasjon på hva de kan. Hele gruppen møter lærer tre timer i uka, der de driver etterarbeid med erfaringer fra praksisarbeidet.

## Fem års løp

Kvalifiseringsløpet som følger Ressurstrappa tar fem år.

- «Det tar så lang tid, det er så mye arbeid», sier noen. Ja, det tar lang tid å utdanne et menneske. Derfor må vi prøve å ikke mislykkes, sier Leirset.

Hun sier at fem år regnes som rimelig tid å komme ut i arbeid. Og det viser seg at de lykkes. Noen har fått ordinære jobber, andre går inn og ut av vikariater

- De som har tatt fagkurs innen renhold har lyktes veldig bra. Helsefag har vært noe mer komplisert, sier hun. Leirset har dessuten veldig tro på kantinefaget.

- Det viktigste er at vi må ha tro på de menneskene som kommer hit, og skape oppmerksomhet rundt denne gruppen. Det viktigste er ikke å spørre: hvem er det vi får i arbeid? Det vi må se på, er: hvem er det vi ikke får i arbeid? sier hun, og avslutter:

- Ingenting gjør seg sjøl. Man må aldri gi opp. Tenk løsninger og muligheter!

Les mer om prosjektet og last ned Verktøyhåndboka på Levanger kommunes hjemmesider (lenke: <http://www.levanger.kommune.no/Nyheter/Sistenyheter/Innvandrerkvinner-og-arbeide/> )





# IMDi

Integrerings- og  
mangfoldsdirektoratet

## **IMDi Øst**

Fylkene Østfold, Vestfold,  
Akershus og Oslo  
Postboks 8059 Dep  
0031 OSLO  
Telefon 24 16 88 00  
Telefaks 24 16 88 31

## **IMDi Indre Østland**

Fylkene Hedmark,  
Oppland og Buskerud  
Postboks 1133,  
2806 GJØVIK  
Telefon 24 16 88 00  
Telefaks 61 17 08 95

## **IMDi Sør**

Fylkene Telemark,  
Aust-Agder og Vest-Agder  
Postboks 647,  
4666 KRISTIANSAND  
Telefon 24 16 88 00  
Telefaks 38 02 04 80

## **IMDi Vest**

Fylkene Rogaland, Hordaland  
og Sogn og Fjordane  
Postboks 159 Sandviken,  
5812 BERGEN  
Telefon 24 16 88 00  
Telefaks 55 30 09 88

## **IMDi Midt-Norge**

Fylkene Møre og Romsdal,  
Sør- og Nord-Trøndelag  
IMDi Midt-Norge  
Postboks 2438 Sluppen  
7005 TRONDHEIM  
Telefon 24 16 88 00  
Telefaks 73 89 24 31

## **IMDi Nord**

Fylkene Nordland,  
Troms og Finnmark  
Postboks 83,  
8502 NARVIK  
Telefon 24 16 88 00  
Telefax 76 96 58 38

## **Integrerings- og mangfoldsdirektoratet**

Postboks 8059 Dep.  
N-0031 Oslo

Kontoradr.:  
Tollbugata 20  
Tlf: (+47) 24 16 88 00  
Faks: (+47) 24 16 88 01  
[www.imdi.no](http://www.imdi.no)  
E-post: post

[www.imdi.no](http://www.imdi.no)

