



Evaluering av kommunale utviklingsmidler

– Delrapport 1

Rapport 2018 - 06

 PROBA
samfunnsanalyse

 Telemarksforskning

Proba-rapport nr. 2018-06, Prosjekt nr. 17038

ISSN: 1891-8093

HB, AG, HK, GM/TT, 02.05.2018

--

Offentlig

--

Evaluering av kommunale utviklingsmidler

– Delrapport 1

Utarbeidet for Kunnskapsdepartementet

Forord

Undersøkelsen gjennomføres på oppdrag for Kunnskapsdepartementet (ved oppstart Justis- og beredskapsdepartementet). Prosjektet er et samarbeid mellom Proba samfunnsanalyse og Telemarksforskning, og består av to deler. Dette er rapport fra del A.

Helene Berg er prosjektleder, og fra Proba deltar ellers Hilde Kullerud og Audun Gleinsvik. Fra Telemarksforskning deltar Geir Møller og Heidi Haukelien. Trude Thorbjørnsrud i Proba er kvalitetssikrer. I tillegg fungerer Kari Mari Jonsmoen (OsloMet) som rådgiver.

Prosjektet har en referansegruppe med deltakelse fra Kunnskapsdepartementet, IMDi, Kompetanse Norge, samt representanter fra Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring, voksenopplæringen i en kommune og introduksjonsprogrammet i en annen kommune.

Oslo, april 2018

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Mål og omfang.....	6
1.3 Problemstillinger	8
1.4 Kort om introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.....	10
1.5 Hva sier litteraturen om resultater av integreringstiltak?.....	11
1.5.1 Introduksjonsprogrammet.....	11
1.5.2 Språkopplæring	12
1.6 Metoder	14
2 FORVALTNING AV ORDNINGEN – IMDI OG KOMPETANSE NORGE ..	17
2.1 Finansiering og styring fra departementet	17
2.2 Utlysning.....	18
2.3 Avgrensinger/kriterier for å søke.....	21
2.4 Mål og prioriteringer i rundskriv.....	24
2.5 Fordeling av rammen på IMDi's regioner og Kompetanse Norge ..	28
2.6 Søknadsprosess og tildeling.....	28
2.7 Flerårige prosjekter	34
2.8 Prosjektgjennomføring – dokumentasjon, dialog og kontroll.....	35
2.9 Effekter og måling av effekter	37
2.10 IMDi's egen vurdering av forvaltningen.....	39
2.11 Ressursbruk	40
3 KJENNETEGN VED PROSJEKTENE.....	41
3.1 Delmål/fokusområde for alle prosjektene 2013-2017.....	41
3.2 Målgrupper for prosjektene	42
3.3 Innhold i prosjektene.....	43
3.4 Kombinasjoner av ulike elementer i prosjektene	49
3.5 Organisering av prosjektene	51
4 BESKRIVELSE AV 20 UTVALGTE PROSJEKTER	52
4.1 Innledning	52
4.2 Helhetlige strategiske utviklingsprosjekter	56
4.3 Skolebasert norsk- og grunnskoleundervisning	60
4.4 Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet	62
4.4.1 Kombinasjon av språkundervisning og praksis.....	63
4.4.2 Tidlig utplassering i praksis.....	65
4.4.3 Nettverk mot arbeidslivet	66
4.4.4 Oppfølging/opplæring på arbeidsplassen	68
4.4.5 Loggbøker og bildebruk	71
4.5 Videregående opplæring og fagbrev.....	72
4.6 Arbeidsavklaring, karriereveiledning og formidling.....	77

4.7	Intern samordning.....	79
4.8	Frivillighet og fritidstiltak.....	80
4.9	Oppsummering	82
5	RESULTATER – IMPLEMENTERING OG SPREDNING.....	85
5.1	Implementering og nytte	85
5.2	Spredning av erfaringene fra prosjektene.....	87
5.3	Effekter for deltakerne	91
6	OPPSUMMERING OG DRØFTING	93
6.1	Forvaltning av KUM	93
6.2	Bidrar KUM til utvikling av ny kunnskap og nye metoder?	95
6.3	Spredning av kunnskap fra KUM-midlene	99
6.4	Anbefalinger	100
	REFERANSER	103

Sammendrag og konklusjoner

Resyme

Tilskuddsordningen KUM finansierer forsøk i kommunene, og skal bidra til å bedre kvaliteten på integreringsarbeidet gjennom kunnskaps- og metodeutvikling. I denne første delen av evalueringen har vi sett på IMDi's forvaltning av ordningen, innhold i, spredning og implementering av forsøkene. Vi konkluderer med at ordningen blir forvaltet på en god måte. Det er få av prosjektene som kan betegnes som nyskapende på et nasjonalt nivå, men de stimulerer til lokal aktivitet og utvikling i relativt mange kommuner. I rapporten peker vi på enkelte forbedringsområder og anbefaler å prøve ut to supplerende strategier i forvaltningen.

Bakgrunn

Kommunenes integreringsarbeid er avgjørende for at nyankomne innvandrere raskt skal får tatt i bruk sine ressurser og komme i jobb eller utdanning. Introduksjonsprogrammet, samt opplæringen i norsk- og samfunnskunnskap, er viktige virkemidler i arbeidet.

Forskning viser at det er store forskjeller mellom kommunene i andel nyankomne som kommer i jobb eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet, og at dette ikke fullt ut kan forklares med at det er forskjeller mellom deltakergruppene i de respektive kommunene. I Meld. St 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv En effektiv integreringspolitikk* blir det påpekt at kommunene i stor grad kan påvirke resultatene gjennom måten de legger til rette integrerings- og kvalifiseringsarbeidet.

Ordningen med Kommunale utviklingsmidler (KUM) har som mål å bedre kvaliteten i kommunenes arbeid på dette området. KUM har eksistert siden 2013, og finansierer forsøk i kommunene. Den prioriterte målgruppen er nyankomne innvandrere som er omfattet av introduksjonsloven. KUM har følgende formål:

Formålet med ordningen er å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid, med vekt på opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Tilskuddsordningen skal bidra til kunnskaps- og metodeutvikling. Kunnskapen og metodene skal ha overføringsverdi til øvrige kommuner.

KUM forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Kompetanse Norge (KN) er involvert i forvaltningen av prosjekter spesielt rettet mot innvandrere med høyere utdanning. Bare kommuner med en viss størrelse på målgruppene kan søke om midler, i 2017 dreide det seg om 186 kommuner. Andre kommuner kan søke sammen med kommuner som oppfyller kriteriene.

I 2017 ble det bevilget 35 millioner kroner til ordningen. Det er rundt 60 kommuner med totalt 65 - 80 prosjekter over hele landet som årlig har fått finansiering til utviklingsprosjekter.

Proba samfunnsanalyse evaluerer ordningen i samarbeid med Telemarksforskning, på oppdrag for Kunnskapsdepartementet.

Problemstillinger

Evalueringen består av to deler. I del A har vi vurdert kunnskaps- og metodeutviklingen i ordningen. Vi har belyst følgende del-problemstillinger:

- Hva slags kunnskap og metoder er utviklet i prosjektene? Bidrar KUM til utvikling av ny kunnskap og nye metoder?
- Hvordan er kunnskap og metoder fra prosjektene implementert?
- I hvilken grad har kunnskapen overføringsverdi til andre kommuner?
- Hvor effektiv er IMDi's forvaltning av ordningen?

Vi beskriver prosjekter som har fått støtte, og ser disse opp mot målene for ordningen, samt gir noen anbefalinger knyttet til justering av forvaltningen.

Grunnlaget for konklusjonene i denne rapporten er en dokumentstudie, intervjuer med forvaltere av ordningen i IMDi og KN, telefonintervjuer med informanter i 20 utvalgte kommuner, og en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle landets kommuner.

I del B av evalueringen skal vi vurdere de ulike modellene og metodene som er prøvd ut innenfor rammen av de kommunale utviklingsmidlene; hvilke modeller og metoder virker best for hvilke grupper, og hva er eventuelle forutsetninger i kommunene for å få de ønskede effektene?

Konklusjoner

Forvaltning av KUM

Vår konklusjon er at IMDi forvalter ordningen på en god måte, og de har også lagt vekt på å utvikle kvaliteten i arbeidet i løpet av de årene ordningen har eksistert. Forvaltningen og prosedyrene er i tråd med de kravene som er nedfelt i statens økonomireglement. Det blir orientert om ordningen både på IMDi's og Justis- og beredskapsdepartementets¹ hjemmesider, samtidig som IMDi's regionkontorer formidler informasjon om ordningen gjennom regionale samlinger og direkte overfor enkeltkommuner. Videre er det utarbeidet standardiserte vurderingskriterier i behandlingen av søknader, og det er innført kontroll i form av rapporteringskrav både underveis og ved prosjektets slutt.

I spørreundersøkelsen finner vi at kommunene gjennomgående er positive til forvaltningen. De aller fleste som tilfredsstiller kriteriene for å søke, kjenner til ordningen, og er fornøyde med informasjonen fra IMDi. De fleste oppfatter

¹ Integreringsområdet er nå flyttet til Kunnskapsdepartementet

målene med ordningen som relevante, og har forståelse for rapporteringskravene. Svarene i undersøkelsen tyder dessuten på at midlene finansierer prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført.

Det er tre områder hvor kildene våre antyder at ordningen kan forbedres. For det første gjelder det tidspunkt for tildeling av midler. Kommunene får ikke vite om søknaden er innvilget, og hvor mye de får, før i mars. Siden det innvilges midler innenfor budsjettåret, gir dette kort tid til å gjennomføre prosjektene. Det er nå mulig å søke om flerårige prosjekter, men tildelingen gis for ett år av gangen. Vi finner likevel at IMDi vanskelig kan gjøre noe med dette. De kunngjør ordningen så snart statsbudsjettet for kommende år er vedtatt i Stortinget og regelverkene er fastsatt, og behandler søknadene raskt.

For det andre reises det spørsmål om avgrensningen av ordningen til kommuner med en viss størrelse på målgruppene. Også mindre kommuner kan ha behov for å drive med utviklingsarbeid. Vi vil imidlertid ikke anbefale at ordningen skal gjelde alle kommuner. Dette vil gi relativt høye administrasjonskostnader, og det er rimelig å anta at små kommuner har begrensede forutsetninger for å drive utviklingsarbeid.

Ikke alle kommuner kjenner til ordningen med KUM. Imidlertid gjelder dette i hovedsak kommuner som ikke oppfyller kriteriene for å søke, og informasjon om ordningen blir bekjentgjort gjennom en rekke kanaler. Vi anser at informasjonen finnes lett tilgjengelig for alle.

Kjennetegn ved prosjektene

Bidrar KUM til utvikling og nyskaping? Vi har kartlagt innholdet i prosjektene gjennom flere av datakildene. Det er et stort mangfold av prosjekter som har fått støtte, men de kan grupperes i noen hovedtyper.

Ifølge spørreundersøkelsen er det vanligste at prosjektene inneholder en kombinasjon av virkemidler som er rettet mot arbeidsretting av introduksjonsprogrammet, for eksempel med bruk av virkemidler fra NAV, samordning av ulike tjenester, jobbsøking og karriereveiledning og/eller arbeidsforberedende kurs. Dernest er bruk av praksis og praksisrettet undervisningsmateriell/læreplaner vanlig. Både språkpraksis og arbeidspraksis inngår i denne typen prosjekter, samt bruk av mentor. Deretter kommer metoder for/tilpasning av norsk-opplæringen. I denne kategorien prosjekter er det en del som retter seg mot personer med lite eller ingen skolegang. Svært få prosjekter er rettet mot innvandrere med høy utdanning, selv om dette har blitt prioritert politisk. Det er lite forsøk med utprøving av nye pedagogiske metoder.

I intervjuene i utvalgte kommuner finner vi at prosjektene rommer alt fra mindre og avgrensede ettårige prosjekter, til prosjekter som inngår i mer helhetlige strategiske satsinger over flere år. Mellom disse ytterpunktene finner vi ettårige prosjekter som inngår i et mer helhetlig, langsiktig arbeidsrettet løp, og større satsinger på for eksempel fagbrev innenfor avgrensede tidsrammer. Mange av prosjektene har ambisjoner om å utvikle tilbudet til deltakere på spor 1 (deltakere med liten eller ingen skolegang). I enkelte prosjekter ser vi at de ikke lykkes fullt

ut med disse ambisjonene. I noen tilfeller endrer de da målgruppe fremfor å endre tilbudet. Vi mener at IMDi med fordel kan spille en aktiv rolle i slike tilfeller, for å bidra til at man faktisk utvikler bedre metoder for deltakere på spor 1.

De fleste prosjektene er vellykket i den forstand at resultatene tas i bruk og/eller bidrar til endrede arbeidsmåter. Noen lykkes ikke, og blir ikke videreført, men kommunene kan likevel ha høstet erfaringer som tas med i deres videre utvikling av integreringsarbeidet. I spørreundersøkelsen er det særlig mange som svarer at prosjektet har bidratt til at ansatte i kommunen/bydelen som jobber med integrering, har fått økt kompetanse og at prosjektet har bidratt å bedre kvaliteten i kommunens/bydelens integreringsarbeid generelt. Det er flere som mener at KUM-prosjektene har hatt positiv betydning i form av slike indirekte effekter enn som oppgir at de har tatt i bruk konkrete metoder som er blitt utviklet.

De fleste prosjektene omhandler det vi kan kalle nasjonale satsinger eller trender, særlig arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og arbeidsretting av norskopplæringen. Dette er ikke nødvendigvis nyskapende i den forstand at de frembringer helt ny kunnskap.

I denne sammenheng kan det imidlertid være hensiktsmessig å skille mellom utnytting og utforsking, og mellom lokalt og nasjonalt nivå. En del av KUM-prosjektene handler om å utnytte en allerede etablert metode på lokalt nivå, mens andre i større grad kan betegnes som lokal utforsking: Det startes opp noe som er nytt lokalt, men ikke nasjonalt. Det vi i liten grad finner, er prosjekter som kan betegnes som nasjonal utforsking, det vil si prosjekter som er nasjonalt nyskapende.

Ordningen kan først og fremst ses som en stimuleringsordning, som stimulerer til lokal utnytting og utforsking. Vår vurdering er at dette er en god strategi fordi det kan bidra til å løfte kvaliteten på arbeidet i mange kommuner. Vi har likevel noen anbefalinger som kan bidra til å stimulere til utvikling på nasjonalt nivå, anbefalingene er omtalt nedenfor.

Spredning av kunnskap fra KUM-prosjektene

Det er et mål med tilskuddsordningen at den kunnskapen og praksisen som kommer ut av prosjektene skal ha en overføringsverdi til andre kommuner. Kunnskapen må derfor spres til andre kommuner.

De aller fleste kommunene som hadde fått KUM-støtte oppga i spørreundersøkelsen at de hadde fått informasjon om nye metoder eller kunnskap som er utviklet innenfor KUM-ordningen. Slik utveksling av informasjon mellom de kommunene som har KUM-midler skjer ofte ved deltakelse på seminarer/konferanser.

Blant kommunene som ikke har fått støtte fra KUM er det forholdsvis få som har fått informasjon om prosjekter fra ordningen. Når ordningen er avgrenset til større kommuner, er det rimelig å forvente at kunnskap fra prosjektene gjøres tilgjengelig for andre kommuner, og i en sånn form at kunnskapen kan tas i bruk. Samtidig er det også et spørsmål hvor aktiv IMDi skal være i å formidle informasjon og hvor mye ansvar det ligger på kommunene selv i å innhente informasjon.

Anbefalinger

Som nevnt fungerer KUM først og fremst som en stimuleringsordning, og gir i mindre grad nyskaping på nasjonalt nivå. Midlene blir også spredd ut på et relativt stort antall prosjekter. Vi anbefaler ikke å endre dagens forvaltningsstrategi radikalt. Den bidrar til å stimulere til lokal aktivitet og kvalitetsutvikling i forholdsvis bred skala. Vi foreslår imidlertid at man prøver ut to supplerende strategier innenfor ordningen.

Den ene strategien innebærer at IMDi selv tar initiativ til og eventuelt koordinerer *nasjonale nyskappende prosjekter*. Dette kan være på bakgrunn av forskning på feltet eller ved å oppfordre kommunene til å søke om støtte til mer radikale ideer. Et eksempel på en slik satsing kunne vært i utviklingen av pedagogiske metoder i norskundervisningen. Begrunnelsen for en slik strategi vil være å stimulere til prosjekter som kan få en nasjonal betydning.

Den andre strategien innebærer at IMDi har en mer proaktiv og koordinerende rolle i å *støtte kommunene i å videreutvikle allerede pågående prosjekter*. Det vil si at IMDi identifiserer relevante områder og ivaretar en koordinerende rolle ved å koble sammen kommuner som jobber med likeartede prosjekter, bringe inn annen kunnskap og ekspertise, samt bidrar til å sammenstille dokumentasjon av aktivitetene. Begrunnelsen for en slik strategi er at flere kommuner i dag jobber med likeartede prosjekter, og det er rimelig å anta at bedre koordinering av disse kunne bidratt til bedre læring på tvers av prosjektene. En slik strategi kunne for eksempel vært hensiktsmessig innenfor yrkesrettet opplæring.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kommunenes integreringsarbeid er avgjørende for å sikre at nyankomne innvandrere raskt får tatt i bruk sine ressurser og kommer i jobb eller utdanning. Tilskuddsordningen Kommunale utviklingsmidler (KUM) skal forbedre kvaliteten i dette arbeidet.

KUM ble innført i 2013. Ordningen finansierer forsøk med formål å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid, med vekt på opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Forsøkene skal styrke kunnskapsgrunnlaget for integreringsarbeidet ved å utvikle ny kunnskap om hva som fungerer godt. Kunnskapen fra de enkelte prosjektene skal videreformidles til andre kommuner.

Proba samfunnsanalyse evaluerer ordningen i samarbeid med Telemarksforskning, på oppdrag for Kunnskapsdepartementet. Vi skal vurdere tilskuddsordningens grad av måloppnåelse og om den forvaltes effektivt. Evalueringen skal gi et kunnskapsgrunnlag for å vurdere framtidig innretning av arbeidet med å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid.

1.2 Mål og omfang

Den prioriterte målgruppen for KUM er nyankomne innvandrere som er omfattet av introduksjonsloven. Loven stadfester nyankomnes rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og i norsk- og samfunnskunnskapsopplæring. Formålet med programmet er å styrke nyankomne innvandreres muligheter til å komme i arbeid og delta i samfunnet, samt styrke deres økonomiske selvstendighet.²

Forskning viser at det er store forskjeller mellom kommunene i andel nyankomne som kommer i jobb eller utdanning gjennom introduksjonsordningen. Denne forskjellen kan ikke fullt ut forklares med at det er forskjeller mellom deltakergruppene i de respektive kommunene. I *Integreringsmeldingen* blir det påpekt at kommunene i stor grad kan påvirke resultatene gjennom måten de legger til rette integrerings- og kvalifiseringsarbeidet (Meld. St. 30 (2015 – 2016)). Suksessfaktorer som blir trukket frem er arbeidsretting av introduksjonsprogrammet, tett individuell oppfølging og heldagstilbud. Flere kommuner rapporterer imidlertid at de sliter med å gi et arbeidsrettet tilbud. Tall fra SSB for 2016 bekrefter dette bildet: Kun 32 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet hadde språkpraksis i løpet av året, 14 prosent fikk arbeidspraksis og 17 prosent tok fag i grunnskolen.³ Et viktig mål med KUM er å bidra til

² Rundskriv Q-20/2015. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

³ SSB. Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv> (sist oppdatert 27.06.17).

arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, slik at flere innvandrere kommer i jobb og høyere utdanning.

Mål og fokusområder/delmål og prioriterte målgrupper for KUM har blitt formidlet i årlige rundskriv siden ordningen ble innført i 2013. I rundskriv for ordningen fra 2017 er formålet formulert slik:

Formålet med ordningen er å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid, med vekt på opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Tilskuddsordningen skal bidra til kunnskaps- og metodeutvikling. Kunnskapen og metodene skal ha overføringsverdi til øvrige kommuner.⁴

I praksis betyr dette at midler skal gå til prosjekter som anses å tilføre noe ekstra til kvalifiseringsarbeidet i introduksjonsprogram og norskopplæring i kommuner, som bidrar til utvikling, og gjerne til prosjekter som styrker samarbeidet mellom flere aktører, som introduksjonsprogram, voksenopplæringen og NAV.

Følgende fokusområder var satt opp for 2017:

- utvikle metoder og opplæringsmodeller som bedrer kvaliteten i og resultatene av norskopplæringen
- utvikle helhetlige opplæringsløp som sikrer sammenheng mellom norskopplæring og andre opplæringstilbud (VGS, grunnskole for voksne o.l.)
- arbeidsrette norskopplæringen
- arbeidsrette introduksjonsprogrammet
- utvikle norskopplæringstilbud for personer med høyere utdanning som sikrer rask progresjon og er tilpasset deltakernes behov
- utvikle løp innenfor introduksjonsprogrammet for flyktninger med medbrakt høyere utdanning slik at de raskt kommer ut i en jobb i samsvar med deres kompetanse

Tabell 1.1 viser omfanget av bevilgninger, søknader og tildelinger fra KUM. Det er rundt 60 kommuner med totalt 65 - 80 prosjekter over hele landet som årlig har fått finansiering til utviklingsprosjekter. Det er krav om at kommuner bidrar med egenfinansiering, og denne har normalt ligget på 20–30 prosent. Om lag 1/3 av prosjektene har gått over flere år.

Bevilgningene var uendret i perioden 2013-15, økte om lag 10 prosent sammenlagt fra 2015 til -17 og er uendret fra 2017 til -18.

I 2013 ble det søkt om mange prosjekter. I gjennomsnitt var søknadsbeløpene ganske lave. Andelen søknader som fikk tilslag var lav, men tildelt beløp per prosjekt lå ganske høyt sammenlignet med de senere årene. Antall søknader falt sterkt fra 2013 til -14, og 2014 er det året med lavest søknadsvolum og høyest

⁴ Tilskuddsordning for kommunale utviklingsmidler. Rundskriv for tilskuddsordningen. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Tilgjengelig på www.imdi.no

tildelingsrate og høyest tildeling per prosjekt. Deretter økte antall søknader i 2015.

Gjennomsnittlig søknadsbeløp falt sterkt i 2017 og antall søknader steg sterkt i 2018. Årsaken er trolig at kommunene hadde lite kapasitet til å drive utviklingsarbeid i en periode etter den sterke økningen i flyktningestrømmen, men at behovet er blitt sterkere etter hvert som de har fått etablert større kapasitet innenfor introduksjonsordningen. I 2018 er det rekordmange søknader.

Tabell 1.1 Søknader og tildelinger. Antall, beløp og nøkkeltall. 2013-18

Omfang (tusen kr)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bevilgning	32 000	32 000	32 000	33 400	35 286	35 286
Søknadssum	93 900	73 500	91 000	103 000	73 000	106 356
Prosjekter (antall)						
Søknader	138	87	115	108	110	149
Tildelinger	66	64	75	79	78	77
Kommuner	59	47	63	58	59	59
Andel tilslag (ant)	48 %	74 %	65 %	73 %	71%	52%
Andel tildelt (beløp)	34 %	44 %	35 %	32 %	48%	34%
Tildelt beløp per prosjekt (tusen kr)	485	500	427	423	452	458
Gjennomsnittlig søknadsbeløp (tusen kr)	680	845	791	954	664	707

Kilde: IMDi

1.3 Problemstillinger

Evalueringen av tilskuddsordningen gjennomføres i to deler, med ulike problemstillinger. Denne rapporten gjør rede for datainnsamling og konklusjoner i del A.

Del A

I del A har vi vurdert kunnskaps- og metodeutviklingen i ordningen. Vi har belyst følgende del-problemstillinger:

- Hva slags kunnskap og metoder er utviklet i prosjektene? Bidrar KUM til utvikling av ny kunnskap og mye metoder?
- Hvordan er kunnskap og metoder fra prosjektene implementert?

- I hvilken grad har kunnskapen overføringsverdi til andre kommuner?
- Hvor effektiv er IMDi's forvaltning av ordningen?

Vi beskriver prosjekter som har fått støtte, og ser disse opp mot målene for ordningen.

Del B

I del B skal vi vurdere de ulike modellene og metodene som er prøvd ut innenfor rammen av de kommunale utviklingsmidlene; hvilke modeller og metoder virker best for hvilke grupper, og hva er eventuelle forutsetninger i kommunene for å få de ønskede effektene. Spørsmål som skal dekkes er:

- Gir utviklingsprosjektene bedre resultater enn andre modeller/integreringstiltak?
- Hva virker best for hvilke grupper?
- Hvilke forutsetninger må være til stede for å oppnå effekt?

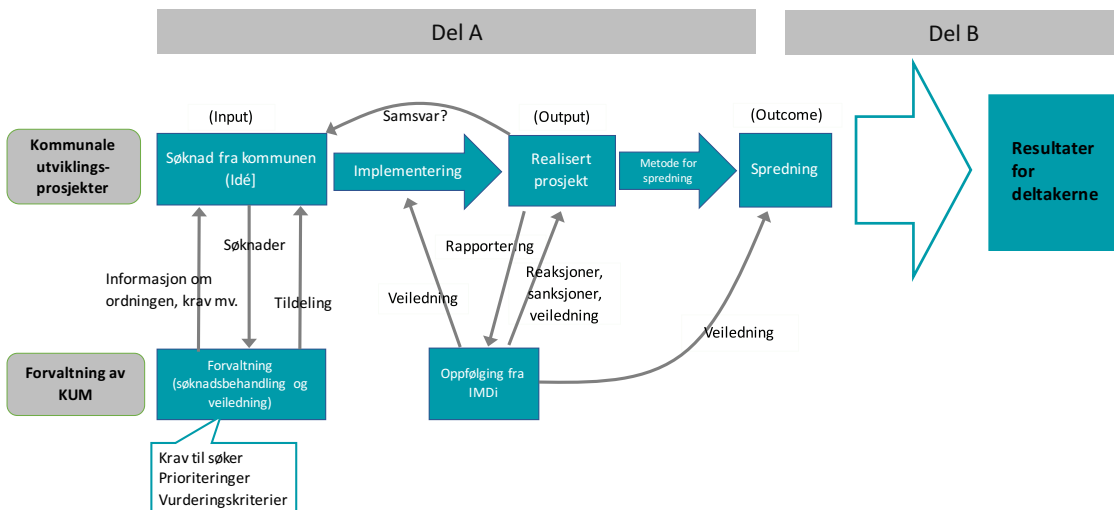
Analysemodell

Analysemodellen for evalueringen er illustrert i figur 1. Modellen beskriver de to bestanddelene i KUM; de kommunale utviklingsprosjektene som utføres av kommunene og forvaltningen av ordningen som IMDi er ansvarlig for. Analysemodellen består av tre prosesser: Input (1), output (2) og outcome (3).

I modellens *input* (1), den første prosessen, har IMDi i første omgang ansvar for å informere kommuner og andre aktører om ordningen og de tilhørende midlene og kravene som følger med disse. Kommunene må da ha ideer og aktivt søke på de utlyste midlene. IMDi som forvalter vurderer søknadene og tildeler eventuelt midlene. Dette beskrives i detalj i rapportens kapittel 2. Deretter skal prosjektene implementeres og kommunene skal realisere prosjektene de har mottatt støtte til. IMDi på sin side skal veilede i prosjektgjennomføringen og kommunene skal rapportere til dem. Dersom prosjektene ikke gjennomføres, kan det eventuelt gis sanksjoner. Dette er modellens *output* (2). Vi beskriver prosjektene i kapittel 3 og 4 i rapporten. Prosjektene skal ideelt sett utvikle ny kunnskap og metoder som skal spres. Selve spredningen blir analysemodellens *outcome* (3). Dette er tema for kapittel 5.

I del B av prosjektet skal vi ta for oss resultater for deltakerne, som er illustrert helt til høyre i figuren. Dette kan også betraktes som en del av outcome, men på en noe annen måte enn i Del A. I del A vil enheten i analysen være prosjektene, og outcome handle om hvorvidt gode ideer fra prosjektene blir spredt ut i praksisfeltet, enten i den aktuelle prosjektkommunen eller i andre kommuner. I del B er vi opptatt av deltakerne og hvorvidt prosjektene gir resultater i form av raskere opplæring i norsk, bedre norskferdigheter og ikke minst arbeids-tilknytning.

Figur 1.1 Analysemodell



1.4 Kort om introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Introduksjonsloven⁵ omfatter to ordninger: Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger som inkluderer introduksjonsprogram og medfølgende introduksjonsstønad til deltakerne, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Introduksjonsprogrammet er ment å fungere som et springbrett på veien til arbeid og utdanning for nyankomne flyktninger og deres familiemedlemmer. Formålet beskrives i introduksjonsloven å være:

Styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Programmet ble opprettet i 2003, og har siden 2004 vært obligatorisk for kommuner å tilby. Flyktninger mellom 18 og 55 år med behov for grunnleggende kvalifisering har plikt og rett til å delta (med visse vilkår og begrensninger). Med grunnleggende kvalifisering menes, ifølge introduksjonsloven, informasjon, kunnskaper og ferdigheter som gjør at nyankomne innvandrere kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet. Programmet organiseres vanligvis ved at nyankomne får en kontaktperson i kommunen som skal koordinere kvalifiserings tiltak og gi veiledning, og nyankomne skal delta i samfunnskunnskap, norskopplæring og tiltak som forbereder til yrkesliv eller utdanning.

Ordnningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne gir rett og plikt til slik opplæring for nyankomne innvandrere med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Unntatt er arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA, som har plikt (men ikke rett) til opplæring. Dette

⁵ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). Om lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

gjelder innvandrere mellom 16 og 67 år. I tillegg er familiegjenforente til nyankomne med rett og/eller plikt omfattet av ordningen.

1.5 Hva sier litteraturen om resultater av integreringstiltak?

Vi gjengir her noen hovedpunkter fra forskningslitteraturen om introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. I del B av prosjektet der vi skal vurdere resultatene for deltakerne, vil vi gå dypere inn i denne forskningen.

1.5.1 Introduksjonsprogrammet

Målet med introduksjonsprogrammet er at minst 70 prosent skal være i jobb eller utdanning året etter programslett. I 2016 var det, ifølge tall fra SSB (SSB, 2017a), 61 prosent av deltakerne som var i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. Det er store variasjoner i måloppnåelse etter kjennetegn ved deltakere. Mens 71 prosent av menn som avsluttet i 2015 var i jobb eller utdanning ett år etter avsluttet program, gjaldt dette 49 prosent av kvinnene. Det er imidlertid som nevnt store forskjeller mellom kommuner og bydeler i andel deltakere i introduksjonsprogrammet som går over til arbeid eller utdanning.

Mye av forskningen på introduksjonsprogrammet har forsøkt å identifisere årsaker til resultatforskjellene, hvorav flere har analysert betydningen av kjennetegn ved deltakerne, lokale arbeidsmarkedsforhold og organiseringsform (Jf. Djuve m. fl. 2017; Tronstad 2015; Blom og Enes 2015; Djuve og Kavli 2015; Lillegård og Seierstad 2013; Godøy 2013; Rambøll 2011; Djuve, Kavli og Hagelund 2011; Kavli, Hagelund og Bråthen 2007). Flere av studiene konkluderer med at mye kan forklares ved egenskaper ved flyktingene, som kjønn, alder, landbakgrunn og utdanningsnivå (Djuve m. fl. 2017; Tronstad 2015; Blom og Enes 2015; Djuve, Kavli og Hagelund 2011; Kavli, Hagelund og Bråthen 2007).

Lokalt arbeidsmarked har i tillegg betydning for resultatene – flyktinger som bosettes i kommuner med et gunstig arbeidsmarked, dvs. hvor arbeidsledigheten er lav, har en høyere overgang til arbeid og utdanning enn deltakere som har første bosettingskommune hvor lokal arbeidsledighet er relativt høy (Tronstad 2015; Blom og Enes 2015).

Kjennetegn ved deltakere og forhold ved arbeidsmarkedet forklarer imidlertid langt fra hele variasjonen i forskjellen i resultater mellom kommuner. Resultatforskjellene kan antakelig også tilskrives at integreringsarbeidet i kommunene holder ulik kvalitet (Djuve m. fl. 2015; Djuve m. fl. 2017).

Den mest omfattende analysen av programmet hittil er evalueringen av introduksjonsprogram og norskopplæring utført ved Fafo (henvisning til som Djuve m. fl.). Evalueringen viste blant annet positivt resultat av brukermedvirkning, spesielt for menn. Flere studier har også påpekt at det er uheldig for resultatene dersom kommunene ikke tilbyr heldagsprogram (Tronstad 2015; Djuve m. fl. 2017).

Arbeidsretting er ansett som et av de viktigste verktøyene for å bedre kvaliteten og resultatene i introduksjonsprogrammet. Et sentralt mål med KUM er å bidra til å styrke den arbeidsrettede innsatsen. Forskning viser at flere kommuner sliter med å gi et arbeidsrettet tilbud og at kommunene trenger bedre tilgang på relevante tiltak (Djuve m. fl. 2017; Rambøll 2011; Djuve m. fl. 2015; Skutlaberg m. fl. 2014). Djuve og kollegaer (2017) finner imidlertid *ikke* effekter av de mest brukte arbeidsrettede tiltakene: språk- og arbeidspraksis. Forskerne mener en mulig årsak til dette er at verken språk- eller arbeidspraksis tilfører deltakere formell kompetanse. De påpeker også at kvaliteten på tiltaket varierer svært mye, noe som gjør det vanskelig å påvise effekter av tiltaket i analyser. Betalt arbeid som del av programmet, har derimot vist seg å gi gode resultater (Djuve m. fl. 2017; Blom og Enes 2015; Enes og Wiggen 2016).

I tillegg er det store variasjoner i hvilket skoletilbud deltakere får. Det er pekt på et behov for å etablere flere tilpassede opplæringsløp, med formål å gi formell kvalifisering for arbeidslivet (Djuve m. fl., 2017). Det prøves ut nye modeller for dette i noen kommuner, blant annet ved hjelp av KUM-midler.

Flere studier har sett på betydningen av om introduksjonsprogrammet er organisert innenfor eller utenfor NAV, og konkluderer med at det ikke er målbar effekt av organiseringsform på resultater (Djuve m. fl. 2017; Blom og Enes, 2015; Tronstad 2015; Skutlaberg m. fl. 2014; Rambøll 2011). Forskning har vist at NAVs involvering i programmet varierer fra kommune til kommune, men at de flere steder ikke har en sentral rolle. NAV kommer gjerne sent inn i programforløpet og statlige arbeidsmarkedstiltak brukes i liten grad (Djuve og Kavli, 2015).

I en kartlegging gjennomført av Proba samfunnsanalyse (2017), kom det frem at det er ulike oppfatninger blant ledere i Arbeids- og velferdsetaten og ledere i introduksjonsprogrammene i kommunene om i hvilken grad Arbeids- og velferdsetaten bidrar i programmet. Skutlaberg m. fl. (2014) påpeker i sin studie av fem storbyer, at barrierer for økt bruk av kurs og praksisplasser i regi av Arbeids- og velferdsetaten, i overveiende grad synes å være strukturelle. Det vises til at tiltaks- og prioriteringsregimet i NAV ikke er tilpasset deltakere i introduksjonsprogrammet sitt norsknivå og oppfølgingsbehov. Det blir også stilt spørsmål ved hvor egnede de statlige tiltakene er for målgruppen. I Proba (2017) sin analyse kom det fram ulike årsaker til manglende bidrag fra NAV i programmet, blant annet begrensede midler.

1.5.2 Språkopplæring

Norskkunnskaper er avgjørende for mulighet til arbeid og annen samfunnsdeltagelse i Norge. Kunnskap om hvilke pedagogiske tilnærminger som gir gode resultater av språkopplæring, er likevel nærmest fraværende (Djuve og Grødem 2014). Det er ikke én akseptert teori for voksnes innlæring av andrespråk, verken for innlæring i snever forstand eller for hvordan man kan styrke motivasjon og muligheter for språkpraksis gjennom å knytte læringen til arbeidspraksis eller andre arenaer. Vanligvis gjennomføres språkopplæring som klasseromsundervisning. Også norskopplæringen for innvandrere preges av en klasseroms- og kateterbasert undervisningsform (Djuve og Kavli, 2015). Denne

tilnærmingen bygger på en oppfatning om at du først skal kvalifiseres, før du deretter kan prøve deg i arbeidsliv eller utdanning.

Samtidig ser vi en tendens til at det i større grad tas i bruk mer praktisk rettede opplæringsformer. Dette gjenspeiles også i flere av KUM-prosjektene som har en arbeidsrettet tilnærming ved at språkopplæringen flyttes fra klasserommet til arbeidsplassen. Vektlegging av alternative undervisningsformer er imidlertid gjenstand for diskusjon i fagmiljøene.

Enkelte studier indikerer at det er vanskelig å lykkes med språkopplæring på arbeidsplass (se for eksempel Sandwall 2010). Andre studier har pekt på at mulighet for interaksjon på praksisplassen er avgjørende, og at en praksisplass hvor oppgavene ikke krever kommunikasjon kan bli en barriere heller enn å være til hjelp for videre språklæring (Lunde og Svendsen Pedersen 2006 s. 24; Clyne 1994, Schierup og Paulsson 1994, Pavlenko og Piller 2001, Du, Wong og Early 2000). Om det ikke er muligheter for interaksjon på arbeidsplassen, for eksempel i renholds- eller industrijobber, kan språklig nivå synke etter noe tid i arbeidslivet (Ahlgren, 2003).

I løpet av 2016 deltok 41 600 personer i opplæring i norsk og samfunnskunnskap – en økning på 12 prosent fra 2015 (SSB 2017b). Djuve m.fl. (2007) så på hvor mange som består norskprøver og som fullfører pliktfestede timer. Utvalget bestod av alle som startet i norskopplæring med enten rett, plikt eller begge deler etter lov om introduksjonsordning i perioden 2007 til 2011. Det store flertall av utvalget (90 prosent) hadde rett og plikt til opplæring. Det ble funnet at 85 prosent av utvalget enten fullførte de obligatoriske norsktimene eller fikk fritak. Det er høyest gjennomføringsgrad blant de landgruppene som typisk har en høy andel flyktninger. Det er noe færre som har *bestått* en norskprøve – 61 prosent. I tillegg blir det funnet store lokale variasjoner i resultater kommunene mellom (ibid.).

Djuve m.fl. (2017) fant en klar positiv effekt av at undervisningsstedet har en høy andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk. Store opplæringsentre viser seg å ha høyere andel deltakere som består norskprøven, også når man kontrollerer for andelen av lærerne som har utdanning i norsk som andrespråk og kommunestørrelse. Videre fant de en positiv effekt av at voksenopplæringsentre har gode samarbeidsrelasjoner med flyktningetjeneste, videregående skole, NAV og frivillighet. Tilbud om nettbasert undervisning viste seg også å være positivt, men kun for deltakere med noe utdanning fra tidligere. I tillegg påpekte Djuve m.fl. at kombinasjonsløp med norskopplæring og grunnskolefag gir gode resultater.

Fafo sin evaluering av introduksjonsprogrammet og norskopplæring er tilnærmet alene om å analysere hva som gir gode resultater på prøver i norsk og samfunnskunnskap.

1.6 Metoder

I del A av prosjektet bygger vi i hovedsak på en dokumentstudie, intervjuer med forvaltere (IMDi og Kompetanse Norge), kvalitative intervjuer i et utvalg kommuner og en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle landets kommuner.

I tillegg har vi samlet noe informasjon som skal benyttes videre i del B: En litteraturgjennomgang og systematisering av en database med informasjon om alle KUM-prosjektene fra 2013-2017.

Dokumentstudie

I forbindelse med analyse av forvaltningen av KUM har vi gjennomgått følgende dokumenter:

- Tildelingsbrevene fra Justis- og beredskapsdepartementet til IMDi (2013-17)
- Rundskrivene fra IMDi med utlysning av midlene (2013-17)

I tillegg har vi sett på tilfeldige rapporter fra kommuner om prosjektene og IMDi's rapport fra 2016 med oppsummering av resultater.

Målet med dokumentstudien var å se på hvilke mål og føringer departementet og IMDi har definert for KUM, og hvordan kommunene har rapportert skriftlig tilbake til IMDi om prosjektene.

Intervjuer med forvaltere

Vi har intervjuet forvalterne i alle regionene, utenom Vest. I Vest hadde begge de tidligere forvalterne nettopp sluttet da vi skulle starte intervjuene.

Videre har vi intervjuet en ansatt i Kompetanse Norge som har ledet Kompetanse Norges arbeid med KUM. I intervjuene har vi lagt størst vekt på å kartlegge hvordan saksbehandlingen gjennomføres. I tillegg har vi bedt om vurderinger av KUM og forvaltningen av ordningen.

Kvalitative intervjuer med utvalgte kommuner

Undersøkelsen bygger på intervjuer med prosjektansvarlig/koordinator fra 20 utvalgte prosjekter som har fått støtte fra KUM. Formålet har vært å få mer innsikt i prosjektenes innhold, gjennomføring og virkninger for introduksjonsprogrammet. I tillegg har formålet vært å undersøke spredning av kunnskap om prosjektene.

De 20 kommunen ble valgt ut blant prosjekter som hadde fått tilskudd i løpet av perioden 2015-2017. Prosjektene ble skjønnsmessig valgt ut med tanke på at de skulle illustrere en tematisk bredde. Det betyr at utvalget ikke nødvendigvis er representativt, men det vil likevel være en god illustrasjon på spennvidden i prosjekter som har fått støtte.

Datagrunnlaget bygger på prosjektbeskrivelser, intervjuer og i enkelte tilfeller annen dokumentasjon fra prosjektene. Prosjektbeskrivelsene ble brukt som bakgrunnsinformasjon og intervjuene ble langt på vei tilpasset prosjektbeskrivelsene. Intervjuene bygger likevel på en generell intervjuguide som inneholdt følgende tema: Bakgrunn for prosjektet, målgruppen for prosjektet,

faglig innhold (beskrivelse av prosjektet), involverte aktører, spredning av kunnskap fra prosjektet, forvaltning av tilskuddsordningen og oppnådde resultater.

Intervjuene ble gjennomført per telefon og i all hovedsak rundt årsskifte 2017-18. Informantene var enten prosjektansvarlige eller prosjektkoordinatorer. I enkelte tilfeller deltok også både prosjektansvarlig og prosjektkoordinator i intervjuet. Prosjektansvarlig var som regel leder for den aktuelle tjenesten, mens det var prosjektkoordinatoren som vanligvis hadde det operative ansvaret for prosjektet. I de utvalgte prosjektkommunene var organiseringen av introduksjonsprogrammet organisert på ulike måter, og prosjektet hadde derfor ulik forankring. Dels var det forankret i en egen flyktningetjeneste, dels i voksenopplæringen og dels i NAV.

Spørreundersøkelse

Vi sendte ut en spørreundersøkelse på e-post til alle landets kommuner og bydeler. Undersøkelsen var stilet til leder for introduksjonsprogrammet, men med informasjon om at den, om nødvendig, kunne videresendes til en annen aktuell person. Det ble sendt ut e-post til i alt 439 e-postadresser.

Etter to purringer hadde vi fått 249 svar, noe som gir en svarprosent på 57 prosent. Undersøkelsen hadde noen innledende spørsmål som avgjorde hvilke spørsmål respondentene fikk videre: Hvorvidt de hadde søkt om KUM-midler de siste tre årene, og hvis ja, hvorvidt de hadde fått KUM-midler de siste tre årene. Ut fra svarene på disse to spørsmålene kan vi dele utvalget i tre:

Tabell 1.2 Antall svar fra tre grupper kommuner

A: Ikke søkt midler siste 3 år	169
B: Søkt, men ikke fått midler siste 3 år	18
C: Fått minst ett prosjekt siste 3 år	62
Sum	249

Av de 169 kommunene som ikke har søkt om midler de siste tre årene, er det 117 som ikke tilfredsstilte kriteriene for å søke i 2017, basert på informasjon i rundskriv om tilskuddsordningen fra IMDi.

Følgende temaer ble dekket i spørreundersøkelsen:

- Bakgrunnsspørsmål med en beskrivelse av dagens tilbud i introduksjonsprogrammet i kommunen. Disse dataene skal benyttes i del B av evalueringen.
- Kjennskap til og informasjon om ordningen med KUM
- Søknadsprosessen
- Om prosjektene: Innhold, organisering, målgrupper

- Nytte/resultater og spredning av erfaringer
- Alternativer til KUM
- Vurderinger av ordningen og forvaltningen: Relevans, hensiktsmessighet av ulike sider ved utformingen og forvaltningen

I en del av spørsmålene ba vi respondentene om å beskrive ett bestemt prosjekt. Følgende forklaring ble benyttet i spørreskjemaet:

- Til de som hadde søkt, men ikke fått midler: *I de neste spørsmålene ber vi deg tenke på ett bestemt prosjekt dere har søkt om midler til fra KUM de siste tre årene. Dersom dere har søkt om midler til flere prosjekter de siste tre årene, tenk på det som var mest omfattende (som du kjenner til).*
- Til de som hadde fått midler: *I de neste spørsmålene ber vi deg tenke på ett bestemt prosjekt hvor dere har fått midler fra KUM i løpet av de siste tre årene. Dersom dere har hatt mer enn ett KUM-prosjekt de siste tre årene, tenk på det som er/var mest omfattende (som du kjenner til).*

2 Forvaltning av ordningen – IMDi og Kompetanse Norge

I dette kapitlet ser vi på hvordan ordningen har blitt og blir forvaltet. Vi bygger på dokumenter og intervjuer i IMDi og Kompetanse Norge (KN), samt noen av resultatene fra spørreundersøkelsen.

Selv om man kan si at hovedtrekkene i forvaltningen av ordningen har ligget fast fra 2013 til i dag, har det også vært gjennomført betydelige endringer underveis. Endringene kan for en stor del knyttes til internprosjektet KUMbi. Prosjektet ble gjennomført i 2014-16. Målet med prosjektet var å profesjonalisere IMDi som samarbeidspartner for kommunene. KUMbi innebar blant annet en følgeevaluering av forvaltningen av KUM samt kompetanseheving blant IMDi's ansatte i prosessledelse og prosjektarbeid.

2.1 Finansiering og styring fra departementet

Midlene til ordningen har vært en spesifisert del av Kap. 496, post 62 på budsjettet til Justis- og beredskapsdepartementet (JD).⁶ Posten omfatter «Kommunale innvandreriltak». JD (nå KD) utformer et tildelingsbrev til IMDi. Departementet kan i brevet legge ytterligere føringer på IMDi sin forvaltning av ordningen, utover det som følger av føringer i statsbudsjettet og av generelle regler for økonomiforvaltningen i staten.

I tildelingsbrevet fra Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD)⁷ til IMDi for 2013 omtales innføring av ordningen. Omtalen er svært kortfattet.

IMDi skal fra 1. januar 2013 innføre og forvalte en ny tilskuddsordning med utviklingsmidler til kommunenes integreringsarbeid. Vox skal involveres i dette arbeidet.

.....

32 000 000 kroner skal benyttes til en ny tilskuddsordning med utviklingsmidler til kommunene. Formålet med tilskuddet er å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid med vekt på opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I tildelingsbrevet for 2014 var det en noe mer omfattende omtale og med noen flere føringer:

32 mill. kroner skal benyttes til tilskuddsordning med utviklingsmidler til kommunene. Formålet med tilskuddet er å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid. Det skal legges særlig vekt på opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Midlene skal brukes til utvikling og implementering av prosjekter og tiltak som styrker overgangen til arbeid og utdanning. IMDi skal, i tillegg til å forvalte midlene, ha høy

⁶ Integreringspolitikken er senere flyttet til Kunnskapsdepartementet

⁷ Integreringspolitikken lå i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fra oktober 2009-1.april.2016.

prioritet på utvikling av ordningen, og på dokumentasjon av metoder og effekter. Forvaltningen av midlene skal sees i sammenheng med Vox sitt utviklingsarbeid innenfor opplæring i norsk og samfunnskunnskap for å sikre helhet i satsningene på området.

Denne omtalen ble i all hovedsak gjentatt i tildelingsbrevene for 2015 og -16.

I 2014 kom det også inn øremerkede midler til tiltak for innvandrere med høy utdanning:

2014 skal IMDi sette av inntil 1,3 mill. kroner innenfor rammene av de kommunale utviklingsmidlene til gjennomføring av tiltak 3 i Handlingsplanen: Vi trenger innvandrernes kompetanse, som Vox har ansvar for å følge opp.

I 2017 er den tidligere omtalen erstattet av følgende:

Regelverket for tilskuddsordning for kommunale utviklingsmidler åpner i 2017 opp for prosjekter som skal utvikle tilbud for personer med medbrakt høyere utdanning slik at de raskt kommer ut i en jobb i samsvar med deres kompetanse. Med bakgrunn i erfaringer fra prosjektene skal IMDi i samarbeid med relevante aktører utarbeide forslag til spor/løp for kvalifisering av nyankomne innvandrere med medbrakt høyere utdanning. Forslag til løsninger av eventuelle flaskehalsen skal fremgå.

Dette innebar at den øremerkingen av midler til prosjekter rettet mot innvandrere med høy utdanning som man hadde i 2014-16 ble opphevet, men tiltak på dette området ble framhevet som satsingsområde for hele ordningen, noe som kan tolkes som en sterkere prioritering av dette feltet.

Bortsett fra satsingen på hurtigspor, oppfatter vi føringene fra JD til IMDi som ganske begrensede. Vi mener at dette innebærer at IMDi i sin forvaltning av KUM har handlefrihet innenfor rammen av stortingets vedtak om KUM i statsbudsjettet og de generelle krav som gjelder for tilskuddsforvaltningen.

I intervjuene i IMDi har vi fått opplyst at før de utlyser midlene i form av rundskriv, sendes dette til departementet til uttalelse. I tillegg har det forut for utlysningene vært møter mellom IMDi og departementet om satsingsområder og andre prioriteringss spørsmål (jf. avsnitt 2.4 nedenfor). Denne dialogen innebærer at departementet påvirker prioriteringene utover det som følger av tildelingsbrev.

IMDi utformer så et årlig rundskriv om søknad og tildeling av midler. Den samlede bevilgningen fra JD fordeles på IMDi's regionkontorer. Bevilgningen har økt gradvis fra 32 mill.kr. i 2013 til 35,2 mill.kr. i 2017 og 2018.

2.2 Utlysning

Regelverket for KUM-midlene blir lagt ut på hjemmesidene til JD, og rundskrivet legges ut på imdi.no. I 2016 ble det også arrangert en web-basert søkerkonferanse. Videre har regionene egne tiltak for å presentere ordningen. Noen regioner driver aktiv promotering, mens andre er mindre aktive.

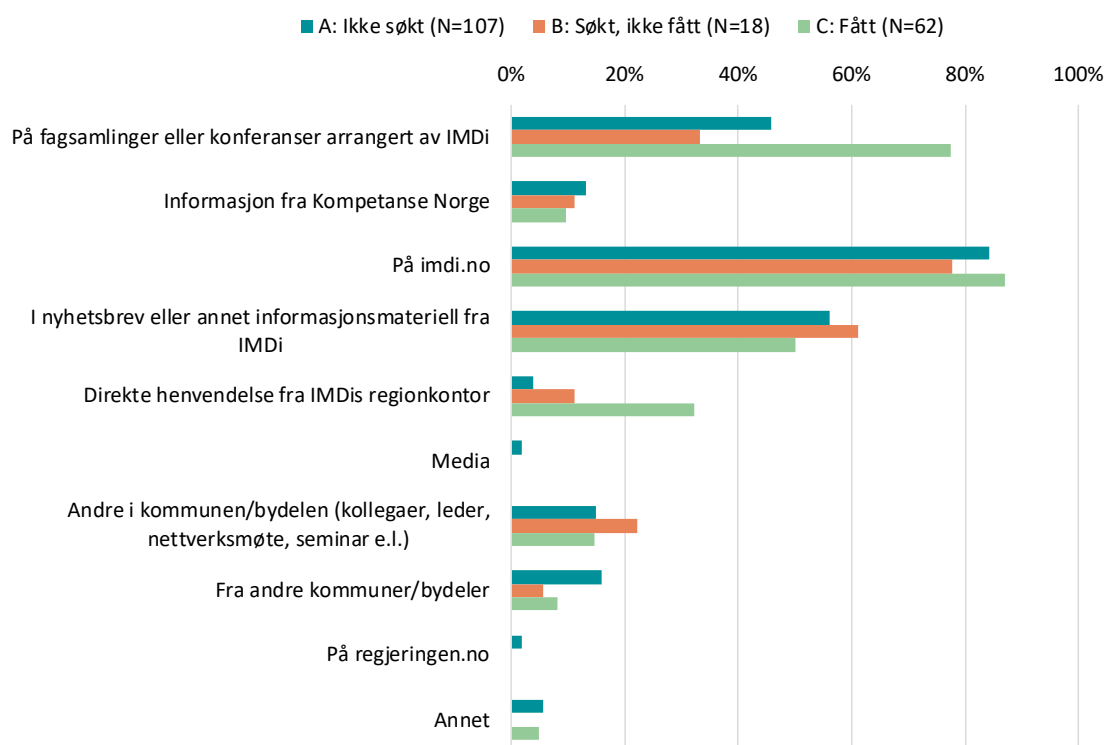
Ved regionkontorene IMDi Øst og IMDi Sør formidles informasjon om ordningen dels gjennom seminarer og dels gjennom direkte kontakt med kommunene. I intervjuene formidler de at ordningen er godt kjent ute i kommunene.

I spørreundersøkelsen spurte vi de kommunene som ikke hadde søkt om KUM-midler de siste tre årene, om de kjente til ordningen. 37 prosent av dem svarte nei på det. Det innebærer at 25 prosent av alle respondentene ikke kjenner til KUM.

Riktignok var det mange av de som ikke kjenner til ordningen som ikke tilfredsstilte kriteriene for å søke om tilskudd i 2017, det gjaldt 76 prosent. Dersom vi ser bort fra disse, er det 11 prosent av alle respondentene som svarer at de ikke kjenner til ordningen.

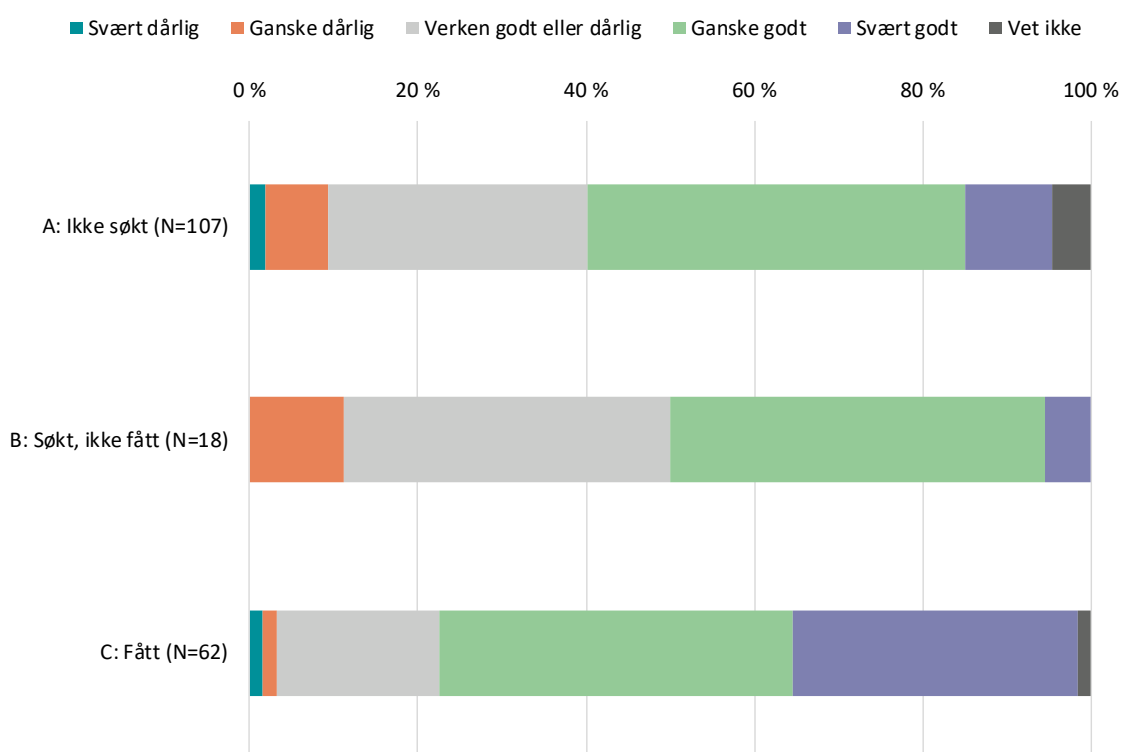
Hvordan blir kommunene kjent med KUM? Blant de som svarte at de kjenner til KUM, er det flest som oppgir at de har fått informasjon på imdi.no, det gjelder 84 prosent. Vi ser av Figur 2.1 at dette er vanligst både blant de som har søkt/fått midler og de som ikke har det. Dernest er det mange som oppgir at de har fått informasjon i nyhetsbrev eller annet informasjonsmateriell fra IMDi og på fagsamlinger eller konferanser arrangert av IMDi (begge 55 prosent). Det siste er imidlertid mest vanlig blant de som faktisk har fått KUM-midler de siste tre årene. I denne gruppa er det også en viss andel – 32 prosent – som oppgir at de har fått en direkte henvendelse fra IMDi's regionkontor.

Figur 2.1 *Hvor har du fått informasjon om ordningen med kommunale utviklingsmidler (KUM) fra?*



Vi ba de respondentene som kjente til ordningen med KUM, om å vurdere hvor godt eller dårlig IMDi informerer om ordningen. I Figur 2.2 viser vi svarfordelingene blant respondentene i de tre gruppene. Det er et flertall (62 prosent) av alle som mener at IMDi informerer ganske godt eller svært godt om ordningen, mens 8 prosent svarer ganske dårlig eller svært dårlig. Blant de som har fått midler er det en større andel som mener at IMDi informerer godt – det gjelder 76 prosent, mens det i de andre gruppene er flere som svarer «hverken godt eller dårlig». Heller ikke i disse gruppene er det mange som synes at IMDi informerer dårlig.

Figur 2.2 *Hvor godt eller dårlig mener du IMDi informerer om ordningen med kommunale utviklingsmidler (KUM)?*



De som ikke hadde svart «svært godt» ble stilt et åpent spørsmål: «Hvordan mener du eventuelt IMDi burde ha informert bedre om ordningen?» Særlig én type kommentar gikk igjen: Kommunene ønsker at IMDi i større grad tar direkte kontakt med den enkelte kommune. Samtidig er det viktig at informasjonen når rette person i kommunene. Behovet ble fremmet fra alle de tre kategoriene av kommuner.

Ellers var det en del av svarene som omhandlet andre sider ved forvaltningen.

Blant kommunene som ikke har søkt om KUM, oppga mange at ordningen ikke egner seg for mindre kommuner. Noen påpeker at IMDi gjerne kan foreslå andre kommuner det er naturlig å samarbeide med. Flere savner også tydeligere informasjon på IMDi sine nettsider.

Blant kommunene som hadde søkt men ikke fått midler, var det også tilbakemeldinger om at KUM har for korte frister.

Flere av kommunene som hadde fått tildelt KUM påpekte imidlertid at de ønsker informasjon om prioriteringer for midlene tidligere på året. Videre nevner flere at de ønsker mer konkret informasjon om rammen og innholdet til årets prioriteringer. Også blant disse kommunene var det mange som savnet mer kontakt med IMDi, som samlinger og egen kontaktperson.

2.3 Avgrensinger/kriterier for å søke

Helt siden ordningen ble etablert i 2013, har det vært samme avgrensning av hvilke kommuner som har kunnet søke midler. Kommuner som oppfyller minst ett av følgende kriterier kan søke alene:

- Kommuner hvor minimum 5 prosent av befolkningen er innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra landgruppe 2 (Asia, Afrika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS) per 1.1 siste år, ifølge SSBs befolkningsstatistikk.
- Kommuner der det bor minimum 100 flyktninger og familiegjenforente til flyktninger, og som har mindre enn 5 års botid per 1.1 siste år, ifølge SSBs befolkningsstatistikk.

Bakgrunnen for kriteriene er en tanke om at kommunen må ha et visst volum av innvandrere for å kunne drive utviklingsarbeid. Samtidig er det også forholdsvis små prosjekter (målt i antall deltakere) i de kommunene som i dag mottar støtte og som oppfyller kriteriene. Det er rimelig å anta at også kommuner som ikke oppfyller kriteriene, ville vært i stand til å gjennomføre tilsvarende småskala-prosjekter. Kommuner som oppfyller ett av kriteriene, kan imidlertid søke sammen med kommuner som ikke oppfyller kriteriene.

I 2017 kunne 235 av (den gang) 426 kommuner søke midler på egenhånd.

Forvalterne vi har intervjuet gir i hovedsak støtte til at det stilles krav til omfanget av målgruppene for å få støtte. Der det er få innvandrere er det vanskelig å få gjennomført gode prosjekter, og tiltakene vil ha direkte effekt for et lite antall deltakere. Forvalterne legger også vekt på at det er bra at det finnes en mulighet for at kommuner med få innvandrere kan få utløst midler og delta i prosjekter gjennom samarbeid med andre, men muligheten er lite brukt. IMDi har også nevnt muligheten for å fjerne dagens avgrensning. Man kan alternativt bruke antall deltakere i prosjektene som et kriterium i behandlingen av søknadene, men uten å stille absolutte krav til antallet.

IMDi Sør sier at det er få kommuner i regionen som ikke fyller vilkårene for å få kommunale utviklingsmidler, og at vilkårene derfor har liten praktisk betydning i regionen. Dessuten oppfordrer de også kommuner som ikke fyller vilkårene om å søke sammen med andre kommuner, noe de har fått til i enkelte tilfeller. Siden strategien ved IMDi Sør er å få fram gode innovative prosjekter – ikke

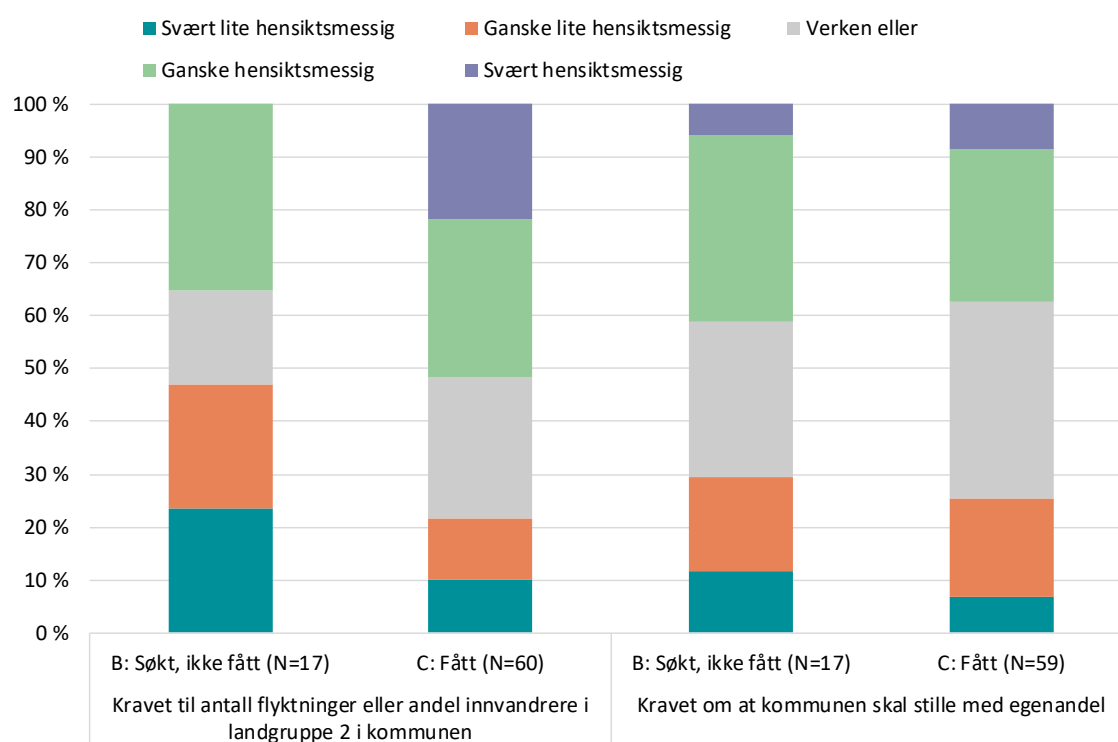
nødvendigvis spre midlene til flest mulig kommuner – oppleves kriteriene for å få midler som mindre viktige.

IMDi Øst har opplevd at flere kommuner har reagert på at de ikke kan søke midler. Argumentet er at små kommuner også har behov for å skape engasjement rundt sitt integreringsarbeid. Selv om disse kommunene har mulighet til å samarbeide med andre, foregår dette i for liten grad.

Vi stilte spørsmål i spørreundersøkelsen om hvor hensiktsmessig respondentene mente at kravet om antall flyktninger eller andel innvandrere er, sett i forhold til situasjonen i deres egen kommune. Vi ser av Figur 2.3 at over halvparten av de som har fått midler mener at kravet er hensiktsmessig, men en del har ingen formening om dette. I den gruppa som har søkt, men ikke fått midler de siste tre årene, er det omtrent 1/3 som synes kravene er hensiktsmessige, men nærmere halvparten mener at de ikke er det.

Et annet krav til søknaden er at kommunen skal stille med en viss egenfinansiering i forsøket. Andelen egenfinansiering er ikke tallfestet. Kravet om egenandel kan ses som et middel for å sikre at bare kommuner som har et genuint engasjement i utviklingsarbeidet, søker om tilskudd. I Figur 2.3 viser vi også svarene på spørsmål i spørreundersøkelsen om hvor hensiktsmessig dette er. Resultatene tyder på at de fleste kommunene ikke har sterke oppfatninger om hensiktsmessigheten av egenandel. I svarene på dette spørsmålet er det heller ingen nevneverdig forskjell mellom kommuner som har og de som ikke har fått støtte fra ordningen.

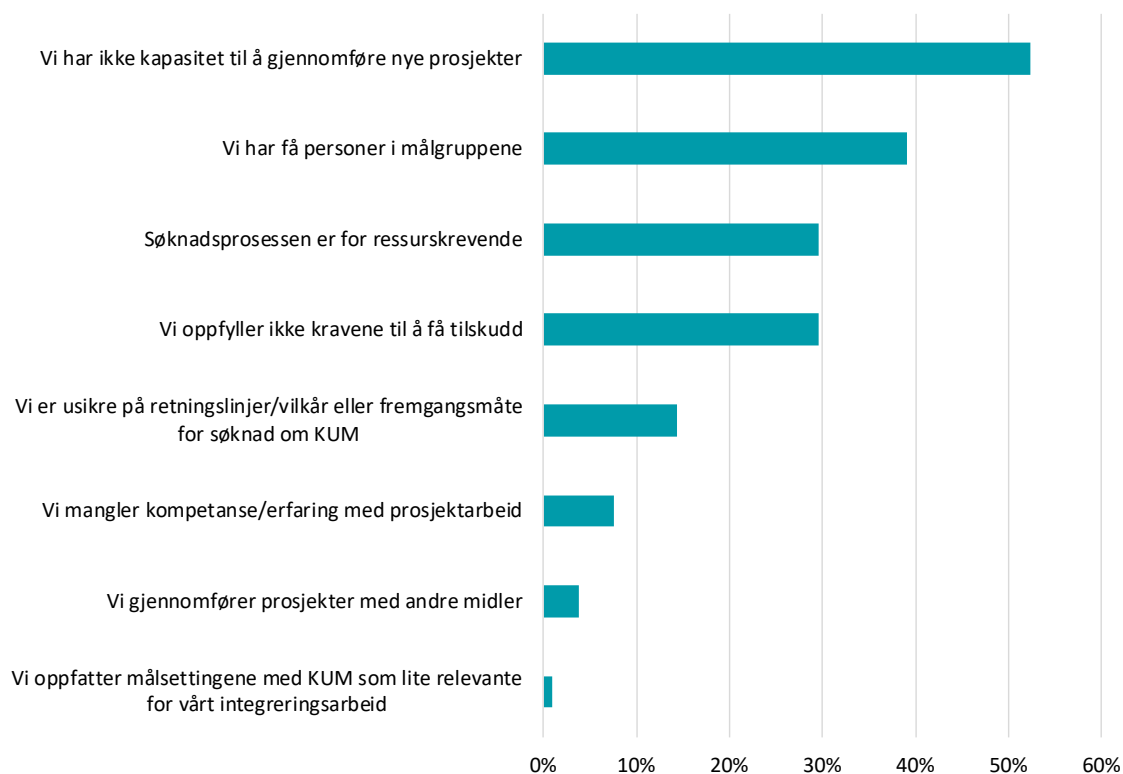
Figur 2.3 Hvor hensiktsmessige mener du at disse kravene er i forhold til situasjonen i din kommune?



I hvor stor grad er det kravet til antall/andel personer i målgruppene som er grunnen til å *ikke* søke om KUM-midler, og i hvor stor grad er det andre forhold som er avgjørende? I Figur 2.4 ser vi at den vanligste grunnen som respondentene oppgir er at de ikke har kapasitet til å gjennomføre nye prosjekter (52 prosent oppgir det). Deretter er det en del som svarer at de har få personer i målgruppene (39 prosent), at søknadsprosessen er for ressurskrevende (30 prosent) og at de ikke oppfyller kravene til å få tilskudd (30 prosent).

På spørsmål om andre årsaker til at de ikke søker om KUM, kom det fram at flere mente det er for korte søknadsfrister eller at de mangler informasjon om ordningen. Andre kom igjen med argumentet om at KUM ikke er tilpasset små kommuner. Manglende forankring i kommunens ledelse blir også nevnt som grunn til at noen kommuner ikke har søkt om midler.

Figur 2.4 Kommuner som ikke har søkt om KUM de siste tre årene: Hva er årsaken(/-e) til at dere ikke har søkt om kommunale utviklingsmidler (KUM)?



2.4 Mål og prioriteringer i rundskriv

I de årlige rundskrivene er det formulert mål for tilskuddsordningen. For 2018 er målet formulert som «å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid, med vekt på opplæring i norsk og samfunnskunnskap». Det står i tillegg at tilskuddsordningen skal bidra til kunnskaps- og metodeutvikling og at kunnskapen skal ha overføringsverdi til andre kommuner.

Målformuleringen i rundskrivene er endret noe fra år til år. I en del av årene er det brukt en kort og relativt generell formulering om at ordningen skal bidra til å utvikle og dokumentere metoder som kan styrke resultatene av norskopplæringen og integreringsarbeidet. Videre framgår det at kommunene må bidra med egenfinansiering.

Det er i tillegg formulert fokusområder/delmål for KUM, som er formidlet i rundskrivene. Målene er stort sett uendret, men i 2014 kom det inn et nytt fokusområde, *bedre tilpasset norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning*. I 2015 ble enkelte fokusområder slått sammen – eksempelvis ble «inkludere NAV sitt virkemiddelapparat» integrert som del av fokusområdet om arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Det var også tidligere et eget fokusområde/delmål knyttet til kvinner og personer med liten eller ingen skolebakgrunn, men fra 2015 gikk denne formuleringen inn under målgruppene for prosjektene.

I rundskrivene er det også lagt inn andre føringer som er blitt endret over tid. I rundskrivene for årene 2013-16 er det en liste med typer tiltak som ville bli prioritert. Vår gjennomgang av rundskrivene tyder på at listen har endret seg en del fra år til år, men hovedtrekkene i de fleste prioriteringene går likevel igjen, men med litt ulike formuleringer (se Tabell 2.1).

Tabellen illustrerer at følgende mål har vært prioritert alle årene:

- Bedre kvaliteten på norskopplæringen
- Sammenheng mellom ulike opplæringstilbud
- Arbeidsrette norskopplæringen
- Arbeidsrette introduksjonsprogrammet

Tabell 2.1 Fra rundskriv – tiltak som er prioritert. 2013-16

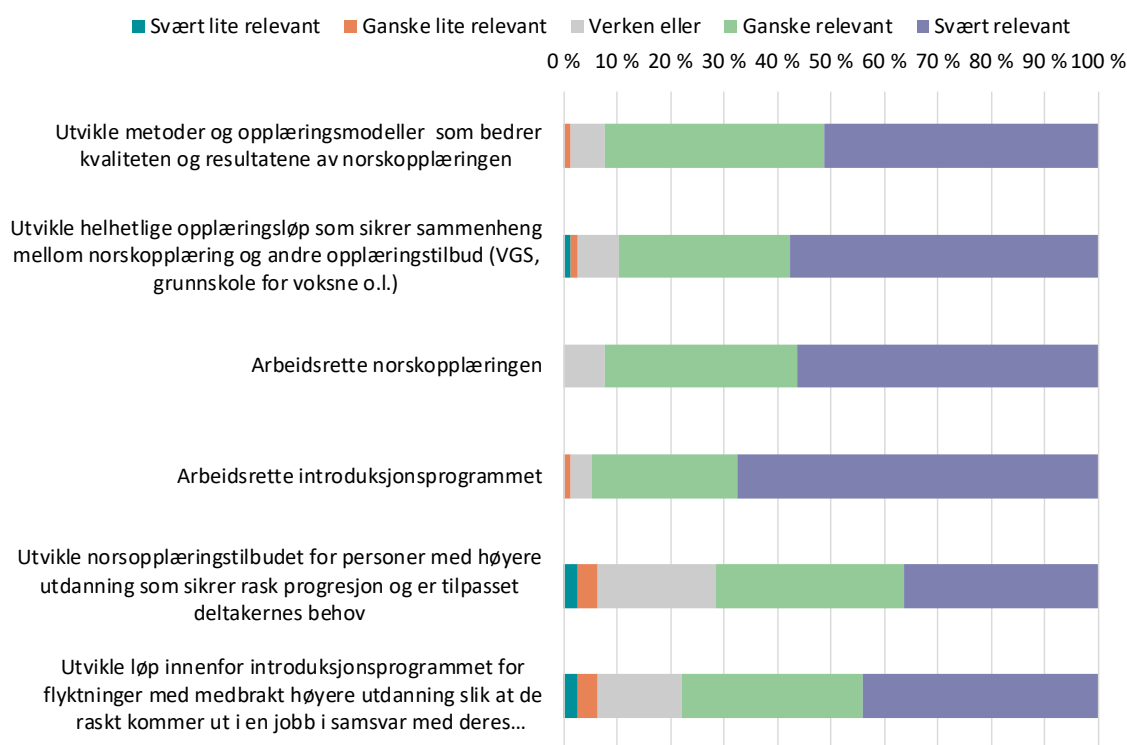
	2013	2014	2015	2016
Bedre resultatene i norskopplæringen (andel beståtte prøver)	X			
Metodeutvikling og – utprøving innenfor alfabetisering/litterasitet		X		
Bedre kvaliteten i og resultatene av norskopplæringen for personer med liten eller ingen utdanning		X		
Bedre kvaliteten i og resultatene av norskopplæringen			X	X
Sikre sammenheng mellom ulike tilbud av kvalifisering og opplæring	X			
Bedre sammenhengen mellom norskopplæring og andre opplæringstilbud, herunder grunnskole for voksne og videregående opplæring		X	X	X
Arbeidsrette innhold i og organisering av norskopplæringen	X			
Å involvere arbeidsgivere og næringslivet i opplæringen og kvalifiseringen	X			
Arbeidsrette norskopplæringen, både når det gjelder innhold, metoder og organisering		X	X	
Arbeidsrette norskopplæringen, både når det gjelder innhold, metoder og organisering, herunder tidlig utplassering på praksisplass og tett oppfølging av både arbeidstaker og arbeidsgiver				X
Prosjekter som omfatter NAV sitt virkemiddelapparat	X			
Styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet	X			
Arbeidsrette introduksjonsprogrammet, herunder å sikre sammenheng mellom ulike tilbud for kvalifisering/opplæring, ta hensyn til lokale arbeidskraftsbehov og inkludere NAV sitt virkemiddelapparat		X	X	
Arbeidsrette introduksjonsprogrammet, herunder tidlig utplassering på praksisplass og tett oppfølging av både arbeidstaker og arbeidsgiver, samarbeid med frivilligheten om mentorordninger, sikre sammenheng mellom ulike tilbud for kvalifisering/opplæring, ta hensyn til lokale arbeidskraftsbehov og inkludere NAV sitt virkemiddelapparat				X
Bedre den individuelle tilretteleggingen av opplæringen og kvalifiseringen	X			
Få flere kvinner over i arbeid eller utdanning	X			
Kvalifisere effektivt deltakere med svak skolebakgrunn	X			
Tilbud for personer med høyere utdanning		X	X	X
Interkommunalt samarbeid i tillegg til ett av de øvrige elementene	X			

I spørreundersøkelsen hadde vi satt opp de målene og prioriteringene som gjaldt for 2017, og spurte respondentene om hvor relevante de mener disse er for utviklingsarbeidet i deres egen kommune/bydel. Svarfordelingene for alle som har søkt midler vises i Figur 2.5.

Vi ser at de fleste målene oppfattes som relevante. Over 90 prosent mener at det er ganske eller svært relevant å utvikle metoder og opplæringsmodeller som bedrer kvaliteten og resultatene av norskopplæringen, å utvikle helhetlige opplæringsløp som sikrer sammenheng mellom norskopplæring og andre opplæringstilbud, å arbeidsrette norskopplæringen samt å arbeidsrette introduksjonsprogrammet. Arbeidsrette introduksjonsprogrammet er det målet som flest oppfatter som *svært* relevant – det gjelder hele 68 prosent. Kun 1-2 respondenter mener at hvert av disse målene er lite relevante.

Det er noe færre som mener at de to siste målene, som angår personer med høyere utdanning, er relevante – henholdsvis 71 og 78 prosent.

Figur 2.5 *IMDi har definert følgende målsettinger for KUM. Hvor relevante er disse for utviklingsarbeidet i din kommune/bydel? N=77-78*



Vi hadde også et åpent spørsmål i undersøkelsen hvor vi spurte om det er andre målsettinger respondentene mener IMDi burde prioritere i tillegg til, eller istedenfor, de som er vist i figuren. Det var 17 som svarte på spørsmålet. De fleste av dem nevner helt spesifikke tiltak, og/eller enkelte målgrupper, eller mer helhetlige tilnærminger. Noen eksempler:

Bør kunne være rom for mer helhetlig tilnærming hvor også bo- og nærmiljø, helse og familiesituasjon kan være gjenstand for søknader når det kobles mot kvalifisering og arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Man kan ikke behandle disse størrelsene adskilt.

Integreringsprogram/løp for deltakere med store helsemessige og/eller store omsorgsutfordringer. Utviklingsmidler som forbedrer helhetlig integrering for familier som har foreldre og/eller barn med medbrakt helsemessig belastning. Vi har flere og flere slike tilfeller, der skole/helsevesen og frivillighet må enda sterkere og tettere inn tidlig for å forhindre utenforskap og forverret helse, noe som forhindrer god integrering og skaper større utenforskap.

Ja, IMDi bør i større grad fokusere på fritid og det sivile samfunnet, slik intro loven vektlegger deltakelse i sivilsamfunnet. KUM midlene i dag fokuserer for snevert på «ni til fire».

Spor 1/Alfa - bidra slik at vi kan tilpasse fagopplæring for denne gruppen. Tilbudene er tilstede for denne gruppen, NAV er også med, MEN de faller ut fordi språknivået er for høyt. De bør få skreddersydd fagopplæring for å sikre en sluttkompetanse. Pr. dags dato oppleves det ofte som om man kun oppbevarer gruppen i introprogrammet for så å lose dem videre til NAV.

Mulighet for å utvikle en «gründerlinje» som en del av intro (innenfor KUM-midler).

I rundskrivene for 2013 og 2014 ble det stilt krav om at prosjektene er forankret i kommunens ledelse og inngår i et planmessig utviklingsarbeid. I rundskrivene for 2015 og 2016 var antall prioriterte tiltak relativt få, og det var ikke absolutt krav om forankring av prosjektene i kommunenes ledelse. I stedet er forankring i disse årene og i 2017 inkludert som en del vurderingskriterier for søknadsbehandlingen. Flere av kriteriene retter seg mot en klar målstruktur (behov, resultater, innsats, indre konsistens, forankring i ledelse og hos samarbeidspartnere, mv.). Det legges også vekt på om resultatene vil kunne måles, om forsøket vil kunne settes i ordinær drift, om prosjektet vil kunne ha overføringsverdi til andre kommuner, mv. I 2017 legges det også vekt på om kommunen tidligere har vist god gjennomføringsevne. Det har i alle årene vært et krav om at søknaden skal undertegnes av rådmannen eller bydelsdirektør.

Rundskrivene forelegges JD til godkjenning. I enkelte år har JD lagt inn eksempler på prosjekter de gjerne vil se. Slike eksempler er ikke nevnt de senere årene.

I Rundskrivet for 2018 ble det åpnet for forsøk som krever at kommunen får unntak fra Introduksjonsloven.⁸ Bakgrunnen for å åpne for en slik mulighet er at IMDi og JD ønsket å legge til rette for mer utradisjonelle forsøk.

⁸ Dette var mulig på grunn av en lovendring fra 1.1.17:

§ 27. Forsøksvirksomhet

2.5 Fordeling av rammen på IMDi's regioner og Kompetanse Norge

IMDi fordeler totalrammen på sine seks regioner. Fordelingen er basert på antall nybosatte flyktninger. Regionene har full myndighet over sin ramme. Det er henstilt til regionene om å overføre deler av rammen til andre regioner hvis de skulle motta få gode søknader. Dette har skjedd, men i svært begrenset utstrekning.

Behandlingen av de enkelte prosjektsøknadene skjer i praksis på regionalt nivå, men det er felles utlysning og felles rutiner forøvrig. Videre legges det vekt på faglig utvikling på tvers av regionene, noe som bidrar til å utvikle felles syn på ordningen. Blant annet øver forvalterne seg på bruk av tildelingskriteriene. Dette gjøres i nasjonale samlinger slik at man også oppnår en form for kalibrering av skjønnsutøvelsen.

Intervjuene med forvalterne tyder på at de er tilfreds med regionalisering av forvaltningen. Fordelen er at de ansatte i IMDi og kommunene blir kjent med hverandre, noe som styrker kommunikasjonen og gir IMDi bedre grunnlag for å vurdere kommunens gjennomføringsevne. Forvalterne ser risikoen for at det kan bli ulik terskel for å få støtte i ulike regioner, men enkelte mener at de vektlegger litt ulike sider ved prosjektene og at det ikke er lett å si om det er regionale forskjeller i hvor vanskelig det er å få støtte.

KN er primært involvert i forvaltning av tilskudd til forsøk med rask progresjon for personer med høyere utdanning. Før 2017 var det øremerket midler til satsing på dette satsingsområdet. KN har sterk innflytelse på tildelingen knyttet til denne satsingen.

2.6 Søknadsprosess og tildeling

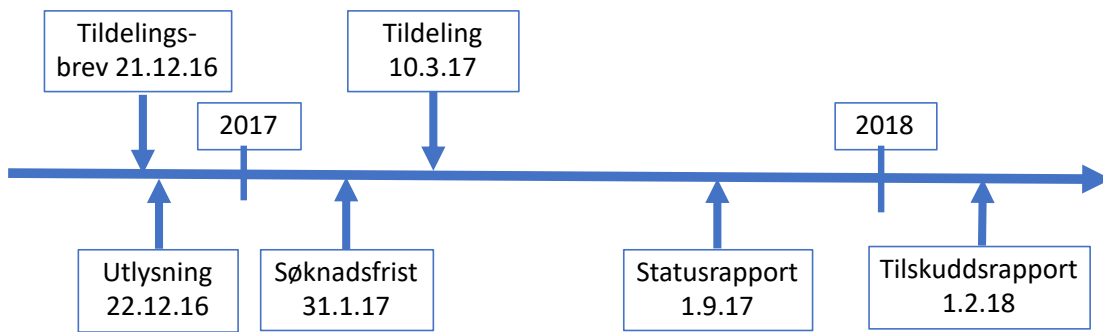
Søknadsprosedyrer

I Figur 2.6 viser vi en tidslinje for søknadsprosessen, slik den var i 2017. Vi ser at tiden fra tildelingsbrev til søknadsfrist og tildeling ikke er lenger enn den må være. Tildelingsbrevet kom 21.12.16 og midlene for 2017 ble utlyst 22.12.16, med søknadsfrist 31.01.17. Tildeling skjedde 10.03.17.

De første årene ble midlene utlyst i januar, med søknadsfrist i midten av februar. De siste tre årene har man lyst ut midlene før jul. Siden statsbudsjettet ikke blir vedtatt før i desember, ville det ikke være mulig å framskynde prosessen ytterligere. Det er en følge av statens økonomireglement at kommunene ikke kan få beskjed om tildelte midler før i mars.

Departementet kan etter søknad fra kommunen godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Figur 2.6 Tidslinje for KUM-midler for 2017



Søknadene fra kommunene behandles i hovedsak i løpet av februar, i samarbeid mellom KN og IMDi. KN har en særlig rolle knyttet til søknader om midler til forsøk med rask progresjon for personer med høyere utdanning. I tilknytning til andre søknader gir KN en uttalelse om utforming av norskopplæring i forsøket det søkes om midler til, men i utgangspunktet ikke om andre sider ved søknaden. I Region Øst deltar KN i et vurderingsteam. I andre regioner gir de innspill uten å delta i teamene.

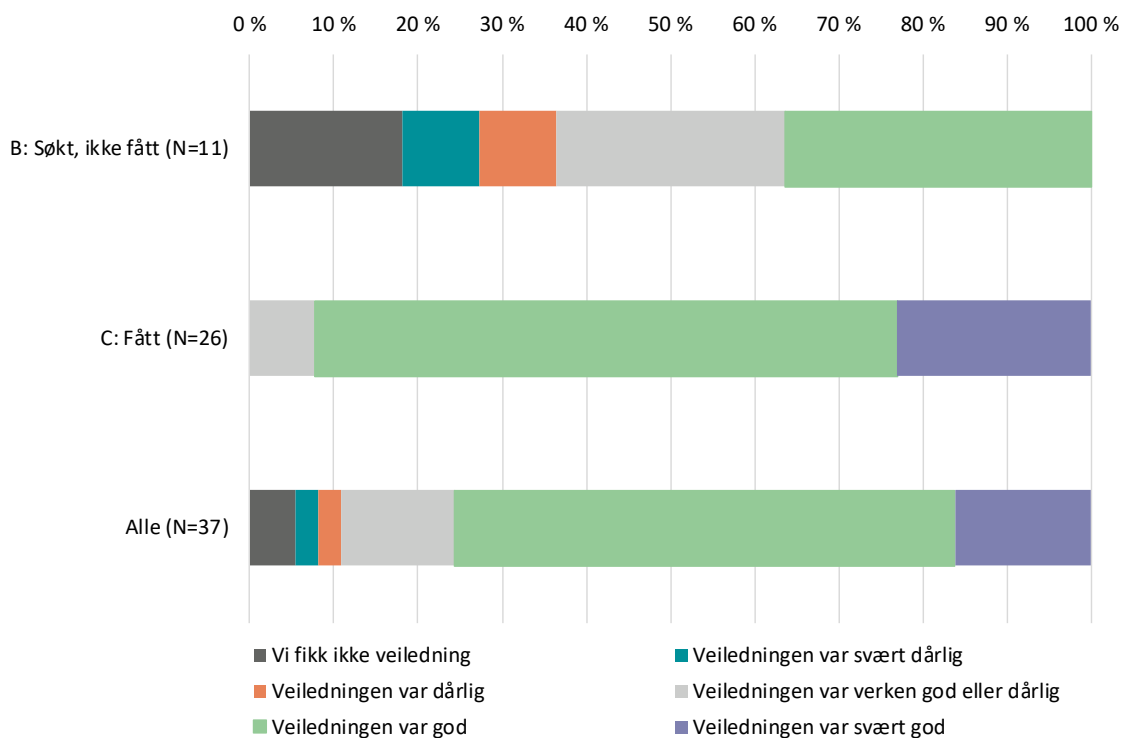
Regionene har litt ulik arbeidsform, blant annet når det gjelder omfanget og formen på dialog med kommunene underveis i søknadsprosessen. Noen forvaltere sier de er forsiktige med å legge for mange føringer i søknadsperioden, og med å signalisere om et påtenkt prosjekt vil kunne få støtte eller ikke. Men det er også forvaltere som sier at de signaliserer til enkelte kommuner at deres prosjekter neppe vil kunne få støtte. Det hender også at de gir signaler, særlig om mulige forbedringer i opplegg de får vite om før søknaden er sendt. Regionene arrangerer årlige samlinger med kommunene. På enkelte samlinger har "hvordan skrive gode søknader" vært et tema.

I spørreundersøkelsen spurte vi om respondentene hadde hatt behov for veiledning i søknadsprosessen (spørsmålet var knyttet til ett bestemt prosjekt). Av alle som hadde søkt, var det 51 prosent som svarte ja, noe flere blant de som ikke hadde fått prosjekter enn de som hadde fått. Blant disse igjen var det et flertall som oppfattet den veiledningen de hadde fått som god. Vi viser svarfordelingen på spørsmålet i figuren nedenfor, men må være oppmerksom på at det er relativt få svar. Blant de som ikke har fått noen prosjekter er det et par som oppgir at de ikke fikk veiledning, og et par som oppfattet veiledningen som dårlig. Blant de som har fått prosjekter mener de fleste av de som hadde behov for det at de fikk god veiledning.

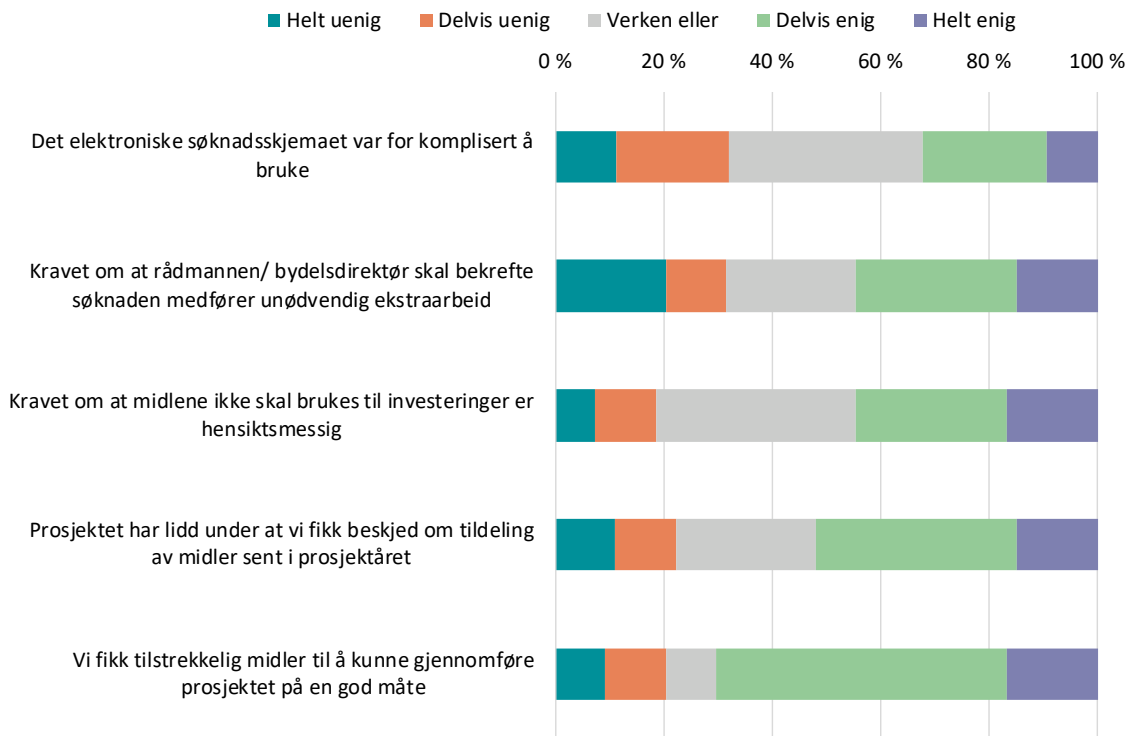
I spørreundersøkelsen ba vi videre de som hadde hatt prosjekter om å vurdere ulike sider ved søknadsprosessen, herunder byråkratiet knyttet til den. Det elektroniske søknadsskjemaet har tidligere blitt oppfattet som komplisert og tidkrevende. I Figur 2.8 ser vi at det ikke er overvekt hverken av respondenter som er enige eller som er uenige i at det er komplisert. Det er en viss, men liten, overvekt av respondenter som mener at kravet om at rådmann/bydelsdirektør

skal undertegne søknaden medfører nødvendig ekstraarbeid. Når det gjelder disse to sidene ved prosessen, blir den altså ikke sett på som spesielt byråkratisk.

Figur 2.7 Hvor god eller dårlig synes du IMDi var til å veilede dere i søknadsprosessen for det aktuelle prosjektet? Blant de som hadde behov for veiledning



Figur 2.8 *Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om tilskuddsordningen (KUM)? De som har hatt KUM-prosjekter de siste tre årene*



I Figur 2.8 ser vi også at det er en god del som er enige i utsagnet «Prosjektet har lidd under at vi fikk beskjed om tildeling av midler sent i prosjektåret». Noe over halvparten er helt eller delvis enige i det, 22 prosent er helt eller delvis uenige. Som nevnt er det ikke mulig å gi tilskudd for inneværende år på et tidligere tidspunkt, noe som innebærer at ettårige prosjekter i realiteten vil gå over svært kort tid.

Vurdering av søknadene

Innenfor KUMbi ble det innhentet informasjon om forvaltningspraksisen vedrørende KUM i de ulike regionkontorene. Det ble avdekket forskjeller. Dette ledet blant annet til at det ble utviklet vurderingskriterier for søknadsbehandlingen, som ble implementert fra 2014.

I IMDi's regionkontorer er det to eller tre ansatte som sammen står for behandlingen av søknader. I IMDi Sør og Øst behandles søknadene i et team og i flere trinn. Først går hver saksbehandler gjennom søknadene og gjør sine vurderinger. Deretter sammenstilles vurderingene. Til slutt skriver teamet en innstilling til leder for IMDi Sør for endelig godkjenning. Ifølge informantene fungerer denne ordningen godt. Spesielt legger de vekt på at de felles vurderingskriteriene de fikk i KUMbi-prosjektet har bidratt til å profesjonalisere søknadsbehandlingen.

I intervjuene formidlet forvalterne i IMDi at det er ganske ujevn kvalitet på søknadene, men også at de får inn tilstrekkelige søknader innenfor de prioriterte områdene i utlysningen. De mener at det ikke nødvendigvis er slik at alle gode søknader er knyttet til gode prosjekter eller tilsvarende for dårlige søknader. Men ofte er det en sammenheng, ved at de som har tenkt grundig gjennom hvordan de kan gjennomføre forsøk for å forbedre arbeidet sitt også formulerer dette godt i en søknad. En av forvalterne mener at enkelte søknader er kortfattet og lite informative, og at kommunene derfor har et forbedringspotensial i å skrive søknader.

I 2016 presenterte IMDi en kortfattet veileder/sjekkliste for kommunene som vurderer å søke om utviklingsmidler. En av forvalterne mente at de hadde fått bedre kvalitet på søknadene etter å ha startet med mer aktiv veiledning i søknadsprosessen og etter at de skjerpet kravene til søknadenes form. Blant annet vises det til kravet om at søknadene skal undertegnes av rådmannen.

Det fremgår av intervjuene med forvalterne at enkelte av vilkårene for tildeling av støtte kan være noe uklare. For det første vises det til kravet om at støtten ikke skal gå til investeringer. Spørsmålet er da hva som er investeringer og hva som ikke er det. En av informantene viser for eksempel til at de har gitt støtte til investeringer i nettbrett fordi det anses å være et undervisningsmaterieell. En annen informant viser til at de har gitt støtte til verneutstyr, noe de anså var en nødvendig forutsetning for det aktuelle undervisningsopplegget. Avgrensningen mot investeringer har imidlertid ikke vært noe stort problem i forbindelse med søknadsbehandlingen.

I spørreundersøkelsen ble det stilt opp følgende utsagn: «Kravet om at midlene ikke skal brukes til investeringer er hensiktsmessig». 44 prosent sa seg enig i dette (helt eller delvis), mens 19 prosent var uenige (se Figur 2.8).

Et annet krav som kan være noe uklart er kravet til kommunal egenandel. Som tidligere beskrevet er det ikke noen formelle krav til hvor stor andel kommunene skal bidra med. Det er heller ikke oppgitt hvordan man kan beregne egenandel, men det synes som at en beregnet sum på arbeidsinnsats er vanlig å benytte.

I spørreundersøkelsen til kommunene ble de spurt om de hadde synspunkter på vurderingskriteriene til IMDi. Blant de som hadde søkt KUM og ikke fått midler var det flere som reagerte på at det ikke blir åpnet for prosjekter som skal gi overføringsverdi til mindre kommuner. Videre var det noen som påpekte at det er vanskelig når det stilles for store krav til egenandel for kommuner som sliter økonomisk. Andre igjen hevdet at dagens kriterier er vanskelige å måle.

Blant respondentene fra kommuner som hadde fått tildelt midler var det flere som ga uttrykk for at kriteriene er gode og nødvendige – at det er viktig at en søknad om midler er tilstrekkelig gjennomtenkt. Noen mente igjen at kriteriene er ulne eller at det blir mye gjentakelser. Andre kommenterte at det gjerne kunne ha vært et kriterium om at prosjektet skal bidra til nyskaping. En av respondentene mente at kriteriene også bør åpne for forsøk med elementer i samfunnskunnskap, slik som for eksempel negativ sosial kontroll og egenmotivasjon for å oppnå gode resultater i introduksjonsprogrammet.

IMDi gir ikke fylldige begrunnelser for avslag. Kommuner som spør om begrunnelse, får det. Forvalterne sier at det ikke er vanlig at søknader som er avslått gjentas i forbedret form neste år. I spørreundersøkelsen spurte vi de som hadde søkt, men ikke fått, midler, om de hadde fått noen begrunnelse. Svarene vises i tabellen nedenfor. Det er få svar på spørsmålet i og med at denne gruppa utgjør en liten andel av utvalget vårt. 5 av 16 svarte «vet ikke», blant de resterende var det flest (5) som svarte at de fikk en begrunnelse, men at de oppfattet denne som mangelfull.

Tabell 2.2 Fikk dere noen begrunnelse for avslaget på søknaden? Antall

Nei, vi fikk ingen begrunnelse	4
Ja, men begrunnelsen var mangelfull	5
Ja, vi fikk en god begrunnelse	2
Vet ikke	5
Total	16

Forvalterne mener at de står overfor et dilemma når det gjelder om de skal tildele litt til mange kommuner eller konsentrere støtten om færre kommuner. Trolig vil en strengere prioritering av de største prosjektene gi bedre kunnskapsutvikling, men spredning av midlene på flere kommuner bidrar til å stimulere flere kommuner til å jobbe med å forbedre integreringsarbeidet. Regionene har valgt litt ulike profiler på dette området. Regionene Sør og Vest sprer midlene på ganske mange kommuner, mens Midt har samarbeidet ganske tett med et mindre antall kommuner.

Problemstillingen over dreier seg også om IMDi skal avkorte søknadsbeløpet og dermed få mulighet til å bevilge midler til flere kommuner. Argumentet for denne løsningen er at midlene bidrar til å skape engasjement i flest mulig kommuner. Dette bygger dermed på et premiss om at tilskuddets formål er å skape lokalt engasjement rundt integreringsarbeidet. Den alternative løsningen er å bevilge det kommunene søker om, men da til færre kommuner. Innenfor denne strategien legges det mer vekt på at ordningen skal bidra til innovative prosjekter som også har relevans på nasjonalt nivå. Denne strategien forutsetter dermed at kunnskapen om prosjektene formidles mellom kommunene. Ved IMDi Sør har de valgt å legge vekt på den sistnevnte løsningen. Ved IMDi Øst fortelles det derimot at de i større grad avkorter søknadsbeløpet. Det medfører også at de må gå inn i forhandlinger med kommunene om hvordan prosjektene kan reduseres.

IMDi kan vedta at det enkelte prosjektet får tildelt mindre enn beløpet det er søkt om. I så fall vil det være en dialog mellom kommunen og IMDi og/eller KN om modifikasjoner i finansieringen og innholdet i prosjektet som kommunene har søkt tilskudd til. Når det er enighet om prosjektet, utformer IMDi et tilskuddsbrev til kommunen.

I spørreundersøkelsen var det en stor andel av respondentene som sa seg helt eller delvis enig i utsagnet «Vi fikk tilstrekkelig midler til å kunne gjennomføre prosjektet på en god måte». Det gjelder 70 prosent, mens 20 prosent var helt eller delvis uenig i dette (se Figur 2.8).

Det har også vært diskutert i IMDi om de bør nærme seg en modell hvor IMDi nærmest bestiller forsøk hos utvalgte kommuner. Poenget er at forvalterne ser interessante forsøk som ingen kommuner søker om. Blant annet mener enkelte av forvalterne at det har vært få gode prosjekter knyttet til gjennomføring av grunnskole og videregående for voksne.

KN har arbeidet for at det stilles krav til god kompetanse på norsk som andrespråk i forsøkene og mer generelt at det bør legges sterkere vekt på pedagogiske metoder i forsøkene.

En av forvalterne framholdt at det burde vært flere samarbeidsprosjekter mellom kommuner. Dette gir mindre avhengighet av enkeltpersoner.

2.7 Flerårige prosjekter

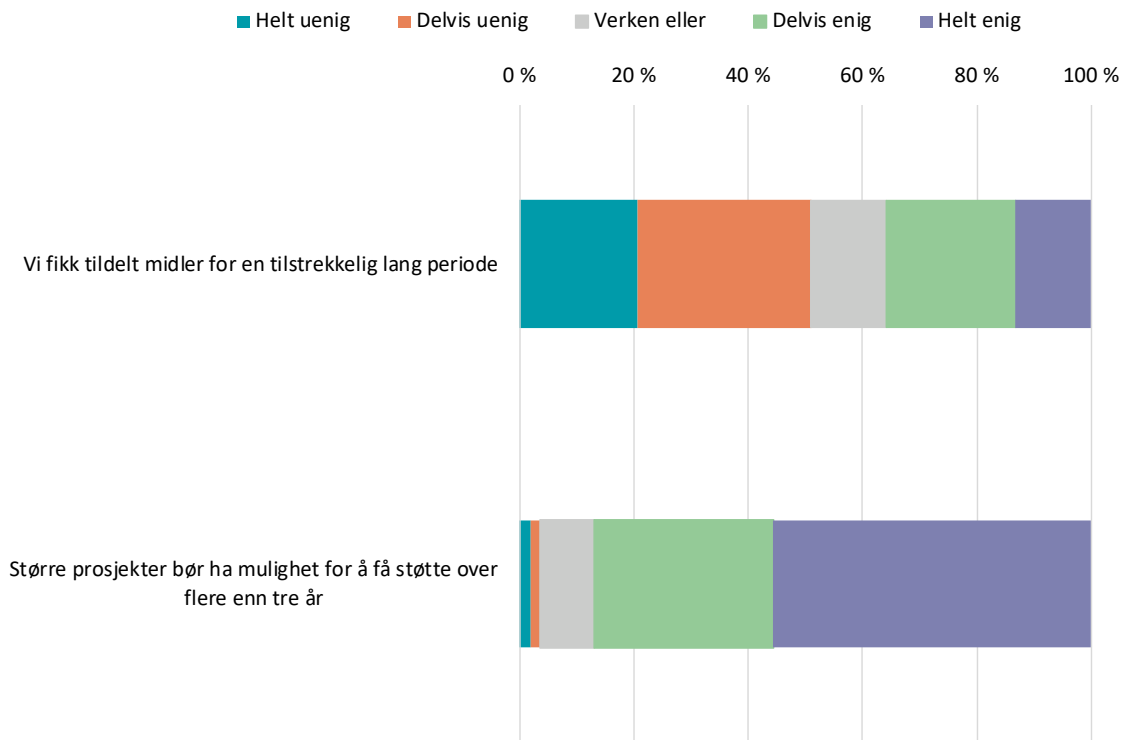
Om lag 1/3 av prosjektene har gått over flere år. I de to første årene av ordningen var det ikke mulig å søke om tilskudd for flere år av gangen, mens i 2015 åpnet IMDi for flerårige prosjekter. Etersom bevilgningen til selve ordningen kun gis for ett år av gangen, må IMDi ved flerårige tildelinger alltid ta forbehold om at stortinget vil velge å videreføre ordningen årene etter. Selv om prosjekter gis flerårig tildeling, må det fortsatt sendes søknad og rapporter hvert år.

Også før det ble åpnet for flerårige prosjekter, var enkelte av prosjektene planlagt som flerårige, men støtten ble tildelt som helt separate vedtak for ett år av gangen.

IMDi's forvaltere er ikke udelt positive til flerårige prosjekter. De ser at det ofte ikke er mulig å gjennomføre prosjektene innenfor ett år, og at det er en fordel at kommunene kan jobbe noe mer langsiktig. Ulempen er imidlertid at prosjektene har en tendens til å gå over fra utviklings- til driftsfase i langvarige prosjekter. Det medfører at kommunene ikke selv tar ansvar når det går over i driftsfasen. Dessuten binder flerårige prosjekter opp rammene slik at man ikke får prioritert like fritt.

I kommunene er det på den annen side mange som mener at større prosjekter burde kunne få støtte over *mer* enn tre år. I figuren nedenfor ser vi at 87 prosent er helt eller delvis enig i det. Til utsagnet «Vi fikk tildelt midler for en tilstrekkelig lang periode», var det noe over halvparten som sa seg uenig, men 36 prosent var likevel enige.

Figur 2.9 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om tilskuddsordningen (KUM)? De som har hatt KUM-prosjekter de siste tre årene



2.8 Prosjektgjennomføring – dokumentasjon, dialog og kontroll

Kommunene som får tilskudd, er forpliktet til å levere

- Statusrapport om gjennomføring av prosjektet innen 1.9. i bevilgningsåret
- Tilskuddsrapport og prosjektrekskap senest 1.2. året etter bevilgningen

Tilskuddsrapporten skal dokumentere om målet med tilskuddet er nådd. Den skal beskrive resultater, ressursbruk og særlige problemstillinger/utfordringer.

Regnskapet skal vise prosjektets inntekter og utgifter.

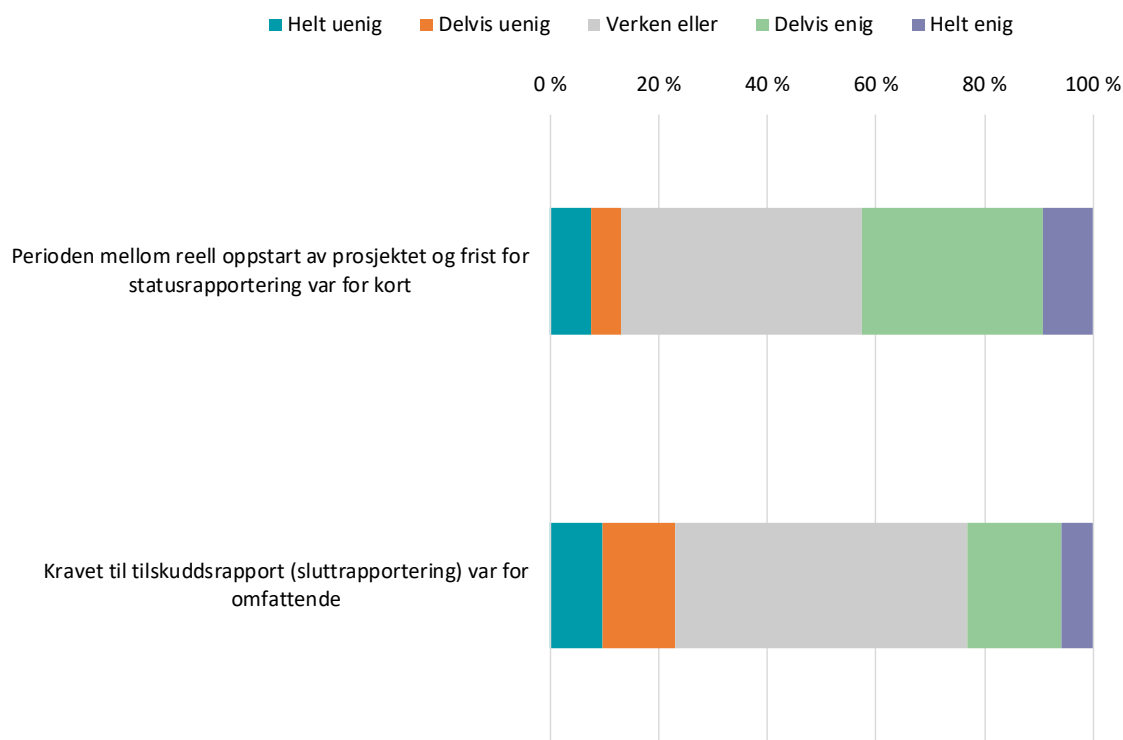
Tilskuddsmottaker er videre forpliktet til å delta i formidling av erfaringer og resultater.

IMDi har ulike virkemidler de kan bruke hvis tilskudd ikke brukes i samsvar med avtale. Virkemidlene kan blant annet være strengere rapporteringskrav eller krav om tilbakebetaling av midler. I rundskrevet for 2015 er et kvalifikasjonskrav for å få støtte at alle rapporter for tidligere år var levert.

I Figur 2.9 viser vi svarene fra spørreundersøkelsen når det gjelder to utsagn om rapporteringskravene. Det var en viss overvekt av respondentene som var enige i utsagnet «Perioden mellom reell oppstart av prosjektet og frist for statusrapportering var for kort». 44 prosent er helt eller delvis enig mot 13 prosent helt

eller delvis uenig. Når det gjelder utsagnet «Kravet til tilskuddsrapport (sluttrapportering) var for omfattende», er det en stor andel som ikke har noen mening – 54 prosent svarte «hverken enig eller uenig».

Figur 2.10 *Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om tilskuddsordningen (KUM)? De som har hatt KUM-prosjekter de siste tre årene*



Det stilles krav til bruk av midlene, herunder at de ikke skal gå til drift og at kommunene stiller med en viss egenfinansiering. Videre er midlene ment å støtte forsøk som ellers ikke ville blitt gjennomført.

Forvalterne kontrollerer at tiltaket som skal gjennomføres ikke er å anse som drift, men utvikling, og at det er budsjettet med egenfinansiering. Videre sender altså kommunene rapporter som beskriver gjennomføringen og et regnskap for prosjektet. Utover dette gjennomføres det ikke kontrolltiltak, men det ligger en form for kontroll i at IMDi kjenner kommunene. Det er her en styrke at forvaltningen er regionalisert og at forvalterne også har ansvar for andre tiltak, gjerne i kommunene.

Tidligere krevde IMDi å få kopi av bilag knyttet til utgiftene, men dette var krevende for kommunene å overholde, og IMDi har latt være å stille slike krav.

Selv om det er visse sider ved prosjektgjennomføringen IMDi ikke fullt ut kan kontrollere oppfyllelsen av, sier forvalterne at det er ganske vanlig at stønadsbeløp tilbakebetales som følge av at vilkår ikke oppfylles. Vanligvis er dette knyttet til at hele forsøket ikke gjennomføres. Det er vanligvis de som sitter med

oppfølgingen av økonomien i prosjektene som oppdager manglende gjennomføring. Denne oppfølgingen skjer i en enhet i IMDi sentralt.

Den viktigste kontrollen IMDi har av prosjektene er rapporteringen. Ifølge en av forvalterne kan framdriftsrapporten brukes til å «presse» kommunene litt dersom de ikke har nådd sine oppgitte mål. Da kan IMDi kreve å få tilbakeført midler. Den samme informanten viser også til at kommunene ikke nødvendigvis må lykkes med alt, men at det viktigste er at de reflekter over hva de har lykkes med, hva de ikke har lykkes med og hvorfor. Det forventes også at disse refleksjonene fremgår av sluttrapporten.

En annen informant (Øst) hevder at rapporteringene ikke nødvendigvis gir et helt riktig bilde, men at de likevel må stole på kommunene om det de rapporterer å ha oppnådd. Denne legger til at de i større grad kunne utnyttet kunnskapen fra prosjektene ved å systematisere rapporteringene fra kommunene.

Et moment som ble formidlet av en av respondentene i spørreundersøkelsen er relevant her. Vedkommende mente at kravene til rapporteringen er vage:

For eksempel synes jeg det har vært veldig frustrerende å ikke vite hva IMDi forventer i rapporter. Når vi blir bedt om å svare på spørsmål, ville det for eksempel vært en stor hjelp å vite om de forventer 3 setninger, 3 avsnitt eller 3 sider. Kanskje kunne det være fint med en indikasjon på hvor mange tegn de ønsker vi skal svare med?

2.9 Effekter og måling av effekter

Fra 2015 ble det lagt mer vekt på å utvikle resultatmålingen i KUM-prosjektene. Forvalterne ser det imidlertid som en svakhet ved ordningen at den i hovedsak bygger på at de som søker om og gjennomfører prosjektene, også står for vurdering av effektene. Effektmåling er heller ikke kjernekompetanse hos prosjektlederne.

I forbindelse med analyse av effekter av tilskuddsordninger, er det ofte et problem å avgjøre om tilskuddene er «addisjonelle», dvs. om de øker ressursbruken på et område eller bare erstatter annen (i dette tilfelle kommunenes) finansiering av aktiviteter som uansett ville blitt gjennomført. Det er vanskelig for IMDi å kontrollere om forsøkene ville blitt gjennomført også uten støtte fra IMDi, men det hender at de avslår søknadene fordi de mener at søkerkommunen ikke trenger støtten fra IMDi og uansett vil gjennomføre tiltaket.

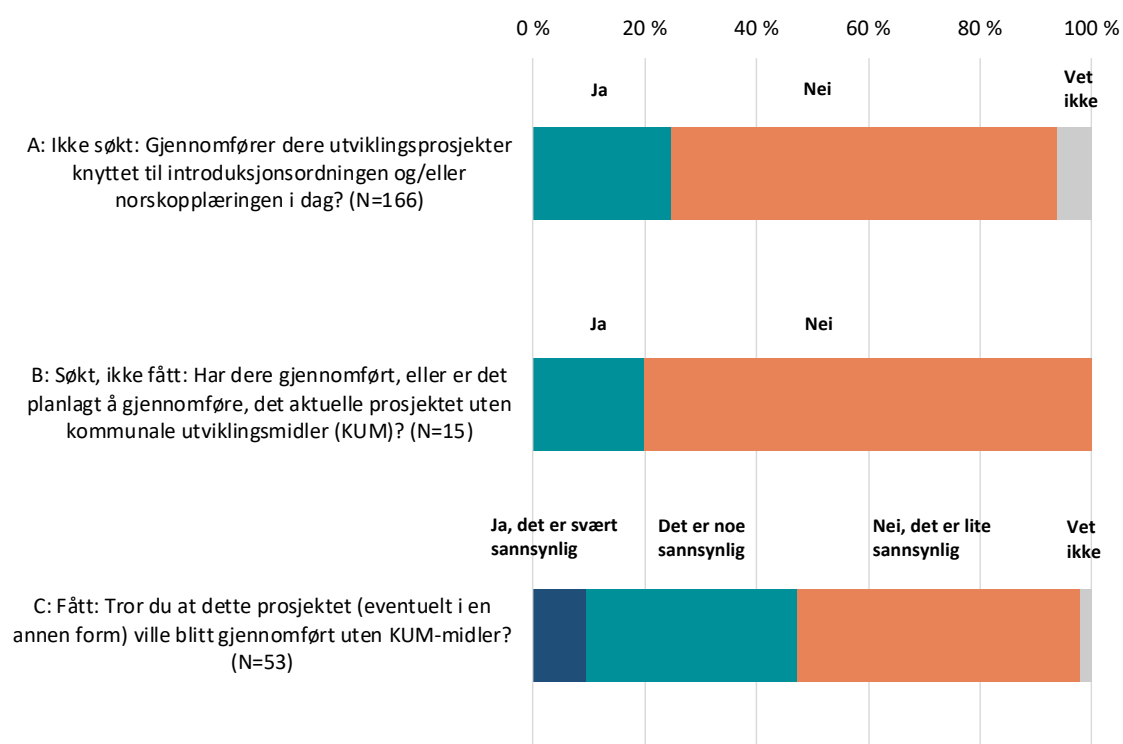
I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om alternativer til KUM-midler – noe som kan belyse spørsmålet om addisjonalitet. De tre gruppene av kommuner ble stilt litt ulike spørsmål: De som ikke hadde søkt midler ble spurt om de driver utviklingsprosjekter i dag, de som hadde søkt, men ikke fått midler, ble spurt om de likevel gjennomførte prosjektet (ett bestemt prosjekt), og de som har fått midler ble spurt om de tror at prosjektet ville blitt gjennomført også uten KUM-midler. Vi ser av Figur 2.11 at 25 prosent av de som *ikke* har søkt om KUM-midler gjennomfører utviklingsprosjekter i dag. Figur 2.12 viser hvordan disse blir

finansiert. Et stort flertall – 71 prosent – oppgir at de blir finansiert over kommunens/bydelens ordinære budsjetter, mens 22 prosent oppgir andre offentlige tilskudd/prosjektmidler (respondentene kunne sette flere kryss).

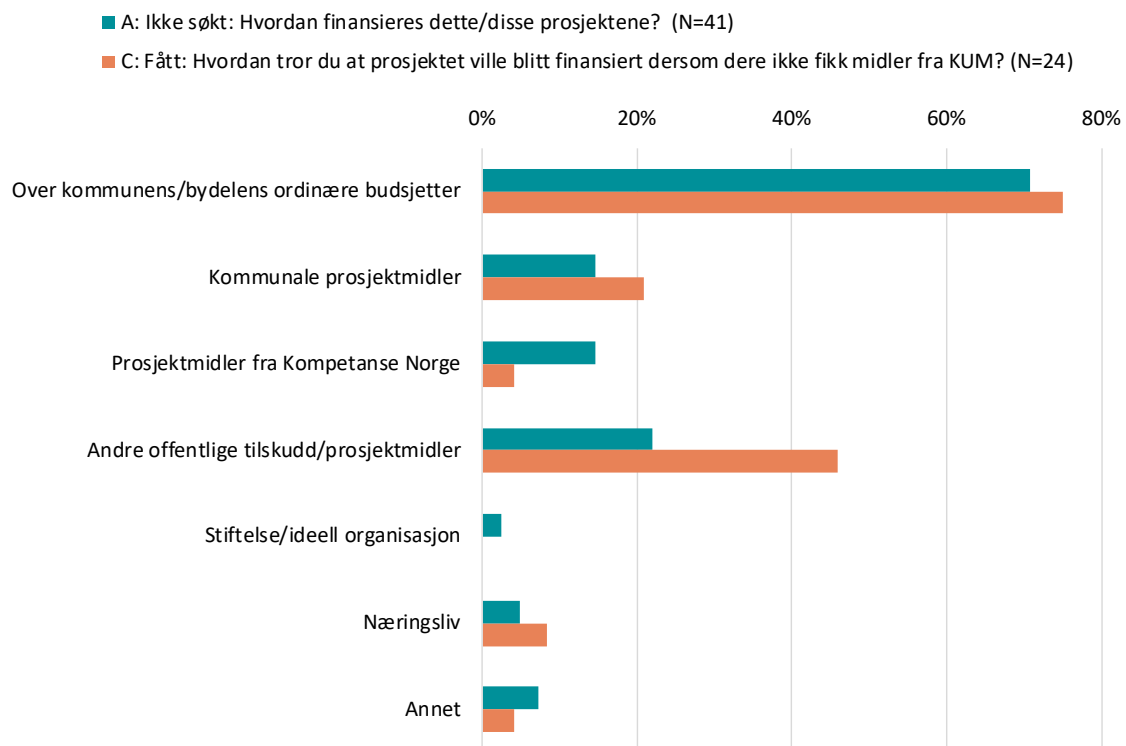
De som har søkt, men ikke fått, KUM-midler er en interessant gruppe når det gjelder spørsmålet om hva som ville skjedd uten KUM-midler. I Figur 2.11 ser vi at bare 20 prosent av prosjektene det ble søkt om, ble gjennomført eller er planlagt å gjennomføre. Dette dreier seg om bare tre kommuner/bydeler.

I den gruppa som har fått midler de siste tre årene, er det 51 prosent som svarte at prosjektet sannsynligvis ikke ville bli gjennomført uten KUM-midler, 38 prosent svarer at det er noe sannsynlig og 9 prosent svært sannsynlig at det blir gjennomført. Vi ser av Figur 2.12 at den dominerende alternative finansieringsmåten også i denne gruppa er kommunens/bydelens ordinære budsjetter. En god del svarer imidlertid at de ser for seg finansiering fra andre offentlige tilskudd/prosjektmidler.

Figur 2.11 Alternativer til KUM-midler



Figur 2.12 Alternative finansieringsmåter



Tilskuddsordninger kan også gi en «adferds-addisjonaltet» i form av at søknads- og eventuelt gjennomføringsprosessen gir en form for læring som påvirker søkerne/mottakerne utover virkningen av selve tilskuddet.

IMDi's forvaltere mener at KUM er et nyttig tiltak. De framhever at det at ordningen finansierer nyskaping og krever forankring hos rådmannen i kommunen er en kombinasjon som gjør at ordningen får stor betydning for kvaliteten i integreringsarbeidet. Forvalterne mener at de krav som stilles til søknadene, satsingsområder, gjennomføring av prosjekter og måling av effekter kan gi en læreeffekt utover den kunnskapsutviklingen man eventuelt får i vellykkede prosjekter.

2.10 IMDi's egen vurdering av forvaltningen

Vi spurte forvalterne hva de mener om forvaltningen av KUM. Forvalterne som har lang fartstid i arbeidet med KUM legger stor vekt på KUMbi. Dette prosjektet innebar en kritisk gjennomgang av alle sider ved arbeidet og utforming av nye retningslinjer. Noe av det mest synlige var retningslinjer for behandling av søknader, men ifølge forvalterne var det kanskje kompetanseoppbygging og en bevisstgjøring om hva de kan oppnå som var den viktigste effekten.

Generelt mener forvalterne at KUM forvaltes godt. Enkelte etterlyser mer tid til å følge opp de enkelte prosjektene i kommunene.

KN er svært fornøyd med samarbeidet med IMDi om forvaltningen av ordningen.

Det er også enkelte forvaltere som gjerne skulle sett en økt satsing på arbeidet med hurtigspor for innvandrere med gode muligheter for rask overgang til arbeid.

Videre får de ikke fram særlig mange utradisjonelle prosjekter ("crazy ideas"). De skulle gjerne sett flere slike.

Forvalterne mener det er bra at det stilles krav om at rådmannen i kommunene må signere på søknadene, men IMDi har erfart at dette ikke er tilstrekkelig for å sikre god forankring av prosjektene i kommunene.

2.11 Ressursbruk

For 2018 er det avsatt tilsammen to årsverk til forvaltningen av KUM i IMDi. Dette inkluderer ett årsverk i Bosettings- og kvalifiseringsavdelingen v/Kvalifiserings- og arbeidslivsseksjonen, og ett årsverk i Regionavdelingen fordelt på de seks regionskontorene. Kvalifiserings- og arbeidslivsseksjonen har ansvar for utlysninger, søknadsregistrering, rapportering, mv. på sentralt nivå.

IMDi vurderer at bruken av ressurser regionalt i 2017 var noe høyere, og mener et realistisk anslag er på mellom 1 og 1,2 årsverk.⁹ Samlet anslag for ressursbruken i IMDi i 2017 er dermed mellom 2 og 2,2 årsverk.

Basert på et ikke publisert arbeid vi har vedrørende ressursbruk i IMDi¹⁰, mener vi man kan legge til grunn at et årsverk brukt på IMDi's kjerneoppgaver koster om lag 1 million kroner. Anslaget inkluderer støttefunksjoner (IKT, regnskap, mv.), «overhead» (husleie, opplæring, reiser, mv.), pensjonskostnader, mv. Dette innebærer at kostnadene knyttet til forvaltning av KUM kan anslås til mellom 2 og 2,2 millioner kroner.

⁹ Kilde: Kunnskapsdepartementet

¹⁰ Et arbeid knyttet til kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget for IKT-satsingen i IMDi. Arbeidet ble ledet av Devoteam.

3 Kjennetegn ved prosjektene

I dette kapitlet gjør vi rede for en del kjennetegn ved prosjekter som har fått tilskudd de siste årene. Vi bygger i hovedsak på informasjon fra spørreundersøkelsen.

I spørreundersøkelsen fikk vi svar fra 62 kommuner/bydeler som hadde hatt minst ett KUM-prosjekt de siste tre årene. Mange av dem hadde hatt flere enn ett prosjekt. De «representerer» til sammen 59 prosjekter i 2017, 53 prosjekter i 2016 og 42 i 2015. Vi ba dem imidlertid bare beskrive ett prosjekt. I overkant av 1/3 oppga at de gjennomførte det aktuelle prosjektet sammen med andre kommuner eller andre bydeler. De som hadde søkt om KUM-midler de siste tre årene, men ikke fått, ble også stilt enkelte spørsmål om innholdet i et prosjekt de hadde søkt om. Dette dreier seg imidlertid bare om 18 prosjekter, noe som gjør at vi ikke kan legge så stor vekt på svarene fra denne gruppen.

3.1 Delmål/fokusområde for alle prosjektene 2013-2017

IMDi's database over alle prosjektene i perioden 2013-2017 inneholder informasjon om i alt 364 prosjekter fra 112 ulike søkere. Flere av prosjektene går over flere år, men er altså gitt tilskudd for ett år av gangen. Vi bygger på beskrivelsene i databasen når vi vurderer at det er i overkant av 250 unike prosjekter. En del av dem er eksplisitt flerårige, men en god del er også beskrevet med mindre justeringer fra ett år til det neste, slik at det er et tolkningsspørsmål om det dreier seg om det samme eller et nytt prosjekt.

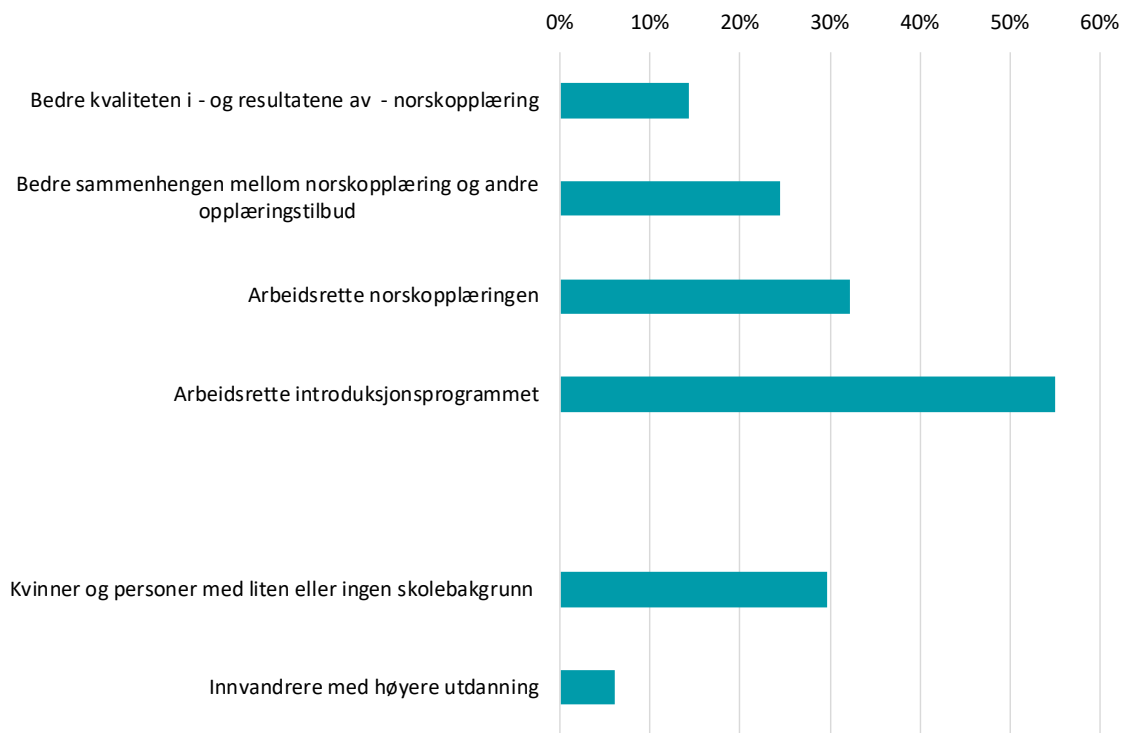
Databasen inneholder en kort beskrivelse av innholdet/formålet med prosjektene. På bakgrunn av disse beskrivelsene har vi kategorisert alle prosjekter etter de fire hovedmålene for ordningen, samt om de inneholder tiltak rettet mot kvinner og personer med liten eller ingen skolebakgrunn og tiltak rettet mot innvandrere med høyere utdanning. Denne kategoriseringen kan avvike fra prosjekt-søknadene og/eller IMDi sin kategorisering, idet den bygger på beskrivelsene som er gitt og ikke kommunenes egne avkryssinger, og fordi det kan være tolkningsforskjeller.

Ett prosjekt kan være innrettet mot flere delmål. Vi ser av Figur 3.1 at en overvekt av prosjektene har som mål eller innretning å arbeidsrette introduksjonsprogrammet. Etter vår tolking av beskrivelsene gjelder det 55 prosent. 32 prosent har som et mål å arbeidsrette norskopplæringen, 24 prosent å bedre sammenhengen mellom norskopplæring og andre opplæringstilbud, og 14 prosent har som et eksplisitt mål eller inneholder virkemidler som skal bedre kvaliteten i norskopplæring.

Denne fordelingen har vært relativt stabil de siste tre årene.

Kvinner og personer med liten eller ingen skolebakgrunn har vært en spesifikk målgruppe i en ikke ubetydelig andel av prosjektene – 30 prosent, mens innvandrere med høy utdanning har vært målgruppe i 6 prosent av prosjektene.

Figur 3.1 Delmål/fokusområde for prosjektene 2013-2017

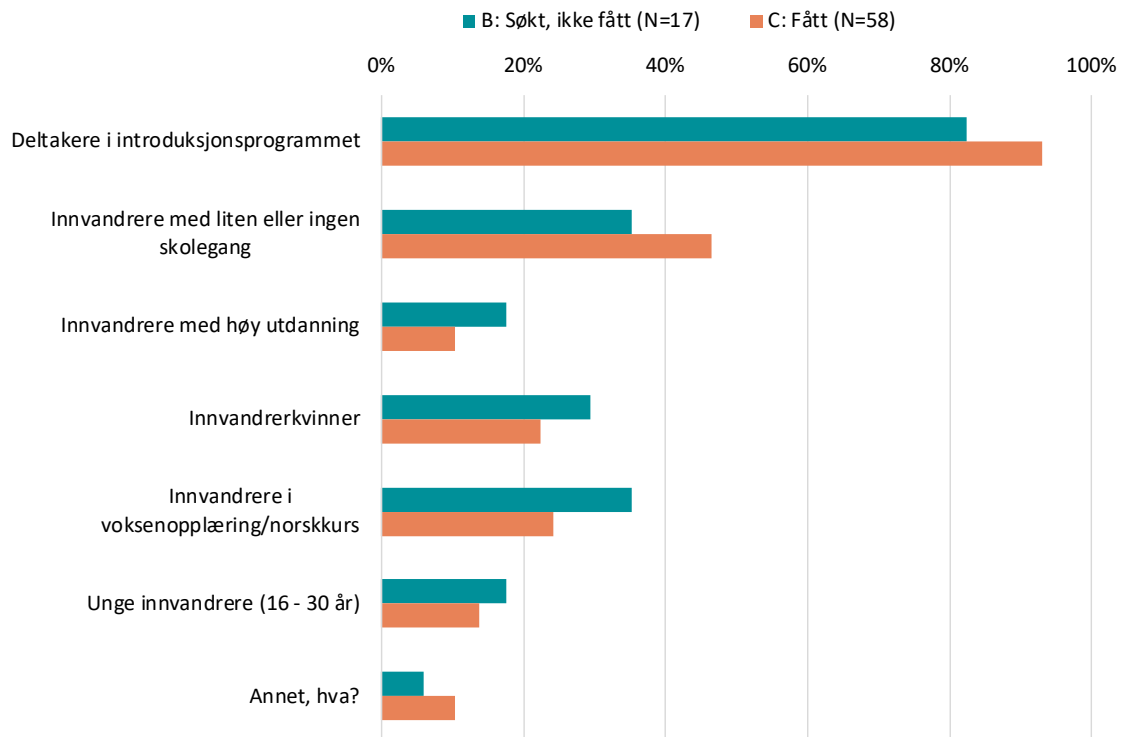


3.2 Målgrupper for prosjektene

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvem som var i målgruppa eller målgruppene i prosjektet. I Figur 3.2 vises svarfordelingen, både for de som ikke fikk midler, og de som fikk. Vi ser at det er relativt lik fordeling. Deltakere i introduksjonsprogrammet var en målgruppe i de aller fleste prosjektene – 93 prosent av de som ble gjennomført og 82 prosent av de som ble avslått. Deretter kom innvandrere med liten eller ingen skolegang – 47 prosent av de gjennomførte prosjektene og 35 prosent av de avslåtte hadde dette som målgruppe. De øvrige målgruppene vi hadde listet opp var noe mer vanlig i de avslåtte enn i de gjennomførte prosjektene. Innvandrere med høy utdanning var målgruppe i bare 10 prosent av de prosjektene som ble gjennomført. Dette reflekterer svarene på spørsmål om hvor relevante målsettingene er (se Figur 2.5).

Blant de som krysset av «annet», var det noen som oppga hvilke andre grupper det dreide seg om. To av dem spesifiserte målgruppa med lav utdanning. De andre beskrev smalere, mer spesifikke grupper: Brukere i NAV-systemet, «ferdig med år 3 år i intro», innvandrere med landbruksbakgrunn og innvandrere med yrkeserfaring.

Figur 3.2 Hvem var i målgruppa (-ene) for dette prosjektet?



3.3 Innhold i prosjektene

For å få mer konkret informasjon om innholdet i prosjektene enn det som er registrert i IMDi's database, hadde vi i spørreundersøkelsen satt opp en rekke elementer, der respondentene skulle krysse av for om det aktuelle elementet «inngår i stor grad», «inngår i noen grad» eller ikke inngår. De som hadde søkt men ikke fått prosjekter, ble forelagt mer overordnede kategorier, som elementene kan deles inn i:

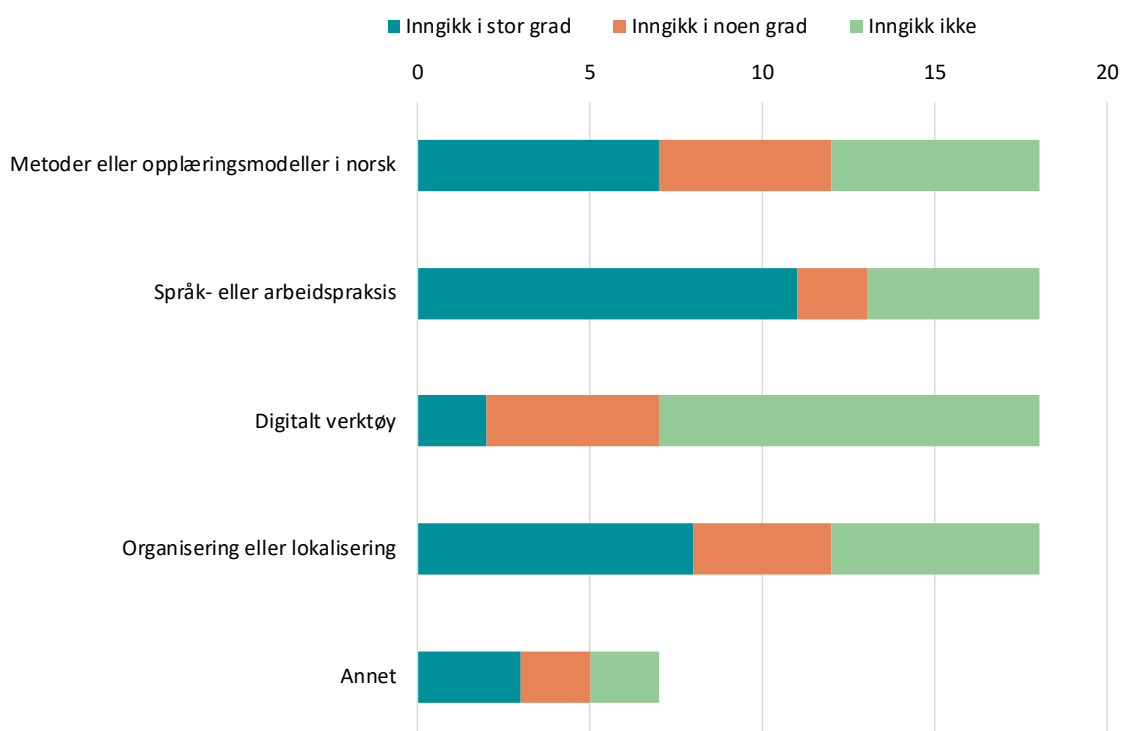
- Metoder og opplæringsmodeller i norsk
- Språk- eller arbeidspraksis
- Digitalt verktøy
- Organisering og lokalisering
- «Andre elementer»

Språk- og arbeidspraksis er i utgangspunktet to forskjellige tiltak med forskjellige mål. Det imidlertid glidende overganger, og intervjuene i et utvalg kommuner tydet på at de ikke skiller noe særlig i praksis. Vi har derfor gruppert dem sammen.

I figuren nedenfor viser vi svarene på spørsmålet til de som ikke hadde fått prosjekter. Her benytter vi antall svar og ikke prosent, siden det er få prosjekter.

Vi ser at de fleste – 11 av 18 – oppga at språk- eller arbeidspraksis inngikk i prosjektet i stor grad, og 2 svarte i noen grad. Det var noe færre som svarte at organisering/lokalisering eller metoder/opplæringsmodeller i norsk inngikk i stor grad, men samlet var det like mange som svarte at dette inngikk i stor eller noen grad. Kun 2 prosjekter hadde digitalt verktøy som et viktig element. Noen få svarte «annet». Dette dreide seg stort sett om mindre omfattende elementer/ tiltak.

Figur 3.3 Søknader som ikke fikk midler: Hvilke av følgende typer elementer skulle prosjektet inneholde? Antall

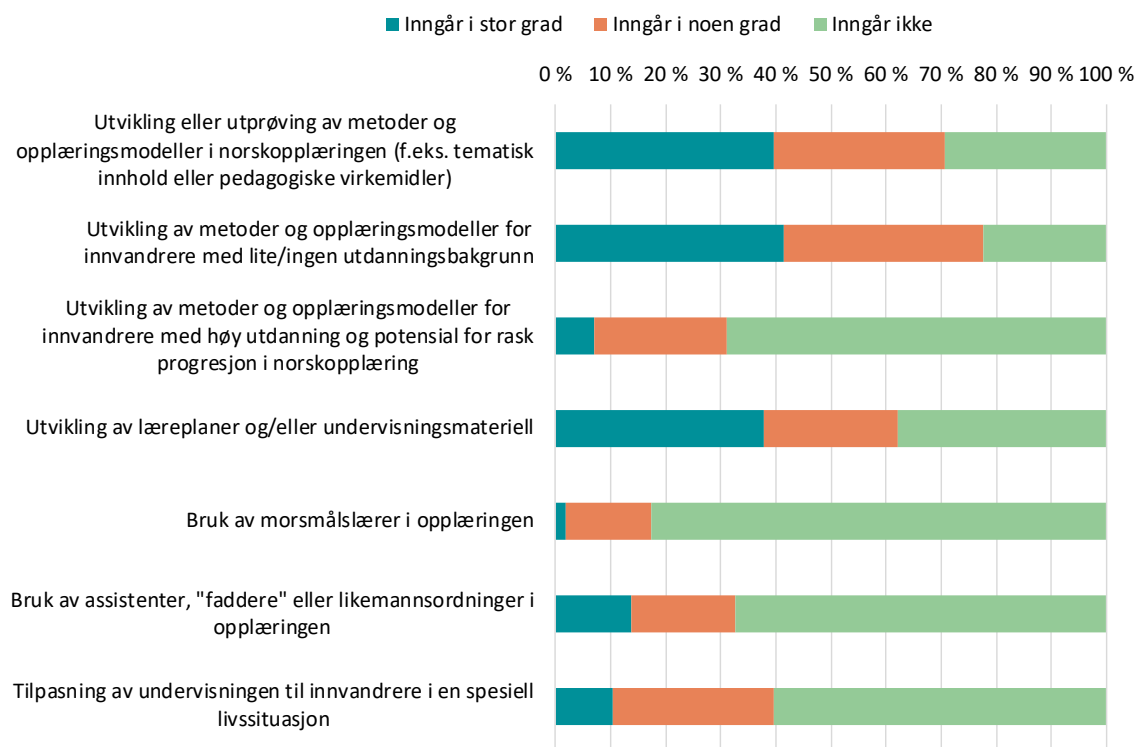


Når det gjelder de som hadde prosjekter, spurte vi om mange spesifikke elementer. Svarene på disse spørsmålene grupperer seg ikke nødvendigvis under de kategoriene vi viste over, men vi finner visse mønstre når det gjelder kombinasjoner av elementer. Vi viser her først svarfordelingen for hvert enkelt spørsmål innenfor hvert av de fem kategoriene, mens mønstrene oppsummeres til slutt.

I Figur 3.4 viser vi svarene for hvert av enkeltspørsmålene innenfor kategorien «metoder eller opplæringsmodeller i norsk». Vi ser at det i hovedsak er følgende elementer som respondentene oppgir at prosjektet «i stor grad» inneholdt: Utvikling eller utprøving av metoder og opplæringsmodeller i norskopplæringen, utvikling av metoder og opplæringsmodeller for innvandrere med lite/ingen utdanningsbakgrunn, og utvikling av læreplaner og/eller undervisningsmateriell. Rundt 40 prosent oppgir at hvert av disse elementene inngikk i stor grad. Det minst vanlige når det gjelder metoder eller opplæringsmodeller i norsk, er bruk av

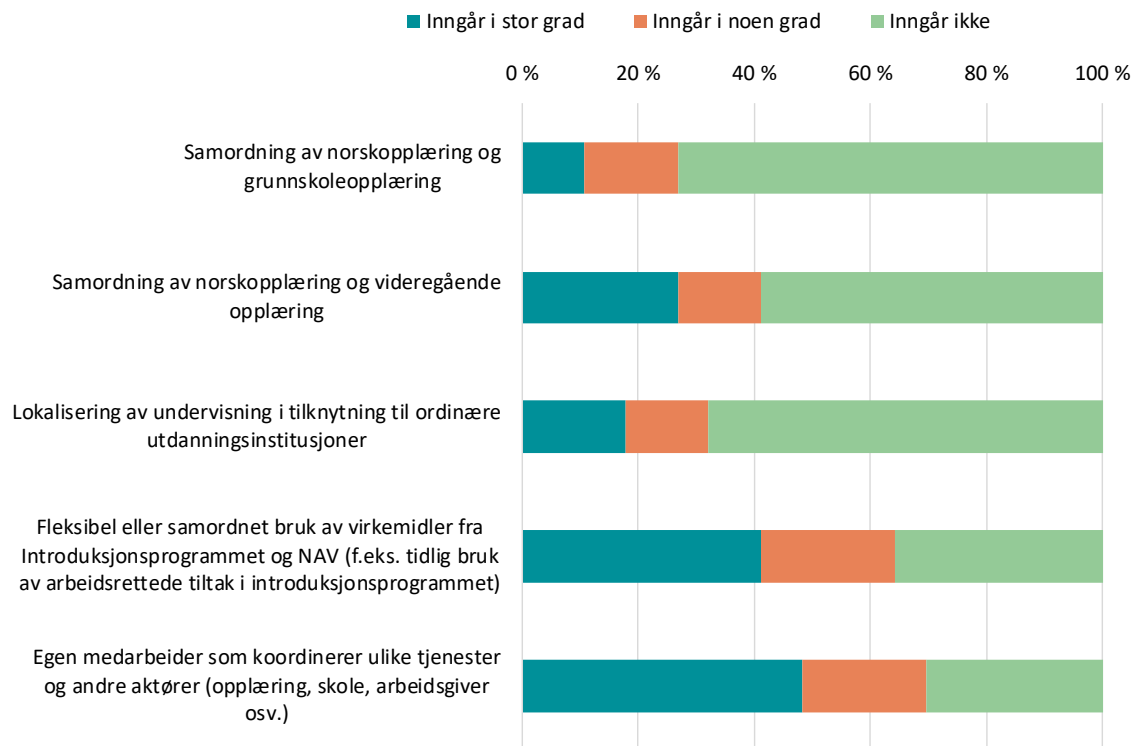
morsmåslærer i opplæringen og utvikling av metoder og opplæringsmodeller for innvandrere med høy utdanning og potensial for rask progresjon i norsk-opplæring.

Figur 3.4 Hvilke av følgende elementer inneholdt eller inneholder dette prosjektet? Metoder eller opplæringsmodeller i norsk



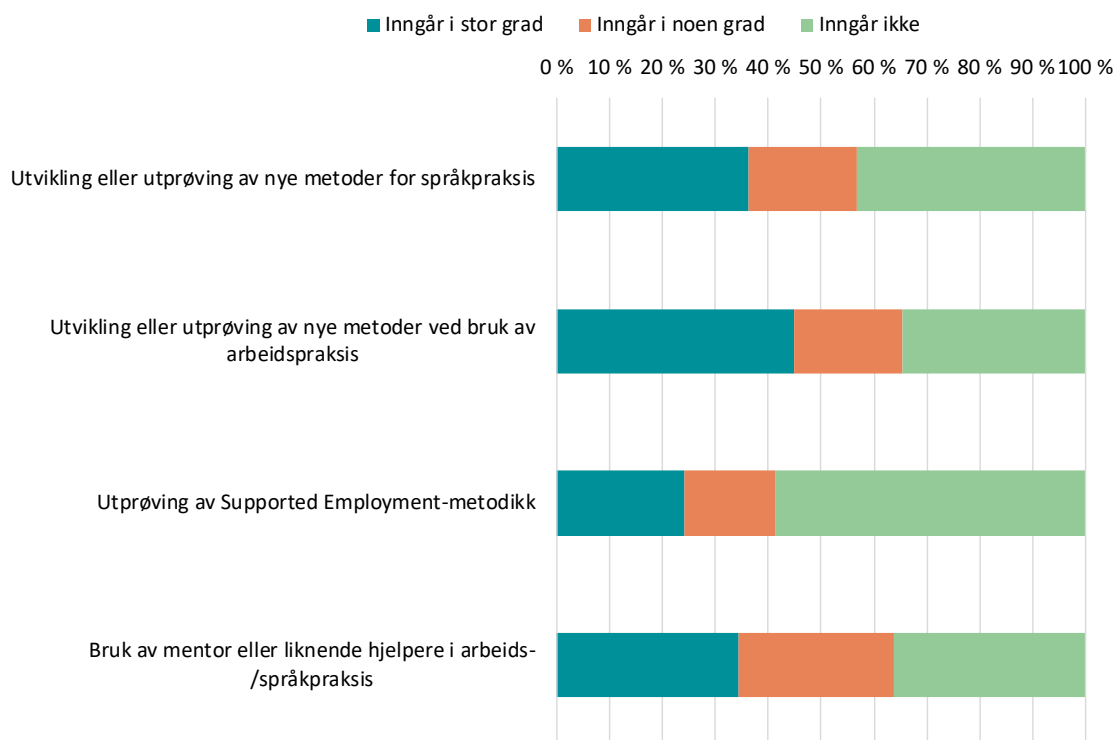
I Figur 3.5 viser vi svarene på de enkelte spørsmålene innenfor «organisering og lokalisering». Vi ser at det vanligste er å ha en egen medarbeider som koordinerer ulike tjenester og andre aktører, 48 prosent svarte at det inngikk i stor grad. Deretter kommer «fleksibel eller samordnet bruk av virkemidler fra introduksjonsprogrammet og NAV» – 41 prosent. Samordning/lokalisering knyttet til utdanningsinstitusjoner er mindre vanlig.

Figur 3.5 Hvilke av følgende elementer inneholdt eller inneholder dette prosjektet? Organisering eller lokalisering



Det vanligste i kategorien språk- eller arbeidspraksis er utvikling eller utprøving av nye metoder ved bruk av arbeidspraksis – 45 prosent oppgir at det inngår i stor grad (se Figur 3.6). deretter kommer utvikling eller utprøving av nye metoder for språkpraksis – 36 prosent.

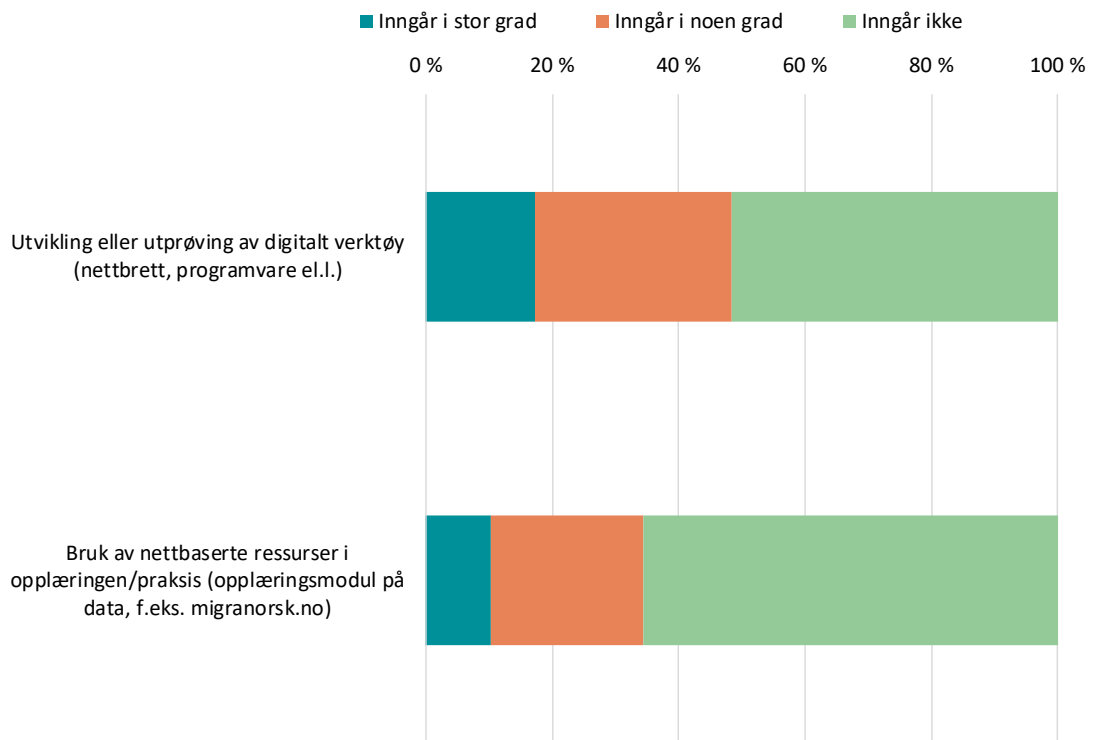
Figur 3.6 Hvilke av følgende elementer inneholdt eller inneholder dette prosjektet? Språk- eller arbeidspraksis



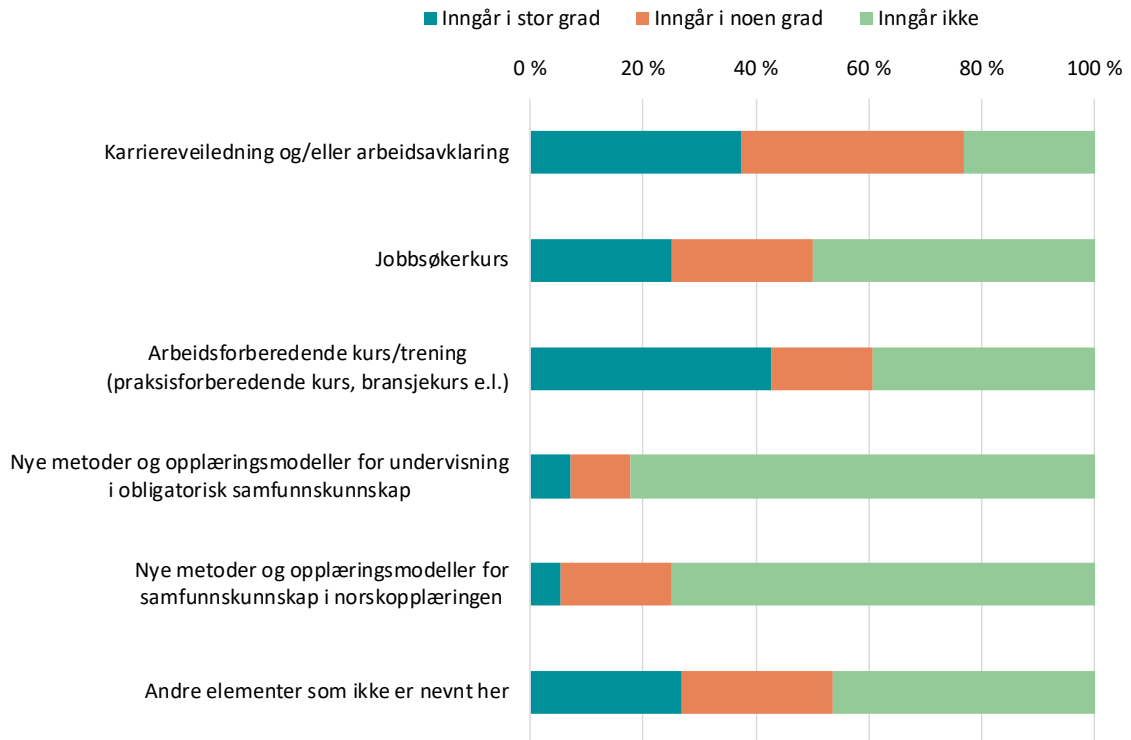
Det er en relativt liten andel av prosjektene hvor digitale verktøy inngår i stor grad. For de fleste av disse prosjektene gjelder det utvikling eller utprøving av digitalt verktøy (nettbrett, programvare e.l.) – 17 prosent (se Figur 3.7).

«Andre elementer» er en samlebetegnelse for litt ulike tiltak, som vist i Figur 3.8. Blant disse er det vanligst at prosjektet inneholder arbeidsforberedende kurs/trening (praksisforberedende kurs, bransjekurs e.l.), 43 prosent svarer at det inngår i stor grad. Karriereveiledning og/eller arbeidsavklaring kommer deretter, med 38 prosent. Det er svært lite vanlig at prosjektene inneholder elementer knyttet til samfunnskunnskapsopplæringen.

Figur 3.7 Hvilke av følgende elementer inneholdt eller inneholder dette prosjektet? *Digitalt verktøy*



Figur 3.8 Hvilke av følgende elementer inneholdt eller inneholder dette prosjektet? *Andre elementer*



Dersom vi ser alle disse enkeltelementene under ett, finner vi at følgende er vanligst (det mest vanlige øverst):

- Egen medarbeider som koordinerer ulike tjenester og andre aktører (opplæring, skole, arbeidsgiver og så videre)
- Utvikling eller utprøving av nye metoder ved bruk av arbeidspraksis
- Arbeidsforberedende kurs/trening (praksisforberedende kurs, bransjekurs e.l.)
- Utvikling av metoder og opplæringsmodeller for innvandrere med lite/ingen utdanningsbakgrunn
- Fleksibel eller samordnet bruk av virkemidler fra Introduksjonsprogrammet og NAV (for eksempel tidlig bruk av arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet)
- Utvikling eller utprøving av metoder og opplæringsmodeller i norskopplæringen (for eksempel tematisk innhold eller pedagogiske virkemidler)

Det minst vanlige er (det minst vanlige øverst):

- Bruk av morsmåslærer i opplæringen
- Utvikling av metoder og opplæringsmodeller for innvandrere med høy utdanning og potensial for rask progresjon i norskopplæring
- Tilpasning av undervisningen til innvandrere i en spesiell livssituasjon
- Bruk av nettbaserte ressurser i opplæringen/praksis (opplæringsmodul på data, for eksempel migranorsk.no)
- Samordning av norskopplæring og grunnskoleopplæring
- Bruk av assistenter, "faddere" eller likemannsordninger i opplæringen
- Utvikling eller utprøving av digitalt verktøy (nettbrett, programvare e.l.)
- Lokalisering av undervisning i tilknytning til ordinære utdanningsinstitusjoner

3.4 Kombinasjoner av ulike elementer i prosjektene

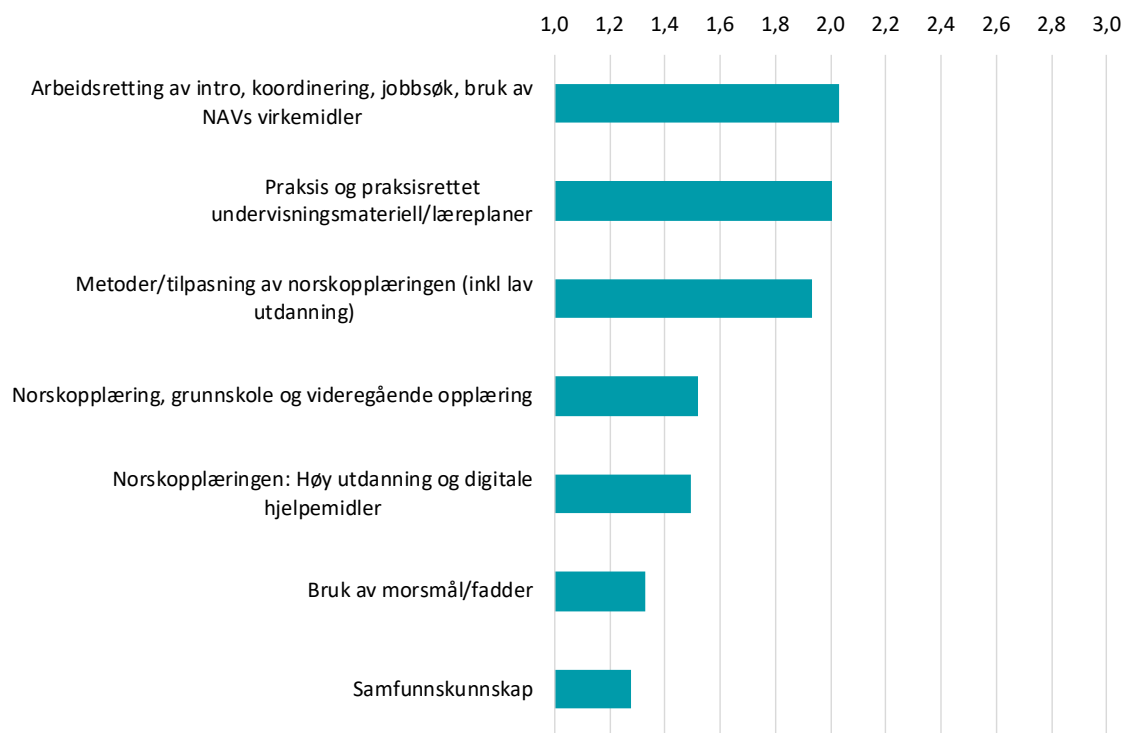
Listen i forrige avsnitt viser hvilke elementer som inngår i de ulike prosjektene, hva som er vanlig og hva som er mindre vanlig. De aller fleste prosjektene inneholder flere elementer på tvers av de fem kategoriene. Dette vil vi også illustrere i neste kapittel.

Vi har gjennomført en faktoranalyse hvor vi har inkludert alle enkeltelementene som inngår mer eller mindre i prosjektene. Det vil kort sagt si at vi har undersøkt hvilke som korrelerer mest med hverandre – og hvilke som korrelerer i liten grad. Analysen resultater i sju såkalte fakturer, eller typer innhold. Ett av enkeltelementene tilhører ikke noen av disse typene: Utprøving av Supported Employment-metodikk.

På grunnlag av denne analysen har vi konstruert indekser, som måler i hvilken grad prosjektene er en kombinasjon av enkeltelementene. Dette vises i Figur 3.10.

Vi ser at den aller vanligste kombinasjonen er det vi har kalt «Arbeidsretting av intro, koordinering, jobbsøk, bruk av NAVs virkemidler». Denne typen prosjekter inneholder i mindre grad praksis. Det nest vanligste er at prosjektene inneholder praksis i kombinasjon med undervisningsmateriell/ læreplaner. Både arbeidspraksis og språkpraksis inngår her, noe som bekrefter at det ikke skiller klart mellom disse. Som den tredje vanligste typen kommer utprøving av metoder for/tilpasning av norskopplæringen, noe som ofte har personer med lav utdanning som målgruppe.

Figur 3.9 *Typer innhold i gjennomførte prosjekter – indeks fra 1 til 3, hvor 1 betyr at ingen av prosjektene inneholder noen av elementer innen denne typen, 3 betyr at alle prosjektene inneholder alle elementene i stor grad*

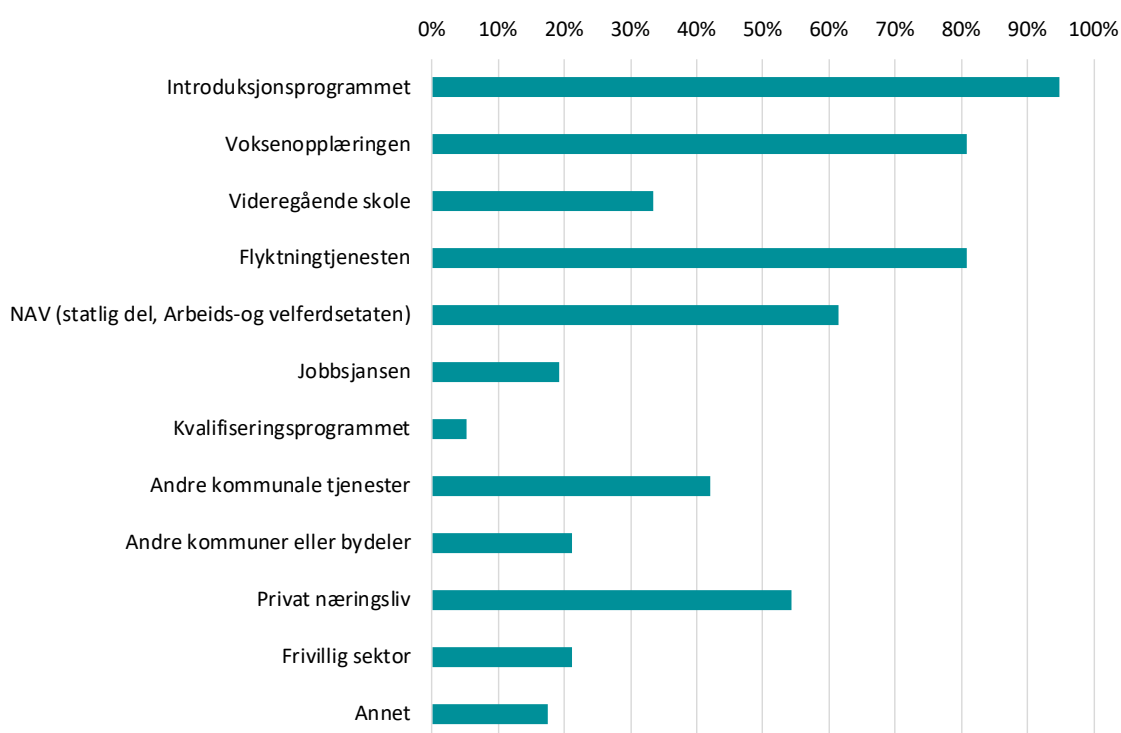


Mindre vanlig er kombinasjonene norskopplæring med grunnskole og/eller videregående skole og utvikling av norskopplæringen for de med høy utdanning, hvor det ofte benyttes digitale hjelpemidler. Prosjekter som prøver ut former for opplæring hvor man bruker morsmålslærer eller assistenter/faddere er lite vanlig, det samme gjelder prosjekter som dreier seg om samfunnskunnskap.

3.5 Organisering av prosjektene

Mange av de realiserte prosjektene involverer flere aktører. Vi stilte spørsmål i spørreundersøkelsen om hvilke enheter eller aktører som har deltatt i prosjektet, og listet opp en del mulige samarbeidspartnere. (Prosjekteier er selv blant disse.) I Figur 3.10 ser vi at introduksjonsprogrammet er involvert i nesten alle prosjektene – 96 prosent. Deretter er voksenopplæringen og/eller flyktningtjenesten involvert i en stor andel – begge er involvert i 81 prosent av de realiserte prosjektene. NAV (statlig del) er involvert i 61 prosent og privat næringsliv i 54 prosent.

Figur 3.10 Hvilke av følgende enheter eller aktører har deltatt i prosjektet?



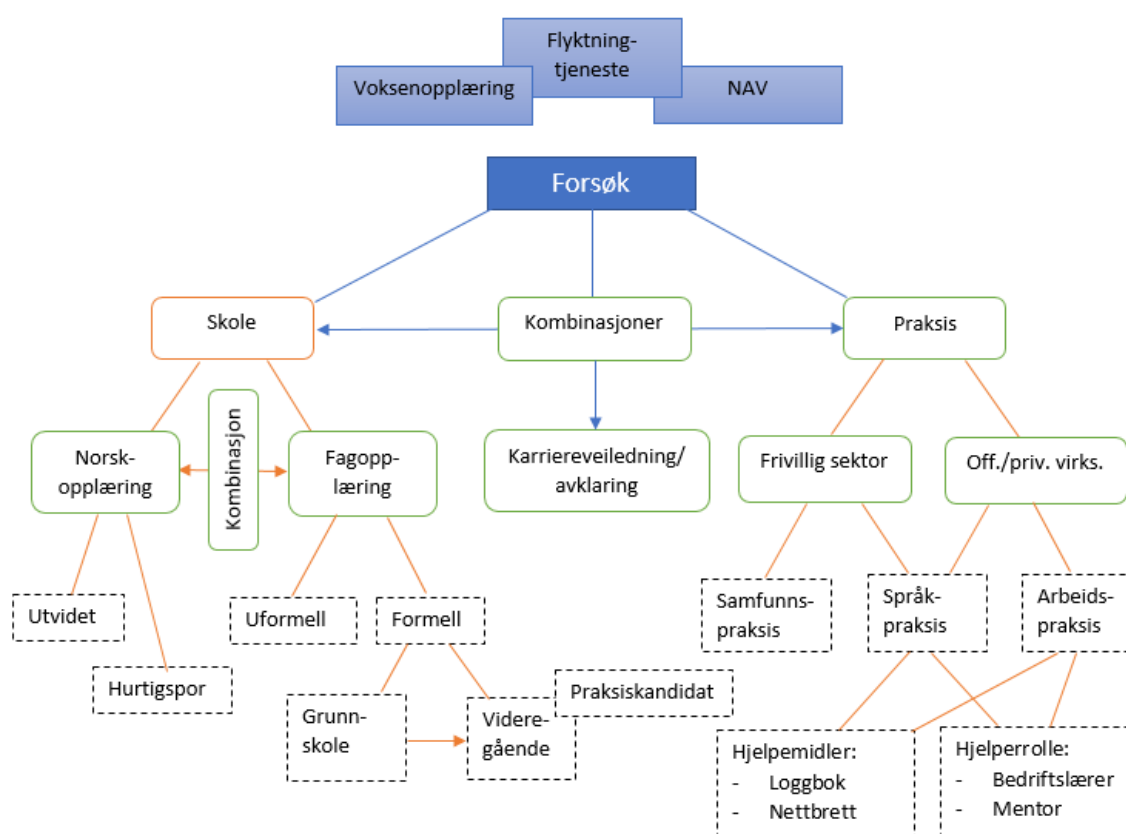
4 Beskrivelse av 20 utvalgte prosjekter

I denne delen har vi gått nærmere gjennom 20 prosjekter som har fått støtte i perioden 2015-2017. Formålet med gjennomgangen er å gi en generell beskrivelse av hva prosjektene inneholder, og det er spesielt lagt vekt på det nyskapende ved prosjektene. Innledningsvis har vi presentert en modell som tar sikte på å beskrive bredden i prosjektene. I de påfølgende delene går vi mer spesifikt gjennom de ulike temaene. Siden prosjektene gjerne spenner over flere tema, vil omtalen av prosjektene i de enkelte kommunene gå igjen flere steder.

4.1 Innledning

Utvalget av prosjekter er strategisk plukket ut. For det første har vi plukket ut prosjekter med en viss varighet. For det andre har vi forsøkt å plukke ut prosjekter med en viss spredning i tema. Det betyr at prosjektene ikke nødvendigvis er representative for alle KUM-prosjekter.

Figur 4.1 Oversikt over ulike tema som inngår i KUM-prosjekter



Modellen over illustrerer hvilke temaer som inngår i prosjektene. Ett prosjekt vil som regel inneholde flere tema. For eksempel er det flere prosjekter som handler om å kombinere skole og praksis i ulike varianter. Skole innebærer da som regel

norskundervisning eller undervisning i andre fag på grunnskolen eller videregående skole. Praksis innebærer at læringen skjer i en arbeidsrelatert kontekst, og kan innbefatte både språkpraksis og arbeidspraksis. Selv om formålet med de to formene for praksis er ulike, vil det ofte være utydelige skiller og glidende overganger i gjennomføringen. Dette skyldes at intensjonen med praksisplassene ofte både er å lære norsk og å tilegne seg yrkesspesifikke ferdigheter som øker muligheten for jobb. Noe av det nyskapende i prosjektene er nettopp det å kombinere språk- og arbeidspraksis. I tillegg til praksis i ordinær privat eller offentlig virksomhet, er det også eksempler der frivillig sektor benyttes.

Selv om de ulike prosjektene omfatter flere av temaene/elementene i modellen over, kan vi grovt sett skille mellom syv ulike tiltak i de prosjektene vi har undersøkt:

- Helhetlige strategiske utviklingsprosjekter
- Skolebasert norsk- og grunnskoleopplæring
- Videregående opplæring
- Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet
- Avklaring, karriereveiledning og formidling
- Intern samordning
- Frivillighet og fritidstiltak

Med helhetlige strategiske prosjekter menes at kommunen over tid har bygd opp et helhetlig integreringstilbud med ulike prosjekter som bygger på hverandre. De to kommunene som faller inn under denne kategorien, er Lørenskog og Ullensaker.

Skolebasert norsk- og grunnskoleopplæring er prosjekter som tar sikte på å forbedre norsk- og/eller grunnskoleundervisningen. Dette dreier seg enten om å intensivere undervisningen med mer ressurser eller timer, gjennom alternative metoder eller ved å ta i bruk nettbaserte verktøy. Prosjektene fra Moss, Larvik, Nygård skole i Bergen og Rosenhoff skole i Oslo kan plasseres i denne kategorien.

Den tredje typen prosjekter har som siktemål å utforme et tilbud som gir deltakerne fagbrev. Dette er tilbud som enten bygger på praksiskandidatordningen, voksenlærling eller tilsvarende ordninger. De kommunene som har fått midler til denne typen prosjekter er Sandefjord, Lørenskog, Verdal, Ski og Lillesand.

Den fjerde typen prosjekter eller tiltak har vi kalt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Hovedformålet med disse prosjektene er å involvere arbeidslivet og finne en optimal måte å integrere norskopplæring eller fagopplæring på skolebenken og ute i praksis. Som regel innbefatter slike prosjekter en fase med norskopplæring og deretter parallelle løp med skoleundervisning og opplæring i praksis. Innenfor disse prosjektene er det også noe uklare grenser mellom språk- og arbeidspraksis, og ofte er formålet med

praksisen både å tilegne seg språk og å komme i arbeid. Her finner vi også flere ulike tiltak, herunder tiltak for tidlig utplassering av deltakerne, utforming av strategier eller funksjoner for å etablere kontakt med næringslivet, samt ulike tiltak for oppfølging/opplæring på arbeidsplassen.

Den femte typen prosjekter er det vi i figuren over har kalt karriereveiledning/avklaring/jobbsøking. Vi har valgt å skille ut dette elementet fordi det representerer et eget virkemiddel i grenseområdet mellom skolebasert opplæring og arbeidsmarkedet. Dette kan ha litt ulike former. For det første kan det dreie seg om tradisjonell karriereveiledning for å skape bedre match mellom interesser og videre veivalg. For det andre kan det innbefatte en bredere vurdering av arbeidsevner og interesser tilsvarende arbeidsevnevurderingen i NAV. For det tredje kan det bestå av jobbsøkerkurs der formålet er å styrke deltakernes ferdigheter i å søke jobb.

Vi har også tatt med en kategori som vi har kalt intern samordning. Dette omfatter gjerne samordningen mellom tjenester innenfor voksenopplæringen, flyktnings-tjenesten (dvs. programveilederens oppgaver) og de mer arbeidsrettede tiltakene i NAV. Formålet her er å unngå venteperioder i overgangen mellom de ulike tjenestene og dels sikre mer helhetlige opplæringsløp for deltakerne.

Den siste kategorien innbefatter to prosjekter i Arendal og Karmøy. Dette er to prosjekter som retter seg mot henholdsvis frivillig sektor (Arendal) og fritidsaktiviteter eller praktiske aktiviteter som ikke har å gjøre med undervisning/opplæring (Karmøy).

I tabellen under har vi forsøkt å knytte de ulike temaene til de ulike prosjektkommunene. Siden ett prosjekt kan inneholde flere elementer, men med ulik vektlegging, kan det være at tabellen ikke gir et fullstendig bilde av alle prosjektene.

Tabell 4.1 Oversikt over prosjekter

Kommune	Helhetlige prosjekter	Skoleprosjekt (norsk og grunnskole)	Videregående opplæring	Arbeidsretting av intro	• Tidlig utplassering	• Nettverk mot arbeidslivet	• Opplæring og oppfølging på arbeidsplassen	Avklaring, karriereveil. og formidling	Intern samordning	Frivillighet og fritidstiltak
Lørenskog	X						x			
Ullensaker	X				x	x	x	X		
Moss		X			x		x			
Bergen, Nygård		X								
Oslo, Rosenhoff		X								
Bærum		X								
Larvik		X								
Verdal			x							
Ski			x							
Sandefjord			x			x	x			
Lillesand			x					x		
Lillehammer				X	x				x	
Oslo, Alna		X		X			x			
Flora				X		x		X		
Fjell				X						
Sarpsborg				X			x			
Stavanger								X		
Trondheim							X			
Karmøy										X
Arendal										X

4.2 Helhetlige strategiske utviklingsprosjekter

Den første typen prosjekter er de som inneholder et mer helhetlig strategisk utviklingsarbeid. Med dette menes at kommunen over tid har utviklet integreringsarbeidet gjennom flere prosjekter som bygger på hverandre. Det aktuelle prosjektet utgjør således et element i en lengre kjede av prosjekter. Målet med disse prosjektene er å bygge opp et helhetlig tilbud av tjenester og virkemidler som er samordnet på tvers av ulike tjenester (voksenopplæring, integrasjonsenhet og NAV). Av de 20 prosjektene vi har plukket ut, gjelder det spesielt for prosjektene i Lørenskog og Ullensaker at det aktuelle prosjektet er en del av en større helhet og en lengre utviklingsprosess.

Lørenskog

Den helhetlige satsingen i Lørenskog bygger på prosjekter tilbake til 2013. I perioden frem til og med 2017 er det utviklet ulike verktøy og metoder som til sammen har hatt til formål å bygge opp et helhetlig og integrert tilbud slik at ulike aktører jobber etter det samme systemet, dvs. veiledere, lærere og faddere. De ulike aktørene har gjerne en avklart arbeidsdeling seg imellom, men helheten ivaretas ved at de har felles mål og at de ulike verktøyene er bundet sammen i et sammenhengende tilbud. Sentrale verktøy er en praksishåndbok, opplæringsplaner, en loggbok og en fadderordning. Dette er virkemidler som binder sammen både norskopplæring, teoretisk fagopplæring og praksis. Det siste utviklings tiltaket i kommunen er et opplegg som tar sikte på å tilby deltakerne et fagbrev.

Et sentralt verktøy for å binde sammen systemet er praksishåndboken. Boken eller heftet inneholder en beskrivelse av hvordan deltakere fra flyktning- og innvandrertjenesten skal gjennomføre et praksisløp. Heftet inneholder *for det første* en beskrivelse av hvordan veileder og deltaker skal forberede et slikt løp, og hva slags verktøy som kan benyttes. Dette innbefatter blant annet kartleggingssamtaler, karriereveiledning, kommunikasjonsverktøy (M5), metode for utforming av CV og individuell plan. I tillegg inneholder heftet en beskrivelse av ulike typer kurs som deltakerne får tilbud om (arbeidslivskunnskap og forberedende yrkesrettede fagkurs). *For det andre* inneholder heftet en kort beskrivelse av bransjerelaterte opplæringsplaner som følger en mal delt inn i tre faser. *For det tredje* beskrives rollen til fadderne som alle deltakerne skal ha ute på praksisplassene. Dette innbefatter også en beskrivelse av hva slags opplæring fadderne skal ha. *For det fjerde* inneholder heftet en beskrivelse av det som kalles ressursbasert veiledning. Dette kan forstås som en veiledningsmetode der formålet er å styrke deltakernes bevissthet om egne ressurser og evne til å ta egne valg. Samtalene er delt inn i fem faser: oppstart, tre gjennomføringsfaser og en avslutningsfase.

Som nevnt over er det i praksishåndboken en kort omtale av opplæringsplaner som kommunen selv har utviklet. Disse er også nærmere omtalt i egne dokumenter, og det er utarbeidet slike planer for barnehage og pleiesektoren. Planen legger opp til at praksisen har en trinnvis progresjon i tre faser. Innenfor

hver fase inneholder planen ulike oppgaver eller ferdigheter som skal mestres og som deltaker og fadder skal evaluere fortløpende.

I kommunen har de også utarbeidet en loggbok som deltakerne skal benytte når de er ute i språk- eller arbeidspraksis. Dette er et verktøy som deltakerne selv bruker underveis i praksisløpet. Formålet med loggboken er å ansvarliggjøre deltakerne og bidra til mer bevisst refleksjon rundt læringsprosessen. Mer konkret innebærer det at deltakerne noterer ned i loggboken hva de har lært og hva de har behov for å øve mer på. Ifølge informanten fra Lørenskog er erfaringene med loggboken gode. En utfordring er imidlertid å få deltakerne til å ta i bruk loggen og se nytten av den. Erfaringene viser at bruken av loggboken avhenger av støtte fra fadderne på arbeidsplassen og at loggene følges opp når deltakerne er på skolebenken (når de er både på skole og i praksis).

Et viktig element i tilbudet til Lørenskog er fadderordningen ute på praksisplassene. Ifølge informanten fra Lørenskog er dette noe de benytter seg av i nesten alle tilfeller der deltakerne er ute i praksis. Det er arbeidsgiverne som stiller med fadder, og oppgavene dreier seg om å følge opp deltakerne i det daglige, lære de opp i arbeidsrutiner, svare på spørsmål etc. Av de nevnte virkemidlene er fadderordningen det virkemiddelet som har eksistert lengst i kommunen.

De ulike dokumentene og spesielt praksishåndboken beskriver ulike metoder og prosesser i arbeidet med deltakere som skal eller er ute i praksis. Et overordnet formål er å skape en felles forståelse for det samlede tjenestetilbudet mellom de ulike involverte aktørene, dvs. språklærer, programveileder, arbeidsgiver, fadder og ikke minst deltakerne selv. Tilsvarende skal de ulike verktøyene som opplæringsplanene og loggboken bidra til mer sammenheng mellom opplæringen og veiledningen som foregår i klasserommet, i regi av programveileder og ute på arbeidsplassen. I tillegg har de ulike verktøyene blitt utviklet over tid og satt inn i en større sammenheng. Nedenfor skal vi se hvordan de nevnte verktøyene har dannet grunnlag for et nytt prosjekt der målet er å gi deltakerne en formell fagutdanning.

Foruten de konkrete verktøyene nevnt over, har Lørenskog også en generell politikk på at deltakerne i introduksjonsprogrammet skal ut i praksis så raskt som mulig i løpet av det første halvåret i introduksjonsprogrammet. Dette målet har resultert i at de har utviklet tre mulige kombinasjoner av norskopplæring og praksis:

- 2 dager praksis og 3 dager opplæring på skole
- Praksis på dagtid og norskskole på kveldstid
- Praksis og norskundervisning annenhver uke (fra 2018)

Selv om intensjonen er at deltakerne skal ut i praksis så raskt som mulig, viser erfaringene likevel at de bør ha noen grunnleggende norskferdigheter først. Lørenskog har et stort nettverk av arbeidsgivere der de kan differensiere etter deltakernes norskferdigheter, dvs. at det på noen arbeidsplasser kan tillates

dårligere norskferdigheter enn på andre. I tillegg har de også interne tiltak som kan benyttes for de som har dårligst norskferdigheter.

I Lørenskog legger de stor vekt på å få deltakerne raskt ut i praksis og arbeid, men de tilbyr også grunnskoleopplæring for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Dette kan imidlertid komme i konflikt med intensjonen om å få deltakerne raskt ut i praksis og jobb. For å unngå for lange løp med grunnskoleutdanning, har de derfor valgt å stille krav til at de som tar grunnskoleutdanning har norskferdigheter på A2-nivå. I tillegg har de også et krav om at deltakerne skal ha en liten inntekt ved siden av skolen. Disse kravene er også basert på erfaringene med at mange ikke klarer å gjennomføre grunnskoleopplæringen. Primært anbefales grunnskoleopplæring for yngre introduksjonsdeltakere.

Alle verktøyene er ifølge informanten fra Lørenskog godt implementert. Erfaringen er imidlertid at de må videreutvikles eller vedlikeholdes hele tiden. Derfor legger de i prosjektet mer vekt på egnevaluering av virksomheten. Blant annet vises det til at de har en person ute på arbeidsplassene for å undersøke hvordan kvaliteten på praksisplassene ivaretas. Et annet forhold som trekkes frem er at de ulike verktøyene er til stor hjelp for å introdusere nye medarbeidere i arbeidsmetodikken og arbeidsprosessene i kommunen.

Ullensaker

Prosjektet «Jobb og skole hånd i hånd» er et interkommunalt samarbeidsprosjekt som foruten Ullensaker kommune, involverer Eidsvoll, Nannestad og Hurdal. Utgangspunktet for prosjektet var at de ønsket å styrke resultatene fra introduksjonsprogrammet, og i kjølvannet av dette har de fra 2013 startet opp en rekke utviklingsprosjekter. Ifølge informanten fra Ullensaker har de «... jobbet systematisk hele tiden og bygd stein på stein.» I hovedsak har målgruppen for satsingen vært deltakere i spor 1 og 2. Utviklingsarbeidet kan grovt sett plasseres under følgende tre overskrifter:

- Arbeidsretting av tilbudet
- Differensiering og individuell tilpasning av tilbudet
- Samordning av tjenester og virkemiddelbruk

Arbeidsrettingen av tilbudet består av flere elementer. *For det første* har de som i andre kommuner, et tilbud om kombinert norskopplæring på skole og arbeidspraksis. Normalt er deltakerne i løpet av uken tre dager på skole og to dager i språkpraksis, men dette varierer etter individuelle behov. *For det andre* har de arbeidet med å innføre metodikken place-train-maintain i introduksjonsprogrammet. Selv om de har erfart at de aller fleste har behov for å tilegne seg noen grunnleggende norskferdigheter før de går ut i praksis, er intensjonen likevel at deltakerne skal raskest mulig ut i praksis. Både programveilederne og en mentorordning inngår som sentrale deler i denne metodikken. Mens programveilederen følger opp både arbeidsgiver, mentor og deltaker, skal mentoren som er ansatt i bedriften, ha spesielt ansvar for å følge opp deltakerne i det daglige arbeidet. Ifølge informantene er programrådgivernes oppfølging av mentorene avgjørende for at denne ordningen skal fungere. I tillegg til mentoren, har Ullensaker også innført en ordning med bedriftslærer som har mer

virksomhetsrettet opplæring ute på praksisplassene. *For det tredje* har arbeidsrettingen i Ullensaker bestått av å samkjøre virkemiddelbruken innenfor introduksjonsprogrammet med NAV sitt virkemiddelapparat. Konkret innebærer det at tiltak innenfor introduksjonsprogrammet (skole og språkpraksis) kjedes sammen med aktive arbeidsmarkedstiltak i NAV. *For det fjerde* har de supplert den tradisjonelle norskopplæringen med bransjerettede norskkurs. Dette har vært bransjekurs innen barnehage, hotell og renhold. Tilbud har vært forbeholdt de deltakerne som har vist interesse for å jobbe innfor de aktuelle bransjene, samtidig som det også bygger på et samarbeid med relevante arbeidsgivere. Deltakerne vil da gå på slike bransjerettede kurs parallelt med at de deltar på ordinær norskopplæring og er ute i praksis. Et *femte virkemiddel* i arbeidsrettingen av tilbudet er opprettelsen av et eget markedsteam. Dette teamet jobber målrettet ut mot arbeidsgivere for å fremskaffe praksisplasser. Disse har også i oppgave å finne ut hvilke aktuelle bransjekurs det eventuelt er etterspørsel etter.

Det andre kjennetegnet ved utviklingsarbeidet i Ullensaker er differensiering av tilbudet med tanke på å gi et mest mulig individuelt tilpasset tilbud til deltakerne. *For det første* vurderes det individuelt når deltakerne er klare for å utplasseres i språkpraksis eller arbeidspraksis. Tilsvarende gjelder også hvor mange dager i uken deltakerne er ute i praksis. *For det andre* har de utviklet ulike tilbud tilpasset de ulike sporene deltakerne følger. For deltakere i spor 1 og 3 er det for eksempel opprettet 25 språkpraksisplasser i kommunen. Begrunnelsen for dette er at deltakerne i disse sporene ofte har behov for å komme raskt ut i språkpraksis. For deltakerne i spor 1 handler det om at de ofte har lite/ingen skolebakgrunn og er lite vant til å sitte på skolebenken. For deltakerne i spor 3 handler det om å komme raskt ut i praksis for å få anvendt sine kvalifikasjoner, samtidig som de også har et større potensial for egen læring. *For det tredje* er det utviklet et eget kurs med karriereveiledning spesielt rettet mot deltakere i spor 2. Dette er et tilbud de får etter å ha vært ca. 8 måneder inne i introduksjonsprogrammet. I forlengelsen av kurset har programveilederne også individuell veiledning med hver enkelt deltaker. Intensjonen med kurset og den individuelle veiledningen er å få bedre avklaring av deltakerne og mulighet for bedre evaluering av den enkeltes opplæring og praksis. Ifølge informanten fra Ullensaker har ordningen med karriereveiledning også bidratt til bedre samordning mellom voksenopplæringen (som kursholder) og programveilederne som har ansvar for den individuelle veiledningen.

Det tredje kjennetegnet ved utviklingsarbeidet er samordningen av de ulike aktørene og tjenestetilbudene innenfor integreringsarbeidet. *For det første* har introduksjonsprogrammet blitt organisert under NAV, noe som har bidratt til å knytte programveilederne tettere opp mot NAV sin kompetanse og virkemiddelapparat. Det betyr også at programveilederne har tilgang til alle NAV sine virkemidler, også statlige virkemidler. *For det andre* har tidligere samarbeidsutfordringer mellom voksenopplæringen og programveilederne også bedre seg ved at de jobber tettere sammen. Blant annet har etableringen av et system for karriereveiledning bidratt til dette. Som nevnt over innebærer dette at lærere fra voksenopplæringen og programveilederen har arbeidet med samme oppgave.

For det tredje vises det til at programveilederne og bedriftslærerne langt på vei jobber i tospann overfor den enkelte praksisdeltaker. Selv om de har ulike roller, jobber de felles opp mot både arbeidsgiver, mentor og praksisdeltaker.

Et generelt trekk ved utviklingsarbeidet i Ullensaker er at de ulike prosjektene har blitt gjennomført innenfor den ordinære driften. Ifølge informanten fra kommunen kan dette være en tung måte å drive utviklingsarbeid på. En alternativ måte å jobbe med utviklingsarbeid på kunne derfor vært å jobbe mer med avgrensede pilotprosjekter som i etterkant eventuelt implementeres i ordinær virksomhet. Samtidig kan det sies at Ullensaker tross alt har fått til mye utviklingsarbeid som preger hele tjenesten. Dessuten viser erfaringer at veien fra pilotprosjekter til implementering kan være lang og ikke alltid like uproblematisk. Uansett peker informanten her på en aktuell problemstilling om hvordan utviklingsarbeidet best ivaretas.

4.3 Skolebasert norsk- og grunnskoleundervisning

Skolebasert norsk- og grunnskoleundervisning innbefatter minst tre av de 20 prosjektene. Dette er et intensivt norskopplæringsprosjekt i Moss, et IT-prosjekt i regi av Rosenhoff voksenopplæring, og et grunnskoleprosjekt ved Nygård skole (voksenopplæring) i Bergen. Dette er prosjekter som primært er rettet inn mot den skolebaserte undervisningen. I de to førstnevnte prosjektene (Moss og Rosenhoff) dreier det seg om norskundervisningen, mens det sistnevnte fra Bergen handler om grunnskoleopplæringen. Ut over disse tre prosjektene kan vi også trekke inn erfaringer fra andre prosjekter der norsk- eller grunnskoleundervisning utgjør en del av et prosjekt med flere komponenter. Et slikt eksempel finner vi i prosjekt fra Larvik kommune som retter seg mot deltakere med høy utdanning.

Moss

Prosjektet i Moss er gjennomført ved Moss voksenopplæring og kvalifiserings-senter. Målgruppen her er introduksjonsdeltakere med liten/ingen skolebakgrunn, og målet er å styrke norskopplæringen. Bakgrunnen er erfaringer med at denne gruppen hadde lav progresjon i norskopplæringen og hadde liten overgang til arbeid. Intensjonen med prosjektet var derfor å få til raskere progresjon gjennom å styrke motivasjonen og øke kvaliteten på norskopplæringen.

Tiltaket inneholder tre elementer. *Det ene* elementet handlet om å omorganisere undervisningen ved å sette sammen klasser av elever med ulikt ferdighetsnivå, dvs. elever som ikke hadde skolebakgrunn med elever som hadde noe lese- og skriveferdigheter. Dette til forskjell fra tidligere da de hadde en praksis med å sette sammen mer homogene klasser. I tillegg ble det også satt inn noe mer lærerressurser i klassen, herunder også tospråklige lærerressurser. Ifølge informanten har de lyktes med dette i den forstand at elevene ble mer motivert og det ble mer fremdrift i læringen. En utfordring er imidlertid å finne egnede tospråklige lærere. *Det andre elementet* har dreid seg om kompetanseheving av de ansatte ved voksenopplæringen. Dette har blant annet handlet om å bygge

opp relasjonskompetanse, metoder for vurdering av elevene, bevisstgjøring av elevene og om læringsstrategier. Generelt sett har formålet vært å bli bedre veiledere for elevene, motivere bedre og realitetsorienterte deltakerne. Noe av bakgrunnen for dette har vært erkjennelsen av at mange deltakere vel så mye mangler motivasjon som evne til å lære. *Det tredje elementet* har vært å starte med språkpraksis tidligere, og innen et halvt år. Dette med bakgrunn i at denne gruppen gjerne kunne gå 1-2 år på norskundervisning uten å komme ut i praksis.

I prosjektperioden klarte de å få deltakerne raskere ut i praksis, men det viste seg å være svært ressurskrevende. Etter prosjektperiodens slutt har de derfor ikke klart å videreføre dette. Ifølge informanten var det kanskje heller ikke like hensiktsmessig med såpass tidlig utplassering fordi ikke alle hadde tilegnet seg tilstrekkelig norsk til at de fikk utbytte av praksisen. I dag gjør de derfor heller individuelle vurderinger av norskerferdighetene til den enkelte før de sendes ut i praksis. Ifølge informanten har prosjektet hatt en positiv virkning, men det er fremdeles en utfordring at noen lærer lite norsk.

Rosenhoff/Oslo

Bakgrunnen for prosjektet ved Rosenhoff voksenopplæring i Oslo er et tidligere nordisk samarbeid der de utviklet et nettbasert opplæringsverktøy på norsk, svensk og finsk. Verktøyet inneholder kun muntlig språktrening og det krever ingen skriftlige ferdigheter for brukeren. Det betyr at det kun brukes bilder og lyd som virkemidler i opplæringen. Verktøyet som ble utviklet innenfor det nordiske samarbeidet, bestod opprinnelig av fem moduler med ulike dagligdagse tema (mat, klær, reise og så videre). I det aktuelle prosjektet utvidet Rosenhoff den norske delen med to nye moduler som omhandlet henholdsvis yrker/arbeidsliv og klokka. Bakgrunnen for dette var at de ønsket å gjøre verktøyet mer yrkesrettet.

Målgruppen for verktøyet er de med lite eller ingen norskerferdigheter (spor 1). Et av formålene med å utvikle dette verktøyet var også å lage noe som kunne brukes tidlig etter ankomst til Norge. Et annet viktig formål var å lage et verktøy som var egnet til å bruke på egenhånd, dvs. at det ikke var ment å bruke i undervisningen, men som en hjelp til å trene på egenhånd. Målet er at deltakerne skal nå opp til språknivå A1, og at de gjennom muntlige ferdigheter skal få en bedre inngang til å tilegne seg skriftlige ferdigheter.

Bergen

Målgruppen for prosjektet ved Nygård opplæringscenter i Bergen er introduksjonsdeltakere med lite eller ingen skolebakgrunn fra hjemlandet (spor 1) og som ønsker seg inn i videregående opplæring. Bakgrunnen for det aktuelle prosjektet er at elevene fra introduksjonsprogrammet har for dårlige faglige ferdigheter til å mestre videregående skole. Tiltaket ved Nygård skole innebærer i korte trekk å legge mer fagressurser i grunnskoleopplæringen. Det betyr for det første at elevene får flere timer undervisning. Mens det er vanlig med 12-20 undervisningstimer i uken, får den aktuelle gruppen i prosjektet 30 timer. For det andre har de økt lærerressursene. I praksis betyr det at de har redusert antall elever i klassen fra vanligvis over 20 til 15 elever. Foruten å gi mer ressurser til

opplæringen, starter de også tidligere enn det som er vanlig med å kombinere norskopplæringen med fagopplæringen.

Det er i alt knyttet tre faglærere til prosjektet, disse har ansvar både for norskopplæringen og fagopplæringen. En erfaring fra prosjektperioden er at de også burde hatt inne en morsmåslærer til hjelp med å forklare begreper innenfor de ulike fagene. Målet med prosjektet er at deltakerne skal nå kompetansemålene for ungdomstrinnet og at de skal gjennomføre eksamen våren 2018.

Larvik og Bydel Alna

Det er også enkelte prosjekter som har testet ut ulike former for organisering av undervisningen overfor ulike grupper. Dette har gjerne vært i kombinasjon med andre tiltak.

Et eksempel finner vi i Larvik kommune. Dette prosjektet som heter «Fra A1 til B2 på ett år» handler om å gi deltakere som har evne til rask progresjon, et spesielt tilpasset undervisningstilbud. Opprinnelig startet de med et intensivt undervisningsopplegg der deltakerne med potensiale for å nå B2-nivå fikk lengre skoledager (30 timers uke) og tettere oppfølging på skolen. Undervisningen var da en kombinasjon av at deltakerne gikk i sine ordinære klasser og fikk spesialtilbud fra prosjektklassen. Erfaringene med dette opplegget var imidlertid at det både ble for kostbart for kommunen, og for mye undervisning for elevene. Etter hvert ble derfor en del av klasseromsundervisningen trappet ned og erstattet med selvstudium der elevene benyttet det nettbaserte programmet «Min vei».

Etter avslutningen av prosjektet har det blitt videreført på to måter. For det første tilbys det fremdeles ekstra oppfølging i en egen klasse (til utvalgte elever) ut over den ordinære norskopplæringen, men da bare to dager i uken. Dette tilbudet har blant annet inneholdt sjangerpedagogikk, presentasjonsteknikk og rollespill. For det andre settes det av tid til egenstudier ved hjelp av programmet «Min vei». En generell erfaring fra prosjektet er for øvrig at det er vanskelig å nå nivå 2B innenfor 600 timer og i løpet av to år.

Her kan vi også ta med prosjektet i Bydel Alna (Oslo). Enkelte aspekter ved dette prosjektet retter seg også mot norskundervisningen. Her inngår det i undervisningen både drama og såkalt suggestopedi. Suggestopedi er en metode som kan brukes i forbindelse med språkinnlæring og som i korte trekk handler om å ta i bruk alle sansene i læringsprosessen. Dette kan for eksempel innebære bruk av rollespill, historiefortellinger, musikk og bevegelse. Utprøvingen av suggestopedi er imidlertid ikke en del av KUM-prosjektet i Bydel Alna, men inngår likevel som en del av det samlede tilbudet i bydelen.

4.4 Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet

En annen type prosjekter er de som langt på vei faller inn under det KN kaller arbeidsrettet opplæring.¹¹ Ifølge KN er et sentralt virkemiddel i den arbeidsrettede

¹¹ <http://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/arbeidsrettet-opplaring/>

opplæringen at deltakerne har praksis i arbeidslivet kombinert med norsk-opplæringen. I et eget notat peker de imidlertid på at opplæring i praksis ikke automatisk gir bedre læring, men at det krever både tilrettelegging og et godt samarbeid mellom skole og arbeidsplass. I tråd med dette er kjernes spørsmålet i flere av KUM-prosjektene hvordan man kombinere norskundervisning og praksis på best mulig måte og hvordan man tilrettelegger best mulig for språk- eller arbeidspraksis.

Et fellestrekk i disse prosjektene er at alle starter med norskopplæring og at det stort sett vurderes individuelt når elevene er klare for å bli utplassert. Dette avhenger gjerne av elevens norskerfardigheter eller læringsevne og hvorvidt det har vært mulig å fremskaffe relevant praksisplass. En intensjon med den individuelle vurderingen er også at flere kan plasseres ut i praksis på et tidligere tidspunkt enn det som tidligere har vært vanlig. Et annet fellestrekk er at uken deles inn i dager hvor deltakerne har skoleundervisning og dager hvor de er ute i praksis. De vanligste variantene er to til tre dager i praksis og to til tre dager på skolebenken.

Ut over disse to fellestrekkene har prosjektene testet ut ulike metoder for å integrere norskundervisning og praksis eller for å effektivisere læringen på arbeidsplassen. Dette innebærer for eksempel uttesting av mentorer og bedriftslærere eller at deltakerne tar i bruk loggbøker.

4.4.1 Kombinasjon av språkundervisning og praksis

I denne delen har vi omtalt prosjekter som har kombinert språkundervisning og praksis. Vi har spesielt tatt for oss prosjektet fra Bydel Alna i Oslo, fra Flora kommune og Fjell kommune.

Prosjektet i bydel Alna opererer med en fase med forberedende norsk- og samfunnsfag som normalt varer fra 6 til 10 måneder. Det er voksenopplæringen som ivaretar denne undervisningen, og det er også voksenopplæringen som avgjør når deltakerne er klare for å gå over i kombinasjonsklasser. Når deltakerne etter opplæringen i norsk- og samfunnsfag går over i kombinasjonsklasser med skoleundervisning og språkpraksis, er det programveilederne som overtar ansvaret.¹² I overgangen til kombinasjonsklasser har de også gjennomført matchingkurs. Dette er et kurs som dels handler om å forberede deltakerne til praksis og dels om å finne arbeidsplasser som passer til deltakernes forutsetninger og interesser. På disse kursene har også arbeidsgivere deltatt. Ut over matchingkurset består prosjektet av kombinasjonsklasser med skole (yrkesnorskklasser) og praksis. Det mest vanlige er at deltakerne er tre dager på skole og to dager i praksis. I skoleundervisningen har de blant annet brukt metodiske virkemidler som drama og suggestopedi. Koblingen mellom skole og praksisplass blir ivare tatt av markedscoordinatorer og bedriftskontakter. Dette er nærmere omtalt nedenfor.

Prosjektet i Flora kommune har handlet om å finne tiltak til deltakere på spor 1 og som har gått en stund i introduksjonsprogrammet, uten at de har hatt noe

¹² Programveilederne er her tilknyttet en egen enhet ved NAV-kontoret.

særlig progresjon. Her har prosjektet i hovedsak vært gjennomført av attføringsbedriften Origod. Ifølge informanten har en viktig del av tiltaket bestått i å avklare deltakernes helsebegrensninger og arbeidsevne. Språkdelen har bestått av det nettbaserte opplæringsprogrammet Migranorsk samt bruk av attføringsbedriftens egne verksted og deres kontaktnett i næringslivet til å finne praksisplass til deltakere. Ved arbeidsmarkedsbedriften har deltakerne vært tre dager i praksis og to dager på Origod der de har hatt språkopplæring. Informanten viser til at enkelte deltakere har lykket med å komme ut i jobb, mens andre har fått en avklaring mot helserelaterte ytelser. Erfaringen med prosjektet er for øvrig noe blandet. Dette må imidlertid ses i lys av at deltakerne har lite/ingen skolebakgrunn fra hjemlandet og at de allerede hadde vært i programmet i 1-2 år uten særlig progresjon. Prosjektet har likevel gitt nyttige erfaringer som gjør at de vil foreta endringer i tilbudet. Den ene endringen er at flykningetjenesten selv vil etablere et kontaktnett mot arbeidsgiver, og heller kjøpe enkeltplasser (der det er relevant) hos attføringsbedriften. Den andre endringen er å finne et alternativt opplegg for norskopplæringen.

Prosjektet i Fjell kommune har hatt som mål å kvalifisere introduksjonsdeltakere til helse- og omsorgsykker. Bakgrunnen er at det innenfor disse bransjene vil være behov for økt arbeidskraft i årene fremover. Formålet med prosjektet var derfor å lage et arbeidsrettet opplæringsløp der det legges vekt på at deltakerne får opplæring i fagspråk innen helse og omsorgssektoren. Målgruppen er deltakere med liten/ingen skolebakgrunn, og det har totalt vært 10 deltakere inne i prosjektet. I prosjektet har deltakerne hatt én dag med undervisning i helserelatert språkopplæring, én til to dager med praksis i en helseinstitusjon (sykehjem) og resten av uken ordinær norskundervisning. I forbindelse med den helserelaterte undervisningen ble det også utarbeidet et undervisningsopplegg med ulike tema som det å jobbe i helsevesenet, kosthold og helse, hygiene, etikk og så videre. Under praksisdagene har deltakerne også blitt fulgt opp av en veileder med helserelatert bakgrunn. Ifølge informanten har prosjektet utviklet seg noe annerledes enn slik det opprinnelig var tenkt. Hovedforklaringen er at de ikke fikk rekruttert tilstrekkelig med deltakere. For det første ble det i perioden stort sett bosatt enslige menn i kommunen som hadde lite interesse for å jobbe i helsesektoren. For det andre var norskferdighetene til deltakerne i prosjektet lavere enn det de opprinnelig hadde antatt. Prosjektet er derfor heller ikke videreført som et ordinært tilbud.

Et fjerde eksempel er prosjektet fra Lillehammer der alle deltakerne først går i en inntaksklasse i inntil 3 måneder, før de går over i en fase med kombinert språkopplæring og praksis. Her differensieres tilbudet etter deltakernes behov og ferdigheter. Vi kan likevel skille mellom tre hovedløp:

- Lengre periode med norskundervisning og deretter praksis
- Rask utplassering i praksis kombinert med norskundervisning
- Norskundervisning i praksis

Den første varianten er den klassiske der deltakerne bruker lengre tid med kun norskundervisning eller kombinert norskundervisning og praksis enkelte dager i uken. Den andre varianten innebærer at deltakerne kommer raskere ut i praksis

(gjerne fra første dag) og øker antall dager ute i praksis raskere enn i det første løpet, dvs. at målet er raskt ut og flest mulig dager i praksis. Den tredje varianten er også en kombinasjon av skole og praksis, men i denne modellen reiser norsklærere ut og underviser på arbeidsplassen. Dette kan foregå i ulike varianter. En variant er at norsklæreren veileder en arbeidsleder ute på arbeidsplassen, og at veilederen da får enkle undervisningsoppgaver som vedkommende ivaretar overfor deltakeren. En annen variant er at en fagarbeider som er ansatt ved læringssentret (voksenopplæringen), har oppfølgingsansvar ute på arbeidsplassen. Intensjonen er da at denne skal jobbe i tett samarbeid med norsklæreren for å binde sammen norskundervisningen og læringen på arbeidsplassen.

4.4.2 Tidlig utplassering i praksis

Vi har tidligere omtalt prosjektet i Ullensaker som et helhetlig utviklingsprosjekt, prosjektet i Moss som et skolebasert prosjekt og prosjektet i Lillehammer som et arbeidsrettet prosjekt. Felles for de tre prosjektene er at de også legger vekt på å plassere deltakerne tidlig ut i språk-/arbeidspraksis.

Foruten den ordinære norskundervisningen ved prosjektet i Moss, inneholder det også norskundervisning kombinert med utplassering i språkpraksis. Intensjonen var å få deltakerne raskere ut i språkpraksis, og at det skulle skje i løpet av det første halvåret de hadde norskundervisning. I prosjektperioden lyktes de med dette, men erfaringene var blandet. I utgangspunktet hadde målgruppen i prosjektet lite eller ingen utdanningsbakgrunn (spor 1) og det viste seg at mange hadde for dårlige norskferdigheter til å mestre språkpraksis såpass tidlig i løpet. Ifølge prosjektlederen fikk derfor ikke deltakerne tilstrekkelig utbytte av praksisen, og de ble heller mer isolert enn integrert på arbeidsplassen. I prosjektet forsøkte de også å knytte norskundervisningen tettere til deltakernes erfaringer ute i språkpraksisen, blant annet ved at språklærerne oppsøkte arbeidsplassen og innføring av praksispermer der deltakerne la inn bilder og skrev ned ord og uttrykk fra praksisplassen. Erfaringene med disse verktøyene var at de fungerte for noen, men ikke for de med dårligst norskferdigheter. Konsekvensen av disse erfaringene er at de fremdeles forsøker å få utplassert deltakerne så tidlig som mulig, men at det stilles krav til at deltakerne har noen grunnleggende norskferdigheter. Det betyr at utplassering blir tilpasset den enkeltes språkferdigheter.

I Ullensaker har de også eksperimentert med tidspunktet for utplassering i praksis. Bakgrunnen var at de allerede i 2013 ønsket å jobbe etter prinsippene i place-train-maintain, men de startet ikke å jobbe systematisk med det før i 2016. Det vil si at alle deltakerne som skulle ha et arbeidsrettet løp, fikk oppfølging etter denne metoden, dvs. tett oppfølging i å finne riktig praksisplass, tett oppfølging i praksis og tett oppfølging av arbeidsgivere. Selv om de i Ullensaker også mener at deltakerne bør ha et visst norskgrunnlag før utplassering, er erfaringene i Ullensaker at deltakere i spor 1 og 3 har større behov for å komme tidlig ut i praksis sammenlignet med deltakere i spor 2. Hovedbegrunnelsen for en tidlig utplassering av deltakere innenfor spor 1 er at de trenger motivasjon til å arbeide

med norskopplæringen. Tanken er da at tidlig utplassering vil bidra til økt motivasjon for læring. For deltakerne i spor 3 er tidlig praksis viktig for at de skal få anvendt sin kompetanse. Dessuten argumenteres det for at deltakerne i denne gruppen som regel både er i stand til og motivert for egenlæring. De vurderer det slik at deltakere i spor 1 og 3 har størst nytte av å komme tidlig ut i praksis, men i Ullensaker gjør de likevel en individuell vurdering av når den enkelte er klar for å utplasseres.

Bakgrunnen for prosjektet i Lillehammer er erfaringer med at gruppen som har lite/ingen skolebakgrunn, har for dårlig progresjon i introduksjonsprogrammet. Dessuten har de hatt lite kontinuitet i overgangen mellom introduksjonsprogrammet og den videre oppfølgingen fra NAV. Formålet med prosjektet har vært å skape større progresjon gjennom raskere utplassering i språk- eller arbeidspraksis. Videre var formålet å starte et løp som NAV er kjent med og som de kan bygge videre på når deltakerne er ferdige med introduksjonsprogrammet.

I prosjektet har de prøvd ut ulike løsninger med tidlig utplassering i praksis, alt fra at de utplasseres fra dag én til at de har en periode med norskundervisning før utplassering. Med bakgrunn i disse erfaringene har de endt opp med en praksis der de har valgt at alle først skal inn i inntaksklasser for å opparbeide seg noen grunnleggende norskerferdigheter.

Målet er at deltakerne i inntaksklassen skal oppnå norskerferdigheter på A1-nivå, og normen er at de skal ha bortimot A1-nivå før de utplasseres i praksis. Begrunnelsen er at deltakerne har lite utbytte av språkpraksis dersom de ikke har et språklig grunnlag. Et formål med inntaksklassen er med andre ord å sikre at deltakerne har tilstrekkelig norskerferdigheter til å få utbytte av språkpraksis. Et annet formål med inntaksklassen er at deltakerne får tid til å ordne ulike praktiske ting rundt bosetting o.l. før de utplasseres. Et tredje formål med inntaksklassen er at den gir muligheter for å avklare hvilke løp som kan være hensiktsmessig videre. Etter utplassering varierer det hvor mange dager deltakerne er utplassert og hvor mange dager de har norskundervisning. For enkelte kan det være aktuelt med 5 dager praksis i uken, mens for andre kan det være tilstrekkelig med tre dager praksis og to dager undervisning. Erfaringen her er at det ikke nødvendigvis er norskerferdighetene som avgjør hvor omfattende språkpraksisen er, men heller om man evner å lære ute på arbeidsplassen. De individuelle vurderingene baserer seg derfor heller på hvordan den enkelte lærer best, ikke nødvendigvis på deltakernes norskerferdigheter.

4.4.3 Nettverk mot arbeidslivet

Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet forutsetter praksisplasser. Å etablere kontakter og nettverk mot arbeidslivet utgjør derfor en viktig del i flere av KUM-prosjektene. Dette igjen handler langt på vei om å bygge langvarige relasjoner preget av gjensidig tillit. Det fremgår samtidig i intervjuene med de ulike prosjektene at det kan være en utfordring å skaffe praksisplasser til introduksjonsdeltakerne. Blant annet viste erfaringene fra Moss at det var svært tidkrevende å fremskaffe praksisplasser når deltakerne skulle utplasseres tidligere i løpet. Tilsvarende fremgår også av erfaringene fra Bydel Alna.

I de aktuelle prosjektene ser vi at kontakten ut mot arbeidslivet er håndtert på to ulike måter. I flere av prosjektene har de samarbeidet med attføringsbedrifter eller liknende aktører og derigjennom utnyttet deres kontaktnett mot arbeidsgiverne. Disse har gjerne et stort nettverk av samarbeidspartnere som er bygd opp over lang tid. Et eksempel på dette er prosjektet i Sandefjord hvor de har utnyttet nettverket til attføringsbedriften Fønix. Fønix er en attføringsbedrift som har bygd ned sin interne produksjon og heller lagt vekt på å bygge opp et samarbeidsnettverk mot det ordinære arbeidslivet (Møller og Sannes 2009). Det betyr at Fønix ikke har noe bestemt bransjeprofil, men samarbeider i prinsippet med alle typer virksomheter. Et annet eksempel er prosjektet i Flora hvor de benyttet attføringsbedriften Origod. Dette er en attføringsvirksomhet som har beholdt sin interne produksjonsvirksomhet, men også denne typen virksomheter har eksternt bedriftsnettverk. Det er imidlertid rimelig å anta at en del av dette nettverket er knyttet til den interne virksomheten (kunder, underleverandører og samarbeidspartnere). Både i Sandefjord og i Flora har attføringsbedriften hatt et helhetlig ansvar for alle deltakerne i prosjektet, dvs. at de har hatt ansvar for både språkopplæring og utplassering i praksis. I kjølvannet av prosjektet i Flora har prosjektledelsen valgt å bygge opp eget nettverk mot arbeidslivet, og heller kjøpe individuelle plasser hos attføringsbedriften. Dette må imidlertid ses i sammenheng med planene om å satse sterkere på supported employment og bruk av bedriftslærere på arbeidsplassen.

En annen metode har vært å etablere et eget markedsteam eller bedriftskontakter som en intern spesialisert tjeneste for introduksjonsprogrammet. Et eksempel på dette finner vi i prosjektet fra Ullensaker der de har opprettet et eget markedsteam som har spesialisert seg på å finne praksisplasser og ivareta kontakten mot arbeidsgivere. Resultatet er at de har etablert en «bank» med bedrifter som de kjenner og som de kan benytte seg av. I tillegg har de også fått tildelt 25 praksisplasser i kommunen. I Ullensaker var dette et team som ble etablert blant annet som følge av påtrykk fra det aktuelle prosjektet. Dette teamet har ansvar for både jobbsøkerkurs og andre arbeidsrettede tiltak. Ifølge informanten har dette teamet vært avgjørende for utviklingen av introduksjonsprogrammet i kommunen.

Bydel Alna hadde også egne stillinger som markedscoordinatorer i prosjektet. Deres hovedoppgave var å få til avtaler med bedrifter om praksisplasser. Før lå dette ansvaret hos programveilederne. Erfaringene var at markedskompetansen varierte, noe som også hadde å gjøre med det brede spekteret av arbeidsoppgaver som programveilederne har. Mens noen la stor vekt på denne oppgaven, la andre mer vekt på andre programveilederoppgaver. Ifølge informanten fra Alna lyktes de bedre med å finne praksisplasser etter at de etablerte egne markedscoordinatorer. Men ifølge informanten er det mange aktører på dette markedet, og det kan derfor være vanskelig å finne praksis til alle deltakerne.

I Sandefjord kommune er det også etablert et tilsvarende markedsteam i NAV (i samarbeid med kommunene Andeby og Stokke). I prosjektsøknaden var den opprinnelige tanken at dette teamet skulle ha samme rolle som i Ullensaker, men

som nevnt valgte man her en løsning med Fønix i Sandefjord. Dette til tross for at prosjektet i Sandefjord er forankret i en egen introduksjonsenhet i NAV. Det kan være flere årsaker til at de valgte ulike løsninger i de to kommunene, men eksemplet illustrerer uansett at bruk av interne og eksterne markedsenheter fremstår som alternative løsninger. Det er også rimelig å anta at det er kvalitative sider ved dette arbeidet som spiller en vesentlig rolle. Dette kan dreie seg om hva slags bedrifter man har kontakt med, det å tilegne seg kunnskap om bedriften og ikke minst arbeidet med å følge opp bedriftene og deltakerne. I flere av prosjektene gir informantene dessuten uttrykk for at tillit og det å gi arbeidsgiver trygghet spiller en vesentlig rolle.

4.4.4 Oppfølging/opplæring på arbeidsplassen

Ser vi alle prosjektene under ett, ser vi at oppfølgingen på arbeidsplassen ivaretas av minst fire aktører. Dette er programveilederen fra introduksjonsprogrammet eller bedriftskontakter, bedriftslærere, mentorer og faddere. Det er ingen av prosjektene som opererer med alle disse rollene, men i flere prosjekter finner vi at flere av dem fungerer samtidig.

Programveileder/bedriftskontakt

Programveilederen er den personen i introduksjonsprogrammet som har ansvaret for den individuelle oppfølgingen av den enkelte introduksjonsdeltaker. I utgangspunktet innbefatter denne rollen en rekke oppgaver som for eksempel veiledning, kartlegging av deltakerne, utarbeiding av individuelle planer og saksbehandling. I de tilfellene deltakerne er ute i praksis vil det også innebære oppfølging av arbeidsgivere. En slik oppfølging kan bestå av å etablere avtaler med arbeidsgiver, bistå med praktiske utfordringer og ikke minst være en trygghet for arbeidsgiveren dersom det skulle oppstå vanskelige situasjoner. Oppfølging av arbeidsgivere inngår med andre ord som en del av et bredere spekter av oppgaver. Erfaringene fra enkelte av prosjektene er imidlertid at oppfølgingen av arbeidsgivere og deltakere ute i praksis ikke blir godt nok ivaretatt. Noen har derfor valgt å spesialisere disse oppgavene i form av egne bedriftskontakter. De spesialiserte bedriftskontaktene kan enten inngå i interne funksjoner i flyktningetjenesten (som i Bydel Alna) eller det kan være eksterne aktører som ivaretar disse oppgavene (for eksempel attføringsbedrifter). Bedriftskontaktens oppgaver er å finne praksisplasser og ha kontakt med arbeidsgiverne underveis (blant annet for å håndtere problemer eller bistå med råd og veiledning omkring regelverk og andre tiltaksmuligheter). Uansett om det er programveilederne eller egne bedriftskontakter som ivaretar denne oppgaven, så handler oppgavene generelt sett om å ha et mer overordnet og praktisk ansvar for oppfølgingen av både arbeidsgiver og praksisdeltakerne. I Sarpsborg kommune som har tatt i bruk metoden «place-train-maintain», beskrives rollen som å følge opp både det som arbeidsgiver og deltaker har behov for. Men spesielt legges det vekt på oppfølgingen av mentoren ute på bedriften for på sikt å overlate mer av oppfølgingen til denne.

Bedriftslærere

Bedriftslæreren har på sin side et mer avgrenset ansvar for selve språkopplæringen. Hensikten med denne funksjonen er å ivareta eller bidra til norsk- eller fagopplæring på arbeidsplassen. Dette kan foregå enten i form av individuell veiledning eller opplæring i grupper eller klasser. I det siste tilfellet foregår opplæringen ute på arbeidsplassen enten individuelt eller i grupper. En utfordring med bedriftslærerrollen er å organisere undervisningen på en effektiv måte. En-til-en-veiledning er forholdsvis ressurskrevende samtidig som undervisning i grupper gjerne forutsetter at deltakerne jobber i samme virksomhet. I praksis betyr det at det er vanskelig å oppnå de samme stordriftsfordelene som ved ordinær klasseromsundervisning, og at det vil påløpe en del koordineringskostnader i form av bedriftslærernes reising til og tilpasninger på arbeidsplassen.

Et eksempel på bruk av bedriftslærere finner vi i prosjektet fra Bydel Alna. Her er hovedoppgaven til bedriftslæreren å gi målrettet opplæring knyttet til de konkrete arbeidsoppgavene. På de største arbeidsplassene hvor det er flere deltakere, har bedriftslæreren undervisningen i grupper. På mindre arbeidsplasser må de derimot ha individuell veiledning av enkelt deltakere. Det er også slik at én bedriftslærer følger opp deltakere i flere bedrifter. Ifølge informanten krever dette mye tid og ressurser, og det kan fort oppstå mye dødtid og venting. Dette gjør det også vanskelig å administrere ordningen. I Alna har de derfor valgt å gå bort fra å ha egne bedriftslærere og heller la klasseromslærerne følge opp deltakerne ute i bedriftene.

Et annet eksempel hvor de har erfaring med bedriftslærer er i Ullensaker. Her er bedriftslæreren ute 4 dager i uka og følger opp tre deltakere daglig. Dvs. at hver bedriftslærer har totalt 12 individuelle undervisningsøkter i uka. Også her har bedriftslæreren opplæring i de konkrete oppgavene på arbeidsplassen. Ifølge informantene fra Ullensaker har de hatt relativt få deltakere fra spor 3 i kommunen, men i disse tilfellene har det vært hensiktsmessig å gi et individuelt tilbud med bedriftslærer.

Mentorer og faddere

Den siste aktøren er mentorer eller faddere. Dette er begreper som brukes både om personer som er ansatt i flyktnings-tjenesten og personer som er ansatt i bedrifter hvor deltakerne er utplassert. Felles for dem begge er at de følger opp deltakerne ut på arbeidsplassen når det gjelder å lære norsk, forstå og utføre arbeidsoppgaver. Mentorene og fadderne skal også håndtere ulike problemer eller misforståelser som måtte oppstå. Siden mentor og fadder har ulik tilknytning til bedriften, er det også naturlig at de har noe ulike roller. Mens fadder som er ansatt i bedriften gjerne veileder i praktiske arbeidsoppgaver, har mentoren fra kommunen en mindre rolle i å bistå med arbeidsoppgavene, men desto større rolle i å følge opp arbeidsgiver og forebygge praktiske problemer som kan oppstå. Av de 20 kommunene er det kun i Trondheim at prosjektet utelukkende dreier seg om å prøve ut en mentorordning, men dette er også et virkemiddel som inngår i enkelte andre prosjekter.

Mentorprosjektet i Trondheim må ses i lys av en bredere strategi om å utplassere deltakerne raskere i praksis. Det innebærer at de i prosjektet har kortet inn på det som kalles bosettingsperioden fra 3 måneder til 6 uker. Etter bosettingsperioden starter deltakerne i norskundervisning. I prinsippet kan da deltakerne starte i språk- eller arbeidspraksis fra dag én, men i de fleste tilfeller vil deltakerne ha norskundervisning i 6 måneder. Bakgrunnen for forsøket med mentorordningen var at de ønsket å starte med språk-/arbeidspraksis tidligere, og mentorens støtte skulle da kompensere for manglende norskerfardigheter hos deltakerne. Samtidig var ideen at tidligere utplassering ville bidra til raskere progresjon i norskopplæringen.

I Trondheim er språkmentoren ansatt i kommunen. Med språkmentor menes da en person som behersker ett av morsmålene til deltakergruppen. Hovedoppgavene til mentoren er å følge opp arbeidsgiverne og deltakerne ute på arbeidsplassen. Oppfølgingen handler imidlertid i liten grad om oppfølging i form av språklæring, men mer om å håndtere kulturelle utfordringer og generelt trygge arbeidsgiverne. Det understrekes også at språkmentorene må ha tilsvarende kvalifikasjoner som en programveileder, samtidig som de skal ha kompetanse på både hjemlandets arbeidsliv og det norske arbeidslivet. I Trondheim har språkmentorene også holdt et arbeidsmarkedskurs for deltakerne i forkant av at deltakerne utplasseres i praksis. Dette er å betrakte som et forberedende kurs, og i etterkant følger den samme språkmentoren opp deltakerne på arbeidsplassen. Språkmentorene følger for øvrig opp sin egen gruppe med deltakere og bestemte bedrifter.

Sandefjord kommune har tidligere også søkt om støtte til å utvikle en mentorordning tilknyttet prosjektet, men ordningen er fremdeles på planleggingsstadiet. Tanken bak var å utforme en form for supported employment-ordning der en mentor skulle følge deltakerne tett opp når de var ute på praksisplassene. Bakgrunnen for dette var erfaringer med at deltakerne kunne oppleve problematiske situasjoner ute på arbeidsplassen, og at de i kommunen fikk informasjon om dette for sent. For å være tettere på slike situasjoner og gjerne komme dem i forkant, var intensjonen å etablere en mentorordning som kunne fange opp problematiske situasjoner og eventuelt forberede både bedrift og deltakere på disse. Selv om Fønix som leverer tjenestene til Sandefjord kommune, har en bedriftskontakt, er vurderingen at denne ikke har like tett kontakt med deltakerne som det en mentor ville hatt. Dette eksemplet illustrerer dermed noe av forskjellen i rollen til en bedriftskontakt som i hovedsak ivaretar oppfølgingen av arbeidsgiver, og en mentor som i større grad vil være opptatt av arbeidssituasjonen til deltakerne ute i praksis.

Til forskjell fra mentorordningene som er omtalt over, har prosjektet i Ullensaker mentorer som er ansatt i samarbeidsbedriftene. Ifølge informanten søker de spesielt etter samarbeid med bedrifter som kan stille med slike personer. Forventingene til mentoren er at de skal ha en veiledningsrolle både i forhold til arbeidsmiljøet, arbeidslivet og i de konkrete oppgavene deltakerne har på arbeidsplassen. Hvis det er behov, skal det også avsettes tid for deltakerne til å reflektere over hendelser eller oppgaver som de ikke mestrer. Det er programveilederne i kommunen som har oppgaven med å følge opp mentorene.

Erfaringene herfra er at ordningen avhenger av at programveilederne følger opp. Hvis ikke, vil mentoren ta oppgavene mindre alvorlig og sakte men sikkert gli ut av rollen.

Det er flere av prosjektene som har ordninger med faddere ute på arbeidsplassen. Dette gjelder blant annet Lørenskog. Som vist tidligere har Lørenskog utarbeidet fagplaner, og for å følge opp disse er de avhengig av bistand fra fadderne og at fadderne får oppfølging fra kommunen. Ifølge informanten har nesten alle deltakerne som utplasseres, en egen fadder i virksomheten de er utplassert i. Her har fadderene oppgaver med å følge opp deltakerne i det daglige, lære dem opp i rutiner, svar på spørsmål etc. Ifølge informanten fra kommunen, har arbeidsgiverne også vært positive til bruken av fagplaner fordi det har gitt fadderne noe konkret å jobbe med. Erfaringene fra både Ullensaker og Lørenskog viser med andre ord at det er behov for å følge opp eller definere rollen til mentorene eller fadderne.

Prosjektet i Moss har også operert med en slags fadderordning, men da rekruttert blant frivillige. Ordningen innebærer at de etterlyser frivillige som er villige til å stille opp som fadder på arbeidsplasser eller i bransjer som de selv har erfaring fra. Forventningen er at fadderene stiller opp en gang i uken eller en gang hver 14. dag. Ifølge informanten fra Moss har det spesielt vært personer fra frivillighetssentralen som har stilt opp som fadder. Dette foregår ved at de sender en forespørsel til frivillighetssentralen når det er aktuelt med en utplassering i språkpraksis. Erfaringen er imidlertid at det i praksis er vanskelig å få til en slik fadderordning på en systematisk måte. Det er rimelig å anta at dette skyldes at en frivillig ordning blir mindre forpliktende enn en ordning med faddere som er ansatt i kommunen eller i praksisvirksomheten.

4.4.5 Loggbøker og bildebruk

Det er flere av prosjektene som opererer med loggbøker. Hensikten med disse er todelt. For det første skal de brukes av deltakerne selv for å høyne bevisstheten rundt læringsprosessen. For det andre er formålet å binde sammen temaet for læringen som foregår i klasseromsundervisningen med de temaene deltakerne står overfor ute på arbeidsplassen. Tanken er med andre ord at klasseromsundervisningen skal støtte opp om de språklige utfordringene som oppstår på praksisplassen. Dette gjøres ved at deltakerne noterer ned ord eller situasjoner, eventuelt tar bilder, som da blir tema i klasseromsundervisningen. Bruken av loggbøker finner vi både i Lørenskog, Ski og Trondheim. Det er imidlertid bare i Lørenskog at innføring og bruk av loggboken har utgjort et eget prosjekt.

I Lørenskog var intensjonen med prosjektet å implementere både en praksishåndbok, opplæringsplaner og en logg. Loggboka er her et verktøy som deltakerne selv skal bruke underveis i praksisløpet. Loggen skal primært bidra til å notere ned ord eller situasjoner og tema deltakerne ønsker bedre opplæring i. Samtidig er tanken at loggen skal bidra til økt motivasjon, til å målrette opplæringen og til økt refleksjon over egen læring. Ifølge informanten fra

Lørenskog er erfaringene at de som benytter loggen har god nytte av den, men det er likevel en utfordring å få alle til å bruke den. Ifølge informanten er prosjektet opptatt av å bli mer bevisst hvordan de skal øke kvaliteten i oppfølgingsarbeidet, og det innefatter også å få flere til å anvende loggen. Intensjonen er at alle som skal ut i praksis, skal ha en opplæringsplan og en loggbok.

4.5 Videregående opplæring og fagbrev

Flere prosjekter tar sikte på å gi deltakerne en form for formell fagopplæring. Utgangspunktet for disse prosjektene er gjerne utfordringene med at innvandrere enten ikke har tid, ikke er tålmodige nok, eller at det er praktisk vanskelig å gjennomføre ordinær videregående utdanning. Dette kombinert med argumentet om at videregående opplæring er avgjørende for at flykninger skal få en fast tilknytning til arbeidslivet.

Av de 20 utvalgte prosjektene er det flere som har satset på å bygge opp et opplæringsløp som skal ende med en formell fagopplæring. Et av disse er en praksiskandidatordning i Sandefjord kommune. Tilsvarende prosjekter med fagopplæringsløp er på undersøkelsestidspunktet også under planlegging i Lørenskog og Lillesand. Men i disse kommunene er oppleggene fremdeles i en planleggings- eller godkjenningssfasen. Foruten de tre nevnte prosjektene der formålet er å tilby formell fagutdanning på videregående nivå, har vi også et par prosjekter som tar sikte på å forberede deltakerne på å mestre videregående skole. Eksempler på dette finner vi i Verdal kommune og Ski kommune.

Verdal kommune

Bakgrunnen for prosjektet i Verdal er utfordringen med at mange unge flykninger har vanskeligheter med å gjennomføre videregående skole. Ifølge prosjektbeskrivelsen har mange verken norskspråklig eller faglig kompetanse til å følge et ordinært studieprogram på videregående skole. Enkelte fyller heller ikke vilkårene for opptak til videregående. Dette var bakgrunnen for at de i kommunen så behov for å gi denne gruppen et mer tilpasset introduksjonsprogram. Målgruppen var nyankomne innvandrerdøtre mellom 16 og 22 år som har for dårlige grunnkunnskaper til å følge et ordinært løp i videregående skole. Videre var målet med prosjektet å styrke målgruppens muligheter til å bli tatt opp på og fullføre videregående skole. Prosjektet handler med andre ord primært om å styrke introduksjonsdeltakernes forutsetninger for å gjennomføre videregående skole, ikke om selve gjennomføringen av videregående opplæring. I prosjektet som startet i 2016 har de hatt to klasser.

Selve tiltaket består av tilpasset norskopplæring og nivåbasert fagopplæring både på grunnskole- og videregående nivå. Ifølge prosjektbeskrivelsen innbefatter dette opplæring i både norsk, engelsk, samfunnskunnskap, naturfag, kroppsøving og matematikk. Før deltakerne tas opp i prosjektet, får de også tilbud om et 3 måneders intensivt norskkurs. Ut over dette får de en individuell tilpasset norskopplæring, men innenfor ett og samme klasserom. Deltakerne utarbeider også en individuell plan som skal skreddersys mot ønsket eller anbefalt studie- og yrkesretning. Det har videre vært et poeng å gi tilbudet ved Verdal

videregående skole med tanke på å integrere deltakerne med andre i samme aldersgruppe. Det betyr også at de følger skolens ordinære skolerute. Ut over opplæringen på skole, får deltakerne også tilbud om praksisplass gjennom utføringssenteret Veksttorget AS. Dette er praksisplasser som er tilpasset deltakernes ønskede studieretning. I prosjektet har de også involvert frivillige med tanke på å bidra til inkludering utenfor skolen. Dette innbefatter både koblinger til frivillig idrettslag (gjennom skolens idrettslinje) og tilbud om leksehjelp ved Ungdommens hus i Verdal. I det sistnevnte tilfellet bidrar både frivillig ungdom, frivillighetssentralen og Røde kors.

Ski kommune

Prosjektet i Ski kommune er gjennomført av Ski voksenopplæring, som har ansvaret for grunnskoleopplæringen for voksne i kommunen (ansvaret for norskopplæringen etter introduksjonsloven er lagt til Follo kvalifiseringssenter). Det betyr at deltakerne allerede er søkt inn fra flyktningetjenesten med tanke på å gjennomføre grunnskole. Bakgrunnen for prosjektet er at introduksjonsdeltakere som tar videregående skole, erfaringsmessig har stort frafall. Oppfatningen er at dette dels skyldes at de ikke mestrer det faglige, og dels at den personlige økonomien gjør det vanskelig å fullføre. Intensjonen med prosjektet har derfor vært å styrke grunnskoleopplæringen slik at deltakerne faglige sett er mer forberedt til å gjennomføre en videregående opplæring. Samtidig fremgår det også at målet er en bedre avklaring av deltakernes veivalg mot videregående opplæring eller direkte mot yrkeslivet.

Tilbudet til elevene har innbefattet norskopplæring, fagopplæring (grunnskolefag) og en dag i uken med språk-/ arbeidspraksis. I prosjektet har de fulgt den samme læreplanen som i grunnskolen for øvrig, og undervisningen har i all hovedsak vært klasseromsundervisning. Ifølge informantene har deltakerne også vært gjennom en grundig kartlegging i starten, av blant annet morsmålsferdighetene. Hver av elevene får også tett oppfølging ved hjelp av ukeplaner og et system med individuelle tilbakemeldinger til elevene. De har også et eget ressursteam som kan kobles på dersom det er elever som av en eller annen grunn ikke klarer å holde tritt med undervisningen. Det fremgår at de har flere lærere på skolen med annen språkbakgrunn en norsk. Selv om deltakerne i prosjektet har egne norsktimer, foregår mye av begrepsinnlæringen også innenfor undervisningen i de øvrige fagene. I praksis betyr det at faglærerne også ser på seg selv som norsklærere. Ut over norskundervisningen og de tradisjonelle grunnskolefagene, har de også innført et eget fag som kalles utdanningsvalg. Dette for å bevisstgjøre elevene i fremtidig yrkesvalg. I løpet av prosjektperioden er deltakerne ute i praksis en dag i uken. Formålet er å få praktisert språket, men også å starte arbeidet med å finne relevant arbeid. Siden målet er å gjennomføre grunnskolen, har de begrenset omfanget av praksis til én dag i uken.

Da prosjektet startet opp i 2015, var det i alt 14 elever som startet. Av de 14 var det 13 elever som våren 2017 fikk grunnskolevitnemål. Selv om alle de 13 elevene søkte plass i videregående opplæring, var det kun 4 som valgte å begynne. Med andre ord ser det ut til at de har lykket med å gjennomføre

grunnskolen, men ikke nødvendigvis som en forberedelse til å lykkes med videregående opplæring. Ifølge informantene fra kommunen er det flere forklaringer på dette. Et problem var at deltakerne på grunn av alder måtte inn under ordningen med voksenrett til videregående utdanning. I kommunen er dette tilbudet imidlertid begrenset. For å realisere sine yrkesvalg måtte deltakerne derfor ta opplæring i en annen kommune, noe som innebar lang reisevei. En annen forklaring er at deltakerne i løpet av kurset fikk ekstravakter eller sommerjobber på praksisplassen, noe som gjorde at arbeidslivet etter hvert motiverte mer enn skole. Det betyr at flere av de som ikke startet i videregående opplæring, fikk seg jobb etter endt grunnskoleutdanning. Blant annet henger dette valget også sammen med deltakernes familieforpliktelser og økonomiske bekymringer knyttet til det å gjennomføre ytterligere år med videregående opplæring. For å nå målet om at flere starter opp og gjennomfører videregående opplæring, er intensjonen framover å ta i bruk ordninger som gjør det mulig å kombinere inntektsgivende arbeid med fagbrev, for eksempel praksiskandidatordningen.

Sandefjord kommune

Sandefjord kommune har fått KUM-midler i perioden 2016-2018 til å prøve ut en praksiskandidatordning med tanke på å gi deltakerne i introduksjonsprogrammet et fagbrev. Ordningen gjør det mulig å ta fag- eller svenneprøve med grunnlag i teoretisk fagopplæring og 5 års praksis. Den teoretiske opplæringen innbefatter bare de fagspesifikke fagene mens det gis fritak fra fellesfagene (norsk, engelsk, matematikk, naturfag, historie og samfunnsfag). Før deltakerne går opp til fagprøven, må de ha bestått en teoretisk eksamen. I tillegg må deltakerne gjennomføre den samme praktisk prøven som ordinære lærlinger.

I Sandefjord har de til nå hatt to klasser som har startet et løp som praksiskandidater. Den første klassen startet opp høsten 2016 og tar sikte på å oppnå fagbrev i næringsmiddelfag. Den andre klasen startet opp høsten 2017 og har fagbrev i logistikkfag som mål. Disse fagene er valg ut spesielt fordi det er gode jobbmuligheter innenfor disse bransjene i Vestfold.

Tabell 4.2 Forløpet til praksiskandidater i Sandefjord kommune

Næringsmiddelfag (1. kull)	Logistikk (2. kull)
	- Forkurs
- Norskopplæring (primært i klasserom)	- Norskopplæring primært i klasserom (august – desember 2017)
- Fagopplæring (januar – mars 2017)	- Fagopplæring (januar – mars 2018)
- Kombinert skole og praksis (april 2017 – des. 2017)	- Kombinert skole og praksis (april 2018- ...)
- Planlagt teoretisk prøve (des. 2017)	- Planlagt teoretisk prøve (des. 2017)
- Utvidet halvår med intensiv fagopplæring fire dager i uken og utsatt teoretisk prøve (1. halvår 2018).	- Utvidet halvår med intensiv fagopplæring fire dager i uken og utsatt teoretisk prøve (1. halvår 2019)
- Teoretisk prøve juni 2018.	- Teoretisk prøve, juni 2019

Tabellen over viser forløpet for de to klassene. Det første kullet var en blandet klasse, men da med hovedvekt av kandidater fra spor 1. I dette kullet var det en del som droppet ut, blant annet fordi det viste seg å bli for krevende for en del av deltakerne. I det andre kullet valgte de derfor å plukke ut deltakere fra spor 2. I tillegg innførte de et to ukers forkurs med karriereveiledning for det andre kullet. Formålet med dette var å forberede deltakerne og gjøre en bedre utvelgelse av aktuelle deltakere.

Begge kullene startet opp med et halvt års intensiv norskundervisning for å heve deltakernes norskferdigheter før de startet opp med fagopplæringen. Etter halvåret med norskundervisning går deltakerne over i en fase med kombinert skole og praksis. Dette varer i ett år, men de tre første månedene består bare av skoleundervisning i de respektive fagene. Etter dette starter deltakerne med kombinert skole to dager i uken og praksis tre dager. Samtidig med fagundervisningen får de også norskundervisning med egen norsklærer. Tilsvarende vil de både ha norsk og fagopplæring når de er ute i praksis.

Det er introduksjonsenheten i NAV og attføringsbedriften Fønix som er hovedaktørene i prosjektet. Introduksjonsenheten er ansvarlig for prosjektet, men Fønix har ansvaret for norskopplæringen, finne praksisplasser og øvrig kontakt med praksisplassene. Kontakten ut mot næringslivet ivaretas av en bedrifts-koordinator. I tillegg er fylkeskommunene inne med realkompetansevurdering og har ansvaret for å avholde eksamen.

Erfaringene med det første kullet var noe blandet, og det var en god del av deltakerne som sluttet underveis. Ifølge prosjektlederen viste det seg at det var den faglige delen som ble for krevende, ikke nødvendigvis kravene til norskferdigheter. En forklaring er at mange av deltakerne hadde liten/ingen

erfaring med «å lære å lære». Dette resulterte også i at noen av deltakerne sluttet, men for å få flest mulig gjennom ble programmet utvidet med et halvt år. I det utvidede halvåret får deltakerne mer intensiv fagopplæring på skolen (4 dager i uken). Denne utvidelsen innebærer også at den teoretiske prøven blir utsatt et halvt år i forhold til opprinnelig plan. På samme måte planlegges det et utvidet halvår for deltakerne i logistikkfaget.

Ifølge informanten har de høstet flere nyttige erfaringer med det første kullet. For det første har de god erfaring med å bruke norsklærere som har norsk som 2. språk. Bakgrunnen for dette er den innsikten disse lærerne har i å forstå hvordan man lærer norsk. For det andre har de gode erfaringer med å ha en faglærer som jobber sammen med en norsklærer som har norsk som 2. språk. I tillegg til disse erfaringene, har det også vært et ønske om å ta i bruk en dedikert mentor som kan følge deltakerne tettere på arbeidsplassen.

Lørenskog kommune

Prosjektet fra Lørenskog er omtalt over, men da som et helhetlig utviklingsprosjekt. Som en del av det løpende utviklingsarbeidet i kommunen, er planen å utforme et opplæringsløp for deltakere som ønsker å ta fagbrev. Ifølge informanten fra kommunen er dette en ordning tilsvarende praksiskandidatordningen. Det innebærer for det første at deltakerne skal være ute i praksis mens de får norsk- og fagopplæring parallelt. For det andre forutsetter ordningen at deltakerne får fritak fra kravet om fullført grunnskole og fellesfagene i den videregående opplæringen. For det tredje skal mye av undervisningen foregå ute på arbeidsplassen. Dette forutsetter da at deltakerne tar utdanning innen samme bransje og helst i samme virksomhet. I første omgang er planen å gjennomføre opplæringsløpet innenfor barnehagesektoren.

Planen det første året er at deltakerne får både norskopplæring og yrkesopplæring (2 dager i uken) parallelt med at de er ute i praksis (3 dager i uken). Undervisningen skal da foregå ute på arbeidsplassen. Det andre året legger de opp til mer yrkesopplæring og mindre opplæring i norsk. I det tredje året er håpet at deltakerne bare skal ta yrkesfaglig opplæring. Fagopplæringen har ikke startet ennå, og på undersøkelsestidspunktet pågår det en diskusjon eller avklaring med fylkeskommunen om godkjenning av ordningen. Bakgrunnen for prosjektet var at det fantes et slikt tilbud til de med gode norskerferdigheter (B1 og B2), men ikke for de med språknivå på A2 eller lavere. Det foreslåtte tilbudet bygger på kommunens erfaringer med å utvikle egne fagplaner på ulike områder. Ifølge informanten kan programmets varighet være en utfordring for mange. Men tanken er at deltakerne skal gjennomføre i løpet av 3-4 år, og at det ved behov kan være mulig å bygge på med mer aktive arbeidsmarkedstiltak i samarbeid med NAV.

Lillesand kommune

Lillesand startet opp et prosjekt i november 2017 der formålet er at 9 deltakere skal ta fagbrev i løpet av 5 år. Bakgrunnen for prosjektet er en generell forventning om at fremtidens arbeidsmarked vil kreve fagutdanning, samtidig som utdanningsnivået til innvandrere generelt er lavt. I Lillesand dreier prosjektet seg

både om å bygge opp et tilbud med en praksiskandidatordning og en ordning med voksenlærlinger. Samtidig har de et ambisiøst mål om at alle nyankomne flyktninger i introduksjonsprogrammet skal oppnå fagopplæring. Målgruppen for prosjektet er de som har vanskelig for å klare ordinær videregående utdanning, dvs. de gruppene som har lite eller ingen skole fra hjemlandet. Prosjektet startet opp med deltakere først på slutten av 2017 og de har derfor ikke hatt tid til å høste mye erfaringer. Ifølge prosjektbeskrivelsen er imidlertid intensjonen å bygge ut et opplegg bestående av følgende fem moduler:

- Modul 1: intensiv opplæring i norsk og samfunn, arbeidslivskunnskap, bransjekunnskap, avklaring (høst 2017-sommer 2018)
- Modul 2: 4 dager praksis i ordinær bedrift og 1 dag med yrkesrettet norskopplæring (høst 2018 – vår 2019)
- Modul 3: Praksis med tett oppfølging, læreplanmål på vg3-nivå (lærlingkontrakt) (2020/21)
- Modul 4: Praksis med forberedelse til tverrfaglig eksamen og fagbrev (forlenget kvalifiseringsløp for introduksjonsdeltakerne)
- Modul 5: Praksis og tverrfaglig eksamen, fagprøve/kompetansebevis, gjennomføring av svenneprøve. Eventuelt tiltak i NAV.

Som det fremgår av planen, består den første fasen av ordinær opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette suppleres med bransjekunnskap og en prosess med å avklare eventuelle yrkesbarrierer og yrkesinteresser. Ifølge informanten betyr det siste at de helt fra starten begynner med yrkesveiledning til deltakerne. Videre innebærer den første modulen ordinær norskundervisning, men da mer yrkesrettet. Tanken bak er at yrkesrettingen gjør undervisningen mer relevant og at det vil bidra til å motivere deltakerne. I den andre fasen er intensjonen å starte med språkpraksis. Omfanget av praksis skal øke over tid i takt med at norsksferdighetene blir bedre. Intensjonen er at deltakere som når språknivå A1, skal gå ut i språkpraksis. I starten ser de for seg at deltakerne er 1-2 dager i praksis, men målet er at de skal være i praksis fire dager i uken og ha en dag med undervisning. I denne fasen er intensjonen også å starte med mer målrettet undervisning og oppfølging mot målene i lærerplanen. Videre vil de benytte både norsklærere og faglærere fra kommunens attføringsbedrift (Avigo). Utfordringen med at videregående opplæring vil innebære et langt skoleløp for deltakerne, ser de for seg kan håndteres ved at deltakerne i løpet av perioden får jobb og inntekt. Eventuelt ser de for seg at deltakerne kan fullføre ved å ta i bruk andre aktive arbeidsrettede tiltak.

4.6 Arbeidsavklaring, karriereveiledning og formidling

Flere av de 20 prosjektene inneholder en eller annen form for avklaring eller karriereveiledning. Dette må ses i sammenheng med arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet og ønsket om at praksisen ikke kun skal bidra til

språkopplæring, men at den også skal være et springbrett til en yrkeskarriere og jobb. Bak dette ligger det også en antakelse om at mer relevant praksis vil øke motivasjonen og korte ned tiden det tar før deltakerne kommer i jobb. Samtidig ser vi at avklaringen i enkelte prosjekter ikke utelukkende handler om å velge rett yrke, men også om å avklare helseutfordringer og/eller sosiale forhold som kan hindre læring og overgang til arbeid. Dette er prosjekter med ulik innretning, men fellesnevneren er at tiltakene inngår i en overgangsfase fra språkundervisning til språk-/arbeidspraksis.

Ett av disse prosjektene er gjennomført i Stavanger kommune, og inneholder både karriereveiledning og arbeidsformidling. Målgruppen for kurset var deltakere i spor 3, og det var et krav at de skulle kunne norsk eller engelsk. Målet var å få deltakerne ut i jobb som resultat av kurset. I prosjektet ble det engasjert en ekstern konsulent som arrangerte en form for jobbklubb for deltakerne. Kurset hadde en varighet på tre dager, og det ble gjennomført i tre omganger (med tre klasser). Hvert kurs hadde 10 deltakere og målet var at totalt 30 skulle gjennomføre kurset. På bakgrunn av erfaringene med den første klassen, ble kurset endret for de to neste. I hovedsak handlet kurset om at deltakerne skulle lære seg å bruke sosiale medier (LinkedIn) og ta direkte kontakt med arbeidsgivere. Erfaringene med kurset var blandet, men ifølge informanten var læringseffekten for de ansatte i kommunen stor. En erfaring var at deltakerne hadde vanskelig for å løse generelle oppgaver, noe som ledet til at de måtte få mer konkrete instruksjoner og oppgaver. En annen erfaring var at deltakerne hadde vanskelig for på eget initiativ å oppsøke og presentere seg for arbeidsgivere. En tredje erfaring var at deltakerne hadde problemer med å forstå en del begreper – og spesielt metaforer – selv om de ellers hadde gode norskkunnskaper. Ifølge informanten har kurset likevel bidratt til at de innenfor flyktningetjenesten selv har fått inspirasjon til å gjennomføre tilsvarende kursaktiviteter internt, men på en noe annen måte. For det første ser de for seg at de selv vil bygge opp et kontaktnett mot, og kompetanse om, næringslivet. For det andre var erfaringene at et tredagerskurs var for kort, og planen er derfor å arrangere et tilsvarende kurs med varighet på 3 måneder.

Et tilsvarende kurs (matchingkurs) har også blitt gjennomført i prosjektet i Bydel Alna. Kurset har bestått av samlinger hvor deler av innholdet har likhetstrekk med tradisjonelle jobbklubber. Blant annet har deltakerne fått informasjon om arbeidsmarkedet (arbeidsmuligheter og kompetansekrav), de har utarbeidet CVer og skrevet jobbsøknader. På kurset har de også hatt besøk av bedrifter som blant annet har gjennomført intervjuer med deltakere. Dette kurset har blitt avholdt for deltakere som skal ut i språk-/arbeidspraksis.

I Ullensaker har de innenfor introduksjonsprogrammet utviklet et differensiert tilbud som samsvarer med klassifiseringen av deltakere etter spor 1, 2 og 3. For deltakerne i spor 2 har de utformet et kurstilbud i karrierevalg. Kurset er ment for de som har vært i introduksjonsprogrammet en stund (ca 8 måneder) og som har norskkunnskaper på nivå A2. I kjølvannet av dette kurset har også programveilederne individuell veiledning med hver av deltakerne. Erfaringene er at de både får en bedre kartlegging av deltakernes interesser og avklaring av andre relevante forhold. På bakgrunn av kartleggingen utformes det individuelle planer,

ikke kun for å definere mål og strukturere forløp, men vel så mye for å evaluere fremdriften. Dette tilbudet er for øvrig et samarbeid mellom voksenopplæringen som har kurset i karriereveiledning, og programveilederne som står for den individuelle veiledningen. Ifølge informanten har dette bidratt til å styrke samarbeidet mellom lærere, programveiledere og deltakere.

I Lillesand har de også inkludert karriereveiledning i prosjektet. Formålet med prosjektet er å utforme løp med fagutdanning, og som en del av dette inngår karriereveiledning innenfor de aktuelle yrkesretningene i prosjektet. Intensjonen her er at deltakerne skal ta tidlig yrkesvalg, noe som må ses i sammenheng med ambisjonene om å strukturere mer langvarige utdanningsløp og at deltakerne skal starte med dette tidlig i introduksjonsprogrammet.

Prosjektet i Flora har også lagt vekt på avklaring av deltakerne. Prosjektet her er avgrenset til deltakere uten utdanning fra hjemlandet som hadde gått lenge i introduksjonsprogrammet uten særlig progresjon. Intensjonen var å finne et tilpasset tilbud til denne gruppen. Som følge av at det blant disse var personer med ulike diffuse plager, handlet kartleggingen også om å avklare helseforhold og hvorvidt de var aktuelle for alternative ytelser. Dette til forskjell fra de øvrige prosjektene som i større grad tok sikte på å avklare i forhold til ulike yrkesvalg.

4.7 Intern samordning

Det er mange aktører som er involvert i integreringsarbeidet, både kommunale statlig og eksterne leverandører av tjenester. Disse aktørene skal ivareta et stort spenn av oppgaver, og flere av utviklingsprosjektene handler om å oppnå raskere progresjon ved å knytte de ulike rollene og oppgavene sterkere sammen. Generelt ser vi at mange kommuner har forsøkt å håndtere dette ved å plassere introduksjonsprogrammet eller flyktningetjenesten i NAV. Ifølge Fafo (2017) har omtrent halvparten av kommunene valgt en slik organisatorisk tilknytning. Samtidig viser Fafo til at dette har gitt en bedre tilgang til arbeidsrettede tiltak, men samtidig på bekostning av tilgangen til den utdanningsrettede tiltaksviften, det vil si at den utdanningsrettede tiltaksviften er smalere i introduksjonssentre lagt til NAV enn i introduksjonssentre lagt utenfor NAV (s.10).

Av de 20 prosjektene er det kanskje i prosjektet på Lillehammer at denne problemstillingen er berørt mest eksplisitt. Her er prosjektet forankret ved Lillehammer læringscenter hvor både voksenopplæringen og programveilederne er lokalisert. En av utfordringene som prosjektet skulle håndtere, var oppfølgingsbrudd i deltakernes kvalifiseringsløp når de var ferdige med introduksjonsprogrammet. Et mål var derfor å koble NAV nærmere til prosessen i introduksjonsprogrammet. Ifølge informanten har samarbeidet med NAV bidratt til at de har fått mulighet til å planlegge lengre løp for deltakerne utover introduksjonsprogrammet på to år. I tillegg vises det til at NAV har andre samarbeidspartnere som kan benyttes tidligere i introduksjonsprogrammet. Det betyr konkret at NAV har vært med å planlegge individuelle løp for deltakerne mens de er i introduksjonsprogrammet, og deretter tatt over ansvaret når

voksenopplæringen har avsluttet. Videre har NAV en egen koordinator som samordner aktuelle løp med tiltak i NAV.

Vi finner også tilsvarende organisatoriske tiltak i andre prosjekter. Generelt ser vi at samordningen får ulik form avhengig av prosjektets tema og hvordan de ulike tjenestene er organisert. I Lørenskog der programveilederne er organisert i en egen flyktningstjeneste, rettes innsatsen mot samarbeidet med NAV. Dette begrunnes med at fagopplæringen som krever lengre løp enn 2 år (anslagsvis 3-4 år) i introduksjonsprogrammet, er avhengig av et samarbeid med NAV om tidlig planlegging, og av at NAV følger opp med tiltak etter introduksjonsprogrammet. Tilsvarende finner vi også at voksenopplæringen i Ski bygger på et tett samarbeid med introduksjonsenheten i NAV for å fremskaffe relevante praksiskandidater til deltakerne i prosjektet. Et annet eksempel finner vi i Ullensaker kommune. Her er det aktuelle prosjektet forankret hos programveilederne som er organisert i en egen enhet i NAV, og den interne samordningen er rettet mot voksenopplæringen. Ifølge informanten har man her lyktes med dette samarbeidet som følge av at de innførte en felles oppgave med karriereveiledning. Dette er en oppgave som på den ene siden favner over begge tjenestene (karriereveiledning), men der de på den andre siden også har en arbeidsdeling seg mellom. Mens voksenopplæringen har ansvar for et kurs, har NAV-intro ansvar for den påfølgende individuelle karriereveiledningen.

I kontrast til prosjektene omtalt over, ser vi i prosjektene fra Sandefjord og Flora at samordningen av undervisning og praksis ivaretas ved å benytte eksterne utførelsesbedrifter. I de to kommunene er erfaringene med denne løsningen noe ulik, og i Flora har de derfor delvis valgt å gå bort fra denne løsningen. I Sandefjord er intensjonen å videreføre samarbeidet med utførelsesbedriften.

4.8 Frivillighet og fritidstiltak

Blant de 20 prosjektene har vi et prosjekt fra Arendal som involverer frivillig sektor, og et fra Karmøy som retter seg mot introduksjonsdeltakernes liv utenom skole og arbeid. Generelt sett kan vi si at begge disse prosjektene retter innsatsen mot andre sosiale forhold enn skole og arbeid.

Arendal

Prosjektet i Arendal kalles «Folk møter folk» og handler om samarbeid mellom voksenopplæringen og frivillig sektor. Målet med prosjektet er å bruke frivillig sektor som et virkemiddel for å styrke introduksjonsdeltakernes sosiale inkludering, norsk språk og tilknytning til arbeidslivet. I korte trekk har prosjektet handlet om å knytte til seg frivillig sektor som en ressurs for introduksjonsdeltakerne, blant annet som en arena for språkpraksis. Som en del av prosjektet ble det opprettet en prosjektstilling (fasilitator) som skulle etablere kontakt med ulike frivillige organisasjoner og festivalarrangører i kommunen. Sentrale samarbeidspartnere har vært Frivillighetssentralen, organisasjonen Refugees Welcome to Aust-Agder, Kirkens bymisjon, Røde Kors, KIA, Fremtiden i våre hender og idrettslag. Foruten det å etablere en prosjektkoordinator, har prosjektet bestått av tre delprosjekter:

- Etablering av samfunnspraksis i voksenopplæringen
- Nettverksbyggende arrangementer
- Åpen skole med frivillige aktiviteter

Etablering av samfunnspraksis handlet i første omgang om å etablere et kontaktnett mot frivillig sektor. Ved hjelp av dette nettverket ble det etablert et tilbud med samfunnspraksis som et alternativt til språkpraksis. Dette innebærer at deltakerne i introduksjonsprogrammet kan delta i frivillige aktiviteter og derigjennom få språkpraksis på linje med språkpraksis i arbeidslivet. Konkret ble dette gjennomført ved å innhente «oppdrag» fra de frivillige samarbeidspartnere. Oversikten over slike oppdrag settes opp i skolens ukeplaner og gjennomgås av lærere. Blant annet har skolens elever bidratt til flere større arrangementer i kommunen. *Nettverksbyggende arrangementer* innebærer at et utvalg deltakere (10) fra introduksjonsprogrammet får møte personer fra lokalmiljøet for én-til-én samtale. Tanken bak dette er at deltakerne skal bygge sosiale nettverk. Dette prosjektet har for øvrig fått en knoppskyting ved at de har utviklet et tilsvarende konsept for å matche introduksjonsdeltakere som ønsker seg inn i helsevesenet, med personer som jobber i helsesektoren. Disse fungerer som mentorer for deltakerne i introduksjonsprogrammet. *Åpen skole* med frivillige aktiviteter innebærer at voksenopplæringen har invitert inn frivillig sektor for å bidra med kveldsaktiviteter på skolen. Tanken bak dette er blant annet å utnytte lokalene som ellers står tomme på kveldstid. Tilbudet har vært én dag i uken og har blant annet innbefattet aktiviteter som leksehjelp, datakurs, salg av mat, sosiale aktiviteter og posesalg av klær. Agderforskning har i en rapport beskrevet prosjektet mer inngående, og det antydes i rapporten at tiltakene har positive ringvirkninger i lokalsamfunnet i form av aktiv brobygging mellom deltakerne i introduksjonsprogrammet og lokalbefolkningen/sivilsamfunnet (Guribye 2017).

Karmøy

Prosjektet fra Karmøy innebærer opplæring av det de kaller integreringskontakter. Integreringskontaktene er tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som har etablert seg på Karmøy, disse får i oppgave å veilede nye introduksjonsdeltakere. Fordelen er at de både har erfaring med introduksjonsprogrammet og snakker deltakernes morsmål. Bakgrunnen for prosjektet har vært erfaringer med at det for noen kan være vanskelig å komme i gang med, eller konsentrere seg om, norskopplæring som følge av andre praktiske problemer etter bosetting i kommunen. Tanken er at integreringskontaktene skal avhjelpe med dette. Ifølge informanten i Karmøy er oppgavene å hjelpe med å bli kjent i nærmiljøet og med ulike praktiske ting. Integreringskontaktene får opplæring i hva slags rolle de skal ha og hvilke oppgaver de ikke skal ta. Samtidig brukes også integreringskontaktene som «lytteposter» for å høre om problemstillinger introduksjonsdeltakerne er opptatt av, og om det er behov for justeringer av programmet. Opprinnelig var det tenkt at dette skulle være en frivillig oppgave, men erfaringene tilsa at dette ble for lite forpliktende. Integreringskontaktene er derfor formelt ansatt på samme måte som støttekontakter i kommunen. Per i dag har kommunen 5-6 integreringskontakter

som hjelper mellom 15 og 20 introduksjonsdeltakere. Omfanget per deltaker er maksimalt seks timer ukentlig med en varighet opp til to måneder. Det er ikke alle introduksjonsdeltakere som får tilbud om bistand fra integreringskontakt. Ifølge informanten vurderes dette skjønnsmessig og gjerne i et samarbeid mellom helsesøster, NAV og voksenopplæringen. Det betyr med andre ord at det må være et definert behov for ekstra bistand.

4.9 Oppsummering

De 20 utvalgte prosjektene som er omtalt her spenner over et vidt område. Formålet med gjennomgangen har vært å gi en utfyllende beskrivelse av intensjoner, innholdet og erfaringene med gjennomføringen av prosjektene. Generelt kan intensjonen med prosjektene oppsummeres i følgende punkter:

- Ambisjoner om tidligere arbeidsretting av norskopplæringen
- Integrering av språkundervisning og språkpraksis/arbeidspraksis
- Oppfølging i språk-/arbeidspraksis
- Utforming av tilpassede tilbud med tanke på å gjennomføre videregående utdanning
- Forsøk på å differensiere tilbudet til ulike målgrupper (spor)
- Effektivisere norskundervisning

Det første punktet handler om å utplassere deltakere i introduksjonsprogrammet så tidlig som mulig. Bakgrunnen er at man tidligere har stilt relativt strenge krav til norskkferdighetene før deltakeren plasseres ut. Erfaringene tilsier imidlertid at det er nødvendig med et visst språknivå før det er hensiktsmessig med utplassering. Samtidig ser vi at flere av prosjektene har falt ned på et prinsipp om at tidspunktet for utplassering bør vurderes individuelt. Dette fordi ulike grupper har ulike forutsetninger for å lære på arbeidsplassen, og fordi ulike arbeidsplasser krever ulike språkkferdigheter.

Det andre punktet grenser opp mot det forrige og handler om å effektivisere arbeidet med norskundervisning og språk-/arbeidspraksis. En vanlig metode her er utforme parallelle løp med norskundervisning og språkpraksis, dvs. at uken deles opp i to der enkelte dager brukes til norskundervisning og andre dager til språkpraksis. I tillegg til dette ser vi også at prosjektene har testet ut ulike virkemidler for å binde norskundervisning og praksis tettere sammen. Ambisjonen er med andre ord at de to delene skal støtte bedre opp om hverandre. En metode er å gjøre skoleundervisningen mer arbeidsrelevant ved å innføre bransjerettet norskundervisning. En annen metode er å benytte bedriftslærere, dvs. lærere som er ute på arbeidsplassen.

Flere av prosjektene har også vært opptatt av å tilby mer generell oppfølging av deltakerne på arbeidsplassen. Dette innbefatter blant annet bedriftskontakter, bedriftslærere og mentorer ansatt i kommunen eller på praksisplassen. En erfaring fra disse prosjektene er at det er vel så viktig med oppfølging (og trygging) av arbeidsgiveren som av tiltaksdeltakerne. En annen erfaring er at det

er avgjørende med tett oppfølging av mentorer eller faddere som er ansatt på praksisplassen.

Flere av prosjektene har også tatt sikte på å utforme et tilbud for at deltakerne skal kunne gjennomføre videregående opplæring. I enkelte prosjekter legges det vekt på å styrke deltakernes muligheter for å gjennomføre videregående opplæring, mens andre utformer alternative løp for å oppnå fagbrev. I det første tilfellet legges det vekt på å styrke grunnutdanningen, mens i det siste tilfellet dreier det seg om å finne mer praksisbaserte veier mot fagbrev. I begge tilfeller er hovedutfordringen å få deltakerne til å gjennomføre innenfor en rimelig tidsramme.

I flere av prosjektene har de også testet ut differensierte tilbud til ulike grupper deltakere. Bakgrunnen for dette er gjerne erkjennelsen av at det ikke nødvendigvis finnes noen universell løsning som passer for alle. Mye av grunnlaget for differensieringen synes å være innføringen av de tre sporene. I et av prosjektene argumenteres det for eksempel med at deltakerne i spor 1 og 3 bør raskere ut i språk-/arbeidspraksis enn deltakerne i spor 2 (her får deltakerne i spor 2 et eget opplegg med karriereveiledning). I et annet prosjekt ser vi at de tilbyr et målrettet tilbud med formidling for spor 3-deltakerne. Ellers ser vi at flere av prosjektene har forsøkt å rette tilbudet inn mot deltakere i spor 1, men der erfaringene har bidratt til å vri målgruppen mot de med mer skolebakgrunn (spor 2). Dette kan tyde på at man ikke alltid lykkes like godt med ambisjonene om å nå deltakere i spor 1. Samtidig illustrerer dette at resultater gjerne oppnås på to måter, enten gjennom utvikling av et tilpasset tilbud eller gjennom sterkere seleksjon av deltakere.

Det underliggende målet med mange av prosjektene er å effektivisere programmet eller at deltakerne skal få en raskere progresjon. Generelt kan vi skille mellom tre virkemidler for å oppnå dette. *For det første* handler det om å bygge opp et system med mer strømlinjeformet struktur og effektive prosesser i overgangene mellom norskundervisning, språkpraksis og arbeidspraksis. Et eksempel på dette er prosjektet i Lillehammer der et av formålene er å styrke den interne samordningen mellom de ulike tjenestene. Et annet eksempel handler om å differensiere tilbudet mer systematisk etter ulike målgrupper. *For det andre* handler det om å arbeidsrette introduksjonsarbeidet. Sentralt her er å få til bedre koblinger mellom undervisning og praksis, samt å styrke opplæringen på arbeidsplassen. *For det tredje* ser vi at flere prosjekter tar sikte på å bygge opp mer effektive løp for å gi deltakerne en formell fagutdanning, men da på en raskere måte enn tradisjonell utdanning.

Alle de tre virkemidlene dreier seg langt på vei om å strukturere tilbudet på en bestemt måte. Samtidig peker flere av informantene på at fremdrift og frafall kan ha å gjøre med deltakernes motivasjon. Dette handler om to ting: 1) at en del deltakere har liten motivasjon til å lære norsk (eller liten utholdenhet), og 2) at rask inntekt motiverer mer enn å investere i norskopplæring og utdanning generelt. I ett av prosjektene ser vi at de har lagt spesiell vekt på å styrke lærenes

evne til å motivere, blant annet i form av å styrke deres veileder- og relasjonskompetanse. Men selv om flere av informantene viser til motivasjon som en utfordring, er de i all hovedsak opptatt av å strukturere tilbudet, og er i liten grad opptatt av å påvirke motivasjonen.

Generelt ser vi at prosjektene tar sikte på å svare på ulike typer utfordringer i integreringsarbeidet. På den ene siden ser vi prosjekter som tar for seg spesifikke deler av hele prosessen eller avgrensede målgrupper. På den andre siden har vi spesielt to prosjektkommuner som over tid har utformet en mer helhetlig utviklingsstrategi basert på flere ulike typer utviklingsprosjekter. Med bakgrunn i de to sistnevnte prosjektene er det grunn til å spørre om det blir for mange enkeltstående prosjekter og om ikke flere kommuner burde hatt en mer helhetlig utviklingsstrategi som de enkelte prosjektene inngår i.

Et annet nærliggende spørsmål er hvordan utviklingsarbeidet evalueres ute i kommunene og om prosjektene gir læring, uavhengig av om man lykkes eller ikke. I praksis ser vi at selv om ikke prosjektene lykkes, synes erfaringene likevel å ha bidratt til ny kunnskap selv om denne ikke nødvendigvis settes ut i praksis.

5 Resultater – implementering og spredning

Utviklingsprosjektene kan sies å ha resultater på flere måter, slik vi gjorde rede for i kapittel 1. Det vi kan kalle «intern nytte» handler blant annet om hvorvidt kunnskap og metoder fra prosjektene implementeres i, eller påvirker det ordinære integreringsarbeidet i kommunene. I omtalen av de 20 prosjektene i forrige kapittel ble slike forhold berørt i en viss grad. I dette kapitlet vil vi belyse temaet med utgangspunkt i spørreundersøkelsen. Videre definerer vi det som intern nytte dersom kunnskapen som blir ervervet har overføringsverdi og spres til andre kommuner. Vi ser nærmere på det i kapittel 5.2.

For det andre kan prosjektene og erfaringen fra dem ha resultater i form av effekter for deltakerne/målgruppa («ekstern nytte»). Dette siste vil i hovedsak være tema i del B av evalueringen, men vi stilte et par enkle spørsmål om dette i spørreundersøkelsen, som vi gjør rede for til slutt i dette kapitlet.

5.1 Implementering og nytte

Spørreundersøkelsen viste at det var det mange av prosjektene vi stilte spørsmål om som ikke hadde pågått lenge, noe som gjør det vanskelig å belyse spørsmål om implementering i kommunenes ordinære drift.

Omtrent 1/3 av de prosjektene vi fikk informasjon om i spørreundersøkelsen pågår fremdeles med KUM-midler. 28 prosent pågår uten finansiering fra KUM, og like mange er avsluttet og videreført i ordinær drift. 12 prosent (7 prosjekter) er avsluttet og ikke videreført i ordinær drift.

Tabell 5.1 Pågår det aktuelle prosjektet i dag, eller er det avsluttet?

	Antall	Prosent
Prosjektet pågår med finansiering fra KUM	18	32 %
Prosjektet pågår, men uten finansiering fra KUM	16	28 %
Prosjektet er avsluttet og videreført i ordinær drift	16	28 %
Prosjektet er avsluttet og er ikke videreført i ordinær drift	7	12 %
Alle	57	100 %

Vi har undersøkt hvorvidt det er forskjeller mellom prosjektene avhengig av hvilken status de har i dag. Siden det er relativt få prosjekter i hver gruppe, blir en slik sammenlikning usikker, men vi finner enkelte relativt store forskjeller: Prosjekter som er avsluttet og videreført i ordinær drift, har mye sjeldnere enn de andre prosjektene innvandrere med liten eller ingen skolegang som målgruppe. Hvis vi særlig ser på forskjeller mellom de som er avsluttet og videreført og de

som er avsluttet og ikke videreført, har de første i større grad introduksjonsdeltakere generelt som målgruppe, og i mindre grad mer spesifikke målgrupper. Når det gjelder innholdet, er det små forskjeller. De som er videreført består i noe større grad av tilpasning av norskopplæringen for de med høy utdanning og digitale hjelpemidler, samt bruk av morsmåslærer og fadder i norskopplæringen.

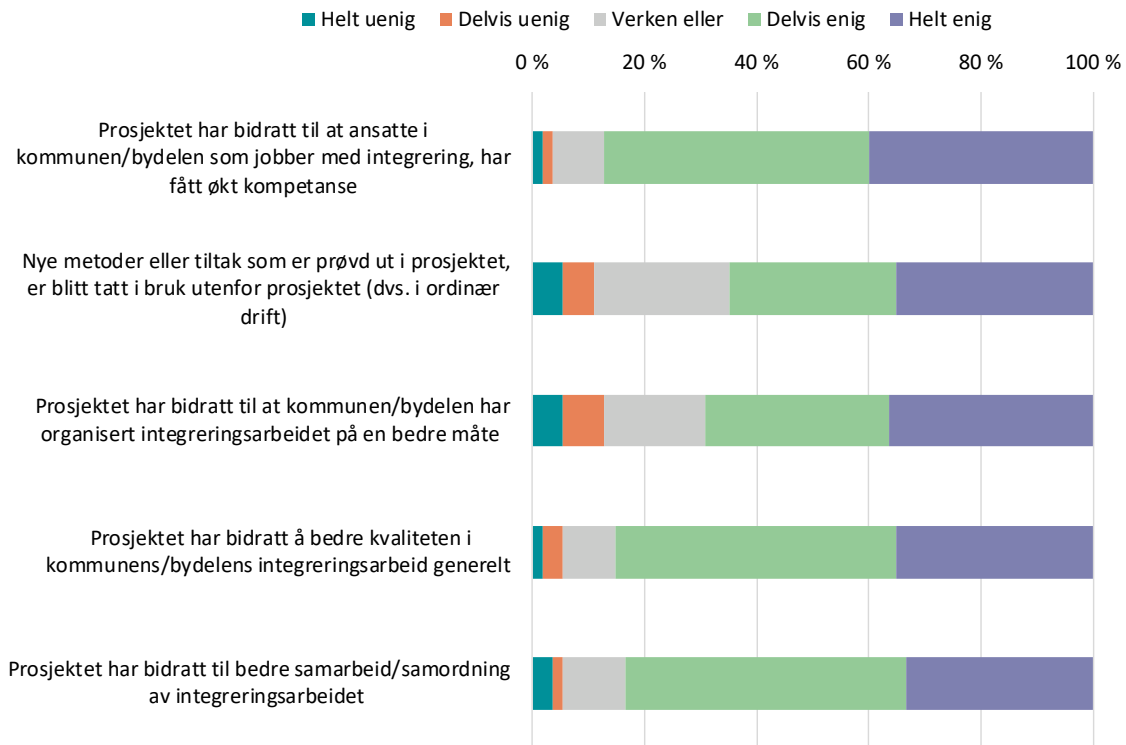
I undersøkelsen spurte vi om i hvilken grad prosjektet har hatt nytte for kommunens/bydelens integreringsarbeid på fem områder. Spørsmålet ble satt opp med utsagn som respondentene skulle si seg mer eller mindre enig i – se Figur 5.1. Generelt er det stor grad av enighet om at det aktuelle prosjektet har hatt nytte. 33-40 prosent sier seg helt enige i hvert av utsagnene. Hvis vi ser på andelen som sier seg helt eller delvis enig, er denne størst på spørsmål om prosjektet har bidratt til at ansatte i kommunen/bydelen som jobber med integrering, har fått økt kompetanse (87 prosent). Deretter er det mange som mener at prosjektet har bidratt å bedre kvaliteten i kommunens/bydelens integreringsarbeid generelt, og at det har bidratt til bedre samarbeid/samordning av integreringsarbeidet. Det er nesten ingen som er uenige i disse utsagnene. Det er færrest – 65 prosent – som er enige i at nye metoder eller tiltak som er prøvd ut i prosjektet, er blitt tatt i bruk utenfor prosjektet.

Det overordnede bildet er altså at en svært stor andel mener at KUM-prosjektet har hatt positiv betydning – men det er flere som mener at det har skjedd mer indirekte ved å øke kompetanse og arbeidsmåter generelt, enn gjennom at de tar i bruk konkrete metoder som er utviklet.

Prosjekter som er avsluttet og ikke videreført skiller seg klart fra de andre når det gjelder svarene på disse spørsmålene. Sammenliknet med prosjekter som er videreført, mener respondentene at prosjektet hadde mindre nytte på alle fem områdene. Respondentene i denne gruppa svarer relativt mest positive på spørsmål om prosjektet har bidratt til bedre samarbeid/samordning av integreringsarbeidet og at det har bidratt til at ansatte har fått økt kompetanse.

Spørreskjemaet åpnet for å gi utfyllende kommentarer om prosjektets status i dag. Respondentene formidler stort sett positive erfaringer, som at prosjektet har ført til nytenkning og mer samhandling på tvers av kommunen. Noen forteller at tiltaket har blitt implementert som et ordinært integreringstilbud i kommunen. Flere sier at de søker om nye KUM-midler. For noen prosjekter er fortsatt finansiering gjennom KUM en forutsetning for at tiltakene kan fortsette. Andre kommuner rapporterer om at prosjektene ikke har lyktes eller gitt ønskede resultater. Noen påpekte også at midlene var for små i forhold til ambisjonene til prosjektet.

Figur 5.1 I hvilken grad har prosjektet hatt nytte for kommunens/bydelens integreringsarbeid?



5.2 Spredning av erfaringene fra prosjektene

IMDi og Kompetanse Norge

I intervjuene i IMDi og KN fikk vi informasjon om flere tiltak for å spre erfaringer fra prosjektene. Flere av forvalterne uttrykte at det ikke var så mange gode grep som ble utviklet gjennom KUM de første årene. IMDi konsentrerte seg da om å presentere prosjektporteføljen og å koble forsøk som arbeidet med likeartede metoder. I tillegg ble det også etablert regionale facebook-grupper.

Det er blitt brukt flere virkemidler etterhvert, og IMDi mener at de når ut med informasjon om «gode grep» i KUM-prosjekter gjennom KUM-konferanser, Fagverksteder og deres egen hjemmeside, samt løpende dialog med kommuner både i tilknytning til KUM og andre tiltak. Fagverkstedene er ikke spesielt rettet mot KUM, men i praksis har verkstedene ofte omhandlet KUM-prosjekter. Samlingene arrangeres en gang i året med ett overordnet tema. Både programrådgivere, lærere og andre ansatte i kommunene som jobber med kvalifisering av innvandrere blir invitert. Samlingen består dels av innlegg i plenum, dels av læringsverksteder der enkeltprosjekter presenterer sin metodikk.

KN har på sin side gjennomført årlige samlinger med kommuner med forsøk for høyt utdannede innvandrere.

Det er også en god del direkte kontakt kommunene mellom i forbindelse med vellykkede prosjekter. Ofte er det IMDi som «kobler» kommuner. IMDi bruker sin kunnskap om kommunene og deres kunnskapsbehov til å etablere kontakt mellom kommunene.

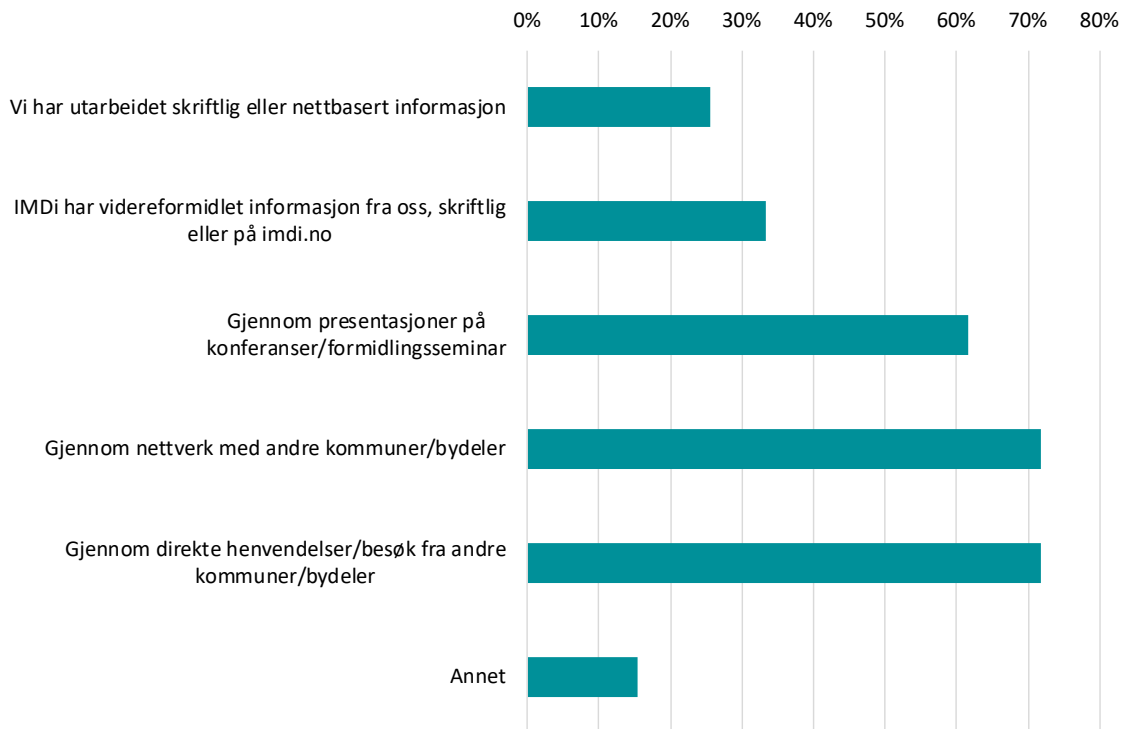
Forvalterne mener at den betydelige oppmerksomheten om vellykkede forsøk gjør at det er begrenset risiko for at kommunene overdriver de positive sidene, og skjuler problemene i sine prosjekter. Hvis noen gir en overdrevent positiv framstilling av sitt forsøk, vet de at det er høy sannsynlighet for at dette vil bli avdekket av andre kommuner som vil kopiere suksessen. Det blir mye mindre oppmerksomhet om lite vellykkede prosjekter.

Kommunenes erfaringer med kunnskapsspredning

I spørreundersøkelsen stilte vi KUM-kommunene spørsmål om erfaringene fra prosjektet er spredt til andre kommuner/bydeler. Det var 54 som svarte på spørsmålet, og 72 prosent av dem svarte ja.

I Figur 5.2 ser vi at den vanligste måten å spre erfaringene på, er gjennom nettverk med andre kommuner/bydeler og gjennom direkte henvendelser/besøk fra andre kommuner/bydeler (72 prosent svarer det). Det er også en del som oppgir at de har spredd erfaringene gjennom presentasjoner på konferanser/formidlingsseminar.

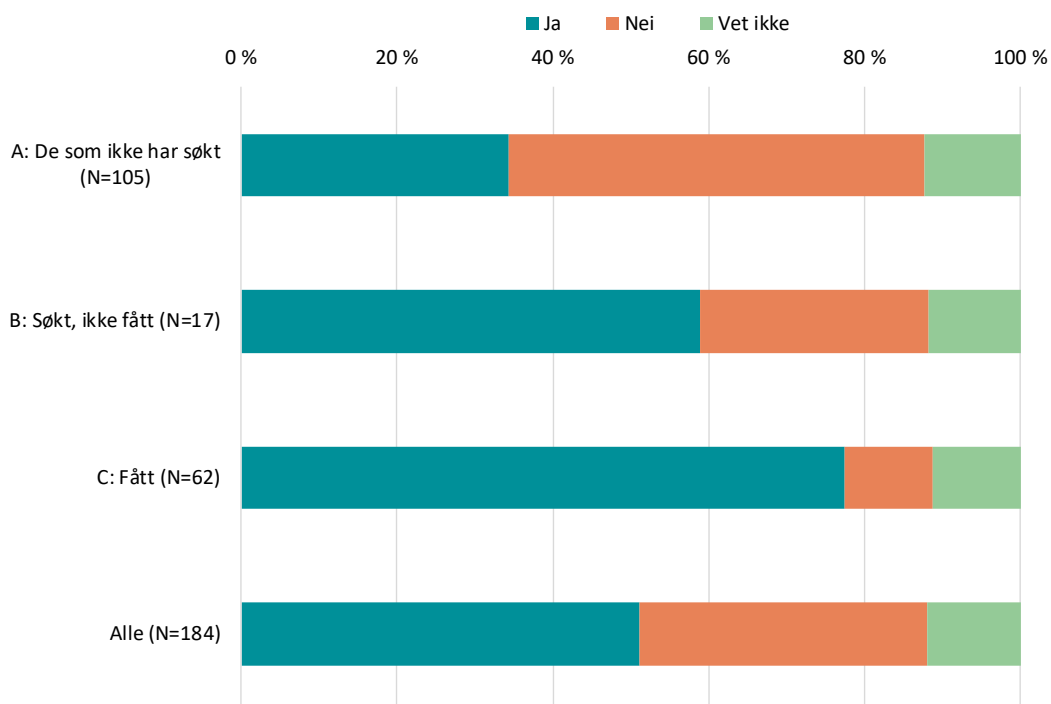
Figur 5.2 På hvilke måter er resultatene fra prosjektet spredt til andre kommuner/bydeler?



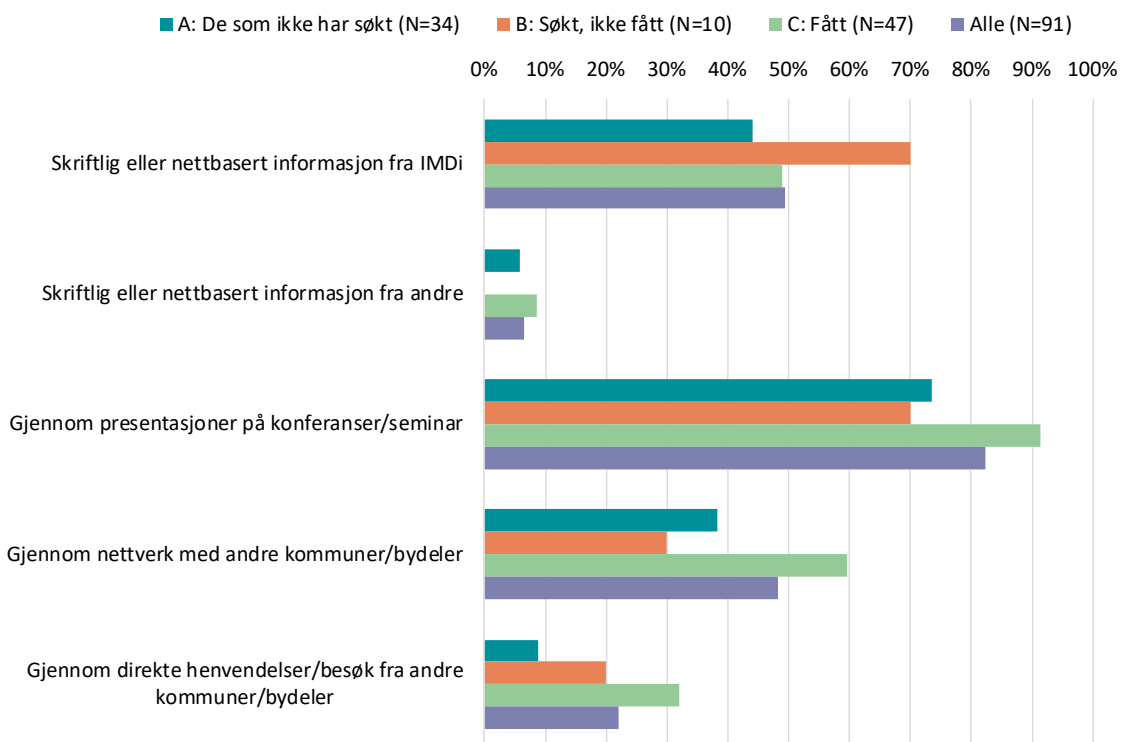
Alle som besvarte spørreundersøkelsen fikk spørsmål om de har fått informasjon om nye metoder eller kunnskap som er utviklet i KUM-prosjekter i *andre* kommuner/bydeler. Svarfordelingen vises i Figur 5.3. Over halvparten svarer ja på dette, men andelen er vesentlig høyere blant de som selv har eller har hatt KUM-prosjekter – 77 prosent. Blant de som ikke har søkt om KUM-midler de siste tre årene er andelen bare 34 prosent.

Den vanligste måten å få informasjon fra andre kommuner/bydeler er gjennom presentasjoner på konferanser/seminar. 82 prosent av alle oppgir det som kilde, og blant de som selv har eller har hatt prosjekter er andelen hele 91 prosent. Deretter er skriftlig eller nettbasert informasjon fra IMDi en viktig kilde – rundt halvparten oppgir det, og nesten like mange svarer at de har fått informasjon om nye metoder eller kunnskap som er utviklet i KUM-prosjekter gjennom nettverk med andre kommuner/bydeler. Det siste er vanligst blant de som selv har hatt KUM-prosjekter.

Figur 5.3 Har dere fått informasjon om nye metoder eller kunnskap som er utviklet i KUM-prosjekter i andre kommuner/bydeler?



Figur 5.4 På hvilke måter har dere fått slik informasjon om KUM-prosjekter i andre kommuner/bydeler?



I intervjuene med prosjektleder/prosjektansvarlige i de 20 utvalgte kommunene ble det også stilt spørsmål om hvordan de fikk informasjon fra andre, eller

formidlet informasjon om prosjektet. Både graden av informasjonsformidling og måten dette ble gjort på varierte mellom de ulike prosjektene, noe som blant annet var avhengig av hvor vellykket informantene mente prosjektet var. Generelt kan vi skille mellom følgende fire former for kunnskaps- eller informasjons-spredning:

- Tette samarbeid mellom kommuner som jobber med samme problemstilling
- Tilfeldig spredning via nettsider, konferanser og løse kontakter
- Prosjekter med lokal spredning
- Prosjekter med liten utveksling av informasjon

Den første typen prosjekter kjennetegnes av at informasjon og kunnskap formidles via nettverk av kommuner som jobber innenfor det samme temaet. I tillegg har disse kontakt på samlinger og konferanser og drar gjerne på besøk til hverandre. Nettverket består gjerne av en eller flere foregangskommuner som ofte får besøk av andre kommuner, som presenterer prosjektene på konferanser eller i andre sammenhenger. Dette er gjerne prosjekter som er kjent ut over eget fylke. Den andre typen prosjekter kjennetegnes av at det er mer tilfeldig hvordan de innhenter informasjon via nettsider, konferanser og løse kontakter. Tilsvarende kan de også bistå med erfaringer til andre gjennom enkeltstående kommunebesøk eller henvendelser. De inngår imidlertid ikke i noe tematisk definerte nettverk slik som den førstnevnte gruppen, men orienterer seg likevel nasjonalt. Den tredje gruppen prosjekter kjennetegnes av å ha en regional posisjon og et regionalt nettverk. Her utveksles gjerne informasjon mellom kommuner som ligger geografisk nær hverandre. Den fjerde gruppen kjennetegnes av å være mer isolerte prosjekter som verken har hentet særlig informasjon fra utsiden eller som har formidlet noe fra prosjektet til andre. Dette er gjerne litt spesielle prosjekter eller prosjekter som ikke har vært særlig vellykket. Lite informasjonsutveksling om prosjektet handler derfor dels om at det er vanskelig å finne likesinnede prosjekter og dels om at de ikke opplever å ha noe «vellykket» å formidle.

5.3 Effekter for deltakerne

I del B av prosjektet vil en av hovedproblemstillingene være i hvilken grad de gir resultater i kommunenes integreringsarbeid – det vil si effekter for deltakerne. Allerede i denne fasen stilte vi likevel to spørsmål i spørreundersøkelsen, noe som gir oss kommunenes subjektive oppfatning om effektene.

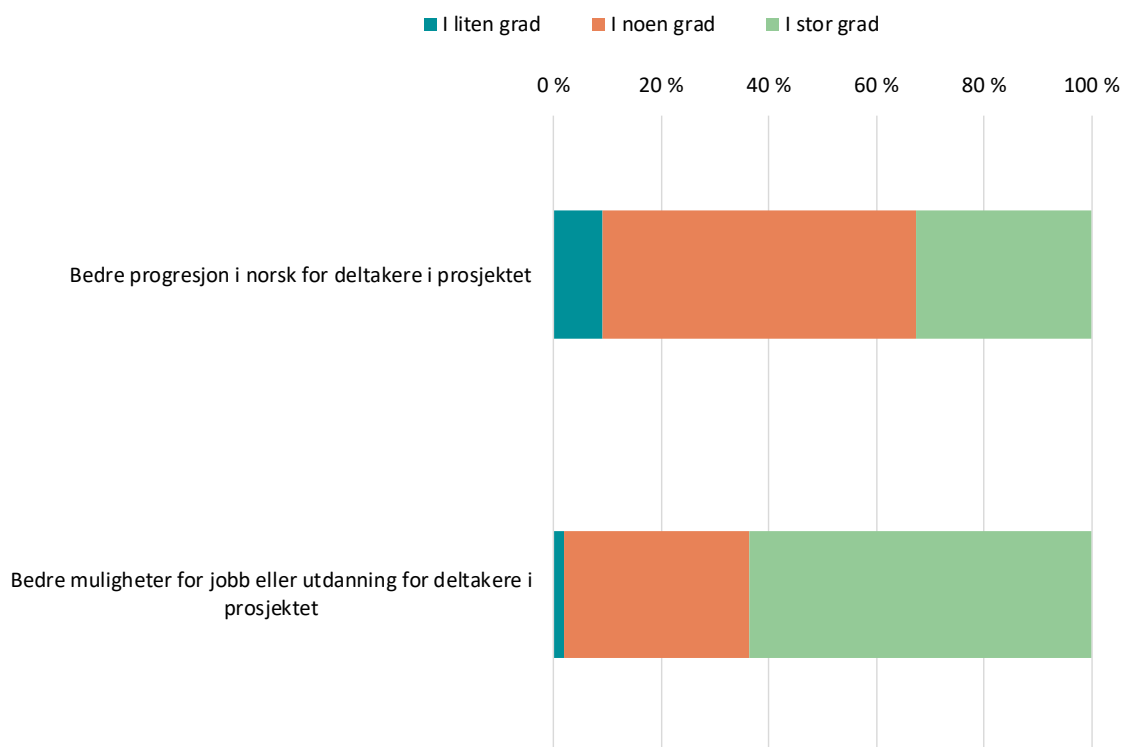
I Figur 5.5 ser vi at en stor andel av de som har hatt KUM-prosjekter mener at ny kunnskap og metoder som er utviklet i prosjektet *i noen grad* har ført til bedre progresjon i norsk for deltakere i prosjektet. 58 prosent svarer det. 33 prosent mener at det *i stor grad* er tilfelle, mens 9 prosent svarer *i liten grad*.

Det er en større andel som mener at ny kunnskap og metoder som er utviklet i prosjektet i stor grad har ført til bedre muligheter for jobb eller utdanning for

deltakere i prosjektet. Hele 64 prosent mener dette *i stor grad* er tilfelle, 35 prosent mener *i noen grad*, og bare 2 prosent *i liten grad*.

Det er altså stor tro på at KUM-prosjektene har positive effekter for deltakerne, men enda større når det gjelder jobb enn når det gjelder progresjon i norsk. Dette er logisk på bakgrunn av at langt flere prosjekter er rettet mot jobb/innebærer samarbeid med arbeidslivet enn rettet mot norskopplæring.

Figur 5.5 I hvilken grad mener du ny kunnskap og metoder som er utviklet i prosjektet har ført til ...



6 Oppsummering og drøfting

Et hovedspørsmål i den første delen av evalueringen av KUM (del A) er om tilskuddsordningen bidrar til utvikling av ny kunnskap og nye metoder, herunder om kunnskap utviklet i forsøkene blir implementert og leder til faktiske forbedringer i innretningen av integreringsarbeidet. Videre er overføringsverdi og spredning til andre kommuner et sentralt spørsmål. Vi skal også vurdere forvaltningen av ordningen.

Vi drøfter her de tre problemstillingene, og gir til slutt noen anbefalinger.

6.1 Forvaltning av KUM

Et overordnet mål med forvaltningen av tilskuddsordninger som KUM, er at midlene brukes på en effektiv måte. Effektivitet kan defineres på ulike måter. I vid forstand kan effektivitet forstås som ressursbruken sett i forhold til verdiskapingen av tilskuddsordningen. En slik generell definisjon gir en antydning om hva vi ønsker å vurdere, men er vanskelig å bruke i praksis. Det kan derfor være mer hensiktsmessig å operere med en noe snevrere definisjon som i større grad legger vekt på prosedyrene som benyttes, og om disse bidrar til at midlene benyttes i henhold til intensjon og mål med ordningen. I rapporten har vi tatt utgangspunkt i statens økonomireglement som inneholder ulike krav til forvaltning av statlige tilskuddsordninger. Her står det at en tilskuddsordning skal:

- Definere mål for ordningen, kriterier for tildeling og utforme søknadsprosedyrer
- Bekjentgjøre ordningen
- Behandle søknader i henhold til reglene i forvaltningsloven
- Kontrollere at midlene brukes i samsvar med formålet
- Innhente rapporter om oppnådde resultater

De overordnede målene er satt av JD, og er ikke et tema i vår evaluering. Imidlertid har IMDi relativt stor handlefrihet når det gjelder å operasjonalisere målene.

En generell konklusjon er at IMDi forvalter ordningen på en god måte. Spesielt vil vi vektlegge at IMDi i perioden ordningen har eksistert, har lagt stor vekt på å heve kvaliteten på forvaltningsarbeidet. Dette forbedringsarbeidet synes langt på vei å ha opphav i et kvalitetsforbedringsprosjekt IMDi selv har tatt initiativ til (KUMbi). Til tross for at forvaltningen av tilskuddsordningen fungerer godt, peker ulike kilder likevel på at enkelte sider ved ordningen kan forbedres. Dessuten vil vi stille spørsmål om IMDi ville oppnådd mer gjennom en mer strategisk bruk av midlene. Dette omtales nærmere nedenfor.

Hovedkonklusjonen om at IMDi forvalter ordningen på en god måte, bygger på flere forhold. For det første er beskrivelsen av forvaltningen og prosedyrene det jobbes etter i tråd med de kravene som er nedfelt i statens økonomireglement.

Det blir orientert om ordningen både på JDs og IMDi's hjemmesider, samtidig som regionkontorene formidler informasjon om ordningen gjennom regionale samlinger og direkte overfor enkeltkommuner. Videre er det utarbeidet standardiserte vurderingskriterier som bidrar til transparens i behandlingen av søknader, og det er innført kontroll i form av rapporteringskrav både underveis og ved prosjektets slutt.

For det andre fremgår det av spørreundersøkelsen at kommunene gjennomgående er positive til ulike sider ved forvaltningen. De aller fleste (omtrent 90 prosent) av kommunene som oppfyller kriteriene for ordningen, kjenner til den og er godt fornøyd med hvordan IMDi informerer om den. I all hovedsak er kommunene også fornøyd med mulighetene for å få råd og veiledning i søknadsprosessen.

Det fremgår av spørreundersøkelsen at kommunene opplever at målsettingene med ordningen er relevante. Ifølge enkelte informanter fra de 20 prosjektene vi har gjennomgått, bidrar prioriteringene i tillegg til å bevisstgjøre kommunene i utviklingsarbeidet. Kommunene har også forståelse for rapporteringskravene som IMDi stiller til kommunene som får støtte.

Når det gjelder effekter at tilskuddsordninger, er det et viktig moment om tilskuddene fører til aktivitet som ikke ellers ville bli gjennomført. Ifølge svarene i spørreundersøkelsen ser det ut til å være tilfelle. De fleste prosjektene ville trolig ikke bli gjennomført uten KUM-midler.

Som nevnt over, fremgår det av både spørreundersøkelsen og intervjuene at enkelte sider ved forvaltningen kan forbedres. Dette gjelder:

- Tidspunkt for tildeling av midler
- Avgrensning av ordningen
- Kjennskap til ordningen

Det første punktet handler om at kommunene ikke får beskjed om de har fått tilskudd før i mars. Dette bidrar til at prosjektene kommer sent i gang, og i mange tilfeller er det lite realistisk å forvente resultater i samme år. I lys av at tilskuddene er avhengig av en bevilgning på statsbudsjettet, og at IMDi skal ha tid til å behandle søknader, kan vi ikke se at det er mulig å tildele midler tidligere på året. Det er imidlertid blitt muligheter for å søke flerårige prosjekter, noe mange kommuner har benyttet seg av. Dette gir kommunene ingen garanti, men i det minste noen signaler om muligheten for videre finansiering av prosjekter. Vi vurderer at det er hensiktsmessig å gi tilskudd til flerårige prosjekter, siden det tar tid å komme i gang, og det er en fordel om kommunene kan jobbe noe mer langsiktig. Noen av kommunene mener at man burde kunne få tilskudd til prosjekter for mer enn tre år. Enkelte peker på at større prosjekter krever flere år å utvikle. I IMDi's regionkontorer er de imidlertid kritiske til dette fordi de ser at prosjektene har en tendens til å gå over fra utviklings- til driftsfase etter en periode, og at kommunene da selv bør ta ansvar. Vår vurdering er at det er hensiktsmessig med flerårige prosjekter, men at dette bør avgrenses til tre år slik ordningen er i dag.

Det er også stilt spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å begrense ordningen til kommuner med en viss mengde innvandrere/flyktninger. Kravet bygger på en antakelse om at kommunene må ha et visst volum på målgruppene for at det skal være hensiktsmessig å drive med utviklingsarbeid. Dersom vi snakker om utviklingsprosjekter som er knyttet til bestemte grupper, er det grunnlag for en slik prioritering. Samtidig er det grunn til å tro at mindre kommuner med færre innvandre også har behov for støtte til utviklingsarbeid. I spørreundersøkelsen fant vi at de fleste som hadde fått KUM-midler oppfatter disse kravene som hensiktsmessige, mens i den gruppa som ikke har fått midler var det et flertall som mener at de er lite hensiktsmessige. Vi kommer tilbake til denne tematikken under punktet om anbefalinger nedenfor.

Når det gjelder å bekjentgjøre ordningen mener vi at kommunene har ganske god tilgang til informasjon, og IMDi formidler informasjon gjennom en rekke kilder. Det er likevel en god del kommuner som ikke kjenner til ordningen, men dette er i all hovedsak kommuner som ikke oppfyller kriteriene for å kunne motta støtte.

6.2 Bidrar KUM til utvikling av ny kunnskap og nye metoder?

KUM skal bidra til utvikling og nyskaping. Vi har undersøkt hva slags metoder som er skapt eller utviklet med støtte fra KUM, og om kunnskapen eller metodene som er utviklet i prosjektene er videreført og blitt en del av det ordinære tilbudet. Vi har også vurdert om prosjektene har resultert i nyskapende metoder eller arbeidsformer.

Disse spørsmålene er i hovedsak belyst gjennom en spørreundersøkelse og i form av en gjennomgang av 20 prosjekter som har mottatt støtte i perioden 2015-2017.

Hva kjennetegner prosjektene?

En gjennomgang av IMDi's database med prosjekter viser at en stor andel av dem er innrettet mot delmålet arbeidsretting av introduksjonsprogrammet, og en god del handler om å arbeidsrette norskopplæringen. Det er en lav andel av prosjektene som eksplisitt handler om å bedre kvaliteten i og resultatene av selve norskopplæringen.

I spørreundersøkelsen er det likevel en del som oppgir at viktige elementer i prosjektene er metoder eller opplæringsmodeller i norsk, oftest for personer med lav utdanning. Vi ser imidlertid få forsøk med utprøving av nye pedagogiske metoder. Det vanligste er at prosjektene inneholder en kombinasjon av virkemidler som er rettet mot arbeidsretting av introduksjonsprogrammet, for eksempel med bruk av virkemidler fra NAV, samordning av ulike tjenester, jobbsøking og karriereveiledning og/eller arbeidsforberedende kurs. Dernest er bruk av praksis og praksisrettet undervisningsmateriell/læreplaner vanlig. Både språkpraksis og arbeidspraksis inngår i denne typen prosjekter, samt bruk av mentor.

Den absolutt viktigste målgruppa for prosjektene er deltakere i introduksjonsprogrammet generelt, men det er også mange som har prosjekter spesifikt for innvandrere med liten eller ingen skolegang.

Sett på bakgrunn av at prosjekter rettet mot innvandrere med høy utdanning har vært prioritert politisk, er det svært få prosjekter som har dette som målgruppe. I slike prosjekter er digitale hjelpemidler et relativt vanlig element.

Det er et stort mangfold av prosjekter som har mottatt støtte fra KUM. I intervjuundersøkelsen har vi klassifisert disse i følgende syv grupper:

- Helhetlige strategiske utviklingsprosjekter
- Skolebasert norsk- og grunnskoleopplæring
- Videregående opplæring
- Arbeidsretting av introduksjonsordningen
- Avklaring, karriereveiledning og formidling
- Intern samordning
- Frivillighet og fritidstiltak

Prosjektene rommer alt fra mindre og avgrensede ettårige prosjekter, til prosjekter som inngår i mer helhetlig strategiske satsinger over flere år. Et eksempel på det første er videreutviklingen av et nettbasert verktøy ved Rosenhoff voksenopplæring. Et eksempel på det siste finner vi i Ullensaker, der det aktuelle prosjektet utgjør et element av en rekke prosjekter som over tid bygger på hverandre. Mellom disse ytterpunktene finner vi ettårige prosjekter som inngår i et mer helhetlig, langsiktig arbeidsrettet løp. Og vi finner større satsinger på for eksempel fagbrev innenfor avgrensede tidsrammer.

Mange av prosjektene har ambisjoner om å utvikle tilbudet til deltakere på spor 1. I enkelte prosjekter ser vi at de ikke lykkes fullt ut med disse ambisjonene. Konsekvensene ser imidlertid ut til å være at man i prosjektene endrer målgruppen fremfor å endre tilbudet. Det kan være flere forklaringer på dette. En forklaring kan være at det er viktig å oppnå resultater, og den raskeste veien for å oppnå dette er såkalt «fløteskumming». En annen forklaring kan være at det ikke er rom for (tid og ressurser) å gjøre justeringer av tilbudet slik at det tilpasses den opprinnelige målgruppen. En tredje forklaring kan være at det rett og slett er vanskelig å finne ut av hvordan tilbudet kan endres for å treffe målgruppen bedre. Slike prosjekter er ikke nødvendigvis mislykkede rent metodisk. De kan imidlertid betraktes som mindre vellykkede for målgruppen de opprinnelig var rettet mot. I slike tilfeller kunne IMDi gått i dialog, eller lagt mer press på kommunene for at de endrer innretningen på forsøket heller enn å endre målgruppe.

Har prosjektene blitt videreført?

Et sentralt spørsmål i evalueringen er om man har lykkes med prosjektene. En generell konklusjon er at de fleste prosjektene er vellykket i den forstand at resultatene tas i bruk og/eller bidrar til endrede arbeidsmåter. Samtidig er det en viss andel av prosjektene som kommunene ikke lykkes like godt med. Det fremgår imidlertid at også disse prosjektene resulterer i viktig læring for

kommunene. Denne konklusjonens støttes både av spørreundersøkelsen og av intervjuene med ansvarlige for de 20 utvalgte prosjektene.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål til kommunene om det aktuelle prosjektet hadde hatt nytte for kommunens/bydelens integreringsarbeid. Omtrent 2/3 oppgir at resultater fra prosjektene er tatt i bruk innenfor ordinær drift, mens nesten 70 prosent oppgir at prosjektet har bidratt til en bedre organisering av integreringsarbeidet. Samtidig fremgår det at mellom 80 og 90 prosent mener at prosjektet har bidratt til økt kompetanse, bedre kvalitet og bedre samarbeid/samordning i integreringsarbeidet. Med andre ord, selv om ikke alle prosjektene har lyktes like godt, ser det ut til at prosjektene har hatt en positiv virkning på integreringsarbeidet.

Gjennomgangen av de 20 utvalgte prosjektene viser at vi grovt sett kan skille mellom to typer resultater:

- 1) Prosjekter hvor man langt på vei har oppnådd forventede resultater;
- 2) Prosjekter som ikke lykkes, men der erfaringene er brukt til å finne andre løsninger

I tråd med spørreundersøkelsen ser vi at de fleste prosjektene inngår i den første typen (1). Men innenfor denne gruppen er det nødvendig å nyansere resultatene av prosjektene. En gruppe prosjekter er realisert i tråd med planen og utgjør en del av det ordinære tilbudet. En annen gruppe prosjekter er også videreført, men kan være justert eller tilpasset ordinær drift. En tredje gruppe prosjekter kan være en del av en langvarig satsing, der vurderingen av resultatet kanskje først og fremst handler om at det gjennomføres etter planen, men uten at vi strengt tatt kan konkludere med at det blir vellykket. Dette gjelder spesielt prosjekter der målet er at deltakerne skal ta fagbrev.

Den andre hovedtypen prosjekter er de som kan karakteriseres som mindre vellykket og som ikke blir videreført (2). I hovedsak handler dette om at prosjektene ikke var tilstrekkelig godt gjennomtenkt på forhånd eller at det ble for stort gap mellom ambisjonene og det som var mulig å oppnå. Enkelte prosjekter viste seg også å være for dyre til at de var mulige å realisere. Samtidig fremgår det at kommunene likevel har høstet erfaringer fra disse prosjektene, erfaringer som gjerne tas med i det videre utviklingsarbeidet.

Er prosjektene nyskapende?

Et inntrykk er at de fleste prosjektene som gjennomføres med støtte fra KUM, omhandler det vi kan benevne som nasjonale satsinger eller trender innenfor feltet. Dette innbefatter først og fremst satsingen på arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og arbeidsretting av norskopplæring.

Arbeidsretting av introduksjonsordningen eller norskopplæringen er i seg selv ikke nødvendigvis nyskapende, men det foregår likevel mye utviklingsarbeid innenfor dette feltet i KUM-prosjektene. En type satsing er å knytte skoleundervisningen tettere opp til det som foregår ute på praksisplassene. Dette gjelder for eksempel bruk av bedriftslærere og mentorer og verktøy som loggbøker

og nettbrett. En tilsvarende type satsing er prosjekter som tar sikte på at deltakerne skal fullføre videregående opplæring, for eksempel med fagbrev. Dette begrunnes først og fremst med at utdanning gir bedre tilknytning til arbeidsmarkedet og at arbeidsmarkedet i stor grad vil kreve fullført videregående opplæring. En annen begrunnelse er at ordinære utdanningsløp ofte blir for langvarige. Disse prosjektene handler derfor mye om å forkorte utdanningsløpene.

For å svare på spørsmålet om prosjektene er nyskapende eller ikke, kan vi støtte oss på begrepsapparatet til March (1991). Han skiller mellom begrepene *utnyttning* og *utforsking*. Utnyttning dreier seg om å utnytte bedre eller videreutvikle de systemene eller metodene man har, eller som allerede er funnet opp. Utforsking handler derimot om å skape noe helt nytt. Et poeng hos March er at begge formene for nyskaping er viktig for en organisasjon. Hvis vi skal plassere prosjektene innenfor dette begrepsapparatet, kjennetegnes de samlet sett mer av utnyttning enn av utforsking.

Begrepene utnyttning og utforsking kan betraktes fra et lokalt og fra et nasjonalt perspektiv. Et prosjekt kan ut fra et lokalt perspektiv dreie seg om å utnytte en allerede etablert metode. For eksempel kan det dreie seg om å teste ut ulike metoder for å knytte sammen skoleundervisning og praksisplasser på en bedre måte. Dette er en form for utnyttning som skjer i flere kommuner og der de forsøker ut mye av de samme virkemidlene (nettbrett, loggbok, mentor etc.). Andre prosjekter vil i større grad ha preg av å være lokal utforsking. Med dette menes da at kommunen starter opp noe som er nytt lokalt, men ikke nødvendigvis noe som er nytt nasjonalt. Dette fordi ideene eller metodene gjerne hentes fra andre kommuner. Et eksempel på dette er utvikling av ulike typer fagbrevopplæring. Men på nasjonalt nivå vil alle disse prosjektene samlet sett kunne betraktes som en form for nasjonal utnyttning av allerede kjente metoder. I materialet vårt finner vi i mindre grad prosjekter som kan karakteriseres som nasjonal utforsking. Med dette menes da prosjekter som representerer noe helt nytt nasjonalt.

Det at KUM-prosjektene kjennetegnes av å være mer utnyttende enn utforskende, tilsier at KUM i hovedsak kan betraktes som en stimuleringsordning for kommunene. Med dette menes at ordningen først og fremst stimulerer til *lokal* utforsking og utnyttning. Etter vårt skjønn har dette vært en god strategi. Begrunnelsen for dette er for det første at resultatene fra introduksjonsordningen varierer en god del mellom kommunene (Djuve m.fl. 2017). En stimuleringsordning vil således kunne bidra til å løfte de kommunene som i mindre grad har utviklet sine metoder. For det andre er det rimelig å anta at en slik innretning av KUM-ordningen bidrar til bedre forankring av utviklingsarbeidet lokalt. Selv om det er gode grunner for å videreføre KUM som en stimuleringsordning, utelukker ikke dette at andre strategier også kan være aktuelle. I lys av konklusjonen over er det blant annet nærliggende å stille spørsmål om KUM-ordningen også burde stimulere til nasjonale utnyttende og utforskende prosjekter. Dette kommer vi tilbake til under anbefalingene.

6.3 Spredning av kunnskap fra KUM-midlene

Det er et mål med tilskuddsordningen at den kunnskapen og praksisen som kommer ut av prosjektene skal ha en overføringsverdi til andre kommuner. I den forbindelse viser Riksrevisjonen til det potensialet som ligger i at kommuner med dårligere resultater lærer av kommuner med bedre resultater. Selv om vi ikke kan dokumentere at kommuner med KUM-prosjekter har bedre resultater enn andre kommuner, er det likevel grunn til å tro at det er læringseffekter på tvers av kommunene.

En forutsetning for at prosjekter skal ha overføringsverdi, er at kunnskapen formidles mellom prosjektene. Med bakgrunn i ulike kilder fremgår det at utveksling av kunnskap foregår på følgende måter:

- Konferanser arrangert av IMDi
- Samlinger i regi av Kompetanse Norge
- Verksteder arrangert av IMDi
- Nettverk mellom kommuner
- Gjennom enkelthenvendelser, presentasjoner og besøk
- Informasjon på nett

I spørreundersøkelsen stilte vi et generelt spørsmål om kommunene har fått informasjon om nye metoder eller kunnskap som er utviklet innenfor KUM-ordningen. Blant de kommunene som hadde fått KUM-støtte, oppga de aller fleste (nesten 80 prosent) at de hadde fått slik informasjon. Blant de kommunene som ikke hadde søkt, var andelen imidlertid langt lavere (ca. 1/3). Det var dessuten en del som ikke hadde hørt om ordningen (og derfor ikke fikk dette spørsmålet).

Undersøkelsen viser for øvrig at de mest vanlige informasjonskildene var konferanser/seminarer og skriftlig eller nettbasert informasjon fra IMDi. På spørsmål om hvordan prosjektene/KUM-kommunene selv sprer informasjon, fremgår det imidlertid at de mest vanlige metodene var gjennom nettverk med andre kommuner eller gjennom direkte henvendelser/besøk fra andre kommuner.

Med bakgrunn i intervjuene med de 20 prosjektene, ser vi også at kommunen har ulike praksis eller strategier for å formidle informasjon eller innhente informasjon fra andre. Vi kan her skille mellom fire typer praksis/strategier:

- Samarbeid mellom kommuner som jobber med samme problemstilling
- Spredning via nettside, konferanser og løse kontakter
- Prosjekter med lokal spredning
- Isolerte prosjekter med kun prosjektintern læringseffekt

Av de fire strategiene, synes det som at den første er minst vanlig.

Spredning av kunnskap handler både om dialog mellom prosjekter med KUM-prosjekter og om hvorvidt kunnskapen fra KUM-prosjektene når ut til andre

kommuner som ikke søker eller ikke er berettiget til å søke. Av spørreundersøkelsen fremgår det at det utveksles mye informasjon mellom de kommunene som har KUM-midler. Det samme fremgår av intervjuene, men samtidig er inntrykket at læringen på tvers av prosjektene er mer begrenset. Et relevant spørsmål er derfor om læringspotensialet mellom prosjektene er godt nok utnyttet.

Blant kommunene som ikke har fått støtte fra KUM, er det forholdsvis få som har fått informasjon om KUM-prosjektene. Dette bør også ses i lys av at IMDi kanskje først og fremst har lagt vekt på å formidle informasjon og kunnskap mellom prosjekter som har fått støtte eller er kvalifisert for å søke, mens de i mindre grad har lagt vekt på formidling til andre kommuner. Når ordningen er avgrenset til større kommuner, er det imidlertid rimelig å forvente at kunnskapen fra ordningen også gjøres tilgjengelig for andre kommuner, og i en slik form at kunnskapen kan tas i bruk. Samtidig er det også et spørsmål hvor aktivt IMDi skal være i å formidle informasjon og hvor mye ansvar det ligger på kommunene selv i å innhente informasjon. I det siste avsnittet kommer vi nærmere inn på dette spørsmålet.

6.4 Anbefalinger

Supplerende strategier til dagens forvaltningspraksis

Vi har i dette kapitlet omtalt KUM som en stimuleringsordning. Med dette menes at ordningen først og fremst stimulerer til det lokale utviklingsarbeidet og i mindre grad til nasjonal nyskaping. Dette kan også ses i sammenheng med måten ordningen forvaltes på. Innenfor rammen av de mål og prioriteringer som IMDi legger til grunn, er det kommunenes behov og ideer som blir grunnlaget for prosjektprofilen.

Dersom man ønsker å fremme nasjonal utvikling eller nyskaping, kan det tenkes to ulike supplerende strategier til dagens praksis. I begge tilfeller innebærer det at IMDi har en mer proaktiv rolle i å ta initiativ til bestemte prosjekter eller satsinger. Sagt på en annen måte innebærer forslagene å tilføre KUM-ordningen elementer av en top-down-strategi som supplerer den bottom-up-strategien som preger dagens ordning.

Det ene supplerende strategien innebærer at IMDi selv tar initiativ til, og eventuelt koordinerer, *nasjonale nyskappende (utforskende) prosjekter*. Dette kan være på bakgrunn av forskning på feltet eller ved å oppfordre kommunene til å søke om støtte til mer radikale ideer. En slik strategi vil i så fall bygge på en antakelse om at det finnes kunnskap, ideer eller metoder i praksisfeltet eller i forskningsmiljøer som kan prøves ut. En slik satsing kunne for eksempel vært i utviklingen av pedagogiske metoder i norskundervisningen for fremmedspråklige. Vi finner få slike KUM-prosjekter, og i Djuve m.fl. (2017) fremgår det at det er få ansatte i voksenopplæringen som har kunnskap innen norsk som andrespråk og voksenpedagogikk. Begrunnelsen for en slik strategi vil være å stimulere til prosjekter som kan få en nasjonal betydning.

Den andre supplerende strategien innebærer at IMDi har en mer proaktiv og koordinerende rolle i å *støtte kommunene i å videreutvikle allerede pågående*

prosjekter. Med proaktiv mener vi som over, at IMDi identifiserer relevante områder det kan være hensiktsmessig å bidra til å utvikle. IMDi kan ivareta en koordinerende rolle ved å koble sammen kommuner som jobber med likeartede prosjekter, bringe inn annen kunnskap og ekspertise, samt bidra til å sammenstille dokumentasjon av aktivitetene. Begrunnelsen for en slik strategi er at flere kommuner i dag jobber med likeartede prosjekter, og det er rimelig å anta at bedre koordinering av disse kunne bidratt til bedre læring på tvers av prosjektene. En naturlig del av denne koordinatrollen vil også være å sammenstille erfaringer og metoder i skriftlig form slik at det også kan gjøres tilgjengelig for andre kommuner. En slik strategi kunne for eksempel vært hensiktsmessig innenfor yrkesrettet opplæring.

Vår anbefaling er ikke å endre dagens forvaltningsstrategi radikalt. Den bidrar til å stimulere til aktivitet og lokal nyskaping i forholdsvis bred skala, og mange kommuner får dermed erfaringer med endrings- og utviklingsarbeid innenfor introduksjonsordningen. Vi foreslår heller å prøve ut de to strategiene omtalt ovenfor som en del av ordningen. Det kan også tenkes at det burde vært gjennomført mer målrettede evalueringer eller effektundersøkelser knyttet til slike spesielle satsinger. Dette både for å dokumentere innholdet i prosjektene og virkningene.

Vi har allerede nevnt et eksempel med fag- eller praksisbrev der det kunne vært hensiktsmessig at IMDi hadde tatt på seg en mer proaktiv og koordinerende rolle. Et annet eksempel der begge de to strategiene kunne vært hensiktsmessig, er innenfor den grunnleggende norskopplæringen. Her finner vi at det foregår lite utviklingsarbeid, og en kombinasjon av å legge opp til radikale innovative prosjekter og en mer samordnet innsats fra IMDi, kunne fremmet mer aktivitet på dette området.

Avgrensning av ordningen

I rundskrivet om KUM for 2017 var det 186 kommuner som tilfredsstilte kriteriene for å søke IMDi om tilskudd. Begrunnelsen for å avgrense ordningen er antakelsen om at utviklingsarbeid krever et visst antall flyktninger i kommunen. Når det gjelder prosjekter som retter seg mot enkeltgrupper, for eksempel deltakere i spor 1, fagbrevutdanning etc., er det rimelig å anta at dette forutsetter at det er bosatt et visst antall flyktninger i kommunen.

Det kan samtidig hevdes at antall personer ikke nødvendigvis er en forutsetning for å drive utviklingsarbeid. For eksempel drives det prosjekter i større kommuner, med forholdsvis få deltakere. Det er heller ingenting i veien for å drive utviklingsprosjekter som omfatter alle introduksjonsdeltakerne i en kommune, selv om dette sannsynligvis vil bestå av svært heterogene grupper deltakere. Dette kan for eksempel gjelde prosjekter som handler om organisering av introduksjonsarbeidet i kommunen, utviklingsarbeid som skjer i regi av eksterne leverandører, eller tiltak rettet mot norskundervisningen (uavhengig av nivå). Et annet argument er at mange av landets kommuner er små, og dersom små kommuner skal integrere flyktninger, vil det også være behov for utviklingsarbeid nettopp i en småskalakontekst.

Til tross for at det er gode argumenter for å utvide ordningen til å gjelde alle kommuner, er vi likevel i tvil om hvor hensiktsmessig dette er. For det først vil forvaltningen av ordningen bli mer kostbar. Det er i dag en forholdsvis liten ordning, og vi har allerede påpekt det positive med at det går lite ressurser til administrasjon. For det andre er det rimelig å anta at forutsetningen for å drive utviklingsarbeid i små kommuner er begrenset (selv om det ikke gjelder alt utviklingsarbeid). For det tredje er det også fornuftig slik det er i dagens ordning at kommuner kan ha en viss kontinuitet i prosjektarbeidet gjennom flere år. Dersom midlene ble delt ut til flere kommuner, ville mulighetene for flerårige prosjekter vært mindre.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det er et mindretall av de kommunene som ikke søker KUM, som har fått informasjon om nye metoder fra KUM. Dette kan tolkes dithen at resultatene for KUM-ordningen i for liten grad spres til kommuner som ikke søker eller er berettiget til å søke. Dersom det fortsatt skal være en begrensning i ordningen, er det rimelig å forvente at kunnskapen kommer alle kommuner til gode. En forutsetning for dette er at resultatene dokumenteres. En annen forutsetning er at dokumentasjonen gjøres tilgjengelig for alle kommuner, herunder hva prosjektet inneholder og hvordan det gjennomføres. Et godt eksempel på slik dokumentasjon finner vi hos Kompetanse Norge når det gjelder arbeidsrettet introduksjonsprogram.¹³ Det er også et spørsmål hva slags rolle IMDi skal ha i å formidle slik informasjon. Skal IMDi først og fremst tilrettelegge for å formidle informasjon (for eksempel skriftlig dokumentasjon fra prosjektene), eller skal de også være aktive i å formidle denne informasjonen og kunnskapen gjennom konferanser og liknende? Etter vårt skjønn vil det være et rimelig at IMDi dokumenterer de viktigste prosjektene og tilrettelegger for at denne dokumentasjonen formidles til andre kommuner.

Stor spredning eller mer konsentrert satsing

I lys av at ordningen i dag bærer preg av lokal stimulering, kan vi også stille spørsmålet om satsingen burde vært mer konsentrert. Ingen av de nevnte supplerende strategiene innebærer nødvendigvis en mer konsentrert satsing. De supplerende strategiene handler mer om at IMDi innenfor enkelte prosjekter eller satsingsområder tar på seg en mer proaktiv rolle i å stimulere til nyskapende prosjekter, eller bidrar til en mer aktiv koordinering av utviklingen innenfor enkelte områder. Dette bør imidlertid ikke gå vesentlig ut over bredden i dagens ordning. Argumentet mot en mer konsentrert satsing er at dette sannsynligvis ville favorisere de kommunene som allerede har et godt tilbud. Med en mer konsentrert satsing må man også stille langt større krav til spredningen av resultatene fra de prosjektene som får støtte.

¹³ Se: <http://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/arbeidsrettet-opplaring/>

Referanser

- Ahlgren, K. (2003): *Fråmling i paradiset – några vuxna andraspråksinlärares rektioner kring språk och identitet*. Centrum för tvåspråkighetsforskning: Stockholms universitet.
- Blom, S. og A. W. Enes (2015): *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. (SSB-rapport 2015/36). Hentet fra <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/introduksjonsordningen-en-resultatstudie>
- Clyne, M. (1994): *Inter-Cultural communication at work: Cultural values in Discourse*. Cambridge: Cambridge University Press
- Djuve, A. B. og A. S. Grødem (2014): *Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering*. (FAFO-rapport 2014:27). Hentet fra <http://www.faf.no/images/pub/2014/20374.pdf>
- Djuve, A. B., H. C. Kavli, E. B. Sterri og B. Bråten (2017): *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (FAFO-rapport 2017:31). Hentet fra <http://www.faf.no/images/pub/2017/20639.pdf>
- Djuve, A. B og H. C. Kavli (2015): *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. (FAFO-rapport 2015:26). Hentet fra <http://www.faf.no/images/pub/2015/20431.pdf>
- Djuve, A. B., A. Hagelund, og H. C. Kavli (2011): *Kvinner i kvalifisering, introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. (FAFO-rapport 2011: 02). http://www.faf.no/media/com_net-sukii/20193.pdf
- Duff, P., P. Wong og M. Early (2000): Learning language for work and life: e linguistic socialization of immigrant Canadians seeking careers in health care. *Canadian Modern Language Review* 57(1), s. 9–57.
- Enes, A.W. og K.S. Wiggen (2016): *Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2009-2013*. (SSB-rapporter 2016:24). Hentet fra <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/tidligere-deltakere-i-introduksjonsordningen-2009-2013>
- Godøy, A. A. (2013): *Local labor market conditions, demographics and employment outcomes of refugee immigrants*. Conference of the European Society for Population Economics; 2013-06-12 – 2013-06-15. FRISCH.
- Guribye (2017): Folk møter folk. Sosial nettverksbygging i introduksjonsprogrammet for flyktninger. Agderforskning. FoU Rapport nr. 1/2017.
- IMDi (2018): Organisering og innholdet i opplæringen. Hentet fra: <https://www.imdi.no/norskopplaring/organisering-og-innholdet-i-opplaringen/>
- Justisdepartementet (2015): *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* (Meld. St. 30 2015 – 2016). Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>

Justisdepartementet (2017): *Høring: Endringer i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter.* Høringsnotat. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-endringer-i-introduksjonsloven-og-tilhørende-forskrifter/id2564661/>

Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007): *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere.* (FAFO-rapport 2007:34). Hentet fra

http://www.faf.no/media/com_netsukii/20034.pdf

Lillegård, M. og Seierstad, A. (2013): *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenlikning av kommunenes resultater.* (SSB-rapport 2013:55). Hentet fra

<http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/introduksjonsordningen-i-kommunene>

Lund, K. og M. Svendsen Pedersen (2006): *Can (a second) language be learned in the workplace?* I: K-M. Frederiksen, K. S. Jakobsen, M. Svendsen Pedersen og K. Risager (red.) *Second Language at Work.* IRIS Publications 1: Roskilde Universitet, s. 11–24.

March, James (1991): *Exploration and Exploitation in Organizational Learning.* *Organization Studies* 2: 71-78.

Møller, G og J. Sannes (2009): *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter.* TF-rapport 2009:253). Hentet fra

<https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/filer/1633.pdf>

Pavlenko, A. og I. Piller (2001): *New directions in the study of multilingualism, second language learning, and gender.* I A. Pavlenko, A. Blackledge, I. Piller og M. Teutsch-Dwyer (Red.), *Multilingualism, second language learning, and gender* (s. 17-52). Berlin, Germany: Mouton de Gruyter

Proba samfunnsanalyse (2017): *Samarbeid NAV - kommune om introduksjonsprogrammet – En kartlegging.* (Proba-rapport 2017:11). Hentet fra

<http://proba.no/rapport/ny-rapport-samarbeid-nav-kommune-om-introduksjonsprogrammet-en-kartlegging/>

Rambøll (2011): *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen.* FOU-prosjekt. Sluttrapport. Hentet fra

<http://www.ramboll.no/presse/publikasjoner/2011/introduksjonsordningen>

Sandwall, K. (2010): "I Learn More at School": A Critical Perspective on Workplace-Related Second Language Learning In and Out of School. *Tesol quarterly* Vol. 44(3).

Schierup C.U. og S. Paulsson (red). (1994): *Arbetets etniska delning: Studier från en svensk bilindustri,* Stockholm: Carlssons

Skutlaberg, L.S., K.A.K. Drangslund og A. Høgestøl (2014): *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene.* (Ideas2evidence-rapport 2014:09). Hentet fra

<https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Evaluering%20av%20introduksjonsprogrammene%20i%20storbyene.pdf>

SSB (2017a, 20.12): Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere tidligere deltakere. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-tidligere-deltakere>

SSB (2017b, 23.11): Norskopplæring for voksne innvandrere. Hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/nopplinnv/aar>

Tronstad, K. R. (2015): *Introduksjonsprogram for flyktninger i norsk kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* (NIBR-rapport 2015:2). Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Publikasjoner-norsk/Introduksjonsprogram-for-flyktninger-i-norske-kommuner>

