



Evaluering av kommunale utviklingsmidler

– Sluttrapport

Rapport 2019 - 04

 PROBA
samfunnsanalyse

 Telemarksforskning

Proba-rapport nr. 2019 - 04 , Prosjekt nr. 17038

ISSN: 1891-8093

HB, TB, AWE, HK, 15. mars 2019

--

Offentlig

--

Evaluering av kommunale utviklingsmidler

Sluttrapport

Utarbeidet for Kunnskapsdepartementet

Rapport 2019 - 04

 PROBA
samfunnsanalyse

 Telemarksforsking

Forord

Undersøkelsen har blitt gjennomført på oppdrag for Kunnskapsdepartementet (ved oppstart Justis- og beredskapsdepartementet). Det er et samarbeid mellom Proba samfunnsanalyse og Telemarksforskning. Prosjektet er gjennomført i to faser, og dette er rapport fra del B og samtidig sluttrapport.

Helene Berg har vært prosjektleder. Fra Proba har dessuten Hilde Kullerud, Audun Gleinsvik, Anette Enes og Tonje Bentzen deltatt. Fra Telemarksforskning har Geir Møller og Erik Magnussen deltatt. Vi har i tillegg samarbeidet med professor Kari Mari Jonsmoen ved OsloMet.

Prosjektet har hatt en meget kompetent og konstruktiv referansegruppe, med representanter for Kunnskapsdepartementet, IMDi, Kompetanse Norge, samt representanter for Nasjonalt senter for flerkulturell læring, voksenopplæringen i en kommune og introduksjonsprogrammet i en annen kommune.

Vi vil også benytte anledningen til å takke alle de som stilte opp til intervju ute i kommunene, til sammen rundt 180 ansatte, samarbeidspartnere og deltakere i de ulike KUM-prosjektene.

Oslo, mars 2019

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Om ordningen med Kommunale utviklingsmidler (KUM).....	9
1.3 Problemstillinger	10
1.4 Metoder.....	11
1.5 Leseveiledning.....	13
2 KUNNSKAPSSTATUS	14
2.1 Bakgrunn og resultater	14
2.2 Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet	15
2.2.1 Hvilke arbeidsrettede tiltak gir bedre resultater i introduksjonsprogrammet?	16
2.2.2 Arbeidsretting – hva gjør kommunene?.....	17
2.2.3 Samarbeid med NAV om introduksjonsprogrammet	18
2.2.4 Deltakeres erfaringer med introduksjonsprogram.....	20
2.3 Norskopplæring	21
2.3.1 Resultater i norskopplæringen.....	22
2.3.2 Hva gir bedre resultater i norskopplæringen?.....	22
2.3.3 Innvandreres erfaringer med norskopplæring.....	24
2.3.4 Metoder og opplæringsmodeller	25
2.3.5 Arbeidsretting av norskopplæringen	27
3 FAGBREV	31
3.1 Presentasjon av casene	31
3.2 Organisering og samarbeidspartnere	33
3.3 Metoder og innhold	36
3.4 Ressurser og kompetanse.....	40
3.5 Resultater	42
4 FORBEREDENDE YRKESOPPLÆRING	44
4.1 Presentasjon av casene	44
4.2 Metoder og innhold	46
4.3 Resultater	52
5 NORSKOPPLÆRING/SPRÅKOPPLÆRING	54
5.1 Presentasjon av casene	54
5.2 Organisering og samarbeidspartnere	56
5.3 Metoder og innhold	57
5.4 Ressurser og kompetanse.....	60
5.5 Resultater	62
6 INTEGRERT NORSK OG PRAKSIS.....	64
6.1 Presentasjon av casene	64
6.2 Organisering og samarbeidspartnere	66
6.3 Metoder og innhold	69
6.4 Rekruttering og utvelgelse av deltakere	74
6.5 Ressurser og kompetanse.....	76
6.6 Resultater	77
7 RASK PROGRESJON	81
7.1 Presentasjon av casene	81

7.2	Organisering og samarbeidspartnere	82
7.3	Metoder og innhold	83
7.4	Ressurser og kompetanse	86
7.5	Resultater	87
8	INDIVIDUELL OPPFØLGING I PRAKSIS	89
8.1	Presentasjon av casene	89
8.2	Organisering og samarbeidspartnere	92
8.3	Metoder og innhold	94
8.4	Ressurser og kompetanse	99
8.5	Resultater	101
9	EFFEKTER AV KUM?	103
9.1	Data og undersøkelsesdesign	103
9.2	Hva kjennetegner kommuner med tilskudd?	107
9.3	Analyser av tilskuddskommuner	111
9.4	Analyser av innholdet i kommunenes tilbud	115
10	KONKLUSJONER – FELLES ERFARINGER	120
10.1	Resultater av KUM	120
10.2	Kunnskapsgrunnlag: Hva virker?	121
10.3	Erfaringer fra casene	121
10.4	Generelle erfaringer	128
10.5	Anbefalinger	130
	LITTERATUR	132

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Tilskuddsordningen Kommunale utviklingsmidler har delfinansiert en rekke prosjekter i årene 2013-2018, med mål om å bedre kvaliteten i kommunenes integreringsarbeid. Mange av prosjektene er relativt små og kortvarige, og har i liten grad resultert i ny kunnskap som er blitt spredd og videreført. En del av dem har likevel gitt gode gevinster lokalt og vil kunne danne et godt grunnlag for å utvikle mer standardiserte opplæringsmodeller. Vi finner imidlertid ingen samlede positive resultater på kommunenivå.

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) ble innført i 2013, og har i årene fram til 2018 delfinansiert et stort antall prosjekter som skal bedre kvaliteten i dette arbeidet. Ordningen har vært forvaltet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Formålet med ordningen har vært å bedre kvaliteten og resultatene av kommunenes integreringsarbeid og bidra til å utvikle kunnskap og metoder. Hensikten er at dette skal ha overføringsverdi til andre kommuner. Den prioriterte målgruppen for KUM er nyankomne innvandrere, og deltakere i introduksjonsprogrammet er prioritert. Ordningen har hatt følgende delmål, med noen mindre justeringer i løpet av perioden:

- Utvikle metoder og opplæringsmodeller som bedrer kvaliteten i og resultatene av norskopplæringen
- Utvikle helhetlige opplæringsløp som sikrer sammenheng mellom norskopplæring og andre opplæringstilbud, for eksempel grunnskole for voksne eller videregående skole
- 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

Om lag 60 kommuner med totalt 65 - 80 prosjekter har årlig fått tilskudd til utviklingsprosjekter. Det er krav om at kommunene bidrar med egenfinansiering. De årlige bevilgningene har ligget på 32-35 millioner kroner.

Proba samfunnsanalyse har evaluert ordningen i samarbeid med Telemarksforskning, på oppdrag for Kunnskapsdepartementet. Evalueringen har blitt gjennomført i to faser, der vi i første delrapport så på IMDi's forvaltning av ordningen, innhold i, spredning og implementering av forsøkene. Vi beskrev prosjekter som har fått støtte, og så disse opp mot målene for ordningen. Resultatene er dokumentert i Proba-rapport 2018-06: *Evaluering av kommunale utviklingsmidler – Delrapport 1.*

Problemstillinger

I denne andre fasen har vi gått nærmere inn i innholdet og organiseringen av

enkeltprosjekter. Vi har sett på om metoder som er utviklet er egnet til å gi bedre resultater av integreringsarbeidet, samt hva som er viktig for å oppnå effekt av integreringsprosjekter. I oppdraget var følgende spørsmål spesifisert:

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

Vi har sett på rammebetingelser og ressurser, samarbeid, rekruttering og utviklingsmetoder, innhold, metoder og målgrupper, samt resultater av prosjektene for deltakerne og organisasjonene. Flere datakilder har blitt brukt: Vi har gjennomført en litteraturstudie, en casestudie med kvalitative intervjuer der det inngår 19 prosjekter, samt en statistisk analyse av kommunedata fra årene 2012-2018 om norskresultater og overgang til arbeid/utdanning.

Erfaringer fra 19 prosjekter

KUM-prosjektene er svært ulike både når det gjelder målgrupper, innhold, organisering, størrelse og varighet. Vi har valgt ut 19 prosjekter av en viss størrelse og varighet, samt med stor spredning i innhold, for å undersøke deres erfaringer. Vi har gruppert dem i seks kategorier av prosjekter som har visse likhetstrekk.

Fagbrev

Fire av prosjektene vi har sett på har satset på å gi et tilbud som leder til fagbrev. De har valgt ulike modeller. I *Steinkjer* tar de utgangspunkt i en modell med to års skole og to år i lære, men har nesten tredoblet undervisningsressursene i programfagene og lagt inn praksisperioder de to første årene. I tillegg planla de å fordele fellesfagene over fire år, men dette lot seg ikke gjennomføre. I *Odda* har de gjennomført en vekslingsmodell der elevene kombinerer skole og praksis i alle de fire årene, med en økende andel praksis. Skoletiden inneholder en kombinasjon av norskopplæring, fellesfag og yrkesfag, der fellesfagene også inkluderer pensum fra grunnskolen. *Sandefjord* har satset på praksiskandidatordningen som består av en teoriprøve og fem års praksis før praktisk fagprøve. Dette prosjektet inneholder et forkurs, og deretter en kombinasjon av norskundervisning, fagteori og praksis hvor målet er å fullføre den teoretiske prøven.

I *Ski* er det gjennomført et forprosjekt for å utvikle et opplegg innenfor den nye ordningen fagbrev på jobb. Ordningen inneholder samme krav til teori- og praktisk prøve, men stiller ikke krav til fellesfagene. Prosjektet har inkludert det første året, med en kombinasjon av 20 prosent skole og 80 prosent opplæring på arbeidsplass, hvor bedriften vil motta mentortilskudd.

Vi har identifiserer følgende kritiske faktorer for at slike prosjekter skal lykkes: Et godt samarbeid mellom fagsiden og norskopplæringssiden, både på institusjonsnivå og lærernivå; finansiering av livsoppholdet under opplæringen; samt tilgang til praksis- eller lærlingplasser. Det siste krever både høy bevissthet om etterspørselen, god planlegging og forpliktende avtaler med arbeidsgivere.

Disse prosjektene har hatt spor 1- og 2-deltakere, som er personer med ingen eller litt skolegang.¹ Prosjektlederne har derfor opplevd svake norsksferdigheter og manglende læringsstrategier som utfordrende. Et sentralt spørsmål er om det bør stilles krav til

¹ Deltakere i norskopplæring for voksne innvandrere er delt inn i tre spor, avhengig av morsmålet og deres tidligere skolegang. Spor 1 er deltakere med liten eller ingen skolegang. Spor 2 omfatter deltakere med litt skolegang, mens spor 3-deltakere er de med mye skolegang, der mange har høyere utdanning.

norskferdigheter eller grunnleggende utdanning for å starte et slikt løp. Prosjektene som har hatt deltakere som har gått hele løpet har opplevd en god del frafall og at noen deltakere ikke har bestått. Det er likevel mange som har fått kvalifikasjoner som har gitt dem jobb innen faget.

Forberedende yrkesopplæring

Fire av prosjektene vi har sett på kombinerer norskopplæring, fagopplæring og praksis innenfor bestemte yrker.

Tre av dem foregår i *Bærum*: Ett prosjekt er rettet mot byggfag, ett mot restaurant- og matfag, mens det tredje er utviklet for å rekruttere minoritetsspråklige til bussjåføryrket. Det siste innebærer et tett samarbeid med to busselskaper, og har som mål at deltakerne skal ta førerkort klasse D. Deltakerne kombinerer norskopplæring, kjøreopplæring og praksis i busselskapene. Alle prosjektene går over ett år. Det fjerde prosjektet i denne kategorien foregår i *Larvik*, og kombinerer skolebasert norskopplæring med teoretisk fagopplæring og praksis innenfor ulike yrkesfag. Her har målet vært å forberede deltakerne til å starte på et fagbrevløp.

Prosjektene som ser ut til å gi gode resultater, og kan egne seg for spor 1-deltakere. En forutsetning for å lykkes er imidlertid at de innrettes mot bransjer der det er etterspørsel etter arbeidskraft, og der de faglige kravene ikke er høyere enn at det er muligheter for deltakerne å få jobb. Det beste eksemplet på «markedsretting» er bussjåførprosjektet. Her forventes stor etterspørsel etter arbeidskraft og bransjen selv har derfor også vært interessert i å delta i prosjektet. Et eksempel som understreker behovet for å tilpasse slike kurs til kravene i bransjen er prosjektet som er rettet inn mot byggebransjen. Kravet til HMS og høye krav til norskferdigheter bidro til at dette lyktes i mindre grad.

Norskopplæring/språkopplæring

Relativt få KUM-prosjekter har vært innrettet mot å utvikle metoder/modeller for norskopplæringen. Vi har sett på to av de som har hatt som mål å bedre kvaliteten på norskopplæringen, men med svært ulike målgrupper og virkemidler.

I *Larvik* gjennomføres et prosjekt som innebærer utprøving av og kompetanseutvikling innenfor metoden «sjangerpedagogikk» – en metode for å utvikle lese- og skrivekompetanse i alle fag. Den handler om å tydeliggjøre tekststrukturer for at deltakerne lettere skal lese og forstå, og gi dem kunnskap om hvordan man kan skape ulike teksttyper. Målet med prosjektet er at deltakerne skal bli bedre og mer funksjonelle skrivere på sitt eget nivå, og målgruppa er alle elevene ved Læringscenteret. Det er forsket på metoden med gode resultater, men det finnes ikke forskning på hvordan sjangerpedagogikkens skrivemetodikk kan brukes for voksne minoritetsspråklige.

Voksenopplæringen Rosenhof har gjennomført et prosjekt for kvinner i introduksjonsprogrammet som er i fødselspermisjon og andre hjemmевærende innvandrerkvinner med små barn. Her er målet at deltakerne skal bevare norskkunnskapene mens de er i permisjon, og komme raskere tilbake til introduksjonsprogrammet. Det gis enkel og praktisk norskundervisning, med vekt på temaer som skal være særlig relevante for målgruppa. Eksempler er barnehage, helse, og det å være foreldre i Norge. Til forskjell fra sjangerpedagogikk som benytter en teoretisk basert eksplisitt metode, bygger Rosenhof-prosjektet på høy kompetanse innen norsk som andrespråk.

Integrert norsk og praksis

Arbeidsretting av norskopplæringen er et av de tiltakene som anbefales i forskningslitteraturen. Tre av prosjektene vi har sett på handler om å integrere norskopplæring og arbeidspraksis, ved å skape et felles læringsrom. Tanken er at deltaker og lærer

innhenter ord, begreper og innhold fra arbeidsrommet som lærer analyserer og tilrettelegger i språkundervisningen i undervisningsrommet. Deltakerne tar så med seg eksempler de har lært i undervisningsrommet som de prøver ut i arbeidsrommet.

Et av prosjektene foregår i *Bergen*, hvor de benytter en såkalt ambulerende norsklærer som besøker deltakerne på arbeidsplassen en gang per uke og bistår med arbeidsrettet norsk ved hjelp av verktøy som ordlister over relevante begreper. Deltakerne i prosjektet har norskopplæring på skole i kombinasjon med språk-/arbeidspraksis ute i bedrift.

På *Lillehammer* har prosjektet vært lokalisert i en arbeidsmarkedsbedrift, hvor norskundervisningen bokstavelig talt flyttet inn på praksisplassen. Her ble det utviklet en 4-tinnsmodell hvor deltakerne startet med enkle aktiviteter i gruppe. Deretter startet deltakerne i intern praksis i arbeidsmarkedsbedriften, og etter hvert ekstern praksis med mål om ordinær jobb. Praksisen ble kombinert med vanlig grunnleggende norskopplæring og arbeidsnorsk.

I *Stange* har et viktig element i prosjektet vært samarbeid med noen store arbeidsplasser. Deltakerne har vært 2-3 dager i praksis og 2-3 dager i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det ble etablert norsklærer i bedrift som tilbragte en dag i uken ute på arbeidsplassene og hadde norskundervisning hvor de tok i bruk arbeidsplassene som konkretiseringsverktøy. Prosjektet hadde både spor 1-, 2- og 3-deltakere.

En kritisk faktor for disse prosjektene er å sørge for et godt samarbeid mellom de relevante aktørene og arenaene. Det er flere instanser som skal bistå deltakerne, noe som kan kreve god planlegging og rolle- og forventningsavklaringer. Det kan også være en utfordring at målene for skoleundervisningen og opplæringen i arbeid/praksis er ulike: henholdsvis å bestå norskprøver, og å mestre arbeidsoppgaver og kollegiale samtaler. Det er derfor viktig å skape en felles forståelse av målet og metodene.

Prosjektene i denne kategorien legger hovedvekten på muntlig norsk, og har primært spor 1-deltakere som målgruppe. De følger to ulike strategier når det gjelder hvor raskt deltakeren skal ut i ordinært arbeidsliv. Det er ikke mulig å si noe generelt om hvilken strategi som er best, men i alle prosjektene ser de et behov for mer skjermede arenaer for deltakerne med størst utfordringer.

Rask progresjon

Et funn fra forskningslitteraturen er at tilbud om rask progresjon for spor 3-deltakere er effektivt for de som deltar, og samtidig gir gevinster for deltakere på andre spor. To av casene våre er prosjekter som legger til rette for rask progresjon for deltakere med høy kompetanse/gode forutsetninger for å nyttiggjøre seg et slikt opplegg. De er utformet på en noe ulik måte. I *Fjell* kommune begynner deltakerne rett i prosjektstilling i kommunen og får i tillegg norskundervisning på kveldstid. De har også en mentor på den enkelte arbeidsplass.

I *Bærum* har de hatt en trinnvis modell med kurs. Inntakskriteriene har vært akademisk utdanning, skolelært engelsk, evne til svært rask progresjon og kort botid. De tre elementene i prosjektet er 1) et intensivt opplæringsløp i norsk, med regelmessige tester og krav om progresjon for å fortsette; 2) arbeidslivskunnskap; og 3) praksis. Praksisen skal være relevant ut fra utdanningsbakgrunn, og med reelle rekrutteringsmuligheter.

I begge prosjektene opplever både arrangør og deltakere at tiltaket har vært vellykket. Deltakerne lærer norsk raskt og har gode muligheter for å få ordinært arbeid. Et fellestrekk med de to prosjektene er at deltakerne får tett oppfølging. I begge prosjektene understreker de betydningen av god forankring på ledernivå i kommunen, både for å engasjere de ulike tjenesteyterne og for å skaffe praksis-/arbeidsplasser.

Individuell oppfølging i praksis

Den siste kategorien case inkluderer fire KUM-prosjekter som har det til felles at de innebærer tett oppfølging i jobb. De bruker ulike virkemidler på arbeidsplassene eller i forkant av arbeid eller praksis. *Lørenskog* og *Ullensaker* har benyttet Supported employment-metodikk (SE), der ansatt jobbspesialist eller programrådgiver følger de fem trinnene i denne modellen: 1) innledende kontakt og samarbeidsavtale med arbeidssøker, 2) yrkeskartlegging og karriereplanlegging, 3) finne en passende jobb, 4) samarbeid med arbeidsgiver for å utvikle og vedlikeholde jobben, og 5) opplæring og trening på og eller utenom arbeidsplassen. Ullensaker har i tillegg innført en rekke virkemidler som bransjekurs, mentorordning, læreplan i arbeidsnorsk, karriereveiledningskurs og en rolle som bedriftslærer.

I *Trondheim* har et hovedelement i prosjektet vært opprettelse av språkmentor på arbeidsplass. Dette er en rolle som skulle fungere som en brobygger mellom deltaker og arbeidsgiver under arbeidspraksis. Språkmentorens rolle var mangfoldig – med veiledning og «oversettelse» både for deltaker og arbeidsgiver på en rekke relevante områder knyttet både til arbeidsoppgaver og arbeidsliv mer generelt. I *Hattfjelldal* har prosjektet bestått av en helhetlig tilnærming til deltakerne, som fikk tett oppfølging, med arbeidsrettet norskopplæring og praksis i arbeidslivet. Det ble også utviklet et arbeidslivskurs. Opplegget ble i stor grad skreddersydd for den enkelte deltaker.

Prosjektene i denne kategorien er svært ulike, og det er vanskelig å sammenlikne dem på tvers. Den individuelle tilnærmingen i Hattfjelldal synes å gi svært gode resultater, men kan nok være vanskelig å få til i en større kommune. Ullensaker og Lørenskog har begge prøvd ut en SE-metodikk på en «ny» målgruppe. Begge kommunene opplevde utfordringer knyttet til selve metoden. Språkmentorordningen i Trondheim er helt unik for de casene vi har sett på. Den ser ut til å fungere svært godt, men det var krevende å avgrense og definere språkmentorrollen.

Alle disse prosjektene innebærer samarbeid mellom en rekke instanser, og er derfor avhengig av et godt samarbeid og god forankring i ledelsen i kommunen. Prosjektene er ellers utfordrende når det gjelder planlegging, logistikk og informasjonsflyt. Hattfjelldal er en liten kommune, og forutsetningene for samarbeid er nok enklere enn i de andre tre kommunene, som er blant landets største.

Målgruppene i disse prosjektene har vært litt ulike, og det er en generell tilbakemelding at individuell oppfølging kan ha gode resultater for alle grupper.

Generelle erfaringer

Noen problemstillinger og suksesskriterier går igjen innenfor flere av de ulike typene prosjekter. Følgende er sentralt.

- **Lederforankring:** Mange av prosjektene krever at ulike kommunale instanser/ tjenester samarbeider og har en felles forståelse av målet, og de krever godt forarbeid og planlegging. Det er derfor svært viktig at de er forankret på et høyt nivå i kommunen.
- **Rolle- og forventningsavklaringer:** Mange av prosjektene innebærer samarbeid mellom ulike aktører. Det er derfor av stor betydning at man på forhånd har avklart roller og samarbeidsmodeller og inngår klare avtaler.
- **Kostnader:** Noen av prosjektene er kostnadskreven, noe som gjør at det er vanskelig å videreføre arbeidsmetodene uten ekstraordinære tilskudd.
- **Vedlikehold av kunnskap:** I flere av prosjektene er det bygget opp kunnskap som ikke videreføres så godt som det burde. Dette har dels å gjøre med at mye er styrt

av ildsjeler og dels at kommunene har vanskelig for å omsette kunnskap og praksis fra utviklingsfasen til driftsfase.

- Målgruppe og rekrutteringsutfordringer: Flere av prosjektene er innrettet med tanke på en bestemt målgruppe, noe som er positivt med tanke på bedre tilpasning til deltakernes ulike forutsetninger og behov. Når det bosettes færre flyktninger blir imidlertid «markedsgrunnlaget» for lite til å opprettholde tilbudet.
- Progresjon: Noen av prosjektene innebærer at deltakerne går gjennom et faseinndelt opplegg der de i de første fasene skal kvalifisere seg til neste fase, mens andre innebærer at de rask eksponeres for arbeidslivet. En anbefaling er å undersøke nærmere hvorvidt den ene eller andre metoden egner seg bedre for noen grupper enn for andre.
- Relevante praksisplasser: Flere av prosjektene retter seg inn mot bestemte næringer eller bransjer. Det er da helt avgjørende å innrette tiltaket mot bransjer der det er etterspørsel etter arbeidskraft, og ha en fleksibel tilnærming slik at man kan justere retningen dersom dette endrer seg.

Som vi kan lese av erfaringene fra casene, er det ikke noe enkelt svar på spørsmålet «hva virker best for hvilke grupper». Deltakernes utdanningsbakgrunn er viktig fordi det kan innebære relevant kompetanse og læringsstrategier som gjør «rask progresjon»-tiltak hensiktsmessig. Gode læringsstrategier kan også gjøre det mer aktuelt med tiltak som innebærer utdanning (som fagbrev). Ellers kan erfaringsbakgrunn, motivasjon for ulike skole/yrker og livssituasjon spille inn på hva som er hensiktsmessige tiltak. For de med lite eller ingen skolebakgrunn er trolig vektlegging av muntlig norsk og arbeidsnorsk hensiktsmessig, og kan gjøre at deltakerne raskere kommer opp på et nivå som gir gevinster både med hensyn til jobb og i dagliglivet. Noen typer tiltak kan passe for de fleste deltakere dersom de inneholder en individuell oppfølging og relevante jobbmuligheter.

Resultater av KUM

I casestudien oppfatter vi at flere av prosjektene er vellykkede i den forstand at de har gode resultater. Dette er imidlertid et inntrykk som er basert på små tall og uten kunnskap om det kontrafaktiske forløpet – altså hvordan det ville gått med deltakerne uten det aktuelle tiltaket.

I den statistiske analysen finner vi ingen merkbare bedringer i resultatene etter at kommuner mottok KUM-tilskudd. Dette gjelder både for norskresultater og overgangen til utdanning/arbeid. Vi kan imidlertid ikke med bakgrunn i resultatene trekke en konklusjon om at tilskuddet ikke har noen virkning. Dette fordi vi i analysene kun har hatt tilgang til resultatmål på kommunenivå, ikke på prosjektnivå. Det betyr samtidig at det godt kan være positive resultater av enkeltprosjekter uten at dette fanges opp i våre analyser. Dessuten viser case-undersøkelsen at det kan blant prosjektene kan være verdifull og nyttig kunnskap som det er verdt å bygge videre på.

Anbefalinger

Selv om mange av de prosjektene vi har sett på kan anses som vellykket, er svært mange av KUM-prosjektene små og kortvarige, og kunnskap som er opparbeidet er i begrenset grad spredd. I første delrapport av evalueringen anbefalte vi å endre strategien slik at IMDi selv tar initiativ til nasjonale nyskapende prosjekter. Fra 2019 ble KUM lagt ned og erstattet av et «Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak». Den nye ordningen avviker fra KUM først og fremst ved at den skal bidra til *utprøving av prioriterte integreringstiltak av nasjonal verdi*.

Med omleggingen vil det være mindre muligheter for små kommuner til å få støtte til spesielle prosjekter. Det er imidlertid viktig å skille mellom metodeutvikling og kompetanseutvikling, hvor det er stort behov for det siste i mange kommuner. Vi mener derfor det kan hensiktsmessig å ha virkemidler, eventuelt tilskudd, som retter seg mot å øke den generelle kompetansen i integreringsarbeidet i alle kommuner.

Vår andre anbefaling er i tråd med omleggingen av KUM-ordningen – at det videreutvikles modeller som er beskrevet i denne evalueringen. Formålet vil være å utvikle modeller der innholdet og metodene er mer entydig beskrevet. Begrunnelsen for å utvikle slike modeller er tredelt:

- Det er nødvendig å stimulere til at avgrensede prosjekter implementeres i større skala og i ordinær drift
- Det er behov for bedre dokumentasjon av prosjekter som grunnlag for spredning mellom kommuner
- Dokumentasjon av modellene og metodene er nødvendig for å gjennomføre mer systematiske evalueringer

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 har evaluert ordningen i samarbeid med Telemarksforskning, på oppdrag for Kunnskapsdepartementet. Vi har dessuten samarbeidet med professor Kari Mari Jonsmoen ved OsloMet. Vi har vurdert 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.

Evalueringen har pågått i to faser, der vi i del A så på IMDi's forvaltning av ordningen, innhold i, spredning og implementering av forsøkene. Vi beskrev prosjekter som har fått støtte, og så disse opp mot målene for ordningen. Resultatene er dokumentert i Probarapport 2018-06: *Evaluering av kommunale utviklingsmidler – Delrapport 1*. I denne rapporten gjør vi rede for datainnsamling og resultater fra del B. Vi har her gått nærmere inn i innholdet og organiseringen av enkeltprosjekter, og sett på om metoder som er utviklet er egnet til å gi bedre resultater av integreringsarbeidet, samt hva som er viktig for å oppnå effekt av integreringsprosjekter.

Introduksjonsprogrammet

Den prioriterte målgruppen for KUM er nyankomne innvandrere, og de som er omfattet av introduksjonsloven² blir prioritert. Loven stadfester nyankomnes flyktningers 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.³

Formålet med introduksjonsprogrammet beskrives slik i loven:

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

² Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). Om lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

³ Rundskriv Q-20/2015. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

vanligvis ved at nyankomne får en kontaktperson i kommunen som skal koordinere kvalifiseringstiltak 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 gjelder innvandrere mellom 16 og 67 år. I tillegg er familiegjenforente til nyankomne med rett og/eller plikt omfattet av ordningen.

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 2017 bekrefter dette bildet: Kun 19 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet hadde språk-/arbeidspraksis i løpet av året, eller tok fag i grunnskolen.⁴

1.2 Om ordningen med Kommunale utviklingsmidler (KUM)

KUM har vært forvaltet av IMDi, som har samarbeidet med Kompetanse Norge når det gjelder vurdering av søknadene om prosjekter rettet mot de med høy utdanning. Et viktig mål med ordningen har vært å bidra til 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 2018 ble 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.*⁵

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 delmål var satt opp. Disse gjaldt også i 2017.

- utvikle metoder og opplæringsmodeller som bedrer kvaliteten i og resultatene av norskopplæringen

⁴ SSB. Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv> (sist oppdatert 24.10.18).

⁵ Tilskuddsordning for kommunale utviklingsmidler. Rundskriv for tilskuddsordningen, 07/2018. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Tilgjengelig på www.imdi.no

- 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

Det har vært 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 har ligget på 32-35 millioner kroner. De var uendret i perioden 2013-15, økte om lag 10 prosent sammenlagt fra 2015 til -17 og var uendret fra 2017 til -18.

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 flyktingestrømmen, men at behovet er blitt sterkere etter hvert som de har fått etablert større kapasitet innenfor introduksjonsordningen. I 2018 var det rekordmange søknader – 149. 77 prosjekter fikk støtte, med til sammen 35,3 millioner kroner.

Fra 2019 ble KUM lagt ned og erstattet av et «Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak». Den nye ordningen avviker fra KUM først og fremst ved at den skal bidra til *utprøving av prioriterte integreringstiltak av nasjonal verdi*. Den skal bidra til kunnskaps- og metodeutvikling av nasjonal interesse, og det er utpekt fem konkrete områder for 2019. Ordningen har en ramme på kroner 52,3 millioner kroner i 2019.⁶

1.3 Problemstillinger

Evalueringen av tilskuddsordningen har blitt gjennomført i to deler, med ulike problemstillinger.

Del A

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

- 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 beskrev prosjekter som har fått støtte, og så disse opp mot målene for ordningen. Resultatene er dokumentert i Proba-rapport 2018-06.

⁶ <https://www.imdi.no/tilskudd/kommunale-integreringstiltak/>

Del B

I del B har vi vurdert de ulike modellene og metodene som er prøvd ut innenfor rammen av de kommunale utviklingsmidlene. I oppdraget var følgende spørsmål spesifisert:

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

Vi har sett på rammebetingelser og ressurser, samarbeid, rekruttering og utviklingsmetoder, innhold, metoder og målgrupper, samt resultater av prosjektene for deltakerne og organisasjonene. De ulike elementene er blitt vurdert opp mot resultater i forskningslitteraturen der det har vært mulig.

1.4 Metoder

Litteraturstudie

Vi har gjennomført en litteraturstudie for å oppsummere kunnskap som kan støtte opp om vurderingene av KUM. Vi har søkt etter forskning om introduksjonsprogrammet generelt, om erfaringer og resultater med «arbeidsretting», ulike måter å integrere språkopplæring og praksis, samarbeid med NAV, utdanningssektoren og arbeidsgivere, samt metoder og modeller for språkopplæring rettet mot innvandrere – norsk som andrespråk.

Vi har funnet litteratur ved søk i offentlige kilder, hos IMDi, via Google Scholar, og vi har utnyttet kunnskap i teamet.

Kvalitative intervjuer/case

For å vurdere hvordan de enkelte prosjektene som får støtte fra KUM kan bidra til utvikling av gode modeller for kommunenes integreringsarbeid, har vi gjennomført intervjuer i 19 KUM-prosjekter i 15 kommuner. Casene ble valgt ut for å representere prosjekter av en viss størrelse og varighet, samt at vi ønsket en spredning på typer prosjekter, både når det gjelder målsettinger, målgrupper, virkemidler og samarbeidspartnere.

Enkelte intervjuer ble gjennomført på telefon, men de aller fleste ble gjennomført i løpet av et besøk i kommunene. Vi har intervjuet til sammen rundt 180 personer, som representerer følgende grupper:

- Representanter for prosjekteiere
- Prosjektledere
- Ansatte i prosjektene
- Samarbeidspartnere
- Deltakere
- Arbeidsgivere

Casene vi har inkludert er altså mange og de er svært ulike. For å kunne oppsummere erfaringene og trekke noen mer allmenne slutninger, har vi gruppert dem i seks grupper. Dette er likevel en del spredning innad i gruppene, og det er ikke skarpe skiller mellom dem. Tabell 1.1 viser en oversikt.

Tabell 1.1 Oversikt over case

Prosjekt	Kommune
Fagbrev	
Kvalifisering mot jobb og fagbrev i kommunal sektor	Steinkjer
Fra intro til fagarbeider	Odda
Sandefjordsmodellen	Sandefjord
Fagbrev på jobb	Ski
Forberedende yrkesopplæring	
Forberedende yrkeskurs med språkpraksis	Larvik
Forberedende voksenopplæring, byggfag	Bærum
En start på vei mot fagbrev	Bærum
Rekruttering av voksne minoritetsspråklige til bussjåføyrket	Bærum
Norskopplæring/språkopplæring	
Bli bedre skriftlig	Larvik
Språkopplæring for kvinner i fødselspermisjon	Oslo - Rosenhof
Integriert norsk og praksis	
Norsk i praksis	Bergen
Sammen om kvalifisering og rett i jobb	Lillehammer
Kvalifisering gjennom praksis i regionalt næringsliv	Stange
Rask progresjon	
Rett i jobb i Fjell kommune	Fjell
Opplæringsløp rettet mot personer med høy utdanning	Bærum
Individuell oppfølging i praksis	
Farve-lite prosjektet	Hattfjelldal
Tidlig INNsats med språkmentor	Trondheim
Supported employment for deltakere i introduksjonsprogram	Lørenskog
Jobb og skole hånd i hånd	Ullensaker

Følgende overordnede temaer var direkte eller indirekte innhold i intervjuene til alle gruppene informanter, men med ulike underspørsmål og vektlegging avhengig av informantens ståsted/erfaringsgrunnlag:

- Fakta om prosjektene/bakgrunnsspørsmål
- Innhold i prosjektene
- Samarbeidspartnerens rolle
- Erfaringer med gjennomføringen
- Ressursinnsats
- Hva skal til for å lykkes?
- Vurdering av resultater/effekter
- Implementering/videreføring
- Måloppnåelse

- Hva virker for hvem

Statistisk analyse

I denne delen av evalueringen har vi gjennomført to typer kvantitative analyser:

- Analyse av om resultatene bedrer seg i kommuner som har mottatt KUM-midler (tilskuddsanalyse)
- Analyse av om innholdet i tilbudet påvirker resultatene (tiltaksanalyse)

Begge analysene baserer seg på data på kommunenivå. Den første analysen har som formål å undersøke hvorvidt kommuner med KUM-midler har bedre resultatene etter at de mottok tilskudd fra KUM. Denne er gjennomført med grunnlag i kommunedata fra 2012 og frem til 2018. Datamaterialet består av tre sett av variabler: 1) resultatindikatorer, 2) indikatorer på om kommunen har mottatt KUM-midler og 3) andre kjennetegn ved kommunen. Dette datamaterialet inneholder to resultatindikatorer. Den ene er norskresultater og den andre overgang til arbeid/utdanning for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Den andre undersøkelsen har som formål å undersøke om tjenestetilbudet i kommunene har betydning for norskresultater, og om eventuelle effekter kan tilskrives tilskudd fra KUM. Data om tjenestetilbudet i kommunen er hentet fra en spørreundersøkelse til kommunene som ble gjennomført i 2018. Analysen har mer informasjon om tjenestetilbudet i kommunene, men begrenser seg til en årgang.

1.5 Leseveiledning

Vi har disponert rapporten slik: I kapittel 2 gjør vi rede for litteraturstudien. Deretter presenteres de 19 casene i kapitlene 3-8, etter den grupperingen som er vist i Tabell 1.1. I kapittel 9 gjør vi rede for den statistiske analysen, og i kapittel 10 oppsummerer vi og drøfter resultatene.

I beskrivelsen av målgrupper for prosjektene benyttes ofte betegnelsene spor 1, 2 og 3. Deltakere i norskopplæring for voksne innvandrere er delt inn i tre spor, avhengig av morsmålet og deres tidligere skolegang. Spor 1 er deltakere med liten eller ingen skolegang. Spor 2 omfatter deltakere med litt skolegang, mens spor 3-deltakere er de med mye skolegang, der mange har høyere utdanning.

Ofta brukes også nivå på norskkunnskaper. Deltakerne i introduksjonsprogrammet kan melde seg opp på tre prøvenivå: A1-A2, A2-B1 og B1-B2. Nivå A1-A2 er det letteste nivået og B1-B2 er det vanskeligste. Resultatene av prøvene vurderes delvis uavhengig av hvilket nivå deltakerne melder seg opp i. Generelt kan deltakerne oppnå dårligere resultat enn de har meldt seg opp i, men ikke bedre resultater. Dette gjelder imidlertid bare de skriftlige prøvene. På muntlige prøver kan deltakerne få én karakter høyere enn det nivået de har meldt seg opp i.

Det er en del betegnelser som ikke nødvendigvis brukes konsistent gjennom hele rapporten. Årsaken er at vi har benyttet de betegnelsene som intervjuobjektene i kommunene selv bruker. Det bør framgå av sammenhengen hva som menes.

2 Kunnskapsstatus

I dette kapitlet oppsummerer vi forskning om introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Litteraturen dekker temaer som arbeidsretting, ulike måter å integrere språkopplæring og praksis, samarbeid mellom introduksjonsprogram, NAV, utdanningssektoren og arbeidsgivere, samt metoder og modeller for språkopplæring rettet mot innvandrere.

2.1 Bakgrunn og resultater

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

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). Grunnleggende kvalifisering betyr i hovedsak behov for norskopplæring og arbeidsveiledning. Programmet organiseres vanligvis ved at nyankomne får en kontaktperson i kommunen som skal koordinere kvalifiseringstiltak og gi veiledning, og nyankomne skal delta i samfunnskunnskap, norskopplæring og tiltak som forbereder til yrkesliv eller utdanning.

Målet er at minst 70 prosent av deltakere i introduksjonsprogrammet skal være i jobb eller høyere utdanning året etter programslutt. I 2016 var det, ifølge tall fra SSB, 61 prosent av deltakere som var i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program.⁷ Det er store variasjoner i måloppnåelse etter kjennetegn ved deltakere. Mens 71 prosent av menn er i jobb eller utdanning ett år etter avsluttet program, gjelder dette 49 prosent av kvinnene. Det er også høyere måloppnåelse for yngre enn eldre deltakere. Blant de mellom 20 og 24 år var 77 prosent i arbeid eller utdanning, mens dette gjaldt 45 prosent av de mellom 45 og 50 år. Det er også store forskjeller mellom kommuner og bydeler i andel deltakere i introduksjonsprogrammet som går over til arbeid eller utdanning. I Asker kommune var for eksempel nesten 80 prosent av deltakere som avsluttet i 2016 i jobb eller utdanning året etter, mens i Moss gjaldt dette 36 prosent.

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 m.fl., 2011; Kavli m.fl., 2007).

Noen studier har, gjennom såkalte benchmarkinganalyser, etter hvert vist at noen kommuner gjør det bedre enn det man kunne forvente ut fra kjennetegn ved deltakerne og ved kommunene, mens andre gjør det dårligere.

Lillegård og Seierstad (2013) undersøkte hvordan personvariabler som alder, utdanning og fravær i program, samt kommunevariabler som sentralitet og arbeidsledighet, påvirket kommunenes resultater. I analysen ble kommunenes reelle resultater sammenliknet med de forventede resultatene. Det ble funnet at høyere arbeidsledighet i kommunen gjør at det tar lengre tid å komme i jobb/utdanning, at det går raskere å nå målet i «mindre sentrale kommuner», og at det har positiv effekt dersom det er en høyere andel

⁷ <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv>

sysselsatte innvandrere i det lokale arbeidslivet. Det konkluderes imidlertid med at disse faktorene har begrenset forklaringskraft, og at noen kommuner har en tendens til å gjøre det bedre enn andre, og andre dårligere, også korrigert for kjennetegn ved deltakere og kommune. Det foreslås at videre analyser ser nærmere på betydningen av spesifikt lokale forhold for å forstå mer av resultatforskjellene mellom kommunene.

Godøy (2013) fant at flyktninger bosatt i regioner med høy arbeidsledighet og lav sysselsetting hadde en dårligere lønnsutvikling enn flyktninger bosatt i regioner med et godt arbeidsmarked. I tråd med funnene i Lillegård og Seierstad (2013), konkluderer Godøy med at det også er steder hvor sysselsettingsgrad blant flyktninger ikke kan forklares med lokale arbeidsmarkedsforshold, og hvor den trolig må tilskrives integreringstiltak lokalt.

Tronstad (2015) fant at lokalt arbeidsmarked, i tillegg til kjennetegn ved deltakere, er av betydning for resultater – flyktninger som bosettes i kommuner med et gunstig arbeidsmarked, dvs. hvor arbeidsledigheten er lav, har en høyere overgang til arbeid og utdanning enn deltakere som bosettes i kommuner der arbeidsledigheten er relativt høy. Tilsvarende sammenheng mellom arbeidsmarkedet i kommunen fant Blom og Enes (2015) i sin studie. Konklusjonen er likevel at de undersøkte variablene ikke forklarer hele resultatforskjellene mellom kommuner. Det oppfordres til videre studier som ser på innhold i programmet, hvilke tiltak som igangsettes og timingen av tiltak (Tronstad, 2015).

Tronstad (2015) så også på betydningen for resultatene av om introduksjonsprogrammet er organisert innenfor eller utenfor NAV. Kommunene velger i utgangspunktet selv om programmet legges utenfor NAV, gjerne i kommunens flyktningetjeneste, eller om det er organisert som en del av NAV-kontoret. Han fant at organiseringsform ikke har noen entydig effekt på deltakeres resultater i introduksjonsprogrammet. Også andre studier har konkludert med at det ikke er målbar effekt av organiseringsform på resultater (Djuve m.fl., 2017; Blom og Enes, 2015; Skutlaberg m.fl., 2014; Rambøll, 2011).

Foreliggende studier har altså vist at kjennetegn ved deltakere og kommuner har vesentlig betydning for resultatene av introduksjonsprogrammet, men at dette langt fra forklarer hele variasjonen. Det er derfor blitt påpekt at resultatforskjellene antakelig også kan tilskrives at integreringsarbeidet i kommunene holder ulik kvalitet (Djuve og Kavli, 2015; Djuve m.fl., 2017).

2.2 Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet

Arbeidsretting er ansett som et av de viktigste verktøyene for å bedre kvaliteten og resultatene i introduksjonsprogrammet. Et sentralt mål med Kommunale utviklingsmidler er å bidra til å styrke den arbeidsrettede innsatsen. I Justisdepartementets høringsdokument om endringer i introduksjonsloven (Justisdepartementet, 2017) blir arbeidsretting beskrevet som tiltak som:

«Gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på dette er ulike arbeidsmarkedstiltak, språk- eller arbeidspraksis i kommunal regi, arbeidsrettet norskopplæring, yrkesprøving, lønnstilskudd eller ordinært arbeid.»

I tillegg er det i introduksjonsprogrammet lagt vekt på tett oppfølging av deltaker i tiltak, for eksempel på praksisplass, for å bedre resultatene av den arbeidsrettede innsatsen, og at deltakere skal ha heltidsprogram med lignende betingelser som i arbeidslivet (tilnærmet 37,5 timers uke, 5 uker ferie osv.).

2.2.1 Hvilke arbeidsrettede tiltak gir bedre resultater i introduksjonsprogrammet?

I tidlige evalueringer av programmet er det spesielt undersøkt betydningen av brukermedvirkning og tett oppfølging, da dette ved innføring av programmet ble fremhevet som forutsetninger for gode resultater (Djuve og Kavli, 2015).

Djuve m.fl. (2001) fant i sin evaluering av forsøkene med introduksjonsprogram at tett oppfølging økte sannsynligheten for at deltakerne kom seg ut i lønnet arbeid. Tett oppfølging ble her blant annet definert som at deltakerne hadde én eller to klart definerte kontaktpersoner og at disse ikke hadde ansvar for mer enn 30 personer hver, og at de drev systematisk oppfølging på arbeidsplassen. Det ble også funnet positiv effekt av å ha hatt et visst antall timer arbeidspraksis og av å ha arbeidspraksis og norskundervisning kombinert. I en senere evaluering, Kavli m.fl. (2007), ble det i samsvar med dette funnet at deltakere i kommuner med mangelfull arbeidsretting av programmet, i mindre grad enn andre hadde funnet lønnet arbeid eller startet en ordinær utdanning etter avsluttet program. I denne undersøkelsen fant de imidlertid ikke effekter av tett oppfølging. Dette ble forklart med at de fleste kommuner hadde tett oppfølging av deltakere, noe som gjorde det vanskelig å finne en statistisk sikker forskjell.

Den mest omfattende analysen av programmet hittil er Djuve m.fl. (2017), *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* utført ved Fafo. I undersøkelsen ble det gjennomført analyse av registerdata av tre kohorter av deltakere i introduksjonsprogrammet (2007, 2009 og 2011), fire spørreundersøkelser, seks kommunebesøk og en kvalitativ brukerundersøkelse. Det ble funnet positivt resultat av brukermedvirkning, spesielt for menn. Det ble også funnet at det er uheldig å ikke få heldagsprogram, også det gjelder spesielt for menn. Kvalifisering på heltid var en av de mest sentrale nyvinningene da introduksjonsprogrammet ble innført. Forventningen var at kvalifiseringen ville bli mer effektiv og gi et bedre resultat dersom tilbudet var intensivt, noe som bygget på erfaringer fra USA, Nederland og Sverige (Djuve og Pettersen, 1997, jf. Djuve og Kavli, 2015). Flere studier har siden oppstarten av programmet vurdert effekter av å tilby heltidsprogram. Tronstad (2015) fant at deltakere i kommuner som i 2011 tilbød fulltidsprogram, hadde høyere overgang til arbeid og utdanning enn deltakere i kommuner uten fulltidsprogram. Djuve m.fl. (2017) fant at i kommuner der mindre enn 75 prosent av deltakerne har heldagsprogram, og der mindre enn 75 prosent har helårsprogram, er resultatene svakere enn i andre kommuner. Det er særlig menn på spor ⁸ som får lavere overgang til arbeid når de ikke får program på fulltid. Djuve m.fl. (2017) finner samtidig at flere kommuner sliter med å få plass heldagsprogram, noe forskerne påpeker er bekymringsfullt gitt at dette påvirker resultatene.

Djuve m.fl. (2017) finner også at det å ha ordinært arbeid som del av programmet gir positivt utslag, spesielt for kvinner. Dette samsvarer med tidligere funn. I en undersøkelse fra SSB ble det funnet at åtte av ti som hadde hatt lønnet arbeid i programperioden var i utdanning eller arbeid etter endt program (Enes, 2014). Det vil antakelig være en seleksjon her, ved at de som har ordinært arbeid som del av program har andre forutsetninger for å komme i arbeid også etter programmet enn andre deltakere. Djuve m.fl. (2017) finner imidlertid ikke effekter av de mest brukte arbeidsrettede tiltakene, språkpraksis og arbeidspraksis. Forskerne mener en årsak til dette er at verken språk- eller arbeidspraksis tilfører deltakerne formell kompetanse. En annen årsak er trolig at kvaliteten på tiltaket varierer mye, noe som kompliserer analysen. Noen steder blir det for eksempel gitt tett, individuell oppfølging av deltakere, mens andre

⁸ Undervisning for elever med liten eller ingen skolegang fra tidligere.

steder er det lite oppfølging og veiledning, noe som vil påvirke effekten av tiltaket. Analysen tar ikke hensyn til slike forhold. Tiltakene kan også ha ulike effekter for ulike deltakere, noe analysen ikke kan gi svar på (Djuve m.fl., 2017). Også for de andre tiltakene, slik som tett individuell oppfølging, blir det kun funnet moderate effekter, og disse varierer etter målgruppe. Det påpekes at det kommunale mangfoldet i resultater, løsninger og metoder gjør at det er særdeles vanskelig å kvantitativt identifisere suksessfaktorene. Det blir funnet at vellykkede kommuner ikke gjør det samme. Noen satser i stor grad på norskopplæring og andre på praksisplasser, men begge kan ha like gode resultater. Som ved tidligere forskning tyder det altså på at kvaliteten på gjennomføring av tiltaket er essensielt for resultater, men også at *hva* som virker *hvor* varierer.

2.2.2 Arbeidsretting – hva gjør kommunene?

Selv om det er et klart mål om arbeidsretting av introduksjonsprogrammet viser foreliggende forskning at flere kommuner sliter med å gi et arbeidsrettet tilbud. Tall fra SSB for 2016 viste at kun 32 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet hadde språkpraksis i løpet av året, 14 prosent fikk arbeidspraksis og 17 prosent tok fag i grunnskolen.⁹

Djuve m.fl. (2017) finner at det er store variasjoner i bruk av arbeidsrettede tiltak i kommunene. Andelen som får språkpraksis varierer fra 86 prosent i Karmøy til 2 prosent i Vadsø og Kongsberg, og andelen som får arbeidspraksis varierer fra 58 prosent i Trondheim til 0 prosent i Kongsberg. I hele 21 av 53 kommuner¹⁰ er andelen som har hatt ordinært arbeid som del av programmet på 0 prosent. Det blir påpekt at andelen som har hatt ordinært arbeid som del av programmet er så skjevt fordelt mellom kommunene at denne variabelen var vanskelig å bruke i analysene.¹¹

Også tidligere analyser har funnet variasjoner i tilbudet om arbeidsrettede tiltak mellom kommuner. I en analyse av introduksjonsprogrammet i storbyene finner Ideas2Evidence (Skutlaberg m.fl., 2014) at mens bydel Grünerløkka i Oslo gir nesten samtlige deltakere praksisplass (96 prosent), gjelder dette for rundt halvparten av deltakerne i Trondheim og Stavanger (40 - 60 prosent).¹² Det blir påpekt at den sterke arbeidsrettingen i bydel Grünerløkka har kommet på plass som resultat av målrettet innsats over tid. Bydelen har blant annet satset på tett samarbeid med flere arbeidsgivere, målbevisst rekruttering av programrådgivere med erfaring fra næringslivet og antall deltakere som den enkelte programrådgiver følger opp er begrenset til rundt 20 – 25 personer. Det vises også til at bydelen har hatt svært gode resultater i programmet over tid.

Det er i tillegg 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. Fafo viser som eksempel til en casekommune hvor det er etablert et opplegg som kan gi deltakere fagbrev i løpet av maksimalt fire år. Opplegget er utformet slik at det skal sikre tilgang også for dem som mangler formell grunnutdanning og bestått norskkurs, men som scorer høyt på motivasjon og egnethet

⁹ SSB. Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv> (sist oppdatert 27.06.17).

¹⁰ Blant kommuner som har bosatt minst 50 flyktninger i de tre kohortene som er undersøkt

¹¹ Noe av forskjellene antas å skyldes manglende registrering i det offentlige datasystemet Kostra som analysen baserer seg på.

¹² Det er ikke skilt mellom språk- og arbeidspraksis i analysen da skillet fremstår mindre tydelig i storbyene.

(Djuve m.fl., 2017).

Det er pekt på at det spesielt er et for dårlig tilbud til deltakere som mangler eller har svært lite utdanning med seg fra hjemlandet. I Djuve m.fl. (2017) ble det funnet at lederne i introduksjonsprogrammet spesielt opplever utfordringer med å tilby tiltak til deltakere med lite utdanning – 60 prosent av lederne mener at de i liten eller ingen grad har god tilgang på arbeidsrettede tiltak for denne gruppen (Djuve m.fl., 2017).

Det er i flere studier påpekt at kommunene trenger bedre tilgang på relevante tiltak, og at dette er en viktig årsak til utfordringer med å arbeidsrette programmet (Djuve m.fl., 2017; Rambøll, 2011; Djuve og Kavli, 2015). I Djuve m.fl. (2017) ble ledere for introduksjonsprogrammet spurt om å vurdere hvor godt egnet ulike arbeidsrettede tiltak er, samt tilgang på slike tiltak. Det konkluderes med at det er «Slående hvor stort gap det er mellom *hvor mange* som mener at de ulike arbeidsrettede tiltakene er godt egnet for deltakerne, og *hvor få* som rapporterer at de aktuelle tiltakene er tilgjengelige i kommunens tiltaksvifte».

2.2.3 Samarbeid med NAV om introduksjonsprogrammet

Det er et mål for de kommunale utviklingsmidlene at de skal bidra til å bedre samarbeidet mellom kommunene og NAV om introduksjonsprogrammet. Et godt samarbeid kan lette tilgangen på relevante tiltak, og bidra til å gjøre programmet mer effektivt og bedre målopnåelsen (Meld. St. 30, 2015-2016).

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en veileder for samarbeidet. Her er det tydeliggjort at NAV skal bidra til et arbeidsrettet introduksjonsprogram ved å involvere seg tidlig i programmet, bidra til at introduksjonsprogrammets muligheter og handlingsrom utnyttes, ta i bruk virkemidler og arbeidsrettede tiltak på det riktige tidspunktet i programmet, og legge til rette for at arbeidsrettede tiltak kan kombineres med kommunal norskopplæring (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2017). Regjeringen skriver i rundskriv Q 27/2015 at et velfungerende samarbeid er viktig for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker.

Forskning har vist at NAVs involvering i programmet varierer fra kommune til kommune, men at de flere steder ikke har noen 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 (i det videre omtalt som NAV-ledere) og ledere i introduksjonsprogrammene i kommunene (i det videre omtalt som intro-ledere) om i hvilken grad Arbeids- og velferdsetaten bidrar i programmet. Lederne er enige om at det er viktig å samarbeide om arbeidsrettede tiltak, men NAV-lederne vurderer generelt NAVs innsats som bedre enn det intro-lederne gjør. Blant NAV-lederne oppgir for eksempel 43 prosent at NAV ofte eller svært ofte bidrar med markedskompetanse i programmet, mens blant intro-lederne er det bare 17 prosent som mener det samme. Det kan være at lederne definerer markedskompetanse ulikt. Det samme mønsteret går imidlertid igjen når det gjelder arbeidstrening og bidrag til trekantsamtaler – NAV-lederne mener dette skjer oftere enn intro-lederne. Begge gruppene trekker frem samarbeid tidlig i programløp som viktig. NAV-lederne trekker imidlertid oftere frem samarbeid om deltakere med rask progresjon som viktig, mens intro-lederne oftere trekker fram samarbeid i slutfase og om deltakere med svak progresjon. Et flertall av intro-lederne mener at flere deltakere enn i dag bør få bistand fra NAV.

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 oppfølgingsbehov og norsknivået hos deltakere i introduksjonsprogrammet. Det blir også stilt spørsmål om hvor egnede de statlige tiltakene er for målgruppen. I Probas (2017) kartlegging ble det i de kvalitative intervjuene trukket frem ulike årsaker til manglende bidrag fra NAV i programmet. Det blir nevnt begrensede midler: «tiltaksmidler er et knapphetsgode i NAV», at det ikke er nok deltakere i kommunen med like behov og norsknivå til å få på plass tilpassede kurs, og at det kan være uenighet om hva som er hensiktsmessige kurs for målgruppen. Det ble gitt eksempel på at NAV lager kurs ment for introduksjonsdeltakere, men som kommunen mener ikke er tilpasset målgruppens behov og deres øvrige timeplan i programmet. Det ble tatt opp at det er viktig at NAV samarbeider med kommunen og sjekker deltakeres behov når det utvikles kurs. I en spørreundersøkelse i prosjektet ble det spurt om hva som er de viktigste hindrene for samarbeidet mellom kommune og NAV om programmet. Her svarte intro-lederne at digitalisering/krav til selvbetjening for NAVs brukere var det viktigste hinderet, mens begge ledergruppene (intro og NAV) pekte på ulike datasystemer i tjenestene og økonomiske ressurser som viktige hindre.

Som nevnt tidligere er det ikke funnet noen klar effekt på resultater av om introduksjonsprogrammet er organisatorisk forankret innenfor eller utenfor NAV. Djuve m.fl. (2017) påpeker imidlertid at det er mye som tyder på at den organisatoriske forankringen av programmet påvirker hvilke opplæringstilbud og hvilke samarbeidsrelasjoner som er lettest å få på plass. Noen har pekt på at organisering i NAV kan lette tilgangen på tiltak i NAVs portefølje, lette overgang til andre tiltak i NAV etter introduksjonsprogram, og at en kan trekke vekslers på et bredere fagmiljø (Djuve m.fl., 2017). Proba samfunnsanalyse (2017) finner i sin kartlegging at det å ha introduksjonsprogrammet organisert i NAV-kontor innebærer større sjanse for at det er felles samlinger for veiledere og programrådgivere, systematisk samarbeid for å koordinere kontakten med arbeidsgivere, felles rekrutterings-/samarbeidsavtaler med arbeidsgivere og samarbeid om tilpassede utdanningsløp. Samtidig ble det funnet at det å ha en samarbeidsavtale, som oftere foreligger når programmet er *utenfor* NAV¹³, også gir større sjanse for å ha felles samlinger og samarbeid om utdanningsløp, samt at NAV-veiledere hyppigere er involvert i programmet og oftere deltar i samarbeid om kartlegging, utvikling av individuell plan og trekantsamtale. Her har det ingen betydning hvordan introduksjonsprogrammet er organisert. Når det gjelder NAVs bidrag med ulike arbeidsrettede tiltak, er det av positiv betydning hvis introduksjonsprogrammet er organisert i NAV-kontoret, samtidig som det å ha en samarbeidsavtale har positiv betydning for bruk av arbeidstrening. Det påpekes imidlertid i rapporten at en må være oppmerksom på at de statistiske sammenhengene ikke sier noe om eventuelle årsakssammenhenger. Det kan være at organisering i NAV og samarbeidsavtale fører til mer samarbeid på noen områder, men det kan også være andre kjennetegn ved NAV-kontorene som øker sannsynligheten for samorganisering og/eller avtale. Det er også mulig at kontorer som i utgangspunktet har hatt et tett samarbeid var mer tilbøyelige til å skrive samarbeidsavtale.

Selv om det å legge programmet i NAV kan innebære mer samarbeid i praksis, er det imidlertid også pekt på ulemper ved en slik organiseringsform. Rambøll (2011) har funnet at i kommuner hvor programmet var en del av NAV, hadde introduksjonsprogrammet lavere prioritet hos ledere og medarbeidere, og svakere forankring på politisk og administrativt nivå, enn i kommuner med en annen organisering. Programmene som var organisatorisk forankret i NAV, hadde også sjeldnere rutiner for samarbeid på ledernivå

¹³ 75 prosent av NAV-ledere svarer at det er samarbeidsavtale når programmet er utenfor NAV, mens 45 prosent av de som har programmet innenfor NAV oppgir å ha samarbeidsavtale.

mellom introduksjonsordningen og voksenopplæringen. Flere har også argumentert for at lokalisering i NAV gir mindre rom for tett oppfølging av deltakerne, og at det kan føre til en innlåsingseffekt ved at deltakere blir introdusert til et system hvor trykdeorientert tenkning dominerer (Kavli m.fl., 2007; Skutlaberg m.fl., 2014, jf. Djuve m.fl., 2017). Skutlaberg og kollegaer (2014) argumenterer for at det viktigste for samarbeidet synes å være kvaliteten på hvordan enhetene organiserer seg, ikke *hvor* man er organisert. Som eksempel finner de at det i Trondheim, hvor programmet er utenfor NAV, er et langt mer avklart, detaljert og velfungerende samarbeid om programmet, enn i Kristiansand hvor programmet ligger innenfor NAV (jf. Tronstad, 2015).

Det er også funnet at organisering i NAV kan medføre et dårligere samarbeid om norskopplæring og skoleløp. Djuve m.fl. (2017) finner at i kommuner der introduksjonsprogrammet er lagt til NAV, synes samarbeidet med voksenopplæringen å lide. I program som er lagt utenfor NAV, synes det å være bedre relasjoner til voksenopplæringen. Det blir også funnet at med ansvaret i NAV er det generelt en smalere samarbeidsprofil enn om ansvaret er lagt utenfor (forskjellen er her marginal). Det er gjennomgående at kommuner som har en sterk politisk forankring, god økonomisk handlefrihet og tydelig lederforankring, har en noe bredere og sterkere samarbeidsprofil (Djuve m.fl., 2017).

2.2.4 Deltakeres erfaringer med introduksjonsprogram

Innspill fra deltakere kan bidra til bedre målretting av innhold og rammer for introduksjonsprogrammet. I tillegg er det et viktig etisk prinsipp at deltakere skal få medvirke og bli hørt i spørsmål som angår dem selv.

Det er gjennomført svært få studier som har vært designet spesielt for å fange opp brukererfaringer: Det er gjort få undersøkelser hvor deltakernes erfaringer har stått i sentrum, få undersøkelser blant tidligere deltakere i introduksjonsprogram og det er gjort få undersøkelser med de samme deltakerne over tid (Djuve m.fl., 2017; Djuve og Kavli, 2015). I en del studier er likevel kvalitative intervjuer av deltakere inkludert.

I en presentasjon av brukeres erfaringer vises det til at introduksjonsprogrammet får høy score på en rekke indikatorer (Tronstad, presentasjon 2016). Presentasjonen er basert på en undersøkelse besvart av 1104 deltakere i introduksjonsprogrammet. NIBR viser til at deltakerne er mest tilfredse med norskopplæringen, men det er også høy score på tilgjengelighet, informasjon og pålitelighet. Deltakerne er minst tilfredse med brukermedvirkning. Fafo finner i sin litteraturgjennomgang at det er store variasjoner i deltakeres erfaringer med brukermedvirkning (Djuve og Kavli, 2015). Deltakerne gir fire hovedtyper av svar: 1) Jeg har forsøkt, men det nytter ikke, 2) jeg fortalte hva jeg ønsket, og så ble det sånn, 3) først fikk jeg bestemme mye, men nå bestemmer de alt, og 4) jeg vet ikke hva som er best, så jeg lar dem bestemme (Djuve m.fl., 2011; Djuve og Kavli, 2015; Sandbæk, 2011). Det er også funnet at de fleste programrådgivere opplever å være uenige med deltakere, og at den vanligste strategien da er å utsette beslutninger frem til man kan bli enige. En betydelig andel sier at de lar deltaker bestemme innhold i individuell plan selv om de er uenige (Djuve m.fl., 2017). En kunne da tenkt seg at de fleste opplever stor grad av medvirkning. Programmet inneholder imidlertid fortsatt en rekke krav og rammer som begrenser rommet for medvirkning. I tillegg vil ikke det å utsette beslutninger eller at programrådgiver gir seg nødvendigvis bety at deltaker opplever å få medvirke. Hvis det for eksempel betyr at deltaker opplever prosessen fram mot at programrådgiver gir seg som vanskelig eller belastende, vil de kunne sitte igjen med en opplevelse av manglende medvirkning. Og motsatt kan en tenke seg at noen vil oppleve stor grad av medvirkning selv om utfallet blir noe annet enn de egentlig ønsket, dersom de blir involvert i prosessen fra start.

Tett oppfølging er ofte nevnt som en viktig arbeidsmetode i introduksjonsprogrammet. Flere studier finner at deltakere setter pris på kontakt med programrådgiver og/eller lærer og at de utgjør et viktig støtteapparat. Samtidig er det også deltakere som opplever at oppfølgingen blir for tett (Djuve m.fl., 2001; Djuve m.fl., 2011, jf. Djuve og Kavli, 2015). Når det gjelder bruk av individuell plan, er det stor variasjon i om introduksjonsdeltakere kjenner til og har et eierforhold til planen sin (Djuve og Kavli, 2015). I Fafos litteraturgjennomgang blir det imidlertid påpekt at det at deltakere mangler kjennskap til sin individuelle plan, ikke behøver å bety at programrådgiveren har gjort en dårlig jobb, men at den skriftliggjøringen som planen legger opp til framstår som mindre viktig for noen.

Et videre funn er at flere deltakere retter kritikk mot for mye bruk av egenstyrt tid i programmet. I Rambøll (2009) blir det funnet at programmets evne til å tilby et kvalitetsmessig godt heldagstilbud var noe som opptok deltakere i undersøkelsen i høy grad. Mange deltakere kritiserte en stor andel egenstyrt tid, som de vurderte som lite nyttig og som lite verdifull for læringsutbyttet. I studier fra introduksjonsprogrammets oppstart er det funnet at risikoen for å ha fått et tilbud som oppleves som lite relevant økte jo flere timer vedkommende hadde per uke (Kavli, 2004), noe som kan tyde på at flere opplevde at timene ikke fyltes med meningsfullt innhold. Dette funnet er fra en god del år tilbake.

I Fafos litteraturgjennomgang blir det påpekt at vi vet lite om hvordan brukerne samlet sett vurderer regelen om fulltidsprogram. Ett unntak er en studie av kvinner med store omsorgsoppgaver og lav utdanning, der en del av deltakerne ga uttrykk for at de ønsket kortere «arbeidstid» (Djuve m.fl., 2011; jf. Djuve og Kavli, 2015).

Det bør bemerkes at rekrutteringen av deltakere til disse undersøkelsene i de fleste tilfeller går via programrådgiver, lærer eller lignende, og i flere tilfeller er disse også til stede ved intervjuer. Det er dermed en risiko for at dette påvirker svarene. Spesielt vil det være vanskelig å få frem kritikk av ansatte i introduksjonsprogram eller i norsk-opplæringen (Djuve og Kavli, 2015).

2.3 Norskopplæring

Det er allment akseptert at norskkunnskap er avgjørende for mulighet til arbeid og annen samfunnsdeltagelse. Det er også godt dokumentert i forskning at arbeid er en nøkkel til tilfredshet med egen livssituasjon.¹⁴ Innholdet i introduksjonsordningen varierer som vist mellom kommuner, men utvikling av gode norskkunnskaper og forståelse av det norske samfunnet står alltid sentralt i programmet.

Lov om introduksjonsordning for nyankomne gir rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere fra land utenfor EU/EØS med oppholdstillatelse, og plikt (men ikke rett) til opplæring for arbeidsinnvandrere utenfor EØS/EFTA-regelverket. Dette gjelder innvandrere mellom 16 og 67 år. I tillegg er familiegjenforente til nyankomne med rett og/eller plikt omfattet av ordningen. I løpet av 2016 deltok 41 600 personer i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere – en økning på 12 prosent fra 2015.¹⁵

¹⁴ Jf. f.eks. NOU 2011:7

¹⁵ SSB. Norskopplæring for voksne innvandrere 2016. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/nopplinnv/aar>

2.3.1 Resultater i norskopplæringen

I Djuve m.fl. (2017) ble det sett på hvor mange som består norskprøver og som fullfører pliktfestede timer. Utvalget bestod av alle som startet i norskopplæring med rett, plikt eller begge deler etter lov om introduksjonsordning, i årene 2007 til 2011. Det store flertallet 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 har en høy andel flyktninger. Det er færre som har bestått en norskprøve – 61 prosent. Norskprøvene er delt inn etter Europarådets nivåskala for språk: A1 og A2 er begynner og litt øvet nivå, mens nivå B1 og B2 er mellomnivå og høyere mellomnivå. B-nivå er satt som krav for jobber i enkelte kommuner (B1) og for inntak til studier (B2). I Oslo kommune er det for eksempel krav om bestått B1-nivå for fast jobb i barnehage. Tidligere var betegnelsene norskprøve 1 (tilsvarer A1), norskprøve 2 (tilsvarer A2), og norskprøve 3 (tilsvarer B1). I Djuve m.fl. (2017) er det brukt de gamle betegnelsene, da utvalget tok prøver før innføring av nytt system. Det blir funnet at det er 19 prosent som har norskprøve 2 (A2) *muntlig* som høyest bestått nivå, mens det er 42 prosent som har bestått norskprøve 2 eller 3 (B1) *skriftlig* eller høyere. De som gjennomfører de norsktimene de har plikt til består i større grad høyere nivå på prøvene (A2 og høyere) enn de som ikke har gjennomført de timene de har plikt til.

Det er store forskjeller mellom ulike deltakergrupper i resultater på prøven. Deltakere som har en del skolebakgrunn eller høyere utdanning fra tidligere (spor 2 og 3), består i langt større grad prøver på høyere nivå enn de med lite eller ingen skolebakgrunn (spor 1).¹⁶ Det blir også funnet forskjeller mellom landgrupper, men mye av forskjellene forsvinner når en ser det i sammenheng med deltakers skolebakgrunn. Spesielt visker høyere utdanning ut mye av forskjellene mellom landgrupper. Videre synker andelen som består prøvene med høyere alder. Kvinner med en del skolebakgrunn og høyere utdanning (spor 2 og 3) har en høyere andel bestått enn menn, mens det er motsatt tendens i klasser for de med lite eller ingen skolebakgrunn (spor 1). Samlet er det betydelig flere kvinner enn menn som går opp til en norskprøve.

Det blir i tillegg funnet at det er store lokale variasjoner i resultater kommunene imellom. I enkelte kommuner består over 60 prosent norskprøve 2 (A2) eller høyere, mens i andre kommuner består kun rundt 20 prosent.¹⁷ Ved analyse av kommunal variasjon spesifikt for introduksjonsordningen blir det funnet samme mønster. En del av variasjonen skyldes ulikheter i sammensetning av deltakergruppene, men det blir også funnet at organisatoriske faktorer og andre forhold ved kommunene er av betydning for resultatforskjellene.

2.3.2 Hva gir bedre resultater i norskopplæringen?

I Djuve m.fl. (2017) er det undersøkt hvilke faktorer som har positiv effekt for å bestå norskprøvene. Bortsett fra denne studien er det nesten ingen kvantitative studier av norsk og samfunnskunnskapsundervisning under introduksjonsloven. NIR¹⁸ har vært et

¹⁶ Norskopplæringen organiseres i form av tre spor, hvor spor 1 er for deltakere med liten eller ingen skolegang, spor 2 for deltakere med noe skolebakgrunn og spor 3 for deltakere med god allmennutdanning, påbegynt eller fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå (IMDi, 2018).

¹⁷ Mens 66 prosent av deltakerne på spor 2 i Vestre Toten består norskprøve 2 eller høyere, gjelder dette for kun 23 prosent av spor 2 deltakerne i Bamble.

¹⁸ Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) er et register over enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram. Registeret omfatter også personer som er i målgruppa for norskopplæring for asylsøkere. Kilde: www.imdi.no

register i utvikling, og det er først de senere årene dataene har holdt nødvendig kvalitet for forskning.

Djuve m.fl. (2017) finner en klar positiv effekt av at undervisningsstedet har en høy andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk. Sammenhengen er sterkest på de største opplæringsinstitusjonene. Samtidig blir det funnet at en betydelig andel lærere i voksenopplæringen mangler slik kompetanse. De ansatte har gjennomgående høy formell kompetanse, men det er et mindretall som har utdanning i norsk som andrespråk eller flerkulturell pedagogikk/migrasjonspedagogikk. Det er vanligere at lærere har denne kompetansen i store kommuner enn i små kommuner. Lærere med utdanning i norsk som andrespråk opplever for eksempel i større grad at de klarer å tilrettelegge undervisningen til ulike individuelle nivå og behov i en elevgruppe, sammenliknet med lærere uten slik utdanning. Dette er ikke minst interessant fordi flere studier tyder på at opplæringsstedene ikke lykkes godt nok med å tilrettelegge opplæring etter deltakeres individuelle behov. (Berge m. fl., 2017; Arnesen m. fl., 2015; Djuve m. fl., 2001 og Kavli m. fl., 2007, gjengitt i Djuve m. fl., 2017).

Videre blir det funnet positiv effekt av at voksenopplæringsssentre har gode samarbeidsrelasjoner. For de med noe skolebakgrunn (spor 2) virker det positivt om voksenopplæringsssentre i stor grad samarbeider med videregående skole og med flyktningetjenesten, og om samarbeidet med NAV er vurdert som svært godt. Stor grad av samarbeid med frivillige ser også ut til å bidra til bedre eksamensresultater for deltakere både på spor 2 og 3. Det blir påpekt at dette antakelig henger sammen med muligheten for å praktisere språket andre steder enn skolen.

Dersom det er tilbud om rask progresjon for spor 3-deltakere, har det positiv effekt for disse deltakerne, men også for deltakere på andre spor. Det blir her argumentert for at når én gruppe får et spesialisert tilbud kan det være de andre sporene også blir bedre tilpasset sine målgrupper, og derav kan det gi positivt utslag for flere. For deltakerne samlet (alle spor) finner Djuve m.fl. at resultatene er noe bedre i kommuner der deltakerne fordeles i grupper, blant annet etter om de skal ha en kombinasjon av norskopplæring og grunnskole, og avhengig av om målet er arbeid eller utdanning. Dette blir tolket som at muligheten til grunnskole for voksne som del av opplæringen er gunstig, og at mulighet til differensiering også etter andre hensyn enn sporinndeling kan være gunstig.

Det blir også funnet at store opplæringsssentre har høyere andel deltakere som består norskprøven, også når man kontrollerer for andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk og kommunestørrelse. Spesielt for kvinner med noe skolebakgrunn (spor 2) ser det ut til å være en klar fordel å gå på en stor skole. Mulige årsaker, påpeker forskerne, kan være bedre muligheter til differensiering av undervisningen ved store skoler eller at de store skolene har satset spesielt på kvinner. Undersøkelsen inneholder imidlertid ikke informasjon om slike potensielle årsaker. Det er heller ingen entydig sammenheng mellom størrelse og resultater etter spor. Når spor 2-deltakere ved store skoler blir sammenlignet er det nokså stort sprik i resultater, som kan ha sammenheng med sammensetning av deltakergruppa (alder, landbakgrunn osv.).

Videre blir det funnet positiv effekt av tilbud om nettbasert undervisning, at en høy andel elever ved opplæringsssenteret har individuell plan, og av kombinasjonsløp med norskopplæring og grunnskolefag/videregående studieforbereende fag. Det er imidlertid variasjon i hvilke deltakere tilbudene har effekt for. Nettbasert tilbud har f.eks. kun positiv effekt for deltakere på spor 2, og selv om individuell plan har positiv effekt, så kan det virke negativt for deltakere med høyere utdanning (som er mer selvgående).

I Djuve m.fl. (2017) er det også undersøkt sammenheng mellom opplæring i samfunnskunnskap og beståtte norskprøver. I henhold til introduksjonsloven skal

deltakerne få 50 timer samfunnskunnskap på et språk de kan forstå. Ved et lite antall voksenopplæringsssentre venter de med opplæring i samfunnskunnskap til deltakere kan følge undervisningen på norsk, i stedet for på sitt morsmål. Djuve m.fl. finner negativ sammenheng mellom å vente med opplæring i samfunnsfag til et tidspunkt hvor deltakeren behersker norsk og det å bestå norskprøven. Det blir påpekt at dette tyder på at det er uheldig å utsette samfunnsfagsundervisningen. På spor 2 blir det funnet positiv effekt av at lærerne i samfunnsfag har pedagogisk utdanning, og at de har tatt etterutdanningskurs i 50 timer samfunnskunnskap.

Det blir også funnet at det blant introduksjonsdeltakerne er en større andel som er i arbeid blant de som har bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere enn blant de som ikke har bestått prøven. Samtidig gjelder ikke denne sammenhengen for alle, verken på individnivå eller kommunenivå. Som eksempel har Levanger en lav andel som klarer norskprøve, men har samtidig en høy andel i jobb/utdanning, mens Fredrikstad har en høy andel som består norskprøven, men har en lav andel i jobb/utdanning. For introduksjonsdeltakere som gruppe har det likevel positiv effekt for overgang til arbeid å bestå norskprøve.

2.3.3 Innvandreres erfaringer med norskopplæring

Enkelte studier har innhentet voksne innvandreres erfaringer med norskopplæringen. Disse viser i hovedsak at innvandrere er fornøyde, men gir også viktige innspill til forbedring av opplæringen.

Rambøll har gjennomført en brukerundersøkelse ved bruk av fem kvalitative casestudier, herunder personlige intervjuer og fokusgruppeintervjuer med 90 deltakere i norskopplæringen, samt telefonintervjuer med lærere (Rambøll, 2011b). De fleste deltakere uttrykker tilfredshet med tilbudet, men flere tar samtidig opp at de ikke får nok muntlig trening. Det samme blir funnet i en undersøkelse av introduksjonsprogrammet i Drammen. Her etterlyser deltakere flere muligheter til å praktisere norsk muntlig i undervisningen, og dette er ifølge forskerne et gjennomgående mønster uavhengig av deltakerens ferdigheter i norsk (Bredal og Orupabo, 2014).

Manglende differensiering er et tilbakevendende tema i brukerundersøkelsene (Djuve og Kavli, 2015). Deltakere forteller at det er stort spenn i sammensetningen av hver klasse med hensyn til språknivå, utdanningsnivå og botid i landet, og at et slikt sprik er hemmende for læringsutbyttet. Flere kvinner i analfabetgrupper eller på lavt nivå forteller at det stadig kommer nye elever i klassen, noe som gir tregere språkprogresjon og skaper stor frustrasjon. Flertallet av de med høy utdanning opplever også at klasseinndelingen ikke fungerer og at det er for sakte progresjon (Djuve og Kavli, 2015; Bredal og Orupabo, 2014; Dæhlen m.fl., 2013; Rambøll, 2011 og 2009, TNS Gallup, 2009).

Det er også variasjon når det gjelder brukervedvirkning i norskopplæringen. Rambøll (2011) finner at voksenopplæringsssentrene i noen grad praktiserer brukervedvirkning, definert som individuell plan (IP), deltakersamtaler og deltakerråd. Det var kun ved ett senter at deltakerne ga uttrykk for god kjennskap til IP. Bruk av tolk ved bruk av IP forekommer i liten grad. I Rambølls tidligere studie (Rambøll, 2009) ga imidlertid flertallet av deltakerne uttrykk for at så og si alle deltakere kjente til hva IP er og at det er et hyppig brukt verktøy. Deltakerne opplevde det å ha en slik plan som klargjørende og nyttig. Det er med andre ord varierende funn når det gjelder bruk av individuell plan.

Det er videre funnet at mange deltakere mener at lærerne har gode læringsopplegg, men flere deltakere gir også uttrykk for at det er varierende hvor fornøyde de er med lærerne. Deltakerne mener at de gode lærerne er faglig og pedagogisk kompetente, og at de er i stand til å skape trivsel og vise forståelse for at en del deltakere har private problemer

som påvirker læringsevne. Deltakerne mener også at gode lærere har kulturforståelse og erfaring med å undervise minoritetsspråklige. Dette er spesielt interessant sett i lys av at Djuve m.fl. (2017) finner at få lærere har utdanning i migrasjon eller flerkulturell pedagogikk.

Når det gjelder innholdet i norskopplæringen ble det i Rambøll (2009) funnet at deltakere uttrykker behov for mer intensiv norskopplæring og bedre opplæringsmetoder. Det ble uttrykt ønske om mer utadrettet kontakt med samfunnet og nordmenn, for å praktisere språket og lære mer om samfunnet. Blant kvinner som ikke tidligere har gått på skole, er flere spesielt opptatt av mulighet til å gå på grunnskole, og de har en sterk ambisjon om å gjennomføre et slikt løp (Djuve m.fl., 2011). Undervisning i basisfag utover norsk ble også løftet fram som motiverende av deltakere med svært lav utdanning. Motivasjonen handlet om at de gjennom et slikt tilbud lærte noe mer enn «husmornorsk» og fikk et tilbud som minnet mer om en «skikkelig skole» (Sandbæk og Djuve, 2012, jf. Djuve og Kavli, 2015).

Det blir videre påpekt at forhold utenfor programmet påvirker læringsutbytte og konsentrasjon. Et gjentakende tema i litteraturen er at kvinner med stort omsorgsansvar er blant de med lavest læringsutbytte på grunn av manglende kontinuitet og intensitet i norskopplæringen. Rambøll (2011) finner at kvinner som har slikt fravær ikke nødvendigvis er mindre motiverte for å lære norsk. Det blir stilt spørsmål ved om deltakere med høyt fravær på grunn av omsorgsansvar, syke barn eller egen sykdom får et godt nok tilrettelagt tilbud. Det er også påpekt at usikker eller dårlig bosituasjon for noen er et stort hinder for mulighet til konsentrasjon om norskopplæring (Rambøll, 2011).

Når det gjelder samfunnskunnskap blir det funnet at enkelte mener det er et godt tilbud, mens andre opplever at det er gjentakelse av informasjon de har fått tidligere (Rambøll, 2011). Deltakerne med høy utdanning trekker fram at de ønsker mer dyptgående kunnskap enn det som blir gitt gjennom de 50 timene. Opplæring i samfunnskunnskap på morsmål eller et annet språk deltakerne forstår er det også funnet at er viktig (Rambøll, 2011).

2.3.4 Metoder og opplæringsmodeller

Det er et mål for tilskuddet til Kommunale utviklingsmidler at de skal bidra til å utvikle metoder og opplæringsmodeller som bedrer kvaliteten i og resultatene av norskopplæringen. Kunnskap om hvilke pedagogiske tilnærminger som gir gode resultater i norskopplæringen er imidlertid nærmest fraværende, og det samme gjelder systematisk forskning på opplæringsmodeller og metoder i norskundervisningen (Djuve og Grødem, red. 2014).

I kunnskapsgjennomgangen «Norsk andrespråksforskning – utviklingslinjer fra 1980 til 2005» av Golden m.fl. (2007) blir det påpekt at forskning på andrespråk har fulgt tre utviklingslinjer: 1) innlæringslinjen 2) språk- og kulturkontakt og 3) didaktikk. Det er gjort mest forskning innen innlæringslinjen. Blant disse har et flertall fokusert på syntaksen i innlærerspråket, mens en del også fokuserer på morfologisk analyse¹⁹ og morsmålets rolle for andrespråkslæring. Språk- og kulturkontakt har hatt fokus på møtet mellom språk, kultur og flerspråklighet. Flere av disse studiene omhandler barn og ungdom.

Alver og Dregelid (2016) gjennomførte en undersøkelse av prosjekter med morsmålstøttet opplæring for kursdeltakere med liten skolebakgrunn. Prosjektene ved ulike voksenopplæringsentre ble gjennomført i 2011-2014, i forbindelse med en fornyelse av lærerplanen for voksne minoritetsspråklige. De fant at elevenes erfaringer støttet godt

¹⁹ Læren om hvordan ord er bygget opp

opp om teoriene rundt morsmålsstøttet læring. Språkhjelperne forklarte ord og begreper på morsmålet, svarte på språklige spørsmål og fungerte som en «bro» mellom deltaker og norsklærer. Elevene opplevde at fleksibel bruk av to språk i opplæringen var nyttig og nødvendig for innlæring av et fremmedspråk. Deltakere med lite skolegang og få skrifterfaringer har ikke de samme læringsstrategiene som elever med mer skolebakgrunn. En tospråklig modell med språkhjelpere med samme morsmål har dermed endret elevenes læringsbetingelser.

I en kunnskapsgjennomgang av Monsen (2015), «Andrespråksdidaktisk forskning på voksenopplæring i Norge: En oversikt fra 1985 til i dag», blir det påpekt at de fleste studiene som er gjort på andrespråksdidaktikk er masteroppgaver, hovedfagsoppgaver eller doktoravhandlinger, og at forskningen fremstår spredt og usystematisk (Monsen, 2015). Et karakteristisk trekk ved forskningsfeltet har vært at de fleste forskerne har erfaring fra læreryrket. Det kan være én årsak til at foreliggende studier i stor grad er masteroppgaver/doktorgrader. Det kan også forklare at de fokuserer på praksisnær forskning fremfor teoretiske tilnærminger eller utprøving av opplæringsmodeller. (Monsen, 2015; Golden m.fl., 2007).

De fleste publikasjonene innen andrespråksdidaktikk relaterer seg til evaluering og testing, hvorav det meste omhandler avsluttende språktesting (Monsen, 2015; Golden m.fl., 2007). Det foreligger også en del litteratur om forskning på grunnleggende lese- og skriveferdigheter (alfabetisering). Denne litteraturen konsentrerer seg hovedsakelig om hvilke krav som kan og bør stilles til språkferdigheter, og hvilke grep som er best egnet for å oppnå funksjonell skrivekyndighet hos voksne innvandrere (Monsen, 2015). Forskning på andrespråksdidaktikk fremholder også mangler innenfor norskopplærings-tilbudet. Blant annet er det vist til at en del deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn ikke opplever undervisningen som meningsfull, og har begrenset læringsutbytte (ibid).

Videre tar noe av forskningen opp i hvilken grad et eksplisitt fokus på form er nyttig i undervisning for voksne innlærere, eller beskriver arbeidet som gjøres innenfor undervisningen (se bl.a. Finsrud, 2005; Carlsen, 2003; Ryen, 2003; Rismark, 2000, jf. Monsen, 2015). Det er også studier som handler om hvorvidt norskkursene er nyttige for integrering. Disse studiene er i hovedsak empiriske undersøkelser av deltakernes egne erfaringer, refleksjoner over pedagogisk praksis eller studier av læringsstrategier som brukes av voksne innlærere (se bl.a. Nilsen, 2015; Strand, 2014; Auestad, 2013; Henriksen, 2011, jf. Monsen, 2015).

Det finnes også andrespråksdidaktisk forskning som tar for seg hva som er vellykket undervisning for å sikre gjennomstrømning og læringsutbytte, hvor opplæringsmodeller er blant temaene (Eide m.fl., 2005; Gjerset, 2004; Kjelsaas, 2011; Norberg, 2001). Rapporten «IKT i norskundervisningen av innvandrere. Sluttrapport fra følgeforskning av INOVI-prosjektet» av Eide m.fl. (2005), skiller seg ut blant studiene ved å være et eksplisitt forsøk på å systematisk teste ulike modeller for norskundervisningen. Til sammen 15 prosjektkommuner prøvde ut IKT i kombinasjon med klasseromsundervisning (modell 1), kombinasjon av skole og arbeidspraksis (modell 2), data som integrert del av norskundervisningen (modell 3) og nettbasert undervisning (modell 4). Prosjektet varte i 2,5 år og målet var blant annet å finne modeller som gir godt læringsutbytte på kortest mulig tid. Det blir imidlertid konkludert med at selv om prosjektet førte til en forsterkning av IKT-satsningen, så uteble i stor grad den systematiske utprøvingen. En viktig årsak var at det tar tid å få på plass slike undervisningsmodeller, men forskerne påpeker også at det var en utfordring å få inn refleksjonsnotater og rapporteringer til prosjektet fra opplæringssettene: «Det å tenke sine egne undervisningsopplegg som «modeller» synes å være litt fremmed for opplæringssettene» (s. 112).

Det er noe tid siden INOVI-prosjektet ble gjennomført, og det er mulig at det siden da har blitt utført ytterligere forsøk med norskopplæringsmodeller. Likevel finner vi knapt litteratur som viser til systematisk utprøving av opplæringsmodeller. Én mulig årsak kan være at slike prosjekter bryter med tradisjonelle former å tenke undervisning og utvikling av opplæring på i læreryrket. En annen mulig, og relatert, årsak, kan være at det kan oppleves vanskelig å få til gode systematiske utprøvinger av undervisningsmodeller fordi utenforliggende faktorer vil spille inn. Eide m.fl. (2005) reflekterer i sin studie over at det er problematisk å si at en modell er god eller mindre god, da det er anvendelsen av en modell og sammenhengen den benyttes i som er avgjørende. Samtidig er det fullt mulig å inkludere en god del betingelser og forutsetninger i modellen, og den kan da by på et sett med faktorer, og sammenhengen mellom disse, som et nyttig teoretisk rammeverk for praksisutforming. Eide m.fl. (2005) påpeker at det er viktig å søke til prinsippene bak modellene og se på hvilke prinsipielle forhold det er ønskelig at undervisningen skal understøtte.

Teoretiske tilnærminger

Det er få studier av norskundervisningen som har en eksplisitt teoretisk tilnærming, men der det er inkludert ligger hovedvekten på sosiokulturelle teorier om språklæring (Monsen, 2015).

Ett eksempel på en slik sosiokulturell tilnærming er sjangerpedagogikken. Sjangerpedagogikken er et program for å utvikle lese- og skrivekompetanse i alle fag (Reinholt, 2016). Programmet bygger på et sosiokulturelt syn på samarbeidslæring, setter språk i et sosialt og kulturelt perspektiv, og tilfører en pedagogisk modell omtalt som skrivesirkelen eller sirkelen for undervisning og læring. En av bakgrunnene for utvikling av modellen var erfaringer om et skolesystem som ikke var god nok på å tilføre enkelte elever kompetanse på å skrive innenfor sjangre man trenger i samfunnet forøvrig, utover narrativ sjanger. Cope og Kalentzis (1993, omtalt i Reinholt, 2016) mente at å la elever få tilgang til ulike sjangre kjent fra både skolen og resten av samfunnet ville bidra til å utjevne sosiale forskjeller fordi alle da ville kunne delta i samfunnet på lik linje. En av grunntankene i sjangerpedagogikken er at en persons utviklingspotensial avhenger av veiledning fra personer som er mer kompetente, og læreren eller medelever støtter andre elever i videreutvikling. Slik sjangerpedagogisk støtte kan gis via modelltekster, skrivestøtte og tilbakemeldinger. Sirkelmodellen er sentralt i sjangerpedagogikken, og består av fire faser som brukes i metoden; 1) bygge opp forkunnskaper, 2) dekonstruere en modelltekst, 3) skrive en felles tekst, og til slutt 4) skrive en individuell tekst. Ifølge Reinholt (ibid.) er sjangerpedagogikken innført i dansk og svensk lærerutdanning men ikke den norske lærerutdanningen, og hun etterlyser forskning på hvordan sjangerpedagogikkens skrivemetodikk kan brukes på voksne minoritetsspråklige.

2.3.5 Arbeidsretting av norskopplæringen

Tradisjonelt har språkopplæring blitt gjennomført som klasseromsundervisning, og også i introduksjonsprogrammet preges norskopplæringen av en klasseroms- og kateterbasert undervisningsform (Djuve og Kavli, 2015). Samtidig ser vi en tendens til at det i større grad tas i bruk mer praktisk rettede opplæringsformer, slik som språkpraksis.

Et av målene med KUM er at tilskuddet skal bidra til å arbeidsrette norskopplæringen. Flere av KUM-prosjektene har en arbeidsrettet tilnærming ved at hele eller deler av språkopplæringen flyttes fra klasserommet til arbeidsplassen.

Behovet for alternative læringsformer

Både undervisere og forskere påpeker at det er nødvendig med alternative læringsformer for å sikre individuelt tilpasset undervisning. Arbeidsplassen kan ha en positiv betydning for å lære språk og kulturelle koder, samtidig som det bidrar til kvalifisering og gir inntekt (Rismark og Sitter, 2003). Sbertoli og Arnesen (2014) påpeker i artikkelen «Language and initial literacy training for immigrants: The Norwegian approach» at det er et viktig pedagogisk prinsipp at læring må gjøres relevant og være motiverende for deltakerne. De tar opp at spesielt for deltakere uten skolebakgrunn er det lite sannsynlig at det virker motiverende å måtte tilbringe årevis på skolebenken, med alfabetisering, grunnleggende utdanning og så forhåpentligvis formelle kvalifikasjoner. Sbertoli og Arnesen argumenterer derfor for at prosessen antakelig vil være mer motiverende om den blir kombinert med aktiviteter som oppleves mer relevante for voksne elever. De trekker frem at språkpraksis kombinerer prinsippet om relevans og motivasjon med myndighetenes vekt på å sikre at nyankomne har rask overgang til arbeid.

I tillegg til individuell tilpasning og motivasjon, er en viktig drivkraft for bruk av arbeidsplass som læringsarena at det er funnet flere svakheter ved tradisjonell klasseromsundervisning for voksne innvandrere. Det er som nevnt tidligere i kapitlet funnet at et mindretall av lærere i voksenopplæringen har utdanning i norsk som andrespråk eller flerkulturell pedagogikk/migrasjonspedagogikk, og at dette påvirker resultater på norskprøver (Djuve m.fl., 2017). Tidligere studier har også vist at noen deltakere har svært sakte progresjon ved tradisjonell klasseromsundervisning, da spesielt de med ingen eller lite skole fra hjemlandet. I et forskningsprosjekt fra 1995 ble det funnet at deltakere med under fem års skolegang har lite utbytte av undervisningen – de tar ikke aktivt del i undervisningen og forstår ikke klasseromssituasjonen (Hvenekilde m.fl., 1996 – jf. Sbertoli og Arnesen, 2014). Siden den gang har undervisningen blitt spesialisert i spor, slik at undervisningsform skal tilpasses deltakernes tidligere skolebakgrunn. En sentral kritikk fra deltakere er imidlertid fortsatt at det er manglende differensiering av undervisningen (Djuve og Kavli, 2015). I undersøkelser hvor deltakeres erfaringer er innhentet kommer det også frem at flere deltakere synes språkpraksis er et godt supplement til norskopplæringen, og at de opplever mulighet til å praktisere norsk og lære om ulike deler av norsk arbeidsliv som motiverende og nyttig (Djuve og Kavli, 2015; Rambøll, 2011).

Pedagogisk innhold og oppfølging

Vektlegging av språklæring på arbeidsplass er gjenstand for diskusjon i fagmiljøene. En viktig kritikk av språkpraksis handler om *hvem* tiltaket egner seg for. En fallgrube er at tiltaket i noen kommuner kan bli en uniform løsning for «alle» deltakere, noe som da undergraver det opprinnelige målet med alternative læringsformer, nemlig individuell tilpasning. I intervjuer med deltakere blir det funnet at en del ønsker å prioritere skole og utdanning heller enn å være på en arbeidsplass (Djuve og Kavli, 2015). Dette gjelder spesielt unge kvinner med lite eller ingen utdanning, som når de nå har mulighet til å gå på skole som de ikke har hatt tidligere, er svært motiverte for et grunnskoleløp. Bruk av praksisplass blir av disse beskrevet som krevende, flere har traumer og bruker mye krefter på å tilpasse seg nye situasjoner, og opplever det som lite målrettet ettersom målet deres er grunnskole (Sandbæk og Djuve, 2012; Djuve, m.fl., 2011; jf. Djuve og Kavli, 2015). En utfordring her er at grunnskole ikke regnes som resultatoppgjør i introduksjonsprogrammet, noe som gir kommunene insentiv til å prioritere praksis med mål om arbeid framfor grunnskole.

Kritikken av språkpraksis retter seg imidlertid i hovedsak om gjennomføringen, herunder manglende pedagogisk innhold og oppfølging. I undersøkelser hvor deltakeres

erfaringer er innhentet, kommer det frem at en del deltakere opplever at de blir satt til å gjøre oppgaver hvor de i liten grad får praktisert norsk (Rambøll, 2011). Deltakerne forteller at de blir satt til arbeidsoppgaver de må gjøre alene eller de blir satt i en arbeidssituasjon der oppgavene er rutinemessige og i liten grad omfatter samarbeid eller samtale verken med kunder eller kollegaer. Flere argumenterer for at de lærer mer på skolen enn i språk- og arbeidspraksis (Djuve og Kavli, 2015).

I sin doktorgradsavhandling «Att hantera praktiken» (2013) gjennomførte Karin Sandwall en dybdestudie av fire innvandrere. Selv om studien har et svært begrenset utvalg, bidrar den til å utdype utfordringer ved bruk av praksisplass. Gjennom blant annet observasjon finner Sandwall at deltakere sjelden inngikk i interaksjon med andre på arbeidsplassen og at kommunikasjonen ble styrt av målet for bedriften – det ble snakket når det var nødvendig for å få oppgaver gjort, ikke for å øve på språk eller for å bli kjent. Deltakerne hadde lite utbytte av praksis i form av språklæring. I tillegg gjorde begrenset interaksjon at deltakere opplevde å stå utenfor arbeidsfellesskapet, og tre av de fire opplevde at de ble utnyttet som gratis arbeidskraft.²⁰ I andre studier er det funnet at innvandrere i praksis kan oppleve det som vanskelig å komme til orde og stille spørsmål, og at de faller utenfor det sosiale fellesskapet fordi de ikke kan språket (Norton, 2000; Ahlgren, 2003; Sandwall, 2010).

Erfaringene deltakere forteller om illustrerer at skillet mellom språk- og arbeidspraksis kan være diffust, og at pedagogisk opplegg og oppfølging kan komme i bakgrunnen. En konsekvens er at praksisplassen kan bli en barriere heller enn hjelp for videre språklæring, siden det tar tid vekk fra annen språkopplæring som kunne gitt bedre effekt. I tillegg er det i tidligere studier påpekt at dersom det ikke er muligheter for interaksjon på arbeidsplassen, som for eksempel i renholds- eller industrijobber, kan språklig nivå synke etter noe tid i arbeidslivet (Ahlgren, 2003). Det er også vist at innvandrere som går direkte i arbeid uten tilgang til språkundervisning ofte utvikler sterkt forenklede versjoner av andrespråket, som kjennetegnes av begrenset grammatikk og et begrenset ordforråd. (Klein og Dittmar, 1979; Klein og Perdue, 1997; Lindberg, 2002). Dette kan bidra til en usikker posisjon på arbeidsmarkedet ved nedbemanning og omstilling.

I «Workplaces as learning environments: Interaction between newcomer and work community» argumenterer Rismark og Sitter (2003) for at muligheter til å delta i relevante arbeidsaktiviteter avhenger av bedriftens anerkjennelse av kandidaten, arbeidsdelingen på arbeidsplassen og tilgang på det sosiale fellesskapet/interaksjonsmuligheter. De knytter dermed læringsutbytte ikke kun til konkrete arbeidsoppgaver, men også til om deltaker blir inkludert og om ressurser deltaker besitter blir anerkjent. Rismark og Sitter finner at grunnleggende prinsipper for vellykket bruk av praksis er side-ved-side oppgaver og tilgang på samtalepartnere/sosialt fellesskap («social partners»). Det vil si at det ved gjennomføring av praksis bør vektlegges at kandidatene skal gjøre oppgaver side ved side med andre ansatte, og ikke isoleres med oppgaver alene, og aktivt trekkes med i sosialt fellesskap. Dette utgjør et nødvendig grunnlag for innlæring av arbeidskultur og en forståelse for sosiale koder – med andre ord gir det nødvendig kjennskap til det rammeverk av normer og verdier som eksisterer på arbeidsplassen og som skaper en felles forståelse blant de ansatte. Dette kan virke som selvfølgelig prinsipper, men samtidig indikerer altså den foreliggende forskningen at flere deltakere har erfaringer som strider mot disse anbefalingene. Rismark og Sitter argumenterer i tråd med dette at det ikke er automatikk i at slike prinsipper blir fulgt. Forskerne påpeker at når deltakere blir satt til begrensede oppgaver med minimal kommunikasjon med andre, kan praksisplass medføre en forsterkning av marginalisering og isolasjon.

²⁰ Se også Sandwall (2010)

Oppsummert er det mye av foreliggende kunnskap om bruk av språkpraksis som tyder på at for flere deltakere vil slike alternative opplæringsformer være til nytte, ikke minst for å sikre individuell tilpasning. Samtidig kan dårlig kvalitet på gjennomføringen av språkpraksis gi redusert læringsutbytte, samt medføre ytterligere marginalisering av deltakere. Det er stort behov for mer forskning på hva som er gode pedagogiske metoder og former for oppfølging i norskopplæringen, herunder gode løsninger for individuell tilpasning og kombinasjon av tiltak slik som språkpraksis og klasseromsundervisning.

Arbeidsnorsk

I noen av prosjektene vi har sett på brukes begrepet arbeidsnorsk. Dette handler om å integrere norskopplæring og arbeidspraksis. På et senere tidspunkt – i 2018 – utga Kompetanse Norge artikkelen «Arbeid og språk – et samspill» der de samlet erfaringer fra et utviklingsprosjekt som ble gjennomført i samarbeid med fire voksenopplæringscentre (Kompetanse Norge, 2018). Michael Svendsen Pedersen ved Roskilde Universitet hadde ansvar for gjennomføringen av prosjektet.

Tanken er at deltaker og lærer innhenter ord, begreper og innhold fra arbeidsrommet som lærer analyserer og tilrettelegger i språkundervisningen i undervisningsrommet. Deltakere tar så med seg eksempler de har lært i undervisningsrommet som de prøver ut i arbeidsrommet. Disse erfaringene kan igjen tas med tilbake til undervisningsrommet. Dette beskrives som et *læringskretsløp* mellom arbeidsrom og undervisningsrom, der *læringsrommet* omfatter aktiviteter på begge arenaer, både i undervisning og på arbeidsplassen.

Formålet med språkundervisningen styrer til en viss grad hvordan deltaker og lærer går frem for å innhente, analysere og bruke språket på arbeidsplassen. Kompetanse Norge beskriver tre ulike, men utfyllende, tilnærminger til å skape samspill mellom arbeidsrommet og undervisningsrommet

Den ene tilnærmingen kan omtales som en *kommunikativ* tilnærming til arbeidsrettet andrespråksopplæring. Her vil målet være at deltakeren opparbeider seg en kommunikativ kompetanse slik at han eller hun kan tilpasse kommunikasjon til situasjon, for eksempel til hvem man snakker med, om hva, gjennom hvilket medium og hva formålet er. Språket skal bli funksjonelt slik at deltakeren blir i stand til å utføre språkhandlinger som instruksjon, informasjon, argumentasjon eller forklaring. Det blir lagt vekt på ord og uttrykk, og språkutvikling drives frem av aktiv bruk av språket i naturlige kontekster. Det innhentes *tasks*, eller kommunikative oppgaver, fra deltakernes arbeidshverdag som forutsetter at deltakeren har språklige redskaper og kunnskap for å kunne løse oppgavene. Dette kan dermed tematiseres med og jobbes med i undervisningen.

En *sosiokulturell* tilnærming har som mål at deltakerne blir empowered og får handlingskompetanse til å overvinne språklige, sosiale og kulturelle barrierer slik at de opparbeider seg respekt og blir en del av arbeidsfellesskapet. Dette er igjen en forutsetning for å kunne utvikle egne språklige ferdigheter. Her inngår elementer som lunsjprat, arbeidskultur, oppslagstavler og kommunikasjon rundt samarbeidsmåter, som kan være viktige for å bli integrert.

En *biografisk* tilnærming innebærer at deltakerne gis mulighet til å lage seg en sammenhengende biografi, der deres læring i praksis og på arbeidsplassen gir mening for deltakerne i deres livsløp. Her inngår det for deltakeren å reflektere over hvem man er, hva man har med seg fra tidligere, og å se for seg hva man ønsker å være i fremtiden slik at deltakeren får laget et meningsfylt narrativ over eget liv. Her kan arbeidserfaring fra hjemlandet og viktige livshendelser ha innvirkning på motivasjonen for å lære språk.

3 Fagbrev

Norge vil ha behov for over 100 000 fagarbeidere i 2035, viser framskrivninger fra SSB (Cappelen m.fl., 2018).²¹ Det store behovet for personer med fagbrev ble også vist til i Regjeringen Solberg sin integreringsstrategi (Kunnskapsdepartementet, 2018). I etterkant av stortingsmeldingen *Fra utenforskap til ny sjanse* (Meld.St. 6, 2015-2016) har det blitt arbeidet med å gjøre løpet mot fagbrev mer fleksibelt. Utviklingsarbeidet er gjort for å møte det store behovet for fagarbeidere, samtidig som det blir betraktet som et relativt overkommelig kvalifiseringsløp for mange innvandrere med lite utdanning. Det finnes i dag tre hovedtyper av fagbrevordninger: ordinært fagbrev med skole og praksis (2+2 eller andre varianter), praksiskandidatordningen og ordningen med fagbrev på jobb. Den siste ordningen tatt inn i opplæringsloven så sent som i 2018.

Flere av KUM-prosjektene satset på ulike kvalifiseringsløp mot fagbrev for deltakerne. Steinkjer, Odda, Sandefjord og Ski kommune er fire eksempler på kommuner som har eller skal prøve ut ulike modeller. De har fagbrevløp innenfor prosess-/kjemifag, matfag, logistikk og helse-/oppvekstfag.

3.1 Presentasjon av casene

Steinkjer: Kvalifisering mot jobb og fagbrev i kommunal sektor

Bakgrunnen for prosjektet i Steinkjer var at mange minoritetsspråklige var interessert i helsefag, men måtte ha fagutdanning for å kunne jobbe innenfor feltet. Voksenopplæringen ønsket derfor å etablere en heltidsutdanning for voksne innvandrere, som kombinerte teori og praksis, og å prøve ut en modell for kvalifisering til fagbrev som helsefagarbeider.

Målgruppen var voksne innvandrere med mål om å bli helsefagarbeidere, som kunne komme både fra introduksjonsprogrammet, den kommunale voksenopplæringen og søkere til voksenopplæringens helsefag i videregående skole. Det ble tatt opp 14 deltakere, og en 15. kom til underveis. Også de ansatte var en målgruppe for prosjektet, med et mål om å utvikle samarbeid på tvers av instanser.

Steinkjer voksenopplæring er ansvarlig søker og hadde prosjektleder, og har bidratt med norsklærere. Involverte samarbeidspartnere var Steinkjer videregående skole som har bidratt med lærere i helsefag, NAV som har ytt økonomisk bistand til deltakerne, flyktningsjenesten som bidro med kunnskap om deltakerne og skal sørge for at deltakerne får læreplasser til de er ferdige, og kommunale instanser som ulike sykehjem som har tatt inn deltakere i praksis og gitt dem veiledning.

Programmet var et fireårig fagbrevløp, med utgangspunkt i en ordinær 2+2-modell, men med ekstra undervisningsressurser, innlagte praksisperioden i skoleperioden, samt en (planlagt) fordeling av fellesfagene over fire år. Det første året besto av undervisning i helsefaglige temaer og intensiv norskopplæring med ni timer norsk i uken og seks timer norskopplæring i andre år. Norskundervisningen skulle være en videreføring av norskundervisningen fra voksenopplæringen. Undervisningen ble delt mellom voksenopplæringen og faglærere fra videregående skole. Elevene fulgte ordinært programfag for helsefag, og fulgte de vanlige nivåene i programfagene for Vg1 og Vg2 i Helse og oppvekst og Helsefagarbeider.

²¹ Tallet referer til anslått mangel på personer med videregående fagutdanning i 2035, oppgitt i tabell 5.1 i Cappelen m.fl. 2018

Elevene hadde nesten en tredobling i undervisningsressursene i programfagene, noe som skulle sikre at lærerne kunne bruke mer tid på å forklare, repetere og lære bort pensum på ulike måter. Undervisningen inkluderte også to praksisperioder med læreroppfølgning – det første året 2 dager i uka i 10 uker og det andre året én dag i uka hele året.

Odda: Fra intro til fagarbeider

Målet med dette prosjektet er at deltakerne skal ta ordinært fagbrev i helsefag og prosess/kjemifag. Det består av et fireårig løp med kombinasjon av norskopplæring, fellesfag og yrkesfag på skole, samt lærlingepraksis. Deltakerne kombinerer skole og praksis i løpet av opplæringen, og modellen kan derfor betraktes som en vekslingsmodell. Det første året er deltakerne 1 dag i praksis, det andre året 2 dager, det tredje året 3 dager og det siste året 4 dager. Siden enkelte av deltakerne ikke har fullført grunnskole, slår de sammen pensum fra grunnskolen og fellesfagene på videregående. Sammenlignet med ordinær yrkesutdanning, har dette prosjektet en forholdsvis stor del norskundervisning.

Målgruppen i tiltaket er deltakere fra spor 1 og spor 2, og alle deltakerne er over 24 år. Deltakerne er i hovedsak rekruttert fra introduksjonsprogrammet. I dag er det 10 deltakere i prosjektet (opprinnelig 11) hvorav tre er på prosesskjemifag og sju på helsefag. Prosjektet startet opp i august 2016, dvs. at deltakerne ved utgangen av 2018 har 1,5 år igjen av fagbrevløpet.

Prosjektet er et samarbeid mellom voksenopplæringen i Odda kommune, Odda videregående skole og de aktuelle praksisplassene. Det er den videregående skolen som har ansvaret for gjennomføring av undervisningen både i norsk, fellesfagene og i yrkesfagene. Undervisningen foregår også på den videregående skolen. Kommunens voksenopplæring bistår imidlertid deltakerne med en fagkoordinator og med en norsklærer som gir deltakerne språkstøtte. På helsefag benyttes praksisplasser innen kommunens helse- og omsorgstjeneste. Praksisplassene for deltakerne på prosesskjemifag var opprinnelig innenfor den lokale prosessindustrien. På undersøkelsestidspunktet var imidlertid praksisen for disse deltakerne noe uavklart. I kommunen har de også planlagt en finansieringsordning slik at deltakerne skal kunne ha en stabil livsoppholdsytelse i løpet av de fire årene prosjektet pågår.

Sandefjord: Sandefjordsmodellen

«Sandefjordsmodellen» er et prosjekt som tar sikte på å bidra til at deltakerne oppnår fagbrev som praksiskandidater. Ordningen innebærer at deltakerne tar en teoretisk prøve og gjennomfører fem års praksis før de kan gå opp til praktisk fagprøve. I prosjektperioden er målet at deltakerne skal fullføre den teoretiske prøven. Deltakerne får undervisning i norsk og fagteori samt praksis i en ordinær virksomhet. I starten gjennomfører alle et forkurs som inneholder yrkesveiledning og en avklaring av deltakernes forutsetninger. Etter forkurset kombineres norskundervisning, fagteori og praksis. Under praksisperioden er deltakerne to dager på skole og tre dager i praksis i løpet av uken. Prosjektet har i utgangspunktet en varighet på 1,5 år, men med mulighet for forlengelse i ½ år for de som ikke klarer eksamen. Det er i alt startet opp tre klasser der den første var i næringsmiddelfag og de to siste i logistikkfag.

Målgruppen i tiltaket har endret seg underveis i prosjektperioden. I den første klassen var det hovedsakelig deltakere fra spor 1, og det var ikke krav til norskferdigheter. I den andre klassen rekrutterte de primært deltakere fra spor 2 og med krav til norsk på A2-nivå. Den tredje klassen har både deltakere fra spor 1 og 2, men med krav om norsk på A1-A2-nivå. I tillegg gjennomføres en vurdering av deltakerne i forkurset der motivasjon

er det viktigste kriteriet for å komme inn på kurset. Det har deltatt 15-18 elever i hver av de tre klassene.

Prosjektet gjennomføres i sin helhet av arbeids- og inkluderingsbedriften Fønix på oppdrag fra NAV Sandefjord. NAVs programveileder har likevel et ansvar med å henvise deltakere og følger opp deltakerne i samarbeid med Fønix. For å lette koordineringen mellom NAV og Fønix har alle deltakerne den samme programveilederen i NAV. Den første klassen startet opp i 2016 og den siste klassen i logistikkfag startet opp høsten 2018.

Ski: Fagbrev på jobb

Voksenopplæringen i Ski kommune fikk i 2018 KUM-midler til å gjennomføre et forprosjekt for å utrede mulighetene for å starte opp med et løp mot fagbrev på ulike arbeidsplasser. Erfaringene de hadde gjort seg gjennom et tidligere prosjekt for unge i introduksjonsprogrammet, var at mange av deltakerne var mer interessert i å komme ut i jobb enn å utdanne seg.²²

Stortingsmeldingen *Fra utenforskap til ny sjanse* (Meld.St. 16, 2015-2016) trekker fram en rekke tiltak som skal øke fleksibiliteten i videregående opplæring for å åpne for kombinasjonsløp med opplæring i bedrift kombinert med yrkesfaglig utdanning. Prosjektet ønsker å innrette seg mot den nye ordningen for fagbrev, som ble innført høsten 2018. Den nye ordningen skiller seg i tid, men inneholder samme krav til teorikunnskaper og avlagt prøve og det stilles ikke krav om fellesfag fra videregående skole.

Målet med forprosjektet er å utrede mulighetene for et løp der deltakerne kan ta fagbrev på jobb, samt å etablere forpliktende avtaler med bedrifter, internt i kommunen og med fylkeskommunens opplæringskontor. Forprosjektet utarbeider et mulig løp for deltakerne og jobber for å få på plass finansiering. Prosjektleder har også dialog inn mot en videregående skole for å samarbeide med dem, for å utarbeide fagplanen. Planen er at Ski voksenopplæring vil starte opp med en forsøksklasse høst 2019.

Prosjektet omfatter foreløpig det første av de fire årene av ordningen med fagbrev på jobb, men med planlegging av det videre løpet. Voksenopplæringen og flyktning-tjenesten fullfinansierer det første året. Intensjonen er at NAV og arbeidsplassen skal overta ansvaret i år 2-4. Målet med prosjektet er å stimulere til eller gjøre deltakerne attraktive for et videre opplæringsløp finansiert av NAV/arbeidsgiver. Det første året vil bestå av 20 prosent skole og 80 prosent opplæring på arbeidsplass. Deltakerne vil da motta inntekt gjennom introstønad/jobbsjansen, mens bedriften vil motta mentortilskudd. I år 2-4 vil bedriftene motta basistilskudd III og lønnstilskudd 1. året og deltakerne vil motta lønn.

Målgruppe for det planlagte prosjektet er elever på grunnskolen hos voksenopplæringen som ønsker seg raskt ut i arbeid. I hovedsak vil dette gjelde deltakere i introduksjonsordningen og andre grupper i NAV-systemet.

3.2 Organisering og samarbeidspartnere

I Odda, Steinkjer og Ski hadde voksenopplæringen prosjektansvar. I Odda hadde voksenopplæringen også generelt oppfølgingsansvar for deltakere, men det var hovedsakelig videregående skole som sto både for norskundervisning, fellesfag,

²² Prosjektet det refereres til ble omtalt i forrige delrapport om KUM

programfag og som hadde ansvar for praksisplassene. Voksenopplæringen bidro med en fagkoordinator og en norsklærer som skulle fungere som språkstøtte, og som også bidro i koordineringen. Elevene fikk norsklærer fra videregående og språkstøtte fra voksenopplæringen.

I Steinkjer ble det inngått samarbeidsavtale mellom voksenopplæringen, videregående skole og NAV. Det ble etablert en prosjektgruppe med voksenopplæringen, flyktningtjenesten og NAV, og en styringsgruppe med oppvekstsjef og NAV-leder og fra 2016 en arbeidsgruppe med lærere fra voksenopplæringen og videregående skole. Voksenopplæringen hadde prosjektansvar og prosjektleder. Det ble avsatt læringsressurser fra voksenopplæringen og videregående skole i form av prosjektleder og to norsklærere fra voksenopplæringen og to faglærere i helsefag fra videregående. Flyktningtjenesten har tatt ansvar for å sikre lærlingplasser til deltakere og NAV har bistått enkelte deltakere, og voksenopplæringen gjorde realkompetansevurdering av deltakerne.

Faglærere og norsklærere måtte gjennom en prosess for å avgrense hverandres arbeidsfelt. De ble omforent om at norsklærer tok norske hverdagsord mens faglærerne skulle ta norske og latinske begreper innenfor helsefaget. Tanken bak den forsterkede norskopplæringen var at det var et stort sprik i norsksferdigheter mellom deltakerne, at noen hadde relativt svake norsksferdigheter og at det var behov for å styrke disse. Erfaringen var likevel at de kanskje ikke hadde behov å gå utenom læreplanen for videregående skole hele året, men at de kunne ha startet på læreplanen etter for eksempel et halvt års tid.

I Odda erfarte de at det å bruke norsklærer på videregående skole ikke nødvendigvis var det mest hensiktsmessige for denne gruppen. Dette fordi en norsklærer som underviser i norsk på videregående nivå, har en annen type kompetanse enn den som kreves for å lære innvandrere norsk språk. Løsningen ble likevel at norskundervisningen ble gjennomført av lærer fra videregående, men med støtte fra lærer fra voksenopplæringen.

Ski er i en pågående forprosjektfase med å utarbeide et kompetanseløp med fagbrev på jobb. Planen er å starte en klasse med helse/oppvekstfag. Videregående skole og voksenopplæringen er også i dialog om utarbeiding av fagplanen. Involverte instanser er videregående og flyktningtjenesten, samt rådmannens ledergruppe. Planen er at voksenopplæringen skal ta ansvar for løpet mot helsefagarbeider. De har allerede et godt etablert samarbeid med et alders- og sykehjem i kommunen, samt en videregående skole med helsefag. Ski vektlegger i sin nåværende planleggingsfase å etablere forpliktende samarbeid med bedrifter, kommune og fylkeskommunens opplæringskontor.

Organiseringen i Sandefjord skiller seg fra de andre ved at prosjektansvar lå under NAV intro og at opplæring og ansvar for utplassering av kandidater i praksisplasser var satt ut til arbeidsmarkedsbedriften Fønix kompetanse. Fønix gjennomførte alt av opplæring og hadde ansvar for utplassering av deltakerne i praksis, i tett samarbeid med NAV. En norsklærer sto for norskundervisningen og en faglærer underviste i logistikk. Praksiskoordinator som også var ansatt ved arbeidsmarkedsbedriften, har videre en viktig rolle med å samordne aktiviteter, skaffe praksisplasser og følge opp arbeidsgivere. Markedsavdelingen i NAV bidrar med å finne arbeid til deltakerne, og NAV har ansvar for inntektssikring og andre forhold for deltakerne.

Fønix har i prosjektperioden kun fått ansvar for at deltakerne avlegger den teoretiske fagprøven. En praksiskandidatordning innebærer at deltakerne avlegger praktisk fagprøve etter fem års praksis. Det fremstår litt uklart hvem som har ansvar for å følge opp deltakerne helt til de etter fem års praksis avlegger den praktiske fagprøven. En

løsning er at deltakerne selv tar ansvar for å sikre seg praksis og melde seg opp til praktisk fagprøve. En annen løsning er at arbeidsgiver på de ulike praksisplassene tar ansvaret. Ifølge en av arbeidsgiverne ville dette være naturlig for de deltakerne som fortsatte i bedriften etter at prosjektperioden var over. En tredje løsning er at NAV eventuelt overtar ansvaret for de personer som etter tiltaket vil ha behov for ytterligere oppfølging fra NAV.

I Sandefjord var rollen med å rekruttere arbeidsgivere som kunne stille med praksisplasser og følge opp disse lagt til koordinator ved Fønix. Koordinatoren hadde lang erfaring fra logistikkbransjen. Fønix kompetanse har også lang erfaring med utplassering i praksis. I Odda var det videregående skole som sto for rekruttering og oppfølging av praksisplasser, som også skulle godkjennes av Opplæringskontoret. I prosjektperioden opplevde Odda at arbeidsgiver sa opp avtalen for prosess/kjemi. Det var delvis et resultat av personellomrokking, at arbeidsgiver opplevde deltakernes språkferdigheter som for dårlige og fordi skole-praksismodellen passet dårlig med deres skiftordninger.

I Steinkjer var det prosjektleder fra Voksenopplæringen som i hovedsak rekrutterte og fulgte opp arbeidsgivere. Dette opplevde de som en arbeidskrevende prosess. Enkelte i Steinkjer beskriver at praksisfeltet innenfor helsefaget er for lite og mettet. Praksisplasser etterspørres både fra instanser som ønsker språkpraksis, arbeidspraksis og arbeidsutprøving til praksis for sykepleier- og vernepleierstudenter. Videre har ansatte det travelt, noe som fører til manglende oppfølgingskapasitet. Det ble også fremhevet at dagens pasienter er sykere enn tidligere (de bor lenger hjemme før de havner på sykehjem), noe som stiller større krav til kunnskap og språkferdigheter. Steinkjer har tatt konsekvensen av problemene med å skaffe praksis- og lærlingplasser, og fortsetter ikke med faglør innen helsefag, men prøver i stedet ut et faglør innen byggfag. Når nytt prosjekt nå starter opp i Steinkjer med fagbrev for byggfag er det NAV som har overtatt rollen med å skaffe praksisplasser, noe som vil avlaste prosjektleder. At byggfag i stor grad involverer det private næringsliv, mener kommunen kan gi en ytterligere fordel med at NAV har markedskontakter og kjennskap til den delen av næringslivet sammenlignet med voksenopplæringen.

I det pågående arbeidet i Ski med å utarbeide et faglør er de også i gang med å få på plass finansiering for deltakerne. De legger vekt på at deltakeren det første året skal motta inntekt gjennom introduksjonsstønad eller jobbsjansen og at bedriften mottar mentortilskudd for å sikre opplæring. Det første året vil dermed være fullfinansiert av voksenopplæringen og flyktningtjenesten slik at bedriften ikke får utgifter. De resterende tre årene er det tenkt at bedriftene mottar basistilskudd III og lønnstilskudd det første året, og at deltakerne da mottar lønn.

Både Steinkjer og Odda møtte utfordringer rundt sikring av deltakernes finansiering. I Odda var en av utfordringene hvordan man skulle sikre deltakernes inntekt hvis de trenger et løp som går ut over fem år. De inngikk tidlig et samarbeid med NAV for å sikre livsopphold. Deltakerne skulle motta introduksjonsstønad de tre første årene, og halv lærlinglønn det andre året. Det fjerde året ville de gå over på kvalifiseringsprogrammet samtidig som kommunen supplerte med midler fra Jobbsjansen. I tillegg kunne deltakerne motta 20 000 kroner per semester. Likevel må det påregnes forsinkelser i utdanningsløpet, for eksempel anslår faglærer at omtrent halvparten ikke vil klare eksamen i norsk og engelsk i Odda, og det er uklart hvordan deltakerne skal finansiere et eventuelt femte år.

I Steinkjer fikk flere av deltakerne opphold eller forsinkelse i sin studieprogresjon fordi de så seg nødt til å ta en pause fra skolegang for å ta opp fellesfag og sikre inntekt på annen måte. Deltakere som hadde sterkt fokus på å få tatt fellesfag det første året slet på sin

side med å bestå eksamen. Problemet som oppsto skyldes at det ikke var klarlagt med fylkeskommunens lærlingkontor at de kunne fordele fellesfagene over fire år, også inn i læretiden. Fylkeskommunen krevde imidlertid at fellesfag måtte være avlagt før det ble tildelt lærlingkontrakt hvis deltakeren ikke skulle få stort kutt i lærlinglønnen. Deltakerne fikk ikke full uttelling fra Lånekassen fordi de ikke kom opp i 100 prosents studiebelastning etter Lånekassens kriterier, noe som kan ha påvirket enkelte til å ta kveldskurs for å få større studiebelastning – de må ha 50 prosent men hos noen ble det bare 49 prosent. NAV kom inn med bistand hos noen, men de anså i utgangspunktet deres rolle som perifer fordi de vurderte det som opplæring. Prosjektet i Ski som sikter seg inn mot et fagbrev uten krav til å avlegge fellesfag vil kunne lette belastningsbyrden betydelig for deltakerne. At Ski også har fokus på finansiering for deltakerne er også en klar styrke sett i lys av Steinkjers erfaringer.

Forøvrig ble det forsinkelser i Steinkjers prosjekt det andre året. Grunnet nedbemanning på voksenopplæringen turte ikke voksenopplæringen å fortsette før de hadde sikret seg midler fra KUM også det andre året. Det fremheves som en utfordring at KUM-midlene kun gis på ettårig basis og også at de kun gis i maksimalt tre år, noe som innebærer at et fireårig faglørp går utover maksimalt antall år for finansiering.

Både i Odda og Steinkjer har det vært noen utfordringer i samarbeidet med henholdsvis opplæringskontoret i Odda og fylkeskommunen i Steinkjer når det gjelder praksis- og lærlingplasser. Opplæringskontoret i Odda mente kombinasjonsmodellen ble for oppstykket. De ansvarlige for prosjektet viser ser også i ettertid at kombinasjonsmodellen kunne vært satt sammen på en noe mindre oppstykket måte.

3.3 Metoder og innhold

Tre av løpene mot fagbrev siktet seg inn mot helsefag, to mot logistikk, ett mot prosess/kjemi og ett mot matfag. Løpene har elementer både av norsk- og fagopplæring, men rekkefølgen i de ulike kommunene varierer. Elever i Odda og Steinkjer gis undervisning i fellesfag, mens ordningene i Ski og Sandefjord gir unntak for fellesfag. Sandefjord og Steinkjer har i tillegg hatt en type forkurs eller foretatt realkompetansevurdering i forkant for å finne egnede kandidater. Sandefjords forkurs har bestått av karriereveiledning og kartlegging for å finne ut om deltakerne egner seg for kurset. Sandefjord utvidet forkurset for å få bedre tid til å vurdere og avklare mulige deltakere, da de erfarte at teoretiske prøver var vanskelig for deltakerne, og fordi språkkunnskapene var for mangelfulle til å få utbytte av løpet. Steinkjer på sin side forsøkte å etablere en god metode for å vurdere deltakernes erfaring sett opp mot helsefagarbeider.

Odda og Steinkjer er to modeller som begge legger opp til et fireårig løp mot fagbrev. Begge inneholder også skoleundervisning og praksis, men mens Steinkjer valgte et tilpasset sekvensielt løp med skole og praksis (2+2-modell), valgte Odda et parallelt løp. De to valgte også to ulike tilnærminger til norskundervisningen. I begge kommunene måtte lærere fra voksenopplæringen og videregående skole løse utfordringer med samarbeid. Odda valgte å bruke norsklærer fra videregående skole med støtte fra norsklærer fra voksenopplæringen. Steinkjer brukte lærere fra voksenopplæringen til norskundervisningen. Heller ikke her brukte de norsk på videregående nivå.

Odda

I Odda valgte de å ha én dags praksis i uken det første året, to dager i år to, tre dager år tre og fire dager i år fire, og 12 timers språkstøtte det første året med færre timer påfølgende år. Erfaringen deres var at denne fordelingen av praksis ble for oppstykket

når det kun var én dags praksis i uken. I ettertid har de vurdert at en modell med 0-3-3-4 hadde vært å foretrekke fremfor 1-2-3-4. Hovedbegrunnelsen var at deltakerne ikke ble godt nok integrert på arbeidsplassen når de bare var en dag i uken i praksis.

I Odda ble all undervisningen gjennomført på den videregående skolen. Det innebar også at personen som bidro med språkstøtte fra voksenopplæringa var tilstede i lokalene til den videregående skolen. Dette la i utgangspunktet gode rammer for å knytte sammen norskundervisning, undervisning i fellesfag og fagopplæringen. Det fremgår imidlertid at dette av ulike grunner har vært vanskelig å få til. En utfordring er at det er mange fag som skal integreres, dvs. både norsk, fellesfag og programfag. En annen utfordring har vært at klassen bestod av elever som både hadde helsefag og prosessfag, noe som gjorde det vanskelig å bruke både helsefaget og prosessfaget inn i fellesfagene.

Programfagene hadde de i ulike timer, men fellesfagene hadde de samlet. Men siden det var to ulike fag, var det ikke så lett å bruke stoff fra programfagene inn i undervisningen med fellesfagene, f.eks. norsk og engelsk. Hadde de bare hatt helsefag, så ville det vært mye lettere.

En viktig funksjon i Odda har vært språkstøtten. Intensjonen var at denne personen skulle hjelpe deltakerne med språklig støtte. Foruten det å bistå som hjelpelærer i de øvrige klassene, hadde denne personen også egne timer med språkstøtte. Men ut over i prosjektperioden utviklet denne rollen seg til å være en koordinator for deltakerne, både praktisk og faglig.

Det har vært en del leksehjelp, men det har også etter hvert blitt mer praktisk hjelp også. Dette er jo folk med familier som har barn i skole, de får regninger osv. Men det å hjelpe dem med det, er jo både norskundervisning og samfunnskunnskap ... Det er ganske viktig det også, for hvis du har mye annet å være opptatt av, blir du ukonsentrert på skolen, spesielt dersom det er bekymringer knyttet til økonomi og regninger.

Steinkjer

Steinkjer valgte en moderert 2+2 modell, der de de første to årene la hovedvekt på norsk- og fagopplæring i skole. Planen var at elevene i tillegg skulle spre fellesfag over fire år for å gi deltakerne mulighet til å klare et krevende fagbrevløp. Det var lagt inn to praksisperioder. De hadde utplassering i praksis i hvert av de to skoleårene – det første året 2 dager i uka i 10 uker, og det andre året én dag i uka hele året. Det tok litt tid før alle var ute i praksis, så alle fikk ikke et helt skoleår. Praksisen i løpet av de to skoleårene ble godkjent som yrkesfaglig fordypning.

Formålet med å ha praksis allerede det første året var at elevene skulle få vite hva de gikk til av arbeidsoppgaver, få noe å «henge» teorien på, og eventuelt å få avklart det dersom dette ikke var riktig felt for dem. Faglærerne hadde sett det som mer hensiktsmessig å utsette praksis til det andre året, og at det første året kunne bestå av øving i praksisrom. Faglærerne mener at praksisen i det første året hadde begrenset utbytte, både som språktrening og som faglæring. Dels hadde ikke deltakerne tilstrekkelige fagkunnskaper til å få utbytte av praksis det første året. De mente også at språktrenings-effekten var begrenset på syke- og aldershjem når pasientene ofte lider av demens, tunghørhet eller afasi og pleierne har dårlig tid til å bistå eller konversere. Samtidig var innspill fra andre informanter, både ansatte og deltakere, at praksis tidlig i løpet kan gi et mer konkret innblikk i hva utdanningen faktisk innebærer, og elevene har behov for språkpraksis i løpet av de fire årene. Dette vil de likevel vurdere å endre dersom de starter opp med ny klasse.

Prosjektet i Steinkjer la opp til å ha undervisning i helsefaglige temaer og intensiv norskopplæring med ni timer norsk det første året og seks timer det andre året. Deltakerne fulgte ordinært løp for programfagene i helsefag, med de ordinære programfagene vg1 helse og oppvekst og helsefagarbeider vg2. Andre fellesfag som norsk ble ikke fulgt ordinært fordi de ga prioritet til norskopplæring. De så for seg at engelsk, samfunnsfag og matematikk kunne fordeles over fire år, altså også i læretiden. Dette ble imidlertid ikke godkjent av Fylkeskommunen.

Steinkjer hadde fokus på behov for mye norskopplæring, og undervisningstimen kom i tillegg til egne studietimer der deltakerne fikk bistand til å trene på norsk. De forsøkte ulike metoder for innlæring. Erfaringen var at bruk av ordlister fungerte dårlig. Jeopardy, tavle og powerpoint fungerte greit, og bruk av leselapper etter modell av Sinsen voksenopplæring fungerte bra til analyse av tekst i gruppe. En deltaker forteller:

Husker første året når læreren prater, kunne bruke en hel time på å diskutere et ord, «etisk dilemma», «livsstil» «profesjonell og privat». Første året synes ikke læreren vi fikk nok ut av det. Og vi hadde mange – når vi hadde lekser fikk vi mye hjelp av assistenter i praksis, assistenter som selv var under opplæring for eksempel til sykepleier. De hjalp oss mye.

Prosjektet har gitt tett oppfølging til en gruppe med mangelfulle språkferdigheter, lite fagkunnskap og få læringsstrategier. I ordinært løp får voksne med voksenrett langt mindre norskundervisning enn KUM-elevne, noe som prosjektet i Steinkjer forsøkte å bøte på. Det store antallet timer som ble satt av til norsk og i undervisningsressurser også i programfagene, nesten tredobbelte, har gjort at lærerne kunne variere undervisning, bruke mer tid på å forklare pensum på ulike måter og repetere. En lærer formidler at dette var nødvendig:

[De] bruker mye ord feil: pasienten har spist såpe, ikke suppe. Diabetespasienten skal ha litt sukker. [De] trenger tid, hjelp og vi trenger tid til å oppdage det - sopp, såpe, suppe, søppel. Litt – lite. Og å forstå sammensatte ord som brysthule – [de] klarer ikke å koble ord for å gi dem mening. Bruker mye tid på å vise ord, dele dem.

I prosjektet var de opptatt av at fagopplæringen skulle skape faglig gode helsefagarbeidere, og at det ikke skulle være en «annenrangs» utdanning, noe sitatet fra en deltaker illustrerer:

Undervisningen var veldig god. Læreren var veldig streng, synes det er greit pga. vi er ikke flinke på norsk og samtidig med fagår, vi hadde hele tiden lekser og oppgaver så vi jobbet veldig hardt gjennom de to årene. De ga god veiledning og råd og slike ting. Vi fikk mulighet til å få opplæring fem dager, så vi hadde god tid til å lese både med lærer og på egenhånd. Fem dager på skole som vanlig fra 8.15 til 15.30 pluss lekser. Når vi får påskeferie eller juleferie fikk vi masse lekser. Hun sa til oss at hvis vi vil lære må vi også søke på nettsider [...] på fritiden. Og praktiske ting på nettsider om hvordan man steller noen [...]. De har dukker man bruker som pasient på øvingsrom. Vi var der. ... Fra første året når vi var ferdig på grunnskole og begynte på grunnskole var det litt vanskelig. Nivået vi var på og læreren hadde høy forventning. Hun kjente ikke oss. Så det var tøft for oss, masse innlevering og sånne ting.

Når det gjelder realkompetansevurderingene tok det tid å finne gode metoder for gjennomføring, og videregående skole og voksenopplæringen jobbet med hvordan de kunne kartlegge på tross av språkbarrierer. I ettertid er vurderingen at de nok ikke gjennomførte gode nok realkompetansekartlegginger. De ser at det ville vært lurt å bruke øvingsrom der søkerne kunne vise hva de faktisk kunne. Den kompetansen som

deltakerne selv formidlet at de kunne, ble av faglærerne vurdert til i liten grad å ha overføringsverdi. De ser det ville vært hensiktsmessig å innlemme faglærere i realkompetansevurdering av søkere, og innføre praktiske måter som øvingsrom der deltakerne kan vise hva de kan.

Sandefjord

Prosjektet i Sandefjord skiller seg fra de i Steinkjer og Odda ved at de her tilbyr praksiskandidatordningen. De hadde et forkurs, som hovedsakelig besto av karriereveiledning, men også ment for å kartlegge om deltakerne var motivert og om de hadde interesser for de aktuelle yrkene.

I praksis innebærer praksiskandidatordningen at varigheten er kortere og målet er at deltakerne kun skal ta den teoretiske fagprøven. Sammensetningen av norsk, fagopplæring og praksis er imidlertid også en tematikk i dette prosjektet. Erfaringen underveis har bidratt til at det har endret opplegget for de tre klassene som har gjennomført prosjektet. Den største endringen var fra den andre til tredje klassen. De to første klassene startet først med norsk, deretter begynte de med fagopplæring, før de etter hvert ble plassert ut i praksis. Tanken var at deltakerne skulle forberede seg både språklig og faglig før de kom ut i praksis. I den siste klassen har de valgt en løsning der de starter parallelt med både norskopplæring og fagopplæring, samtidig som de plasserer deltakerne ut i praksis så fort de finner praksisplass og så fort deltakerne er klare for det. En av årsakene til denne endringen var tilbakemeldinger fra elevens om at de ønsket å starte tidligere med disse fasene. Dette må også ses i sammenheng med at målgruppen har endret seg underveis fra spor 1 til spor 2.

En fordel med prosjektet i Sandefjord er at det Fønix har ansvar for både norskopplæringen, fagopplæringen og å fremskaffe praksisplasser. Dette gir gode muligheter for å integrere de ulike delene. Dette ivaretas bl.a. ved at norsklæreren samarbeider med faglærer:

Når [faglærer] kommer inn med fagtekster, så forbereder norsklæreren dette ved å gå gjennom fagbegrepene.

I tillegg fremgår det at lærerne både har erfaring fra bransjen, samtidig som de også er ute på arbeidsplassene for å observere arbeidssituasjonen og språkb Bruken:

Vi har vært ute på arbeidsplassen og sett hva de holder på med. Det er relevant for de må lære seg sjargongen og begrepene de bruker der. Mye handler også om sikkerhet og språket som brukes for å ivareta sikkerhet. Vi prøver så godt vi kan å trekke praksisfeltet inn i undervisningen.

Den ansvarlige for norskopplæringen legger også vekt på at norskopplæringen har en praktisk innretning ved at de satser på å lære deltakende hverdagsnorsk. Begrunnelsen for dette er at de skal lære seg å kommunisere på norsk og derigjennom være bedre i stand til å lære på egenhånd på arbeidsplassen. For øvrig viser informantene til betydningen av å ha en god norsklærer og en norsklærer som har norsk som andrespråk.

En erfaring fra prosjektet er at deltakerne har vanskelig for å forstå fagbøkene i programfagene. Faglæreren har derfor også utarbeidet en forenklet versjon av læreboka. Ifølge faglærer var innholdet i de ordinære bøkene godt, men for deltakerne ble språket for vanskelig. Forenklingen innebærer at det skrives kortere setninger, at det brukes begreper som er mer gjenkjennelig for deltakerne, og at mye av stoffet visualiseres ved hjelp av figurer eller bilder.

Ifølge informantene i Sandefjord er den norske prøveformen en utfordring for deltakerne. Dette gjelder spesielt den teoretiske fagprøven. Erfaringen er at deltakerne har vanskelig med å reflektere og begrunne eller produsere hele tekster på egenhånd. Det betyr at

deltakerne kan ha bedre ferdigheter i faget enn det de klare å få frem skriftlig. Ifølge en av informantene er dette også en av forklaringen på at noen har vanskelig for å gjennomføre og stå på eksamen:

Gapet mellom den praktiske hverdagen og den teoretiske eksamen er stor. Sånn sett skulle jeg ønske de fikk prøve den praktiske fagprøven først, og så ta de teoretiske prøvene seinere etter at de hadde fått prøvd seg litt. Siden dette handler om praktiske fag, så bør det praktiske være i høysetet, og så det teoretiske.

Praksis og lærlingeplasser

Norsklærere og faglærere kan ha ulike oppfatninger om når det er mest hensiktsmessig med utplassering i praksis. I Steinkjer var en norsklærers oppfatning at det kan være lurt å ha tidlig praksis, mens faglærerne mente at utbyttet av dette var dårlig. I Odda hadde de en ordning med forsiktig utprøving i praksis fra starten av prosjektperioden. En erfaring herfra var at det var mer hensiktsmessig å vente med praksis til andre året, og da i større omfang. Enkelte ga også uttrykk for at deltakerne burde ha et visst nivå på norskferdighetene før de ble utplassert i praksis.

I Sandefjord prøvde de ut ulike kombinasjoner av norskopplæring i klasserom, fagopplæring og praksis. Den første klassen hadde kun norskopplæring de første seks månedene, deretter en kombinasjon av fagopplæring og praksis. Den siste klassen startet nesten parallelt med fagopplæring og norskopplæring, og de ble også utplassert i praksis så snart praksisplass var funnet, og fra to dager praksis og tre dager skole til tre dager praksis og to dager skole.

Erfaringene når det gjelder å skaffe praksisplasser og lærlingplasser varierer mellom de ulike prosjektene. Steinkjer strevde med å få tak i nok praksisplasser og de oppfattet det lokale rekrutteringsbehovet som noe lavt. Steinkjer kommune hadde ikke egne lærlingeplasser for voksne og ville ikke prioritere voksne på bekostning av elever med ungdomsrett. Flyktningtjenesten har derfor påtatt seg ansvaret med å sikre finansiering av lærlingplasser for deltakergruppen. Utdanningene har bidratt til at de ikke fortsetter med et utdanningsløp mot helsefag for gruppen.

I Odda er erfaringene motsatt. Her var det god tilgang til praksisplasser innenfor helse- og omsorgssektoren, mens det var vanskelig å finne praksisplasser innenfor prosessindustrien. Underveis i prosjektet trakk en arbeidsgiver i prosess/kjemi seg fra samarbeidet, og disse elevene står dermed uten lærlingplasser. Bakgrunnen for dette er noe uklart, men ett argument har vært at sikkerhetsrutinene krever et høyt nivå på norskferdighetene. I Sandefjord er erfaringene at det ikke er spesielt vanskelig å finne praksisplasser, men de har også her skiftet bransje underveis i prosjektet fra matfag til logistikkfag. Dels har dette å gjøre med jobbmulighetene innenfor de ulike bransjene.

3.4 Ressurser og kompetanse

Viktige ressurser for løp mot fagbrev er lærerressurser både i norsk og de enkelte fagretningene, tilstrekkelig tid for deltakerne slik at de kan få tilegnet seg kunnskapen, og at det er en som kan koordinere og rekruttere arbeidsgivere til praksis- og lærlingplasser. Da løpet er langt er det også et element at deltakerne kan bli fulgt over tid.

Det ble avsatt undervisningsressurser og prosjektledelse/administrasjon fra voksenopplæringen og videregående skole i disse prosjektene. I Sandefjord ble de meste av

oppgavene outsourcet til en ekstern aktør. Praksiskoordinatorens kunnskap om arbeidsmarkedet utgjør en ressurs for prosjektet. Dette gjelder spesielt kunnskapen til det aktuelle arbeidsmarkedet og den personlige relasjonen til arbeidsgiverne.

I Steinkjer ble det avsatt mer undervisningsressurser enn vanlig, og ressurser ble hentet inn både fra voksenopplæringen og videregående skole. Voksenopplæringen bidro også med prosjektleder, og det ble brukt en god del tid til utvikling og avklaring på møter i prosjektgruppen og mellom lærere fra de ulike instansene. For å drive et utviklingsløp for denne gruppen er det en styrke med ansatte som har tid og interesse for målgruppen og er nysgjerrig på å finne nye modeller for læring. En ansatt formidler:

Man må utfordre internt og eksternt overfor aktører. Man kan møte skepsis og spørsmålstegn, og forestillinger. Og må ha lyst til å utfordre. Målet er at den enkelte skal lykkes bedre. Vi har et fantastisk utdanningssystem men det er et potensial for enkelte målgrupper som vi ikke har fylt enda. Man kan peke på kommunen, fylkeskommunen, silotenkning men det hjelper ikke den enkelte. Skal man gå på tvers av instansene – «de er ikke vårt ansvar, vi er ferdig med vårt ...» er det et spleiselag. Vi kan ikke prioritere en gruppe så hardt uten spleising.

Odda investerte i en større lærerandel per elev ved at klassen besto av 10 elever, mot normal klasse på 15. Fagkoordinator og norsklærer skulle være språkstøtte og bidra til koordinering. Språkstøttelæreren var forholdsvis mye inne det første året med 12 timer i uken, men timeantallet avtok hvert år. I prosjektet har de vurdert om de ikke burde gått inn med ordinær norsklærer fra voksenopplæringen fra starten av. Sammenlignet med et ordinært fagbrevløp er norskundervisningen langt mer omfattende.

I Steinkjer avsatte voksenopplæringen ni timer i uken til norsk det første året og seks det andre. Faglærerne i helsefag satte av ekstra antall undervisningstimer. Ordinært har faglærerne ca 4-6 undervisningstimer i uken. I prosjektet hadde de nesten tredobbelt (12 timer). Lærerne fikk dermed tid til å prøve ut ulike verktøy for å finne egnede læringsmetoder som virket for deltakerne. Det var likevel en del hull i timeplanen som elevene selv måtte fylle med egenstudier. Steinkjer erfarte at elevene i større grad ble værende på skolen i disse periodene når det var en leksehjelper til stede.

Ski anslår at de i oppstartsåret 2019 vil kreve én stilling til prosjektledelse og administrasjon, én faglærer i helsefag i femti prosent stilling og én mentorstilling på arbeidsplass i full stilling.

Kompetanse

Fønix i Sandefjord har lang erfaring med arbeid med fagbrevopplæring, utplassering i praksis og oppfølging av praksisplasser. Norsklærer har videreutdanning i norsk som andrespråk. Erfaringer fra det første kurset med deltakere på spor 1, kan imidlertid tyde på at opplæringen i mindre grad var tilpasset denne gruppen. Selv om informantene også legger vekt på at disse var mindre motiverte, var erfaringen også at deltakerne på spor 1 manglet læringsstrategier.

Som erfaringene fra Ullensaker viste (omtalt i kapittel 8), kan undervisning av spor 1-deltakere også måtte innebære behov for kompetanse på å lære bort læringsstrategier og måtte undervise elever med lite/ingen skolegang og skriveferdigheter

I Steinkjer bidro voksenopplæringen med kompetanse på minoritetsspråklige. Faglærerne i helsefag bidro med sin kompetanse innenfor helsefaget men hadde mindre erfaring med undervisning av elever fra spor 1 med svært dårlige norskferdigheter og mangelfulle læringsstrategier og skolebakgrunn. Det ble vektlagt at de skulle ha høy kvalitet på undervisningen, både pedagogisk og faglig, for å kunne formidle faget til deltakere med dårlige forutsetninger.

Voksenopplæringen i Ski har god kompetanse i å veilede i overgangen fra skole til arbeid eller praksisplass og lang erfaring med å gi tett oppfølging av elever både i opplæring i videregående og i praksisplasser. De bygde gode relasjoner både med elevene ved voksenopplæringen og til potensielle og eksisterende arbeidsplasser de samarbeidet med. Inntrykket ble bekreftet gjennom intervju med rektor på voksenopplæringen og leder av flyktningetjenesten. Videre framstår ledelse og prosjektleder i voksenopplæringen og leder av flyktningetjenesten som godt koordinerte. Alle har lang erfaring i å veilede og følge opp målgruppen.

I Odda benyttet de i hovedsak kompetansen ved den videregående skolen, både i norskundervisningen, i fellesfagene og i programfagene. Disse lærerne hadde også en viss erfaring med fremmedspråklige i den ordinære undervisningen ved skolen. I tillegg bisto en norsklærer fra voksenopplæringen med språkstøtte. Gjennomgående hadde deltakerne derfor godt kvalifiserte lærerkrefter. De la også opp til å bruke en norsklærer fra videregående skole til å undervise deltakerne i norsk. Erfaringen var imidlertid at kompetansen i å undervise i norsk på videregående ikke nødvendigvis egnet seg til å undervise i opplæring av norsk for fremmedspråklige. Resultatet ble at norskundervisningen ble utviklet underveis i prosjektet.

3.5 Resultater

I de ulike prosjektene var det deltakere både fra spor 1 og 2, med varierende norskerferdigheter og læringsstrategier. I Sandefjord erfarte de fra første fase med matfag at deltakere fra spor 1 slet med å klare teoretisk prøve, og de endret derfor inntakskriterier til at deltakere måtte være på spor 2. Etter ny gjennomgang landet de på at de kunne ta inn deltakere fra spor 1, men at de måtte ha norskerferdigheter på A2-nivå. I Sandefjord var det to løp, henholdsvis matfag og logistikk. I klassen på matfag gikk 10 av 15 opp til eksamen, men kun én deltaker besto. 9 av de 10 som gikk opp har likevel fått jobb. I klassen for logistikk er det 17 av 18 deltakere igjen, og de anslår at halvparten vil klare eksamen. Med andre ord er det en del som ikke klarer eksamen. Det er også noe uklart hvem som har ansvar for veien videre mot den praktiske fagprøven. Samtidig er det også et mål med tiltaket at deltakerne skal få jobb, og det er flere som får jobb, bl.a. på praksisplassene, enn som klarer eksamen. Ifølge arbeidsgiverne vi har vært i kontakt med er det heller ikke fagbrevet som er det avgjørende. Det avgjørende er om de har norskerferdigheter som gjør at de kan kommunisere, at de mestrer arbeidsoppgavene og ikke minst at de er motivert.

Det er først og fremst det siste året vi har vært fokusert på fagbrev. Men vi er også opptatt av å finne den rette personen. Det er jo ikke alle som har lyst, og vi er opptatt av de som har lyst og har evne til å lære seg ting og ønsker å være her. De personlige egenskapene er til syvende og sist viktigst.

I Odda startet 11 deltakere, hvorav tre begynte på prosess/kjemi og åtte startet på helsefag. Av disse 11 har én deltaker droppet ut. Av de som gjenstår anslår lærerne at noen ikke vil klare eksamen i spesielt norsk og engelsk. Vurderingen er imidlertid at de fleste har klart eksamen i programfagene samfunnsfag, naturfag og matte. Deltakere sliter skriftlig, men samtlige helsefagarbeiderlærlinger klarer seg imidlertid godt i praksis. De tre elevene på kjemi/prosess fikk ikke lærlingsplasser fordi arbeidsgiver sa opp avtalen med kommunen. Antakelsen om at noen ikke vil klare eksamen i enkelte fag, har åpnet for spørsmålet om behovet for å forlenge opplæringsløpet. På undersøkelsestidspunktet var det imidlertid ingen konkrete planer for dette.

I Steinkjer gjenstår halvparten av de 14 som startet med fagløpet. Én ytterligere deltaker har kommet til, slik at gjenværende deltakere er åtte. Det er ulike grunner til at halvparten

falt fra, og flere av årsakene bunner ikke i selve fagløpet. Faglærerne anslår at de gjenværende har gode forutsetninger for å oppnå fagbrev, og samtlige har fått lærlingplasser. Imidlertid vil det for noen ta lenger tid enn fire år blant annet fordi de må få avlagt fellesfag før de starter med læretiden. Lærere vurderer også at denne klassen har opparbeidet seg større forståelse og kunnskap sammenlignet med deltakere fra ordinær voksenopplæring. En ansatt vurderte resultatene for de gjenværende deltakerne slik:

De er flinkere i faget, får større dose og har med seg verktøy i norsk og fellesfag som hører til på en mer kraftfull måte enn de ellers ville hatt. Som fagfolk er de tryggere og dyktigere og har større mulighet til å ha den konkurransekraften man må ha i arbeidslivet i Norge uavhengig av fagområdet. Lykkes ikke hvis man ikke er på likt nivå med etniske nordmenn.

En arbeidsgiver som tok inn flere deltakere sa det på denne måten:

Jeg er veldig fornøyd med dette prosjektet. Vi synes vi har fått veldig flinke elever, morsomt å se at de tar sånn ansvar og ser de vokser. De som er lærlinger nå er motiverte, ser språket deres er i stor utvikling. Å være i et arbeidsforhold for å lære et språk tror jeg er viktig. Så er de stabile. De tar forpliktelsene sine og forstår arbeidslivets spilleregler. Synes skolen har gjort en god jobb med å forklare hva som kreves – punktlig oppmøte, ikke si ja hvis man ikke forstår, at vi har ulik bakgrunn og kultur, hva som forventes at de skal gjøre. Det sier de før de kommer, så tydelig at det har vært et tema på skolen. ... Jeg har ikke hatt noen problemer med å ansette – det er fire, én er litt avventende i løpet og venter på lærlingløpet, de tre som er i lærlingløp ville jeg ikke hatt problemer med å ansette. Både i forhold til fag og egnethet ville jeg kunne ansatt på lik linje som noen som har tatt utdanning gjennom noe andre.

Fra intervjuer med gjenværende deltakere i prosjektet i Steinkjer er inntrykket at de er svært fornøyd med undervisningen. De formidler både at det har vært krevende, og samtidig at de har lært mye:

Jeg har lært veldig mye i prosjektet kum. De var veldig lærerikt de to årene jeg har gått på skolen. Har lært om ulike prosedyrer, kommunikasjon, veldig mye praksis. ... Jeg tror det var veldig bra. ... faglærerne var veldig flinke og ordnet praksisplass for oss. Flinke til å informere om hva vi skulle gjøre neste uke, neste måned. ... Veldig bra og lærerik. Vi ... har øvet mye på praksisrommet, hvordan vi skal skifte stomi, blodtrykk, ulykker, hvordan snakke med dement pasient, med fysisk utvikling. Psykisk problem. ... ergonomi og hygiene, det var veldig viktig. Vi har også lært om hvordan man skal bruke hansker og ikke. Nå vet jeg når jeg skal bruke hansker – ikke nødvendig på overkroppen uten sår. Viktig med verdi også. Læreren på KUM-prosjekt – veldig flinke. Veldig fornøyd.

4 Forberedende yrkesopplæring

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet, samt legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv (Introduksjonsloven, 2005, § 1). Norskopplæringen skal bidra til et norsknivå som deltakere kan bygge videre på – enten i utdanning eller arbeid. Arbeidsrettet norskopplæring er et virkemiddel i så henseende, og innebærer økt oppmerksomhet på arbeidslivsdomenet i opplæringen. Et sentralt virkemiddel i arbeidsrettet norskopplæring er praksis i arbeidslivet kombinert med norskopplæring (Kompetanse Norge, 2017).

Som påpekt i delrapport 1, er et kjernesporsmål i flere av KUM-prosjektene hvordan man kombinerer norskundervisning og praksis på best mulig måte, og hvordan man tilrettelegger best mulig for språk- eller arbeidspraksis. Blant prosjektene vi har sett nærmere på i denne undersøkelsen faller fire av dem inn i kategorien vi har valgt å kalle forberedende yrkesopplæring, og som handler om norskopplæring i kombinasjon med fagopplæring og deltakelse i arbeidslivet (praksis) innen ulike yrker.

Tre av de fire foregår i Bærum kommune, hvor Voksenopplæringscenteret i flere år har drevet prosjekter og utviklingsarbeid for å utarbeide modeller som kombinerer norskopplæring med fagopplæring og deltakelse i arbeidslivet innen flere yrker. Det siste prosjektet foregår i Larvik kommune. Her har voksenopplæringen prøvd ut et forberedende yrkeskurs innen ulike yrker. Innretningen og sammensetningen av norskopplæring, fagopplæring og praksis har imidlertid både likheter og ulikheter på tvers av prosjektene, noe vi vil beskrive nærmere i dette kapittelet.

4.1 Presentasjon av casene

Larvik: Forberedende yrkeskurs med språkpraksis (FYP)

«Forberedende yrkeskurs med språkpraksis (FYP)» er et ettårig kurs med mål om å senke terskelen til norsk arbeidsliv for deltakerne gjennom å styrke deres norskkunnskaper og arbeidsretting av norskopplæringen.

Prosjektet går ut på å kombinere skolebasert norskopplæring med teoretisk fagopplæring og praksis inn et yrkesfag. Dette skal være en forberedelse til eventuell senere fagopplæring og fagbrev.

Målgruppen er hovedsakelig innvandrere som omfattes av introduksjonsloven, og som har mål om å komme raskest mulig ut i arbeid. For skoleåret 2018/19 er det snakk om cirka 30 deltakere, i hovedsak spor 1-deltakere med svak norskprogresjon, men også enkelte spor 2-deltakere.

Prosjektet er treårig. Det første året (2017/18) ble det utviklet og prøvd ut to kurs innen yrkene salg og service og barne- og ungdomsarbeid. Skoleåret 2018/19 blir disse kursene videreutviklet, og supplert med et generelt kurs for de som vil ut i praksis i yrker hvor det ikke er nok kandidater til å ha et eget yrkesspesifikt kurs.

Norskskolen i Larvik (voksenopplæringen) er delt inn i to løp, et teoretisk løp for de som har planer om å gå videre på skole/utdanning, og et arbeidsrettet løp for alle som vil ut i jobb. Det er Norskskolens arbeidsrettede løp som gjennomfører KUM-prosjektet, og som stiller med prosjektleder og lærerkreftene. Øvrige samarbeidspartnere i prosjektet er NAV Larvik, integreringsmottaket og bedriftene som har lærlinger i praksis.

Planen er at denne måten å jobbe på er implementert i den daglige driften ved Norskskolens arbeidsrettede løp ved utgangen av 2019.

Bærum: Forberedende voksenopplæring, byggfag

Dette prosjektet har som mål å utvikle og prøve ut en fullverdig plan for et forberedende kurs innen byggfag for voksne minoritetsspråklige, med både fagopplæring, praksis i bedrift og arbeidsrettet norskopplæring – i tillegg til ordinær norskopplæring.

Hovedhensikten er å utvikle en modell som tar hensyn til målgruppens kvaliteter, slik at man tidlig kan gå inn med forsterket språkstøtte og tilpasset fagopplæring med relevant praksis, for på den måten å bidra til at flere innvandrere kan ende opp med et fagbrev.

Målgruppen er voksne minoritetsspråklige deltakere i introduksjonsprogrammet, personer med rett og plikt til norskopplæring samt minoritetsspråklige deltakere i NAV-systemet. I første kull var det ti deltakere, og i årets kull er det åtte. De fleste deltakerne er på A1-nivå og A2-nivå, mens enkelte er på B1-nivå.

Kurskonseptet går over et skoleår. Deltakerne får undervisning i byggfag, bransjenorsk og norsk ved Rud videregående skole, og er i tillegg ute i praksis i bedrift. Første kull gikk kurset i skoleåret 2017/18, og andre kull gjennomfører kurset skoleåret 2018/19.

Prosjektet er organisert inn under Voksenopplæringsssenteret i Bærum, og gjennomføres i hovedsak i samarbeid med Rud videregående skole, og NAV Akershus, NAV Bærum, flyktningkontoret og flere andre kommunale instanser har vært involvert.

Planen er at modellen, etter å ha blitt prøvd ut gjennom dette prosjektet, vil kunne presenteres for fylkeskommunen, kommunen, NAV (fylke og kommune), og IMDi, og deretter i neste omgang prøves ut i større skala – regionalt.

Bærum: En start på vei mot fagbrev

«En start på vei mot fagbrev» er et ettårig arbeidsrettet kurs som har hatt til formål å forberede deltakerne til å ta ordinært fagbrev innen restaurant- og matfag eller finne en jobb innenfor bransjen. Tiltaket består av norskopplæring og teoretisk fagopplæring på skole og praksis ute i bedrift. Metodisk er intensjonen å samordne innholdet i norskopplæringen, fagopplæringen og praksis. Dette innebærer for det første en samordning av de ulike aktivitetene ved at de gjennomføres parallelt gjennom hele kursperioden, dvs. at deltakerne i løpet av uken er tre dager på skole med norsk og fagteori, og to dager i praksis. For det andre innebærer det en samordning av innholdet i norsk, fagteori og praksis. Det betyr at temaene som gjennomgås på de ulike læringsarenaene skal støtte opp om hverandre og bidra til gjensidig læring. Et overordnet mål med kurset er å forberede deltakerne slik at de er i stand til å gjennomføre en ordinær yrkesrettet utdanning innen restaurant- og matfag. Det mer operative målet er at deltakerne skal bestå fagprøvene og oppnå B1-nivå på norskprøven. Kurset har vært gjennomført for tre klasser. For den første klassen varte kurset i ½ år (høsten 2015), mens i de to neste ble det utvidet til ett år (skoleåret 2016/17 og 2017/2018).

Målgruppen i tiltaket er personer som har oppnådd A2-nivå på norskprøven. I praksis er det både deltakere i spor 1 og spor 2 som deltar. Kurset har deltakere både fra introduksjonsprogrammet (de med rett og plikt) og fra andre grupper med bare rett (ikke plikt). Det har vært ca. 10 deltaker i hver av de tre klassene som er gjennomført.

Det er voksenopplæringen i Bærum som har ansvar for kurset. Samarbeidspartnerne er Rosenvilde videregående skole som har ansvar for fagopplæringen, og ulike bedrifter som stiller med praksisplasser. Foruten ulike private virksomheter benytter kurset også en intern kantine ved voksenopplæringen som praksisplass. Styringsgruppa har bestått av representanter fra Voksenopplæringssettret, fra praksisplassene, NAV (lokalt og fylke), Veiledningssettret i Asker og Bærum og fra Rosenvilde videregående skole.

Bærum: Rekruttering av voksne minoritetsspråklige til bussjåføyrket

Prosjektet har som mål å utdanne voksne minoritetsspråklige til å kunne gå inn i bussjåføyrket. For å kunne oppnå denne kompetansen, kreves norskerfardigheter på B1 muntlig nivå, førerkort i klasse D og praktisk opplæring i bussjåføyrket.

Voksenopplæringen er ansvarlig prosjektet og står for den daglige driften. I tillegg samarbeider de med NAV, to busselskaper og en kjøreskole. Målgruppen er voksne minoritetsspråklige deltakere i introduksjonsprogram, personer med rett og plikt til norskopplæring, samt minoritetsspråklige deltakere i NAV-systemet. Klassen er på 15 deltakere.

Kurset går over ett skoleår, der deltakerne kombinerer norskopplæring, kjøreopplæring og praksis i busselskapene. Det første semester består av norskopplæring og praksis ved busselskapene. Siden deltakerne ikke kan kjøre bussene enda, består praksisen av mer generell opplæring til bussjåføyrket. I løpet av det andre semesteret er det en målsetting at alle deltakere skal gjennom opplæring og oppkjøring i førerkort klasse D og praksis i busselskapene. Parallelt med kjøreopplæring og praksis, vil voksenopplæringen gi norskundervisning. Norskklæringen vil også være med deltakerne i teoriopplæringen ved kjøreskolen og gi supplerende norskundervisning.

Prosjektet er i sitt første år, og bygger på et forprosjekt fra året før. Gjennom forprosjektet var de i kontakt med NAV og busselskapene Nettbuss og Nobina for å etablere et samarbeid. I 2018 fikk voksenopplæringen og samarbeidspartnerne KUM-midler til å starte et kurs med opplæring av voksne minoritetsspråklige til å kunne opplæres til å bli bussjåfører. Første kull startet opp i august 2018, og kurset vil vare fram til sommeren 2019. Prosjektet vil søke om midler til ett år til, før de håper at det er i ordinær drift.

4.2 Metoder og innhold

De fire prosjektene har til felles at de består av ettårige kurs, sammensatt av tre kunnskaps- eller ferdighetskomponenter som til sammen skal bidra til bedre integrering for deltakerne: Norskopplæring, fagopplæring og praksis. Innretningen og sammensetningen av komponentene har imidlertid både likheter og ulikheter på tvers av prosjektene. I de følgende avsnittene beskrives innholdet nærmere.

Av de fire prosjektene er det tre som gjennomfører norskopplæringen, fagopplæringen og praksis både parallelt og sekvensielt. Med sekvensielt menes at kursene i disse tre prosjektene består av to faser. Den første fasen inneholder skolebasert norsk- og fagopplæring, og den andre fasen består av et parallelt løp hvor norsk- og fagopplæring gjennomføres parallelt med praksis. I det fjerde prosjektet gjennomføres de tre komponentene parallelt gjennom hele kurset.

I det første av disse tre prosjektene, som gjennomføres både parallelt og sekvensielt (Larvik), er deltakerne først på skole i to-tre måneder (august-oktober), mens voksenopplæringen (praksiskoordinatorer) kartlegger potensielle samarbeidsbedrifter og deltakernes kompetanse, behov og ønsker (fase 1). I denne perioden har deltakerne skolebasert norsk, yrkesfag og arbeidslivskunnskap.

I fase to, fra oktober til kurset er over sommeren etter, er deltakerne tre dager på skolen og to dager ute i praksis. På skolen får de 7,5 timer undervisning i norsk, 3 timer yrkesnorsk og 3 timer og 45 minutter yrkesfag per uke. Det gjøres imidlertid individuelle tilpasninger av sammensetningen av skole og praksis for deltakere som har praksis i virksomheter med spesielle arbeidstider.

Gjennom hele kursperioden er norskundervisningen tilpasset deltakernes norsknivå, og det tilbys et kurs på A1-nivå, et nivå opp mot A2, og et på A2-/B2-nivå. Fagopplæringen (yrkesnorsk og yrkesfag) og praksis i bedrift gis ut fra hvilket yrkeskurs deltakerne har valgt.

Prosjektet har som mål å utnytte praksisplassen som språkopplæringsarena i størst mulig grad. Et fokusområde er derfor å knytte arbeidsrommet (praksisplassen) og undervisningsrommet (klasserommet) sammen til et helhetlig læringsrom. Rent konkret innebærer det at deltakerne får arbeidsoppgaver (såkalte integreringsoppgaver) på skolen som de jobber med ute i praksis. Disse oppgavene blir så fulgt opp igjen når deltakerne er tilbake på skolebenken, gjennom presentasjon og diskusjon i klassen. Eksempler på slike oppgaver kan være å hente inn informasjon fra arbeidsplassen (som HMS-regler), øve på samtaler, observere og/eller utføre en spesiell arbeidsoppgave eller annet. I tillegg er lærer i yrkesnorsk og yrkesfag, som fungerer som praksiskoordinatorer, jevnlig ute og besøker deltakerne når de er i praksis i bedrift.

Byggfagkurset i Bærum består også av to faser, men med litt annen oppbygging enn prosjektet i Larvik. Det første halvåret, fra august og frem til vinterferien, får deltakerne ukentlig ti timer undervisning i byggfag (teoretisk og praktisk), fire timer yrkesnorsk og seks timer norskopplæring ved Rud videregående skole.

Fagopplæringen i byggfag består av kursmoduler innen treteknikk, tømring, muring og rørleggerfag. I disse kursmodulene får deltakerne, i tillegg til praksis i verksted, både en innføring i fagnorsk og en teoretisk innføring. Dette skjer i samarbeid mellom norsklærer fra voksenopplæringen, og byggfaglærer fra Rud videregående skole. Både norsklærer og byggfaglærer er med i verkstedet, og det som skjer av opplæring ute i verkstedet, tar norsklæreren opp igjen i norsktimene. Tanken er at denne måten å jobbe på gjør at opplæringen blir bedre forstått og forankret hos deltakerne.

Etter vinterferien starter fase to, og deltakerne er i praksis frem til sommeren. I denne perioden er deltakerne i praksis to dager i uken (enkelte tre). Både faglærer og norsklærer har oppfølging av deltakerne mens de er ute i praksis.

Som de to foregående prosjektene har man i bussjåførprosjektet satt sammen et kurs som kombinerer norskopplæring, kjøreopplæring og praksis, både parallelt og sekvensielt.

For å kunne bli bussjåfør trengs norskkunnskaper på B1 muntlig nivå, førerkort klasse D, opplæring i bussjåføryrket og kjøreseddel. Det første semesteret (fase 1) består av norskopplæring og praksis ved busselskapene. Norskopplæringen har som mål å heve deltakernes norskkunnskaper til minimum B1 muntlig. I tillegg til ordinær norskopplæring, gis det opplæring i såkalt «bussnorsk». Norsklæreren tar her for seg ulike begreper som går spesifikt på buss og store kjøretøy. Ettersom deltakerne på dette tidspunktet ikke kan kjøre buss enda, består praksisen i høstsemesteret av teoretisk og generell opplæring av rutiner i selskapet, ulike kjøreruter, førstehjelp, kundebehandling, billettsystem, renhold, osv.

I løpet av det andre semesteret (fase 2) skal deltakerne følge førerkortopplæringskurs for buss og yrkessjåfør opplæringskurs hos en kjøreskole. Deltakerne skal ta teoriprøve og foreta oppkjøring etter endt kurs. I tillegg vil voksenopplæringen fortsette med norskundervisning parallelt, og mot slutten av semesteret vil deltakerne ha praksis hos busselskapene.

Restaurant- og matfagkurset skiller seg fra de andre prosjektene ved at de tre komponentene norskopplæring, fagopplæring og praksis gjennomføres parallelt gjennom hele skoleåret. Deltakerne går altså rett ut i praksis allerede fra starten av kurset, og er tre dager på skole og to dager i praksis i løpet av uka. På skolen har de

ukentlig seks timer teori bransjefag, seks timer norskopplæring, to timer bransjenorsk med data, to timer arbeidslivskunnskap og to timer frivillig kollokviegruppe. De to dagene de er i praksis, har de vanlige arbeidstider – fra åtte til fire.

Parallell gjennomføring og praksis fra dag én bygger på Supported Employment-teori. Mens tradisjonelle modeller tar utgangspunkt i at deltakeren må kartlegges, trenes og veiledes før han eller hun er klar for å gå ut i det ordinære arbeidslivet («train-place»), er ideen med denne modellen at arbeidstrening og –læring fungerer best dersom det foregår på arbeidsplassen, og ikke i skjermete omgivelser («place-train»). Tanken bak å starte med praksis fra dag én, er altså er at det er viktig at deltakerne så tidlig som mulig får kontakt med norsk arbeidsliv, og får arbeidsoppgaver og veiledning på arbeidsplassen.

Videre bygger prosjektet på det metodiske opplegget «embedded learning», som kan oversettes med læring i praksis (Becnel og Moeller, 2017; Van Praet, 2016).²³ Poenget er at praksis, norskundervisningen og fagundervisningen skal støtte opp om hverandre fra dag en, og at koblingen mellom skole og praksis skal bidra til bedre gjensidig læring for deltakerne. For å få dette til er aktørene avhengig av at det er samarbeid og samordnet praksis og undervisning mellom norskopplæring, fagopplæring og det som foregår på praksisplassen. I praksis skjer dette ved at praksisveileder fra kantina, lærer fra programfag for restaurant- og matfag ved Rosenvilde videregående skole og norsklærer fra voksenopplæringen samarbeider tett med hverandre. Dette foregår på to måter. For det første har de en felles timeplan der det fremgår når ulike tema skal behandles. Veileder på praksisplassen har ansvaret for å følge opp dette, og sjekklister brukes. For det andre er norsklærer ute på praksisplassen minst én gang i uka og følger opp deltakerne, og tar med utfordringer både språklig og ellers, tilbake til undervisningen for på den måten å få til en systematisk utvikling av språkferdighetene. Norsklærer underviser også i bransjenorsk og arbeidslivskunnskap, og tanken er at også dette vil forsterke innlæringen av teorien og gi språkstøtte. Ord og uttrykk deltakerne skal lære seg gjennomgås her.

Et delmål med dette prosjektet har vært å få til et samarbeid med fylkeskommunen om å utvikle en helhetlig pedagogisk og organisatorisk modell som kan føre frem til fagbrev. Her har voksenopplæringen skissert en fireårig modell, hvor dette kurset utgjør første året, og hvor de neste tre årene legges til en videregående skole.

Bedre læring gjennom kombinerte læringsformer

Som forrige avsnitt viser, er kursene i alle de fire prosjektene satt sammen av komponentene norskopplæring, fagopplæring og praksis. Det er imidlertid ulik vektlegging av koblingen mellom komponentene. Prosjektet i Larvik, og restaurant- og matfag- og byggfagkursene i Bærum er de tre prosjektene som mest eksplisitt vektlegger at det er selve koplingen mellom norskopplæring, fagopplæring og praksis som til sammen skal gi forsterket læring. Eksempelvis handler prosjektet i Larvik om å skape et helhetlig læringsrom gjennom å koble arbeidsrommet (praksisplassen) og undervisningsrommet (klasserommet), mens *embedded learning* står sentralt i restaurant- og matfagkurset i Bærum.

I Larvik-prosjektet gir både Norskskolen og arbeidsgivere som har hatt deltakere i praksis, uttrykk for at tett samarbeid og hyppig kommunikasjon dem imellom er helt

²³ Det har vært vanskelig å finne en klar definisjon på begrepet «embedded learning». Generelt kan vi imidlertid forstå begrepet som læringsstrategier der man utnytter daglige praktiske aktiviteter i læringsprosessen. I det konkrete prosjektet legges det vekt på at at læring gjennom praksis skal støtte opp om den skolebaserte norsk- og fagundervisningen.

sentralt for å klare å skape et helhetlig læringsrom. Begge parter opplever å ha funnet en god modell for samhandling. Særlig fremheves yrkesfaglærernes (praksiskoordinatorerne) rolle og markedskompetanse som en kritisk faktor. Dette handler om deres profesjonalitet ovenfor bedriftene, fleksibilitet og evne til å finne løsninger som er gode for deltakerne, men samtidig håndterbart for praksisvirksomhetene med hensyn til tid og ressurser. En arbeidsgiver uttrykker seg slik om samarbeidet med Norskskolen:

Samarbeidet med Norskskolen har blitt litt mer formalisert nå. [...] De første omgangene var litt testing. I fjor ble det satt mer i system. Samarbeidet fungerer veldig godt. Det handler litt om å finne ut av hvor mye dialog og møter man skal ha. De vet at vi har en hektisk hverdag. Da er det litt på våre premisser. Det er en balansegang.

Også følgende utsagn under et intervju med en lærergruppe ved Norskskolen underbygger dette poenget:

Man må ha personer som kan ha kontakt opp mot næringslivet og arbeidsplasser. Det å legge en god jobb i det, og å være proffe der, er kjempeviktig for denne typen kurs. Vi har mye og jevnlig kontakt med arbeidsplassene, også mer uformell kontakt. [...] Så er det viktig å ha en balansegang, vi må ikke mase ned arbeidsplassene. Samtidig er det viktig at de blir sett. Vi kan ikke bare levere deltakeren i oktober, og hente de i mai. Men vi tar kontakten når det er behov.

Ved det generelle kurset i Larvik, for de som vil ut i praksis i yrker hvor det ikke er nok kandidater til å ha et eget yrkesspesifikt kurs, synes imidlertid ikke denne markedsrettede kompetansen og erfaringen blant lærerne å være til stede på samme måte. I motsetning til de to andre kursene (salg og service og barne- og ungdomsarbeid) er det her norsklærere som har ivaretatt også yrkesfagopplæringen. Disse etterlyser retningslinjer å jobbe etter, og tid til å jobbe med faglig utvikling og med å legge planer for hvordan det skal jobbes med metoder. Det har ikke vært satt av tid til å jobbe med dette i egen regi, eller kursing i forkant av kursstart.

Når det gjelder restaurant- og matfagprosjektet, mener Voksenopplæringscenteret i Bærum at kombinasjonen av undervisning i bransjefaget, parallelt med praksis som følger opp teorien, er verdifull. Ved nært samarbeid mellom norsklærer, bransjefaglærer og veileder på praksisplassen kan norsklærer gi støtte i norskfaget der det er behov. Hvor godt de lykkes med dette synes å være avhengig av den enkelte lærers samarbeidsvilje og interesse for denne måten å jobbe på, men i all hovedsak er lærerne positive til dette.

Varighet

Første gang restaurant- og matfagkurset ble gjennomført varte det et halvt år. Erfaringene viste at et semester er for kort tid for deltakerne til å komme i dybden og få nok innsikt i bransjefaget, både når det gjelder teori og praksis. I de to påfølgende årene har kurset dermed vært ettårig – som i de tre andre prosjektene.

Til tross for at både byggfagprosjektet og prosjektet i Larvik varer i ett år, har de også her erfart at kurset har for kort varighet. Styringsgruppen for byggfagprosjektet vurderte på et tidspunkt å utvide kurset til to år, fordi de erfarte at det tar tid for deltakerne å komme opp på et godt nivå – både faglig og språklig. Dette ble imidlertid ikke gjennomført av den årsak at det ville vært økonomisk utfordrende for deltakerne.

Foruten varigheten på kurset, har det også vært en diskusjon av varigheten på de ulike komponentene innenfor kursene. I Larvik var praksisoppholdet for det første kullet bare noen få uker, men er nå utvidet – og går fra oktober/november og frem til sommeren

etter. Bakgrunnen for utvidelsen var erfaringen med at mange deltakere trenger tid, noe en av arbeidsgiverne i prosjektet uttrykker slik:

Det at de får god tid til å bli kjent er viktig. Enkelte trenger det for å bryte barrierer. Da handler det om å finne situasjoner og arenaer de er trygge i, og tørre å utlevere seg.

I Larvik påpekte enkelte imidlertid at praksisperioden ideelt sett burde vært enda lengre, og at det for mange i målgruppen ville gitt enda bedre resultater. Ikke nødvendigvis for å bli bedre i norsk, men for å komme over de store kulturelle forskjellene og kunne fungere godt i det norske arbeidslivet.

Prosjektet som skal lære opp deltakerne til å kunne bli bussjåfører, varer ett år. Prosjektet går over to intensive semestre. Det intensive løpet er bra for motivasjonen til deltakerne, der de vi har intervjuet var svært motiverte for å komme raskt ut i arbeid. Enkelte deltakere hadde ikke fullført oppkjøring i førerkort klasse B, da vi intervjuet prosjektleder mot slutten av det første semesteret. Førerkortet for personbil er en forutsetning for å gå videre å kunne ta sertifikatet i klasse D for å kunne kjøre buss. Ett år blir da svært kort når man møter på slike uforutsette problemer.

Ressurser, kompetanse, arbeidsdeling og samarbeid

Ressursene i de fire prosjektene består i stor grad består av de samme ferdighets- eller kunnskapskomponentene (norskopplæring, fagopplæring og praksis). Arbeidsdelingen mellom fagpersonene er imidlertid noe ulik i de fire prosjektene.

I alle prosjektene er voksenopplæringen tiltaksarrangør/prosjekteier, og stiller med norsklærere som gjennomfører norskopplæring og/eller yrkesnorsk. I Larvik-prosjektet har voksenopplæringen i tillegg egne yrkesfaglærere med ansvar for fagopplæringen. I de tre andre prosjektene ivaretas fagopplæringen gjennom samarbeid med bransjen (busselskaper og kjøreskole i bussjåførkurs) eller videregående skoler (restaurant- og matfag- og byggfagkursene).

I de to sistnevnte prosjektene har det vært utfordringer med å få til godt samarbeid mellom voksenopplæring og videregående skole/fylkeskommunen. Samarbeidsutfordringene har imidlertid noe ulik art i de to prosjektene.

Når det gjelder byggfagkurset er samarbeidsutfordringene av faglig art. Mer konkret handler det om ulike forståelser av hva som bør være målet med opplæringen, og ulike synspunkter på språknivå og metodiske verktøy i undervisningen. Begge parter erkjenner at både norskfaglig lærerkompetanse og yrkesfaglig lærerkompetanse er avgjørende. Voksenopplæringen er imidlertid av den oppfatning at man må nedjustere vanskelighetsgraden på det faglige innholdet, og tempoet i undervisningen til et nivå deltakerne er i stand til å følge. Faglærer mener derimot det er grenser for hvor mye som kan forenkles og nedjusteres – rent faglig. Dette fordi faglærerne opplever at deltakerne må være på et visst nivå faglig og språklig for å kunne håndtere en praksisplass, eller et videre løp i videregående skole. En informant beskriver det slik:

Det er to ulike skolesystemer som møter hverandre, begge med ønske om å utvikle og utfordre og lære opp deltakerne, men metoden og språket og verktøyene har vi litt ulik oppfatning av hva som skal til. Og da oppleves også samarbeidet som utfordrende.

Samarbeidsutfordringene har medvirket til at det har vært flere ulike prosjektledere inne i løpet av prosjektperioden, som igjen har påvirket forutsigbarhet for øvrige involverte, og stabilitet og fremdrift i prosjektet. Begge parter opplever at en medvirkende årsak til samarbeidsproblemene er at det har vært satt av lite tid til samarbeid og diskusjon mellom faglærer og norsklærer om undervisningsopplegg og fagplaner.

Et mål med restaurant- og matfagprosjektet i Bærum er å få til et samarbeid med fylkeskommunen om å utvikle en helhetlig pedagogisk og organisatorisk modell som kan føre frem til fagbrev. Her opplever voksenopplæringen det som vanskelig å få med fylkeskommunen. Det fremkommer ikke klart hva dette egentlig bunner i, men det er grunn til å anta at det kan handle om både fordeling av ansvar og økonomi, og om faglig kvalitet. Ønsket om å kombinere voksenopplæringen med tilbud i videregående skole, det vil si overgang fra forberedende kurs til ordinær videregående skole, har dermed strandet.

I alle de fire prosjektene gir partene uttrykk for at samarbeidet med praksisplassene stort sett har fungert godt. En suksessfaktor synes her å være at voksenopplæringen virker å ha kjennskap til og forståelse for at bedriftene har produksjonskrav og begrenset med tid og ressurser, og forsøker å være fleksible i utarbeidelsen av praksisopplegg.

I bussjåførprosjektet for eksempel, fremsto samarbeidet med busselskapene som svært godt. Voksenopplæringscenteret hadde tidligere samarbeidet med et av busselskapene tidligere med norskkurs. De hadde bygget opp en god kontaktflate over tid. Busselskapet vi intervjuet vektla at tiltaket krevde mye ressurser av dem, men de så på det som en langsiktig investering. De hadde stort behov for kompetent arbeidskraft og regnet med at det ville lønne seg på sikt – da de mest sannsynlig vil få kompetent arbeidskraft når prosjektet er ferdig.

Byggfagprosjektet i Bærum har imidlertid hatt utfordringer med å finne relevante praksisplasser. For 2017/18-kullet havnet de fleste i byggevareforretninger eller i kommunale praksisplasser med lite eller ikke noe byggfaglig innhold. En hovedgrunn er at arbeidsgivere i bransjen opplever at deltakernes norskkunnskaper er såpass svake at det er problematisk med hensyn til krav til helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. Dette har gått ut over den faglige kvaliteten på praksisoppholdet, og ført til at mange av deltakerne ikke har fått den praksiserfaringen de ble forespeilet i forkant av kurset. Både deltakere og prosjektmedarbeidere uttrykker frustrasjon over dette:

Det har vært utfordrende [å finne praksisplasser, vår anm.] fordi byggebransjen vegrer seg for å ta inn kandidater som kan lite norsk. [...] Det har gjort at vi har måttet gå til kommunen for å høre hva de kan tilby av praksisplasser som er byggrelatert. Risikoen er at deltakerne da raskt ser at dette er jo bare praksisplasser, og ikke innebærer noen jobbmuligheter i bransjen.

Ved restaurant- og matfagkurset erfarte man at enkelte deltakere ikke kunne ha praksis i ordinære virksomheter. Dette ble løst ved at disse har praksis hos en intern kantine ved Kunnskapscenteret i Sandvika i Bærum.

Rekruttering

I Larvik-prosjektet fremheves rekrutterings- eller utvelgelsesprosessen som en viktig suksessfaktor. Både Norskskolen, NAV og arbeidsgivere vektlegger at grundig kartlegging i forkant av utplassering i praksis er viktig, og at ikke bare deltakernes motivasjon, men og reelle forutsetninger for å kunne gjøre en god jobb på den aktuelle praksisplassen vurderes nøye. Dette er viktig for arbeidsgiver, men først og fremst for deltakeren selv. Det kan gå ut over både motivasjon og vilje til videre norskopplæring og deltakelse i arbeidslivet dersom en deltaker blir plassert på en praksisplass han eller hun ikke har noen forutsetninger for å kunne mestre. På samme måte er det viktig å rekruttere praksisvirksomheter som har ressurser til å følge opp deltakeren, og at deltakeren gjennom praksisen faktisk får praktisert norsk i tilstrekkelig grad. Stort sett opplever involverte aktører at dette har gått bra, men gjennom intervjuene ble det påpekt at det har vært enkelttilfeller hvor dette har vært en utfordring.

Prosjektmedarbeidere i bussjåførprosjektet formidler at de har gjort en feil i rekrutteringen ved å ta inn deltakere som ikke har førerkort klasse B, noe som er en forutsetning for å få førerkort klasse D. Med andre ord må enkelte av deltakerne først ta førerkort klasse B samtidig som de gjennomfører den planlagte opplæringen i kurset. Dersom de ikke får førerkort i klasse B tidsnok, vil progresjonen stoppe opp og de vil ikke ha mulighet til å følge det samme løpet som de andre.

En annen uforutsett utfordring er arbeidet med å få godkjent *kjøreseddel* for alle deltakerne – en sertifisering alle yrkessjåfører må ha for å kunne kjøre persontrafikk. For å få kjøreseddel må personer som ikke kommer fra EØS-området ha vært bosatt i Norge i minimum fem år. Flere av deltakerne er relativt nyankomne flyktninger og oppfyller ikke kravet. Det jobbes med dispensasjon.

4.3 Resultater

Overgang til fagbrev

Byggfag- og restaurant- og matfagprosjektene i Bærum har begge hatt som mål å motivere og forberede deltakerne til å gå videre på et fagbrevløp i videregående skole etter fullført kurs. Erfaringen fra begge kursene er imidlertid at deltakerne i liten grad velger å gå videre med fagbrev.

For deltakerne på restaurant- og matfagkurset synes noe å av årsaken å være at de helst vil i jobb så fort som mulig, at de får jobb (deltid) og at det stilles lave krav til norskferdigheter for å få jobb i restaurant- og matfagbransjen. Mange er verken motivert for eller har økonomi til å ta en lengre fagutdanning. De har derfor vurdert om det er aktuelt med praksiskandidatordning istedenfor ordinær fagutdanning for dette faget. Praksiskandidatordningen er for de som har dokumentert lengre og allsidig yrkespraksis, kan melde seg til fag- eller svenneprøve uten opplæring i skole og læretid i bedrift. Det synes imidlertid å være lite vektlegging av dette i kurset, dvs. at det er opp til deltakerne selv å ta ansvar for det praktiske rundt det å ta fagbrev.

Når det gjelder byggfagkurset, handler det for enkelte om at de ikke har råd til å gå videre på et femårig (to + tre) utdanningsløp. Langsiktige utdanningsløp kommer for mange i konflikt med økonomiske behov «her og nå». Vurderingen til prosjektmedarbeiderne er imidlertid at flertallet av deltakerne, de to kullene sett under ett, har for svake norskferdigheter til å kunne gå rett over på et fagbrevløp.

Felles for de få som har gått videre på fagbrev i byggfag er at de er blant deltakerne som hadde mest skolegang fra før og best norskkunnskaper (sterkt A2- til B1-nivå), og at de har en indre motivasjon for byggfagrelatert arbeid. Sett under ett må likevel resultatene, altså overgang til fagbrev, sies å være svake i forhold til målet.

Overgang til jobb

Bussjåførkurset var på undersøkelsestidspunktet inne i første semester, og man ser derfor ikke konkrete resultater. Prosjektet er imidlertid lagt opp med tett tilknytning til potensielle arbeidsgivere, og med kvalifisering til et arbeidsmarked med stor etterspørsel etter arbeidskraft. Prosjektet bygger på en intensjonsavtale om fast jobb i selskapene ved endt kurs, gitt at deltakerne består oppkjøring i førerkort klasse D, og at det ellers ikke oppstår noe uforutsett. Dette sannsynliggjør arbeid og inntekt. Vurderingen til prosjektmedarbeiderne og busselskapet som er intervjuet, er at flertallet av deltakerne vil kunne gå over i fast jobb som bussjåfør allerede i løpet av sommeren 2019. Førerkort muliggjør også ansettelse innen andre transportyrker. Deltakerne virker svært fornøyd, fordi de blir loset inn i fast jobb og får opplæring i et yrke med gode framtidsutsikter.

Ettersom fagbrev har vist seg lite realistisk, har man i restaurant- og matfagprosjektet redusert ambisjonen til at kurset skal gi jobb direkte. Dette har hatt en viss suksess. 61 prosent oppgir å ha fått jobb etter fullført kurs, ifølge en spørreundersøkelse gjennomført av voksenopplæringen (28 respondenter). En arbeidsgiver uttrykker seg slik om mulighetene til å få fast jobb gjennom slike praksiskurs:

Det faglige og praktiske kan læres. Hvis man har vilje til å lære, og vilje til å lære seg å snakke norsk – så har man gode muligheter for å lykkes. For det er et stort behov for kjøkkenpersonell.

Relativt lave krav til norskerferdigheter, og stor etterspørsel etter arbeidskraft i bransjen synes med andre ord å medvirke her. Et dilemma er imidlertid at jobb trekker deltakerne bort fra fagbrev – som gir dokumentasjon på kvalifikasjoner og potensielt tryggere og mer langsiktig arbeid.

I byggfagprosjektet er det flere av de ti som fullførte det første kullet som har fått innpass på arbeidsmarkedet – riktignok med ulik stillingsgrad og byggfaglig relevans. Både involverte fra voksenopplæringen og Rosenvilde videregående skole er av den oppfatning at kurset er nyttig i et arbeidsperspektiv, selv for de som foreløpig ikke har fått jobb. De har fått praktisk opplæring, erfaring og kunnskap fra arbeidslivet.

I Larvik, hvor det har vært mindre strenge utvelgelseskrav sammenliknet med prosjektene i Bærum, er vurderingen til både arbeidsgiverne, NAV og Norskskolen at mange deltakere har et stykke fram til ordinær jobb, og vil trenge hjelp og oppfølging videre. Delvis på grunn av lave norskkunnskaper, men og for å «knekke kodene» i det norske arbeidslivet, dvs. det som går på sosiale normer, regler og forventninger i det norske arbeidslivet.

NAV påpeker at man i en ideell situasjon hadde utvidet praksisperioden enda mer – for de deltakerne hvor dette er et behov, og tilført arbeidsgiver ressurser til å frikjøpe ansatte for å jobbe svært tett på deltakerne. NAV har mentormidler som kan dekke slike frikjøp inntil fem timer i uka. Det forutsetter imidlertid at deltakeren er i NAV-systemet, hvilket de fleste kursdeltakerne ikke er.

I likhet med byggfagprosjektet, fremhever de også her at praksisen for mange er en veldig god start, og at de gjerne ser en stor utvikling fra deltakerne begynner til de avslutter praksisperioden. For mange gir det å få prøve seg i arbeidslivet, og komme i kontakt med kolleger og andre på arbeidsplassen, trygghet, selvtillit og motivasjon for videre skolegang eller innsats for deltakelse i norsk arbeids- og samfunnsliv. En arbeidsgiver uttrykker seg slik:

Om de, etter å ha vært praksiskandidater hos oss, er helt kvalifiserte til å søke jobb er jeg kanskje litt tvilsom til, men det er en veldig god start. Mange trenger nok litt hjelp og oppfølging videre også. [...] Men samtidig har de jo ganske bra utvikling da. Jeg merker stor forskjell fra de begynner til de slutter.

Kursene i Larvik synes å ha gitt fornøyde deltakere som blant annet gir uttrykk for å ha fått større forståelse for og kjennskap til hvordan det norske arbeidslivet fungerer spesielt, og samfunnet generelt, og en større tro på egne muligheter til å kunne bidra på en norsk arbeidsplass. Deltakerne vi snakket med gir uttrykk for at det å jobbe med integreringsoppgaver på skolen og praksisplassen er nyttig, og gir en anledning til å ta opp ting de opplever eller erfarer som annerledes eller utfordrende med det norske arbeidslivet. Norskskolen er av den oppfatning at en slik realitetsorientering gjør deltakerne bedre i stand til å ta beslutninger om egen fremtid, enten det gjelder videre utdanning eller jobbsøking.

5 Norskopplæring/språkopplæring

Norsk kunnskaper 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, og Brochmann 2-utvalget påpeker at det foreligger lite forskningsbasert kunnskap om opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, både når det gjelder opplæringens innhold, kvalitet og effekt (Djuve og Grødem, red, 2014; NOU 2017:2).

Som påpekt i kapittel 2 vet man imidlertid at høy formell kompetanse hos lærerne er assosiert med bedre resultater hos deltakerne. Det fremgår at lærere med utdanning i norsk som andrespråk i større grad opplever at de kan tilrettelegge undervisningen slik at den passer nivået og behovene i en deltakergruppe. Norsk som andrespråk bygger videre på et premiss om at man må legge innvandrernes egen forståelsesfront til grunn i opplæringen, altså hvilke forutsetninger og læringsteknikker deltakerne selv besitter. Det er med andre ord rimelig å anta at virkningen av formell kompetanse har grunnlag i bruk av ulike metoder eller at undervisningen tilrettelegges på bestemte måter. I litteraturgjennomgangen fremgår det imidlertid at det finnes lite empirisk kunnskap om slik metodebruk.

Bedre kvalitet i norskopplæringen har fra IMDi's side vært et prioritert mål for KUM-midlene i alle årene tilskuddsordningen har eksistert. I en spørreundersøkelse til alle landets kommuner svarer også 90 prosent at det å utvikle metoder og opplæringsmodeller som bedrer kvaliteten og resultatene av norskopplæringen er svært relevant for kommunens utviklingsarbeid. Som vi påpekte i delrapport 1 av evalueringen, er det sett under et likevel svært få (14 prosent) av KUM-prosjektene som i perioden 2013-2017 har hatt dette som delmål eller fokusområde.

To av få KUM-prosjekter med dette som mål foregår i Larvik kommune og i bydel Gamle Oslo. Prosjektet i Larvik handler om utvikling og utprøving av en pedagogisk modell ved virksomheten til Larvik Læringscenter, mens prosjektet i bydel Gamle Oslo er et tilbud om norskopplæring til kvinner i introduksjonsprogrammet som er i foreldrepermisjon, eller er hjemme med små barn.

5.1 Presentasjon av casene

Larvik: Bli bedre skriftlig

Larvik Læringscenter (LLS) har erfart at mange delakere har problemer med å bli gode og funksjonelle skrivere i norsk. Læringscenteret har gjennom et tidligere prosjekt for deltakere med rask progresjon forsøkt ut en sjangerpedagogisk undervisningsmodell i skriveundervisningen i mindre skala, med et par lærere. Basert på erfaringer fra dette prosjektet, og annen forskning på sjangerpedagogikk, er formålet med dette aktuelle prosjektet å videreutvikle sjangerpedagogikk som undervisningsmetode ved Larvik Læringscenter.

Det aktuelle prosjektet handler om to ting. For det første handler det om utvikling og gjennomføring av et kompetansehevingsløp for norsklærerne ved Larvik Læringscenter i sjangerpedagogikkens metoder. For det andre handler det om utvikling og utprøving av den pedagogiske modellen ved alle avdelinger, og i alle fag og klasser ved Larvik Læringscenter. Dette inkluderer Voksenopplæringen (grunnskole for voksne), Norsk skolen og kombinasjonsklassen ved Thor Heyerdahl videregående skole. Målgruppen er med andre ord alle elever/deltakere ved Larvik Læringscenter, uavhengig av spor og språknivå.

Målet er at deltakerne gjennom denne måten å undervise på skal bli bedre og mer funksjonelle skrivere på sitt nivå, og på den måten gjøre dem bedre rustet for videre arbeid og utdanning spesielt, og deltakelse i norsk samfunnsliv generelt.

Prosjektet startet i mars 2018, og har en varighet på to år – ut året 2019. I tillegg til en styringsgruppe, har prosjektet en prosjektlederressurs, og en ressursgruppe hvor alle avdelingene ved Larvik Læringscenter er representert. Disse har fått særskilt opplæring i sjangerpedagogikk, og er sentrale i gjennomføringen av prosjektet. I tillegg er lærerne som har vært gjennom opplæring, og innfører sjangerpedagogikken i undervisningen, en helt sentral ressurs.

Oslo/Voksenopplæringen Rosenhof: Språkopplæring for kvinner i fødselspermisjon

Bakgrunnen for prosjektet var at ansatte i Bydel Gamle Oslo²⁴ ønsket å gjøre noe med at mange kvinnelige innvandrere som fikk barn og gikk ut i permisjon, fikk et lite fullverdig introduksjonsprogram. Man erfarte at introduksjonsprogrammet ble oppstykket, og at norskkunnskapene sank i løpet av permisjonstiden.

Prosjektet retter seg mot to grupper:

a) Deltakere i fødselspermisjon fra introduksjonsprogrammet som deltar på kurs i regi av Voksenopplæringen Rosenhof.

I tillegg til kvinner i introduksjonsprogrammet som får barn og går ut i foreldrepermisjon, tilbys også tiltaket til andre kvinner som er hjemme med små barn. En del deltar også i prosjektet før de har rukket å begynne i introduksjonsprogrammet. Tidligere erfaringer har vist at denne gruppen ofte glemmer mye av tidligere lærte norskkunnskaper under permisjonstiden, samt at det ofte kan være problematisk å få deltakerne raskt nok tilbake i aktivitet etter permisjonen. Prosjektet gir denne gruppen en mulighet til å opprettholde norskferdighet, tilegne seg digitale ferdigheter, tilegne seg kunnskap om hva det vil si å være foreldre i Norge samtidig som de får registrert sin norskopplæring innenfor fristen på 3 og 5 år.

Gjennom prosjektet får deltakerne enkel, elementær og praktisk norskundervisning, med fokus på temaer som barnehage, helse osv. Undervisningen er samlingsbasert, og gis av en lærer fra voksenopplæringen, assistert av kvinnelige språkhjelpere med samme morsmål som mødrene. Språkhjelperne deltok på et annet KUM-prosjekt og deltakelse på samlingene var en del av dette prosjektet.²⁵ Slik morsmålsstøttet undervisning er funnet å gi gode resultater (Alver og Dregelid, 2016).

Kurset er lagt opp med undervisning 8 timer pr uke, hvor 4 timer er lagt opp som hjemmearbeid ved hjelp av den digitale læringsplattformen Its learning. Kvinnene i prosjektet møtes en dag pr uke. Lærer tilrettelegger slik at kvinnene kan bruke den digitale plattformen til å forberede og repetere tema for samlinger.

²⁴ I bydel Gamle Oslo var det Senter for flyktingekompetanse og integrering (SeFi) Voksenopplæringen Rosenhof samarbeidet med.

²⁵ KUM-prosjekt: Morsmålsstøtte i grunnleggende lese- og skriveopplæring for voksne

b) Barnepassere i regi av bydel Gamle Oslo, som gir barnepass for barna til kvinnene på kurs.

Mens undervisningen pågår blir barna passet av kvinnelige barnepassere, også disse med samme morsmål som mødrene. Det er gjennomført et veiledningsopplegg av Fagsenteret i Bydel Gamle Oslo som innebærer ICDP relasjonskompetansekurs for de som er ansatt som barnepassere.²⁶ Barnepasserne går gjennom et kollegaveiledningsprogram som innebærer kurs i forkant, veiledning av assistentene i gruppe og mellom samlingene. På alle samlingen ble det servert lunsj til alle kvinnene i prosjektet.

Målet er at mødrene bevarer norskkunnskapene mens de er i permisjon, og at de kommer tidligere tilbake i introduksjonsprogrammet etter endt permisjon.

Prosjektet eies av Oslo Voksenopplæring Rosenhof, i samarbeid med bydel Gamle Oslo). Prosjektet i sin nåværende form ble startet i 2017 og varer ut 2018. Prosjektet bygger på et tidligere prosjekt som ble utviklet av bydel Gamle Oslo i 2013, og evalueringer av denne. Rosenhof ønsker å implementere tiltaket i ordinær drift, men er da avhengig av ekstern finansiering.

5.2 Organisering og samarbeidspartnere

Bli bedre skriftlig-prosjektet i Larvik er organisert til Larvik Læringscenter, avdeling Norskskolen. Styringsgruppen består av virksomhetsleder ved Larvik Læringscenter, avdelingsleder ved Norskskolen, leder for NAV Larvik og leder for NAV Larvik, avdeling flyktning. Prosjektet har en prosjektlederressurs, og en ressursgruppe hvor alle avdelingene ved Larvik Læringscenter er representert. I tillegg er Universitetet i Oslo, ved institutt for lingvistiske og nordiske studier en samarbeidspart. En doktorgrads-stipendiat herfra har bidratt i kursingen av lærerne i sjangerpedagogikkens metoder.

Ambassadører og pådrivere rundt om på de ulike avdelingene i virksomheten fremheves som en viktig faktor for å lykkes med et prosjekt som dette. Ved Larvik Læringscenter var det mange lærere, og på ulike avdelinger, som selv så behovet for å gjøre noe med norskundervisningen, og særlig den skriftlige norsken. Ikke minst synes ressursgruppen å ha vært viktig i så måte. Det å ha en ressursgruppe som kan litt ekstra, representert rundt om på de ulike fysiske lokasjonene til Larvik Læringscenter, anses som avgjørende. Disse har fungert som sparringspartnere og hjelpere for resten av lærerkorpset, både under utarbeiding av undervisningsopplegg og utprøvingen i klasserommet.

Et annet moment som blir fremhevet som en nøkkelfaktor for å lykkes med et prosjekt som dette er å få til forankring og forståelse for prosjektet ved hele virksomheten. Ikke minst gjelder det tålmodighet på både ledelses- og lærernivå, og forståelse for at det tar tid å utvikle og innføre fullgode undervisningsopplegg i alle fag, og på alle nivåer. Det er viktig at det gis rom til å prøve og feile i utprøvingen av metodikken i klasserommet.

Oslo Voksenopplæring Rosenhof og bydel Gamle Oslo samarbeider om prosjektet «Språkopplæring av kvinner i fødselspermisjon». Rosenhof er prosjekteier og -ansvarlig, og har prosjektledelsen. Prosjektet er forankret på lederplan ved Rosenhof og i flyktingetjenesten i bydel Gamle Oslo.²⁷

²⁶ ICDP står for International Child Development Programme. For mer informasjon, se: https://www.bufdir.no/Familie/Fagstotte/Sertifisering_i_ICDP/

²⁷ Også kalt SeFi, se fotnote over.

Prosjektet har både prosjektleder og lærer fra Rosenhof samt en programrådgiver fra flyktningetjenesten i bydel Gamle Oslo. Språkhjelpere og barnepassere er formelt ansatt ved bydel Gamle Oslo. Vårt inntrykk er at de samarbeider godt, og med samme mål – at kvinnene skal vedlikeholde, eller forbedre norsknivået sitt mens de er i permisjon. Prosjektleder uttrykker det slik:

Det er viktig for disse kvinnene at de får de gratis norsktimene de har krav på. Introloven har en grense på hvor mange timer de har krav på innen 3 og 5 år. Tiden løper selv om de får barn og er i permisjon. Dersom de får flere barn etter hverandre, kan de etterhvert komme i en situasjon der de må betale for norskopplæring selv.

Eksterne samarbeidspartnere er barnehager, barnevernet, helsestasjon, Røde Kors, familievernkontor, fysioterapeuter psykologer og fysioterapeuter i bydel Gamle Oslo. Dette er aktører som gjerne vil komme i kontakt med målgruppen, og som deltar på enkelte samlinger for å informere deltakerne om viktige temaer. Prosjektet har også tilknytning til flere andre integreringstiltak i Oslo, blant annet introduksjonsprogrammet.

Samspillet mellom de ulike aktørene i prosjektet, og da særlig mellom Rosenhof og bydel Gamle Oslo, beskrives som viktig.

5.3 Metoder og innhold

Larvik

I Larvik-prosjektet er produktet selve den pedagogiske undervisningsmetodikken. Sjangerpedagogikk er en måte å undervise i ulike teksttyper på. Sjangerpedagogikken har en teoretisk basis, og er et helhetlig program for å utvikle lese- og skrivekompetanse i alle fag. Metoden er utviklet i Australia, men etter hvert tatt i bruk i større grad også i andre land, også Skandinavia og Norge. Metoden handler om å tydeliggjøre tekststrukturer for at deltakerne lettere skal kunne lese og forstå, og om å gi deltakerne kunnskap om hvordan man skaper ulike teksttyper. Det innebærer også en språkbasert undervisning med utgangspunkt i systemisk-funksjonell lingvistikk (SFL). SFL handler – grovt forenklet – om å tilpasse språkbruk til kontekst, altså at deltakerne skal lære å skrive tekster tilpasset formål og situasjon.

Sirkelmodellen er sentralt i sjangerpedagogikken, og består av fire faser som brukes i metoden; 1) bygge opp forkunnskaper, 2) dekonstruere en modelltekst, 3) skrive en felles tekst, og til slutt 4) skrive en individuell tekst.

I den første fasen utforsker lærer og deltakerne emnet eller temaet for oppgaven, enten oppgaven handler om å skrive en argumenterende tekst i samfunnsfag eller en faktatekst om et land i geografi. Fakta- og kunnskapsinnhenting kan gjøres på mange måter, for eksempel ved å gå på museum eller biblioteket, lytte eller se på radio-/tv-programmer, finne informasjon på nettet eller i lærebøker, snakke og diskutere. Det kan gjøres individuelt, i grupper eller i plenum i klasserommet. Læreren skal legge til rette for dialog og spørsmål, og forklarer deltakerne hensikten med aktiviteten. Målet med denne fasen er at deltakerne skal lære så mye som mulig om emnet de etter hvert skal skrive om. De skal bygge bakgrunnskunnskap.

Fase to er språkfokusert, og man dekonstruerer en modelltekst for den aktuelle sjangeren ved å lese, analysere og diskutere teksten i fellesskap i klasserommet. Tekstene plukkes fra hverandre, og man forsøker å avdekke tekstens særtrekk, slik som spesielle termer, krevende ord og uttrykk, språklige metaforer, grammatiske særtrekk, komposisjon o.l.

Fase tre handler om både språk og innhold. Lærer og deltaker skriver en sjangertekst i fellesskap, med modellteksten fra fase to som utgangspunkt. På den måten skal deltakerne se hvordan en tekst innen den aktuelle sjangeren er bygget opp, og at man må passe på både språk og innhold. Deltakerne skal i størst mulig grad stå for og diskutere innholdet i fellesteksten. Ideer, formuleringer, grammatikk, stavefeil og tegnsetting diskuteres og rettes. Læreren er «guide». På denne måten får deltakerne en modell for selve skriveprosessen, noe som skal gi dem den støtten de trenger for å kunne skrive en tekst på et litt høyere nivå enn de i utgangspunktet ville klart på egenhånd.

I fjerde og siste fase av skrivesirkelen arbeider deltakerne med å planlegge, skrive utkast og bearbeide en egen tekst, i dialog med medelever og lærer. I denne fasen er lærerens rolle å minne deltakerne på arbeidsgangen i skriveprosessen, sjangertrekk og ellers gi den støtten som trengs.

Sjangerpedagogikken legger opp til at det brukes mye tid på de tre første fasene, sammenliknet med tradisjonell undervisning. Tanken er at deltakerne, ved å trekke veksler på det de har lært og erfart i fase en, to og tre i skrivesirkelen er bedre i stand til å selv skrive en individuell tekst i fase fire. Gjennom fase en til tre får deltakerne stort tilfang av forkunnskaper og ideer om temaet de skal skrive om, men og en grundig gjennomgang av de sjangerspesifikke særtrekkene – før de går i gang med å skrive egne tekster. Dette mener både prosjektleder og lærere er svært bevisstgjørende for deltakerne, og helt vesentlig.

Det som har vært ekstremt positivt for meg er at jeg er blitt bevisst på at den første fasen, forarbeidet, er ekstremt viktig for å skrive. Det viser seg nemlig at elevene sitter med for lite ideer og tanker når de skal i gang med å skrive. [...] Det handler om å supplere med nok stoff, sånn at de hvert fall har ideer nok til å kunne skrive. [...] Så jeg ser nytteverdien av det. Også bevisstheten rundt dekodningen [fase 2, vår anm.]. Jeg har ikke vært nok klar over hvordan tekster er bygget opp, eller det har jeg jo, men jeg har ikke gjort elevene nok bevisst på det. Dette er en analyse som er litt annerledes enn vi har gjort før, men det er veldig bevisstgjørende for elevene.

Tilbakemeldingene fra deltakerne som er intervjuet er at de lettere forstår hva som kreves og forventes når de skal skrive en tekst, etter å ha vært gjennom stegene i skrivesirkelen. Av intervjuene går det og tydelig frem at deltakerne gjenkjenner sentrale begreper i sjangerpedagogikken, slik som fellestekst, modelltekst og skriveramme, noe følgende sitat illustrerer:

Hun [lærer] gir oss modelltekster som vi kan få ideer fra, som hjelper oss med å skrive bedre. [...] Det gjør det mye lettere, viser hvordan vi skal begynne med tekster, hvordan vi skal argumentere, og hvordan vi skal avslutte. Når vi begynner er det ofte kaos, med modelltekstene er det mye lettere. Vi har brukt dette mange ganger; til å skrive en epost, fortelling, og beskrivelse av et bilde.

Både lærere og deltakerne er videre av den oppfatning at metoden også gir deltakerne godt utbytte i muntlig norsk, sammenliknet med å jobbe alene med en skriveoppgave. Det brukes mye tid på diskusjon og gruppearbeid i klasserommet, både i fasen hvor man henter inn og diskuterer faktaopplysninger og bakgrunnskunnskap, og i fase to og tre hvor man analyserer en modelltekst og skriver en tekst i fellesskap.

Videre er metoden fleksibel, eller universell, i den forstand at den skal kunne tilpasses og implementeres i alle fag, uavhengig av deltakernes språklige nivå. Enkelte lærere påpeker imidlertid at det er mer krevende å utarbeide sjangerpedagogiske undervisningsopplegg i enkelte fag, slik som matematikk eller naturfag, sammenliknet

med for eksempel norsk og samfunnsfag der det er tydeligere sjangere med sine særtrekk.

Rosenhof

Selve produktet i Rosenhof-prosjektet er den norskopplæring som tilbys kvinner som har fått barn. Undervisningsopplegget er utarbeidet av pedagoger, bygger på tidligere prosjekter og evalueringer, og gjennomføres av norsklærer fra Voksenopplæringen, assistert av kvinnelige språkhjelpere med samme morsmål som mødrene. Språkhjelperne er med på samlingene, og bidrar med oversetting til morsmålet og med tilrettelegging for deltakernes ulike språknivå – for å styrke deltakernes forståelse og læring. Mens undervisningen pågår, tilbys barnepass av kvinnelige barnepassere, også disse med samme morsmål som mødrene.

Hver samling består av praktisk, enkel og elementær norskundervisning, og det er utarbeidet læreplaner med temaer man mener kvinnene trenger å ha kjennskap til. Tematisk er det i undervisningen et spenn fra det personlige, slik som mat og ernæring, helse og barnestell, familie og barneoppdragelse, til samfunnskunnskap og offentlige tjenester, slik som barnehage og skole, NAV, kulturtilbud i lokalmiljøet, og velferdssamfunnet. Kvinnenes norsknivå er ulikt, og derfor er individuell tilpasning og fokus på læringsstrategier sentralt i opplæringen.

Det er gjerne representanter fra ulike offentlige aktører som deltar på samlingene for å gi informasjon om disse temaene, slik som barnehage, helsesøster, fysioterapeuter, familievernkontor eller barnevernet. Etter hver samling lager lærer en skriftlig oppsummering med informasjon på enkel norsk, som går gjennom i neste time eller det gis lekser rundt temaet. På den måten får deltakerne mulighet til å lese informasjonen på enkel norsk og å prate om temaet.

Hver samling avsluttes med en felles lunsj, som blir et sosialt samlingssted, og har en viktig funksjon for kvinnene. Her snakkes det gjerne om ting fra undervisningen, som kan fanges opp av lærer, og brukes i undervisningen på neste samling.

E-post og It's Learning (skolens digitale plattform) benyttes til hjemmearbeid og lekser, slik at også den digitale delen av undervisningen er tilpasset ulikt norsknivå. Et formål med bruk av digitale plattformer er også å opprettholde eller utvikle den digitale kompetansen – som gjerne i utgangspunktet er lav.

Ifølge ansatte hos Rosenhof benyttes ingen spesiell metode for norskopplæring utover at undervisningen baseres på faget norsk som andrespråk. Et sentralt moment her er «det som er nærmest deg, motiverer deg», derfor er det lagt et løp som bygger på norskundervisning med bruk av mors-/kvinnerelaterte temaer. Ifølge informanter bygger også opplæringen på metoden *suggestopedi*, som er en pseudovitenskapelig metode som skal øke menneskers læringspotensial. Den handler om tilegnelse av et språk man kan kommunisere med, i motsetning til språkstudier, som handler om oppbygging av et språk, slik som grammatikk. Ideen er at denne måten å lære språk på fungerer godt for deltakere som ikke er vant til å studere språk, eller har lite skolegang. I tillegg vektlegges at deltakerne, for optimal innlæring, må føle seg trygge og avspente i lærings-/klasseromsituasjonen.

Deltakerne kan få godkjent timene de bruker på kurset som norsktimer i introduksjonsprogrammet, dersom de ønsker det. Dette gjøres ved at timene de bruker på kurset, både deltakelse på samlingene og hjemmearbeid, registreres. Deretter utbetales introduksjonsstønad for dette i forkant av (re-)oppstart i introduksjonsprogrammet etter endt permisjon. Dette gjøres for å gi deltakerne et økonomisk insentiv for å delta.

Prosjektet har et stort fokus på nivå- eller individuell tilpasning, og både læreplaner, bruk av språklærere og digitale plattformer er i utgangspunktet ment å bidra til å tilrettelegge for ulikt norsknivå blant deltakerne. Norskklærer formidlet at det ikke har fungert å dele klassen inn etter nivå, noe de har gått bort ifra.

5.4 Ressurser og kompetanse

I prosjektet i Larvik er den største utgiftsposten avlønning av prosjektledelse og medarbeidere. I tillegg kommer kostnader til studiereise for ressursgruppen, informasjonsmateriell og kostnader til opplæringsdagen/-konferanse for lærerne.

Utover styringsgruppen utgjør ressursene i prosjektet en prosjektleder i 30 prosent stilling og ressursgruppen – med fem representanter. Norskklærerne ved Larvik Læringssenter, som innfører sjangerpedagogikken i undervisningen, er likevel den viktigste ressursen. Dette omfatter lærerne ved alle læringssenterets avdelinger, både voksenopplæringen, grunnskoleopplæringen for voksne, Norskskolen og kombinasjonsklassen ved Thor Heyerdahl videregående skole.

Når det gjelder ressursbruken i prosjektet i Larvik er også tidsaspektet et sentralt element. Sjangerpedagogikken er en tidkrevende metode, sammenliknet med tradisjonell skriveundervisning, og det legges inn mye undervisningskapasitet i starten av opplæringen. Enkelte lærere påpeker at det kan være en utfordring å implementere sjangerpedagogikk i all undervisning, og samtidig komme gjennom alt av pensum i alle fag.

Som nevnt er det videre de enkelte lærerne som har hatt ansvar for å utarbeide eget undervisningsopplegg. Dette ble gjennomført samtidig som innrulleringen av nye deltakere pågikk høsten 2018. Flere lærere ga uttrykk for at dette i utgangspunktet er et tidspunkt av skoleåret som er svært hektisk, noe som gjorde ekstraarbeidet med å lage undervisningsopplegg krevende. Flere gir også uttrykk for at det burde vært laget noen ferdige eksempler på oppgaver eller case som kunne brukes første gang de prøvde ut sjangerpedagogikk i undervisningen, istedenfor at svært mange lærere brukte mye tid på å lage et opplegg uten å ha prøvd metodene før.

I prosjektet ved Rosenhof benyttes det i stor grad personell som allerede er ansatt ved voksenopplæringen eller bydel Gamle Oslo. I tillegg til prosjektansvarlig og -leder stiller voksenopplæringen med lærer, mens bydel Gamle Oslo stiller med programrådgiver. Videre er både språkhjelpere og barnepassere ansatt ved bydel Gamle Oslo. Både språkhjelpere og barnepassere er tidligere deltakere fra tilsvarende kurs eller fra introduksjonsprogrammet, og rekruttert gjennom kjennskap. Disse er nå ansatt ved bydel Gamle Oslo i lønnet deltidsarbeid.

Dersom mødrene i Rosenhof-prosjektet ikke hadde fått tilbud om dette tiltaket, hadde de stått uten tilbud. Uten ekstra prosjektmidler hadde det ikke vært mulig for Rosenhof å tilby kvinnene tilrettelagt norskundervisning mens de var i foreldrepermisjon.

Kurssamlingene foregår ved bydel Gamle Oslo sine lokaler, og det blir påpekt at det har vært en utfordring å finne lokaler som er egnet til både undervisning, barnepass, barnevogner og spiseplass for lunsj.

Det framheves også at det vil være en utfordring å finansiere en eventuell videreføring med egne midler/bevilgninger, men det jobbes med saken opp mot Oslo kommune.

Kompetanse

I Larvik-prosjektet er det kompetansen blant norsklærerne i en bestemt metode som utgjør kvaliteten. Dette er en kompetanse prosjektlederen har tilegnet seg tidligere, og som i løpet av prosjektperioden er blitt spredt til øvrige lærere ved Larvik Læringscenter gjennom en internt initiert opplæringsprosess. Opplæringen har bestått av flere komponenter. Først og fremst et heldagskurs med ekstern foreleser fra Institutt for lingvistiske og nordiske studier ved Universitetet i Oslo. I tillegg har lærerne fått tilgang til opplæringsmateriell i form av litteratur og forelesningsvideoer. Utover dette er planen å fylle på med opplæring og teori etter hvert som behovet melder seg hos lærerne. Ressursgruppen har i tillegg fått ekstra tid til å sette seg godt inn i sjangerpedagogikken, for dermed å kunne bidra til å implementere sjangerpedagogikken i undervisning ved de ulike avdelingene. Her fungerer ressursgruppen som en fagressurs og «motivator» for de andre lærerne på egen avdeling, og som kontaktpersoner dersom det er spørsmål eller saker som bør avklares.

Det er noe uklart hvor langt man har lyktes med å spre kompetansen i sjangerpedagogikk bredt ut til alle lærere. Enkelte gir uttrykk for at de ble «kastet» litt ut i det, og skulle gjerne hatt mer veiledning og støtte underveis i utprøvingen, andre opplevde opplegget som godt. Følgende to sitater illustrerer dette poenget:

Savner litt forslag til gjennomføring. Et ferdig opplegg som går rett inn fagene, noe vi kan prøve ut. Nå måtte vi gjøre alt selv, og brukte mye tid på å sette i gang.

Vi har hatt bra støtte underveis, og opplever ikke dette som noen stor ekstrabelastning. [...] Vi opplever jo at dette er nyttig i hverdagen, at det er noe vi har bruk for, og det gjør jo dette mer interessant å jobbe med.

Dessuten har det vært noe motstand underveis. Det er imidlertid grunn til å tro at erfaring bidrar til å heve kompetansen over tid, etter hvert som lærerne får erfaring med å utvikle – og prøve ut undervisningsmodellen i klasserommet.

Opplæringsløpet får stort sett gode skussmål. Særlig blir det påpekt at den eksterne foreleseren fra Universitetet i Oslo var god, og at opplæringen ble gjort praktisk og forståelig. Litteratur og forelesninger ble gjort tilgjengelig digitalt. Det bidro til at kompetansehevingen ble sett på som lystbetont, og noe man kunne gjennomføre når det var tid, og ikke en ekstra byrde i en ellers hektisk hverdag.

Den viktigste ressursen i Rosenhof-prosjektet er kompetansen til de involverte og deres roller. Det pedagogiske opplegget norsklærer benytter bygger på norsk som andrespråk, og suggestopedi. Lærer har også kurs i foreldreveiledning (ICDP).

Språkhjelperne har gått gjennom et fireukers introduksjonskurs i tillegg til observasjon av undervisning. De har blitt kurset i grunnleggende pedagogikk, metodikk, læringsstrategier, kontrastiv grunnleggende lese- og skriveopplæringer, ulike former for tilbakemeldinger, samt arbeidslivets skrevne og uskrevne regler.

For de som er ansatt som *barnepassere* gjennomføres et kurs- og veiledningsopplegg i regi av Fagsenteret i Bydel Gamle Oslo, som omhandler foreldreveiledning og relasjonskompetanse (ICDP-kurs). Opplegget består av kurs i forkant, og veiledning av barnepasserne i gruppe mellom samlingene. Flere av barnepasserne har erfaring fra arbeid i barnehage og har relativt gode norskkunnskaper.

For både språkhjelpere og barnepasserne synes videre en viktig komponent å være at de har relevant minoritetsspråklig bakgrunn, og har vært gjennom det samme «løpet» som deltakerne tidligere. Denne kompetansen gjør at de får en brobyggerrolle, og gir en trygg ramme for deltakerne.

5.5 Resultater

I Larvik ligger kvaliteten i prosjektet først og fremst i at det benyttes en anerkjent læringsmetodikk som har en teoretisk basis og er testet ut empirisk. Tidligere forskning viser gode resultater med bruk av sjangerpedagogikk. Ifølge Johansson og Ring (2015) og Gibbons (2012) er undervisningsmetodikken særdeles effektiv for å utvikle andrespråkelevers kunnskaper om språkets betydning, forbedring av skrivingen og en dypere språkforståelse (gjengitt i Reinholt, 2016).

I Larvik er det imidlertid ikke gjennomført noen resultatmålinger av metoden, og det er for tidlig i prosjektperioden til at man har resultater fra norskprøver i større skala. Lærernes vurdering er likevel at metoden bidrar til å øke språkforståelsen hos deltakerne, uavhengig av norsknivå og spor, såfremt undervisningsopplegget/oppgavene tilpasses deltakernes faglige og språklige nivå, noe følgende sitat fra en lærer underbygger:

Jeg tror man [elevene] vil ha nytte av dette uansett. Det kommer an på hvor høyt man legger lista på hva som skal skrives og produseres. [...] Så lenge vi treffer godt med vårt opplegg, at det er tilpasset gruppa, så tror jeg alle har like stort utgangspunkt for å ha nytte av dette.

Samtidig pekes det på at de som kanskje vil ha størst nytte av den støtten sjangerpedagogikken gir, er deltakere som ikke kommer fra skrivekulturer eller har lite skolebakgrunn. Dette fordi deltakere som har mye skole/utdanning fra før gjerne har gode studieteknikker i utgangspunktet, og dermed bedre forutsetninger for å håndtere også den mer tradisjonelle norskundervisningen.

Tilbakemeldingene fra deltakerne er at undervisningsmetoden er nyttig, og at de, etter å ha vært gjennom stegene i skrivesirkelen, lettere forstår hva som kreves og forventes når de skal skrive en tekst. Av intervjuene fremgår det og at deltakerne gjenkjenner begreper fra sjangerpedagogikken, slik som fellestekst, modelltekst og skriveramme. Både lærere og deltakere er videre av den oppfatning at metoden gir deltakerne godt utbytte også i muntlig norsk, sammenliknet med å jobbe alene med en skriveoppgave. Det brukes mye tid på diskusjon og gruppearbeid i klasserommet, både i fasen hvor man henter inn og diskuterer faktaopplysninger og bakgrunnskunnskap, og i fase to og tre hvor man analyserer en modelltekst og skriver tekst i fellesskap.

I tidligere stadier i Rosenhof-prosjektet ble det utført språktester ved oppstart og mot slutten av prosjektperioden. Disse viste at deltakerne fikk bedre muntlige ferdigheter. De fleste fikk også bedre skriftlige ferdigheter, i form av bedre setningsstruktur og ordforråd. Blant nåværende deltakere rapporterer lærer at ingen blir satt ned i nivå på norskopplæringen, når de er tilbake i introduksjonsprogrammet etter endt foreldrepermisjon. Noen går også opp et nivå, mens de fleste beholder norsknivået de allerede er på, noe som er et mål i seg selv.

Ifølge språklærer virker tiltaket best for raske spor 1-deltakere og spor 2-deltakere. De andre involverte i prosjektet hevder at det virker like bra uavhengig av norsknivå og spor, men med krav om at deltakerne må kunne lese og skrive.

Gevinstene fra prosjektet handler også om mer enn kun norskresultater. Det gir mødrene et sosialt nettverk og forbilder/rollemodeller, og ikke minst kunnskap om det norske samfunnet. Én av deltakerne uttrykker seg slik:

Vi lærer norsk, prøver å lære nye ting, spesielt om babyer, behandling, besøk av jordmor, sykepleier. [...] De har mye nyttig informasjon om helse, hvordan vi kan snakke med lege, og vi har mye informasjon om barnehager og skolesystemet. Det er bra å komme hit.

Flere av de intervjuede deltakerne oppgir at de ikke snakket norsk med noen – bortsett fra de timene de deltar på tiltaket. Disse resultatene vil være lite målbare kvantitativt, og heller ikke knyttet til selve norskopplæringen direkte. Det er likevel viktig i et integreringsperspektiv.

6 Integrert norsk og praksis

Tradisjonelt har norskopplæring i introduksjonsprogrammet blitt gjennomført som klasseromsundervisning. Som omtalt i kapittel 2.3.5 har imidlertid forskning vist at særlig deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn har dårlig progresjon med slik undervisning. De siste årene har det blitt vanligere med mer praktiskrettede opplæringsformer, som språkpraksis. Bruken av språkpraksis har likevel blitt kritisert, ofte på grunn av manglende pedagogisk innhold og oppfølging, og at deltakere blir satt til oppgaver hvor de i liten grad får praktisert norsk.

Et av målene for KUM-ordningen har vært arbeidsretting av norskopplæringen. Tre av våre case er prosjekter der hele eller deler av norskopplæringen utføres på en arbeidsplass, og med bruk av «arbeidsnorsk». Målet har vært å prøve ut metoder for bedre integrering av norskopplæring og arbeidspraksis. De har det til felles at de skaper et «felles læringsrom» for norskopplæring og egnet praksis. De aktuelle prosjektene er gjennomført i Bergen, Lillehammer og Stange.

Som omtalt i kapittel 2, legger arbeidsrettet norskopplæring opp til et utvekslende samspill i læringsrommet mellom arbeidsplassen (arbeidsrommet), og klasserommet, (undervisningsrommet). Optimalt vil norskopplæringen medføre at deltakeren både lærer norsk slik at de både behersker arbeidsoppgavene og konteksten for hva som skal kommuniseres når, opparbeider seg handlingskompetanse og forståelse for sosio-kulturelle dimensjoner på arbeidsplassen, og opplever mening i eget livsløp med å være på den enkelte praksis- eller arbeidsplass.

6.1 Presentasjon av casene

Bergen – Norsk i praksis

Prosjektet «Norsk i praksis» er et arbeidsrettet tiltak der deltakerne i en periode får bistand fra ambulerende norsklærere. Deltakerne i ordningen har i utgangspunktet norskopplæring på skole i kombinasjon med språk-/arbeidspraksis ute i en virksomhet. Formålet med den ambulerende norsklæreren er å gi ekstra bistand i norskundervisningen på arbeidsplassen. Hver deltaker får besøk ute på arbeidsplassen av den ambulerende norsklæreren én gang i uken (1 time). Læreren skal bistå deltakerne med arbeidsrettet norsk med bruk av ulike typer virkemidler og metoder (f.eks. lage ordlister over relevante begreper). Videre er intensjonen med tiltaket å koble sammen norskopplæringen på skole med praktisk norsk på arbeidsplassen.

Målgruppen for tiltaket er personer som har avsluttet introduksjonsprogrammet, men som er deltakere i kvalifiseringsprogrammet. De har fremdeles rettigheter til gratis norskopplæring og er i hovedsak spor 1- deltakere. Tiltaket har til enhver tid hatt 14 deltakere som har fått bistand fra den ambulerende læreren. Tilbudet gis i ca. ½ år til hver deltaker, og det har derfor vært en viss gjennomstrømning av deltaker i prosjektet.

Ansvarlig for prosjektet er Ny sjanse som er et kvalifiseringssenter for innvandrere i Bergen kommune. Her tilbys arbeidsrettede tiltak for personer som henvises fra lokale NAV-kontor. «Norsk i praksis» er et samarbeidsprosjekt mellom Ny sjanse og voksenopplæringen i kommunen. Ny sjanse har ansvar for rekruttering, oppfølging av deltakerne og å skaffe deltakerne praksisplasser. Voksenopplæringen har ansvar for norskundervisningen, og den ambulerende læreren er ansatt i voksenopplæringen. I tillegg samarbeider prosjektet med Universitetet i Bergen, Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske fag. Intensjonen med dette samarbeidet har vært å gjøre metoden

kjent for studenter som tar faget norsk som andrespråk. Prosjektet startet opp i januar 2018, men springer ut av et tidligere prosjekt ved Ny sjanse.

Lillehammer: Sammen om kvalifisering og rett i jobb

Prosjektet startet opp i 2015 som et samarbeid mellom Lillehammer læringscenter (LLS), NAV og arbeidsmarkedsbedriften Lipro. Prosjektet har internt hatt navnet «Ny VEI».

Prosjektets målgruppe var deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn, og målet var å arbeidsrette introduksjonsprogrammet og bedre kvaliteten av norskopplæringen for de med lite eller ingen skolebakgrunn. Arbeidsnorsk var en sentral tilnærming.

Det ble utarbeidet en 4-trinnsmodell for et 3-5-årig kvalifiseringsløp: Den første tiden hadde deltakerne en felles timeplan og praksis på Lipro, med daglig oppmøte. Enkle arbeidsoppgaver ble gjennomført i grupper sammen med prosjektleder og lærer i arbeidsnorsk. Etter tilfredsstillende måloppnåelse i trinn 1 startet deltakerne i intern praksis (på Lipro) to dager i uka, med mål om gradvis økning. De andre dagene var det undervisning. Trinn 3 besto av praksis i eksterne bedrifter. Antall praksisdager kunne variere etter deltakernes behov og helsetilstand og bedriftenes muligheter. Praksisplassene skulle følges opp tett av de prosjektansatte. Norskopplæringen var delt i grunnleggende norsk, arbeidsnorsk og norskopplæring i det praktiske feltet. Det siste trinnet i modellen var ordinær jobb.

Det ble ansatt en prosjektleder i Lipro, og pedagogisk personale fra Lillehammer læringscenter deltok i prosjektteamet. To lærere underviste i henholdsvis grunnleggende norsk og arbeidsnorsk. Det siste var en nyopprettet stilling. I tillegg var programrådgivere for introduksjonsprogrammet involvert, slik at alle deltakerne skulle ha samme programrådgiver. En NAV-veileder var også involvert og deltok både i fellesaktiviteter og hadde individuell oppfølging. Prosjektet hadde egne lokaler hos Lipro, med verksted, undervisningslokaler og møterom. Samarbeidet med Lipro ble avsluttet i 2016 og prosjektet flyttet til Gjenbruket/Familiens hus (kommunal sysselsettingsbedrift). Prosjektet har hatt ca 12 deltakere til enhver tid.

Stange: Kvalifisering gjennom praksis i regionalt næringsliv

Stange kommune ønsket å arbeidsrette introduksjonsprogrammet for innvandrere, i utgangspunktet for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn. Prosjektet startet i 2015 med IKEA som samarbeidspartner. Deltakerne har vært 2-3 dager i praksis og har 2-3 dager ned opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De fikk kurs og e-læringsprogram som andre ordinært ansatte på IKEA. Norskopplæring og arbeidspraksis skulle integreres og samkjøres. Flere virksomheter kom etter hvert inn som samarbeidspartnere.

Målgruppen var i løpet av prosjektfasen både for spor 1-, 2- og 3-deltakere, med språknivå A1 og A2. De startet med deltakere som ikke hadde skolegang fra hjemlandet, og utvidet etter hvert til personer som hadde noe skole- og arbeidserfaring men sto uten papirer. De startet med 36 deltakere, og totalt var 92 deltakere med i løpet av tre år.

Metoder som har blitt tatt i bruk er skriftlige søknader og intervjuer av deltakere til praksis, for å simulere ordinær jobbsøknadsprosess. Det ble utarbeidet læringsmapper etter malen fra Kompetanse Norge og Ipader som læringsverktøy ble innkjøpt for deltakere med praksisplass på IKEA. Det ble etablert norsklærer i bedrift som tilbragte en dag i uken hos utvalgte store arbeidsgivere, og som hadde gruppeundervisning på norsk med deltakerne og tok i bruk arbeidsplassene som konkretiseringsverktøy. Tospråklig assistent ble brukt på enkelte arbeidsplasser hvis språket ble for utfordrende, og assistenten fikk også i ett tilfelle opplæring samtidig med deltaker for å lære begrepsbruk på arbeidsplassen. Norskopplæringen har hatt fokus på arbeidsretting, og ønsket var å

tette avstand mellom praksisplass og norskundervisningen. Prosjektet benyttet arbeidspraksis på en gård for enkelte deltakere som har lavt norsknivå og trenger svært tett oppfølging, både for å lære norsk, få innblikk i norsk arbeidsliv, jobbe med mestring og kartlegge arbeidsevne. Flere deltakere er i gang med praksiskandidatløp i forlengelsen av praksis.

Kvalifiseringssenteret er organisert under flyktningtjenesten. Fagansvaret for norskopplæringen er tillagt kvalifiseringssenteret gjennom overordnede retningslinjer. NAV er samarbeidspartner med oppfølging av deltakerne både underveis og med tanke på videre planlegging og oppfølging mot arbeidslivet. Sentrale samarbeidspartnere er også private og kommunale bedrifter og arbeidsgivere, alt fra IKEA, hoteller, sykehjem, bilverksted og rørleggerfirma.

6.2 Organisering og samarbeidspartnere

Alle de aktuelle prosjektene involverer flere samarbeidspartnere, slik at problemstillinger knyttet til organisering og koordinering av samarbeid er spesielt viktig i de casene vi omtaler i dette kapitlet.

Lillehammer

Involverte instanser i Lillehammer var Lillehammer læringscenter (LLS), NAV og arbeidsmarkeds- og inkluderingsbedriften Lipro. Norskopplæring og arbeidspraksis ble samlokalisert på Lipro. Lipro er en industriarbeidsplass tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne, og den skiller seg dermed noe fra opplæringsinstitusjonene og praksisplassene som har vært involvert i andre prosjekter. Det ble etablert en styringsgruppe på ledernivå og en prosjektgruppe. Lipro ansatte prosjektleder og sto for lokale og utstyr, samt interne praksisplasser. De skulle også bistå med å finne eksterne praksisplasser.

Lipro ble valgt fordi de hadde etablerte interne praksisplasser som snekker og kantine, en del eksterne praksisplasser, og hadde et stort eksternt nettverk å spille på. Tanken var også at Lipro var et godt sted å starte for deltakerne fordi arbeidsoppgavene var enkle. Erfaringen var av en felles lokalisering av undervisning og praksis var viktig og fungerte svært bra. I etterkant ser kommunen likevel at de hadde noen forventninger til hva Lipro kunne bidra med, som ikke ble oppfylt. Det kunne være utfordrende å finne egnet praksis, og noen av de vi intervjuet mente at Lipros jobbkonsulenter kunne ha blitt utnyttet i større grad.

LLS' erfaring var at arbeidsoppgaver deltakerne kunne velge blant var noe begrenset (nærmere beskrevet nedenfor). Videre var det noen uklarheter rundt hva som skulle produseres og hvem som skulle stå for produksjonen. En av erfaringene fra prosjektet var at det å avklare forventninger med samarbeidspartnere, tydeliggjøre mandater og ha relativt hyppige møtepunkter for samarbeid ville vært gode grep for å sikre godt samarbeid. En informant påpekte at mens læringscenteret er en opplæringsinstitusjon med fokus på praksis for å bli kjent med norsk arbeidsliv og lære norsk, har Lipro en attføringstilnærming med fokus på produksjonsprosesser. Det var med andre ord to ulike fagretninger som skal møtes og samarbeide i prosjektet, noe som kunne være utfordrende.

NAV og programrådgivere var også involvert i prosjektet. Det ble organisert slik at alle deltakerne skulle ha samme programrådgiver, og én NAV-veileder fulgte opp. Disse deltok også i arbeidet på Lipro, med individuell oppfølging og eventuelt undervisning.

Stange

I Stange var de sentrale aktørene flyktningetjenesten, kvalifiseringssettret og ulike arbeidsgivere. Flyktningetjenesten var prosjektleder og hadde et overordnet ansvar, og koordinerte og tilrettela for tett samarbeid med bedrifter. Kvalifiseringssettret hadde ansvar for norskundervisningen både i klasserommet og ute på praksisplassene. Kvalifiseringssettret var bemannet med pedagoger og spesialpedagog som hadde norskundervisning både i klasserom og ute på praksisplassene. Kvalifiseringssettret er også samlokalisert med flyktningetjenesten, noe som opplevdes som en stor styrke.

Ut over de nevnte aktørene, engasjerer flyktningetjenesten fagpersoner og instanser de ønsket inn i prosjektet. De har trukket på tverrfaglig og tverretattlig kompetanse både innad i kommunen og i kontakt med næringslivet. Ulik kompetanse ble hentet inn der det ble vurdert som formålstjenlig, enten det var helsesøster, psykolog, sosialfaglig (bla ICDP-veileder og barnevernspedagog), NAV-veiledere og boligforvaltning. Tanken bak en helhetlig tilnærming rundt deltakerne var «arenarydding», slik at ulike problemer og bekymringer deltakerne slet med skulle håndteres for å motvirke at de ble hindringer for læring og arbeidsdeltakelse. Enkelte deltakere fikk en tospråklig ansatt med seg på arbeidsplassen som selv fikk opplæring av arbeidsgiveren.

Hamar katedralskole har også blitt involvert for å kvalitetssikre realkompetansen innen yrkesfag for utvalgte deltakere, og et vikarbyrå bidro inn i prosjektet med sin innsikt i regionens behov for arbeidskraft.

Inntrykket er at det var en relativt smidig prosess i Stange både med å få etablert samarbeidsrutiner med ulike involverte instanser, og med å få instansene til å forplikte seg. Samarbeidsavtalen med NAV ble fornyet i prosjektperioden og NAV involveres nå tidligere rundt den enkelte deltaker. At kvalifiseringssettret og flyktningtjenesten er samlokalisert har lettet samarbeidet, og informanter forteller at det i løpet av prosjektfasen er utviklet et godt internt og tverrfaglig samarbeid.

Det har vært fokus på å pleie gode relasjoner med næringslivet, og å raskt imøtekomme utfordringer som har oppstått har slik at problemer ikke eskalerer. Å ha gode relasjoner til næringslivet ble sett på som viktig både for å rekruttere og opprettholde praksisplasser og gi tett oppfølging rundt disse, men også med henblikk på omdømmebygging på lengre sikt for å skape gode holdninger i nærmiljø og regionen rundt både til tjenesten og flyktninger og innvandrere. Det ble utformet kontrakter med bedriftene med gjensidig prøveperiode. Erfaringer er at det er en fordel med én kontaktperson på arbeidsplassen som kommunen har kontakt med for å unngå ansvarspulverisering, og også å gi anerkjennelse til denne personen for innsatsen som legges ned.

Når det gjaldt rekruttering av varierte praksisplasser erfarte Stange at økte HMS-krav ble en hindring for å få etablert et samarbeid med produksjonsbedrifter som teknisk og byggevarer. De vurderer nå hvordan deltakere kan få tatt kurs slik at denne typen arbeidsplasser også blir tilgjengelige for fremtidige deltakere, slik som HMS-kurs og varmearbeiderkurs for sveisere. Også andre kommuner erfarer at strenge HMS-krav innenfor enkelte sektorer som bygg og anlegg blir hindringer for at deltakere får innpass, for eksempel Steinkjer og Ullensaker. Andre hindringer var at enkelte arbeidsgivere krevde høyere språknivå enn det deltakerne hadde ved oppstart.

Bergen

I Bergen er prosjektansvaret lagt til kvalifiseringssettret Ny Sjanse. De viktigste samarbeidspartnerne til Ny Sjanse er voksenopplæringen og praksisplassene. Det er veilederne ved kvalifiseringssettret som har hovedansvaret for deltakerne. I tillegg har

voksenopplæringen ansvar for norskundervisning, herunder undervisning på arbeidsplassen i regi av den ambulerende læreren. Veilederne ved Ny Sjanse har som oppgave å skaffe deltakerne praksisplasser og følge opp deltakerne og arbeidsgiverne.

Ny sjanse har for øvrig lang erfaring i å samarbeide med voksenopplæringen. For å ytterligere styrke samarbeidet valgte de i dette prosjektet å legge kontorplassen til den ambulerende læreren i lokalene til Ny Sjanse. Ellers foregår samarbeidet mellom veiledere, ambulerende lærer og klasselærere dels gjennom prosjektmøter og dels gjennom uformelle ad hoc-kontakter. På den ene siden samarbeider den ambulerende læreren med veilederne i Ny Sjanse gjennom daglig kontakt på kontoret og prosjektmøter. På den andre siden ivaretas samarbeidet med klasselærer på voksenopplæringen gjennom teammøter på skolen og mer uformelle kontakter.

Erfaringene med samarbeidet er delt. Som nevnt har Ny Sjanse lang og god erfaring i å samarbeide med voksenopplæringen. Dette samarbeidet fremstår som uproblematisk siden det bygger på en forholdsvis klar arbeidsdeling ved at deltakerne har praksis 2-3 dager i uken og norskundervisning ved voksenopplæringen 2-3 dager i uken. I det aktuelle prosjektet er imidlertid ambisjonene å få til bedre integrering av praksis og undervisning, noe som også skaper større utfordringer i samarbeidet. En sentral aktør er den ambulerende læreren som skal være bindeleddet mellom praksisplassen og klasseromsundervisningen. Det er minst to organisatoriske utfordringer knyttet til dette samarbeidet. For det første har deltakerne med ambulerende lærer undervisning i ulike klasser. Det betyr at den ambulerende læreren må forholde seg til flere lærere med ulike undervisningsopplegg. For det andre er det ikke nødvendigvis slik at klasseromsundervisningen har de samme målene som undervisningen på praksisplassen. Dette henger sammen med at lærer i klasseromsundervisningen gjerne legger vekt på at deltakerne skal bestå norskprøver, mens undervisningen på praksisplassen er mer rettet mot å klare de språklige utfordringene knyttet til arbeidsoppgaver eller ander forhold relatert til arbeidsplassen. Dessuten er det avsatt lite tid til å koordinere innholdet på de to undervisningsarenaene. Selv om dette vanskeliggjør integreringen av norskundervisningen på skolebenken og på praksisplassen, oppleves det ikke som uoverkommelige utfordringer. Hovedutfordringen er kanskje tiden til å informere om prosjektet og ha dialog med de ulike lærerne som. Dette kan også være en indikasjon på at denne modellen er forholdsvis ressurskrevende.

I dette prosjektet har det også vært et samarbeid med Universitetet i Bergen. Intensjonen med samarbeidet har vært å gjøre metoden kjent for studenter som tar faget norsk som andrespråk, bl.a. i form av at studenter hospiterer med ambulerende lærer. På undersøkelsestidspunktet er det gjort noen tiltak for å få til dette, men samarbeidet kan ikke sies å ha kommet inn i faste former. Mye av samarbeidet så langt innbefattet noen praktiske samarbeidsaktiviteter (presentasjoner og studenter som har fulgt prosjektet) og strategisk møtevirksomhet. Inntrykket er derfor at de ikke har fått utnyttet potensialet i samarbeidet med universitetet. Potensialet her er dels å utvikle metoden ved at den blir gjenstand for forskning og utviklingsarbeid, og dels at metodikken spres gjennom undervisning. Det er rimelig å anta at den andre strategien vil måtte bygge på den første.

I de tre prosjektene har de tilrettelagt for samarbeid mellom aktørene på ulike måter. I Lillehammer blir samordningen ivaretatt ved å legge både norsk og praksis til en arbeidsmarkedsbedrift der de ulike oppgaven ble ivaretatt internt. Dette bidro dermed til gode forutsetninger for å få til samordning av norskundervisning og praksis. Isolert sett fungerte dette godt, men det å avgrense praksisen til Lipro begrenset spennet av ulike typer praksisplasser. Samtidig kan vi si at kjernen i prosjektet nettopp handlet om å bygge bro mellom norskopplæring og produksjon.

I Bergen og Stange er hovedsamarbeidspartnerne på den ene siden flyktningetjenesten og Ny Sjanse i henholdsvis Stange og Bergen og på den andre siden voksenopplæringen. I Stange er rammene for samarbeidet mellom disse tjenestene styrket gjennom en samlokalisering. I Bergen bygger samarbeidet på langvarige erfaringer, men ved at den ambulerende læreren er samlokalisert i lokalene til Ny Sjanse, samtidig som læreren er ansatt ved voksenopplæringen, innebærer det at læreren har ett ben i hver av tjenestene. Forskjellen mellom de to prosjektene er dermed at rammene for samarbeid i Stange ivaretas av en mer fullstendig samlokalisering, mens den i Bergen ivaretas gjennom ved at den ambulerende læreren har en koordinerende rolle.

Prosjektene i Stange og Bergen er like i den forstand at praksisen foregår i flere ordinære virksomheter. Dette samarbeidet beskrives i begge de aktuelle prosjektene som å fungere godt, men at det forutsettes at det bygges gode relasjoner med de aktuelle virksomhetene over tid. I Stange opplever de imidlertid utfordringer med økende krav til sikkerhet og HMS, noe som kunne være et hinder for samarbeid.

6.3 Metoder og innhold

Felles for prosjektene har vært å kombinere og integrere norskundervisning med arbeidspraksis. Alle prosjektene inneholder også elementer av at norskopplæring tilrettelegges på arbeidsplassen. Det primære fokuset for prosjektene har vært deltakernes arbeidstilknytning, der yrkesrelevant norskopplæring skal gjøre det lettere for deltakerne å få seg eller beholde jobb. Måten norskopplæringen integreres med praksisplassene kan variere.

Metodisk kan vi skille mellom tre aspekter ved samordningen av norsk og praksis:

- Tidspunkt for overgang til ordinær praksis
- Gjennomføring av norskundervisning og praksis parallelt eller sekvensielt
- Spesifikke metoder for å skape en felles læringsarena

En vesentlig forskjell mellom de tre prosjektene er at prosjektene i Stange og Bergen legger opp til at deltakerne skal raskest mulig ut i praksis, mens i Lillehammer er strategien at deltakerne skal ha en mer forsiktig og gradvis progresjon frem mot ordinær praksis. I Bergen og Stange vil norskundervisning og praksis følge hverandre parallelt fra starten, dvs. 2-3 dager med klasseromsundervisning og 2-3 dager med praksis. I Lillehammer er det også en parallell gjennomføring av klasseromsundervisning og praksis, men innenfor en mer sekvensiell prosess som går fra skjermede omgivelser til ordinær virksomhet. Det er ellers verdt å merkes seg at ingen av de tre prosjektene har en sekvensiell prosess der deltakerne først bare har klasseromsundervisning for deretter å gå over i et parallelt løp med klasseromsundervisning og praksis.²⁸ De tre prosjektene skiller seg også fra hverandre med hensyn til metodene for å skape en felles læringsarena mellom skole og praksis. Både i Bergen og Stange er hovedgrepet å plassere norsklærer ute på praksisplassen. I Lillehammer er bindeleddet både samlokaliseringen av norsk og praksis i en arbeidsmarkedsbedrift.

²⁸ Dette er for øvrig en vanlig modell i mange kommuner.

	Stange	Bergen	Lillehammer
Tidspunkt	Raskt ut i praksis	Raskt ut i praksis	Gradvis progresjon mot ordinær praksis
Parallelt/sekvensielt	Parallelt og sekvensielt	Parallelt	Parallelt
Integrering av norskundervisning og praksis	Lærer på praksisplass	Lærer på praksisplass (ambulerende lærer)	Samlokalisert undervisning og praksis

I *Bergen* bygger metoden på at deltakerne skal raskest mulig ut i praksis. For enkelte deltakere benytter de også en intern praksisplass (Mat og prat). Denne brukes enten for å avklare deltakeres ferdigheter eller behov, eller som en venteperiode før de finner ordinære praksisplasser. Det er langt på vei arbeidsgiverne som ivaretar opplæring og oppfølging på arbeidsplassen. Dette legges inn i avtalene som inngås mellom tiltaksarrangøren Ny sjanse og arbeidsgiverne. Ifølge veilederne har mange arbeidsgivere egne opplegg for å introdusere nye medarbeidere. I tillegg kan Ny sjanse tilby andre type støtte eller oppfølging som f.eks. kurs eller mentorordning. I avtalen med arbeidsgiverne inngår det også at veilederne kan rykke ut på arbeidsplassen for å håndtere eventuelle praktiske problemer, misforståelser eller liknende.

Norskundervisningen ivaretas gjennom et samarbeid med voksenopplæringen. Her gjennomføres norskundervisningen og praksis parallelt. Deltakerne har 2-3 dager med norskundervisning ved voksenopplæringen og er ute i praksis resten av uken. Det er norskferdighetene som avgjør om deltakerne er to eller tre dager i praksis. De med dårligst norskferdigheter er to dager i praksis, mens de med bedre ferdigheter har tre dager.

Metoden for å knytte sammen praksis og norskopplæring er bruk av ambulerende lærer. Som vist over utgjør dette med andre ord ett av flere tiltak som tilbys deltakere og arbeidsgivere. Mens oppfølgingstilbudene for øvrig gjelder alle deltakere i praksis, gjelder tilbudet om ambulerende lærer en begrenset gruppe deltakere. Tilbudet fra den ambulerende læreren er 1 times individuell undervisning eller veiledning i uken ute på praksisplassen.

I utgangspunktet handler undervisningen til den ambulerende læreren om å hjelpe deltakerne til å lære seg yrkesrelevant norsk, dvs. begreper og uttrykk som benyttes på arbeidsplassen. Metodene kan variere, bl.a. i form av å observere kommunikasjon, utarbeide ordlister, bruke bokstavspill osv. Bruken av de ulike verktøyene varierer avhengig av deltakernes behov.

Ifølge informanten er det en grunnleggende filosofi med undervisningen å hjelpe deltakerne til å lære selv. Ut over dette kan vi skille mellom *tre* former for læring eller læringsstrategier: 1) motivere til læring, 2) læring av fagterminologien på arbeidsplassen, og 3) å lære «pausenorsk». De tre strategiene benyttes i ulik grad overfor ulike deltakerne, men inntrykket er at de også vil overlape hverandre.

Den førstnevnte strategien er rettet mot deltakere som har liten motivasjon og selvtillit. Erfaringen er at for denne gruppen er det å terpe på ord og uttrykk ikke den beste måten å lære på:

Så terping er ikke alltid den mest effektive måten å jobbe på. Den alternative metoden er å motivere og vise dem at de kan. Mange har lav selvtillit fordi de har gått lenge på skolen uten at de opplever å ha lært noe. ... Mange har mistet troen på seg selv.

Poenget med denne strategien er å styrke motivasjonen for læring. Det handler om å lære målet, mens virkemidlet er ulike teknikker for å skape mestringsfølelse. Metoden handler da om å finne eksempler eller situasjoner som deltakeren mestrer og som gir mestringsfølelse. Informanten viser til konkrete eksempler på deltakere som har blitt motivert og som deretter har opplevd å få raskere progresjon i løpet sitt. Et eksempel er:

I starten sa han hele tiden at han var så dårlig. Før hadde han aldri sagt noe i klassen. Men etter noen måneder med individuell undervisning, så fikk han etter hvert troen på seg selv. I en periode hadde han bare undervisning med meg, og når han kom tilbake til klassen, var han ifølge læreren så mye bedre i norsk.

Noe av forklaringen på at motivasjon har en sentral plass i dette prosjektet, skyldes sannsynligvis at mange av deltakerne i dette prosjektet har vært gjennom introduksjonsprogrammet og en viss tid i kvalifiseringsprogrammet uten å lykkes.

Den andre strategien/metoden brukes i større grad på motiverte deltakere. Da innebærer undervisningen i større grad å hjelpe mer direkte med språkopplæring som er relevant for den konkrete arbeidsplassen. Mer spesifikt handler dette ofte om læring av arbeidsrelaterte begreper og setninger. For eksempel kan det innebære at den ambulerende læreren i samtalen med deltakerne kartlegger kunnskapshull for eksempel når det gjelder fagterminologi som deltakerne skal jobbe med videre. Dette forutsetter at den ambulerende læreren må sette seg inn i fagterminologien og språkbruken på arbeidsplassen.

En forutsetning for å undervise deltakerne i fagterminologien ved arbeidsplassen, er at den ambulerende læreren har kjennskap til det aktuelle fagspråket. Metoden for å tilegne seg denne kunnskapen er at den ambulerende læreren gjør observasjoner av kommunikasjonen på arbeidsplassen. Erfaringen tilsier imidlertid at dette er mer tidkrevende enn det som er avsatt av tid til hver deltaker. Slik observasjon gjøres derfor mer på ad hoc basis og når lærer får ledig tid hvis det er sykdomsforfall hos andre deltakere.

Den tredje formen for læring eller læringsstrategi er å lære det vi kaller «pausenorsk». Begrepet «pausenorsk» relaterer seg til det språket som brukes på arbeidsplassen, som ikke er faglig relatert, og som gjerne benyttes i pausene. Formålet er å lære seg et språk som bidrar til å sosialisere deltakerne på arbeidsplassen. Å lære pausenorsk blir med andre ord et middel for å sosialisere seg, noe som igjen antas å fremme språkferdighetene.

En viktig del av prosjektet er å koble norskopplæring på skole og opplæring hos ambulerende lærer. Målet er at klasseromsundervisningen gjøres mer relevant for det begrepsapparatet og den kommunikasjonsformen som foregår på arbeidsplassen. Dette har de delvis fått til, men det er også forhold som hemmer denne integreringen. For det første er det organisatoriske forhold som hemmer. Dette henger sammen med at deltakerne i prosjektet har undervisning i ulike klasser ved voksenopplæringen, noe som igjen henger sammen med deres språkferdigheter eller andre ting. Ved voksenopplæringen har de 14 ulike avdelinger og hver avdeling består av flere team. Selv om flere av deltakerne er knyttet til et bestemt team, gjelder ikke dette alle. Det betyr at den ambulerende læreren – for å kunne formidle erfaringer fra arbeidsplassen – må forholde seg til lærere i ulike avdelinger og team. Et annet forhold som kan hemme integreringen er at det kan være vanskelig å få til individuelt tilpasset undervisning i klasserommene.

Et tredje forhold er at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom klasseromsundervisningen der målet er å bestå norskprøve, og den arbeidsrettede norsken. Dette har også bakgrunn i at det nå er et krav om å ha bestått språkprøve for å få permanent opphold. Et fjerde forhold som nevnes, er at det ikke nødvendigvis er like stor interesse blant alle lærerne i å bruke erfaringer fra praksisplassene inn i undervisningen, noe som igjen kan ha bakgrunn i de øvrige forholdene nevnt over.

Stange har hatt fokus på å få deltakerne raskt ut i praksis, i stor grad innenfor privat sektor, og parallelt gi deltakerne nødvendig (yrkes-)norskopplæring både på arbeidsplassen og i klasseromsundervisningen. Norskopplæringen har blitt tilbud både via tospråklig norsklærer og ved bruk av norskundervisning av spesialpedagog på utvalgte arbeidsplasser:

Det som virkelig har vært viktig er å ha mer fokus på å sende personer fortest mulig ut på praksisplass etter bosetting. Før satt de lenge på skolebenken, ble vant til det livet og det ble skummelt å komme seg ut i praksis og i arbeidslivet. I utgangspunktet er folk mer eller mindre vant til å jobbe når de kommer til oss, når de da plasseres på skolebenken i to år, noe de aldri har vært vant til, da er det en stor forandring i deres egen holdning som tar tid å forandre på. De håper på en ny tid og framtid, de vil jobbe og skaffe penger men når vi parkerer dem på skolebenken, ødelegger vi mye av deres motivasjon også. Det gir mer status også å ha ordentlig jobb enn å sitte på skolebenken.

Stange har svært gode erfaringer med bruk av norsklærere på arbeidsplass. En norsklærer tilbragte én dag i uka på to store arbeidsplasser, IKEA og Scandic Ringsaker. Deltakerne ble samlet i grupper på 3-8 personer, som mottok undervisning på praksisplassen fra læreren. Et rom ble stilt til disposisjon på arbeidsplassen. Lærere besøkte også andre arbeidsplasser. Ved å være til stede på arbeidsplassene fikk lærerne tilgang til konkretiseringsmaterieell, de både så hva deltakerne trengte å lære og undervisningen foregikk der begreper skulle tas i bruk. For deltakere er det også en god læringsmetode å bruke sanseapparatet i innlæringen. På IKEA ble butikken undervisningslokale, og på Scandic Ringsaker ble restaurant, kjøkken og renhold tilsvarende arenaer. Lærerne innhentet autentiske tekster, og utformet en verktøykasse med ordbank som ble brukt både på praksisplassen og i klasserommet. Konkretiseringsmaterialet som er laget vil kunne brukes av lærerne til fremtidige deltakere. Kommunen har gode erfaringer med bruk av lærere på arbeidsplass, men opplever at det er ressurskrevende. Etter prosjektperioden har lærer ikke kunnet være til stede på arbeidsplassen en dag i uken, men drar på ukentlige besøk til bedrifter for å innhente ord og temaer til undervisningen.

Selv om de hadde gode erfaringer med norsklærer på arbeidsplassen i Stange, opplevde de likevel at det var utfordrende å tette avstanden mellom den arbeidsrettede norskopplæringen og klasseromsundervisningen. Klasseromsundervisningen innebar i mange tilfeller for store grupper med for mange ulike praksisplasser til at læringsutbyttet ble tilfredsstillende for deltakerne. Det ble forsøkt å tette avstanden mellom praksisplass og klasserom blant annet ved bruk av digitale hjelpemidler som Ipad-er, mobiltelefoner og notatbok, med noe blandede erfaringer. Mange deltakere tok ikke i bruk hjelpemidlene i særlig stor grad, spesielt deltakere med mangelfulle digitale ferdigheter. De forsøkte også å lage læringsmapper etter Kompetanse Norges mal til deltakerne. Disse ble for krevende for deltakerne, så de utviklet forenklete versjoner av disse.

I Stange kommune forsøkte de også å bruke en tospråklig ansatt i praksisoppfølgingen på en enkelt bedrift der språket var en utfordring for deltakeren. Den tospråklige assistenten fikk opplæring i forkant på arbeidsplassen i de oppgavene deltakeren skulle ha. Dette ble gjort slik at deltakeren skulle forstå arbeidsoppgavene og få dem forklart

på best mulig måte. Bedriften var veldig fornøyd med denne metoden, og deltakeren ble tryggere på egen rolle ved å ha den ekstra støtten.

Enkelte deltakere i Stange fikk et tilbud med praksis i mer skjermede omgivelser. Et utvalg deltakere som av ulike årsaker ikke kunne delta i ordinær arbeidspraksis, enten de snakket for dårlig norsk eller eksempelvis slet psykisk, kunne få praksis på en gård. Deltakere fikk tett oppfølging av gårdeier både når det gjaldt å snakke norsk og få innblikk i norsk arbeidsliv. Det ble også mulig å kartlegge deltakernes jobbfungering.

Gården har mer fokus på den enkeltes ressurs i seg selv fremfor hva man kan av norsk. Vi har hatt deltakere som ikke har progresjon før etter lang tid. ... Når vi er i det psykiske landskapet – de har med seg traumatiske ting, og det norske samfunnet presser dem ganske hardt. Som lærer ser man at mange har hodet et helt annet sted, løpet skal fortsette, vi har kanskje ikke nok tid. Noen klarer løpet vi har lagt opp, andre ikke»

Kommunen opplevde at dette tilbudet var en viktig komponent for å ha et variert tilbud til deltakere med ulike behov.

I Lillehammer var tilnærmingen snarere en gradvis progresjon, der deltakerne startet med arbeidspraksis og norskopplæring i skjermede omgivelser på Lipro (trinn 1 og 2) før de etter hvert fikk arbeidspraksis på en ordinær ekstern arbeidsplass (trinn 3), med mål om ordinær jobb (trinn 4). Det var et viktig mål med prosjektet å utvikle et langvarig løp, siden man så at det var en del deltakere hvor introduksjonsprogrammet hadde for kort varighet til å nå et mål om arbeid.

Det var ingen fast varighet av hver fase, men individuelle vurderinger av når deltakerne var «klare» for neste trinn. Deres erfaring var at det var et stort behov for å trygge deltakerne før de ble «sendt ut». Stikkord for den første fasen (trinn 1) var «trygg, akseptert og sett», og hovedområde de jobbet med var språk og kultur. Det ble utarbeidet en felles timeplan og gjennomført enkle aktiviteter i gruppe.

Temaer som ble berørt var for eksempel ord man kan bruke til «pauseprat» på arbeidsplassene. Andre temaer i arbeidsnorsken var relatert til kulturforståelse, som arbeidskultur, arbeidsuke, skattekort, kroppsspråk, sykefravær osv.

Vi tok tak i det vi opplevde som utfordrende. Blant annet at de måtte be på bestemte tider. Håndhilsing. Vi startet med det som var helt presserende. Så gikk vi mer over på ting som hvor lang er en arbeidsuke – skattekort, hvorfor skattekort, rollespill, vi trente på kroppsspråk. Det viste seg å være veldig nyttig.

I Lillehammer foregikk norskundervisningen parallelt og delvis integrert med arbeidspraksisen. Deltakerne hadde i utgangspunktet fulltidsaktivitet med norskopplæring og praksis. Norskopplæringen avtok i omfang ettersom praksisdelen økte på trinn 2 og 3. Dels hadde de undervisningen i klasserom, men også dette foregikk på Lipro. Å ha undervisning på samme sted ble oppfattet som en styrke, da det er tidsbesparende og motvirker at deltakerne må skifte fokus.

Norskopplæringen besto av tre former: grunnleggende norsk med hovedfokus på å skrive, lese, lytte og prate; arbeidsnorsk, der deltakerne skulle lære ord, begreper og aktiviteter knyttet til det praktiske arbeidet som de utførte; og norskopplæring i praksis. Det var en vektlegging av muntlig norsk, og det ble utviklet verktøy og metoder for arbeidsnorsk i prosjektet. Nye ord og begreper fra praksisfeltet ble tatt med i norskopplæringen. De benyttet en daglig rapport, der arbeidsleder skulle rapportere om dagens arbeidsoppgaver og begreper, som man da kunne ta opp i norskopplæringen. Arbeidslederen kunne skrive en «bestilling» til arbeidsnorsken med nye ord.

Lipro hadde ulike arbeidsarenaer deltakerne kunne delta i, blant annet snekkerverksted, kantine og enkelte eksterne tjenester som transportoppdrag. Erfaringen var likevel at utvalget ble noe snevert for mangfoldet blant deltakerne. De prosjektansatte mente at et større utvalg av praksisarenaer hadde medført en bedre match for deltakerne. For eksempel hadde en intern butikk vært en styrke. Å få integrert deltakerne inn i den ordinære produksjonsprosessen på Lipro var med andre ord utfordrende.

Grunntanken med gjennomføring på Lipro var god. Men det var et problem å bli involvert i produksjonen der.

I de tre prosjektene er fellesnevneren for det metodiske opplegget målet om å integrere norskopplæring og praksis/arbeid. Alle har et metodiske opplegg som innebærer at de gjennomfører klasseromsundervisning i norsk parallelt med praksis. Men en vesentlig forskjell er at prosjektet i Lillehammer gjennomførte undervisning og praksis som en gradvis eller sekvensiell prosess mot det ordinære arbeidsmarkedet, og med gruppeaktiviteter som sentralt i første fase, mens i de to andre prosjektene er målet å få deltakerne raskest ut i praksis. Det er her verd å nevne at både prosjektet i Bergen og Stange har interne tiltaksarenaer som benyttes for de som ikke mestrer eller får praksis i ordinær virksomhet. I alle de tre forsøkene ser det ut til at de har gjennomført sine respektive metoder etter intensjonen. Det er imidlertid vanskelig å si om det er den ene eller andre metoden som fungerer best med tanke på målet om ordinært arbeid.

Både Bergen og Stange benytter ambulerende lærere som metode for å styrke arbeidsnorsken. I utgangspunktet er metoden lik, men i praksis er det en del forskjeller. I Stange har de benyttet praksisplasser som har flere deltakere, noe som gir mulighet for å gjennomføre undervisning i grupper. I Bergen foregår undervisningen i et 1-1 forhold mellom deltaker og lærer. Dette gjør at det avsettes mindre tid per undervisningstime i Bergen enn i Stange. Samtidig kan være at undervisningsstrategien i Bergen (stimulere deltakerne til egen læring) er mer tilpasset den knappe tiden som er avsatt. En annen forskjell mellom Bergen og Stange er at prosjektet i Stange tok i bruk tospråklige ansatte i oppfølgingen av deltakerne på praksisplassen, noe arbeidsgiverne var godt fornøyd med.

I alle de tre forsøkene har de langt på vei gjennomført metodikken slik den var planlagt. Erfaringen med uttestingen viser at det er noen svakheter ved alle modellene som ble testet ut. Det mest åpenbare er at metoden med ambulerende lærere er ressurskrevende. Det betyr at det er et tilbud til få eller at tilbudet kan gis i små porsjoner til hver enkelt. I metoden med ambulerende lærer er det også utfordrende å få til en integrert undervisning i praksis og på skolebenken. Integreringen av de to læringsarenaene som skulle bidra til bedre eller raskere læringsprosesser, hemmes av organisatoriske forhold (mange lærere), vanskeligheter med å tilpasse klasseromsundervisningen mange ulike praksisplasser, og at de underliggende målene med norskopplæringen i klasserommet og på praksisplassen er ulike. Integrering av praksis og klasseromsundervisning ser derimot ut til å ha fungert bedre i prosjektet i Lillehammer. Her har de utformet faste rutiner som gjør at erfaringene fra praksis tas opp i undervisningen. En svakhet med modellen i Lillehammer er imidlertid at mangfoldet av praksisplasser ble begrenset i og med at praksisen i de første fasene foregikk innenfor arbeidsmarkedsbedriftens produksjon.

6.4 Rekruttering og utvelgelse av deltakere

Både i Stange og Bergen har de en innledende fase der de avklarer deltakerne. Formålet her er å finne det rette tilbudet til deltakerne og tilpasse oppfølgingen. Den mest omfattende prosessen finner vi i prosjektet i Stange.

Stanges erfaringer er at utplassering på praksisplasser kan egne seg for de fleste, men for å få best mulig utbytte gjennomfører de individuelle kartlegginger i forkant for å tilpasse oppfølgingen i hvert tilfelle. Deltakere med dataferdigheter vil ha større utbytte av digitale hjelpemidler, mens deltakere som sliter kan trenge tettere oppfølging på flere områder. Deltakernes motivasjon er også et viktig element. Blant annet mener deltakere i Stange at egeninteresse bør spille inn ved valg av arbeidsplass. I intervjuer med deltakere kom det frem at samtlige mente praksis var viktig både for å lære seg norsk, men også med tanke på fremtidig arbeid:

Praksis er veldig viktig, men hvor må passe, hvis det passer for meg er det bra. Fordi jeg hadde ingen erfaring på butikk og vil ikke jobbe i butikk. Så ikke bra for meg. Hvis en person passer for det, eller for andre, er det bra. Og de snakket ikke med meg. Og jeg ville lære kassa også, de lærte ingen på kassa eller frukt eller grønnsaker. Er veldig viktig hvis en person går på butikk er det viktig å lære seg. Bare fyller i hylla - jeg lærte ingenting.

I Stange starter deltakerne i prosjektet ved å delta i formidlingskurs. Det innebærer at deltakerne søker om jobber og trener på jobbintervju hos arbeidsgivere som samarbeidet med kommunen. Intervjuene ble gjennomført i bedriftene. Noen arbeidsgivere oppfattet denne prosessen som noe ressurskrevende, og fant det vanskelig å velge blant deltakerne. Flere arbeidsgivere hadde derfor foretrukket at deltakere ble silt ut på forhånd og at søknads- og intervjuprosessen var mindre omfattende. Mange av deltakerne kviet seg også for å søke på jobber, og søknadsprosessen forhindret noen fra å søke på stillinger. Det ble stående tomme praksisplasser fordi ingen søkte på dem, noe som de opplevde var uheldig med tanke på omdømme og samarbeid med næringslivet. Vurderingen i ettertid var at mange deltakere kanskje opplevde seg som dårlige skriftlig, og at kommunen bør gjøre mer individuelle vurderinger av hvem som bør delta i en slik søknadsprosess. Erfaringene var også at å ha fokus på deltakernes egne ønsker og motivasjon øker sannsynlighet for at deltakere faktisk søker jobber når de ønsker seg dem – og ikke minst blir værende i jobben.

I Bergen har de også en avklaringsprosess i forkant av at deltakerne plasseres ut i praksis. Dette består av samtaler med veiledere og eventuelt utprøving i det interne tiltaket (Mat og prat). Ut over dette er det også en utvelgelsesprosess for de som får bistand fra ambulerende lærer. Her prioriterer de de som er i ferd med å ha brukt opp sine rettigheter til norsk eller de som har gått en viss tid i KVP. Med andre ord bygger utvelgelsen på forholdsvis objektive kriterier. Erfaringer fra ambulerende lærer er imidlertid at det er noen som har stort utbytte av tilbudet, mens andre ikke har det. Det har samtidig diskutert å innføre mer treffsikkert inntakskriterier ved å plukke ut de som har utbytte. Det her imidlertid vært vanskelig å vite hvem dette er på forhånd, og de har derfor falt ned på at dagens objektive kriterier skal gjelde for utvelgelse av deltakere.

I Lillehammer ble aktuelle deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn valgt ut av programrådgivere og Læringssenteret. Det ble valgt ut deltakere som ble ansett å ha bedre nytte av norskopplæring i praksis enn av klasseromsundervisning. De skulle i utgangspunktet inn i prosjektet relativt raskt etter oppstart av introduksjonsprogrammet. Prosjektet opplevde imidlertid at det var tungt å rekruttere deltakerne, og de erfarte at en del hadde «praksisvegring». Prosjektmedarbeiderne formidler at deltakere i introduksjonsprogrammet i stor grad forventer at norskundervisning skulle foregå i klasserom, og at klasseromsundervisning gir høyere status. Rekrutteringsutfordringen blir framstilt som en av de største (eller den største) utfordringene i prosjektet.

Prosjektmedarbeiderne mener at det var «riktig» deltakergruppe som ble rekruttert, og opplevde at deltakerne endret oppfatning etter en tid. Erfaringene var likevel at det var store forskjeller mellom dem til tross for at de alle hadde lite eller ingen skolebakgrunn.

Noen deltakere ble i prosjektfasen avklart mot uføretrygd mens andre skulle ut i arbeid. Lipro erfarte som en utfordring at gruppen var heterogen:

Det kunne være vanskelig for prosjektleder å ha både bilmekanikere og hjemmeværende kvinner. Det hadde kanskje vært bedre med en mer homogen gruppe. Med hensyn til arbeidsoppgaver osv. Da kunne det blitt mer interessant for alle. Vi opplevde vel at mennene fikk skinne litt mer når det gjelder aktivitetene.

Problemer med «praksisvegring» kom også til uttrykk i Stange. Noen deltakere foretrakk klasseromsundervisning fordi skoledagen er kortere enn arbeidsdagen, noe som var fordelaktig for barnefamilier. Dette ble møtt med informasjon til foreldre om at Stange har gratis SFO-tilbud for barn. Stange opplevde også at praksisvegringen avtok noe ettersom deltakere så at praksis kunne ha betydning for fremtidig tilbud om arbeid, og så at andre deltakere fikk seg jobb

6.5 Ressurser og kompetanse

Ressursinnsatsen i de ulike prosjektene innbefatter to aspekter. Det ene er de ekstra personalressursene som settes inn og det andre er den kompetansen som kreves for å ivareta de ulike oppgavene som inngår. Her er det også viktig å skille mellom de ressursene som settes inn samlet sett overfor deltakerne og de tilleggsressursene som settes inn i de konkrete prosjektene.

I Bergen består ressursbruken samlet sett av én ambulerende lærer på heltid, ansatte på ny Sjanse som bistår i etablering og oppfølging av praksisplasser og lærekreftene som settes inn fra voksenopplæringen 2-3 dager i uken. I tillegg avsetter også arbeidsgiverne ressurser til opplæring og liknende på den enkelte praksisplass, f.eks. i form av en fadder. Det som er særegent for prosjektet er den ambulerende læreren. I prosjektet er det avsatt én stilling som til enhver tid skal ivareta 14 deltakere. Det betyr at det i praksis er kapasitet til å undervise hver deltaker 1 time i uken. Erfaringen er at dette er knapp tid, men at det likevel for mange kan ha en betydning:

Ja for en del holder det med én time i uken. Bare det å få oppmerksomhet den ene timen har i seg selv effekt. Men hvis de ikke har motivasjon så har den ingen betydning. Men det er for liten tid til å gjøre observasjoner av kommunikasjon på arbeidsplassen.

En underliggende metodikk er å stimulere deltakerne til egen læring, noe det er rimelig å anta kan gjennomføres innenfor den tilmålte timen. Det fremgår samtidig at det innenfor dette tidsrommet kan være vanskelig å gjennomføre enkelte av undervisningsmetodene som baserer seg på at den ambulerende læreren tilegner seg kunnskap om språk og kommunikasjon på arbeidsplassen.

Det er for øvrig vanskelig å definere eller avgrense kunnskapen og kompetansen til den ambulerende læreren. Som et minimum vil det inngå minst tre typer kunnskap/kompetanse: kunnskap i undervisning av norsk som andrespråk (eller tilsvarende), evne til å bruke ulike teknikker og metoder (utforme ordlister, setningsskjema, mv.) og kunnskap om språkbruk på arbeidsplasser, herunder fagspråk og språk som brukes i sosiale sammenhenger. Det kan også nevnes at evnen til å motivere deltakerne er en viktig kompetanse.

I Bergen er det også grunn til å ta med kompetansen til veilederne i Ny Sjanse. Foruten sosialfaglig kompetanse er deres bedriftskompetanse av stor betydning. Dette innbefatter for det først det å ha kjennskap til bedrifter som er aktuelle som praksisplasser. For det andre er det en viktig kompetanse å kommunisere med bedriftene, herunder forstå deres behov og interesser. For det tredje er det en viktig

kompetanse å kunne ivareta beredskapsrollen for å kunne håndtere eventuelle problemer som oppstår i arbeidsforholdet.

I *Lillehammer* er personellressurser som inngår i prosjektet prosjektleder, to lærere og programrådgiver, samt NAV-veileder. Lærerne stilte med 32 timer i uka. Det har vært et tett samarbeid med NAV. Lipro inngikk som samarbeidspartner, med arbeidsgiveransvar for prosjektleder, og bidro med lokaler. Hvor mye av ressursene som kommer i tillegg til det som ellers ville blitt brukt er vanskelig å anslå. Prosjektleder og én norsklærer (arbeidsnorsk) var ansatt spesielt til prosjektet, og jobbet heltid på Lipro. Alternativet for de aktuelle deltakerne ville ha vært å ha klasseromsundervisning, noe som nok ville være mindre ressurskrevende på grunn av større grupper. Ressursbruken for programrådgivere og NAV-veileder var trolig omtrent som den ellers ville ha vært, idet den store forskjellen besto i organiseringen og utnyttelsen av ressursene. Lokalene på Lipro er en klar ressursinnsats.

Kompetansen som var involvert besto av en kombinasjon av pedagogisk kompetanse på arbeidsnorsk og veiledningskompetanse innen attføring og arbeidsmarked. Det var en høy kompetanse på lærerkrefter, med norsk som andrespråk og andre relevante fag som for eksempel allmennlærerutdanning og sosialpedagogikk, samt svært variert yrkeserfaring fra næringsliv, helse og praktiske fag.

I prosjektet i *Stange* har sentrale instanser vært flyktingtjenesten, kvalifiserings-senteret og NAV. Vesentlige ressurser som er satt inn er lærerkreftene som ble satt inn i klasseromsundervisning og på arbeidsplass. Arbeidsmåten i Stange er relativt ressurskrevende da det var lagt opp til at spesialpedagogen avsatte en hel dag i uken på enkelte arbeidsplasser. Programrådgivere har gitt tett oppfølging til arbeidsgivere og deltakere i praksis. Andre ressurser som de har trukket veksler på er blant annet fagarbeidere og sosial og helsefaglig kompetanse, tospråklig assistent, og individuelt tilrettelagte tilbud for enkeltdeltakere slik som praksisplasser på gården. Prosjektleder har hatt en vesentlig rolle blant annet med å etablere samarbeid med næringslivet. Det som var ekstra ressurser i prosjektet besto av en 100% kulturformidler/tospråklig fagarbeider, deler av prosjektstillingen og 50% spesialpedagog. Alle hjemlene ble videreført etter prosjektet.

Stange kommune har kompetanse på arbeid med flyktninger og kvalifiseringssenteret bidro med høy pedagogisk og spesialpedagogisk kompetanse og lærerkrefter i norsk. Annen relevant kompetanse var prosjektleders erfaring fra det private næringsliv, og andre bidro med kompetanse på karriereveiledning. Hamar katedralskoles kompetanse ble benyttet til realkompetansevurdering hos enkeltdeltakere. Stange trakk også inn et bredt spekter av kompetanse der de anså det som hensiktsmessig, både tverrfaglig og tverretattlig. Eksempler er ansatte med helsefaglig og sosialfaglig kompetanse og ansatte med forvaltningserfaring fra NAV. Av integreringstilskuddet betaler flyktingtjenesten for én stilling i NAV og 1,5 helsesøstertjeneste slik at de kan følge opp flyktninger med særskilte helsebehov. Når flyktingtjenesten har investert av egne midler på denne måten var erfaringen at samarbeid og bistand blir mer forpliktende for de involverte tjenestene.

6.6 Resultater

Vi har forsøkt å oppsummere resultatene på to måter. For det første har vi bedt om informasjon om status til deltakere som har avsluttet prosjektet. Resultatene må imidlertid ses i sammenheng med målgruppen i de tre prosjektene. Samtidig er det rimelig at det måles ulikt, og resultatene blir dermed ikke direkte sammenlignbare. De målbare resultatene er likevel et viktig element i den samlede vurderingen av de tre

tiltakene. For det andre har vi spurt om hvordan tiltaket har bidratt til progresjon for deltakerne. Dette handler mer om en subjektiv vurdering av hvordan tiltakene bidrar til endring hos deltakerne i tiltaket.

I *Bergen* viser oversikten at av 27 deltakere er det nesten halvparten som har kommet ut i jobb eller er i utdanning. Av disse igjen er de fleste i jobb (11 av 13), men dette inkluderer også vikarjobber. De øvrige er skrevet ut av tiltaket fordi de har mistet rettigheter til norsk eller har vært bosatt i 5 år (perioden som kommunen har et ansvar i henhold til introduksjonsloven).

Effekten av å ha en ambulerende lærer må ses i sammenheng med det øvrige tilbudet til deltakerne, dvs. oppfølging fra Ny Sjanse og norskundervisning for øvrig. Dette er noe som tilbys av mange, den grunnleggende antakelsen i prosjektet er at den ambulerende læreren skal gi en tilleggseffekt. Da må vi skille mellom to typer effekter. Den ene er den isolerte effekten av undervisningen til den ambulerende læreren, og det andre er integreringseffekten, dvs. at klasseromsundervisningen blir mer arbeidsrettet og målrettet. Inntrykket er at det er den isolerte effekten av undervisningen til den ambulerende læreren som har potensiell virkning på deltakerne. I lys av at hver deltaker får forholdsvis lite undervisning, antas virkningen å bygge på prinsippet om å motivere og stimulere til egen læring. I tillegg vektlegges virkningen av å gi deltakerne individuell oppmerksomhet. Selv om 1 time er forholdsvis liten tid per uke, er det rimelig å anta at oppmerksomheten i seg selv kan bidra til å motivere deltakere som er demotiverte. Vi kan heller ikke se bort ifra at det å lære et minimum av «pausenorsk» kan bidra til bedre sosialisering på arbeidsplassen, og derigjennom sette i gang en selvforsterkende læringsprosess. Ifølge informanten er det samtidig varierende hvor stort utbytte de enkelte deltakerne får. Dette bygger på erfaringer etter at de har kommet inn i tiltaket, og de har ikke utviklet metoder for å fange opp de gruppene som har størst utbytte av tiltaket. Måten deltakerne rekrutteres på i dag bidrar sannsynligvis til at effekten vil variere mellom deltakerne. Integreringseffekten ser ut til å være mer begrenset. Dette har som nevnt over sammenheng med organisatoriske forhold, og at den ambulerende læreren må forholde seg til flere lærere fra norskundervisningen. I noen grad ser vi likevel at arbeidsrettingen kommer inn i undervisningen, men det er samtidig flere hindre for å få dette til (bl.a. manglende kommunikasjon, vansker med å gjøre undervisningen individuelt tilpasset og at målet for skoleundervisningen primært er å bestå norskprøver).

I prosjektet i *Lillehammer* har målgruppen vært personer som er svært svake i norsk og som har ingen eller lite skolebakgrunn. En god del av dem hadde også helseproblemer. De er relativt nye i Norge.

Dette er ofte deltakere vi oftest ikke kommer så langt med.

Normalt kommer kanskje 2 av 10 i jobb.

Blant de 12 som startet da prosjektet var nytt, var det ved utgangen av 2017 fire i jobb, én i videre utdanning, tre på uføretrygd og fire på sosialhjelp. De ansatte og NAV oppfatter avklaringen mot uføretrygd som et viktig resultat, siden alternativet ville være at de hadde gått lenge med ulike tiltak før de ble avklart.

Når det gjelder språkutvikling opplever de ansatte at deltakerne har blitt bedre i norsk muntlig:

Mange av dem ble veldig bra i muntlig norsk. Man synes at ting går veldig sakte. Men så kom NAV-veilederen inn og synes de var veldig gode i norsk!

Norsklærer tror prosjektet har bidratt til at deltakerne har fått en raskere progresjon enn de normalt ville ha fått, selv om det ikke lar seg måle. En NAV-ansatt mente også dette:

De lærte raskere enn andre. Selv de som hadde veldig vanskelig for å lære.

De deltakerne vi intervjuet, var også fornøyde med læringseffekten av prosjektet, selv om ikke alle hadde kommet i jobb etterpå. Et par av dem var kommet i en fast jobb som en direkte følge av prosjektet.

For meg var Lipro bedre enn her (Læringscenteret). Men for andre tror jeg skolen er bedre. Vi har forskjellig måte å lære på, de som skal studere, da er det bedre å gå her. For de som vil jobbe, er det bra å være på Lipro.

Ja, jeg lærte norsk fortere enn på skolen, for jeg ble tvunget til å snakke norsk. Vi var 12 personer med ulike språk, 5-6 forskjellige språk. Det er viktig å bare snakke norsk for å lære.

Jeg lærte ingenting på Læringscenteret, lærte mye på Lipro – det er en klar forskjell.

Det er ikke mulig for oss å gjøre en vurdering av effekten basert på så få deltakere og ulike historier. Det synes som om den interne praksisen har vært viktig for mange, dels som treningsarena sosialt og språklig, dels som avklaring. Vektleggingen på muntlig norsk har trolig hatt stor betydning for enkeltes progresjon som har medført at de har fått jobb.

Selv om prosjektet er avsluttet, ser dessuten de ansatte på Læringscenteret og programrådgiverne at det har resultert i et mer generelt godt samarbeid med NAV, og at det har hatt ringvirkninger i form av kompetanseheving internt når det gjelder kartlegging av behov/muligheter og arbeidsretting av norskopplæringen.

Deltakerne i Stange var både personer uten skolegang og arbeidserfaring fra hjemlandet og personer som hadde noe skolegang eller arbeidserfaring men som manglet dokumentasjon. Også Stange hadde en god del deltakere med helseutfordringer, da Stange i økende grad bosatte denne målgruppen i 2016 og 2017. Det var også en økende andel personer med lavere utdanning sammenlignet med tidligere år.

Dette er jo personer med sårbart utgangspunkt.

Av 92 deltakere har 35 fått en jobbtilknytning der de har hatt praksis, 10 har fått annet arbeid på bakgrunn av god referanse fra praksisplass, og 34 er i skole eller annen opplæring. Flere deltakere går praksiskandidatordning mot fagbrev, noe som vil gi grunnlag for fast jobb og varig arbeidstilknytning på sikt. Flere går nå på arbeidsrettede tiltak fremfor sosialhjelp, selv om de trenger lengre løp, og prosentandelen på arbeidsrettede NAV-kurs som fører til kvalifisering er høyere enn tidligere. Flere ville blitt kvalifisert hvis de ble værende i prosjektet, men for å få utløst NAV-midler til AMO-kurs ble deltakerne skrevet ut av Introduksjonsordningen.

Resultatene sammenlignet med tidligere år viser at overgang til arbeid eller utdanning har vært noe lavere enn i 2014/15. Imidlertid har KUM-prosjektets deltakere mindre utdanning og større helseutfordringer sammenlignet med tidligere deltakere, noe som kan forklare resultatet. Ansatte vurderer tvert imot at resultatene ville vært dårligere uten KUM-prosjektet.

Når jeg ser tilbake er det langt flere enn jeg trodde som vi har hatt i strategien vår som har vært innom som faktisk er i arbeid. Ift måltallene vi hadde i oppstart er det langt bedre enn jeg trodde. Men kan hende vi var forsiktige.

Deltakere som ble intervjuet mener selv de har hatt god nytte av prosjektet. Deltakerne mente at de hadde blitt bedre i norsk muntlig ved å ha praksis, og bedre i norsk skriftlig og grammatikk ved å få undervisning i klasserom.

Ja, det var lettere å lære og forstå norsk kultur og språk og uttaler og jobbrutiner og jobbsystemer [i praksis]. Hvis vi tenker uttaler, kutlur osv, kan man ikke lære det på tavle, men man kan lære ... det skriftlige og verb og slik

En norsklærer mente en utfordring som gjensto var hvordan deltakerne skal forbedre norskferdighetene sine utover nivået der de mestrer hverdagen. Deltakere vi intervjuet mente videre at deltagelsen hadde ført dem nærmere arbeid ved at de opparbeidet seg kontakter på de ulike arbeidsplassene som enten kunne føre til videre arbeid eller bli bruk som referanser. Samtidig formidler de at de har hatt begrenset språklig utbytte der hvor praksisplassen har innebåret lite praktisering av norsk.

Det er vanskelig å vurdere effekten av prosjektet i Stange både fordi deltakerne har større utfordringer enn foregående år og fordi det er vanskelig å vite hvordan en helhetlig oppfølging og tett samarbeid med andre instanser har innvirket på deltakernes psykiske og fysiske helse og arbeidsevne. At kommunen har fått til et godt samarbeid med næringslivet, og der arbeidsgivere i økende grad selv ønsket deltakere, vitner likevel om et prosjekt som virket godt både for enkeltdeltakerne, men også for integreringsprosessen i regionen. Innad i kommunen er det også utviklet et svært godt samarbeid både tverrfaglig og tverretattlig, noe som vil innvirke på oppfølgingen av fremtidige deltakere.

7 Rask progresjon

Et av målene for KUM er å utvikle norskopplæringstilbud for personer med høyere utdanning som sikrer rask progresjon og er tilpasset deltakernes behov. De fleste KUM-prosjektene sikter seg inn mot spor 1- eller spor 2-deltakere. Enkelte av prosjektene har imidlertid rettet fokuset mot spor 3-deltakere. To av casene våre er eksempler på dette, et i Fjell og et i Bærum. Vi har valgt å beskrive/omtale dem som «rask progresjon».

Djuve m.fl. (2017) fant at dersom introduksjonsprogrammet har tilbud om rask progresjon for spor 3-deltakere, har det positiv effekt for disse deltakerne, men også for deltakere på andre spor. Det blir her argumentert for at når én gruppe får et spesialisert tilbud kan det være de andre sporene også blir bedre tilpasset sine målgrupper, og derav kan det gi positivt utslag for flere. Flere studier tyder imidlertid på at opplæringsstedene ikke lykkes godt nok med å tilrettelegge opplæring etter deltakeres individuelle behov.

Prosjekter i gruppa «rask progresjon» er på linje med et politisk mål om at nyankomne innvandrere raskt skal få brukt sine ressurser, og komme i jobb eller utdanning og bli økonomisk selvstendige.

7.1 Presentasjon av casene

Fjell: Rett i jobb i Fjell kommune

Prosjektet «Rett i jobb i Fjell kommune» gir deltakerne toårige prosjektstillinger i Fjell kommune kombinert med norskundervisning på kveldstid. Deltakerne begynner i prosjektstillingen fra første dag uten noe forberedende kurs eller norskopplæring. De aktuelle arbeidsplassene har vært ved kommunens servicetorg/arkiv, boligkontoret, hos økonomisjefen, skolesjefen og omsorgssjefen. Norskundervisningen arrangeres på kveldstid og utgjør totalt 6 timer i uken fordelt på to dager. Ved de enkelte arbeidsplassene utnevnes en mentor som har et særskilt ansvar for å følge opp de enkelte deltakerne når det gjelder arbeidsoppgaver og arbeidsliv, med språkopplæring og som generell støtte. I løpet av prosjektperioden får deltakerne også karriereveiledning for å sikre overgang til ordinært arbeid eller videre utdanning.

Målgruppen i tiltaket er personer med lang utdanning og arbeidserfaring (spor 3). Totalt er det rekruttert 10 deltakere inn i prosjektet. De ble rekruttert på bakgrunn av deres kvalifikasjoner for arbeid i kommunen og direkte etter bosetting. Det betyr at de ikke har deltatt i kommunens ordinære introduksjonsprogram. De første deltakerne ble rekruttert inn i prosjektet mai 2017 og går ut av prosjektet mai 2019. Det rekrutteres ikke nye deltakere inn i prosjektet etter at de 10 deltakerne avslutter. Dette som følge av at det kommer færre bosatte flyktninger til kommunen. Dessuten har målet med prosjektet primært vært å dokumentere metodikken.

Prosjektansvarlig er flykningtjenesten i Fjell kommune. I dette prosjektet er samarbeidspartnerne voksenopplæringen med ansvar for norskundervisningen på kveldstid, og ulike kommunale enhetsledere som arbeidsgivere for deltakerne. Prosjektet startet opp allerede i 2016, og Fylkesmannen i Hordaland har finansiert prosjektet helt frem til 2018. I 2018 fikk Fjell kommune i tillegg støtte fra IMDi (KUM-midler).

Bærum: Opplæringsløp tilpasset innvandrere med høy utdanning

Voksenopplæringscenteret i Bærum har utviklet et tilpasset opplæringsløp med rask progresjon for deltakere med høy utdanning og gode forutsetninger for språklæring, blant annet finansiert av KUM-midler i 2015 og 2016. Voksenopplæringen utarbeidet et

kurstilbud bestående på tre nivåer: AKA1, AKA2 og AKA3. Kursene kan tas etter hverandre, eller enkeltvis. Hvert av kursene har en varighet på et halvt år.

Målgruppen for tiltaket er voksne minoritetsspråklige deltakere med rett og plikt til opplæring, herunder flyktninger med høy medbrakt kompetanse og gode forutsetninger for å nyttiggjøre seg opplæring med svært rask progresjon. Inntakskriteriene har vært akademisk utdanning, skolelært engelsk, evne til svært rask progresjon og kort botid. Tilbudet er også tilgjengelig for deltakere fra andre omliggende kommuner i samme målgruppe. Kurset er utarbeidet med tanke på å være et regionalt tilbud også til andre kommuner med personer i denne målgruppen – akademikere med norsknivå over B1. Kurset trenger et større rekrutteringspotensial enn det de har innenfor Bærum kommune.

Kursene er på heltid og består av tre elementer:

- Norskopplæring inneholder et intensivt opplæringsløp i norsk, der deltakerne går gjennom regelmessige tester for å se at de har tilstrekkelig progresjon for å delta. Målet er at deltakerne skal være på B1-nivå etter det første semesteret og skriftlig B2-nivå etter tredje semester.
- Arbeidslivskunnskap. Innholdet i faget har voksenopplæringscenteret utarbeidet selv, med innspill fra Kompetanse Norge. Arbeidet har resultert i en egen læreplan som er tilgjengelig på Kompetanse Norge sine nettsider.
- Praksis. Deltakerne får delta i praksis både i kommunal og privat sektor. Praksisen skal være relevant etter utdanningsbakgrunn og eventuell arbeidserfaring fra hjemlandet. Prosjektet har en egen prosjektkoordinator for praksis rettet mot privat næringsliv, og får bistand fra en ansatt i kommunens personalavdeling i for å kunne koordinere praksis i kommunen.

Prosjektet eies og driftes av voksenopplæringscenteret i Bærum. I styringsgruppen for prosjektet deltar også NAV, flyktningkontoret, personalenheten i kommunen og næringssjefen i kommunen. Siden 2017 har kursene gått inn i ordinær drift.

7.2 Organisering og samarbeidspartnere

Flyktningtjenesten i Fjell og voksenopplæringen i Bærum hadde prosjektlederansvar i de to kommunene, men begge prosjektene var forankret på ledernivå i de respektive kommunene. Dette ble opplevd å gjøre det lettere å løse enkelte oppgaver. Blant annet var det i Fjell behov for å finne tilstrekkelig antall prosjektstillinger i kommunen, noe som ble løst fordi det var forventninger og krav fra kommuneledelsen om å få det til. I Bærum sitter blant annet næringssjefen i styringsgruppen, og har selv stilt praksisplasser til rådighet. I Bærum har det også vært en bevisst satsning på gruppen personer med høyere utdanning.

I prosjektet i Bærum samarbeidet voksenopplæringen med kommunal og offentlig sektor og arbeidsgivere i privat sektor. I Fjell hadde flyktningtjenesten prosjektansvar og prosjektledelse. Flyktningtjenesten samarbeidet med voksenopplæringen som bisto med seks timers norskopplæring på kveldstid, fordelt på to kvelder i uken. Ulike arbeidsgivere bisto med mentorer som skulle veilede deltakerne.

Bærum erfarte at det var vansker med å få rekruttert nok deltakere, spesielt fra andre kommuner. Forklaringen som ble gitt var at per capita-tilskuddet hindrer rekruttering fordi kommuner selv ønsker å beholde opplæringen av flyktninger.²⁹ Ved endring av tilskuddsordningen får de kun tilskudd for de som melder seg på norskopplæringen, mens de

²⁹ Norsktilskuddet utbetales til den kommunen som deltakeren har sin folkeregistrerte adresse

tidligere fikk tilskudd ut fra hvor mange som var bosatt i kommunen. Til tross for at Bærum har forsøkt å rekruttere deltakere, har de per i dag ingen fra introduksjonsordningen fra andre kommuner. I et større perspektiv mener de dette forringer tilbudet som gis til spor 3-deltakere, fordi mange kommuner ikke klarer å tilrettelegge et godt nok løp for en såpass liten gruppe.

Tiltaket i Fjell er forholdsvis enkelt organisert i den forstand at tiltaksarenaen i all hovedsak er arbeidsplasser i kommunen. Selv om deltakerne også får kveldsundervisning i norsk, representerer ikke dette noen organisatorisk utfordring. Norskundervisningen fungerer mest som en ordinær klasseromsundervisning som støtter opp om den praktiske opplæringen på arbeidsplassen. Så langt vi kan se har det heller ikke være utfordringer i samarbeidet mellom prosjektledelsen og de enkelte praksisplassene. I all hovedsak har ansvaret vært lagt til de ulike praksisplassene. Enkelte av deltakerne viser likevel til at de møtte enkelte utfordringer i starten av arbeidsforholdet ved at det ikke var utformet klare stillingsbeskrivelser for hva de skulle gjøre på de ulike arbeidsplassene. Det var heller ikke utformet klare mandater for mentorrollen, men samtidig var noe av poenget med prosjektet å utvikle denne rollen.

7.3 Metoder og innhold

Begge prosjektene inneholder elementene norskopplæring, arbeidspraksis og karriereveiledning. En av forskjellene ligger i omfang og når de ulike aktivitetene introduseres. En annen vesentlig forskjell er at mens deltakerne stort sett betaler for kursene i Bærum, har deltakere mottatt assistentlønn i Fjell.

Kursene i Bærum går over tre semestre. AKA 1, kurset med det laveste nivået omfatter karriereveiledning, kartlegging av den enkelte deltakers kompetanse og erfaring, samt at de sender deltakernes papirer til godkjenning hos NOKUT. Dette blir gjort i forkant av utplassering i praksis, blant annet med tanke på å matche deltaker med den enkelte arbeidsplass på best mulig måte. Det er også et mål å ta hensyn til deltakernes egne interesser og motivasjon ved valg av praksis, og ikke kun relevant arbeidserfaring. Deltakerne mottar intensiv norskopplæring og avlegger hyppige prøver. Målet er at deltakerne skal avlegge språkprøve i B2 muntlig og skriftlig i løpet av kursene. Deltakerne får tilbud om praksis fra andre semestre. Praksisplassen skal være relevant med tanke på utdanning og erfaring, og skal være en potensiell arbeidsgiver. Praksis starter i et omfang på to uker med praksis i full tid, deretter en periode med praksis to dager i uken, og på slutten nok en intensiv periode.

Fjell på sin side har hatt fokus på å få deltakerne raskest mulig ut i jobb. Deltakerne fikk tilbud om å komme raskt i jobb i ulike prosjektstillinger innenfor kommunal sektor, der de mottok assistentlønn. Prosjektstillingene var eksempelvis på servicetorg/arkiv, innenfor digitalisering, som morsmåls lærer, i resepsjon og som merkantil og hos ulike kommunale instanser. Deltakerne i Fjell fikk tildelt hver sin mentor på arbeidsplassen som skulle følge opp den enkelte deltaker. Mens deltakerne i Bærum fikk karriereveiledning underveis, vil deltakerne i Fjell motta karriereveiledning mot slutten av prosjektperioden. Karriereveiledningen vil innebære hjelp til å få godkjent papirer, til å finne skolemuligheter eller til å finne andre jobber. Flyktningtjenesten vil selv stå for karriereveiledningen da de vurderer at de har kompetanse til å utføre denne oppgaven selv fordi flere ansatte har tidligere arbeidserfaring fra NAV. Deltakerne mottok seks timers norskundervisning fordelt på to kvelder i uken.

Arbeidsplasser

Når det gjelder praksis tok Fjell i bruk arbeidsplasser innad i kommunen, mens Bærum tok i bruk både kommunale og private arbeidsgivere. Fjell har også, ut fra tanken om å få deltaker raskt ut i praksis, ikke primært hatt fokus på hvorvidt arbeidsplassen skal kunne føre til fast ansettelse. For Bærum har dette vært et element, og det har dermed vært viktigere å finne riktig match mellom deltaker og arbeidsgiver i utgangspunktet. Å ha en praksiskoordinator med erfaring fra næringslivet har i den forbindelse hatt en viktig funksjon.

I Fjell kommune har mentorordningen vært et sentralt virkemiddel i prosjektet. Det var ikke utformet noen beskrivelse av denne rollen, og de ulike arbeidsgiverne har derfor utformet denne underveis i prosjektet. Samtidig har de også hatt samlinger der de ulike arbeidsgiverne og prosjektlederne har utvekslet erfaringer om rollen. Informantene beskriver at rollen kan inneholde minst tre funksjoner:

- Støttefunksjon for deltakerne
- Gi informasjon om norsk arbeidsliv og den aktuelle arbeidsplassen spesielt
- Språkopplæring

Støttefunksjonen er noe udefinert, men handler om at deltakerne har en person å gå til i alle mulige sammenhenger, det være seg forhold på jobben eller fritiden. Viktige aspekter ved denne funksjonen er tillit, trygghet og lett tilgjengelighet. Den andre funksjonen innebærer at mentoren skal gi deltakerne informasjon om hvordan norsk arbeidsliv generelt sett fungerer, og spesielt ved den aktuelle arbeidsplassen. Flere av mentorene legger vekt på å informere om de kulturelle særtrekkene ved norsk arbeidsliv. I tillegg handler dette om å informere om mer formelle regler, krav og rettigheter. Den tredje funksjonen består av språkopplæring, men da i form av læring på arbeidsplassen. Mentorens rolle når det gjelder språkopplæringen varierte imidlertid noe mellom de ulike praksisplassene. Sitatene under illustrerer hvordan informantene selv beskriver mentorrollen og hvordan denne ble utformet:

Vi fikk vel ikke noe mandat. Det var vel bare en definert person de kunne forholde seg til og spørre. Det var en person de kunne snakke med om alle mulige ting og løse problemer mv. Vi har måtte vurdere mentorrollen hele tiden etter behov. Vi hadde også mentormøter der vi utvekslet erfaringer.

Jeg var opptatt av hvordan man skal eller bør ta imot. Da er det en innfallsvinkel å gi den informasjonen som du gir enhver annen som begynner i jobb. Vi har jo et introduksjonsprogram som alle nye skal gjennom, med en sjekklister. Det handler om det samme, men på en litt annen måte. Så det består av introduksjonsprogrammet [dvs. ordinære prosedyrer ved ansettelser] med sjekklister og språkopplæring.

Hos oss handlet ikke mentorrollen så mye om språk. Det var mer en støttespiller som kunne fortelle om arbeidsoppgaver og bistå med problemer. ... Så har jeg som leder tatt ansvar for å formidle om norsk arbeidsliv, dvs. rettigheter, plikter osv.

Flere av arbeidsgiverne ment at det var viktig å skille lederfunksjonen fra mentorrollen. Årsaken var at ledere har ofte ikke tid til å kunne følge opp tilstrekkelig.³⁰

³⁰ En kommune som også har etablert en mer spesialisert mentorordning er Trondheim. Her har de opprettet egne stillinger som språkmentorer (se kapittel 8).

Norskopplæringen

En annen forskjell mellom Bærum og Fjell er omfang av norskundervisning og hvordan norskundervisningen er integrert med arbeidspraksisen. I Fjell mottok deltakerne seks timers norskundervisning fordelt på to kvelder i uken. Bærum på sin side har hatt fokus på intensiv norskopplæring og i langt større omfang. I det første kurset, AKA 1, fikk deltakerne 12 timer norskundervisning i uken. De to kursene på høyre nivå, AKA 2 og AKA 3, ble innledet med en intens periode med norskundervisning, før deltakerne gikk ut i praksis. I siste del av de to kursene var det en kombinasjon av arbeidspraksis og norskopplæring. Norskopplæringen har hyppige prøver hver 2. eller 3. uke, der deltakerne minst må ha 70 prosent riktig for å få fortsette på kursene. Deltakerne i Bærum konsentrerte seg altså om norskundervisning første semester, og fikk ikke tilbud om praksis før i andre semester. Dette var noe enkelte deltakere savnet, da de hadde ønsket praksis også i første semester. Én deltaker var for eksempel misfornøyd med at hun ikke fikk komme ut i praksis før hun snakket relativt godt norsk. Hun ønsket selv å lære norsk i praksis, og ikke kun fra skolebenken. Etter andre semester skal deltakerne ha et mestringsnivå i norsk tilsvarende B1. Voksenopplæringscenteret ønsker at deltakerne også fullfører tredje semester for å kunne nå ferdighetsnivå B2.

I Fjell foregår den vesentlige av norskopplæringen på arbeidsplassen. Dette ble håndtert på noe ulike måter. Hos enkelte arbeidsgivere var det enten en leder eller mentor som hadde ansvar for å sikre språkopplæring, mens hos andre var dette et ansvar alle de ansatte hadde. Det varierte hvor systematisk denne opplæringen var, og den foregikk både i formelle og uformelle former. På den ene siden har vi opplæring i form av å trekke med deltakerne i uformelle samtaler på pauserommet, og på den andre siden har vi mer formaliserte rutiner med innlevering av skriftlige rapporter med jevne mellomrom. I ett tilfelle ble dette definert som en av to sentrale oppgaver til mentoren. I et annet tilfelle vises det til at mentoren hadde en rolle med å inkludere deltakerne i pausesamtaler. I et tredje tilfelle vises det til at alle ved det aktuelle kontoret hadde en rolle i å bistå deltakeren med språkopplæring. I et fjerde tilfelle hadde den aktuelle deltakeren faste innleveringer av rapporter en gang i uken. Denne ble rettet av lederen ved kontoret.

Han må jo skrive rapporter til meg hver uke, og det er fordi han er flink til å snakke, men trenger mer trening på å skrive. Så istedenfor å gå på skole, så får de den trainingen på arbeidsplassen her. Det betyr at vi har fokus på å lære de språket også.

Ut over de nevnte læringsmetodene kan det også nevnes at deltakerne selv i stor grad tok initiativ til å lære norsk gjennom det praktiske arbeidet. Dette må ses i lys av at deltakerne er høyt utdannet og derigjennom har gode læringsstrategier.

Utfordringer

Metodikken i Fjell er utfordrende i den forstand at deltakerne starter med arbeidspraksis fra første dag. Både deltakere og arbeidsgivere i Fjell opplevde de første tre månedene som svært utfordrende på grunn av deltakernes manglende norskferdigheter. Samtidig opplever både deltakere og arbeidsgivere en stor progresjon etter 2-3 måneder. Erfaringer var også at det ble stadig mindre behov for bruk av mentor og oppfølging fra prosjektleder fordi deltakerne etterhvert jobbet selvstendig og på lik linje som kollegaer. Følgende sitat illustrerer hvordan språkutviklingen har vært for en av deltakerne:

Nå er han en del av arbeidsmiljøet der han prater og vitser og er veldig inkludert. Vi var oppmerksomme på det, og det var alltid en av oss som var bevisst på å inkludere han. F.eks. hvis alle lo av en spøk, så var vi oppmerksomme på om han lo med. Og hvis han ikke gjorde det, så var vi bevisst på å forklare spøken til

han. Det har vi brukt noe tid på. ... og når du forstår humoren, så har du kommet langt på et annet språk.

Men den vanskelige starten innebar også at arbeidsgiverne opplevde denne perioden som ressurskrevende, og enkelte informanten antyder at det meste av dagene gikk med til oppfølging i starten:

I starten gikk det veldig mye tid. Da var det nesten sånn at jeg tenkte om jeg får gjort noe annet i dag. Men det var i en periode til de var kommet inn i det. Det var kanskje et par uker, men ikke noe mer enn det.

Bærum opplevde at det kunne være utfordrende å møte forventningene til de enkelte deltakerne. Deltakerne hadde høye forventninger, og var en heterogen gruppe som hadde ulike behov og høye krav. Én av deltakerne formidlet at hun hadde krevd å få opplæring på et høyere nivå i norsk da hun mente norskkurset hun var blitt tilbudt var på et for lavt nivå.

En annen av deltakerne vi intervjuet fra AKA-kursene i Bærum, uttrykte at han var svært fornøyd. Han begynte rett på AKA 2-kurset etter ett år i introduksjonsprogrammet. Han uttrykte frustrasjon over programmet og at deltakerne hadde veldig ulik bakgrunn:

Jeg gikk ett år på intro først. Lærte bare alfabetet og vi måtte være der til kl. 15 hver dag. Vi måtte gå på tur – jeg liker ikke å gå på tur. Jeg har kjøpt bil og fått førerkort og har kjørt rundt i Norge. Jeg trenger ikke å gå på tur ...

Han uttrykte videre at han var fornøyd med å bli stilt krav til og få en svært intensiv norskopplæring, slik at han kunne komme raskt i jobb. Som han sa: «Tiden er dyrebar. Man kaster bort tid.» Kort tid etter avsluttet kurs fikk han fast jobb i et privat firma der han fikk brukt utdanningen han hadde med fra hjemlandet.

I tillegg til utfordringer med å få rekruttert nok deltakere, slet Bærum tidvis også med at deltakerne sluttet før tredje semester når de fikk tilbud om jobb. De fleste deltakerne må betale av egne midler for å delta på tredje semester. En utfordring har dermed vært at deltakerne trenger penger og ikke returnerer til andre og tredje semester. Voksenopplæringen hadde ønsket at deltakerne fullførte kursene fordi de vurderer at deltakerne både trenger et høyere norsknivå og arbeidslivsrettet veiledning for å kunne bli værende i jobb over lengre tid. At de slutter tidligere vil dermed kunne gi utfordringer på lengre sikt for deltakerne. En informant forklarte at selv om deltakerne er ressurssterke vil også disse ha enkelte «hull», og misforståelser og manglende forståelse av regelverk og kulturelle koder kan gjelde også for denne gruppen.

Noen deltakere får kursene som en del av introduksjonsprogrammet, andre må betale hele eller deler selv. At deltakerne må betale av egne midler gjør at noen mulige deltakere dermed utelates fra å gå på kursene, hvis de ikke ser seg i stand til å betale mellom 15 og 19 tusen kroner i semesteret. Samtidig utgjør kursene et tilbud til deltakere uten rettigheter til bistand fra det offentlige, som arbeidsinnvandrere eller familieetableringer med norske statsborgere.

7.4 Ressurser og kompetanse

Ressursbruken i Fjell kommune går i all hovedsak til prosjektledelsen og lønn til prosjektdeltakerne. Ut over dette bidrar de ulike praksisplassene med mentorordning og annen støtte fra ledelse eller andre medarbeidere. Her var det ikke satt av ressurser til opplæring av mentorer eller ekstra stillinger utover at en ansatt fungerte som prosjektleder og hadde en koordinerende rolle. Fokus var på å få etablert tilstrekkelig antall prosjektstillinger innad i kommunen. Dessuten tok de ulike arbeidsgiverne langt på

vei utgangspunkt i ordinære ansettelses og introduksjonsrutiner ved oppfølgingen av deltakerne. Samtidig viser arbeidsgiverne til at oppfølging og opplæring var forholdsvis arbeidskrevende i starten av ansettelsesperioden. En av informantene hevder imidlertid at dette er ressursbruk som de får igjen i form av produktivt arbeid fra deltakerne:

Jeg bruker en del tid på det. Men nå har vi fått han inn som en ressurs hos oss, og da må vi legge litt ressurser i det vi også. Vi kan ikke forvente å få inn en som er oppe og går fra dag 1. Han gir oss veldig mye, og da er det opp til oss å gi noe tilbake.

Poenget til både denne og flere informanter er at de ressursene arbeidsgiverne legger inn i de første 2-3 månedene, får de igjen ved at deltakerne er fullt i stand til å utføre relevante arbeidsoppgaver på de ulike arbeidsplassene.

I Bærum bidro voksenopplæringen med prosjektleder, som også var studie- og yrkesveileder, samt norsklærer. Det ble også ansatt en praksiskoordinator som hadde erfaring fra næringslivet, noe som viste seg å være et viktig grep for prosjektet både i form av kunnskapstilførsel, men også for å ha dialog med og rekruttere praksisplasser fra næringslivet. Prosjektet hadde fokus på å «satse høyt» og skaffe ettertraktede arbeidsplasser, som landmålingsbedrifter og NRK. Prosjektet kunne også bruke en ansatt fra personalavdelingen i kommunen. Det kommunale vedtaket om å stille 200 praksisplasser til disposisjon til enhver tid, er noe som kom også KUM-prosjektets deltakere til gode. Prosjektet i Bærum er det eneste prosjektet av de vi har sett på der noen av deltakerne selv må betale for å delta.

Kompetanse

I Bærum var kompetansen som inngikk i prosjektet hovedsakelig norsklærere og praksiskoordinator som var ansatt i prosjektet, i tillegg til prosjektleder som var studie- og yrkesveileder. Prosjektet fikk også bistand fra personalavdelingen i kommunen med å rekruttere kommunale praksisplasser, slik nevnt over, der en ansatt ble tilknyttet prosjektet med en 20 prosent stilling.

Den viktigste kompetansen i Fjell er det som arbeidsgivere, mentorer og andre ansatte bidrar med på hver av arbeidsplassene. I forsøket var det ikke noe opplæring av verken ledere eller mentorer, men det var heller en læringsprosess som bidro til kompetanse i løpet av prosjektperioden. Samtidig baseres også mye av støtten og veiledningen på ordinære rutiner for ansettelse av nye ansatte. Selv om arbeidsgivere også hadde mer systematisk norskopplæring, bygde denne på den norsken som arbeidsplassen benyttet i praksis. Ellers handlet norskopplæringen om å være bevisst på å involvere de ulike deltakerne i den daglige uformelle og faglige samtalene på arbeidsplassen. Med andre ord kan vi si at «lærerne» i utgangspunktet er alle på de aktuelle arbeidsplassene, og kompetansen består i en kombinasjon av å kommunisere omkring eget fagområde og det å ha evnen til å inkludere deltakerne i denne kommunikasjonen.

7.5 Resultater

Mange av deltakerne i AKA-kursene i Bærum fikk fast jobb under eller etter kursene. Kommunen ikke har foretatt noen systematiske registreringer, men noen av lærerne holder kontakt med tidligere deltakere og foretar egne optellinger. En av årsakene til dette kan nok skyldes at denne gruppen er godt kvalifiserte – de har alle akademisk utdanning, samt skolelært engelsk og etterhvert et relativt godt nivå i norsk. Flere deltakere sluttet før de hadde gjennomført AKA 3, etter tilbud om jobb. Hvorvidt jobbene deltakerne skaffer seg gir arbeid på lang sikt er ikke mulig å vurdere. Prosjektleder uttrykte at voksenopplæringen ønsket gjerne at deltakerne skulle fortsette ut AKA 3, for

å sikre seg tilstrekkelige norskkunnskaper til varige arbeidsforhold. Vi kan derimot anta at deltakerne har en mer robust tilknytning til arbeidsmarkedet enn mange andre innvandrergupper, grunnet sin kompetanse.

I Fjell opplever både arbeidsgiverne og deltakerne selv å ha fått en god progresjon i norsk, og stadig mindre bruk av mentor kan vitne om at deltakerne har tilegnet seg norsk og fått forståelse for arbeidsoppgavene. Det kan se ut som at en vanskelig start på 2-3 måneder på arbeidsplassen, erstattes av en rask progresjon der deltakerne forstår språket såpass godt at de etter hvert er i stand til å arbeide med selvstendige arbeidsoppgaver. Den raske progresjonen må imidlertid ses i sammenheng med at deltakerne har høy utdanning og har gode forutsetninger for å lære. Samtidig skal vi heller ikke underslå betydningen av mentorordningen, og at de aktuelle arbeidsplassene generelt sett fremstår som inkluderende. Ingen av deltakerne hadde på undersøkelsestidspunktet avsluttet ansettelsesperioden i prosjektet. Ifølge arbeidsgiverne var det imidlertid flere som ønsket å ansette deltakerne på permanent basis.

Tilnærmingen i både prosjektet i Bærum og Fjell egner seg best for spor 3-deltakere. Prosjektene forutsetter at deltakerne har innarbeidet læringsstrategier og kan tilegne seg kunnskap på egenhånd. Bærum kommune har også et krav om rask progresjon når det gjelder norskferdigheter for å kunne fortsette på kursene.

8 Individuell oppfølging i praksis

I en spørreundersøkelse om inkludering i arbeidslivet ga arbeidsgivere uttrykk for at det i mange tilfeller er mer utfordrende å inkludere personer med svake norskkunnskaper, enn personer med helseproblemer (Proba, 2018). Arbeidsgiverne opplever også at de er overlatt til seg selv når det gjelder å finne passende tiltak (som for eksempel ekstra norskopplæring) og tilrettelegging for personer med svake norskkunnskaper. I dette kapitlet omtaler vi KUM-prosjekter som innebærer oppfølging i arbeid.

Prosjektene i Lørenskog, Hattfjelldal, Trondheim og Ullensaker benytter litt forskjellige metoder, tilnærminger og samarbeidskonstellasjoner, og «overlapper» tematisk prosjekter vi har omtalt i tidligere kapitler. De har det til felles at de handler om oppfølging av deltakere i eller inn i arbeid, og benytter ulike virkemidler på arbeidsplassene, eventuelt i tillegg til virkemidler i forkant av arbeid eller praksis. Alle innebærer individuelt tilpasset og tett oppfølging.

8.1 Presentasjon av casene

Hattfjelldal: Farve lite

Bakgrunnen for prosjektet var at flykningtjenesten hadde et ønske om å følge opp kvinner uten utdanning på en særskilt måte. Prosjektet trakk på erfaringer fra Levanger kommune. De hadde gjennomført et større Farve-prosjekt, som var godt dokumentert og hadde hatt følgeforskning fra Sintef. Prosjektets overordnede målsetting var å utvikle en modell for kvalifisering for å få flere ut i jobb og at deltakerne skulle få en form for formell kompetanse.

Prosjektet hadde en helhetlig tilnærming til deltakerne og ga dem tett oppfølging og bestod av arbeidsrettet norskundervisning og praksis i arbeidslivet med tett oppfølging. Flykningtjenesten skreddersydde opplæringsløp for hver enkelt deltaker. Norskopplæring gitt i voksenopplæringen var en sentral del av prosjektet. De utviklet også et arbeidslivskurs som gikk ut på begrepslæring og skikk og bruk i arbeidslivet. Grunnskole ble tilbudt i nabokommunen.

Flykningtjenesten inngikk et samarbeid med den kommunale barnehagen, og lærte opp kvinnene til å jobbe med barn. Det ble ansatt en prosjektkoordinator som også var barnehagelærer. Målgruppen var opprinnelig innvandrerkvinner med liten eller ingen skolebakgrunn, hovedsakelig deltakere i introduksjonsordningen. Underveis i prosjektet ble den utvidet til også å inkludere menn med svak kompetanse, som kom i praksis i andre deler av arbeidslivet.

Hattfjelldal kommune mottar ikke lenger flykninger som skal bosettes, selv om det er et uttrykt politisk ønske i kommunen. Flykningmottaket de hadde tidligere ble nedlagt i 2016. Kommunalsjefen har gått over i en annen stilling i kommunen og flykningetjenesten blir nedlagt. Voksenopplæringen må nedbemanne og prosjektkoordinatoren har fått en stilling i en annen kommune.

Trondheim: Tidlig INNsats med språkmentor

Prosjektet pågikk over tre år i perioden 2014-2016. Kvalifiseringssenteret for innvandrere INN, flykningtjenesten, har jobbet ut fra kommunens satsing med tidlig innsats og tanken om at arbeidspraksis er et velegnet integreringstiltak for å gi introduksjonsdeltakere norskerfardigheter og arbeidstilknytning, også før den enkelte deltaker har tilegnet seg norskkunnskapene arbeidslivet krever. Norskopplæring og yrkestilnærming skulle foregå

parallelt, og deltakere er i praksis eller kvalifiserende kurs to dager og norskopplæring tre dager.

Opprettelsen av språkmentorer skulle fungere som en brobygger mellom deltaker og arbeidsgiver under arbeidspraksis, gjennom oppfølging av både deltaker og arbeidsgiver. Det ble utarbeidet opplæringsplaner for språkmentorene og utformet kjerneområder. Språkmentorene skulle snakke deltakeres morsmål som arabisk, somalisk eller tigrinja, ha kjennskap til arbeidskultur og arbeidserfaring både fra Norge og opprinnelsesland, og ha relevant høyskoleutdanning. De fikk også opplæring i Supported Employment. Språkmentorene har en egen portefølje med arbeidsgivere og skal rekruttere nye. De er involvert i rekrutteringsprosesser, skal realitetsorientere deltaker, bevisstgjøre deltakerens ressurser og nytte av egeninnsats og informere om kurs, utvikle praksisforberedende kurs med bla arbeidskultur, arbeidslivskunnskap osv., gjennomgå formalia som arbeidskontrakter HMS-regler og taushetsplikt, skal matche deltaker og arbeidsgiver, iverksette praksisløp og bistå i enkeltsaker med NAV etter forespørsel fra NAV. Språkmentor skal være tett på og kunne kalles inn for å løse misforståelser, floker og forklare arbeidsoppgaver for deltakeren.

Målgruppen for språkmentorordningen er introduksjonsdeltakere som går ut i arbeidspraksis, hovedsakelig de lavest skolerte fra spor 1. Det kan også være deltakere i tidlig fase fra spor 1, 2 og 3. Informantene mener at kulturell oversettelse og forklaring kan være like relevant for deltakere i spor 3.

Stillingene ligger nå hos INNs arbeidsgiverteam. Noen er ansatt på heltid, andre deltid i kombinasjon med programrådgiverstilling. Involverte instanser og samarbeidspartnere var Kvalifiseringssenteret for innvandrere INN; flykningtjenesten, voksenopplæringen Trovo, NAV og ulike arbeidsgivere. Trovo har særlig tatt i bruk språkmentorer i forbindelse med yrkesrettede norskkurs der de er introduksjonsdeltakere. Språkmentorene har vært mye brukt på ulike kurs som renhold, salg og service, mat og restaurant, bygg, frisør osv. NAV har vært involvert hvis deltaker har hatt behov for eksempelvis lønnstilskudd. Anslagsvis har språkmentorene hatt ca 150 deltakere gjennom egne og eksterne kurs. I tillegg til dette har de bistått i et ukjent antall enkeltsaker.

Lørenskog: Supported employment for deltakere i introduksjonsprogram

Målet i prosjektet er å prøve ut bruken av Supported Employment-metodikk for flyktninger i introduksjonsprogrammet som trenger ekstra støtte for å få eller beholde en tilknytning til arbeidslivet, og samtidig se på hvordan man eventuelt kan justere og tilpasse metoden til målgruppen.

Prosjektet pågår i perioden 2017-2019 og 17 deltakere har vært involvert hittil. Lørenskog kommune er en av fem kommuner og bydeler som deltar i et prosjekt finansiert av IMDi og fulgt av forskere fra AFI (OsloMet). I Lørenskog er det en ansatt jobbspesialist som jobber i Jobbsjansen med målgruppen hjemmевærende innvandrerkvinner. Med KUM-midlene ble det ansatt en jobbspesialist som skulle jobbe med målgruppen deltakere i introduksjonsprogrammet.

SE-prosjektet inngår som del av det helhetlige kvalifiseringsarbeidet i flykning- og innvandrertjenesten i Lørenskog kommune og jobber i team med tre programkoordinatorer i introduksjonsprogrammet, en karriereveileder og to prosjektmedarbeidere i Jobbsjansen.

Rekruttering av deltakere til SE-prosjektet kom via programrådgiverne, som henviser deltakere etter å ha kartlagt dem eller jobbet med dem en stund.

Jobbspesialistene har utviklet ulike verktøy og skjemaer, som kartleggings-skjemaer og rapporterings-skjemaer fra arbeidsplass. I tillegg bruker jobbspesialisten flyktning- og innvandrertjenestens egenutviklede loggbok for deltakere i praksis og bransjerettede opplæringsplaner. Jobbspesialisten jobber etter SE-metodikkens fem trinn: 1. innledende kontakt og samarbeidsavtale med arbeidssøker, 2. yrkeskartlegging og karriereplanlegging, 3. finne en passende jobb, 4. samarbeid med arbeidsgiver for å utvikle og vedlikeholde jobben, 5. opplæring og trening på og eller utenom arbeidsplassen. Jobbspesialist har hatt hyppig kontakt og dialog med arbeidsgivere og deltakere.

Involverte samarbeidspartnere er ulike arbeidsgivere, voksenopplæringen og NAV. Samarbeid med voksenopplæringen har omhandlet tilpasning av norskopplæringen når deltaker er i praksis. NAV har blitt involvert når det har vært behov for tiltakspenger, stønader eller lønnstilskudd.

Ullensaker: Jobb og skole hånd i hånd

NAV Ullensaker har vært involvert i «Jobb og skole hånd i hånd siden 2013». Prosjektet er et interkommunalt samarbeidsprosjekt, der Eidsvoll, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker har inngått samarbeidsavtale for Voksenopplæringen for Øvre Romerike (VOØR) der Ullensaker er vertskommune. Målet var å arbeidsrette introduksjonsprogrammet og styrke resultatene.

Prosjektet har inneholdt flere delprosjekter som på ulik måte skal gi styrke til kombinasjonen norskopplæring og arbeidspraksis. Involverte instanser er voksenopplæringen og NAV, flyktningtjenesten og arbeidsgivere.

Det ble utarbeidet bransjekurs i renhold, hotell- og restaurant og barnehage der to norsklærere og prosjektkoordinator var involvert, og der undervisning ble gitt som en egen praksisklasse i introduksjonstimen. Praksis ble fulgt opp av programveiledere. Det ble startet med opplæring i Supported Employment-metodikk (SE) for programveiledere. Det ble etablert en ordning med mentor for deltakere i praksis. Mentorene var ansatt i den enkelte bedrift og skulle bistå deltakeren med veiledning og utarbeide sjekklister for fagopplæringen. Videre ble det utarbeidet lokal læreplan i arbeidsnorsk.

Det ble gitt arbeidsforberedende kurs for kvinner med liten eller ingen utdanning og skole. Karriereveiledningskurset «Klart jeg kan», som har to norsklærere fra voksenopplæringen, ble igangsatt, parallelt med individuell karriereveiledning av programveiledere. Det ble etablert et markedsteam med representanter fra flere kommuner som skulle rekruttere og etablere arbeidsgiverkontakt for å fremskaffe praksisplasser og se etter eventuelle fremtidige bransjekurs, men det er i dag kun markedskoordinator fra Ullensaker som fremdeles er aktiv.

Det ble etablert en rolle som bedriftslærer, som er yrkesnorsklærer på arbeidsplass. Bedriftslærer var først tilknyttet NAV, men er nå plassert i voksenopplæringen og har i tillegg pedagogisk kompetanse. Bedriftslærer tar ansvar for opplæring i samarbeid med norsklærer og utover yrkesnorskopplæring har også ansvar for tilpassede delkompetanseplaner der det konkretiseres hva deltakeren skal oppnå av kvalifisering og kompetanse på arbeidsplassen. Det er også startet kurs i grunnleggende engelsk for deltakere som skal i videre skolegang eller jobb som krever engelsk.

Det har vært økning av adelen av deltakere som får oppfølging med bruk av SE-metodikk, fra 15 i 2013 til 58 i 2017. Målgruppene er hovedsakelig spor 1 og 2. i 2018 er 17 på Klart jeg kan-kurset, 12 på engelskundervisning og 12 i delkompetanseløp mot fagbrev. Programveiledere i samarbeid med markedskoordinator har ansvaret for øvrig oppfølging av deltakere ved bruk av SE-metodikken.

8.2 Organisering og samarbeidspartnere

I *Hattfjelldal* var kommunalsjefen, med bakgrunn fra voksenopplæringen i en annen kommune, prosjekteier. Flykningtjenesten hadde prosjektlederansvar. Samarbeidspartnere var voksenopplæringen og arbeidsgivere. Det ble ansatt en prosjektkoordinator til prosjektet som var utdannet norsk- og barnehagelærer. Prosjektet innebar å gi tett oppfølging til deltakerne gjennom norskopplæring og praksis. Som i Stange (kapittel 6) var også Hattfjelldal opptatt av å pleie gode relasjoner til næringslivet. Deres tanke var at man i en liten kommune ikke kan risikere å utplassere deltakere som arbeidsgivere ikke er fornøyde med eller som ikke gjør et godt inntrykk: «*Næringslivet setter standarden, ikke vi. Det må vi ta hensyn til*». Flykningtjenesten skreddersyde opplæringsløp for hver enkelt deltaker. Norskopplæringen som ble gitt via voksenopplæringen var et sentralt element i prosjektet. Grunnskole og videregående ble tilbudt i nabokommunen.

I *Trondheim* var Kvalifiseringscenteret for innvandrere – INN prosjektansvarlig. Andre involverte instanser utover kvalifiseringscenteret var voksenopplæringen (EVO), NAV og ulike arbeidsgivere. Det ble opprettet egne stillinger som språkmentor. Noen er ansatt i fulle stillinger som språkmentorer, andre som programrådgivere med en prosentandel som språkmentor. Språkmentorene ble etter noe tid organisert under arbeidsgiverteamet på INN. EVO har brukt språkmentorer i noen grad, særlig til yrkesrettede norskkurs for introduksjonsdeltakere og først og fremst de som er involvert i fagkurs. NAV involveres hvis deltakere trenger ekstratilskudd på arbeidsplass for å sikre at deltaker mottar 100 prosent lønn for eksempel via lønnstilskudd. NAV har ikke benyttet seg av språkmentorene i stor grad, og informanten mener at dette er en uutnyttet ressurs. En av forklaringene som nevnes er interne omrokninger på NAV, der ansatte som tidligere kjente til språkmentorfunksjonen nå har fått nye oppgaver. En annen forklaring er at det er behov for å gi regelmessig informasjon om en slik funksjon slik at ansatte ikke glemmer at de kan benyttes. Fra intervjuer med både deltakere og arbeidsgivere er tilbakemeldingen at samarbeidet med språkmentorene har vært veldig godt, og at de har hatt god nytte av dem.

To av case-kommunene har altså hatt prosjekter med bruk av Supported Employment-metodikk. *Lørenskog* kommune har tidligere prøvd ut SE-metodikk for personer med psykiske lidelser og yrkeshemminger, men ikke for flykninggruppen. I Lørenskog er det nåværende prosjektet organisert som en del av kvalifiseringsteamet i flykning- og innvandrertjenesten, som igjen ligger under oppvekst og utdanning i kommunen. Kvalifiseringsteamet består av tre programkoordinatorer i introduksjonsprogrammet, en karriereveileder to prosjektmedarbeidere under jobbsjansen og to jobbspesialiser. Deltakerne henvises til jobbspesialisten av programrådgiverne.

Involverte samarbeidspartnere i prosjektet er flykningtjenesten, voksenopplæringen, NAV og ulike arbeidsgivere, i tillegg til AFI. NAV involveres når det er behov for tiltakspenger, stønader eller lønnstilskudd. At flykningtjenesten er organisert utenfor NAV har medført noen utfordringer når det har vært behov for kontakt og samarbeid. Avstanden blir større og jobbspesialist har brukt unødig mye tid på å få kontakt med NAV.

At kommunen har vært en del av AFIs forskningsprosjekt innebar at kommunen også var deltakende i utformingen. Innledningsvis ble det brukt mye tid på å avklare i dialogen med AFI og involverte samarbeidskommuner og bydeler hvilken målgruppe de skulle ha, om de skulle rekrutteres fra introduksjonsordningen, om det skulle være krav til A2 nivå osv. Dette forsinket oppstarten.

Flykningtjenesten har ønsket å rekruttere arbeidsgivere med rekrutteringsbehov. Fra intervjuer med utvalgte arbeidsgivere er tilbakemeldingen at de har opplevd et godt

samarbeid med jobbspesialisten fordi det har vært tett og hyppig kontakt. Jobbspesialist har vært lett tilgjengelig og har tatt opp aktuelle temaer. En arbeidsgiver har opplevd stor forskjell sammenlignet med oppfølgingen andre samarbeidspartnere har gitt rundt deltakere i praksis. I de fleste tilfellene var erfaringen at deltakere har blitt plassert på arbeidsplassen og at kontakten med arbeidsplassen deretter har vært mer eller mindre ikke-eksisterende.

Voksenopplæringen i Lørenskog har ansvaret for norskopplæringen. Som flere andre kommuner har også Lørenskog i sitt SE-prosjekt hatt noen utfordringer med å finne gode måter å integrere skolens undervisningsplaner med den enkelte deltakers arbeidspraksis:

Introduksjonsordningen på kun to år er lite og tiltaksmettet med norsk, samfunnsfag, arbeidsrettede tiltak. VO har ikke vært veldig begeistret for at deltakere har blitt tatt ut av dagtid og flyttet til kveldsundervisning, og tilbake til dag hvis det ikke har fungert. Fleksibilitet skaper utfordringer med tilrettelegging for VO. Det hadde tjent prosjektet om det i forkant var drøftet med VO hva det innebærer å ha deltakere i SE og hvordan man best kan tilrettelegge for dem.

En annen ansatt mente at noe som skaper disse problemene er introduksjonslovens krav om at deltakeren skal være i et fulltidsprogram hvis deltakeren ikke skal trekkes i introduksjonslønnen. Når deltakeren må veksle mellom ulike prosentandeler med norskopplæring og heltid/deltid hos ulike arbeidsgivere kan det skape vanskeligheter.

Ullensaker, den andre kommunen som har tatt utgangspunkt i SE-metodikken, er med i et interkommunalt samarbeidsprosjekt, og de involverte kommunene har noe ulike delprosjekter. Prosjektet i Ullensaker var inntil 2018 styrt av en styringsgruppe på kommunaldirektørnivå, der kommunaldirektør for helse og sosial og skole, NAV-leder og prosjektleder deltok. Prosjektlederstillingen ble flyttet fra NAV Ullensaker til Ullensaker voksenopplæring og det ble da opprettet en ny styringsgruppe som nå består av NAV-ledere, rektor på voksenopplæringen og prosjektkoordinator. Bakgrunnen for omstruktureringen var at som et interkommunalt prosjekt ville det være mer formelt korrekt å ha prosjektleder tilknyttet den interkommunale voksenopplæringen fremfor en kommunal enhet ved NAV Ullensaker. Prosjektet har vært godt forankret på ledelsesnivå både før og etter omrokkingen. Involverte instanser er voksenopplæringen, NAV, flyktningtjenesten og arbeidsgivere.

Som et interkommunalt prosjekt har det vært mange involverte aktører, både ulike kommuner og instanser, og dette kan skape organisatoriske utfordringer. Ullensaker erfarte at jo flere deltakere, programveiledere og lærere som er involvert i et prosjekt, jo mer utfordrende er det å få etablert en god struktur og system som er tilpasset alle. Det stiller også større krav til planlegging, informasjonsflyt og skriftliggjøring for å sikre kontinuitet. Når det gjelder planlegging erfarte de at de kunne ha planlagt bedre ved å sikre praksisplasser før undervisningen starter, for å unngå kontinuitetsbrudd.

Det er noen kryssende interesser mellom voksenopplæringens mål om norskopplæring og flyktningtjenestens ønske om arbeidstilknytning. Dette er noe flere kommuner har møtt i sine prosjekter, deriblant Lørenskog og Ullensaker, men også Trondheim. I Ullensaker var det innledningsvis noe motstand fra voksenopplæringen mot å arbeidsrette løpet for deltakerne. Norsk lærerne hadde naturlig nok fokus på at deltakerne skulle gjøre det godt på norskprøver, mens programveilederne ble målt på arbeid. Dette endret seg, ifølge informantene:

SE er veldig helhetlig. Veldig fint at programrådgiverne og vi hadde samme fokus. Det var en utfordring før - lærerne ville ikke at de skulle ha mye praksis mens flyktningskonsulent ville de skulle ha mye praksis. Lærerne vil de skal gjøre det

godt på norskprøvene og programrådgivere måles på arbeid. Når vi sammen kunne jobbe med felles metodikk var det en styrke. Lærerne er nå mer positive til praksis og praksisen ble nok mer målstyrt etter at vi begynte med prosjektet. Tidligere var praksis litt tilfeldig, fint å være der to tre dager i uka, men så kom det også [frem] at de ikke hadde snakket norsk, [men] sto på kjøkkenet fordi de var flinke til å lage mat. De laget plan som gjorde at deltaker kunne delta på andre områder. Var tydelig for lærerne og programrådgiverne.

Som sitatet viser ble samarbeidet nyttig for begge parter, og fokus på arbeidsretting økte med innføring av bransjekurs og føringer fra Kompetanse Norge.

Flere kommuner i det interkommunale samarbeidsprosjektet møtte utfordringer med å få etablert praksisplasser innen kommunal sektor og har bedre erfaringer med privat sektor. Også i Ullensaker var det innledningsvis en viss skepsis blant kommunale ledere mot å ta imot deltakere til praksisplasser, men dette har bedret seg betraktelig. Nå skjer det ofte at deltakere med svakest forutsetninger får praksis i kommunen før de får praksis i ekstern bedrift. Ullensaker opplever likevel at det tidvis kan være vanskelig å få nok praksisplasser, spesielt for deltakere som ikke har bransjekurs, men som følges opp ved bruk av SE-metodikken.

8.3 Metoder og innhold

I *Hattfjelldal* hadde de et arbeidslivskurs som varte i 6-9 uker, og der deltakerne blant annet lærte om arbeidslivskultur og arbeidslivsregler, utforming av jobbsøknader og CV-er. I utgangspunktet hadde de sett for seg at deltakerne skulle etablere seg på arbeidsplasser innenfor barne- og helsesektoren. Imidlertid erfarte de at ikke alle deltakerne ønsket seg eller passet til å jobbe med barn. Helsesektoren hadde ikke kapasitet til oppfølging, slik erfaringene delvis var også i Steinkjer. Kommunen endte dermed med å inngå samarbeid med oppvekstsektoren, og fikk totalt sett større utbytte av samarbeid med det lokale næringslivet fremfor kommunale praksisplasser. For å finne egnede jobber til deltakerne ble det utformet individuelle løp for hver enkelt. En av deltakerne ble loset gjennom kjøreopplæring i klasse D, der det blant annet ble betalt for kjøreopplæring og barna fikk være lenger i barnehagen slik at deltakeren fikk gjennomført kjøreopplæringen.

Bakgrunnen for prosjektet i *Trondheim* var tanken om arbeidspraksis som et velegnet integreringstiltak for å gi deltakere norskferdigheter og arbeidstilknytning, også før en eventuell introduksjonsdeltaker har tilegnet seg tilstrekkelig norskkunnskaper som arbeidslivet krever:

... tenkte at tidlig arbeidspraksis medfører integrering både med norskferdigheter og arbeidstilknytning. Vi tenker man må ut og lære språket underveis fordi det kan bli så fatalt hvis man blir sittende og havner lenger og lenger utenfor arbeidslivet. En naturlig del av å være voksen er å være i jobb, det å havne på skolen som voksen - rolleendring som foreldre å havne på skolen som med barna. Å sitte på skolen som voksen ikke enkelt. Ser mange fordeler med det. Men man må kjøre parallelle løp, både skole og arbeid.

En arbeidsgiver kan oppleve språksvake som en merbelastning.

De kan ha mange ressurser, men er ikke en ressurs for arbeidsgiver fra dag én.

Språkmentoren skulle jobbe både mot deltakeren og arbeidsgiveren, og trygge arbeidsgiver ved å være en de kunne ta kontakt med ved behov og hvis samarbeidet sto fast.

Språkmentorene i Trondheim har noen likhetstrekk med språkhjelpere på Rosenhof-prosjektet beskrevet i kapittel 5. Begge oversetter, bistår og veileder deltakerne på eget morsmål. Morsmålsstøttet undervisning er funnet å gi gode resultater (Alver og Dregelid, 2016). Forskjellen er blant annet at språkhjelpere i Rosenhof bistår med norskopplæring mens språkmentorene er et virkemiddel for å få deltakere raskere ut i jobb. Kvalifikasjonskrav er også større for språkmentorene. Språkmentorene fikk utarbeidet egne stillingsbeskrivelser og ble tildelt en egen portefølje med arbeidsgivere. De skulle også rekruttere nye arbeidsgivere. Språkmentorene var blant annet involvert i rekruttering av nye deltakere, de skulle informere og realitetsorientere introduksjonsdeltakere om muligheter i arbeidslivet, kartlegge deltakeres kompetanse og utarbeide CV'er, matche deltaker med arbeidsgiver, utarbeide praksisforberedende kurs med temaer som arbeidskultur og arbeidslivskunnskap. Andre oppgaver var å gjennomgå kontrakt, rutiner og taushetsplikt første praksisdag for deltaker, og å forklare arbeidsoppgaver og eventuelle arbeidsklær. Videre skulle de foreta evalueringer sammen med deltaker og arbeidsgiver, oppsøke arbeidsplasser og være tilgjengelig på telefon, bidra til problemløsning og mestring for deltaker og arbeidsgiver og formidle til arbeidsgiver om hensikten med den enkelte praksisplass er språkpraksis eller jobb.

En annen oppgave var å gjennomføre fadderkurs for bedrifter med temaer som kommunikasjon, religion, kultur og forventninger. De skulle også lære opp kulturassistenter. Kulturassistenter var selv deltakere som i sin egen praksis hadde fått tildelt en rolle overfor andre deltakere der de kunne starte og lede egne grupper med deltakere, for eksempel svømmetreningssgrupper. Språkmentorene skulle også bistå NAV i enkeltsaker etter forespørsel. I startfasen ble språkmentorene trukket inn også når det var behov for å tolke for deltakere som var i språkpraksis. Dette gikk de etterhvert bort fra det det ble mye «brannslukking», og INN valgte å avgrense funksjonen til oppgaver som relaterte seg til arbeid for deltakerne.

Forskjellen mellom en språkmentor og en tolk er at tolken oversetter mellom språk, mens en språkmentor har andre funksjoner i tillegg. Språkmentorene skulle være kulturelle og språklige brobyggere, som skulle søke løsninger på akutte problemer. I praksis ble språkmentorene en type rollemodeller. Som én deltaker formidlet i et intervju: «*En som har vært samme vei – det blir erfaring*». En annen deltaker forklarte språkmentoren på følgende måte

De gir meg råd, de arbeider ikke istedenfor meg men de gir meg råd. At jeg skal jobbe hardt og når jeg er ferdig er det som min arbeidsoppgave skal jeg også hjelpe mine arbeidskollegaer. Det er derfor de [arbeidsgiver] liker meg. Man må være omgjengelig og blid og man bør ikke være sint. Man må ha en god væremåte og disse tingene er det jeg som bør gjøre.

En løpende utfordring, som fremdeles til en viss grad er gjeldende, er å få avgrenset språkmentorrollen. Det har vært stadige drøftinger om når en språkmentor skal involveres, på hvilke områder i deltakernes liv, og når andre ansatte og kollegaer skal ta dem i bruk. For språkmentoren oppstår stadig situasjoner der de lurer på om de skal oversette og forklare til en deltaker etter en lang samtale med en sidemann i en lunsjpause, eller vurdere hvorvidt en tolk bør hentes inn i en konkret situasjon. For noen samarbeidspartnere har rollen også vært noe uklar, og språkmentorene får spørsmål om hva rollen deres er og om de er tolker.

Som nevnt over er Lørenskog og Ullensaker to kommuner som har tatt i bruk metodikken Supported employment. Prosjektet i Lørenskog startet i 2017 og har Supported employment som hovedtilnærming mens Ullensaker har brukt Supported employment som én av flere metoder i løpet av prosjektårene. SE-metodikken bygger på tilnærmingen «place, train, maintain», det vil si at deltakeren skal raskt ut i en ordinær

jobb, for der å lære, og både deltaker og arbeidsgiver skal få støtte for å sikre opprettholdelse av arbeidsforholdet. SE-metodikken innebærer fem faser: 1. innledende kontakt og samarbeidsavtale med arbeidssøker, 2. yrkeskartlegging og karriereplanlegging, 3. finne en passende jobb, 4. samarbeid med arbeidsgiver for å utvikle og vedlikeholde jobben, og 5. opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen.

I løpet av prosjektperioden utviklet jobbspesialistene i *Lørenskog* ulike verktøy og skjemaer, deriblant loggbok, kartleggingsskjema, og rapporteringsskjema fra arbeidsplass. Verktøyene kartlegger blant annet kompetanse, interesser og personlighet. Det skal være tett kontakt mellom deltaker, jobbspesialist og arbeidsgiver. Jobbspesialisten skal koordinere og tenke helhetlig, og avhengig av den enkelte deltakers behov kan ulike instanser trekkes inn, som psykisk helse, skole, NAV eller familieveileder, forutsatt at utfordringene anses å ha betydning for jobbfunksjon og være hindringer for å komme ut i jobb. Botrening inngår imidlertid ikke.

I noen tilfeller har jobbspesialist i *Lørenskog* tilbudt arbeidsgiver å bistå med e-læring på arbeidsplass, og har fått oversatt HMS-håndboken via hjelp av tolk. Loggboken som ble utviklet viste seg å være u hensiktsmessig på arbeidsplassen, så deltakerne har fått en liten notisbok de kan ha i lommen for å notere seg glosser. Den er mindre strukturert, men likevel som mer hensiktsmessig.

Lørenskog bruker SE-metodikken på to deltakergrupper, og har variert metodebruken noe avhengig av gruppene. Deltakere via Jobbsjansen har i større grad fått karriereveiledning i gruppe, mens introduksjonsdeltakerne har fått individuell veiledning. En informant mente veiledning i gruppe kanskje egner seg best for kvinner fordi det forutsetter åpenhet, noe som kan være en større terskel for «godt voksne, stolte menn». Deltakere fra Jobbsjansen har utformet egne søknader og CV-er mens jobbspesialisten har utformet dette for introduksjonsdeltakerne. Begrunnelsen var at introduksjonsdeltakerne hadde dårlige norsk- og dataferdigheter. Målsettingen var å få deltakeren i jobb og ikke primært heve deltakernes kompetanse.

Ullensaker startet også med SE-metodikk, men i praksis har ikke kommunen vært helt i stand til å følge metoden. En årsak er programveilederens manglende kapasitet. Deres øvrige portefølje var for arbeidskrevende til at de kunne følge opp deltakere og arbeidsgivere på den tette måten som metodikken legger til grunn. Markedskoordinatorene og prosjektleder har avlastet ved å rekruttere arbeidsgivere, etablere praksisplasser og følge disse opp. Kommunen har til tross for kapasitetsproblemer hos programveilederne hatt hyppig dialog mellom kommunen, deltaker og arbeidsgiver. En arbeidsgiver beskrev sin erfaring slik:

I andre sammenhenger – praksis med andre – hører [man] bare [fra dem] hver tredje måned før kontrakten går ut. Har vært helt avhengig av disse damene for at det går så godt. Har vært gode på å følge opp, på oppfølging og veiledning. Kort vei til dialogen.

Både *Lørenskogs* og *Ullensakers* erfaringer er at det er noen utfordringer i å bruke SE-metodikken for denne deltakergruppen, og begge kommunene har måttet tilpasse metoden noe. En svakhet *Lørenskog* nevner er at SE vektlegger at man i søk etter en arbeidsgiver også kan drive med jobbutvikling der hvor det ikke finnes noen stilling som passer deltakeren. Man skal da forsøke i samarbeid med arbeidsgiver å se udekkede behov hos arbeidsgiveren, som en arbeidstaker kanskje kan dekke. En slik tilnærming er ifølge informanten urealistisk. Det er ikke realistisk at en kommune skal bli så godt kjent med en arbeidsgiver at man kan avdekke behov arbeidsgiveren selv ikke ser.

En annen utfordring de opplever er SE-metodikkens fokus på fast jobb fremfor arbeidspraksis med overgang til jobb. Svært få arbeidsgivere vil imidlertid ansette

personer uten noen formelle og godkjente papirer uten først å vurdere egnethet ved bruk av praksisperiode, mente informantene. For å få muligheten hos arbeidsgiver er salgsargumentet nettopp at man har en deltaker man tror kan være en egnet til tross for noen utfordringer, og at man derfor kan tilby en gratis opplæringsperiode i motsetning til en ordinær ansettelse. I intervjuene med deltakere var det imidlertid flere som opplevde arbeidspraksis som utnytting og ikke forsto hvorfor de ikke ble tilbudt arbeidskontrakt etter å ha jobbet noen måneder:

... ikke vært så bra, jeg har ikke fått jobb bare praksis. Jeg levere søknad til [...] hotell første gang sjefen sa han ikke trengte folk, så sa han at jeg måtte jobbe et halvt år der i praksis før jeg kunne få jobb. Jeg vet ikke hvorfor, han sa du må få mer erfaring og lære mer – han sa du er bra, du er flink, snakker positivt men etter en måned sa han du må lære mer. Men jeg sa jeg ikke vil være her seks måneder, jeg trenger jobb.

Man må spørre dette firma om de trenger arbeider eller nei. Alltid de sier 'kanskje' – hvorfor sender de meg hvis de ikke trenger noen?

Disse sitatene illustrerer at det fra deltakeres ståsted kan være uklart hva som er arbeidspraksis, opplæringsperiode og utprøvningsperiode.

En annen utfordring er SE-metodikkens manglende tidsavgrensning av oppfølgingen. Hvor lenge etter at en deltaker har fått jobb skal han eller hun følges opp? Hva ligger i «maintain»? Skal oppfølgingen avsluttes når deltakeren har fått fast jobb? Informantene formidlet at det ofte var slik at verken deltaker eller arbeidsgiver ønsket å ha kommunen tett på. Arbeidsgiver med sitt normalitetsperspektiv behandler deltakerne som en hvilken som helst arbeidstaker. Et annet tidselement Ullensaker trakk frem er tidsbegrensningen som ligger i introduksjonsordningen. Kommunen ble bedt av IMDI om å utarbeide en plan hvordan deltakerne skulle ha livslang oppfølging, noe flyktningtjenesten ikke kan når de maksimalt kan gi fem års oppfølging.

Sist, fremhever Lørenskog at SE har noen mangler i verktøykassen. For eksempel vil elektroniske hjelpemidler for personer med nedsatt funksjonsevne ikke treffe denne gruppen. Språkferdigheter, kulturforståelse og kunnskap om norske arbeidslivsregler er det ikke utviklet verktøy for.

Begge kommunene har erfart at de ikke kan være for stringente i tilnærmingen, det må tas i bruk ulike veier til jobb, og at det tar tid. Både Lørenskog og Ullensaker er enige om at tett oppfølging og tilnærmingen som SE legger opp til har mange gode sider hvis den kan tilpasses og være mer fleksibel. Lørenskogs erfaringer er at tilnærmingen kan egne seg for deltakere som trenger mer sosial arbeidsstøtte. En jobbspesialist har mer tid og fleksibilitet og kan bistå personer med sammensatte utfordringer. For deltakere med lang utdanning, arbeidserfaring og få hindringer utover språk vil det imidlertid bli kunstig med langvarig oppfølging. Erfaringen så langt fra Lørenskog er at det er enklere å bruke SE-metodikk med kvinner fra Jobbsjansen enn med deltakere fra introduksjonsordningen. Disse kvinnene utgjør en mer homogen gruppe. Mange er også unge og har noe utdanning. Inntrykket deres er at kvinnene er motivert i større grad. En forklaring som blir oppgitt er at de frivillig er med i prosjektet og har sterkere tilknytning til Norge.

Utover bruk av SE-metodikk har Ullensaker prøvd ut ulike tilnærminger som på forskjellig vis skal gi styrke til kombinasjonen norskopplæring og arbeidspraksis. Det ble utarbeidet bransjekurs i renhold, hotell og restaurant og barnehage der to lærere og prosjekt-koordinator var involvert. Undervisning ble gitt som en egen praksisklasse i introduksjonstimen og praksis ble fulgt opp av programveiledere. Det ble utarbeidet lokal læreplan i arbeidsnorsk og arbeidsforberedende kurs for kvinner med liten eller ingen utdanning og skole. De har etablert et karriereveiledningskurs, «Klart jeg kan»,

som har to lærere fra voksenopplæringen, parallelt med individuell karriereveiledning av programveiledere.

Kurset var veldig nyttig. Hjalp meg til å finne ut – det var planer, begreper, hvis du har ... interesse i å jobbe og ... hjelpe med mennesker ... Når man er ferdig med å krysse ... får man en kode med hva som passer bra for meg. Noen hadde yrker i Syria som ikke finnes i Norge. Så de måtte finne en jobb – hva kan de gjøre – så det var bra.

Klart Jeg Kan var veldig annerledes for meg og alle deltakerne. ... som om vi snakket med en psykolog som spurte oss hva vi var gode til og flinke til. Vi fikk økt innsyn i hvem vi er og hva vi kan gjøre videre og hva vi skal gjøre for å oppnå våre mål. Jeg tror det var veldig fint kurs men det var litt – handler om filosofien – vanskelig å forstå hva som er mening med spørsmålene. Vi hadde gode prater, felles prat og snakket om flere ting og vi ble kjent med regler i jobben, hva man trenger for å oppnå sitt eget mål. Så snakket vi om forskjellige yrker, og utdanning og hva man skal for å komme videre til jobb. Vi jobbet med cv og søknad – jeg har aldri jobbet med søknad før så det var litt annerledes enn jeg har gjort tidligere. ... Jeg tenkte ikke på det før, så man tenker langsiktig og prøver å forstå seg selv og forstå hva er selvtillit og selvfølelse som er viktig i Norge og i livet.

Ullensaker etablerte et markedsteam bestående av representanter fra flere av kommunene, som skulle rekruttere og etablere arbeidsgiverkontakt for å fremskaffe praksisplasser og se etter eventuelle fremtidige bransjekurs. I dag er det kun Ullensakers markedskoordinator som fremdeles er aktiv. Det ble også etablert en bedriftslærer, som fungerer som yrkesnorsklærer på arbeidsplass. Bedriftslærer var først tilknyttet NAV, men rollen tilhører nå voksenopplæringen og har i tillegg pedagogisk kompetanse. Bedriftslærer tar ansvar for opplæring i samarbeid med norsklærer, og har utover yrkesnorskopplæring også ansvar for tilpassede delkompetanseplaner der det konkretiseres hva deltakeren skal oppnå av kvalifisering og kompetanse på arbeidsplassen. Bedriftslærer må dermed lage tilrettelagte individuelle planer ut fra den enkelte deltakers situasjon. Tanken er at deltakerne får dokumentert det de lærer mens de er i praksis og at dokumentasjonen blir enkel å vurdere opp mot for eksempel fagbrev. Det kan innebære å utarbeide sjekklister. De har i løpet av prosjektfasen tatt i bruk NAVs mentorordning for deltakere som er i praksis, der mentoren var en ansatt i den enkelte bedrift og som skulle bistå deltaker med veiledning og utarbeide sjekklister for fagopplæringen. En arbeidsgiver beskriver barnehagens erfaring med mentor:

[en deltaker] hadde mentor en gang. ... Gikk trått både med språk, med å forstå arbeidslivet, og ta initiativ. Hun ble aldri selvstendig. Da kom forslaget om mentortilskudd og da jobbet man veldig systematisk med tett oppfølging, samkjørte oss veldig på hva som var viktig med veiledningen. Gikk ikke lenger på de dagligdagse tingene men mer på pedagogikk, hva som skulle til for å bli en god barnehageassistent. Og forstå arbeidsregler – si fra når man er syk. Er faktisk hun som jobber hos oss i dag! Men konklusjonen var at det var nyttig for henne. Hun hadde motivasjonen og ville jobbe i barnehage men manglet forståelsen og det gikk sakte med norsk. Gjorde noe med henne og mentoren jobbet veldig godt og fikk mulighet til å fordype seg i alt.

Ullensaker har nå startet kurs i grunnleggende engelsk for deltakere som skal i videre skolegang eller jobb som krever engelsk. Ullensaker kan sies å ta utgangspunkt i den enkelte deltaker, der det avhengig av den enkelte deltakers behov skjøtes på med tiltak som kan hjelpe deltakeren til å komme seg ut i arbeid.

8.4 Ressurser og kompetanse

I Hattfjelldal ansatte de en lærer i voksenopplæringen i en midlertidig stilling for å kunne tilby yrkesrettet opplæring og følge opp deltakerne i praksis. Prosjektleder var tydelig på at det var de ekstra økonomiske ressursene fra KUM som muliggjorde en såpass tett oppfølging. Prosjektet hadde også tilstrekkelige midler til å finansiere førerkort i klasse D for en av medlemmene, og få «loset» vedkommende inn i en ledig stilling som bussjåfør, samt å kjøpe ulike tjenester som var nødvendig for kvalifisering av deltakerne.

Hattfjelldal framsto som en liten kommune der hele kommunen var med på integrering av flyktninger. Det lille lokalsamfunnet framstod som en ressurs i integreringsarbeidet: kommunen med et veldig engasjert personale i flykningetjenesten, VO og kommunalsjef; lokale arbeidsplasser kommunale, såvel som private; et næringsliv som hadde behov for ny arbeidskraft; et lokalmiljø der alle fritidsaktiviteter for barn var gratis; et inkluderende lokalmiljø og lokalskole. Kommunalsjef og prosjekteier skryter av integreringskapasiteten til den lille kommunen. Han mener kulturen er helt annerledes enn den store kommunen han selv var fra: «En del mindre plasser i Norge bør brukes til integrering.»

I Lørenskog er den ene stillingen som jobbspesialist finansiert av KUM-midlene. Hovedinvesteringen er opprettelsen av den ene stillingen som jobbspesialist, og opplæring som er gitt i SE-metodikken. Jobbspesialisten skal ha tid til tett og hyppig oppfølging både av deltakerne og arbeidsgivere, og til å lete etter arbeidsplasser som kan matche den enkelte deltaker. SE-metodikken legger opp til at jobbspesialisten skal tilbringe 70 prosent av arbeidstiden ute og 30 prosent av arbeidstiden på kontoret, så de bør ha begrenset portefølje og ikke bindes for mye opp mot andre oppgaver i ordinær drift. Det har vært avholdt samlinger og workshops for ansatte som jobber med SE-metodikken.

I Ullensaker har KUM-midlene blant annet sikret den interkommunale prosjekt-koordinatorstillingen, som har vært en nøkkelrolle for prosjektet, samt bedriftslærer. Det er satt ressurser inn i prosjekt- og styringsgrupper. Det er primært ansattressurser som går inn i prosjektet, som opprettelse av stillinger som markedskoordinator og bedriftslærer, og lærekrefter til «Klart jeg kan»-kursene og ulike yrkesrettede kurs. I tillegg brukes ressurser i form av tid til opplæring i SE-metodikk. Det var månedlige møter under implementeringen av SE. NAV har brukt av sine midler til mentor på arbeidsplass. Voksenopplæringen har brukt av sine lærekrefter til blant annet å lage planer for bransje- og arbeidsnorsk.

Erfaringer fra Ullensaker var at det var relativt krevende for NAV å sette seg inn i ny metodikk og arbeidsmåte, og det ble ikke frigjort nok tid hos programveilederne til å lære seg og implementere SE-metodikken tilstrekkelig. SE-metodikk forutsetter at jobbspesialisten eller programveilederen skal ha færre deltakere å følge opp for å kunne rekruttere arbeidsgivere og gi tilstrekkelig tett oppfølging både til deltaker og arbeidsgiver. Dette fungerte ikke helt i praksis, selv om noen deltakere ble fulgt tett. NAV slet tidvis med høy turnover, høyt tidspress og stor portefølje hos programveilederne. Programveilederne ble ikke fritatt fra andre arbeidsoppgaver og portefølje, bortsett fra at de ble fritatt oppgaven med økonomisk sosialhjelp. Saksbehandling gikk på bekostning av å besøke arbeidsplasser. I praksis overtok markedskoordinatoren og prosjektleder oppgavene med å rekruttere arbeidsgivere, etablere praksisplasser og følge dem opp. Bedriftslærer fikk også en del henvendelser fra arbeidsgivere med spørsmål som egentlig skulle stilles til programveilederne, fordi de tidvis var noe vanskelige å få kontakt med.

Den største investeringen i Trondheim er å opprette stillinger som språkmentorer og utforme rollene disse skulle ha. Språkmentorene har fått opplæring både i rollen som språkmentor og programrådgiver. Det er også avsatt tid til utviklingsarbeid mellom

instansene INN, voksenopplæringen EVO og NAV og hvordan språkmentorene for eksempel kan bistå EVO i ulike yrkeskurs og NAV i praksisoppfølging. Ikke minst er det avsatt tid til rekruttering og kontakt med arbeidsgivere.

Kompetanse

Prosjektet i Hattfjelldal bar preg av en godt kvalifisert og engasjert stab. Kommunalsjefen hadde bakgrunn fra VO i en annen kommune. Han hadde derfor god faglig innsikt og erfaring fra fagfeltet rundt opplæring av innvandrere. Voksenopplæringen ble styrket med en ekstra prosjektstilling. Vedkommende hadde kompetanse som barnehagelærer, noe som var fordelaktig i opplæringen og oppfølgingen av deltakere med praksis i barnehage. Flere år med asylmottak i kommunen og mottak av mange flyktninger hadde gitt fyldig erfaring i kvalifisering av flyktninger. Erfaringene fra dette arbeidet ble trukket fram av både leder for flyktningstjenesten og av voksenopplæringen.

Den mest sentrale kompetansen i Trondheims prosjekt ligger hos språkmentorene. Utover formelle kompetansekrav som relevant høyskoleutdanning som kvalifiserer til arbeid som programrådgiver har de også erfaring fra arbeidslivet både i Norge og utlandet. I tillegg har de kompetanse om kulturelle forskjeller mellom Norge og opprinnelsesland. Dette er viktig kunnskap både når deltakere skal få bistand, men også for å kunne avdekke og finne forklaringer på misforståelser og utfordringer som oppstår når deltakere er i praksis. Språklig behersker de både norsk og eget morsmål, og det ble ansatt personer som blant annet snakket tigrinja, somalisk og arabisk. At de også får opplæring i ordinære programrådgiveroppgaver gjør også at de kan innlemmes i ordinære arbeidsoppgaver hvis det kommer et lavere antall deltakere som snakker språkmentorens morsmål.

Flyktningstjenesten i Lørenskog kommune hadde med seg kompetanse på SE-metodikken fra tidligere arbeid med andre målgrupper inn i prosjektet. Den nyansatte jobbspesialisten fikk opplæring i SE-metodikk. Vedkommende har med seg en allsidig arbeidserfaring, noe som er en styrke når det skal være tett kontakt med ulike arbeidsgivere, det skal foretas gode matcher mellom arbeidsgiver og deltaker, og deltakere skal opparbeide seg kompetanse om arbeidslivet. Tidligere ledererfaring gir også nyttig kunnskap om hva arbeidsgivere leter etter i jobbsøknader og cv'er. Vedkommende har også kurs i karriereveiledning. Prosjektet er en del av forskningsprosjektet med AFI og IMDI, noe som gir stor tilgang til kompetanseutvikling og erfaringsutveksling mellom ulike kommuner og involverte instanser om metodikken.

Ullensaker har i prosjektfasen jobbet med implementering og utprøving av ulike prosjekter, der både flyktningstjenesten, NAV og voksenopplæringen har vært involvert på ulike måter. Voksenopplæringen har bidratt med lærerkrefter og karriereveiledningskompetanse (til norskundervisning og Klart jeg kan-kurs). NAV har bidratt med kompetanse rundt lovverk om hva deltakere for eksempel kan søke støtte til, og oppfølging av deltakere via programrådgiverne. Både programrådgivere og ansatte ved flyktningstjenesten (som er organisert inn under NAV) har fått opplæring i SE-metodikk og det har vært avholdt fagdager der temaer som landkunnskap, migrasjonspedagogikk, helseutfordringer blant flyktninggruppene og omskjæring har vært temaer og som skapte felles treffpunkter. Prosjektleder som nå jobber på voksenopplæringen har vært et viktig knutepunkt med sin erfaring både fra NAV og flyktningstjenesten, og har bragt inn kunnskap om hva deltakere trenger og hva som mangler av informasjon. Prosjektleder har gitt programveilederne opplæring i SE-metodikken med månedlige samlinger i place and train. En informant formidler likevel at SE-metodikken kanskje fremdeles ikke er tilstrekkelig forstått av alle programveilederne.

8.5 Resultater

Prosjektet i Lørenskog har hatt relativt kort varighet og det er derfor ikke mulig å si noe entydig om resultatene. Det er totalt 17 deltakere som har vært eller er i prosjektet. Lørenskog har gode resultater forøvrig fra introduksjonsordningen, med 70 prosent etter endt introduksjonsprogram og nesten 76 prosent på jobbsjansen, noe som også gjør det vanskelig å sammenligne når deltakerne i dette prosjektet på ulike måter har ekstra utfordringer eller hindringer.

I Hattfjelldal ble prosjektet endret underveis og mer tilpasset de faktiske deltakerne. I utgangspunktet hadde de søkt om midler til å følge opp åtte personer, men så at de hadde kapasitet til å inkludere tolv. De tok også inn noen menn, selv om prosjektet var rettet mot kvinner med lav utdanning. Målet var at deltakerne skulle kvalifisere seg til å bli barne- og ungdomsarbeidere. Ikke alle valgte den retningen, men som prosjektleder uttrykte: «*de har blitt mye annet.*» Av de tolv deltakerne hadde fire deltakere gått over i fast, ordinært arbeid på intervjudispunktet. Flere av de andre deltakerne var i ulike kvalifiseringsløp. To hadde derimot sluttet og var mindre fornøyd med prosjektet.

Da kommunen er liten får de ikke lenger flyktninger som skal bosettes. Flyktningtjenesten blir nedlagt og voksenopplæringen må nedbemanne. Nedgang i flyktningeankomstene har fått doble konsekvenser for Hattfjelldal: Asylmottaket ble nedlagt og de blir ikke lenger anmodet om å bosette flyktninger.

Det er ikke målbare tall på resultater ved bruk av språkmentor i Trondheim. For det første har de ulike funksjoner og kan brukes ad-hoc av flere instanser. Det varierer hvor mye språkmentoren involveres i hver enkelt deltaker. Eventuelle resultater der deltakere har fått jobb kan både skyldes deltakeren selv, bruk av språkmentor eller andre kvalifiserende tiltak deltakeren har gjennomgått. Imidlertid formidler både ansatte, deltakere og arbeidsgivere fra intervjuer at språkmentorene har hatt en veldig viktig funksjon. Ansatte formidler at mange har fått seg jobb og at det bidrar til å skape tillit og trygghet mellom deltaker og arbeidsgiver. To deltakere uttrykte seg slik:

Det er mange som er bedre i språk enn meg men som ikke har fått arbeid. Men fordi de hjelper meg, ved hjelp av dem har jeg fått det.

Jeg tenker av og til at hvis det ikke hadde fått hjelp av de så hvordan kunne jeg få jobb. Jeg har ikke gått på skole, jeg har problemer. Av og til sitter jeg og tenker på det. Uten det hadde jeg ikke fått jobb. Det er de som tar deg dit og det er gjennom dem man får jobb. Men man må også være flink når man er der.

Flere arbeidsgivere er tydelige på at de hadde vært nødt til å avslutte arbeidsforholdet til enkelte deltakere hvis de ikke hadde kunnet benytte seg av språkmentoren, fordi norskerferdighetene var for dårlige til tross for god arbeidsdisiplin. Ved å ta i bruk språkmentorer har de fått oppklart misforståelser, og har kunnet få gode dialoger med deltakerne slik at arbeidsforholdet har kunnet opprettholdes – til gjensidig gevinst både for deltaker og arbeidsgiver.

Effekt på deltakernes norskkunnskaper er også vanskelig å vurdere. Hovedfokus har vært på arbeidstilknytning. Man kan anta at deltakere får forklart og oversatt begreper på måter som kan gi større forståelse enn hvis en tolk kun oversetter ord for ord/setning for setning. Mentoren kan trekke paralleller til hjemland og foreta kulturell oversettelse, og ikke minst gi deltakeren større grad av trygghet. I hvor stor grad det snakkes norsk på arbeidsplassen varierer også fra arbeidsplass til arbeidsplass. Som en deltaker i jobb formidlet fra sin arbeidshverdag:

Det man snakker på arbeidsplassen er når man skal spise. Ellers jobber alle hver for seg, snakker ikke resten av dagen. Jeg snakker i spisetid.

Informanter mener språkmentor kan egne seg for mange deltakere, men særlig deltakere på spor 1 og 2 der mange ikke ville kunne ha arbeidspraksis fordi man av ressurs hensyn ikke kan ha en tolk hyppig nok til stede. Spor 3-deltakere lærer gjerne språk raskere, men som en ansatt sa er det ikke dermed sagt at de har systemforståelse eller tar kulturelle koder raskere. Ofte blir disse deltakerne overvurdert fordi man antar de har forstått fordi de kan norsk. Noen opplever også karrierefall etter å ha kommet til Norge, og språkmentorene kan være drøftingspartnere rundt det å forsone seg med et slikt karrierefall og samtidig se på nye muligheter i Norge.

Resultater i Ullensaker er at det har vært en jevn økning i andelen deltakere som har gått over i utdanning eller jobb etter introduksjonsprogrammet i løpet av prosjektårene. Jobbfastholdelse økte med den tette oppfølgingen deltakerne fikk. Det er vanskelig å si om helheten, enkeltelementer eller andre faktorer er årsaken til bedring i resultatene. Resultatene er gode også sett ut fra at deltakergruppen er annerledes sammenlignet med i 2013. I 2013 var det en jevn fordeling av spor 1 og 2 deltakere. Nå er fordelingen omtrent 80-20, altså langt fler på spor 1.

En informant sa følgende:

... ut fra prosjektgruppen vi startet med fikk faktisk ganske mange jobb. Det var kjempemotiverende, gøy å se de sto der med kontrakt når vi var ferdig, mange står fortsatt i jobb. Generell statistikk viser at man får jobb, og så daler det igjen, men ser at mange fremdeles er i jobb. Tror ca 15-20 deltakere – fulgte dem over flere år. Noen fikk også forståelse til at de hadde kapasitet til å ta utdanning, så noen gikk til grunnskole og noen videregående. ... Tror færre falt fra fordi vi var så tett på.

Å bli bedre i norsk og få arbeidstilknytning kan være to ulike prosesser. En deltaker fortalte om sin arbeidspraksis der hun ikke fikk så stort utbytte språkmessig, men fikk stort utbytte med tanke på arbeidserfaring. En annet deltaker forklarte hvordan hun lærte norsk via praksis i en barnehage:

I barnehage du må leke med barna, ta på seg, ta på ut, skifte klær, bleier, - språkpraksis og arbeidspraksis i barnehage er samme ting. Du må høre hvis barna snakker – du lærer mye ord av barna for de snakker ofte de samme ting og da lærer du ord. Du går på tur med barna, på ski, lærte hva man må ha på av klær, hva man kan gjøre hvis de skal spise, hvis de må leke. Jeg lærer mye ting i barnehage.

En arbeidsgiver mente de lykkes raskere med arbeidsinnsats og opplæring enn med norskopplæring. Deltakerne i Ullensaker gjør det bedre på muntlige norskprøver, men det er dårligere resultater på skriftlige prøver og de ligger under nasjonalt nivå. Det er uvisst om det skyldes økt arbeidsfokus eller at deltakerne i langt større grad er spor 1 deltakere.

9 Effekter av KUM?

Formålet med KUM-ordningen er å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid. De ulike delmålene for ordningen retter seg både mot norskopplæringen og mot arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Med dette som utgangspunkt har vi i denne analysen undersøkt hvorvidt ordningen med KUM har hatt positive virkninger på resultatene i kommunene som har fått støtte til utviklingsprosjekter. Dette er undersøkt ved å sammenligne resultater før og etter at aktuelle kommuner mottok KUM-tilskudd, samtidig som vi sammenligner KUM-kommuner med andre kommuner som ikke har mottatt støtte. Antakelsen er at resultatene i de kommunene som har fått støtte har utviklet seg i en mer positiv retning enn i andre kommuner. Resultatindikatorerne er resultater på norskprøver og andelen av introduksjonsdeltakerne som har gått over til jobb eller utdanning etter endt introduksjonsprogram.

Vi har gjennomført to typer analyser:

- Analyse av om resultatene bedrer seg i kommuner som har mottatt KUM-midler (tilskuddsanalyse)
- Analyse av om innholdet i tilbudet påvirker resultatene (tiltaksanalyse)

I analysene har vi data på kommunenivå. Det betyr at vi undersøker KUM-kommuners samlede integreringsarbeid, og ikke enkeltprosjekter med støtte fra KUM. Antakelsen er at kommuner som søker støtte – gjerne i flere år – vil drive mer aktivt utviklingsarbeid og derigjennom oppnå bedre resultater.

9.1 Data og undersøkelsesdesign

Den første analysen er gjennomført med grunnlag i kommunedata fra 2012 og frem til 2018. Datamaterialet består av tre sett av variabler: 1) resultatindikatorer, 2) indikatorer på om kommunen har mottatt KUM-midler og 3) andre kjennetegn ved kommunen.

Resultatindikatorer

Datamaterialet inneholder to resultatindikatorer. Den ene er norskresultater og den andre overgang til arbeid/utdanning for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Et viktig mål med introduksjonsordningen er at deltakerne skal lære seg norsk som et middel på veien mot deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. Et relevant mål på virkningen av KUM-midlene er derfor resultatene på norskprøvene som deltakerne i introduksjonsprogrammet har avlagt. Data om norskresultater er hentet fra Kompetanse Norge sin statistikkbank. Med dette som utgangspunkt, har vi utarbeidet en indikator basert på norskprøver i perioden 2012-2018.³¹

Fra og med sommeren 2014 er det innført nye prøver i norsk, noe som i utgangspunktet betyr at resultatene før og etter 2014 ikke kan sammenlignes.³² Til vårt formål er det imidlertid mulig å utarbeide en samlet indikator som trolig ikke påvirkes av denne

³¹ Hver deltaker i introduksjonsprogrammet kan melde seg opp på tre prøvenivå: A1-A2, A2-B1 og B1-B2. Nivå A1-A2 er det letteste nivået og B1-B2 er det vanskeligste. Resultatene av prøvene vurderes delvis uavhengig av hvilket nivå deltakerne melder seg opp i. Generelt kan deltakerne oppnå dårligere resultat enn de har meldt seg opp i, men ikke bedre resultater. Dette gjelder imidlertid bare de skriftlige prøvene. På muntlige prøver kan deltakerne få én karakter høyere enn det nivået de har meldt seg opp i.

³² I perioden frem til 2014 var det norskprøver på tre nivåer, dvs. nivå 1, 2 og 3. Norskprøve 1 ble da brukt som en test av deltakerne underveis i opplæringen, mens Norskprøve 2 og 3 var avsluttende prøver. På begge de to sistnevnte nivåene gjennomføres det en muntlig og en skriftlig test.

endringen. Dette fordi vi måler resultater før og etter at kommunen får tilskudd fra KUM og mellom kommuner med og uten tilskudd. For å få en sammenhengende tidsserie, har vi beregnet én norskprøveindikator for perioden frem til 2014 og koblet denne på en tilsvarende beregnet norskprøveindikator for de nye norskprøvene fra høsten 2014. Beregningen av indikatorene er gjort på en slik måte at nivået før og etter 2014 er på omtrent samme nivå.

Resultatindikatoren frem til 2014 er laget ved å beregne et vektet gjennomsnitt for andelen som bestod norskprøve 2 og 3 i henholdsvis muntlig og skriftlig. Det betyr at andelen som oppnådde resultater på språkprøve 3 vektet høyere enn språkprøve 2. Dessuten vektet resultatene på skriftlig prøve noe høyere enn resultatene på muntlige prøver. Resultatindikatoren fra 2014 er laget ved å beregne et vektet gjennomsnitt av andelen som oppnådde et bestemt resultat (A1, A2, B1 og B2) på prøvene muntlig, skriftlig, lytteforståelse og leseforståelse. Indikatoren er vektet etter karakternivå samtidig som vi har vektet resultatene på skriftlige prøver noe høyere enn resultatene på de øvrige prøvene. Indikatoren på norskresultater er beregnet på en slik måte at den kan betraktes som «prosent måloppnåelse». Det betyr at dersom alle som har tatt prøvene, hadde oppnådd resultat B1 ville det gitt en skåre på 100 prosent. For perioden før 2014 ville vi hatt et resultat på 100 prosent dersom alle deltakerne hadde bestått språkprøve 3.

Data om overgang til arbeid/utdanning er bestilt fra SSB. Denne måler andelen av deltakerne på introduksjonsprogrammet i kommunen som er i utdanning eller har fått jobb ett eller to år etter at deltakerne avsluttet introduksjonsprogrammet. Det betyr at vi har én variabel som måler overgang til jobb/utdanning ett år etter avsluttet program og én variabel som måler tilsvarende to år etter. For å unngå å miste data som følge av sensurering³³, har vi videre slått sammen to og to årganger. Det betyr at de øvrige dataene består av ettårige årganger, mens for resultatindikatoren jobb/utdanning, har vi toårige data. Dette har vi håndtert ved å koble det første året av resultatdataene til den tilsvarende årgangen for de øvrige dataene. I kommunene med tilskudd fra KUM, betyr dette at alle deltakerne har avsluttet introduksjonsprogrammet etter det første året kommunen mottok tilskudd.

Resultatmålene på jobb/utdanning omfatter deltakere som har deltatt i introduksjonsprogrammet på et gitt tidspunkt. KUM-prosjektene retter seg imidlertid også mot grupper som ikke fanges opp i disse målingene. Dette gjelder for eksempel deltakere som har deltatt i introduksjonsprogrammet forut for de aktuelle måletidspunktene. Det er derfor en fare for at det blir en viss mismatch mellom målgruppene for KUM-prosjektene og resultatmålingene vi har benyttet.

Tilskuddsvariabler – Analyse 1

Vi har gjennomført to hovedtyper analyser. Den ene baserer seg på en sammenligning av kommuner med og uten KUM-tilskudd. I denne analysen tar vi ikke sikte på å måle resultatene fra de konkrete KUM-prosjektene. Til dette vil prosjektene ofte være for små og omfatte for få deltakere. Det vi imidlertid kan anta er at kommuner som søker KUM-midler over tid, samlet sett utvikler et bedre tilbud og oppnår bedre resultater enn andre kommuner.

Vi har utarbeidet to variabler for kommuner som har mottatt KUM-midler. Den ene, som vi har valgt å kalle «tilskuddskommune», indikerer om kommunen har mottatt KUM-

³³ Kommuner med færre enn 4 personer vil fjernes fra datamaterialet av SSB. Dette for å unngå at individer kan bli identifisert.

midler (verdi 1) eller ikke (verdi 0). Dette gjelder også for perioden før tilskuddsordningen startet opp, dvs. i 2012. Den andre variabelen som vi kaller «tiltaksperiode» indikerer perioden fra det tidspunktet den aktuelle kommunen mottok KUM-midler. Dersom en kommune mottok KUM-midler første gang i 2014 har den verdien 1 fra dette året og frem til utgangen av perioden, mens den har verdien 0 før 2014 (dvs. i 2012 og 2013). Formålet med disse to variablene er å måle virkningen av KUM-kommunenes virksomhet etter at de mottok tilskudd. Variabelen «tiltaksperiode» måler «effekten», mens variabelen «tilskuddskommune» kontrollerer for eventuelle forskjeller i resultater i forkant av tilskuddsperioden mellom kommuner med og uten tilskudd.

Variabelen tilskuddskommune er utformet i to varianter. I den ene varianten har vi stilt som krav at kommunen skal ha mottatt tilskudd i minst to år. Bakgrunnen for dette er at utviklingsarbeidet må ha et visst omfang for at vi skal kunne forvente å finne resultater. Erfaring tilsier også at det første tilskuddet ofte bærer preg av å være forprosjekter med begrenset betydning for kommunens samlede resultater. Med dette som begrunnelse, har vi også laget en annen variant der vi har satt krav til at kommunen skal ha mottatt tilskudd i minst tre år. I tråd med de teoretiske antakelsene innebærer dette at tre år med tilskudd antas å gi større ringvirkninger for integreringsarbeidet enn to eller ett år.

Variabelen tilskuddsperiode måler i utgangspunktet perioden fra kommunen mottar tilskudd og ut undersøkelsesperioden. Det betyr at dersom kommunen bare har mottatt tilskudd i f.eks. 2014 og 2015, vil tilskuddsperioden likevel være ut hele undersøkelsesperioden. Dette fordi vi forventer at prosjekter som er igangsatt i 2014 og 2015 vil ha en varighet også utover prosjektperioden. Samtidig har vi også laget en variant der vi måler tilskuddsperioden ett år etter at kommunen faktisk mottok tilskudd. Dette ut fra antakelsen at det tar minst ett år med utviklingsarbeid før vi kan forvente å se effekter for deltakerne.

Det betyr at vi utarbeidet følgende fire tiltaksvariabler:

- Tilskudd2_0: En KUM-kommune er her en kommune som har mottatt tilskudd i minst to år, men med maksimalt ett års opphold mellom årene kommunen har fått støtte. Kommuner som har mottatt støtte i to år, men der det f.eks. er to eller tre år mellom støtteårene, defineres altså ikke som KUM-kommune. Begrunnelsen er at KUM-støtten skal ha en viss kontinuitet. Kommunen defineres som KUM-kommune fra første året støtten mottas og ut hele analyseperioden (ut 2017/2018).
- Tilskudd3_0: En KUM-kommune er her en kommune som har fått tilskudd i minst tre år, men da med maksimalt ett års opphold mellom de tre årene. Her stilles det med andre ord større krav til kontinuitet i støtte fra KUM. Kommunen defineres som KUM-kommune fra det første året kommunen mottar støtte og ut analyseperioden.
- Tilskudd2_1: Definisjonen er den samme som for «Tilskudd2_0» bortsett fra at kommunen defineres som KUM-kommune først året etter at de mottok støtte første gang. Bakgrunnen for dette er antakelsen om at det tar tid før utviklingsarbeidet i kommunen får virkninger.
- Tilskudd3_1: Definisjonen er den samme som for «Tilskudd3_0» bortsett fra at kommunen defineres som KUM-kommune først året etter at de mottok støtte første gang. Bakgrunnen er antakelsen om at det tar tid før utviklingsarbeidet i kommunen får virkninger.

Virkingen av KUM måles ved å undersøke om KUM-kommunene oppnår bedre resultater enn andre kommuner, og om KUM-kommuner oppnår bedre resultater etter at de har mottatt tilskuddsmidler. Det betyr at vi både sammenligner KUM-kommunene

over tid, samtidig som vi også sammenligner KUM-kommunene med andre kommuner som ikke har mottatt tilskudd.

Forventingen er at KUM-kommuner oppnår bedre resultater enn kommuner som ikke har KUM-midler. Samtidig må vi ta høyde for at KUM-kommunene i utgangspunktet kan ha spesielle kjennetegn, f.eks. at de før de fikk KUM-midler hadde et godt integreringsapparat eller at de har andre forutsetninger som tilsier at resultatene er bedre. For å håndtere dette, har vi i analysene kontrollert for eventuelle forskjeller i resultatene før kommunene fikk KUM-midler. Det betyr at vi forventer en relativt større bedring i resultatene i KUM-kommunene enn i kommuner som ikke har fått tilskuddsmidler.

Tiltaksprofilen – Analyse 2

I den andre hovedanalysen er formålet å undersøke hvorvidt innholdet i kommunenes integreringstilbud har betydning for resultatene på norskrøver. Det betyr at vi tester ut variabler som beskriver tiltaksprofilen i kommunene. Variablene som måler tiltaksprofilen er hentet fra spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med evalueringen av KUM (undersøkelsen er nærmere omtalt i første rapport).

Spørreundersøkelsen inneholdt spørsmål om ulike tiltak kommunen kan tilby aktuelle innvandrergupper. Undersøkelsen ble gjennomført i 2018 og vi har derfor ikke muligheter til å gjennomføre en analyse av tiltak over tid. Dette er derfor en ren tversnittsanalyse der vi sammenligner kommuner på ett tidspunkt.

I denne analysen har vi benyttet den samme indikatoren på norsresultater som i den første analysen. For å få resultater som er mindre sårbare for årlige svingninger, har vi valgt å slå sammen resultatene for 2017 og 2018. Det betyr at vi har målt kommunenes tiltak i 2018 og resultatmålinger for 2017 og 2018. Vi legger derfor til grunn at egenskapene ved kommunen målt i 2018 også er egenskaper som kjennetegner tiltakene ett år tilbake i tid.

Vi har i denne analysen ikke undersøkt om tiltaksprofilen har innvirkning på overgangen til utdanning/arbeid. Årsaken til dette er at vi bare har resultatdata om overgang til utdanning/jobb frem til og med 2016/2017 for deltakere som var i introduksjonsprogrammet i perioden 2015/2016. Det betyr at vi har resultatmål som kommer i forkant av tidspunktet vi måler tiltaksprofilen (2018). En slik analyse vil ikke være særlig meningsfull.

Spørsmålet i denne analysen er om tiltaksprofilen kan bidra til å forklare variasjon i deltakernes norskresultater. I den grad dette er tilfelle, er spørsmålet videre om dette igjen kan relateres til kommuner som har fått tilskuddsmidler fra KUM. Dette analyseres først ved å undersøke sammenhengen mellom tiltaksprofilen og norskresultater. I den grad vi finner at tilbudet har betydning, undersøker vi om dette igjen kan skyldes tilskudd fra KUM-midlene. Med andre ord er spørsmålet om KUM-midlene har bidratt til å utvide eller utvikle tilbudet slik at det også kommer til uttrykk i bedre norskresultater.

Andre kjennetegn ved kommunen

Formålet med denne analysen er primært å undersøke om tilskudd fra KUM har bidratt til å stimulere kommunene til utviklingsarbeid som igjen bidrar til bedre resultater. Det betyr at vi ikke har hatt ambisjoner om å lage analysemodeller som gir et fullstendig bilde av ulike forhold som kan forklare variasjoner i resultatene. Analysene inneholder derfor kun et fåtall antatt relevante bakgrunnsvariabler om kommunene som vi kontrollerer for i modellen. Den viktigste her er innbyggerstørrelse fordi det er en overvekt av store kommuner som har mottatt tilskudd. En annen aktuell variabel er andelen innvandrere i kommunen. I modellene som analyser overgang til arbeid/utdanning har vi også inkludert

sysselsetting og arbeidsledighet i modellene. Tabell 9.1 viser en oversikt over variablene i analysene.

Tabell 9.1 Oversikt over variabler i analysene

	Kortnavn	Forklaring
Resultat-indikatorer	Norskrøver	Resultater på norskrøver, beregnet indikator
	Utdanning/arbeid introduksjonsdeltakere	Overgang til arbeid eller utdanning for deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet
	Prosent sysselsetting innvandrere (gr.2)	Sysselsetting blant innvandrere
Tilskuddskommune	Tilskuddskommune_2_1	Kommuner med tilskudd i minst to år (for hele perioden 2012-2018)
	Tilskuddskommune_3_1	Kommuner med tilskudd i minst tre år (for hele perioden 2012-2018)
Tilskuddsperioden	Tilskuddsperiode_2_1	Kommuner med tilskudd i minst to år, målt fra året etter første tilskuddsår
	Tilskuddsperiode_2_1	Kommuner med tilskudd i minst tre år, målt fra året etter første tilskuddsår
Bakgrunnskjenne-tegn	Innbyggere (1000)	Antall innbyggere i 1000 personer
	Prosent innvandrere	Andelen innvandrere i kommunen (av befolkningen totalt)
	Prosent sysselsatte (15-74)	Andelen av befolkningen 15-74 år som er sysselsatt
	Prosent sysselsatte innvandrere (gruppe 2)	Andelen innvandrere som er sysselsatt. Gruppe 2: Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom Australia og New Zeal.)
	Prosent arbeidsledighet (15-74)	Prosent registrert arbeidsledige 15-74 år (registrert ledighet)

9.2 Hva kjennetegner kommuner med tilskudd?

I dette avsnittet har vi presentert beskrivende statistikk for resultatdata, tilskuddsdata og bakgrunnsdata om kommunene.

Tilskuddsdata

Det er totalt 99 kommuner som har mottatt støtte fra KUM i perioden fra oppstart i 2013 til og med 2017. I løpet av femårsperioden er det omtrent halvparten av de 99 kommunene som har mottatt stønad 1-2 ganger, og omtrent halvparten som har mottatt 3-5 ganger. I alt er det 21 kommuner som har mottatt stønad alle fem årene.

Tabell 9.2 *Antall kommuner og tilskuddsår*

År	Tilskudd_2_0	Tilskudd_2_1	Tilskudd_3_0	Tilskudd_3_1
2011	0	0	0	0
2012	0	0	0	0
2013	41	0	37	0
2014	47	41	41	37
2015	63	48	47	41
2016	60	54	46	45
2017	62	62	46	46

Tabell 9.2 viser antall tilskuddskommuner som oppfyller kriteriene for å ha mottatt tilskudd minst to eller tre år, og på hvilket tidspunkt de aktuelle kommunene er registrert med tilskudd. I den første kolonnen fremgår det at det var 41 kommuner som første gang fikk tilskudd i 2013, og som samtidig har mottatt tilskudd i minst to år. I andre kolonne finner vi igjen de samme 41 kommunene registrert fra 2014. Med andre ord er oppstartstidspunktet her flyttet ett år frem fordi vi forventer at virkningen av tilskudd gitt i 2013 først synliggjøres året etter. I den tredje kolonnen ser vi at det er 37 kommuner som fikk tilskudd i 2013 og som samtidig har fått tilskudd i minst tre år. I fjerde kolonne finner vi de 37 kommunene igjen i 2014.

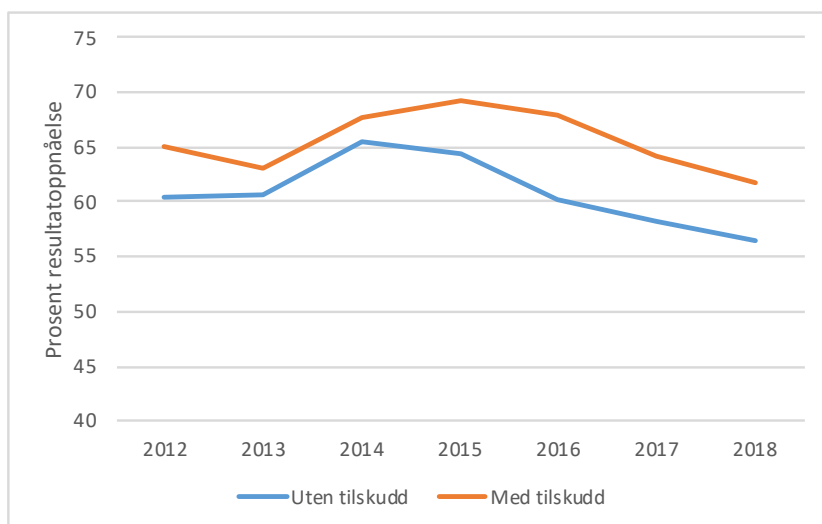
Resultatdata

Resultatoppnåelsen for norskresultatene er på 62 prosent for hele perioden. Resultatene varierer forholdsvis mye. Et standardavvik på 11,8 viser at resultatene i gjennomsnitt varierer med omtrent 12 prosentpoeng over og under gjennomsnittet på 62 prosent.

Figur 9.1 viser indikatoren for norskresultater for kommuner med og uten tilskudd fra KUM. Vi ser at norskresultatene er gjennomgående bedre i kommunene med tilskudd gjennom hele perioden. I tilskuddskommunene varierer den gjennomsnittlige resultatoppnåelsen mellom 69 prosent (2015) og 62 prosent (2018). I kommuner uten tilskudd er tilsvarende variasjon mellom 66 prosent (2014) og 57 prosent (2018). Fra 2014/2015 ser vi en trend ved at resultatene blir dårligere, men trenden er lik i begge kommunegruppene.

Andelen av deltakerne som går over til jobb/utdanning ett og to år etter avsluttet introduksjonsprogram, er på henholdsvis 64 og 67 prosent (i gjennomsnitt). Standardavviket er her på 15 når vi måler etter ett år og 14 når vi måler etter to år. Det betyr at det også her er forholdsvis store forskjeller i resultatene mellom kommunene.

Figur 9.1 Gjennomsnittlig norskresultater i perioden 2012-2018, kommuner med og uten tilskudd fra KUM

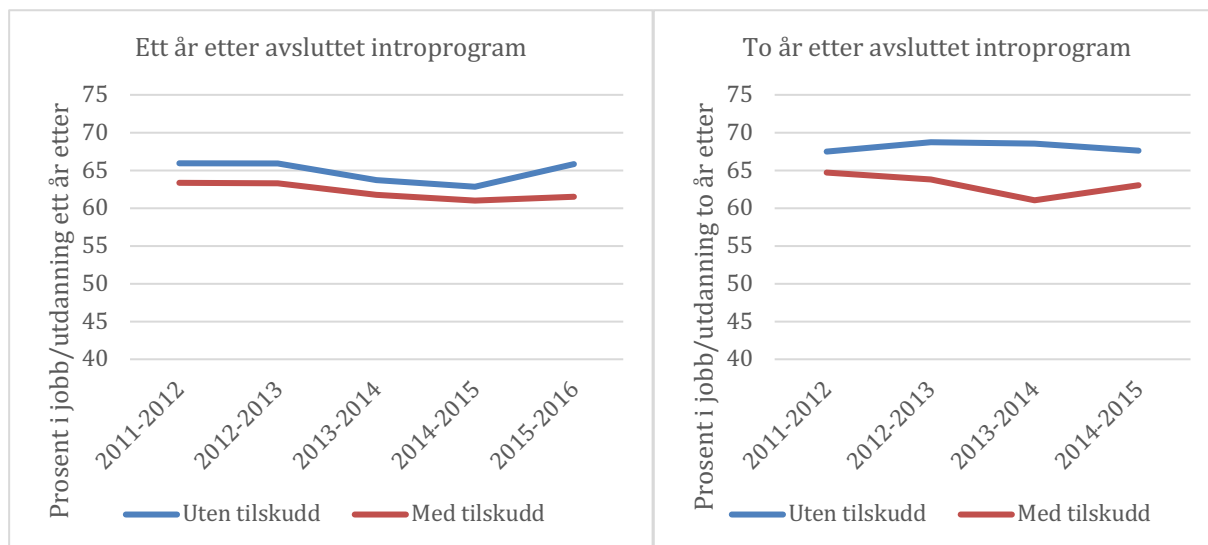


Figur 9.2 viser andelen av deltakerne i introduksjonsprogrammet som er i jobb eller utdanning ett og to år etter avsluttet program. Tidsperioden når deltakerne avsluttet fremgår av den horisontale akse (x-aksen) og resultatene er målt ett og to år etter denne tidsperioden. De to grafene viser deltakerne i kommuner med og uten tilskudd fra KUM.

Det fremgår av figuren at deltakerne i kommuner med tilskudd gjennomgående har dårligere resultater enn deltakerne i kommuner som ikke har mottatt tilskudd. Når vi måler resultatet ett år etter avsluttet introduksjonsprogram, er forskjellene relativt små. Resultatene bedres i kommuner uten tilskudd for deltakere som avsluttet i årene 2015-2016, mens i kommuner med tilskudd er resultatutviklingen mer stabil.

Når vi måler to år etter avsluttet program, ser vi at forskjellene mellom kommuner med og uten tilskudd øker noe, dvs. at kommuner med tilskudd har en svekket resultatoppnåelse utover i perioden, mens i kommuner uten tilskudd er utviklingen forholdsvis stabil. Samtidig ser vi at resultatene bedres noe i kommunene med tilskudd i perioden 2014-2015.

Figur 9.2 *Andel med overgang til jobb/utdanning ett og to år etter avsluttet introduksjonsprogram*



Bakgrunnsdata

Tabell 9.3 viser gjennomsnittet for fem bakgrunnsvariabler som er benyttet i analysen. I tabellen har vi sammenlignet kommuner med og uten tilskudd. Fordi det er store forskjeller i kommunestørrelse mellom kommuner med og uten tilskudd har vi også vist en kolonne der vi har tatt ut Oslo, Bergen og Trondheim fra gruppen av kommuner med tilskudd.

Det fremgår av tabellen at gjennomsnittlig størrelse på tilskuddskommunene er nesten 43 000 innbyggere, mens gjennomsnittet i andre kommuner er noe over 9 000 innbyggere. Standardavviket er forholdsvis stort blant kommuner med tilskudd, noe som skyldes at vi her finner de største kommunene i landet. Når vi tar disse ut av utvalget reduseres gjennomsnittlig innbyggertall til omtrent 28 000 innbyggere.

Tabell 9.3 Bakgrunnsdata for kommuner med og uten KUM-tilskudd. Gjennomsnitt og standardavvik.

	Kommuner uten tilskudd Gjennomsnitt (St.avvik)	Kommuner med tilskudd Gjennomsnitt (St.avvik)	Kommuner med tilskudd (ekskl. Oslo, Bergen, Trondheim) Gjennomsnitt (St.avvik)
Innbyggere	9153 (9438)	42828 (86112)	27725 (26830)
Prosent innvandrere	3,3 (1,6)	4,6 (2,3)	4,5 (2,1)
Prosent sysselsatte	67,3 (5,0)	66,6 (3,7)	66,5 (3,8)
Prosent innvandrere sysselsatte (gruppe 2)	53,7 (10,2)	53,7 (7,7)	53,6 (7,8)
Prosent ledige (registrert)	2,3 (0,9)	2,5 (0,8)	2,5 (0,8)

Av tabellen ser vi for øvrig at det er en noe større andel innvandrere i kommuner med tilskudd enn i de uten tilskudd. Ellers er det ingen vesentlige forskjeller i andelen sysselsatte i befolkningen som helhet eller blant personer i innvandrergroupe 2. Ledigheten er noe høyere i kommuner med tilskudd enn uten tilskudd.

9.3 Analyser av tilskuddskommuner

I denne analysen har vi undersøkt om resultatene på norskprøver og overgangen til jobb/utdanning har bedret seg etter at kommuner som har mottatt KUM-midler. Nedenfor har vi vist resultatene for tilskuddsvariabelen der kriteriet er at deltakerne har tilskudd i minst to år, og der resultatperioden er målt ett år etter at kommunen mottok tilskudd. Samtidig har vi testet ut andre varianter av denne variabelen (dvs. 3 år med tilskudd og uten ett års forskyvning) uten at disse viser noe vesentlig andre resultater.

Norskresultater

Tabell 9.4 viser fire modeller. I den første vises kun forskjellen mellom kommuner med og uten tilskudd. Her ser vi at kommunene med tilskudd har 5 prosent bedre resultat enn kommuner uten tilskudd. Dette gjelder for hele undersøkelsesperioden.

I den andre modellen har vi også tatt med variabelen tilskuddsperiode, dvs. variabelen som viser tidspunktet som de aktuelle kommunene mottar tilskudd fra pluss ett år. Dersom tilskuddet har effekt, skulle vi forventet et positivt signifikant resultat her. Estimater viser at variabelen tilskuddsperiode har en effekt på omtrent ett prosentpoeng. Resultatet er imidlertid ikke signifikant.

Tabell 9.4 Analyser av norskresultater

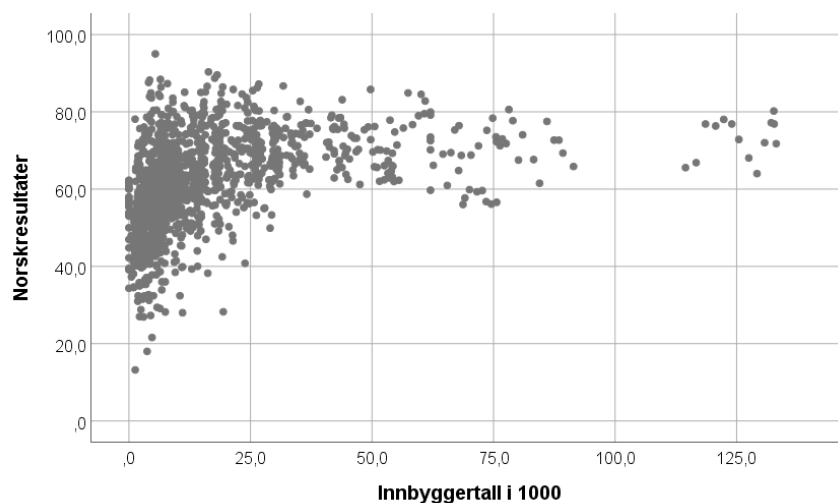
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
(Constant)	60,59 ***	60,59 ***	58,80 ***	49,06
Tilskuddskommune (min 2 år)	5,07 ***	4,51 ***	3,54 ***	-1,26
Tilskuddsperiode (min 2 år og målt året etter første tilskudd)	-	0,94	0,00	-0,75
Innbyggere (i 1000 personer)	-	-	0,03 ***	-
Innbyggere (log)	-	-	-	5,97 ***
Prosent innvandrere	-	-	0,39 **	-0,10
R2	0,037	0,039	0,070	0,268

I den tredje modellen der vi kontrollerer for innbyggertall og andelen innvandrere i kommunen, ser vi at effekten av variabelen tilskuddsperiode forsvinner helt. Samtidig fremgår det at resultatene er bedre desto større kommunen er. Tilsvarende ser vi at jo større andelen innvandrere er i kommunen, desto bedre er resultatene. Dette er altså uavhengig av kommunestørrelse. En rimelig forklaring på disse resultatene kan være at kommunestørrelse eller omfanget av innvandrere i seg selv gir mulighet til å oppnå faglige stordriftsfordeler, f.eks. i form av å gi et differensiert tilbud, eller at det gir grunnlag for å etablere større fagmiljø.

I den fjerde modellen har vi transformert innbyggertall til logaritmisk form for å teste om dette i større grad forklarer norskresultatene. I så fall har vi å gjøre med en kurveformet sammenheng mellom kommunestørrelse og norskresultater. Modellen endres forholdsvis mye når vi log-transformerer innbyggerstørrelse. For det første øker modellens forklaringskraft betydelig, dvs. fra en forklart varians på 7 prosent til en forklart varians på 27 prosent. For det andre ser vi at effekten av det å være KUM-kommune (tilskuddskommune) forsvinner. Det at KUM-kommunene gjennomgående har bedre norskresultater i hele perioden, kan med andre ord ene og alene tilskrives innbyggerstørrelse. For det tredje ser vi at virkningen av innbyggerstørrelse øker betraktelig i modell 4. Det betyr at sammenhengen mellom kommunestørrelse og resultater ikke er lineær, men har en kurveformet sammenheng.

I Figur 9.3over har vi vist hvordan formen på sammenhengen mellom kommunestørrelse og norskresultater. Her ser vi at norskresultatene varierer forholdsvis mye blant de minste kommunene. De fleste kommunene under 15 tusen innbyggere har resultat på mellom 25 og 85 prosent. Etter hvert som kommunen blir større, ser vi videre at resultatene etablerer seg på et gjennomgående høyt nivå. De fleste kommunene ligger her på 60 prosent eller over. I figuren har vi utelatt de alle største kommunen, men disse følger det samme mønstret som kommuner med 50 tusen innbyggere eller mer.

Figur 9.3 Sammenheng mellom innbyggertall og norskresultater (kommuner med mer enn 150 tusen innbygger vises ikke i figuren)



Samlet sett tyder analysene på at de relativt gode resultatene vi finner i kommuner med KUM-midler sannsynligvis ikke har å gjøre med at de har mottatt KUM-tilskudd. Dette fordi resultatene i disse kommunene også var bedre før de mottok KUM-midler. Samtidig viser den siste modellen i analysen at de gode resultatene i kommuner med KUM-tilskudd primært skyldes at KUM-kommunene er større kommuner, og at større kommuner gjennomgående har bedre resultater enn mindre kommuner.

Det kan være flere forklaringer som ligger bak sammenhengen mellom innbyggertall og norskresultater. En forklaring er av datateknisk karakter og innebærer at den store variasjonen blant små kommuner skyldes tilfeldigheter. I de minste kommunene er det relativt få deltakere, noe som kan bidra til tilfeldige svingninger i resultatene. I større kommuner med flere deltakere, vil slike variasjoner jevne seg ut.³⁴ En annen forklaring er at små kommuner har varierende kvalitet på tilbudet, mens i større kommuner er variasjonene i tilbudet mindre og på et gjennomgående høyere nivå. Det er rimelig å anta at dette igjen henger sammen med muligheten for å tilby mer differensiert tilbud eller at større kommuner har bedre tilgang på kompetanse.

Resultatene viser at kommunene som har mottatt KUM-tilskudd er relativt store. Selv om vi ikke vet sikkert hvorfor store kommuner gjennomgående har bedre resultater enn mindre, er det dette som forklarer at KUM-kommunen har hatt relativt gode norskresultater. Dette er sannsynligvis ikke en effekt av KUM-tilskuddet, ettersom KUM-kommunene også hadde gode resultater i forkant av at tilskuddsordningen ble innført.

Overgang til jobb/utdanning etter ett år

Tabell 9.5 viser estimerte effekter på overgangen til jobb/utdanning ett år etter at deltakerne avsluttet introduksjonsprogrammet. Modell 1 viser at tilskuddskommunene har gjennomgående noe dårligere resultater enn kommuner uten tilskudd (2,8 prosent). I modell 2 ser vi også at resultatene i KUM-kommunenes prosjektperiode er negativ (2,08 prosent), men ikke signifikant. Med andre ord har ikke kommunene som mottok tilskudd fra KUM noe bedring i resultatene etter at de mottok tilskudd.

³⁴ Når undersøker variasjonen mellom årene innenfor hver kommune, finner vi gjennomgående større variasjoner i små kommuner enn i store. Dette gir en viss støtte til denne forklaringen.

Tabell 9.5 Effekter på overgang til jobb/utdanning, etter ett år

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
(Constant)	64,91 ***	64,91 ***	65,15 ***	57,18 ***
Tilskuddskommune (min 2 år)	-2,80 ***	-2,23 **	-1,22	1,57
Tilskuddsperiode (min 2 år og målt året etter første tilskudd)	-	-2,08	-0,51	0,36
Innbyggere (i 1000 personer)	-	-	-0,02 *	-
Innbyggere (log)	-	-	-	-4,12 ***
Prosent innvandrere	-	-	-0,28	0,22
Prosent sysselsatte 15-74 år	-	-	-0,06	0,02
Prosent sysselsatte innvandrere (gruppe 2)	-	-	0,21 ***	0,34 ***
Prosent arbeidsledige 15-74 år	-	-	-2,63 ***	-1,95 ***
R2	0,008	0,009	0,057	0,105

I modell 3 har vi også tatt med flere bakgrunnsvariabler som innbyggertall, andel innvandrere, sysselsetting og arbeidsledighet. Her ser vi at innbyggertall har en forholdsvis svak negativ effekt, men signifikant på 10%-nivå. I modell 4 har vi transformert innbyggertallet, noe som gjør at effekten blir klart forbedret. Vi ser også at modellens forklarte varians øker fra 5,7 prosent til 10,5 prosent. Med andre ord er resultatene dårligere desto større kommunen er. Men dette kan ha en datateknisk forklaring slik som nevnt over.

Ellers viser resultatene at jo større andel innvandrere som er sysselsatt i kommunen, desto større er overgangen til utdanning/jobb. Videre, jo større ledighet, desto mindre er overgangen til utdanning/arbeid. Det ser med andre ord ut til at arbeidsmarkedsvariablene har en stor betydning for overgangen til utdanning/arbeid. Det er noe mer usikkert hva som ligger bak effekten av kommunestørrelse. På den ene siden kan det være substansielle forklaringer i form av at større kommuner har mer differensiert tilbud eller tilgang på bedre kompetanse. Samtidig kan vi på den andre siden ikke se bort ifra at den sterke effekten av kommunestørrelse kan ha en datateknisk forklaring.

Overgang til jobb/utdanning etter to år

Tabell 9.6 viser estimerte effekter av overgangen til utdanning/jobb etter to år. Resultatene her er like den vi fant i den forrige analysen. Modell 1 viser at KUM-kommunene har 5 prosentpoeng dårligere resultater enn andre kommuner for hele perioden. Videre viser modell 2 at det ikke er noen effekt av tilskuddsperioden. På samme måte som i den forrige analyser, ser vi også her en negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og overgangen til utdanning/arbeid, at ledighetsnivået påvirker overgangen negativt og at andelen sysselsatte innvandre påvirker overgangen positivt.

Tabell 9.6 Effekter på overgang til jobb/utdanning, etter to år

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
(Constant)	68,08 ***	68,08 ***	73,26 ***	66,97 ***
Tilskuddskommune (min 2 år)	-4,94 ***	-4,81 ***	-3,56 ***	-1,01
Tilskuddsperiode (min 2 år og målt året etter første tilskudd)	-	-0,84	0,22	1,30
Innbyggere (i 1000 personer)	-	-	-0,01	-
Innbyggere (log)	-	-	-	-3,57 ***
Prosent innvandrere	-	-	-0,48	0,14
Prosent sysselsatte 15-74 år	-	-	-0,05	0,02
Prosent sysselsatte innvandrere (gruppe 2)	-	-	0,10 *	0,22 ***
Prosent arbeidsledige 15-74 år	-	-	-2,73 ***	-2,28 ***
R2	0,025	0,025	0,062	0,102

9.4 Analyser av innholdet i kommunenes tilbud

Hovedformålet med denne analysen er å undersøke hvorvidt innholdet i kommunenes tilbud har betydning for resultatene på norskprøvene. Til forskjell fra den forrige analysen som kun sammenligner kommuner med og uten KUM-tilskudd, undersøker vi her innholdet i tilbudet. Problemstillingen er om tilbudet kan bidra til å forklare resultatene, og om dette igjen kan knyttes til KUM-midlene. Dette analyseres først ved å undersøke om det er sammenheng mellom tilbudet og resultater. Dernest undersøker vi om de aktuelle tilbudene kan tilskrives egenskaper ved KUM-kommunene. Med andre ord er spørsmålet om KUM-midlene har bidratt til å utvide eller utvikle tilbudet slik at det også kommer til uttrykk i bedre resultater.

Datagrunnlag

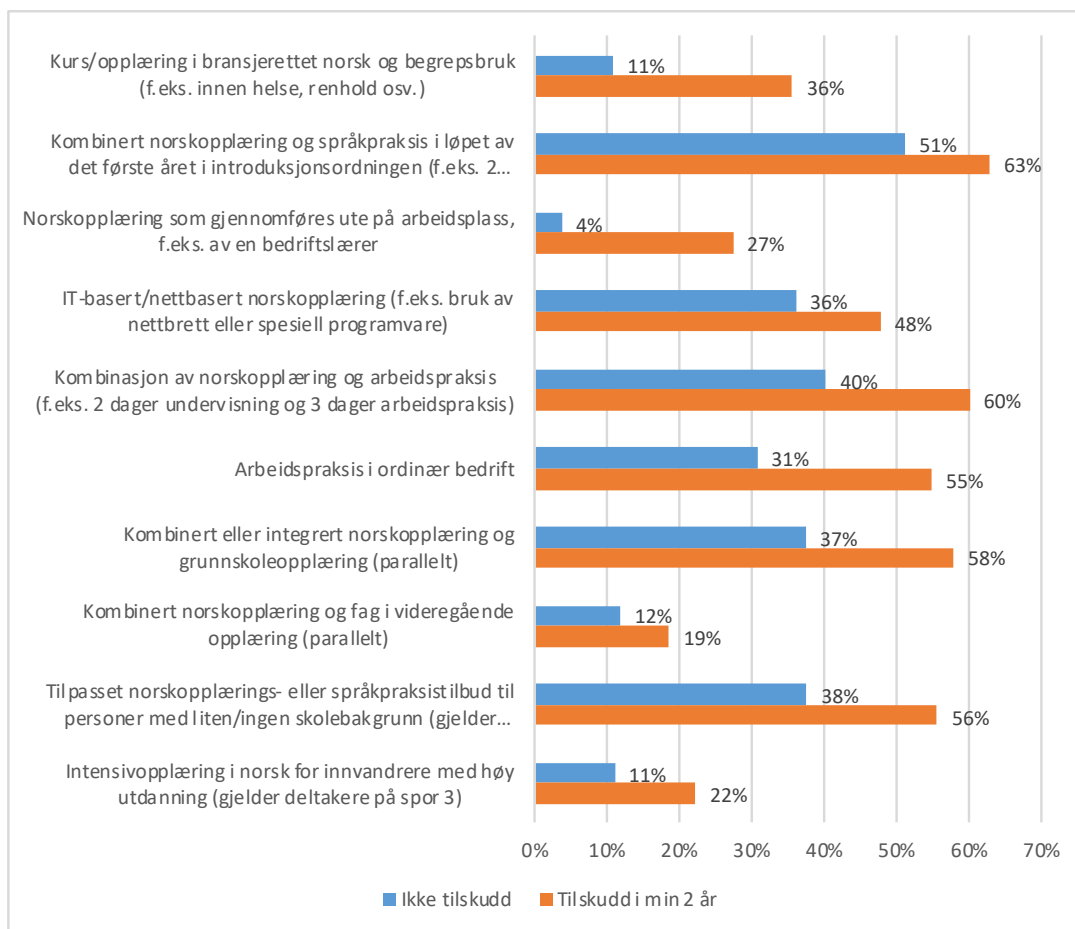
I denne undersøkelsen har vi basert oss på data fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med evalueringens første delrapport. Et av spørsmålene i undersøkelsen omhandlet kommunenes tiltakstilbud. I tillegg har vi benyttet den samme resultatindikatoren for norskresultater som i forrige analyse, samt bakgrunnsvariabler som kommunestørrelse og andel innvandrere i kommunen. Det var i alt 248 kommuner/bydeler som har svart på spørreundersøkelsen. Av disse igjen har vi 158 kommuner som har registrert data med norskresultater (i 2017 og/eller 2018). Analysene av norskresultater består med andre ord av 158 enheter, og av disse igjen er det 47 kommuner som har hatt tilskudd i minst to år.

For de 158 kommunene som inngår i utvalget er gjennomsnittlig språkferdighet på 57 (av totalt 100). Resultatene varierer mellom 32 prosent og 79 prosent (st.avvik = 9,5). Som vist i de foregående analysene er det forholdsvis stor forskjell i kommunestørrelse og andelen innvandrere i kommuner med og uten KUM-tilskudd. I dette utvalget er det i gjennomsnitt 7400 innbyggere i kommuner uten KUM-tilskudd og 36 200 innbyggere i kommuner med KUM-tilskudd. Vi finner også at andelen innvandrere fra Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia er noe større i KUM-kommunene (6,5 prosent) enn i sammenligningskommunene (3,7 prosent).

Kjennetegn ved tilbudet

I spørreundersøkelsen ba vi kommunene beskrive tilbudet de har innen norskopplæring, samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet i kommunen. Figur 9.4 viser at kommuner med KUM-midler i langt større grad har de ulike tilbudene sammenlignet med andre kommuner. Spesielt ser vi at det er langt mer bruk av bransjerettet språkopplæring og norskopplæring på arbeidsplasser i KUM-kommunene.

Figur 9.4 *Andel kommuner som oppgir at de har ulike tiltak som et fast tilbud i kommunen*



Tabell 9.7 viser også at KUM-kommunene har et langt bredere tilbud enn andre kommuner. I alt er det 70 prosent av KUM-kommunene som oppgir å ha 3 eller flere tilbud, mens tilsvarende i øvrige kommuner er 50 prosent. Videre er det 47 prosent av KUM-kommunene som oppgir at de har 5 eller flere tilbud, mens tilsvarende i andre kommuner bare er på 22 prosent.

Tabell 9.7 *Antall tilbud i kommuner med KUM-tilskudd i minst to år og kommuner uten KUM-tilskudd/tilskudd i ett år*

	Kommuner uten KUM-tilskudd/tilskudd i ett år	Kommuner med KUM-tilskudd i min. 2 år.
3 og flere tilbud	49 %	70 %
4 og flere	31 %	60 %
5 og flere	22 %	47 %
6 og flere	11 %	30 %
7 og flere	4 %	19 %

Analysér av norskresultater

Vi har gjennomført to typer analyser. I den første undersøker vi hvorvidt antall tilbud i kommunen har innvirkning på resultatene, og om dette kan tilskrives KUM-kommunene. I den andre undersøker vi om det er spesielle tilbud som ser ut til å gi bedre resultater enn andre.

Tabell 9.8 *Betydningen av antall tilbud på norskresultater i kommunen*

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
	B sig	B Sig	B Sig	B Sig
(Constant)	47,95	49,21	48,25	5,15
Antall tilbud i kommunen	1,41 ***	1,07 **	0,75 **	0,43
Kommune med tilskudd i minst 2 år	-	4,73 ***	1,83	-1,57
Innbyggere (i 1000)		-	0,08 ***	
Innbyggere (log)	-	-	-	5,35 ***
Prosent innvandrere	-	-	0,40 **	0,22
R2	0,093	0,137	0,241	0,484

Modell 1 i tabellen over viser virkningen av antall tilbud på norskresultatene. Analysen viser at jo flere tilbud, desto bedre er norskresultatene. Det betyr at når kommunen øker med ett tilbud, bedres resultatene med 1,4 prosentpoeng. F.eks. vil en kommune med 2 tilbud ha estimerte resultatgrad på 50,7 prosent, mens en kommune med 8 av tilbudene vil ha resultat på 59,2 prosent.

I modell 2 har vi testet om virkningen av antall tilbud kan forklares med at kommunen har fått KUM-tilskudd i to år eller mer. Siden effekten av antall tilbud svekkes, kan det tyde på at noe av effekten kan tilskrives KUM-kommunene, men ikke alt. Fremdeles er virkningen av antall tilbud klart signifikant, uavhengig av om det er KUM-kommuner eller ikke.

I modell 2 ser vi også at KUM-kommunene har bedre resultater enn andre kommuner (4,7 prosentpoeng bedre norskresultat). I modell 3 der vi kontrollerer for antall innbyggere og andel innvandrere i kommunen, svekkes betydningen av antall tilbud betydelig (ikke signifikant). Dette er i tråd med de øvrige analysene som viser at forskjellene i resultatene mellom KUM-kommuner og andre kan tilskrives kommunestørrelse. Men selv om vi kontrollerer for innbyggerstørrelser, har antall tilbud fremdeles en positiv signifikant virkning på norskresultatene.

I modell 4 har vi log-transformert variabelen kommunens innbyggertall. Da ser vi for det første at modellen styrkes betraktelig (fra 24 til 48 prosent forklart varians). For det andre ser vi at de nå kun er innbyggertall som har forklaringskraft i modellen. Det betyr at antall tilbud ikke har noe selvstendig effekt. Det er rimelig å tolke resultatene dithen at større kommuner har bedre muligheter til å ha et mer mangfoldig tilbud, noe som igjen gir positive norskresultater. Disse analysene understøtter ikke at mangfoldet i tilbudet er et resultat av KUM. Men i KUM-kommunene har vi et mangfoldig tilbud på lik linje med andre store kommuner som ikke har KUM-tilskudd.

Tabell 9.9 Betydningen av innholdet i tilbudet på norskresultater i kommunen

	Modell 1		Modell 2		Modell 3		Modell 4	
	B	sig	B	Sig	B	Sig	B	Sig
(Constant)	51,98		52,05		50,11		6,33	
Kombinert norskopplæring og fag i videregående opplæring	5,83	***	5,10	***	4,67	***	2,85	**
Kurs/opplæring i bransjerettet norsk og begrepsbruk	3,50	**	1,87		1,33		1,52	
KUM-kommune (min 2 år)	-		4,11	**	1,44		-1,98	
Innbyggere (i 1000 personer)	-		-		0,08	***		
Innbyggere (log)	-		-		-		5,31	***
Prosent innvandrere (gr. 2)	-		-		0,36	**	0,18	
R ²	0,145		0,173		0,273		0,517	

I analysen over har vi skiftet ut variabelen antall tilbud med de konkrete tilbudene vi spurte om i spørreundersøkelsen. Det er i alt 10 tilbud som inngår i analysen, og vi har derfor benyttet en trinnvis metode for å ekskludere tiltakene som ikke har betydning for norskresultatene (stepwise-metode). Modell 1 viser at det er to tilbud som har signifikant betydning på norskresultatene. Dette er:

- Kombinert norsk og videregående skole
- Kurs/opplæring i bransjerettet norsk

Kommuner med kombinert norsk og fag i videregående, har nesten 6 prosent bedre resultat enn andre kommuner, mens de som har bransjerettede kurs har 3,5 prosent bedre resultater. I modell 2 har vi undersøkt om dette tilbudet er noe som kjennetegner KUM-kommunene spesielt. Har der vi at KUM-kommunene fanger opp mye av effekten av bransjerettet norsk. Men i modell 3 og 4 ser vi at dette lang på vei kan forklares av innbyggerstørrelse. Det betyr at virkningen av bransjerettede kurs ikke er noe spesielt for KUM-kommuner, men for større kommuner generelt. Bruk av kombinasjonsklasser

ser vi har virkning uavhengig av om det er KUM-kommune eller ikke. Selv når vi kontrollerer for innbyggerstørrelse, ser vi en positiv effekt av det å ha tilbud med kombinasjonsklasser.

10 Konklusjoner – felles erfaringer

KUM er en tilskuddsordning som ble innført i 2013 og hadde som formål å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid. I denne andre rapporten fra evalueringen har vi forsøkt å svare på følgende tre spørsmål:

- Bidrar ordningen til å gi bedre resultater i de kommunene som har mottatt tilskudd?
- Hva slags tiltak virker for hvilke grupper?
- Hvilke forutsetninger må være tilstede for at de ulike tiltakene skal virke?

De tre spørsmålene belyses både med utgangspunkt i en litteraturgjennomgang, en case-undersøkelse av 19 ulike prosjekter og en kvantitativ analyse av resultater i kommuner med tilskudd fra KUM. I dette kapitlet sammenfatter og drøfter vi sentrale funn fra de ulike datakildene.

10.1 Resultater av KUM

Analysene viser at vi ikke finner merkbare bedringer i resultatene etter at kommuner mottar KUM-tilskudd. Dette gjelder verken norskresultater eller overgangen til utdanning/arbeid. I den grad vi finner positive resultater i KUM-kommunene, ser det ut til at dette er resultater de hadde før de mottok tilskudd og/eller at det er utviklingstrekk som gjelder større kommuner generelt (ikke KUM-kommunene spesielt).

Vi kan imidlertid ikke med bakgrunn i resultatene trekke noe endelig konklusjon om at tilskuddet ikke har noen virkning. For det første har vi benyttet datagrunnlag på kommunenivå, mens tilskuddene gis til konkrete prosjekter. Det kan derfor være at deltakerne i de konkrete prosjektene har oppnådd bedre resultater enn de ellers ville gjort, men at vi ikke klarer å fange dette opp i våre analyser. Dette skyldes at mange prosjekter er relativt små og omfatter få deltakere. Dersom ikke metodene i prosjektene spres og implementeres i bred skala, vil vi neppe fange opp virkningene av prosjektene i våre analyser. Det betyr også at det kan blant prosjektene kan være verdifull og nyttig kunnskap som det er verdt å bygge videre på. For det andre kan det være at innretningen av enkelte prosjekter har vært av en slik karakter at det ikke kan forventes effekter innenfor den resultatperioden vi måler. Dette kan f.eks. gjelde ordninger med fagbrev.

Vår antakelse var at KUM-tilskuddet ville ha en stimulerende virkning på kommunenes samlede integreringstilbud. Dette forutsetter at de enkelte prosjektene realiseres i form av konkrete tiltak, at de konkrete tiltakene faktisk gir bedre resultater, og at tiltakene implementeres og spres slik at de når bredere grupper av aktuelle deltakere. Den teoretiske antakelsen vi la til grunn har med andre ord mange ledd som kommunene skal lykkes med for at vi skal kunne forvente å se bedring i resultatene. Erfaringene fra case-kommunene er at det kan svikte i flere av disse leddene. For det første blir ikke alle prosjekter realisert av ulike grunner. For det andre er det grunn til å tro at ikke alle prosjektene nødvendigvis gir en merverdi for deltakerne eller i det minste en merverdi på kort sikt. Dette kan handle om at tiltaket rett og slett er for dårlig utformet, at det ikke er tilpasset målgruppen, eller det kan tenkes at tiltakene først får effekt på lang sikt. Det siste er spesielt aktuelt for prosjektene som har satset på ulike fagbrevløp. For det tredje er det grunn til å tro at mange av prosjektene forblir avgrensede prosjekter med små ringvirkninger. Dette har bl.a. å gjøre med at flere tiltak krever økt ressursinnsats som er vanskelig å få til uten tilskuddsmidler. Siden tilskuddene er av begrenset varighet, begrenser dette også de nye tiltakenes varighet og utbredelse. Dette betyr at det er mange faktorer som kan forklare hvorfor vi ikke finner positive resultater. Men det betyr samtidig at potensialet i mange av prosjektene ikke er utnyttet godt nok.

10.2 Kunnskapsgrunnlag: Hva virker?

Det er store forskjeller mellom kommuner i resultater av introduksjonsprogrammet. Mye forskning har forsøkt å identifisere årsaker til dette. Selv om man tar hensyn ulik sammensetning av deltakergruppa og kjennetegn ved kommunene, gjenstår det en god del forskjeller i resultater. Litteraturgjennomgangen viser at kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt i den forstand at det finnes lite sikker kunnskap om hva som virker. Med dette menes for det første at det i liten grad finnes entydige definerte metoder eller tiltak. Bl.a. peker litteraturen på at det som tilsynelatende er like tiltak, kan ha varierende utforming. For det andre finnes det begrenset med empiriske undersøkelser som kan stadfeste virkningen av ulike metoder. Samtidig kan det være grunn til å trekke fram tre type tiltak som antydes å ha en positiv virkning. Dette er:

- Kombinert norskopplæring og arbeid
- Tett oppfølging av deltakerne, dvs. at deltakere har definerte kontaktpersoner som driver systematisk oppfølgingsarbeid
- Lærere med norsk som andrespråk
- Tilbud om rask progresjon for spor 3-deltakere

I litteraturen pekes det samtidig på at det ikke nødvendigvis er selve tilbudet som betyr noe, men heller kvaliteten på tilbudet. Det betyr at arbeids- eller språkpraksis kan ha en virkning, men bare dersom det foregår på relevante arbeidsplasser eller på arbeidsplasser der man får praktisert språket. Det er forøvrig en vesentlig forskjell mellom de to første og det tredje punktet. Mens de to første handler om hva deltakerne tilbys, handler det tredje om hjelperens kompetanse. Spørsmålet er med andre ord om gode resultater springer ut av spesifikke metoder eller om resultatene er et produkt av den enkelte veileder eller lærers profesjonelle kunnskap og kompetanse. Det er for øvrig også verdt å nevne at mye av forskningen på tiltak og virkemidler har vært rettet mot innvandrere generelt og i liten grad på spesifikke grupper. Det fjerde punktet over handler om tiltak for en spesifikk gruppe, men det finnes ellers lite kunnskap om hva som virker for hvilke grupper innvandrere.

10.3 Erfaringer fra casene

Erfaringene fra de ulike prosjektene gir både et innblikk i det som potensielt ser ut til å være vellykkede satsinger, men samtidig kan de også bidra til å forklare hvorfor vi ikke nødvendigvis finner effekter i de kvantitative analysene. Vi har skilt mellom seks typer prosjekter. Dette er:

- Fagbrev
- Forberedende yrkesopplæring
- Norskopplæring
- Integrert norsk og praksis
- Rask progresjon
- Individuell oppfølging i praksis

Fagbrev

Fire av prosjektene vi har sett på har satset på å gi et tilbud som leder til fagbrev: Steinkjer, Odda, Sandefjord og Ski. I de fire casene finner vi tre varianter: ordinært fagbrev i form av en moderert vekslingsmodell; praksiskandidatordningen og ordningen

med fagbrev på jobb. Dette er tiltak som det er god grunn til å anta gir positive effekter på deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet. Fagbrev gir formelle kvalifikasjoner og formelle kvalifikasjoner gir normalt bedre muligheter på arbeidsmarkedet. Selv om mange deltakere i disse prosjektene har fått kvalifikasjoner som har gitt dem jobb innen faget, har alle opplevd en del frafall og/eller at en del elever ikke har bestått.

Det å få deltakerne til å gjennomføre og bestå fagprøve er en hovedutfordring med denne typen tiltak. Det er krevende for mange deltakere å mestre norsk på et nivå som gjør at de også er i stand til å klare å tilegne seg andre fag, og prosjektene innebærer forsterket norskopplæring, organisert på ulike måter. Flere erfarer at deltakerne trenger opplæring i læringsstrategier, og at lærerne har kompetanse som kan bidra til det.

De tre fagbrevordningene tilrettelegger for deltakerne på ulike måter, og innebærer ekstra undervisningsressurser. I forsøket med praksiskandidatordningen er målet at deltakerne skal ta teoretisk fagprøve i løpet av 1,5 år. Med tanke på gjennomføringen er det en fordel her at deltakerne ikke tar fellesfag, men erfaring viser likevel at det kan være vanskelig å bestå den teoretiske fagprøven. Dessuten avsluttes tiltaket før deltakerne har gjennomført praksisperioden på 5 år. Det betyr at tiltaket ikke inneholder noe opplegg for å sikre at deltakerne fullfører den praktiske fagprøven.

Forsøkene med å teste ut ordinært fagbrevløp (dvs. at det inkluderer fellesfagene) er tilpasset på den måten at de gjennom hele løpet kombinerer skoleundervisning og praksis (vekslingsmodeller). En utfordring med denne ordningen er at deltakerne skal gjennom et forholdsvis omfattende løp med både norskopplæring, fellesfag og fagopplæring.

Den tredje ordningen – fagbrev på jobb – er ny, og i det aktuelle prosjektet i Ski er de i oppstart med å utforme denne ordningen. Sett i lys av erfaringene fra de øvrige fagbrevordningene, er dette en modell som kan ha noen fortrinn med tanke på gjennomføring. En fordel er at deltakerne slipper fellesfagene. En annen fordel er at ordningen innebærer at deltakerne inngår kontrakt med arbeidsgiver fra første dag.

En sentral rammebetingelse for at fagbrevprosjektene skal lykkes, er et godt samarbeid mellom fagsiden og norskopplæringsiden, både på institusjonsnivå og lærernivå. Casene har hatt enkelte utfordringer knyttet til dette, men som i hovedsak har blitt løst. Blant annet er det ulike syn på når elevene bør ut i praksisfeltet, men prosjektene har justert dette eller ser for seg at de vil justere dette som følge av de erfaringene de har bygd opp.

Et annet suksesskriterium er å ha på plass finansiering av livsoppholdet under opplæringen siden løpet tar lenger tid enn deltakerne har introduksjonsstønad. Dette er løst på ulike måter, og i noen tilfeller i et «spleiselag» mellom offentlige instanser og arbeidsgivere.

En forutsetning for å kunne ta fagbrevet, uansett hvilken modell man velger, er tilgang til praksis- eller lærlingplasser. Flere av casene har møtt utfordringer med å rekruttere praksisplasser. Noe av dette bunner i lav bevissthet om etterspørselen og/eller dårlig planlegging. En erfaring er at en bør sikre et forpliktende samarbeid både med samarbeidende instanser og med arbeidsgivere, ved skriftlige avtaler.

Et sentralt spørsmål med fagbrevordningene er om det bør stilles krav til norskferdigheter eller grunnleggende utdanning for å starte et slikt løp. Erfaringen fra enkelte av forsøkene tyder på at det er en stor fordel om deltakerne har skolegang og derigjennom har tilegnet seg læringsstrategier. I noen av casene har de startet men lavere krav, men som de valgte å justere dette opp. Dette tilsier at tiltaket kanskje egner seg best for deltakere i spor 2. Alternativt kunne man tenke seg et forkurs der deltakerne kvalifiserer seg for å delta, både språklig, faglig og for å avklare deltakernes motivasjon og interesser.

På spørsmål om hvem et faglørp kan passe for, er det likevel noen som mener at dette kan fungere for elever med et svakere utgangspunkt, og at det er snakk om å «kompensere» tilstrekkelig, eller på riktig måte. Det er grunn til å tro at dette vil kreve mer tilpassede læringsstrategier og lenger varighet av løpene.

Forberedende yrkesopplæring

I utvalget har vi fire case under overskriften forberedende yrkesopplæring: Tre i Bærum og ett i Larvik. Essensen i disse tiltakene er å gi deltakerne opplæring i et fag/yrke og et fagspråk ved å kombinere norskundervisning, fagundervisning og praksis, med mål om å gå rett inn i en jobb. Dette er et tiltak som ser ut til å gi gode resultater.

Kvaliteten vil i disse tre prosjektene bestå av egenskaper ved tre ulike læringsarenaer som på ulike måter inngår i en helhetlig prosess. Dette er skolebasert norskopplæring, skolebasert fagopplæring og opplæring i praksis innen ulike yrker. Tanken er at deltakerne oppnår progresjon ved at norskopplæring, fagopplæring og praksis settes sammen på bestemte måter, og at koblingen mellom skole og praksis skal bidra til bedre læring blant deltakerne.

I ett av kursene foregår norskopplæring, fagopplæring og praksis parallelt gjennom hele kursperioden. Tilnærmingen bygger på tanken om at det beste for deltakernes læring er å komme raskest mulig ut i praksis (place-train). De tre andre kursene opererer med modeller hvor deltakerne går gjennom en periode med norskopplæring og fagopplæring, for deretter å gå ut i praksis (train-place).

Flere tidligere studier trekker frem gode erfaringer knyttet til bruk av parallell kvalifisering, også kalt kombinasjonsløp. Dette i motsetning til tiltakskjedning, hvor et tiltak følger et annet, for eksempel norskopplæring først og deretter praksis (Wahlgren m.fl., 2010; Chow og Vu, 2011; Møller m.fl., 2013, gjengitt i Djuve m.fl., 2017). Blant annet fant man i en dansk studie at kombinasjon av språkopplæring og arbeid eller praksis har en positiv effekt på både språkforståelse og overgangen til arbeid. De fire casene har imidlertid en tredje viktig komponent – fagopplæring. Hvilken betydning denne komponenten eventuelt har, og hvilken kombinasjon av norskopplæring, fagopplæring og praksis som fungerer best, gjenstår å slå fast empirisk.

To av prosjektene har hatt som mål å få deltakerne over i fagbrevutdanning, men erfaring viser at dette har vært vanskelig å få til, og man har derfor justert ambisjonene ned. Bussjåførprosjektet gir deltakerne en svært spesifikk fagopplæring rettet mot bussyrket. For deltakere som fullfører kurset, vil de sitte igjen med kvalifikasjoner og sertifisering (førerkort klasse D), samt et tilstrekkelig norsknivå, til å få jobb i en bransje som trenger arbeidskraft. Den tette koblingen mellom norsklærer, kjøreskole og praksisplasser ser ut til å ivareta opplæringen på en god måte. Prosjektet er i sitt første år, og har ingen konkrete resultater å vise til enda. Men kombinasjonen av den målrettede kvalifiseringen mot en bransje med et stort rekrutteringsbehov og deltakere som er motiverte til å jobbe i bussyrket, ser ut til å være en suksessfaktor.

Restaurant- og matfagkurset er det eneste kurset som har noen resultatmålinger å vise til, og har hatt en viss suksess når det gjelder overgang til jobb.

En forutsetning for å lykkes med disse tiltakene er at de innrettes mot bransjer der det er etterspørsel etter arbeidskraft, og der de faglige kravene ikke er høyere enn at det er muligheter for deltakerne å få jobb. Det beste eksemplet på «markedsretting» er bussjåførprosjektet. Her forventes stor etterspørsel etter arbeidskraft og bransjen selv har derfor også vært interessert i å delta i prosjektet. Et eksempel som understreker behovet for å tilpasse slike kurs til kravene i bransjen er et tiltak rettet inn mot

byggebransjen. Kravet til HMS og høye krav til norskerferdigheter bidro til at dette lyktes i mindre grad.

Norskopplæring

Blant de 19 casene har vi to prosjekter som retter seg spesielt mot å bedre kvaliteten og resultatene av norskopplæringen: I Larvik og i bydel Gamle Oslo (VO Rosenhof). De to prosjektene skiller seg fra hverandre. Mens prosjektet i Larvik kommune handler om utvikling og utprøving av sjangerpedagogikk i skriveundervisningen, handler prosjektet i bydel Gamle Oslo om norskopplæring til kvinner i introduksjonsprogrammet som er i foreldrepermisjon, for å vedlikeholde eller øke deres norskkunnskaper i permisjonstiden.

Det foreligger lite forskningsbasert kunnskap om hvilke pedagogiske tilnærminger som gir gode resultater av språkopplæring, og om opplæringen i norsk og samfunns-kunnskap, både hva gjelder opplæringens innhold, kvalitet og effekt. Men noe vet man, som at høy formell kompetanse hos lærerne (norsk som andrespråk) er assosiert med bedre resultater hos deltakerne i introduksjonsprogrammet og norskopplæring.

Viktige elementer i faget er å legge innvandreneres egen forståelsesform til grunn i opplæringen, altså hvilke forutsetninger og læringsteknikker deltakerne selv besitter. Dette vil variere ut fra blant annet morsmål og tidligere skolegang. Djuve m.fl. (2017) fant at lærere med utdanning i norsk som andrespråk i større grad opplever at de kan tilrettelegge undervisningen slik at den passer nivået og behovene i en elevgruppe. Dette er ikke minst interessant fordi man vet lite om hva som virker for den elevgruppen som har lite eller ingen skolebakgrunn og få læringsstrategier (spor 1-elever).

Hva som gir gode resultater kan altså handle om det å inneha profesjonell kompetanse vel så mye som å benytte spesifikke metoder. Det første blir vektlagt sterkt i prosjektet i bydel Gamle Oslo. Prosjektet er gjennomført i regi av Rosenhof voksenopplæring. Essensen er for det første at det rettes inn mot en bestemt målgruppe og på et bestemt tidspunkt (kvinner i fødselspermisjon). For det andre er temaene for opplæringen tilpasset denne gruppen, f.eks. språk i barnehagen, helsetjenester mv. Tiltaket synes spesielt lovende i den forstand at det retter seg mot en gruppe som ellers har dårlig progresjon i introduksjonsprogrammet fordi norskkunnskapene ofte forringes ved lengre fravær og permisjoner.

Prosjektet i Larvik skiller seg ut ved å prøve ut en eksplisitt undervisningsmetodikk. Sjangerpedagogikk er en metode for å utvikle lese- og skrivekompetanse i alle fag. Den handler om å tydeliggjøre tekststrukturer for at deltakerne lettere skal lese og forstå, og gi dem kunnskap om hvordan man kan skape ulike teksttyper. Målet er at deltakerne skal bli mer funksjonelle skrivere på sitt nivå. Prosjektet har et godt teoretisk grunnlag, og det er gjennomført forskning som viser gode resultater av metoden. Så lang vi kjenner til er det imidlertid ikke gjennomført noe systematisk gjennomgang av effektevalueringer.

Metoden er relevant i den forstand at skriftlig norsk er en utfordring i flere av de øvrige prosjektene, bl.a. fagbrevordningene. Vi vet imidlertid lite om effekten av undervisningsmetoden i norsk sammenheng og en anbefaling er å gjennomføre mer systematisk uttesting av metoden.

Integrert norsk og praksis

Tre prosjekter inngår i den gruppen vi har kalt «integrert norsk og praksis»: Bergen, Lillehammer og Stange. Fellesnevneren for de tre er at de har til hensikt å integrere norskopplæringen og arbeidspraksis. Tanken er at norskopplæringen skal bli mer relevant og derigjennom at læringsprosessen blir mer effektiv. Hensikten har vært å bistå deltakerne med arbeidsrettet norsk ved bruk av ulike virkemidler, metoder og konkretiseringsmaterieill, og å koble sammen norskopplæringen på skole med praksis.

Det brukes ulike elementer som «ambulerende norsklærer», undervisning på arbeidsplassen og bruk av ulike typer verktøy som loggbøker, ordlister mv.

De tre prosjektene representerer to hovedmodeller for hvordan de organiserer elementene. Den ene modellen integrerer norsk og praksis ved å legge disse oppgavene til én og samme virksomhet (arbeidsmarkedsbedrift). Den andre modellen forsøker å knytte sammen norsk og praksis ved å benytte en ambulerende norsklærer på praksisplassen. Modellene er langt på vei gjennomført etter planen. Det er likevel svakheter ved begge.

En utfordring med de to prosjektene med ambulerende lærer er at de er ressurskrevende. Det betyr at det enten må settes inn mye lærerressurser, at det er få som får tilbudet eller at tilbudet deles ut i små porsjoner. Det er også utfordrende å få til en integrert undervisning i praksis og på skolebenken. Dette hemmes blant annet av organisatoriske forhold. For eksempel må den ambulerende læreren i et av prosjektene forholde seg til mange klasselærere og flere ulike undervisningsopplegg. Samtidig vil den enkelte klasselærer måtte forholde seg til en språkpraksis på ulike arbeidsplasser, noe som stiller krav til individuell tilpasning i klasseromsundervisningen. Denne opplæringsmodellen ser likevel ut til å være lovende, men for å få til synergieffekter stilles det store krav til både klasselærer og lærere på praksisplassen. Erfaringen fra de ulike prosjektene er at de delvis klarer denne integreringen.

I den første modellen, som ble gjennomført i Lillehammer, fungerte integrering av praksis og klasseromsundervisning åpenbart bedre, og det er kanskje en mindre ressurskrevende modell. Selve samlokaliseringen ble sett på som en stor fordel. En svakhet med denne modellen er imidlertid at mangfoldet av praksisplasser ble begrenset i og med at praksisen i de første fasene foregikk innenfor arbeidsmarkedsbedriftens produksjon.

Et annet hovedskille er tilnærmingen til *hvor raskt* deltakerne skal ut i ordinært arbeidsliv. Igjen representerer casene to ulike tilnærminger: Stange og Bergen hatt fokus på å få deltakeren så tidlig som mulig etablert i ordinært arbeidsliv og gi oppfølging i en kombinasjon der noe undervisning foretas i klasserom og noe på arbeidsplass. I Lillehammer har de lagt opp til en gradvis progresjon fra mer skjermet praksis til praksis og jobb i ordinært arbeidsliv. Det har blitt lagt vekt på å bruke tid på å trygge og forberede deltakerne på det ordinære arbeidslivet.

Vi har ikke grunnlag for å si om den ene eller andre modellen er mest effektiv. Det er imidlertid grunn til å tro at deltakere med spesielt dårlige norskerferdigheter og eventuelt andre spesielle utfordringer kan ha nytte av en mer gradvis tilpasning. Svakheten med den trinnvise modellen er at den lett kan «låse» deltakere inn i en lengre prosess enn det som strengt tatt er nødvendig, men det ser ikke ut som at det har vært tilfelle i Lillehammer, idet varigheten bygget på en individuell vurdering. Den andre modellen har den fordel at deltakerne raskt eksponeres for det ordinære arbeidslivet. Dette kan være mer problematisk for deltakere som har mindre forutsetninger for å håndtere dette, men i begge disse prosjektene har de også etablert interne praksisplasser til dette formålet.

I alle de tre prosjektene får deltakerne støtte fra et bredt spekter av hjelpere med ulike roller og kompetanse. De viktigste er norsklærere, arbeidsveiledere og praksisplassene, samt NAV. En forutsetning for at de ulike tiltakene skal virke er at disse aktørene utfyller sine roller og samhandler godt seg imellom. I Lillehammer foregikk dette primært innenfor rammene av arbeidsmarkedsbedriften Lipro, noe som gir gode forutsetninger for samhandling mellom lærere og veiledere. Det har likevel vært utfordringer som tilskrives for dårlig avklaring av forventninger og roller i forkant.

En utfordring knyttet til å integrere norskopplæringen med praksis er at målene for skoleundervisningen og opplæringen i praksis er ulike. Mens man på skolen innretter undervisningen mot målet om å bestå norskprøver, handler norskopplæringen på praksisplassen om å mestre arbeidsoppgaver og kollegiale samtaler.

Alle de tre prosjektene har målt resultatene i form av overgang til utdanning eller arbeid for deltakerne. Det er vanskelig å sammenligne disse tallene fordi både deltakergruppene og måten resultatene måles på er forskjellige, og det dreier seg til dels om små grupper. Sett i lys av målgruppene i de tre prosjektene, må resultatene sies å være tilfredsstillende.

Rask progresjon

En utfordring mange kommuner står ovenfor er det store spriket i kompetansen innvandrere har når de kommer til Norge. Noen ankommer landet som analfabeter med liten eller ingen skolegang, mens andre har høyere utdanning med master- eller doktorgrad. Utfordringen blir da å tilrettelegge et løp for hver enkelt, både i introduksjonsprogram og i norskopplæring. Mange kommuner har tilpasset opplæring for de svakeste, mens færre har tilpasset opplegg for de med høyere utdanning.

To av prosjektene vi har sett på som inngår i kategorien «rask progresjon», i Fjell og Bærum. Begge prosjektene retter seg mot deltakere i spor 3 og har som mål å utforme et mer tilpasset tilbud til deltakere som har utdanning og gode forutsetninger for å lære norsk. Mens Fjell primært konsentrerte seg om å gi deltakerne arbeidserfaring ved å ta i bruk det kommunale tjenesteapparatet og veilede deltakeren ved bruk av mentorer, hadde Bærum et fokus på intensiv norskopplæring i kombinasjon med arbeidspraksis. Bærum siktet seg inn mot en arbeidspraksis med faktiske rekrutteringsmuligheter, i motsetning til Fjell som brukte sine praksisplasser mer som en læringsarena. Begge disse prosjektene fremstår som vellykkede i den forstand at deltakerne langt på vei har lykkes med både norskopplæring og har økt sine muligheter for arbeid.

I Bærum består tiltaket av en trinnvis modell der deltakerne har en rask progresjon både i norsk og i tilknytningen til arbeidsmarkedet. Det er den enkeltes ferdigheter som avgjør hvor raskt deltakerne går gjennom de ulike trinnene. De var høye krav til progresjon i norsk. AKA-kursene i Bærum bar preg av et svært godt gjennomarbeidet pedagogisk rammeverk for norskundervisning og arbeidslivskunnskap.

I Fjell innebærer tiltaket at deltakerne plasseres raskt ut i praksis (ordinær ansettelse) og får tildelt en mentor på arbeidsplassen. Mentoren har en viktig rolle i læringsprosessen. Språkopplæringen ble ivaretatt på flere måter, bl.a. av mentor, gjennom inkludering i uformelle samtaler eller gjennom mer formaliserte undervisningsoppgaver. Mentorene brukes i stor grad i starten av tiltaksperioden, men behovet for støtte avtar etter hvert. I lys av deltakernes vurdering av den oppfølgingen de fikk, er det grunn til å konkludere med at mentorordningen har vært vellykket.

I begge kommunene har de opplevd det som en stor fordel at prosjektet har vært godt forankret i kommunens ledelse, noe som har bidratt til at det har vært enkelt å involvere tjenestene og skape engasjement rundt prosjektet, og – særlig i Fjell – vært avgjørende for å skaffe prosjektstillinger.

Vi har ikke grunnlag for å si om det ene tiltaket fungerer bedre enn det andre. I begge tilfeller opplever både arrangør og deltakere at tiltaket har vært vellykket. Deltakerne lærer norsk raskt og har gode muligheter for å få ordinært arbeid. Et fellestrekk med de to prosjektene er at deltakerne får tett oppfølging. I det første prosjektet der deltakerne går rett ut i ordinært arbeid, er dette spesielt avgjørende i den første fasen. I det andre prosjektet får deltakerne ulik oppfølging gjennom de ulike fasene. I tillegg til resultater av

de konkrete virkemidlene kan slike prosjekter ha en indirekte virkning ved at det skaper ekstra motivasjon for deltakerne.

Det er ikke mulig å sammenligne *resultatene* fra de to prosjektene. Dette henger sammen med at deltakerne i Fjell ikke hadde avsluttet prosjektperioden. I Bærum fikk mange av deltakerne fast jobb under eller etter kursene.

Individuell oppfølging i praksis

Den siste kategorien prosjekter har vi kalt «individuell oppfølging i praksis». Prosjektene har på ulike måter hatt fokus på å gi deltakere en tett og individuelt tilrettelagt oppfølging på arbeidsplassen med mål om å komme i jobb. Innholdsmessig er prosjektene av tre hovedtyper, og det er vanskelig å sammenlikne dem på tvers: Ullensaker og Lørenskog med Supported employment-metodikk³⁵ (der Ullensaker også hadde en rekke andre virkemidler i tillegg), Trondheim som rendyrket en språkmentorordning, og Hattfjelldal med svært individuelt tilpassede virkemidler.

Ullensaker og Lørenskog har begge prøvd ut en SE-metodikk på en «ny» målgruppe. Metoden er anerkjent, og har potensielt gode resultater, men de møtte en del «humper i veien»: I Ullensaker fikk ikke programveilederne tilstrekkelig tid til å følge opp brukerne og arbeidsgiverne så mye som de burde. I Lørenskog benyttet de tidvis tilgjengelige praksisplasser som en vei til arbeid fremfor rett i et ordinært arbeidsforhold. Årsaken var dels at utvalget av tilgjengelig stillinger ikke nødvendigvis er tilpasset den enkelte deltaker, dels at arbeidsgivere ønsker å vite om deltakeren egner seg på arbeidsplassen. Begge kommunene opplevde utfordringer knyttet til selve metoden: Det ble oppfattet som urealistisk å drive jobbutvikling, samt at det er en urealistisk forutsetning om at deltakerne skulle begynne i en ordinær stilling uten først å være i praksis. De mener at dette er mer utfordrende overfor den aktuelle målgruppa enn for personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer. Dette støttes av funn i Probas prosjekt *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering*, hvor arbeidsgivere gir uttrykk for at det i mange tilfeller er mer utfordrende å inkludere personer med svake norskkunnskaper, enn personer med helseproblemer (Proba, 2018). Med å bruke metoden fleksibelt, mener de to kommunene likevel at den er hensiktsmessig overfor den aktuelle målgruppa.

Ullensaker har i sin tilnærming valgt å prøve ut ulike prosjekter og utarbeide en bredere tiltaksvifte, der de for den enkelte deltaker kunne trekke inn tiltak som kunne støtte deltakeren i sitt løp mot fast arbeid. Dette kunne omfatte både oppfølging ved bruk av SE-metodikk, men også for eksempel bedriftslærer, NAVs mentorordning, karriereveiledningskurs, arbeidsforberedende kurs for kvinner med liten arbeidserfaring og grunnleggende kurs i engelsk for deltakere som ønsker videre skolegang.

Hattfjelldal, som en liten kommune med få deltakere, valgte å legge opp til et skreddersydd løp for hver enkelt deltaker, med svært målrettet oppfølging samt justering av prosjektet som helhet underveis. De klarte å utløse en del frivillig engasjement, og deltakerne var svært fornøyde. Den individuelle tilnærmingen i bruk av virkemidler kan nok være vanskelig å få til i en større kommune, og er trolig også svært ressurskrevende. I en liten kommune hvor det er få introduksjonsdeltakere vil det på den annen side være vanskelig å drive standardisert opplegg rettet mot spesifikke målgrupper.

Trondheim introduserte språkmentorer som har to-språklig og flerkulturell kompetanse og erfaring fra arbeidslivet som gjør at de blant annet kan forberede og bistå den enkelte

³⁵ Supported employment (SE) er en relativt stringent metode, der deltakerne skal raskt ut i en ordinær jobb, og deltaker og arbeidsgiver følges opp på arbeidsplassen.

deltaker med sine utfordringer for å lette integrering i arbeidslivet. Ordningen er helt unik for de casene vi har sett på. Den ser ut til å fungere svært godt. «Samtlige anerkjenner språkmentorenes rolle og funksjon for deltakere og arbeidsgivere.» Den største utfordringen som ble nevnt, var at det er krevende å avgrense og definere språkmentorrollen. Ansettelse av språkmentor forutsetter også at det er en viss andel deltakere som snakker et gitt morsmål, og vil kanskje være vanskeligere å implementere i små kommuner med få deltakere.

Alle disse prosjektene innebærer samarbeid mellom en rekke instanser. I alle kommunene synes prosjektene å være godt forankret i ledelsen, og dette oppfattes som viktig. Hattfjelldal er en liten kommune, og forutsetningene for samarbeid er nok enklere enn i de andre tre kommunene, som er blant landets største.

Selv om de ulike prosjektene har hatt gode erfaringer med å gi deltakere tett oppfølging, var det likevel enkelte utfordringer knyttet til organiseringen i disse casene. I Lørenskog opplevde de at fleksibiliteten som var nødvendig når de kombinerte praksis og norskundervisning, kunne være problematisk å takle for voksenopplæringen, og erfaringen var at de kunne være tjent med å ha drøftet dette nøyere på forhånd.

I prosjektet(/-ene) i Ullensaker er det særlig mange ulike instanser som deltar. Den utfordringen som ble løftet fram av informantene var knyttet til planlegging, logistikk og informasjonsflyt, men det ser ut til at det har fungert greit. En utfordring de har felles med flere andre prosjekter er at de innledningsvis har møtt en viss motstand mot arbeidsretting i voksenopplæringen, idet det er ulike mål i de to organisasjonene: Forbedret norskerferdigheter og arbeid. Dette ble imidlertid bedre ved at de i prosjektet «tvang fram» samarbeid.

Resultatene av disse prosjektene er vanskelig å sammenlikne. I Hattfjelldal hadde noen av deltakerne gått over i fast, ordinært arbeid på intervjuetidspunktet, mens flere av de andre deltakerne var i ulike kvalifiseringsløp. I Lørenskog har prosjektet pågått for kort tid til at det er mulig å vurdere resultatene. I Ullensaker har de sterk økning i overgang til utdanning eller jobb, men skårer dårligere på eksamensresultater i norsk skriftlig. Det vil likevel ikke være mulig å konkludere endelig med at det er tiltakene som er årsaken. Likeledes er det vanskelig å si på hvilken måte og i hvilken grad språkmentorene har bidratt til å få deltakere i arbeid, utover at både deltakere, kommunen og arbeidsgivere mener de har bidratt.

De fire prosjektene er interessante i den forstand at to av dem bygger på en definert metodikk (SE), mens de to andre er metoder utviklet på bakgrunn av praksis. Mens SE-metoden beskriver jobbspesialistenes (mentorenes) rolle og oppgaver, ser det ut som at mentorene i de to andre prosjektene i større grad bygger på en profesjonsliknende kompetanse. Med dette menes at oppfølgingen i større grad bygger på generell kunnskap om målgruppen og veiledning. Dette kan også være en illustrasjon på to ulike metodiske retninger innenfor velferdstjenestene generelt der mer generell profesjonskompetanse etter hvert har blitt supplert med mer og mer evidensbaserte tiltak. Mens profesjonskompetanse handler om å bygge på teoretisk eller praktisk kunnskap, ligger kunnskapen i de evidensbaserte tiltakene i større grad i tiltaksbeskrivelsen.

10.4 Generelle erfaringer

Case-undersøkelsen viser at det er noen problemstillinger som går igjen innenfor flere av de ulike typene prosjekter. Stikkordsmessig handler dette om lederforankring, planlegging og rolle-/forventningsavklaring, kostnader, vedlikehold av kunnskap, målgruppe og rekrutteringsutfordringer, progresjon og relevante praksisplasser.

Prosjekter som er forankret i kommunens ledelse er viktig med tanke på både planlegging og gjennomføring. Enkelte prosjekter er enten kommet i stand etter initiativ fra kommunens ledelse eller de er godt forankret hos ledelsen. Disse kjennetegnes av å være godt gjennomtenkt og de gjennomføres etter planen. Et eksempel på dette er prosjektet med rask progresjon i Bærum. Et annet eksempel er prosjektet i Fjell der prosjektet var avhengig av stor medvirkning fra ulike kommunale tjenester.

Mange av prosjektene innebærer samarbeid mellom mange instanser, og som ofte jobber etter ulike mål. Det er derfor av stor betydning at man på forhånd har avklart roller, samarbeidsmodeller og mål for arbeidet. Organisatoriske forhold kan lette eller hindre samarbeidet, og bør gjennomtenkes i forkant.

Et annet gjennomgående tema i flere prosjekter er prosjektkostnadene. Alle prosjektene er eksternt finansiert med midler fra KUM og/eller andre kilder. I flere av prosjektene viser det seg at tiltaket krever forholdsvis mye ressurser, og at det derfor er vanskelig å videreføre prosjektet etter prosjektperioden. Alternativt videreføres prosjektet, men i liten eller avgrenset skala.

I kjølvannet av det forrige punktet, ser vi også at det bygges opp kompetanse i prosjektene som ikke nødvendigvis opprettholdes etter at prosjektet er avsluttet. Ofte er det begrenset spredning av den kompetansen som utvikles i prosjektene. IMDi og Kompetanse Norge har arrangert samlinger og gjennomført ulike tiltak for å sørge for kompetansedeling, men arbeidet i hver enkelt kommune er trolig for begrenset. Mange har trolig begrenset kompetanse i utviklingsarbeid og dokumentasjon.

Enkelte av prosjektene har rettet seg inn mot bestemte målgrupper. Det betyr at tiltaket forutsetter at det er tilstrekkelig antall deltakere i den aktuelle målgruppen. I kjølvannet av at det bosettes færre innvandrere har dette vært en utfordring i flere prosjekter. Dette gjelder bl.a. prosjekter med rask progresjon og bransjerettede kurs. Flere av de prosjektene som inkluderer praksis og i mindre grad har skoleundervisning har sett problemer med å rekruttere deltakere fordi det i noen grupper gir høyere status å gå på skole.

Vi finner at det er to grunnleggende strategier som ligger til grunn for flere av tiltakene. Den ene innebærer at deltakerne går gjennom et faseinndelt opplegg der de i de første fasene skal kvalifisere seg til neste fase. Den andre innebærer at deltakerne rask eksponeres for arbeidsmarkedet (praksis) og samtidig støttes opp med andre tilbud (språkopplæring, mentor osv.). Vi har ikke grunnlag for å vurdere disse metodene opp mot hverandre. En anbefaling er imidlertid å undersøke nærmere hvorvidt den ene eller andre metodikken egner seg bedre for noen grupper enn for andre.

Flere av prosjektene retter seg inn mot bestemte næringer eller bransjer. Dette gjelder spesielt fagbrevtiltakene og forberedende yrkesopplæring. Inntrykket er at en suksessfaktor er å innrette tiltaket mot bransjer der det er etterspørsel etter arbeidskraft. Stikkordet her er med andre ord markedstilpasning av tiltakene. Dette forutsetter at tiltaksarrangør har kunnskap om arbeidsmarkedet og er fleksibel nok til å snu tiltakene mot de næringer hvor det er etterspørsel etter arbeidskraft. En liknende strategi er å legge vekt på deltakernes egne yrkesinteresser. Dette ut fra antakelsen om at god match mellom praksis og interesser bidrar til motivasjon og bedre læring.

Å besvare spørsmålet om hva som virker best for hvilke grupper er ikke enkelt. Deltakernes utdanningsbakgrunn er viktig fordi det kan innebære relevant kompetanse og læringsstrategier som gjør «rask progresjon»-tiltak hensiktsmessig. Gode læringsstrategier kan også gjøre det mer aktuelt med tiltak som innebærer utdanning (som fagbrev). Ellers kan erfaringsbakgrunn, motivasjon for ulike fag/yrker og livssituasjon spille inn på hva som er hensiktsmessige tiltak. For de med lite eller ingen

skolebakgrunn er trolig vektlegging av muntlig norsk og arbeidsnorsk hensiktsmessig, og kan gjøre at deltakerne raskere kommer opp på et nivå som gir gevinster både med hensyn til jobb og i dagliglivet. Noen typer tiltak kan passe for de fleste deltakere dersom de inneholder en individuell oppfølging og relevante jobbmuligheter.

10.5 anbefalinger

Formålet med å kategorisere de ulike prosjektene har vært å vise noe av mangfoldet av utviklingsarbeid som foregår ute i kommunene. Dette mangfoldet handler delvis om å tilpasse tilbudet til ulike deltakere. Samtidig handler det vel så mye om at det finnes ulike tanker og ideer om hva som er de beste integreringstiltakene. Som nevnt over finnes det lite sikker kunnskap om dette, og det er derfor grunn til å gjøre mer målrettede effektevalueringer av ulike tiltak. En forutsetning for dette er at vi kan definere innholdet i konkrete tiltak, noe vi har forsøkt å bidra til i denne rapporten. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at det finnes én løsning som er den beste. Det kan også tenkes at det finnes ulike tiltak som kan gi de samme resultatene, og at det viktigste er kvaliteten på det som gjøres. Med andre ord kan det være at det ikke er avgjørende hva man gjør, men hvordan man gjør det. Det siste innebærer at det først og fremst er medarbeidernes fagkompetanse som avgjør, ikke bestemte metoder og modeller.

Selv om mange av de prosjektene vi har sett på kan anses som vellykkede, er svært mange av KUM-prosjektene for små og kortvarige til å bidra til målbare bedringer i resultatene, og kunnskap som er opparbeidet er i begrenset grad spredd. I første delrapport fra evalueringen anbefalte vi å endre strategien slik at IMDi selv tar initiativ til å utvikle nasjonale prosjekter basert på erfaringene fra KUM-kommunene. Fra 2019 ble KUM lagt ned og erstattet av et «Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak». Den nye ordningen avviker fra KUM først og fremst ved at den skal bidra til *utprøving av prioriterte integreringstiltak av nasjonal verdi*. Dette er altså i tråd med våre anbefalinger.

Med bakgrunn i erfaringene fra den første delrapporten og resultatene fra denne evalueringen, vil vi komme med følgende to anbefalinger:

1. Styrke eller utvikle den profesjonelle kompetansen innenfor integreringsarbeidet
2. Utvikle modeller som i større grad spesifiserer arbeidsformer og metoder

1. Styrke eller utvikle den profesjonelle kompetansen innenfor integreringsarbeidet

Den første anbefalingen bygger på tre sentrale funn. For det første viser kunnskapsgjennomgangen til at norsklæreres eller veilederes kompetanse har betydning for kvaliteten på tilbudet. Samtidig fremgår det at mange i voksenopplæringen mangler slik kompetanse. For det andre er norsk som andrespråk et fagområde som det allerede undervises i ved norske utdanningsinstitusjoner. Det er derfor grunn til å tro at det er mulig å styrke kompetansen i kommunene gjennom økt samarbeid med utdanningsinstitusjonene. For det tredje viser enkelte av casene i denne undersøkelsen at de legger vekt på den profesjonelle kompetansen til lærerne/veilederne, mer enn på å utvikle spesifikke metoder eller modeller. Det er derfor grunn til å undersøke nærmere hvordan slike tilbud er utformet og virker. Samtidig kan det være behov for å videreutvikle det teoretiske grunnlaget for faget og å spre denne kompetansen ut i praksisfeltet.

Avviklingen av KUM innebærer at det vil være mindre muligheter for små kommuner til å få støtte til spesielle prosjekter. Det er imidlertid viktig å skille mellom metodeutvikling og kompetanseutvikling, hvor det er stort behov for det siste i mange kommuner. Selv om det innenfor den nye ordningen trolig er færre kommuner som selv utvikler tiltak, kan det likevel være hensiktsmessig å ha virkemidler, eventuelt tilskudd, som retter seg mot

alle kommuner. Dette både med tanke på å øke den generelle kompetansen i kommunenes integreringsarbeid og for å støtte kommunenes arbeid med å implementere tiltak eller modeller.

2. Utvikle modeller som i større grad spesifiserer arbeidsformer og metoder

Den andre anbefalingen handler om å videreutvikle modeller som er beskrevet i denne evalueringen. Det betyr at vi støtter IMDis omlegging av KUM-ordningen. Formålet vil være å utvikle modeller der innholdet og metodene er mer entydig beskrevet. Begrunnelsen for å utvikle slike modeller er tredelt.

- Det er nødvendig å stimulere til at avgrensede prosjekter implementeres i større skala og i ordinær drift
- Det er behov for bedre dokumentasjon av prosjekter som grunnlag for spredning mellom kommuner
- Dokumentasjon av modellene og metodene er nødvendig for å gjennomføre mer systematiske evalueringer

Den første begrunnelsen bygger på erfaringene fra case-undersøkelsen som viser at flere prosjekter er interessante og lovende, men at de samtidig har vært gjennomført i små avgrensede prosjekter. Det er sannsynligvis også en viktig årsak til at vi ikke finner positive effekter for KUM-kommunene samlet sett.

En annen begrunnelse for å utvikle dokumenterte modeller eller metoder, er at dokumentasjonen som utvikles parallelt med modellene, vil være et viktig grunnlag for spredning av tiltakene. I den første rapporten pekte vi på at kunnskapen i begrenset grad var spredt mellom kommunene.

En tredje begrunnelse for å utvikle mer konkrete modeller er at dette gir grunnlag for å gjennomføre mer målrettede evalueringer av ulike tiltak. Noe av utfordringen med dagens tilbud på integreringsområdet er at det er lite spesifikt hva slags tiltak som tilbys deltakerne. Dette fremgår både i evalueringen til Djuve m.fl. (2017) og i en artikkel av Garibay og De Cuyper (2018). I den sistnevnte publikasjonen vises det til at det gjennomgående finnes lite spesifiserte og dokumenterte tiltak på integreringsområdet i europeiske land. En videre utvikling av tiltaksapparatet må nødvendigvis bygge på evalueringer, og en forutsetning for å gjennomføre gode evalueringer er at vi spesifiserer hva vi faktisk skal evaluere.

Litteratur

- Ahlgren, K. (2003): *Främling i paradiset – några vuxna andraspråksinlärares reflektioner kring språk och identitet*. Centrum för tvåspråkighetsforskning: Stockholms universitet.
- Alver, V. og K.M. Dregelid (2016): «Vi kan lære som vanlige folk - Morsmålsstøttet undervisning» i *Bedre skole* 1/2016
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017): *Veileder for Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med de kommunale introduksjonsprogrammene for nyankomne innvandrere*.
- Arnesen, H., V. Roddvik og I.R. Sletten (2015): *Norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet. Kartlegging og anbefalinger*. Oslo: VOX.
- Auestad, M.E. (2013): *Strategisk læring: læringsstrategier, motivasjon og selvregulering hos minoritetsspråklige voksne*. [Masteroppgave]. Hamar: Høgskolen i Hedmark.
- Becnel, K. og R.A. Moeller (2017): «Community-embedded learning experiences: putting pedagogy of service-learning to work in online courses.» *Open Learning*, 32(1), 56-65.
- Berge, T., P. Birkeland, og H. Havgar (2017): *Særskilt tilrettelegging av norskopplæringen*. Oslo: Kompetanse Norge.
- Blom, S. og A.W. Enes (2015): *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. SSB-rapport 2015/36
- Bredal, A. og J. Orupabo (2014): *Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Rapport 2014:04. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Cappelen, Å., B. Dapi, H.M. Gjefsen, V. Sparrman og N.M. Stølen (2018): *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2035*. Statistisk sentralbyrå, Rapport 2018/36
- Carlsen, C. (2003): «Formfokusering i språkundervisning og nativistisk læringsteori» I J.E. Hagen, R.O. Andersen, M.H. Kløve, A. Kristiansen og K. Tenfjord (red.): *I Mannes minne: minneskrift til Gerd Manne*. Oslo: Fag og kultur. 29–40
- Chow, J.C. og C.M. Vu (2011): «English Language Learning, Job Skills Development, and Welfare-to-Work Services in Immigrant Communities.» *Social development issues*, 33(1), 46–59.
- Cope, B. og M. Kalantziis (1993): «Introduction: How a Genre Approach to Literacy Can Transform the Way Writing Is Taught» i Cope, B. og M. Kalantziis (red.): *The Powers of Literacy: A Genre Approach to Teaching Writing*. University og Pittsburg Press: (1-21)
- Djuve, A.B. (2011): *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Fafo-rapport 2011:19.
- Djuve, A.B. (2011): *Erfaringer med Krafttak for norskopplæringen. Krafttak for norskopplæringen – sluttrapport*. Fafo-notat 2011:25.
- Djuve, A.B. og A.S. Grødem (red.) (2014): *Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden*. Nordmod2030. Delrapport 11. Fafo-rapport 2014:27.

- Djuve, A.B. og H.C. Kavli (2015): *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26.
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, og A. Hagelund (2011): *Kvinner i kvalifisering, introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011: 02.
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, M. Lund og T. Østberg (2001): *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364.
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, E.B. Sterri og B. Bråten (2017): *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.
- Djuve, A.B. og H.C. Pettersen: *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234
- Dæhlen, M., K. Danielsen, Å. Strandbu og Ø. Seippel (2013): *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*. NOVA Rapport 7/2013.
- Eide, T.H., G. Haugsbakk og L. Nyhus (2005): *IKT i norskopplæring for innvandrere: sluttrapport fra følgeforskning av INOVI-prosjektet*. 2005. nr. 15. Hamar: Østlandsforskning
- Enes, A.W. (2014): *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011. Arbeid, utdanning og inntekt*. Rapporter 2014/15. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Finsrud, A.S. (2005): *Norskopplæring for voksne innvandrere: en studie av læreres arbeid i det nye introduksjonsprogrammet* [Masteroppgave]. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Garibay M.G. og P. Cuyper (2018): "Is There an Evidence Basis for Immigrant Integration Policies? A Methodological Enquiry" *Nordic Journal of Migration Research*. Volume 8: Issue 1 (Mar 2018)
- Gibbons, P. (2012): *Stärk språket stärk lärandet. Språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för och med andraspråkselever i klassrummet*. Stockholm: Hallgren & Fallgren Studieförlag AB
- Gjerseth, M. (2004): *Norskopplæring for voksne innvandrere: hva kan vi lære av introduksjonsprogrammet i Stavanger?* [Hovedfagsoppgave] Oslo: Universitetet i Oslo.
- 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.
- Golden, A., L.I. Kulbrandstad, og K. Tenfjord (2007): «Norsk andrespråksforskning – utviklingslinjer fra 1980 til 2005» *Nordisk tidsskrift for andrespråksforskning*. Årg. 2, nr. 1 (2007)
- Henriksen, R.A. (2011): *Det store mangfoldet: utfordringer i norskopplæring for voksne innvandrere: en kvalitativ undersøkelse om hvordan den voksne innvandreren opplever kommunens norskopplæringstilbud* [Masteroppgave]. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Hvenekilde, A., V. Alver, E. Bergander, V. Lahaug og K. Midttun (1996): *Alfa og Omega, Om alfabetiseringsundervisning for voksne fra språklige minoriteter*

- IMDi (2018): *Tilskuddsordning for kommunale utviklingsmidler*. Rundskriv 07/18 Kommunale utviklingsmidler. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Tilgjengelig på www.imdi.no
- Johansson, B. og A.S. Ring (2015): *Låt språket bära – Genrepedagogik i praktiken*. Hallgren & Fallgren, Stockholm
- Justisdepartementet (2017): *Høring: Endringer i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter*
- Kavli, H.C. (2004): *En oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom telefonintervjuer og registerdata*. Fafo-notat 2004:24. Oslo: Fafo.
- Kavli, H.C., A. Hagelund, M. Bråthen (2007): *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktinger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34
- Kjelsaas, L. (2011): *Om å snakke samme språk: en studie av ansattes syns- punkter på frafall fra norskopplæring blant voksne innvandrere* [Masteroppgave]. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Klein, W. og N. Dittmar (1979): *Developing grammars. The acquisition of German syntax by foreign workers*. Springer-Verlag, Berlin.
- Klein, W. og C. Perdue (1997): «The basic variety.» *Second Language Research* 13:(4).
- Kompetanse Norge (2017): *Arbeidsrettet opplæring*.
- Kompetanse Norge (2018): «Arbeid og språk – et samspill» i samarbeid med Michael Svendsen Pedersen. <https://www.kompetansenorge.no/contentassets/e1450ed8ec9c482a85475943a1fe16a9/arbeid-og-sprak-et-samspill.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2018): *Integrering gjennom kunnskap*. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022.
- Lillegård, M. og A. Seierstad (2013): *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenlikning av kommunenes resultater*. Rapport 2013:55. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Lindberg, I. (2002): «Myter om tvåspråkighet.» *Språkvård* 4/02
- Meld. St. 16 (2015-2016): *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksens læring*.
- Meld. St. 30 (2015 – 2016): *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.
- Monsen, M. (2015): *Andrespråksdidaktisk forskning på voksenopplæring i Norge: En oversikt fra 1985 til i dag*. Høgskolen i Hedmark
- Møller, G., I. Vardheim og C. Hvitsand (2013): *Arbeid i sikte. Tiltak for inkludering av innvandrere*. TF-rapport nr. 332. Bø: Telemarksforskning.
- Nilsen, I.M. (2015): «Enda et norskurs, er det det som trengs?» I M. Greek og K. M. Jonsmoen (red.): *Språkmangfold i utdanning: refleksjon over pedagogisk praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Norberg, P. F. (2001): *Sluttrapport fra prosjektet Norskopplæring for voksne innvandrere 1998–2001*. Vol. 7. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt.
- Norton, B. (2000): *Identity and Language Learning: Gender, Ethnicity, and Educational Change*. London: Longman.

- NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon – Den norske modellens framtid.*
- NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring.*
- Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). *Om lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*
- Proba (2017): *Samarbeid NAV - kommune om introduksjonsprogrammet – En kartlegging.* Proba-rapport 2017:11
- Proba (2018): *Arbeidsgiverperspektivet på inkludering.* Rapport 2018:12
- Rambøll (2009): *Fokusgrupper med deltakere på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere.*
- Rambøll (2011): *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Sluttrapport.*
- Rambøll (2011b): *Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere.*
- Reinholt, H. (2016): *Sjangerpedagogikk – veien til bedre skriveferdigheter? En studie av skriveundervisning.* (Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo).
- Rismark, M. (2000): *Klasseromsstudie fra B-løp innenfor norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere.* Vol. 3. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt.
- Rismark, M. og S. Sitter (2003): «Workplaces as learning environments - interaction between newcomer and work community.» *Scandinavian journal of educational research*, 2003, Vol. 47, no. 5, pp.495-510.
- Rundskriv Q-20/2015: *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).*
- Rundskriv Q-27/2015: *Om samarbeid mellom NAV og kommuner*
- Ryen, E. (2003): «Betty og grammatikken.» I J. E. Hagen, R. O. Andersen, M. H. Kløve, A. Kristiansen og K. Tenfjord (red.): *I Mannes minne: minneskrift til Gerd Manne* (s. 215–226). Oslo: Fag og kultur.
- Sandbæk, M.L. (2011): *Voksne innvandrere i norskopplæringen – brukerundersøkelser i Basis og Helsefagarbeideropplæringen. Krafttak for norskopplæring – delrapport 2.* Fafo-notat 2011:03.
- Sandbæk, M.L. og A.B. Djuve (2012): *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Fafo-rapport 2012:27. Oslo: Fafo.
- Sandwall, K. (2010): «'I Learn More at School': A Critical Perspective on Workplace-Related Second Language Learning In and Out of School.» *TESOL Quarterly* 44(3),
- Sandwall, K. (2013): *Att hantera praktiken. Om sfi-studerandes möjligheter till interaktion och lärande på praktikplatser. Humaniora med inriktning mot utbildningsvetenskap.*
- Sbertoli, G. og H. Arnesen (2014): *Language and initial literacy training for immigrants: The Norwegian approach.*
- Skutlaberg, L.S, K.A.K. Drangslund og A. Høgestøl (2014): *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene.* Ideas2evidence-rapport 09:2014
- Strand, R. (2014): *Norskopplæring og integrering: åpne dører?: opplever noen minoritetsspråklige kvinner at norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen har bidratt til deres integrering i det norske samfunnet?* [Masteroppgave]. Hamar: Høgskolen i Hedmark.

- TNS Gallup (2009): *Brukerundersøkelse blant nylig bosatte flyktninger*. Rapport februar 2009.
- Tronstad, K.R. (2015): *Introduksjonsprogram for flyktninger i norsk kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* Nibr-rapport 2015:2
- Tronstad, K.R. (2016): *Hvordan opplever flyktninger det å delta i introduksjonsprogrammet?* PP-presentasjon av foredrag.
- Van Praet, E. (2016): «Business Meeting Training on Its Head: Inverted and Embedded Learning.» *Business and Professional Communication Quarterly*, 79(1), 119-130.
- Wahlgren, B., K. Lund, og T. Geiger (2010): *Integration gjennom voksen- og etteruddannelse*. TemaNord 2010:557. København: Nordisk ministerråd.

