

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Åtte kommuner

– åtte tiltak for integrering

Evaluering av kommunale integreringstiltak

Delrapport 1

Susanne Søholt, Tone Liodden, Mariann Stærkebye Leirvik,
Sigridur Vilhjalmsdottir og Anne Balke Staver

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET

VI VIL GJERNE
HØRE HVA
DU SYNSOM
OSS 😊
(Slå av en prat 😊)

FØLG OSS:



SALAT M/ BAKT BLOMKÅL
& HASSELNØTTER 139,-

TOAST M/ OST, TOMAT, TILHIN
EL. HUMMUS, SPIKER, GRANATERE
(VÅRE SPIKER KOMMER FRA NATURLIG GRØNN) 69,-

SØT POTET SUPPE 98,- (H)
serveres m. brød x 125,- liten
stor

ARABISK BRØD 149,-
med hummus, gulrot, salat,
nøtter, mangodressing
Velg mellom kylling ell. falafel (H,M)

QUINOA-BOWL 149,- liten
med hummus, gulrot, salat,
bønner, fetaost, nøtter,
mangodressing 179,- stor
(H,M)

DAGENS 125,-

Susanne Søholt
Tone Liodden
Mariann Stærkebye Leirvik
Sigridur Vilhjalmsdottir
Anne Balke Staver

Åtte kommuner – åtte tiltak for integrering.

**Evaluering av kommunale integreringstiltak.
Delrapport 1**

NIBR-rapport 2020:13

Andre publikasjoner fra NIBR

NIBR-rapport 2020:19	Indikatorer for ny integreringslov
NIBR-rapport 2020: 14	Kunnskapsoppsummeringer – om fem strategier for å styrke flyktningers overgang til arbeid og kvalifisering. Evaluering av kommunale integreringstiltak. Delrapport 2.
NIBR-rapport 2020: 15	Fra prosessevaluering til pilotering. Evaluering av kommunale integreringstiltak. Delrapport 3.
NIBR-rapport 2020: 2	Bosetting av flyktninger i storbyene
NIBR-rapport 2019:2	Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?
NIBR-rapport 2019:20	Norskopplæring for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning: Utredning om universitets- og høyskolesektoren som opplæringsarena

Tittel: Åtte kommuner – åtte tiltak for integrering. Evaluering av kommunale integreringstiltak. Delrapport 1.

Forfatter: Susanne Søholt, Tone Liodden, Mariann Stærkebye Leirvik, Sigridur Vilhjálmsdóttir, Anne Balke Staver

NIBR-rapport: 2020:13

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-321-6 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201410

Prosjektnavn: Evaluering av kommunale integreringstiltak – med opsjoner om pilotering og videre systematisk utprøving

Oppdragsgiver: IMDi

Prosjektleder: Susanne Søholt

Referat: I dette prosjektet har vi prosessevaluert åtte prosjekter som har fått støtte fra IMDi til å øke kvaliteten i kommunenes integreringsarbeid og bidra til kunnskaps- og metodeutvikling mellom kommuner. Dette er delrapport 1 i evalueringsprosjektet.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Oktober 2020

Antall sider: 146

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2020

Forord

Denne rapporten er den første av tre rapporter som inngår i et større oppdrag for IMDi om evaluering av integreringstiltak. Alle tiltakene som evalueres har fått tilskudd fra IMDi gjennom tilskuddsordningen «Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak». Målet med tilskuddsordningen er å øke kvaliteten i kommunenes integreringsarbeid. Dernest er det et mål at tiltakene skal bidra til kunnskaps- og metodeutvikling av nasjonal interesse. Kunnskapen og metodeutviklingen skal ha overføringsverdi til andre kommuner. Evalueringsoppdraget skal bidra til å identifisere og synliggjøre tiltak og metoder som kan styrke effektiviteten i integreringsarbeidet på nasjonalt nivå. Oppdraget fra IMDi består av en første prosessevaluering av utvalgte prosjekter som har fått støtte. Dernest er det lagt opp til at de to neste fasene i evalueringen – pilotering og gjennomføring av et randomisert kontrollert forsøk gjennomføres etter opsjon.

Prosessevalueringen er gjennomført i løpet av 2. halvår i 2019 og 1. halvår i 2020 og har resultert i tre delrapporter:

Delrapport 1: «Åtte kommuner – åtte tiltak for integrering»

Delrapport 2: Kunnskapsoppsummeringer

Delrapport 3: «Fra prosessevaluering til pilotering»

Teamet som har gjennomført prosjektet har samlet solid kompetanse på integreringsfeltet, kompetanse om kommuner og iverksetting av tiltak på kommunalt nivå og bred evalueringskompetanse. Teamet har kompetanse i evalueringsdesign av komplekse prosjekter og spesifikk evalueringskompetanse knyttet til kvalitative prosessevalueringer, pilotering og effektevaluering ved hjelp randomisert kontrollert forsøk – RCT. Teamet består av åtte forskere fra OsloMet; By-og regionforskningsinstituttet NIBR, Fakultet for samfunnsvitenskap, Arbeidsforskningsinstituttet AFi og Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring NAFO. Forskerne har ulik faglig bakgrunn; to har kompetanse i sosialt arbeid (Anne Grete Tøge og Ira Malmberg-Heimonen), tre er sosiologer (Tone Liodden, Mariann Stærkebye Leirvik og Berit Aasen), to er statsvitere (Anne Balke Staver og Susanne Søholt) og en er pedagog (Sigridur Vilhjalmsdottir). Geir Orderud ved NIBR har vært kvalitetssikrer og Susanne Søholt har vært prosjektleder for denne første fasen av evalueringsoppdraget.

Oslo, oktober 2020

Kristian Tronstad
Forskningsjef

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Innholdsfortegnelse	2
Figurliste	5
Tabelliste	5
Sammendrag	6
Summary	9
1 Innledning	12
1.1 Behov for økt forskningsbasert kunnskap på integreringsfeltet	12
1.2 Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak	14
1.3 Formålet med prosessevalueringen	15
1.4 Kort presentasjon av de åtte prosjektene	17
1.5 Sentrale begreper	18
1.6 Leseveiledning	19
2 Foreløpige resultater på tvers av tiltakene	20
3 Hva er likt på tvers av prosjektene?	22
3.1 Programteoretiske elementer på tvers av prosjektene	23
4 Metode og datakilder	30
4.1 Valg av prosjekter for prosessevaluering	30
4.2 Datakilder	30
4.3 Metodiske refleksjoner	33
Prosessevalueringene	35
Område 1: Lengre kvalifiseringsløp (år 4) etter gjennomført treårig introduksjonsprogram	35
5 «Omlandet»: Fagbrevløp som del av fjerde år i introduksjonsprogrammet	37
5.1 Hva er problemet som prosjektet skal løse?	37
5.2 Målgruppe	38
5.3 Hva er tiltaket?	39
5.4 Aktiviteter og trinn i prosjektet	40
5.5 Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter	42
5.6 Flyktingenes perspektiver og erfaringer	43
5.7 Hva kan fremme og hva kan hindre måloppnåelse?	43
5.8 Evaluering av programteorien	48
5.9 Nasjonal interesse	49
5.10 Oppsummering	49
6 «Heimby»: Supported employment for flyktninger	50
6.1 Hva er problemet og for hvem?	50
6.2 Målgruppe og kriterier for utvelgelse	51
6.3 Hva er tiltaket?	51
6.4 Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter	54
6.5 Foreløpige resultater	55
6.6 Flyktingenes perspektiver og erfaringer	55
6.7 Erfaringer med prosjektet	55
6.8 Implementeringskvalitet	57
6.9 Evaluering av programteorien	57

6.10	Nasjonal verdi	59
6.11	Oppsummering	60
Område 2: Utprøving av ulike modeller for arbeidsrettet kvalifisering i samarbeid med sosiale entreprenører		61
7	«Høgda bydel»: Nabohjelpen.....	62
7.1	Hva er problemet og for hvem?	62
7.2	Målgruppe.....	63
7.3	Hva er tiltaket?.....	63
7.4	Hva skal prosjektet påvirke? Mål og effekter	67
7.5	Erfaringer fra prosjektet	68
7.6	Foreløpige resultater.....	69
7.7	Implementeringskvalitet.....	70
7.8	Evaluering av programteorien	70
7.9	Nasjonal interesse	75
7.10	Oppsummering	76
8	«Skjærbyen»: Kvalifisering gjennom samarbeid med sosiale entreprenører.....	77
8.1	Samarbeid med sosial entreprenør om delkvalifisering	77
8.2	Problemforståelse og mål.....	78
8.3	Hva er tiltakene i prosjektet?	79
8.4	Aktiviteter og trinn i prosjektet	81
8.5	Aktiviteter rettet mot flyktingene/innvandrerne som deltar i prosjektet	82
8.6	Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter.....	84
8.7	Faktorer som kan fremme og hindre måloppnåelse	85
8.8	Implementeringskvalitet.....	86
8.9	Erfaringer fra samarbeidet mellom NAV og de to sosiale entreprenørene	87
8.10	Innvandrerne og flyktingenes erfaringer	89
8.11	Evaluering av programteorien	89
8.12	Muligheter for fortsatt samarbeid mellom NAV/kommune og de sosiale entreprenørene.....	91
8.13	Nasjonal overføringsverdi.....	91
8.14	Oppsummering	92
Område 3: Utvikling og utprøving av metodikk i norskopplæringen		93
9	«Kystbyen»: Morsmålsstøtte i norskopplæringen for deltakere med liten skolebakgrunn.....	94
9.1	Morsmålsstøtte i norskopplæringen	94
9.2	Hva er problemet og for hvem?	95
9.3	Målgruppe, begrunnelse, kriterier for valg og rekruttering av deltakere	96
9.4	Hva er tiltaket?.....	97
9.5	Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter.....	99
9.6	Faktorer som kan fremme og hindre måloppnåelse	100
9.7	Erfaringer med bruk av morsmålsstøtte	101
9.8	Implementering og videreføring.....	103
9.9	Evaluering av programteorien	105
9.10	Nasjonal verdi	107
9.11	Oppsummering	108
10	«Skogen»: Arbeidsrettet norskopplæring med bruk av digitale verktøy og ressurser	109
10.1	Hva er problemet og for hvem?	109
10.2	Målgruppen i prosjektet	110
10.3	Hva er tiltaket?.....	110
10.4	Bruk av digitale ressurser i arbeidsrettet norskopplæring.....	111
10.5	Språkpraksis for deltakerne i prosjektet	112

10.6	Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter.....	112
10.7	Hva kan fremme og hva kan hindre måloppnåelse?.....	114
10.8	Implementeringskvalitet.....	115
10.9	Evalueringsprogramteorien	116
10.10	Nasjonal interesse	119
10.11	Oppsummering og diskusjon.....	120
Område 4: Standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet.....		121
11	«Stranna» bydel»: Forkurs utdanningsvalg.....	122
11.1	Hva er problemet og for hvem?	122
11.2	Målgruppe og rekruttering	123
11.3	Utvikling av prosjektet.....	123
11.4	Hva er tiltaket?.....	124
11.5	Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter.....	126
11.6	Erfaringer med kurset	126
11.7	Implementering og videreføring.....	129
11.8	Evalueringsprogramteorien	130
11.9	Nasjonal verdi	131
11.10	Oppsummering	132
12	«Mellombyen»: Delkompetanse, yrkesfag	133
12.1	Hva er problemet og for hvem?	133
12.2	Målgruppe.....	134
12.3	Hva er tiltaket?.....	134
12.4	Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter.....	137
12.5	Erfaringer med prosjektet	137
12.6	Foreløpige resultater.....	140
12.7	Implementeringskvalitet.....	140
12.8	Evalueringsprogramteorien	140
12.9	Nasjonal interesse	141
12.10	Oppsummering	142
Referanser:.....		143

Figurliste

Figur 1.1: Eksempel på modell for programteori.....	15
Figur 3.1: Hovedstrategier og virksomme elementer i prosjektene	24
Figur 4.1: Workshop på oppstartsseminar for prosjektene	32
Figur 5.1: Oversikt over barne- og ungdomsløpet	40
Figur 5.2: Prosjekt «Fagbrevløp». Faktorer som kan fremme og hindre måloppnåelse	47
Figur 5.3: Programteori for prosjekt «Fagbrevløp»	48
Figur 6.1: Femtrinnsmodellen for Supported employment.....	50
Figur 6.2: Femtrinnsmodellen for Supported employment. Aktiviteter i prosjektet.....	52
Figur 6.3: Prosjektet Supported employment. Tre parallelle prosesser som kan føre til varig jobb.....	53
Figur 6.4: Mekanismer i prosjektet	59
Figur 7.1: Prosjekt «Nabohjelpen»	65
Figur 7.2: Prosjekt «Nabohjelpen». Programteori.....	72
Figur 8.1: «Skjærbyen». Modell for sammenheng mellom problemforståelse, intervensjon, effekter og mål.....	90
Figur 9.1: Prosjekt «Morsmålsstøtte i norskundervisningen for deltakere med liten skolebakgrunn». Programteori.....	95
Figur 9.2: Justert programteori for prosjektet: «Morsmålsstøtte i norskopplæringen for deltakere med lite skolebakgrunn»	105
Figur 10.1: Prosjekt «Arbeidsrettet norskopplæring med bruk av digitale ressuser.» Programteori.....	110
Figur 10.2: Revidert programteori	117
Figur 11.1: Prosjekt «Forkurs utdanningsvalg. Programteori	130
Figur 12.1: Prosjekt «Delkompetanse yrkesfag». Programteori	141

Tabelliste

Tabell 1.1: Antall søknader og tilsagn til Tilskuddsordningen <i>Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak, 2019</i>	14
Tabell 3.1: Målgrupper i prosjektene.....	22
Tabell 3.2: Elementer som inngår i arbeidsmetodikken i prosjektene	25
Tabell 6.1: «Heimby» prosjektet. Resultatmål og kriterium for måloppnåelse	54
Tabell 6.2: Mekanismer som kan fremme arbeidsdeltakelse	58
Tabell 9.1: Kortsiktige, mellomliggende og langsiktige mål og kriterier for måloppnåelse	99

Sammendrag

Susanne Søholt, Tone Liodden, Mariann Stærkebye Leirvik, Sigridur Vilhjalmsdottir, Anne Balke Staver

Åtte kommuner – åtte tiltak for integrering

NIBR-rapport 2020:13

Denne rapporten er en beskrivelse og prosessevaluering av åtte prosjekter som inngår i oppdraget «Evaluering av kommunale integreringstiltak» som OsloMet gjennomfører for IMDi. I evalueringens første fase beskriver vi de utvalgte prosjektene, vurderer om tiltakene har nasjonal integreringspolitisk interesse og overføringsverdi til andre kommuner, og om de egner seg for en senere pilotering og systematisk utprøving med måling av effekter. Alle prosjektene som prosessevalueres fikk i 2019 tilsagn fra IMDis tilskuddsordning «Tilskudd til kommunale integreringstiltak».

Det er to formål med evalueringsoppdraget som henger sammen. For det første skal evalueringen vurdere om de utprøvede tiltakene gir indikasjoner på å være gode redskap for å bedre kvaliteten i kommunenes integreringsarbeid. Dernest skal vi gjennom evalueringen vurdere om det er metodisk grunnlag for systematisk utprøving og effektevaluering av ett eller flere av de åtte tiltakene.

Prosessevalueringene er lagt opp etter en felles mal. Malen har tatt utgangspunkt i kriterier som har betydning for å kunne vurdere om de utprøvede tiltakene gir indikasjoner på muligheter for senere pilotering med tanke på å kunne gjennomføre et randomisert kontrollert forsøk, også kalt RCT (randomized controlled trial). I dette inngår å identifisere problemet man ønsker å redusere eller løse i det enkelte prosjekt, hva man ønsker å oppnå, hva man tror kan bidra til å nå målet og hva man gjør (tiltaket) for at det skal skje. Dette kalles også for programteori.

Seks av prosjektene har som mål å legge til rette for bedre måloppnåelse i introduksjonsprogrammet, det vil si å bedre overgangen til arbeid og utdanning etter endt program og på sikt økonomisk selvhjulpenhet. De to andre prosjektene retter seg mot personer med innvandrerbakgrunn, hovedsakelig kvinner, som både står langt fra arbeidsmarkedet og er jobbsøkende. I disse to prosjektene er målet bredere, større samfunnsdeltakelse og tilrettelegging for overgang til ordinært arbeid.

Kvinner med lite eller ingen skolebakgrunn har lavest måloppnåelse i introduksjonsprogrammet. I fire av de åtte prosjektene er kvinner målgruppe. Ved å fokusere på kjønn og særlige forutsetninger for voksne kvinner med lite utdanning, viser de forskjellige prosjektene til mulige fremgangsmåter og metodikker for å lykkes bedre med å inkludere denne målgruppen i kvalifisering og/eller arbeidsmarkedet. Prosjektene viser at det nytter når arbeidsmetodikken i prosjektene tar hensyn til deltakernes forutsetninger for å lære, både når det gjelder tidligere erfaring og formelle kompetanse.

Foreløpige resultater

Samlet er målet at prosjektene skal gi positive effekter på deltakelse i sysselsetting, utdanning og annet samfunnsliv. Prosessevalueringen har fulgt prosjektene gjennom deres første år. Det er derfor tidlig å si noe sikkert om resultater. Det ser likevel ut til at de fleste prosjektene har foreløpige resultater som peker i positiv retning. Prosjekter som kombinerer kvalifisering og arbeidstrening melder om god overgang til arbeid, også under koronakrisen, noe som tyder på at prosjekter har lyktes i å målrette kvalifisering mot behov i lokale bedrifter. Av de to prosjektene som har forbedring av norskkunnskaper som eksplisitt mål, har det ene gjennomført nasjonal norskprøve etter et drøyt halvår med bedre resultater enn forventet. Prosjektet som har satset på ordinært arbeid med kvalifisering på arbeidsplassen melder om god overgang til arbeid, selv om noen fortsatt mottok supplerende sosialhjelp. Selv om noen har fått fast arbeid på heltid, vet vi foreløpig ikke om prosjektene bidrar til mer varig arbeid enn deltakelse i ordinært introduksjonsprogram. Vi vet foreløpig heller ikke nok om de som gjennomfører (del)kvalifisering fortsetter med mer kvalifisering, får lønnet arbeid på bakgrunn av kvalifiseringen, om de får mer kompetansekrevede arbeid og høyere lønn enn de som gjennomfører ordinært introduksjonsprogram og om flere får mer varig arbeid.

Likheter på tvers av prosjektene

Selv om prosjektene gjennomfører ulike tiltak og har forskjellige kortsiktige mål, finner vi at seks elementer går igjen på tvers av prosjektene. Disse elementene inngår i ulikt omfang i intervusjonene og bidrar til å påvirke flyktningenes kapasitet for læring, arbeidsdeltakelse og annen deltakelse i samfunnet. Elementene virker ofte sammen og påvirker hvordan prosjektene fungerer og hva de oppnår.

De seks tverrgående elementene handler om å legge til rette for alternative opplæringsmodeller som tar utgangspunkt i deltakernes forutsetninger for å lære. Flere, om ikke alle, bruker digitale verktøy – enten som noe de bevisst prøver ut eller som del av annen aktivitet. Det bygger på en erkjennelse av at samfunnet er gjennomdigitalisert og at deltakerne må kunne beherske digitale verktøy for å kunne fungere i samfunnet. Korona pandemien er et eksempel på nødvendigheten av digital kompetanse. Ved hjelp av digitale verktøy kunne flere av prosjektene opprettholde kontakt med deltakerne og til dels fortsette undervisningen, da fysisk tilstedeværelse ikke var mulig. Et av prosjektene har karriereveiledning eksplisitt som hovedformål. Vi finner imidlertid at flere av prosjektene har elementer av karriereveiledning. Til forskjell fra ordinær karriereveiledning som i prinsippet har et åpent utfall, dreier det seg snarere om å informere og veilede opp mot konkrete kvalifiseringsmuligheter, slik at deltaker vet hva det innebærer å begynne på et spesifikt (del) kvalifiseringsløp. To av prosjektene har forbedring av norskferdigheter som hovedmål, men forbedring av norskferdigheter går likevel igjen på tvers, og er trukket inn i både kvalifisering og forskjellige former for arbeidstrening. Et av prosjektene bruker metodikken knyttet til 'supported employment' for å inkludere flyktningene i ordinært arbeid. Tilnærmingen omhandler utplassering i ordinært arbeid med tett oppfølging av både arbeidstaker og arbeidsgiver. Flere av de andre prosjektene har inkludert elementer fra 'supported employment' i sitt arbeid. Det siste tverrgående elementet vi vil trekke frem er at både prosjektene og spesielt deltakerne er oppmerksomme på nødvendigheten av at de får dokumentert den kompetansen de erverver seg og at dokumentasjonen er formelt godkjent. Det betyr blant annet at delkvalifiseringer legges opp etter læreplaner i videregående opplæringer eller andre godkjente kvalifiseringsløp. En fordel med dette er at det gjør det lettere å stykke opp en kvalifisering, enten som slutført delkvalifisering eller på vei til fullt fagbrev. En annen viktig effekt er at deltakere får dokumentasjon som arbeidsgivere etterspør, noe som gjør dem mer relevante å ansette fordi arbeidsgiver får konkret informasjon om hva de har lært.

En utfordring knyttet opp mot kvalifisering er at deltakerne i syv av prosjektene ikke har godkjent grunnskole, noe som er til hinder for godkjenning og dokumentasjon på videregående opplæring, fordi deltakerne ut fra opplæringsloven ikke har rett på videregående opplæring. I et av prosjektene har de forsøkt å «løse» dette ved å ta initiativ til at kommune og fylkeskommune arbeider for å endre systemet slik at det skal bli mulig for denne gruppen deltakere i videregående opplæring å få realkompetansevurdering. I et annet prosjekt samarbeider kommunen og fylkeskommunen om å gi et delkvalifiseringstilbud i introduksjonsprogrammet til personer som ikke ellers har rettigheter til videregående opplæring. Et annet problem som har dukket opp og som ikke er ukjent, er behovet for inntektssikring for voksne deltakere som kvalifiserer seg i løp som går utover perioden i introduksjonsprogrammet.

Nasjonal interesse og overføringsverdi til andre kommuner

IMDi valgte ut prosjekter for evaluering som de antok hadde integreringspolitisk potensiale utover den enkelte kommune. Etter å ha gjennomført prosessevalueringer mener vi at alle prosjektene vi har fulgt kan ha interesse for andre kommuner og/eller bydeler i deres arbeid for å øke kvaliteten på det kommunale integreringsarbeidet. Prosjektene er interessante for andre kommuner og bydeler på to måter. For det første kan tematikken og det spesielle tiltaket de gjennomfører inspirere andre som står overfor lignende problemer og som har tilgang til lignende løsningsrepertoar. For det andre kan de seks elementene vi har pekt på som går på tvers av prosjektene; alternative opplæringsmodeller, integrert språkopplæring, bruk av digitale verktøy, elementer av karriereveiledning, 'supported employment' og dokumentert delkvalifisering sannsynligvis bidra til å styrke gjennomføringen av andre tiltak overfor samme målgruppe. Dette til dels uavhengig av hvilket problem de skal løse og hva slags tiltak som velges for å løse problemet. Når det derimot gjelder egnethet for pilotering og effektstudie ved hjelp av en RCT handler det om spesifikke krav til metodisk gjennomførbarhet, og da vil ikke alle prosjekter være like egnede. Forslag til og

NIBR-rapport 2020:13

begrunnelse for pilotering og effektstudier ved hjelp av RCT er dokumentert i delrapport 3, NIBR-rapport 2020:15.

Summary

*Susanne Søholt, Tone Liodden, Mariann Stærkebye Leirvik, Sigrídur Vilhjalmsdóttir,
Anne Balke Staver*

Eight municipalities – eight initiatives for integration

NIBR Report 2020:13

This report is a description and a process evaluation of eight projects which are a part of the “Evaluation of municipal integration initiatives” which OsloMet is undertaking for IMDi. In the first phase of the evaluation we describe the selected projects, consider whether the projects have value for national integration policy and whether they can be transferred to other municipalities, as well as whether they are suited for piloting and systematic testing with a view to measuring their effects. All the projects under evaluation received funding during 2019 from the IMDi scheme “Grants for the development of municipal integration initiatives”.

The evaluation has two separate but connected objectives. Firstly, we assess whether the projects appear to be useful tools toward improving the quality of municipal integration efforts. Secondly, we assess whether there is a methodological basis for systematically testing and measuring the effects of one or more of the projects.

The process evaluations were designed around a common template. The template contained criteria which allowed for assessment of the projects’ suitability for further piloting and eventual completion of a randomized controlled trial (RCT). This included identifying the problem which the project sought to address, the project’s objective(s), what participants thought might help achieve the objective(s), and what measures the project included toward this end. This is also referred to as a program theory.

Six of the projects were aimed at improving results in the municipal introduction program for refugees, that is, increasing the rate of transition into work or education at the end of the program and, in the long term, increasing economic self-sufficiency. The other two projects were aimed at persons of immigrant background, in particular women, who are far from the labor market and who wish to obtain employment. In these two projects the overall objectives were broader and included participation in Norwegian society as well as adaption for eventual transition into ordinary paid employment.

Women with little or no prior schooling currently have the lowest achievement in the integration program. In four of the eight projects, women were a target audience. By focusing on gender and the particular prerequisites for women with limited prior schooling, the different projects showcase different approaches and methods for better succeeding in including this target group in education and/or the labor market. The projects demonstrate that it is worthwhile to take into account participants’ prerequisites for learning – both with regard to experience and formal skills – when developing methodologies.

Preliminary results

Overall the objective is for the projects to positively influence participation in employment, education and social life more broadly. The process evaluation followed the projects through their first year. It is therefore too early to say anything definitive about results. Tentatively, however, it appears that most of the projects have results that point in the right direction. Projects that combine qualification and employment training report high transition into the labor market, even during the corona crisis, which suggests that they have succeeded in adapting qualification toward local business needs. Of the two projects which included improved Norwegian language skills as a stated objective, one has seen participants achieve better results than expected in the national language exam completed after approximately half a year. The project which has prioritized ordinary employment with on-the-job training reports good transition to employment, even though some participants still received a supplementary social assistance benefit. Even though some participants have obtained full-time employment, we still don’t know whether the projects result in more stable attachment to the labor market than the ordinary introduction program. It is also too

soon to tell whether those who undertake partial qualification continue in further training, achieve paid employment as a result of the training, or whether they obtain high-skill employment, higher pay or more stable employment in the longer term than those who complete the ordinary program.

Commonalities across the projects

While the projects involve different measures and have different short-term objectives, we find that six elements recur across multiple projects. They are included in different proportion in each intervention, and affect refugees' capacity for learning, working and participating. They often interact with each other and affect how the projects work as well as their results.

The first of the six common elements has to do with adapting to alternative learning models which take as their starting point participants' prerequisites for learning. Secondly most, if not all, use digital tools – either as something they are testing deliberately or as part of another activity. This is based on a recognition that we live in a fully digitized society and that participants need to master digital tools in order to take part in society. The corona crisis is an example of the importance of digital skills. Through digital tools the projects were able to maintain contact with participants and in some cases continue teaching when physical presence became impossible. Thirdly, while career counseling is the explicit main objective in one project; we find that several projects include elements of career counseling. Unlike ordinary career counseling which, in principle, has an open and undetermined outcome, what we find is more like targeted information and guidance toward specific opportunities for qualification, so that participants understand what it means to undertake a given (partial) qualification program. Fourthly, two of the projects have as their explicit objectives to improve participants' Norwegian language skills, but focus on language skills is a commonality across the projects which is tied to both qualification and employment. Fifthly, of the projects uses the "supported employment" approach to refugee inclusion in ordinary employment. The approach concerns placement in ordinary employment with close follow-up of both the employer and employee. Several additional projects use elements of "supported employment". The final common element we wish to highlight is a general awareness across the projects and among their participants of the importance of documenting the skills they acquire, and that this documentation be formally approved. As such, partial qualification projects follow secondary education curricula or other formally approved training projects. One advantage of such an approach is that it is easier to divide a qualification project into individual modules, either focusing on completion of individual modules or seeing them as steps toward a full certificate of apprenticeship. Another important effect is that participants obtain documentation which employers request, which makes them more easily employable because the employer has access to concrete documentation of what they know.

A challenge related to qualification is that participants in seven of the projects do not have a recognized completed primary education, which is an obstacle to accessing and obtaining approval of any secondary education, since they do not have a right to secondary education in accordance with the Education Act. One of the projects has sought to "solve" this problem through a collaborative municipal/county initiative to change the system to allow this group access to secondary education through validation of prior learning. In another project the municipality and county work together to offer partial qualification as part of the introduction program to participants who do not have the right to access secondary education. A final challenge which arises – and which has been documented previously – is the need for a secure income for adult participants whose participation in qualification extends beyond the duration of the introduction program.

National interest and possibility to transfer the project to other municipalities

IMDi selected which projects to fund based on assumptions about their interest and potential beyond the specific municipality. After having completed the process evaluations we consider that all eight projects may have interest for other municipalities and districts that wish to improve their integration efforts. The projects are of interest to others in two ways. Firstly, the approaches may inspire others who face similar challenges and who have access to a similar range of possible solutions. Secondly, the six common elements we have pointed to (alternative learning models, integrated language training, use of digital tools, career counseling, supported employment, and documentation of skills) can likely contribute to strengthening other projects with the same target audience. This is to some extent independent of the actual problem they aim to address and measures they employ. With regard to the projects' suitability for piloting and a randomized controlled trial, on the other hand, there are particular methodological requirements which make

NIBR-rapport 2020:13

some of the projects less suitable. Suggestions for piloting and RCT effect studies, and the reasoning behind our suggestions, are included in sub-report 3, NIBR-rapport 2020:15.

1 Innledning

Hva skjer når kommuner får ekstra tilskudd til å forbedre eget integreringsarbeid utover de ordinære tilskuddene som følger med bosetting og integrering av flyktninger? Denne rapporten beskriver hvordan åtte kommuner/bydeler har svart på IMDis tilskuddsordning, *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*, heretter kalt tilskuddsordningen.

De åtte kommunene inngår i et større evalueringsprosjekt som OsloMet gjennomfører på oppdrag for IMDi. Med utgangspunkt i tilskuddsordningen og prosjektene som har fått støtte, er målet å gjennomføre en omfattende effektevaluering – i form av et randomisert kontrollert forsøk – med utgangspunkt i ett av tiltakene. Hensikten er å få frem systematisk kunnskap om hva slags tiltak som virker i integreringsarbeidet, og under hvilke betingelser, og hva slags tiltak som eventuelt har liten eller ingen effekt. Hovedproblemstillingen for evalueringen av tilskuddsordningen er *Hvilke tiltak og elementer som bidrar til positive effekter på deltakelse i sysselsetting, utdanning og samfunnsliv blant innvandrere?*

Det er sjeldent helt klart hva slags tiltak, endringer, kombinasjoner eller kjeder av tiltak som fungerer best i integreringsarbeidet. Det er også mulig at noen såkalte «tiltaksvifter» fungerer bedre for noen og mindre bra for andre. Med slike betingelser er det hensiktsmessig med systematisk utprøving og evaluering (NOU 2017:2, 2017).

Denne evalueringen består av fire trinn; utvelgelse av prosjekter for evaluering, prosessevaluering, pilotering og effektevaluering. I denne rapporten beskriver vi *prosessevalueringene* av prosjektene i kommunene. Hensikten er å finne frem til tiltak og elementer i prosjektene som kan bidra til positive effekter i integreringsarbeidet. I prosessevalueringene beskriver vi hvilke problem som er utgangspunktet for prosjektene, sett fra de involverte aktørenes side, hva aktørene i kommunen ønsker å oppnå, og hva slags aktiviteter deltakerne gjennomfører. Det er også sentralt å få frem hva som gjør at et tiltak virker eller ikke virker etter intensjonen, og under hvilke betingelser. For at tiltak skal virke og utvikle effekter som bidrar til ønsket mål, er det helt sentralt at det bygger på riktig problemforståelse. Beskrivelsene er en måte å prøve å identifisere hva slags tankemodell prosjekteierne har for hvordan ting henger sammen. Det kalles også for programteori.

Det er viktig å merke seg at prosessevalueringene vi beskriver her, helt fra starten av har vært formet av IMDis ønske om å teste ut lovende prosjekter i et fremtidig randomisert kontrollert forsøk. Det innebærer at evalueringen har et bestemt blikk på prosjektene. Mange prosjekter kan være av svært god kvalitet, men likevel ikke egne seg for utprøving i et randomisert kontrollert forsøk.

Rapporten kan leses i sammenheng med delrapport 3, «Fra prosessevaluering til pilotering». Her diskuterer vi hvilke av prosjektene som egner seg for å testes ut i randomiserte kontrollerte forsøk, og hvordan en pilotering av disse prosjektene kan legges opp. Denne rapporten utgjør forarbeidet til de to siste trinnene i prosjektet, nemlig en faktisk pilotering og effektevaluering i et randomisert kontrollert forsøk. Hvorvidt disse trinnene skal gjennomføres, er ennå ikke avgjort.

1.1 Behov for økt forskningsbasert kunnskap på integreringsfeltet

I løpet av de siste ti årene er det to utviklingstrekk som har løftet innvandring og integrering til toppen av den politiske agendaen i Norge. For det første utløste utvidelsene av det felles europeiske arbeidsmarkedet i 2004 og 2007 en stor tilstrømning av arbeidsinnvandrere, særlig fra Polen og Baltikum. Flyktningkrisen i 2015 er den andre store begivenheten. Mer enn en million asylsøkere ble registrert i EU/EØS i 2015. Justert for befolkningsstørrelse var det bare Tyskland, Sverige og Østerrike som tok imot flere asylsøknader enn Norge (Eurostat 2017). I løpet av noen høstmåneder i 2015 og utover 2016 kom det rundt 31 000 asylsøkere til Norge i forbindelse med flyktningkrisen. Etter en periode i mottak ble det bosatt flere flyktninger enn tidligere i norske kommuner, rundt 15.000 i 2016 og 11.000 i 2017, mens det i 2014 ble bosatt i underkant av 8000 flyktninger. Deretter har situasjonen snudd, i 2019 ble det kun bosatt i underkant av 5000 personer.

I tillegg til arbeidsinnvandrere og flyktninger har familiemigrasjon til arbeidsinnvandrere, flyktninger og personer født i Norge til sammen steget over en lengre periode og utgjør en tredjedel av innvandringen de siste tiårene (SSB 2017). Trenden etter 2017 har likevel vært at innvandringen har gått ned og med korona pandemien er flytting over landegrenser redusert til et minimum i 2020. Selv om antallet innvandrere som kommer til Norge er lavere enn for bare noen år siden, så er det fremdeles et stort antall flyktninger og andre nyankomne innvandrere som skal lære norsk og kvalifisere seg for det norske arbeidsmarkedet. I 2019 var det 21 000 deltakere i introduksjonsprogrammet.¹

Høy deltakelse i arbeidsmarkedet er en av bærebjelkene i den norske velferdsstaten. Manglende inkludering av innvandrere i arbeidsmarkedet er først og fremst et tap for den enkelte som ikke får utnyttet sine kompetanser og ressurser. Manglende integrasjon i arbeidsmarkedet innebærer også større sjanse for at levekårsproblemene hopper seg opp på andre områder, med lav inntekt og dårlige boforhold (Tronstad, Nygaard, & Bask, 2018). Fra et samfunnsperspektiv kan mangel på integrering undergrave innbyggernes tillit til omfordeling, og bidra til forvitring av det "sosiale limet" som er en viktig forutsetning for å opprettholde fellesskapsløsninger i velferdsstaten (NOU 2011:7, 2011; NOU 2017:2, 2017).

Også fra et økonomisk perspektiv er inkludering av innvandrere viktig. Innvandring kan øke tilbudet av arbeidskraft, bidra til vekst og med flere i arbeid kan innvandring bidra positivt til offentlige finanser (OECD, 2014). Med manglende arbeidsmarkedsintegrering kan virkningen av innvandring på sikt bli langt mindre positive (Holmøy & Strøm, 2012). Tidligere analyser fra Norge og våre naboland viser at integrasjonen av innvandrere, og spesielt flyktninger går sakte, og at mange innvandrergrupper selv med lang botid ikke kommer i jobb (Liebig & Tronstad, 2018; OECD, 2014). For å kvalifisere nyankomne innvandrere til å delta i arbeidsmarkedet og gjøre dem mer økonomisk selvhjulpne har Norge, som mange andre land, innført omfattende integreringstiltak og obligatoriske introduksjonsprogram for flyktninger (Hernes & Tronstad, 2014; Joppke, 2007; Kunnskapsdepartementet, 2020).^{2 3}

I 2015 fikk Brochmann II-utvalget i oppdrag å utrede langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Utvalget understreker at det er svakt empirisk grunnlag for politikikutviklingen. For å skaffe mer kunnskap påpeker utvalget at det er behov for systematisk utprøving og evaluering av ulike innsatser på integreringsområdet gjennom eksperimentelle eller kvasi-eksperimentelle metoder (NOU 2017:2, 2017:2:avsnitt 10.5). Utvalget fremholder at effektstudier av høy kvalitet er nødvendig for å bedre effektiviteten og veilede kommuner i integreringsarbeidet (NOU 2017:2, 216).

Et hovedmål i Regjeringens nye Integreringsstrategi er mer effektiv bruk av tilskuddsmidler for å få bedre måloppnåelse (Kunnskapsdepartementet 2018, 11). Regjeringen vektlegger behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag, spesielt om hva som fungerer best for nyankomne flyktninger. En mer kunnskapsbasert politikikutvikling kan bidra til at ressursinnsatsen blir satt inn der man vet det virker, og til et mer likeverdig og standardisert integreringstilbud til flyktninger uavhengig av hvor de blir bosatt. Riktig og fornuftig bruk av midler kan også ha betydning for oppslutningen om integreringspolitikken i befolkningen (Hanberger 2001).

I en effektevaluering av introduksjonsprogrammet trekker Djuve mfl. (2017) frem at evalueringen har vært utfordrende fordi det tilgjengelige datagrunnlaget ikke har vært tilstrekkelig. I evalueringen fant de svært få signifikante sammenhenger utover at brukermedvirkning har særlig positiv effekt for menn og at arbeidsretting har særlig positiv effekt, spesielt for kvinner, og at dokumenterte norskferdigheter er av stor betydning for overgang til arbeid. En skandinavisk komparativ analyse viser at lønnstilskudd har en sterk positiv effekt for overgang til lønnet arbeid i alle landene (Hernes, Joona, Arendt, & Tronstad, 2019). I Skandinavia er Norge det landet som satser mest på utdanning

¹ <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/deltagere-introprogram>

² <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/tilskudd/tilskudd/historikk>

³ <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-tidligere-deltakere>

for deltakere med lav utdanning i introduksjonsprogrammet. Analysen viser at Norge får klart best resultater for dem med lite medbragt utdanning, noe som kan tyde på at utdanning lønner seg.

I evalueringen av introduksjonsprogrammet påpeker Fafo at kommunene arbeider på svært ulike måter og oppnår resultater gjennom å gjøre ulike ting. De viktigste faktorene for å forklare kommunal variasjon i resultater er ulike forhold ved flyktingene selv (individkarakteristika) og lokale rammebetingelser, slik som det lokale arbeidsmarkedet (Blom & Enes, 2015; Djuve, Kavli, Sterri, & Bråten, 2017; Tronstad, 2015). Fafo konkluderer med at resultatforskjellene i integreringsprogrammet også kan forklares med at integreringsarbeidet i kommunene har forskjellig kvalitet (Djuve mfl. 2017). Ut fra foreliggende forskning vet vi mye om introduksjonsprogrammet. Slik studien til Djuve mfl (2017) ble gjennomført, ble imidlertid ikke kontrafaktiske effekter fanget opp, det vil si hva som ville skjedd uten introduksjonsprogram. Hensikten med denne evalueringen som sikter mot et randomisert kontrollert forsøk er å få mer kunnskap om hva ved et integreringstiltak som gjør at det virker, sammenlignet med de som får ordinær oppfølging i introduksjonsprogrammet.

1.2 Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak

Tilskuddsordningen *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak* er utgangspunktet for evalueringen (IMDI, 2019). Den ble opprettet i 2019 for å videreutvikle den tidligere tilskuddsordningen *Kommunale utviklingsmidler*. Formålet med tilskuddsordningen er å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid med sikte på å få målgruppen ut i arbeid eller utdanning. Videre skal tilskuddsordningen bidra til kunnskaps- og metodeutvikling i integreringsarbeidet som har overføringsverdi mellom kommuner.

Tilskuddsordningen er målrettet og det er lyst ut midler rettet mot spesifikke målgrupper og tematiske områder hvor det er erfart at det er behov for nye metoder og fremgangsmåter. Kommunene er oppfordret til fokusere sin tematikk og å planlegge gjennomføringen av sitt tiltak på en slik måte at det kan ha nasjonal overføringsverdi. I 2019 ble det lyst ut 52,3 mill. kroner. For 2020 ble tilskuddsrammen økt til 58,4 mill. kroner. Det kan gis støtte for inntil tre år.

Tabell 1.1: Antall søknader og tilsagn til Tilskuddsordningen *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*, 2019

Tematiske områder	Antall søknader	Tilsagn
1. Lengre kvalifiseringsløp etter gjennomført 3-årig introduksjonsprogram	28	13
2. Modeller for arbeidsrettet kvalifisering i samarbeid med sosiale entreprenører. Innvandrerkvinner er prioritert	17	7
3. Utprøving og utvikling av metodikk i norskopplæringen	9	6
4. Utprøving og utvikling og av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet.	36	14
5. Utvikling av innovative løsninger i introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap	50	7
Andre	10	7
Totalt	150	54

Tabellen viser at kommunene har vist stor interesse for å prøve ut tiltak for å øke kvaliteten i integreringsarbeidet. Det har spesielt vært stor interesse for å utvikle innovative løsninger og for å utvikle og prøve ut standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. Prosjekter innenfor alle områdene har fått tilsagn, men flest prosjekter har fått tilsagn om å utvikle standardiserte elementer

i introduksjonsprogrammet etterfulgt av prosjekter som skal utvikle lengre kvalifiseringsløp etter 3 år i introduksjonsprogrammet. Bare 7 av 50 søknader om innovative løsninger fikk innvilget tilsagn.

1.3 Formålet med prosessevalueringen

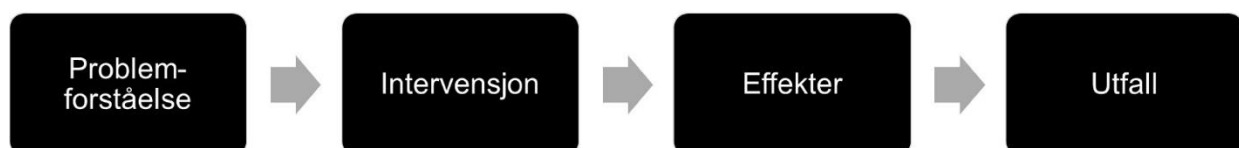
Prosessevalueringen skal beskrive hvert av de åtte prosjektene som evalueres. Beskrivelsene har tre formål:

- a) Identifisere programteorien i hvert enkelt prosjekt
- b) Identifisere og tydeliggjøre på hvilken måte det enkelte prosjekt bidrar til nå målene for tilskuddsordningen for utvikling av kommunale integreringstiltak, knyttet til kvalifisering, sysselsetting og samfunnsdeltakelse
- c) Ved hjelp av prosessevalueringene å finne frem til elementer eller tiltak i de åtte prosjektene som kan egne seg for pilotering og senere effektevaluering ved hjelp av randomisert kontrollert forsøk - RCT. Her er vi opptatt av *nasjonal verdi* for integreringsarbeidet og *metodiske egenskaper* ved prosjektene som egner seg for effektevaluering. Dette utdypes i Delrapport 3.

Et formål med prosessevalueringen er å beskrive hvert prosjekt for å forsøke identifisere den logiske modellen eller programteorien som det bygger på. Programteori kan beskrives som en eksplisitt teori eller modell for hvordan en intervensjon, f.eks. et prosjekt, et tiltak, et program, en strategi, et initiativ eller en politikk, bidrar til en kjede av mellomliggende resultater og til slutt intenderte eller andre observerte utfall (Funnell & Rogers, 2011). I vår evaluering har vi som forutsetning at det er et problem eller en problemforståelse som er utgangspunktet for intervensjonene som har fått støtte fra IMDi.

Vår modell for programteori inkluderer elementene problemforståelse, hva man ønsker å oppnå (utfall), hva man gjør for å oppnå det man ønsker (intervensjonen/tiltaket), hvilke effekter intervensjonen kan ha og om det er sannsynlig at effektene bidrar til at man oppnår det utfallet man ønsker. Dette er en modell for å analysere prosjektene etter en felles struktur. Modellen er tilrettelagt for å få frem egenskaper ved prosjektet som har betydning for å vurdere om denne typen tiltak egner seg for en eventuell effektevaluering. Derne st skal vi forsøke å identifisere mekanismer som bidrar til at prosjektene virker.

Figur 1.1: Eksempel på modell for programteori



Denne forståelsen for programteori har styrt hvordan vi har gjennomført og beskrevet prosessevalueringene. Beskrivelsene følger i hovedsak kjeden i figur 1.

Det andre formålet er å identifisere og tydeliggjøre på hvilken måte det enkelte prosjekt bidrar til å nå målene for tilskuddsordningen knyttet til kvalifisering, sysselsetting og samfunnsdeltakelse. En forutsetning for bevilgning av tilskudd fra IMDi var at prosjektene skulle tydeliggjøre på hvilken måte innholdet i deres prosjekt kunne ha nasjonal verdi og hvordan de kunne bidra til å spre kunnskap om hvordan andre kunne gjøre noe av det samme. Alle prosjektene har med andre ord høstet erfaringer og prøvd ut tiltak som kan overføres til eller inspirere andre kommuner.

Det tredje formålet er ved hjelp av prosessevalueringene å finne frem til elementer eller tiltak fra prosjektene som kan egne seg for pilotering og senere effektevaluering. Her er utgangspunktet sannsynlig *nasjonal verdi for integreringsarbeidet* og *metodiske egenskaper* ved prosjektene. Alle prosjektene har elementer som kan være av interesse for andre kommuner å prøve ut. De vurderinger vi har gjort har foruten om de innfrir IMDis mål med tilskuddsordningen og mål for det

tematiske området, dreid seg om å identifisere mekanismer og egenskaper ved utvalgte tiltak som egner seg for effektevaluering.

Prosjektene er kun gjennomført et sted og med begrenset antall deltakere. Vi vet derfor ikke om andre lokale kontekster kan påvirke iverksetting og utfall på andre måter. Det sentrale i prosess-evalueringen er derfor å finne frem til hva som gjorde at intervensjonen førte frem til den ønskede endringen for deltakerne i den bestemte kommunen. Hva ved den lokale konteksten (prosjekt-eksterne) og ved prosjektet (prosjektinterne) bidro sammen eller hver for seg til ønsket endring? Sagt på en annen måte, hva er mekanismene som gjorde at intervensjonen i det spesifikke prosjektet virket, det vil si, bidro til arbeid, kvalifisering eller økt samfunnsdeltakelse for deltakerne?

I den videre vurderingen av om tiltaket bør spres til flere kommuner må man stille spørsmålet om det er sannsynlig at lignende intervensjoner i andre kommuner kan utløse lignende mekanismer og med tilsvarende resultater. Hensikten med de enkelte prosessevalueringene er derfor å tydeliggjøre de virksomme mekanismene i prosjektene, da dette danner grunnlag for å vurdere hvilke prosjekter som er mest egnet for videre pilotering.

1.4 Kort presentasjon av de åtte prosjektene

Nedenfor følger en kort presentasjon av prosjektene som evalueres.

Område 1: Utprøving av lengre kvalifiseringsløp

«Omlandet». *Fagbrevløp som del av 4. år i introduksjonsprogrammet.* Prosjektet foregår i en mellomstor kommune. Det fjerde året er et svar på en sentral utfordring for flyktninger som ønsker kvalifisering, nemlig at det i mange tilfeller er for kort tid til å fullføre kvalifiseringsløp innenfor de vanlige rammene av introduksjonsprogrammet. Formålet med fagbrevløpet er å gi et kvalifiseringstilbud til flyktninger som ikke har grunnskole fra hjemlandet, som ikke fått godkjent sin skolegang eller utdanning, og som ønsker å formalisere arbeidserfaringen de har fra hjemlandet.

«Heimby». *«Supported Employment for flyktninger».* Prosjektet gjennomføres i en mellomstor kommune. Prosjektet går ut på å bruke en tilpasset versjon av arbeidsinkluderingsmetoden Supported employment. Supported Employment er en modell for arbeidsinkludering som har en bestemt tilnærming til *tiltakskjedning* der man har fokus på tidlig overgang til ordinært arbeid med oppfølging og opplæring etterpå; såkalt «place-then-train». Oppfølgingen ivaretas av en jobbspesialist som har spesiell opplæring i metoden. I dette prosjektet følges deltakerne i tillegg opp av en bedriftslærer som gir dem tilrettelagt språkstøtte samtidig som det er tett samarbeid med arbeidsgiver.

Område 2: Utprøving av ulike modeller for arbeidsrettet kvalifisering i samarbeid med sosiale entreprenører

«Høgda» bydel. *«Nabohjelpen».* Prosjektet retter seg mot to målgrupper; a) tilbydere og b) mottakere av tjenesten Nabohjelpen. For tilbydere innebærer prosjektet lønnet arbeid (20 prosent stilling som nabohjelper) og arbeidserfaring, mens mottakere får praktisk bistand i hverdagen slik at de vil kunne stå i arbeid, utdanning eller arbeidsrettede tiltak. Prosjektet er et samarbeid mellom kommunen (NAV) og en sosial entreprenør. NAV identifiserer mulige tilbydere og mottakere, og den sosiale entreprenøren har ansvar for de andre tiltakene i prosjektet. Det overordnede målet er å øke innvandrerkvinnens deltakelse i arbeidslivet.

«Skjærbyen». *Kvalifisering gjennom samarbeid med sosiale entreprenører.* Samarbeid mellom NAV og to sosiale entreprenører skal finne frem til egnede metoder for arbeidsrettet delkvalifisering kombinert med styrking av norskferdigheter og opplæring i arbeidslivskultur for voksne med innvandrers- eller flyktningebakgrunn. Samarbeidet skal også bidra til at lokale arbeidsgivere blir mer oppmerksomme på hvordan flyktninger og innvandrere kan bidra i arbeidsmarkedet. Begge de sosiale entreprenørene fokuserer på flyktningenes og innvandrernes erfaringskompetanse og hvordan den kan anvendes som en styrke inn i kvalifisering og arbeidsmarked.

Område 3: Utvikling og utprøving av metodikk i norskopplæringen

«Kystbyen»: *Morsmålstøtte i norskopplæringen for deltakere med lite skolebakgrunn.* Systematisk bruk av morsmålsassistenter i opplæringen av voksne deltakere med liten skolebakgrunn skal gi bedre læringsutbytte. Morsmålsassistenter skal fungere som brobyggere mellom deltakere i introduksjonsprogrammet og lærere i klasserommet og mellom deltakere i introduksjonsprogrammet og arbeidsgiver på praksisplass og tilbake til klasserommet. Det antas at bruk av morsmål i norskundervisningen og i yrkesnorsk øker den språklige bevisstheten og at det styrker norskferdighetene, som igjen kan styrke mulighetene for å få arbeid.

«Skogen». *Arbeidsrettet norskopplæring med bruk av digitale verktøy og ressurser.* «Skogen» kommune jobber systematisk med å skape sammenheng mellom arbeidsrettet norskopplæring med lærer og praksishverdagen til deltakeren. Formålet med å koble på digitale verktøy til metodikken de allerede jobber etter, er å tilrettelegge opplæringen ytterligere for målgruppen og gjøre deltakerne mer aktive i egen læringsprosess. Ved å bruke digitale verktøy åpner det seg i tillegg flere muligheter å bruke autentisk materiale i undervisningen.

Område 4: Standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet

«**Stranna bydel**». **Forkurs utdanningsvalg**. Prosjektet er et forkurs for deltakere i introduksjonsprogrammet som ønsker å forberede seg til et videregående opplæringsløp. Undervisningen skal «kombinere teoretisk og praktisk innhold som forbereder deltakerne på å treffe karrierevalg basert på egne ønsker og evner». Deltakere kan ta kurset som et alternativ til arbeids- eller språkpraksis (to dager i uka) i introduksjonsprogrammet.

«**Mellombyen**». **Delkompetanse yrkesfag**. Prosjektet skal utvikle et opplegg for fagopplæring ved opplæringsverksted og ute i bedrift for deltakere i introduksjonsprogrammet med lite utdanning. Opplæringen skal skje i kombinasjon med fagrelevant norskundervisning. Prosjektet skal bidra til at deltakere kan dokumentere grunnkompetanse i konkrete ferdigheter, eller at deltakere kan bygge videre på dette, og på sikt oppnå fagbrev. Målet er at deltakerne blir attraktive på arbeidsmarkedet. Bransjer er valgt etter lokale arbeidsmarkedsbehov.

1.5 Sentrale begreper

Programteori

I denne evalueringen forstår vi programteori som en eksplisitt teori eller modell for hvordan et tiltak eller en intervensjon (program, innsats, politikk, strategi osv.) er tenkt å bidra til å løse et definert problem. Intervensjonen bidrar til en kjede av mellomliggende effekter og intenderte eller andre observerte resultater, som skal redusere eller løse det opprinnelige problemet.

Programteorier for tiltak bidrar til å tydeliggjøre hva man vil med en innsats, hvorfor og hvordan man tenker at den skal virke. Eksplisitte programteorier bidrar til å synliggjøre antakelser om hva som virker, gjennomføring av tiltaket, forbedre planer, sette realistiske mål og skape omforent forståelse av hva man vil med innsatsen. Eksplisitte programteorier kan testes, dvs. at man kan teste om tiltakene får antatte effekter og resultater.

Pilotering

En pilotstudie er en forberedende studie i liten skala som har to hensikter; evaluere tiltakets gjennomførbarhet og optimalisere studiedesignet for et fullskala forskningsprosjekt, i dette tilfellet en RCT.

Å pilotere et tiltak vil si å prøve det ut et eller noen få andre steder for å teste om det er relevant og gjennomførbart i andre kontekster. Pilotering gir kunnskap om tiltaket og tiltakets mekanismer og om det er sannsynlig at det vil ha lignende effekter andre steder. Pilotering gir anledning til å justere det opprinnelige tiltaket, slik at tiltaket får den innretning aktørene mener har størst potensiale for realisere målene. Det vil si å justere den opprinnelige programteorien for tiltaket. Pilotering av gjennomførbarhet og studiedesign forut for en RCT innebærer å teste ut selve designet i liten skala, og utforske de metodiske aspektene i designet; herunder identifisere målgruppen, rekrutterings- og randomiseringsprosedyrer og måleinstrumenter. Pilotering må derfor gjennomføres med det samme designet som er planlagt for en effektstudie ved hjelp av RCT, men i liten skala.

RCT – randomisert kontrollert forsøk

Et randomisert kontrollert forsøk er en vitenskapelig eksperimentell metode for å undersøke effekten av bestemte tiltak eller intervensjoner. Formålet er å undersøke om tiltaket har ønsket effekt sammenlignet med andre tiltak, eller med vanlig eller ingen ekstra tiltak. Randomisering betyr at deltakerne i målgruppen trekkes tilfeldig til tiltaks- og sammenligningsgrupper. De som trekkes til tiltaksgruppen får tiltaket. De som trekkes til sammenligningsgruppen får ikke tiltaket. Tilfeldig fordeling til gruppene sikrer at det ikke er systematiske forskjeller mellom gruppene. Den eneste systematiske forskjellen er at tiltaksgruppen får tiltaket, mens sammenligningsgruppen ikke får det. Dette gir oss mulighet til å beregne effekten av tiltaket. Ideelt skal deltakerne ikke vite om de er i tiltaksgruppen eller i kontrollgruppen, fordi vissheten om eksponering for tiltaket kan ha en selvstendig effekt som går utover selve effekten av tiltaket. En RCT kan egne seg for å teste om en spesifikk metodikk i norskopplæring av innvandrere har større effekt enn ordinær norskundervisning. Før en fullskala RCT iverksettes vil det være viktig å avklare hvor sannsynlig det er at deltakerne er klar over at de er tiltaksgruppen.

1.6 Leseveiledning

Som en innføring til de evaluerte prosjektene, starter rapporten med en oppsummering av resultater, etterfulgt av en oppsummering av hva som er likt på tvers av prosjektene og de tematiske områdene. Det gjelder målgrupper og programteoretiske elementer. Deretter følger kapittel om metode som starter med begrunnelser for valg av prosjekter for prosessevaluering. Metodekapitlet beskriver metodisk tilnærming til prosessevalueringene og datakilder på tvers av prosjektene som. Så følger beskrivelser av hvert enkelt prosjekt etter en felles mal. Dette utgjør hoveddelen av rapporten. Alle beskrivelsene avslutter med en evaluering av programteorien for prosjektet og prosjektets nasjonale verdi, før en kort oppsummering.

Denne første delrapporten i evalueringsoppdraget spiller opp til delrapport 3: «Fra prosessevaluering til pilotering». Denne rapporten innleder med en kort beskrivelse av overgangen mellom prosessevalueringen og piloteringen basert på blant annet foreløpige resultater fra prosjektene. Dernest begrunner vi valget av to prosjekter for videre pilotering og beskriver opplegg for pilotering og et eventuelt senere randomisert kontrollert forsøk.

Delrapport 2 består av fem korte kunnskapsoppsummeringer rettet mot temaer som er sentrale i prosessevalueringene. Hensikten med kunnskapsoppsummeringene er å bidra til å utvikle programteoriene i prosessevalueringene og gi støtte til valg av tiltak for pilotering.

De tre delrapportene kan leses i sammenheng eller hver for seg. Fordi det er lagt opp til at rapportene kan leses hver for seg, vil det være noe overlapp.

2 Foreløpige resultater på tvers av tiltakene

Det overordnede målet for evalueringen er å belyse *Hvilke tiltak og elementer som bidrar til positive effekter på deltakelse i sysselsetting, utdanning og samfunnsliv blant innvandrere*. Det enkelte prosjekt har egne mål innenfor denne overordnede målsettingen. Prosjektene gjennomføres i løpet av ett til tre år. For noen er tidsperioden for kort til at vi kan se de endelige effektene av intervensjonen. Flere av prosjektene fikk også redusert aktivitet da landet ble stengt i mars 2020 på grunn av korona pandemien. Prosessevalueringen er foretatt parallelt med prosjektenes oppstart og gjennomføring første år (Høst 2019 – Vår 2020), og før de er sluttført. Nedenfor oppsummerer vi kort hvorvidt det ser ut til at prosjektene samlet sett er på rett vei. Med det mener vi om de bidrar til at flyktningene og innvandrerne styrker sine sjanser til å få lønnet arbeid på kort eller lang sikt.

I vurderingen av prosjektene er det sentralt at deltakere i syv av åtte prosjekter er på spor 1 i introduksjonsprogrammet, eller er andre deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn og som har svake ferdigheter i norsk.

Fire av prosjektene satser primært på kvalifisering i norsk, yrkesfag eller videregående opplæring («Stranna», «Omlandet», «Skogen», «Kystbyen»). Perioden for kvalifisering kan gå utover prosjektperioden, slik at endelige effekter kommer etter vår evaluering. Det ser imidlertid ut til at kvalifiseringene er forsøkt innrettet slik at deltakere med liten skolebakgrunn kan følge de forskjellige oppleggene med ønsket læringsutbytte. Deltakere i yrkesfag gjennomfører stort sett prøver og får arbeidskontrakt. I det ene prosjektet som har forkurs «utdanningsvalg» for å forberede deltakerne til videregående opplæring og bidra til at de velger riktig studieretning, er det foreløpig ingen som begynt på videregående. Mange har imidlertid gjennomført kurset. Dette prosjektet er i Oslo hvor det er inntaksprøve til videregående opplæring. Av de 17 deltakerne på kurset, gikk 12 opp til inntaksprøven. Blant disse var det fem som besto. Noen av deltakerne som ikke søkte videregående i inneværende år, har i stedet bestemt seg for å ta mer grunnskoleopplæring, samtidig som de opprettholder målet om videre skolegang. Det tyder på at deltakerne har blitt mer bevisste på hva som kreves og har tatt utdanningsvalg i tråd med det, som var målet for prosjektet. En annen type kvalifisering er grunnleggende norskopplæring. I to av prosjektene prøver man ut alternativ metodikk i norskopplæringen. Det ene prosjektet benytter morsmålsstøtte i undervisningen og har gjennomført nasjonale norskprøver med bedre resultater enn forventet. I tillegg til bedre norskkunnskaper, bidro bruk av morsmålsassistenter til at lærerne fikk bedre innsyn i hva deltakerne forsto, slik at de kunne justere undervisningen, som igjen bidro til bedre læringsbetingelser i undervisningen. Det andre prosjektet har satset på bruk av digitale verktøy for å fremme norskferdighetene i møte med arbeidslivet. Tilbakemeldingene fra prosjektet tyder på at den systematiske bruken av digitale verktøy har ført til at deltakerne snakker og kommuniserer mer på norsk, og at de bruker digitale verktøy mer enn hva lærerne hadde forventet da prosjektet startet.

Tre av prosjektene satser på en kombinasjon av kvalifisering og arbeid («Skjærbyen», «Mellombyen», «Heimby»). To prosjekter vektlegger delkvalifisering kombinert med arbeidstrening, mens det andre går motsatt vei og satser på arbeid hvor det følger med kvalifisering, «place then train» («Heimby»). Alle tre prosjektene kan vise til gode resultater når det gjelder overgang til arbeid og forbedring av norskferdigheter, noe som antas å ha betydning for muligheter for arbeid. Deltakerne har forbedret sine norskferdigheter enten gjennom ekstra språkstøtte eller gjennom at kvalifiseringen foregår på norsk og at deltakerne forventes å snakke norsk. Fordi det er gruppeundervisning og praksis i opplæringsperioden kan deltakere med samme morsmål bistå hverandre («Skjærbyen»). Majoriteten av deltakerne har fått jobb. Når det gjelder hvorvidt overgang til arbeid kan antas å være varig, vet vi ikke nok om dette. Men, i det ene prosjektet hvor det er satset på spesifikk delkvalifisering som lokale bedrifter har behov for og hvor deltakerne blir sertifisert, tyder resultatene så langt på deltakerne i hovedsak får faste heltidsstillinger.

Strategien i det siste prosjektet er at arbeidserfaring gjennom prosjektet skal gjøre det lettere for innvandrerkvinner som står langt fra arbeidsmarkedet, å få annet arbeid («Høgda»). Prosjektet er et samarbeid mellom NAV og en sosial entreprenør. Sosial entreprenør har skapt jobber for nabhjelpere og har sysselsatt ti kvinner i deltidsstillinger. Kvinnene bistår ti andre kvinner med innvandrerbakgrunn som trenger praktisk hjelp med oppfølging av barn for selv å kunne følge opp

jobb eller utdanning. Foreløpig vet vi ikke om prosjektet fungerer som et springbrett inn i det ordinære arbeidsmarkedet for kvinnene som jobber som naboheleper. Det er forventet at de som har arbeid i prosjektet fortsetter ut prosjektperioden som er ut 2020. Ifølge prosjektleder har de som har sluttet for annet arbeid ikke fått det som følge av erfaringen som naboheleper, men på grunn av annen relevant erfaring eller utdanning.

Måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet er forskjellig for menn og kvinner. Mens 72 prosent av menn var sysselsatt eller i utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram i 2018, var tilsvarende måloppnåelse for kvinner 48 prosent. Samlet i de åtte prosjektene var 70 deltakere kvinner og 56 deltakere var menn. Fire av prosjektene retter seg hovedsakelig mot kvinner. Det ene har et fagbrevløp som tradisjonelt tiltrekker seg kvinner (barne- og ungdomsarbeider og helsefag), men er ikke begrenset til kvinner. De tre andre prosjektene er innrettet for fange opp og være relevante for voksne kvinner med lite eller ingen utdanning og som søker arbeid. Ett av prosjektene satser på at arbeid skal bidra til arbeid gjennom bruk av 'supported employment' metodikken. De to andre prosjektene omfatter samarbeid mellom NAV og sosiale entreprenører. Mens det ene prosjektet sysselsetter kvinnene i jobber skapt av den sosiale entreprenøren, satser det andre prosjektet på å bidra til at kvinner som NAV ikke har egnet tilbud til, kommer over i lønnsarbeid i eksterne bedrifter eller hos sosial entreprenør. Prosjektene som retter seg mot fagkompetanse, yrkeskvalifisering og ulike former for delkvalifisering i typisk tradisjonelle mannsyrker tiltrekker seg hovedsakelig menn, mens delkvalifiseringer som inkluderer for eksempel helsefag og mat- og restaurantfag er mer attraktive for kvinner. For å lykkes har prosjektene tatt utgangspunkt i deltakernes forutsetninger for å lære, både når det gjelder tidligere erfaring og formelle kompetanse. Dette kan videreføre tradisjonelle kjønnsmønstre. Prosjektene som har rettet seg mot metodikk i norskopplæringen har omtrent lik fordeling av kvinner og menn, mens i prosjektet som retter seg mot utdanningsvalg er tre av fire deltakere kvinner. Ved å fokusere på kjønn og særlige forutsetninger for voksne kvinner med lite utdanning, viser prosjektene til mulige fremgangsmåter og metodikker for å lykkes bedre med å inkludere denne målgruppen i kvalifisering og/eller arbeidsmarkedet.

3 Hva er likt på tvers av prosjektene?

Før vi går nærmere inn på noen felles programteoretiske elementer som vi finner på tvers av de evaluerte prosjektene, vil vi fokusere på målgruppene for disse prosjektene. Norskopplæringen for voksne innvandrere organiseres i form av tre spor med ulik tilrettelegging og fremdrift. Opplæringen i de ulike sporene skal ta utgangspunkt i deltakernes forutsetninger, derfor vil arbeidsmåter, læremidler og gruppestørrelse variere.

Deltakere i spor 1 har liten eller ingen skolegang. Her finnes også en alfabetiseringsmodul for personer som er analfabeter, det vil si helt uten lese- og skriveerfaring (Kompetanse Norge 2020). Spor 1 deltakere antas å ha omfattende kvalifiseringsbehov og står langt fra arbeidsmarkedet. I 2019 var drøyt en firedel av alle deltakere i introduksjonsprogrammet i spor 1.⁴ I seks av prosjektene er svake spor 1 deltakere den sentrale målgruppen. Prosjektet som retter seg mot fagbrevløp krever at deltakerne har B1 nivå i norsk. Bare et av prosjektene «Stranna», retter seg kun mot deltakere med godkjent grunnskole og minimum nivå A2 i norsk.

Tabell 3.1: Målgrupper i prosjektene

Område:	Målgruppe område	Prosjekt	Målgrupper i prosjektene
Område 1: Lengre kvalifiseringsløp	Gjennomført 3-årig introduksjonsprogram med behov for forlenget kvalifisering	«Omlandet» Fagbrevløp som 4. år i Intro	Voksne som ikke har rett på ordinær videregående opplæring. Norsknivå B 1. Registret som arbeidssøkende i NAV.
		«Heimby» 'Supported employment' for flyktninger	Dårlige norskkunnskaper, lite skolegang. Det 4. året skal være forankret i individuell plan. Kvinner prioritert.
Område 2: Arbeidsrettet kvalifisering i samarbeid med sosial entreprenør	Innvandrerkvinner	«Høgda» bydel Nabohjelpen	Innvandrerkvinner som søker arbeid, står langt fra arbeidslivet og trenger arbeidserfaring og inntekt.
		«Skjærbyen» Kvalifisering gjennom samarbeid med sosiale entreprenører	Innvandrerkvinner som søker arbeid og som NAV ikke har egnet tilbud til. Innvandrer menn med håndverkserfaring. Begge grupper, lite eller mangler dokumentert skolebakgrunn
Område 3: Metodikk i norskopplæringen	Nyankomne innvandrere som er omfattet av introduksjonsloven	«Kystbyen» Morsmålsstøtte i norsk- opplæringen for deltakere med lite skolebakgrunn	Flyktninger med lite eller ingen skolebakgrunn og svake norskkunnskaper. Begge kjønn.
		«Skogen» Arbeidsrettet norskopplæring med bruk av	Flyktninger med lite eller ingen skolebakgrunn og svake norskkunnskaper. Begge kjønn. Deltakere i

⁴ <http://status.vox.no/webview/?language=no>

		digitale verktøy og ressurser	KVP i NAV som nylig har avsluttet Intro
Område 4: Standardiserte elementer i norskopplæringen		«Stranna» bydel Forkurs utdannings-valg	Gjennomført grunnskole og ønsker videregående opplæring. Rett til videregående opplæring. Norsk min. A2 nivå.
		«Mellom-byen» Del-kompetanse yrkesfag	Flyktninger med lite eller ingen skolebakgrunn. Ferdig med 2. år i Intro og innvilget et 3. år.

Den tidligere evalueringen av introduksjonsprogrammet viste at det - ikke overraskende - er mer krevende for kommunene å bosette godt voksne kvinnelige flyktninger med lav utdanning enn unge menn med høyere utdanning (Djuve m.fl., 2017). I 2016 og 2017 hadde kvinnelige flyktninger rundt 20 prosentpoeng lavere måloppnåelse enn menn når det gjelder overgang til arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram (Fyhn, 2019). Fire av prosjektene retter seg mot voksne kvinner. Det ene har et fagbrevløp som tradisjonelt tiltrekker seg kvinner (barne- og ungdomsarbeider og helsefag), men er ikke begrenset til kvinner. De tre andre prosjektene er innrettet for fange opp og være relevante for voksne kvinner med lite eller ingen utdanning og som søker arbeid. To av disse prosjektene foregår i samarbeid mellom NAV og sosiale entreprenører. Det tredje prosjektet dreier seg om 'supported employment' og er for kvinner som er innvilget et 4. år i introduksjonsprogrammet. To av prosjektene er rettet mot flyktninger med tidligere håndverks-erfaring, men som har lav formell kompetanse. Så langt har disse prosjektene rettet seg mot menn.

Ved å velge prosjekter for evaluering som retter seg mot de målgruppene som er mest krevende for kommunene, bidrar IMDi til å synliggjøre om andre fremgangsmåter og metodikker enn det som normalt benyttes i introduksjonsprogrammet, kan bidra til å styrke disse gruppenes forutsetninger for å bli aktive samfunnsborgere.

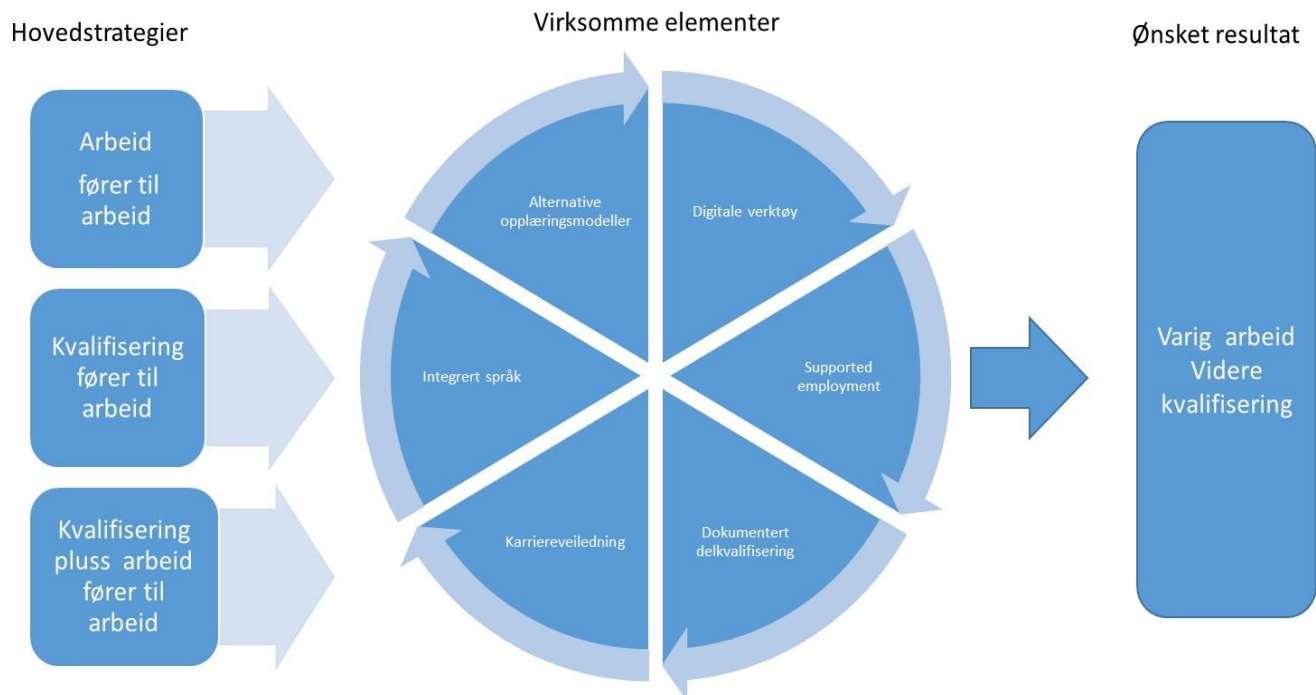
3.1 Programteoretiske elementer på tvers av prosjektene

De åtte prosjektene gjenspeiler tre hovedstrategier for styrking av flyktninger og andre innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet på vei mot økonomisk selvstendighet. Den ene er at veien til en stabil arbeidstilknytning med gode arbeidsforhold går gjennom ordinært arbeid, den andre er at veien til arbeid går gjennom kvalifisering, mens den tredje strategien kombinerer kvalifisering og arbeid. Strategiene speiler prosjektenes satsingsområder, og kan være basert på en prosessforståelse hvor deltakelse i prosjektet forstås som flyktingens første skritt på vei mot integrering. En logisk slutning av den første strategien er at arbeid blir ansett for å være både et mål og et virkemiddel for inkludering i ordinært arbeid. Hvis flyktingene først får en jobb med lønnet arbeid, så antas det at det kan det fungere som et springbrett for neste jobb. En logisk slutning av den andre strategien er at flyktninger gjennom kvalifisering kan få lønnet arbeid i kompetansekrevede yrker og bransjer. En logisk slutning av den tredje strategien er at kvalifisering kombinert med arbeidstrening styrker mulighetene for å få kvalifisert jobb i det lokale arbeidsmarkedet, fordi kvalifiseringen og arbeidstreningen er knyttet opp til lokale bedrivers behov. Disse slutningene er knyttet til kopling mellom hva flyktingene som arbeidssøkere kan tilby i arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedets behov. Slutningene inkluderer ikke utenforliggende hensyn, som betydningen av arbeidsgiveres holdninger til å ansette innvandrere, mekanismer for utestenging og ev. diskriminering fra arbeidsgiveres side (Birkelund, Johannessen, Rasmussen, & Rogstad, 2020; Friberg & Midtbøen, 2018; Rogstad & Sterri, 2018; Søholt, Tronstad, & Vestby, 2015).

På tvers av disse strategiene har vi identifisert seks virksomme elementer og mekanismer. Dette er elementer som inngår i intervensjonene og som er ment å påvirke flyktingenes kapasitet for læring og for å delta i samfunnet. Det kan tyde på at lokale prosjekteiere og iverksettere har stor tro på at disse elementene er sentrale når de skal gjennomføre alternative integreringsløp. Vi

beskriver de tverrgående programteoretiske elementene hver for seg. I flere av prosjektene virker de imidlertid sammen.

Figur 3.1: Hovedstrategier og virksomme elementer i prosjektene



I tabell 3.2 viser vi hvordan de virksomme elementene fordeler seg i prosjektene. I noen av prosjektene finner vi alle de virksomme elementene, selv om prosjekter som for eksempel «Skjærbyen» og «Kystbyen» er svært forskjellige.

Tabell 3.2: Elementer som inngår i arbeidsmetodikken i prosjektene

	Alternative opplæringsmodeller	Styrking av norsk ferdigheter integrert i prosjektene	Karriereveiledning som del av prosjektene	Dokumentert delkvalifisering	Elementer av Supported employment	Digitale verktøy
«Omlandet» Fagbrevløp som 4. år i Intro	X	X		X	X	X
«Heimby» 'Supported employment' for flyktninger	X	X	X		X	
«Høgda» bydel Nabohjelpen		X			X	
«Skjærbyen» Kvalifisering gjennom samarbeid med sosiale entreprenører	X	X	X	X	X	X
«Kystbyen» Morsmålsstøtte i norsk-opplæringen for deltakere med lite skolebakgrunn	X	X	X	X	X (praksis)	X
«Skogen» Arbeidsrettet norskopplæring med bruk av digitale verktøy og ressurser	X	X	X		X (praksis)	X
«Stranna» bydel Forkurs utdannings-valg	X	X	X			X
«Mellom-byen» Del-kompetanse yrkesfag	X	X	X	X	X	X

Som det kommer frem i tabellen over anvender noen av prosjektene et bredt spekter av arbeidsmetoder, mens andre er mer fokuserte. Det er viktig å bemerke her at vi har trukket frem virksomme elementer som anvendes av flere prosjekter. I det enkelte prosjekt kan det være andre virksomme elementer som påvirker gjennomføring og måloppnåelse.

Nedenfor beskriver vi de identifiserte virksomme mekanismene hver for seg.

Alternative opplæringsmodeller

Erfaringene fra prosjektene viser at det er en utfordring å tilpasse lærings situasjonen i klasserommet til opplæringsbehovene. Dette gjelder spesielt for flyktinger med lite eller ingen utdanning. Flyktinger i denne målgruppen har ofte tilegnet seg kunnskap på andre måter enn i en klasseromssituasjon. Klasseromsundervisning alene er derfor en lite egnet arena for læring.

Prosjektene som retter seg mot slike deltakere, har valgt ulike måter å løse utfordringen på. På tvers av temaer finner vi derfor at prosjektene har vektlagt å legge til rette for *alternative opplæringsmodeller* som er tilpasset deltakernes forutsetninger for å lære.

Alternative opplæringsmodeller kan dreie seg om å flytte læringsarenaen fra klasserom til praksissted for å gjøre læringen konkret og tilpasset det som skal læres. Eksempler er flytting av kvalifisering i mat og restaurantfag til kafe og til verksted for håndverksfag, slik at deltakerne lærer faget, og språk og begreper knyttet til faget ved bruk av verktøy og redskaper i konkrete situasjoner og ikke teoretisk i klasserom. Et annet alternativ som er planlagt i et prosjekt er at deltakerne skal ta bilder fra situasjoner når de er i arbeidspraksis, for så å ta det tilbake til klasserommet for å benytte bildene som utgangspunkt for læring. Et tredje alternativ finner vi i yrkesfaglig delkvalifisering der lærer er opptatt av å hente frem hva slags konkret erfaring flyktingen har i faget og i hvilke situasjoner og kontekster erfaringskompetansen er bygget opp. Denne kunnskapen brukes aktivt inn i undervisningen for å knytte bånd mellom det vedkommende kunne fra før og det nye som skal læres. En fjerde alternativ opplæringsmodell er å inkludere morsmålsstøtte i undervisningen. Det antas å gi større læringsutbytte når tema, ord og begreper kan oversettes, forklares og sammenlignes med morsmål.

Styrking av norskferdigheter integrert i prosjektene

Behovet for å styrke norskferdighetene er et programteoretisk element som går igjen i alle prosjektene, bortsett fra ett. Uavhengig av deltakernes utgangspunkt, ser det ut til å være et behov for dette. De som kan lite norsk har behov for å kommunisere, mens de som har relativt godt språknivå og høy progresjon, skal gjerne inn i mer ambisiøse løp, hvor de trenger enda høyere språknivå. Studier fra andre land indikerer at språkferdigheter har betydning for innvandreres deltakelse i arbeidsmarkedet (Chiswick & Miller, 2003; Dustmann & Fabbri, 2003; Elgvin & Svalund, 2020). At norsk kunnskaper har betydning for kvalifisering og mulighet til å få arbeid er en godt kjent erfaringskunnskap i kommune-Norge (Søholt m.fl., 2015). Det er derfor ikke overraskende at de fleste av prosjektene er opptatt av at flyktingene forbedrer sin norsk og sin forståelse av norsk arbeidslivskultur ved å inkludere dette i språkkinnlæringen. Mens to av prosjektene eksplisitt prøver ut alternativ metodikk i norskinnlæringen, ved hjelp av digitale virkemidler og morsmålsstøtte, kopler disse to og andre norskundervisning og fagopplæring sammen – i det som gjerne kalles for «fagnorsk» eller «bransjenorsk». En måte å gjøre det på er at flyktingene oppfordres til å bruke språket ved å snakke norsk med hverandre og med lærer for på den måten å styrke både fag- og hverdagsspråket. Tanken er at deltakere vil lære norsk raskere og at deltakerne vil være mer motiverte for å lære når bruk av språket og språkundervisningen er koblet sammen med tema undervisningen, f.eks. yrkesnorsk. Samtidig krever gjennomføring av kvalifisering, uansett nivå, at deltakerne behersker tilstrekkelig norsk for å bestå tester, sertifiseringer eller eksamener. Denne erkjennelsen har bidratt til at språkkinnlæring eller forbedring ses på som et sentralt element i prosjektene uansett tema. Hvor godt den enkelte behersker norsk antas å påvirke, men ikke determinere, ønskete effekter på tvers av prosjektene. En fersk kunnskapsoppsummering om andrespråkopplæring av voksne innvandrere konkluderer med at blant annet teknologiske virkemidler er nyttige, at språkopplæring på arbeidsplass oppleves som verdifullt, at det er nyttig å praktisere språket og at tilpasninger i undervisningen kan bedre muligheter for språklæring

(Langøien, Nguyen, & Berg, 2020). Kunnskapsoppsummeringen har imidlertid ikke med studier som fokuserer på effekten av morsmålsstøtte.

Karriereveiledning

Vi gjenfinner karriereveiledning som element i flere av prosjektene. I prosjektene antas det at ulike former for karriereveiledning og bevisstgjøring av kvalifiserings- og yrkesvalg kan å bidra til at kvalifiseringsløpene blir mer meningsfulle og målrettede for deltaker, fordi de får innsyn i hva valgene innebærer. Det kan styrke motivasjon for gjennomføring. Funn fra prosjektene tyder på at karriereveiledning som fagområde bringer nye perspektiver inn i integreringsfeltet, blant annet ved at deltakeres ønsker og ambisjoner blir vektlagt mer enn tidligere. Slik kan karriereveiledning fungere som en motvekt til «realitetsorienteringen» av deltakere i introduksjonsprogrammet, som i noen tilfeller har ført til at programrådgivere har for lave ambisjoner på vegne av deltakerne og har penset dem inn i lavinntektsyrker (Lillevik & Tyldum, 2018:103).

Samtidig som tanken om selvrealisering og ambisjoner står sterkt i karriereveiledning, ser vi også at mange deltakere er relativt pragmatiske og er opptatt av å rette seg inn mot kvalifiseringsløp som antas å gi gode sjanser i arbeidsmarkedet. Mange deltakere har et sterkt ønske om å bli raskest mulig selvhjulpne økonomisk. Det er en utfordring i flere av prosjektene at deltakere slutter eller ikke greier å prioritere kvalifiseringsløpet, dersom de får tilbud om arbeid underveis. Ulempen er at jobbtilbudene som regel er i den ukvalifiserte delen av arbeidsmarkedet.

I prosjektene fremkommer det to former for hva vi kan kalle karriereveiledning. Det ene utterpunktet ligner det som tradisjonelt omfattes som karriereveiledning og som er en tjeneste skal som styrke den enkeltes evne og muligheter til å ta bevisste og velinformerte utdannings-, yrkes- og karrierevalg, I utgangspunktet er dette basert på den enkeltes ambisjoner, utdanningsmuligheter og muligheter i arbeidsmarkedet. Det andre utterpunktet finner vi i noen av prosjektene som arbeider med yrkesrettet delkvalifisering. Her består «karriereveiledningen» i å sikre at deltakerne egner seg for den spesifikke kvalifiseringen, er innforstått med hva kvalifiseringen innebærer og hva slags jobbmuligheter og arbeidsforhold som følger med den spesifikke kvalifiseringen. Som del av denne formen for karriereveiledning finner vi i et prosjekt at prosjektleder arbeider aktivt for å motvirke at deltakerne tar deltidsarbeid i renhold o.l. underveis i kvalifiseringen, for å sikre at de gjennomfører og får kvalifisert jobb som de kan leve av.

Dokumentert delkvalifisering

Møtet mellom et kompetansekrevende arbeidsmarked og voksne flyktninger med lite eller ingen skolegang er en utfordring med tanke på at det forventes at flyktingene skal bli økonomisk selvstendige. For å styrke sannsynligheten for lønnet arbeid pekte evalueringen av introduksjonsprogrammet på at det er behov for kvalifiseringer som tar utgangspunkt i flyktingenes forutsetninger (Djuve m.fl., 2017). For å møte dette behovet har flere av prosjektene har lagt opp til arbeidsrettede *delkvalifiseringer* for deltakere uten godkjent grunnskole. Delkvalifiseringene kan tas i mindre steg slik at flyktingene ikke mislykkes om de ikke gjennomfører et fullt fagbrevløp. Samtidig er prosjektene bevisste på at hvert steg i et delkvalifiseringsløp må avsluttes med en form for dokumentasjon eller sertifisering for at kvalifiseringen skal ha verdi i arbeidsmarkedet. Derfor har enkelte av prosjektene knyttet delkvalifiseringen opp mot innlæringsmål i yrkesfag i videregående opplæring. Deltakerne er like bevisste på at de må ha dokumentasjon, fordi de har erfart at arbeidsgivere etterspør dette. *Dokumentert delkvalifisering* opp mot fag i videregående opplæring ser dermed ut til å være både et mål og et virkemiddel som bidrar til gjennomføring av delkvalifiseringsløpene.

Prosjektene i tilskuddsordningen gjennomføres innenfor rammen av utvikling og utprøving. Når det gjelder delkvalifisering for flyktninger uten godkjent grunnskole, i fag i videregående opplæring, handler det også om å prøve ut hvor åpen videregående opplæring er for å inkludere voksne elever uten grunnskole, som i utgangspunktet ligger utenfor deres tradisjonelle mandat. Disse prosjektene har derfor to målsettinger – delkvalifisering av flyktingene og endring av systembetingelser i utdanningssystemet for å lage kvalifiseringsløp som bygger på flyktingenes forutsetninger. Prosjektene viser at flyktingene kan gjennomføre delkvalifisering, noe som er skritt på veien til lønnet arbeid. Forutsetningen for at dette skal lykkes, er imidlertid at fylkeskommunene og

Utdanningsdirektoratet bidrar gjennom å ha en fleksibel tilnærming og gjennom å vise at de anser denne målgruppa for å falle innenfor sitt ansvarsområde.

«Supported employment»

Supported Employment er en strategi for arbeidsinkludering som følges i ett av prosjektene. I denne typen prosjekter er forståelsen av kvalifisering at den skjer gjennom å være i arbeid – «place then train». Metoden består av fem trinn for arbeidsinkludering og iverksettes av en jobbspesialist med spesiell opplæring. Det spesielle er at jobbspesialisten både arbeider opp mot deltakeren og opp mot potensielle og faktiske arbeidsgivere. Metoden, og den beslektede IPS-metoden, er etterhvert mye brukt i NAV mot ulike brukergrupper, og det fremkom i flere av de andre prosjektene at elementer fra Supported Employment var tatt i bruk mer eller mindre eksplisitt også der. Det gjelder f.eks. at deltakerne får tett oppfølging fra én enkelt person over lang tid, slik at det blir kontinuitet og de får få personer de må forholde seg til. Et annet element vi ser flere steder (bl.a. Omlandet, Mellombyen, Skjærbyen), er at det ikke bare er deltakeren som følges opp, men at det er tett oppfølging på arbeidsplassen og tett kontakt opp mot arbeidsgiver. Denne tette oppfølgingen i arbeidssituasjonen gir mulighet til å sikre kommunikasjon, ta tak i utfordringer som oppstår og trygge partene. Der er også en mulighet til å avdekke om det er reelle muligheter for ansettelse etter praksisplass. Det kan synes som at det er blitt større oppmerksomhet på oppfølging av praksis- eller arbeidsplass. Helt uavhengig av SE metodikk har flere av prosjektene innlemmet dette i sin tilnærming, noe som tyder på at praksisplass og overgang til arbeid kan være kritiske faser om de ikke følges opp.

Digitale læringsressurser

Bruk av digitale verktøy er integrert i sosialt liv og i borgerens kontakt med myndighetene. To av prosjektene har brukt digitale verktøy eksplisitt for å fremme læringsutbytte, mens ett annet prosjekt også har brukt digitale verktøy, men ikke like systematisk og kontinuert. I begge prosjektene som bruker digitale verktøy som en integrert del av undervisningen, viste det seg at det var lettere for deltakerne å bruke sin egen mobiltelefon enn å ta i bruk et nytt verktøy slik som Ipad. De fleste flyktninger har mobil- eller smarttelefon og mange bruker sosiale media for å opprettholde kontakt med familie og venner og holde seg orientert om hva som foregår i hjemland og ev. i egen diaspora. Da Norge stengte ned i mars 2020 på grunn av korona pandemien, måtte også flere av prosjektene stenge eller redusere virksomheten. Fordi deltakerne var vant til bruk av smarttelefon og noen pc, flyttet noen av prosjektene undervisningen og kontakten med deltakerne fra den fysiske læringsarenaen til digitale, nettbaserte undervisningsplattformer. Deler av virksomheten kunne dermed opprettholdes og prosjektledere meldte at dette også ga mulighet til å informere om og svare på spørsmål knyttet til korona. Korona situasjonen hadde dermed lignende effekt for flyktningene som for mange andre, at de fikk styrket sin kompetanse i bruk av digitale verktøy. Det er sannsynlig at den styrkede kompetansen i bruk av digitale verktøy virker positivt i forhold til integrering, siden forutsetningene for å ta hånd om egen livssituasjon i stadig større grad blir digitalisert.

Inntektssikring

Alle deltakerne i prosjektene har en form for inntektssikring. I to av prosjektene inngår ordinær lønn på deltid, mens i ett tredje prosjekt er det noen som oppnår sysselsetting som del av kvalifiseringen, og der inngår også ordinær lønn. Bortsett fra «Høgda» som bare har ordinær lønn på deltid, har alle de andre prosjektene kombinasjoner av inntektssikring. Det er varianter av introduksjonsstønad, lønnstilskudd, økonomisk støtte via kvalifiseringsprogrammet i NAV (KVP), og sosialstønad.

Voksne flyktninger som ønsker å kvalifisere seg for lønnet arbeid, er avhengig av en form for inntektssikring. Per i dag mottar deltakere i introduksjonsordningen stønad under programperioden, som i utgangspunktet løper for opptil to år. Kommunen kan velge å innvilge et tredje år og det er mulig å søke forlengelse til et fjerde år med delfinansiering fra IMDi. I mange tilfeller, og særlig der deltakere vurderer et lengre kvalifiseringsløp på videregående opplæringsnivå, kan det være en spesiell utfordring å skaffe inntektssikring for hele opplæringsløpet, og det er vanskelig å planlegge

langsiktig fra starten av i introduksjonsprogrammet, fordi det er usikkert om det vil være mulig å innvilge et tredje og eventuelt et fjerde år. Dette har vi også sett i flere av prosjektene, særlig der man arbeider med lengre kvalifiseringsløp. Det fremkommer også at NAV-kontorer i ulike kommuner har noe ulik praksis med tanke på å ta inn flyktninger i kvalifiseringsprogrammet (KVP). KVP tilbyr kvalifisering og inntektssikring på samme nivå som introduksjonsprogrammet. Fra prosjektene fremstår det som flykningene får et lappeteppe av ulike stønader. Usikkerhet om inntektssikring skaper bekymring og uro blant deltakere, og kan medføre frafall fra kvalifiseringsløp. Den nye integreringsloven kan føre til endringer i lengden på introduksjonsprogrammet for ulike grupper. Muligheter for langsiktig planlegging vil avhenge av at den endelige loven tar høyde for behovet for inntektssikring gjennom et kvalifiseringsløp.

4 Metode og datakilder

Vi har valgt å presentere en felles metodedel for alle de åtte prosessevalueringene. Det er fordi de bygger på samme tilnærming og opplegg og har samme type datakilder.

4.1 Valg av prosjekter for prosessevaluering

De åtte prosjektene vi evaluerer her ble valgt ut i samråd med IMDi, fra til sammen 54 prosjekter som hadde fått innvilget tilskudd fra tilskuddsordningen i 2019. IMDi var opptatt av spredning og bredde på prosjektene. Prosjektene ble foreslått ut fra relevans for integreringsarbeidet og status i lokal prosjektutvikling. Det siste dreide seg om at IMDi hadde erfaring for at det tar tid å få prosjekter opp og stå og få resultater. Det ble derfor valgt prosjekter i kommuner som alt hadde erfaring med å jobbe med tematikk eller som videreførte tidligere prosjekt. OsloMet var på sin side opptatt av prosjektenes potensiale for en senere effektevaluering. På denne bakgrunn ble det ble valgt to prosjekter fra hvert av fire hovedområder i tilskuddsordningen, til sammen åtte prosjekter. Følgende prosjekter ble valgt:

Område 1: Utprøving av lengre kvalifiseringsløp

- Fagbrevløp som del av 4.år i introduksjonsprogrammet
- «Supported employment» for flyktninger

Område 2: Utprøving av ulike modeller for arbeidsrettet kvalifisering i samarbeid med sosiale entreprenører. Innvandrerkvinner er prioritert

- «Nabohjelpen» (pseudonym)
- Kvalifisering gjennom samarbeid med sosiale entreprenører

Område 3: Utvikling og utprøving av metodikk i norskopplæringen

- Arbeidsrettet norskopplæring med bruk av digitale verktøy og ressurser
- Morsmålsstøtte i norskopplæringen for deltakere med liten skolebakgrunn

Område 4: Utvikling og utprøving av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet

- Forkurs «Utdanningsvalg»
- Delkompetanse yrkesfag

4.2 Datakilder

I flertallet av prosjektene har vi et datamateriale bestående av prosjektdokumenter, informasjon innhentet fra et prosjektseminar med IMDi og en workshop, intervjuer og notater fra besøk i kommunene. I prosjektet som handler om Supported Employment – har vi et mer begrenset datamateriale. Både utskifting av personell i prosjektet og situasjonen som oppsto på grunn av korona pandemien gjorde at det ikke ble anledning til å gjennomføre intervjuer. Alle prosessevalueringene er sendt for gjennomlesning til prosjektleder og andre sentrale aktører i prosjektet, slik at vi har sikret oss at vår forståelse av detaljer i prosjektet er riktig gjengitt. I forkant av innsamling av empiri ble det utarbeidet en mal for prosessevalueringen, med en rekke momenter. Hensikten var at en slik felles mal skulle sikre at vi fikk informasjon om de punktene som er relevante for å vurdere en RCT og for å vurdere en eventuell pilotering. Denne malen har bidratt til å styre fokus i informasjonsinnhenting om prosjektene, samtidig som det har gjort det mulig for oss å sammenlikne prosjektene (se vedlegg).

I tillegg til intervjuer innenfor hvert prosjekt har vi også intervjuet representanter fra IMDi og Kompetanse Norge som har vurdert hvilke prosjekter innen hvert område som skulle få tilsagn. Formålet med disse intervjuene var å få en forståelse av IMDIs programteori innenfor hvert enkelt område. For område 3 om metodikk i norskundervisningen, inkluderte dette Kompetanse Norge.

Dokumenter

Kommunene som inngår i prosessevalueringene sendte sine søknader til IMDi's tilskuddsordning våren 2019, og vi fikk tilgang til disse. Prosjektsøknadene var på den måten vårt «første møte» med prosjektene. I tillegg sender kommunene statusrapporter og årlige sluttrapporter til IMDi. I noen av prosjektene er de i ferd med å utarbeide det de omtaler som «produkter». Slike produkter skal gjøre det enklere for andre kommuner å vurdere om de vil iverksette lignende prosjekter. Produktene varierer mellom prosjektene, men kan f.eks. bestå i en beskrivelse av modellen og utfordringer man har erfart. Prosjektene som strekker seg over et lengre tidsrom har i varierende grad ferdigstilt slike produkter. Hensikten med produktene er at overføringsverdien til andre kommuner blir større. I tilskuddsordningens utlysning for 2019 var det et krav at kommunenes utviklingsprosjekt skulle ha overføringsverdi til andre kommuner. Søknaden og sluttrapportene for 2019, og eventuelle «produkter» fra prosjektene, har vært en viktig del av grunnlagsmaterialet for våre prosessevalueringer. De er ikke offentliggjort og er derfor ikke referert.

Seminar deltakelse

IMDi gjennomførte høsten 2019 seminarer for alle prosjektene som har fått tilskudd gjennom tilskuddsordningen til utvikling av kommunale integreringstiltak. Seminarene ble gjennomført områdevis. For de fleste områder ble seminaret gjennomført relativt tidlig på høsten. For område 2 – sosiale entreprenører – ble seminaret avholdt i desember 2019. Seminarene ble arrangert av IMDi, og NIBR/OsloMet bidro inn ved at prosjektleder hadde et innlegg om forskningsprosjektet. På hvert seminar var det to kommuner som presenterte sine prosjekter, og de prosjektene vi skulle følge ble stort sett valgt ut til dette. Seminaret ga oss dermed informasjon i muntlig form av prosjektene vi skulle følge. Vi var foruten prosjektleder en til to forskere som deltok på hvert seminar, og vi brukte anledningen til å lytte til og snakke med de som deltok på seminaret. Deltakelsen på seminarene ga oss derfor en noe større «ramme», fordi vi også fikk høre om positive erfaringer og utfordringer i andre prosjekter innen samme tematiske område i tillegg til de som skulle evalueres.

Workshops

I løpet av høsten 2019 arrangerte vi fire workshops, en for hvert område. På workshopen deltok aktører fra de to utvalgte prosjektene for hvert område. Vi inviterte aktørene som var mest involvert i og med ansvar for gjennomføringen av prosjektet. Tidsrekkefølgen for IMDi seminaret og workshopen var noe ulik for de ulike områdene. For prosjektene under område 3 (Metodikk i norskopplæringen) ble workshopen avholdt som en forlengelse av IMDi sitt seminar, for område 2 (Samarbeid med sosiale entreprenører) ble workshopen avholdt i forkant av IMDi sitt seminar, og for område 1 (Utpøving av lengre kvalifiseringsløp) og 4 (Standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet) i etterkant. Vi utformet workshopene derfor noe ulikt, ut fra hvor godt vi kjente prosjektene i forkant.

Hovedinnholdet i workshopene var likevel likt. Det besto i å bli kjent med de ulike aktørene i prosjektene og å få en bedre forståelse av programteorien i prosjektet, sett fra aktørenes perspektiv. Her er det viktig å bemerke at i de fleste tilfelle var ikke programteorien artikulert. Prosjektgruppene arbeidet derfor med å tydeliggjøre programteorien blant annet gjennom å synliggjøre implisitte antakelser og taus kunnskap knyttet til organisering og gjennomføring av prosjektene. Det å skulle tenke rundt prosjektets programteori, som innebærer å tenke «årsak og virkning», med utgangspunkt i en definert problemforståelse og hva man ønsker å oppnå kan være utfordrende. Det var et tankesett som var nytt og uvant for en del av deltakerne i prosjektene. En forsker fulgte hver gruppe, slik at det var mulig å bistå om de «sto fast». Opplegget for workshopen bidro til at de i fellesskap bedre fikk tydeliggjort hva slags «modell» de jobbet ut ifra. Det mest utfordrende i workshopen var for deltakerne å definere problemet de ville gjøre noe med og beskrive hvordan ulike tiltak i prosjektet ville gi det ønskede resultatet, det vil si hvilke mekanismer de mente skulle bidra til de kortsiktige og langsiktige målet i prosjektet.

Workshopen besto av gruppearbeid i flere økter. Gruppene tok notater på «flipover» eller pc. Spørsmålene for gruppearbeidet er presentert nedenfor.

Figur 4.1: Workshop på oppstartsseminar for prosjektene



Spørsmålene som er markert i grønt var de vi mente det var aller viktigst å få svar på, og som vi derfor ba deltakerne om å diskutere før de gule spørsmålene. Deltakerne rakk å diskutere de fleste av spørsmålene. Spørsmålene skulle samlet sett gi svar på hovedproblemstillingen, som er markert i blått. Men for å få prosjektgruppene til å eksplisitt diskutere årsakssammenhenger, satte vi også av tid til dette. Deltakerne fikk også beskjed om å prøve å tegne opp modeller over viktige mekanismer i eget prosjekt. Sentrale mekanismer var her – *hva som får prosjektet til å fungere*.

Noen av gruppene ble ikke ferdig med å sette opp en modell over sitt prosjekt, og fikk dette i «hjemmelektse». Notatene fra workshopen ble i etterkant sendt prosjektene for gjennomlesning, for nye innspill og korrigeringer.

Workshopene ga forskerne et godt grunnlag for det videre arbeidet. I etterkant av workshopen ble det laget en plan for oppfølging av hvert prosjekt. Det gjaldt spesielt hvilke aktører som kunne gi relevant informasjon til evalueringen og hvilke aktiviteter forskerne burde delta på. Notatene fra workshopen har utgjort et viktig informasjonsmateriale. Notatene fra workshopene har dannet grunnlag for utforming av intervjuguider til aktører og deltakere i prosjektene.

Det var planlagt å gjennomføre et avsluttende arbeidsseminar med alle prosjektene i mai 2020, men på grunn av nedlukningen av samfunnet var det ikke praktisk gjennomførbart.

Intervjuer og observasjon

Vi har gjennomført intervjuer med involverte aktører i syv av de åtte prosjektene. Antallet gjennomførte intervjuer varierer mellom prosjektene, ettersom prosjektgruppene er av ulik størrelse. Vi har intervjuet prosjektledere og personer som er involvert i gjennomføringen av tiltak. I tillegg har vi deltatt på prosjektgruppemøter i noen av prosjektene, og på den måten fått ytterligere informasjon om hva de gjør og hvordan de jobber. Gjennom slik deltakelse har vi fått et inntrykk av hvordan de samarbeider innad i prosjektene og utad med andre aktører i kommunen og fylket. I noen tilfeller har vi også deltatt som observatører i undervisningstimer og læringsverksted.

Intervjuer er fulgt opp med tillegsspørsmål på epost eller telefon, etter behov. Da nedlukningen av samfunnet fant sted på grunn av korona pandemien i forkant av påsken 2020, kontaktet vi prosjektene for å høre hvordan situasjonen påvirket gjennomføringen av prosjektene. Korona-situasjonen førte til at vi måtte justere på gjennomføringen av intervjuer i noen av prosjektene. Flere intervjuer ble gjennomført per telefon eller via digitale plattformer fremfor ansikt-til-ansikt.

Det var planlagt å intervjuer deltakere i prosjektene. På grunn av korona-situasjonen ble det kun gjennomført intervjuer med deltakere i fire av prosjektene. Hensikten med disse intervjuene var å få innblikk i deltakernes forståelse av hva prosjektet bidrar til for dem, og om det stemmer overens

med forståelsen til de som drifter prosjektene. Intervjuene er gjennomført på litt ulike måter. Noen steder har vi gjennomført individuelle intervjuer, mens andre steder har vi gjennomført fokusgruppeintervju eller en kombinasjon av disse. Det ble vurdert om det var behov for tolk, basert på informasjon fra prosjektene og observasjon av deltakere på korte feltbesøk. I noen av prosjektene hadde vi planlagt å bruke tolk, da vi mente at språknivået ikke var godt nok for å kunne gjennomføre intervjuer. Imidlertid ble ikke disse intervjuene gjennomført på grunn av korona pandemien. De intervjuene vi fikk gjennomført med deltakere ble gjort uten bruk av tolk, da deltakerne ble vurdert til å ha et tilstrekkelig norsknivå. Vi har i tillegg til slike intervjuer også deltatt på aktiviteter i prosjektene, der vi har kunnet observere både deltakerne og de som gjennomfører aktivitetene i prosjektet. Slike befaringer har gitt mulighet til korte feltsamtaler underveis. Det har også gitt oss et grunnlag for utforming av enkelte spørsmål til intervjuer av personer som er involvert i prosjektene. På den måten har deltakelse på prosjektgruppemøter, observasjon av aktiviteter/befaring, feltsamtaler og notatene fra workshopen gitt oss et godt grunnlag for utforming av videre spørsmål både til personer i prosjektgruppene og prosjektdeltakere.

4.3 Metodiske refleksjoner

Prosjektet er meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Alle som ble intervjuet, mottok et informasjonsskriv i forkant av intervjuet. Flyktningene/innvandrerne ble rekruttert gjennom prosjektledere, lærere, eller andre i prosjektet. Vi innhentet muntlig samtykke fra personene vi intervjuet. Overfor flyktningene/innvandrerne har vi brukt tid på å forklare hva prosjektet handler om og hvordan vi vil bruke informasjonen for å sikre oss at deres samtykke var frivillig og informert. Fordi vi har intervjuet deltakere i prosjektene, har vi valgt å lage fiktive navn på kommunene og prosjektene, slik at deres anonymitet overfor utenforstående sikres.

Personene i prosjektene har vært velvillige til å sette av tid til å dele informasjon og refleksjoner om prosjektet og utfordringer de står overfor. I et prosjekt har vi som nevnt ikke fått mulighet til å gjennomføre datainnsamling som planlagt. Prosessevalueringen av dette prosjektet bygger derfor på «tynnere» empiri enn de andre prosjektene. I gjennomføringen av workshopene opplevde vi at aktørene i prosjektene synes det var utfordrende å definere prosjektets programteori. Enkelte uttrykte, og vi observerte også, at workshopen bidro til en bevisstgjøring av enkelte sider ved prosjektet som tidligere ikke var diskutert i fellesskap.

Vi har også brukt erfaringer fra intervjuer med prosjektdeltakere på tvers. Eksempelvis ble vi i et prosjekt minnet på utfordringer med å gjennomføre intervjuer med deltakere når de rekrutteres via de som drifter prosjektet og når de gjennomføres på steder der prosjektene ellers gjennomfører sine aktiviteter. En av disse utfordringene er at det kan være vanskelig å få deltakere til å reflektere rundt eventuelle negative sider ved prosjektet. En årsak kan være at prosjektledere eller andre som rekrutterte deltakerne vi intervjuet, vet hvem vi har snakket med. Det innebærer en viss utfordring med den såkalte «interne» anonymiseringen, siden flyktningene vi intervjuet antagelig var klar over at informasjonen de formidlet til oss, kunne føres tilbake til dem. I senere intervjuer av andre deltakere i andre prosjekter, la vi derfor vekt på hvordan vi kunne utforme spørsmål som gjorde at vi også fanget opp mer kritiske stemmer. Vår erfaring er at vi til en viss grad gjorde det, men at deltakerne likevel la mest vekt på de positive sidene ved å delta i prosjektene. Slike metodiske utfordringer er ikke spesielt for våre prosessevalueringer, men vil kunne gjøre seg gjeldende i ulike typer prosjekter (Se f.eks. beskrivelser hos Leirvik, Aasland & Staver 2020). Det er likevel viktig å fremheve at samtalene med deltakere nok i større grad fanger opp positive vurderinger fremfor mer negative. Det kan både skyldes nevnte metodiske utfordringer og at deltakerne faktisk setter pris på tiltaket de er med på. For de fleste er dette et ekstra tilbud utover ordinære tilbud.

En annen utfordring har vært språk ved intervjuing av flyktninger/innvandrere. De som var ansatt i prosjektene mente at det ikke var behov for tolk, gitt at de normalt kommuniserer med deltakerne på norsk. I noen tilfeller erfarte vi likevel at det hadde vært fordelaktig med tolk fordi språknivået for et forskningsintervju ikke var tilstrekkelig. I andre tilfeller vurderte vi språknivået som tilstrekkelig. Fordi forsker og informant hadde forskjellig språknivå på fellesspråket norsk, måtte vi prioritere hva som var mest viktig og hvordan spørsmålene kunne utformes for å kommunisere det vi ønsket. Det la noen begrensninger på hvor omfattende intervjuene kunne være, men bidro samtidig til at vi fikk gjennomført intervjuer som ga interessant informasjon om deres erfaringer

med å delta i prosjektet. I noen tilfeller fremkom det annen informasjon om hvilken betydning prosjektdeltakelse hadde for deltakerne enn den forståelsen de ansatte i prosjektet hadde formidlet til oss.

Prosessevalueringene

Formålet med prosessevalueringene er å beskrive hvert av de åtte prosjektene for å identifisere hva som er utgangspunktet for det enkelte prosjekt, hva som er innsatsen/tiltaket og hva som ønskes oppnådd. Som en del av dette skal prosessevalueringene identifisere og tydeliggjøre på hvilken måte det enkelte prosjekt bidrar til å nå målene for tilskuddsordningen og hvilke effekter det har knyttet opp mot kvalifisering, sysselsetting og samfunnsdeltakelse. Dernest skal vi på bakgrunn av prosessevalueringene vurdere om det er tiltak i de åtte prosjektene som kan ha nasjonal verdi for integreringsarbeidet og metodiske egenskaper som egner seg for effektevaluering.

Før vi presenterer hvert av de åtte prosjektene, innleder vi kort med innholdet i og hva IMDi ønsker å oppnå med hvert av de fire satsingsområdene.

Område 1: Lengre kvalifiseringsløp (år 4) etter gjennomført treårig introduksjonsprogram

Område 1 i tilskuddsordningen, *Lengre kvalifiseringsløp (år 4) etter gjennomført treårig introduksjonsprogram* bygger på det som tidligere var «Jobbsjansen del C», som innebar forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogrammet. Det har de senere årene vært et politisk fokus på kvalifisering i integreringspolitikken, som innebærer en erkjennelse av at det kan være behov for lengre introduksjonsløp. Slik er satsningen et svar på at man i en del tilfeller ser at deltakere i introduksjonsprogrammet – selv med en utvidelse til tre år – har for kort tid til sikre seg kompetanse eller erfaring som sikrer overgang til arbeid eller utdanning. Dette er problemforståelsen som ligger til grunn for satsningen. Ordningen med et fjerde år i introduksjonsprogrammet er per i dag ikke omfattet av introduksjonsloven, men i forslaget til ny integreringslov, er en slik forlengelse ett av forslagene.

Fellesnevneren for prosjektene som får midler under område 1, er at de på ulike vis nyttiggjør seg av det ekstra året for å ruste deltakere for arbeidsliv eller videre utdanning, gjennom kvalifisering eller andre typer tiltak. Innholdet i prosjektene som har blitt utviklet som en del av tilbudet i fjerde år intro, varierer mye. Det kan for eksempel være påfyll av fagkompetanse, norskferdigheter, eller å bidra med å finne arbeid og å tilføre støtte til deltakere og arbeidsgivere.

Introduksjonsprogrammet varer normalt i to år, men et tredje år kan være aktuelt for deltakere dersom det styrker overgang til arbeid eller utdanning, særlig om de har startet i grunnskole eller videregående opplæring.⁵ Et slikt tredje år må altså innvilges av kommunen før det fjerde året er aktuelt. Ifølge IMDi skal tilbudet om et fjerde år være «forankret i deltakerens individuelle plan og være et ledd i et sammenhengende kvalifiseringsløp som varer i opptil fire år». Denne tanken om at det fjerde året skal være et ledd i et sammenhengende kvalifiseringsløp byr på noen åpenbare utfordringer. På den ene siden innebærer et sammenhengende kvalifiseringsløp at man må begynne planleggingen tidlig i introduksjonsprogrammet. På den andre siden er tilbudet om et fjerde år prosjektbasert, noe som gjør at langsiktig planlegging er vanskelig. IMDi tildeler tilskuddsmidler for maksimum tre år, og midlene tildeles for ett år av gangen. Det vil, med andre

⁵ <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/forlengelse-av-introduksjonsprogram/>

ord, være vanskelig for kommunene å planlegge for det fjerde året for en deltaker i sitt første år av introduksjonsprogrammet.

Programteoretisk kan man tenke seg at både et fjerde år og innholdet i dette året kan ha betydning for deltakernes overgang til arbeid. Det fjerde året kan gi ekstra tid til å utvikle kvalifikasjoner og norskerferdigheter. Samtidig kan innholdet være avgjørende for hvor effektivt dette året utnyttes. I det følgende vil vi beskrive to konkrete prosjekter som har blitt organisert innenfor rammene av fjerde år intro, nemlig utvikling av fagbrevløp og oppfølging av deltakere gjennom supported employment-metodikk.

5 «Omlandet»: Fagbrevløp som del av fjerde år i introduksjonsprogrammet

Tone Maia Liodden, NIBR, OsloMet

I Norge i dag er det vanskelig å få en stabil tilknytning til arbeidslivet uten formelle kvalifikasjoner. Formålet med prosjektet, er å gi et kvalifiseringstilbud til flyktninger som ikke har grunnskole fra hjemlandet, som ikke fått godkjent sin skolegang eller utdanning, eller som ønsker å formalisere arbeidserfaringen de har fra hjemlandet.

«Fagbrevløp som del av fjerde år intro» er en del av fjerde år i introduksjonsprogrammet (heretter «4. år intro») i Omlandet, en mellomstor kommune. Tilbudet som gis gjennom fjerde år i intro i Omlandet har flere komponenter og flere målgrupper. Her har vi valgt å fokusere på den delen av prosjektet som handler om fagbrevløp, fordi fagopplæring er et tverrgående tema som også utforskes i ett av prosjektene i område 4. Det er per dags dato få deltakere i fagbrevløpet fra fjerde år intro, men det er flere deltakere fra Jobbsjansen. Vi kommer derfor til å supplere med erfaringer fra Jobbsjansen ved NAV-kontoret i kommunen. Gjennom Jobbsjansen kan innvandrerkvinner få tiltak som kvalifiserer til arbeid eller utdanning.

Det bor i overkant av 90 000 personer i Omlandet kommune. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre utgjør ca. 20 prosent av befolkningen, det vil si omtrent samme prosentandel som den totale andelen i Norge som helhet (18 prosent). Andelen arbeidsledige i kommunen lå i første kvartal av i 2020 på 1,9 prosent for befolkningen som helhet; blant innvandrere lå ledigheten på 4, 3 prosent.

5.1 Hva er problemet som prosjektet skal løse?

Hovedutfordringene prosjektet forsøker å løse, er at mange flyktninger ikke har fullført grunnskole, mangler dokumentasjon på utdanning og arbeidserfaring, eller ikke får godkjent utdanningen i Norge. Samtidig er det få ufaglærte jobber, arbeidsgivere stiller ofte krav til formelle kvalifikasjoner og språkferdigheter, for eksempel krav om språknivå B1 eller fagbrev. Fagbrevløpet ble opprettet som et tilbud for innvandrere med behov for videre kvalifisering som ikke kan nyttiggjøre seg av et vanlig fagbrevløp på videregående skole (2 år skole + 2 år praksis), ofte fordi de ikke har fullført grunnskole. Gitt at et slikt løp gir formelle kvalifikasjoner og formelle kvalifikasjoner øker sjansen for å få arbeid og bedre betalt arbeid, kan fagbrevløpet bidra til at flere flyktninger kommer i arbeid og får en mer stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, med bedre lønnsbetingelser.

Fagbrevløpet bygger på *praksiskandidatordningen*. Denne ordningen åpner for at man kan ta fagbrev, uten å ta fellesfagene i videregående (norsk, engelsk, matematikk, naturfag, historie og samfunnsfag).⁶ I de fleste fylker er det heller ikke krav om bestått grunnskole for å benytte seg av ordningen – i motsetning til om man vil følge et ordinært fagbrevløp i videregående skole. Praksiskandidatene må imidlertid bestå en fagspesifikk, skriftlig eksamen, etter læreplan i videregående opplæring. Kandidatene må også ha fem års godkjent praksis før de går opp til svenneprøven, som er den samme praktiske prøven som vanlige lærlinger går opp til. Deltakere tar et teoretisk kurs som er tilrettelagt for målgruppa. I tillegg til fagteori, tar deltakere kurs i fagnorsk som skal styrke de fagspesifikke norsksferdighetene. Ordningen er altså en mulighet for kvalifisering for deltakere som ikke har anledning til å gå gjennom et langt skoleløp for å få formelle kvalifikasjoner.

Det fjerde året er et svar på en annen sentral utfordring, nemlig at det i mange tilfeller er for kort tid til å fullføre kvalifiseringsløp innenfor de normale rammene av introduksjonsprogrammet. Forutsetningene varierer mye fra deltaker til deltaker; men selv for de raskeste er to år kort tid for

⁶ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Fag--og-yrkesopplaring/Praksiskandidatordningen/>

å oppnå tilstrekkelig norsknivå og gjennomføre teorikurset som skal tas som del av praksiskandidatordningen. Deltakere som har lite eller ingen skolegang, bruker gjerne de to første årene på å komme seg opp på et grunnleggende norsknivå. Det tredje – og deretter fjerde året – øker sjansen til at deltakere greier å komme i gang med, eller til og med fullføre, første del av praksiskandidatløpet. Prosjektet skal sikre gode overganger fra introduksjonsprogrammet til et fjerde år både i form av tett oppfølging og inntektssikring, og til det videre løpet etter det fjerde året.

På det nåværende tidspunkt har det blitt opprettet to fagbrevløp: ett for å bli barne- og ungdomsarbeider, og ett for å bli helsefagarbeider. Disse fagbrevløpene ble til dels valgt fordi NAV var kjent med at mange flyktninger hadde erfaring med disse omsorgsyrkene fra jobb/ arbeidstrening, og at de hadde et ønske om å jobbe videre i yrkene. I tillegg til NAVs erfaring at arbeidsgivere ofte etterspurte fagkompetanse i disse yrkene. Samtidig var etterspørselen etter arbeidskraft betydelig.

Det arbeides videre med et løp i bygg og anlegg og ett i renhold, bransjer som blir ansett for å være egnet ut ifra en lokal arbeidsmarkedsanalyse. Man regner med at et fagbrevløp i bygg og anlegg vil føre til rekruttering av flere menn. Det har blitt opprettet en arbeidsgruppe som jobber med utviklingen av nye fagbrevløp, som består av representanter fra NAV, Voksenopplæringen, flyktningetjenesten, fylkeskommunen og andre samarbeidspartnere. Prosjektledere i fjerde år intro og i Jobbsjansen jobber med å kartlegge aktuelle deltakere; en mer definert målgruppe vil være klar høsten 2020. Man ønsker primært å rette seg mot personer som ikke kan benytte seg av et ordinært videregående løp for fagopplæring.

For de nye fagbrevløpene undersøkes muligheten for *delkompetanseløp* også. Veien til fagbrev er ganske lang for mange og delkompetanse kan derfor være et godt alternativ. Tanken er at noen kan ta delkompetanse i et fagbrev og at de får dokumentasjon på dette som kan hjelpe dem videre i arbeidsmarkedet på kort sikt, og at de eventuelt kan ta fagbrev på lenger sikt.⁷ På grunn av korona situasjonen har det foreløpig ikke vært anledning til å jobbe videre med delkompetanseløp, men arbeidet skal tas opp igjen når det er mulig.

5.2 Målgruppe

Målgruppa er personer som er motivert og har en interesse for å jobbe med helsefag eller barne- og ungdomsarbeid og som er personlig egnet. Deltakere er personer i fjerde året i introduksjonsprogrammet som ikke har rett på videregående opplæring via ordinært løp, eller som ikke vil klare å gjennomføre et slikt løp, for eksempel fordi de har forsørgelsesplikter. De tre som nå deltar fra fjerde år intro, er kvinner tidlig i 30-årene. Det er imidlertid flere deltakere i fagbrevløpene, blant annet fra Jobbsjansen. Mange av deltakerne har ikke grunnskole, eller har ikke fått godkjent grunnskole, fra hjemlandet. De fleste av deltakerne på kursene, er kvinner.

Det er et krav om at deltakerne må ha tilstrekkelige norskkunnskaper både muntlig og skriftlig (B1, eller svært nær) for å kunne nyttiggjøre seg undervisningen. De må også være registrert som arbeidssøkere hos NAV. Deltakere bør ha evne til å jobbe selvstendig med studiene, også utenom undervisning. Etter at potensielle kandidater har blitt identifisert, evaluerer Folkeuniversitetet i kommunen om de har tilstrekkelige norskferdigheter ved at de tar en forenklet norsktest. Folkeuniversitetet vurderer også progresjon på norskopplæring, motivasjon og egnethet.

Utvelgelse av deltakere ble noe justert etter den første runden med kurs, hvor det var flere som hadde utfordrende livssituasjoner og hadde norskspråklige ferdigheter på A2-nivå. Ved oppstart til neste kull ble det informert tydeligere om hva kurset krever, både til deltakere og til veiledere, fordi prosjektledere i fjerde år intro/Jobbsjansen ønsket å velge kandidater som har stor sannsynlighet for å lykkes i å stå løpet ut. Tilbakemeldingen fra Folkeuniversitetet har vært at det nye kullet har sterkere norskferdigheter, har bedre oppmøte og høyere motivasjon. Mange flyktninger er imidlertid ikke på B1-nivå i norsk etter to år i introduksjonsprogrammet. Språkkravet i prosjektet innebærer altså at målgruppa blir betydelig smalere enn det totale antallet som potensielt kunne hatt behov

⁷ Denne formen for delkompetanse må ikke forveksles med delkompetanseløp som munner ut i fylkeskommunens «delkompetansebevis».

for opplæring på videregående nivå. Prosjektet kan dermed ha overføringsverdi for målgrupper med lignende forutsetninger, men vil antakelig ikke være like overførbart til deltakere med andre forutsetninger. En annen grunn til at det foreløpig er få deltakere som tar kurset gjennom fjerde år intro, er at det fjerde året er en relativt ny mulighet i kommunen, så det er ikke så mange som har kunnet benytte seg av den ennå.

Det er behov for ca. 8-9 deltakere for at et kurs skal være økonomisk bærekraftig. I tillegg til deltakere gjennom fjerde år intro, kommer deltakere fra Jobbsjansen og Kvalifiseringsprogrammet,⁸ men i prinsippet er kurset åpent for alle jobbsøkere som får oppfølging gjennom NAV. Det skal ikke ha vært noe problem å fylle kurset, men det har blitt rekruttert ganske bredt, også gjennom samarbeid med NAV i en (stor) nabokommune. Under intervjuene ble det gitt uttrykk for en relativ stor endring i NAV de siste årene, med større velvilje mot å støtte kvalifiseringsløp for innvandrere, inkludert norskopplæring. Det kan gjøre at det fremover vil kunne bli flere deltakere i slike løp.

5.3 Hva er tiltaket?

Organisering

Prosjektet «fjerde år intro» består av en prosjektleder i 100 % stilling. NAV er ansvarlig for prosjektet, men prosjektleder samarbeider tett med Folkeuniversitetet, som har ansvar for teorikurs og kurs i fagnorsk. NAV samarbeider med en annen (stor) kommune om å fylle plassene på kurset.

Prosjektleder for fjerde år intro samarbeider tett med Jobbsjansen, Intro-teamet i NAV, Avdeling for Integrering og migrasjonshelse i kommunen (tidligere flykningeteamet, som har ansvar for introduksjonsprogrammet i kommunen), blant annet gjennom faste møter. Denne kontakten er viktig i forbindelse med rekruttering av aktuelle deltakere. Det er også jevnlig evalueringer mellom prosjektlederne (fjerde år og Jobbsjansen) og norsklærer, faglærer og studiekoordinator ved Folkeuniversitetet. I møtene diskuterer de hvordan opplegget har fungert for de ulike deltakerne, oppfølgingen fra veiledere, om deltakere bruker opplæringsplanen osv. Møtene gir, som en av dem vi intervjuet sa, innblikk i «hvor skoen trykker». I tillegg samarbeider prosjektleder med markedsteamet i NAV, som har kompetanse på arbeidsmarked og et kontaktnett inn mot ulike bedrifter, noe som er nyttig for å skaffe plasser til arbeidstrening. Fjerde år i intro var tidligere det som ble omtalt som «Jobbsjansen del C». Prosjektlederne i fjerde år intro og Jobbsjansen samarbeider tett.

Kvalifisering mot formell kompetanse for innvandrere og flyktninger er ett av satsningsområdene for NAV i kommunen. Prosjektet er fundert i kommunens utviklingsplan på integreringsfeltet (Temaplan for utvikling og mangfold 2018-2020). På ledernivå er prosjektet forankret i kommunen gjennom NAV-leder og leder for Avdeling for integrering og migrasjonshelse. Det har blitt etablert en egen styringsgruppe for prosjektet, bestående av følgende aktører:

- Prosjektleder i prosjektet (fjerde år intro)
- Prosjektleder for Jobbsjansen del A
- Avdelingsleder for Næringsliv og utvidet oppfølging, ved NAV-kontoret
- Leder av NAV-kontoret
- Avdelingsleder for Integrering og mangfold
- Representant fra Folkeuniversitetet

Blant disse er fem av seks ledere, noe som tyder på at prosjektet er godt forankret på ledernivå. I tillegg deltar prosjektleder i fjerde år intro i styringsgruppa for Jobbsjansen. Prosjektleder anser samarbeidet på tvers av ulike etater i kommunen for å være godt, og en nøkkel til at man får til best mulige løsninger for deltakerne og gode overganger mellom tredje og fjerde år intro. Samtidig

⁸ Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om oppfølging og arbeidstrening i NAV. Se <https://www.nav.no/no/person/flere-tema/sosiale-tjenester/kvalifiseringsprogrammet>

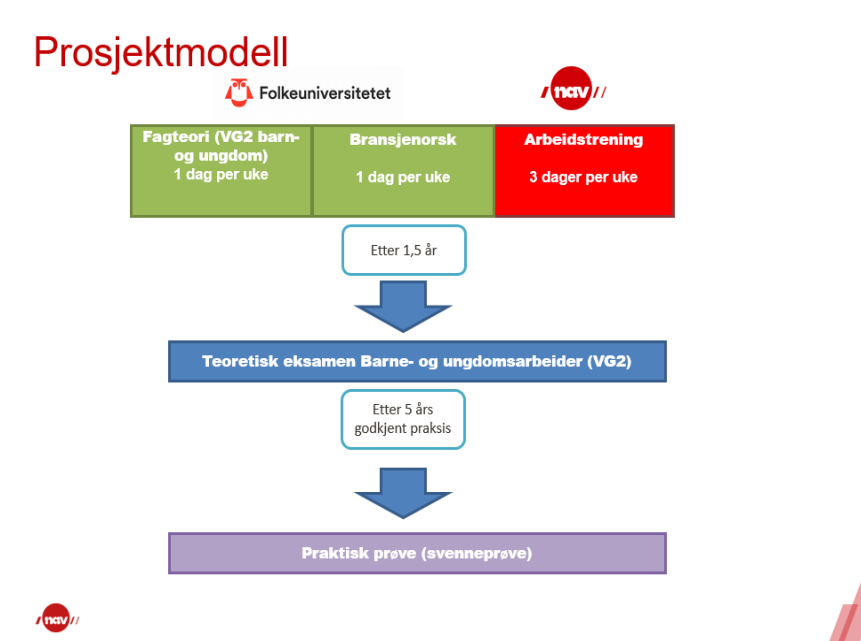
påpeker en av de prosjektansatte, som vi beskriver under, at kommunen kunne ha tatt en mer aktiv rolle for å bidra til praksisplasser.

Det er en forutsetning for å få midler fra tilskuddsordningen at kommunen bidrar med egenandel i prosjektet. Tanken er at en viss egenfinansiering øker sjansen for at prosjektet kan videreføres etter at finansiering fra staten slutter. For å dekke livsopphold til deltakere, går kommunen inn med 1G («grunnbeløp», tilsvarer 98 866 kr), og IMDi går inn med 1G. Utgiftene til selve kurset, som kjøpes av Folkeuniversitetet, dekkes gjennom såkalt «opplæringstiltak i NAV» (statlige midler),⁹ som er rettet mot å finansiere løp som kan gi formell kvalifisering, særlig i yrkesfag. I tillegg til selve kurset (fagteori og bransjenorsk), dekker disse midlene også utgifter til lærebøker og eksamensavgift. Livsopphold til deltakere dekkes av NAV gjennom introduksjonsstønad eller andre tiltakspenger. Kursene går uavhengig av prosjektet «fjerde år intro», fordi det som nevnt kommer deltakere også gjennom andre NAV-tiltak. Fagbrevløpene er åpne for alle som er registrert som arbeidssøkere i Nav, i tillegg til Introduksjonsdeltakerne.

5.4 Aktiviteter og trinn i prosjektet

I utgangspunktet gikk opplegget i kurset over ett år. For helsefagarbeid er tidsperioden uendret, men for barne- og ungdomsarbeid ble tidsrammen utvidet til 1,5 år fordi man erfarte at mange strevde med å komme i mål med teori og fagnorsk, særlig fordi mye av fagstoffet er relativt abstrakt og krever et høyt norsknivå. Et halvt år ekstra gir deltakerne mulighet til å absorbere stoffet og til å knytte teori og praksis bedre sammen. Siden det er et krav om et visst norsknivå for å komme inn i programmet, går kommunikasjonen med deltakere på norsk.

Figur 5.1: Oversikt over barne- og ungdomsløpet



Prosjektet består av flere trinn:

Kartlegging og rekruttering: Når det skal startes et nytt kurs, sender prosjektleder mail til NAV-kontoret i kommunen og nabokommunen med informasjon om fagbrevløpet. Veiledere i NAV/programrådgivere i flyktningetjenesten tar kontakt om de mener at de har aktuelle kandidater.

⁹ «Fra 1. januar 2016 ble det etablert et nytt opplæringstilbud med inntil to års varighet. Målgruppen er arbeidssøkere med svake formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter som står uten rett til videregående opplæring i det ordinære utdanningssystemet eller innenfor introduksjonsordningen. Tiltaksdeltakerne må være fylt 19 år. Opplæringen kan gi deltakerne formell kompetanse på videregående nivå, særlig innen yrkesfag» (NOU 2017:2, 92)

Kriterier som benyttes, er motivasjon, egnethet og norsknivå. Deltakere bør helst være på B1-nivå i norsk, eller tett oppunder.

Deretter gjør Folkeuniversitetet en vurderingssamtale med kandidatene for å teste norsknivå og avklare motivasjon og egnethet ytterligere. Prosjektleder i fjerde år intro og kursansvarlig ved Folkeuniversitetet tar endelig avgjørelse om hvem som får plass. Prosjektleder i fjerde år intro benytter et kartleggings skjema utviklet av Jobbsjansen. Det er viktig å bli kjent med hele livssituasjonen til deltakere, inkludert familie, barn, økonomi og hvilke andre tjenester som eventuelt er inne. Kartleggingen er helhetlig og gir anledning til å finne ut av om det er noen ting som må på plass, før deltaker kan komme videre i et kvalifiseringsløp, for om «barna dine ikke har det bra, så orker du ikke å sitte og lære om verb». Arbeidserfaring fra hjemlandet er ett element i vurderingen, men det er ikke en forutsetning for å delta. Kandidatene må ha tid og mulighet til å jobbe mye med faget på egenhånd. De to fagbrevløpene er noen av de mest krevende teoretisk sett, om man sammenligner med andre fagbrevløp, for de er abstrakte fag som krever mye refleksjon og tenkning.

Kurs i fagteori: Deltakerne har undervisning i pensum i fagteori som tilsvare faget Barne- og ungdomsarbeider eller Helsefagarbeider på videregående nivå. Kurset omfatter temaer som helsefremmende arbeid, kommunikasjon og samhandling og yrkesutøvelse. Kurset foregår en dag per uke og går over to (Helsefagarbeid) eller tre semestre (Barne- og ungdomsarbeid). På kurset går deltakere fra introduksjonsprogrammet sammen med andre som skal ta eksamen, som ikke har innvandrerbakgrunn.

Bransjenorsk/fagnorsk: Deltakere tar kurs i fagnorsk fire timer i uka som en støtte til teorikurset, og for å utvikle fagspesifikke norskkferdigheter. Begreper og faguttrykk som brukes i teorikurset utdypes, forklares og brukes i norskkurset. Det er også fokus på skrivetrening.

Arbeidstrening: Målet med arbeidstreningen er at deltakeren skal få arbeidserfaring som helsefagarbeider eller barne- og ungdomsarbeider. Arbeidstrening bidrar til å knytte teori og praksis, samtidig som deltakere blir kjent med normer, regler og forventninger i arbeidslivet. Målet med arbeidstrening er å styrke deltakernes muligheter for arbeid enten på praksisstedet eller på en annen arbeidsplass. I tillegg til arbeidstrening får mange deltakere lønnede vakter. Det vil si at noen deltakere har en kombinasjon av ulønnet arbeidstrening og lønnet arbeid. Deltakere har vært i arbeidstrening på sykehjem, barnehage og SFO, men arbeidstrening ble avbrutt våren 2020 på grunn av korona situasjonen.

Det er primært veiledere i NAV som finner arbeidstreningsplasser og følger opp deltakerne i arbeidstreningsperioden. For deltakere i helsefagløpet, er det en dedikert NAV-veileder som er ansatt i en 50 % prosjektstilling for å følge opp alle deltakerne. For barne- og ungdomsløpet, er det veilederne som har kontakt med prosjektdeltakere som følger dem opp i praksis. For å sikre at disse deltakerne, som har ulike veiledere, får enhetlig og god oppfølging, har det blitt utviklet noen verktøy. For eksempel har veiledere som følger opp deltakere som går kurset i barne- og ungdomsarbeid jevnlig erfaringsmøter med prosjektledere i fjerde år intro/Jobbsjansen, hvor de kan drøfte erfaringer med brukere i praksis. Opplæringsplanen knytter praksis til kompetansemålene i barne- og ungdomsarbeid ved at den tar for seg ulike kompetansemål hver uke, som bygger på pensumlitteraturen i teorikurset. Arbeidsgiver skal sammen med deltaker identifisere hva slags aktiviteter på arbeidsplassen som deltaker kan være med på, som korresponderer med kompetansemålene. Planen skal bidra til å knytte teori og praksis sammen, slik at det blir sammenheng mellom temaene som gjennomgås i undervisningen, og det som skjer på arbeidsplassen. Ifølge ansatte i prosjektet, gir arbeidsgivere tilbakemelding på at opplæringsplanen er et nyttig verktøy for å vite hva deltakere lærer i skolen, slik at de kan knytte aktiviteter til disse temaene. I barne- og ungdomsarbeid skal deltakere også ha en *loggbok* som de skriver i ute i praksis, hvor de skal skrive ned faguttrykk og hendelser. Målet med loggbok er å styrke deltakernes skriftlige ferdigheter, samt bidra til faglig refleksjon og knytte teori og praksis sammen.

Lønnstilskudd kan benyttes i arbeidstreningsperioden, men har ikke blitt brukt så langt for deltakere i fjerde år intro. Det er også mulig å benytte NAVs tilskuddsordning til mentor på arbeidsplassen. En mentor er en kollega på arbeidsplassen som kan gi individuell veiledning, gjennom å for eksempel forklare fagord og begreper, bidra til faglig refleksjon, og å hjelpe deltakere med å knytte

sammen teori og praksis. Alternativt kan man undersøke om deltakere kan være med i gruppeundervisning med lærlinger eller andre som er under opplæring på arbeidsplassen.

Oppfølgingen er individuell og tilpasses deltakere og arbeidsgiver. Generelt skal det være telefonkontakt med deltakere og arbeidsgivere minst en gang i måneden, og oppfølgingsmøte på arbeidsplassen minst hver gang hver tredje måned. Når veileder tar kontakt, skal hun undersøke om det har skjedd endringer på jobb eller med deltakers livssituasjon som påvirker arbeidet og om det er behov for tilrettelegging på arbeidstreningsplassen. Dersom kontaktperson på arbeidsstedet eller kandidaten opplever utfordringer, kan de kontakte veileder som avtaler en «trekantsamtale», det vil si en samtale mellom deltaker, veileder og kontaktperson på arbeidsstedet. Når det nærmer seg tidspunkt for teorieksamen, kan det være behov for å trappe ned på arbeid en periode for å sikre tid til eksamenslesing.

Nedenfor lister vi opp fire kritiske elementer som inngår i gjennomføringen av fagbrevløpet.

Teorieksamen: Etter teorikurset går deltakerne opp til en fem timers skriftlig eksamen som privatister.

«Sikre overganger»: Det første er å sikre overgangen fra det ordinære introduksjonsprogrammet, til det fjerde året, både med tanke på oppfølging og inntektssikring. Etter bestått teorieksamen, kan veileder fra NAV bidra med hjelp til jobbsøk, gi informasjon om veien videre opp mot fagbrevprøve. For deltakere som ikke besto eksamen første gang, vil det være viktig å følge opp slik at deltakere eventuelt kan forsøke å gå opp til eksamen igjen på et senere tidspunkt. I tillegg vil det være deltakere som ikke blir ferdig med fagbrevkurset etter endt program i det fjerde året. Da bør NAV legge en plan for inntektssikring i samråd med deltakeren, slik at løpet kan fullføres.

Etteroppfølging: Bortfallet av tett oppfølging etter endt introduksjonsprogram blir fremhevet av en del kommuner som noe som kan hindre at deltakere fullfører et kvalifiseringsløp (Leirvik & Staver, 2019:35:35). I tråd med dette, skal prosjektledere i fjerde år intro/Jobbsjansen i løpet av 2020 utarbeide retningslinjer for etteroppfølging. Etter at deltakere har fullført kurset, skal de etter planen få tilbud om oppfølging fra veileder i NAV minst en gang hver sjettede måned. For eksempel kan deltakere få individuell veiledning med tanke på utfylling av søknad om fagbrev eller lignende. NAV skal også arrangeres informasjonsmøter om fagbrevprøven og hvordan deltakere går frem for å sende inn dokumentasjon, melde seg opp osv.

Fagbrevprøve: For de fleste vil dette trinnet skje lenge etter at det fjerde året intro er fullført, fordi det kreves fem års godkjent praksis for å gå opp til fagbrevprøve innenfor praksiskandidatordningen. Det er heller ikke sikkert at alle går opp til fagbrevprøve; delkompetansebevis kan være et alternativ for noen av deltakerne.

5.5 Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter

Prosjektet har flere mål på vegne av deltakergruppa. Kortsiktige mål er deltakelse i arbeidstrening (underveis i prosjektperioden) og bestått teoriprøve (etter ett eller halvannet år, avhengig av løpet). Et annet mulig mål, er hvor mange som får tilbud om tilkallingsvakter eller deltidsjobb underveis i prosjektperioden. Et delkompetansebevis kan også være et mål på kortere sikt – som for noen blir det endelige målet, dersom de ikke har planer om å ta et fullt fagbrev. Det har foreløpig ikke vært behov for å utvikle slike bevis, fordi de fleste som har inngått i løpene, har greid teoriprøven, og man håper at de på sikt vil ta fagbrev.

På lang sikt vil bestått fagprøve, som fører til fagbrev, være målet, sammen med en stabil arbeidstilknytning. Man må ha fem års godkjent praksis for å gå opp til svenneprøven under praksiskandidatordningen. Det er dermed et langt løp frem mot fagbrev.

Et uttalt mål for prosjektene som får støtte fra tilskuddsordningen er at de skal ha nasjonal overføringsverdi. Derfor er en prosjektintern målsetting å utvikle metodikk for å utvikle fagbrevløp og oppfølgingsmetodikk for deltakerne.

5.6 Flyktingenes perspektiver og erfaringer

Det er bare tre deltakere fra fjerde år intro i fagbrevløpet; den ene av disse er i permisjon. Under besøk i kommunen ble det planlagt intervju med de to andre deltakerne, men den ene ble syk og meldte avbud. Rett etterpå kom en rekke restriksjoner i forbindelse med korona situasjonen. Det ble derfor bare gjennomført intervju med en deltaker.

Deltakeren tar sikte på fagbrev i barne- og ungdomsarbeid. Hun er svært motivert for å arbeide i dette feltet; dersom hun kunne velge helt fritt, er det dette hun ønsker seg, og hun er veldig glad for muligheten til å studere. Hun har erfaring fra arbeid i barnehage og førskole fra tida før hun kom til Norge. Hun har dokumentasjon på deler av praksisen, men ikke alt. Fordi hun har dokumentasjon på to års praksis allerede, trenger hun bare tre års praksis for å gå opp til fagbrevsksamen.

Hun har erfart at det er vanskelig å få fast jobb uten formelle kvalifikasjoner. Arbeidsgivere, særlig private barnehager, stiller også høye språkkrav. Hun har fått vikarjobber, men ikke videre stilling så lenge hun ikke har fullført studiene. Hun trives ikke med å være vikar i mange ulike barnehager, og gir uttrykk for at det gir lite stabilitet for barna også. Hun ønsker seg en fast jobb.

Hun liker praksisplassen i barnehagen godt, og ønsker å søke jobb der når hun har bestått fagteorikurset. Hun blir fulgt opp på praksisplassen av sin tidligere norsklærer, de fleste andre deltakere i fagbrevløpet blir imidlertid fulgt opp av NAV-veiledere, som også var med da hun skrev kontrakt med barnehagen om praksisplass. Hun har kjent norsklæreren i flere år og sier at denne kontakten gir mye trygghet, og at om det skjer noe, vet hun at hun kan henvende seg til henne.

Det er krevende å finne nok tid til å jobbe med teorifaget. Hun har to barn og en mann som også er i arbeid. For å få mer tid frem mot eksamen, som er i juni, sluttet hun på norskkurset i begynnelsen av februar.

I forkant av intervjuet tenkte hun gjennom om det var noe hun syntes kunne vært bedre, men hun kom frem til at hun er veldig fornøyd med all oppfølging og måten løpet er lagt opp på, fra introduksjonsprogrammet og frem til i dag. Den ekstra tiden hun har fått gjennom fjerde år intro har vært viktig for henne, i tillegg til tilrettelegging underveis da hun hadde behov for det. Hun opplever at de som jobber med prosjektet, har stor forståelse for ting som oppstår i livet og hjelper til med å finne praktiske løsninger.

Deltakerens mål og ambisjoner ser altså ut til å være i tråd med målsettingene i prosjektet. Programteorien ser også ut til å fungere i praksis; deltakeren har erfart at det er vanskelig å få en god arbeidstilknytning uten formelle kvalifikasjoner, hun opplever at hun får den støtten hun trenger underveis for å oppnå sine mål, og hun opplever at hun får ekstra tid til rådighet for å komme i mål. Vi har imidlertid bare snakket med en deltaker, og har derfor ikke mulighet til å vurdere om det er en generell tendens til at programteorien er i tråd med deltakernes opplevelser.

5.7 Hva kan fremme og hva kan hindre måloppnåelse?

Fremme måloppnåelse:

Deltakernes egnethet og motivasjon ser ut til å være viktig for at de skal lykkes. Fordi fagteorien i begge løpene er krevende, blir det fremhevet at det er viktig at de er selvdrevne og kan sette av tid til å studere også utenfor kurstida. Til tross for at kurset er utfordrende for mange av deltakerne, sier norsklæreren at «det går forunderlig bra, de er tørste på kunnskapen». Deltakernes motivasjon er altså en faktor som fremmer måloppnåelse.

Prosjektleder fremhever at tett oppfølging og tilgjengelighet er viktig for målgruppa. Deltakerne har hennes telefonnummer, de vet at hun svarer raskt og det er lav terskel for å ta kontakt om det er noe. Dialogen med arbeidsgivere er også viktig. Prosjektet inneholder elementer av 'supported employment', som innebærer tett oppfølging av både deltakere og arbeidsgivere. For å skaffe praksisplasser, appelleres det til arbeidsgiveres samfunnsansvar, og det understrekes NAV kan bistå praktisk og med utfordringer som oppstår. Ansatt i Jobbsjansen trekker frem at en forutsetning er at hun har få deltakere å følge opp, slik at hun kan være på tilbudssida og ha tett dialog med arbeidsgivere.

I intervju med prosjektleder i «Jobbsjansen», forteller hun at mange av deltakerne får tilbud om tilkallingsvakter eller deltidsarbeid underveis i løpet, i tillegg til den ulønnede arbeidstreningen. De som ble intervjuet, beskrev at arbeidsgivere blir positivt innstilt til arbeidssøkere som er innrullert i yrkesfagløpet og har som mål å ta fagteoriprøven. Mange erfarer også at de får større muligheter til f.eks. vikaroppdrag hos andre arbeidsgivere når de først har fått en tilknytning til arbeidslivet og er i gode fagbrevløp. Deltakelse i løpet kan altså antas å sende et *positivt signal* som øker sannsynligheten for å finne jobb. Den ene læreren mente dessuten at deltakelse i prosjektet og relasjonen til læreren kunne være viktig for å styrke *selvtilliten* til deltakerne, noe som igjen var viktig i prosessen med å fullføre utdanning og å finne jobb:

Det handler om å bli sett. Jeg tenker at mange av disse har ikke alltid fått så mye tilbakemelding, ikke fått styrket så mye selvfølelse. En sa at «i hjemlandet hadde jeg god selvfølelse, men da jeg kom til Norge, mista jeg den». Man tenker at selvfølelse er ganske grunnleggende, men den kan jammen bli røska opp, den også, når man trekker folk opp med rota og dumper dem ned i et annet land.

Det er en forutsetning at de har relativt gode norskerferdigheter før de begynner, men den ekstra innsatsen som blir gjort for å styrke norskerferdighetene underveis med fagnorsk kurset, har antagelig også stor betydning for deltakernes mulighet for å bestå teoriprøven. Kursene i fagnorsk ser ut til å spille en sentral rolle for å sikre koblingen mellom norsk, teori og praksis. Det første året med barne- og ungdomsarbeid var det samme lærer som hadde fagnorsk og helsefagteori. Fordelen med denne måten å organisere det på, var at det ble en svært tydelig sammenheng mellom fagnorsk og fagteori. I en slik situasjon kan læreren gripe fatt i utfordringen han eller hun ser i fagundervisninga den ene dagen, og jobbe videre med dem i norskundervisningen neste dag.

Når det ikke er samme lærer, er samarbeidet viktig. Samarbeidet blir gjort på ulikt vis i de to kursene. I det ene kurset foregår kommunikasjonen primært gjennom at norsklæreren får fremdriftsplanen for fagundervisningen og gir deltakerne oppgaver ut ifra temaer de gjennomgår. Faglærer legger ut sine presentasjoner og annet relevant fagstoff på en digital læringsplattform som også norsklæreren har tilgang til. I det andre kurset ser dialogen mellom faglærer og norsklærer ut til å være tettere. De snakker gjerne sammen en gang i uka, og fordi de har samme arbeidsplass, treffer de ofte på hverandre. Faglæreren gir norsklæreren innspill på hva som er mest sentralt å lære en bestemt uke, og de kan diskutere hvordan deltakere gjør det og hva de har behov for. Den fysiske nærheten og disse uformelle samtalene blir fremhevet som viktig. Norsklæreren har ikke helsefaglig bakgrunn, men hun leser seg opp på hvert kapittel som skal gjennomgås i teorikurset og bruker lærebøkene aktivt i norskundervisningen. Om de for eksempel har om blodomløpet i teorikurset dagen før, fortsetter de å jobbe med temaet i norsktimen. De jobber med å trekke ut essensen i kapittelet og utdyper forståelsen av de viktigste fagbegrepene. På den måten bidrar hun også til å utvikle ferdigheter i studieteknikk. Særlig det første halvåret bruker de mye tid på å jobbe med stoffet som er direkte knyttet til læreboka. Etter hvert jobber de mye med skriftlige oppgaver, som en forberedelse til eksamen.

Norskkurset kan også bidra til å utvikle fagkunnskaper på praksisplassen. Deltakerne diskuterer erfaringer fra praksisplassene på norskkurset, og bruker dermed de faglige begreper for å forstå det som skjer i praksis. Læreren gir uttrykk for at hun ser at de som har hatt noe praksis allerede når kurset starter, har mye bedre forutsetninger for å forstå og lære faguttrykk, fordi de kan knytte det faglige opp til egne praksiserfaringer. Det er altså en stor fordel om deltakere i introduksjonsprogrammet allerede har vært ute i praksis – for eksempel språkpraksis – på et relevant sted. Dersom målet om å bli barne- og ungdomsarbeider blir fastsatt tidlig, kan deltakerne få relevant praksis i løpet av første året i introduksjonsprogrammet. Det bidrar til at potensielle kandidater skal få avklare for seg selv om det er noe de ønsker å gå videre med, og for å få tilbakemelding fra arbeidsgiver på deres egnethet i en bestemt type arbeid. Det kan være viktig å avklare før deltakeren starter et fagbrevløp, som er såpass krevende og langt. men som vi utdyper under, har det blitt vanskeligere å få tak i praksisplasser, særlig tidlig i løpet, når språkerferdighetene er begrensa.

Norskkurset ser også ut til å spille en viktig sosial funksjon for deltakerne. Sånn sett handler det om mye mer enn språk:

Det å være norsklærer er ikke noen teknisk greie, det handler mye om å jobbe med gruppa sosialt, få til en god gruppe. Det at de bruker hverandre som ressurser, har tillit til hverandre, at det ikke blir en konkurranse, men at det blir en åpenhet, alle har både mangler og ferdigheter.

Ifølge faglæreren blir mange av deltakerne overveldet av hvor mye de skal lære i teorikurset i starten, og hvor krevende det er å komme gjennom fagstoffet, særlig på et språk som ikke er morsmål. Det er spesielt utfordrende for deltakere som har lite skolegang fra før, som kan mangle grunnleggende kunnskap om for eksempel anatomi. I tillegg skal de forholde seg til alt som skjer i praksis når de begynner der. Alle som går på «helsenorsk» er kvinner. Mange av dem har små barn, og ofte har de hovedansvaret for hjem og barneomsorg, samtidig som de skal prioritere arbeid med kurset. I lys av disse utfordringene, beskriver læreren i norsk på helsefag at norskkurset utgjør et viktig fellesskap for deltakerne som hjelper dem med å holde «motivasjonen og selvtilliten oppe, troen på at det kan gå bra». Deltakerne blir godt kjent, de snakker mye sammen om utfordringene de opplever, lærer av hverandre og støtter hverandre. Den ene læreren etterspør mulighet til erfaringsutveksling med lærere i andre kommuner, som jobber på samme vis.

En annen måte å styrke koblingen mellom teori og praksis på, vil være om faglærer fulgte opp deltakere ute i praksis. Andre utdanningsløp har en slik kobling, f.eks. har praksisveileder i sykepleie sykepleierbakgrunn. Det vil i så fall kreve at faglæreren får flere ressurser til rådighet. Slik systemet er i dag, blir deltakere fulgt opp av NAV-veiledere. Koblingen kunne også blitt styrket om det ble en tettere dialog mellom faglærer og NAV-veilederne som følger opp deltakerne i praksis. Per i dag er det noe krevende, særlig for deltakere på barne- og ungdomsløpet, fordi det er så mange ulike NAV-veiledere involvert. Det er noe enklere når det er én NAV-veileder som har det som oppgave, som i helsefagløpet. For deltakere fra fjerde år intro, er det prosjektleder som følger opp.

Arbeidsgruppa som jobber med å utvikle fagbrevløp, har gitt innspill om at det kan være nyttig med noe opplæring i teori før deltakere blir utplassert i bedrift. I et ledd for å gjøre deltakere attraktive for arbeidstakere, jobbes det med å få innsikt i hva slags kompetanse ulike bedrifter har behov for, for å kunne skreddersy opplæringen i forkant av utplassering. Derfor samarbeider fjerde år intro og Jobbsjansen blant annet med markedsteamet i ved kontoret, som har et godt kontaktnettverk inn mot ulike bransjer.

Det ser ut til å være et godt opparbeidet samarbeid mellom ulike etater i kommunen, og det tette samarbeidet blir fremhevet som viktig for at prosjektet lykkes. Prosjektleder samarbeider tett med for eksempel Jobbsjansen del A, arbeidskonsulentene for intro-deltakerne, markedsteamet i NAV, integrering og migrasjonshelse, Folkeuniversitetet, Voksenopplæringa, Fylkeskommunen, arbeidsgivere.

Prosjektledere i fjerde år intro/Jobbsjansen jobber med å skape gode rutiner for å følge opp deltakere etter at det fjerde året er slutt, både med tanke på inntektssikring om de ikke kom helt i mål, og for å bidra til at de fortsetter veien mot fagbrev, som ofte tar flere år. Slik etteroppfølging antas å være viktig for å oppnå de langsiktige målene i prosjektet.

Hindre måloppnåelse

Flere av dem vi intervjuet, sa at det har blitt stadig vanskeligere å komme i dialog med arbeidsgivere om praksisplasser, særlig for helsefagarbeidsløpet. De antar at årsaken er at det er så mange som er ute etter praksisplass – både elever i videregående og folk som er i andre NAV-løp. Det ville vært en fordel om samarbeid om praksisplasser hadde blitt mer systematisk og institusjonalisert; slik det fungerer nå kan det bli litt personavhengig og dermed sårbart når kontakter i arbeidslivet skifter jobb eller lignende. Det er erfaringsmessig vanskeligere å få praksis i kommunale bedrifter. Ifølge en av dem som jobber med fagbrevløpet, er ikke ønsket om å skaffe flere praksisplasser godt nok forankret på ledernivå i kommunen. Flere trekker Bergen og Drammen kommune frem som gode eksempler, hvor det finnes politiske vedtak på at kommunen skal stille med et visst antall praksisplasser hvert år.

Kommunen ble fra januar 2020 slått sammen med to andre kommuner. I tillegg har kommunen blitt del av en nyoppretta fylkeskommune. Disse sammenslåingene har ført til en del utfordringer i

prosjektet på grunn av store omorganiseringer, nye strukturer og endringer i personalsammensettingen. For eksempel har mange i Flyktningeteamet blitt byttet ut. Ifølge de prosjektansatte har sammenslåingen ført til forsinkelser og usikkerhet i prosjektene. Den nye storkommunen fører til større geografiske avstander, noe som kan føre til lang og kronglete reisevei for deltakere. Det kan gjøre fulltidsdeltakelse vanskelig for en del personer, særlig om de har mye omsorgsansvar i tillegg. Det innebærer også at det er behov for å kartlegge ulike tilbud og aktører på nytt for å få oversikt. Samtidig betyr sammenslåingen at det vil være flere potensielle deltakere i fagbrevløpene.

Som nevnt er barne- og ungdomsarbeid- og helsefagarbeid i dag noen av de mest krevende løpene når det gjelder begrepsapparat og refleksjon. En av faglærerne påpeker at hun ser at folk med bakgrunn fra Norge som tar kurset, men som ikke har gått på skolen på noen år, også synes at kurset er vanskelig. Arbeidsformen kan likevel være ekstra fremmed for noen av deltakerne, fordi de kommer fra et utdanningssystem som vektlegger å pugge fagstoff snarere enn å reflektere og å gi uttrykk for egne meninger, og fordi det er utfordrende å gjøre dette innenfor rammene av en kultur som fortsatt delvis er fremmed og som de ikke har «under huden». En annen utfordring for deltakerne, er at det er vanskelig å formulere seg skriftlig. En av lærerne påpeker at selv om noen av deltakerne kan være veldig godt egna for å jobbe i helsesektoren, og får gode tilbakemeldinger fra arbeidsgiver, så kan det bli vanskelig å bestå den skriftlige prøven. I andre tilfeller påvirker tidligere erfaringer, slik som traumer, hvordan deltakere fungerer i praksis. Om de likevel greier å bestå teoriprøven, kan det styrke deres posisjon i arbeidsmarkedet, selv om de kommer til å jobbe i et annet felt, fordi det gir en form for formell dokumentasjon på kompetanse. Bestått prøve sier noe om norskerferdigheter og evnen til læring. Til tross for utfordringer, besto de fleste på barne- og ungdomsfagkurset teorieksamen i fjor, og to av dem som strøk, tok opp eksamen igjen og besto da.

For at fagbrevløpet skal fungere optimalt, bør løpet ideelt planlegges tidlig i introduksjonsprogrammet. Programrådgivere i avdeling for Integrerings og migrasjonshelse, som jobber med introduksjonsdeltakere, har etter hvert blitt mer oppmerksomme på mulighetene som ligger i et fjerde år, men langsiktig planlegging er krevende, av flere grunner. Det er ikke «lov» å planlegge et fjerde år for tidlig, fordi deltakere helst skal klare seg på de to årene de har til rådighet innenfor introduksjonsprogrammet – så selv om programrådgivere anser en deltaker i introduksjonsprogrammet for å være en klar tredje- og fjerdeårskandidat, kan ikke programrådgivere legge det inn i planen deres fra starten av. En annen viktig årsak, er at prosjektene – og dermed midlene – bare er tilgjengelig i korte perioder av gangen, slik at det er vanskelig å vite om man i det hele tatt *kan* planlegge et fjerde år en stund i forveien. Når man ikke vet om man har prosjektmidler mer enn ut året, er det vanskelig å tenke langsiktig. Det skaper også uforutsigbarhet for deltakerne. Om de blir forsinket i løpet på grunn av endringer i livssituasjonen, som for eksempel svangerskap, kan man heller ikke garantere at de kan fortsette etter permisjon. Norsklærer forteller om flere kvinner som er i denne situasjonen.

En annen årsak til at det kan være vanskelig å planlegge fagbrevløpet tidlig, er at det kan være utfordrende å identifisere hvem som kan ha nytte av det, før det har gått en tid. Ofte trenger nyankomne flyktinger å «lande» litt før de har ro nok til å orientere seg og planlegge langsiktig. Det kan også være uforutsigbart hva slags progresjon de viser seg å ha.

En utfordring det blir pekt på, er at flere deltakere får tilbud om ekstravakter og vikariater som kan komme i konflikt med undervisningen. Noen ganger blir deltakere fristet til å slutte før de hadde fullført teorieksamen, fordi de får en god jobb og har mindre tid til å studere. Det kan være vanskelig å avslå et slikt jobbtillbud for deltakere som trenger inntekten, men også fordi de er redde for å si nei og miste muligheten. Men på sikt kunne det gjøre at de fikk lavere lønn og mindre sikkerhet. Inntektskrav for å få permanent opphold og familiegjenforening kan være en medvirkende årsak til at noen deltakere slutter for å jobbe, eller prioriterer jobb foran utdanning. Slik sett kan kravene trekke i motsatt retning av målsetting om kvalifisering og integrering. En lærer vi intervjuet beskrev at inntektskravet stresser deltakerne, og fører til at de i en del tilfeller tar beslutninger som ikke gagnar dem på lang sikt, slik som å ta arbeid under dårlige arbeidsbetingelser, begynne på grunnskole når de egentlig ikke trenger det for å få unntak fra kravet, eller å hoppe av mer langsiktige kvalifiseringsløp fordi de opplever at de ikke har tid.

For noen av deltakerne, var det utfordrende å få nok tid til egenstudier, særlig når de var hjemme. En vi intervjuet, påpekte at det kunne være knyttet til kjønns spesifikke forventninger om hva de

skulle gjøre i hjemmet når det var hjemme. Det kunne være vanskelig å kreve tid til å arbeide med studiene.

En annen utfordring er å sikre overganger, både når det gjelder den tette oppfølgingen, og livsopphold. En utfordring er at deltakere *nesten* er i mål, men så skjer det noe som gjør at tida løper ut – det vil si det fjerde året - akkurat før det skjer. Fordi opplæringstilbud ofte er på deltid, er det mange som ikke kvalifiserer til flyktningstipend. Som en av dem vi intervjuet sa, om disse personene er svært nær å fullføre et løp, er kostnaden ved å bruke KVP for å fullføre «mikroskopisk», sammenlignet med at de ikke blir ferdige, og kanskje ikke får en god jobb på sikt. En mulighet som de vi har intervjuet tekker frem, er bruk av Kvalifiseringsprogrammet eller «yrkesrettede opplæringstiltak» i NAV.¹⁰ Deltakere i yrkesrettet tiltak vil likevel få betydelig lavere inntekt enn de har under introduksjonsprogrammet og tiltaket kan normalt ikke kombineres med lærlingelønn (Leirvik & Staver, 2019:18:18).

Et kritisk moment, er at det kan være en spenning mellom arbeidsmarkedsbehov og ønsket om å finne kvalifiseringsløp som ikke krever lang tid på skolebenken, og flyktingers faktiske ønsker, på den andre siden. Det økte fokuset på karriereveiledning for flyktinger, både i en tidlig fase og senere i introduksjonsprogrammet, er i så måte positivt, slik at man sikrer seg deltakelse i et slikt løp, er i overensstemmelse med flyktingenes ønsker og ambisjoner. Det har for eksempel blitt pekt på at programrådgivere kan være for lite ambisiøse på flyktingers vegne, noe som kan innebære at de anbefaler korte kvalifiseringsløp. Når man rekrutterer, bør man sikre seg at ikke man antar at «alle» vil jobbe i helse- og omsorgssektoren, eller den sektoren som til enhver tid har behov for mest arbeidskraft.

Figur 5.2: Prosjekt «Fagbrevløp». Faktorer som kan fremme og hindre måloppnåelse

Fremme måloppnåelse	Hindre
Deltakeres egnethet og motivasjon	Vanskelig å skaffe praksisplasser, særlig i helsesektoren
Tett oppfølging av deltakere og arbeidsgivere (praksis)	Abstrakt fagteori
Styrke norskferdigheter	Krevende med norsk skriftlig
Sterk kobling mellom teori, norsk og praksis	Vanskelig med langsiktig planlegging (fra vanlig intro og videre)
Styrke deltakeres selvtillit	Deltakere som får jobb underveis, slutter
Sender positivt signal til arbeidsgivere om deltakeres ambisjon, norskferdigheter osv.	Vanskelig å finne nok tid til egenstudier
Sikre overganger	Løp kan glippe om ikke overganger sikres
Sosialt fellesskap, utveksling av erfaringer, støtte	
Etteroppfølging	

Resultater

Antall deltakere i fjerde år intro er begrenset. Det er så langt tre deltakere i løpet; to tar helsefag og en tar barne- og ungdomsarbeiderfag. En av deltakerne har fått jobb som ringevikar i en barnehage i tillegg til arbeidspraksis. Alle skal ta teorieksamen i juni 2020. Ingen deltakere har takket nei eller sluttet underveis. Det er imidlertid flere deltakere som er innrullert i samme løp gjennom Jobbsjansen. Målgruppen i Jobbsjansen er kvinner mellom 18 og 55 år med innvandrerbakgrunn.

¹⁰ Tiltaket, som har inntil to års varighet, ble opprettet 1. januar 2016. Målgruppen er «arbeidssøkere med svake formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter som står uten rett til videregående opplæring i det ordinære utdanningssystemet eller innenfor introduksjonsordningen». De må være ha fylt 19 år. Målet med tiltaket er å gi deltakerne formell kompetanse på videregående nivå, særlig innen yrkesfag (NOU 2017:2, 2017:92:92).

For deltakere som er i Jobbsjansen i fagbrevløp for barne- og ungdomsarbeidere, har 68 % kommet i jobb i løpet av eller etter endt kurs. 60 % besto eksamen første gang. I det første kullet besto alle, unntatt én, eksamen på andre forsøk. Blant deltakere i helsefagbrevløpet var rundt 70-80% i jobb i løpet av eller ved kursets slutt. Jobbene er som regel i form av deltidsstillinger eller at deltakerne er tilkallingsvikarer. De fleste består fagteoriprøven første gang, og etter et nytt forsøk for dem som ikke gjorde det, har nærmest alle bestått prøven. Noen få som har deltatt i løpet (2-3 personer) har bestått selve fagbrevprøven. Fordi det krever fem års praksis, tar det tid før dette er innenfor rekkevidde for deltakerne.

Implementeringskvalitet

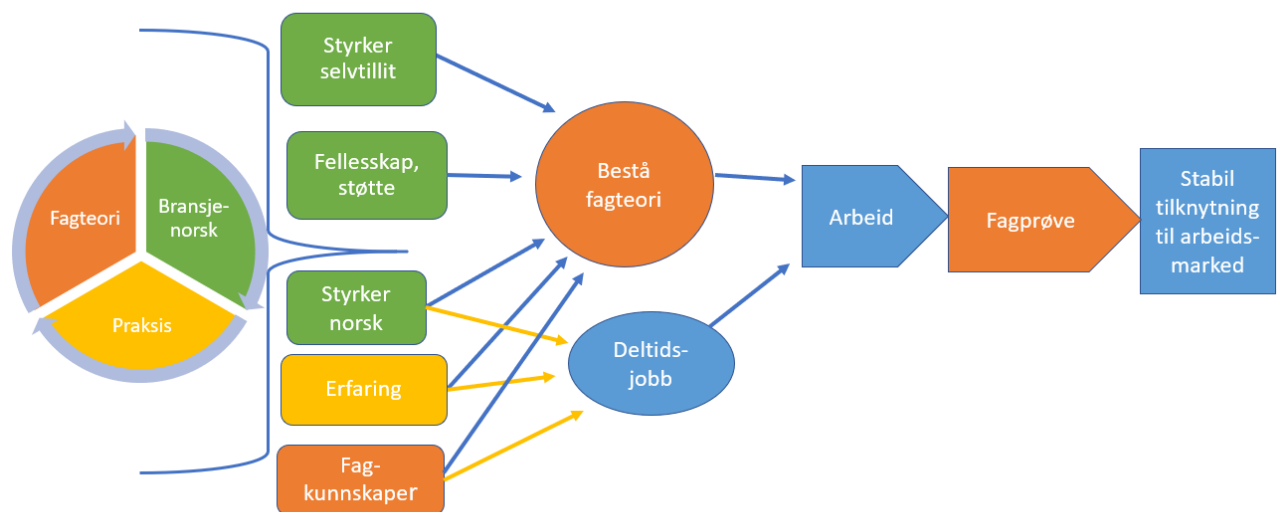
Det ser ut til at fagbrevløpet har blitt implementert slik det var planlagt, bortsett fra at det har vært noe forsinkelse på grunn av kommunesammenslåingen.

5.8 Evaluering av programteorien

Etter gjennomgang av prosjektet, finner vi at figuren med programteori innledningsvis ser ut til å være i tråd med det som skjer i praksis, og med oppfatningen blant dem som arbeider i prosjektet. Vårt empiriske materiale med deltakerne i fagbrevløpet er så begrenset, at vi ikke kan bruke det til å trekke noen konklusjoner.

Figuren under illustrerer programteorien. Oransje farge er knyttet til fagkunnskap, grønn til norskkurs, gul til praksis, blå til arbeid. Det empiriske materialet tyder på at koblingen mellom praksis, fagteori og bransjenorsk er avgjørende for at prosjektet skal lykkes. Særlig er det viktig at deltakerne får tilgang til bransjenorsk som støtter deres evne til å følge med både faglig og språklig i teorikurset. Bransjenorsken er også en viktig sosial arena, hvor deltakerne føler samhold og støtter hverandre. Norskklærerne spiller også en viktig rolle, utover det rent faglige, ved at de bidrar til å styrke deltakernes selvtillit. Norsk- og teorikurset har også betydning for praksis, både gjennom at de kobler teori og praksis sammen, men også gjennom at de ser ut til å bidra til at deltakere lettere får tilgang til praksisplass og i tillegg mange ganger får delvis lønnet arbeid mens de er i praksis. Ifølge de prosjektansatte, blir det oppfattet som svært positivt blant arbeidsgivere at deltakerne er i et kvalifiseringsløp – det øker også viljen til å inkludere dem på arbeidsplassen. Det gir deltakerne erfaring som sannsynligvis øker sjansen for å få jobb etter endt teorikurs, og dermed også muligheten til å jobbe lenge nok til å kunne gå opp til fagbrevprøve, som krever minst fem år praktisk erfaring.

Figur 5.3: Programteori for prosjekt «Fagbrevløp»



5.9 Nasjonal interesse

Behovet for å finne gode kvalifiseringsløp for flyktninger med lite skolegang eller manglende dokumentasjon/godkjenning, finnes i alle kommuner i Norge. Hvilke fagbrevløp kommunen tilbyr bør avhenge av lokale arbeidsmarkedsbehov, for å øke sannsynligheten for at deltakere kan finne arbeid i kommunen. Det er sannsynlig at mange kommuner vil ha interesse av å utvikle lignende type prosjekter. Det er ingen åpenbare grunner til at et slikt prosjekt ikke vil la seg gjennomføre et annet sted; heller ikke at det vil kreve store tilpasninger for å fungere.

Basert på det nåværende prosjektet, vil det være viktig med godt samarbeid mellom ulike kommunale aktører for å få til gode fagbrevløp, for å identifisere potensielle deltakere, og for å følge dem opp godt underveis. Et viktig element i modellen er tett oppfølging av deltakere, dvs. at den som følger dem opp fra NAVs side, bør ha et begrenset antall brukere han eller hun følger opp. Det er nødvendig med kvalifiserte lærere i teorifaget, og det vil være en fordel om de har noe kunnskap om norsk som annetspråk. Ideelt sett bør faglærer også kunne undervise i norskemnet.

5.10 Oppsummering

Prosjektet vi har evaluert har antagelig stor overføringsverdi til andre kommuner, fordi det svarer på en sentral utfordring i integreringsfeltet, nemlig at norsk arbeidsmarked krever høye formelle kvalifikasjoner, mens en god del flyktninger har lite skolegang eller mangler dokumentasjon på den. Gjennomgangen her bygger på begrenset empiri, men det virker som et lovende prosjekt som sannsynligvis vil kunne føre til gode resultater i form av kvalifisering og stabil arbeidstilknytning.

Fordelen med dette prosjektet er at det innebærer mindre tid på skolebenken enn et ordinært faglør, fordi deltakere ikke tar fellesfagene på videregående. Mye av kvalifiseringen kan skje mens kandidatene er i arbeid. Deltakere i introduksjonsprogrammet skal få tilbud om fagopplæring. Regjeringen har satt i gang et forsøk med «modulisert fag- og yrkesopplæring», som er retta mot deltakere som har fullført grunnskoleopplæring.¹¹ Prosjektet vi evaluerer her supplerer den modulisererte fag- og yrkesopplæringen gjennom et forenklet tilbud som passer også til dem som ikke har fullført grunnskoleopplæring, eller ikke har fått godkjent opplæringen.

En utfordring for voksne deltakere i introduksjonsprogrammet som ønsker kvalifiseringsløp, er at slike løp ofte strekker seg utover den perioden de får introduksjonsstønad. Det innebærer at spesielt personer med omsorgsansvar kan ha utfordringer med å stå løpet ut fordi de har behov for inntektssikring og fordi å det kombinere kvalifiseringsløpet med lønnsarbeid kan føre til at de ikke får tilstrekkelig tid til å følge opp kvalifiseringen. Det fjerde året i introduksjonsprogrammet bidrar til å løse denne utfordringen – i alle fall for en periode. Det vil likevel være tilfeller hvor deltakere ikke blir ferdige med den teoretiske delen innenfor rammene av introduksjonsprogrammet – og dette kan potensielt bli enda mer utfordrende med en ny integreringslov, som innebærer forslag om å korte ned tiden i introduksjonsprogrammet for en del deltakere. Om man skal gå videre med prosjektet, er det altså viktig å utarbeide en tydelig modell for finansiering av livsopphold for deltakerne.

¹¹ Se <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/forberedende-voksenopplaring-fvo/modulisert-fag-og-yrkesopplaring/>

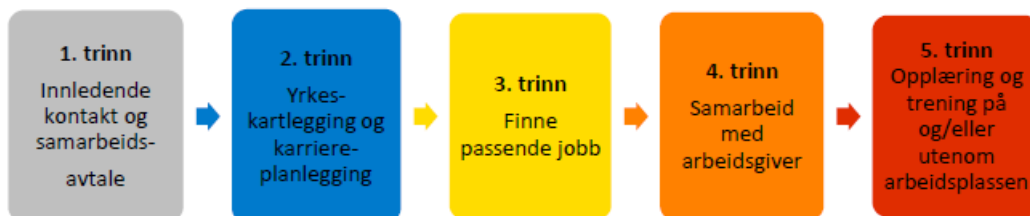
6 «Heimby»: Supported employment for flyktninger

Anne Balke Staver, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet

Prosjektet *Supported employment, for flyktninger* gjennomføres i en mellomstor kommune på Østlandet, «Heimby». Kommunen har omtrent 40.000 innbyggere, hvorav omtrent 29 prosent hadde innvandrerbakgrunn (innvandrere og etterkommere). Dette er mer enn landsgjennomsnittet. Kommunen har hatt gode resultater i målingene av overgang til arbeid etter introduksjonsprogram, og flere innvandrere enn landsgjennomsnittet er i arbeid. I første kvartal 2020 var 6,3 prosent av innvandrerne i kommunen arbeidsledige, mot 2 prosent av den øvrige befolkningen. Fylket der Heimby ligger, hadde totalt 11,1 prosent arbeidsledige i mars 2020 på grunn av korona pandemien. I april var tallet 10 prosent, og for mai var det nede på 6,8 prosent.

Supported employment (SE) er en metode for arbeidsinkludering som ble utviklet i Nord-Amerika på 70-tallet. SE bygger på et velferdspolitisk verdigrunnlag som fremhever at alle som ønsker å bidra, kan. Tilnærmingen har i økende grad vært i bruk i NAV med ulike brukergrupper siden 1990-tallet. Imidlertid er det kun nylig at metoden har vært anvendt med nyankomne innvandrere og flyktninger (Maximova-Mentzoni, Spjelkavik, Frøyland, Schafft, & Egeland, 2019; Sveinsdottir m.fl., 2019). Kortfattet kan man si at metoden bygger på en bestemt tilnærming til *tiltakskjedning* der man har fokus på tidlig overgang til ordinært arbeid med oppfølging og opplæring etterpå, heller enn at personen skal få opplæring eller oppfølging *før* overgangen til arbeid. Dette kalles «place-train», i motsetning til «train-place». Supported Employment har dokumentert positiv effekt på overgangen til arbeid blant en rekke ulike grupper. Selve metoden er gjerne kjent som en femtrinnsmodell, som er visualisert i Figur 6.1.

Figur 6.1: Femtrinnsmodellen for Supported employment



Kilde: Mentzoni m.fl. 2019.

En annen variant av Supported Employment kalt IPS har også vært mye brukt i Norge (Sveinsdottir m.fl., 2019). IPS, på norsk individuell jobbstøtte, handler om en forpliktende samarbeidsmodell mellom NAV, spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten. Målet med IPS er å hjelpe mennesker med moderate til alvorlige psykiske helseproblemer, og eventuelt rusmiddelproblemer, ut i ordinært arbeidsliv. IPS modellen har et mer stringent opplegg med åtte istedenfor fem komponenter. Det pågår et forsøk med IPS-metoden for flyktninger i introduksjonsprogrammet i Bergen. I «Heimby» er det imidlertid femtrinnsmodellen for SE som er i bruk.

6.1 Hva er problemet og for hvem?

Hovedutfordringen prosjektet forsøker å løse, er at mange deltakere med dårlig norskkunnskap og lite eller ingen formell utdanning fra hjemlandet har lav overgang til arbeid og eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. De har behov for et ytterligere år for å oppnå tilstrekkelige ferdigheter i norsk, og for å få fotfeste på arbeidsmarkedet. Et forlenget løp i introduksjonsprogrammet gir dem ekstra tid til å lære språk og andre ferdigheter samt inntektssikring underveis. I så måte fremstår prosjektets problemforståelse som lik den generelle forståelsen av hensikten med 4. år i intro, imidlertid bygger dette på søknadsdokumenter som er tilpasset nettopp dette.

6.2 Målgruppe og kriterier for utvelgelse

Målgruppa for tiltaket er deltakere i «Heimbys» introduksjonsprogram som har dårligere norskkunnskaper og som trenger et ytterligere år i introduksjonsordningen for å kvalifisere seg til utdanning eller arbeid. De må ha fått forlenget introduksjonsprogram av kommunen slik at de har gjennomført et tredje år, for så å få innvilget et fjerde år i dette prosjektet med finansiering fra IMDi. Forlengelsen skal være forankret i deltakerens individuelle plan. Prosjektet har hatt deltakere av begge kjønn, men de har fremhevet spesielt at de har fokus på kvinner med lite skolegang fra hjemlandet, ettersom de har erfart at de har hatt spesielle utfordringer med å få gode resultater hos denne gruppa innenfor de ordinære ordningene.

Hovedkriteriet for utvelgelse er at deltakerne fortsatt har behov for tett oppfølging for å kunne komme ut i arbeid eller utdanning etter tre år i introduksjonsprogram. For å få innvilget et 4. år i introduksjonsordningen har også IMDi satt som krav at kommunen allerede må ha forlenget fra to til tre år, og at det skal være minst 15 deltakere i prosjektet. For å imøtekomme dette kravet, har det ikke vært stilt andre inntakskrav enn behovet for tett oppfølging. En stor andel av denne målgruppa vil trolig være deltakere som har gått i intro på spor 1 og som har behov for ytterligere tid i intro. Spor 1 er deltakere i introduksjonsordningen med lite eller ingen utdanningsbakgrunn, som kanskje ikke kan lese og skrive ved ankomst til Norge. Ofte er dette kvinner med lite eller lav utdanning og dårlig progresjon i norsk.

6.3 Hva er tiltaket?

Organisering

Prosjektet er en videreføring av et prosjekt som startet innenfor Jobbsjansen Del C i 2018. Prosjektet er organisatorisk plassert sammen med flyktingetjenesten i en avdeling i NAV i «Heimby» som har ansvar for ulike aspekter av arbeid og inkludering. I tillegg til dette prosjektet, har avdelingen et bosettingsteam, et team programveiledere, en markedskoordinator og en bedriftslærer i Jobbsjansen. Videre er det prosjektansatt på Jobbsjansen del A, to veiledere som arbeider med Kvalifiseringsprogrammet, samt et team jobbspesialister som bruker SE-metodikken opp mot andre målgrupper. Avdelingsleder i denne avdelingen er prosjektleder, slik at prosjektet er forankret i ledelsen i NAV i «Heimby». Prosjektet rapporterer også til kommunaldirektøren, og er således forankret i kommunal ledelse i «Heimby». Metodikken (SE og inkludering) er videre forankret i kommunale politiske prioriteringsområder. «Heimby» har laget en egen modell for samarbeid med frivillig sektor og inkludering av flyktninger.

Selve prosjektet består i prinsippet av prosjektleder, en jobbspesialist som følger opp deltakerne i arbeidslivet og en bedriftslærer som jobber med språkstøtte. Jobbspesialisten ble ansatt i prosjektet fra 2018 (da det var et Jobbsjansen-prosjekt). Fra august 2019 ble det også ansatt en bedriftslærer med midler fra IMDi for å styrke deltakernes norskkunnskaper. Samtidig gikk jobbspesialisten – som var midlertidig ansatt på prosjektmidler – over i fast stilling som jobbspesialist i et annet team i NAV i kommunen. Da ble det til at bedriftslæreren tok over hele oppfølgingen av deltakerne i prosjektet, etter å ha deltatt på ulike kurs.

Prosjektet har ulike samarbeidsrelasjoner med andre aktører i både offentlig og privat sektor. Den interkommunale voksenopplæringen (yrkesrettet norskopplæring og prosjektet «jobb og skole hånd i hånd») og senter for migrasjonshelse ved lokal helsestasjon er samarbeidspartnere. I tillegg er det uformelt samarbeid med en annen avdeling av NAV når det gjelder karriereveiledning, blant annet for lån av lokaler. Jobbspesialisten i prosjektet var tilknyttet et bredere faglig fellesskap med andre jobbspesialister i NAV, og har fått metodeveiledning i SE der.

Flyktingetjenesten ble kontaktet av et lokalt hotell om samarbeid rundt praksis for flyktninger i introduksjonsprogrammet, og dette ble ansett som en mulighet for lønnet arbeid for deltakere i dette prosjektet. Hotellet ønsket imidlertid at det skulle starte som praksisplass. Etterhvert ble antallet deltakere som hotellet ønsket å ta inn redusert og samarbeidet fungerte ikke fullt så godt. Utskiftninger i personell kan ha ført til at dialogen ble dårligere. Dette har ikke vært avgjørende for

prosjektet som helhet, men har medført at ekstra ressurser gikk med som ikke resulterte i jobb for deltakerne. Mens noen av deltakerne var i praksis på hotellet, kom ingen over i lønnet arbeid der.

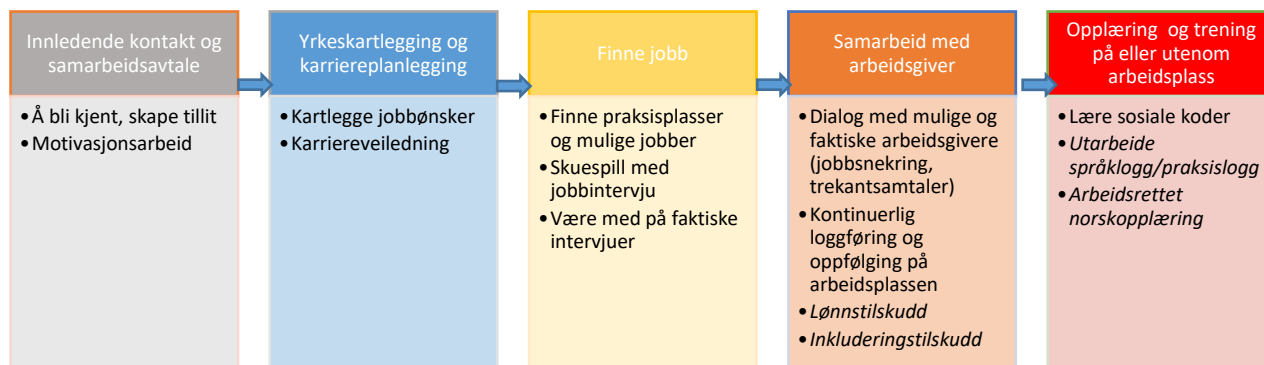
Prosjektet er i all hovedsak finansiert med støtte fra IMDi samt egenfinansiering med ressurser fra kommunen (lønn til avdelingsleder/prosjektleder og markedskoordinator samt 1G av deltakerlønn til deltakerne). «Heimby» har tidligere lyktes i å få prosjekter av denne typen over i ordinær drift. Innenfor rammene til ny integreringslov vil det være mulig å forlenge med et fjerde år i introduksjonsprogrammet for noen deltakere, slik at prosjektet fra neste år kan tenkes å videreføres via denne muligheten. I tillegg vurderer kommunen å omgjøre rollen som markedskoordinator for flyktninger til en jobbspesialist. Jobbspesialisten skal jobbe med introduksjonsdeltakere også tidligere i introduksjonsprogrammet – ikke kun ett fjerde år. Det er mer usikkert hvorvidt «Heimby» vil kunne, eller vil prioritere, å ansette en ekstra bedriftslærer uten prosjektmidler. Dette vil avhenge av resultatene i prosjektet.

Aktiviteter

Prosjektet går ut på å anvende Supported employment-metodikken, med visse tilpasninger og tilleggselementer, med målgruppa flyktninger. Vi kan dele aktivitetene i prosjektet inn i interne aktiviteter som handler om å lære og utvikle denne metoden, og aktiviteter innebærer iverksetting av metoden opp mot deltakerne og arbeidsgivere. Blant den første typen aktiviteter er den viktigste at jobbspesialisten som var i prosjektet fra oppstart gjennomførte kurs i SE-metodikken i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet for å kunne anvende metoden fullt ut, og hun mottok metodeveiledning fra andre jobbspesialister i NAV. Prosjektet hadde også planlagt et arbeidsgivertreff, med fokus på å øke inkluderingskompetanse blant arbeidsgivere i «Heimby».

Når det gjelder iverksetting av selve metoden, så innebærer det at Jobbspesialisten arbeidet etter femtrinnsmodellen, på måten som er illustrert under. Det øverste nivået i figuren viser de fem trinnene i SE-modellen (se også Kunnskapsoppsummering Supported employment). Det andre nivået viser de konkrete aktivitetene opp mot deltakerne. Opplæringselementene i SE-modellen kan sies å være utvidet gjennom koblingen til språkopplæring, ved at deltakerne følges opp *både* av en jobbspesialist og en bedriftslærer. De ekstra elementene er i kursiv.

Figur 6.2: Femtrinnsmodellen for Supported employment. Aktiviteter i prosjektet



1. *Innledende kontakt og samarbeidsavtale*: SE-metodikken bygger på deltakernes selvbestemmelse og motivasjon, og det er derfor viktig å bruke tid på å bli kjent, skape tillit og utforske motivasjon og ønsker. Dette gir jobbspesialisten et utgangspunkt for neste steg.

2. *Yrkeskartlegging og karriereplanlegging*: Jobbspesialisten kartlegger deltakerens jobbønsker, og deltakeren mottar karriereveiledning. Karriereveiledning er en type aktivitet som anvendes i større grad for flyktninger de siste årene, slik at de i større grad kjenner til norsk arbeidsliv og hva slags muligheter som finnes. Her samarbeides det med andre deler av NAV i kommunen.

3. *Finne jobb*: Jobbspesialisten (og deltakeren) jobber aktivt med å identifisere mulige praksisplasser og jobber. Førstevalget innenfor SE-metodikken er reelle jobber med lønn (eventuelt med

lønnstilskudd), heller enn praksis, men dette er ikke alltid mulig å få til. Der det brukes praksisplasser forsøker jobbspesialisten å sikre at det er muligheter for ansettelse på sikt. I prosjektet har deltakerne hatt både stillinger som ringevikar/deltidsansatt og praksisplasser. Det har i hovedsak vært snakk om ufaglærte stillinger som renhold, bilvask, kjøkkenmedarbeider, servitør, montør av brannstiger, lagermedarbeider, men også pleieassistent og SFO-assistent. Det har vært brukt NAV-tiltak slik som mentor og lønnstilskudd i et par av disse stillingene.

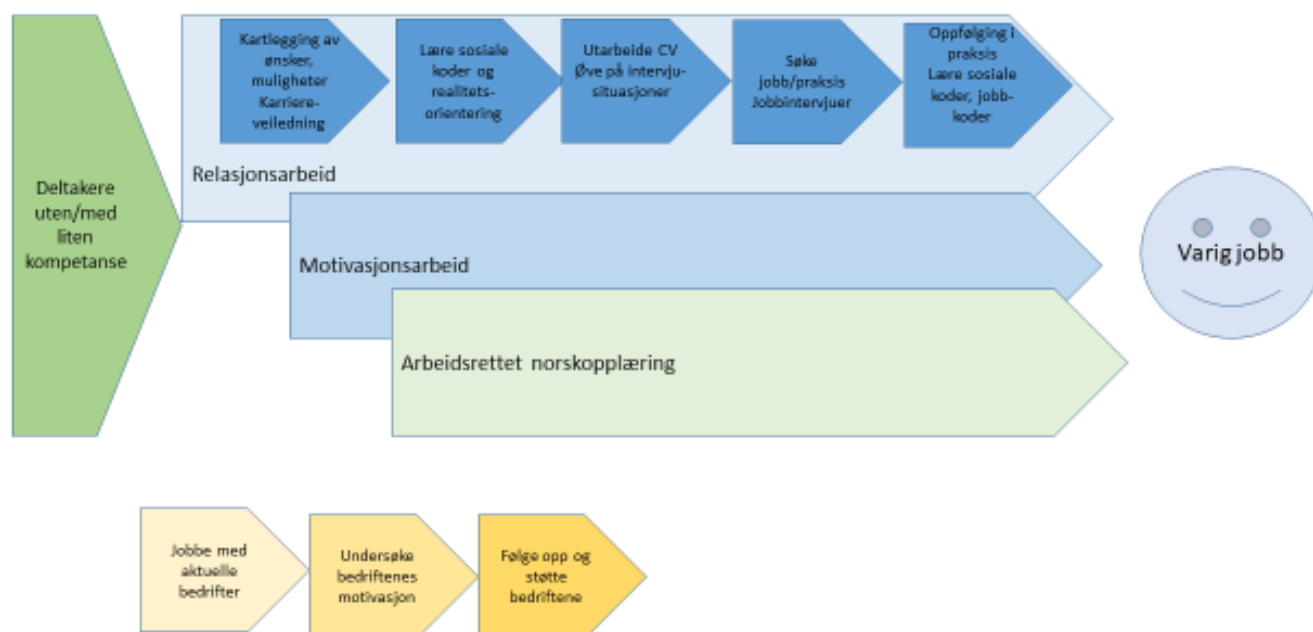
4. Samarbeid med arbeidsgiver: Et sentralt virkemiddel i SE-metodikken er dialog mellom jobbspesialisten og potensielle og faktiske arbeidsgivere – både før ansettelse og etterpå. I dialog med potensielle arbeidsgivere kan jobbspesialisten arbeide med det som heter «jobbsnekring». Denne delen av SE-metodikken innebærer å kartlegge en arbeidsplass og identifisere uløste arbeidsoppgaver som svarer til arbeidstakerens ferdigheter. I dette prosjektet har det også vært fokus på inkluderingskompetanse og det å «ufarliggjøre» å ansette flyktninger. Tett oppfølging etter ansettelse kan bidra til å løse eventuelle problemer som oppstår underveis og identifisere hva som ligger bak (for eksempel om det er norskferdighetene som er en utfordring, eller noe annet). Deltakerne i prosjektet kan for eksempel være beskjedne eller tilbakeholdne med å stille spørsmål, og da kan jobbspesialisten bistå i trekantsamtaler. Jobbspesialister har ikke saksbehandlingsoppgaver i NAV, men loggfører sine aktiviteter.

5. Opplæring og trening på eller utenfor arbeidsplassen: SE-metodikken bygger på en «place-then-train» logikk, altså en tidlig overgang til arbeid og så opplæring mens man er i arbeid. I tillegg til ordinær opplæring på arbeidsplassen, og at jobbspesialist bistår med opplæring for eksempel i sosiale koder i arbeidslivet, er dette prosjektet styrket med norskopplæring. Dette er ikke en ordinær del av SE-metodikken, i og med at denne ikke historisk sett har vært bruk med innvandrere som målgruppe, men kan sies å passe inn i logikken med parallell opplæring. For å sikre deltakerne utbytte av opplæring i «yrkesnorsk» utarbeider de språklogg underveis på arbeidsplassen slik at de kan snakke med bedriftslærer om ord og uttrykk de merker seg som er vanskelige.

Trinn 1-3 beskrevet over kan sies å være en sekvens. Trinn 4 kan tenkes å foregå parallelt med både trinn 3 og trinn 5.

Figur 6.3 viser en annen måte å visualisere prosessen på som er tilpasset dette konkrete tilfellet med ekstra norskopplæring.

Figur 6.3: Prosjektet Supported employment. Tre parallelle prosesser som kan føre til varig jobb.



Tilpasninger underveis

Enkelte av deltakerne har vist seg å ha behov for helhetlig oppfølging på en rekke felt som ikke direkte har å gjøre med jobb, men som påvirker muligheten til å skaffe eller stå i jobb, slik som bolig og sosiale forhold. Mens det er rom innenfor SE-metodikken til å jobbe med en del av disse utfordringene, skal ikke jobbspesialisten ha saksbehandlingsoppgaver. Dette tydeliggjorde behovet for klare rammer for jobbspesialistens arbeid kontra samarbeid med andre aktører. Prosjektmedarbeiderne har også erfart at deltakerne kunne være litt uvant med å «bestemme selv», og selvbestemmelse er en grunntanke i SE. De jobber derfor mye med deltakernes motivasjon, inkludert gjennom å motivere kvinnelige deltakere for å stå i full jobb. Det er mulig at denne type motivasjonsarbeid medfører en styrking av deltakernes selvtillit, uten at vi har konkret materiale for å underbygge en slik antakelse. Dette er en type utfordring som også kan føre til at jobbspesialisten får en enda viktigere rolle i dialog med arbeidsgivere.

Videre erfarte de at norskkunnskapene til noen av deltakerne ikke var tilstrekkelige, og bedriftslæreren som ble tilsatt på ytterligere prosjektmidler fra IMDi i 2019 hadde ekstra norskundervisning med deltakerne, både for å styrke deres muligheter til å forstå og bidra på arbeidsplassen, og som forberedelse mot prøve i norsk. Det å gå opp til norskprøve var ikke opprinnelig nevnt som en del av prosjektet, men er en del av introduksjonsprogrammet som helhet.

Ettersom jobbspesialisten gikk over i ny stilling, har bedriftslæreren også endt med å ivareta oppfølging av deltakerne som jobbspesialisten var ansvarlig for.

6.4 Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter

Prosjektet kan sies å ha langsiktige mål, og mer kortsiktige mål som kan måles i løpet av prosjektperioden. På lang sikt er målsetningen på vegne av deltakerne at de skal stå i arbeid over tid og ble økonomisk selvhjulpne. På kortere sikt er målene å 1) å øke deltakernes nivå i «arbeidnorsk», 2) øke deres kunnskap om arbeidsliv og muligheter i arbeidslivet, og 3) øke arbeidsgiveres inkluderingskompetanse, og via disse grepene 4) sørge for at deltakerne kommer over i utdanning eller arbeid etter endt program. Delmål 2 og 3 av dette kan sies handle om at jobbspesialisten skal bruke SE-metodikken for å få resultatet som er skissert i delmål 4.

I prosjektsøknaden til IMDi er det konkretisert en rekke mål samt hvordan disse kan måles:

Tabell 6.1: «Heimby» prosjektet. Resultatmål og kriterium for måloppnåelse

Resultatmål	Kriterium for måloppnåelse
1. Minst 75% av deltakerne skal over i utdanning eller arbeid, heltid eller deltid etter endt program	Egen statistikk, samt bruk av NAV sitt A-register.
2. Jobbspesialisten skal følge femtrinnsmodellen i Supported employment metodisk	Jobbspesialist skal ha gjennomført kurs i Supported employment, samt kriterier for kvalitetsmålinger til NAV som måler kvaliteten på bruk av metodikken skal benyttes.
3. Øke den enkelte deltakers nivå på arbeidsnorsk knyttet opp til relevante arbeidsoppgaver.	Bruk av språklogg/praksislogg med relevant vokabular før og etter oppstart av praksisplass/lønnet arbeid.
4. Styrke den enkelte deltakers kunnskap om norsk arbeidsliv og mulighetene på arbeidsmarkedet.	Alle deltakerne skal motta karriereveiledning.
5. Øke arbeidsgivers inkluderingskompetanse	Egen statistikk over bedrifter som øker sin andel av ansatte med flyktning - eller innvandrerbakgrunn

Målingene er i delvis binære utfall som loggføres av prosjektet («gjennomført SE-opplæring», «gjennomført karriereveiledning»), og delvis målinger i NAVs statistikker over arbeid samt inkludering i bedrifter. Disse kortsiktige resultatene kan måles ved prosjektets slutt. NAV kan eventuelt også måle på et senere tidspunkt hvorvidt deltakerne er selvhjulpne ved å undersøke om de mottar sosialhjelp.

Vi har fått oppgitt at deltakerne har gått opp til Norskprøven, slik at man kan måle hvorvidt de har nådd sine norskmål innenfor introduksjonsprogrammet. Dette er imidlertid ikke et mål på hvorvidt de har nådd sine mål i arbeidsnorsk. Med unntak av Norskprøven innebærer ingen av disse målingene at deltakerne mottar formelle kompetansebevis eller lignende.

6.5 Foreløpige resultater

I 2018 var det 11 deltakere i prosjektet. Disse var med inn i prosjektåret 2019 og flere av dem avsluttet i løpet av 2019. Ved utgangen av 2019 var det 8 deltakere inne i prosjektet, og man forventet å ta inn 2-3 nye.

I hovedsak rapporterer prosjektet om god måloppnåelse. Av 13 deltakere som avsluttet prosjekt i løpet av 2019 gikk 9 (69 %) over i arbeid, noe prosjektleder rapporterer at hun er svært fornøyd med. Dette er noe lavere enn målet om 75 %, imidlertid ville de oppnådd 75 % dersom det ikke hadde vært slik at en av deltakerne, som da var i arbeid, hadde blitt skrevet ut av prosjektet av personlige årsaker. Det kan også bemerkes at 69 % overgang til arbeid ligger svært tett opp mot de totale resultatmålene for kommunenes arbeid. Dette må sies å være godt spesielt med tanke på at målgruppa har lite utdanning, og kan ha utfordringer med å komme i arbeid. Ved avslutning får deltakerne et sluttbrev med en oppsummering av hva de har gjort mens de har vært i Jobbsjansen. De får også referanse fra arbeidsgiver, om de ikke får ordinært arbeid hos arbeidsgiver.

Per utgangen av 2019 var det enkelte av deltakerne som hadde vikarstillinger og fortsatt hadde behov for supplerende sosialhjelp, det vil si at de ikke var selvhjulpne. Det vil kunne måles i slutten av 2020 om flere av dem har blitt selvhjulpne. Flere av prosjektdeltakerne ble permittert på grunn av korona pandemien slik at måloppnåelsen trolig vil være påvirket av endringene i arbeidsmarkedet som har skjedd i 2020.

Den opprinnelige jobbspesialisten fikk opplæring i SE-metodikken, som planlagt. Bedriftslæreren bidro antagelig også til at deltakerne nådde sine mål på norskprøven, men hadde ikke vært med i prosjektet lenge nok per utgangen av 2019 til at de kunne fastslå høy måloppnåelse når det gjaldt å øke kunnskapene i arbeidsnorsk *på grunn av dette*. Prosjektleder anså også at måloppnåelsen var høy med tanke på å øke deltakernes kunnskap om arbeidslivet. Imidlertid rapporterte «Heimby» om middels måloppnåelse med tanke på å øke arbeidsgivernes inkluderingskompetanse, ettersom et planlagt arbeidsgivertreff ikke ble gjennomført i 2019 som planlagt.

6.6 Flyktingenes perspektiver og erfaringer

I lys av situasjonen som fulgte korona pandemien var det ikke mulig å gjennomføre feltarbeid blant deltakere i dette prosjektet. Det foreligger derfor ikke datamateriale for å belyse flyktingenes perspektiver.

6.7 Erfaringer med prosjektet

De erfarer i prosjektet at mulighetene på arbeidsmarkedet har mye å si for deltakers sjanser for å oppnå sitt mål. Det viser seg at deltakere med klare og konkrete yrkesmål, i kombinasjon med en jobbspesialist som kjenner arbeidet godt, kan fremme måloppnåelse fordi man har et tydelig mål å jobbe mot. Der deltakerne er «åpne for alt» kan det være vanskeligere å finne en retning for arbeidet. De har også erfart at det er viktig med gode relasjoner til arbeidsgiver for å sikre ærlige tilbakemeldinger. Dette gir jobbspesialisten mulighet til å jobbe med utfordringene og løse dem,

slik at deltakeren kommer et steg nærmere lønnet arbeid. Videre har tett oppfølging fra jobbspesialist og bedriftslærer har gitt muligheter til å følge opp tett og også avdekke tilfeller der det ikke finnes reelle muligheter for ansettelse på sikt. Bedriftslæreren har kunnet vurdere om det er språkutfordringer eller annet som kommer i veien – for eksempel har det vist seg at enkelte arbeidsgivere har utnyttet muligheten for gratis arbeidskraft. Generelt har de stor tro på SE-metodikken, med visse tilpasninger, opp mot denne målgruppa.

Forhold som kan fremme måloppnåelse

Prosjektteamet har stor tro på SE-metodikken for å øke overgangen til arbeid og sikre selvhjelpenhet. Målgruppa har behov for tett oppfølging, noe som er mulig med jobbspesialister som har få deltakere og nærmest ingen saksbehandlingsplikter (utover å føre samtalereferat, journalnotater og eventuelle sluttrapporter). Imidlertid hadde noen av deltakerne behov utover dette knyttet opp mot bolig og sosiale forhold. Jobbspesialisten må da koble på andre ressurser og bidra til helhetlig oppfølging.

Den tette oppfølgingen av arbeidsgivere gir som nevnt mulighet til å avdekke tilfeller der det ikke finnes reelle muligheter for ansettelse på sikt. De gir også mulighet til å avdekke om det kan virke som at arbeidsgiveren «shopper NAV» for personer som kan komme i praksis, som de i realiteten ikke har planer om å ansette. God dialog og oppfølging av arbeidsgivere kan bidra til å sikre at deltakerne plasseres hos arbeidsgivere med reelle planer om ansettelse.

En komponent i prosjektet som ikke fullt ut ble implementert, men som kan tenkes å fremme måloppnåelse, er dette med å øke arbeidsgiveres inkluderingskompetanse. Jobbspesialistens tette relasjon til arbeidsgiveren kan «ufarliggjøre» det å ansette en flyktning (eller eventuelt en person med psykiske lidelser, om man ser historisk på SE/IPS) og skape toleranse, forståelse og mangfold på arbeidsplassen. Dette kan både føre til økt overgang til arbeid, og sikre at personer blir stående i arbeid over tid.

Deltakerne i dette prosjektet har flere år bak seg i introduksjonsprogrammet, og hadde fortsatt relativt lave norskkunnskaper. Koblingen mellom språk og fag med konkret oppfølging i arbeidsnorsk kan tenkes å bidra til språklæring ved å ta i bruk en ny og annen læringsstrategi som muligens passer deltakerne bedre. Deltakerne har hatt god progresjon i norsk og i hovedsak nådd sine norskmål.

Det er mulig at introduksjonsprogrammets organisering i NAV i «Heimby» fremmer måloppnåelse, med tanke på at jobbspesialisten da inngår i et bredere fagmiljø der flere jobber med SE og kan bidra med kollegastøtte og faglig veiledning.

Forhold som kan hindre måloppnåelse

Et forhold som kan ha hindret måloppnåelse er at prosjektet ikke ble gjennomført helt som planlagt. Som nevnt var jobbspesialisten ansatt i midlertidig stilling, på grunn av prosjektorganiseringen. Det var for kort tid igjen av prosjektperioden til å ansette en ny jobbspesialist, og det ble til at bedriftslæreren, som med bakgrunn i sin arbeidserfaring, også fulgte opp deltakerne i jobbsammenheng. Hun hadde ikke gjennomført kurs i SE. Dette innebar også at de ikke fikk til det «tospannet» de hadde håpet på mellom bedriftslærer og jobbspesialist og synergien som kan komme ut av dette, ettersom jobbspesialisten skiftet jobb.

Prosjektledelsen erfarte at det kunne være utfordrende å motivere noen av deltakerne fordi noen blant annet hadde helseutfordringer som kom i veien for tilpasninger i arbeidslivet. Noen av deltakerne hadde relativt svake norskkunnskaper, og det har vært nødvendig å styrke disse.

En streng praktisering av SE-metodikken tilsier at man skal bruke ordinært lønnet arbeid, og ikke ulønnet praksis. Det fremstår som krevende å få det til. Det kan henge sammen med at det er få ufaglærte stillinger generelt, og også at denne målgruppa har en kombinasjon av lite relevant kompetanse og svake norskkunnskaper. Man kan tenke seg at bruk av praksis, som nødvendigvis er mer midlertidig, hindrer langsiktig måloppnåelse og fast tilknytning til arbeidslivet. Det kan eventuelt ikke fanges opp på kort sikt. Hvorvidt man får en slik innlåsningseffekt vil trolig avhenge av hvordan praksis faktisk brukes – om det er målrettet i en kort periode for å «bygge CV» der deltakeren har lite erfaring å vise til, eller mer langvarig «oppbevaring» av personen.

Prosjektet har hatt samarbeid med en lokal bedrift (et stort hotell). Dette samarbeidet har ikke fungert fullt så bra som de hadde håpet. En mulig forklaring er at det kom inn en ny kontaktperson på hotellet da den opprinnelige gikk ut i permisjon, men de er usikre på hva som skjedde. De anbefaler å ha tydelige formelle samarbeidsavtaler og rolleavklaringer der det er samarbeid med eksterne aktører.

I og med at prosjektet avhenger av at man identifiserer arbeidsplasser og praksisplasser der personer med lite arbeidserfaring og som ikke har formelle kvalifikasjoner kan få innpass, er man avhengig av mulighetene på arbeidsmarkedet. Korona pandemien og konjunkturedringer påvirker mulighetene for deltakerne i prosjektet.

6.8 Implementeringskvalitet

Prosjektet har ikke blitt gjennomført helt som planlagt. På den ene siden har deltakerne fått noe mer språkundervisning og –oppfølging enn planlagt, ettersom man så et behov for ytterligere språkstøtte. Dette har medført at flere deltakere har nådd sine norskmål i introduksjonsordningen. På den annen side er det ikke helt klart at SE-metodikken har blitt brukt fullt ut, ettersom jobbspesialisten gikk over i ny stilling i en annen del av NAV, og bedriftslæreren som ikke hadde fullført samme SE-opplæring tok over oppfølging i bedrift. Hun hadde imidlertid relevant erfaring fra før. Dette betyr også at deltakerne ikke har blitt fulgt opp av et «tospann» med jobbspesialist og bedriftslærer gjennom prosjektperioden slik som det var planlagt.

Det er også noen aktiviteter som var planlagt, men som ikke har vært gjennomført. Dette inkluderer et arbeidsgivertreff som skulle funnet sted høsten 2019. Dette ble nedprioritert på grunn av omorganisering og at prosjektet heller prioriterte å bruke ressurser på oppfølging av deltakerne. Det skulle også vært gjennomført en intern kvalitetsevaluering for å undersøke om prosjektet hadde vært tro mot Supported employment-metodikken. En slik evaluering hadde vært gjennomført blant andre jobbspesialister i avdelingen. En slik evaluering ble i 2019 vurdert som lite hensiktsmessig ettersom jobbspesialisten hadde skiftet jobb. Ved videreføring og med to prosjektansatte ser de for seg å gjennomføre en slik evaluering i 2020. Det vil da være mulig å vurdere nærmere om de faktisk har implementert SE etter gjeldende standarder.

6.9 Evaluering av programteorien

Supported employment har til dels en normativ begrunnelse, med sitt velferdspolitiske perspektiv om at alle kan bidra. Samtidig er de positive effektene av SE godt dokumentert, inkludert i tidligere RCT-studier med andre målgrupper (ref.). Det er mange mekanismer som kan bidra til den positive effekten, slik som arbeidet med motivasjon og tett oppfølging både av deltakerne og arbeidsgivere. Hos deltakerne bygger den tette og målrettede oppfølgingen rettet mot yrkesmål både medbestemmelse og motivasjon, og da igjen troen på at de kan oppnå målet om å få en jobb. Ved å være tett på arbeidsgiver, og ved å kjenne godt til deltakerens arbeidsoppgaver, kan jobbspesialisten proaktivt løse eventuelle utfordringer som oppstår. Jobbspesialistens tette oppfølging og tilgjengelighet kan bidra til å trygge både deltakere og arbeidsgivere, løse problemer som oppstår på arbeidsplassen, og unngå eventuelle misforståelser.

Som nevnt har ikke prosjektet brukt kun lønnet arbeid, slik som SE i utgangspunktet tilsier. Imidlertid innebærer den tette oppfølgingen at jobbspesialisten kan fange opp om det er reelle muligheter for overgangen til lønnet arbeid eller ikke. Det er vanskelig å si ut fra vårt materiale om dette har noe å si for måloppnåelsen, men i prosjektet har de konkrete eksempel på at de avdekket gjennom oppfølging at «språkproblemer» ble brukt som en unnskyldning for å ikke ansette, der slike problemer ikke faktisk forelå. Da kunne de avslutte praksis og finne en annen stilling.

I dette prosjektet er den vanlige SE-metodikken styrket med norskopplæring, og det er grunn til å anta at det å øke deltakernes kunnskaper i norsk bidrar til overgangen til arbeid og til å stå i arbeid over tid.

I tillegg til mekanismene som vi har trukket frem tidligere og i Kunnskapsoppsummeringen, kan vi nevne noen ytterligere mulige mekanismer som har kommet frem i prosjektet. Den tette

oppfølgingen på arbeidsplass og av arbeidsgivere, gir jobbspesialisten mulighet til å avdekke om det er reelle muligheter for fast ansettelse på sikt. Dette gjør at jobbspesialisten kan avdekke om arbeidsgivere «shopper NAV», og eventuelt orientere seg mot andre arbeidsgivere der det er bedre muligheter til å bli i arbeid over tid. Vi har oppsummert mekanismer i tabellen og figuren nedenfor.

Tabell 6.2: Mekanismer som kan fremme arbeidsdeltakelse

Element	Mulig mekanisme	Resultat
Supported employment		
Brukermedvirkning og selvbestemmelse	Kan øke motivasjon	Bedre sjanser for å finne arbeid
Kartlegging av motivasjon, yrkeskartlegging, karriereplanlegging	Større sjanse for en god match Kan øke motivasjon	Bedre sjanser for å finne jobb Bedre sjanser for å stå i jobb over tid
Fokus på god jobb-match	Kan bidra til motivasjon	Bedre sjanse for å stå i jobb over tid
Bruk av lønnet arbeid fremfor praksis	Kan føle seg anerkjent og verdsatt God erfaring å ha med til andre arbeidsgivere	Økt motivasjon, bedre livssituasjon Bedre tilknytning til arbeidslivet
Tidlig overgang til arbeid	Kan underbygge motivasjon?	
Tett oppfølging på arbeidsplassen	Kan bidra til bedre kommunikasjon Kan avdekke utfordringer før de kommer i veien for videre arbeid Kan gi arbeidsgiver trygghet	Bedre sjanse for å stå i jobb over tid
Opplæring på eller utenom arbeidsplassen	Fylle kunnskapshull som avdekkes	Bedre sjanse for å stå i jobb over tid
Etteroppfølging	Trygge arbeidsgiver	Overgang til arbeid Bedre sjanse for å stå i jobb over tid
Ytterligere elementer		
Bruk av språklogg	Gjøre språklæring mer relevant ved å knytte språk og fag sammen	Bedre norskkunnskaper
Ekstra undervisning i arbeidsnorsk	Gjøre språklæring mer relevant ved å knytte språk og fag sammen	Bedre norskkunnskaper
Jobbe med arbeidsgiveres inkluderingskompetanse	Gjøre arbeidsgivere mer åpne for å ansette innvandrere / bevisstgjøre dem	Flere muligheter på arbeidsmarkedet for målgruppa?

Visualisering av viktige elementer:

Figur 6.4: Mekanismer i prosjektet



6.10 Nasjonal verdi

Supported employment er en tilnærming til arbeidsinkludering som har fått mye oppmerksomhet og som benyttes relativt mye innenfor NAV. Effektstudier og RCT-er viser gode resultater for mange ulike grupper, men metoden har hittil ikke vært testet i utstrakt grad på nettopp denne målgruppa. Prosjektet fremhever selv den nasjonale verdien av dette arbeidet med tanke på å finne effektive metoder for å hjelpe deltakere med dårlige norskkunnskaper og lav formalkompetanse over i arbeid. Man kan si at prosjektet skriver seg inn i et bredere arbeid med metodeutvikling og testing av SE blant flyktninger. AFI har gjennomført et prosjekt med NAV der de har sett på bruk av SE blant innvandrere (Maximova-Mentzoni m.fl., 2019), og den lignende tilnærmingen IPS prøves nå ut i Bergen.¹²

Ettersom Supported employment er en metodikk som er mye brukt i NAV overfor ulike brukergrupper, vil den være kjent for ansatte i kommuner i hele landet. SE innebærer også en etablert og utprøvd metodikk, som allerede er i bruk overfor introduksjonsdeltakere i andre kommuner i Norge, for eksempel i Bærum (Stendal & Iversen, 2019). Metodikken kan derfor tenkes å være attraktivt for andre kommuner. Ettersom SE har dokumenterte positive effekter på overgangen til arbeid for mange brukergrupper og i mange ulike kontekster, er det grunn til å tro at det også kan ha det for flyktninger i andre kommuner enn denne.

Man kan midlertid se for seg at organiseringen av introduksjonsprogrammet kan ha noe å si for hvor godt tiltaket vil fungere. I kommunen som er undersøkt her, er flyktnings-tjenesten forankret i NAV, hvilket har gjort det mulig at jobbspesialisten i prosjektet har et fagfellesskap med andre jobbspesialister i NAV som arbeider med andre brukergrupper. Organiseringen av introduksjonsprogrammet/flyktnings-tjenesten varierer mellom kommunene, og det kan tenkes at denne type fagfellesskap er vanskeligere å få til i kommuner der de organisatorisk tilhører voksenopplæringen eller andre steder der det ikke finnes andre som jobber med SE. Prosjektleder anbefaler at dersom en flyktnings-tjeneste ansetter en jobbspesialist, så burde denne ha et fagmiljø rundt seg med andre jobbspesialister og metodeveileder, for å sikre at man kan jobbe godt og systematisk med SE-

¹² Omtalt her <https://www.norceresearch.no/en/projects/supported-employment-for-refugees-ser-trial>

metodikken. Det er også verdt å merke seg at jobbspesialistene skal være fritatt fra vanlig saksbehandling for å ha tilstrekkelig tid til å følge opp en mindre gruppe deltakere (maks 15-20) så tett som metoden tilsier.

6.11 Oppsummering

Tiltaket følger en veletablert metodikk som har vist seg å ha god effekt på overgangen til arbeid blant mange ulike brukergrupper i tidligere effektstudier, inkludert en lang rekke RCT-studier (Nøkleby, Blaasvær, & RC, 2017). Den har i det siste også blitt tatt i bruk overfor innvandrere (Maximova-Menzoni, 2019), og det virker som det er en god del interesse for metoden. Den er fleksibel nok til å tilpasse til målgruppa gjennom tilrettelagt norskopplæring.

I prosjektet vi har undersøkt, har de foreløpig hatt gode resultater på overgangen til arbeid i en målgruppe som man ofte tenker at står langt fra arbeidslivet, nemlig deltakere med lite medbragt skolegang og kompetanse, som strever med å lære norsk i introduksjonsprogrammet og som ikke er klare til å gå over i arbeid og utdanning etter tre år. Tiltaket synes å ha god faglig kvalitet, og kan tenkes å bidra til gode integreringsresultater gjennom tett oppfølging i et forlenget introduksjonsprogram. Ved avslutning får deltakerne sluttbrev med oppsummering av hva de har gjort og referanse fra arbeidsgiver.

Det er allerede flere kommuner som anvender SE-metodikk eller andre varianter slik som IPS med flyktninger, slik vi har nevnt. Videre er SE-metodikk mye brukt i NAV opp mot andre brukergrupper. Dette tilsier at metoden har nasjonal interesse, og at det er spesielt relevant for mange kommuner å anvende en SE-tilnærming som er tilpasset målgruppa flyktninger/innvandrere med lite medbragt kompetanse. Med lav bosetting av flyktninger, er det usikkert hvor stor målgruppa for tiltaket innenfor introduksjonsprogrammet vil være, men en viss andel antas å ha lite medbragt kompetanse og inngå i denne målgruppa. Det vil også være mulig å rekruttere andre innvandrere som står utenfor arbeidslivet inn i et slikt prosjekt.

Det kan tenkes at det er enklere å overføre tiltaket til andre kommuner der introduksjonsordningen er forankret i NAV eller der det er tette koblinger til NAV slik at jobbspesialistene som jobber med flyktingene kan være del av et større faglig felleskap og få veiledning i bruk av SE-metodikken. Organiseringen av introduksjonsprogrammet varierer mellom ulike kommuner (Tronstad, 2015). Der introduksjonsprogrammet ligger til andre deler av kommunen enn NAV, slik som i voksenopplæringen, vil det trolig være tilrådelig å opprette tett samarbeid med for å sikre tilgang til et slikt faglig felleskap.

Ettersom bruk av metodikken avhenger av at man finner arbeidsplasser som ikke krever omfattende kompetanse ved oppstart (ideelt sett for ordinær ansettelse, men sekundært for målrettede praksisplasser), kan måloppnåelsen avhenge av i hvor stor grad slike arbeidsplasser er tilgjengelig. Dette kan også tenkes å variere mellom ulike regioner og kommuner, samt over tid.

Område 2:

Utprøving av ulike modeller for arbeidsrettet kvalifisering i samarbeid med sosiale entreprenører

I regjeringene til Solberg (2013-2021) har det vært en voksende interesse for å prøve ut samarbeid med sosiale entreprenører for å løse velferdsoppgaver. Interessen for sosialt entreprenørskap bygger blant annet på et innledende arbeid i Nordisk Ministerråd (Nordisk Ministerråd, 2015). Dette arbeidet ble fulgt opp med et inspirasjonshefte «Veier til samarbeid med Sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor – eksempler og ideer» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017) og en rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe (Departementene, 2018). I denne rapporten legges det blant annet til grunn at sosialt entreprenørskap kan være egnet for sosiale formål, for å møte udekkete velferdsbehov og for å bidra til nyskapende løsninger på velferdsutfordringene. Integreringsstrategien fra 2018 legger også vekt på sosialt entreprenørskap (Kunnskapsdepartementet 2018). NAV har siden 2009 hatt en egen støtteordning for samarbeid med sosiale entreprenører. Midlene har økt fra 5 millioner i oppstarten til 15 millioner i 2017. Område 2 kan derfor ses som regjeringens ønske om å prøve ut sosialt entreprenørskap på integreringsfeltet.

Forventninger til samarbeid med sosiale entreprenører

Innenfor område 2 er tiltaket sett fra IMDI *Utprøving av ulike modeller for arbeidsrettet kvalifisering i samarbeid mellom kommuner og sosiale entreprenører. Innvandrerkvinner er prioritert*. IMDi er med andre ord opptatt av om samarbeid med sosiale entreprenører kan bidra til å løse problemet med at introduksjonsprogrammet, NAV/kommunene så langt ikke har hatt egnede virkemidler som bidrar til at innvandrere og flyktninger som står langt fra arbeidsmarkedet, kommer i arbeid.

IMDi forventer at samarbeid mellom kommunen og sosiale entreprenører skal bidra til at deltakerne i prosjektene får tilført kompetanse eller fagbevis som gjør at de stiller sterkere for videre fagopplæring og/eller for innpass i det lokale arbeidsmarkedet.

IMDi forventer at samarbeidet mellom kommunen og sosiale entreprenører innebærer nye måter å jobbe på, inkludert ny bruk av eksisterende virkemidler. I OsloMets samtaler med IMDi kommer det frem at direktoratet er opptatt av at samarbeidet skal føre til *samskaping mellom kommunen og sosial entreprenør* som bidrar til at målgruppa styrker sine muligheter i det lokale arbeidsmarkedet. Direktoratet forventer at samskapingen har en *merverdi* som kommunen/NAV og de sosiale entreprenørene ikke får til hver for seg på egen hånd. Det forventes bl.a. at de sosiale entreprenørene kan være mer fleksible i oppfølging av deltakere, og at de sosiale entreprenørene kan nå ut til andre aktører i markedet enn det offentlige. Spørsmålet blir om kommunen/NAV kan samarbeide med sosiale entreprenører på alternative måter som trekker veksler på eksisterende virkemidler slik at de bidrar til å kvalifisere målgruppa, slik at de igjen lettere kommer inn i arbeidsmarkedet?

I denne rapporten forstås sosialt entreprenørskap som etablering av en virksomhet hvis hovedmål er å løse et sosialt eller samfunnsmessig problem på en innovativ måte, ved bruk av metoder og verktøy fra forretningsverden.

7 «Høgda bydel»: Nabohjelpen

Mariann Stærkebye Leirvik, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet

Prosjektet, som inngår i «Arbeidsrettet kvalifisering i samarbeid med sosiale entreprenører», retter seg mot to målgrupper; a) tilbydere og b) mottakere av tjenesten Nabohjelpen. For tilbydere av tjenesten innebærer prosjektet lønnet arbeid (20 prosent stilling) som nabohjelper og arbeidserfaring, mens prosjektet for mottakere betyr at de får praktisk bistand i hverdagen slik at de vil kunne stå i arbeid, utdanning eller arbeidsrettede tiltak. Prosjektet er et samarbeid mellom kommunen (NAV) og en sosial entreprenør. Hovedfordeling av arbeidet består i at NAV identifiserer mulige nabohjelpere og mottakere, og at den sosiale entreprenøren har ansvar for de andre tiltakene i prosjektet. Det overordnede målet til prosjektet er å øke innvandrerkvinnens deltakelse i arbeidslivet.

Prosjektet gjennomføres i en bydel i Oslo. Høgda bydel er en bydel bestående av både blokkbebyggelse, rekkehus og eneboliger. Området er preget av levekårsutfordringer. I bydelen bor det i overkant av 30 prosent innvandrere (med kort og lang botid), når vi ser bort fra norskfødte med innvandrerforeldre. Andelen ledige i Oslo 3.mars 2020 var 3,3 prosent. 17.mars samme år hadde andelen økt til 7,1, og økte utover i perioden samfunnet var «lukket» på grunn av korona pandemien. I juni hadde andelen ledige stabilisert seg noe, men er per 9.juni fremdeles på 7,6 prosent. Høgda bydel har en betydelig høyere andel «ikke sysselsatte».¹³

7.1 Hva er problemet og for hvem?

Prosjektet har som mål å øke innvandrerkvinnens deltakelse i arbeidslivet. Utgangspunktet for prosjektet er at innvandrerkvinner i mindre grad enn innvandrer menn deltar i arbeidslivet, fordi de ifølge de involverte i prosjektet mangler arbeidserfaring. Det kan gjelde for innvandrerkvinner som er relativt nyankomne, eller innvandrerkvinner med lenger botid i Norge. For sistnevnte gruppe vil det særlig gjelde de som ikke har arbeidet mens de hadde små barn å forsørge. De har derfor lite arbeidserfaring å vise til når de skal søke jobb.

I tillegg opplever prosjekteiere (den sosiale entreprenøren og NAV Høgda) at kvinners samfunnsdeltakelse er lavere enn menn fordi de ofte har små sosiale nettverk. Slik prosjekteierne beskriver det gjør slike utfordringer seg særlig gjeldende for kvinner som har kommet på familiegjenforening. For disse er gjerne det sosiale nettverket begrenset til mannen og mannens familie. Denne gruppa har heller ikke rett til introduksjonsprogram, noe som påvirker deres samfunnsdeltakelse. Generelt har kvinnene, slik de som har ansvar for iverksettingen av prosjektet vurderer det, behov for grunnleggende ferdigheter som vil sette dem i stand til å ta større del i samfunnet. Det kan handle om små ting, som å ikke ha egen epostkonto, bank-ID, o.l. Ettersom kvinnene har vanskelig for å komme inn på arbeidsmarkedet, er de avhengig av sosiale ytelser, noe som i sin tur virker inn på familiens økonomi. For målgruppa som mottar nabohjelp, er det andre hindringer som gjør seg gjeldende. Dette er primært enslige forsørgere, men også familier med to forsørgere eller andre personer som er under arbeidsrettet oppfølging fra NAV Høgda. Disse familiene har arbeidstider gjør det vanskelig å stå i arbeid og følge opp barn, og som derfor har behov for hjelp i hverdagen.

Prosjektet ønsker å gjøre noe med disse utfordringene, og har utformet et prosjekt der deltakere får arbeid i en 20 prosent stilling. Hensikten er først og fremst at selve arbeidserfaringen skal fungere som et «springbrett» inn i arbeidslivet.

I de videre beskrivelsene av prosjektet vil vi legge mest vekt på den delen av prosjektet som retter seg mot nabohjelperne, ettersom mottakernes deltakelse i prosjektet avgrenser seg til å motta en

¹³ Informasjonen om Oslo er basert på statistikk fra NAV mens informasjonen om bydelen er hentet fra «Bydelsfakta Oslo kommune». Vi viser ikke direkte til informasjonskilden for å unngå å vise til bydelens navn.

tjeneste. Ved en eventuell pilotering av selve prosjektet er det likevel mulig å se på hvilke effekter et slikt prosjekt har for både nabohejperne og mottakere.

7.2 Målgruppe

Det er to målgrupper i prosjektet:

- Innvandrerkvinner som står langt fra arbeidslivet og som trenger arbeidserfaring og inntekt
- Innvandrerkvinner som har forsørgeransvar som hindrer de fra deltakelse i arbeidsliv, utdanning eller andre arbeidsrettede tiltak er den primære målgruppen, men også andre personer som har behov for hjelp kan motta hjelp fra en nabohejper.

7.3 Hva er tiltaket?

Organisering

Prosjektet startet som en pilot i bydelen med noen få nabohejperne og mottakere. Det ble søkt om tilskuddsmidler fra IMDi fordi man ønsket å utvide og teste ut prosjektet i noe større skala. Prosjektet er et samarbeid mellom NAV og en sosial entreprenør. Bydelen har det overordnede ansvaret for prosjektet, det er de som søker om tilskudd og det er de som rapporterer til IMDi. NAV Høgda identifiserer mottakere og mulige nabohejperkandidater til prosjektet, mens den sosiale entreprenøren har hovedansvar for gjennomføringen av prosjektet.

Prosjektet satte i gang med selve tjenesten raskt, og har brukt tiden underveis til å finne ut hvordan de best kan organisere selve prosjektarbeidet. Det er fire personer involvert i prosjektet. Fra sosial entreprenør er det med en iverksetter og en leder, og det samme gjelder NAV Høgda. Underveis i prosjektet har de funnet frem til en møtstruktur som består av to nivåer – et gjennomføringsnivå der iverksettere fra sosial entreprenør og NAV Høgda inngår og et nivå der også ledere inngår. Sosial entreprenør og personen i NAV Høgda som er involvert i driften av prosjektet, har jevnlig møter der de diskuterer den daglige driften. De har også mer sporadisk kontakt ved behov. I disse møtene og i kontakten utover møtene diskuteres detaljer i prosjektet, utfordringer de møter på underveis, og hvordan disse skal løses. Møtet der ledere er med, finner sted annenhver måned, og disse møtene er mindre detaljfokuserte. Hensikten på disse møtene er å bidra til at prosjektet «forankres» oppover (særlig i NAV-systemet). På disse møtene er det også et formål at de «hever blikket», og diskuterer prosjektet mer overordna. Eksempler på slike mer overordna diskusjoner er rolleavklaring mellom den sosiale entreprenøren som arbeidsgiver og veiledere hos NAV som følger opp nabohejperne.¹⁴

I og med at nabohejperne i prosjektet også følges opp av veiledere i NAV, har man vært opptatt av å gjøre også disse kjent med prosjektet. Det foregår noe samarbeid mellom den sosiale entreprenøren og veilederne. Det har derfor blitt organisert et «Erfaringsmøte», der de involverte i prosjektet og veilederne møttes for dialog om erfaringer.

I prosjektets første år, har prosjektiverksetter hos NAV Høgda fungert som koordinator av prosjektet, der hun har vært et bindeledd mellom nabohejpernes veiledere hos NAV og den sosiale entreprenøren. Dette var ikke en planlagt rolle i prosjektet, og for å redusere arbeidsmengden på NAV sin representant inn i prosjektet, har de nå kommet frem til en litt annen måte å organisere kontakten på. NAV skal nå gi den sosiale entreprenøren oversikt over veiledere og deres kontaktinformasjon. Prosjekteierne mener at det også er hensiktsmessig at det settes opp faste veiledningsmøtetidspunkt, slik at den sosiale entreprenøren vet hvem som har ansvaret dersom noen er syke.

¹⁴ Veiledere som følger opp nabohejperne fra NAV Høgda inngår ikke i prosjektet, men de har veiledere herfra. Det er derfor behov for en viss informasjonsflyt mellom den sosiale entreprenøren og disse veilederne i enkelte tilfeller eller situasjoner. Eksempelvis kan det handle om at den sosiale entreprenøren ønsker å avslutte arbeidsforholdet med en nabohejper, og at det da foretas et møte der NAV-veileder er til stede.

Økonomi

Prosjektet er i dag avhengig av tilskuddsmidler fra IMDi. Midlene overføres til NAV Høgda, som igjen kjøper en tjeneste av den sosiale entreprenøren. Midlene dekker lønnskostnader for en sosial entreprenør, seminarvirksomhet og lønn til nabohjelperne og ingen «avkastning» utover dette. I siste fase av prosjektet skal man undersøke om det er mulig å overføre prosjektet til normal drift ved å omdisponere midler i bydelens budsjett, der den sosiale entreprenøren drifter Nabohjelpen og sender faktura til bydelen. Mottakere som står i arbeid kan søke om «Barnetilsyn». Stønad til barnetilsyn er ment for å hjelpe den som er alene om omsorg for barn, med utgifter til barnepass når forsørger er på jobb¹⁵. Enslige forsørgere som står i utdanning kan søke om tilleggsstønad til barnepass.¹⁶

I 2019 dekket tilskuddsmidlene fra IMDi (overført til bydelen) lønnskostnader for nabohjelpere på 480 000 kr, og 536 000 kr til ledelse av prosjektet og 20 000 til seminarer (Totalt 1 036 000 kr). Bydelen bidro ikke med en oppsatt sum til egenfinansiering, og dette ble ikke oppført i kostnadsoversikten som ble sendt til IMDi. Jobbsjansen i bydelen har likevel bidratt med sin tid inn i prosjektet, både med hensyn til identifisering av nabohjelpere og mottakere, og prosjekt-gruppemøter. Ifølge prosjektleder, er dette ikke i henhold til «standard» hos IMDi. Budsjettet som er satt opp for prosjektet gir derfor ikke et helt reelt bilde av de totale kostnadene et slikt prosjekt vil koste. I 2020 søkte prosjektet om 1,7 millioner, og fikk innvilget 1 650 000. Økningen i budsjettet skal bidra til å finansiere lønnskostnader til fem nye nabohjelpere slik at prosjektet øker antall nabohjelpere fra 10 til 15. I tillegg er lønnskostnadene i 2020 høyere fordi lønnskostnadene til nabohjelperne skulle dekke 8 måneder i 2019, mens det i 2020 skal dekke hele året. Jobbsjansens bidrag med tid avsatt til samarbeid være noe mindre, da man har kommet lenger i prosessen.

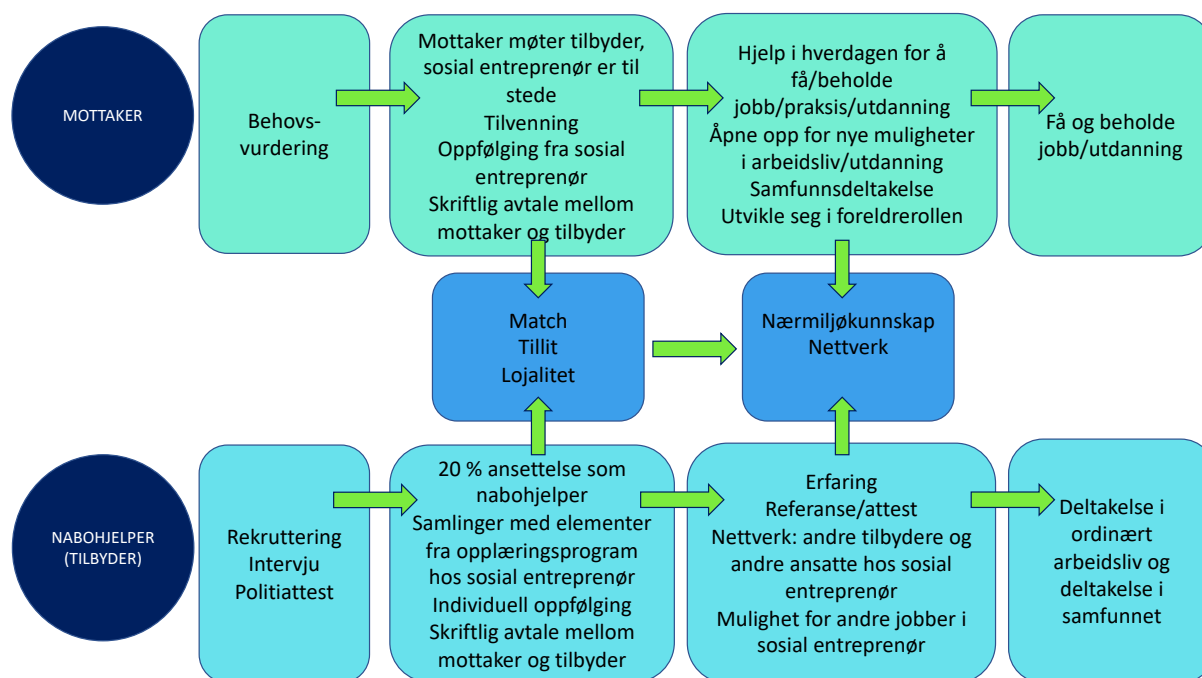
Aktiviteter

Nedenfor presenteres en modell av ulike tiltak eller faser i prosjektet, og hvilke mål det er ment å bidra til å nå.

¹⁵ <https://www.nav.no/no/person/familie/enslig-mor-eller-far/barnetilsyn#chapter-1>

¹⁶ <https://www.nav.no/no/person/familie/enslig-mor-eller-far/tilleggsstonader-og-stonad-til-skolepenger>

Figur 7.1: Prosjekt «Nabohjelpen»



Rekruttering

NAV i bydelen identifiserer både mottakere og nabohjelpere. Veiledere hos NAV gjør vurderinger av hvem som har utfordringer med å stå i arbeid/arbeidsrettede tiltak for eksempel på grunn av arbeidstider som ikke passer med henting/levering i barnehage/aktivitetsskole, og som kan ha behov for tjenesten. De kartlegger også om behovet er innenfor det tjenesten kan tilby, dvs. arbeidstid, avstand til og fra arbeid og om det er innenfor tidsrammen på 20 prosent. Den sosiale entreprenøren får en oversikt over mulige kandidater, og gjennomfører en samtale (ansikt-til-ansikt eller per telefon) for å kartlegge behovet ytterligere. Taushetsbelagt informasjon gis ikke videre til den sosiale entreprenøren. Den sosiale entreprenøren har ansvaret for å påse at tjenesten til mottakerne er god og stabil, mens øvrig oppfølging av mottakerfamiliene, gjøres av NAV Høgda.

Identifisering av nabohjelpkandidater gjøres også av NAV Høgda, men her har den sosiale entreprenøren en mer aktiv rolle med hensyn til selve utvelgelsen. Veiledere i NAV Høgda foreslår aktuelle kandidater for Nabohjelpen. I sine vurderinger forteller de at de legger de vekt på følgende kriterier: innvandrerkvinner som ikke har vært tilknyttet arbeidslivet eller har lite erfaring fra arbeidslivet; som er i behov for kvalifisering, arbeid og inntekt; som kan arbeide når tjenesten har størst behov, som liker barn eller liker å jobbe med barn, som er motiverte, presise og pliktoppfyllende.

NAV Høgda har totalt identifisert 36 nabohjelpere som var vurdert som egnet (19 våren 2019, og 17 høsten 2019). Disse ble identifisert fra Jobbsjansen, KVP og introduksjonsprogrammet. I oppstarten av prosjektet var det flere som ikke møtte til avtalt intervju, og ikke svarte på henvendelsen fra den sosiale entreprenøren. Det var også flere som fikk arbeid som Nabohjelper i løpet av våren 2019, men som før selve arbeidet satte i gang sluttet fordi de fikk mer relevant arbeid eller høyere stillingsprosent. Prosjekteierne mener at årsakene til at flere sluttet var at de ikke sto like langt fra arbeidslivet som NAV først hadde trodd. Den sosiale entreprenøren opplever at NAV utover i prosjektet har vært mer «treffsikre» på å finne frem til aktuelle kandidater.

Jobbintervju

Kontaktinformasjonen om potensielle nabohjelpere viderefremmes til den sosiale entreprenøren, og aktuelle kandidater blir innkalt til intervju av den sosiale entreprenøren. I intervjuene gjør de en vurdering av hvem som egner seg. Den sosiale entreprenøren har ikke hatt noen klare kriterier for vurdering av kandidatene, men legger vekt på hvordan de fremstår i intervjuet. Det viktigste er om

det inntrykket de gir gjør at den sosiale entreprenøren føler seg komfortable med å overlate ansvaret for barn til kandidaten. De har også vektlagt tidligere erfaringer med barn (enten arbeidserfaring eller at kandidaten har hatt forsørgeransvar). De som blir tilbudt arbeid må innhente politiattest. De kan få hjelp av den sosiale entreprenøren til utfylling av søknad om politiattest.

I tillegg til å vurdere kandidatenes egnethet, er hensikten med intervjuet også at kandidatene får en opplevelse av å være på et reelt jobbintervju hos en arbeidsgiver. Intervjuet brukes som utgangspunkt for en senere felles samtale om hva det er viktig å legge vekt på i et jobbintervju. For enkelte kom de også med tips og råd rett i etterkant av intervjuet.

Arbeidstakerne har i prosjektet gått inn i relativt kortvarige arbeidsavtaler med den sosiale entreprenøren. Det er ikke fordi den sosiale entreprenøren ønsker slike kortvarige kontrakter, men fordi prosjektet har vært avhengig av tilskudd fra IMDi. Nabohjelperne fikk først kontrakt fra 1.08.19 og ut året. Deretter forlenget de kontraktene i 3 måneder, i påvente av tilskuddet fra IMDi. NAV Høgda forskutterte i denne perioden lønnsmidler. Da det ble klart at de fikk finansiering i år 2 av prosjektet, har kontraktene blitt forlenget ut 2020. Ordinære regler for arbeidslivet gjelder, med en måneds oppsigelse. Flere av nabohjelperne har arbeidet som nabohjelper i nesten et år, og vil med stor sannsynlighet fortsette i denne jobben også til høsten. Den sosiale entreprenøreren forteller at NAV Høgda var opptatt av at nabohjelperne ikke skulle bli for lenge i stillingene, slik at det ble en «hvilepute» for dem. I tillegg var de opptatt av at stillingene ikke måtte «ødelegge» for andre planer som skal iverksettes fra høsten 2020. Imidlertid mente alle veilederne i NAV at det var hensiktsmessig at nabohjelperne fikk fornyet arbeidskontraktene sine, fordi arbeidsmarkedet og tilgang på praksisplasser har blitt vanskeligere for dem som en følge av korona pandemien.

'Matching'

Den sosiale entreprenøren matcher eller kopler mottakere og nabohjelpere. Matchingen handler først og fremst om når nabohjelperen kan jobbe, og når behovet til mottaker er. På grunn av nærmiljøaspektet i prosjektet har det vært vektlagt om mottaker og nabohjelper bor i nærheten av hverandre, men den sosiale entreprenøren understreker at det ikke er et absolutt kriterium, og avhenger av livssituasjonen til nabohjelperne. Eksempelvis kan nabohjelpere som har større barn være mer fleksibel på at arbeidssted ikke er i umiddelbar nærhet. Et annet kriterium som har blitt vektlagt er norskerferdigheter. Dersom mottaker ikke behersker norsk så godt, har de sett at det er hensiktsmessig at Nabohjelperen er sterkere i norsk.

Før selve arbeidet begynner møtes mottaker og nabohjelper for å bli litt kjent. På det første møte er den sosiale entreprenøren med. På dette møtet snakker de om behovene til mottaker, og det tegnes en arbeidskontrakt der oppgavene til Nabohjelperen spesifiseres. I tillegg til selve arbeidskontrakten er det viktig at mottaker og nabohjelper har dialog om eventuelle endringer, som følge av fridager osv. Deretter følger en tilvenningsperiode, slik at mottaker skal bli trygg på sin hjelper. Denne tilpasses individuelt ut fra behovet til mottaker. Eksempelvis kan det være slik at en nabohjelper skal hente et barn fra hjemmet til mottaker og deretter følge barnet til barnehage, og tilvenningen kan da bestå i at begge leverer sammen.

Oppfølging og opplæring av mottakere

Gjennom fellessamlinger, individuelle samtaler og informasjonsutveksling på SMS og epost, får Nabohjelperne jevnlig og tett oppfølging av den sosiale entreprenøren, en oppfølging som går ut over det de ville fått av en ordinær arbeidsgiver. Til tross for at stillingen kun er 20 prosent, er det et mål om at man i oppfølgingen skal «se hele mennesket». Nabolagshjelperne gis også oppfølging fra en NAV-veileder, når det gjelder andre arbeids- eller kvalifiseringsrelaterte aktiviteter.

Nabohjelperne arbeider hver for seg, opp mot én mottaker, og de har ikke felles arbeidssted å møtes på. Det betyr at de ikke inngår i et kollegafellesskap, noe den sosiale entreprenøren forsøker å kompensere for ved å arrangere månedlige fellessamlinger. Ettersom samlingene kan kolliderer med arbeidet de gjør, eller andre aktiviteter (arbeid, utdanning), har de ikke obligatorisk oppmøte, men nabohjelperne oppfordres til å delta når de kan. Hovedhensikten med samlingene er å gi dem en mulighet til å få det man ellers har i arbeidslivet – kollegaer og erfaringsdeling. Små «arbeidslivshendelser» gir grunnlag for samtale på fellessamlingene. F.eks. dersom de blir syke, blir det tematisert hvem det er viktigst å si fra til først. Er det «kunden» eller den sosiale

entreprenøren? På den måten lærer de gjennom erfaring hva slags normer som gjelder i arbeidslivet.

På fellessamlingene brukes elementer fra et opplæringsprogram den sosiale entreprenøren har i sin portefølje. I begynnelsen av prosjektet hadde ikke den sosiale entreprenøren besluttet hvilke temaer som skulle inngå i fellessamlingene, fordi det var behov for å vurdere det når hun var blitt bedre kjent med naboehjelperne. Tematikken på fellessamlingene, slik den er oppgitt i rapportering til IMDi for 2019 består av lover, regler, normer og kultur i norsk arbeidsliv; arbeidsavtaler; økonomisk helse, forståelse for lønn, inntekt, skatt og utgifter; bygge og skrive CV, finne sine nøkkelkvalifikasjoner, intervjuutøring; verdiskaping i form av å forstå arbeidsgivere og kunder og hvordan man selv kan bidra som en ressurs; motivasjon, egeninnsats og samarbeid; kommunikasjon med kolleger og kunder. Det er ikke satt opp tydelige læringsmål for disse samlingene. Til tross for at naboehjelperne gis opplæring innenfor ulike temaer, er hovedhensikten med samlingene vel så mye å skape et samlingspunkt der de kan diskutere egne erfaringer fra arbeidet.

I tillegg gjennomfører den sosiale entreprenøren individuelle samtaler med hver enkelt naboehjelper ved behov, f.eks. hvis noen trenger mer opplæring i timeregistrering (i app), har behov for å veiledes i jobben med mottakerfamilien. Da setter den sosiale entreprenøren av tid til dette, gjerne før en fellessamling. Den sosiale entreprenøren hadde i utgangspunktet tenkt å gjennomføre individuelle samtaler kvartalsvis, men det ble noe forstyrret av nedstengingen av samfunnet på grunn av korona pandemien. Det er planlagt å gjennomføre en «medarbeider-light» samtale med naboehjelperne, der elementer fra en medarbeidersamtale brukes (hva som fungerer godt, hva som kan gjøres annerledes/bedre). Under nedstengingen av samfunnet hadde den sosiale entreprenøren enda hyppigere kontakt med naboehjelperne enn ellers, for å holde dem informert og trygge dem i situasjonen.

Naboehjelperne får informasjon fra den sosiale entreprenøren på SMS eller epost, og gis trening i å måtte følge med på slike medier, samt at de også lærer at det er viktig å svare på slik kommunikasjon. I tillegg arrangeres vanlige sosiale sammenkomster, som julebord og sommerfest.

All kommunikasjonen med naboehjelperne foregår på norsk, og det brukes ikke tolk. På fellessamlinger har vi observert at den sosiale entreprenører snakker relativt enkelt, og passer også på at naboehjelperne forstår det som blir sagt.

7.4 Hva skal prosjektet påvirke? Mål og effekter

- De involverte i prosjektet på Høgda, har i sin søknad og rapportering til IMDi utformet noen overordnede mål for prosjektet. Disse er som følger:
- Øke arbeidsdeltakelsen blant innvandrerkvinner
- Redusere barnefattigdom
- Økt samfunnsdeltakelse

Prosjektet hadde ikke operasjonalisert hovedmålene inn i tydelige delmål, men ut fra samtaler med prosjekteierne om prosjektet ble noen delmål for naboehjelperne presisert:

- Naboehjelpere får erfaring med å være på jobbintervju.
- Naboehjelpere gis kunnskap om arbeidslivet, og de får praktisk erfaring med hvilke forventninger som stilles til en arbeidstaker, o.l.
- Nærmiljøkunnskap
- Større sosiale nettverk
- Økt livskvalitet

Foruten mål for de ansatte har prosjektet også noen «interne» mål for utviklingen av prosjektet:

- Utvikle en tjeneste som kan integreres i Jobbsjansen, Kvalifiseringsprogrammet, introduksjonsprogrammet og andre arbeidsrettede programmer med en viss varighet.
- Utvikle en varig tjeneste i bydel, som også er overførbart til andre steder.
- Økt innsikt i entreprenørskap

Prosjektets definisjon av måloppnåelse, dvs. om de har lyktes, måles ut fra hvor mange nabohjelpere som er ansatt og hvor mange mottakere som gis hjelp. Antallet har gått litt opp og ned i løpet av 2019, men stort sett vært på 10 nabohjelpere og 10 mottakere. I mai 2020 er det 9 hjelpere og 8 mottakere, der en mottaker får hjelp fra to nabohjelpere.

Det viktigste målet med prosjektet er å øke arbeidsdeltakelsen blant kvinner. Prosjektet bidrar i seg selv til dette, da det gir 10 kvinner en 20 prosent stilling og det gir inntil 10 personer (primært enslige innvandrerkvinner med forsørgeransvar) hjelp til å håndtere forsørgeransvar slik at de kan stå i arbeid, utdanning eller annen kvalifisering. Hvorvidt prosjektet bidrar til å øke arbeidsdeltakelsen i ordinært arbeidsliv er ikke mulig å måle innenfor prosjektperioden. For å kunne gjøre det, i en eventuell pilotering av de ulike tiltakene i prosjektet, ville det vært nødvendig å sette et fast tak på hvor langvarig en arbeidskontrakt som nabohjelper kan være, f.eks. et år.

Det er i prosjektet ikke foretatt noen dokumentasjon underveis der man måler nabohjelpernes ferdigheter før, under og etter gjennomført prosjekt. Det vil være mulig å måle prosjektets delmål (se ovenfor) ved å gjennomføre en survey med nabohjelperne. Denne bør være oversatt til nabohjelpernes morsmål, gjerne med lydspor, slik at man er sikker på at de forstår spørsmålene.

7.5 Erfaringer fra prosjektet

«Prosjektstans» under «nedstenging» av samfunnet

I likhet med en rekke andre private bedrifter ble også den sosiale entreprenøren skadelidende under nedstengingen av samfunnet i forbindelse med korona pandemien rett før påske 2020. I denne perioden kunne ikke lenger nabohjelperne yte sine tjenester. Ettersom prosjektet baserer seg på tilskuddsmidler, mottok nabohjelperne likevel lønn i perioden, og ble på den måten ikke økonomisk skadelidende. Imidlertid ble den personen som hadde hovedansvar for den daglige driften av prosjektet permittert, noe som ble besluttet av NAV Høgda og leder for den sosiale entreprenøren. Hun var permittert frem til 16.april, som var en liten stund før barnehager og deretter skoler (1-4.trinn) åpnet opp. Frem til 1.juni har hun vært permittert 50 prosent.

En ustabil arbeidstakergruppe

Prosjekteierne beskriver nabohjelpergruppa som en noe ustabil arbeidstakergruppe, og at det gjør prosjektet sårbart for utskiftning. Når nabohjelperne får annen relevant jobb må de finne nye nabohjelpere. De må da matches på nytt med mottakere, noe som kan gi ustabilitet i tilbudet mottakere får. Da prosjektet rekrutterte nabohjelpere før sommeren 2019, var det flere som fikk annet arbeid i løpet av sommeren, og prosjektet måtte rekruttere nye nabohjelpere når høsten kom. NAV Høgda og den sosiale entreprenøren er enige i at dette skyldtes at de aktuelle kandidatene ikke sto så langt fra arbeidsmarkedet som NAV veilederne hadde trodd. Det i seg selv kan jo sies å være positivt, men fra prosjekteiernes side har det skapt utfordringer.

Tillit mellom nabohjelper og mottaker

Et av de viktigste fundamentene for suksess i prosjektet er at det opparbeides tilstrekkelig tillit mellom mottaker- og tilbyderpar. I prosjektets oppstartsfasen opplevde de involverte i prosjektet at det var utfordrende å identifisere mottakere, ettersom de var skeptiske til ideen om at en «fremmed» skulle hente og bringe barna deres. Noen av nabohjelperne har av den grunn i korte perioder ventet på en mottaker de kan yte hjelp til. Etter litt «oppstartsproblemer» har dette imidlertid fungert fint, og det er ingen mottakere som har ytret ønske om å bytte til en annen nabohjelper. Det er få av nabohjelperne som yter assistanse utover å hente/bringe, som å lage middag og tilbringe tid med mottakers barn i mottakers hjem. Noen nabohjelpere tilbringer tid med

barna i mottakers hjem etter at de har hentet barna og frem til forsørger kommer hjem. Den sosiale entreprenøren forteller at det ikke handler om manglende tillit, men er knyttet til behovet hos mottakere. Flertallet av nabohjelperne yter hjelp om morgenen. Det er fordi det er da behovet er størst.

Opplæring

Når det gjelder den opplæring som gis gjennom fellessamlingene ønsket den sosiale entreprenøren i begynnelsen en fleksibel tilnærming til valg av tematikk og hvordan temaene skulle vinkles. I oppstarten av prosjektet var gruppa mindre og også ganske variert hva gjelder utdanningsbakgrunn. Etterhvert som den sosiale entreprenøren har blitt bedre kjent med deltakerne, har entreprenøren funnet frem til hvilke temaer fra eget opplæringsprogram de ønsker å bruke inn i fellessamlingene. Gruppa har etterhvert også blitt noe mer homogen (de er på omtrent samme nivå når det gjelder utdanning og norsk språk), og gruppa har også blitt mer samkjørt. Det har gjort at opplæringen treffer bedre. På sikt ønsker den sosiale entreprenøren å bygge opp en læreplan, der de sier noe om hvor ofte man har samling, hvilke erfaringer de har gjort seg og hva som har fungert godt.

Kvinnenes perspektiver og erfaringer

Det var fem nabohjelperne som deltok i gruppeintervjuet. Foruten at alle har lang botid i Norge (fra 9-30 år), var de en sammensatt gruppe. Noen har erfaring fra ulike typer praksisplass, noen har også hatt lønnet arbeid tidligere. To av dem har ikke arbeidserfaring fra tidligere (de har vært hjemmевærende når barna var små). Tre nabohjelpere har grunnskole og to har videregående utdanning fra fødelandet. To av dem har lønnet arbeidserfaring i fødelandet, en har erfaring fra gårdsarbeid, og to har ikke hatt lønnet arbeid.

Nabohjelperne håper at stillingen som nabohjelper vil gjøre det lettere for dem å få annet arbeid. De fremstår som tydelig motiverte for å få annet arbeid, og aller helst fast arbeid. Noen ønsker seg fulltid, mens andre ønsker seg en deltidsstilling.

Nabohjelperne er jevnt over veldig fornøyd med å arbeide som nabohjelper. De hadde få kritiske innspill, men det var en diskusjon i gruppa med tanke på stillingsprosenten. Flertallet var fornøyd med stillingsprosenten fordi det da gikk an å kombinere stillingen med andre aktiviteter, som norskkurs, grunnskoleopplæring, arbeid eller arbeidspraksis. En av nabohjelperne mente derimot at stillingen var for liten til å gi en tilstrekkelig inntekt, og nettopp det hadde gjort at hun vurderte å takke nei til stillingen. Hun endte likevel opp med å takke ja, fordi det er bedre med «noe enn ingenting». Diskusjonen nabohjelperne hadde rundt stillingsprosenten er interessant, særlig med tanke på hvorvidt stillingen som nabohjelper kan fungere som et springbrett til å få annet arbeid. Nabohjelperen som opplevde stillingsprosenten som lav, sa at hun ville vært fornøyd med en jobb på 40-50 prosent. Det at stillingen kan for enkelte bidra til at «jakten» på andre jobber fortsetter, noe som kan ses som noe positivt.

De er samstemte i å sette pris på arbeidet som nabohjelper. De opplever at stillingen gir dem frisk luft, de får mosjon, de holder seg i aktivitet, arbeidet er meningsfullt fordi det er sosialt og fordi de hjelper noen. Det å ha arbeid i nærmiljøet og unngå lang reisevei fremheves også av enkelte som positivt. De er samstemte i at arbeidet er sosialt og gir dem et større nettverk. De forteller at de blir kjent med hverandre, og dette fellesskapet setter de tydelig pris på. I sine vurderinger av hva fellessamlingene gir dem, er det også det sosiale og ikke det mer faglige som fremheves. I tillegg forteller de at de blir kjent med familien de jobber for, og også ansatte i barnehage/AKS. Arbeidet i lokalmiljøet ser med andre ord ut til å gi dem flere tilknytningspunkter utenfor familien.

7.6 Foreløpige resultater

Dersom målet er at arbeidserfaringen som nabohjelper skal fungere som et springbrett inn i det ordinære arbeidsmarkedet, er det på evalueringstidspunktet vanskelig å vurdere om prosjektet har bidratt til dette. Det har ikke blitt satt en tidsramme for varigheten av arbeidet hos den sosiale entreprenøren. De nabohjelperne som har fått annet arbeid, har ifølge den sosiale entreprenøren

ikke fått det som en følge av stillingen som nabhjelpere, men på grunn av annen relevant utdanning eller arbeidserfaring. Hvordan potensielle arbeidsgivere vurderer jobberfaringen hos en sosial entreprenør, er også usikkert. Vi vet ikke hvorvidt de vil likestille den med arbeidserfaringer fra ordinært arbeid. I og med at det på nåværende tidspunkt heller ikke er nabhjelpere som har avsluttet sitt arbeidsforhold og gått over i annet arbeid, har vi ikke resultater fra prosjektet som peker i den ene eller andre retningen. Det er forventet at de som i dag (juni 2020) har arbeid som nabhjelper, vil fortsette i stillingen ut prosjektperioden (31.12.20).

For Høgda bydel har deres mål for prosjektet vært at 10 personer arbeider som nabhjelpere og at 10 personer mottar tjenesten. Dette har variert noe underveis i prosjektet, men har holdt seg relativt stabilt på rundt 8-10 nabhjelpere og 8-10 mottakere.

Når det gjelder antall «interessenter», kan informasjon gitt av de involverte i prosjektet, gi oss et pekepinn om stillingen ses som attraktiv blant arbeidstakere innenfor målgruppa. NAV Høgda har i løpet av prosjektperioden identifisert 36 mulige nabhjelpere. Tolv av disse har «takket nei», det vil si ikke svart på henvendelsen fra den sosiale entreprenøren eller trukket seg fra intervju. I løpet av høsten 2019 og våren 2020 er det fem kvinner som har sluttet fordi de fikk relevant arbeid eller på grunn av fulltidsstudier. En person fikk ikke forlenget arbeidskontrakten som nabhjelper fordi personen ikke hadde kapasitet når det var behov. Det er i mai 2020 åtte personer som arbeider som nabhjelper. Prosjektet planlegger å ansette to nye nabhjelpere for å ha en gruppe på 10 .

7.7 Implementeringskvalitet

Implementeringskvaliteten ser ut til å være god – planene i prosjektet blir gjennomført slik de var tenkt, med noe fleksibilitet der uforutsette utfordringer håndteres underveis. Eksempelvis har de gjort noen endringer med tanke på NAV Høgda sin uintenderte rolle som koordinator. Prosjektgruppa er relativt liten, og sånn vi ser det har det bidratt til at gruppa er samkjørte i sin problemforståelse og hvordan de skal løse utfordringer. Et av målene i prosjektet – for de involverte i NAV – var å få økt innsikt i entreprenørskap. I sin rapportering til IMDi for 2019, oppgir prosjekteiere at måloppnåelsen på dette punktet kun er middels. Det er i tråd med hvordan vi vurderer det. De involverte i prosjektet har mer å hente på å forstå hverandres logikker, og å finne ut hvordan de sammen kan få til noe mer enn det NAV kan alene og det den sosiale entreprenøren kan alene.

Prosjektet brukte liten tid på å planlegge selve tjenesten eller drøfte eventuelle utfordringer de kunne møte på, men iverksatte selve tjenestene relativt raskt etter prosjektoppstart. Formen på samarbeidet mellom partene har derfor blitt til underveis i prosjektet, der utfordringer har blitt løst fortløpende. En slik strategi gir prosjektet en viss fleksibilitet, der de har tatt læring av hvilke justeringer som bør gjøres. Eksempelvis ser de verdien av at prosjektet forankres bedre blant NAV-veiledere, at de kjenner til prosjektet, og at de kan kartlegge behovet for nabhjelpere. De har også fått erfare at rolleavklaring mellom NAV-veiledere og sosial entreprenør er viktig, eksempelvis at det er tydelig for NAV-veilederne og for den sosiale entreprenøren hvor grensene for veiledning fra sosial entreprenør går. Dette ble blant annet tatt opp som tema på en «Erfaringsamling» prosjektet hadde med NAV-veiledere. De har fått erfare at det er viktig at nabhjelperne er innforstått med arbeidskontraktene spesifiserer hva som skjer dersom man ikke innfrir arbeidsoppgaver, slik at konsekvensene er kjent for de ansatte. Det at nabhjelperne ikke er en stabil arbeidstakergruppe er et annet moment man må ta høyde for i et prosjekt som dette. Til tross for mindre justeringer ut fra de erfaringene de har fått, er de sentrale elementene og ideen i prosjektet ikke endret.

7.8 Evaluering av programteorien

I dette prosjektet har de involverte en programteori som handler om selve innholdet i prosjektet og hvorfor de mener det vil gi forventede resultater. Imidlertid vil ikke programteorien for prosjektet som sådan danne utgangspunkt for vår vurdering. Sosiale entreprenører kan tilby et vidt spekter av innhold, som også kan ligge tett opp til tiltak fra statlige og kommunale aktører. Sosialt entreprenørskap representerer dermed ikke nødvendigvis et unikt innhold, men en unik organisasjonsform på integreringsfeltet. Derfor blir spørsmålet om det er samarbeidet med en

sosial entreprenør som genererer integrerende effekter. Ved en eventuell pilotering vil man altså vurdere om kommunens (bydelens) samarbeid med en sosial entreprenør gir bedre resultater opp mot sysselsetting eller kvalifisering.

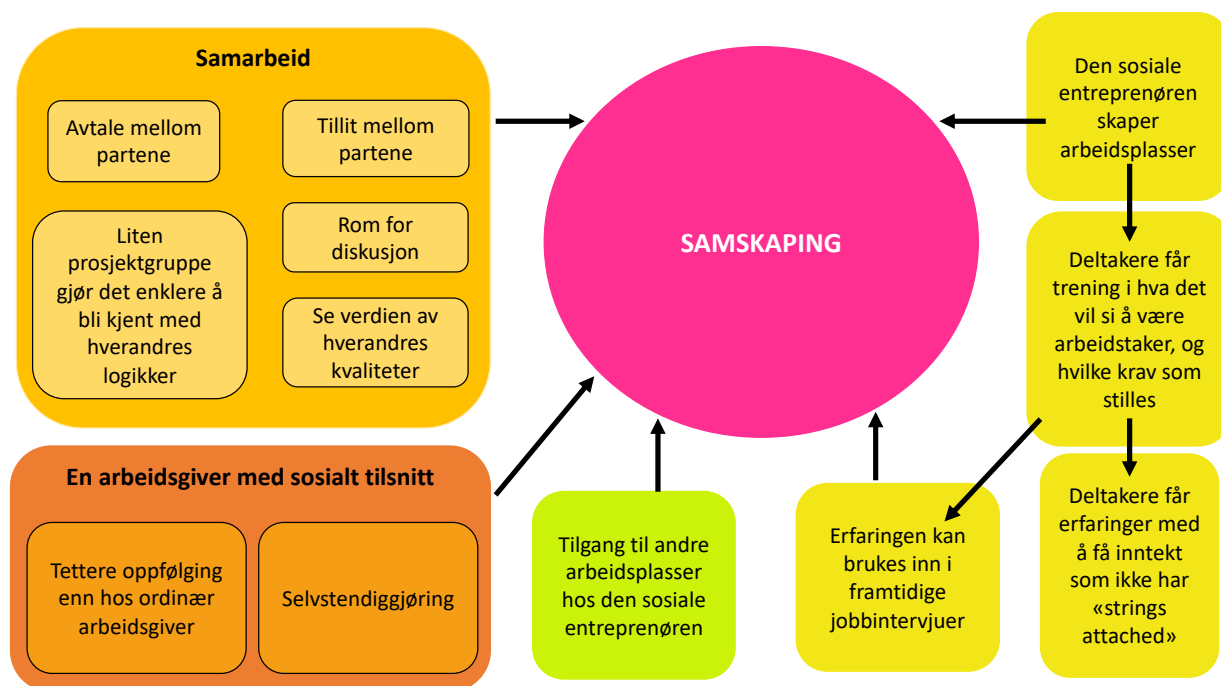
Prosjektet er ment å skulle ha såkalte samskapingseffekter, det vil si at samarbeidet mellom NAV og den sosiale entreprenøren vil kunne gi noe utover det NAV eller en sosial entreprenør kan gi alene. Imidlertid er ikke dette samskapingselementet tilstrekkelig utviklet enda, og de involverte i prosjektet har foreløpig fokusert mer på hva den sosiale entreprenøren kan gi av «merverdi» utover det NAV ellers kan tilby. I sine vurderinger av og krav til prosjektene har IMDi i 2020 tillagt dette med samskaping større vekt enn de gjorde i 2019.

For å vurdere programteorien i prosjektet (denne vil presenteres nedenfor) er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i kunnskapsoppsummeringen om sosialt entreprenørskap, som er skrevet i forbindelse med dette evalueringsprosjektet. Vi innleder derfor denne delen med en kort oppsummering av denne. Forskningen på sosialt entreprenørskap kan deles inn i argumenter for hvorfor denne innsatsen er valgt, prosessevalueringer som viser forløpet i implementeringen og implementeringskvalitet, og resultatmålinger og effektstudier. I hovedsak er ingen resultatmålinger og effektstudier som dokumenterer virkningene av å invitere sosiale entreprenører inn i offentlige tiltak i Norge. Det gjør at vi kun må basere oss på argumentene til offentlige myndigheter og foreliggende prosessevalueringer av konkrete tiltak.

Argumentasjonen fra myndighetene for å inkludere sosiale entreprenørbedrifter går i hovedsak ut på at sosiale entreprenører ikke er bundet av de begrensninger offentlige aktører har, at de er mer markedsrettet, og at de arbeider mer helhetlig med kvalifisering og arbeidstrening av personer som står langt unna arbeidsmarkedet, og at de kan skreddersy opplegg med individtilpasset oppfølging. I tillegg argumenteres det med at opplæring i faglige ferdigheter og livsmestring bidrar til at deltakere i et program overkommer barrierer som hindrer dem i å tilegne seg faglige ferdigheter. Det er derfor forventet at et samarbeid med en sosial entreprenør kan gi forbedrede resultater på sysselsetting, kvalifisering og samfunnsdeltakelse. Basert på prosessevalueringer i kunnskapsoversikten er det forventninger til at sosiale entreprenører kan styrke input i prosjektene ved at de kan bidra med alternative tiltak og virkemidler og de kan styrke deltakernes tillit, engasjement og de kan mobilisere ekstra ressurser fordi de har tilgang til både privat og offentlig kapital (finansieringsordninger).

Som vi ser foreligger det per i dag visse forventninger til hva sosiale entreprenører kan gi, men i mindre grad dokumentasjon av reelle effekter. Med dette som utgangspunkt, samt prosjektets utforming og implementering, har vi satt opp noen mekanismer som de involverte i prosjektet mener er virksomme. Disse mekanismene diskuteres fortløpende. Vi innleder gjennomgangen og diskusjonen av hvilke mekanismer som ser ut til å være virksomme, med å presentere en justert programteori i modellsform.

Figur 7.2: Prosjekt «Nabohjelpen». Programteori.



Samarbeid

Et viktig moment i prosjektet er samarbeidet mellom den sosiale entreprenøren og NAV. For å få et utbytte av samarbeidet er det hensiktsmessig at de to partene tidlig avklarer mål og forventninger, at det er tillit mellom partene og at det er tid til å samarbeide, og at partene sammen utvikler prosjektet. Det vil kunne bidra til at de sammen kan utvikle noe mer enn de kan klare hver for seg. I dette prosjektet har NAV Høgda tatt kontakt med en sosial entreprenør for å iverksette en prosjektidé NAV de selv har testet ut med to nabohjelpere. De ønsket å iverksette Nabohjelpen i litt større skala, og så det da som hensiktsmessig å samarbeide med en sosial entreprenør. NAV har inngått en avtale med den sosiale entreprenøren som spesifiserer oppgavefordelingen dem imellom og hvilke tjenester NAV kjøper av den sosiale entreprenøren. Det har bidratt til en viss avklaring av mål og forventninger. Samarbeidsformen har blitt til litt underveis, og de har utover i prosjektet fått tydeliggjort roller og samarbeidsform. Samarbeidet synes preget av tillit, og partene virker samstemte i hva som fungerer godt i prosjektet og hvordan utfordringer kan løses. Utfordringer løses sammen, med en tydelig ansvarsfordeling.

Det er kun fire personer som er involvert i prosjektet, noe som kan tenkes å ha virket inn på tilliten mellom partene. I møter der også ledere er tilstede er formålet å «ta et skritt tilbake» og tenke fremover, noe de også gjør. I slike møter ser det ut til å være rom for diskusjon. Samtidig kunne de nok i enda større grad vært tjent med å også å legge opp til en samarbeidsform der de sammen kunne vurdert videreutvikling av prosjektet. Eksempelvis kunne det vært en mulighet å videreutvikle og utvide prosjektets opplæringslementer, for eksempel med læringsmål fra barne- og ungdomsarbeiderfaget. Da kunne prosjektet både gitt nabohjelperne arbeidserfaring og delkompetanse, der i alle fall deler av mer teoretiske læringsmål kunne kobles til den praksis de får gjennom arbeidet som nabohjelper. Imidlertid ville en slik videreutvikling kreve at den sosiale entreprenøren hadde kompetanse til å gi slik opplæring.

Samarbeidet mellom NAV og den sosiale entreprenøren handler også om se verdien av hverandres kvaliteter. Oppgavefordelingen i prosjektet peker i retning av de til en viss grad gjør dette. Det kan ses som fordelaktig at NAV identifiserer kandidater til både mottaker- og tilbydergruppa, fordi NAV har tilgang til aktuelle kandidater i begge gruppene og fordi NAV kan identifisere de individene de mener har størst behov for å bli sysselsatt eller få hjelp i hverdagen.

Det at den sosiale entreprenøren likevel er de som foretar utvelgning av de mest egnede til å gjennomføre selve tjenesten, gjør at utvelgelsen bygger på en «markedslogikk» med sosialt tilsnitt fremfor kun hvem som har behov. Det gjør at tjenesten blir noe annet enn om NAV kun skulle «kjøpt» plasser til individer de selv har valgt ut. Samtidig krever det å bli kjent med hverandres logikker og se hverandres kvaliteter samarbeid over tid.

Samskaping

Den sosiale entreprenøren forteller at NAV har blitt flinkere til å velge ut egnede nabohep-kandidater utover i prosjektet, noe som peker i retning av at det å samarbeide om prosjektet gjør at man lærer om hverandres logikker. Et annet eksempel på en form for samskaping kan hentes fra et prosjektgruppemøte med ledere, der de diskuterer balansegangen mellom det å gi veiledning, og det å kommunisere arbeidsgivers krav til arbeidstaker. I møtet er NAV tydelig på at den sosiale entreprenøren må finne denne balansen, slik at ikke naboheperne får to veiledere. Sånn vi tolker dette, kan man i et samarbeid preget av tillit utfordre hverandre, og sammen finne frem til løsninger. De involverte i prosjektet har i løpet av perioden utviklet en klarere forståelse av samskaping. På et prosjektgruppemøte vi deltok på i januar 2020 virker det særlig som om NAV fortolker samskaping som «merverdien» de kan få ut av samarbeidet med den sosiale entreprenøren. De vektlegger at de i 2020 ønsker å se mer av hva de kan få fra samarbeidet som «...vi ikke ville fått av en vanlig arbeidsgiver eller et rekrutteringsbyrå». Imidlertid har de hatt flere samtaler rundt dette med samskaping, og hva som ligger i dette. De involverte forstår samskaping som hva de *sammen* kan skape for å kunne gi noe mer enn det de på hver sin kant kan gi, og hvordan de kan bruke hverandres virkemidler for å sammen få til noe nytt, eller noe annet enn de kan alene. Eksempelvis har de støtt på utfordringer med politiattest for naboheperne, der dette ikke var noe den sosiale entreprenøren hadde anledning til å be om.¹⁷ For å få til det måtte bydelen på banen. Slik de ser det, handler samskapingen også om det som skjer i selve prosessen, i utviklingen av samarbeidet. De involverte i prosjektet har i løpet av prosjektperioden vi har fulgt blitt mer opptatt av hva samskaping konkret innebærer for dem i dette prosjektet, at det både kan inkludere samskaping og samproduksjon, og vil også utover i 2020 ha økt fokus på å definere hva samskapingen består i.

Arbeidsgiveransvar

Slik det presenteres av de som er med i prosjektet, er en viktig forskjell i den arbeidsrettede kvalifiseringen som tilbys gjennom sosial entreprenør, til forskjell fra et tiltak via NAV, at den sosiale entreprenøren er en vanlig arbeidsgiver. Det innebærer at de har arbeidsgiveransvar og at naboheperne har rettigheter og plikter som arbeidstakere. Utover de juridiske aspektene, mener prosjekteierne at det også innebærer at naboheperne får trening i hva det vil si å være arbeidstaker. Eksempelvis at de gjennom erfaring forstår viktigheten av å melde fra til kunden før arbeidsgiver, dersom de blir forhindret fra å komme på jobb. Basert på den informasjonen vi har fra prosjektet er dette relevant erfaring for de som har lite eller ingen arbeidserfaring, som implisitt kan brukes i en intervjusituasjon. På den måten kan det tenkes at naboheperne står styrket i en fremtidig jobbintervjusituasjon.

Det å være arbeidstaker hos den sosiale entreprenøren, gjør ifølge de prosjektinvolverte at naboheperne blir møtt av en arbeidslivslogikk (med de rettigheter og plikter det medfører), fremfor en ytelseslogikk som hos NAV. Den sosiale entreprenøren forteller at i andre prosjekter hos NAV vil sosiale ytelser reduseres om man ikke har arbeidet alle timene som er avtalt. Dersom NAV hadde ansvar for dette prosjektet hadde tilbydere fått redusert inntekt dersom en mottaker i ferier likevel ikke har behov for hjelp. Men når prosjektet driftes av en sosial entreprenør reduseres ikke lønna ved slike tilfeller. Den sosiale entreprenøren kan derimot stille forventninger til dem ut fra arbeidslivets logikk. I prosjektet kommer denne argumentasjonen særlig til syne i samtaler om at naboheperne mottar lønn fra en reell arbeidsgiver, som prosjekteierne trekker frem som noe positivt. Da bydelen tidligere gjennomførte en pilot av prosjektet, fikk de to naboheperne som

¹⁷ <https://www.politiet.no/tjenester/politiattest/kreve-politiattest-fornyet-vandelskontroll/>

deltok lønn fra NAV. De mener at nabohjelperne forsto forskjellen på lønnen de mottok og de andre sosiale ytelsene de fikk fra NAV. Imidlertid tror de involverte i prosjektet at denne forskjellen blir tydeliggjort når nabohjelperne får lønn fra en arbeidsgiver og sosiale ytelser fra NAV. I intervjuene med nabohjelpere, underbygges en slik logikk. Det å motta lønn gir ikke de samme begrensende forpliktelsene som når man mottar sosiale ytelser. Eksempelvis er det ingen begrensninger på hvor man kan reise, noe som ses som positivt. I likhet med andre ordinære arbeidsgivere har den sosiale entreprenøren sosiale og fagligesamlinger for sine ansatte nabohjelpere. Intensjonen er å gi nabohjelperne en opplevelse som ligger tett på det de ellers får i arbeidslivet.

Erfaringer fra arbeidslivet vil gi økt motivasjon

Vi ser at den sosiale entreprenørens bidrag inn i prosjektet Nabohjelpen, kan forstås som noe innovativt, og at det er et tilbud NAV selv vanligvis ikke gir, fordi man her skaper arbeidsplasser. Selve ideen og utgangspunktet for prosjektet var en pilot med to nabohjelpere, som NAV Høgda selv gjennomførte. På den måten er det ikke den sosiale entreprenøren i seg som har kommet opp med ideen. Imidlertid fremstår det som hensiktsmessig at NAV inngår et samarbeid med en sosial entreprenør, for å kunne forsterke opplevelsen av at arbeidet som nabohjelper er «ordentlig» arbeid. Som vi har nevnt, betyr inntekten de får fra en arbeidsgiver kontra NAV også noe annet. Det å ha en arbeidskontrakt oppleves som «bedre» fordi NAV sine krav ikke gjelder, og det virker som om de ønsker seg en situasjon der de er fri fra slike krav. På den måten kan man si at erfaringene fra arbeidet hos den sosiale entreprenøren øker motivasjonen for å få annet arbeid og større stillingsprosenter.

En slik logikk er ikke usannsynlig, men logikken bryter imidlertid med hva som forstås som problemet. Det er ikke slik at prosjekteierne har beskrevet målgruppen som lite motiverte for å arbeide når de beskriver «hva som er problemet og hva de ønsker å gjøre noe med». Det er heller ikke slik at nabohjelperne selv fremstår som umotiverte. I fokusgruppeintervjuet med noen av nabohjelperne virket det ikke som om motivasjon var et problem. De var svært positive og hadde flere konkrete positive beskrivelser av hva jobben som nabohjelper gir dem, og de ga uttrykk for at de ønsket å jobbe. På en fellessamling der nabohjelperne gjennom rollespill trente på å gjennomføre et jobbintervju, fremsto de også som motiverte. Det kan selvfølgelig tenkes at de har blitt mer motiverte i løpet av tiden som nabohjelper, det kan ikke vi vurdere ut fra vår empiri. Dersom det faktisk er slik at prosjekteierne opplever at motivasjon er et problem for målgruppen, vil det være hensiktsmessig å tydeliggjøre det, slik at tiltak utformes for å imøtekomme slik problematikk.

Den sosiale entreprenøren som «mulighetsrom»?

Den sosiale entreprenøren tilbyr ulike kommersielle tjenester, som de selger. Personer som arbeider i disse tjenestene, har gjennomført et opplæringsprogram samt hatt praksis hos den sosiale entreprenøren. I flere tilfeller finansieres opplæring og praksis for enkeltindivider av ulike bydeler i Oslo, som del av et arbeidsrettet tiltak. Målgruppen er også her innvandrerkvinner. Nabohjelpen utgjør en tredje tjeneste som den sosiale entreprenøren tilbyr, der deler av opplæringsprogrammet brukes som utgangspunkt for fellessamlinger. Ettersom den sosiale entreprenøren tilbyr andre kommersielle tjenester, fungerer Nabohjelpen som en liten avdeling i en litt større bedrift. Det påpekes også at fordi de er en entreprenørvirksomhet, med et nettverk av kunder og samarbeidspartnere som NAV ikke har, har de en lav terskel for å teste ut produkter og tjenester, og på den måten skape inntektsmuligheter, som igjen skaper arbeidsplasser. Det betyr at det kan åpne seg andre arbeidsmuligheter for nabohjelperne, gjennom de tjenestene og produktene de allerede har eller gjennom nye tjenester og produkter. Disse mulighetsstrukturene kan forstås som en styrke og som noe som gjør at de kan tilby noe annet enn om nabohjelperne var et tiltak hos NAV. Dette mulighetsrommet er i liten grad blitt brukt, men det er en av nabohjelperne som får opplæring i form av praksis i en av de andre tjenestene. Dette bekostes av den sosiale entreprenøren selv. Det ligger altså en merverdi i at nabohjelperne kan få tilgang til andre arbeidsplasser hos den sosiale entreprenøren.

Det at Nabohjelpen er del av en større bedrift, der andre kommersielle tjenester tilbys, bidrar ifølge den sosiale entreprenøren til at arbeidstakerne i de andre tjenestene fungere som rollemodeller for Nabohjelperne. Tanken er at de kan se hvor langt andre med en liknende bakgrunn har nådd, og

at det kan gi en tro på at det er mulig å få seg arbeid. Det at de ikke er en stor bedrift gjør det også lettere å få øye på rollemodellene, noe prosjekteierne mener gjør det lettere å bli motivert av de rundt seg. Hvorvidt dette er tilfelle, og at det har en positiv innvirkning på nabohejperne er vanskelig å si noe om, men kunne vært mulig å teste ut i en survey der man spør dem.

Oppfølging

Slik prosjekteierne presenterer det, tilbyr den sosiale entreprenøren noe mer oppfølging enn nabohejperne ville fått hos en ordinær arbeidsgiver. Vi ser at den sosiale entreprenøren gjennom sin oppfølging bidrar med noe mer enn en vanlig arbeidsgiver. Det er sannsynlig at samarbeidet med en sosial entreprenør gir arbeidstakerne en oppfølging som skiller seg fra hva de ville fått i bedrifter der NAV finansierte en praksisplass.

Selvstendigjøring

De involverte i prosjektet har i liten grad løftet frem selvstendig- og myndiggjøring som et viktig fundament i prosjektet. Men i en av de siste samtalene, der vi snakket om opplæringen bygger på bestemte pedagogiske prinsipper eller om den var mer erfaringsbasert, kom den sosiale entreprenøren inn på dette. Hun forteller at hun har som utgangspunkt å bidra til selvstendigjøring. Eksempelvis forteller den sosiale entreprenøren at når hun arbeidet med «CV-bygging» og nabohejperne skulle inkludere nåværende arbeid på egen CV, var det flere nabohejper som lurte på om hun skulle sjekke opp at de hadde gjort det. Det indikerer at det er slik de er vant til at det gjøres i ulike opplærings situasjoner de tidligere har vært i. Den sosiale entreprenøren la da vekt på at det ikke ville være noen slik «sjekk», samtidig som hun har tenkt å følge det opp i de individuelle samtalene. Denne kombinasjonen av oppfølging og selvstendigjøring, gjør at den sosiale entreprenøren både kan gi noe annet enn NAV, og noe annet enn en ordinær bedrift.

Programteoriens robusthet?

Med utgangspunkt i disse ulike momentene og vurderingen av de har vi utarbeidet en modell som sier noe om mekanismene som er virksomme med tanke på at samarbeidet gir en merverdi, det vil si om prosjektets samarbeidsfundament i seg selv gir noe mer enn de hver for seg kunne gitt med tanke på sysselsetting i ordinært arbeidsmarked for nabohejperne. Hvorvidt mekanismene som løftes frem vil øke sannsynligheten for sysselsetting i det ordinære arbeidsmarkedet er som tidligere nevnt usikkert, da prosjektet på det nåværende tidspunkt ikke har nabohejperne som har avsluttet sitt arbeidsforhold og gått over i annet arbeid. Vi kan derfor ikke si noe om hvorvidt det er sannsynlig at denne type prosjekt vil gjøre det lettere for nabohejperne å få annet arbeid.

7.9 Nasjonal interesse

Ser man formålet med tilskuddsordningen og den prioriterte målgruppen for område 2, er formålet med prosjekter innenfor område 2 å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid slik at man på sikt får innvandrerkvinner ut i arbeid eller utdanning. Innenfor område 2, skal et slikt integreringsarbeid gjøres som et samarbeid mellom kommunen og en sosial entreprenør. Om man ser prosjektet opp mot formålet med tilskuddsordningen og målgruppen som er spesifisert for område 2, bidrar prosjektet til at et bestemt antall innvandrerkvinner får arbeid (i form av en deltidsstilling) og at et bestemt antall innvandrerkvinner gis hjelp som gjør det mulig å stå i arbeid, arbeidsrettede tiltak eller utdanning. I så måte innfrir prosjektet på Høgda. Imidlertid har man enda ikke sett hvorvidt jobben som nabohejper fungerer som et «springbrett» inn i ordinært arbeidsliv. Prosjektet er preget av lav gjennomstrømming. Disse trekkene er ikke nødvendigvis noe som kun kjennetegner denne sosiale entreprenøren. Det er ikke uvanlig at sosiale entreprenører selv skaper arbeidsplasser, som f.eks. 'Sisters in Business', der målet med prosjektet ikke først og fremst er å fungere som et springbrett, men der det sosiale entreprenørskapet består i å skape arbeidsplasser for personer som strever med å få tilgang til ordinært arbeidsmarked.

Hensikten med prosjektet i bydel Høgda er å dekke et behov hos befolkningen - hjelp til å håndtere forsørgeransvar samtidig som man arbeider eller får andre kvalifiserende tiltak - samtidig som en annen gruppe sysselsettes. Prosjektet kan derfor sies å være økonomisk lønnsomt for velferdsstaten på sikt fordi det antas å redusere antall avhengig av sosialhjelpsordninger/stønader og det antas å øke antall kvinner med innvandrerbakgrunn som får skattbar inntekt og dermed blir bedre i stand til å forsørge selv, med mindre offentlige overføringer.

Prosjektet i seg selv er enkelt utformet, noe som gjør det attraktivt for andre kommuner med et behov for en slik hjelpetjeneste. Det at prosjektet har utarbeidet en måte som NAV, i samarbeid med en sosial entreprenør, både kan gi et bestemt antall innvandrerkvinner deltidsarbeid samtidig som det arbeidet bidrar til at andre enslige forsørgere (innvandrerkvinner) får hjelp til å kunne stå i arbeid eller kvalifiserende tiltak, er interessant for andre kommuner. Ved å samarbeide med en sosial entreprenør, eventuelt en frivillig organisasjon, er det mulig å skape arbeidsplasser. Dersom det i fremtiden legges mer vekt på at det offentlige skal etablere jobber, er et slikt prosjekt et skritt i den retningen. Prosjektet rettet seg først mot innvandrerkvinner (enslige forsørgere), men har etterhvert også inkludert to-forsørgerfamilier med behov for hjelp. Dersom personer uten innvandrerbakgrunn hadde hatt behov for hjelp i bydelen, ville de også vært aktuelle for å motta hjelp. Det viser at det er mulig å ha en bredt sammensatt mottakergruppe. Vi ser ingen særskilte utfordringer for andre kommuner med tanke på å skulle implementere «Nabohjelpen». Prosjektet vil også på sikt utarbeide en modell for hvordan tjenesten kan videreføres i ordinær drift, noe som er interessant for andre kommuner å få innblikk i. Tjenesten krever også relativt lite hva gjelder samarbeid, da det kun krever noen få samarbeidspartnere.

7.10 Oppsummering

Nabohjelpen er prosjekt som bygger på et relativt enkelt konsept. Det er få samarbeidspartnere, noe som ser ut til å være positivt for tillit mellom partene og utvikling av samarbeidet. Prosjektet vil fortsette å utvikle hva de sammen bidrar med i integreringsarbeidet, og hvordan de bruker hverandres verktøy for å sammen skape noe annet enn de får til alene. Det er god implementeringskvalitet i prosjektet, og de erfaringene de har gjort seg er relevante for andre. Prosjektet har utarbeidet en samarbeidsform mellom NAV og en sosial entreprenør, som både kan gi et bestemt antall innvandrerkvinner deltidsarbeid samtidig som det arbeidet de utfører bidrar til at andre enslige forsørgere (innvandrerkvinner) får hjelp til å kunne stå i arbeid eller kvalifiserende tiltak. Det gjør at prosjektet vil være attraktivt for andre kommuner med et behov for en slik hjelpetjeneste.

Hvorvidt samarbeidet mellom NAV Høgda og den sosiale entreprenøren vil resultere i varig arbeid eller øke sannsynligheten for sysselsetting i det ordinære arbeidsmarkedet er usikkert. Når det gjelder førstnevnte er det ikke slik at arbeidet som nabohjelper er en varig jobb, men dersom tjenesten som tilbys er etterspurt i markedet, kan man tenke seg at man kunne organisere en slik tjeneste i form av mer varige stillinger. Det kan også være at slike tjenester er attraktive for flere enn innvandrerkvinner med forsørgeransvar, og at det på den måten er mulig å utvide mottakermålgruppen. Med hensyn til hvorvidt prosjektet øker sannsynligheten for sysselsetting i det ordinære arbeidsmarkedet er det ingen foreløpige resultater i prosjektet som kan peke i den eller andre retningen. Det betyr ikke at det vil kunne fungere på denne måten, men at dette foreløpig ikke er dokumentert i prosjektet.

8 «Skjærbyen»: Kvalifisering gjennom samarbeid med sosiale entreprenører

Susanne Søholt, By og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet

Dette prosjektet handler om hvordan NAV og sosiale entreprenører kan samarbeide for å fremme innovasjon og nytenkning i integreringsarbeidet.

Prosjektet er et samarbeid mellom avdeling for integrering og kvalifisering i NAV og to lokale, sosiale entreprenører. Samarbeidet har tre formål. Det første er å finne ut av hvordan NAV og de to sosiale entreprenørene kan *samarbeide* om delkvalifisering av flyktninger og innvandrere. For det andre handler det om å finne frem til *egne metoder* for arbeidsrettet delkvalifisering kombinert med norskundervisning og opplæring i arbeidslivskultur for voksne med innvandrers- eller flyktningebakgrunn. Det tredje formålet er å bidra til holdningsendringer blant lokale arbeidsgivere slik at de blir mer oppmerksomme på hvordan flyktninger og innvandrere kan bidra inn i arbeidsmarkedet. Prosjektet retter seg dermed både mot tilbuds- og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Kombinasjonen av tiltak rettet mot flyktingene er forventet å bidra til at flere voksne med innvandrers- eller flyktningebakgrunn blir kvalifisert for det lokale arbeidsmarkedet. Den ene sosiale entreprenøren retter seg mot kvinner som står langt fra arbeidsmarkedet og som har lite eller ukjent utdanning («Samskaping-Kvinner»). Den andre sosiale entreprenøren retter seg mot menn med håndverksbakgrunn og lite skolebakgrunn («Samskaping-Menn»)¹⁸. Begge prosjektene fokuserer på flyktingenes og innvandrernes opparbeidete erfaringskompetanse og hvordan den kan anvendes som en styrke i tilpasningen til kvalifisering og arbeidsmarked.

Prosjektet gjennomføres i en mellomstor by med rundt 65 000 innbyggere i 2020. Andelen innbyggere med innvandrerbakgrunn er den samme som landsgjennomsnittet, rundt 18 prosent. Korona pandemien økte arbeidsledigheten i fylket våren 2020. Ifølge ukestall fra NAV over helt ledige i fylket endret ledigheten seg våren 2020 fra 6 prosent midt i mars, til 10 prosent første uke i april til i underkant av 6 prosent 2. uke i juni.¹⁹ «Skjærbyen» er den kommunen i fylket som normalt har høyest andel arbeidsledighet. Det har det også vært under korona pandemien. I april 2020 var 12 % av arbeidsstyrken helt ledig.²⁰ Tall fra NAV i kommunen viser at i mai 2020 var det 417 kvinner og 650 menn med flyktninge- eller innvandrerbakgrunn som var arbeidsledige i byen.²¹ ²² Blant kvinnene hadde 44 personer ingen yrkesbakgrunn, mens tilsvarende for menn var 28. Lokal arbeidsledighet er en indikasjon på behovet for arbeidskraft og kan dermed si noe om sannsynligheten for at flyktingene og innvandrerne i prosjektet kan forvente å få jobb. I dette prosjektet er de sosiale entreprenørene tett på det lokale arbeidsmarkedet for å målrette innsatsen mot bransjer som har behov for arbeidskraft som er relevant for deltakerne.

8.1 Samarbeid med sosial entreprenør om delkvalifisering

Samarbeid mellom kommuner (her NAV) og sosiale entreprenører kan ha forskjellige begrunnelser og formål. Samarbeidet kan begrunnes i kapasitet eller kvalitet. Når samarbeidet begrunnes med kapasitet kan det dreie seg om å kjøpe en tjeneste som NAV ellers kunne gjort selv. Dersom samarbeidet knyttes til kvalitet/alternative arbeidsmåter/løsninger handler det om samarbeid kombinert med kjøp av tjenester for at kommunen/NAV skal få tilført noe de ikke selv gjør.

Prosjektet ble drevet frem fordi NAV lokalt hadde behov for alternative fremgangsmåter for lykkens bedre med å få innvandrere og flyktninger som står langt fra arbeidsmarkedet, i jobb. Samtidig er

¹⁸ Navnene på de to sosiale entreprenørene er anonymisert av hensyn til deltakere som er intervjuet som del av evalueringen.

¹⁹ NAV. Hovedtall om arbeidsmarkedet. Helt ledige fordelt på fylke.

²⁰ «Skjærbyen Avis» 3.april 2020.

²¹ Landbakgrunn: Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand).

²² Tall oppgitt fra NAV i kommunen. DVH A200.AL. Beholdning arbeidssøkere; helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak.

kommunen opptatt av å fremme sosialt entreprenørskap for å løse velferds- og integreringsutfordringer. De lokale rammebetingelsene var derfor til stede for samarbeid. NAV har kjøpt tjenester av de to sosiale entreprenørene i flere år tidligere, og har erfart at de får gode resultater. De har også samarbeidet i tidligere med støtte fra IMDi.²³ Midlene fra IMDi til tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak åpnet en mulighet for å videreutvikle samarbeidet. Samarbeidet med «Samskap-Menn» har handlet om utvikling av kvalifiseringstiltak knyttet til håndverksfag. Samarbeidet med «Samskap-Kvinner» har handlet om kvalifisering til renhold og mat- og restaurantfag.

8.2 Problemforståelse og mål

I «Skjærbyen» er det en erfaring at de ordinære virkemidlene i introduksjonsprogrammet og i NAV ikke virker etter hensikten overfor noen grupper blant flyktninger og innvandrere. Derfor har NAV inngått samarbeid med to sosiale entreprenører om å utvikle kvalifiseringstilbudet til flyktninger og andre innvandrere. Aktørenes oppfatning av hva som er de konkrete problemene knyttet til at de ordinære tilbudene ikke er effektive nok, antas å ligge til grunn for intervensjonen. Nedenfor har vi spesifisert problemforståelsene til prosjektleder i NAV og i de to sosiale entreprenørene samt deltakerne i prosjektet.

Problemoppfatninger sett fra prosjektleder i NAV og de to sosiale entreprenørene:

1. Flyktninger og innvandrere er overrepresentert blant arbeidsledige i kommunen fordi:
 - a. For mange har for lav eller ingen dokumentert kompetanse
 - b. For mange mangler arbeidserfaring
 - c. For mange mangler kompetanse som etterspørres i det lokale arbeidsmarkedet
 - d. Personer uten dokumentert grunnskole har få muligheter til å samle formelle kvalifikasjoner eller ta fagbrev
2. NAV har ikke et egnet tilbud til målgruppen
3. Det er en erfaring at målgruppene lærer lite ved vanlig klasseromsundervisning
4. Det er behov for nye måter å jobbe på fordi det hele tiden kommer nye flyktninger/innvandrere med nye/andre forutsetninger enn flyktninger/innvandrere som har kommet tidligere
5. Det lokale arbeidsmarkedet endrer seg og «mettes» innen spesifikke sektorer

Problemoppfatninger sett fra flyktningene/innvandrerne som deltar i prosjektet:

1. Får ikke jobb
2. Har lite å sette på egen CV som arbeidsgivere etterspør
3. Går på mange NAV tiltak uten å komme videre (kvinnene)
4. Lærer ikke funksjonell hverdagsnorsk i klasserom på introduksjonsprogrammet/norskundervisning

Problemforståelsene fra prosjektledelsen og deltakerne trekker i samme retning. Deltakerne bekrefter gjennom erfaring at NAV ikke har tilbud som bidrar til at de som ønsker lønnet arbeid får det. Hovedfokuset i problemforståelsen handler om at manglende kompetanse gjør det vanskelig å få jobb. Kompetanse og arbeidserfaring er sentralt for hvorvidt man er attraktiv i arbeidsmarkedet. Det kommer ikke eksplisitt frem i problemforståelsene at arbeidsgivernes holdninger kan spille inn på sannsynligheten for å få jobb.

På bakgrunn av de formulerte problemene i «Skjærbyen» er det formulert flere mål for prosjektet. De retter seg både mot flyktningene/innvandrerne direkte og de inkluderer bredere samfunns mål.

Det overordnede målet for samarbeidet mellom NAV og de to sosiale entreprenørene er å bidra til *Nye innganger til formalkompetanse og fagbrev*

²³ IMDi: Tilskudd for kommunale utviklingsmidler (KUM), fra 2017. Denne tilskuddsordningen var forutfor ordningen Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak (TUKI) fra 2019.

Det overordnede målet kan operasjonaliseres i flere delmål:

Tabell 8.1: Prosjekt: Kvalifisering gjennom samarbeid med sosiale entreprenører. Målhierarki.

Mål på prosjektnivå	Mål for flyktingene	Mål på samfunnsnivå
Samarbeid mellom NAV og de to sosiale entreprenørene skal utvikle modeller for delkvalifisering som er tilrettelagt for målgruppens forutsetninger og rettet mot behov i det lokale arbeidsmarkedet	Ønsker kompetanse som gjør det lettere å få jobb i det lokale arbeidsmarkedet	Holdnings- og praksisendringer i det lokale næringslivet slik at bedriftene blir mer oppmerksomme på hvilke verdier personer i målgruppene kan tilføre bedriftene
Delkvalifisering skal bidra til at målgruppene får <i>dokumentert formell kompetanse</i> som er etterspurt i det lokale arbeidsmarkedet	Varig arbeid	
Delkvalifisering kombinert med språkopplæring skal styrke sjansene for å få jobb	Økonomisk selvstendighet	
	Fungerende muntlig norsk	

Det er godt kjent at voksne flyktinger med lite utdanning og dårlige norskkunnskaper har problemer i overgangen fra introduksjonsprogram til fagopplæring. Det har gitt ny interesse for modulbasert fagopplæring for flyktinger hvor språkopplæring kombineres med opplæring i fagspesifikt språk, sammen med skoleundervisning og utplassering i bedrift (Karlsdottir m.fl. 2017; Kuczera og Jeon 2019). Samarbeidet mellom NAV og de to sosiale entreprenørene i Skjærbyen prøver ut en modell for delkvalifisering som bygger på lignende perspektiver. Her kombineres opplæring i og praktisering av hverdagspråk og fagspråk i fagopplæringen som foregår i de sosiale entreprenørenes egne bedrifter eller verksteder og læringslokaler, og ved arbeidstrening i bedrift.

8.3 Hva er tiltakene i prosjektet?

Aktiviteter er det vi forbinder med prosjekter. I tillegg består de av organisering og finansiering. I dette avsnittet vil vi først si noe om hvordan prosjektet er organisert og finansiert. Deretter redegjør vi for aktivitetene – *eller hva som er intervensjonen i prosjektet*. Intervensjonen er det som skiller fra ordinær virksomhet og som skal bidra til at de forventede målene nås.

Organisering

Prosjektet er et samarbeid mellom NAV integrering og kvalifisering og to sosiale entreprenører. NAV er ansvarlig for samarbeidsprosjektet, men ikke for de to sosiale entreprenørene. De er organisert som to selvstendige foreninger som har vedtaksfestet at de ikke skal ta utbytte.²⁴

²⁴ «Samskap-Menn» vil gjennom å tilby arbeid i sine verksteder lære opp unge og menn med innvandrerbakgrunn i relevant arbeidsspråk og arbeidskultur for å oppnå en varig tilhørighet i det norske arbeidslivet. «Samskap-Kvinner» vil bidra til høyere sysselsetting blant byens innvandrerkvinner og stimulere til språkutvikling. Målet er å være et virkemiddel for kompetanseheving og empowerment.

De to sosiale entreprenørene startet sin virksomhet fordi de ønsket å bidra med sin kompetanse og alternative måter å jobbe på for å bidra til å løse integreringsutfordringer. I sitt arbeid er de sosiale entreprenørene avhengige av samarbeid med NAV for å rekruttere deltakere, for å hekte seg på eksisterende ordninger og for at deltakerne skal få en form for støtte til livsopphold før de kommer i jobb. NAV er avhengig av de sosiale entreprenørene for å kunne være mer fleksible og prøve ut alternative arbeidsmåter. Det var et godt utgangspunkt for samarbeid.

Prosjektleder er ansatt i NAV og har en 30% stilling i prosjektet. I tillegg har veileder i NAV 30% stilling i prosjektet. De to sosiale entreprenørene har til sammen 170% stilling fordelt med 40% på «Samskap-Menn» og 130% på «Samskap-Kvinner». Det er inngått samarbeidsavtaler mellom NAV og de to sosiale entreprenørene hvor det er definerte arbeidsoppgaver og målsettinger for samarbeidet.

«Samskap-Kvinner» ble opprettet i 2015 og har hele tiden samarbeidet med NAV om å fremme arbeidsmuligheter for kvinner fra land utenfor OECD, og som står utenfor arbeidsmarkedet.

«Samskap-Menn» har samarbeidet med NAV siden 2017 om å lette tilgangen til arbeidsmarkedet for menn med innvandrerbakgrunn med håndverkskompetanse, men som mangler dokumentasjon på hva de kan.

Foreningen Sosenteriet i fylket er partner i prosjektet og har ansvar for å lege til rette for kompetansehevende aktiviteter i samarbeid med prosjektgruppen.²⁵ Prosjektpartnerne har felles ansvar for å finne relevante arbeidstreningsplasser i lokalt næringsliv. Sosial entreprenør har ansvar for å følge opp samarbeidsbedrifter (søknad 2019).

Fylkeskommunen er med som dialogpartner for å finne frem til nye kvalifiseringsalternativer som kan styrke målgruppens tilknytning til varig arbeid (Søknad 2019). Det arbeides blant annet med å finne løsninger for realkompetansevurdering av voksne innvandrere uten grunnskole, som ønsker å ta delkvalifisering innenfor videregående opplæring. «Samskap-menn» samarbeider også med opplæringskontoret i fylkeskommunen. Leder for opplæringskontoret for industrifag kom og fortalte om hvordan de arbeidet og hvordan deltakerne i «Samskap-Menn» kan bli fulgt opp som praksiskandidat

Samarbeid med sosiale entreprenører er forankret i samfunnsdelen i kommuneplanen i «Skjærbyen» kommune. Det er vedtatt i kommunens strategiske næringsplan at det skal legges til rette for sosiale entreprenører som et tilskudd til byens andre tilbud til inkludering av flyktninger og andre innvandrere. Kommunen skal være en foregangskommune når det gjelder sosialt entreprenørskap («Skjærbyen» kommune, Kommuneplan 2019-2031 s. 31). Kommunen vedtok en egen tilskuddsordning for sosiale entreprenører i 2018, som i 2020 er på 1. million kr. Formålet med tilskuddsordningen er å fremme inkludering i arbeidslivet for utsatte grupper i kommunen.

Prosjektet arrangerte et utvidet prosjektmøte i mars 2020. Møtet hadde to hensikter. Den ene var å gjøre kjent og forankre prosjektet hos lokale og fylkeskommunale aktører. Den andre hensikten var å vise at prosjektets suksess er avhengig av at flere aktører samhandler og at de endrer noe på egne praksiser. Et eksempel er at fylkeskommunen arbeider for å tilrettelegge for at deltakerne i prosjektet som tar delkvalifisering opp mot læringsmål i videregående opplæring, kan realkompetansevurderes. Deltakere på møtet var: rådmann, fylkesdirektør i NAV, avd. for kompetanseutvikling og inkludering i fylkeskommunen, leder for NAV i kommunen, markedsavdelingen i NAV, avdeling for integrering og kvalifisering i NAV, næringslivs koordinatør og Jobbsjansen, i tillegg til prosjektdeltakere, IMDi og OsloMet.

Finansiering av prosjektet

Prosjektet har oppgitt et budsjett på kr.1.755.000 for første år, og kr. 1.915.000 for år 2 og 3. I tabellen nedenfor inngår inntekter for første år som til sammen er på 1.645.000. Prosjektet har i

²⁵ Sosenteriet er et klyngesamarbeid initiert av flere sosiale entreprenører i i regionen som har til formål å øke kunnskap og interesse for sosialt entreprenørskap og samskaping på tvers av sektorer. Hensikten er å bidra til arbeidsinkludering i regionen. Sosenterietsamarbeider med partnere i privat, frivillig og offentlig sektor. Nettverket får noe økonomisk støtte for å arrangere aktiviteter som løfter oppmerksomheten om sammenhengen mellom sosialt entreprenørskap og inkludering i arbeidslivet.
<https://www.sosenteriet.no/>

2019 brukt kr. 700.000 mindre enn budsjettet. Dette skyldes at det kun var aktivitet i ett semester på grunn av sen tildeling av midler.

Tabell 8.2: «Skjærbyen». Prosjektinntekter.

Inntekter 2019		
Imdi	Egenfinansiering	Andre inntekter
1.200.000	195.000	250.000

Andre inntekter kommer fra dekke av deler av husleieutgifter fra klyngenettverket for sosiale entreprenører, tiltaksavtalen mellom kommunen og «Samskap-Kvinner» og fra Jobbsjansen. De to sosiale entreprenørene får tilskudd som skal dekke kostnader til oppfølging og opplæring av deltakere, prosjektutvikling, utstyr, kurs, konferanser, husleie, samt kompetansehevende tiltak for andre kommuner gjennom fagverksteder.

Deltakerne får dekket livsopphold gjennom forskjellige ordninger; introduksjonsprogrammet, jobbsjansen og NAV.

8.4 Aktiviteter og trinn i prosjektet

Samarbeidet mellom NAV og de to sosiale entreprenørene handler om flere typer av tiltak på forskjellig nivå, men som henger sammen. Det ene dreier seg om samarbeid og samskaping mellom NAV og de sosiale entreprenørene for å utvikle alternative løp for formalkompetanse og fagbrev som egner seg for de målgruppene som prosjektet retter seg mot. Samarbeidet inkluderer formulering og videreutvikling av prosjektsamarbeidet, rekruttering, kartlegging av det lokale arbeidsmarkedet og hva slags kompetanse det er behov som kan være relevant for målgruppene, oppfølging og promotering av målgruppene og de enkelte deltakerne i det lokale arbeidsmarkedet. I dette samarbeidet inngår også utvikling av metoder og tiltak over for deltakerne. Samarbeidet mellom NAV og de sosiale entreprenørene legger føringer for den delen av prosjektet som retter seg direkte mot deltakerne.

Den delen av prosjektet som retter seg mot deltakerne er de synlige aktivitetene og som gjennom praksis vil vise om samarbeidet mellom NAV og de sosiale entreprenørene lykkes i sine ambisjoner.

Det konkrete arbeidet overfor deltakerne inkluderer en rekke aktiviteter som til sammen skal bidra til at de kommer nærmere målet om kvalifisering og arbeid. Aktivitetene beskrives nedenfor.

Rekruttering av deltakere

Målgruppene for de to delprosjektene er forskjellige, noe som påvirker rekrutteringsprosessen. Mens «Samskap-Kvinner» søker etter kvinner som står langt fra arbeidsmarkedet, søker «Samskap-Menn» etter menn med tidligere håndverkserfaring som de kan bygge videre på, eller bygge om for å få arbeid i Norge. NAV har ansvar for å rekruttere deltakere til de to delprosjektene. Deltakerne skal enten være jobbsøkere i NAV-systemet, i Jobbsjansen eller være del av introduksjonsprogrammet.²⁶ NAV veilederne kjenner deltakerne og vet hvem som kan ha behov for å nyttiggjøre seg av tilbudet. Det er laget former for søknadsskjema til potensielle deltakere til begge tiltakene, som de fyller ut i samarbeid med sin veileder.

²⁶ *Jobbsjansen* er utarbeidet etter modell av introduksjonsordningen, og er en videreføring av forsøksordningen Ny Sjanse som startet opp i 2005. Jobbsjansen Del A er rettet mot hjemmeværende kvinner med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 18 – 55 år og som står langt fra arbeidsmarkedet. Jobbsjansen Del C er forsøk med lengre programtid for deltakere i introduksjonsprogrammet. <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/kd/Verkemiddel-i-integreringsarbeidet/jobbsjansen/id2343473/>

I den første rekrutteringen av kvinner til deltakelse i «Samskap-Kvinner» foreslo NAV veilederne kvinner fra sin portefølje som de trodde passet til å delta i prosjektet. Ni kvinner ble rekruttert på denne måten for oppstart i august 2019. For å unngå en første siling av deltakere, ble prosessen endret ved rekruttering av neste kull i februar/mars 2020. Det ble hengt opp et oppslag internt på NAV til veilederne (Har du innvandrerkvinner i din portefølje som vil ha jobb?). Det ble ikke signalisert noe om yrke eller kvalifikasjoner for at tilbudet skulle være åpent for alle jobbsøkere i målgruppen. Det kom inn nesten 30 søkere til ti plasser. I tillegg er det rekruttert kvinner fra nabokommunen hvor det var informasjonsmøte for 18 kvinner. Prosjektleder i NAV og prosjektleder i «Samskap-Kvinner» vurderte søknadene og intervjuet søkerne sammen. De viktigste kriteriene var motivasjon, og at kvinnene hadde god fysisk helse for å unngå belastningsskader, da arbeid i restaurant- og matbransjen er fysisk krevende. Ifølge prosjektleder i NAV var det mer variasjon i gruppen våren 2020 enn i august 2019, når det gjelder kvinnenenes tidligere kompetanse og erfaring, noe som ifølge prosjektleder gir prosjektet flere muligheter for kvalifisering og jobbformidling. Vi vet ikke om den større variasjonen blant søkerne skyldtes endret måte å rekruttere deltakere på, eller om det skyldtes annen sammensetning av jobbsøkende kvinner med flyktning- eller innvandrerbakgrunn. De søkerne som ikke ble valgt, følges opp med vanlige tilbud fra NAV.

Rekrutteringen av menn til «Samskap-Menn» er mindre åpen og retter seg spesifikt mot menn med håndverkserfaring som går i introduksjonsprogrammet, som kan tenke seg å bli sveisere og som kan ha nytte av å lære på en annen måte enn gjennom tradisjonell klasseromsundervisning. Informasjon formidles gjennom veileder og via løpesedler på informasjonsmøter på introduksjonsprogrammet. Mennene må selv melde sin interesse til sin NAV veileder. I søknadsskjema spørres det etter motivasjon, tidligere arbeidserfaring og skolebakgrunn. Så avtales møte med prosjektleder for «Samskap-Menn» for å avklare flyktingens håndverkspraktiske erfaring og håndlag. Dette foregår i verksted, hvor flyktingen bruker verktøy for å vise hva han kan. Dersom det fortsatt er aktuelt å rekruttere flyktingen arrangeres et møte med tolk. Formålet er å gjennomføre en forventningsavklaring slik at flyktingen forstår hva deltakelse i «Samskap-Menn» innebærer, og prosjektleder får god forståelse for flyktingens motivasjon og tidligere håndverkserfaring. Det ble rekruttert fire menn til prosjektet i september 2019. Deretter ble det rekruttert tre nye deltakere for oppstart i januar 2020 og tre er blitt rekruttert våren 2020 for oppstart i august. Dette er i tråd med plan.

8.5 Aktiviteter rettet mot flyktingene/innvandrerne som deltar i prosjektet

«Samskap-Kvinner» og «Samskap-Menn» er to selvstendige sosiale entreprenører som har utviklet sine spesifikke tiltak og aktiviteter. Selv om tankegangen bak delkvalifiseringene ligner, er intervensjonene forskjellige. Vi beskriver derfor de to delprosjektene hver for seg.

Sentrale aktiviteter i «Samskap-Kvinner»

Dette delprosjektet har utviklet en modell som kombinerer delkvalifisering av innvandrerkvinner for arbeid innen restaurant- og matfag med praksis og norskopplæring.

Kvalifiseringen er tredelt. Den første fasen handler om rekruttering av kvinner som står utenfor arbeidsmarkedet og som man tror kan nyttiggjøre seg et opplegg for delkvalifisering i mat- og restaurantfag. Den andre fasen handler om en kombinasjon av kvalifisering og praksis. Den tredje fasen handler om sysselsetting hos den sosiale entreprenøren eller i ekstern bedrift.

Kombinasjon av kvalifisering og praksis

Denne fasen inkluderer opplæring i restaurant- og matfag (RMF) med kompetansemål for VG1, arbeidslivsforståelse. «Samskap-Kvinner» har ingen organisert norskopplæring. Prosjektleder og deltakerne erfarer likevel at de får forbedret språket gjennom kvalifiseringen fordi de snakker norsk på praksisplassen gjennom hele perioden. Tiltaket er organisert slik at kvinnene har en dag i uka med fag- og kulturoplæring og fire dager på praksisplass. Noen kvinner kan være sysselsatt i stedet for å være i praksis og følge kvalifiseringsløpet parallelt, eller de to aktivitetene kan komme etter hverandre.

Nå kan jeg regler, mattilsyn, avvik osv. Jeg kan lese oppskrifter og lage norsk mat. Jeg kan om emballasje og temperaturer for forskjellig mat. Hva skal i kjøleskap og hva skal i fryser. Hva slags temperatur skal grønnsakene ha? Jeg setter mat i kjøleskapet, skriver på hva det er og dato. Det nyeste står innerst og det eldste fremst. Nå gjør jeg det sånn hjemme også. Før visste jeg ingenting om dette, nå vet jeg masse! Jeg har en liten bok og skriver ned alt, alle nye oppskrifter osv. jeg skriver ned, leser hjemme, lærer og lager.

«Samskap-Kvinner» driver en kommersiell kafe, kantine og catering. Opplæringsarenaen er i kafeen. En av oppgavene her er å lage ukemeny med mat fra kvinnenens land, lage oppskrifter og samarbeide om å lage hverandres retter. På den måten er kvinnene med på å utforme innholdet i kafeens tilbud. Kvinnene starter med praksis i kafeen parallelt med opplæring fra første dag. Deretter blir kvinner som kan produsere de tjenestene som skal leveres sysselsatt hos den sosiale entreprenøren mens de er under kvalifisering, eller hos annen arbeidsgiver. De får de lønn i stedet for stønad fra NAV. Kvinner som har behov for lengre praksisperiode fortsetter i praksis i kafeen.

Sysselsetting

Kvinner blir sysselsatt hos sosial entreprenør eller i ekstern bedrift. Dersom de blir sysselsatt før kvalifiseringsopplegget er gjennomført, fortsetter de å følge dette slik at de kan oppnå delkvalifiseringen. En tidligere deltaker er ansatt som erfaringskonsulent for blant annet å veilede kvinnene i arbeidsmiljø og forventninger fra arbeidsgivere. Sosial entreprenør har jobbet aktivt ut i markedet for å skaffe mentorbedrifter som kan samarbeide om praksis- og arbeidsplasser.

Realkompetansevurdering

Målet var at fylkeskommunen som har ansvar for videregående opplæring skulle foreta realkompetansevurdering av deltakerne. Denne ordningen er foreløpig (juni 2020) ikke på plass. Men, det er lagt ned et stort arbeid for å fjerne de strukturelle hindringene for personer med liten formell kompetanse. Deltakerne får derfor dokumentasjon på kvalifiseringen fra sosial entreprenør. Det at læringsmålene er knyttet opp mot fagmål i VG1 gjør det mulig for kvinnene å ta fagbrev på sikt, dersom de blir realkompetansevurdert av fylkeskommunen og om de har slike ambisjoner.

Sentrale aktiviteter i «Samskap-Menn»

«Samskap-Menn» har etablert en modell for tilpasset opplæring i håndverksfag. Opplæringen er tilpasset næringslivets behov lokalt og den enkeltes forutsetninger. I prosjektet er kvalifiseringen derfor konsentrert om sveising.

Tiltaket er lagt opp i flere trinn som strekker seg fra rekruttering til fast jobb. Måltrettet og grundig rekruttering og kartlegging er ifølge prosjektleder nødvendig for å få tak i menn som har sannsynlighet til å gjennomføre delkvalifiseringen og bli ansatt i bedrift.

Relasjonsbygging

«Samskap-Menn» har lagt opp til hva de kaller for en helhetlig tilnærming til læring hvor det brukes mye tid på å bli kjent med deltakerne, hva de gjorde og kunne før og hvordan de levde. Intensjonen er å bygge tillitsrelasjoner, trygghet og motivasjon for å lære. Prosjektleder i «Samskap-Menn» er mye sammen med deltakerne og blir kjent med dem som personer, deres familieliv, historie mm. Det betyr at deltakerne har en mulighet til å ta opp ting som ligger utenfor sveiseopplæringen, om de har behov for det. Det kan være private forhold eller det kan være ting de lurte på i hvordan samfunnet fungerer, som er annerledes enn de kjenner fra før. Deltakerne utvikler også relasjoner til hverandre ved at de er få personer som er sammen i opplærings situasjonen over lang tid.

Prekvalifisering og yrkesutprøving

Deltakernes håndverksmessige erfaring kartlegges i detalj gjennom utprøvingen i verksted. I dette inngår også i hva slags type arbeid vedkommende har utviklet sin håndverkskompetanse i. Denne kunnskapen brukes videre inn i undervisningen for å skreddersy kvalifiseringsplan til den enkelte deltaker. Prekvalifiseringen omfatter teoretisk og praktisk opplæring for å sikre at vedkommende

kan det som trengs for å gjennomføre delkvalifiseringen i sveising. Et annet hensyn med kartlegging og prekvalifisering er å sikre at den enkelte deltaker kommer på rett praksisplass.

Fagopplæring i sveis

Deltakerne får en første innføring i sveising av prosjektleder i «Samskap-Menn» sitt verksted. Prosjektleder er selv håndverker og kan gi en første praktisk introduksjon i faget. Deretter går deltakerne to dager i uka i til sammen 12 uker på sveiseopplæring i ekstern bedrift og en dag i uka i prosjektverkstedet. Der oppsummerer de hva de har lært, for å sikre at de har skjönt og forstått undervisningen. Teoriundervisningen handler om opplæring i bedrift og korresponderer med læringsmål i VG3. Her inngår HMS, kvalitetssikring og relevant fagspråk. Undervisningen inkluderer også arbeidsmiljø, gruppedynamikk og praktisk arbeid i verksted. Sveising handler om bruk av varme i bygg. For å styrke jobbmulighetene har to av deltakerne fått opplæring og blitt sertifisert i varme arbeider. Det er et sertifikat som etterspørres i bedrifter som ansetter sveisere. De to siste dagene i uka følger deltakerne vanlig undervisning introduksjonsprogrammet.

Sertifisering

Opplæring i sveising er knyttet opp mot læringsmål i VG3. Når opplæringen er gjennomført tar deltakerne en sveiseprøve med sensor fra Det Norske Veritas. Det gir godkjente sertifikater som etterspørres i næringslivet. Sertifikatene er godkjent i hele Europa. To av deltakerne har våren 2020 også blitt sertifisert i varme arbeider.

Utprøving og opplæring i bedrift

Etter bestått sertifisering utplasseres deltakerne i bedrift. Det er inngått avtaler med bedrifter som har behov for sveisere i forkant av opplæringen. Deltakerne følges opp av sosial entreprenør mens de er i praksis. Det er en intensjon at bedriftene skal ansette deltakerne etter hvert om de får behov for flere folk og dersom deltaker har vist at han fungerer og er motivert for å jobbe.

Ansettelse

Målet til «Samskap-Menn» er at deltakerne skal få fast jobb, fortrinnsvis i full stilling. Sosial entreprenør jobber aktivt gjennom sitt nettverk for å finne arbeidsplass og følger opp forhandlinger og arbeidskontrakt om deltaker ønsker det. Sosial entreprenør følger også opp deltakeren under prøvetiden. Det er en periode som sosial entreprenør anser som kritisk, da det er i denne perioden arbeidsgiver vurderer og tar valget om å ansette flyktningen. Fordi delkvalifiseringen er knyttet til sveising er det mer aktuelt å identifisere bedrifter med sveisevirksomhet enn å gå bredt ut i håndverksmarkedet.

Andre aktiviteter for å legge til rette for delkvalifisering i samarbeid med sosiale entreprenører

Prosjektet driver målrettet forankringsarbeid for å styrke kommunene i fylket sin kompetanse til å samarbeide med lokale sosiale entreprenører i integreringsfeltet. Dette skjer gjennom informasjonsmøter og organiserte fagverksteder (3) for kommunene i fylket.

For å skaffe eksterne praksisplasser og partnerbedrifter samarbeidet begge de to sosiale entreprenørene med markedsavdelingen i NAV om å finne praksis- og partnerbedrifter. De sosiale entreprenørene har opparbeidet nettverk og godt rykte blant lokale arbeidsgivere. Mentor for deltakerne i partnerbedrifter tilbys veiledning.

«Samskap-Kvinner» og prosjektleder i NAV jobber for å få på plass realkompetansevurdering i fylkeskommunen for personer uten grunnskole. Fylkeskommunen følger opp saken videre med Utdanningsdirektoratet.

8.6 Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter.

Målet for dette prosjektet er at samarbeid mellom NAV og to sosiale entreprenører skal bidra til å utvikle modeller for delkvalifisering for voksne flyktninger og andre innvandrere med lite eller ikke dokumentert utdanning. Fullt fagbrev er ikke et eksplisitt mål for prosjektet. Det begrunnes med at

det tar lang tid og med at det må foregå hos sertifiserte opplæringsinstitusjoner. Det antas at dokumentert delkompetanse som er etterspurt i det lokale arbeidsmarkedet vil gjøre det lettere for deltakerne å få lønnet arbeid. Det forventes at deltakerne blir motiverte av å delta i kvalifiseringsløp når det kan tas som avgrensede moduler og at det vil styrke deres muligheter for arbeid. Deltakerne i begge prosjektene uttrykker at deres motivasjon for å delta er forventninger om at det skal føre til jobb. Lønnet arbeid forbindes med å tjene egne «frie» penger, til forskjell fra støtte fra NAV. Like viktig er å gjøre noe meningsfullt. Det er også forventninger om at deltakerne lærer å kommunisere på norsk og lærer om norsk kultur og arbeidsliv gjennom å delta i prosjektet.

Resultater, progresjon og dokumentasjon

Prosjektet har tre hovedmål: utvikling av relevant delkvalifiseringsopplegg, at deltakerne blir delkvalifisert og at de får jobb.

NAV har gjennom sitt samarbeid med de to sosiale entreprenørene lyktes med å lage delkvalifiseringsopplegg som bygger på behov i det lokale arbeidsmarkedet og som er tilpasset deltakernes forutsetninger for å lære.

Deltakerne har gjennomført og gjennomfører kvalifiseringen og de sosiale entreprenørene utsteder kursbevis som dokumenterer hva deltakerne har lært. Deltakerne i «Samskap-Menn» blir også sertifisert gjennom Det Norske Veritas. Ordning for realkompetansevurdering av kvinnene som tar restaurant- og matfag VG1, er foreløpig ikke på plass.

Et viktig mål er bedre norskkunnskaper. Norskferdighetene måles ikke ved oppstart og slutt, men deltakerne fortalte at de hadde blitt bedre til å snakke, uttrykke seg og ta initiativ i samtaler, noe som hadde gjort hverdagslivet lettere. De hadde fortsatt mye å lære, og mennene fortalte at selv om de fungerte og kunne spørre kolleger om ting knyttet til arbeidsoppgaver, var det vanskeligere å følge med i pausesamtaler.

I sluttrapporten til IMDi for 2019 kommer det frem at seks av de ni kvinnene som startet i «Samskap-Kvinner» har fått ordinært arbeid. Kvinnene som deltok fra Jobbsjansen blir skrevet ut av Jobbsjansen når de får jobb og arbeidsinntekt. Prosjektet fortsetter imidlertid å følge dem opp med formell kvalifisering. Av de fire mennene som startet i «Samskap-Menn», fikk én jobb i løpet av høsten 2019. De tre andre deltakerne gjennomførte opplæring høsten 2019 og ble sertifisert før jul. En fikk fast jobb på full tid i januar 2020 og de to andre har fått jobb i løpet av våren.

Et annen type resultat av prosjektet er hva slags fremtidsutsikter deltakerne ser for seg. Både kvinnene og mennene uttrykte at de gjennom deltakelsen i prosjektene har fått en ny kurs i livet og at de ser muligheter fremover. På spørsmål om planer for førstkommende høst og 5 år frem i tid var det gjennomgående svaret fast jobb. Det skyldtes en kombinasjon av at familiene trenger penger og at de opplever det som langt mer meningsfylt å jobbe og tjene egne penger enn å være hjemme og få penger fra NAV. Å kunne forsørge seg selv var et gjennomgående mål blant både kvinner og menn. Et par inkluderte videre kvalifisering på vei mot ønsket jobbsituasjon.

8.7 Faktorer som kan fremme og hindre måloppnåelse

Ut fra den informasjonen vi har om dette prosjektet, fremstår det som relativt vellykket. Det er likevel forhold som kan påvirke måloppnåelsen. Det kan være knyttet til deltakerne, prosjektet og til omgivelsene.

Ifølge prosjektlederne fremmer det sjansene for å lykkes at begge prosjektene tar utgangspunkt i og tilpasser opplæringen til hva deltakerne kan fra før. Det gir deltakerne en opplevelse av at de kan noe som det kan bygges videre på, og som igjen kan motivere for læring. Deltakerne fremhever selv at det å erfare at de lærer, bidrar til økt motivasjon for å lære mer.

Det kan se ut til at praksisnær kvalifisering i små steg og med rom for gjentakelser også bidrar til at deltakerne blir motiverte for å lære, fordi det legger til rette for forståelse. Godkjent dokumentasjon for delkvalifisering viser deltakerne at de mestrer innenfor kvalifiseringssystemet i Norge. Dokumentasjon fungerer som et attraktivt virkemiddel og mål som gir deltakerne produkter å sette på sin CV. Det antas at slik delkvalifisering også kan motivere noen til å ta fullt fagbrev på

sikt. Og, det antas at det kan bidra til å trygge arbeidsgivere til å ansette folk med innvandrer/flyktningebakgrunn dersom de har dokumentasjon på kompetanse som etterspørres i deres virksomheter.

Det er et mål at deltakerne skal bli bedre i norsk. I begge delprosjektene understreker deltakerne at de lærer norsk gjennom å snakke med prosjektleder, hverandre og med andre ansatte på praksisstedene. Mens kvinnene snakker norsk med andre med innvandrerbakgrunn når de er i praksis, er mennene bare sammen med norsktalende. Kvinnene snakker imidlertid norsk med kunder.

Stabil prosjektledelse i de to sosiale entreprenørene og i NAV ser ut til å fremme gjennomføring av prosjektene. Kontinuitet har gjort det mulig for de prosjektansvarlige å jobbe sammen og målrettet over tid. NAVs prosjektleder drives blant annet av et ønske om å utvikle alternative måter for bruk av NAVs virkemidler i samarbeid med de sosiale entreprenørene, for å fremme kvalifisering og sysselsetting av innvandrere lokalt.

Prosjektleder i NAV tror det hadde vært gunstig for prosjektet om hun hadde hatt en større stillingsprosent. Det hadde gitt større mulighet til å følge opp de sosiale entreprenørene, samarbeid på tvers av kommuner og jobbe med kvalitetsutvikling i prosjektet.

Det er et mål at det lokale arbeidsgivere skal bli mer villige til å ansette flyktninger og andre med innvandrerbakgrunn. «Skjærbyen» er en mellomstor by. De sosiale entreprenørene kjenner byen og bygger opp selvstendig nettverk og tillit blant arbeidsgivere både på grunn av den samfunnsmessige innsatsen de gjør, og måten de arbeider på. Det at de har synlig kafe og verksted i bybildet kan også bidra til å gjøre dem kjent. Det antas at de sosiale entreprenørenes nettverk, mandat og rolle bidrar til at deltakerne i prosjektene får praksisplass og ansettelse i eksterne bedrifter.

Deltakerne er inne i prosjektene i inntil 6 måneder. Det er relativt kort tid til å nå målet om delkvalifisering, bedre norskkunnskaper og varig tilknytning til arbeidslivet. Deltakere som ikke går over i ordinært arbeid etter gjennomført prosjekt, kan bli demotivert for videre innsats. Denne gruppen må over på sosialstønad om det ikke er alternative tiltak/aktiviteter med livsopphold de kan fortsette på. Korona pandemien våren 2020 økte arbeidsledigheten i byen til 12 prosent på det verste. Nesten 18 prosent av unge i alderen 18-24 år i fylket var ledige ved utgangen av april. Det innebærer at målgruppen i prosjektet får større konkurranse når de skal ut i jobbmarkedet. Betingelsene i arbeidsmarkedet har endret seg radikalt siden prosjektet startet, og endrer seg fortsatt.

Skepsis fra arbeidsgivere kan fungere som en barriere for deltakernes overgang til arbeid. Som nevnt over har prosjektet og NAV tatt flere initiativ for å bygge ned arbeidsgiveres skepsis. Det inkluderer formidling gjennom nettverk, informasjonsmøter med presentasjon fra arbeidsgivere som har gode erfaringer, partnerbedrifter, oppfølging på arbeidsplass mm. Det antas at denne typen påvirkningsarbeid har bidratt til at arbeidsgivere har tatt inn deltakere på praksis og i arbeid.

Deltakerne fremhever at prosjektlederne og måten de jobber på bidrar til mye og stabil kontakt. De har blitt kjent med dem på en annen måte enn med en veileder på NAV. De har bygget opp tillitsrelasjoner, noe som gjør at det er rom for å ta frem flere sider ved livssituasjonen enn bare det som er knyttet til kvalifisering. Det virker som at den tette kontakten med prosjektleder og de andre i prosjektet bidra til å styrke motivasjonen.

8.8 Implementeringskvalitet

Aktivitetene i prosjektet er stort sett gjennomført etter planen, er pågående eller under planlegging i tråd med plan. En aktivitet er utsatt. Det gjelder møte mellom «Samskap-Kvinner» og renholdsavdelingen i kommunen for sondering av samarbeid og praksisplasser. Møtet er ikke avholdt fordi renholdsavdelingen ikke har behov for ny rekruttering (sluttrapporten). For å opprettholde den samme fagretningen og kvalifikasjonene hos deltakerne, endret prosjektet sektor fra kommunalt renhold til «Housekeeping» på hotell og praktisk bistand i hjemmet. Dette viser fleksibilitet på prosjektnivå.

Oppfølging av deltakere og individuell tilpasning

Det inngår i samarbeidsprosjektet med NAV at begge de to sosiale entreprenørene skal tilpasse tilbud og kvalifisering til deltakerne og til behov i det lokale arbeidsmarkedet.

Begge de to sosiale entreprenørene er opptatt av individuell tilpasning i gjennomføringen av delkvalifiseringen. Den pedagogiske tilnærmingen for å få dette til er en form for det som kalles for sosiokulturelt perspektiv på læring. Et slikt læringssyn bygger på en antakelse om at tidligere og forventet læring skjer gjennom bruk av språk koplet med deltakelse i sosial praksis (Säljö, 2001; Vygotsky, 1971). Den sosiale rammen antas å ha betydning for læringen. Ut fra et slikt perspektiv forsøker de sosiale entreprenørene å få innsyn i hva deltakerne kan fra før og i hvilke situasjoner de har brukt kunnskapen, for igjen å benytte det inn i delkvalifiseringen. Ut fra samme forståelse antas det at ting og redskaper som brukes i kvalifiseringen i verksted og kjøkken/kafe vil fremme læring, fordi de er del av den sosiale virkeligheten som inngår i og er målet for læringen.

Begge de sosiale entreprenørene har flyttet klasserommet til arena for praksis (kafe, verksted). Den nære kontakten og den alternative læringsmetodikken bidrar til at de sosiale entreprenørene får god kjennskap til hva deltakerne kan fra før og hva som er relevant for dem i deres nye situasjon, noe som gjør det mulig å ha et fleksibelt opplæringsopplegg tilpasset individuelle behov.

Korona pandemien har endret gjennomføringen av prosjektet

12. mars 2020 stengte Norge på grunn av korona pandemien. Dagen etter, den 13.mars ble de praktiske delene i «Samskap-Menn» og «Samskap-Kvinner» stoppet. Undervisningen ble omorganisert og gjennomført via digitale plattformer. Det har gjort det mulig å opprettholde teoridelen i delkvalifiseringen og gi oppgaver tilhørende sveisefaget, mens kvinnene har jobbet med fagstoff for å trene til realkompetansevurdering. Oppfølgingen har vært på telefon, Messenger og Zoom. Ifølge prosjektleder for «Samskap-Menn» virker det som om deltakerne har taklet digital undervisning og kommunikasjon. Prosjektleder har også informert underveis om hva korona pandemien betyr for deltakerne og deres hverdagsliv. «Samskap-Menn» har avtalt med sveisesenteret om å starte opp igjen praksisdelen 27.april.

Korona pandemien har dermed tvunget de sosiale entreprenørene og deltakerne til å kommunisere på og lære via digitale plattformer. Dette kan gi en nyttig bi-effekt, gitt at Norge er et gjennomdigitalisert samfunn og digitale plattformer er sentralt på de fleste arbeidsplasser og i kommunikasjon mellom myndigheter og borgere.

Prosjektet «Kvalifisering gjennom samarbeid med sosiale entreprenører» ble igangsatt og videreutviklet under «normale» betingelser i arbeidsmarkedet. Foreløpig vet vi ikke om korona situasjonen bidrar til en vending i samskapingen mellom NAV (prosjektleder) og de to sosiale entreprenørene.

8.9 Erfaringer fra samarbeidet mellom NAV og de to sosiale entreprenørene

Prosjektet åpner for at det etablerte samarbeidet mellom NAV og de to sosiale entreprenørene kan videreutvikles. Forventningen er at samarbeidet skal gi et annet mulighets- og handlingsrom for å løse integreringsutfordringer enn om kommunen løser oppgaven alene. Prosjektet har utviklet en modell for slikt samarbeid for at arbeidet skal være overførbart til andre kommuner. Prosjektet har samtaler med nabokommuner, men opplever at samarbeid om sosialt entreprenørskap på integreringsfeltet og utveksling av tjenester rettet mot flyktingene tar tid å utvikle. Som nevnt tidligere er det imidlertid igangsatt rekruttering av kvinner til prosjektet fra nabokommunen.

Erfaringer med samskaping

IMDi forventer at samarbeid mellom kommuner og sosiale entreprenører om arbeidsrettet kvalifisering skal bidra til samskaping. Samskaping er ikke entydig begrep. En mye brukt definisjon i samfunnsvitenskapen er at samskaping i tilknytning til offentlig sektor handler om at offentlige og

private og/eller sivile aktører arbeider sammen gjennom å dele kunnskap og ressurser med hverandre. Gjennom deling inngår de som aktive deltakere i en prosess for å skape verdier (Røiseland & Lo, 2019). En mer radikal form for samskaping (som bygger på Røiseland) som passer prosjektene i tilskuddsordningen bedre, kan være at sosiale entreprenører trekkes inn i den lokale oppgaveløsningen på integreringsfeltet og hvor verdiskapingen tar form av nye og bedre løsninger som et resultat av samarbeidet. Samskapingen og resultatene av den vil dermed være en effekt av at NAV samarbeider med de sosiale entreprenørene. Da blir samarbeidet noe mer enn kjøp av en alternativ tjeneste. Prosjektet mener det foregår samarbeid og samskaping mellom NAV og de to sosiale entreprenørene og at dette foregår på tvers av kompetanse. Samskapingen foregår blant annet gjennom jevnlig dialog mellom prosjektleder i NAV og de to sosiale entreprenørene for å legge til rette for best mulig oppgaveløsning innenfor knyttet til delkvalifisering. Samskapingen handler dermed både om å samarbeide om oppgaver og tydeliggjøring av hva de hver for seg er gode på som kan styrke integreringsarbeidet overfor målgruppene.

I prosjektet var det reflektert lite over hvorvidt samarbeidet kunne bidra til innovasjon i NAV.

Hva gjør de sosiale entreprenørene som NAV ikke gjør?

Det er flere forskjeller på tjenestene som tilbys av NAV og de sosiale entreprenørene. Når det gjelder avklaring av flyktnings oppgitte kompetanse i håndverksfag, benytter veileder i NAV kartleggingssamtaler, mens «Samskap-Menn» har fagperson med håndverkskompetanse som tester flyktingen gjennom praksis i verksted. Det har vist seg å gi større sannsynlighet for rett avklaring og bidrar til at vedkommende kan sluses raskt videre på rett kvalifisering eller praksisplass.

Når det gjelder kvalifisering er NAV opptatt av at deres deltakere skal ta fullt fagbrev. Det er langt frem for voksne flyktinger og andre innvandrere uten dokumentert eller gjennomført grunnskole. Mange av deltakerne er godt voksne og har behov for jobb raskt. NAV og de to sosiale entreprenørene har derfor utviklet opplegg for delkvalifisering ut fra tanken om at noe kvalifisering er bedre enn ingen, og at gjennomført delkvalifisering kan motivere for mer kvalifisering og ev. fagbrev.

Til forskjell fra NAV skaper begge de to sosiale entreprenørene arbeidsplasser som deltakerne mestrer, hvor de får arbeidserfaring, lønn og noe å sette på egen CV som gjør det lettere å komme videre. NAV trekker frem at de sosiale entreprenørenes evne til å skape arbeidsplasser har tydeliggjort for NAV at de må skape arbeidsplasser ut fra folk kan. Det innebærer blant annet evne til å se hvordan medbrakt kompetanse kan omsettes til typer av jobber som det er behov for lokalt.

Det er et mål i prosjektet at deltakerne skal få lønnet arbeid som de kan leve av. «Samskap-Menn» jobber derfor aktivt for å holde på sine deltakere slik at de ikke slutter underveis for å ta midlertidige jobber. Prosjektleder kopler bedrifter og arbeidsklare «sveisere» for at mennene skal få faste jobber som passer til deres nyervervete kvalifikasjoner. Ifølge prosjektleder for «Samskap-Kvinner» tar det tid å få fotfeste i arbeidsmarkedet. Fordi noen får vikariater og annet kortvarig arbeid, har «Samskap-Kvinner» sysselsatt noen av kvinnene flere ganger. Denne formen for å skape arbeidsplasser og sysselsette arbeidssøkere direkte foregår ikke i NAV. Sysselsettingen har vært mulig fordi «Samskap-Kvinner» og deltakerne har opprettholdt kontakt etter at kvinnene var ferdige i «Samskap-Kvinner». «Samskap-Kvinner» har også tatt i bruk mellomløsningsforordninger for at kvinnene skal få beholde jobb. Det dreier seg om at «Samskap-Kvinner» har påtatt seg arbeidsgiveransvar for kvinner som leverer tjenester til andre bedrifter, slik som for eksempel syersker og kantineverter. Basert på intervjuer med prosjektlederne kan det synes som om at delkvalifiseringen i «Samskap-Menn» lettere leder til faste heltidsstillinger enn i delkvalifiseringen i «Samskap-Kvinner». Mens noen kvinner får heltidsstillinger, får andre frivillig eller ufrivillig deltid. Dette kan skyldes bransjeforhold; industri mot restaurant, kafe, kantine og renhold. Behovet for midlertidige løsninger er dermed større i «Samskap-Kvinner», for at ikke kvinnene på nytt skal ende opp i NAVs arbeidsledighetsstatistikk og ev. komme i nye tiltak.

Endringer i NAV i prosjektperioden

NAV har endret seg i løpet av prosjektperioden og har blitt noe likere de sosiale entreprenørene på ett punkt. Veilederne i introduksjonsprogrammet skal nå følge opp flyktingene så lenge de har behov for det, også etter at introduksjonsprogrammet er ferdig. Det betyr at flyktingene får færre veiledere i NAV å forholde seg til.

8.10 Innvandrernes og flyktingenes erfaringer

Det sentrale budskapet fra flyktingene er at deltakelsen i prosjektene må føre til jobb. Helt til de får jobb, er de usikre på om de vil få det. For å styrke sjansene for å få jobb etterlyste noen mer fagopplæring. Mennene ønsket flere sveisekurs mens noen av kvinnene var opptatt av at de måtte få mer fagopplæring i mat- og restaurantfag. Kvinnene var også opptatt av at de måtte få dokumentasjon på gjennomført praksis slik at de kunne sette det på sin CV. Dette ble særlig fremhevet av dem som tidligere hadde vært på flere praksisplasser organisert av NAV. Opptattheten av å få jobb viser at deltakerne og prosjektene har samme mål.

Det gjennomgående inntrykket er at deltakerne opplever at prosjektene og måten å lære på fungerer og gir motivasjon for mer læring. Sammenligningen med klasseromsundervisning var at det var kjedelig, kanskje fordi det var vanskelig å forstå, mens å lære direkte i kjøkken, på kafe og i verksted bidro til at de lærte gjennom arbeidsoppgaver og bruk av relevante redskaper. Flyktingene erfarte at de lærte mange ting om det å jobbe – fra selve arbeidsoppgaven, til arbeidsmiljø til synet på å jobbe og kunne forsørge seg selv i Norge, gjennom den praksisnære læringen. Dette fungerte igjen som motivasjon for å lære mer om HMS, KS, hygiene, internkontroll mm.

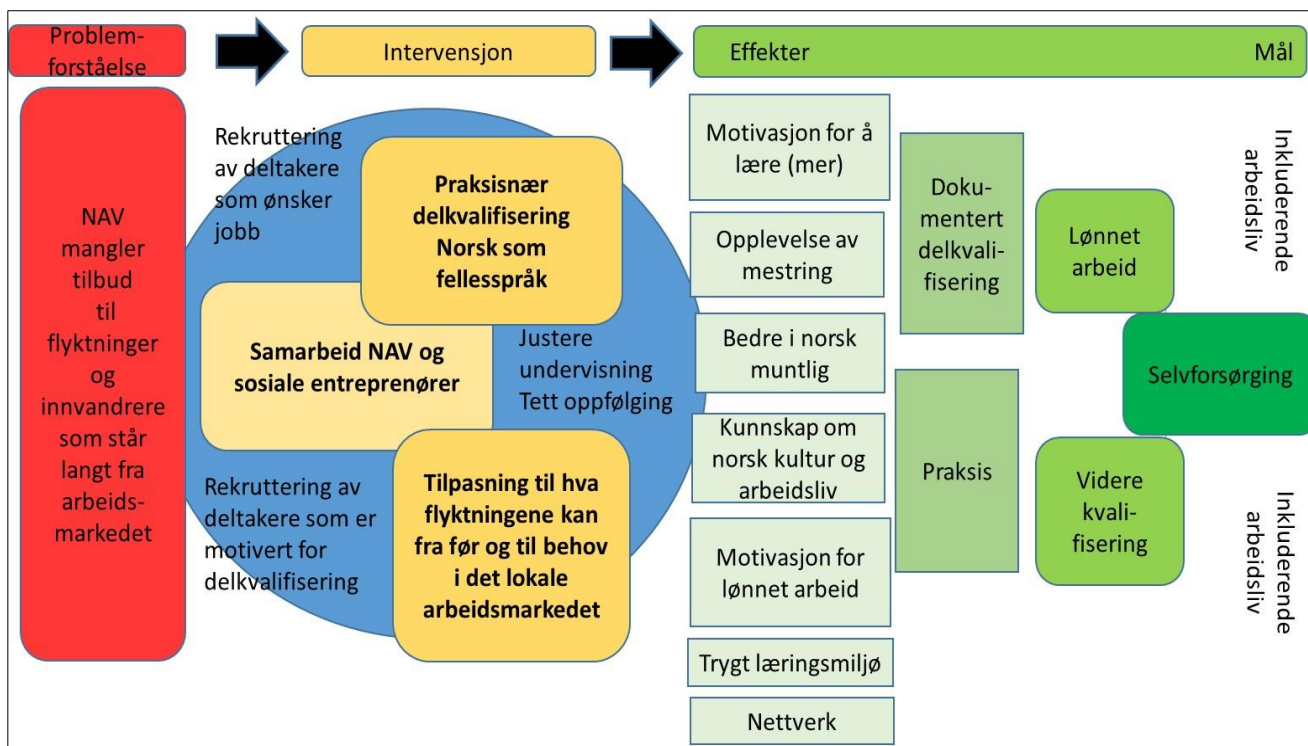
I tillegg til erfaringer knyttet opp mot aktiviteter og mål for prosjektene, kom det frem at deltakelsen i prosjektene over tid, bidro til at flyktingene utviklet nettverk seg imellom og med prosjektleder. Nettverk seg imellom kunne blant annet brukes for å utveksle erfaringer med hvordan «Norge» fungerer og finne jobb. Langvarig og stabilt forhold til de sosiale entreprenørene gjorde at de kunne spørre om ting de lurte på, eller ikke forsto i en trygg atmosfære. Det gjorde det også tilstrekkelig trygt å ta opp og snakke om ting som oppleves som vanskelig, slik som vold eller overgrep i hjemmet.

8.11 Evaluering av programteorien

I dette avsnittet skal vi se kort på om prosjektet i «Kvalifisering gjennom samarbeid med sosiale entreprenører» ser ut til å få til det initiativtakerne til prosjektet forventet å få til. Forventningene er på to nivåer som henger sammen. For det første handler det om forventninger om at aktørene tror at de kan få til alternative tjenester dersom NAV samarbeider med sosiale entreprenører fordi sosiale entreprenører har et friere mandat og en annen rolle enn NAV når det gjelder å løse sosiale problem. Denne forventningen finner støtte i policy studier av sosialt entreprenørskap og gjennomsyrrer samarbeidet mellom NAV og de to sosiale entreprenørene. For det andre handler det om forventninger om at de alternative metodene og tjenestene som utvikles treffer målgruppenes behov slik at deltakerne tilegner seg ferdigheter og kompetanse som kan lette overgangen til arbeidsmarkedet. For det tredje handler det om forventninger om at prosjektet skal bidra til holdningsendringer blant lokale arbeidsgivere slik at de ser verdien i å ansette flyktinger og andre med innvandrerbakgrunn.

Figuren under forsøker å oppsummere de tidligere kapitlene ved å fremstille en modell for hvordan prosjektet i «Skjærbyen» er tenkt og til dels erfart. I korte trekk handler det om å identifisere problemet som var utgangspunktet for prosjektet, definere hva man ønsker å oppnå (mål), hva man har gjort for å få det til (intervensjon) og hva slags effekter intervensjonen (vil) fører til, som skritt på vei til det endelige målet.

Figur 8.1: «Skjærbyen». Modell for sammenheng mellom problemforståelse, intervensjon, effekter og mål.



Modellen viser at den sentrale intervensjonen er samarbeidet mellom NAV og de to sosiale entreprenørene og deretter hva de gjør (delkvalifisering), hvordan de tilrettelegger undervisningen og samarbeid med det lokale arbeidsmarkedet. NAV er mest involvert i tidlig fase, i rekrutteringen, mens de sosiale entreprenørene har hovedansvaret for gjennomføring av delkvalifiseringen og kontakten med bedrifter. Effektene i modellen er på individnivå blant dem som prosjektet er rettet mot (flyktninger og innvandrere) og som det forventes skal få lønnet arbeid og kunne bli selvforsørget på sikt. Mens prosjektet forventet at deltakerne skulle bli bedre i norsk og få større kunnskap og forståelse for norsk kultur og arbeidsliv, forteller deltakerne at delkvalifiseringen og måten det gjøres på, også bidrar til at de får styrket sin motivasjon både for kvalifisering og for lønnet arbeid. Måten delkvalifiseringen gjennomføres på bidrar til et trygt læringsmiljø, noe som igjen motiverer for læring. Styrket motivasjon og tillit til det prosjektet man er med på, gjenfinnes i studier av sosialt entreprenørskap (Se NIBR-rapport 2020:14). Måten delkvalifiseringene gjennomføres på bidrar også til at deltakerne utvikler nettverk seg imellom og med sosial entreprenør, noe som igjen kan bidra til en følelse av trygghet og inkludering. De lysegrønne mellomliggende effektene forventes å bidra til at deltakerne gjennomfører delkvalifisering og praksis. Hvorvidt de får jobb og blir selvforsørgende, vil både avhenge av kvalifiseringen de har skaffet seg, behovet for arbeidskraft lokalt og hvorvidt de lokale arbeidsgiverne er positivt innstilt til å ansette flyktninger. Det antas at noen kan bli motivert for å ta ytterligere kvalifisering. Utover egen motivasjon, vil det avhenge av hvordan utdanningssystemet legger til rette for fagkvalifisering blant voksne søkere uten godkjent grunnskole.

Prosjektet har ikke svekket antakelsen om at dokumentert delkvalifisering vil være en styrke i møte med arbeidslivet. Det er imidlertid erfart at det er et stykke vei å gå for å få det formelle på plass for at voksne flyktninger og andre innvandrere uten godkjent grunnskole kan bli realkompetansevurdert for fag i videregående opplæring. Her møter de sosiale entreprenørene hindringer i det formelle utdanningssystemet. Arbeid for ønskete endringer er satt i gang, men må gjennomføres på systemets premisser. De sosiale entreprenørene har godt utviklet nettverk i det lokale arbeidsmarkedet, noe som ser ut til å senke terskelen til overgang til arbeid, men det fjerner ikke terskelen. Overgang til relevant arbeid og arbeid man kan leve av er fortsatt en utfordring, men antakelsen om at kvalifisering senker terskelen er ikke svekket.

Sentrale mekanismer

Et sentralt spørsmål er hva som gjør at dette prosjektet ser ut til å virke bedre for flyktingene og innvandrerne enn ordinær deltakelse i introduksjonsprogrammet og andre tiltak fra NAV. Mulige forklaringer kan være at det er brukt tid på å avklare hva som er deltakernes kompetanse og som dermed blir deres utgangspunkt for kvalifisering. Et annet moment er at kvalifiseringen er koplet med praksis og foregår på den sosiale arenaen som læringen er koplet til. Dermed blir læringen hele tiden konkret og knyttet til det nære og ikke teoretisk og abstrakt slik som i vanlig klasseromsundervisning. På samme måte lærer de muntlig norsk knyttet til de konkrete arbeidsoppgavene.

Utgangspunktet for den konkrete intervensjonen er samarbeidet mellom NAV og de to sosiale entreprenørene. For at samarbeidet skal fungere etter intensjonen må visse mekanismer være på plass. Prosjektet har erfart at følgende aspekter bidrar til at samarbeidet fungerer og hele tiden videreutvikles. For det første – at de sammen løser sosiale problemer som det gir mening å få til. For at samarbeidet skal fungere etter intensjonen – samarbeid for samskaping – forutsetter det videre at de har tillit hverandre, hverandres kompetanser og fortrinn. Dermed er det sentralt at samarbeidet er fundert i formelle samarbeidsavtaler og at det er satt av tid til samarbeid. I samarbeidet inngår avklaring av mål og forventninger og at det er åpenhet for endringer i hvordan arbeidet legges opp, basert på hva som virker, mulige løsninger og endringer i det lokale arbeidsmarkedet. Forankring av samarbeid med sosiale entreprenører i kommuneplan bidrar til å gjøre denne typen samarbeid legitimt i kommuneorganisasjonen.

8.12 Muligheter for fortsatt samarbeid mellom NAV/kommune og de sosiale entreprenørene

I sluttrapporten fra prosjektet står det at NAV ønsker å fortsette med opplæring av målgruppene med læringsmål opp mot videregående opplæring. Begrunnelsen er at målgruppene er blant dem som står lengst fra arbeidsmarkedet og som derfor vil ha stort utbytte av opplæring som fører til kompetansebevis eller fagbrev (på sikt). NAV vil også fortsette å jobbe med Fylkeskommunen for å etablere en ordning for realkompetansevurdering av voksne innvandrere uten godkjent grunnskole, som tar delkvalifisering i fag på videregående opplæring.

I forbindelse med omorganisering i NAV er Kvalifiseringsprogrammet (KVP) lagt til NAV Integreering og kvalifisering. KVP er et kvalifiseringsprogram med individuell tilrettelegging som skal føre til arbeid eller utdanning, på lignende måte som introduksjonsprogrammet. NAV Integreering og kvalifisering ser det som hensiktsmessig å vurdere ordningen for flere innvandrere enn de har gjort før, da KVP skal vurderes for alle borgere uavhengig av opprinnelsesland.²⁷ Deltakere i KVP kan økonomisk støtte på tilsvarende nivå som introduksjonsprogrammet.

Det er sannsynlig at NAV/kommunen vil fortsette å samarbeide med sosiale entreprenører om lokale integreringsutfordringer, i og med at det er nedfelt i næringsplan og avsatt midler i kommunen til slikt samarbeid. Det kan inkludere kjøp av supplerende tjenester og samarbeid om utvikling av tjenester.

8.13 Nasjonal overføringsverdi

I dette prosjektet er det *samarbeidet* mellom sosial entreprenør og kommunen/NAV som er i fokus og som eventuelt kan videreføres til andre kommuner. Fokuset er ikke først og fremst de konkrete tiltakene, selv om det henger sammen. Et relevant spørsmål blir da om det er sannsynlig at samarbeid med sosial entreprenør bidrar til at kommunen/Nav løser lokale integreringsproblemer opp mot kvalifisering mer effektivt eller på bedre måter enn NAV/kommunen gjør selv? I dette prosjektet er det indikasjoner på at så er tilfelle, basert på uttalelser fra de medvirkende og resultater knyttet til gjennomført delkvalifisering og overgang til arbeid. Det gjelder spesielt for

²⁷ <https://www.Nav.no/no/person/flere-tema/sosiale-tjenester/kvalifiseringsprogrammet>

kvinner med innvandrerbakgrunn som står langt fra arbeidsmarkedet og som NAV ikke har hatt egnede tiltak for. Det er også sterke indikasjoner på at samarbeidet har bidratt til relevant delkvalifiseringsopplegg for voksne menn med håndverkskompetanse.

Det er sannsynlig at samarbeid mellom NAV/kommune og sosiale entreprenører også vil fungere i andre kommuner. Prosjektet har laget et opplegg for samarbeid som kan videreføres og har tydeliggjort noen betingelser som de mener bør være til stede for at samarbeid mellom sosial entreprenør og kommune/Nav skal fungere. Disse betingelsene kan overføres til andre prosjekter uavhengig av innhold.

Videreføring til andre kommuner forutsetter imidlertid at det finnes sosiale entreprenører lokalt. Sosialt entreprenørskap forbindes med innovasjon og nyskapning og er organisert utenfor offentlig virke. Kommuner kan ikke opprette sosiale entreprenører, men de kan legge til rette for sosialt entreprenørskap ved å inkludere det i eget planverk og ha egne støtteordninger. Da kan de også legge føringer for sosiale entreprenører som søker kommunal støtte, f.eks. at de ikke skal ta utbytte.

I sluttrapporten fra prosjektet er det listet en rekke anbefalinger til andre kommuner som ønsker å *samarbeide* med sosiale entreprenører. Anbefalingene inkluderer formelle avtaler, å sette av nok ressurser i egen organisasjon for å etablere og videreutvikle samarbeid med de sosiale entreprenørene, arbeide for lederforankring i egen organisasjon og avtaleverk, tydeliggjøre mål og forventninger med prosjektet og til hver av aktørene, velge sosiale entreprenører som har en *supplerende tjeneste* slik at det er et tilskudd til kommunens eget arbeid og tilpasse seg hverandres rammer og forutsetninger slik at samarbeidet blir smidig og fleksibelt.

Regjeringen er opptatt av at sosialt entreprenørskap kan bidra til å løse velferds- og integreringsoppgaver (KMD, 2017; Kunnskapsdepartementet, 2018). Det er derfor grunn til å tro at feltet fortsatt vil få politisk oppmerksomhet på nasjonalt og kommunalt nivå.

8.14 Oppsummering

Dette prosjektet hadde tre formål. For det første *samarbeid* mellom NAV og to sosiale entreprenørene om å utvikle opplegg for godkjent delkvalifisering for flyktninger og innvandrere som NAV ikke hadde egnet tilbud for, dernest å finne frem til *egne metoder* for arbeidsrettet delkvalifisering kombinert med norskundervisning og opplæring i arbeidslivskultur for voksne med innvandrer- eller flyktningsbakgrunn og til slutt *holdningsendringer* i det lokale arbeidsmarkedet for å bygge ned barrierer for sysselsetting av flyktninger og innvandrere. Resultatene fra prosjektet viser at kombinasjonen har vært vellykket. NAV og de to sosiale entreprenørene har funnet frem til en samarbeidsform som fungerer og som kan overføres til andre kommuner. De har utviklet opplegg for delkvalifisering som deltakerne gjennomfører og som for de fleste har ført til lønnet arbeid. Noe av grunnen til at prosjektet lykkes er at NAV og de to sosiale entreprenørene sammen løser sosiale problem som det gir mening å investere i. Dessuten har prosjektet klart å kople delkvalifiseringer som tar utgangspunkt i lokale arbeidsmarkedsbehov og deltakernes forutsetninger både når det gjelder opparbeidet kompetanse og forutsetninger for å lære.

Område 3: Utvikling og utprøving av metodikk i norskopplæringen

Et av satsningsområdene for tilskuddsordningen, *Tilskudd til utvikling av kommunale utviklingstiltak* er «Utvikling og utprøving av metodikk i norskopplæringen». Kompetanse Norge har det faglige ansvaret for område 3. Både IMDI og Kompetanse Norge deltok i vurdering av om prosjektene oppfylte oppsatte kriterier og fikk tildelt midler. Kompetanse Norge er et direktorat under Kunnskapsdepartementet som forvalter blant annet læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Kompetanse Norge vektlegger at prosjektene må ha relevans utover egen kommune. Formålet med prosjektene er at erfaringer og resultater kan deles med andre voksenopplæringssetre i forbindelse med etterutdanning. På område 3 var ett av vilkårene at opplæringsstedene skulle knytte til seg en ekstern veileder fra UH- sektoren. Målet er at veilederen kan bistå kommunen med å formidle det som er gjort, erfaringer og god praksis med andre kommuner. På den måten ville prosjektene bidra til mer kunnskap på fagfeltet.

Prosjektene innen område 3 har som mål at deltakeren skal bedre sine norskerferdigheter. Norskopplæringsfeltet skal klare å ta høyde for det deltakerne skal kunne bruke det de kan og mestrer og sin medbrakte kompetanse. I det inngår både å inkludere flerspråklighet og digitale verktøy som ressurser i opplæringen. Det digitale er tett flettet inn i hverdagen og det er ønskelig å belyse hvordan språk og bruk av digitale verktøy kan tas i bruk i forbindelse med opplæringen og kvalifiseringen. Bedre kvalifikasjoner åpner for flere muligheter.

De to prosjektene som ble prosessevaluert er i samsvar med de to arbeidsmåtene ble trukket frem for å konkretisere metodikk som skulle utvikles og prøves ut:

- Flerspråklighet som ressurs i opplæringen. Bruk av tilgjengelige språkressurser i opplæringen, for eksempel bruk av ulike former for språkstøtte/morsmålsstøtte direkte i opplæringen og ved bruk av teknologi.
- Bruk av digitale verktøy og ressurser i opplæringen

I prosjektene skal arbeidsmåter som kan bidra til økt læringsutbytte for den enkelte i norskopplæringen prøves ut. Arbeidsmåtene som prøves ut er bruk av morsmålsassistenter i norskopplæringen, og bruk av digitale verktøy og ressurser i arbeidsrettet norskopplæring. Kompetanse Norge mener at det må være mer effektivt å lære det norske språket gjennom et språk deltakeren forstår, det vil si at deltakeren må forstå for å kunne lære. Praksis er en arena for læring og det å koble digitale verktøy og ressurser til språklæringen og praksisplassen mener Kompetanse Norge kan være med på å bidra til sammenheng og bedre utbytte av opplæringen.

Fra Kompetanse Norges side er prosjektmidlene og fagsamlingene et virkemiddel for å bidra til didaktisk utvikling på lærestedene, der lærerne er målgruppen. Opplæringsstedet som har fått prosjektmidler har ansvar for utvikling av undervisningspraksis som skal bidra til økt læringsutbytte for deltakeren og alternative undervisningsmetoder for lærerne, som igjen kan forbedre norskundervisningen på sikt.

9 «Kystbyen»: Morsmålstøtte i norskopplæringen for deltakere med liten skolebakgrunn

Susanne Søholt, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet

I dette prosjektet er ideen at systematisk bruk av morsmålsassistenter i opplæringen av voksne deltakere med liten skolebakgrunn skal gi bedre læringsutbytte. Morsmålsassistentene skal fungere som brobyggere mellom deltakere i introduksjonsprogrammet og lærere i klasserommet og mellom deltakere i introduksjonsprogrammet og arbeidsgiver på praksisplass og tilbake til klasserommet. Det antas at bruk av morsmål i norskundervisningen og i yrkesnorsk øker den språklige bevisstheten og at det styrker norskferdighetene, som igjen kan styrke mulighetene for å få jobb. Alle deltakerne er spor 1 deltakere i introduksjonsprogrammet, med svak norsk språkkompetanse. Morsmålsassistentene deltar i klasseromsundervisning og de skal følge opp deltakerne når de er ute i språkpraksis. Der skal de bidra med forståelse av arbeidskultur, begreper knyttet til praksisplassen og bidra til å forhindre misforståelser.

Prosjektet gjennomføres i en mellomstor by med rundt 65 000 innbyggere i 2020. Byen har rundt 15 prosent innbyggere med innvandrerbakgrunn, noe som er under landsgjennomsnittet som er 18 prosent. De fleste er arbeidsinnvandrere. Før korona pandemien traff Norge, hadde byen et godt arbeidsmarked med en arbeidsledighet på litt under 2 prosent i siste kvartal i 2019. Ledigheten for innvandrere fra land hvor flyktninger ofte kommer fra, lå på 5 prosent og hadde hatt en nedgang på nesten 5 prosentpoeng på ett år.²⁸ I 2018 var 66 prosent av innvandrerne i byen i arbeid, mens tilsvarende for befolkningen ellers var 70 prosent. Ikke overraskende har flyktningene lavest sysselsetting blant voksne med innvandrerbakgrunn.²⁹

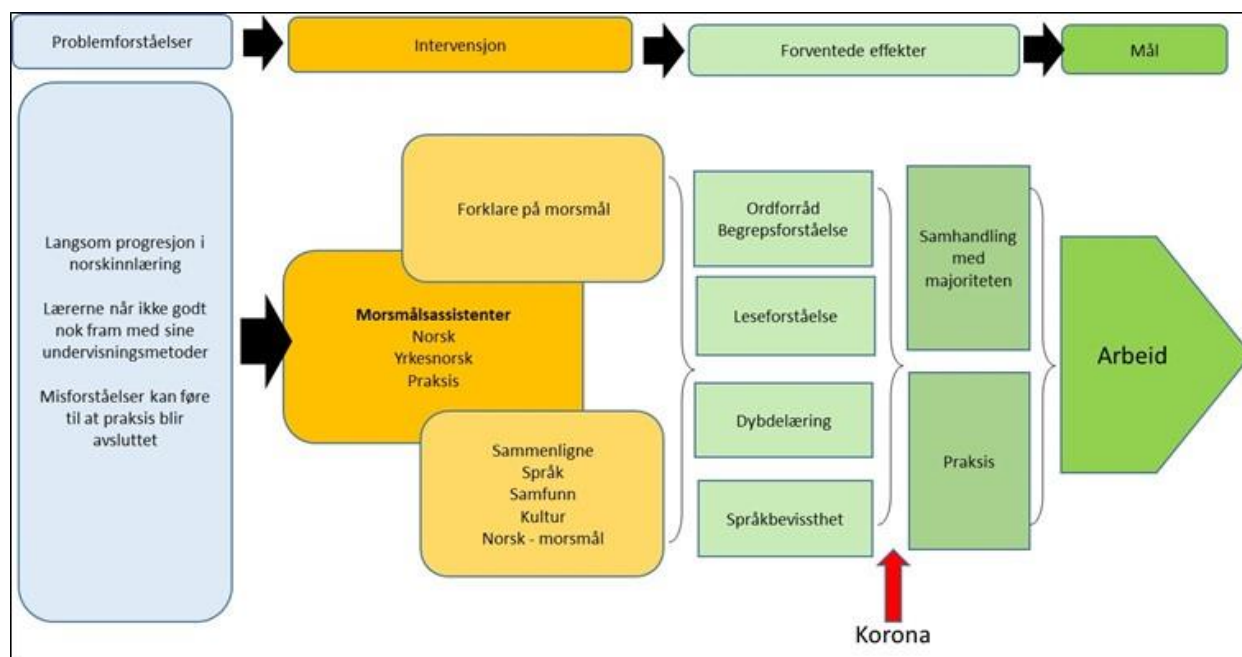
9.1 Morsmålstøtte i norskopplæringen

Før vi går inn på dataene vi har samlet inn fra prosjektet sammenfatter vi hvordan tiltaket er tenkt å virke. Figur 8.1 viser prosjektets programteori. Med utgangspunkt i problemforståelsen viser figuren viser hvordan prosjektet «Morsmålstøtte i norskopplæringen» er tenkt å virke, hvordan tiltaket skal bidra til en kjede av mellomliggende effekter, som igjen skal bidra til oppsatte mål eller utfall. Dette kalles også for programteori (Funnell & Rogers, 2011).

²⁸ Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom New Zealand og Australia.
<https://www.ssb.no/statbank/table/07115/tableViewLayout1/>

²⁹ <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/>

Figur 9.1: Prosjekt «Morsmålsstøtte i norskundervisningen for deltakere med liten skolebakgrunn». Programteori.



Figur 8.1 skisserer modellen for prosjektet og viser sammenhengen mellom problemforståelse, intervensjon, forventede effekter og mål. Erfaringen er at etter tradisjonell undervisning er det fortsatt en del av flyktingene verken forstår eller snakker tilfredsstillende norsk etter gjennomført introduksjonsprogram. Intervensjonen dreier seg om å legge til rette for *endrete læringsbetingelser*, som i dette prosjektet består av bevisst bruk av morsmålsstøtte i norsk og yrkesnorsk. Morsmålsstøtten bidrar til endrete betingelser for læring med forventninger om effekter som fremmer norskinnlæringen, og som igjen forventes å bidra til at flyktingene gjennomfører praksis på en god måte og blir bedre i stand til å omgås personer med majoritetsbakgrunn. De mellomliggende resultatene forventes å styrke flyktingens sjans for å komme inn i arbeidsmarkedet.

9.2 Hva er problemet og for hvem?

Prosjektet ved Voksenopplæringen i «Kystbyen» dreier seg om systematisk utprøving av metodikk i norskopplæringen ved hjelp av morsmålsassistenter. Morsmålsassistenter gjør det mulig å bruke morsmål i undervisningen i tillegg til norsk.

Prosjektet ble initiert fordi Voksenopplæringen strevde med å få til en god norskopplæring for voksne deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn. Dette er ikke spesielt for «Kystbyen», men er gjenkjennelig i flere kommuner (Lillevik & Tyldum, 2018). Flere studier viser at fravær av morsmål og bruk av lærere som ikke kan flyktingenes språk hindrer kommunikasjon som skal fremme effektive opplæringsløp for flyktinger med liten eller ingen skolebakgrunn (Tshabangu-Soko & Caron, 2011).

Nedenfor lister vi opp hvilke problemer ulike aktører i prosjektet ser for seg at prosjektet skal bidra til å løse.

Problemoppfatninger sett fra prosjektleder og leder for norskundervisningen:

- Flyktinger i spor 1 med ingen eller lite skolebakgrunn fra før lærer ikke tilstrekkelig norsk til å få innpass i arbeidslivet i introduksjonsprogrammet
- Når flyktingene begynner i praksis fungerer det ofte ikke så godt som forventet. Det kan skyldes at de ikke er forberedt på egnet praksisplass tilpasset deltakerens forutsetninger, at de ikke er kjent med norsk arbeidskultur generelt og kultur på den spesifikke

arbeidsplassen og at det kan oppstå mange misforståelser fordi flyktningene ikke kan godt nok norsk/ praksisstedet ikke er bevisst på språklige eller kulturelle utfordringer

Problemoppfatninger sett fra lærerne:

- Lærerne når ikke frem til flyktningene med sine undervisningsmetoder, særlig i yrkesnorsk
- Lærerne forstår ikke hvorfor, og hva, flyktningene forstår og ikke forstår
- Flyktningene sier ikke ifra om at de ikke forstår

Problemoppfatninger sett fra morsmålsassistenterne:

- Det er mye flyktningene ikke forstår med bare norsk språk og norsklærere i klassen
- Det er mange misforståelser
- Liten språkforståelse og misforståelser gir usikre og utrygge deltakere, noe som kan vanskeliggjøre læresituasjonen

Prosjektledelsen, lærerne og morsmålsassistenterne har lignende problemforståelser. Prosjektledelsen ser at resultatene av ordinær norskundervisning overfor flyktninger med ingen eller liten skolebakgrunn er for dårlige. Lærerne relaterer de samme problemene til undervisnings-situasjonen, mens morsmålsassistenterne som kan kommunisere med flyktningene på deres eget språk får bedre tak i hvordan flyktningene opplever norskundervisningen med bare norske lærere.

I intervjuene henter alle aktørene frem at den ordinære norskundervisningen fungerer lite tilfredsstillende for voksne flyktninger med lite eller ingen skolebakgrunn. Denne forståelsen ligger til grunn for hvordan målet med prosjektet er blitt formulert.

Målet med prosjektet er at flyktningene skal få økt ordforråd og bedre begrepsforståelse tilsvarende A1 nivå ved hjelp av systematisk bruk av morsmålsassistenter. Bruken av morsmålsassistenter inngår i både norskundervisningen og i yrkesnorsk og både i klasserommet og på praksisplass. Prosjektet forventer at bruk av morsmålsassistenter og morsmål som ressurs i klasserommet og på praksisplassen skal bidra til raskere norskinnlæring og bedre kulturforståelse, noe som på sikt forventes å lette overgangen til arbeid og varig tilknytning til arbeidslivet. Målet om overgang til arbeid ligger imidlertid utenfor prosjektperioden, som er et år.

9.3 Målgruppe, begrunnelse, kriterier for valg og rekruttering av deltakere

Kriterier for å velge deltakere til prosjektet var at de enten hadde rett og plikt til norskundervisning, var deltakere i introduksjonsprogrammet på spor 1 eller bli henvist fra NAV. De skulle videre ha liten skolebakgrunn. Blant deltakerne som fikk tilbudet og deltar i prosjektet var to deltakere i alfabetiseringsklasse våren 2019. Alfabetiseringsklasser er for dem som skal lære å lese og skrive samtidig som de skal lære norsk. Prosjektleder forteller at alle deltakerne var kartlagt som nybegynnere, det vil si at de var under nivå A1 muntlig, men alle hadde knekt lesekode. Det er likevel store individuelle forskjeller i gruppen. Et annet kriterium for rekruttering av deltakere var tilgang til morsmålsassistenter som kunne deltakernes språk. Det betyr at deltakerne ble valgt ut fra hvilke språk som de tilgjengelige morsmålsassistenterne snakket. Målet var å få en stor nok klasse, men med færrest mulige språk. Det ble tatt inn 15 deltakere i prosjektet, åtte kvinner og syv menn. I sluttrapporten fra prosjektet (2019) opplyses det at det ved avslutning var 17 deltakere; ti kvinner og syv menn. Majoriteten av deltakerne går i introduksjonsprogrammet, eller har rett og plikt til norskundervisning og en er fra NAV uten ytterligere rett til opplæring. For denne personen kjøper NAV plass. Denne personen er hjemmørende i kommunen, og ble tilknyttet prosjektet i løpet av høsten 2019. En kvinne har sluttet underveis på grunn av graviditet, en kvinne fant ut at hun ikke ville ut i praksis, og en mann har måttet slutte på grunn av for høyt fravær.

I løpet av et skoleår har «Kystbyen» Voksenopplæring har 800-1000 deltakere innom til opplæring. Dette er fordelt på tre avdelinger, grunnskole, spesialpedagogisk avdeling og norsk for innvandrere. Den aktuelle målgruppa fra spor 1 teller rundt 50 elever. Det er derfor relativt få som får glede av dette tilbudet.

Prosjektet hadde tilgang til tre erfarne morsmålsassistenter som til sammen dekker språkene arabisk, kurdisk, tigrinja, swahili, kinyabwisha, fransk og engelsk. Tilgangen på språk var et kriterium for hvem i målgruppen på 50, som ble rekruttert.

Et siste kriterium var at deltakerne kunne delta i hele opplegget. For å få til det har Voksenopplæringen gjort avtaler med NAV og Flyktingetjenesten om at deltakerne ikke blir sendt til andre tiltak i prosjektperioden.

Voksenopplæringen har rundt 70 ansatte. Av disse er ca. 30 norsklærere og det er altså bare tre av norsklærerne som deltar i prosjektet. Prosjektet utgjør dermed en liten del av voksenopplæringens totale aktivitet.

9.4 Hva er tiltaket?

Tiltak og aktiviteter er det vi forbinder med prosjekter. I tillegg består de av organisering og finansiering. I dette avsnittet vil vi først si noe om hvordan prosjektet er organisert og finansiert. Deretter redegjør vi for aktivitetene – *eller hva som er tiltakene eller intervensjonen i prosjektet*. Intervensjonen er det som skiller fra ordinær virksomhet og som skal bidra til at de forventede målene nås.

Organisering

Avdelingsleder på norskavdelingen på «Kystbyen» Voksenopplæring tok initiativ til prosjektet. Flyktingetjenesten sendte søknad til IMDi via deres godkjenningsmandat. Kommuneadministrasjonen er kjent med prosjektet, men ikke tett på. Prosjektet samarbeider med Flyktingetjenesten og NAV. Prosjektet er forankret i skolens driftsavtale med kommunen for 2019 og 2020. Prosjektperioden er et år, fra august 2019 til september 2020. Voksenopplæringen har søkt IMDi og ikke fått innvilget et nytt prosjekt med bruk av morsmålsassistenter fra 2020. Det nye prosjektet skulle bygge videre på erfaringene fra det første prosjektet, men skulle rette seg kun mot deltakere i alfabetiseringsklasser.

Den operative prosjektgruppen består av assisterende rektor på voksenopplæringen (prosjektleder), tre lærere (norsk og yrkesnorsk) og tre morsmålsassistenter. De tre lærerne har til sammen 250% stilling i prosjektet frem til mars 2020. Dette ble redusert etter reduksjon i prosjektmidler. De tre morsmålsassistentene til sammen har en 100% stilling. Prosjektgruppen får veiledning av forsker fra Høyskolen i Volda. Forskeren definerer sin rolle i prosjektet som en form for deltakelse i aksjonsforskning der målet er å endre praksis i norskundervisningen gjennom handling og praktisk endringsarbeid. Det er forskeren som skriver de skriftlige dokumentene som prosjektet i «Kystbyen» skal levere.

Lærere og morsmålsassistenter har to timer til samarbeid hver uke. Hensikten er å forberede og legge til rette for morsmålsassistentenes bidrag inn i timene. Samarbeidstiden brukes til å samsnakke om hvordan de skal jobbe med oppgavene i timene og formidling av hvordan det sosiale fungerer i klasserommet. Det anses som en stor fordel at lærerne og morsmålsassistentene bidrar med ulik kompetanse inn i prosjektet. Det gjør prosjektet mer robust at det bygger på ulike kompetanser og perspektiver så lenge utøverne samarbeider om det samme målet.

En viktig del av prosjektet er at deltakerne skal over på praksisplass. I år 2020 har norsklærer kontaktet og fulgt opp mulige arbeidsgivere som kan ta imot praksiskandidater fra prosjektet. Både deltaker, morsmålsassistent og lærer deltar i forhandlinger med arbeidsgiver om konkrete avtaler om praksisplass.

Arbeidsgiverne får ingen kompensasjon for å ha deltakere fra Voksenopplæringen i praksis. Det blir oppfordret til at de ser det som del av sitt samfunnsansvar. For praksisplasser som formidles via NAV gis det imidlertid kompensasjon, men dette prosjektet har ingen slike praksisplasser. Det ble undersøkt om NAV kunne ta ansvar for noen av praksisplassene, det kunne de ikke.

Prosjektet finansieres i hovedsak av midler fra IMDi. Egenandelen fra kommunen dekker prosjektledelse og innkjøp av Ipad til alle deltakerne i prosjektet. I tillegg dekkes en ekstra 50%

lærerstilling av kommunens egenandel. Prosjektet har erfart at samarbeidet mellom lærere og morsmålsassistentene i prosjektklassen har redusert behovet for vikarer.

Prosjektklassen disponerer to rom når deltakerne jobber sammen i parallelle språkgrupper.

Aktiviteter

Prosjektet har avholdt et kurs for morsmålsassistentene om hvordan de skal bruke sin tospråklighet i klasserommet og for å avklare deres rolle i opplæringen.

Planen var å gjennomføre et kurs for lærere og morsmålsassistenter i arbeidslivets krav, normer og regler slik at de kan fungere som veiledere når deltakerne skal ut i praksis, dette falt ut da Voksenopplæringen stengte på grunn av korona pandemien.

I prosjektet brukes morsmål som redskap i norsk- og yrkesnorsk for å bistå deltakerne i språklæringsprosessen. En sentral aktivitet i klasserommet er at morsmålsassistentene gir forklaringer på morsmålet og sammenligner norsk og morsmål for å peke på likheter og forskjeller. Sammenligningen i like stor grad meningsinnhold og språkstruktur og kontrastiv grammatikk³⁰.

Deltakerne i prosjektet har undervisning i klasserom 26 timer i uka. Timene med morsmålsstøtte er fordelt på to dager med henholdsvis 3 og 4 undervisningstimer pr. dag. De tre morsmålsassistentene var alltid samtidig i klassen ved starten av prosjektet og sammen med to lærere. Dette har vist seg å være vanskelig å opprettholde fordi morsmålsassistentenes også har andre forpliktelser.

Undervisningsformen med morsmålsstøtte har endret seg i prosjektperioden ettersom deltakerne lærer mer norsk. I begynnelsen høsten 2019 satt deltakerne sammen i språkgrupper. Våren 2020 veksler de mellom blandete grupper hvor de kan kommunisere på fellesspråket som er norsk og språkgrupper. I språkgruppene kan deltakerne stille spørsmål om undervisningen på eget språk til morsmålsassistentene som kan svare, forklare og oppklare misforståelser.

I tillegg til at morsmålsassistentene bidrar inn i norskundervisningen og i yrkesnorsk, skal de følge opp deltakerne og arbeidsgivere på praksisplass, samt at de følger opp deltakerne med digitale verktøy (WhatsApp) etter undervisningen. I yrkesnorsk brukes rollemodeller og bedriftsbesøk med morsmålsstøtte.

Lærerne forbereder og planlegger undervisningen og involverer morsmålsassistentene slik at de kan forberede seg. Når lærerne introduserer et nytt tema, jobber morsmålsassistentene med oversettelser og med å finne frem til riktige ord og begreper. Lærerne lager ofte plakater med spørsmål som både brukes til diskusjon og repetisjon av hva de har gått igjennom tidligere.

I yrkesnorsk formidles mye informasjon. I disse timene må morsmålsassistentene både tolke, forklare og sammenligne med forhold i hjemlandet. I diskusjonene om tema brukes både norsk og morsmål.

I tillegg til tidligere nevnte oppgaver er morsmålsassistentene opptatt av å bidra med læringsstrategier til deltakere som ikke har erfaring med å bruke skriftspråk for å lære. Lærerne understreker at en viktig funksjon for morsmålsassistentene er at de bidrar til å sikre at deltakerne skjønner viktige beskjeder, og informasjon, at de skjønner arbeidsoppgaver og øvelser som ikke er intuitive og at de får med seg instruksjoner. En annen viktig funksjon er at morsmålsassistentene bidrar til klassemiljøet og relasjonelle forhold fordi de forstår hva som foregår i klassen.

Prosjektet har inkludert bruk av digitale hjelpemidler (mobiltelefon, Ipad pc, WhatsApp) i undervisningen og i oppfølgingen av deltakerne. I følge prosjektledelsen har det effektivisert planlegging, undervisning og læring. Ipad brukes mindre enn forventet, mens mobiltelefon/ WhatsApp brukes mer. Dette er en app som deltakerne er kjent med fra før. Morsmålsassistentene bruker WhatsApp for å følge opp undervisningen etter skoletid. På WhatsApp bruker de både skrift og

³⁰ Kontrastiv grammatikk gir en sammenligning av to språks grammatikk med tanke på å komme frem til den beste undervisningsmetoden i det ene språket på grunnlag av det andre språkets grammatikk. Kristin Hagemann, Store Norske Leksikon. <https://snl.no/grammatikk>

tale. Norsk lærerne har en egen WhatsApp gruppe for å formidle informasjon til deltakerne, i samarbeid med morsmålsassistentene.

I tillegg til klasseromsundervisningen er deltakerne med i skolekor og trim, noe som er et fellesopplegg for hele Voksenopplæringen.

9.5 Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter

Hensikten med morsmålsassistenter er å *endre* flyktingenes læringsbetingelser. Morsmålsassistenter skal bidra til å effektivisere norskundervisningen slik at flyktingene utvikler sitt ordforråd, og får bedre begrepsforståelse i yrkesnorsk.

Prosjektet har definert kortsiktige, mellomliggende og langsiktige mål og operasjonalisert kriterier for måloppnåelse:

Tabell 9.1: Kortsiktige, mellomliggende og langsiktige mål og kriterier for måloppnåelse

Kortsiktige mål	Kriterier for måloppnåelse
Økt ordforråd og begrepsforståelse	Være i stand til å kommunisere på praksisplass
Økt leseforståelse	Kunne lese enkle beskjed på praksisplass
Dybdelæring av språket	Kan anvende språkkunnskapene i ulike kontekster
Metaspråk	Kunne snakke om språkinnlæringen
Mellomliggende mål:	Kriterier for måloppnåelse
Økt mulighet til interaksjon med majoritetsbefolkningen	Delta i språksituasjoner (praksis, språkkafe, hverdagsliv)
Deltakelse i praksisgruppe	Oppstart praksisplass
Langsiktig mål:	Kriterier for måloppnåelse
Deltakelse i arbeidslivet	Jobb/ varig jobb

Målene bygger på hverandre der de mellomliggende målene er forventede effekter av de kortsiktige målene og de kortsiktige målene er effekter av morsmålsstøtte.

Oppnåelse av de kortsiktige målene kan undersøkes gjennom norskprøver.

De to mellomliggende målene er økt interaksjon med majoritetsbefolkningen og praksis på arbeidsplass. Hvorvidt morsmålsstøtte bidrar til økt interaksjon med majoritetsbefolkningen kan man undersøke gjennom intervju eller spørreundersøkelse til deltakerne. Mange andre forhold enn morsmålsstøtte kan spille inn på slik kontakt, men man kan prøve å få fatt i (intervju) om opplevd bedre språkbeherskelse gjør den enkelte tryggere i kontakt med majoritetsbefolkningen. Hvorvidt morsmålsstøtte bidrar til oppstart og gjennomføring av praksis kan man undersøke gjennom intervjuer med prosjektledelsen. Voksenopplæringen har erfaringer for at misforståelser kan føre til at praksis blir avsluttet. Det kan skyldes manglende norskkunnskaper, mangel på kunnskap om skrevne og uskrevne regler i arbeidslivet generelt og på den konkrete arbeidsplassen. I modellen for prosjektet var det tenkt at bedre norskkunnskaper og kunnskap om arbeidslivskultur skulle øke sjansen for at praksis ble gjennomført etter hensikten. På grunn av usikkerheten knyttet til korona

pandemien, har flyktingene ikke fått gjennomført sin praksis. De skulle ha startet i april 2020. De fleste fikk starte opp i praksis i løpet av juni 2020, mange måtte da ha en ny praksisplass.

Det langsiktige målet er at bedre språkforståelse og norskkunnskaper, samt mer vellykket gjennomføring av praksis skulle øke sjansene for å få lønnet arbeid. Dette ligger utenfor prosjektets tidsramme, men kan undersøkes senere gjennom administrative data. Da prosjektet startet høsten 2019 var situasjonen i arbeidsmarkedet i byen slik at prosjektet antok at de fleste i prosjektklassen ville få jobb i løpet av en 2-årsperiode. Det ble også antatt at mange ville få jobber som kunne gjøre dem økonomisk uavhengige.

Resultater, progresjon og dokumentasjon

Prosjektet kartla deltakerne ved oppstart høsten 2019. Alle ble vurdert som nybegynnere når det gjaldt språknivå. Det ble også dokumentert hvor mange norsktimer de hadde fra før og resultat fra norskrøven.

Det har deretter blitt gjennomført nasjonal norskrøve muntlig i mars 2020. På prøven oppnådde 11 av 13 deltakere A2 nivå i muntlig norsk, mens to oppnådde A1 nivå. Noen kandidater valgte å ikke gjennomføre prøven. Dette tyder på at norskopplæringen med språkassistenter har gitt bedre resultater enn forventet, som var A1 nivå. Prosjektklassen deltok også i norskrøven i mai 2020, og gjennomførte da den skriftlige prøven. Det skal ikke gjennomføres en ny nasjonal norskrøve ved prosjektets slutt.

Det langsiktige målet er at deltakerne skal ha større sjanse for å få arbeid. Antakelsen er at morsmålsassistenter vil bidra til bedre norsk og mer læringsutbytte fra praksis og at dette vil øke deltakernes sjanser i arbeidsmarkedet. Dette målet er utenfor prosjektperioden, og vi er derfor opptatt av om progresjonen dokumenteres underveis for å kunne si noe om det ser ut til at deltakerne er på rett vei. Dessuten er vi opptatt av om det er slik at flyktingene får dokumentasjon på det de har gjennomført, slik at det kan være noe de kan sette på sin CV når de senere skal søke arbeid. Dokumentasjon på steg underveis kan også bidra til at flyktingene får erfare at de mestrer å gjennomføre et opplegg for å lære bedre norsk. Flyktingene får dokumentasjon på resultat på nasjonal norskrøve og de får diplom for gjennomført deltakelse i prosjektet. Prosjektet vil be arbeidsgivere lage en attest på gjennomført praksis og arbeidsgiverne vil oppfordres til at noen på praksisplassen kan stille som referanseperson for deltakeren ved senere søknad om jobb.

9.6 Faktorer som kan fremme og hindre måloppnåelse

Ut fra den informasjonen vi har om prosjektet, fremstår det som vellykket. Det er likevel forhold som kan påvirke måloppnåelsen. Det kan være knyttet til deltakerne, prosjektinterne forhold og eksterne betingelser.

I dette prosjektet er målgruppen voksne deltakere i spor 1 med lite eller ingen skolebakgrunn. De fleste er relativt nyankomne flyktinger og deltar i introduksjonsprogrammet. Ifølge prosjektgruppen har flere av deltakerne hatt mye «støy» i livet sitt som har gjort det vanskelig å konsentrere seg om undervisningen og som har påvirket klassemiljøet. Noen har negative erfaringer fra tidligere skolegang, og det har forekommet forsøk på negativ sosial kontroll i klassen. Dette er forhold som prosjektet har jobbet med for å gjøre deltakerne mer mottakelige for læring. Bruk av morsmålsassistenter bidrar til at forsøkene på negativ sosial kontroll blir lettere oppdaget og skolen kan iverksette tiltak.

Prosjektet har benyttet lærere og morsmålsassistenter med god kompetanse og disse har vært stabile i hele perioden. Dette har antakelig bidratt til å gi forutsigbarhet og til å trygge læresituasjonen for deltakerne. Morsmålsassistenter er ikke selv deltakere i spor 2 eller 3 i introduksjonsprogrammet, men har utviklet sin språkkompetanse og utdanner seg videre eller jobber parallelt i skolesystemet med annen morsmålsstøtte. De har opparbeidet seg pedagogisk erfaring, men har ingen formell pedagogisk utdanning. Morsmålsassistentenes kompetanse bidrar høyst sannsynlig til å styrke prosjektet. I prosjektet var det forutsatt at en rådgiver som pleier å finne praksisplasser til deltakere på voksenopplæringen, også skulle gjøre det for disse deltakerne. Rådgiveren ble forhindret på grunn av permisjon og oppgaven ble overtatt av norsklærer. Det viste

seg å være en fordel fordi læreren kjenner deltakerne og lettere kan bidra til å finne rett praksisplass til rett deltaker. Det bidro også til at norsklærer etablerte relasjon til arbeidsplassen før deltaker kom i praksis.

Da skolene i Norge stengte 12. mars 2020, stengte også klasseromsundervisningen i prosjektet og praksis ble satt ble avlyst. Imidlertid fortsatte undervisningen på digitale plattformer. Som en del av prosjektet hadde alle deltakerne fått utdelt Ipad. Denne ble imidlertid ikke brukt så mye som forventet i første del av korona pandemien. Lærere, morsmålsassistenter og deltakere var aktive på WhatsApp, med bruk av mobiltelefon. Lærerne har vært opptatt av å opprettholde norskundervisningen under nedstengningen av skolen og har lagt ut dagsplaner med forklaringer, både på video og med lydfil. Deltakerne har jobbet med tekst- og oppgavefiler og sendt lydfiler til lærerne for tilbakemeldinger. Morsmålsassistentene har vært involvert i formidlingen på WhatsApp mellom lærere og deltakere. I tillegg har de hatt sin egen WhatsApp gruppe direkte med deltakerne for kommunikasjon og oppfølging på morsmålene. Nedstengningen av skolen førte til en endring i læringsbetingelsene, men ikke til stopp i læringen. Det er rimelig å anta at deltakerne som andre borgere, har hatt en bratt læringskurve i mer aktiv bruk av digitale hjelpemidler. Det er mulig dette har gitt en positiv bi-effekt som de vil ha nytte av når de skal navigere videre i det norske samfunnet. Vi vet ikke om endringen til digital plattform har bidratt til mer effektiv læring, eller på hvilken måte det vil påvirke resultatene i den nasjonale norskprøven i mai 2020. Men, det at prosjektet allerede brukte digitale plattformer og WhatsApp før korona pandemien stengte skolen fysisk, bidro til å gjøre det mulig og enklere å fortsette undervisningen digitalt.

9.7 Erfaringer med bruk av morsmålsstøtte

«Kystbyen» voksenopplæring har gjennom flere år brukt morsmålsstøtte i norskopplæringen. Skolen har sett at deltakere med lite skolebakgrunn har hatt stort faglig utbytte av slik støtte. Voksenopplæringen har i årene 2017 og 2018 selv finansiert morsmålsassistent i arabisk i full stilling samt noe morsmålsstøtte i dari og tigrinja. Skolen har tidligere finansiert litt morsmålsstøtte i farsi/ pashto, kurmanji og somali. Skolen har brukt morsmålsstøtten i både norskopplæring og grunnskole for voksne. Både deltakere og lærere opplever raskere progresjon i norskinnlæring og i grunnleggende ferdigheter i skolefagene ved bruk av morsmålsstøtte. Skolen har også i noen grad brukt deltakere i introduksjonsprogrammet som har rask språklig progresjon som språkhjelpere for de andre deltakerne.

Morsmålsassistentene som er involvert i prosjektet har erfaring fra å bistå med morsmålsstøtte i undervisning og har også vært involvert i annen undervisning. En som tidligere har jobbet som frivillig med morsmålsstøtte har erfaring for at det gir motivasjon til deltakerne fordi de opplever at de forstår mer.

Vi ser dem. Mange mister motivasjon og håp, du ser at de gir opp. Så ser du at de våkner og lyser opp, at de bruker det potensialet de egentlig har.

Fra prosjektet uttrykkes en lignende erfaring:

Vi ser at betydningen av å forstå er styrket for deltakerne på grunn av muligheten til morsmålsstøttet undervisning. Deltakerne forventer i større grad å forstå, de setter pris på å forstå og det øker motivasjonen for læring.

Til forskjell fra norskundervisning uten morsmålsstøtte, blir deltakerne i prosjektet oppfordret til å bygge på det språket de kan fra før for å lære seg et nytt språk. Det innebærer at eget språk blir anerkjent som en ressurs og ikke som et hinder for å lære et nytt språk, noe som igjen kan påvirke deltakernes selvfølelse og motivasjon, slik det kommer frem i sitatene over. Deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn har ikke erfaring med å lære gjennom bruk av skriftspråk. De har derimot utviklet strategier for å lære og huske gjennom samhandling og samtale. Med morsmålsstøtte får deltakerne mulighet til å kommunisere med en lærer på et fellesspråk for å få forklaringer. Dette kan gjennomføres gjennom samtale og dialog der morsmål og norsk knyttes sammen og der deltaker og norsklærer blir knyttet sammen ved hjelp av morsmålsassistenten.

Deltakere uten skolebakgrunn har sjelden forkunnskaper knyttet til grammatikk og språkstruktur. Derfor fremhever en av lærerne at norskopplæringen må knyttes til meningsinnhold hvor deltakernes forkunnskaper knyttet til kultur, samfunnsforhold og mellommenneskelige relasjoner blir gjort relevante og kan sammenlignes med norske forhold.

Morsmålsstøtten har muliggjort en vekselvirkning hvor lærere og deltakere lærer av hverandre. For lærerne har det gitt innsikt i de enkeltes utfordringer og muligheter og til å tilpasse undervisningen til de ulike språkgruppene.

Samtidig som det er en klar oppfatning i prosjektgruppen av at morsmålsstøtte er viktig for å lære et nytt språk, foretar de løpende vurderinger av hvordan morsmålsstøtten kan benyttes mest mulig optimalt og hva som er passende antall timer. Timetallet begrenses av økonomi, men bruken av morsmålsstøtten innenfor de timene de har til rådighet kan vurderes. Et aspekt som gikk igjen i intervjuene var hvordan rollen til morsmålsassistentene kunne utvikles slik at de blir støttefunksjon i deltakernes læringsprosess uten å passivisere dem med for mye oversettelser. Det ble trukket frem at det er sentralt å hele tiden være bevisst balansen mellom oversettelse, forklaringer og oppklaringer. Morsmålsassistentene var bevisste på at de skulle være støttespillere uten å bidra til å passivisere deltakerne. Både lærere og assistenter var derfor opptatt av det var gunstig å kombinere timer med og uten morsmålsstøtte. I timene uten morsmålsstøtte får lærere og deltakere i større grad testet hva de har lært.

Lærerne trekker også frem at morsmålsassistentene bidrar til å gi lærerne et forum der deltakerne kan forklare for hverandre og for lærerne på sitt kognitive nivå. Det gir lærerne innsikt i hva som ligger bak at deltakere ikke har forstått og hva de faktisk lurer på. Dette forumet gir dermed lærerne en anledning til innsikt i deltakernes forståelsesverden. Et eksempel med forståelse av klokka ble brukt for å illustrere. Uten morsmålsassistenten hadde ikke lærerne fått innsikt i at klokke og tid uttrykkes på en fundamental annen måte i noen andre deler av verden enn i Vesten.

I vurderingen av om det faglig sett burde tilbys flere timer med morsmålsstøtte, mener lærerne at da måtte innholdet endres for at det ikke skulle bidra til inaktivitet både blant morsmålsassistentene og blant deltakerne. Hvis det var flere timer med morsmålsstøtte, kunne en tenke seg at de måtte bidra mer inn i norskundervisningen. Dersom det var morsmålsstøtte i hele undervisningen fryktet lærerne derimot at det kunne hindre språkutviklingen fordi deltakerne da kanskje ikke får prøvd seg nok på egenhånd. Fra lærersiden var det et sterkt ønske om forskningsbasert kunnskap om hva som skjer språkmessig når deltakere får morsmålsstøtte.

Sammenligning med klasser uten morsmålsstøtte

Norsklærerne har lang erfaring med å jobbe i tilsvarende klasser uten morsmålsstøtte. Der har de ofte opplevd at selv om de har jobbet med temaer over lang tid, så viser det seg at forståelsen ikke er til stede. Når de har morsmålsassistenter i klasserommet, får lærerne et klarere bilde av hva deltakerne forstår og ikke forstår mye tidligere. Lærerne opplever også at deltakerne får tilgang til forståelse av samfunn, kultur og språk på en måte som de ikke ville fått tilgang til i andre undervisningssituasjoner. Lærernes erfaringer er at morsmålsstøtte er avgjørende i en tidlig fase av opplæringen.

For å vise betydningen av morsmålsstøtte fortalte alle informantene uoppfordret om et eksempel på en overføringsflyktning som tidligere har hatt flere tusen timer i norsk uten noen form for språkhjelp. På grunn av manglende forståelse har vedkommende opplevd mye usikkerhet. Vedkommende var henvist fra NAV og har fått hjelp til å forstå med morsmålsstøtte og kan nå kommunisere og forklare seg på egen hånd. Vedkommende bruker digitale verktøy for å følge med i klassen, tar notater og er mer aktiv enn tidligere. Andre eksempler som ble trukket frem var at deltakere opplevde at de hadde vært «blinde» før de fikk hjelp til å forstå ved bruk av eget språk.

Lærerne og morsmålsassistentene opplever at det er et stort behov for morsmålsstøtte generelt på skolen. Lærer kolleger ser hva assistentene kan bidra med og assistentene får mange forespørsler fra andre om hjelp til å nå ut til særlig nybegynnere. Under korona pandemien får de mye spørsmål både fra lærere og fra flyktninger som er usikre. Assistentene får betalt for ekstraoppdrag, men ikke for løpende spørsmål.

Om det har gått lang tid uten morsmålsassistenter i klassen, får de tilbakemeldinger fra deltakerne om at de opplever at det er stor forskjell på undervisningen og at de trenger slik støtte.

I følge morsmålsassistentene er det for lite med ni/ti timer med morsmålsstøtte i uka. Dersom deltakerne ikke forstår undervisningen som skjer i timene uten morsmålsstøtte, må morsmålsassistentene følge opp dette i etterkant. Det gir etterslep i undervisningen.

Sosiale effekter

I tillegg til det pedagogiske aspektet, kan morsmålsassistentene ha betydning for å forstå og spille inn i det relasjonelle miljøet i klassen. De bidrar til klasse miljøet blant annet fordi de skjønner hva folk snakker om og er opptatt av, og de kan fange opp om det foregår uønskete ting, slik som f.eks. sosial kontroll. At noen fanger opp hva som skjer, er en forutsetning for å gjøre noe med det.

Morsmålsassistentene bygger opp relasjoner til deltakerne. Morsmålsassistentene fortalte at de var bevisste på at relasjonen skulle være profesjonell og ikke vennskapsbasert, selv om deltakere kunne ønske slik relasjon.

Utover det relasjonelle, fungerer morsmålsassistentene også som brobyggere og kulturoversettere mellom deltakerne og lærerne og som rollemodeller for deltakerne. De fungerer som kulturoversettere og brobyggere når de forklarer og sammenligner meningsinnhold i tema i undervisningen med forhold i hjemland sette opp mot hvordan det er i Norge. De har selv vært flyktninger og fungerer som rollemodeller ved å vise at det er mulig å lære språket, fungere i det norske samfunnet og gjennomføre sine ambisjoner.

Prosjektet antar at måten morsmålsstøtten utøves på med brobygging mellom språk, kultur og samfunnsforståelse, vil øke mulighetene for deltakernes integrering og samfunnsdeltakelse. Bedre integrering og samfunnsdeltakelse kan spille over på foreldrene i forelderrollen og dermed gi barna bedre oppvekstbetingelser.

Erfaringer og synspunkter på organiseringen av morsmålsstøtten

Morsmålsassistentene har til sammen en stilling. En har en 40 % stilling mens de to andre har 30 % hver. Prosjektet har god erfaring med at alle morsmålsassistentene er til stede i klassen samtidig, slik at all morsmålsstøtte foregår parallelt i de tre språkgruppene. Det er også en erfaring at det er fordelaktig med omtrent samme norsknivå på hele gruppen og at alle i prosjektklassen har morsmålsstøtte samtidig.

Det er avsatt to timer pr. uke til samarbeid mellom lærerne og morsmålsassistentene. I tillegg er det avsatt tid til månedlige møter mellom veileder, lærere og morsmålsassistenter. Hensikten med veiledningen er å bidra til refleksjon rundt hva som er mest hensiktsmessig bruk av morsmålsstøtten.

For å være bedre forberedt til undervisningen ønsket morsmålsassistentene seg planer for undervisningen og hva de skal forberede seg på, noe tid i forveien, slik at de fikk tid til å forberede seg. De ønsker også innsyn i planer for de dagene det ikke er morsmålsstøtte, for å være forberedt på spørsmål fra deltakerne. Praksisen med planer for undervisningen har blitt noe forbedret i løpet av perioden. Mens de tidligere ikke fikk informasjon om hva som skulle skje i yrkesnorsk, får de nå planer noe tid i forveien slik at de kan forberede seg. Morsmålsassistentene opplever at lærerne er blitt bedre til å dele informasjon knyttet til de dagene morsmålsassistentene er til stede.

Morsmålsassistentene har ingen tid til samarbeid seg imellom. De kunne ønske noe tid til å drøfte egen rolle, utfordringer og samkjøring av opplegg i timer med morsmålsstøtte.

9.8 Implementering og videreføring

Voksenopplæringen i «Kystbyen» har i stor grad gjennomført egen plan for prosjektet. Vi vil likevel bemerke tre endringer. For det første fikk ikke deltakerne praksis og de fikk kun digital undervisning fra 12. mars til 12. mai 2020. Denne endringen skyldtes eksterne forhold, men viste prosjektets evne å omstille seg raskt til nye undervisningsbetingelser.

For det andre har prosjektgruppen søkt kunnskap om andre lignende prosjekter og hva som allerede finnes av veiledningsmateriale. Prosjektet skulle lage en kursmanual til opplæring av morsmålsassistenter, men har gått bort fra dette fordi det allerede eksisterer flere manualer på Kompetanse Norge sine nettsider. Prosjektet har også gått bort fra å lage en manual til bruk ved overgang fra norskopplæring til kombinasjonsløp med praksis. I stedet skal prosjektet medvirke i et felles produkt med de andre prosjektene som jobber med bruk av morsmålsstøtte. Kystbyen skal primært formidle morsmålsassistentens rolle, og hvilke spørsmål de får. I sluttrapporten fra prosjektet er det lagt til at det skal lages en kortfilm fra prosjektet og en filmsnutt basert på dialog mellom veileder og morsmålsassistent med fokus på sentrale forskjeller mellom norsk og de aktuelle morsmålene.

For det tredje brukte deltakerne Ipad mindre enn planlagt. De var mer fortrolige med bruk av WhatsApp på egne mobiltelefoner, og det ble dermed mindre behov for Ipad.

Endringene viser at prosjektet evner å være fleksibelt innenfor målsettingene med prosjektet.

Vekselvirkningen mellom lærere og deltakere, gjort mulig av morsmålsassistentene, bidro til at lærerne fikk kunnskap om både språkgruppene og de enkelte deltakernes utfordringer og forutsetninger for å lære. Det var helt nødvendige innspill for å kunne justere undervisningen underveis.

Videreføring av prosjektet

Voksenopplæringen har fra dette prosjektet og tidligere stor tro på morsmålsstøtte i undervisningen og har søkt midler fra IMDi til et nytt prosjekt med bruk av morsmålsassistenter i en alfabetiseringsklasse, men da uten praksisplass. Dette fikk de avslag på.

Det er ikke avklart lokalt om bruk av morsmålsassistenter skal tas inn i den alminnelige undervisningen rettet mot deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn og lite norskkunnskaper. For å vurdere det må skolen både drøfte hvordan tilbudet fungerer faglig og om gruppen har betydelig raskere progresjon enn de som ikke får morsmålsstøtte. En annen utfordring er å finne frem til en måte å gjennomføre opplegg med morsmålsstøtte innenfor alminnelige budsjett. I følge prosjektleder måtte tilbudet skaleres noe ned med mindre lærerdekning hvis det ikke kommer ekstra midler. Uten ekstra midler er det et alternativ å bruke språkhjelpere fra spor 2/3 inn i alfabetiseringsklasser. Kommunen har for tiden full ansettelsesstopp og morsmålsassistentene er midlertidig ansatt.

Morsmålsassistentene ser på morsmålsstøtte som en samfunnsøkonomisk investering som vil gi avkastning på sikt. Deres oppfatning er at investering i morsmålsstøtte gjør det mer sannsynlig at flyktingene lærer seg godt nok norsk til å kunne fungere i arbeidslivet og til ev. å ta videre kvalifisering senere.

Voksenopplæringen er opptatt av å videreutvikle sin metodikk i bruk av morsmålsstøtte i norskopplæringen. Gjennom felles seminar i regi av MDi, har prosjektet fått kontakt med lignende prosjekter på Rosenhof i Oslo og i Florø. Prosjektet planlegger to treff i 2020 for erfaringsutveksling med disse to andre prosjektene. Disse møtene er gjennomført på teams på grunn av restriksjoner knyttet til korona pandemien.

Bruk av morsmålsstøtte gir godt innblikk i det sosiale miljøet i klassen. I prosjektklassen ble det avdekket forsøk på negativ sosial kontroll. Skolen tar dette videre og har kurset lærerne i «Prosjekt Frihet» som er knyttet til arbeidet mot negativ sosial kontroll. Prosjektet skal inn i prosjektklassen fra høsten 2020. Kompetansen til morsmålsassistentene fremmer mulighetene for å gjennomføre dette prosjektet på en god måte.

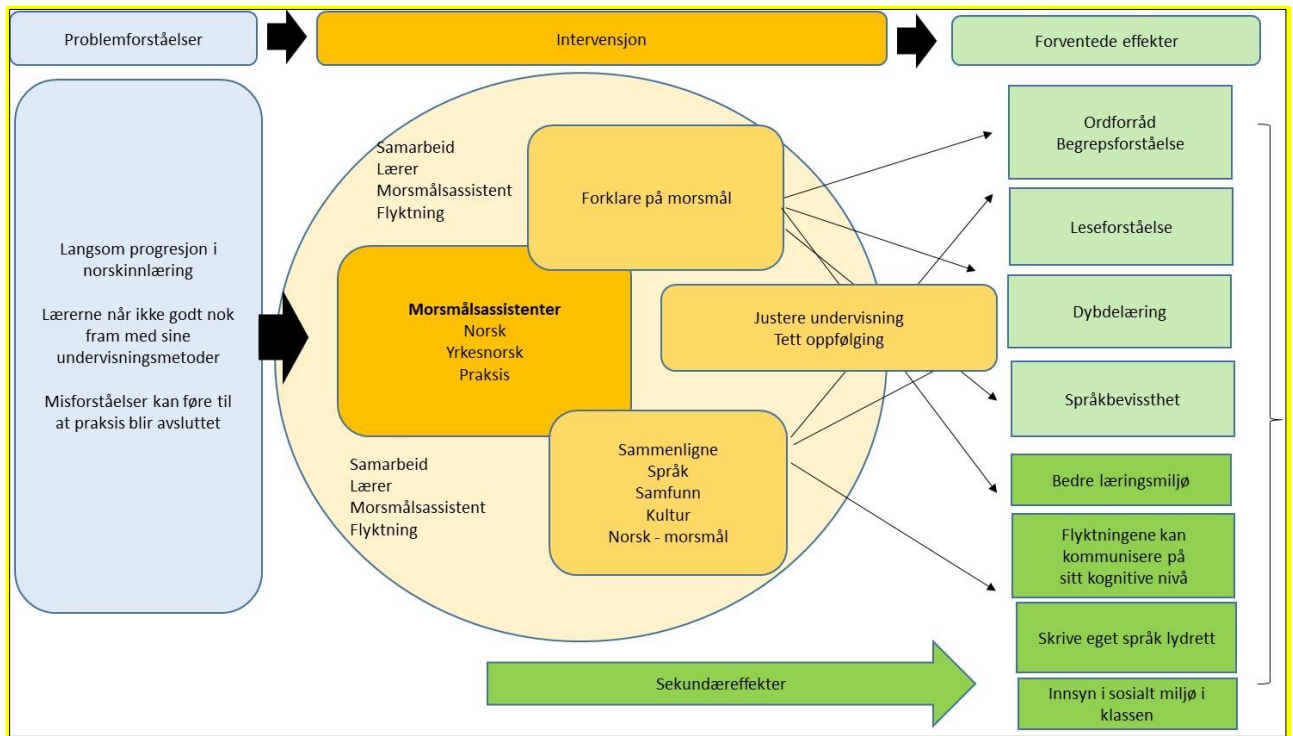
Forankring av alternative arbeidsmetodikker krever både utprøving, refleksjon og evaluering i prosjektgruppen, men også formidling av hensiktsmessighet og metodikk til skolemiljøet om man ønsker at morsmålsstøtte skal være mer enn et gullkantet tilbud til noen få. Denne voksenopplæringen har brukt morsmålsstøtte før de fikk prosjekt, og legger til rette for å styrke denne type kompetanse i skolen. Det har derfor vært flere lærere involvert i prosjektet for å sikre kontinuitet. På sikt planlegges Voksenopplæringen halvdagskurs for morsmålsassistenter og et kurs for hele personalet om samspill mellom norskinnlæring og praksis.

9.9 Evaluering av programteorien

Målet for prosjektet i «Kystbyen» er at flyktningene ved hjelp av morsmålsstøtte skal ha raskere progresjon i læringen av norsk språk og få en dybdeforståelse av språket, slik at de kan gjennomføre praksis og interagere med majoritetsbefolkningen. Til sammen er dette forventet å øke deltakernes sjanser for å komme i arbeid, sammenlignet med vanlig norskundervisning for tilsvarende deltakere i spor 1. De endrete læringsbetingelsene er tilføring av tre morsmålsassistenter med forskjellige språkressurser i undervisningen og samarbeid mellom lærerne og morsmålsassistentene. Drivkraften i samarbeidet er målet om å få best mulig undervisning ved hjelp av hvordan morsmålsstøtte blir brukt i undervisningen.

Refleksjon rundt erfaringer underveis i prosjektet om bruk av morsmålsstøtten har bidratt til at vi har justert programteorien noe. Intervensjonen består fortsatt av morsmålsassistenter, men for å få støtten de gir til å fungere best mulig har prosjektgruppen erfart at samarbeid mellom lærerne og morsmålsassistentene er et vesentlig element i de endrete læringsbetingelsene. Samarbeidet om bruken av morsmålsstøtten og kommunikasjonen mellom lærere og deltakere som morsmålsassistentene muliggjør, er vesentlig for at lærerne kan tilpasse og justere undervisningen underveis, både til språkgruppene og til den enkelte.

Figur 9.2: Justert programteori for prosjektet: «Morsmålsstøtte i norskopplæringen for deltakere med lite skolebakgrunn»



I figur 8.2 har vi designet en justert programteori basert på erfaringer fra gjennomføring av prosjektet samt innspill fra kunnskapsoppsummeringen. Av plasshensyn har vi ikke tatt med forventede effekter og aktiviteter etter første ledd med effekter av morsmålsstøtten for deltakerne. I tillegg betydde korona pandemien at deltakelse i praksis ble utsatt, slik at vi har ikke kunnskap om hvordan effektene av språkinnlæringen påvirker gjennomføringen av praksis. Problemforståelsen er den samme som ved prosjektets oppstart. Intervensjonen har imidlertid blitt noe mer kompleks. Gjennomføringen av prosjektet har tydeliggjort at optimal bruk av morsmålsstøtte forutsetter *samarbeid* mellom lærer og morsmålsassistent før og i timene. Vi har inkludert deltaker i dette samarbeidet i timene, fordi morsmålsassistentene må bidra til kommunikasjon mellom deltaker og lærer, for at lærer skal kunne *justere undervisningsopplegget* til språkgruppene og til den enkelte. Vi har også inkludert at morsmålsassistentene har utviklet *læringsstrategier* for

deltakere uten erfaring for læring gjennom skriftspråk. Basert på annen forskning har vi også lagt til *flerspråklighet* som kompetanse hos deltakeren, fordi det gir tilgang til et språklig repertoar på tvers av språk. Prosjektets tro på morsmålets betydning i undervisningen gir grunn til å anta at prosjektmedarbeiderne viser at de anerkjenner deltakernes språklige og kulturelle bakgrunn, noe som kan fremme motivasjon. En mellomliggende effekt av bruk av morsmål i undervisningen kan være at deltakerne kan *kommunisere på sitt kognitive nivå*, noe som bidrar til noe mer likeverdig samhandling med lærerne enn hvis deltakerne må uttrykke seg med et begrenset og fattig ordforråd. En annen mulig mellomliggende effekt av bruk av morsmålsassistenter er økt språkbevissthet. Noen deltakere har lært å skrive eget språk lydrett med det latinske alfabetet. Den antatte kausale sammenhengen i den opprinnelige modellen for prosjektet er ikke endret, men intervensjonen har blitt noe mer kompleks og vi har blitt mer bevisste på mulige mellomliggende effekter.

Litteratur om språkopplæring som vi identifiserte i kunnskapsoppsummeringen (Delrapport 3) viser at det er flere retninger i språkopplæring av innvandrere (Elgvin & Svalund, 2020). Den mest utbredte er styrt av en nytte-logikk, der man skal lære *nyttig* språk for å komme raskt ut i arbeid. Alle de yrkesrettede språkkursene er eksempler på dette. En annen retning vektlegger dypere språklæring. Det hevdes at slik språklæring kan ha positive sekundæreffekter fordi innvandrere som behersker det norske språket, vil ha lettere for å følge med og delta i samfunnet. Prosjektet i «Kystbyen» kombinerer de to læringsperspektivene gjennom bruk av morsmålsassistenter. De har et nytteperspektivet knyttet til yrkesnorsk, mens de har et dybdelæringsperspektiv både på norsk- og yrkesnorsk.

En tidligere evaluering av norskopplæringen i introduksjonsprogrammet viser at læringsutbytte ikke er optimalt, særlig for dem med begrenset skoleerfaring, noe som forklares med at undervisningen foregår utelukkende på norsk og at man ikke benytter lærere som behersker flyktingens morsmål (Lillevik & Tyldum, 2018). Bruk av morsmålsstøtte prøver å fylle dette hullet i undervisningen. I stedet for å se på det som et problem at flyktingene ikke snakker språk som lærerne forstår, eller at lærerne snakker språk som flyktingene ikke forstår, blir morsmål gjennom morsmålsstøtte formidlet som en ressurs for å lære et annet språk (Ruíz, 1984). Cummins (2000) mener at det å beherske flere språk må sees i sammenheng fordi språkssystemene er sammenvevde og støtter opp om hverandre. Innenfor retningen transspråking åpnes det opp for å forstå og tolke flerspråklighet som kompetanse som gir tilgang til et språklig repertoar, på tvers av språk og uten skarpe skillelinjer mellom språkene (Alver & Dregelid, 2016; García, Li, & Holmes, 2019). Dette gir nye innfallsvinkler til språklæring og hvilke ressurser minoritetsspråklige deltakere i voksenopplæringen har potensiale til å ta i bruk når de skal lære et nytt språk. En logisk slutning vil da være at det å beherske et eller flere språk, støtter læringen av nye språk. En tolkning av argumentene for transspråking og flerspråklighet er at de drar i retning av språklæring og språkforståelse som går utover ren nytte. Bruk av morsmålsstøtte i norskundervisning kan derfor bidra til at flyktingene lærer norsk ved at morsmålsassistentene bevisst bruker morsmålet som en ressurs og et verktøy i undervisningen. En studie av et prøveprosjekt med morsmålsstøttet undervisning for voksne minoritetsspråklige med liten eller ingen skolebakgrunn, finner at tospråklige undervisningsmodeller bidrar til bedre læringsbetingelser for tilsvarende målgrupper (Alver & Dregelid, 2016). Slik vi har tolket prosjektet i «Kystbyen» fremstår det som at anerkjennelse av flyktingenes språklige kompetanse er forankret i læringsperspektivene for morsmålsstøtte som inngår i intervensjonen.

Prosjektet i «Kystbyen» bidrar til å vise *hvordan* morsmålsstøtte kan fremme læringsbetingelsene. Dette skjer hovedsakelig ved at morsmålsassistentene forklarer og sammenligner meningsinnhold og språk i undervisningen. Videre er prosjektet opptatt av om det bidrar til de forventede mellomliggende effektene og ev. andre mellomliggende effekter som styrker språklæringen.

Forståelsen for flerspråklighet og morsmålsstøtte i norskundervisningen for voksne har i de siste årene igjen fått oppmerksomhet i Norge. Blant annet har Kompetanse Norge våren 2020 lyst ut et pilotprosjekt om bruk av flerspråklige strategier og ressurser i opplæring for voksne innvandrere. De tre morsmålsassistentene er selv eksempel på at flerspråklighet er en ressurs i læring, til sammen behersker de syv språk i tillegg til norsk.

9.10 Nasjonal verdi

Flere kommuner sliter med å få til tilfredsstillende norskundervisning for flyktninger med lite eller ingen utdanning (Lillevik & Tyldum, 2018). Det er derfor sannsynlig at andre kommuner med introduksjonsprogram vil være interessert i å prøve ut alternative metoder i språkopplæringen, spesielt dersom disse har vist seg å fungere andre steder. Prosjektet fra «Kystbyen» har prøvd ut morsmålsstøtte, og hvordan man kan bruke morsmålsstøtte effektivt i norskundervisningen. Prosjektledelsen antok at denne modellen for morsmålsstøtte kan overføres til andre store og mellomstore byer som har kvalifiserte flyktninger og andre personer med innvanderbakgrunn som kan være morsmålsassistenter. I kommuner uten slik kompetanse er et alternativ å bruke språkhjelpere fra spor 2 og 3.

Kompetanse Norge har utviklet manualer for morsmålsstøtte i norskopplæringen. Prosjektet skal sammen med andre lignende prosjekter lage et fellesprodukt om bruk av morsmålsstøtte. Kystbyen skal primært formidle morsmålsassistentens rolle. Prosjektet skal også lage små filmsnutter for å formidle erfaringer. Manualer, filmer og annet materiale for spredning av måten å bruke morsmålsstøtte i undervisningen kan gjøre det lettere for andre kommuner å begynne med morsmålsstøttet undervisning.

Det fremstår som intuitivt opplagt at morsmålsstøtte er gunstig for flyktninger og andre voksne med liten eller ingen skolebakgrunn som skal lære seg norsk. Kunnskapsoppsummeringen bekrefter denne intuisjonen. Vi har likevel ikke belegg for å konkludere med at andre kommuner vil oppnå like gode resultater som dette prosjektet på nasjonale norskprøver. På den annen side det er sannsynlig at mulighet til å forstå og få forklaringer på et språk man forstår, bidrar til at den enkelte får mer ut av norskopplæringen.

Morsmålsstøtte som standardisert del av norskopplæringen?

Intervjuene med prosjektledelsen, lærere og morsmålsassistentene ble avsluttet med spørsmål om synspunkter på om de mente at morsmålsstøtte burde være en standardisert del av introduksjonsprogrammet og om de hadde gode råd til andre kommuner som er interessert å inkludere morsmålsstøtte i undervisningen.

Når det gjelder morsmålsstøtte i norskunderundervisningen i introduksjonsprogrammet var det enighet om at dette ville være særlig gunstig for deltakere på spor 1. Når det gjelder deltakere på spor 2 og 3 var det litt ulike meninger, men gjennomgående at de har langt mindre behov. Likevel kan de ha nytte av morsmålsstøtte i oppstartsfasen for å komme raskt i gang med språklæring. Det kom også frem at morsmålsstøtte i form av kulturoversetting kunne være nyttig i en oppstartsfasen for flyktninger på alle nivåer. Dette kan særlig være relevant når det kommer flere overføringsflyktninger.

Rådene fra prosjektet til andre kommuner handlet om bevissthet på rollen og organisering. Første råd var å være bevisst på hva slags morsmålsstøtte kommunen ville investere i. Et alternativ er språkhjelpere som selv er deltakere i spor 2 eller 3. Dette alternativet handler om elever som hjelper elever. Et annet alternativ er morsmålsassistenter på et mer profesjonelt nivå, slik som det har vært i «Kystbyen». Rådet er at jo mer profesjonell morsmålsstøtten er, jo mer kan språkhjelperne bidra inn i undervisningen. Det ble understreket at for alfabetiseringsklasser ville språkhjelpere fra spor 2 og 3 være langt bedre enn ingen morsmålsstøtte.

For å få morsmålsstøtte til å fungere godt slik at man får utnyttet den samlede kapasiteten til lærerne og morsmålsassistentene var rådene: opplæring til morsmålsassistentene, tydelighet i forventningene til morsmålsassistentene og avsatt tid til samarbeid mellom lærere og morsmålsassistenter. Bakgrunnen for dette siste rådet var at begge parter må forstå meningen med samarbeidet og oppgavene som skal formidles i klassen. Et annet råd var at alle elever i samme klasse bør få morsmålsstøtte, de bør være på samme nivå og de bør få støtten samtidig.

9.11 Oppsummering

I denne rapporten har vi evaluert et tilbud med morsmålsstøtte til deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn som hovedsakelig er spor 1 deltakere i introduksjonsprogrammet. Deltakerne har vært samlet i en prosjektklasse hvor de har fått opplæring i norsk og yrkesnorsk. Klassen har vært et heldagstilbud og et kriterium for deltakelse var at de kunne delta i hele opplegget. Prosjektets kortsiktige mål er et muntlig norsk på A 1 nivå. Det inkluderer ordforråd, leseforståelse, dybdelæring og språkbevissthet. Det kortsiktige målet er testet gjennom nasjonal norskprøve. Resultatet var bedre enn forventet, 11 av 13 deltakere besto muntlig A 2 nivå etter et drøyt halvår med morsmålsstøtte.

Voksenopplæringen i «Kystbyen» har lenge jobbet med morsmålsstøtte i en eller annen form og har erfart at det hjelper deltakere med lite skolebakgrunn og som kategoriseres som svake spor 1 deltakere. Skolen ønsker derfor å videreutvikle metodikken for bruk av morsmålsstøtte og prøve den ut for ulike målgrupper.

Hvis vi sammenligner dette prosjektet med tradisjonell norskopplæring, så er den store forskjellen at deltakerne får morsmålsstøtte. Det innebærer at de blir forklart på eget morsmål hva undervisningen handler om, og de kan spørre tilbake og snakke sammen på et språk de forstår. For lærerne er forskjellen at de gjennom morsmålsassistenten får mulighet til å kommunisere med deltakerne i stedet for å ikke vite om de forstår, hva de forstår eller hvorfor de ikke forstår. Basert på resultatene fra dette prosjektet og annen forskning antas det at norskopplæring med morsmålsstøtte for spor 1 deltakere fører til raskere progresjon og mer meningsfullt innhold i språkkinnlæringen, som igjen kan styrke motivasjonen for å lære.

Sett opp mot målene i Tilskuddsordningen til kommunale integreringstiltak, Område 3 - utprøving av metodikk i norskopplæringen, tilfredsstiller prosjektet i «Kystbyen» flere av kriteriene. Prosjektet benytter flerspråklighet som en ressurs i opplæringen, både ved å benytte morsmålsassistenter og ved å verdsette deltakernes språkkompetanse som et viktig verktøy i språkkinnlæringen. Prosjektet benytter digitale plattformer aktivt som hjelpe- og kommunikasjonsverktøy, noe som blant annet gjorde det mulig å fortsette med digital hjemmeundervisning da skolen stengte på grunn av korona pandemien. Det er en erfaring at det var lettere å benytte digitale verktøy som deltakerne allerede hadde et forhold til, slik som mobiltelefoner, enn innføring av nye verktøy (iPad). Prosjektets resultater indikerer at morsmålsstøtte kan bidra til å gi raskere progresjon i norskkinnlæringen.

10 «Skogen»: Arbeidsrettet norskopplæring med bruk av digitale verktøy og ressurser

Sigrídur Vilhjálmsdóttir, Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring NAFO, OsloMet

Et av satsningsområdene for tilskuddsordningen, *Tilskudd til utvikling av kommunale utviklingstiltak* er «Utvikling og utprøving av metodikk i norskopplæringen». Et av prosjektene fra dette satsningsområdet er *Arbeidsrettet norskopplæring med bruk av digitale verktøy og ressurser*.

Prosjektet ble gjennomført i perioden august 2019- juni 2020. Lærere fra voksenopplæringen koordinerer prosjektet i Skogen kommune. Intervjuer med prosjektleder/lærer i prosjektet, integreringskonsulent i NAV, arbeidsgiver på en praksisplass og rektor på voksenopplæringen ble gjennomført i mars 2020. Prosjektleder har i tillegg delt refleksjonsnotater fra prosjektperioden samt eksempler på bekreftelse av praksis, opplæringsplan, sluttrapport, informasjonsmaterieell til praksisplasser.

I prosjektet i Skogen kommune tar læreren i bruk digitale verktøy og ressurser som redskap i arbeidsrettet norskopplæring for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn. I utgangspunktet jobber Skogen kommune systematisk med å skape sammenheng mellom arbeidsrettet norskopplæring med lærer, og praksishverdagen til deltakeren. Formålet med å koble inn digitale verktøy til metodikken de allerede jobber etter, er å tilrettelegge norskopplæringen ytterligere for målgruppen og gjøre deltakeren i større grad aktive i egen læringsprosess. Ved å bruke digitale verktøy åpner det seg i tillegg flere muligheter å bruke autentisk materiale i norskundervisningen.

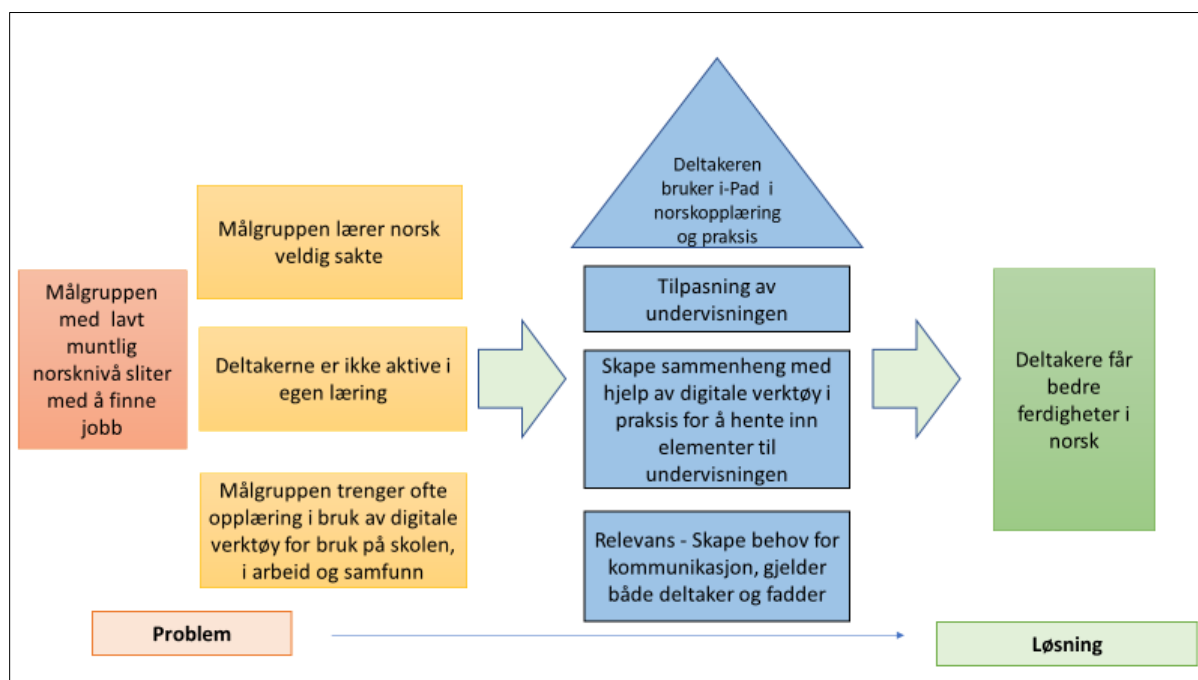
Prosjektet gjennomføres i en kommune med 42000 innbyggere, andel innvandrere, og norskfødte med innvandrerforeldre er 10,5 prosent. I første kvartal 2020 var arbeidsledigheten i kommunen 2 prosent. Arbeidsledigheten blant innbyggere med innvandrerbakgrunn (etterkommere ikke inkludert) var på 4,6 prosent.

10.1 Hva er problemet og for hvem?

Prosjektlederen opplever at målgruppen, deltakere på liten eller ingen skolebakgrunn, som også kalles for deltakere på spor 1³¹, lærer det norske språket saktere enn deltakere med mer skolebakgrunn (spor 2 og 3), og har ofte større utfordringer med å finne jobb etter introduksjonsprogrammet. Deltakerens forutsetninger påvirker også ventet resultat fra norskopplæringen, og et veiledende sluttnivå er derfor satt lavere for spor 1 enn for spor 2 og 3. Prosjektlederen opplever også at målgruppen i mindre grad enn spor 2 og 3 tar i bruk hensiktsmessige læringsstrategier og er dermed i mindre grad aktive i egen læring enn deltakere som har en del skolebakgrunn. I dagens arbeids og samfunnsliv er det nødvending med opplæring i grunnleggende digital kompetanse. Deltakerne i prosjektet skal ha praksis parallelt med arbeidsrettet norskopplæring. I Skogen kommune jobber lærerne målbevisst med å skape sammenheng mellom undervisningen på skolen og det som skjer i praksis for de erfarer at deltakerne i begrenset grad klarer å overføre det de lærer ordinær undervisning til en praksissituasjon.

³¹ Inndeling av deltakere etter spor skjer i henhold til læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (VOX Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, 2012)

Figur 10.1: Prosjekt «Arbeidsrettet norskopplæring med bruk av digitale ressurser.» Programteori



10.2 Målgruppen i prosjektet

Den opprinnelige målgruppen for prosjektet var deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn, spor 1, i introduksjonsprogrammet som skal gå arbeidsrettet løp. Integreringsveiledere har oversikt over deltakernes individuelle planer og rekrutterte aktuelle deltakere til prosjektet.

Etter hvert viste det seg at det ikke var nok deltakere i målgruppen for å fylle opp prosjektklassen. I samråd med prosjektleder, rekrutterte integreringsveileder i samarbeid med veileder i kvalifiseringsprogrammet i NAV, deltakere uten arbeid som nylig var ferdig med introduksjonsprogrammet.

Både integreringsveilederen og læreren på voksenopplæringen mener at det er viktig at deltakerne er motiverte for å delta i arbeidsrettet norskopplæring. Begge mener at måten det ble rekruttert til prosjektet har ført til at deltakere som ikke var tilstrekkelig motiverte ble tatt med i prosjektet og at dette var uheldig.

10.3 Hva er tiltaket?

Prosjektlederen som vi intervjuet, er også lærer i prosjektet. I dette kapitlet omtales prosjektlederen derfor som lærer, for her forklares den praktiske gjennomføringen av prosjektet.

To lærere på voksenopplæringen tok initiativ og koordinerer prosjektet. Læreren forteller at samarbeidsrutiner og arbeidsfordeling i forbindelse med oppfølging av deltakere i praksis måtte etableres i forbindelse med prosjektet. Læreren forteller at voksenopplæringen og integreringsveilederne har tidligere samarbeidet om deltakere i praksis, men samarbeidet mellom voksenopplæringen og veilederne i kvalifiseringsprogrammet er ganske nytt. Læreren understreker at det var viktig å sette av tid til dette arbeidet for å sikre god oppfølging av både fadder på arbeidsplassen og deltakeren.

I prosjektet benytter lærerne digitale ressurser og verktøy for å sørge for sammenheng i den undervisningen som foregår på skolen og det deltakerne gjør i praksis. I tillegg lager læreren oppgaver som deltaker, gjerne i samarbeid med en fadder/mentor, skal jobbe med på praksisplassen. Læreren gjør en avtale med fadder på arbeidsplassen om bruk av digitale verktøy,

om når og hvordan disse skal brukes i løpet av praksisdagen. Lærer sender oppgavene som skal gjennomføres på praksisplassen til fadderer til deltakeren.

Som tidligere nevnt er det voksenopplæringen som koordinerer prosjektet og har fått tildelt prosjektmidlene på vegne av kommunen. Prosjektet som sådan er noe dyrere i drift enn ordinær norskopplæring, fordi i tillegg til undervisningen som foregår på skolen, bruker pedagogene mye tid på å besøke deltakere på praksisplassene. På spørsmål om videreføring av prosjektet til drift sier rektor at arbeidsrettet norskopplæring slik den gjennomføres i prosjektet, skal videreføres. Dette er en arbeidsmåte som både voksenopplæringen og integreringsveilederne mener fungerer godt for målgruppen.

Aktiviteter i prosjektet

Integreringsveilederen som ble intervjuet forteller at det er integreringsveilederne som på bakgrunn av deltakernes individuelle plan i introduksjonsprogrammet plukket ut deltakere til prosjektet.

Deltakerne er 2 dager i praksis, og har 3 dager med undervisning på skolen. Deltakerne i prosjektet har arbeidsrettet norskopplæring i 12 timer pr uke. I tillegg har deltakerne undervisning i grunnskolefag etter læreplanen i *Forberedende voksenopplæring FVO*¹.

I intervjuet forteller læreren at i arbeidsrettet norskopplæring forbereder læreren oppgaver som deltakeren skal gjennomføre på praksisplassen, samt etterarbeid knyttet til materiale som deltakeren har levert inn til lærere i forbindelse med tidligere oppgaver. I tillegg lærer deltakerne om regler i arbeidslivet, HMS, kultur, arbeidstid og lager digital bok på i-Pad (book creator). Undervisningen med lærer skjer i klasserommet, og læreren tar utgangspunkt i materiale som deltakeren sender til læreren. Deltakeren bruker digitale verktøy, for det meste mobiltelefon eller i-Pad, for å ta bilder eller ta opp video for å fange opp noe av det som skal læres i praksis og deltakeren skal kunne sette ord på og snakke om. Læren forteller at noen ganger gjør deltakeren dette på egen hånd og andre ganger gjør de dette sammen med læreren når læreren kommer på praksisbesøk.

Arbeidsgiver på praksisplassen som vi intervjuet, fortalte at de har bidratt med en innføring i renhold på skolen sammen med alle deltakerne i praksisklassen. Denne opplæringen fungerte godt. Denne opplæringen fungerte godt. Arbeidsgiver forbereder også de ansatte som har meldt seg frivillig til å være faddere/mentorer for deltakere fra voksenopplæringen.

10.4 Bruk av digitale resurser i arbeidsrettet norskopplæring

Lærer og rektor forteller at voksenopplæringen deltok i en satsning på digitale verktøy som var initiert av kommunen. Dette innebar kursing av både lærere og deltakere i bruken av i-Pad. Kommunen engasjerte eksterne veiledere som veiledet både lærere i bruken av pedagogisk bruk av digitale verktøy i undervisningen og deltakerne i navigering og bruk av i-Pad i skole-sammenheng. I tillegg fulgte lærerne opp denne opplæringen og fortsatte med opplæring i de ulike ressursene deltakerne brukte på sin mobiltelefon.

Deltakerne bruker digitale verktøy i forbindelse med undervisningen og praksis. På intervju-tidspunktet bruker deltakerne for det meste mobiltelefonene for å samle inn dokumentasjon fra praksis, og i-Padene brukes når deltakerne skal bearbeide materialet på skolen og hjemme forteller læreren. Læreren samler inn materialet fra deltakerne, og gjør det tilgjengelig på en læringsplattform som brukes for å dele oppgaver, samle inn oppgaver og materiale, og der læreren kan gi individuelle tilbakemeldinger til deltakerne på arbeids som er gjort.

Læreren fortalte at de hadde tenkt å samle all kommunikasjon på læringsplattformen skolen bruker. Det viste seg deltakerne allerede var aktive på ulike digitale plattformer, som Whatsapp og Messenger. I tråd med et av hovedmålene med prosjektet, om deltakernes mestring av digitale verktøy både i arbeidslivet og privat valgte lærerne å kommunisere på de plattformene deltakerne allerede hadde tatt i bruk, og heller ha fokus på å utnytte funksjonene på de plattformene deltakerne var kjent med fra før. Læreren som ble intervjuet forteller at i prosjektet har lærerne ikke vært opptatt av apper, men av at deltakerne klarer å ta aktivt i bruk de verktøyene de har tilgang til og bruke disse for å utvikle språket.

Deltakerne bruker de digitale plattformene for å sende innsamlet materiale til læreren, men læreren opplyste om at det også foregår mye kommunikasjon mellom deltaker og lærer gjennom sosiale medier. Deltakerne sender talemeldinger og får talemeldinger i retur fra lærer, det foregår chatte-dialoger og deltakerne har mulighet til å ringe og stille spørsmål til læreren ved behov. Læreren forteller at dette er en mulighet til å være i dialog med deltakeren og gi god oppfølging. Deltakerne har behov for å få bekreftelse og tilbakemeldinger på det de gjør. Læreren har inntrykk av at deltakerne setter pris på denne kontakten med læreren.

10.5 Språkpraksis for deltakerne i prosjektet

Læreren forteller i intervjuet at i utgangspunktet varer praksisplassene i et halvt skoleår av gangen. Integreringsveilederne i NAV finner praksisplasser. I statusmøter hver 3 måned mellom lærer og arbeidsplass følges opplæringsplanene opp. I forbindelse med statusmøtene gjøres det en individuell vurdering avgjøres det om deltakeren fortsetter på samme praksisplass gjennom andre halvår (jan-juni, eller om det er hensiktsmessig å bytte praksisplass. Læreren vektlegger at det skal være mulighet til variasjon i oppgaver og mulighet til å innføre nye oppgaver for å kunne ivareta en progresjon.

I intervjuet forteller læreren at hun samarbeider med praksisplassen og fadderer om å lage en opplæringsplan med læringsmål for deltakerens praksisperiode og planlegger progresjon i opplæringen av deltakeren. Praksisplassen sørger for opplæring i de praktiske arbeidsoppgavene. Læreren besøker deltakerne på praksisplassen jevnlig og finner materiale som brukes i oppgaver både i klasserommet og på praksisplassen. Læreren forteller at det er viktig å ha tett kontakt med på arbeidsplassen og deltakeren i løpet av praksisperioden. Arbeidsgiver mener at den tette oppfølgingen praksisplassen og deltakeren får i forbindelse med praksis, er veldig viktig. Hvis det oppstår misforståelser eller andre ting som må tas opp, er det lett å ta dette opp sammen med læreren i forbindelse med praksisbesøkene.

Lærerveiledning

En del av prosjektet har vært å utarbeide en lærerveiledning knyttet til bruk av digitale ressurser i arbeidsrettet norskopplæring. Den skal være arbeidsredskap for lærere og skal bidra til at lærere lykkes med å bruke digitale hjelpemidler for å forsterke språklæring i arbeidsrettet norskopplæring. Prosjektledelsen/lærerne i prosjektet samarbeider med en ekstern veileder om å lage veiledningen. Målgruppen er lærere i voksenopplæring i andre kommuner som jobber med arbeidsrettet norskopplæring for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn.

10.6 Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter.

Prosjektets mål er knyttet til både til undervisningsmetode og lærerveiledning som beskriver denne metoden. I prosjektbeskrivelsen formuleres prosjektets mål som følger:

1. Hvordan kan deltakerne bli bedre rustet i møte med arbeidslivet? Målet er at deltakerne bli selvstendige brukere av digitale verktøy og ressurser, i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Effekten når ut av undervisningsrommet til arbeidsrommet / samfunnet
2. Skolen kan veilede andre voksenopplæringssentre i bruk av digitale verktøy og ressurser. Dermed kan effekten nå ut over organisasjonens virksomhet.

Delmål

Delmål knyttet til mål 1 er som følger:

- a. Deltakerne får tilpasset undervisning med utgangspunkt i digitale verktøy og ressurser.
- b. Deltakerne er delaktige i egen læringsprosess
- c. Læreren bruker autentisk materiale i undervisningen

Delmål knyttet til mål 2 er som følger:

- a. Lærere utarbeider materiell og metodikk med utgangspunkt i bruk digitale verktøy og ressurser knyttet til arbeidsrettet norskopplæring og praksis for deltakere med liten skolebakgrunn.
- b. Arbeidet med utvikling og bruken av undervisningsmateriell og erfaringene skal brukes som grunnlag i arbeid med en lærerveiledning for lærere for voksne.
- c. Metodikken tar utgangspunkt i at elevens behov skal være i fokus

Prosjektets definisjon av måloppnåelse:

Antall deltakere som bruker digitale ressurser som verktøy i norskopplæringen. I løpet av prosjektperioden er målet at så mange som mulig har fått noe tilknytning til en arbeidsplass, et vikariat, sommerjobb, at det drøftes muligheter for lønnstilskudd hvis arbeidsgiver ser at det kan være aktuelt å ansette deltakeren etter en litt mer opplæring i bedriften.

Lærere får ressurser til å utarbeide materiell og metodikk som sammenfattes i en lærerveiledning som blir et produkt av prosjektet.

Kjennetegn på måloppnåelse og det kommunen ønsker å oppnå er følgende:

- Metodikken tar utgangspunkt i at deltakernes behov skal være i fokus
- Deltakerne er delaktige i egen læringsprosess
- Lærerne bruker autentisk materiale i undervisningen
- Lærere utarbeider materiell og metodikk med utgangspunkt i bruk digitale verktøy og ressurser knyttet til arbeidsrettet norskopplæring og praksis for deltakere med liten skolebakgrunn.
- Arbeidet med utvikling av metoden og bruken av undervisningsmateriell og erfaringene skal brukes som grunnlag i arbeid med en lærerveiledning for lærere for voksne.

Effekter av tiltaket

Aktørene i prosjektet som vi har intervjuet forteller samlet sett om positive erfaringer og de mener at bruk av digitale verktøy i arbeidsrettet norskopplæring, har en positiv effekt for deltakernes språklæring.

Læreren som ble intervjuet mener at bruken av digitale verktøy bidrar til at deltakerne blir mer aktive i forbindelse med undervisningen. Læreren mener at gjennom den praktiske tilnærmingen til språkopplæringen, med for eksempel bruk av oppgaver på praksis, får deltakerne tilgang til en annen type språk og forståelse, sammenlignet med deltakere som kun jobber med språket i skolekontekst.

Deltakerne disponerer en i-Pad i prosjektet, slik at verktøyet også er tilgjengelig etter skoletid og deltakeren får dermed mulighet til å gjøre lekser ved å bruke samme verktøy som på skolen. På tidspunktet intervjuene ble gjennomført, hadde deltakerne i stadig større grad begynt å bidra med materiale slik at læreren kunne ta utgangspunkt i det i planlegging av undervisningen. Bruken av digitale verktøy gir læreren mulighet til å knytte relevante temaer til undervisningen med materiale fra autentiske praksissituasjoner.

Arbeidsgiveren som ble intervjuet opplyser om at det er behov for digital kompetanse, også i renholds bransjen. Bruken av digitale verktøy i undervisningen kan være med på å forberede deltakerne for arbeid i flere bransjer enn renholdsbransjen. Når arbeidsgiveren blir bedt om å reflektere rundt erfaringer med ordinær arbeidspraksis og arbeidsrettet norskopplæring, er erfaringen at begge grupper lærer arbeidsoppgavene like fort, men at deltakerne i arbeidsrettet norskopplæring har hatt større språklig fremgang i løpet av prosjektet enn personer som har ordinær praksis.

En bieffekt av tiltaket, som ikke var et uttalt delmål, var at ved å ta i bruk digitale verktøy ble det skapt flere kontaktpunkter mellom lærer og deltaker. Læreren forteller om mye kontakt med deltakerne utenom klasserommet, der kommunikasjonen, både muntlig og skriftlig foregår ved hjelp

av digitale løsninger. Dette er kommunikasjon og bruk av språket som ikke hadde oppstått uten de digitale løsningene.

Målbar effekt

Deltakerens språknivå og overgang til arbeid kan måles etter deltakelse i prosjektet. Muligheten til å måle resultatet etter denne prosjektperioden ble påvirket av koronautbruddet.

Mål for deltakere i praksis blir satt individuelt i opplæringsplanen. Læringsmålene er både knyttet til språkbruk og arbeidsoppgaver. Opplæringsplanen følges opp med jevne mellomrom. Noen av deltakerne i prosjektet skoleåret 2019/2020 skal ta muntlige nasjonale norskprøver i prøvegjennomføringen i slutten av mai 2020. Der vil deltakerne også få en dokumentasjon på språknivået.

Underveis i praksis undersøker lærer om det er muligheter for ordinært arbeid for deltakerne etter praksisperioden. Dette kan være vikariat ved ferieavvikling og lignende eller kortere engasjementer, eller fortsettelse i praksis med lønnstilskudd med NAV. Denne prosessen ble påvirket av restriksjoner i forbindelse med koronautbruddet. Før restriksjonene var lærerne i gang med å dialog rundt fortsettelsen for deltakerne.

Fra oppstart har 18 deltakere vært innom prosjektet siden oppstart i august 2019. Underveis i prosjektet har seks deltakere sluttet, fire av helsemessige grunner og 2 av andre grunner. Pr mars 2020 var det 12 deltakere aktive i prosjektet som avsluttes i juni 2020. Før utbruddet av korona, hadde voksenopplæringen igangsatt dialog knyttet om utvidelse av praksis, sommerjobb, eller innføring av lønnstilskudd på intervjudidspunktet. Dette arbeidet stoppet opp da alle praksisplasser ble tilbaketrasket i forbindelse med korona pandemien og ble ikke gjenopprettet i prosjektperioden.

10.7 Hva kan fremme og hva kan hindre måloppnåelse?

I dette prosjektet er den erfaring og kompetanse blant prosjektmedarbeiderne som i stor grad fremmer måloppnåelse. I Skogen kommune jobbes det systematisk med å knytte praksis og undervisning sammen (Pedersen, 2018; Sandwall, 2013). Bruken av digitale verktøy kobles på dette arbeidet. Samspillet mellom disse to arbeidsmåtene mener vi fremmer mulig for måloppnåelse for deltakeren

Prosjektmedarbeiderne er erfarne og løsningsorienterte. De vektlegger i stor grad individuell tilrettelegging. I samtale med aktørene i prosjektet kommer det frem at det er gjort en del justeringer i prosjektet for å kunne legge til rette for språklæring på praksisplassen. Rektor på voksenopplæringen påpeker at språklæring ikke skjer automatisk når deltakerne er ute på en praksisplass.

Opplæring i digitale verktøy

Læreren vi intervjuet beskriver målgruppen som en gruppe som trenger mye repetisjon. Det viser seg også at deltakerne trengte en del opplæring i bruk av digitale verktøy, som de allerede har tilgang til fordi, de ikke har strategier til å utforske mulighetene som ligger i de ressursene de har tilgang til. I oppstarten av prosjektet prøvde lærerne å samle deltakerne på én digital løsning der arbeid og kommunikasjon knyttet til skole og praksis skulle foregå. Tidlig i prosjektet valgte de å gå bort i fra dette og heller videreføre bruk av de kommunikasjonsplattformene deltakerne allerede har tatt i bruk i private sammenhenger. Det viste seg etter hvert at selv om deltakerne brukte og mestret noen grunnfunksjoner i kommunikasjonsplattformer og sosiale media, ble disse kun bruk på en begrenset måte. Lærerne har gjennom prosjektet gitt opplæring i bruk av ulike funksjonaliteter på plattformene for å kunne få bedre effekt av bruken både i opplærings-sammenheng, men som også kan være gunstig for deltakerne i private sammenhenger. Ved å bruke de sosiale mediene deltakerne allerede har tatt i bruk, har lærerne fått til mye kommunikasjon utover det som skjer når de møtes på skolen og i praksisoppfølgingen.

Etter at deltakerne fikk opplæring i bruk av digitale verktøy til læring, opplever læreren at deltakerne i stor grad har tatt i bruk mulighetene som finnes de digitale ressursene de har tatt i bruk. Her

trekkes opplæring og veiledning frem nødvendige elementer for å få til bruk som fremmer læring og utbytte for deltakerne.

I neste prosjektperiode ønsker lærerne å utvide denne bruke til å omfatte kommunikasjon med fadder på arbeidsplassen også, slik at trekantsamtaler på nett kan gjennomføres i forbindelse med oppgaver eller praksisdager som et ledd i oppfølgingen. I tillegg ser lærerne behov for å kartlegge bruk av digitale kommunikasjonsplattformer ved oppstart. Et annet behov som er blitt avdekket i prosjektperioden er at det er behov for å strukturere informasjon som gis både digitalt og på andre måter, og følge opp hvordan deltakerne kan ta i bruk grunnleggende læringsstrategier i læringsprosessen.

Mulighet til å bruke norsk

Motivasjon er et tema som alle aktører vi snakket med, trakk frem som en viktig faktor for å lykkes. Deltakere i introduksjonsprogrammet er bevist på at arbeidslivet stiller krav om språkferdigheter (Lillevik & Tyldum, 2018). Aktørene i prosjektet trekker frem to faktorer som påvirker deltakerne i praksis. For det første har noen av deltakerne gitt tilbakemelding om at de i liten grad får mulighet til å snakke norsk på praksisplassen. I tillegg har noen av deltakerne erfaring med at praksis ikke fører til jobb. Læreren forteller at noen av deltakerne opplevde lav motivasjon som læreren og integreringsveilederen forbinder med at deltakerne ikke føler at de kommer nærmere jobb selv om de er i praksis. Det ble ikke trukket frem at bruken av digitale verktøy påvirket deltakernes holdninger til praksis. Læreren forteller at etter at deltakerne har tatt i bruk digitale verktøy har deltakerne hatt en løpende kontakt med læreren utenfor skolen og praksisplassen.

Læreren forteller i intervjuet at noen av deltakerne har gitt tilbakemelding om at de føler at de ikke får snakket nok norsk når de er i praksis. All kommunikasjon på praksisplassen foregår uten tolk. Integreringsveilederen i NAV påpeker at det er en utfordring på alle praksisplasser, er at der møter man vanlige folk på jobb som får rollen som "fadder". Tilbakemeldingene fra arbeidsplassen var at deltakerne var flinke til å jobbe, men læreren erfarer at noen ganger blir det lite samtaler mellom deltaker og fadder, til tross for oppgavene som deltakeren har med seg fra skolen. Før skolen ble stengt på grunn av koronautbruddet var derfor lærerne i gang med å planlegge tiltak og veiledning for å legge til rette for mer kommunikasjon mellom faddere og deltakere med lavt språknivå.

10.8 Implementeringskvalitet

Implementeringskvalitet kan sies å være i hvor stor grad har det planlagte tiltaket blitt gjennomført slik det ble planlagt og hva har påvirket gjennomføringen og hva slags støtte det er behov for i gjennomføring av tiltaket.

I dette prosjektet har bruk av digitale verktøy og ressurser i arbeidsrettet norskopplæring vært prøvd ut. Lærerne i prosjektet forankrer arbeidet med arbeidsrettet norskopplæring i stor grad til veiledning fra Kompetanse Norge der Michael Svendsen Pedersen gir en ramme for arbeid med språk i arbeidsrettet opplæring (Pedersen, 2018). I tillegg er Karin Sandwalls (2013) avhandling der arbeid knyttet til konkrete oppgaver som knytter arbeid med språk og relevante situasjoner språkmønstre fra praksissituasjonen (integreringsoppgaver) vektlagt som arbeid som bidrar til språklæring. Dette danner rammen for arbeidet med arbeidsrettet norskopplæring og praksis i regi av voksenopplæringen. I og med at prosjektmedarbeiderne har erfaring arbeidsrettet norskopplæring, har de også hatt klare tanker rundt hva bruken av digitale verktøy skal tilføye deres arbeid. Det har ført til at de har evaluert arbeidet underveis og gjort nødvendige justeringer for å støtte opp om implementeringen av tiltaket.

Digitale verktøy brukes for å innhente bilder og annen inspirasjon fra praksisplassen som bidrar til relevant og autentisk læringskontekst. Deltakeren bidrar i innhenting av materiale og har dermed mulighet til å være med å konkretisere og definere behovet for læring.

Justeringer i prosjektet innebærer blant annet, endring i målgruppen, omfang av opplæring og hvordan de digitale ressursene brukes (valg av plattform). Eksempel på justering i støtte til implementering av tiltaket, er at noen deltakere ga tilbakemeldinger om at de i liten grad har mulighet til å bruke språket på praksisplassen. Det har også vært tilbakemeldinger fra arbeidsplass

om at kommunikasjon med deltakere kan være krevende og at de trenger støtte til dette. Dette var lærerne i gang med å finne en løsning på da korona pandemien førte til at alle deltakere måtte trekkes ut av praksisplassene sine.

Lærerveiledning

I tillegg til arbeidet bruk av digitale verktøy, jobbes det også med å lage en lærerveiledning sammen med en ekstern veileder fra UH-sektoren. Læreren forteller at prosjektgruppen reflekterer jevnlig rundt arbeidsmåter og metodiske tilnærminger i prosjektet. Lærerveiledningen er i en begynnende fase, og skal gi en praktisk veiledning knyttet til hvordan digitale verktøy og ressurser kan brukes i arbeidet med arbeidsrettet norskopplæring. Opplæringen og oppfølging av deltakere i praksis er tilpasset deltakerens forutsetninger, mål for opplæring og yrkesønsker. Prosjektet er dermed ganske fleksibelt der deltakerens behov og samarbeid med praksisplassen vil nødvendigvis påvirke gjennomføringen.

Den påbegynte lærerveiledningen vil kunne være til stor hjelp for andre lærere som ønsker å jobbe ut ifra prinsippene i dette prosjektet. Likevel vil en lærerveiledning også kreve lokale tilpasninger ettersom tiltaket må tilpasses behovene til den enkelte deltaker, praksisplass og samarbeid med integreringsveiledere.

Forhold ved kommunen

Noen samvirkende faktorer påvirker voksenopplæringens økonomiske handlingsrom som blant annet har ført til nedbemanning. På bakgrunn av endret behov for bosetting av flyktninger er deltakerantall redusert, og dette påvirker voksenopplæringens driftsramme. I tillegg fikk omorganisering av integreringsarbeidet i kommunen, økonomiske konsekvenser for voksenopplæringen. Frem til mai 2019 var integreringsveilederne en del av voksenopplæringen. I dag hører integreringsveilederne inn under NAV. Dette førte til at det måtte gjøres et arbeid med utforming av rutiner rundt samarbeid og arbeidsfordeling knyttet til deltakere i prosjektet.

I samtale med integreringsveilederen påpekes viktigheten av det at en pedagog følger opp språklæringen på praksisplassen. I Skogen kommune har voksenopplæringen prioritert denne organiseringen av arbeidsrettet norskopplæring, fordi de mener at det gir gode resultater for målgruppen.

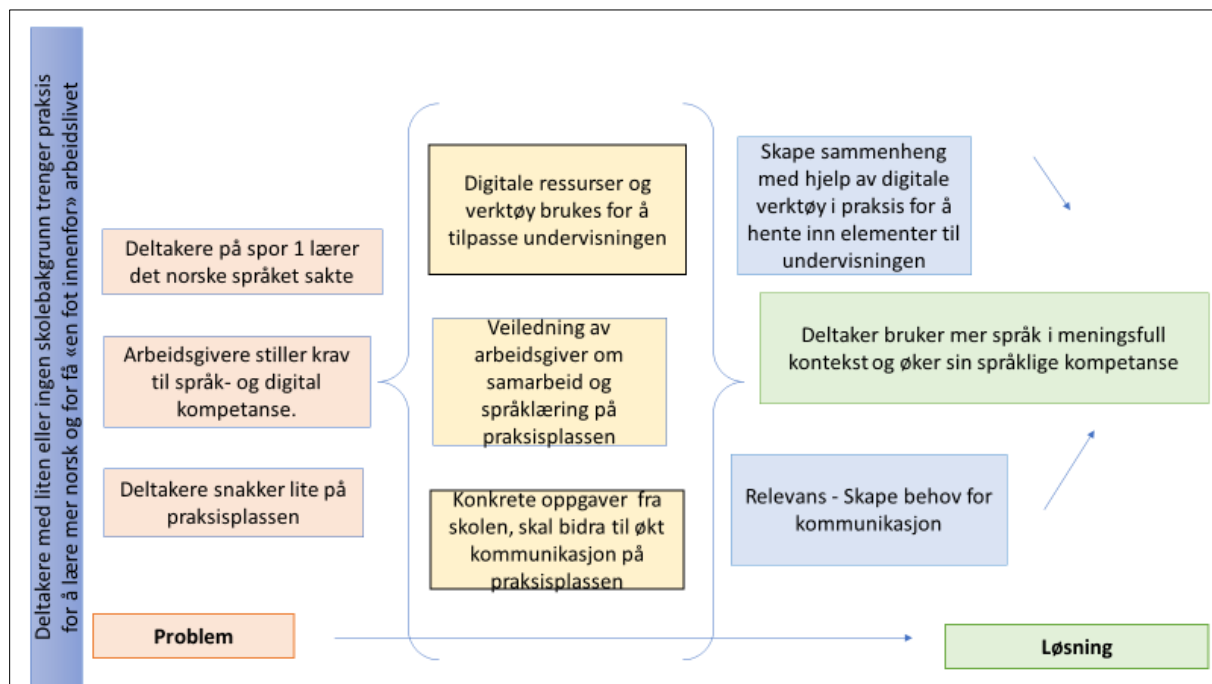
På generelt grunnlag kan det sies at arbeidsrettet norskopplæring, med vektlegging av tett oppfølging og bruk av digitale verktøy og ressurser slik det skisseres i prosjektet, er mer ressurskrevende enn ordinær norskopplæring, men at denne strukturen kan samtidig være med på å bidra til måloppnåelse for målgruppen.

10.9 Evaluering av programteorien

Prosjektets problemforståelse støttes av tidligere forskning knyttet til norskopplæringen. En landsomfattende evaluering av implementeringen og organisering av introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som undersøkte deltakere med oppstart i 2007, 2009 og 2011 viser at kommuner, uavhengig av størrelse har utfordringer med å tilpasse opplæringen for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn. Målgruppen er en sammensatt gruppe med ulike erfaringer og kompetanse, selv om utdanningsbakgrunn brukes for å skille mellom spor 1 og spor 2 og 3. Det er flere faktorer som påvirker resultatet av opplæringen i introduksjonsprogrammet og det ser ut til at de ulike tiltakene påvirker resultatet til de ulike gruppene i opplæringen. Rapporten viser at det er store forskjeller i hva slags språknivå deltakere klarer å dokumentere etter opplæringen. Forskjellene er knyttet til individuelle faktorer som kjønn og landbakgrunn, men også utdanningsbakgrunn. Deltakere på spor 2 og spor 3 består i langt større grad nivå A2 (tidligere norsksprøve 2), enn det spor 1 deltakere gjør. En av konklusjonene fra rapporten er at det er et behov for metoder som bidrar til å bedre læringsutbyttet for deltakere med liten skolebakgrunn i introduksjonsprogrammet (Djuve m.fl., 2017; VOX Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, 2012). Norsksprøven er en obligatorisk avsluttende prøve etter gjennomført norskopplæring. I

prøvegjenomføringen våren 2020 var 3783 kandidater påmeldt til prøve i muntlige ferdigheter, av disse ble 11 prosent vurdert til A1 eller lavere.

Figur 10.2: Revidert programteori



Prosjektet programteori og mekanismer kan beskrives kort oppsummert på følgende måte: Problemet som intervensjonen skal løse er at målgruppen lærer det norske språket veldig sakte og klarer dermed ikke å nå et norsknivå som tilfredsstillende arbeidslivets krav innenfor tiden i introduksjonsprogram. Intervensjonen er bruk av digitale verktøy, deltakeren bruker digitale verktøy, som sin egen smarttelefon eller Ipad, skal bidra til å skape sammenheng mellom det som skjer på skolen, det som skjer i praksis og samfunnet. Resultatet er at deltakeren lærer mer språk i en relevant kontekst og vil dermed kunne stå nærmere arbeidslivet etter prosjektperioden. Prosjektets tyngdepunkt er bruken av de digitale virkemidlene i språkopplæringen for å gjøre opplæringen mer tilpasset målgruppen og mer effektiv. Det ser ut til at lærerne i stor grad lykkes i å bruke digitale verktøy til å hente språk fra praksis for så å bearbeide og videreutvikle på skolen. Lærerne forteller at deres måte å jobbe med arbeidsrettet norskopplæring bygger en metodikk utarbeidet av Michael Svendsen Pedersen i samarbeid med Kompetanse Norge samt bruk av integreringsoppgaver for å skape sammenheng mellom praksis og norskundervisningen (Pedersen, 2018; Sandwall, 2013). Denne tilnærmingen minner om 'supported employment' metodikk.

I prosjektet legges det opp til tett oppfølging av både deltakere og faddere. Dette er noe arbeidsgiver trekker frem som en viktig faktor for å lykkes med praksisplasser for deltakere med lavt språknivå. Når lærerne i prosjektet er så tett på som det beskrives har de mulighet til å fange opp det som ikke fungerer så godt. En av tilbakemeldingene fra deltakerne er at de får liten mulighet til å snakke språket. Dette tar prosjektet på alvor og var i gang med planlegging av hvordan dette kunne rettes opp i. Det har vært stort fokus på dette i prosjektperioden, likevel dukker denne problemstillingen opp.

Litteraturen bekrefter sårbarhet som deltakerne også påpeker knyttet til at noen opplever å ha praksis på arbeidsplasser der de i liten grad får muligheten til å bruke og lære språket i arbeidslivskonteksten (Sandwall, 2013). Dette er et reelt hinder for læring og kan påvirke deltakernes motivasjon. I brukerundersøkelsen blant deltakere i norskopplæringen ble dette påpekt og at deltakerne hadde forventning om at praksisplassen skulle være en arena for språklæring og på sikt kunne føre til ansettelse i en eller annen form. Hvis begge disse faktorene uteble påvirket dette deltakernes motivasjon (Lillevik & Tyldum, 2018).

Det har vært gjort gode vurderinger i prosjektet, som vektlegging av opplæring i de ressursene som skal tas i bruk. Erfaringer fra prosjektet viste at de måtte gi mer opplæring i bruk av de digitale ressurser enn det de hadde forventet. Deltakerne har tatt digitale verktøy i bruk i kommunikasjon med lærerne. Det virker som den systematiske tilnærmingen til opplæring og bruken har resultert i mer bruk enn det læreren hadde forventet.

I en svensk undersøkelse om bruk av digitale verktøy i språkopplæringen viste det seg at deltakerne i studien ikke klarte å gjøre nytte av bruk av digitale verktøy for å jobbe med språket på egen hånd, utenfor skolen (Bradley, Lindström, & Hashemi, 2017). Dette bekrefter at de vurderingene om både hvilke ressurser som tas i bruk i opplæring og det å bruke den tiden det tar å lære opp deltakerne å bruke ressursene har vært riktig valg. Det er også her prosjektet har lyktes spesielt godt der lærerne har klart å benytte seg av verktøyene for å stimulere til kommunikasjon og bruk av språket utenfor klasserommet. De digitale verktøyene og bruken av de digitale ressursene inngår i en «samtale/kommunikasjon» mellom deltaker og lærer som videreføres utover den digitale sfæren. Bruken av det digitale er ikke utelukkende knyttet til drilling av ferdigheter og sees ikke på som en isolert aktivitet, men som en aktivitet som sees i sammenheng med andre læringsaktiviteter. Det dannes dermed en løpende dialog på ulike arenaer, der det ene bygger på det andre. Dette kan tolkes inn i en sosiokulturell tilnærming der læreren legger til rette for læring med støttende strukturer, den det digitale danner en stillas rundt deltakerens. I den sosiokulturelle læringsteorien har all læring et sosialt opphav. Læreren utgangspunkt i deltakerens utgangspunkt og forutsetninger og legger til rette for læring som er innen rekkevidde for deltakeren. Språklig samhandling og muntlig aktivitet er viktig forutsetning for læring språklæring (Säljö, Gilje, & Goveia, 2016).

Det kan sies at lærerne bruker i stor grad en kommunikativ språkundervisning i dette prosjektet slik Inger Lindberg beskriver. Den kommunikative språkundervisningen kjennetegnes ved at betydning av interaksjon vektlegges når kommunikative ferdigheter skal læres, bruk av autentisk materiale i undervisningen, det legges til rette for at deltakerne bevisstgjøres sin egen læring parallelt med oppmerksomhet på språket. Deltakernes erfaringer er et utgangspunkt i undervisningen og det tilstrebes å knytte språklæringen i klasserommet til språklige aktiviteter utenfor klasserommet (Lindberg, 1996, p. 30).

Prosjektet fører til at deltakerne bruker språket mer enn det de ville gjort uten muligheten til å kommunisere med læreren på de digitale flatene., for å få dette til krever det strukturert arbeid. Både læreren, integreringsveilederen i NAV og arbeidsgiveren som er intervjuet i forbindelse med evalueringen, mener at deltakerne har en god språkutvikling. Arbeidsgiveren som har erfaring med å ha praksisdeltakere, mener at deltakerne fra prosjektet tilegner seg mer norsk i løpet av praksisperioden enn tilsvarende gruppe som ikke får oppfølgingen som gis i prosjektet. Det er likevel krevende å måle denne fremgangen. Den språklige fremgangen vil være mulig å måle på en nasjonal norskprøve, men det finnes ikke en objektiv prøve i digitale ferdigheter, som fanger opp den kompetansen deltakerne har tilegnet seg i løpet av prosjektperioden. Dette vil være en vurdering fra lærer og gjennom evaluering av individuelle læringsmål.

Det finnes noen kritiske ledd som prosjektgruppen har jobbet med å forebygge, og justert innstasen etter hvert som problemstillingene har dukket opp. Tiltaket er avhengig av flere aktører. Det som kanskje er det mest krevende og vanskeligst å påvirke, er tiden deltakeren er i praksis. Arbeidsoppgavene eller kjemien mellom deltakeren, fadder og andre ansatte i bedriften, kan føre til at deltakeren i liten grad får mulighet til å snakke med andre den tiden den er i praksis. I litteraturen finner vi flere eksempler som bekrefter at denne problemstillingen er reel og kan sees på som et hinder for språklæring i en praksissituasjon

I prosjektet som prosessevalueres her, viser det seg at opplæring i bruk av verktøy og ressurser er viktigere enn først antatt. Det viste seg at selv om deltakerne tilsynelatende hadde tatt i bruk smarttelefoner til kommunikasjon i private sammenhenger, hadde de i veldig begrenset grad lært seg å utnytte funksjonene og mulighetene til det fulle (Djuve m.fl., 2017; Lillevik & Tyldum, 2018; Sandwall, 2013).

Litteraturen som er gjennomgått i forbindelse med bruk av digitale verktøy i opplæringen, viser ulike måter å bruke digitale verktøy i forbindelse med språkopplæring. I en svensk studie fant forskerne at deltakerne i studien hadde tatt i bruk smarttelefoner for kommunikasjon med venner og kjente. Deltakerne hadde fått opplæring i bruk av en app på mobilen (applikasjon) som skulle bidra til

uttaletrening. Studien fant at selv om deltakerne brukte telefonen mye i sine daglige gjøremål, ble den i liten grad brukt til språklæring. En av mulige forklaringer er motivasjon og ikke deltakernes manglende erfaring med bruk av mobilen i forbindelse med selvstudium (Bradley m.fl., 2017).

Læreren i prosjektet i Skogen kommune erfarer også at deltakerne bruker digitale ressurser til kommunikasjon med venner og kjente, men i motsetning til studien over har læreren i prosjektet klart å få til bruk av digitale verktøy til læringsaktiviteter. Deltakerne bruker digitale ressurser til kommunikasjon og språklig samhandling med læreren (både lydmeldinger, videomeldinger, tekstmeldinger og telefonsamtaler). Læreren vi intervjuet opplever at denne kontakten som positiv og bidrar til språklæring. Som nevnt tidligere har lærerne brukt mye tid til opplæring i digitale verktøy.

I en annen studie fra England der deltakerne på et høyt språknivå brukte en app på mobilen som kom med forslag til språklæringsaktiviteter, utenfor klasserommet, knyttet til lokasjonen personen befant seg i, resultatet var at deltakerne i studien ikke brukte appen i særlig grad i det daglige og i de situasjonene som appen la opp til. Dette ble forklart med at testpersonene opplevde at bruke mobilen til språklæring på egenhånd, i situasjonene utenfor klasserommet (for eksempel ute på gata, i en park), bidro til at de følte at de skilte seg ut, og at det ble en konflikt mellom det å lære språk og ikke skille seg ut (Gaved & Peasgood, 2017).

Læreren forteller at noen deltakere forteller om få muligheter til bruk av språket og språklæring på praksisplassen. Da har antakelig ikke bruken av digitale verktøy og oppgaver fra skolen bidratt til kommunikasjon på praksisplassen slik det er lagt opp til. Det er vanskelig å trekke konkrete slutninger av hvorfor dette er tilfellet. Antakelig er forklaringen sammensatt. Det kan oppleves som vanskelig for deltakeren foreslå for fadderer å jobbe med oppgaver og bruke digitale verktøy i forbindelse med språklæring. Ved å ha fokus på arbeidsoppgavene kan det hende at deltakeren føler at den er en del av de ansatte og at deltakeren ikke vil skille seg ut ved å trekke oppmerksomhet til det den ikke mestrer, dvs. språket. Det er mulig at den sosiale sammenhengen og dynamikken på praksisplassen kan tenkes å spille en viktigere rolle for muligheten for læring på praksisplassen enn det som tidligere er antatt. Det kommer frem i samtale med læreren at det planlegges veiledning av faddere i forbindelse med kommunikasjon på praksisplassen.

Lærerenes rolle som en som tilrettelegger for læring er veldig viktig. I samtalen med lærer ble det trukket frem at deltakerens læring settes i sentrum. Det kan derfor være nyttig å definere, hvor det er mulig å legge til rette for språkopplæring og hva som skal til for at det skjer. Det er ikke sikkert at bruken av digitale verktøy i seg selv er nok til å samle deltaker og fadder rundt språklæringsaktiviteter. Oppfølgingsmetoden som kommunen bruker, legger til rette for at språklæring skal kunne skje på praksisplassen. Prosjektet viser hvor viktig det er med lærerens støtte når digitale verktøy og ressurser tas i bruk i opplæringen. Det er imidlertid enkelte faktorer som er vanskelig å påvirke, som kjemi mellom deltaker og fadder vil kunne påvirke samspillet på praksisplassen. I tillegg kan det hende at mulighetene for språklæring er ulike på de ulike arbeidsplassene som tar imot deltakere i praksis.

10.10 Nasjonal interesse

Mange kommuner opplever at målgruppen (spor 1) har saktere progresjon enn andre grupper i opplæringen og har behov for et langvarig opplæringsløp. Deltakere i introduksjonsprogrammet som er i målgruppen prosjektet henvender seg til, skal som regel ut i praksis i løpet av tiden i introduksjonsprogram. I samtale med læreren i prosjektet fortalte hun at mange opplæringssteder synes det er vanskelig å finne praksisplasser for spor 1 deltakere i ordinære bedrifter. Tiltak som dette, som er rettet mot mer tilpasset opplæring og praksisoppfølging for deltakere på spor 1 vil derfor kunne være interessant for flere kommuner.

Skogen kommune har igangsatt arbeid med en lærerveiledning som beskriver metodikken som er brukt i prosjektet. Vi vurderer det slik at det vil kunne være interesse for denne arbeidsmåten i flere kommuner. Det vil være til støtte for andre kommuner å ha lærerveiledningen tilgjengelig når arbeidsmåten skal prøves ut i en ny kommune.

10.11 Oppsummering og diskusjon

I prosjektet prøves det ut en arbeidsmåte der digitale verktøy og ressurser brukes for å støtte deltakernes språklæring. Erfaringer fra aktørene i prosjektet som vi intervjuet tyder på positive erfaringer med bruken av digitale verktøy i opplæringen. I evalueringen av programteorien trekkes det også frem at bruken av digitale ressurser har bidratt til at deltakeren bruker norsk i samhandling med læreren på flere arenaer enn tidligere. Det oppstår mer kommunikasjon og språklig aktivitet for deltakeren enn i en vanlig opplæring, for lærer og deltaker er tilgjengelige for hverandre på flere arenaer enn i klasserommet og i praksissituasjonen. Det som skjer på den digitale arenaen følges i tillegg opp i klasserommet eller når læreren er på praksisbesøk. Selv om materialet som er samlet inn er begrenset, kan det tyde på at denne måten å bruke de digitale ressursene, kan bidra positivt for deltakernes norsksferdigheter. Utfallet etter opplæringen i prosjektet er ikke blitt dokumentert, og er delvis blitt påvirket av korona pandemien. Det er noe midlertid usikkerhet knyttet til i hvilken grad resultatene lar seg måle på en objektiv måte. Denne måten å jobbe med språklæring med hjelp av digitale verktøy på praksisplassen oppleves likevel som nyttig av aktørene som er blitt intervjuet.

I noen kommuner kan det være noen etableringskostnader knyttet til utstyr selv om skoler i stadig økende grad fått tilgang til digitale verktøy til deltakere i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Mange deltakere har tilgang til smarttelefoner som kan brukes parallelt med utstyr som skolen har utlånsordning for. Erfaringer fra hjemmeskole våren 2020 har antakeligvis gitt mange lærere erfaringer med bruk av digitale ressurser i opplæringen. Det er veldig ulikt hvordan arbeidet med praksis organiseres i ulike kommuner. I dette prosjektet anbefales det at det er en pedagog som koordinerer tiltaket, både opplæringen på skolen og oppfølging i praksis. Grunnen er at læreren har fokus på språklæring i praksissituasjonen. I Skogen kommune var det kun deltakere i denne klassen som ble fulgt opp av pedagog på praksisplassen. Det vil derfor være forskjeller fra kommune til kommune knyttet til hvordan oppfølging og arbeid med praksis er organisert. For kommuner der lærere fra voksenopplæringen ikke er involvert i praksisoppfølgingen, vil dette kunne bety økte kostnader knyttet til praksisoppfølging.

Prosjektet vurderes til å være delvis fleksibelt. Med det menes det at det er behov for subjektive vurderinger knyttet til individuelle behov. Intervensjonen bidrar til tilrettelegging av opplæringen til målgruppens behov og forutsetninger og er dermed avhengig av fleksibilitet i gjennomføringen. I gjennomføringen av prosjektet har lærerne tilpasset innsatsen etter deltakernes behov.

Lærerne i Skogen kommune bruker en systematisk tilnærming til arbeidsrettet norskopplæring. Det er knyttet noe usikkerhet til hvor utbredt denne metoden er, også fordi arbeidet med praksis og praksisoppfølging organiseres veldig ulikt fra kommune til kommune. Det å knytte digitale verktøy til arbeidsrettet norskopplæring kan sies å være videreutvikling av eksisterende metode som har som mål å tilpasse norskopplæringen til deltakere med liten eller ingen utdanning.

Funn knyttet til bruk av digitale verktøy indikerer at selv om deltakere i denne målgruppen bruker digitale verktøy i private sammenhenger, er de avhengige av tilpasset støtte fra læreren når digitale verktøy tas i bruk i en opplæringssammenheng.

Område 4: Standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet

De standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet skal gjøre det enklere for kommunene å utvikle tilpassede løp for deltakerne. Ordet «standardisert» betyr ikke nødvendigvis obligatorisk, selv om noen av de standardiserte elementene skal tilbys til alle deltakere, slik som kurset i «livsmestring». Andre elementer kan legges inn i et introduksjonsløp ut ifra deltakeres behov. «Standardiserte elementer» kan altså forstås som ulike, veldefinerte verktøy, fulgt av kvalitetsstandarder og faglige anbefalinger, som kan benyttes for å skape gode løp for ulike typer deltakere. «Standardiserte elementer» kan i så måte forstås som en verktøykasse som skal være tilgjengelig for kommunene når de jobber med tilpasning av introduksjonsprogrammet. IMDi har det siste året arbeidet med å utvikle standardiserte elementer for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn fra hjemlandet. Andre målgrupper vil bli prioritert etter hvert. De standardiserte elementene omfatter:

- Arbeidsrettede elementer, for eksempel praksis for ulike målgrupper
- Elementer som støtter opp under kvalifisering og integrering i det norske samfunnet, som livsmestring, foreldreveiledning og tilbud i omsorgspermisjon
- Elementer som støtter opp under eller forbereder for deltakelse i formell opplæring som en del av introduksjonsprogram eller etter introduksjonsprogram, for eksempel engelskkurs og spissede norskopplæringskurs/bransjenorsk før deltakelse i fag- og yrkesopplæring.³²

Det er et tydelig fokus på *kvalifisering* her, med bakgrunn i at det er høye kompetansekrav i norsk arbeidsmarked, samtidig som mange flyktninger har begrenset utdanning med seg fra hjemlandet. I 2019 har det vært et betydelig fokus på fagopplæring gjennom 1) å utvikle og prøve ut tilpassede fagopplæringsløp med integrert norskopplæring for voksne innvandrere 2) å utvikle og prøve ut fagopplæringsløp med mål om delkompetanse som er tilpasset voksne innvandrere med liten skolebakgrunn.³³ IMDi ønsker å bruke erfaringer fra prosjekter som har fått midler fra tilskuddsordningen i utviklingen av standardiserte elementer. Prosjektet vi undersøker her, er relevant for å utvikle og prøve ut fagopplæringsløp med mål om delkompetanse som er tilpasset voksne innvandrere med lite skolebakgrunn.

³² <https://www.kompetansenorge.no/nyheter/utvikler-standardiserte-elementer-i-introduksjonsprogrammet/>

³³ <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/tilskudd/rundskriv-2019/rundskriv-tilskudd-til-utvikling-av-kommunale-integreringstiltak.pdf>

11 «Stranna» bydel»: Forkurs utdanningsvalg

Tone Maia Liodden, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet

Som flere av de andre prosjektet i denne evalueringen, tar dette prosjektet sikte på å øke kvalifikasjonene til personer som har lite formell utdanning fra hjemlandet, eller ikke har fått godkjent utdanningen de har tatt tidligere. Prosjektet er et forkurs for deltakere i introduksjonsprogrammet som ønsker å forberede seg på videregående opplæringsløp. Ifølge informasjonsskriv om kurset skal undervisningen «kombinere teoretisk og praktisk innhold som forbereder deltakerne på å treffe karrierevalg basert på egne ønsker og evner». Deltakere kan ta kurset som et alternativ til arbeids- eller språkpraksis (to dager i uka). De resterende tre ukedagene følger deltakerne ordinær norskundervisning i introduksjonsprogrammet.

Kurset foregår i Oslo, som har rundt 690 000 innbyggere. Andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Oslo ligger på ca. 33 prosent (mot 18 prosent totalt sett i Norge). Kurset er lokalisert i en sentral bydel, og deltakere blir rekruttert fra hele byen. I juni 2020 lå andelen arbeidsledige i Oslo på 7,6 prosent, noe som er en økning fra begynnelsen av mars 2020, da ledigheten lå på 3,3 prosent. Økningen er i stor grad grunnet koronapandemien.

11.1 Hva er problemet og for hvem?

Mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet har ingen skolegang utover grunnskole, eller får ikke godkjent opplæring på videregående nivå fra hjemlandet. Uten videregående er det vanskelig for målgruppa å komme videre i utdanningsløp eller å finne arbeid. Jobber som er innenfor rekkevidde, innebærer ofte dårlige lønnsvilkår og deltid. Arbeidsgivere har de siste årene begynt å sette høyere krav til formell kompetanse. Offentlig sektor etterspør i større grad fagbrev i jobber som tidligere var åpne for ufaglærte, og stadig flere av de ufaglærte jobbene forsvinner på grunn av automatisering og effektivisering. For å oppnå å få en god og stabil tilknytning til arbeidsmarkedet på lang sikt, antas det at målgruppa har behov for å komme inn på og fullføre videregående skole, slik at de kan oppnå ettertraktede kvalifikasjoner gjennom fagbrev eller gjennom videre utdanning utover videregående nivå. Fra politisk hold har det også blitt større interesse for å satse på kvalifisering i integreringsfeltet (se f.eks. Kunnskapsdepartementet, 2015; Kunnskapsdepartementet, 2018). I takt med at man har forstått at kvalifisering er avgjørende for arbeidsdeltakelse, har behovet for karriereveiledning for flyktninger også blitt et tema som har fått stadig større politisk oppmerksomhet. Ordet «karriereveiledning» fremkommer for eksempel 145 ganger i regjeringens forslag til ny integreringslov (Kunnskapsdepartementet, 2020)

For nyankomne flyktninger, kan det være vanskelig å vite hvilke valgmuligheter de har, og å ta riktige valg, basert på egne ønsker og mulighetene som ligger i det norske utdanningssystemet og arbeidsmarkedet. Programrådgivere i introduksjonsprogrammet jobber mye med individuell plan for deltakerne, men de fleste av dem har begrenset opplæring i karriereveiledning. Ifølge prosjektleder kan deltakere litt for fort bli «låst inne» i ett spor. En annen sentral utfordring, er at mange deltakere i introduksjonsprogrammet har problemer med å komme opp på et norsk nivå som er tilstrekkelig for å gjennomføre videregående skole i løpet av en toårsperiode. Mange har også behov for å styrke kunnskaper i andre sentrale fag, slik som engelsk. Som vi skal komme tilbake til, har prosjektet et delt fokus mellom gruppebasert karriereveiledning og faglig forberedelse.

Prosjektet er et forsøk på å gjøre noe med de overnevnte utfordringene, det vil si å gi deltakere tilstrekkelig informasjon og veiledning når det gjelder utdanning og arbeid til at de treffer riktige valg; å styrke norskferdighetene deres (og til dels også engelskkunnskapene); å bidra til at de kommer inn på videregående skole; og å på sikt redusere gapet mellom arbeidsgiveres krav og deltakernes kvalifikasjoner for å legge til rette for en varig tilknytning til arbeidsmarkedet.

11.2 Målgruppe og rekruttering

Målgruppe er primært deltakere i introduksjonsprogrammet i Oslo som har grunnskole, og som ønsker videregående opplæring, eller deltakere i introduksjonsprogrammet i Oslo som har fullført videregående i hjemlandet, men som ikke har fått den godkjent i Norge. De fleste deltakerne på kurset har gått i introduksjonsprogrammet fra seks måneder til ett og et halvt år når de begynner. Deltakere har rett til videregående opplæring i Norge, enten gjennom ungdomsretten (frem til 24 år) eller voksenretten. De fleste deltakere er såkalte «spor 2»-deltakere i norskundervisningen i introduksjonsprogrammet – det vil si deltakere som har grunnskole, men ikke høyere utdanning, og som har middels progresjon språklig. Det er denne gruppa som er størst.³⁴ Samtidig er de som deltar på kurset, en selektert gruppe blant spor 2-deltakerne. Deltakernes motivasjon er viktig og de må kunne jobbe selvstendig. Det er ikke satt noen begrensning på alder for å komme inn på kurset, men det er verdt å merke seg at alle deltakerne på årets kurs er 30 år eller yngre. Som prosjektleder påpeker, kan den relativt lave gjennomsnittsalderen kan være en indikasjon på hvem man ønsker å satse på når kandidater blir henvist til kurset, i tillegg til at flyktninger som er eldre, kanskje selv også opplever at de ikke har tid til et lenger utdanningsløp, eller at det er utfordrende på grunn av forsørgeransvar. Det er også satt et norskkrav for opptak til kurset på minimum A2-nivå, og deltakere må fortsatt ha rett til norskopplæring når de begynner på kurset. Selv om motivasjon har vært et viktig kriterium i opptak, har det ifølge prosjektleder ikke vært vanskelig å finne kandidater som er tilstrekkelig motiverte. De som fikk avslag (ca. 2/3 av de som søkte seg til kurset), fikk det primært på grunn av at de hadde for lave språkferdigheter til å følge kurset.

Deltakere har blitt rekruttert fra 15 bydeler i Oslo. Det var nødvendig med relativt bred rekruttering fordi det nå kommer få flyktninger til Norge, og dermed er få deltakere i introduksjonsprogrammet. I tillegg ønsket man å gi alle deltakere i Oslo mulighet til å melde sin interesse for kurset. Programrådgivere og lærere ved voksenopplæringscenteret gjør en kartlegging av potensielle kandidater til kurset blant deltakere de kjenner. Deretter gjennomfører prosjektleder og lærer samtaler med kandidatene, og avgjør hvem som får tilbud om plass på kurset. Når det har blitt ledige plasser på kurset, har nye deltakere blitt tatt opp fortløpende.

11.3 Utvikling av prosjektet

Kurset har utviklet seg fra å være et forkurs til videregående i *helsefagarbeid* til å ha en bredere innretning med fokus på *utdanningsvalg*. Prosjektet ble til i samarbeid mellom en bydel i Oslo og et voksenopplæringscenter, som gikk sammen om å sende søknad om midler for å sette i gang forkurs vinteren 2018 for deltakere i introduksjonsprogrammet som ønsket å gå videre med helsefagarbeid på videregående. På det tidspunktet var det mange deltakere i introduksjonsprogrammet i bydelen, og en kartlegging viste at mange av dem ønsket å bli helsefagarbeidere. Erfaringer tilsa imidlertid at mange av deltakerne på introduksjonsprogrammet bruker tid på å komme opp på et norsk språknivå som er tilstrekkelig for å gjennomføre videregående, men at det ga gode resultater å kombinere fag- og norskundervisning. Målet var å forberede deltakere for videregående gjennom å tilby undervisning i faget, arbeidspraksis og fagrelevant norsk. Det var også et ønske om at deltakere kunne teste ut helsefagarbeid i løpet av praksisperioder i kurset, så de kunne avklare om de trives med denne typen arbeid. Man tenkte seg i utgangspunktet å lage et forkurs for deltakere som senere kunne begynne på en linje i helsefagarbeid for elever med minoritetsspråklig bakgrunn, som man håpet skulle opprettes på voksenopplæringscenteret. Linja ble imidlertid ikke opprettet. Deltakere måtte derfor søke seg inn på en ordinær videregående skole, som tilbyr opplæring for voksne.

I august samme år startet man opp et nytt kurs, finansiert med tilskuddsmidler fra IMDi. Denne gangen var fokuset på *utdanningsvalg* generelt. Det er dette prosjektet vi evaluerer her. Endringen ble gjort blant annet fordi den videregående skolen som tidligere deltakere hadde søkt seg til, ga tilbakemelding om at det var for mange søkere på helsefaglinja, særlig med tanke på

³⁴ Spor 1-deltakere har ingen eller svært lite utdanning og sakte språklig progresjon, mens spor 3 har høyere utdanning fra hjemlandet og rask språklig progresjon.

arbeidsmarkedsbehovet i Oslo-regionen. I tillegg erfarte de som jobbet med kurset i løpet av den første perioden at de ikke hadde nok tid til å jobbe med temaer som «karrierekompetanse, læringsstrategier og livsmestring», som de opplevde at var viktige for deltakerne. Disse temaene ble derfor viktige i den andre runden med kurset, som altså tar for seg utdanningsvalg. En annen viktig endring som har blitt gjort underveis i det pågående kurset, var at man etter høstferien 2019 inkluderte engelskundervisning, etter ønske fra deltakerne. Mange har hatt begrenset engelskundervisning i hjemlandet, eller ikke noe i det hele tatt. Samtidig må søkere til videregående i Oslo bestå en inntaksprøve i norsk, matte og engelsk (se under). Engelskferdigheter er altså avgjørende for å komme inn på videregående i Oslo.

11.4 Hva er tiltaket?

Organisering

Forkurset er organisert innenfor rammene av introduksjonsprogrammet i Oslo kommune, og er forankret i en samarbeidsavtale mellom Voksenopplæringa i Oslo og introduksjonsprogrammet i bydelene i Oslo. Prosjektleder var først ansatt i NAV, men har i løpet av prosjektperioden gått over til en jobb ved et voksenopplæringssenter i kommunen, hvor hun jobber som rådgiver i tillegg til at hun fortsetter å ha ansvar for prosjektet. Selv om begge de prosjektansatte nå jobber ved voksenopplæringssenteret, er det fortsatt NAV som har det formelle ansvaret for prosjektet, og som følger opp prosjektet økonomisk. Undervisningen foregår fortsatt i NAVs lokaler på et kontor sentralt i Oslo.

Prosjektleder har hatt en 70% stilling i prosjektet, men andelen ligger på rundt 30 % nå, når hun har fått flere nye arbeidsoppgaver. Det er heller ikke like stort behov for å arbeide med prosjektet som i startfasen, når alt skulle etableres. Prosjektleder har alt administrativt ansvar, hun planlegger utflukter, jobber med fagplan sammen med norsklærer og har tett kontakt med programrådgiverne som følger opp deltakerne i introduksjonsprogrammet. Prosjektleder har tidligere jobba med utdanning i NAV og har videreutdanning innen karriereveiledning. I tillegg er det en lærer som er fulltidsansatt i prosjektet, som har ansvar for undervisning, og en engelsklærer som har undervisning to timer i uka.

Lønnen til de prosjektansatte dekkes av tilskuddet fra IMDi, mens alle støttefunksjoner og «infrastruktur» rundt dem, dekkes av NAV og voksenopplæringssenteret. Det vil si lokaler, kontorplasser, lederoppfølging, IT, lay out på informasjonsmateriell som lages i prosjektet og lignende.

Prosjektet er godt forankret i Oslo kommune og er i tråd med politiske føringer, slik som byrådets satsning på økt kvalifisering for flyktninger, ut ifra en erkjennelse av at det er stadig færre ufaglærte arbeidsplasser i Oslo, og at deltakelse i arbeidsliv blant flyktninger går ned 8-10 år etter avsluttet introduksjonsprogram.

Aktiviteter

Kurset er 12 timer i uka, fordelt over to dager, i tillegg til ordinær norskundervisning i introduksjonsprogrammet. Kurset erstatter det som for andre består av språk – eller arbeidspraksis.

Utdanningsvalg

En stor del av kurset handler om å bidra til at deltakere har forutsetninger for å ta gode valg når det gjelder utdanning og arbeid, og å forberede dem på et videregående skoleløp. Mye av veiledningen er dermed på overordna nivå og handler om utdanningssystem, arbeidsmarked o.l. Temaene som gjennomgås er utdanningsmuligheter, yrker og arbeidsliv, kjønn og valg, livsmestring, egenskaper, interesser, verdier og ferdigheter, CV - og søknadsskriving. I tillegg har deltakerne hatt individuelle samtaler med prosjektleder i forkant av innsøkningsfristen til videregående. I prosjektet bygger de blant annet på læreplanen i kurset «utdanningsvalg» som elever i ungdomsskolen tar for å oppnå «kompetanse i å treffe karrierevalg som er basert på elevenes

ønsker og forutsetninger».³⁵ Kurset er strukturert etter tre hovedområder: personlige valg, utdanning, og yrker og arbeid. Læreren bruker også elementer fra «Klart jeg kan», et kurs i karriereveiledning. Kurset omhandler temaer som «valg og endring, selvtillit og selvfølelse, identitet og roller, og yrke og utdanning».³⁶ I tillegg har man i undervisningen blitt inspirert av et karriereveiledningsopplegg utviklet av Akershus fylkeskommune. Norskklæreren har utviklet et «selv-vurderingsverktøy» som skal bidra til at deltakere får en bedre forståelse av egne ferdigheter. Dette verktøyet er metodisk og forteller hvordan man kan undervise i ulike ferdigheter. Dette gjør det fleksibelt ettersom veilederen selv kan velge innholdet. Her har de brukt klassiske lytteprøver og tekster i ulike sjangre med utdanningsinnhold og tematikk knyttet til utdanningsvalg.

Norskundervisning

Undervisningen om utdanningsvalg foregår i kombinasjon med kompetansemål på B1-nivå fra læreplan i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere. For å utvikle deltakernes norskerferdigheter og knytte språk og fag sammen, legger læreren stor vekt på tekster og materiale som handler om utdanning og arbeid. Deltakerne har leseprøver, skriveoppgaver og muntlige fremføringer. Tanken er at deltakere lærer mer norsk når språkundervisningen kobles til relevante faglige temaer.

Engelskundervisning

En komponent som har kommet inn etter ønske fra deltakerne, er engelskundervisning. Engelsk er ett av fagene deltakere må bestå i inntaksprøven til videregående på Oslo Voksenopplæring Servicesenter. Det har derfor blitt lagt inn to timer i uka med engelsklærer, i tillegg til mye selvstendig arbeid med lekser.

Praktisk komponent:

Den praktiske delen av kurset ble ikke gjennomført på grunn av korona-situasjonen. Planen var å gjennomføre denne delen i samarbeid med utdanningsinstitusjoner og lokalt arbeidsliv, for at deltakerne skulle få prøve egne interesser før de velger retning på videregående. Praktiske aktiviteter som var under planlegging, var rollemodeller på besøk i klassen, besøk på utdanningsmesser, besøk på arbeidsplasser («jobbsmak»), og besøk på videregående skoler. Fordi mange av yrkene deltakere vil være interessert i, krever en del kompetanse, ville «jobbsmak» sannsynligvis innebære at deltakere var med på en arbeidsplass, snakket med yrkesutøvere og observert hvordan de utfører arbeidet, snarere enn å delta – litt avhengig av yrket. Et annet praktisk element i kurset, handler om å gi deltakerne anledning til å utvikle sine digitale ferdigheter, slik at de greier å finne frem til viktig informasjon på egenhånd. Mange undervisningstimer har derfor foregått i datalaben på voksenopplæringscenteret.

Bestå inntaksprøve på servicesenteret

Deltakere som skal inn på videregående i Oslo for voksne, må ta en skriftlig prøve i engelsk, norsk og matte ved Oslo Voksenopplæring Servicesenter.³⁷ Prøven er en realkompetansevurdering av kunnskap i disse fagene, og brukes for å tilrettelegge undervisningen. I praksis brukes prøven også som en inntaksprøve. Engelskferdighetene skal være på nivå A2 og norskerferdighetene på B1 for å bli tatt opp på videregående. Inntaksprøven er unik for Oslo og finnes ikke andre steder i landet, hvor søkere til videregående får tilbud om plass dersom de har rett på videregående. I Oslo kan søkere som ikke består inntaksprøven, men som har rett på videregående, få et forberedende kurs i ett år i norsk (såkalt «pri-kurs»). Kurset gir ikke rett til livsopphold. Etter kurset får de plass på videregående. Dersom man har rett på videregående vil man altså få plass etter hvert, men løpet kan bli forsinket.

³⁵ https://www.udir.no/kl06/UTV1-02/Hele/Komplett_visning

³⁶ <https://veilederforum.no/content/mer-helhet-i-veiledningen-med-klart-jeg-kan>

³⁷ <https://felles.oslovo.no/opplaring-i-oslo-vo/VGO/inntakstester/>

11.5 Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter

Slik vi forstår det, er det tre kortsiktige mål i prosjektet:

- 1) Å ta *riktig valg* for videre utdanning. Det betyr:
 - Økt bevissthet om yrkesmuligheter og valg
 - Kunnskap om arbeidsmarkedet og utdanningssystem
 - Innsikt i arbeidshverdagen i ulike yrker
 - Reflektere rundt egne verdier, styrker og svakheter
- 2) Forbedrede deltakere *faglig* til inntaksprøven og til et løp i videregående, gjennom norsk og engelskundervisning.
- 3) At flere deltakere i introduksjonsprogrammet *begynner* på videregående.

Det er tre langsiktige mål i prosjektet:

- 1) At flere deltakere *fullfører* videregående
- 2) At deltakere som *ønsker det*, tar *videre utdanning* etter videregående (på nåværende kurs er det bare tre elever som vurderer dette)
- 3) At deltakere får *varig tilknytning* til arbeidslivet

Man kan undersøke kortsiktig måloppnåelse ved å innhente informasjon om hvor mange av deltakerne som består prøven på servicesenteret og hvor mange som begynner på videregående. Det er vanskeligere å undersøke hvorvidt deltakere opplever at de tar riktige valg – her vil man antagelig måtte benytte seg av en spørreundersøkelse før de begynner på kurset, og så når kurset er fullført eller en stund etter at de begynner i videregående. Karakterer kan være en indikasjon på kort sikt på hvorvidt deltakere har tatt riktig valg, samt at karakterer indikerer hvorvidt deltakere har godt nok faglig grunnlag til å henge med i undervisningen. Manglende karakter(er) vil også være et viktig målepunkt, som en indikator på frafall fra videregående. På lenger sikt kan man undersøke hvor mange som fullfører videregående, hvor mange som tar videre utdanning, og hvor mange som etter en viss tidsperiode er i arbeid som er relevant for den utdanningen de har tatt. For å fange opp langsiktig effekt, vil man måtte ha et langt tidsperspektiv.

11.6 Erfaringer med kurset

I tillegg til intervjuene vi gjennomførte med fire deltakere, var vi med i et par av undervisningstimene, blant annet på en gruppediskusjon om fordeler og ulemper ved yrkesfag versus studiespesialiserende. Gjennom intervjuer og observasjon i en undervisningstime, kom det frem at flere av deltakerne ønsket seg høyere utdanning etter videregående. En ønsket å bli lege, en annen sykepleier. En tredje drømte om å bli jurist før han måtte flykte fra hjemlandet, men i den nåværende situasjonen anså han det for å være et studium som tok for lang tid. Nå rettet han seg i stedet inn mot et fagbrevløp, i likhet med to av de andre vi intervjuet. Alle fire vi intervjuet har fått deltidsjobb i butikk- eller restaurantbransjen i etterkant av arbeidspraksis som de deltok i under første år av introduksjonsprogrammet. Under intervjuene fremsto deltakerne som driftige og motiverte for å studere videre; på samme vis beskrev prosjektleder deltakerne som «en motivert gjeng». Ifølge prosjektleder er det en fordel at det er stort mangfold i klassen, at noen for eksempel ønsker seg inn på studieforbereende videregående, mens andre ønsker fag- og yrkesopplæring. Mangfoldet bidrar til å få opp flere interessante diskusjoner, og deltakerne kan inspirere hverandre og få hverandre til å tenke gjennom valgene de står overfor.

De vi intervjuet, ga uttrykk for at de stort sett var svært fornøyde med kurset og at læreren var veldig dyktig. Lærerens kompetanse blir fremhevet som viktig. Som læreren i prosjektet beskrev det: «Et sånt kurs krever et faglig engasjement for voksne innvandrere og det flerkulturelle perspektivet, interesse for kunnskap og utdanningssystem i Norge, og norsk som andrespråk». Prosjektleder understreker at når et slik kurs skal organiseres, er det svært viktig at norsklæreren er bevisst på hvor viktig delen om utdanningsvalg er, og ikke bare legger opp norskundervisning

som vanlig. Det kreves altså ganske bred kompetanse, for i tillegg til kompetanse i norsk som andrespråk må læreren kunne mye om det norske utdanningssystemet, for å kunne besvare spørsmål og gi veiledning om fremtidige utdannings- og jobbmuligheter. Det kan være krevende å ha denne oversikten.

I tillegg til at deltakerne la vekt på at de lærte mye norsk, ga de uttrykk for at kurset dekket et stort informasjonsbehov om hvilke linjer som finnes, hva som kreves for å komme inn, hva slags muligheter ulike studier gir i arbeidsmarkedet osv. Tilgang til denne informasjonen gjorde at de ble tryggere på valget de skulle ta om hva de ønsket å gjøre videre. Prosjektleder, som nå også jobber som rådgiver ved et voksenopplæringscenter, beskrev en kontrast mellom den tryggheten deltakere på kurset har med tanke på sine fremtidsplaner, sammenlignet med mange andre hun møter ved senteret. De var ofte usikre på hva de skulle søke og hvordan de skulle gjøre det, selv rett før søknadsfristen. Til sammenligning var deltakerne på kurset «så rolige og trygge». Det hadde lagt en plan, de visste hva som var målet deres og hvordan de skulle gå frem for å nå det.

Det var en viss spenning i prosjektet mellom de delene av kurset som handler om utdanningsvalg, som står sentralt i prosjektet, og deltakernes fokus på å lære nok fag for å bestå inntaksprøven ved Servicesenteret. Dersom de ikke består prøven, må de vente et helt år for å forsøke på nytt. For deltakerne vi intervjuet, var norsk den største utfordringen i den kommende prøven. To av dem hadde allerede bestått engelsk og matte året før, men de hadde ikke oppnådd gode nok norskresultater. Andre hadde mer behov for matte, men det var ikke et fag de fikk undervisning i på kurset. Et annet tema som både deltakere og de prosjektansatte tok opp, var engelsk. Ifølge prosjektleder er det mange av deltakerne som ikke har hatt noe engelskundervisning i det hele tatt tidligere. Selv om det hadde blitt lagt inn to timer engelsk i uka i kurset, opplevde noen av deltakerne at de hadde behov for mer engelskundervisning for at de skulle bestå prøven. Et par av deltakerne som sluttet underveis, gjorde det, ifølge de prosjektansatte, fordi de opplevde at de ikke lærte nok engelsk på kurset. Mens de prosjektansatte var opptatt av å få deltakerne til å utvide horisonten, bli kjent med seg selv, og vurdere flere ulike muligheter, var deltakerne ofte fokuserte på å bestå prøven:

Den testen er egentlig en litt uheldig bieffekt. Vi ønsker egentlig ikke å bruke så mye tid på den. Den testen står nesten litt i veien for det vi driver med, ellers ville de kanskje heller være interessert i å lære om de tingene vi tar for oss. De spør ofte: «Er dette relevant for norskprøven»?

De prosjektansatte fortalte at de i en eventuell videreføring av prosjektet, vil vurdere å lage et mer helhetlig kurs som i enda større grad ivaretar det deltakerne ønsker seg. Som læreren uttrykte det, «de hadde nok fått mer ro om vårt kurs hadde vært en del av en matte-norsk-engelsk-pakke». Det er vanskelig å konsentrere seg om å finne ut «hvem man er» og hvilke egenskaper man har, om fremtida står og faller på konkrete ferdigheter i engelsk.

Prosjektet består primært av karriereveiledning i en klasseromsetting, snarere enn individuell veiledning. Deltakerne har mange av de samme behovene for informasjonen knyttet til utdanning og arbeidsmarked. Et viktig element i den klassebaserte karriereveiledningen er, ifølge prosjektleder, at deltakerne inspirerer hverandre og sammen skaper en støttende atmosfære:

Vi har vært opptatt av at det skal være god stemning i klasserommet, at folk heier på hverandre, jeg tror det blir litt sånn av den klasseveiledningen. Folk heier på hverandre, det er ingen veileder som sitter foran deg og spør: «Er det så lurt»? Det blir et veldig positivt fokus i en klasse.

Ved behov har deltakere også individuelle samtaler med prosjektleder, som har videreutdanning i karriereveiledning. Ifølge prosjektleder er det i disse samtalerne mer fokus på praktisk veiledning med tanke på innsøking og opptak til videregående, enn refleksjon rundt utdanningsvalg og fremtidsplaner. Dersom det handler om å lage en felles plan for å finne en vei frem til videregående, er noen ganger også rådgiver i introduksjonsprogrammet med på de individuelle samtalerne. Prosjektleder understreker at de individuelle samtalerne også er viktige for å forstå helheten i deltakerens livssituasjon, fordi familie- og helseforhold også spiller inn på valgene man tar om jobb og utdanning. Det er i tråd med forskning som fremhever et helhetsperspektiv i karriereveiledning.

Det sosiale miljøet ble beskrevet som godt og støttende av kursdeltakerne. Deltakerne på kurset var en mye mer homogen gruppe enn kullet de gikk sammen med på introduksjonsprogrammet. På kurset hadde de et tydelig, felles mål, nemlig å gå på videregående. I tillegg var alle relativt unge. Som en av dem uttrykte det:

Vi er veldig sosiale, jeg liker denne klassen bedre. [På norskkurset i introduksjonsprogrammet] er alle veldig konsentrert bare på skolen, her er det mer sosialt. Alle sier at de liker dette kurset. Jeg blir veldig glad når jeg kommer hit. Vi diskuterer ting, det blir mye snakking. Vi har samme mål her, vi vil på videregående.

I noen studier om karriereveiledning og innvandrere fra norsk kontekst, beskrives en spenning mellom såkalt «realitetsorientering», altså å sikre at mottakere av karriereveiledning legger det veilederne oppfatter som realistiske løp, og å oppmuntre hver enkelt til å følge sine drømmer og ambisjoner. Noe av forskningen tyder på at flyktningers ambisjoner ofte blir nedtonet og at rådgivere i introduksjonsprogrammet styrer dem inn i mindre ambisiøse karriereløp (Lillevik & Tyldum, 2018: 7, 103) . Ifølge prosjektleder er det imidlertid oftere behov for å oppmuntre enn å nedtone ambisjonene: «Ofte opplever jeg at jeg må si: du er god nok, du greier det!». Realitetsorientering dreier seg, ifølge henne, mest om å tydeliggjøre fordeler og ulemper med ulike yrker, slik at deltakerne kan ta slik informasjon med i betraktning når de legger sine fremtidsplaner. Selv om prosjektleder vet at det kan være tøft for mange å henge med på undervisninga på videregående, legger hun til at «vi tror de [deltakerne på kurset] får det til». Denne innstillingen er noe deltakerne ser ut til å ha fanget opp, for temaet kom frem også i intervjuene med dem. En deltaker beskrev det slik:

De lærer oss at ingenting er vanskelig, man må bare motivere seg, vi må ikke være redde. Vi har hørt mange sier, «det er veldig vanskelig», jeg ble alltid redd da. Men her er det ikke sånn. Vi lærer at det bare er å stå på. Hvis man konsentrerer seg om skolen, er ingenting vanskelig.

Prosjektleder beskriver at oppmerksomheten rettet mot utdanning gir en positiv energi. Prosjektleder viser til tidligere erfaringer hun har med arbeidspraksis, hvor deltakere ofte sitter igjen med en opplevelse av at de blir utnyttet og ikke kommer noen vei. Hun har også hatt arbeidslivs- og intervjukurs med innvandrere, og hørt mange historier fra folk som har sendt masse søknader, men aldri kommer på intervju: «De har mange dårlige erfaringer». Til sammenligning, sier hun, så opplever deltakerne det mer positivt å fokusere på utdanning og ønsker for fremtida, «her vil vi at de skal ta utdanning, vi satser på dem».

Selv om det er et ønske at tilbudet skal gå ut til alle deltakere i introduksjonsprogrammet i Oslo, er det mange bydeler som er fraværende. Det gjør at tilbudet ikke er like tilgjengelig for alle, og at rekrutteringsgrunnlaget blir mer begrenset. Når det er mange bydeler involvert, kan det være krevende med informasjonsflyt, og mange personer å forholde seg til, både for deltakere og prosjektmedarbeidere.

En utfordring for noen deltakere, er at stønad knytta til deltakelse i introduksjonsprogrammet går ut før kurset er ferdig. Når det skjer, kommuniserer de prosjektansatte med veileder i NAV og programrådgiver, og forsøke å finne en løsning som kan sikre livsopphold ut perioden, men det er ingen klar løsning på hvordan det skal gjøres.

Fravær er en utfordring i kurset, til tross for at deltakere gir uttrykk for at de er fornøyde med kurset og til tross for at de blir trukket i introduksjonsstønad fra NAV om de ikke møter opp. Det kan være vanskelig å få fulgt opp deltakere og å få tak i dem når de ikke dukker opp.

Ifølge prosjektleder har det vært litt utfordrende at noen av deltakerne tror at de ved å begynne på kurset, nærmest er sikret muligheten til å begynne på videregående. Det er derfor viktig å avklare slike forventninger – for ikke alle kommer inn, og noen oppdager underveis at de må ta noen fag på grunnskolenivå eller styrke norsk- eller engelskkunnskapene sine ytterligere, før de kan søke seg til videregående. I alle tilfeller kan karriereveiledning hjelpe dem med å avklare hvilke behov de har, på samme måte som det er nyttig for elever mot slutten av grunnskolen, å få karriereveiledning og informasjon om utdanningsvalg.

Resultater

Av de 17 deltakerne, søkte 14 seg til videregående skole. Av disse tok 12 inntaksprøven ved Servicesenteret, hvorav fem besto. Tre av deltakerne som ikke kom inn, kommer til å begynne på et såkalt «pri-kurs» til høsten – et norskkurs ved voksenopplæringsssentrene som forbereder til inntak til videregående skole. Det er en type kurs som tilbys til innvandrere som ikke lenger har rett på norskundervisning i introduksjonsprogrammet, eller som har få timer igjen. Noen av dem som valgte ikke å søke seg inn til videregående, ønsker i stedet å begynne på grunnskole til høsten, fordi de opplever at de trenger flere fag før de kan begynne på videregående. Det langsiktige målet om å begynne på videregående står altså stadig ved lag.

11.7 Implementering og videreføring

Som nevnt har prosjektet endret seg en god del underveis, fra å være et kurs spisset mot helsefagarbeid, til å handle om utdanningsvalg. Engelsk har også blitt tatt inn i kurstilbudet etter ønske fra deltakerne. Se punktet om «Utvikling av prosjektet» over for mer detaljer.

Prosjektet fikk midler ut 2020, og de prosjektansatte planlegger et nytt kurs med oppstart i august 2020. Det har blitt sendt mail til alle bydeler med ønske om å få tilbakemelding på hvor mange aktuelle kandidater de har til kurset. Det bør være minst 30 kandidater, for erfaringsmessig er det en del av dem som ikke har godt nok norsknivå eller ikke ønsker å gå på kurset etter at de har fått grundigere informasjon. For at den gruppebaserte undervisninga skal fungere godt, er det ifølge prosjektleder ideelt med ca. 20 deltakere i kurset. På det nåværende kurset var det 25 deltakere i begynnelsen, men nå når kurset går mot slutten, er det ca. 17. Det bør antagelig være minimum 10 deltakere for at kurset skal være økonomisk bærekraftig. Man kan potensielt utvide målgruppa og inkludere deltakere som har et lavere språknivå enn A2, men da må også opplegget justeres.

De prosjektansatte har i neste runde vurdert å korte ned kurset til ca. seks måneder, fra august til februar, som er søknadsfristen for videregående skole. Det er frem til denne fristen at deltakere primært trenger informasjon om utdanningsvalg for å finne ut hvilken studieretning de skal søke seg inn på, og om de skal søke. Fra februar og frem til sommeren er det primært norskundervisning som får oppmerksomhet i det nåværende kurset. Dersom kurset blir begrenset til et halvt år, kan deltakere i stedet ha arbeidspraksis disse månedene. Fordelen med denne løsningen vil ifølge prosjektleder være at deltakerne får noe erfaring å vise til, som de kan bruke når de søker jobb seinere.

Som nevnt har kurset fått noe videre finansiering i 2020, men det er en betydelig lavere sum enn tidligere, fordi det er et ønske fra IMDis side om at prosjektet gradvis skal finansieres gjennom andre midler. For å dekke lønnskostnader til høsten, benyttes en del av midlene som ikke har blitt brukt på vårparten på grunn av korona situasjonen (midler til utflukter o.l.). I tillegg ønsker prosjektleder å opprette et samarbeid med voksenopplæringsssentrene, som potensielt kan bidra både praktisk og økonomisk til kurset. Dersom kurset skal vare mer enn seks måneder, etter opptaksfristen til videregående, er dette særlig aktuelt, fordi den resterende delen av kurset da vil dreie seg om norskundervisning frem til inntaksprøven før sommeren. I så fall kan man tenke seg at voksenopplæringsssentrene deltakerne kommer fra, bidrar til å dekke kostnadene for norskundervisningen, siden de får tilskudd per deltaker, men ikke har ansvar for undervisning eller oppfølging de to dagene deltakerne går på kurset i utdanningsvalg. Fordi det for tiden bosettes få flyktinger i den delen av byen hvor prosjektleder og lærer er ansatt, vil de være avhengig av samarbeid med andre voksenopplæringsssentre og bydeler, både om rekruttering og om videre finansiering.

Prosjektleder ønsker også at neste kurs skal legges til ett av de store voksenopplæringsssentrene, i stedet for å foregå på et NAV-kontor, slik det har gjort til nå. Det er stadig tetter kobling mellom videregående opplæring og voksenopplæringa i Oslo; blant annet har et par av VO-sentrene opprettet egne tilbud på videregående nivå, og de er svært interesserte i denne typen forberedende kurs. Nå skal også videregående opplæring og voksenopplæringa integreres mer i Utdanningsetaten i Oslo kommune, gjennom at det skal bli samme leder som har ansvar for de to områdene.

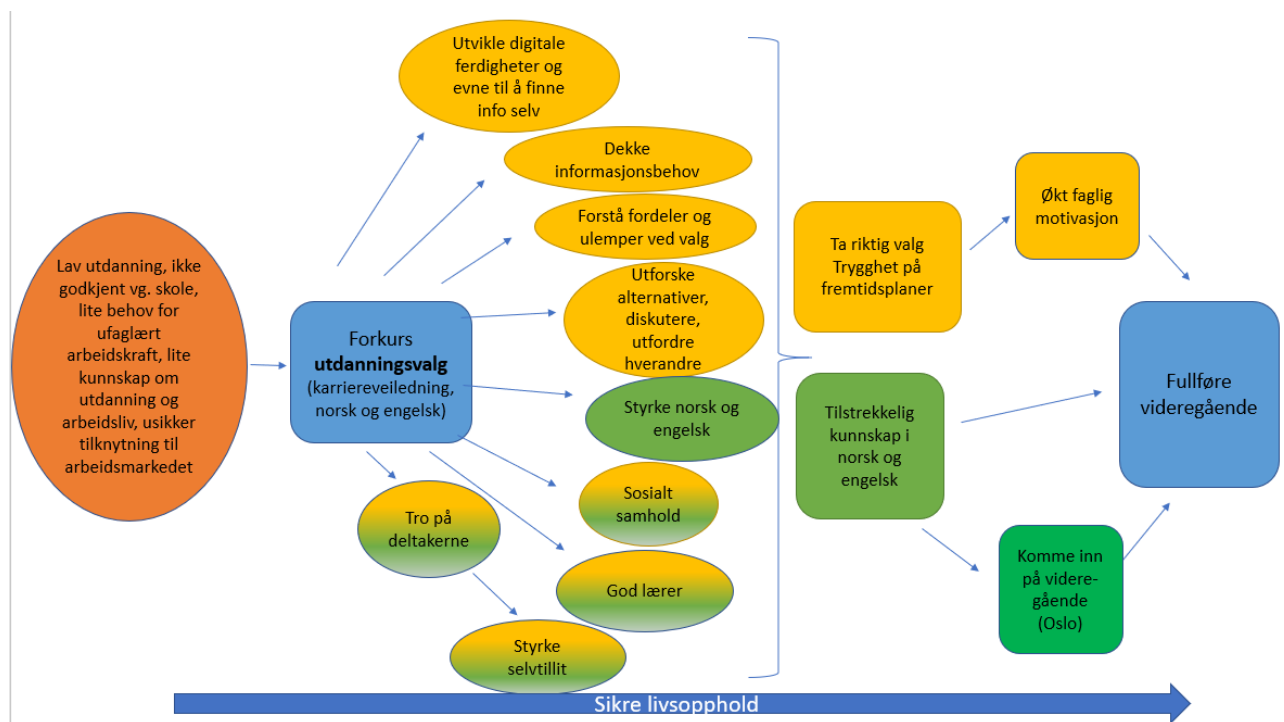
En annen diskusjon har vært om kurset bør ha større fokus på norsk, engelsk og matte, ettersom deltakere trenger kunnskap i fagene både for å bestå inntaksprøven, og for å lykkes i videregående skole. Også i denne sammenhengen vil det være en fordel at undervisningen i kurset legges til et voksenopplæringsssenter som tilbyr videregående, eller til en videregående skole, fordi man der har den undervisningskompetansen som trengs i kurset. En utfordring om man tilbyr norsk, engelsk og matte, vil være at deltakerne er på svært ulikt nivå i disse fagene.

11.8 Evaluering av programteorien

Under er en revidert figur av programteorien. Av plasshensyn har vi utelatt de siste stegene i måloppnåelse. Den oransje boblen viser problembeskrivelsen. Deretter kommer forkurset, som skal være et skritt på veien for å løse utfordringene. De grønne og gule boblene i tredje kolonne viser hvordan forkurset ser ut til å virke. Den grønne fargen indikerer elementer som henger sammen med tilstrekkelig fagkunnskap, mens den gule fargen indikerer elementer som handler om å ta riktige valg. Noen av elementene, slik som «sosialt samhold», «styrke selvtillit» og «god lærer», kan imidlertid henge sammen med både tilstrekkelig fagkunnskap og å ta riktig valg, derfor er disse boblene farget både gule og grønne.

Disse mekanismene skal ifølge programteorien føre til to mål, nemlig å ta *riktig valg* og å sikre seg *tilstrekkelig fagkunnskap* i norsk og engelsk. Sistnevnte variabel er nødvendig for å *komme inn* på videregående i Oslo (bestå inntaksprøven), men også for å greie å *fullføre* videregående. Man kan også anta at det å ta riktig valg, øker motivasjonen for å jobbe med de fagene man har, og dermed økser sannsynligheten for å fullføre videregående.

Figur 11.1: Prosjekt «Forkurs utdanningsvalg. Programteori



Det kan virke som de to målene «ta riktig valg» og «tilstrekkelig kunnskap i norsk og engelsk» til en viss grad står i et spenningsfylt forhold til hverandre. Mens deltakere er svært fokuserte på å lære nok norsk og engelsk for å komme inn på videregående, er de som jobber med kurset, muligens noe mer fokusert på den delen som handler om utdanningsvalg. Begge elementene kan dekke viktige behov. Et fremtidig kurs kan fokusere mer på ett av behovene, eller bidra til å finne en god balanse mellom målene.

I kunnskapsoppsummeringen om karriereveiledning (se Delrapport 3) fremkommer det at karriereveiledning både handler om å få tilgang til informasjon, og å bli kjent med seg selv. Det fremkommer også at karriereveiledning kan være individorientert, gruppebasert, eller en kombinasjon av begge. Veiledningen i dette prosjektet foregikk primært i en gruppesetting, og handlet primært om at deltakerne skulle få tilstrekkelig og tilpasset informasjon om mulighetene de hadde. Den delen av karriereveiledning som dreier seg om å bli kjent med seg selv og å skape bevissthet om styrker og svakheter, så ut til å være noe mindre fremtredende, kanskje fordi deltakerne var opptatt av nærliggende og praktiske utfordringer, slik som å orientere seg og å bestå inntaksprøven. Det er mulig at selvrefleksjon er lettere å få til i individorientert veiledning, som er begrenset i dette prosjektet. Det samme gjelder mer narrative former for karriereveiledning, hvor veiledere hjelper flyktninger til å skape helhet og sammenheng mellom fortida og situasjonen i et nytt land. Når det er sagt, ga den gruppebaserte karriereveiledningen i kurset deltakerne anledning til å diskutere sine planer med andre, noe som også kunne bidra til refleksjon rundt egne valg og muligheter, og som i tillegg gjorde at deltakere kunne støtte hverandre underveis i prosessen.

Kompetansen til dem som jobber med karriereveiledning for innvandrere og flyktninger spesielt, blir også fremhevet i litteraturen. Det er en fordel med kompetanse om lovverk, godkjenning av utenlandsk utdanning, og migrasjonsspesifikke utfordringer, inkludert potensielle traumer, påvirker muligheten til å legge planer for fremtidig karriere. Det fremkommer tydelig i dette prosjektet at det er viktig at læreren har god oversikt over utdanningssystem og arbeidsmarked. Den migrasjonsspesifikke kunnskapen ble mindre tematisert, uten at det betyr at de prosjektansatte ikke anså den som viktig. Det kan også være at personlige utfordringer som følge av migrasjon kommer mindre frem i en gruppebasert tilnærming.

Ett annet element fra litteraturgjennomgangen som vi gjenfinner i prosjektet, er tanken om at karriereveiledning ikke er en engangsforeteelse, men en *prosess*. Kurset strekker seg over tid. Nyankomne flyktninger må orientere seg om svært mange ting i sin første periode i landet. Selv om de, i tråd med ny integreringslov, skal motta karriereveiledning relativt raskt etter bosetting, vil det antagelig for mange være behov for ytterligere veiledning på et senere tidspunkt. Kurset vi har undersøkt her, ivaretar det behovet.

I litteraturen blir det beskrevet at mange flyktninger opplever håpløshet, tap av status og manglende tro på fremtida. Karriereveiledere kan motvirke disse opplevelsene gjennom å motivere og styrke selvtilliten til dem de veileder. Dette er i tråd med funn fra prosjektet, hvor de prosjektansatte fremhevet at det var viktig å bidra til at deltakerne fikk selvtillit og tro på at de kunne gjennomføre sine planer. I tråd med denne tanken, var det lite fokus på det som blir omtalt som «realitetsorientering» i en del studier. Som regel var utfordringen snarere motsatt – at deltakerne måtte styrkes i sin tro på hva de kunne få til, ikke konfronteres med at planene ikke var realistiske. I den grad «realitetsorientering» var tilstedeværende, dreide det seg om å bevisstgjøre deltakere om fordeler og ulemper ved ulike valg.

Flere av prosjektene som har blitt evaluert tidligere, har blitt utført i nært samarbeid med de fylkesvise karrieresentrene, som kan bidra til kompetanseoverføring eller være direkte involvert i karriereveiledning. Det nåværende prosjektet har ikke samarbeidet med karrieresenteret i Oslo, men man kan tenke seg at dette vil være en nærliggende samarbeidspartner dersom prosjektet videreutvikles.

11.9 Nasjonal verdi

Kurset har nasjonal interesse, fordi mange flyktninger har behov for videregående opplæring for å styrke sine muligheter i arbeidsmarkedet eller sikre videre utdanning. Overføringsverdien av prosjektet kan anses for å være større etter at det fikk et bredere fokus som forkurs til videregående generelt, fordi kurset på den måten kan være aktuelt for flere deltakere i en kommune. Utvikling av en fagplan og karriereveiledningsverktøy vil kunne benyttes av andre kommuner til lignende kurs.

De fleste flyktninger som nå blir bosatt er kvoteflyktninger. Blant disse, er det ca. 60 prosent som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning (Utne & Strøm, 2020:33:33). Det innebærer altså at et videregående skoleløp kan være aktuelt for mange av dem.

Fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring og alle fylker har nå karriereveiledningssentre som også har ansvar for innvandrere og flyktninger. Det ligger derfor til rette for at alle fylker kan tilby veiledning til kommunale introduksjonsprogram om inkludering av karriereveiledning i kurs for flyktninger som har ambisjoner om å ta utdanning på videregående nivå. Kurset krever faglig engasjerte og dyktige prosjektmedarbeidere/lærere, gjerne med kunnskap om arbeidsmarked, utdanningssystem og karriereveiledning. Det vil være en fordel å trekke på deres kunnskap og ressurser når man utvikler slike kurs.

11.10 Oppsummering

Kort oppsummert, har vi her evaluert et tilbud – «Utdanningsvalg» – til deltakere i introduksjonsprogrammet som ønsker seg inn på videregående skole. Deltakerne har grunnskole fra hjemlandet, men som regel ikke utdanning utover dette. De følger ordinær norskundervisning med andre introduksjonsdeltakere tre ganger i uka, men i stedet for språk - eller arbeidspraksis, har de to dager med ekstra norskundervisning i kombinasjon med undervisning om utdanningsmuligheter og yrkesvalg. I tillegg har de et par timer med engelsk i uka, og noen få timer med individuell karriereveiledning.

Det har lenge blitt tematisert at det kan være behov for forkurs for videregående for voksne innvandrere. Utdanningsdirektoratet fikk i 2014 spørsmål om muligheten for å lage forkurs for minoritetsspråklige voksne som har behov for å styrke norsk- og engelskkunnskaper før videregående opplæring. Flere videregående skoler tilbyr slike innføringskurs til minoritetsspråklige som har såkalt «ungdomsrett», det vil blant annet si at de er under 24 år og har mindre enn fire års botid i Norge. Konklusjonen den gangen var at et tilsvarende forkurs for voksne ikke omfattes av opplæringsloven og at de som tar et slikt kurs, derfor ikke vil få dekket lån og stipend fra lånekassen.³⁸ I denne situasjonen vil det i så fall være desto mer interessant å organisere et slikt forkurs som en del av introduksjonsprogrammet, hvor deltakere får dekket livsopphold gjennom introduksjonsstønad.

Det finnes tilrettelagte løp med saktere progresjon i videregående for innvandrere i Oslo (studiespesialiserende på Rosenhof og yrkesfag på Helsfyr³⁹). Det er en annen modell enn et forkurs til videregående, men med samme mål – å styrke muligheten for at personer med en annen språklig bakgrunn greier å fullføre videregående. Fordelen med forkurs som inneholder karriereveiledning, er at et slikt kurs også har som mål at deltakere skal ta riktig valg – de får dermed hjelp til å velge riktig *før* de begynner på videregående. De får informasjon om hvor lang tid utdanningene tar, hva det krever av planlegging og økonomisk «utholdenhet» - og om dette passer til deres livssituasjon. Noen deltakere kan i løpet av et slikt kurs også komme frem til at de har behov for grunnskoleopplæring før de kan begynne på videregående.

Både deltakere vi intervjuer og de prosjektansatte ga uttrykk for at det er et stort, udekket behov for kunnskap om arbeids- og utdanningsmuligheter blant deltakere i introduksjonsprogrammet. Slik kurset er nå, er det en slags hybrid mellom et kurs om utdanningsvalg og et forkurs som hjelper deltakere til å komme inn på videregående og forbereder dem faglig. Slik sett er muligens navnet «utdanningsvalg» misvisende. Det er litt uklart hva som tillegges mest vekt.

³⁸ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/forkurs-i-norsk-og-engelsk-i-voksenopplaringen/>

³⁹ Yrkesfaglige løp på Helsfyr har vært begrenset til deltakere fra bestemte bydeler. Det er bare ett løp i året som tilbys, som i stor grad er bestemt ut ifra arbeidsmarkedetsbehov. Det er også stor konkurranse om plassene.

12 «Mellombyen»: Delkompetanse, yrkesfag

Tone Maia Liodden og Mariann Stærkebye Leirvik, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet

Prosjektet skaper mulighet for avgrensede former for kvalifisering for flyktninger med lite eller ingen utdanning, og lav progresjon i norsk, gjennom fagopplæring ved opplæringsverksted og ute i bedrift. Opplæringen skal skje i kombinasjon med fagrelevant norskundervisning. Prosjektet skal bidra til at deltakere kan dokumentere grunnkompetanse i konkrete ferdigheter, eller at deltakere kan bygge videre på dette, og på sikt oppnå fagbrev. Målet er at deltakerne blir attraktive på arbeidsmarkedet – at deltakelse i prosjektet gjør dem mer «ansettelsesbare». Tre grupper har så langt deltatt i prosjektet; to grupper innen bygg- og anleggsteknikk og en gruppe i restaurant- og matfag. Disse bransjene er valgt på bakgrunn av lokale og regionale arbeidsmarkedsbehov, for å sikre at det er etterspørsel etter kompetansen deltakerne utvikler.

Gruppa som ønsker å jobbe innenfor restaurant- og matfag har ikke kommet så langt i prosjektet foreløpig, og det ble ytterligere forsinkelser i planlegging og gjennomføring på grunn av korona situasjonen. Derfor vil vi i rapporten fokusere hovedsakelig på bygg- og anleggsteknikk.

Prosjektet foregår i en kommune med ca. 100 000 innbyggere. Av disse er i underkant 30 prosent innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre, altså en god del høyere enn landsgjennomsnittet (18 prosent), omtrent på nivå med Oslo. I første kvartal av 2020 lå arbeidsledigheten i byen på 3 prosent; andelen blant innvandrere (etterkommere ikke inkludert), lå på 6,3 prosent.

12.1 Hva er problemet og for hvem?

Prosjektet retter seg mot deltakere som er i introduksjonsprogrammet eller som har avsluttet introduksjonsprogrammet, som ikke har formelle utdanningskvalifikasjoner og som har svak progresjon i norskundervisningen og lite læringsutbytte av tradisjonell undervisning. Mange av dem har ikke fullført grunnskole eller mangler dokumentasjon på skolegangen, noe som gjør at de er forhindret fra videre utdanningsløp gjennom opptak i videregående skole. Flere av disse personene kan ha erfaring fra ulike håndverksfag, men de får ikke omsatt denne kompetansen i arbeid, fordi de mangler dokumentasjon på hva de kan. Ettersom de ikke har formelle utdanningskvalifikasjoner er dette en gruppe som har utfordringer med å finne arbeid i et arbeidsmarked hvor det i stor grad blir stilt krav formelle kvalifikasjoner. En vei inn i arbeidslivet for denne gruppa kan være gjennom språkpraksis eller arbeidspraksis, men fordi det sjelden resulterer i dokumentasjon på hva man har lært, fører det ikke nødvendigvis til arbeid/fast arbeid. Alle aktørene i prosjektet har fokus på integrering og målgruppen, samtidig som alle har opplevd utfordringer knyttet til å få denne gruppen ut i varig arbeid. Aktørene opplever at prosjektet fyller et hull i det ordinære tilbudet.

Prosjektet vi evaluerer her har blitt utviklet for å forsøke å løse noen av disse utfordringene. Målet er å utvikle en modell for opplæring for denne gruppa som kan inngå som et standardisert element i introduksjonsprogrammet. I prosjektet blir det lagt opp et tilpasset opplæringsløp med delkompetanse innenfor spesifikke fag. Undervisninga foregår på videregående skole, selv om deltakerne ikke er formelt tatt opp der. I så måte forsøker man i dette prosjektet å omgå strukturelle barrierer i utdanningssystemet og legge til rette for opplæring på mer utradisjonelle måter. Gjennom prosjektet utvides mandatet til fylkeskommunen, ettersom deltakere ikke har rett til videregående opplæring og derfor ikke, ifølge opplæringsloven, ikke er fylkeskommunens ansvar. Antagelsen er at dokumentasjon på delkompetanse vil gjøre deltakerne mer ansettelsesbare. Delkompetansen som gis skal være i tråd med behov i arbeidsmarkedet. For enkelte kan delkompetansen på sikt inngå i fagbrev gjennom praksiskandidatordningen, men det er et svært langsiktig mål, og vil også bare gjelde enkelte deltakere.

12.2 Målgruppe

Målgruppen er deltakere i introduksjonsprogrammet som har lite eller ingen utdanning. Deltakere i prosjektet som er ferdige med andre år i introduksjonsprogrammet, har blitt innvilget et tredje år. Deltakerne har ikke rett til videregående opplæring, verken på ungdomsretten eller voksenretten.⁴⁰ Det er ikke satt språkkrav for deltakelse. Det er ikke satt krav til et visst norsknivå for å delta i prosjektet, men norsklæreren forteller at språknivået i gruppa er lavt, rundt A2-nivå, og at de fleste har gått i introprogrammet i rundt to år når de begynner i prosjektet – det er altså en gruppe med lav språklig progresjon. Deltakerne kan både være fra spor 1 og 2.

Det er krevende for personer fra denne målgruppa å komme i arbeid eller å følge undervisningsløp av mer teoretisk art. Noen av dem kan ha rett på videregående fordi de har fullført grunnskolen, men mange av dem har problemer med å følge undervisningen fordi de ikke har de språklige eller faglige forutsetningene for å klare det.

12.3 Hva er tiltaket?

Organisering

En rådgiver fra utdanningsavdeling i fylkeskommunen med ansvar for minoritetsspråklige tok initiativ til prosjektet sammen med integreringskoordinator (seniorrådgiver integrering) ved NAV Vest-Viken (NAV region/fylke). Sistnevnte er prosjektleder. De så et behov for en yrkesfaglig opplæring med integrert norskopplæring for de med manglende rettigheter til å ta videregående opplæring, som kan gi en grunnkompetanse som gjør det mulig å komme inn på arbeidsmarkedet. To fylkeskommunale avdelinger i NAV (som senere har blitt slått sammen til en fylkeskommune ved årsskiftet 18/19) forespurte en sentral kommune om muligheten for å iverksette et samarbeidsprosjekt for å utvikle og prøve ut et individuelt tilpasset yrkesfagopplæringsløp (delkompetanse). Det er NAV (fylkeskommunalt) som står som ansvarlig for prosjektet.

Det er nedsatt en styringsgruppe på ledernivå (5-6 personer) og en arbeidsgruppe (ca. 12 personer). Medlemmene er sammensatt av både kommunale og fylkeskommunale aktører: NAV fylkeskommunalt, NAV kommunalt, Fylkeskommunen (utdanningsavdelinga), flyktingtjenesten som har ansvar for introduksjonsprogrammet (kommunalt) og den kommunale voksenopplæringa. Arbeidsgruppa står for den praktiske gjennomføringen av prosjektet og koordinering av samarbeid mellom de ulike aktørene. Styringsgruppa har jobbet med økonomi og overordnede føringer for prosjektet. Leder for flyktingtjenesten og kommunal leder i NAV deltar i styringsgruppa, i tillegg til avdelingsdirektør i den fylkeskommunale delen av NAV, leder for norskopplæringen, leder for karrieresenteret i fylket, og leder ved det fylkeskommunale voksenopplærings-senteret (organisert som en avdeling ved den videregående skolen hvor opplæringen foregår).

De mest sentrale aktørene for deltakerne er yrkesfaglige lærere (foreløpig innenfor bygg- og anleggsteknikk og restaurant- og matfag) og norsklærer fra introduksjonssenteret som gir deltakerne opplæring i «bransjenorsk». Når et nytt kull starter opp, skal denne norsklæreren være en ansatt ved den videregående skolen. Norsklærer fra den kommunale norskopplæringen kommer også til å ha ordinær norskundervisning for deltakerne. All undervisning skal skje på den videregående skolen. I tillegg mottar deltakerne karriereveiledning i regi av karrieresenteret.

Prosjektet har som nevnt nedsatt en styringsgruppe og en arbeidsgruppe, med den hensikt å få prosjektet forankret på ledernivå i de ulike institusjonene.

⁴⁰ Retten til å få plass i videregående opplæring reguleres av opplæringsloven, der det skilles mellom ungdomsretten og voksenretten. For å ha rett til videregående opplæring på ungdomsretten må søker har fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring, eller at søker ikke får godkjent opplæring fullført opplæring i et annet land (Opplæringsloven § 3-1). For å ha rett til videregående som voksen må søker være eller fylle 25 i søknadsåret, ha fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring, ikke ha fullført videregående skole og ha lovlig opphold i Norge. Dokumentasjon av «tilsvarende» grunnskole kan gjøres på tre måter: ved dokumentasjon av fullført grunnskole fra hjemlandet; generelle tester som viser kunnskaper på grunnskolenivå; realkompetansevurdering ut fra læreplan i fagene (Leirvik & Staver 2019, s. 15-16; Dæhlen mfl. 2013, s. 141-143; Opplæringsloven § 4A-3).

Prosjektet er noe mer kostnadskrevenne i starten, fordi man tester ut ulike ting. Etter hvert når modellen kommer på plass, vil prosjektet bli noe rimeligere å drifte. Flere av aktørene bidrar med ressurser inn i prosjektet (NAV, fylkeskommunen, voksenopplæringen, den videregående skolen), enten det er gjennom personell eller økonomisk. Velvilje og interesse fra fylkeskommunen/den videregående skolen for voksne er særlig viktig, fordi skolen i praksis jobber utenfor sitt ordinære ansvarsområde, i og med at deltakere i prosjektet ikke har rett på videregående, men får undervisning der. I tråd med IMDIs opplegg, får prosjektet noe færre midler i 2020 enn året før, fordi det er et ønske om at prosjektet skal mer og mer over i ordinær drift. Faglærere og norsklærer blir delvis frikjøpt gjennom prosjektmidlene, men om prosjektet skal over i ordinær drift, må man finne en annen løsning. En mulighet som er rimeligere, er at de bare har en faglærer, og i tillegg bruker instruktører for å lære opp deltakere. Det innebærer lavere lønnskostnader. Noen endelig finansieringsmodell er ikke avklart, men det jobbes med å bruke opplæringstiltak i NAV. Ifølge prosjektleder undersøkes også muligheten for å inngå en samarbeidsavtale mellom NAV region/lokal og fylkeskommune.

Aktiviteter og trinn i prosjektet

Deltakere har tre dager ved introduksjonssenteret, hvor de deltar i ordinær norskundervisning som en del av introduksjonsprogrammet. De resterende to dagene følger de prosjektet, enten ved en videregående skole eller ute i bedrift. I noen perioder, hvor det har vært mer kapasitet i læringsverkstedet, har deltakerne vært der tre dager. Fra høsten vil opplegget endres noe; deltakere skal da ha to dager ordinær norskundervisning på videregående skole, og tre dager i læringsverksted med fagopplæring og fagnorsk. Modellen under illustrerer trinnene i prosjektet.

Rekruttering av deltakere

Arbeidsgruppa har laget en omfattende modell for rekruttering av deltakere. En flyktningkonsulent, som også sitter i arbeidsgruppa, samarbeider med faglærer om å avholde et informasjonsmøte for programrådgivere i flyktningetjenesten. Programrådgivere bidrar til å identifisere aktuelle deltakere. Deretter organiserer flyktningkonsulent, faglærer, en NAV-veileder og en karriereveileder et informasjons- og rekrutteringsmøte for interesserte deltakere. De samme aktørene gir potensielle deltakere gruppeveiledning, og foretar individuelle intervjuer med dem for å avklare motivasjon og egnethet for det aktuelle løpet.

I utgangspunktet hadde prosjektet tenkt å tillegge relevant medbrakt kompetanse størst vekt i utvelgelsen, men det viste seg at det var relativt få som hadde relevant bakgrunn, og blant dem som hadde det, var det ikke alle som hadde ønske om å fortsette med det de har holdt på med. Faglærer oppdaget også at mange av dem som sa at de hadde erfaring, ikke hadde så mye kunnskap når det kom til stykke – erfaringen var for ensidig, metodene de kjente til, var ikke relevante i Norge e.l.

De har derfor i mindre grad vektlagt medbrakt kompetanse når det gjelder utvelgelse. Kriteriene som er avgjørende for utvelgelse er motivasjon, interesse, lærevilje og egnethet for et yrke. Egnetheten blir testet ut gjennom yrkesutprøving i læringsverksted, sammen med faglærer.

Slik prosjektet fungerer nå, bør det ikke være for mange inne i et løp av gangen – rundt fem personer er ideelt. Det er to faglærere som jobber med disse fem deltakerne, det vil si at det er behov for tett oppfølging i verkstedet, og det er denne kapasiteten som er avgjørende, sammen med praktiske forhold, som at det må være kapasitet i verkstedet, hvor også ordinære elever ved den videregående skolen har opplæring. Om de hadde hatt et eget verksted, kunne man tatt inn flere deltakere. Hvis prosjektet blir utviklet til et standardisert element og det etableres egne løp/klasser for modellen, kan antall deltakere økes til rundt 15-20. Slik det har fungert nå, har deltakere blitt rekruttert samtidig, men inntaket kan gjerne være fortløpende, slik at nye deltakere kan komme inn dersom noen går ut i arbeid eller trekker seg fra prosjektet.

Yrkesutprøving

Opprinnelig ønsket man at yrkesutprøving skulle skje både i læringsverkstedet og ute i bedrift, men innledende erfaringer gjorde at man besluttet at utprøving skal skje bare i læringsverkstedet, fordi

deltakere hadde behov for noe mer kunnskap før de ble sendt ut i bedrift. Utprøvingen er teoretisk og praktisk, og skal avklare om deltaker er egnet for det aktuelle yrket og hvor nærme deltakerne er å kunne gå ut i opplæring ute i en bedrift. Yrkesutprøvinga er viktig for å kartlegge nivå, men også hvorvidt deltakerne har valgt riktig retning. Deltakerne får teste ut faget, men får også informasjon om hva arbeidet innebærer. For eksempel kan læreren finne frem informasjon på nett, vise Youtube-klipp. Yrkeslæreren følger også med på behovene i byggebransjen, slik at han kan anbefale retninger innenfor faget hvor det er behov for arbeidskraft.

Veiledningssamtale etter yrkesutprøving

I etterkant av yrkesutprøvingen, tar programrådgiver, veileder fra voksenopplæringsavdelingen ved den videregående skolen og faglærer en veiledningssamtale med deltakere, for å avklare hva slags forventninger de har, hva slags løp som passer for dem, og om de skal bli med videre. Det er viktig at de forstår hvor langt frem det er til et eventuelt fagbrev, og om det er mulig. Basert på denne utprøvingen legger faglærer opp en individuell opplæringsplan, som består av opplæring i læringsverksted, og utplassering og opplæring i bedrift.

Fagopplæring ved videregående skole

Når deltakere har bestemt seg for hvilken retning de ønsker å få opplæring i, begynner fagopplæringen ved verkstedet på den videregående skolen. Det er to faglærere på gruppa med fem deltakere. Opplæringen er lagt inn på dager og tidspunkter hvor ordinære elever ved skolen er utplassert i bedrift, slik at det er ledig i verkstedet. Under opplæringen får deltakerne ulike praktiske og teoretiske oppgaver som de løser i verkstedet. For eksempel jobber de med å sparkle en vegg, tegne opp og planlegge hvordan et bad ser ut eller lignende. Fagopplæringen varer i tre til fire måneder, avhengig av nivå på deltakerne, før deltakerne får opplæring i bedrift. Deltakerne fortsetter i norskopplæringen mens de får fagopplæring i bedrift, frem til de eventuelt får jobb. I fagopplæringen benyttes en modell som faglærer har utviklet med utgangspunkt i materiell fra en skole i Sverige, som har laget lignende opplæringsløp. Modellen brukes for å lage opplæringsløpet og inneholder i tillegg både teoretiske og praktiske oppgaver som skal bidra til å evaluere deltakernes kompetanse. Basert evalueringen får deltakerne et bevis på hvilke områder de har fått opplæring og har blitt testet i, og hvordan de mestrer de ulike elementene.

Opplæring i fagnorsk

I tillegg til opplæringen i verkstedet, får deltakerne undervisning i fagnorsk som skal stryke norskferdighetene knytta til det fagområdet de jobber med. Deltakere har undervisning i fagnorsk tre timer i uka. Frem til nå har norskundervisningen foregått på introduksjonssenteret, hvor deltakere også deltar i ordinær norskundervisning sammen med andre deltakere fra introduksjonsprogrammet. Målet fremover er at norskundervisningen skal foregå på den videregående skolen, gjerne under opplæringen i læringsverkstedet (se «erfaringer med prosjektet»). Norskklæreren følger opp deltakerne og tar kontakt dersom de har fravær.

Opplæring i bedrift

Når deltakere har opparbeidet seg grunnleggende ferdigheter, blir de utplassert for videre opplæring og utprøving i en bedrift. Tidsperioden varierer mye, fra en uke til to måneder, avhengig av deltakernes kompetanse og hvor raskt det fungerer på arbeidsplassen. Det er faglærerne som har funnet bedriftene og fulgt opp deltakerne på arbeidsplassen. De snakker med deltakere og arbeidsgivere på telefonen, og de besøker deltakerne på arbeidsplassen. Deltakere følges også opp av introduksjonssenteret. Programrådgivere i flyktningetjenesten følger også opp «sine» deltakere i introduksjonsprogrammet, og kan være en sparringspartner for faglærer og arbeidsgiver hvis det oppstår noe på arbeidsplassen.

Bedrifter som tar inn deltakere, skal helst være interessert i å ansette dem på sikt, dersom arbeidsforholdet går bra. Opplæringen skjer i to faser. Først er det en periode med utprøving, som kan vare fra noen dager til flere uker. I denne perioden får ikke deltakeren lønn. Dersom samarbeidet fungerer bra, inngår faglærer, deltaker og NAV en avtale om resten av opplæringsperioden. Deltakere får ikke lærlingslønn og bedriftene får ikke lærlingtilskudd siden deltakerne ikke er i et ordinært fagbrevløp. Derfor må man benytte andre virkemidler i NAV, slik

som for eksempel lønnstilskudd, tilskudd til mentor,⁴¹ eller opplæringen innenfor rammen av såkalte «AMO-kurs».⁴² En ansatt i NAV vurderer i hvert tilfelle hva det er behov for og hvilke muligheter som finnes innenfor NAV-systemet. En annen årsak til at man ønsker å benytte mulighetene innenfor det ordinære tiltaksapparatet, er at slike tiltak kan benyttes på sikt dersom prosjektet skal over i ordinær drift, uten tilskudd fra IMDi.

På sikt er målsettingen at deltakere kan komme tilbake til den videregående skolen dersom de trenger mer påfyll og kompetanse. Arbeidsgiver kan spille en viktig rolle her, gjennom sine tilbakemeldinger på hva de har behov for i bedriften. Deltakere vil dermed kunne få mer kompetanse på det ønskede området, for deretter å komme tilbake i bedriften. Det vil altså være en vekselvirkning mellom å være ute i arbeid, og å vende tilbake til skolen for ytterligere opplæring. Foreløpig har man ikke fått testet ut hvordan denne delen av prosjektet fungerer, fordi de fleste deltakerne har vært ute i opplæring en relativt kort periode.

Sertifisering

Det er ikke kommet på plass et tydelig system for sertifisering ennå, men faglærer dokumenterer hva deltakerne jobber med og hvilket nivå de er på. Målet er at de kan få et sluttokument som sier noe om hva de har kompetanse i, som er forståelig for arbeidsgivere. Det er altså en «egenprodusert» sertifisering som skal utarbeides ved den videregående skolen. Det er ønskelig om denne sertifiseringen på sikt kan få en viss offisiell status, og/eller blir kjent i de aktuelle bransjene.

Fagbrev

For noen av deltakerne, kan det være aktuelt å gå opp til fagbrevprøven etter noen år i arbeid, innenfor rammene av praksiskandidatordningen. Dette vil imidlertid ikke være et mål for alle.

12.4 Hva skal tiltaket påvirke? Mål og effekter

Målet med prosjektet er at deltakere kan utvikle konkrete ferdigheter som øker sjansen for at de får en god og stabil tilknytning til arbeidslivet. Den første målsettingen er å fullføre fagopplæringen og opplæring i bedrift. Man kan også vurdere å måle utvikling av norskferdigheter. På lenger sikt kan man undersøke om de får arbeid, og hva slags arbeidstilknytning de får – fast, deltid, lønn osv. Man kan også undersøke hvorvidt noen av dem oppnår fullt fagbrev. For å oppnå fagbrev innenfor praksiskandidatordningen, kreves fem års relevant arbeidserfaring – et slikt mål vil dermed ligge langt frem i tid.

12.5 Erfaringer med prosjektet

Rekruttering og forventningsavklaring

Rapporten til IMDi om prosjektet beskriver rekruttering av deltakere som en av de største utfordringene med prosjektet. Det har blant annet vært krevende å identifisere alle aktuelle deltakere. Det har noen ganger vært krevende å avgjøre egnetheten til mulige deltakere i de individuelle intervjuene – for eksempel har ikke utfordringer knyttet til helse eller familiesituasjon kommet godt nok frem i en del tilfeller. Det er viktig at programrådgivere får nok informasjon og at de blir aktivt involvert, fordi de har godt innblikk i deltakeres livssituasjon og muligheter for å delta i et slikt løp.

Forventningsavklaring har også vært en utfordring. Noen av deltakerne har vært utålmodige etter å komme i arbeid, og ønsket å ta ufaglært arbeid før de har oppnådd målene i prosjektet. I starten forsto ikke deltakerne fullt ut hvor langt frem det er til et eventuelt fagbrev, og at deltagelse i

41 Mentortilskuddet innebærer frikjøp av en kollega som følger opp deltaker og fungerer som en ekstra støttespiller på arbeidsplassen.

42 AMO-kurs er korte, yrkesrettede kurs som arrangeres i regi av NAV. <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/kvalifisering#chapter-1>

prosjektet først og fremst har vært rettet mot delkompetanse. Ifølge norsklærer bunnnet dette til dels i misforståelser innledningsvis, fordi man ikke brukte tolk på det første informasjonsmøtet. I tillegg til god informasjon med tolk på informasjonsmøtet er det også viktig at deltakere får informasjon om sitt løp. I modellen er det lagt opp til en veiledningssamtale med deltakerne etter yrkesutprøvingen, der det skal komme tydelig frem hva deltaker skal oppnå i prosjektet, og et tidsperspektiv.

Mangelen på informasjon og forventningsavklaring i det første kullet i prosjektet, ga seg uttrykk i frustrasjon og manglende motivasjon blant noen av deltakerne. Da norsklæreren oppdaget misnøyen, innkalte hun til et møte med tolk, hvor disse misforståelsene ble oppklart. Etter dette har hun opplevd at deltakerne har vært høyt motiverte; faglærer beskriver det samme. Ifølge norsklæreren har motivasjonen også økt når deltakerne har forstått at de er utvalgte til dette programmet, og opplæringen øker sannsynligheten for at de kan få en fast og god arbeidstilknytning, og ikke bare «strøjobber».

Fagnorsk

En av målsettingene med opplæringsløpet, er at deltakere får fagnorsk i tillegg til fagopplæring. Ifølge norsklæreren har fagopplæringen hatt positive ringvirkninger for interessen for å lære norsk – deltakere er mer vitebegjærlige og motiverte i norskundervisningen. Fordi deltakerne har ulike fag de driver med i læringsverkstedet, jobber læreren mye en-til-en med dem. Det gjør at antall deltakere i norskklassen, ikke kan være for høyt. For dem som skal få opplæring i restaurant- og matfag, vil dette antagelig bli enklere, fordi de skal jobbe med de samme faglige begrepene.

En utfordring har vært å koble norskundervisningen godt nok til det som skjer på læringsverkstedet. Så langt har faglærer befunnet seg på introduksjonssenteret, mens opplæringen har foregått på en videregående skole. Det ser ut til at det har vært begrenset kontakt mellom faglærer og norsklærer. Dersom norsklærer var med i læringsverkstedet og brukte det som læringsarena, kunne fagnorsken ha blitt integrert mer i fagopplæringen. En slik modell planlegges nå. Det er ønske om at norsklæreren i fremtida skal holde til der annen videregående opplæring for voksne foregår, og deltakere skal få all norskopplæringen der, inkludert den ordinære norskopplæringen som de har som del av introduksjonsprogrammet. Det innebærer også at deltakere får all sin undervisning på ett sted, og ikke trenger å dele tida mellom introduksjonssenteret og opplæringen på den videregående skolen. Ifølge norsklæreren trives deltakerne bedre med å være på den videregående skolen, enn å være på introduksjonssenteret. Denne ordningen, med all undervisning på den videregående skolen, vil prøves ut fra høsten 2020, takket være velvilje fra alle involverte parter. I ny integreringslov er ett av høringsforslagene at de som har yrkesopplæringen også skal få norskopplæringen sin der – slik sett er denne planen i tråd med den nye loven.

Norsklæreren som har undervist deltakerne i fagnorsk det første halvåret, har ikke utdanning innenfor bygg- og anleggsteknikk, men hun har praktisk erfaring i fagfeltet og har evne til å sette seg inn i mye av det hun ikke kan. Ifølge henne, vil det være mest nyttig for deltakerne å utvikle sine muntlige ferdigheter i fagnorsk, snarere enn å fokusere på grammatikk. Den delen er ifølge henne godt dekket i den vanlige norskundervisninga. Læreren gir uttrykk for at det er viktig for deltakerne å oppleve at hun og andre som jobber i prosjektet, er lett tilgjengelige, slik at de kan ta kontakt om de møter utfordringer.

I prosjektet har man latt seg inspirere av et opplegg i Sverige for samme målgruppe. Flere av dem som jobber med prosjektet, har vært på besøk på skolen i Sverige. En forskjell mellom prosjektet i Norge og det i Sverige, er at man i Sverige har satt høyere krav til svenskferdigheter ved inntak og til kompetanse i det faget deltakerne skal få opplæring i. Skolen i Sverige har hatt ansvar for validering, mer i tråd med full realkompetansevurdering. De har som en del av valideringen gitt noe opplæring i enkeltelementer, men deltakere med mindre medbrakt kompetanse har blitt henvist til ordinære opplæringsløp. Det har vært strengere inntakskrav i Sverige, men også et større deltakergrunnlag, fordi tilbudet har vært åpent for alle, ikke bare personer med innvandrerbakgrunn.

Det lave språknivået blant deltakerne har også vært en utfordring, både når det gjelder fagopplæring, utplassering og forventningsavklaring. Norsklæreren gir uttrykk for at hun er

bekymret for at deltakere ofte ikke sier ifra når de ikke forstår. Ett dilemma er at deltagelse i prosjektet, faktisk kan føre til at deltakere får færre norsktimer per uke enn de ellers ville hatt, selv om noe norskopplæring er integrert i løpet. Det er uheldig når norskferdighetene er en av de største utfordringene for videre kvalifisering og arbeid. Mange av deltakerne har imidlertid vist god progresjon i norsk i løpet av prosjektperioden, noe som tilsier at den integrerte norskopplæringen har fungert godt.

Opplæring i bedrift

I prosjektet er det omfattende beskrivelser av rekrutteringsfasen i prosjektet, men så langt har det tilsynelatende vært noe mindre fokus på hvordan selve opplæringen i bedrift skal foregå og kanskje særlig, hvordan bedriftene skal følges opp for at de skal bidra mest mulig til at deltakerne utvikler fag- og norskferdigheter. Det er ingen formelle avtaler eller samarbeidsrelasjoner med bedrifter hvor opplæringen kan foregå. Det kan være utfordrende om slik kontakt primært er personavhengig, fordi modellen blir sårbar for utskiftninger. Etter hvert ønsker man i prosjektet å utvikle modeller for hvordan man jobber opp mot bedrifter, slik at nye aktører ikke vil måtte finne ut av prosessen på nytt.

Muligheten for å finne utplassering har vært krevende i rørleggerbransjen, men i de andre fagene i bygg- og anleggsteknikk har det gått greit. Som nevnt er det faglæreren som til nå har funnet opplæringsplasser i bedrift, gjennom å bruke sitt nettverk. Om det etter hvert kommer deltakere fra mange ulike kommuner, som blir fulgt opp av ulike NAV-kontorer, kan det kreve mye koordinering rundt opplæring i bedrift. På sikt ønsker faglærer at NAV tar mer del i dette arbeidet, både fordi det lett kan bli for personavhengig og fordi det er tidkrevende. Deltakerne har som regel ikke eget nettverk de kan bruke til å finne gode bedrifter. Faglærer påpeker dessuten at det er behov for en del systemforståelse for å finne en god bedrift å fungere i. Det er et ønske om å finne bedrifter som har en intensjon og et ønske om å ansette deltakerne i ordinært arbeid på sikt. Dette fokuset gjør at man unngår å benytte bedrifter som bare får gratis arbeidskraft en periode. NAVs virkemidler, som mentortilskudd og lønnstilskudd, benyttes i prosjektet. Slike virkemidler stimulerer bedriftene til å ta sjansen på å prøve ut deltakerne i første runde, men også til å gi dem arbeidskontrakt.

I arbeidet med å finne gode bedrifter, er det også viktig å sikre at arbeidsspråket faktisk er norsk. I bygg- og anleggsbransjen er det for eksempel mange øst-Europeere som for eksempel har engelsk eller polsk som det primære arbeidsspråket. I den grad deltakere bruker eget nettverk, finner de ofte arbeidsplasser hvor det er flere med samme landbakgrunn som dem selv – om hovedspråket er arabisk, vil det bli begrenset mulighet for å utvikle norskferdighetene. Ifølge faglærer opplever han at det er fordelaktig med små bedrifter, som har et nærmere forhold til egne ansatte og investerer i dem. Større bedrifter leier ofte inn folk på kortere kontrakter som må fungere umiddelbart.

Organisering og praktiske utfordringer

Prosjektet er godt forankret på ledernivå i kommunen og fylkeskommunen. Organiseringen med en styringsgruppe og en arbeidsgruppe har fungert godt. Når alle de aktuelle aktørene blir inkludert på det viset, sikrer det god forankring i de ulike etatene og institusjonene som deltar. Mindre arbeidsgrupper har blitt organisert for å jobbe med de bestemte produktene eller modellene som blir skapt i prosjektet.

Det er en fordel at aktører fra ulike kommunale og fylkeskommunale institusjoner som arbeider med integrering er med. Det gjør at de får en felles problemforståelse og at prosjektet er forankret på ulike nivåer. Samtidig er det kun en liten del av arbeidsgruppa i prosjektet som står for den praktiske gjennomføringen av prosjektet. Antall aktører gjør det også noe vanskelig å få oversikt over hvilke roller de ulike har, og hvem som bidrar med hva inn i prosjektet. Et annet spørsmål er hvor ressurskrevende et slik prosjekt er, når det er såpass mange aktører involvert, og et relativt begrenset antall deltakere. Man kan imidlertid tenke seg at det er viktig å ha mange aktører med i en startfase, for å forankre prosjektet og utvikle metodene, men at organiseringen vil være enklere og mindre ressurskrevende i ordinær drift.

Sammenslåinger, både på fylkes- og kommunenivå, har ikke ført til endringer i prosjektet, selv om det har vært noen omorganiseringer og det har vært nødvendig å forankre prosjektet hos nye

ledere. Fordi opplæringen foregår på videregående skole, innebærer prosjektet en god del «good will» fra fylkeskommunen – strengt tatt ligger slik opplæring noe utenfor deres mandat, siden deltakere ikke har rett på opplæring i videregående. Ifølge prosjektleder har imidlertid fylkeskommunen den samme problemforståelsen og ønsker å finne løsninger.

På samme vis som i de andre prosjektene vi har evaluert, er mange av deltakerne bekymret for hvordan de skal klare seg økonomisk når pengene fra introduksjonsprogrammet renner ut. Flere av dem hadde barn og forsørgeransvar. Arbeidsgruppa i prosjektet var svært klar over denne utfordringen og jobbet med å få på plass en modell for inntektssikring som kunne bidra til å tydeliggjøre hvilke muligheter man kan benytte seg av, for eksempel innenfor NAV-systemet.

En utfordring i prosjektet – som i de fleste andre prosjekter som fokuserer på kvalifiseringsløp – er at en del deltakere bruker opp sine rettigheter i introduksjonsprogrammet underveis i perioden, og dermed står uten inntektssikring. Det innebærer at en del deltakere opplever at de må avbryte opplæringen for å finne arbeid som gir en viss inntekt, men som ikke gir økonomisk stabilitet på lenger sikt. I den grad man finner en løsning for livsopphold, blir slike løsninger ofte individuelle og litt tilfeldige. Det har imidlertid vært et ønske i prosjektet å synliggjøre hvilke muligheter som finnes, slik at dette blir en del av modellen. En mulighet er at noen deltakere får forlenget introduksjonsprogrammet med et tredje og eventuelt et fjerde år. Det vil imidlertid bli nødvendig å undersøke hvordan denne løsningen fungerer i lys av ny integreringslov som kommer snart. En potensiell utfordring kan være at de som i fremtida får ekstra tid i introduksjonsprogrammet, vil være deltakere som tar grunnskole eller videregående opplæring, noe som ikke er tilfelle for målgruppa i dette prosjektet. Det finnes også virkemidler i NAV som potensielt kan benyttes, slik som Kvalifiseringsprogrammet. Det vil være variasjon mellom kommunene når det gjelder hvilke løsninger som er tilgjengelige.

12.6 Foreløpige resultater

Den første gruppa i bygg- og anleggsteknikk har hatt fagopplæring i verksted. Fire av fem har også vært utplassert hos arbeidsgivere. Tre av dem har fått fast jobb i full stilling, og den fjerde var på vei til å få jobb da vi gjennomførte intervju med faglærer. I gruppe to var det opprinnelig fire deltakere, men en av dem har vært ute av prosjektet en periode på grunn av helsemessige utfordringer. Faglærer var i gang med å finne opplæringsbedrifter da korona pandemien inntraff, noe som førte til forsinkelser i prosessen.

En gruppe på ca. fem deltakere er i gang med yrkesutprøving på restaurant- og matfag. Utplassering er for øyeblikket krevende på grunn av korona pandemien, noe som har ført til permitteringer og økonomisk usikkerhet i restaurantbransjen.

12.7 Implementeringskvalitet

Implementeringskvaliteten ser ut til å være god – planene i prosjektet blir stort sett gjennomført slik de var tenkt, med noe fleksibilitet, slik at man kan justere kursen underveis. For eksempel ble faglærer involvert noe tidligere i rekrutteringsfasen for den andre gruppa deltakere i bygg- og anleggsteknikk, selv om det innebar at man ikke fulgte den opprinnelige modellen. I første runde med informasjon til deltakere, ble det ikke benyttet tolk, noe som førte til misforståelser. Denne erfaringen tydeliggjorde viktigheten av tolk i neste rekrutteringsrunde. Det samme gjelder veiledningssamtalen/avklaringssamtalen med hver enkelt i etterkant. Det ble ikke gjennomført som planlagt i første runde, men de så viktigheten av denne, og de skulle i gang med det da Norge ble stengt ned. Samtalene ble satt på vent, men vil gjennomføres.

12.8 Evaluering av programteorien

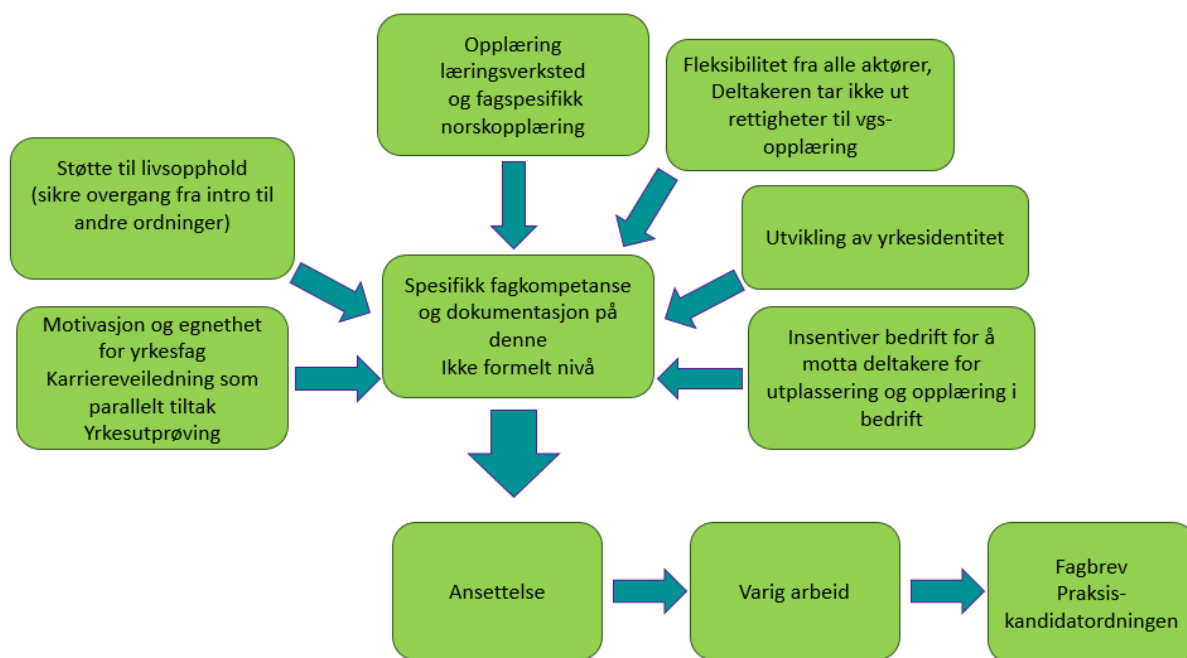
I kunnskapsoppsummeringen beskriver vi at flere land vektlegger slike delkompetansemodeller, som gir en form for dokumentasjon på kvalifikasjoner uten at det dreier seg om fulle fagbrev. Programteoretisk tenker man seg at et slik delkompetansebevis vil fungere som en inngangsport til arbeidslivet, fordi det dokumenterer overfor arbeidsgiver at arbeidssøkere har bestemte,

ettertraktede kvalifikasjoner. Et annet viktig element kunnskapsoppsummeringen beskriver og som vi også finner i dette prosjektet, er at fagopplæring med mål om delkompetanse kombineres med fagspesifikk språkopplæring. Denne språkopplæringen er viktig fordi den muliggjør opplæringen, men også fordi tilstrekkelige språkferdigheter er avgjørende for at arbeidstakere skal fungere godt på en arbeidsplass. Det siste programteoretiske elementet, er at praksiselementet i opplæringen innebærer at deltakere får dokumentert arbeidslivserfaring fra en relevant arbeidsplass. I tillegg får de kunnskap om normer og regler i arbeidslivet i vertslandet. Som nevnt er det lite forskning på hvorvidt disse antatte mekanismene faktisk virker, men på sikt er målet at disse elementene til sammen skal føre til ansettelse, varig arbeid – og for noen kan løpet også kunne ut i formelle kvalifikasjoner i form av fagbrev.

I tillegg til disse elementene, som finnes i litteraturen, blir det i dette prosjektet lagt opp til at deltakere kan vende tilbake igjen til læringsverkstedet etter at de har vært ute i jobb, dersom de har behov for videre kompetanseutvikling. Denne delen er imidlertid lite utviklet ennå, og har så vidt vi vet ikke blitt testet ut, fordi deltakere ikke har kommet til denne fasen ennå. Målet er at deltakerne kan bygge sin kompetanse sten på sten – eventuelt frem mot et fagbrev innenfor praksiskandidatordningen. Programteoretisk vil man anta at en slik mulighet til å videreutvikle kompetansen – kanskje når man ser hvor behovene ligger, etter å ha vært i arbeid – vil være en trygghet både for deltakeren og arbeidsgiver. Det vil også kunne sikre en mer stabil tilknytning til arbeidslivet på sikt. Disse antagelsene er det imidlertid heller ikke empirisk støtte for så langt.

I figuren under har vi oppsummert de viktigste elementene som skal bidra til fagkompetanse og varig arbeid.

Figur 12.1: Prosjekt «Delkompetanse yrkesfag». Programteori



12.9 Nasjonal interesse

Prosjektet vi har evaluert her er av høy kvalitet. Prosjektleder, lærere og andre i arbeidsgruppa jobber målrettet å utvikle en lang rekke «produkter» knyttet til prosessene i prosjektet, slik som rekruttering, kartlegging av deltakere, oppfølging av arbeidsgivere, læringsoppgaver osv. Disse produktene utgjør til sammen en prosjektmodell, som vil være nyttige for andre kommuner som ønsker å lage lignende opplegg. Noe av dette bygger på materiell som arbeidsgruppa i prosjektet har fått fra skolen i Sverige, som har et tilsvarende opplegg og lang erfaring med målgruppa. Slik sett er prosjektet godt egnet for å videreutvikles til et standardisert element for deltakere i introduksjonsprogrammet med liten eller lav utdanning.

12.10 Oppsummering

Prosjektet gir noen redskaper for å møte en viktig utfordring mange kommuner står overfor, nemlig at en del flyktninger har svært lite utdanning og lav progresjon i norsk, og vil ha problemer med et lenger kvalifiseringsløp. De involverte i prosjektet, opplever at det dekker et hull i det ordinære tilbudet. Prosjektet retter seg mot en målgruppe som oftest faller utenfor, fordi de ikke klarer benytte seg av det ordinære tilbudet grunnet krav til grunnskole og gode norskferdigheter, i tillegg til at deltakerne behov for mer praktisk rettet undervisning.

Bruk av delkompetanseløp kan bidra til å løse denne utfordringen – gitt at denne typen kvalifisering, i kombinasjon med en form for delkompetansebevis, faktisk gjør deltakerne mer attraktive for arbeidsgivere. I tillegg er prosjektet godt organisert og forankret i ulike etater, både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Det blir vektlagt å utvikle metodikk som kan benyttes av andre kommuner, noe som gir prosjektet stor overføringsverdi. Hva slags opplæring som tilbys innenfor ens lik prosjektmodell, vil også kunne tilpasses lokale arbeidsmarkedsbehov. Slik sett er modellen fleksibel. Det har ikke gått lang nok tid til at vi kan si noe om utfallet for deltakere, og foreløpig finnes det så vidt vi vet heller ikke annen forskning som kan gi en pekepinn på hvorvidt delkompetanse øker sjansen for ansettelse og varig tilknytning til arbeidsmarkedet.

Gitt at avstanden til videregående opplæring er noe lenger unna i små distriktskommuner kan det være en utfordring å bygge opp et lignende prosjekt på slike steder. Det har imidlertid skjedd endringer med hensyn til bosetting, som gjør at personer bosettes mer sentralt enn før. En annen utfordring er at det er forskjell mellom fylkeskommuner med hensyn til hvordan de ser på sitt mandat (de er ikke pliktig å gi tilbud til «ikke-rettighetshavere» ut fra opplæringsloven), og voksenopplæringstilbudet varierer mellom fylker og også mellom kommuner. Fordi fylkeskommunen skal ha økt ansvar for integrering i tida som kommer bør det bidra til at det er mulig å skape lignende samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen også andre steder.

Referanser:

- Alver, V., & Dregelid, K. M. (2016). Vi kan lære som vanlige folk. Morsmålstøttet undervisning. *Bedre skole*, 1, 12-17.
- Birkelund, G. E., Johannessen, L. E. F., Rasmussen, E. B., & Rogstad, J. (2020). Experience, stereotypes and discrimination. Employers' reflections on their hiring behavior. *European Societies*, 1-22.
- Blom, S., & Enes, A. W. (2015). *Introduksjonsordningen - en resultatstudie*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bradley, L., Lindström, N. B., & Hashemi, S. S. (2017). Integration and Language Learning of Newly Arrived Migrants Using Mobile Technology. *Journal of interactive media in education*, 1, 1-9.
- Chiswick, B. R., & Miller, P. W. (2003). The complementarity of language and other human capital: immigrant earnings in Canada. *Economics of Education Review*, 22, 469-480.
- Cummins, J. (2000). *Language, power and pedagogy: bilingual children in the crossfire* (Vol. 23). Clevedon, England: Multilingual Matters.
- Departementene. (2018). Samarbeid om sosialt entreprenørskap. Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe. In A.-o. sosialdepartementet (Ed.). Oslo: Departementene
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem*. Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>
- Dustmann, C., & Fabbri, F. (2003). Language Proficiency and Labour Market Performance of Immigrants in the UK. *The Economic Journal*, 113(489), 695-717.
- Elgvin, O., & Svalund, J. (2020). *Kunnskapsoppsummering om tiltak for varig sysselsetting*. Hentet fra Oslo: <https://www.fafo.no/images/pub/2020/10236.pdf>
- Friberg, J. H., & Midtbøen, A. H. (2018). Ethnicity as skill: Immigrant employment hierarchies in Norwegian low-wage labour market. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(9), 1463-1478.
- Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models. In R. M. f. t. S. Sciences (Ed.). Hoboken: Hoboken: Jossey-Bass.
- Fyhn, A. (2019). *Standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet*. Paper presented at the Oppstartskonferanse for nye kommuner i forbindelse med voksenopplæring (FVO).
- García, O., Li, W., & Holmes, I. S. (2019). *Transspråking: språk, tospråklighet og opplæring*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Gaved, M., & Peasgood, A. (2017). Fitting in Versus Learning: A Challenge for Migrants Learning Languages Using Smartphones. *Journal of interactive media in education*, 1.
- Hernes, V., Joona, P. A., Arendt, J. N., & Tronstad, K. R. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees. A comparative analysis of labour market integration outcomes*. Hentet fra <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1306724/FULLTEXT01.pdf>
- Hernes, V., & Tronstad, K. R. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. Oslo: NIBR.
- Holmøy, E., & Strøm, B. (2012). *Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarier for innvandring*. Hentet fra Oslo: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_201215/rapp_201215.pdf

- IMDI. (2019). *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*. Hentet fra IMDI: <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/tilskudd/rundskriv-2019/rundskriv-tilskudd-til-utvikling-av-kommunale-integreringstiltak.pdf>
- Joppke, C. (2007). Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European politics*, 30(1), 1-22.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Veier til samarbeid. Sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor - eksempler og ideer*. Hentet fra Oslo: https://www.regjeringen.no/contentassets/314a2ddf427b4bea95fd2a3900371149/no/pdfs/inspirasjonshefte_uu.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Meld. st. 16 (2015-2016). Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/daaabc96b3c44c4bbce21a1ee9d3c206/no/pdfs/stm201520160016000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*. Hentet fra Oslo: <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2020). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-89-l-20192020/id2699012/>
- Langøien, L. J., Nguyen, L., & Berg, R. C. (2020). *Metoder for andrespråkoppplæring for voksne innvandrere: en systematisk kartleggingsoversikt*. Hentet fra Oslo: https://www.imdi.no/contentassets/5769cae888144df4a5a752aea5b66bc0/metoder_for_andrespraksopplaring_av_voksne_innvandrere_2020.pdf
- Leirvik, M. S., & Staver, A. B. (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige – Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* Hentet fra Oslo: <https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12199/1300/2019-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Liebig, T., & Tronstad, K. R. (2018). *Triple Disadvantage? A first overview of the integration of refugee women*. Hentet fra Paris: <https://pdfs.semanticscholar.org/2cf7/85143d0e93f98f980cad4a8d001ae496fb1b.pdf?ga=2.77803988.1953324181.1600865061-382674801.1600865061>
- Lillevik, R., & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering - brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. Hentet fra <https://fafo.no/images/pub/2018/20684.pdf>
- Lindberg, I. (1996). *Språka samman: om samtal och samarbete i språkundervisning*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Maximova-Mentzoni, T., Spjelkavik, Ø., Frøyland, K., Schafft, A., & Egeland, C. (2019). *Supported Employment i kvalifiseringstiltak for innvandrere. To år med metodeutprøving i åtte forsøksprosjekter*. Hentet fra https://www.imdi.no/contentassets/dd8daf50e03243afa244b2cccff38bda/r2019_02_supported-employment-i-kvalifiseringstiltak-for--innvandrere.pdf
- Maximova-Menzoni, T. (2019). Kvalifiseringstiltak for innvandrere og muligheter for Supported Employment. *Søkelys på arbeidslivet*, 36(1-2), 36-54.
- Nordisk Ministerråd. (2015). *Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon. Kartlegging av innsatser for sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon i Norden*. Hentet fra <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:789262/FULLTEXT01.pdf>
- NOU 2011:7. (2011). *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a375420185844a1bfacbbd7698bf13e/no/pdfs/nou201120110007000dddpdfs.pdf>

- NOU 2017:2. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>
- Nøkleby, H., Blaasvær, N., & RC, B. (2017). *Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov. En systematisk oversikt*. Hentet fra <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2017/supported-employment-for-arbeidssokere-med-bistandsbehov-rapport-2017-.pdf>
- OECD. (2014). *Recruiting Immigrant Workers: Norway 2014*. OECD Publishing.
- Pedersen, M. S. (2018). *Arbeid og språk - et samspill* (K. Winsnes Ed.). Oslo: Kompetanse Norge.
- Rogstad, J., & Sterri, E. B. (2018). Passe inn og passe til. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 59(1), 41-65.
- Ruíz, R. (1984). Orientations in Language Planning. *NABE Journal*, 8(2), 15-34.
- Røiseland, A., & Lo, C. (2019). Samskaping - nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 35(1), 51-58.
- Sandwall, K. (2013). *Att håndtere praktiken. Om sfi-studerandes möjligheter till interation och lärande på praktikplatser*. (Doktorgrad). Göteborgs universitet, Göteborg.
- Stendal, A. W., & Iversen, L. M. (2019). *Employment of traumatised refugees. A study of effective employment initiatives for vulnerable and traumatised refugees in the Nordic countries*. Hentet fra <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1299529/FULLTEXT01.pdf>
- Sveinsdottir, V., Bull, H. C., Evensen, S., Reme, S. E., Knutzen, T., & Lystad, J. U. (2019). A short history of individual placement and support in Norway. *Psychiatric Rehabilitation Journal*.
- Säljö, R. (2001). *Læring i praksis; et sosiokulturelt perspektiv*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Säljö, R., Gilje, Ø., & Goveia, I. C. (2016). *Læring: en introduksjon til perspektiver og metaforer*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Søholt, S., Tronstad, K., Rose, & Vestby, G. M. (2015). *Sysselsetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering* (NIBR Ed.). Oslo: NIBR, HiOA.
- Tronstad, K. R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgang til arbeid og utdanning?* Hentet fra <https://evalueringsportalen.no/evaluering/introduksjonsprogram-for-flyktninger-i-norske-kommuner.-hva-betyr-organiseringen-for-overgangen-til-arbeid-og-utdanning/Sluttrapport%20Introduksjonsprogram%20for%20flyktninger%20NIBR%202015.pdf/@@inline>
- Tronstad, K. R., Nygaard, M., & Bask, M. (2018). *Accumulation of welfare problems among immigrants in Norway*. Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/1960eb95349149f5afac37f6649a3886/accumulation-of-welfare-problems-among-immigrants-in-norway.pdf>
- Tshabangu-Soko, T. S., & Caron, R. M. (2011). English for Speakers of Other Languages (ESOL): Improving English Language Acquisition for Pre-literate and Non-literate Adult African Refugees. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 9(4), 416-433.
- Utne, H., & Strøm, F. (2020). *Overføringsflyktninger 2019*. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/409472?ts=16f9ec7e0e8>
- VOX Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk. (2012). *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Hentet fra https://www.kompetansenorge.no/contentassets/f6594d5dde814b7bb5e9d2f4564ac134/aereplan_norsk_samfunnskunnskap_bm_web.pdf

Vygotsky, L. (1971). *Tænkning og sprog*. København: Reitzel.