

Rapport 4:2023

# Kompetanse for fremtiden

Utredning av behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse



**Eivind Hageberg**  
**Siv Svanæs**  
**Eva Kristoffersen**  
**Henriette Skyberg**



Eivind Hageberg, Siv Svanæs, Eva Kristoffersen, Henriette Skyberg

# Kompetanse for fremtiden

**UTREDNING AV BEHOVET FOR ET NYTT ARBEIDSRETTET KVALIFISERINGSTILBUD  
FOR INNVANDRERE MED LAVE NORSKFERDIGHETER OG LITE FORMELL  
KOMPETANSE**

---

Ideas2evidence rapport 4/2023



IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2023

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 918 17 197

post@ideas2evidence.com

Forsidebilde fra 123rf.com, chuanchai.

ISBN 978-82-8441-035-7

# Forord

---

ideas2evidence har gjennomført denne utredningen på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). IMDi har samarbeidet med Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir) og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Rapporten inngår som kunnskapsgrunnlag for direktoratenes pågående arbeid med et oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).

Rapporten er skrevet av Eivind Hageberg, Siv Svanæs, Eva Kristoffersen og Henriette Skyberg hos ideas2evidence. Linn Synnøve Skutlaberg har kvalitetssikret arbeidet.

Rapporten har hatt stor nytte av innspill fra en referansegruppe bestående av personer med lang erfaring fra ulike arbeidsoppgaver på feltet, både fra førstelinje og lederstillinger, fra kommune, fylke og stat. Tusen takk for alle bidrag. En stor takk går også til alle informanter i intervjuer og workshops.

Takk til oppdragsgiver ved Regine Meland Leksen, Binh Nguyen og Sigrid Roen Hansen for god oppfølging underveis.

Oslo og Bergen,  
juni, 2023.

# Innhold

---

Sammendrag.....	7
Executive summary .....	12
<b>1. Bakgrunn, mandat og metode .....</b>	<b>17</b>
1.1 Bakgrunn for oppdraget.....	17
1.2 Oppdrag og problemstillinger .....	17
1.3 Metode .....	20
1.4 Rapportens oppbygning.....	21
<b>2. Målgruppen og barrierer .....</b>	<b>23</b>
2.1 En stor og sammensatt gruppe .....	23
2.2 Barrierer for sysselsetting .....	25
<b>3. Hvilke tilbud finnes? .....</b>	<b>27</b>
3.1 Et sammensatt tilbudslandskap .....	27
3.2 Eksempler på kvalifiseringstilbud .....	29
3.3 Sentrale kjennetegn ved tilbudene .....	37
3.4 Tilbudslandskapet oppsummert.....	45
<b>4. Hvordan dekker dagens arbeidsrettede kvalifiseringstilbud behovene til målgruppen?.....</b>	<b>46</b>
4.1 Hvilke behov har gruppen? .....	46
4.2 Har målgruppen tilgang?.....	48
4.3 Gis tilbudet på en måte som dekker gruppens behov?.....	50
4.4 Er det behov for et nytt kvalifiseringstilbud? .....	52
<b>5. Hvordan kan tilbudene bedre møte målgruppens behov? .....</b>	<b>53</b>
5.1 Vurdering av tilbudsfeltet .....	53
5.2 Justeringer i eksisterende tilbud .....	61
<b>6. Oppsummerende diskusjon .....</b>	<b>68</b>
6.1 Et tilbudsfelt som ikke tilstrekkelig dekker målgruppens behov .....	68
6.2 Hva skal til for å møte målgruppens behov? .....	68
6.3 Utvikling av lokalt forankrede arbeidsrettede tilbud .....	70
6.4 Endringer i rammebetingelser .....	72
6.5 Oppsummering .....	74
<b>Litteratur .....</b>	<b>76</b>
<b>Vedlegg 1. Oversikt over tilbudene .....</b>	<b>80</b>
<b>Vedlegg 2. Tilbudenes målgruppebeskrivelser .....</b>	<b>88</b>

# Sammendrag

---

En gruppe innvandrere i Norge har ikke fullført grunnskole, har lave norskerferdigheter og har lite relevant arbeidserfaring. Anslagene på størrelsen på gruppen varierer mellom ca. 12 000 og 39 000 personer mellom 20 og 60 år. I gruppen finner en både unge og gamle, kvinner og menn. Mange har fluktbakgrunn eller er familiegjenforent med en flyktning, men det er også personer med opphold som familieinnvandrere. Mange har vært i Norge i over ti år, og er bosatt i Oslo eller Viken. Gruppen beskrives av førstelinjetjenestene som svært sammensatt, med veldig komplekse og forskjellige livssituasjoner. Mange står langt fra arbeidsmarkedet.

Det er et mål for norsk integreringspolitikk at også denne gruppen av innvandrere skal ha like muligheter til å delta i arbeids- og samfunnsliv som befolkningen ellers. Med lave norskerferdigheter, lite skolebakgrunn og lite arbeidserfaring, blir deltakelse i samfunnet og på arbeidsmarkedet vanskelig. Uten et tilpasset kvalifiseringstilbud som på et tidlig tidspunkt identifiserer og adresserer de barrierene den enkelte står ovenfor, er det en reell fare for økte levekårsutfordringer for den enkelte og tapte ressurser for samfunnet.

## **Det finnes få tilbud som inneholder norskopplæring, arbeidspraksis og grunnskole**

Det eksisterer en rekke tilbud som overordnet sett kan være aktuelle for denne gruppen. Personene det er snakk om kommer gjerne i kontakt med tilbudsapparatet gjennom 1) tidlig kvalifiseringstilbud i form av introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, 2) NAVs oppfølging av personer eller familier som mottar ulike økonomiske ytelser, som dagpenger, helserelaterte ytelser eller sosialstønad, eller 3) direkte kontakt med voksenopplæringen (VO).

Det er stort rom for lokal og individuell tilpasning innenfor disse generelle programmene og tilbudene. Vi har derfor gjort en mer detaljert kartlegging av tilbud som inneholder 1) norskopplæring, 2) arbeidspraksis og 3) grunnskole eller opplæring i grunnleggende ferdigheter, såkalte «arbeidsrettede kvalifiseringstilbud», som er relevante for målgruppen.

Vi finner svært få tilbud som inneholder alle disse tre elementene. Av tilbudene vi ser på, er det tre lokalt utviklede tilbud, samt stedene hvor kombinasjonsforsøket<sup>1</sup> nå pågår, som oppfyller disse kravene. I tillegg til dette er det ett av voksenopplæringsssentrene vi har undersøkt som oppgir at de kombinerer forsøk med modulstrukturert forberedende voksenopplæring (FVO) med arbeidspraksis fra dag 1. Fra den pågående følgeevalueringen vet vi at en håndfull av FVO-kommunene tilbyr dette. Vi finner også to tilbud som kombinerer norskopplæring, arbeidspraksis og fag- og yrkesopplæring på videregående nivå.

## **Dagens tilbud dekker ikke denne målgruppens behov**

Vår vurdering er at tilgangen på offentlige arbeidsrettede kvalifiseringstilbud ikke dekker behovene til denne gruppen, slik det er i dag. Dette er både et spørsmål om manglende tilgang på relevante tilbud, og om utforming av tilbudene som målgruppen faktisk mottar.

---

<sup>1</sup> Kombinasjonsforsøket er et forsøk som kombinerer forsøket med modulstrukturert forberedende voksenopplæring på nivået under videregående (FVO), og forsøket med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring for voksne innenfor utvalgte lærefag (MFY). Se nærmere forklaring i kapittel 3.2.

Kombinasjonene av 1) arbeidspraksis, 2) norskopplæring og 3) grunnskole eller opplæring i grunnleggende ferdigheter er lite utbredt som kombinasjoner i ett tilbud. Tilbudene med alle de tre ønskelige elementene er begrenset i omfang og geografisk nedslagsfelt.

I stedet er tilbudslanskapet preget av tilbud om enten norskopplæring og grunnskole, eller arbeidspraksis og norskopplæring. Tilbudene er heller ikke tilgjengelig for de svakeste delene av målgruppen, f.eks. ved at det stilles språkkrav, krav til helse, eller ved at en velger motiverte deltakere. Praksisfeltet sliter også med å rekruttere målgruppen, og fortolke regelverket likt (og på en måte som er målgruppen til gunst) i alle deler av landet og NAV-systemet.

Videre tyder evalueringer på at mange av tilbudene som faktisk gis målgruppen, ikke møter behovene på en god nok måte. Det som er utført av evalueringer, er gjerne gjort på de større programmene, som introduksjonsprogrammet, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, forsøket med modulstrukturert forberedende voksenopplæring og NAVs virkemiddelapparat mer generelt. Disse evalueringene finner at behovene for målgruppen vi snakker om generelt sett ikke dekkes, men med enkelte unntak.<sup>2</sup>

De mindre tilbudene vi har sett på i denne rapporten er ikke systematisk evaluert, ei heller innenfor rammene av denne rapporten. Ifølge tilskuddsrapporter og informanter i tilbudene, er det flere av disse som har god måloppnåelse. De følger også ifølge egenrapportering kjente kvalitetskriterier for å dekke målgruppens behov, som 1) grundig og helhetlig kartlegging, 2) brukermedvirkning, 3) tett oppfølging av deltaker og arbeidsgiver, 4) språkstøtte i praksissituasjonen, og 5) individuelt tilpasset program.

Det er flere individuelle barrierer som gjør det krevende for den enkelte å delta i kvalifiseringstilbud, og som gjør det krevende for offentlige myndigheter å utforme et godt tilbud. Voksne lærer annerledes enn barn, og voksne med svake grunnleggende ferdigheter kan lære på andre måter enn voksne som har fullført et norsk videregående utdanningsløp eller norsk grunnskole. Helseutfordringer og omsorgsansvar er kjente utfordringer. Mange i målgruppen har deltatt i en rekke ulike tilbud allerede, og kan være lite motiverte for å delta i flere. Flere informanter snakker om «praksistrøtthet» hos personer som har vært igjennom mange korte praksisopphold uten å ha kommet videre mot målet om selvforsørgelse. I tillegg står mange personer i gruppen i en situasjon preget av økonomisk utrygghet og en utfordrende bosituasjon med trangboddhet, noe som har implikasjoner for hvilke offentlige kvalifiseringstilbud de har mulighet til å delta i, og hvilke muligheter de f.eks. har til hjemmearbeid.

### **Det er ikke behov for et nytt kvalifiseringstilbud**

Selv om vår vurdering tilsier at dagens tilbud ikke dekker hele målgruppens behov, anser vi det som lite hensiktsmessig å opprette et nytt kvalifiseringstilbud. Dette er også tilbakemeldingen fra representantene fra praksisfeltet som har deltatt i vår utredning. Denne vurderingen bygger på fire hovedpoeng:

- ◆ Det er allerede krevende for saksbehandlere og førstelinje å holde oversikt over ulike tilbud.
- ◆ En gjenganger i tilbudene som gis til målgruppen, er behovet for skreddersøm til deltakerens behov, og til lokale og regionale arbeidsmarkedsbehov, og utdanningsmuligheter.

---

<sup>2</sup> For en oversikt over disse evalueringene, se kapittel 4.3.



- ◆ Både praksisfelt og sektormyndigheter peker på en rekke utfordringer av mer strukturell art. Selv om mye kan håndteres innenfor et spesifikt tilbud, gitt ressurser og ildsjeler med systemkjennskap, vil allikevel utfordringer med f.eks. manglende samordning, et «lappeteppe» av finansieringskilder for tilbud og deltakere, livsopphold for deltakerne, manglende informasjon og informasjonsdeling om målgruppen, og manglende koordinering av kontakt med arbeidsgivere stå i veien.
- ◆ Med unntak av det pågående forsøket med modulstrukturert forberedende voksenopplæring, er tilbudene vi har identifisert lokale. Vi har ikke sett effektevalueringer som viser at ett eller flere av disse fungerer bedre enn andre, og vil være egnet for nasjonal utrulling uten videre pilotering og effektstudier.

Selv om vi konkluderer med at det ikke er behov for et nytt kvalifiseringstilbud, viser utredningen behov for justeringer i tilbudsfeltet, og i rammebetingelsene for aktørene som gir tilbud.

### **Muligheter for større sammenheng mellom det fremtidige FOV-tilbudet og arbeidsrettede tilbud**

Vi mener at grunnlaget for flere sentrale tilbud fremover ligger i å se FOV, som innføres høsten 2024, i sammenheng med arbeidsrettede tilbud.

Det må påpekes at læreplaner for FOV fremdeles er under utvikling, resultatene fra følge- og effektforskningen av forsøket med forberedende voksenopplæring (FVO) er ikke klare, og mange detaljer om implementering er enda ikke kjent. Vi ser allikevel potensiale for at ordningen, i kombinasjon med arbeidsrettede tilbud, kan løse flere av utfordringene i tilbudsfeltet.

Blant annet er det svært få arbeidsrettede tilbud som gir opplæring på grunnskolenivå. Enkelte sliter med å inkludere norskopplæring etter læreplan som del av tilbudet. Gitt at sentrale mål med FOV er å integrere norskopplæring og opplæring i fag, og tilrettelegge læreplanene for de med svakest forutsetninger, fremstår en kobling mellom FOV og arbeidsrettede tiltak som positivt for målgruppen.

Vi ser videre at det er få arbeidsrettede tilbud som gir deltakere dokumentasjon. Her vil også en kobling med FOV kunne telle positivt, selv om følgeevalueringen av forsøket så langt har vist at det i svært liten grad gis dokumentasjon på delkompetanse.

Samtidig påpeker våre informanter at å etablere slike samarbeid mellom FOV og arbeidsrettede tilbud vil være krevende. Eksisterende samarbeid mellom NAV og VO viser utfordringer knyttet til manglende samordning av virkemidler og at det å etablere et tett samarbeid og gode kommunikasjonskanaler er tid- og ressurskrevende.

Videre peker flere i praksisfeltet, fra både opplæringssektoren og de arbeidsrettede tilbudene, på nødvendigheten for et alternativ til det utdanningsrettede sporet, for å gi et tilbud til de som ikke har forutsetninger for å gå i grunnskole. Det argumenteres for at de som har forutsetninger for å fullføre grunnskole, bør gjøre dette på heltid, for å unngå lange løp, mens de som ikke har forutsetninger for å fullføre grunnskole bør få et alternativt tilbud og en annen arena å oppleve mestring i.

Vår utredning har ikke gjort en vurdering av FVO eller FOV i sin helhet, men peker på hvilke temaer som vil være viktige i innføringsarbeidet av FOV for å sikre arbeidsrettede løp for målgruppen som har behov for det:

- ◆ Grundig kartlegging og realkompetansevurdering ved inntak, samt mulighet for å kunne vurdere sluttmaal og innretning av løpet underveis, for eksempel ved fullføring av modul 2.

- ◆ Legge til rette for at deltakere kan gå over til et arbeidsrettet tilbud gitt av NAV etter fullført modul 2.
- ◆ Tilrettelegge for å gjennomføre grunnmodul, modul 1 og modul 2 i FOV uten mål om sluttkompetanse, i kombinasjon med et arbeidsrettet tilbud gitt av NAV.
- ◆ Utforske hvordan praksis kan innarbeides tidlig i et FOV-løp, enten gjennom samarbeid med arbeidsgivere om praksisplasser for de med lave norskferdigheter, eller gjennom opprettelse av interne praksisplasser, for eksempel i et arbeidsrettet tilbud.
- ◆ Tydeliggjør mulighetene til å tilpasse opplæringen i de lavere modulene til samtidig deltakelse i et arbeidsrettet tilbud, for å skape et helhetlig tilbud.

Følgeevalueringen og denne undersøkelsen avdekker stor variasjon i hvordan det arbeides med dette ved forsøksstedene, og blant VOs samarbeidspartnere. Å sikre en implementering av FOV i tråd med formålet vil være helt sentralt.

### **Etablere en tilskuddsordning for lokal utvikling av arbeidsrettede kvalifiseringstilbud for målgruppen**

Et sentralt poeng er at tilbudene vi har sett nærmere på i dag finnes noen få steder. De har noe ulike målgrupper, og ganske lav kapasitet. Et sentralt spørsmål har dermed vært hvordan man kan legge til rette for at flere får tilbud, som er tilrettelagte, relevante og gode. Vår vurdering er at det i stedet for å oppskalere eller videreutvikle spesifikke tilbud, bør legges til rette for utvikling av lokale, arbeidsrettede tilbud. Vi anbefaler at:

- ◆ Det gjennomføres et forsøk som støtter samarbeid mellom kommune, NAV og voksenopplæringen i å utvikle lokale tilbud som integrerer FOV i arbeidsrettede kvalifiseringsløp.
- ◆ Forsøket spesifiserer at tilbudet skal rettes mot deltakere med svært lave norskferdigheter og lite eller ingen formell kompetanse, ved at det ikke stilles krav til språk- eller fagkompetanse.
- ◆ Forsøket oppfordrer til bruk av konkrete arbeidsmetoder, som SE og IPS, og pedagogiske virkemidler som for eksempel morsmålsstøtte, ovenfor denne målgruppen
- ◆ Forsøket følgeevalueres og erfaringene brukes til å utvikle samarbeidsmodeller og veileder for samarbeid knyttet til innføring av FOV ovenfor innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse

### **Øke dokumenteringen av kompetanse**

Utredningen peker også på justeringer innenfor arbeidsrettede tilbud, uavhengig av eventuelle koblinger med FOV i fremtiden. For å adressere at deltakere i liten grad gis dokumentasjon på opparbeidet kompetanse, foreslår vi å:

- ◆ legge til rette for større bruk av realkompetansevurdering, også med tolk.
- ◆ se på mulighetene for å gjøre det mulig å dokumentere kompetanse med realkompetansevurdering etter læreplaner for videregående opplæring for personer uten grunnskolekompetanse,
- ◆ sikre at det gis dokumentasjon på praksis, og at dokumentasjon lagres i NAVs systemer.

### **Vurdere mulighetene for økt tilpasning innenfor NAVs virkemiddelapparat**

Mange av tilbudene vi har identifisert eies av NAV, og de øvrige tilbudene har NAV som en sentral samarbeidspartner når det gjelder arbeid for denne målgruppen. Det er flere utfordringer som pekes

på i dette samarbeidet, som en enten må finne løsninger på i spesifikke tilbud, eller adressere samlet. Vi mener det må gjøres vurderinger av:

- ◆ mulighetene for å gi tydelig informasjon til ansvarlige saksbehandlere om hva som er tilgjengelige og relevante tilbud,
- ◆ mulighetene for å differensiere tiltak for denne målgruppen, for eksempel hvorvidt det kan åpnes for at denne gruppen kan gis arbeidspraksis og arbeidstrening av lengre varighet.
- ◆ mulighetene for å etablere tiltak spesifikt rettet mot denne gruppen, for eksempel norskopplæringstilbud for person på A1 nivå eller lavere.
- ◆ hvorvidt opplæringscenter og, så langt det er mulig, deltakere, har et fast kontaktpunkt i NAV,
- ◆ hvorvidt det kan gjennomgås hvordan lokale NAV kontor identifiserer, kontakter, rekrutterer og kartlegger kandidater til arbeidsrettede kvalifiseringstilbud, blant sine brukere, etablere felles rutiner og god praksis for dette, og evt. prioriterer arbeidstid hos ansatte til en slik oppgave.

Videre merker vi oss stor variasjon i fortolkningene av NAVs regelverk og handlingsrom, hvilket er til stor frustrasjon for samarbeidspartnere i utdanningssektoren. Et eksempel er ulike fortolkninger av målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet og dermed hvem som kan ha rett på Kvalifiseringsstønad.

### **Koordinere innsatsen ovenfor arbeidslivet**

Utredningen har også sett nærmere på bruk av arbeidslivet som opplæringsarena. Her peker vi også på mulige justeringer:

- ◆ Bedre koordinering mellom offentlige aktører som søker praksisplass, ovenfor arbeidsgivere
- ◆ Opprettelse av interne praksisplasser/arbeidstreningarenaer som kan brukes før eksterne praksisplasser, for deltakere med for lave norskferdigheter til å fungere fra dag 1 hos en ekstern arbeidsgiver.

### **Øvrige anbefalinger**

- ◆ Livsopphold pekes også på som en av de største utfordringene knyttet til rekruttering til tilbud. Livsoppholdsutvalgets forslag om en kommunal grunnskolestønad bør derfor vurderes på nytt.
- ◆ Praksisfeltet mangler statistikk om omfang og kjennetegn på målgruppen. Flere stiller også spørsmålstegn ved kunnskapsgrunnlaget for metodene og tiltakene som tas i bruk i tilbud rettet mot målgruppen.

# Executive summary

---

Estimates suggest that there are currently between 12 000 and 39 000 immigrants in Norway aged 20 to 60 years, who have not completed below upper-secondary education, have low levels of Norwegian language proficiency and little or no relevant work experience. The population varies significantly, with regards to age, gender and immigration category. Many have lived in Norway for more than 10 years, and the majority are based in the regions of Oslo or Viken. The group is described by practitioners in employment and welfare, as well as education services, as multivarious, consisting of individuals facing different but often complex life situations.

Norwegian integration policy aims for this group to have equal access to participation in the labour market and society at large as the general population. However, low levels of Norwegian language proficiency, low qualification levels and little work experience makes transition to employment highly challenging. Without a relevant qualification programme which can identify and address the relevant barriers to employment at an early stage, this group is at risk of becoming increasingly excluded from the labour market.

## **A lack of relevant provision**

Our review finds a large number of qualification, training or employability programmes which on the surface appear relevant for this group. Individuals typically come into contact with this provision through 1) training and qualification programmes given to immigrants upon arrival in Norway, 2) contact with local employment and welfare services, or 3) direct contact with adult education services.

There exists a great degree of flexibility for local and individual tailoring of these programmes. We have therefore conducted a detailed review of qualification, training and employability programmes which offer 1) Norwegian language learning, 2) work experience and 3) formal basic education.

Our review finds that very few programmes contain all three of these elements. We have identified three locally developed programmes which meet these criteria. In addition, local trials of *Kombinasjonsforsøket*, which combines modularised adult education at both lower upper-secondary and upper-secondary levels, as well as one local trial of modularised adult education at lower upper-secondary levels, which combines school-based learning with early work experience. The review also identifies two programmes that combine Norwegian language learning with work experience and vocational education.

## **Current provision does not meet the needs of this immigrant group**

Our assessment is that the provision currently available does not meet the needs of the those in the target audience. This is due to both a lack of access to relevant programmes, as well as the contents and delivery of the programmes themselves. Programmes that combine Norwegian language learning, work experience and lower upper-secondary education are relatively rare, and those that exist are limited in scale.

Current provision is characterised by a divide between programmes which focus on delivering formal education and those which focus on work experience and employability skills. Much of the provision is not accessible to those who are furthest from the labour market, due to language levels requirements

or informal exclusionary mechanisms related to health or levels of motivation. Representatives from employment and welfare services describe this group as challenging to reach and recruit.

Previous evaluations have also found that existing provision does not meet the needs of these participants adequately. Evaluations of the introduction programme, government provision of Norwegian language and culture education, trials of modularised adult education and the employment and welfare services have all found, with some exceptions, that the needs of this group of immigrants are not met by these provisions.<sup>3</sup>

The smaller scale, more local provisions we discuss in this report have not been evaluated, and this is also beyond the scope of this study. Several of these projects however report positive results and appear to employ methodologies and tools which have been found in other studies to be effective, such as 1) thorough and holistic screening, 2) user participation, 3) frequent contact and support available for both participants and employers, 4) language learning support during work experience, and 5) a high degree of personalisation.

Individuals in this group face numerous barriers to participating in qualification, training and employability programmes. Lower upper-secondary education for adults has previously not been tailored to the ways adults learn most effectively. Furthermore, challenges related to health and caring responsibilities make following a programme challenging. Many individuals in this group have participated in several programmes previously, without experiencing progress or positive outcomes, and as a result express low levels of motivation and little confidence in the ability of new programmes to help them. Many are also in a situation of great financial insecurity and poor-quality housing, which impacts their ability to participate in provision.

### **A new qualification and training programme is not necessarily the solution**

Despite finding that current provision does not meet the needs of this participant group, our assessment is that a new, national qualification, training and employability programme is unlikely to be an effective solution. This reflects feedback from those working in education, employment and welfare services. Our assessment builds on the follow findings from the review:

- ◆ The frontline of education and employment and welfare service already find the field of provision chaotic and difficult of navigate.
- ◆ Our review, as well as previous research, finds that a high degree of personalisation and tailoring to local and regional skills, as well as to local educational provision, is needed to develop effective programmes.
- ◆ Front line staff, as well as representatives from varying levels of government, point to structural challenges that affect the provision of qualification, training and employability programmes. Challenges such as a lack of coordination and collaboration between different services, a lack of long-term funding for both programmes and participants, insufficient information sharing between services and poorly coordinated partnerships with employers are likely to affect a new programme in the same way they affect current provision.
- ◆ With the exception of the ongoing trial of modularised adult education, all the programmes we have identified are highly local. We have not found any research evidence suggesting that any of these programmes achieve better outcomes than others, and therefore cannot on that

---

<sup>3</sup> For an overview of these evaluations, see page X.

basis make an assessment of what programmes should be expanded upon or trialed elsewhere.

Although our review does not support the development of a new qualification, training and employability programme, it does identify the need for changes to the field of provision and the conditions under which education and employment and welfare services develop and deliver programmes aimed at this group.

### **Potential for synergies between the future adult education provision and employability programmes**

Our assessment it that there is significant potential for creating synergies between employability programmes, which do not contain formal education, and the future, modularised adult education provision, which will be launched in 2024.

The curriculum for modularised adult education at lower upper-secondary level is still under development, and the trials of the new system of provision still being evaluated. Although it is not possible to predict what impact this provision will have on the participant group in focus for this study, we nonetheless identify significant potential in a combination between it and local employability programmes, due to the embedded flexibility and possibility for personalisation which lies at the heart of the provision.

This review shows that employability programmes rarely offer formal education at lower upper-secondary level. Several programmes also struggle to integrate Norwegian language learning, using the national curriculum. Given that a central tenet of modularised adult education provision is to integrate language learning and subject learning, and to tailor the curriculum according to the needs of the participants, a combination of the two strands of provision appears promising.

A collaboration with modularised adult education offer also presents a solution to the challenges many programmes experience related to providing recognisable documentation of learning and outcomes achieved.

It is also clear, however, that establishing such collaborations and partnerships between education and work and welfare services will be challenging. Existing partnerships between the services argue that establishing working relationships, as well as ways and channels of communication and information sharing, and agreeing on roles and responsibilities is both labour and time intensive.

Frontline staff, from both services, also identify a need for employability programmes that function as an alternative to the education-based offers. They argue that for participants who are unable to complete formal education, there is a clear need for high quality alternative provision. They also argue that those who are able to complete formal education, should be allowed to focus on this, in order to shorten the duration of education.

Our study does not evaluate or make any kind of overall assessment of the future modularised adult education offer, but does point to recommendations which would enable partnerships with employability programmes aimed at this group:

- ◆ Thorough screening and assessment of real competence upon admission, as well as the ability to consider the individual's end goals and need for personalisation of provision throughout the duration of learning, for example upon completing the second module.

- ◆ Enabling a transition to an employability programme upon completion of the second module, if this is determined to better suit the participant's needs.
- ◆ Enabling the completion of the foundational module, as well as module 1 and 2 as an integrated part of an employability programme provided by work and welfare services.
- ◆ Explore how work experience to a greater extent can be integrated into modularised adult education, either through partnerships with local employers or through the establishment of internal work experience workshops
- ◆ Provide guidance for frontline staff as to how curriculums can be adapted to fit within an employability programme and better fit the needs of the participant group.

Both the evaluation of the trial of flexible adult education, as well as this study, finds that the extent to which curriculums are tailored to this participant group, and how this is done, varies significantly. Ensuring that the implementation of the new modularised adult education offer reflects the intentions of achieving a high degree of tailoring and flexibility is therefore key.

### **Establishing a grant scheme to support the development of local qualification, training and employability schemes**

The programmes discussed in this report are highly local. The target audience varies, and the programmes operate at a low scale. A key question for this study is therefore how to ensure a larger proportion of the participant group has access to high quality provision. We recommend developing a grant scheme to support the development of new, local offers. We suggest:

- ◆ Conducting a trial through which local partnerships between local government, education and employment and welfare services collaborate to develop qualification, training and employability schemes which integrate modularised adult education.
- ◆ The trial specifies that the provision must be aimed at participants with very low levels of Norwegian language proficiency and little or no formal education, and that there are no entry requirements related to language or qualifications.
- ◆ The trial encourages the use of methods such as Supported Employment and Individual Placement and Support, as well as pedagogical tools such as in-class native language support.
- ◆ The trial is evaluated, and the findings are used to develop models for local partnerships, as well as guidance materials related to the introduction of modularised adult education and developing provision aimed at immigrant groups who are the furthest from the labour market.

### **Documenting skills and competence**

Our review also finds a need for adjustments to the field of provision regardless of future partnerships with the new modularised adult education offer. To address the lack of documentation provided to participants we recommend:

- ◆ Enable greater use of assessments of real competence, with the use of a translator if needed.
- ◆ Consider whether it is possible to carry out assessments of real competence at upper-secondary level, without existing qualifications at lower upper-secondary levels.
- ◆ Ensure that work experience is documented and stored.

### **Consider whether employment and welfare services' provision can be better tailored to this participant group**

Employment and welfare services are key partners in most of the programmes we have looked at. There are however several organisational and structural issues which affect the ability for these services to partner with other services in the delivery of qualification, training and employability programmes. We recommend:

- ◆ Better communication to advisors with regards to what provision is available and relevant to this participant group.
- ◆ Considering whether it is feasible to make regulatory changes to enable better tailoring of services to meet the needs of this group, for example by tailoring the length of provision.
- ◆ Clearly communicating the possibilities which already exist to make adjustments of this kind.
- ◆ Creating provision specifically for this group, such as Norwegian language learning at A1 level or lower.
- ◆ Establishing a main point of contact for collaborating education services, as well as for partnering employers.
- ◆ A review of the recruitment practices for qualification, training and employability programmes.

This study has also noted significant variation in the interpretation of the rules and regulations governing the employment and welfare services. As an example, we find differing interpretations of who qualifies for the Qualification Programme and thereby who is eligible from the associated financial support.

### **Coordinated partnerships with local employers**

As part of this study, we considered the use of work-based training. To enhance the use of such methods, we recommend:

- ◆ Better coordination of the services looking to secure work experience placements with external employers.
- ◆ Increased use of internal work placements for participants with very low levels of Norwegian language proficiency.

### **Other recommendations**

- ◆ Securing an income for participants in qualification, training and employability programmes is one of the biggest challenges to recruitment. Previous recommendations from Livsoppholdsutvalget to establish a grant for lower upper-secondary education should be reconsidered.
- ◆ There is little available information about the size and characteristics of the participant group, which makes it challenging to accurately assess the necessary scale of qualification, training and employability provision. There is also a need for further evidence to support the use of methods such as SE, IPS and pedagogical approaches such as in-class native language support.



# 1. Bakgrunn, mandat og metode

---

*I dette kapittelet presenterer vi bakgrunnen for oppdraget, vårt mandat og problemstillingene som ble lagt til grunn, samt hvilke metoder som ble tatt i bruk.*

*Rapporten kartlegger kvalifiseringstilbud som integrerer arbeidspraksis, norskopplæring og grunnskoleopplæring for innvandrere med lave norskferdigheter, lite relevant arbeidserfaring og lite formell kompetanse. Deretter skal det gjøres en vurdering av hvordan tilbudet dekker behovet, og hvilke endringer som kan forbedre tilbudet. Datamaterialet er samlet inn med ekspertintervjuer, dokumentstudier, litteraturgjennomgang og workshops.*

## 1.1 Bakgrunn for oppdraget

---

Det norske arbeidslivet er kunnskapsintensivt, med høye krav til formell kompetanse. Mange innvandrere<sup>4</sup> har ikke tilstrekkelig norskferdigheter og mangler nødvendig kompetanse for å komme inn på arbeidsmarkedet eller bli værende i jobb. Nesten alle i Norge som mangler grunnskoleopplæring i alderen 20-54 er innvandrere (NOU 2018:13, 2018). Denne gruppen har en lang vei frem til å oppnå de formelle kvalifikasjonene som er etterspurt på arbeidsmarkedet, slik at de kan få en varig jobb (Meld St. 21 (2020-2021), 2020).

Det er et mål for norsk integreringspolitikk at innvandrere skal ha like muligheter til å delta i arbeids- og samfunnsniv som befolkningen ellers. Med lave norskferdigheter og lite skolebakgrunn, blir deltakelse i samfunnet og på arbeidsmarkedet vanskelig. Integreringspolitikken har derfor en målsetting om at tilpassede tilbud til ulike målgrupper skal sikre at flere får varig tilknytning til arbeidslivet.

De siste årene har det skjedd et skifte både politisk og juridisk i innvandreres tilgang på kompetansehevingstiltak. Det har blitt gjort endringer og tydeliggjøring av de juridiske mulighetene til å inkludere tiltak som gir formell kompetanse i introduksjonsprogrammet og gjennom opplæringstiltak i NAV<sup>5</sup>. Men selv om målgruppens rettigheter når det gjelder kompetanseheving er styrket, er det mye som tyder på at det mangler tilbud som er tilstrekkelig tilpasset målgruppen.

## 1.2 Oppdrag og problemstillinger

---

Vårt oppdrag er å kartlegge dagens eksisterende tilbud, og vurdere om tilbudene dekker behovene til målgruppen. Hvis vurderingen tyder på at behovene til målgruppen ikke dekkes, skal vi vurdere hvorvidt det trengs et nytt tilbud, eller om det eksisterende tilbudet skal justeres. Rapporten skal blant annet kunne brukes til videreutvikling av feltet.

Vi forstår et tilbud i denne sammenhengen som en sammensetning av et kvalifiseringsløp med ett eller flere enkelttiltak som for eksempel norskopplæring, grunnskole eller arbeidspraksis. I praksis er det vanskelig å trekke rene skiller mellom tilbud og tiltak. Det som utgjør et tilbud for en person, som

---

<sup>4</sup> I denne rapporten definerer vi innvandrere som personer som selv har innvandret, og har to utenlandsfødte foreldre.

<sup>5</sup> (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023)

f.eks. grunnskoleopplæring på fulltid, kan inngå sammen med andre tiltak som arbeidspraksis i en annen persons tilbud.

Målgruppen er personer som har innvandret til Norge, har lave norskferdigheter, lite formell kompetanse og lite relevant arbeidserfaring. Disse begrepene trenger en nærmere definering:

- ◆ Med lave norskferdigheter tar vi utgangspunkt i personer på A2-nivå eller lavere, i det felleseuropeiske rammeverket.<sup>6</sup>
- ◆ Med lite formell kompetanse mener vi personer som har lite eller ingen skolebakgrunn, som ikke oppfyller nivå 2 i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NKR), dvs. ikke har fullført opplæring tilsvarende norsk grunnskole (Kunnskapsdepartementet, 2014).<sup>7</sup> Vi legger størst vekt på deltakere med svært lite skolebakgrunn, under 4-5 år.
- ◆ Med lite relevant arbeidserfaring forstår vi personer som enten ikke har vært i arbeid i Norge, eller har gått arbeidsledige i lang tid.

Utover disse fellestrekkene, er målgruppen sammensatt av svært forskjellige personer. Vi gjør nærmere rede for dette i kapittel 2.1.

Hovedgrepet som denne rapporten ser på, er forekomsten av såkalte «arbeidsrettede kvalifiseringstilbud». Med dette forstår vi tilbud som:

- ◆ inneholder 1) arbeidspraksis, 2) norskopplæring og 3) grunnskole eller opplæring i grunnleggende ferdigheter.<sup>8</sup>
- ◆ har mål om å gi deltakeren en kompetanse som kan skape varig tilknytning til arbeidslivet.

Introduksjonsprogrammet vil for mange innebære disse elementene, ikke minst for overføringsflyktninger som i noen år før Russlands invasjon av Ukraina utgjorde en voksende andel av nyankomne flyktninger. Det pågår evalueringer av endringene i introduksjonsprogrammet som følge av ny integreringslov. Vi gjør ikke en vurdering av introduksjonsprogrammet som sådan for vår målgruppe i denne utredningen. Samtidig vil flere av tilbudene vi kartlegger kunne inngå som elementer i programmet for deltakere fra denne gruppen.

Vi skal se på de følgende problemstillingene:

---

<sup>6</sup> A2-nivået er overordnet definert som «Kan forstå setninger og vanlige uttrykk knyttet til de viktigste områdene av dagliglivet, f.eks. svært enkel informasjon om en selv og familien, innkjøp, nærmiljø og arbeidsliv. Kan klare seg i enkle og rutinepregede samtalsituasjoner med direkte utveksling av informasjon om kjente og rutinepregede forhold. Kan med enkle ord beskrive visse sider ved sin egen bakgrunn og sitt nærmiljø og grunnleggende personlige behov.» A1 er beskrevet som «Kan forstå og bruke kjente, dagligdagse uttrykk og svært enkle utsagn for å dekke grunnleggende behov. Kan presentere seg selv og andre og kan stille og svare på personlige spørsmål om f.eks. bosted, venner og bekjente og eiendeler. Kan delta i en samtale på en enkel måte hvis samtalepartneren snakker langsomt og tydelig og er innstilt på å hjelpe.» (Utdanningsdirektoratet, 2011).

<sup>7</sup> Nivå 1 har ingen beskrivelse i det nasjonale rammeverket. At en person ikke oppfyller nivå 2, vil si at personen formelt sett ikke har fullført grunnskolen. Kvalifikasjonene som grunnskole medfører er ifølge rammeverket f.eks. «kunnskap om det å lære å lære», «kunnskap om ulike utdanningsvalg og yrker», og «kan foreta selvstendige valg, begrunne og handle ut ifra dem» (Kunnskapsdepartementet, 2014).

<sup>8</sup> Med grunnleggende ferdigheter mener vi her grunnleggende ferdigheter utover de som inngår i læreplanene for norskopplæring.

1. Hva finnes av arbeidsrettede kvalifiseringstilbud rettet mot målgruppen<sup>9</sup>, i regi av kommuner, NAV-kontor og voksenopplæring, samt ikke-offentlige aktører?
2. Hvordan dekker eksisterende arbeidsrettede kvalifiseringstilbud behovene til målgruppen og hvilke barrierer hindrer ev. målgruppen fra å ta dem i bruk?
3. Hvordan bør tilbud som det satses videre på, tilpasses administrativt/organisatorisk, slik at det kan
  - a. ta i bruk det formelle utdanningssystemet for å dokumentere opparbeidet kompetanse?
  - b. kombineres med opplæring etter læreplanene for Forberedende opplæring for voksne (FOV) fra høsten 2024?
  - c. ses i sammenheng med NAVs virkemiddelapparat?
  - d. styrke arbeidslivet som opplæringsarena for målgruppen?
  - e. bygges videre på ved ev. deltakelse i formelle opplæringsløp på et senere tidspunkt?
  - f. åpnes for en større del av målgruppen?
  - g. på andre måter endres i organisering og samarbeid for å bedre møte målgruppens behov?
4. Hvordan kan tilbud det satses videre på, gi deltakerne
  - a. mulighet til å dokumentere opparbeidet kompetanse?
  - b. mulighet til å kombinere eller veksle mellom formell opplæring og arbeid?
  - c. yrkesrettet norskopplæring som en integrert del av tiltaket?
  - d. dokumentert delkompetanse?
  - e. fleksibilitet og mulighet til å bygge videre mot sluttkompetanse?

### Grunnskole for voksne, FVO og FOV – hva er forskjellen?

Grunnskoletilbudet er for tiden under utvikling, og det er derfor viktig med en klargjøring av begrepene: Dagens tilbud om grunnskole for voksne følger de ordinære læreplanene for grunnskolen. Det har siden 2016 pågått et arbeid med modulstrukturert voksenopplæring, både på nivået under videregående (forsøk med modulstrukturert forberedende voksenopplæring, gjerne forkortet FVO), og for utvalgte lærefag på videregående-nivå (forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring, forkortet MFY). En har også sett på mulighetene for å gi et tilbud som kombinerer FVO og MFY.

Forsøkene er svært omfattende, og mange deltakere i grunnskole for voksne har fått tilbud etter forsøkslæreplanene for FVO. Basert på FVO-forsøkene skal dagens grunnskoletilbud høsten 2024 erstattes med et nytt tilbud om forberedende opplæring for voksne (gjerne forkortet FOV).

Vi omtaler dette nærmere i kapittel 3.2

Det har ikke vært innenfor rammene av arbeidet med denne rapporten å gjøre en selvstendig evaluering av tilbudene vi har kartlagt.

---

<sup>9</sup> Vi har forstått dette som at tilbudet skal være relevant for målgruppen. Tilbud som ikke er relevante for målgruppen skal ikke inkluderes.

Innbakt i oppdragsgivers problemstillinger ligger det føringer for hvilke tiltak, tilpasninger og endringer som oppdragsgiver legger til grunn vil være relevante for å nå målet om å gi målgruppen en varig tilknytning til arbeidslivet. Utredningen er i utgangspunktet også begrenset til å se på hvordan en kan ta i bruk administrative, organisatoriske eller andre grep, for å gi deltakerne disse mulighetene innenfor dagens tilbud – eller i et nytt tilbud. Vi forutsetter til en viss grad at kunnskapsgrunnlaget for å prioritere disse tiltakene er solid.

## 1.3 Metode

---

For å kartlegge og vurdere tilbudet av arbeidsrettede kvalifiseringstilbud har vi brukt en kombinasjon av intervjuer, workshops, dokumentstudier av forsknings- og utredningslitteratur og dokumentstudier av tilgjengelig dokumentasjon om tilbudet. I det følgende redegjør vi kort for datainnsamlingsmetodene og prinsippene bak utvalget av tilbudene vi så nærmere på.

### Ekspertintervjuer

Vi gjennomførte 27 intervjuer, med totalt 33 personer, fra midten av januar 2023 til starten av mars 2023. Vi intervjuet ulike typer eksperter på tematikken:

- ◆ Representanter for sentrale myndigheter på direktoratsnivå (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Arbeids- og velferdsdirektoratet (Av-dir) og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir))
- ◆ Personer involvert i konkrete tilbud, både i førstelinje og på ledernivå.
- ◆ Arbeidsgivere og arbeidsgiverforeninger.<sup>10</sup>

Intervjuene ble hovedsakelig gjennomført digitalt eller via telefon, og fulgte en semi-strukturert fremgangsmåte. Det ble tatt referater fra alle intervjuene.

### Dokumentstudier

Vi gjennomgikk forskning og rapporter av relevans for oppdraget. Vi benyttet en snøballmetodikk, og tok utgangspunkt i publiserte kunnskapsgjennomganger som Lerfaldet m.fl. (2021). Som en del av dokumentstudiene gjennomgikk vi også dokumentasjon av interessante tilbud, både offentlig tilgjengelig og informasjon vi fikk tilsendt av eksperter vi intervjuet.

### Workshop

Vi gjennomførte to workshops i mai 2023. Formål med workshopene var å utforske muligheter for videreutvikling av tilbudsfeltet, for å bedre møte deltakernes behov og gi tilpassede tilbud til en større del av målgruppen. Workshopene hadde hhv. 12 og 11 deltakere. Deltakerne var representanter fra voksenopplæringen, NAV, fylkeskommune og arbeidsgivere.

---

<sup>10</sup> Vi ønsket et utvalg av bedrifter som med rimelig sannsynlighet hadde utviklet egne tilbud om kompetanseheving eller benyttet seg av eksterne leverandører, og som sannsynligvis ville stille seg positive til en intervjuforespørsel. Vi tok derfor utgangspunkt i de nominerte til IMDis mangfoldspris de seneste årene, samt relevante arbeidsgiverforeninger.

## Hvordan har vi kartlagt tilbud?

Vi har gjennomført datainnsamlingen ved hjelp av en såkalt snøballmetodikk. Det vil si at vi med utgangspunkt i de første intervjuene, gjennomgangen av forskningslitteratur og søk etter offentlig tilgjengelig informasjon om tilbud, identifiserte de neste aktuelle informantene og kildene. Gjennom å kombinere intervjuer og dokumentgjennomganger, satte vi opp en liste over potensielt aktuelle tilbud. Totalt endte vi opp med 50 ulike tilbud og tiltak.

Disse tilbudene var på ulike nivåer. Svært få av dem var beskrevet på en sammenliknbar måte i den offentlig tilgjengelige informasjonen. Flere var ikke relevante for vår målgruppe bl.a. pga. krav om språk eller ansettelse.<sup>11</sup> Vi måtte derfor gjøre et utvalg av tilbud som vi så nærmere på.

For å sikre variasjon i hvilke programmer og finansieringskilder tilbudene tilhørte, og for å sikre at tilbudene vi ser på er relevante for personer i målgruppen på ulike steder i «integreringsprosessen», valgte vi å se nærmere på prosjekter som innebar utvidelser av introduksjonsprogrammet, Jobbsjanseprosjekter<sup>12</sup>, prosjekter knyttet til områdesatsingene i Oslo, prosjekter hvor fylkeskommunen spiller en rolle, forsøk med modulbasert grunnopplæring, og enkelte prosjekt finansiert av IMDis Tilskudd til utvikling av kommunale kvalifiserings- og integreringstiltak (TUKKI). Innenfor disse tilbudene har vi søkt å inkludere ulike tilbud. Vi har f.eks. valgt å inkludere ett mer utdanningsrettet og ett mer arbeidsrettet tilbud fra TUKKI-ordningens område «Lengre kvalifiseringsløp (år 4)», og ulike voksenopplæringscentre med erfaring fra opplæring og praksis i bedrift.

Til slutt gjorde vi en helhetsvurdering, hvor også geografisk variasjon ble vektlagt. Vi så det som hensiktsmessig å inkludere voksenopplæringscentre fra Oslo, hvor en stor andel av målgruppen bor. Vi inkluderte også tilbud som var i drift i prosjektperioden første halvår 2023.

Etter denne utsilingen sitter vi igjen med 16 ulike enkelt-tilbud.

Hva har snøballmetoden å si for representativiteten i undersøkelsen? Kartleggingen basert på 1) intervjuer med sentrale fagpersoner på feltet, 2) en gjennomgang av dokumentasjon, forskning på og rapporter fra sentrale ordninger på feltet, og 3) involvert aktører fra de fleste regionene hvor målgruppen er mest tallrik. Det gjør at vi med en viss grad av sikkerhet mener å ha fanget opp viktige variasjoner i tilbudslandskapet. Vi ser f.eks. at det er en del gjentakende mønstre i tilbudene vi har kartlagt, som vi mener kan gjelde også for tilbud vi ikke har kartlagt. Allikevel er det sikkert at det er relevante enkelt-tilbud som vi ikke har kartlagt. Vi har heller ikke sett på tilbud som har eksistert tilbake i tid.

## 1.4 Rapportens oppbygning

---

I kapittel 2 anslår vi omfanget av målgruppen innvandrere uten fullført grunnskole og med lite relevant arbeidserfaring. Vi beskriver gruppen ut ifra tilgjengelig statistikk. Vi oppsummerer også kort forskning på hvilke barrierer som hindrer gruppen i å få en varig tilknytning til arbeidsmarkedet.

---

<sup>11</sup> Vi ekskluderte dermed tilbud som arbeidsgivere organiserer for sine ansatte, enten i egen regi eller via ordninger som Kompetansepluss (tidligere Basiskompetanse i arbeidslivet, BKA). Vi ekskluderte også forsøkene med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY), samt andre tilbud.

<sup>12</sup> Jobbsjanseprojektene ble valgt ut ifra kjennskap til prosjekter med opplegg for deltakere uten grunnskole (Høgestøl & Kristoffersen, 2022).

I kapittel 3 kartlegger vi hvilke tilbud som finnes rettet mot målgruppen. Etter en kort presentasjon av de generelle programmene og veiene inn i tiltaksapparatet, ser vi nærmere på totalt 16 ulike tilbud. Vi diskuterer tilbudene opp mot hverandre ut ifra ulike identifiserte egenskaper. Et sentralt skille mellom tilbudene, er hva som kan anses som tilbudenes hovedgrep for å dekke målgruppens behov. Vi ser at noen tilbud adresserer kompetansegapet ved å vektlegge et tilrettelagt grunnskoleløp, mens andre tilbud forsøker å adressere barrierer på arbeidsgiversiden. Vi finner få arbeidsrettede kvalifiseringstilbud med alle de ønskelige innholdselementene.

I kapittel 4 drøfter vi hvordan de identifiserte arbeidsrettede kvalifiseringstilbudene dekker målgruppens behov, og hvilke barrierer som hindrer målgruppen fra å ta tilbudene i bruk. Generelt ser vi at tilbudene i størst grad dekker behovene til den delen av målgruppen som stiller sterkest. Tilbud som i teorien er for hele målgruppen, blir i praksis for øvre sjikt av målgruppen på grunn av blant annet språkkrav, krav om god helse, livsopphold, og motivasjon.

Kapittelet avsluttes med en diskusjon av hvorvidt det er behov for et nytt eller justert tilbud. Grensen mellom når noe er nytt, og når noe er justert, er flytende. Etter hva vi kan se finnes det allerede en del tilbud, og mange i førstelinja sliter med å holde oversikt over tilbudene til denne målgruppen – og tilsvarende tilbudsmangfold for andre målgrupper enn den vi konsentrerer oss om her. Vi anbefaler derfor ikke et nytt tilbud.

I kapittel 5 diskuterer vi ulike justeringer som kan øke relevansen av tilbudene for målgruppen. Vi ser at det er en stadig pågående diskusjon i praksisfeltet om hvorvidt grunnskole for voksne er relevant for alle i målgruppen (uten grunnskole) – er det nødvendig for å sikre varig tilknytning til arbeidslivet, eller er det urealistisk å skulle gjennomføre det? Med utgangspunkt i tilbud som representerer begge perspektiver, ser vi på mulighetene for samarbeid mellom arbeidsrettede og utdanningsrettede tilbud, mulighetene for dokumentasjon av kompetanse, sammenheng med NAVs virkemiddelapparat, og arbeidslivet som opplæringsarena.

I kapittel 6 samler vi trådene, og ser på implikasjoner av det vi har funnet for videre utvikling av tilbudsfeltet og for videre forskning. Vi presenterer noen anbefalinger for å skape sammenheng mellom det fremtidige FOV-tilbudet og lokalt utviklede arbeidsrettede tilbud. Vi foreslår også en forsøksordning som skal stimulere til samarbeid mellom kommune, NAV og voksenopplæring om arbeidsrettede tilbud som integrerer opplæring etter FOV-læreplanene. Vi ser også på andre mulige endringer i rammebetingelser for aktørene på feltet som kan gjøre det enklere å utvikle og gjennomføre tilbud for målgruppen.

## 2. Målgruppen og barrierer

---

*Målgruppen som denne rapporten kartlegger kvalifiseringstilbudet til, er innvandrere med lite formell kompetanse, lave norskerferdigheter og lite relevant arbeidserfaring. Men hvor mange snakker vi om, og hvilke barrierer møter de på veien mot varig sysselsetting?*

*En gjennomgang av statistikk viser at vi anslagsvis snakker om mellom 12 000 og 39 000 personer, med en rekke ulike kjennetegn. Individuelle barrierer som kompetanse, norskerferdigheter, helse, nettverk og omsorgsansvar er mye brukte forklaringer på utfordringer med varig arbeidsmarkedsdeltakelse. Det samme er strukturelle barrierer, som økonomiske insentiver, segmentering i arbeidsmarkedet, diskriminering og lite tilrettelagt tilbudsapparat.*

### 2.1 En stor og sammensatt gruppe

---

Mangelen på pålitelige registerdata om utdanning og norsknivå gjør det vanskelig å identifisere disse personene i registerstatistikken, og dermed gi en presis, registerbasert beskrivelse. Vi benytter to ulike kilder for å belyse dette – NOU 2018:13 (Livsoppholdsutvalget) og microdata.no.

Livsoppholdsutvalget anslår at det er om lag 38 500 personer i Norge i alder 20 til 54 år, som står uten fullført grunnskoleopplæring. Utvalget anslår at de aller fleste av disse er flyktninger og deres familiegjenforente, og at kun en svært liten andel er ikke-innvandrere. Ca. 18 000 personer er registrert uten fullført utdanning, for ca. 6 000 mangler en opplysninger, men antar at de mangler grunnskole, og ca. 14 000 antas å ha en utdanning som ikke tilsvarende norsk grunnskoleopplæring. På daværende tidspunkt registrerte en også at gruppen hadde økt i omfang siden 2000, og fortsatt var i vekst. Videre peker utvalget på at gruppen har en lang vei frem til å oppnå de formelle kvalifikasjonene som er etterspurt på arbeidsmarkedet slik at de kan få en varig jobb (NOU 2018:13, 2018).

Dette er antallet som ikke har fullført grunnskoleopplæring, men hvor mange av dem har lite relevant arbeidserfaring og lave norskerferdigheter? Norskerferdighetene vet vi dessverre lite om, men ved hjelp av en annen kilde kan vi belyse arbeidserfaringene: Pr. 1. august 2021 var det ca. 19 700 personer mellom 20 og 59 år som selv hadde innvandret til Norge, som var registrert med en utdanning som ikke tilsvarte fullført grunnskole. 12 000 av disse hadde ingen eller svært lav arbeidsinntekt i 2021.<sup>13</sup> Her har vi kun informasjon om personer som er registrert uten fullført grunnskole. Jf. avsnittet over, mangler en denne informasjonen for en betraktelig del av gruppen.

Hvis vi ser disse to anslagene i sammenheng, kan vi si at det som et minimum kan være snakk om ca. 12 000 personer i målgruppen. Da legger vi til grunn at målgruppen kun består av personer som vi vet ikke har fullført grunnskole, som ikke hadde arbeidsinntekt i 2021, og at alle disse hadde lave

---

<sup>13</sup> Dataene her og i de følgende avsnittene er henta fra microdata.no (microdata, 2023). Merk at tallet avviker fra tallene som en får fra SSBs statistikkbank på antallet personer «uten fullført utdanning» (9 595 innvandrere over 16 år i 2016.). Det skyldes at SSB i den statistikken, i tråd med internasjonale standarder, teller alle personer med utdanning fra barneskole, men ikke ungdomsskole, sammen med personer med fullført grunnskole (SSB, 2023). Vi er derimot interessert i gruppa av personer som har fullført en utdanning tilsvarende både barne- og ungdomsskole.

norskferdigheter. Som et maksimum kan det dreie seg om ca. 39 000 personer, hvis vi legger anslaget fra NOU 2018:13 til grunn og antar at alle i denne gruppen i tillegg til å mangle grunnskole, har lave norskferdigheter og lite arbeidserfaring.

Dette er dermed en gruppe av en viss størrelse, sett opp imot de ca. 13 000 arbeidssøkere som var på tiltak i 2022, eller de ca. 11 000 personene som deltok i grunnskoleopplæring i 2022 – 2023. Allikevel er det en relativt liten gruppe sett opp imot f.eks. ca. 60 000 personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak i 2022 (NAV, 2023; Utdanningsdirektoratet, 2022).

Våre informanter er mer opptatt av hvor sammensatt og heterogen gruppen er, heller enn hvor stor den er. Personene er i forskjellig alder, og har ulike livssituasjoner, helse, bakgrunn og erfaringer både fra opprinnelseslandet og fra Norge. De har også derfor veldig ulike ønsker og fremtidsplaner. Ved hjelp av microdata kan vi finne frem til noen ytterligere kjennetegn ved de 19 700 personene uten fullført grunnskole, som kan være nyttige å ha kjennskap til i det videre:

- ◆ I gruppen som en kjenner informasjon om, er det 54 prosent kvinner.
- ◆ Botiden spenner seg fra 1 til 45 år, men over 60 prosent har 11 år eller mer i landet. Gjennomsnittlig botid er 14 år.<sup>14</sup>
- ◆ De seks vanligste landbakgrunnene er Somalia, Thailand, Syria, Irak, Eritrea og Afghanistan. Til sammen utgjør personer fra disse seks landene 54 % av denne gruppen. Det er verdt å merke seg at fem av landene hovedsakelig er opprinnelsesland for innvandrere med fluktbakgrunn, mens Thailand hovedsakelig er opprinnelsesland for innvandrere som kommer som familieinnvandrere.
- ◆ Gjennomsnittsalderen er 44 år.
- ◆ Over 50 prosent av gruppen som vi vet ikke har fullført grunnskole i Norge, hadde i løpet av 2021 en tilknytning til arbeidsmarkedet. Ca. 30 prosent av gruppen var registrert med en arbeidsinntekt på over 300 000 kroner i løpet av 2021.
- ◆ Av andre inntektskilder var 12 prosent registrert som mottakere av dagpenger det året, 14 prosent som mottakere av sosialhjelp, 14 prosent med inntekter fra uføretrygd, og 9 prosent med arbeidsavklaringspenger. For 17 prosent var inntektskilden ukjent. Dette kan bety at de forsørges av en partner. Det kan også være en indikasjon på at de har utvandret.
- ◆ 41 prosent var registrert som mottakere av introduksjonsstønad en eller annen gang i perioden mellom 1. januar 2005 og 1. desember 2021. 59 prosent har enten deltatt i introduksjonsprogrammet utenfor denne perioden, eller ikke deltatt.<sup>15</sup>
- ◆ 52 prosent er bosatt i Oslo eller Viken fylke, og andelene i de øvrige fylkene er langt lavere. Rogaland, Vestland, Vestfold og Telemark og Trøndelag har til sammen 28 prosent (microdata, 2023).<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Antakeligvis er personer med kortere botid underrepresentert, siden utdanningsopplysningene til disse i større grad er ukjent.

<sup>15</sup> Manglende deltakelse handler ikke bare om personer som innvandret før innføringen av introduksjonsloven: Det er 46 prosent av personer i populasjonen vi snakker om her og som innvandret i 2005 eller seinere, som ikke står oppført med introduksjonsstønad mellom 2005 og 2021.

<sup>16</sup> De mer nyankomne flyktingene, som er underrepresentert i denne statistikken, bor antakelig mer desentralt enn dette pga. bosettingspolitikken (Strøm et al., 2022).



## 2.2 Barrierer for sysselsetting

---

En klassisk forklaring på den lavere sysselsettingsgraden blant innvandrere generelt og flyktninger spesielt er kompetansegapet: avstanden mellom innvandreres medbrakte kompetanse og kravene som stilles i arbeidsmarkedet. Arbeidsgivere på det norske arbeidsmarkedet stiller høye krav til kompetanse og produktivitet for å ansette folk. Andelen jobber som er tilgjengelig for en person uten fullført grunnskole er lav, og antatt å synke i framtida. Som allerede nevnt, utgjør innvandrere en stor del av gruppen uten fullført grunnskole.<sup>17</sup>

Norskferdigheter er også viktig for sysselsetting. Studier har vist at språkkrav er viktigere i Norge enn i mange andre land (Elgvin & Svalund, 2020). Mange i praksisfeltet peker på at dette er en viktig barriere, særlig etter hvert som også offentlige myndigheter på statlig og lokalt nivå har begynt å stille større krav til norskferdigheter for ansettelser i helse- og omsorgssektoren og i barnehage og skole. Her oppstår det et gap mellom personer med lave norskferdigheter, og arbeidsgiversidens høye krav om språkmestring.

Litteraturen har funnet at denne gruppen står ovenfor en rekke andre utfordringer som kan minske sannsynligheten for varig arbeidsmarkedstilknytning:<sup>18</sup>

- ◆ Mangelen på nettverk vil være en utfordring for mange i målgruppen. Det gjelder særlig nyankomne, men også personer som har bodd i Norge i lengre tid, uten å ha fått seg et utvidet nettverket.
- ◆ Avklarte og uavklarte fysiske og psykiske helseplager.
- ◆ Utfordringer knyttet til å kombinere arbeid med ansvar for barn, eldre familiemedlemmer eller andre med omsorgsbehov (Maximova-Mentzoni, 2019).
- ◆ Kulturelle forklaringer, som at det utenfor Norge er langt mindre utbredt at kvinner arbeider fulltid, er også av enkelte pekt på som relevante.

Disse utfordringene er også barrierer for varig sysselsetting. De bidrar til et sysselsettingsmønster der innvandrere i større grad er sysselsatt i virksomheter som er mer konjunkturutsatt, og dermed står i større fare for å miste jobben enn ikke-innvandrere. En kan både snakke om hele bransjer hvor innvandrere er overrepresentert, og at innvandrere er overrepresentert ved å utføre enkelte arbeidsoppgaver innad i en bedrift (f.eks. renhold) (Elgvin & Svalund, 2020). Slik segmentering gir igjen den enkelte mindre nettverk utenfor «innvandrers-bransjene», noe som er viktig for å skaffe seg nytt arbeid i nedgangstider (Liebig, 2009). En vet at innvandrere i mindre grad finner ny jobb hvis de mister jobben. Det har implikasjoner: For at kvalifiseringstilbud skal lykkes med å gi mulighet til varig sysselsetting, må det gi en kompetanse som personen kan utnytte hos flere arbeidsgivere.

Videre vet man også at det er andre faktorer på arbeidsgiversiden som hindrer varig sysselsetting. Arbeidsgivere ser ut til å foretrekke utdanning og kompetanse som er kjent. Forskning har funnet at selv i tilfeller der personer har noe dokumentert utdanning fra utlandet, gir utdanning tatt i Norge på samme nivå mer uttelling (Søholt, Liodden, Aasen, et al., 2020). Arbeidsgivere kan også – mer eller

---

<sup>17</sup> Her er det selvsagt en rekke forskjeller innad i gruppa «innvandrere». En kan f.eks. nevne at kompetansegapet er særlig stort for kvinner. Utdanningsnivået særlig blant kvinner er lavere i mange av opprinnelseslandene til personer med fluktbakgrunn (Elgvin & Svalund, 2020).

<sup>18</sup> (Elgvin & Svalund, 2020; Liodden et al., 2023; Maximova-Mentzoni, 2019; Rambøll & Halogen, 2021; Søholt, Liodden, Aasen, et al., 2020)

mindre rettmessig– ha en oppfatning av at å ansette personer med innvandrerbakgrunn og lave kvalifikasjoner vil medføre lav produktivitet (Højbjerre et al., 2023). En vet også at det forekommer diskriminering både i rekrutteringsprosesser og i inkludering på arbeidsplassen (Wollscheid et al., 2022).

Til slutt kan vi også peke på egenskaper ved det offentlige systemet som mulige barrierer. På systemnivå blir det også gjerne vist til at ulike velferdsytelser påvirker den enkeltes økonomiske insentiver for å skaffe utdanning og arbeid. Enkelte studier har også pekt på at manglende støtte fra det offentlige systemet til å komme over de ulike barrierene, i praksis vil utgjøre en barriere: tidlig identifisering av utfordringer og tilstrekkelig individuelt tilrettelagt oppfølging øker gjennomgående sannsynligheten for sysselsetting (Højbjerre et al., 2023).

Det siste poenget utgjør bakgrunnen for rapporten videre: finnes det et tilbud for denne gruppen av innvandrerne på mellom 12 000 og 39 000 personer, som kan gi den enkelte arbeidspraksis, norsksferdigheter og kompetanse på grunnskolenivå?

## 3. Hvilke tilbud finnes?

---

*Hva finnes av arbeidsrettede kvalifiseringstilbud rettet mot målgruppen? I dette kapittelet kartlegger vi totalt 16 tilbud.*

*Vi finner et fåtall tilbud som kombinerer grunnskole, norskopplæring og arbeidspraksis. Dette inkluderer noen få av opplæringsstedene i forsøket med modulstrukturert forberedende voksenopplæring. Et par tilbud kombinerer norskopplæring og arbeidspraksis med opplæring på videregående nivå.*

*Utover dette, finner vi også en rekke likheter og forskjeller mellom tilbudene. Tilbudene har gjerne en rekke inntakskriterier, knyttet til norsknivå, motivasjon og at en har mulighet til å få livsoppholdsytelser. Vi identifiserer også ulike strategier for å skaffe praksisplasser eller arbeidstreningsarenaer for personer med lavt norsknivå, og ser at flere av tilbudene benytter former for interne arbeidstreningsarenaer. Det er også en rekke fellestrekk i hvordan det samarbeides på tvers, og hvilke arbeidsmetoder som benyttes.*

### 3.1 Et sammensatt tilbudslandskap

---

Landskapet av tilbud som en innvandrer uten fullført grunnskole, med lave norskerferdigheter og lite relevant arbeidserfaring står overfor, er komplekst. Overordnet kan personer i målgruppen<sup>19</sup> komme i kontakt med tilbudsapparatet gjennom:

- ◆ tidlig kvalifiseringstilbud i form av introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap,
- ◆ i møte med NAVs oppfølging av personer eller familier som mottar ulike økonomiske ytelser, f.eks. arbeidsledighetstrygd, AAP eller sosialstønad, eller
- ◆ i møte med kommunal voksenopplærings tilbud om grunnskole.

Her gjør vi kort rede for disse ulike veiene inn i tilbudsapparatet:

Personen kan ved innvandring ha fått rett og/eller plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Personer med opphold etter 1. januar 2021 får rettigheter etter integreringsloven. Personer med opphold fra 1. september 2004 fikk rettigheter etter introduksjonsloven. Rettighetene forutsetter at de oppfyller betingelser knyttet til alder, oppholdsgrunnlag, behov og bosettingsmåte.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> For personer som har jobb, ser dette annerledes ut. I tillegg til kvalifiseringstilbud på deltid, har de mulighet til å komme i kontakt med et kvalifiseringstilbud via arbeidsplassen ved at arbeidsplassen selv eller i samarbeid med en leverandør tilbyr kurs og kompetanseheving. Vi konsentrerer oss her om personer uten arbeidserfaring i Norge, som står utenfor et slikt tilbud.

<sup>20</sup> I proposisjonen som lå til grunn for introduksjonsloven, ble det påpekt at personer som i liten grad ville være i stand til å nyttiggjøre seg av programmet, ikke kunne anses som å ha behov for kvalifisering, og dermed heller ikke rett eller plikt til program. Djuve m.fl. viser til studiene av implementeringen av loven som fant at siden kommunene manglet alternative tilbud til de dette gjald, så ble nesten alle i aldersgruppen tatt opp i introduksjonsprogrammet (Djuve et al., 2017).

Ikke alle innvandrere har rett til introduksjonsprogram.<sup>21</sup> Dette kan f.eks. gjelde innvandrere som har opphold som arbeidsinnvandrere eller familieinnvandret til en ikke-flyktning, personer utenfor aldersgruppen, eller personer som har bosatt seg uten avtale med offentlige myndigheter. Det gjelder også innvandrere som ankom før 2004 (ca. 1/3 av personene som i 2021 var registrert uten fullført grunnskole, ankom før 2004 (microdata, 2023).

Videre er det også slik at ikke alle som har rett på introduksjonsprogram, velger å delta. Djuve m.fl. (2013) peker på at det er krevende å beregne deltakerandeler, men at deltakelsen i perioden de ser på ligger mellom 60 og 85 prosent avhengig av kjønn, landbakgrunn og bosettingsår (Djuve et al., 2017).

Andre grupper innvandrere har ingen rett til introduksjonsprogram, men har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Også for dette tilbudet er det integreringsloven eller introduksjonsloven som gjelder, men målgruppen er større. Det er i senere tid også lagt vekt på fra statlige myndigheters side at denne opplæringen kan og bør kombineres med andre former for formell opplæring, og at norskopplæring kan arbeidsrettes med bl.a. praksis (Søholt, Liodden, Aasen, et al., 2020).

For personer som av ulike grunner ikke deltar i introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil dermed første møte det offentlige tilbudsapparatet komme hvis de melder seg som arbeidsledige til NAV, eller på andre måter tar kontakt med NAV for å skaffe hjelp og bistand med å skaffe arbeid eller livsopphold. Generelt sett har NAV en rekke ulike virkemidler tilgjengelig. bl.a. kortere kurs knyttet til for jobbsøker effektivitet (som CV-kurs etc.), opplæring i bedrift eller klasserom, lønnstilskudd til private virksomheter eller støtte til å starte egen virksomhet, og former for direkte sysselsetting i offentlig sektor (Elgvin & Svalund, 2020).<sup>22</sup>

Det er også mulig å melde seg til opplæring direkte ved et lokalt voksenopplæringsssenter, eller ta kontakt med offentlige karrieresentre eller oppfølgingstjenester for unge.

Personer som har deltatt i introduksjonsprogrammet, men ikke er klar for videregående skole eller arbeid ved avsluttet program, har muligheter for overgang til et annet kvalifiseringstilbud direkte etter fullført eller avsluttet program. For andre kan dette ta lenger tid.

Det er altså en rekke ulike veier inn til et kvalifiseringstilbud, og tilbudene kan gis innenfor ulike rammer og inntektssikringsordninger. Dette er imidlertid kun de overordnede rammene. Det er et stort rom for lokal og individuell tilpasning av kvalifiseringstilbudet. Som forskning på eks.

---

<sup>21</sup> Jf. beskrivelsen av målgruppen i kapittel 2.1, hvor vi viste til at ca. 60 % av personene som er registrert uten fullført grunnskole, ikke har mottatt introstønad mellom 2005 og 2021, og dermed ikke har deltatt i programmet i denne perioden.

<sup>22</sup> Flere av tiltakene omtales på NAVs nettsider som fleksible og det presiseres at de skal tilpasses til den enkeltes behov, med ulike muligheter for bl.a. forlengelse og utvidelse. Noen av de mest aktuelle tiltakene for denne gruppen er som følger: 1) Oppfølging: Tiltak for personer som trenger støtte for å skaffe eller beholde en jobb. Innebærer veiledning, råd og bistand, kan også inneholde arbeidspraksis. Ordinær varighet på inntil 6 måneder. 2) Arbeidstrening: Tiltak for personer med lite arbeidserfaring, eller som har fått arbeidsevne redusert. Opplæring på vanlig arbeidsplass, ordinær varighet på inntil 1 år. 3) Opplæring: Tiltak for personer som søker arbeid, men ikke får jobb på grunn av manglende formelle kvalifikasjoner. Kan innebære kortere kurs (AMO), fag- og yrkesopplæring på videregående nivå, fagskole, eller høyere utdanning. Ordinær varighet på inntil 3 år. 4) Arbeidsforberedende trening: Tiltak for personer som har nedsatt arbeidsevne og trenger hjelp for å komme i jobb. Forberedende arbeidstrening i et tilrettelagt miljø, før arbeidstrening i vanlig bedrift. Ordinær varighet i ett år. 5) Kvalifiseringsprogrammet (KVP): Tilbud for personer som trenger støtte for å komme i arbeid, og oppfyller krav om bl.a. vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og behov for tett oppfølging. Gir rett på egen kvalifiseringsstønad på 2G. Individuelt tilpasset program med ulike tiltak. Ordinær varighet på ett år (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022, 2023).

introduksjonsprogram og NAVs oppfølging viser, er det variasjon i hvilket tilbud som gis til den enkelte – både med tanke på innhold og arbeidsmetoder (Djuve et al., 2017; Riksrevisjonen, 2019). Vi skal derfor se nærmere på noen tilbud som er relevante for innvandrere uten fullført grunnskole, lave norskerfardigheter og lite relevant arbeidserfaring.

## 3.2 Eksempler på kvalifiseringstilbud

Utgangspunktet for vår utredning var å kartlegge arbeidsrettede kvalifiseringstilbud, som inneholder 1) arbeidspraksis, 2) norskopplæring og 3) grunnskole eller opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Kartleggingsarbeidet viste raskt at de færreste tilbudene inneholder alle disse tre elementene. Vi så derfor nytten av å kartlegge tilbud som kommer i nærheten, som med noen justeringer kan inneholde alle tre elementer, eller som ved å sees i sammenheng med andre tilbud kan være en del av et kombinasjonsløp for en deltaker som til sammen oppfyller kravene.

I løpet av kartleggingsprosessen, så vi at det som gir den mest pedagogiske fremstillingen av feltet for vårt formål, er å skille mellom tilbudene etter hvilken overordnet ordning de hører inn under.<sup>23</sup> Vi har kartlagt følgende tilbud:

Tabell 1. Oversikt over kartlagte tilbud.

Forsøk med forberedende voksenopplæring (FVO)	Tilskudd til utvikling av kommunale kvalifiserings- og integreringstiltak (TUKKI)	Jobbsjansen	Områdesatsing	Andre tilbud
5 opplæringssteder med forsøk med modulbasert opplæring og kombinasjonsforsøk	«4. år i intro» (Asker)	Jobbsjansen Molde (Molde)	Bærekraftige fellesskap (Oslo)	Fjerde året i intro (Tønsberg)
	Jakten på den skjulte diamant (Sandefjord)	Grunnskole med arbeidspraksis i Jobbsjansen Søndre Nordstrand (Oslo)	Kompetansejobber (Oslo)	Yrkeskomp (Viken/Drammen)
	Mersmak (Melhus)		Vegetar Expressen (Oslo)	Laget Quo Vadis (Oslo)

<sup>23</sup> Studier av introduksjonsprogrammet har skilt mellom 1) språktrening, 2) ordinær utdanning, 3) ubetalt arbeidstrening og 4) subsidiert arbeid (Hernes et al., 2022), eller mer grovkorna varianter som 1) arbeidsrettede tiltak, 2) utdanningsrettede tiltak og 3) tiltak for deltakelse i samfunnsliv (Djuve et al., 2017). Eide m.fl. (2016) skiller i helse- og omsorgssektoren mellom 1) kortere kompetansekurs, 2) lærlingeløp med bruk av vekslingsmodeller, 3) tiltak som kombinerer arbeidspraksis og utdanning med bruk av praksiskandidatordningen (Eide et al., 2016).

I det følgende gir vi en kjapp oversikt over Jobbsjansen, TUKKI, områdesatsingene og de andre tilbud, før vi bruker noe mer tid på å presentere forsøket med forberedende voksenopplæring og kombinasjonsforsøket. En mer inngående beskrivelse av de øvrige tilbudene ligger hovedsakelig i vedlegg 1, med unntak av *Kompetansejobber*, *Laget Quo Vadis* og *Yrkeskomp*, som er beskrevet i kapittel 5.1.

## Jobbsjansen

Jobbsjansen er en tilskuddsordning hvor prosjekter på kommunenivå tilbyr et heltids og helårlig kvalifiseringstilbud med en varighet på inntil to år.<sup>24</sup> Ordningen forvaltes av IMDi, og har eksistert siden 2005 (under navnet «Ny sjanse»). Det har blitt gjort flere endringer i målgruppen over årene, men den primære målgruppen har vært hjemmeværende innvandrerkvinner som står langt fra arbeidsmarkedet, og målet har vært sysselsetting for disse. Programmet finansieres som en søkbar tilskuddsordning for kommunene, med årlige utlysninger. Den reguleres gjennom egne rundskriv.

Programmene har deltakere med ulik utdanningsbakgrunn, men jevnt over er deltakerne familieinnvandrere, og mange har høyere utdanning. Det er imidlertid også enkelte med manglende grunnskole og lave norskerferdigheter: 40 prosent av deltakerne hadde norsknivå på A1 eller A2-nivå i Jobbsjansen 2017-2020 (Høgestøl et al., 2022).

En må ha to års opphold etter fullført eller avsluttet introduksjonsprogram før en kan delta i Jobbsjansen, noe som i en viss grad avgrenser deltakergruppen.

Vi har sett nærmere på to slike tilbud:

- *Jobbsjansen Molde (Molde)*, som gir arbeidspraksis med tett oppfølging, undervisning i fag og grunnleggende ferdigheter og norskopplæring, for kvinner med lite eller ingen utdanning.
- *Jobbsjansen Søndre Nordstrand (Oslo)*, som blant annet tilbyr et program med norskopplæring og arbeidspraksis, samt grunnskole med arbeidspraksis (GAP), for kvinner som står langt fra arbeidsmarkedet. GAP er i liten grad brukt.

## Tilskudd til utvikling av kommunale kvalifiserings- og integreringstiltak (TUKKI)

TUKKI er en tilskuddsordning med mål om å øke kvaliteten på kommunenes kvalifiserings- og integreringsarbeid. Ordningen forvaltes av IMDi, og ble opprettet i 2019 (da som Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak, TUKI), som en videreutvikling av ordningen Kommunale utviklingsmidler. Ordningen har vært kjennetegnet av en rekke ulike satsingsområder som kommunene oppfordres til å utvikle prosjekter innenfor. Ulike satsingsområder har vært prioritert, men «Lengre kvalifiseringsløp (år 4) etter gjennomført treårig introduksjonsprogram» er en gjenganger. Dette satsingsområdet var tidligere kjent som Jobbsjansens del C (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2023; Lerfaldet et al., 2019; Søholt, Liodden, Leirvik, et al., 2020).

Vi har sett nærmere på tre tilbud som henter deler av finansieringen fra denne tilskuddsordningen:

---

<sup>24</sup> Med mulighet for forlengelse inntil totalt 4 år.

- *4. år i intro (Asker)*, tilbud om et fjerde år med kvalifisering med mål om grunnskole, fagbrev eller delkompetansegivende sertifisering, for personer som trenger et fjerde år for å nå målet fra individuell plan. Grunnskoletilbudet inneholder ikke praksis.
- *Jakten på den skjulte diamant (Sandefjord)*. Arbeidspraksis, norskopplæring og opplæring etter læreplan på videregående opplæring, for kvinner som tidligere har vært i Introduksjonsprogrammet eller Jobbsjansen. Arbeidsplassene er oppretta av den sosiale entreprenøren i prosjektet.
- *Mersmak (Melhus)*. Arbeidspraksis og norskopplæring for kvinnelige flyktninger med lite utdanning og ingen arbeidserfaring. Arbeidsplassene opprettet i regi av tilbudet.

## Områdesatsingene i Oslo

Oslo kommune har p.t. tre områdesatsinger, som involverer seks bydeler. Satsingene finansieres delvis med statlige og kommunale midler. Satsingene har en rekke tiltak fordelt på tre delprogram – nærmiljø, oppvekst og utdanning, og sysselsetting. Totalt er det ifølge årsrapporten for 2022 snakk om 175 ulike tiltak (Oslo kommune, 2023). Innenfor denne satsinga er det utviklet flere tilbud av interesse for målgruppen for denne rapporten. Vi ser nærmere på tre av dem: Bærekraftige fellesskap, Kompetansejobber og Vegetar Expressen.

- *Bærekraftige fellesskap (Oslo)*. Grunnleggende opplæring i arbeidslivet, opplæring i produksjon av mat med arbeidsplassen som viktigste læringsarena, norskopplæring. Tilbud for kvinner med lite eller ingen skolegang og med lave norskferdigheter. Arbeidsplassene opprettet i regi av tilbudet.
- *Kompetansejobber (Oslo)*. Norskopplæring og praksis, arbeider med arbeidsgiver for å omfordele arbeidsoppgaver hos kommunale arbeidsgivere slik at deltakerne får jobb. For kvinner med lite eller ingen utdanning, lite eller ingen arbeidserfaring, lave norskferdigheter. Omtales nærmere i kapittel 5.1.
- *Vegetar Expressen (Oslo)*. Arbeidstrening og lønnet arbeid på kjøkken som leverer mat til kommunale kunder, for kvinner med lave norskferdigheter og manglende kompetanse som har gått i Jobbsjansen. Arbeidsplassene opprettet i regi av tilbudet.

## Andre tilbud

Dette er ikke de eneste tilfellene hvor det lokalt er utviklet tilbud relevante for målgruppen, som inneholder 1) arbeidspraksis, 2) norskopplæring og 3) grunnskole eller opplæring i grunnleggende ferdigheter. Som en del av kartlegginga har vi også identifisert tre tilbud som p.t. er en del av ordinær kommunal drift.

- *Fjerde året i intro (Tønsberg)*. Arbeidspraksis, arbeidsrettet opplæring og norsktrening for deltakere som trenger ett ekstra år med introduksjonsprogram.
- *Laget Quo Vadis (Oslo)*. Tilbud om norskopplæring, arbeidstrening, arbeidspraksis og enkelte emner fra læreplan for grunnskole, for personer som mangler progresjon i alle andre tilbud. Omtales nærmere i kapittel 5.1.
- *Yrkeskomp (Viken/Drammen)*. Yrkesretta opplæring og praksis for spesifikke arbeidsoppgaver på VGS-nivå, for personer som ikke har fullført grunnskole, lave norskferdigheter og strever med å få praksisplass, men har noe grunnlag å bygge på. Omtales nærmere i kapittel 5.1.

## Grunnskole for voksne og modulforsøket

Et kvalifiseringstilbud som er helt sentralt for å dekke målgruppens behov i dag og framover, er opplæring spesielt organisert for voksne. Tilbudet er hjemlet i opplæringslova, og omfatter grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Personer over opplæringspliktig alder, som har behov for grunnskoleopplæring og har lovlig opphold i Norge, har rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven. Det er ikke anledning til å stille krav om norskferdigheter for å delta i et grunnskoletilbud for voksne. For målgruppen for denne utredningen, voksne innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse, er det grunnskole for voksne som er relevant.

Tilbudet er i endring, ved at modulisert opplæring for voksne prøves ut, og det er vedtatt at fra 1. august 2024 vil nye, moduliserede læreplaner for opplæring på dette nivået tre i kraft. I det følgende vil vi derfor presentere dagens gjeldende grunnskoleopplæring for voksne, og forsøkene med modulisert opplæring for voksne. Deretter redegjør vi nærmere for de to forsøkene som er relevante for voksne innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse, forsøk med forberedende opplæring for voksne på nivået under videregående opplæring (FVO), og kombinasjonsforsøket. I denne delen presenterer vi funn fra intervjuer med lokale forsøkssteder som deltar i disse to forsøkene.

### Dagens tilbud om grunnskole for voksne

Grunnskole for voksne er et kommunalt ansvar. Kommunen står fritt til å organisere tilbudet slik de ønsker. I 2022-2023 samarbeidet over halvparten av kommunene med andre kommuner om gjennomføring av grunnskoleopplæring. En del kommuner har ikke tilbud om grunnskole for voksne. Selve undervisningen foregår gjerne ved et voksenopplæringscenter, men kan også være samlokalisert med en ordinær grunn- eller videregående skole. Tilbudet kan også gis som fjernundervisning (Dæhlen et al., 2013; Utdanningsdirektoratet, 2022).

Deltakere i grunnskole for voksne består i dag i stor grad av innvandrere. I skoleåret 2022-2023 fikk 10 800 voksne grunnskoleopplæring. 78 prosent av disse var minoritetsspråklige. Personer med minoritetsspråklig bakgrunn utgjør 98 prosent av de som får ordinær grunnskoleutdanning (ikke spesialundervisning) (Utdanningsdirektoratet, 2022).<sup>25</sup>

For å få et vitnemål, må deltakeren fullføre fem av seks fag. Deltakerne må fullføre og bestå norsk, engelsk og matematikk, og to av de tre fagene samfunnsfag, naturfag og KRLE (Dæhlen et al., 2013; Utdanningsdirektoratet, 2020). Det er lovfesta at opplæringen skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov. Det vil bl.a. si at tilbudet må tilrettelegges til livssituasjonen for den voksne, med f.eks. kveldsundervisning, fjernundervisning, og kortere eller lengre løp.

Grunnskoleopplæring er et aktuelt tiltak for deltakere i introduksjonsprogram som har rett til grunnskole for voksne. Det oppfordres fra statlig hold til å kombinere grunnskoleopplæringen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som trenger dette (IMDi, 2022). Det er viktig at

---

<sup>25</sup> I grunnskolen registrerer ikke personers innvandringsbakgrunn, men om en person er «minoritetsspråklig», definert som en person med annen språkbakgrunn enn norsk, unntatt samisk, svensk, dansk eller engelsk bakgrunn.



grunnskolen for voksne samarbeider med den kommunale enheten som er ansvarlig for introduksjonsprogram.

Før inntak skal personen få tilbud om realkompetansevurdering, slik at opplæringen kan tilpasses det den voksne har behov for (Utdanningsdirektoratet, 2021). Det kan ikke stilles krav om at den voksne har mål om få vitnemål.

Omfanget av opplæringen skal dermed kunne tilpasses det den voksne trenger, ønsker og har kapasitet til. Grunnskoleopplæring for voksne inneholder ikke opplæring i norsk språk.

Utfordringer med tilbudet om grunnskoleopplæring for voksne har vært diskutert i lengre tid. Tilbudet som har vært gitt i kommunene har variert stort. Blant de sentrale utfordringene, har vært mulighetene for å veksle mellom opplæring, arbeid og andre forpliktelser, slik voksne gjerne blir nødt til. Studier har vist at tilbudet i all hovedsak er gitt som undervisning på dagtid ved et opplæringssted (Dæhlen et al., 2013). Fullføringsgraden har vært lav (Meld. St. 16 (2015-2016), 2016). Det er derfor besluttet at dagens grunnskoleopplæring skal erstattes med en ny, modulisert utgave, omtalt som Forberedende opplæring for voksne (FOV). For tiden er den nye modellen og nye læreplaner for FOV under utvikling, og dette baserer seg på erfaringer fra forsøket med forberedende voksenopplæring (omtalt som FVO). Fra høsten 1.august 2024 skal FOV etableres som hovedmodell (Meld St. 21 (2020-2021), 2020).

### Forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne

I perioden 2017-2023 gjennomføres det forsøk med modulisert opplæring. Målet er å prøve ut fleksible, effektive og tilpassete opplæringsløp for voksne deltakere.

Det er også et mål å bidra til bedre samordning av ordningene for voksne i opplæringsloven, i introduksjons-/integreringsloven og i arbeidsmarkedsopplæring i NAV, slik at målgrupper med rettigheter etter ulike lovverk kan delta i hele eller deler av opplæringen.

Det er tre typer opplæring som prøves ut:

- Forberedende opplæring for voksne på nivået under videregående opplæring (FVO), som tilsvarer dagens grunnskole for voksne,
- Modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY), som tilsvarer dagens fag- og yrkesopplæring i utvalgte fag,
- Kombinasjonsforsøket som prøver kombinasjon av opplæring på begge nivåer.

I kartleggingen vår har vi sett nærmere på forsøket med modulstrukturert forberedende voksenopplæring (FVO) og kombinasjonsforsøket.

Et viktig funn i følgeevalueringen av forsøkene, er at det både i FVO-forsøket og kombinasjonsforsøket har vært store variasjoner mellom voksenopplæringssettene i hvordan de har tilrettelagt for fleksibilitet, hvordan de har samarbeidet med andre, hvordan de har tilrettelagt for det høye læringstrykket og hvorvidt det er utstedt kompetansebevis for enkeltmoduler (Dahle & Jones, 2022; Lurfaldet et al., 2022). I det følgende peker vi på noe av denne variasjonen i henholdsvis FVO og kombinasjonsforsøket, basert på den pågående følgeevalueringen og informasjon vi har hentet inn fra fem ulike forsøkssteder.

## Forsøk med modulstrukturert forberedende voksenopplæring (FVO)

Forsøket ble satt i gang ved 28 opplæringsssentre i 26 kommuner i 2017, og utvidet med ytterligere 21 opplæringsssentre i 2019. I skrivende stund er 48 opplæringsssentre med i forsøket. FVO er i likhet med det ordinære grunnskoletilbudet et kommunalt ansvar, men gjennom deltakelse i forsøket følger det med endrede felles føringer.

Målgruppen for modulstrukturert forberedende voksenopplæring er personer med rett til grunnskoleopplæring. Opplæringen er gratis, men det gis ikke støtte livsopphold. Deltakere som får FVO som tiltak i et kvalifiseringsprogram, f.eks. introduksjonsprogrammet, kan få livsoppholdet sikret på denne måte. Dette påvirker hvem som i praksis har mulighet til å delta i grunnskoleopplæring.<sup>26</sup>

Det stilles ikke krav til norskspråklige ferdigheter for å delta i FVO. FVO skal kunne oppfylle rettigheter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjons-/integreringsloven, og det kan medføre at flere deltakere har lavere norskferdigheter enn det deltakerne i grunnskole etter opplæringsloven har. Dette til tross for at det heller ikke i den ordinære grunnskoleopplæringen etter opplæringsloven er anledning til å stille krav til norskkunnskaper for å få opplæring.

Det gis opplæring i fem fag; samfunnsfag, matematikk, engelsk, naturfag og norsk eller norsk for språklige minoriteter. Norsk for språklige minoriteter er en egen læreplan, som benyttes i stedet for læreplanen i norsk, der deltakeren har et annet morsmål. FVO skal kunne erstatte opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjons-/integreringsloven for deltakere som har rettigheter etter disse lovverkene. Læreplanene er utformet for å gi norskopplæring også i øvrige fag, og det er et sentralt prinsipp i forsøket at det gis opplæring i norsk og fag parallelt.

Modulstrukturering innebærer å organisere opplæringen i mindre enheter. Deltakeren kan avslutte opplæringen og få utstedt et kompetansebevis etter gjennomførte moduler. Kompetansebeviset vil gi et grunnlag for videre opplæring og kan f.eks. brukes når den voksne søker arbeid (Lerfaldet et al., 2022).

Tilbudet skal være fleksibelt, og modulstrukturen er et viktig virkemiddel i så måte. Kriterier for fleksibilitet inkluderer tid, sted, omfang, progresjon, vurdering, formalisering, samhandling og innhold.» (Kompetanse Norge, 2020) Flexibiliteten innebærer blant annet at deltakerne kun skal delta i moduler de har behov for. Det kan bety at deltakerne deltar i opplæring i ett eller flere fag, at de kan ha som mål å fullføre noen moduler eller hele opplæringen, og at de kan delta på ulike moduler i forskjellige fag. Det skal også være mulig å kombinere opplæring med voksnes forpliktelser, som arbeid og familie. Målet om fleksibilitet innebærer også at opplæringen skal kunne kombineres med praksis, eller at opplæringen skal kunne tilbys i en praktisk sammenheng, f.eks. i en bedrift.

Følgeevalueringen av FVO har vist at det er stor variasjon i hvordan de ulike opplæringsstedene har lagt til rette for ulike typer fleksibilitet, og hvordan de har innretta tilbudet i praksis. Det varierer om deltakere som har behov for å delta på ulike moduler i forskjellige fag får anledning til dette, og hvorvidt tilbudet kan kombineres med praksis. Det gis i liten grad opplæring i kompetansemål i bedrift. (Lerfaldet et al., 2022).

Siden samordning av ordninger for mer effektive og helhetlige løp er et hovedmål med forsøket, er lokalt samarbeid med den kommunale enheten som er ansvarlig for introduksjonsprogram, og det

---

<sup>26</sup> Se livsoppholdsutvalget, NOU 2018:13.

lokale NAV-kontoret, viktig. Deltakere i introduksjonsprogram som har mål om å fullføre grunnskolen helt eller delvis, skal få tilbud om FVO hvis de bor i en forsøkskommune (Lerfaldet et al., 2022). Samordningen innebærer at deltakere fra introduksjonsprogrammet kan få oppfylt de rettighetene de har til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjons-/integreringsloven, i FVO. Hensikten er at opplæringsløpet skal bli kortere enn om deltakerne skal delta i ordinær norskopplæring før de begynner i FVO.

Når det gjelder samarbeid med NAV, viser Følgeevalueringen at andelen deltakere som er rekruttert fra introduksjonsprogrammet har vært betydelig, dog synkende gjennom forsøket, mens det samlet sett har blitt rekruttert forholdsvis få fra NAV (Lerfaldet et al., 2022).

## Erfaringer fra informanter i vår utredning

Forsøksstedene peker på at de gjennom forsøket har jobbet hardt med å implementere «språk i alle fag», slik at norskopplæringen blir en integrert del også av de øvrige fagene. Gjennomgående er informantene våre fornøyde med dette, men noen peker på utfordringer for deltakere med å ha opplæring i engelsk og opplæring norsk parallelt.

Det er ifølge informantene våre få av deltakerne i målgruppen vår som er interessert i å delta i opplæringen på deltid. Dette skyldes delvis at få av deltakerne har arbeid ved siden av, men kanskje først og fremst at få personer (i utgangspunktet) er interessert i løp som varer over svært mange år.

Kun ett av forsøksstedene vi har sett nærmere på, har tatt i bruk praksisopphold som en del av grunnskoleopplæringen i FVO for målgruppe med lavere kompetanse. Her kombineres opplæringen med intern arbeidspraksis i eget verksted fra dag 1, før det brukes ekstern praksis senere i opplæringsløpet. Dette forsøksstedet peker på at tidlig kartlegging av deltakerne for å fastslå hvilket løp de trenger, og god kjennskap til lokalt næringsliv er viktig.

Lærestedene vi snakket med, pekte på at utenomfaglige problemstillinger var svært viktige for deltakerne – og dermed for lærerne. «Du kan ikke øve på matematikk, når du har fått et brev fra UDI du ikke forstår», som en uttrykte det.

En gjenganger fra intervjuene med forsøksstedene er at samarbeidet med NAV er krevende. Noen av informantene peker på at det har blitt bedre, men at det har tatt tid. Ett av forsøksstedene peker på at de først og fremst har formalisert samarbeidet med NAV om kombinasjonsforsøket, men at dette samarbeidet har bidratt til at NAV også i større grad har brukt FVO som tiltak for andre med behov for grunnskole.

Ved ett av de fem lokalt implementerte tilbudene vi har sett nærmere på, har opplæringscenteret inngått en avtale med det lokale NAV-kontoret om å være tjenesteleverandør av dette opplæringstilbudet til NAV. Dette opplæringsstedet pekte på at dette er et samarbeid de har lagt ned mye ressurser i å få til, og at det blant annet innebærer ukentlige møter og at det er innført en FVO-kordinator ved NAV-kontoret.

Et annet opplæringssted pekte på at arbeidet med målgruppen ofte krevde en type helhetlig oppfølging som de i utgangspunktet ikke selv hadde kompetanse til. De hadde derfor arbeidet med å etablere samarbeidsrelasjoner til andre etater som NAV, Flyktningetjeneste og helsetjenestene, som jevnlig hadde møter i deres lokaler.

## Kombinasjonsforsøket

Kombinasjonsforsøket<sup>27</sup> innebærer at deltakere kan få opplæring i læreplaner fra nivået under videregående nivå og på videregående nivå samtidig, uten å ha fullført opplæringen på nivået under videregående nivå. I forsøket samarbeider fylkeskommuner som deltar i MFY-forsøket og kommuner i disse fylkene som deltar i FVO-forsøket. Per i dag deltar fire fylkeskommuner i samarbeid med tolv kommuner i forsøket:

- ◆ Nordland fylkeskommune samarbeider med Vågan, Narvik, Hadsel og Andøy
- ◆ Trøndelag fylkeskommune samarbeider med Trondheim og Verdal
- ◆ Innlandet fylkeskommune samarbeider med Søndre Land, Østre Toten, Vestre Toten, Gjøvik, Gran og Lunner
- ◆ Oslo kommune samarbeider med Oslo voksenopplæring på Sinsen, Helsefyr og Rosenhof.

Målgruppen for Kombinasjonsforsøket er voksne over 20 år som har mål om å ta fag- eller svennebrev, men som ikke har fullført grunnskolen. Deltakerne får unntak fra kravene om fullført grunnskole for å motta videregående opplæring. Deltakerne er rekruttert fra forsøket med FVO.

Evalueringen viser at i praksis består deltakergruppen hovedsakelig av innvandrere. Det store flertallet av deltakere var på modul 3 eller 4 i FVO ved inntak til kombinasjonsforsøket i 2022. Det tas inn få deltakere fra de lavere modulene. Det også stor vekt på å rekruttere deltakere som er motiverte. Men det er også verdt å merke seg at rundt om lag 20 – 30 prosent av deltakerne i kombinasjonsforsøket lå på A1-nivå eller lavere i norsk ved oppstart av FVO-løpet (Dahle & Jones, 2022).

Tilbudet samordner forsøket med modulstrukturert forberedende voksenopplæring (som inkluderer en integrering av opplæring i fag og norsk), og forsøket med fag- og yrkesopplæring (MFY). Praksis og opplæring i bedrift er et sentralt element i innholdet.

For å få til et integrert og helhetlig opplæringsløp, tas det i bruk ulike grep fra opplæringsstedene. Hvilke grep som tas i bruk varierer. Felles opplæringsplaner, yrkesretting av FVO, samarbeid om fellesfagundervisning og at FVO-lærerne står for oppfølging av deltakerne i bedrift er gjengangere på flere steder (Dahle & Jones, 2022).

Samarbeidet mellom kommunal voksenopplæring og videregående fagopplæring er helt sentralt i dette forsøket. Det samarbeides derfor tett på flere områder på lærernivå, som kartlegging, planlegging, opplæring, rekruttering av bedrifter og oppfølging. Evalueringen av forsøket fra 2022, viste imidlertid at samarbeidet tok ulike former på ulike steder. Enkelte steder samarbeidet partene tett på alle områdene, mens samarbeidet andre steder ble beskrevet som i startgropa og fortsatt preget av uklare roller (Dahle & Jones, 2022). Videre samarbeider forsøksstedene med bedrifter, og andre instanser som NAV og den ansvarlige enheten for introduksjonsprogrammet.

## Erfaringer fra informanter i vår utredning

Evalueringen tyder altså på at kombinasjonsforsøket i stor grad er et tilbud for motiverte deltakere som kommer seg raskt igjennom FVO-modulene. Dette bekreftes av enkelte av informantene våre,

---

<sup>27</sup> Kombinasjonsforsøket må ikke forveksles med kombinasjonsklasser. Kombinasjonsklasser er et samarbeid mellom flere fylkeskommuner og kommuner om et tilbud for ungdommer mellom 16 og 24 år med kort botid i Norge. De får tilbud om grunnskoleopplæring ved en videregående skole, med mål om rask overgang til videregående skole.

som peker på kombinasjonsforsøket som et potensielt godt tilbud for personer i målgruppa som står relativt nærmere arbeidsmarkedet. Perspektivene varierer imidlertid, og andre av informantene våre peker på suksesshistorier. Ett av lærestedene pekte på at de ville at tilbudet skulle være også for de som var mindre faglig sterke, med lavere progresjon og mindre skoleerfaring. De gjorde det imidlertid klart at dette krevde mye oppfølging. Særlig det å finne en god praksisplass var krevende, men når det fungerte, så kunne det gi godt utbytte.

Et annet opplæringscenter pekte på at samarbeidet med fylkeskommunal side var særlig krevende rundt deltakere med lavere norsknivå. De opplevde at deltakere de hadde fått igjennom FVO-delen av kombinasjonsforsøket, ble oppfordret av den videregående skolen til å avslutte sin deltakelse når de kom til MFY-delen. Opplæringscenteret mente selv at arbeidet de hadde gjort med å få inn «språk i alle fag» utgjorde en vesentlig forskjell til arbeidet med MFY i videregående skole i møtet med deltakere med lavere norskerfardigheter.

En sentral utfordring som opplæringssentrene peker på, er å sikre deltakerne inntekt til livsopphold. Følgeevalueringen pekte på at introduksjonsstønad og lån og stipend fra Lånekassa er de vanligste livsoppholdskildene, og at flere av forsøksstedene har slitt med samarbeidet med NAV om ytelser for deltakerne. To av VO-sentrene vi har snakket med, pekte på samarbeidet med NAV om inntektssikring med hjelp av tiltakspenger som viktig. Ett av opplæringsstedene peker på at nivået på denne ytelsen fortsatt gjør det økonomisk svært krevende for deltakere. Det fungerer bedre for deltakere som deltar i introduksjonsprogram og får utbetalt introduksjonsstønad.

Alle informantene vi snakket med, fremhevet at det strukturerte arbeidet med å skape en rød tråd mellom opplæring i skole og opplæring i praksis så ut til å gi langt bedre praksisopphold for deltakere i kombinasjonsforsøket, enn det som var vanlig for deltakere i f.eks. ordinær språkpraksis.

Vi noterer oss også at det er en del variasjon i hvordan oppfølgingen av deltakere er organisert. Ett av opplæringsstedene hadde organisert opplæringen med varierende antall dager praksis, og en oppfølging hvor FVO – altså voksenopplæringscenteret – tok et større ansvar for oppfølging av deltakeren i praksis. Dette opplæringsstedet pekte på at siden de var et lite sted, hadde de testa å la FVO-læreren være lærer i fellesfagene, for å unngå å måtte bruke lærere ansatt i en annen kommune. Ved et annet opplæringssted hadde derimot fylkeskommunen og karrieresenteret ansvaret for oppfølging av deltakerne i praksis, og for oppfølging av arbeidsgiver. Her stilte VO-senteret spørsmål ved hvorvidt aktørene på fylkesnivå kjente deltakerne og arbeidsgiverne godt nok til å gjøre denne jobben på en god måte fra dag 1.

### 3.3 Sentrale kjennetegn ved tilbudene

---

På bakgrunn av denne gjennomgangen av tilbud kan vi peke på noen sentrale kjennetegn ved de arbeidsrettede kvalifiseringstilbudene som finnes for innvandrere med lave norskerfardigheter, lite formell kompetanse og lite relevant arbeidserfaring. Disse er knyttet til 1) hvilke elementer de inneholder, 2) tilbudenes opptakskrav, 3) strategier for å skaffe praksisplasser, 4) hvordan det arbeides med samarbeid, og 5) likhetene i arbeidsmetoder på tvers av tilbud.

## Det er få tilbud som inneholder alle tre elementer - praksis, norskopplæring og grunnskole

Et sentralt mål for denne rapporten er å identifisere tilbud som inneholder 1) arbeidspraksis, 2) norskopplæring og 3) grunnskole eller opplæring i grunnleggende ferdigheter. Gjennomgangen har vist at dette ikke er ikke veldig utbredt: Vi finner at fire av tilbudene oppfyller alle disse kriteriene (*Kombinasjonsforsøket*, *Laget Quo Vadis*, *Jobbsjansen Molde* (med grunnleggende ferdigheter, ikke grunnskole), og *Jobbsjansen Søndre Nordstrand* (for tilbudet om Grunnskole med arbeidspraksis)). Vi har også funnet dette ved ett av forsøksstedene med modulstrukturert forberedende voksenopplæring (FVO).

De øvrige tilbudene kan vi hovedsakelig skille etter om de inneholder grunnskole eller arbeidspraksis: på den ene siden har du det forsøksstilbudet om FVO, og tilbudet om *4. år i intro i Asker*, som hovedsakelig tilbyr grunnskole, men ikke sammen med arbeidspraksis. Her er det også verdt å merke seg at FVO skiller seg fra de fleste andre tilbudene vi gjennomgår i denne rapporten, ved at det er et tilbud som gis i mange kommuner i landet. Fra høsten 2024 skal et tilbud basert på forsøket være tilgjengelig i alle kommuner. Mange av de øvrige tilbudene, er langt mindre og lokalt utviklet.

På den andre siden har du 7 tilbud hvor arbeidspraksis og arbeidstrening er det sentrale.

Skillet mellom tilbud med og uten alle elementene er ikke svart/hvitt. Enkelte av tilbudene har funnet måter å inkludere opplæring etter læreplaner fra fag- og yrkesopplæringen på videregående nivå, også for målgruppen uten fullført grunnskole. Det gjør at også *Jakten på den skjulte diamant* og *Yrkeskomp* kan regnes som slike tilbud (markert med kursiv i tabellen over), hvis vi utvider definisjonen av «arbeidsrettede kvalifiseringstilbud» til å være åpen for dette. *Mersmak* og *4. år intro (Asker)* har også slike tilbud, men etter hva vi kan se gjelder dette hovedsakelig deltakere som har fullført grunnskolen, og ikke vår gruppe av deltakere.

Muligheten til å inkludere fag- og yrkesopplæring fra læreplanene for videregående er interessant. Grunnskolekompetanse i seg selv gir ikke den store uttellingen på arbeidsmarkedet, og mange vil trenge en fag- og yrkesutdanning i tillegg. For personer som ellers ville måttet fullføre et tidkrevende grunnskoleløp, er derfor muligheten til å gå rett på yrkesopplæring potensielt av interesse.

Vi ser også at det er stor variasjon i hvordan tilbudene dekker behovet for norskopplæring. Ett av tilbudene har arbeidspraksis og opplæring i oppgavene som skal løses, men kun uformell norskopplæring på arbeidsplassen (*Vegetar Expressen*). Flere av tilbudene har norskopplæring, men det varierer hvor stort omfanget er: noen har uttaletrening med pedagog på arbeidsplassen, andre har samtaletrening eller opplæring med norsklærer noen timer i uka, andre har klasseromsundervisning i en eller flere dager i uka.

Tabell 2. De kartlagte tilbudene og hovedelementene.

	Arbeidspraksis	Norskopplæring	Grunnskole eller opplæring i grunnleggende ferdigheter	Annet
Laget Quo Vadis				
Kombinasjonsforsøk				Fagopplæring
Jobbsjansen Molde <sup>28</sup>				Fagopplæring
Jobbsjansen Søndre Nordstrand (GAP)				
FVO <sup>29</sup>				
Jakten på den skjulte diamant				Fagopplæring
Yrkeskomp				Fagopplæring
Mersmak <sup>30</sup>				Fagopplæring
4. år i intro (Asker) <sup>31</sup>				Fagopplæring
Kompetansejobber				
Bærekraftige felleskap				
Vegetar Expressen				
Fjerde året intro (Tønsberg)				

Vi har ikke sett på resultatdata fra disse tilbudene, og vet lite om hvorvidt tidligere deltakere går opp til norskprøver i etterkant av tilbudet. Vi kan dermed ikke vurdere om noen har lyktes bedre enn andre. På den ene siden kan en legge til grunn at omfanget av norskopplæring er tilpasset hva som er mulig å få til innenfor tilbudets rammer, og hva deltakerne trenger for å f.eks. fungere på de ulike kjøkken-arbeidsplassene. På den andre siden er språkutfordringene en helt sentral barriere for deltakerne. Mange har ikke lenger rettigheter til å få finansiert norskopplæring, og ligger også på et for lavt nivå til at Norskopplæringsordningen er aktuell. Det er dermed som et minimum behov for å tenke systematisk om hvilket tilbud til norskopplæring personer i denne målgruppen bør få.

<sup>28</sup> Den formelle kompetansen er opplæring i grunnleggende ferdigheter, ikke grunnskole.

<sup>29</sup> Praksis er lite utbredt i FVO. Vi fant bruk av arbeidspraksis for FVO-deltakere ved ett av forsøksstedene. Følgeevalueringen fant at 11 læresteder hadde integrert praksis i FVO-opplæring, og 3 læresteder opplæring i FVO-kompetansemål i bedrift (Lerfaldet et.al, 2022).

<sup>30</sup> Fagopplæringstilbud for de som er kvalifisert for det.

<sup>31</sup> Fagopplæringstilbudet gjelder ikke de som går i grunnskole.

## Tilbudene stiller mange krav til hvem som kan delta

Tilbudene har litt ulike målgrupper, men alle er relevante for deler eller hele målgruppen vi ser på i denne rapporten: personer uten fullført grunnskole, med lave norskerferdigheter og lite relevant arbeidserfaring.

De skiller seg allikevel på hvilke deler av gruppen som får tilgang til dem – både ved de faktiske reglene for hvem som tas opp, og gjennom praksis og rammebetingelser som bestemmer hvem som de facto har mulighet til å delta. Vedlegg 2 gir en oversikt over målgruppene for de ulike tilbudene. Her ser vi at det stilles krav til utdanning, norskerferdigheter, arbeidserfaring, kjønn, deltakelse i andre tilbud og enkelte ferdigheter. Flere av tilbudene har også andre krav ved seg, der det må gjøres skjønsmessige vurderinger om personen er i målgruppen. Formuleringer som at «[målgruppen er] personer som ikke får utbytte av tradisjonell opplæring» og «[målgruppen har] behov for praktisk løp» er gjengangere. Flere av tilbudene er rettet mot motiverte deltakere, og deltakere som ønsker å komme i jobb.

Vi skal se kort nærmere på språkkrav, krav om motivasjon, og andre rammer som har betydning.

En rekke av tilbudene er for personer som har lave norskerferdigheter. Det varierer hva som forstås som lave norskerferdigheter.

- ◆ Hos flere av tilbudene ser vi at det er krav om et norsknivå på rundt A2-nivå. Informantene peker på at dette er norsknivå som er nødvendig for at personen er aktuell for praksis, eller at opplæring i klasserom er tilrettelagt for dette nivået og at det er for krevende med undervisning til flere ulike nivåer.
- ◆ Andre har ikke et formelt krav, men gjør en skjønsmessig vurdering av om en person vil være i stand til å kommunisere med arbeidsgiver uten bruk av tolk.
- ◆ Ett av tilbudene vi har sett på peker på at de gjør differensieringer mellom muntlige og skriftlige ferdigheter, og åpnet for at personer med lavere norsknivå kan ha praksis på steder med lave krav til skriftlige ferdigheter.
- ◆ To tilbud sier eksplisitt at de er for personer som ikke vil kunne få en praksisplass og har norskerferdigheter som gjør at de ikke passer inn i andre tilbud.

En har etter regelverket ikke anledning til å stille krav til norskerferdigheter for inntak til grunnskole. Det vi imidlertid registrerer, er en opplevelse i praksisfeltet av at rådgivere og saksbehandlere i voksenopplæring og NAV gjør helhetsvurderinger om hva som er det riktige tilbudet for den enkelte, hvor også norskerferdigheter inngår som et moment.

Vi mangler gode data på hvor stor andel av målgruppen som har norskerferdigheter på A1 eller under, og hvor mange av disse som står uten rettigheter til norskopplæring etter introduksjons- eller integreringsloven. Det er imidlertid ikke urimelig å anta at dette er en betydelig andel. Disse personene vil da i praksis være utelukket fra en rekke tilbud som i utgangspunktet presenteres som å være rettet mot dem.

Et annet kriterium som er brukt av de fleste tilbudene, er motivasjon. «Målet er ikke flest mulig deltakere, men mest mulig motiverte deltakere», som en tilbudsarrangør uttrykte det. En er kjent med dette blant annet fra Supported Employment, hvor det i enkelte kvalitetsstandarder fremheves som det eneste seleksjonskriteriet for om noen skal tas inn i et tilbud (Berg et al., 2021). En annen oppsummering peker på at utdanningsforskning særlig fremhever indre motivasjon som viktig for gjennomføring (Leirvik & Staver, 2019). Det er mange forhold som påvirker en persons motivasjon, og



forskning har blant annet pekt på at personer kan internalisere en oppfatning av at de ikke vil klare oppgavene på arbeidsmarkedet (Højbjerg et al., 2023). Her er det midlertid viktig å bemerke at en persons motivasjon varierer, og kan påvirkes av tidligere erfaringer, hvordan personen oppfatter tilbudet, og hvordan personen møtes. Som en av informantene våre uttrykte det «Hvis du ikke klarer å motivere en person til å delta, så er vel ikke tilbudet ditt godt nok?».

Til slutt er det nødvendig å peke på at andre rammer rundt tilbudene også setter begrensninger på hvem som har mulighet til å delta, slik som hvordan det rekrutteres, og hvordan deltakerne kan sikre seg inntekter til livsopphold mens de deltar i tilbudet.

Rekruttering gjøres av flere av tilbudene ved å bruke personer som tidligere har deltatt i introduksjonsprogram og Jobbsjansen. Resterende tilbud viser også gjerne til at rekrutteringen skjer via NAV, som henviser aktuelle deltakere. Her peker noen informanter på at NAV-kontorene generelt kan ha lite informasjon om den enkelte deltaker, og at det også er krevende å holde oversikt over hvilke tilbud som finnes. Dermed har ikke alle personer i målgruppen vi snakker om i denne rapporten, lik sannsynlighet for å bli tilbudt deltakelse i et av tilbudene – tilbudene er kanskje ikke kjent for vedkommende sin veileder, eller det er ikke klart for veilederen hvorvidt en person er i målgruppen. Disse prosessene avhenger av at en eller flere veiledere gjør skjønnsmessige vurderinger (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022).

Videre ser vi at hvordan deltakerne kan sikre seg livsopphold varierer. Noen eksempler: *Fjerde året i introduksjonsprogrammet* finansieres av kommunen selv, med mål om overgang til finansiering fra arbeidsgiver på sikt. *Jakten på den skjulte diamant* betaler deltakere helt eller delvis med en blanding av tilskuddsmidler og kommunale midler. *Kompetansejobber*, *Yrkeskomp* og *Vegetar Expressen* er definert som et tiltak hos NAV som gir muligheter til å søke om tiltakspenger fra NAV. Som flere av informantene våre kommenterer – dette er en ytelse med et lavt nivå, som gjerne må kombineres med supplerende sosialstønad, noe ikke alle potensielle deltakere ønsker fordi det påvirker muligheten til å søke om permanent oppholdstillatelse. *Bærekraftige fellesskap* benytter midlertidig lønnstilskudd og egenfinansiering fra bydelen for å betale lønn til deltakerne. *Mersmak* og *Laget Quo Vadis* følger en «lappeteppemodell», der deltakerne har inntektssikring fra et annet sted, som f.eks. introduksjonsstønad, KVP, tiltakspenger eller annet.

## Tre strategier for praksisplasser

En sentral utfordring for tilbud som skal kvalifisere personer med lave norskferdigheter til arbeidslivet, er å skaffe til veie arenaer for realistisk arbeidstrening, gjerne i form av praksisplasser. Ettersom arbeidsgivere stiller høye krav til kompetanse og norskferdigheter, er det heller ikke lett for en person i målgruppen vi her snakker om å få tilgang på en ordinær praksisplass hos en ordinær arbeidsgiver. Mange av informantene i praksisfeltet vi har snakket med peker på dette som årsaken til at tilbud gjerne får (relativt) høye språkkrav.

Vi ser tre ulike strategier for å skaffe praksisplasser

1. Heve kompetansen på deltakeren først til et tilstrekkelig nivå, slik at en når opp til arbeidsgivers krav.
2. Selv opprette arbeidsplasser i regi av tilbudet.

3. Gå i dialog med arbeidsgiver og identifisere spesifikke oppgaver som kan løses av ufaglærte, eller samarbeide med arbeidsgiver om å omorganisere oppgaveporteføljen slik at en kan skille ut egne stillinger/oppgaver til ufaglærte.

Punkt 2 ser vi i flere av tilbudene vi har sett på. *Vegetar Expressen*, *Mersmak* og *Bærekraftige fellesskap* ble alle opprettet rundt et behov for å produsere mat for ulike kunder i nærmiljøet. Opprettelsen skjedde hhv. i samarbeid med en sosial entreprenør, i egenregi, og i samarbeid en frivillig organisasjon. Informantene i tilbudene understreker at dette er reelle arbeidsplasser, og at deltakerne blir ansvarliggjort for å lage maten på bestilling. «Jakten på den skjulte diamant» likner, men her drives matproduksjonen av en sosial entreprenør.

*Fjerde året i introduksjonsprogrammet* benytter en blanding av dette, og ordinære arbeidstreningsplasser hos bedrifter. Jobbteamet ved Tønsberg læringscenter skaffer tiltaksplasser delvis i læringscenteret egenregi, andre kjøpes inn fra ulike sosiale entreprenører i nærmiljøet, og en del skaffes ved å etablere avtaler med bedrifter om arbeidstreningsplasser, som skal lede til arbeid.

En annen tilnærming til utfordringen med å skaffe arbeid er oppgaveglidning. Dette ser vi hos *Kompetansejobber*. Ansatte ved tilbudene bistår arbeidsgivere med å forstå eller organisere sine behov for arbeidskraft, for så å finne kandidater som kan gjennomføre disse oppgavene. Det handler altså om å skape relevante arbeidsplasser for målgruppen, i tillegg til å gi målgruppen et tilbud som kan gi kvalifikasjoner som gjør at en når opp til eksisterende arbeidsplasser.

*Yrkeskomp* er også veldig orientert mot arbeidsgiveres behov, men ser ikke ut til å bruke oppgaveglidning helt i samme utstrekning. De går i større grad i dialog med lokale arbeidsgivere for å kartlegge deres behov, og finne spesifikke oppgaver som egner seg for ufaglærte arbeidstakere.

## NAV er hovedansvarlig, og trenger samarbeid

Tilbudene eies hovedsakelig av NAV. Samarbeid med andre aktører spiller allikevel en helt sentral rolle for alle disse tilbudene. Dette er ikke overraskende, ettersom det er snakk om tverrfaglig arbeid med kvalifiseringstilbud til en svært variert målgruppe. Overordnet sett ser vi mange av de samme samarbeidskonstellasjonene, med samarbeid mellom NAV, voksenopplæringscenter, evt. andre kommunale etater som arbeider med integrering av flyktninger.

Det inngår også gjerne flere samarbeidspartnere, ikke minst arbeidsgivere når tilbudet inneholder praksis, og deltakernes saksbehandler i NAV når vedkommende kommer inn i tilbudet som deltaker i f.eks. introduksjonsprogrammet eller sosialhjelpsmottaker.

Samarbeidet beskrives også gjennomgående som veldig krevende. Det gjelder særlig mellom NAV og VO. Det krever at det investeres tid i å bygge personlige relasjoner på ulike nivåer, formaliseres rutiner for kontakt og faste møtepunkter. Vi tolker flere av VO-sentrene som har deltatt i FVO- og Kombinasjonsforsøket dithen at de nå har klart å opprette et tidvis godt samarbeid med NAV på enkelte områder, men at det da har tatt 5-6 års arbeid gjennom forsøket å få på plass. Vi mener imidlertid også å se tegn til at hvis det først lykkes med å etablere et fungerende samarbeid på ett område (f.eks. knyttet til deltakere i kombinasjonsforsøket), så kan det bidra til å spre kjennskap om NAV og VOs tilbud til andre deler av virksomhetene, og bedre samarbeidet også på andre områder.

Det varierer hva det samarbeides om, avhengig av de ulike aktørenes mandat og ressurser. Samarbeidet kan bestå av å levere tiltak til tilbudet, delta i prosjektet med ressurser (jobbspesialister

fra NAV kan være tilknyttet VO-drevne prosjekter, lærere fra VO tilknyttet NAV-drevne prosjekter, fylkeskommunen leverer realkompetansevurdering til *Jakten på den skjulte diamant*), rekrutterer deltakere til tilbudet, finansierer tilbud, eller finansierer deltakeres livsopphold. Fylkeskommunen deltar i to tilbud med utprøving, realkompetansevurdering og opplæring fra læreplaner for videregående.

### Realkompetansevurdering

Realkompetanse er all kompetanse en person har skaffet seg, gjennom ulike former for læring, for eksempel gjennom utdanning, lønnet eller ulønnet arbeid eller fritidsaktiviteter. Begrepet realkompetanse bygger på en anerkjennelse av at læring skjer på ulike arenaer og på ulike måter.

Realkompetansevurdering er å vurdere den enkeltes kompetanse opp mot fastsatte kriterier.

Kommunen er ansvarlig for realkompetansevurdering i grunnskole, og fylkeskommunen er ansvarlig for realkompetansevurdering i videregående skole.

Særlig samarbeid om rekruttering er viktig. Flere av informantene våre peker på at det kan ta lang tid å finne personer i målgruppen, og skape motivasjon for deltakelse. Tilbud som *Fjerde år i introduksjonsprogrammet*, *Jakten på den skjulte diamant* og *Vegetar Expressen* baserer seg på deltakere som har deltatt i introduksjonsprogram eller Jobbsjansen. Ifølge informantene våre skyldes dette blant annet at disse deltakerne er enklere å få oversikt over, og at de oppfattes som mer motiverte.

## Mange fellestrekk i hvordan tilbudene arbeider

En gjenganger i beskrivelsene av disse tilbudene fra arrangørene, er at det er tilbud for en gruppe som har vært lenge på skolebenken, enten i introduksjonsprogrammet eller andre kvalifiseringsløp, men ikke nådd målene sine. Tanken er derfor at deltakerne skal lære bedre på en arbeidsplass, med mye vekt på praktiske oppgaver. *Jakten på den skjulte diamant* begrunner dette eksplisitt i et sosiokulturelt læringsperspektiv, og at deltakerne lærer bedre i kjente kontekster (et kjøkken).

Flere av tilbudene er opptatt av å rekruttere motiverte deltakere. Å jobbe med deltakernes motivasjon er noe som flere av informantene peker på som helt sentralt for måten de arbeider på:

«Mange har motivasjon for utdanning og jobb, men punkteres litt underveis [i det ordinære kvalifiseringstilbudet]. Så mange av deltakerne trenger high-five-energi, og få styrka selvbilde og selvtillit»

På bakgrunn av litteratur har vi satt opp en tabell over metoder og arbeidsmåter som tidligere forskning og evaluering har funnet at kan assosieres med gode utfall.<sup>32</sup> Det er en rekke av metodene fra denne listen som går igjen i de ulike tilbudene. Særlig utbredt er vektleggingen av oppfølging av arbeidsgiver, individuell oppfølging av deltakerne, og kartlegging av deltakerne ved oppstart. Det er noe mindre utbredt med oppfølging i etterkant av fullført tilbud.

<sup>32</sup> Gjennomgangen finnes i kapittel 4.1. Merk at det fortsatt er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag her, jf. vår anbefaling i kapittel 6.4.

Tabell 3 Bruk av ulike arbeidsmetoder i tilbudene<sup>33</sup>

	Kartlegging	Individuell oppfølging	Oppfølging av arbeidsgiver	Språkstøtte i praksissituasjonen	Etteroppfølging	Annet
Jobbsjansen Molde						
Jobbsjansen Søndre Nordstrand						Tilpasset Supported Employment
4. år i intro						
Jakten på den skjulte diamant						Supported Employment
Mersmak						
Bærekraftige felleskap						Supported Employment
Kompetansejobber						
Vegetar Expressen						
Fjerde året intro (Tønsberg)						Benytter noe motiverende intervju.
Laget Quo Vadis						Supported Employment, IPS, empowerment, brukermedvirkning
Yrkeskomp						

*Bærekraftige fellesskap, Jakten på den skjulte diamant, Laget Quo Vadis og Jobbsjansen Søndre Nordstrand* beskrives som tett knyttet til Supported Employment-metodikk. Det innebærer bl.a. vekt på å kartlegge og lage en god jobbmatch, følge opp deltakerne underveis, følge opp arbeidsgiver, og følge opp i etterkant.

*Mersmak* fremhever at de bruker ulike digitale verktøy for norskopplæring. Dette kom godt med i perioder hvor det har vært vanskelig å skaffe en norsklærer som kan møte opp på arbeidsplassen.

Flere av informantene peker på at siden deltakergruppen er så sammensatt og har ulike behov, så brukes det sjelden en metode, det tas utgangspunkt i mange forskjellige tilnærminger. «Helhetlig sosialt arbeid» pekes på som viktig av flere, og flere av tilbudene peker på at de også bistår familien rundt deltakerne.

For noen av tilbudene drevet av NAV kan dette innebære noen vanskelige spørsmål, hvis tilbudsarrangøren er ansatt i NAV og deltakeren kommer med spørsmål knyttet til ulike økonomiske ytelser som andre deler av NAV er ansvarlig for. Informantene våre peker på at det da er viktig å være

<sup>33</sup> Vi har utelatt FVO-forsøkene og kombinasjonsforsøkene fra tabellen. Arbeidsmetoder som benyttes ved FVO-forsøkene er varierte, men hovedsakelig vil FOV (uten praksis) huke av for kartlegging og individuell oppfølging, mens Kombinasjonsforsøket vil huke av for oppfølging av arbeidsgiver (i varierende grad), og språkstøtte (i varierende grad).

tydelig på hva de kan bistå med, og at rollen ofte blir å veilede deltakerne i systemet og vise dem videre til riktig person å spørre.

## 3.4 Tilbudslandskapet oppsummert

---

I dette kapitlet har vi sett hvordan innvandrerne det her er snakk om kommer i kontakt med tilbudsapparatet gjennom 1) tidlig kvalifiseringstilbud i form av introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, 2) NAVs oppfølging av personer eller familier som mottar ulike økonomiske ytelser, som dagpenger, helse relaterte ytelser eller sosialstønning, eller 3) direkte kontakt med voksenopplæringen (VO). Tilbudet de møter her varierer. For å identifisere arbeidsrettede kvalifiseringstilbud har vi kartlagt 16 tilbud. Her finner vi at:

- ◆ Det er få tilbud som inneholder alle elementene arbeidspraksis, norskopplæring og grunnskole eller opplæring i grunnleggende ferdigheter.
- ◆ Kun tilbudet om grunnskole er et nasjonalt tilbud som er tilgjengelig alle steder. Variasjonene i implementering mellom forsøksstedene er her såpass stor, at hvorvidt kombinasjonen av arbeidspraksis og grunnskole vil være tilgjengelig for alle deltakere i FOV fra høsten 2024 gjenstår å se.
- ◆ Tilbudene stiller mange krav til hvem som kan delta, blant annet til språk, motivasjon og evne til å skaffe livsopphold. Dette gjør i realiteten mange av tilbudene best tilgjengelig for øvre sjikt av målgruppen.
- ◆ Tilbudene som inneholder praksis for de med lavest norsknivå, bruker enten interne arbeidstreningsarenaer i starten, har selv opprettet arbeidsplassene eller benytter oppgaveglidning sammen med arbeidsgiver.
- ◆ Samarbeid innad i og mellom ulike organisasjoner fremheves av alle tilbud som helt sentralt for at tilbudet skal fungere – og omvendt, som en årsak til ulike typer utfordringer.
- ◆ Det er svært mange fellestrekk mellom hvordan tilbudene arbeider. Det er noe variasjon i om en har et bevisst forhold til en eller flere spesifikke metoder (som Supported Employment, Motiverende intervju, IPS), eller vektlegger at ettersom alt må individuelt tilpasses den enkelte deltaker, så brukes det også enkeltelementer fra flere metoder.

I gjennomgangen av tilbudene har vi allerede begynt å se konturene av det vi skal se på i neste kapittel: hvordan dekker dagens arbeidsrettede kvalifiseringstilbud behovene til målgruppen?

# 4. Hvordan dekker dagens arbeidsrettede kvalifiseringstilbud behovene til målgruppen?

---

*I dette kapitlet ser vi først på hvilke behov målgruppen har, knyttet til deltakelse i kvalifiseringstilbud. Deretter gjør vi en vurdering av om tilbudene vi presenterte i forrige kapittel dekker disse behovene – er de riktige tiltakene etablert, og gis tilbudene på en slik måte at behovene blir dekket? Vi finner at svaret på dette overordnet sett er nei.*

*En rekke evalueringer av tilbudene om tidlig kvalifisering, NAVs virkemiddelapparat og grunnskoletilbudet (inkl. følgeevalueringen av FVO), tyder på at tilbudene ikke møter behovene til denne målgruppen på en god nok måte. Det finnes få tilbud som kombinerer arbeidspraksis, norskopplæring og grunnskole. Tilbudene som finnes, er hovedsakelig rettet mot delen av målgruppen som står nærmest arbeidsmarkedet. Vi har ikke evaluert de lokalt utviklede tilbudene vi identifiserte i forrige kapittel. Flere melder imidlertid om god måloppnåelse, og at de arbeider på måter som enkelte studier har pekt på er assosiert med god kvalitet for denne målgruppen. Det inkluderer individuell kartlegging, tilpasning og tett oppfølging, tett oppfølging av arbeidsgivere, språkstøtte i praksissituasjoner og oppfølging etter at deltakelsen i tilbudet formelt er avsluttet.*

*Vi anbefaler derfor at dagens tilbud og rammebetingelser bør justeres. Rapportens to siste kapitler ser nærmere på hvordan.*

## 4.1 Hvilke behov har gruppen?

---

Flere av barrierene og behovene som står i veien for varig sysselsetting, omtalt i kapittel 2.2, står også i veien for at en person enkelt kan ta i bruk og få utbytte av et kvalifiseringstilbud: Manglende kjennskap til det norske systemet og for lave norskerdigheter til å forstå skriftlig og muntlig informasjon om systemet og mulighetene, gjør det krevende å navigere et komplekst kvalifiseringssystem. Helseutfordringer, og ansvar for små barn eller eldre familiemedlemmer gjør også deltakelse krevende.

I tillegg er det noen behov hos gruppen som et kvalifiseringstilbud må ta høyde for, knyttet til deltakernes økonomiske situasjon. Mange i målgruppen er i en situasjon preget av økonomisk utrygghet og en utfordrende bosituasjon med trangboddhet. Det gjør det blant annet særlig viktig å klargjøre for deltakeren hvordan deltakelse i et tilbud vil påvirke den enkeltes, og eventuelt familiens, økonomiske situasjon. Hvis dette oppleves som uklart fra den potensielle deltakerens side, eller hvis

den potensielle deltakeren må leve med lav inntekt i flere år for å få en potensiell mulighet til en (bedre) jobb i framtida, vil den potensielle deltakeren tenke seg nøye om.

Trangboddhet gjør det utfordrende for deltakere som bor trangt å f.eks. arbeide med oppgaver hjemmefra.

Å legge til rette for at voksne personer kan tilegne seg kompetansen fra norsk grunnskole og i norsk språk er også en pedagogisk utfordring. Voksne lærer annerledes enn barn, og voksne med svake grunnleggende ferdigheter lærer på andre måter enn voksne som har fullført et norsk videregående utdanningsløp. En gjenganger er at en må bruke opplæringsmodeller som tar utgangspunkt i deltakernes forutsetninger for å lære (OECD, 2019; Søholt, Liodden, Aasen, et al., 2020). Språkkurs for innvandrere er generelt sett funnet å ha positive, men blandede, resultater (Elgvin & Svalund, 2020). Det finnes begrenset dokumentasjon av hvilke norskopplæringsmetoder som er effektive for denne målgruppen (Søholt, Liodden, Aasen, et al., 2020).<sup>34</sup>

En måte disse behovene beskrives på av praksisfeltet, er at gruppen har behov for stor grad av individuell tilpasning og tilrettelegging, og at de får større utbytte av tilbud som i stor grad er arbeidsrettet og hvor mye av opplæringen skjer på en arbeidsarena, heller enn i klasserommet. Forskning på betydningen av praksis viser blandede resultater. Studier har vist at enkelte former for praksisnær kvalifisering og kjeding av tiltak<sup>35</sup> som AMO-kurs og arbeidstrening kan ha en mulig positiv effekt for innvandrere (NOU 2017:2, u.å.). Enkelte studier har vist at tiltak i introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen som har en nærhet til ordinært arbeidsliv øker mulighetene for å komme ut i jobb. Effektene omtales imidlertid gjerne som begrenset eller blandede, og langt ifra alle studier finner de samme virkningene (Djuve et al., 2017; Hardoy & Zhang, 2019; Høgestøl et al., 2022).

Noen av informantene peker på at det er viktig å lage et tilbud som klarer å motivere deltakerne. Personer med lengre botid har ofte vært gjennom ulike praksis- og utdanningstilbud uten å oppleve mestring. Manglende mestring påvirker motivasjonen og ønsket om å delta i nye kvalifiseringstilbud. Det kan dermed være lettere å motivere en person til å delta i et tilbud som er annerledes enn de tidligere tilbudene personen har erfaring med.

En annen måte å se på behovene til målgruppen på, er ved å se på hva som kjennetegner tilbud som ser ut til å lykkes. Fra ulike studier<sup>36</sup> ser vi at følgende kjennetegn ved tilbud som ser ut til å fungere godt for målgruppen:

- ◆ Individuelt tilpasset program (herunder tilpasset og arbeidsrettet norskopplæring)
- ◆ Grundig og helhetlig kartlegging
- ◆ Brukermedvirkning
- ◆ Tett oppfølging av deltaker og arbeidsgiver
- ◆ Språkstøtte i praksissituasjonen

---

<sup>34</sup> Folkehelseinstituttet fant i en systematisk kunnskapsoversikt over effektstudier, 2 studier med lav kvalitet (Flodgren, 2018). En kartlegging av et bredere sett med studier fant 66 undersøkelser som benytter både kvalitative og kvantitative metoder. En rekke ulike egenskaper ved deltakere, undervisere, metoder, kontekst og bruk av hjelpemidler var undersøkt i studiene. Generelt ser en at mens flere ulike tilnærminger oppleves som nyttig, er det få studier som ser på effekter for språkopplæring (Langøien, 2020).

<sup>35</sup> Tiltakskjeding er å gå gjennom flere tiltak etter hverandre.

<sup>36</sup> (Lerfaldet et al., 2019, 2021, 2022; Maximova-Mentzoni, 2019; Nordhagen et al., 2015)

Gruppen bestående av innvandrere med lave norskferdigheter, lite formell kompetanse og lite relevant arbeidserfaring, har enkelte felles behov: for å gi muligheter for varig sysselsetting, så trenger personene språkkompetanse, formell kompetanse, og relevant arbeidserfaring. Kompetansen som deltakeren opparbeider seg, bør også være slik at den kan anvendes hos flere ulike arbeidsgivere, og ikke i kun ett segment av arbeidsmarkedet. Opplæring må gis på en måte tilpassa voksne med lite erfaring fra utdanningssystemet.

Utover dette varierer behovene mye. Det stor variasjon i alder, landbakgrunn, innvandringsgrunn, norskferdigheter og medbrakt kompetanse. Selv om alle i denne målgruppen har lave norskferdigheter og mangler fullført grunnskole, peker våre informanter på at det er stor forskjell på personer med noe grunnskole og norskferdigheter tilsvarende A2 nivå, og de uten noen form for skolegang og norskferdigheter på A1 eller lavere.

Tilbudet må dermed være fleksibelt nok til å kunne være tilgjengelig og inkluderende for deltakere med helseutfordringer, omsorgsoppgaver, lav inntekt og trange boforhold. En trenger enten ett tilbud som åpner for dette, eller flere ulike tilbud tilpasset forskjellige behov. Videre må det at voksne lærer på andre måter enn barn, adresseres. Bruk av opplæring i praksissituasjoner er en foretrukket løsning hos mange, men det er ikke likegyldig for utbyttet hvordan arbeidspraksisen utformes og kombineres med opplæring.

Det er også slik at personer i målgruppen ikke står ovenfor ett og ett av disse behovene. Behovene er gjerne sammensatte, slik at en deltaker kan ha behov for grunnleggende ferdigheter, formell kompetanse, norskferdigheter, samtidig som helseutfordringer, omsorgsbehov, nettverk og normer i det norske arbeidsmarkedet også må adresseres. For en annen deltaker kan det være en annen kombinasjon av behov. Elgvin og Svalund (2020) peker på at det ikke finnes forskning som sammenlikner og lar en rangere disse ulike faktorene.

## 4.2 Har målgruppen tilgang?

---

Nå som vi har gjort oss kjent med tilbudet som gis til målgruppen (kapittel 3), og hvilke behov målgruppen har, kan vi se på hvordan tilbudet dekker målgruppens behov. En kan se på dette spørsmålet på (minst) to måter:

1. har målgruppen tilgang på et arbeidsrettet kvalifiseringstilbud?
2. gis tilbudet på en måte som dekker gruppens behov?

Vi ser først på spørsmål 1. Som vi poengterte i kapittel 2, er kombinasjonene av 1) arbeidspraksis, 2) norskopplæring og 3) grunnskole eller opplæring i grunnleggende ferdigheter, lite utbredt som kombinasjoner i ett og samme tilbud. I stedet er det gjerne fokus på ett eller to behov, som f.eks. norskopplæring og praksis, eller grunnskole og norskopplæring. Gjennomgangen vår tyder allikevel på at det finnes enkelte tilbud som kombinerer opplæring som gir formell kompetanse, norskopplæring og praksisbasert opplæring.

Det er langt ifra alle i målgruppen som har tilgang på disse tilbudene. Det skyldes flere forhold, blant annet 1) begrenset omfang av tilbud, 2) tilbudene er rettet mot øvre sjikt av gruppen, 3) tilbudene strever med å rekruttere deltakere, 4) reglene som bestemmer hvem som har adgang til hvilke tilbud fortolkes ulikt, 5) det er mange ulike behov som skal dekkes samtidig, noe som er krevende.



For det første skyldes det at de lokalt utviklede tilbudene som vi har kartlagt her er av begrenset omfang, sett opp imot størrelsen på målgruppen.<sup>37</sup> De er også geografisk begrenset i nedslagsfelt. For en person i målgruppen bosatt på feil sted, kan det faktisk være at det ikke eksisterer et slikt tilbud lokalt.<sup>38</sup>

For det andre skyldes det at tilbud som i teorien skal være tilgjengelig for målgruppen, som f.eks. Kombinasjonsforsøket og enkelte av tilbudene vi ikke kartla nærmere, i praksis er rettet mot personer i øvre sjikt av gruppen. For eksempel finner vi flere eksempler på tilbud med krav om norskferdigheter på A2-nivå, begrunnet med at dette er nivået som trengs for at personen skal få utbytte av opplæring og ha mulighet til å få praksisplass. Det ekskluderer en viss del av målgruppen. Som en informant uttrykte det:

*«[Forsøket med modulbasert opplæring] er positivt for personer som kommer inn allerede i introduksjonsprogrammet, og som har en del forutsetninger oppfylt. Personer som ikke har for mange helseutfordringer, som har motivasjon, kanskje har nettverk som kan hjelpe med omsorgsoppgaver. [Kombinasjonsforsøket] kan være kjempebra for motiverte kandidater som bedriftene ønsker å ta imot. [Men dette er ikke den delen av målgruppa som er mest krevende] Dette er ikke tilbud for familiegjenforente kvinner med lengre botid, ingen arbeidserfaring, som har brukt opp norskrettigheter, men fortsatt ikke snakker noe norsk, som har mange barn, kanskje aleneforsørger, og lever med utfordringene knytta til lavinntekt, helse og andre sosiale forhold.»*

Videre vil vi også peke på at utvelgelsen av deltakere etter en skjønnsmessig vurdering av motivasjon også vil fungere som en ekskluderingsfaktor. Det samme vil utvelgelse av personer med god helse. En informant med lang erfaring fra praksisfeltet og arbeid med målgruppen i NAV, kommenterte dette slik:

*«Mange i målgruppa er for svake til å komme inn på kurs som i teorien skal være for dem, fordi resultatfinansierte ordninger alltid vil velge de bort.»*

Vi forstår poenget med utsagnet slik at hvis det er flere aktuelle kandidater for et tilbud, og finansieringen av prosjektet i dag – eller fremtidige prosjekt - blir ansett som å avhenge av gode resultater, så vil ansvarlige tilbudsarrangører gjerne velge de kandidatene som står nærmest måloppnåelse.

For det tredje er det også grunn til å peke på rekrutteringsutfordringer. En studie av grunnskoleopplæringen for voksne fra 2013 pekte på at kommunenes informasjonsstrategier for å informere om grunnskoletilbudet varierte stort. Det var et stort fokus på personlig kommunikasjon på

---

<sup>37</sup> Et eksempel gitt muntlig fra et av opplæringsssentrene i Oslo som illustrerer: i perioden de har vært med på kombinasjonsforsøket har de vært klare for 36 deltakere, men klart å rekruttere 10. I samme periode har de hatt 1800 unike deltakere i opplæring ellers, hvorav en av tre har fått vitnemål.

<sup>38</sup> Dette likner på et tilsvarende funn fra en gjennomgang av tilgangen på fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige, hvor over 40 prosent av de spurte kommunene sa seg helt eller delvis enig i at «deltakerne er bosatt for langt unna utdanningstilbud». (Leirvik & Staver, 2019)

arenaer hvor en antok at målgruppen for opplæringen befant seg, som f.eks. i samarbeidet med NAV, og lite fokus på oversatt informasjon (Dæhlen et al., 2013; Meld. St. 16 (2015-2016), 2016).

For det fjerde spiller ulik fortolkning av regelverk også en rolle. Det er tidligere vist hvordan NAV-kontorene gjør ulike vurderinger av om slike brukere kan nyttiggjøre seg programmet, og at de gjør ulik vurdering av om en kan benytte tiltak som KVP (Riksrevisjonen, 2019). Dette gjør særlig at innvandrerkvinner møter høyst ulike tilbud (Håpnes, 2016). Etter hva vi kan se i intervjuene vi har gjennomført, er dette fortsatt tilfelle.

Studier har også vist at om en persons utfordringer defineres som «språkutfordringer», heller enn f.eks. «helseutfordringer» eller «manglende arbeidserfaring», så er det mekanismer i NAV som bidrar til at personen defineres ut av en rekke tilbud (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022).

Til slutt vil vi legge til at det er mange ulike behov og kombinasjoner av behov som skal dekkes. Vi har bl.a. pekt på barrierer som helse, omsorgsoppgaver, med videre. Hvis ikke et tilbud tilrettelegger for at den enkelte kan delta, med sine sammensatte behov, vil dette være barrierer som hindrer deltakelse i et kvalifiseringstilbud. Som vi skal se i neste kapittel, er det ting som tyder på at dette er svært krevende.

## 4.3 Gis tilbudet på en måte som dekker gruppens behov?

---

Det er altså utfordringer med tilgangen på tilbud, slik at behovene til gruppen vanskelig dekkes. Hvordan fungerer det tilbudet som eksisterer?

Som nevnt innledningsvis i kapittel 3, er kvalifiseringstilbudet målgruppen møter først enten et tidlig kvalifiseringstilbud i form av introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, NAVs oppfølging av personer eller familier som mottar ulike økonomiske ytelser, f.eks. arbeidsledighetstrygd, AAP eller sosialstønad, eller i møte med kommunal voksenopplæring sitt tilbud om grunnskole. Disse tilbudene er evaluert, og funnene fra disse er i hovedsak godt kjent:

- ◆ Evalueringer av introduksjonsprogrammet har vist at det overordnet sett har små effekter. For deltakere uten formell kompetanse og lav progresjon på spor 1, klarer det i liten grad å fylle kompetansegapet. Det har i særlig liten grad lyktes med å gi kvalifiserende tilbud til kvinner uten utdanning (Djuve et al., 2017; Umblijs, 2020).
- ◆ Djuve et al. peker på at variasjonen mellom programmene er stor mellom kommunene, og at det kan tenkes at noen programmer fungerer bra, mens andre steder fungerer det mindre bra, og at resultatene nuller hverandre ut (Djuve et al., 2017; Lillevik & Tyldum, 2018).<sup>39</sup>
- ◆ Evalueringer fra forsøket med modulstrukturert voksenopplæring viser at tilbudet er velfungerende for faglig sterke deltakere, men at det er vanskelig å tilrettelegge for deltakere som har lav progresjon, lave faglige eller norskspråklige ferdigheter. Helseproblemer, omsorgsansvar eller andre forpliktelser som er utfordrende å kombinere med full progresjon i opplæringen (Lerfaldet et al., 2022).

---

<sup>39</sup> Det er også verdt å merke seg at Djuve et al. påpeker at arbeidspraksis alene sjelden er tilstrekkelig til å gi sysselsetting – en trenger enten formelle kvalifikasjoner, eller en veldig spesifikk arbeidspraksis rettet mot de få jobbene hvor det ikke er krav om formelle kvalifikasjoner.

- ◆ Evalueringer av NAVs virkemidler viser at lønns subsidier (dvs. lønnstilskudd) har positive effekter på kort sikt. Opplæring kan ha bedre effekt på lengre sikt, mens opplæring på arbeidsplassen finner en få positive effekter av. Subsidiert offentlig sysselsetting gir i minst grad overgang til ordinær sysselsetting. Resultatene spriker imidlertid mellom studier, og effektene er gjerne små (Elgvin & Svalund, 2020; Hardoy & Zhang, 2019).
- ◆ En prosessevaluering av ett år med arbeid i 8 kommunale integreringsprosjekter, finansiert over ordningen som nå heter TUKKI, viste tentativt lovende resultater. Dette gjaldt uavhengig av strategi – både 1) kvalifisering, 2) kvalifisering og arbeidstrening og 3) ordinært arbeid som vei til arbeid. Prosessevalueringen ble imidlertid gjennomført etter kort tid, og det er ikke mulig å konkludere om effektene av tiltakene på bakgrunn av dette (Søholt, Malmberg-Heimonen, et al., 2020).
- ◆ Jobbsjansen er et tilbud som generelt sett har gode resultater, også for deltakere med liten eller ingen utdanning og lavt norsknivå ved avsluttet deltakelse (Høgestøl et al., 2022; Lurfaldet et al., 2019). En evaluering av daværende «Jobbsjansen del C», utvidelsen av introduksjonsprogrammet med et fjerde år for personer med behov for lenger kvalifiseringsløp, fant mer blandede resultater – en oppnådde høyere måloppnåelse enn introduksjonsprogrammet, men nådde ikke opp til myndighetenes målsetting (Lurfaldet et al., 2019).<sup>40</sup>

Implikasjonen er tydelig: dagens tilbud dekker i stort ikke behovene til målgruppen. Jobbsjansenprosjekter skiller seg ut som et mulig unntak. I en rapport som sammenlikner en rekke forhold ved måloppnåelse i introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen, finner Høgestøl et al. at deltakelse i Jobbsjansen systematisk gir høyere sannsynlighet for overgang til arbeid også for deltakere med liten eller ingen utdanning og lavt norsknivå. Rapporten peker på bruk av arbeidspraksis, men også at Jobbsjansenprosjektene med færre deltakere pr. rådgiver har mer ressurser til å utnytte muligheter i det lokale arbeidsmarkedet, knytte kontakter og samarbeide med arbeidsgiver. Altså kan det handle om tilbudets rammebetingelser, arbeidsmetodikk og samarbeidsrelasjoner (Høgestøl et al., 2022).

Det har ikke vært innenfor rammene for arbeidet med denne rapporten å gjøre en selvstendig evaluering av tilbudene vi har kartlagt. Etter hva vi kan se er det ikke gjennomført eksterne evalueringer av de mer spesifikke tilbudene.<sup>41</sup> Men vi noterer oss at flere av tilbudene viser til en god måloppnåelse i intervjuer og rapporter. Flere understreker at kvalitetselementene er en viktig del av deres tilbud. Det inkluderer individuell kartlegging, tilpasning og tett oppfølging, tett oppfølging av arbeidsgivere, språkstøtte i praksissituasjoner og oppfølging etter at deltakelsen i tilbudet formelt er avsluttet.

For å oppsummere, ser vi altså tegn til at de svakeste i målgruppen i liten grad fanges opp av eksisterende arbeidsrettede kvalifiseringstilbud. Omfanget er for lite, og mange av tilbudene operer med krav som gjør dem utilgjengelige for delene av målgruppen som står lengst unna arbeidsmarkedet. Vi vurderer videre at mange av tilbudene som faktisk gis målgruppen, ikke møter behovene på en god nok måte. Konsekvensen for personer med norskerferdigheter på A1-nivå eller

<sup>40</sup> To av tilbudene vi kartla i kapittel 3 var utvidelser av introduksjonsprogrammet med et fjerde år.

<sup>41</sup> Vi ser at en del av tilbudene vi har kartlagt, også er omtalt i andre kartlegginger og gjerne brukt som inspirerende eksempler i ulike sammenhenger. En rekke prosjekter finansiert av TUKI er følgeevaluert av OsloMet. Følgeevalueringen oppgir imidlertid ingen faktiske stedsnavn. Et tilbud som vi ikke har omtalt er «Ressurstrappa» fra Levanger Arena Arbeid, som ble evaluert av Sintef i 2014-2016.

lavere, og med oppbrukte rettigheter til norskopplæring, kan være alvorlig: Disse brukerne kan risikere å ha for lave norskerferdigheter til å kunne nyttiggjøre seg andre tilbud eller NAV-tiltak med språkkrav, men ha for omfattende behov for norskopplæring til at det kan dekkes av språkkurs i NAV-regi. Disse brukerne faller dermed utenfor en rekke arbeidsmarkedstiltak samt norskopplæring. De kan bli tilbudt grunnskole, men har for lave norskerferdigheter til å få utnytte av opplæringen, og opplever ikke progresjon.

## 4.4 Er det behov for et nytt kvalifiseringstilbud?

---

Selv om vår vurdering tilsier at dagens tilbud ikke dekker hele målgruppens behov, anser vi det som lite hensiktsmessig å opprette et helt nytt kvalifiseringstilbud. Dette er også tilbakemeldingen fra representantene fra praksisfeltet som har deltatt i vår utredning. Denne vurderingen bygger på tre hovedpoeng:

1. Tilbudsfeltet oppleves allerede som uoversiktlig og utfordrende å navigere. Dette har blitt påpekt både av praksisfeltet og av andre nærliggende utredninger (Jordell et al., 2023). Det fremstår dermed som mer hensiktsmessig å skape helhet/sammenheng i eksisterende tilbud enn å introdusere et nytt tilbud i et allerede uoversiktlig felt.
2. Praksisfeltet peker på eksisterende tilbud som de mener dekker et viktig behov, både hos målgruppen og hos arbeidsgivere, og at midler heller bør rettes mot å utrede mulighetene for å videreutvikle og skalere opp disse, og fjerne ulike barrierer. Disse diskuteres mer inngående i neste avsnitt.
3. Praksisfeltet peker på store utfordringer knyttet til rammebetingelsene for tilbud rettet mot denne målgruppen. Utfordringene er knyttet til regelverk, finansiering og livsopphold, samarbeid og kunnskapsbehov. Det er vår vurdering at et eventuelt nytt tilbud vil møte de samme utfordringene. En diskusjon av mulige endringer i rammebetingelser inngår derfor i vår utredning av mulige justeringer i eksisterende tilbud.
4. Med unntak av det pågående forsøket med modulstrukturert forberedende voksenopplæring, er tilbudene vi har identifisert lokale modeller med ulik innretning. Variasjonen mellom FVO-forsøksstedene i bruk av praksis er også stor. Vi har ikke funnet forskningsbaserte bevis på at ett eller flere av disse tilbudene fungerer bedre enn andre. Vi kan dermed ikke p.t. konkludere med at noen av disse er egnet for nasjonal utrulling uten videre pilotering og effektstudier.

I stedet for å innføre et nytt tilbud, anbefaler vi at det gjøres endringer og justeringer av dagens tilbud og rammevilkårene for å lage nye tilbud. Dette skal vi se på i kapittel 5 og 6.

# 5. Hvordan kan tilbudene bedre møte målgruppens behov?

---

*I dette kapitlet diskuterer vi hvordan tilbudsfeltet bedre kan møte målgruppens behov. Vi gjør dette ved å ta utgangspunkt i et utvalg eksisterende tilbud, for så å diskutere justeringer eller endringer i disse tilbudene som kan føre til at målgruppen møtes på en bedre måte.*

*Tilbudene vi tar utgangspunkt i er illustrerende for grunnleggende perspektiver i praksisfeltet knyttet til hvordan tilbud bør innrettes, men de er også valgt fordi de inneholder elementer som vår kartlegging tyder på at er effektive for målgruppen. Vi diskuterer mulighetene for å i økt grad gi dokumentasjon, forbedre sammenhengen med NAVs virkemiddelapparat, styrke innsatsen ovenfor arbeidsgivere, samt endringer som kan åpne tilbud for en større del av målgruppen.*

*Vi diskuterer i dette kapitlet både tilbud som er utdanningsrettet, det vil si tilbud som har som formål å gi deltakerne en formell kvalifikasjon, og tilbud som er arbeidsrettede, hvor formålet er å gi deltakeren arbeidserfaring eller fast jobb. Vi vurderer også mulighetene for å etablere koblinger mellom disse to tilbudssporene, og betydningen av en slik kobling for målgruppen.*

## 5.1 Vurdering av tilbudsfeltet

---

På bakgrunn av kartleggingen i kapittel 3, har vi identifisert et utvalg av tilbud for videre vurdering. I denne vurderingen ønsket vi å ta utgangspunkt i konkrete, eksisterende tilbud, for å drøfte mulighetene for justering og videreutvikling av disse for å bedre møte målgruppens behov. I vår vurdering av hvilke eksisterende tilbud som skulle være utgangspunkt for denne fasen har vi lagt vekt på:

- ◆ Eksisterende kunnskap om hvilke virkemidler som er effektive i kvalifiseringstilbud rettet mot målgruppen.
- ◆ Praksisfeltets erfaringer med kvalifiseringstilbud og vurdering av målgruppens behov.

I intervjuer, referansegruppemøter og workshops har representanter fra både forvaltningsnivå og praksisfeltet pekt på to grunnleggende perspektiver. Det første er at fullført grunnskole, etterfulgt av videregående opplæring, er avgjørende for varig tilknytning til norsk arbeidsliv. Det er derfor flere av våre informanter som mener det bør være et eksplisitt mål at alle innenfor denne målgruppen skal kunne fullføre grunnskoleopplæring.

Det andre perspektivet, som til dels utfordrer argumentet belyst over, er at det er mange i målgruppen som ikke har forutsetninger for å fullføre dagens grunnskole for voksne eller videregående opplæring. For noen skyldes dette at enten svært lave norskferdigheter eller svært svake grunnleggende ferdigheter, gjør det utfordrende å følge et grunnskoleløp. Praksisfeltet peker på at dette ofte fører til at brukerne blir sittende fast i opplæringsløpet uten progresjon. Ifølge våre

informanter, så vel som tidligere forskning, fører dette til manglende mestringsfølelse og motivasjon, som igjen har negativ påvirkning på innlæring og progresjon (Skaalvik & Skaalvik, 2013). Det blir også påpekt at for mange i målgruppen vil grunnskole, etterfulgt av videregående opplæring, resultere i et løp som går over flere år, og faktorer som for eksempel alder eller et ønske om rask overgang til arbeid vil gjøre at noen takker nei til et slikt tilbud. NAV kan også velge å ikke godkjenne et så langt løp. Deler av praksisfeltet peker derfor på behovet for et alternativt kvalifiseringsløp, som har stor grad av arbeidspraksis og lite, eller ingen, formell opplæring.

Disse to perspektivene representerer to ulike «typer» tilbud. Det første perspektivet representeres av satsningen på modulstrukturert voksenopplæring, med mål om å øke fullføringsgraden gjennom fleksible og tilpassede løp, og integrering av norskopplæring i opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Det andre perspektivet representeres av et utvalg tilbud som gjennomføres i regi av andre aktører enn voksenopplæringen, og som har som mål å «lage plass» i arbeidsmarkedet til brukere uten fagbrev eller grunnskole. Vi har valg å se på tilbud som løser denne oppgaven på ulike måter. Vi vil diskutere disse to tilbudstypene nærmere i avsnittene under.

## Forberedende opplæring for voksne (FOV, høsten 2024)

I kapittel 3.2 gjorde vi rede for dagens grunnskole for voksne, og forsøket med modulstrukturert forberedende voksenopplæring (FVO).<sup>42</sup> Som en del av fullføringsreformen ble det i 2020 vedtatt at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodell for all opplæring for voksne. For grunnskoleopplæringen betyr dette at dagens tilbud fra høsten 2024 erstattes av forberedende opplæring for voksne (FOV) (Kunnskapsdepartementet, 2023).<sup>43</sup>

FOV vil være basert på forsøket, som vi allerede har presentert grundig, men vil også ha noen endringer. Det er derfor grunn til å peke på noen sentrale punkter i dette tilbudet:<sup>44</sup>

- ◆ Det utvikles nye modulerte læreplaner for FOV, som vil erstatte dagens læreplaner fra høsten 2024.
- ◆ Det lages sju læreplaner (norsk, norsk for språklige minoriteter, matematikk, samfunnsfag, naturfag, engelsk, grunnmodul for personer som ikke har lært å lese og skrive).
- ◆ Hvert fag deles i fire moduler.
- ◆ Et sentralt mål er at norskopplæring skal ivaretas i alle fag.

---

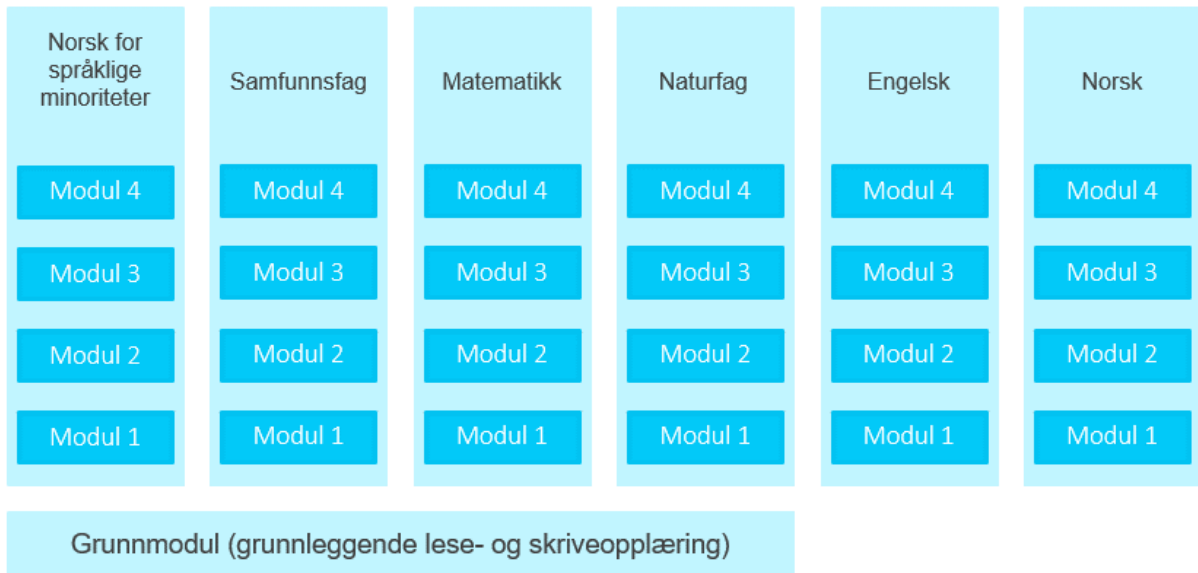
<sup>42</sup> I kapittel 3.2 omtalte vi også kombinasjonsforsøket som et lovende arbeidsrettet kvalifiseringstilbud som kombinerer opplæring i grunnskole og fag- og yrkesopplæring, med mål om fullført videregående og fagbrev. Videregående opplæring i kombinasjon med grunnskoleopplæring er i forslaget til ny opplæringslov foreslått som et tilbud som fylkeskommuner har anledning til å tilby, dvs. ikke en rettighet (Kunnskapsdepartementet, 2023).

<sup>43</sup> Vi omtaler her nivået under videregående. For oversiktens skyld er det også verdt å nevne at også opplæringen på videregående nivå skal endres. Her utvikles det modulstrukturerte læreplaner i tretten lærefag i videregående opplæring for voksne (VOV). Disse tretten lærefagene er fagene som har vært involvert i forsøket (Betongfaget, maler- og overflateteknikkfaget, renholdsoperatørfaget, rørleggerfaget og snekkerfaget, helsefagarbeider, fiske- og fangst, ernæringskokkfaget og kokkfaget, salgsfaget, gjenvinningsfaget, logistikkfaget og produksjonsteknikkfaget). Det skal også utvikles ordninger for vurdering og dokumentasjon for alle modulene. Sluttvurdering skal fortsatt gjøres med fag- og svenneprøver.

<sup>44</sup> (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2023).

- ◆ Deltakere skal kunne avslutte opplæringen på ulike tidspunkt, og få et kompetansebevis. Kompetansebeviset kan brukes for å seinere gjenoppta opplæringen på riktig sted, eller som dokumentasjon når en søker arbeid.

Figur 1. Prinsippskisse for modulstrukturert forberedende opplæring for voksne (FOV) fra høsten 2024 (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2023).



FOV er fremdeles under utvikling. Enkelte aspekter ved FOV-modellen er dermed ikke formelt besluttet. Det er med andre ord utfordrende å forutsi hva slags effekter FOV vil kunne utløse for målgruppen, og i hvilken grad det kan kombineres med mer arbeidsrettede tilbud. Det er allikevel flere grunner til å forvente at lanseringen og innføringen av FOV vil løse noen av utfordringene i tilbudsfeltet i dag:

- ◆ Den moduliserte strukturen, fleksibiliteten og grad av individuell tilpasning dette åpner for, tilsier at FOV vil møte målgruppens behov i mye større grad enn dagens grunnskoletilbud for voksne innvandrere.
- ◆ Flexibiliteten tilsier også at det bør være mulig å kombinere FOV med tilbud i regi av andre aktører, samt at det i større grad vil være mulig for deltakere å kombinere formell opplæring med arbeid.
- ◆ Modulisering gir også større muligheter for å ta opplæring i flere faser, gitt at man har dokumentasjon på oppnådd kompetanse og kan bygge videre på denne ved en senere anledning.

## Arbeidsrettede tilbud

Kartleggingen i kapittel 3 pekte på et utvalg tilbud rettet mot målgruppen som fremstår som et alternativ til det utdanningsrettede sporet. Flere av våre informanter pekte også på nødvendigheten av slike alternativ, for deltakere som enten ikke ønsker eller ikke har forutsetninger for å følge et lengre opplæringsløp, men som i stedet ønsker rask overgang til arbeid. Samtidig er det flere utfordringer og spørsmål knyttet til en eventuell videreutvikling av slike tilbud.

Tidligere i denne rapporten, har vi pekt på et utvalg tilbud som kombinerer formell opplæring, norskopplæring og praksis. Gitt at utredningen finner at denne kombinasjonen av formell opplæring, norskopplæring og praksis er sjelden, ville det vært naturlig å ta utgangspunkt i nettopp disse tilbudene for å vurdere videreutvikling eller oppskalering. Vi finner imidlertid at flere av disse tilbudene i praksis retter seg mot øvre sjikt av målgruppen, på grunn av enten formelle eller uformelle krav til kompetanse ved inntak, og har derfor valgt å ikke se nærmere på disse i denne fasen. I stedet ser vi at enkelte av de arbeidsrettede tilbudene som ikke tilbyr formell opplæring tar i bruk metoder vi anser som svært relevante for målgruppen. Dette er tilbud som tar i bruk arbeidslivet som opplæringsarena ved å enten fokusere på generell arbeidslivskompetanse eller kompetanse knyttet til spesifikke arbeidsoppgaver og en spesifikk arbeidsgiver.

Vi har valgt å se på følgende tilbud:

- A. Tilbud A (*Kompetansejobber*) kombinerer grunnleggende norskopplæring og arbeidspraksis med oppgaveglidning, for å skape praksisplasser for deltakere. De stiller p.t. krav om A2-nivå, for at deltakerne kan gå ut i praksis fra dag 1. Tilbudet jobber tett med kommunen, som stiller med praksisplasser, med mål om å skape jobber for ufaglærte, samtidig som faglærte ansatte avlastes.
- B. Tilbud B (*Laget Quo Vadis*) inneholder språk- og grunnopplæring i intern praksis, før overgang til praksis hos eksterne arbeidsgivere. Det er ønskelig med norskerferdigheter på A1-nivå ved inntak, og ønskelig at deltakerne har gjennomført modul for grunnleggende lese- og skriveferdigheter før oppstart. Dersom det ikke lar seg gjøre, tas deltakerne allikevel inn. Informantene våre understreker at norskkompetanse ikke skal være til hinder. Dette er det eneste av de tre tilbudene vi ser på som gir formell opplæring, ved å ta i bruk læreplaner for 1-4 trinn.
- C. Tilbud C (*Yrkeskomp*) inneholder yrkesutprøving, deltakelse på læringsverksted på videregående skole og praksis i bedrift. Det stilles ingen krav til norskerferdigheter. Tilbudet har som mål å skape jobber til ufaglærte kandidater, samtidig som behov i det lokale arbeidsmarkedet møtes.

Språkkravet i tilbud A vil i praksis ekskludere deler av vår målgruppe. Vi har allikevel valgt å se nærmere på tilbudet, fordi vi mener at arbeidet med oppgaveglidning, og målet om å skape plass til ufaglærte i arbeidslivet, er et nyttig perspektiv for vår målgruppe.

I de neste avsnittene vil vi se nærmere på hvert av disse tilbudene og elementene vi mener er spesielt relevante for målgruppen. Vi bruker deretter tilbudene som utgangspunkt for å diskutere mulighetene for koblinger mellom FOV og denne typen tilbud.

## A - Kompetansejobber

Kompetansejobber er et samarbeid mellom Oslo kommune, NAV Søndre Nordstrand, Bydel Søndre Nordstrand og voksenopplæringen. Prosjektet er en del av Områdesatsningene i Oslo, og finansieres av delprogram Sysselsetting. Et sentralt mål i prosjektet er å utforske staten og kommunens rolle i å skape arbeidsplasser for de som står lengst utenfor arbeidsmarkedet.<sup>45</sup> I Kompetansejobber gjøres dette ved å skape jobber i offentlig sektor ved hjelp av oppgaveglidning. Arbeidsgivere gis bistand til å identifisere oppgaver som utføres av faglærte, men som ikke krever fagkompetanse. Disse oppgavene

---

<sup>45</sup> (Områdesatsningene i Oslo, 2023)



blir i stedet samlet og tildelt en kandidat i prosjektet, som er ufaglært. Formålet er å både frigjøre faglærtes arbeidstid og skape jobber for de som mangler formell kompetanse.<sup>46</sup>

Deltakere i prosjektet rekrutteres av lokale NAV kontor og tilbudet gis som arbeidstreningstiltak i regi av NAV, hvilket medfører rettigheter til tiltakspenger i opptil ett år. Opplæringen gis gjennom Oslo Voksenopplæring Skullerud. Tilbudet er for tiden dimensjonert til å ta maksimalt 20 deltakere, og varer i ett år.

Deltakere så langt har hatt praksis i virksomheter som resepsjon, IT, treningstilbud, hjemmetjeneste og barnehage. Det jobbes kontinuerlig med å identifisere flere arbeidsplasser for å appellere til ulike interesser og forutsetninger blant deltakerne.

### **Målgruppe**

Målgruppen for tilbudet er personer uten formelle kvalifikasjoner, lave norskferdigheter og lite eller ingen arbeidserfaring. Foreløpig har prosjektet kun lyktes med å rekruttere kvinner, og det arbeides med å utvide til å også inkludere menn. Målgruppen beskrives videre som personer som ikke får utbytte av tradisjonell opplæring, men er motivert for å bidra i arbeidslivet.

Ønsket norsknivå er definert som A2, men med noe fleksibilitet. Dette begrunnes med at deltakere med lavere norskferdigheter ikke vil få utbytte av opplæring i klasserom eller på arbeidsplassen. Prosjektet tilpasser praksisplasser etter norsknivå, slik at praksisplasser med lavere krav til skriftlige ferdigheter gis til de med lavere norsknivå.

### **Rekruttering og kartlegging**

Deltakere rekrutteres gjennom lokale NAV kontor. Veiledere gjennomfører en grundig kartlegging av utdanningsnivå, helse, arbeidserfaring, andre ressurser, interesser, familiesituasjon, bosituasjon og forutsetninger for å stå i en jobb. Kartleggingen gjennomføres med tolk, for å sikre at informasjonen som registreres er riktig. Veilederen gjennomfører også en grov språkkartlegging, for å bekrefte at norskferdighetene er på ønsket nivå, men en grundigere kartlegging gjennomføres av voksenopplæringen i oppstartsfasen. I forbindelse med rekrutteringen blir deltakerne bedt om å gi samtykke til at NAV og voksenopplæringen kan dele informasjon om deltakeren mens prosjektet pågår.

### **Innretning**

Tilbudet består i utgangspunktet av en dag norskopplæring på skole, og to dager med arbeidspraksis, per uke. Antall dager arbeidspraksis økes etter hvert dersom deltakeren har kapasitet til det. Opplæringen er strukturert inn i temauker, hvor hver uke har fokus på en av åtte arbeidslivskompetanser: tilstedeværelse, pålitelighet, evne til å håndtere informasjon, sosial kompetanse, samarbeidsevne, fleksibilitet, evne til å ta initiativ og motivasjon. Kompetansene anses som grunnleggende ferdigheter på tvers av ulike yrker og sektorer. Hver av kompetansene vurderes underveis ut ifra tre grader: «kandidaten mestrer kompetansen godt», «kandidaten mestrer» og «kandidater er i utvikling».

---

<sup>46</sup> (Områdesatsingene i Oslo, 2023)

Opplæringen følger læreplanene for norsk for voksne innvandrere, men med fokus på arbeidslivskompetansene. Lærere i prosjektet påpeker viktigheten av å skape helhet mellom opplæring og praksis, og gjør dette ved å ha fokus på de samme kompetansene i praksis som på skolen. Ved å knytte norskopplæringen til arbeidslivskompetansene, argumenterer lærerne for at den gjøres mer relevant og at norskferdighetene blir utviklet både i klasserommet og i praksis.

### **Samarbeid med arbeidsgiver**

Et sentralt element i tilbudet er samarbeidet som gjøres med arbeidsgivere i forhold til oppgaveglidning. Gitt at kommunen har forpliktet seg til å stille praksisplasser til disposisjon, er arbeidsgiverne i prosjektet motiverte til å inngå i samarbeidet. Sammen med den enkelte arbeidsgiver gjennomføres det en kartlegging hvor oppgaver som ikke krever fagbrev identifiseres. Disse oppgavene skyves så fra faglærte ansatte, over på de ufaglærte deltakerne i prosjektet. Arbeidsgiver betaler ikke lønnsutgifter knyttet til praksisplassen, men prosjektet har som mål at praksisplassen på sikt skal gjøres om til en betalt stilling.

Selv om arbeidsgiverne beskrives som motiverte, peker arrangørene på at det likevel er nødvendig å gi rikelig med veiledning og oppfølging til både deltakere og arbeidsgivere i det som beskrives som en lang omstillingsperiode, hvor forventninger skal avklares og roller etableres. Et viktig argument som brukes for å overbevise arbeidsgiverne, er at prosjektet kan hjelpe dem å øke grunnbemanningen, og dermed avlaster de ordinært ansatte. Prosjektet har mottatt tilbakemeldinger om at dette på sikt kan bidra til å redusere sykefravær og vikarbehov.

Arrangørene gjennomfører jevnlig evalueringsmøter med deltaker, arbeidsgiver og veileder fra NAV, for å vurdere framgang. At arbeidsgiverne involveres i vurderingen av kandidatene trekkes frem som positivt for å sikre eierskap til prosjektet.

### **Oppfølging av deltakere**

Lærerne følger opp deltakerne i arbeidspraksis jevnlig, spesielt i oppstartsfasen. Deltakere mottar også oppfølging fra NAV. En veileder i NAV fungerer som sentralt kontaktpunkt for læreren og deltakere i prosjektet. Dette trekkes frem som et viktig grep for å sikre god og kontinuerlig dialog mellom lærere, veileder og arbeidsgiver. Deltakeren mottar også en fadder på arbeidsplassen i oppstartsfasen.

### **Dokumentasjon**

Deltakerne får dokumentasjon som bekrefter at de har gjennomført opplæringsløpet og hvordan hver av de åtte kompetansene er vurdert. De avlegger også en norskprøve, hvilket de får dokumentasjon på.

## **B – «Laget Quo Vadis»**

Laget Quo Vadis drives av NAV Grünerløkka, i tett samarbeid med Oslo Voksenopplæring Rosenhof, men gis som byomfattende tilbud. Prosjektet finansieres gjennom årlige kommunale bevilgninger. Tilbudet har for tiden kapasitet til å ta imot om lag 40 deltakere. Det har ingen fast varighet, men opererer med et utgangspunkt på rundt ett til to år, med mulighet for lengre løp for deltakere som har utbytte av dette.

Prosjektet har et mål om at alle deltakere ved avslutning enten skal over i arbeid, eller ha fått avklart helseutfordringer som tilsier at de skal over på AAP, dvs. at tilbudet kan gi deltakerne nok erfaring med arbeid til at veilederne kan si at helse er til hinder for ordinært arbeid.

Deltakerne henvises fra lokale NAV kontor. Det er ofte snakk om deltakere i tiltak som introduksjonsprogrammet, Jobbsjansen eller Kvalifiseringsprogrammet, som dermed har rett til livsopphold knyttet til disse tiltakene. Noen deltakere er personer med vilkår om aktivitet for utbetaling fra sosialkontoret.

### **Målgruppen**

Målgruppen er innvandrere med lite eller ingen utdanning eller arbeidserfaring, med behov for tett oppfølging, avklaring og kvalifisering. Det er et ønske om at deltakerne må ha muntlige norskferdigheter rundt A1-nivå, men det tilrettelegges også for deltakere med svakere ferdigheter, om nødvendig. Informanter beskriver deltakerne som de som står lengst unna arbeidsmarkedet, som gjerne har prøvd flere andre tilbud, uten å ha opplevd progresjon eller mestring, men som allikevel er motiverte for å arbeide. Deltakerne har rett på offentlig finansiert norskopplæring, som gir tilbudet mulighet til å finansiere og bruke lærere fra VO.

### **Rekruttering og kartlegging**

Deltakere rekrutteres av sin veileder ved lokale NAV kontor, og henvises til prosjektleder for Laget. Innledningsvis blir det gjennomført en svært grundig kartlegging. Denne blir gjennomført i en praksissituasjon i verkstedene som tilbudet disponerer. Kartleggingen kan for enkelte vare i opptil 6 måneder. Her kartlegges ressurser, interesser, helse, helseutfordringer og andre personlige utfordringer, samt behov for språk- og grunnopplæring.

### **Innretning**

Tilbudet består av norskundervisning og kombinert språk- og arbeidstrening på heltid. I tillegg veves det inn noe grunnskoleopplæring. Opplæringen gis i all hovedsak i praksissituasjoner, ikke i klasserom, og beskrives som svært tilpasset og uformell. Grunnskoleopplæring som gis følger de gjeldende læreplanene for 1. – 4. trinn. Når deltakeren er klar, går hen ut i praksis som da er på heltid i en periode.

### **Oppfølging av deltakere**

Deltakerne som er i praksis, følges opp av ansatte ved tilbudet (NAV-ansatte), samt en lærer ved voksenopplæringscenteret. Oppfølgingen beskrives som svært tett, og veilederne i prosjektet kan bistå deltakerne i det som omhandler kvalifiseringsløpet, så vel som hverdagslogistikk og familierelasjoner. De legger vekt på å gi kontinuitet i deltaker-veileder-relasjon, for å unngå et skifte. Informantene våre peker på at de følger opp deltakerne i en lengre periode også etter at tilbudet er ferdig. De vektlegger også brukermedvirkning, og benytter seg av metoder som SE (tilpasset målgruppen), IPS og ME.

Det gis også oppfølging til arbeidsgiverne, og hver arbeidsgiver gis en navngitt kontaktperson i prosjektet som sørger for tett kontakt.

### **Dokumentasjon**

Tilbudet gir ingen dokumentasjon, men legger til rette for at deltakere som ønsker å ta en språkprøve kan gjøre det.

## C – Yrkeskomp

Yrkeskomp er et samarbeid mellom Viken fylkeskommune, NAV Vest-Viken, Drammen kommune og lokale videregående skoler. Prosjektet finansieres gjennom tilskudd fra IMDi.

Prosjektet retter seg mot lokale arbeidsgivere, med mål om å identifisere konkrete arbeidsoppgaver som ikke krever fullt fagbrev og som arbeidsgiver har utfordringer med å få gjennomført. I samarbeid med lærere ved videregående skoler, gis deltakere opplæring i disse arbeidsoppgavene, for så å gå over i praksis hvor oppgavene skal utføres.

### Målgruppen

Målgruppen er personer uten fullført grunnskole, med svært lave norskerferdigheter og lave forutsetninger for å bli ansatt i praksis. Målet med tilbudet er å gi disse deltakerne praksiserfaring og dermed en mulighet til å utvikle kompetanse knyttet til konkrete arbeidsoppgaver, samt generell arbeidslivskompetanse. Det stilles ingen krav til norskerferdigheter.

### Rekruttering og kartlegging

Deltakere identifiseres og rekrutteres av NAV og fra deltakere i samarbeidende kommunes introduksjonsprogram. Det gjennomføres i første omgang et intervju og enkel kartlegging med NAV veileder, hvor de blant annet undersøker hvor vidt kandidaten har noe relevant erfaring knyttet til faget. I tillegg kartlegges utdanning og norskerferdigheter. Deretter gjøres det en kartlegging med faglærer ved videregående skole.

### Innretning

Tilbudet bygger på et nært samarbeid med lokalt arbeidsliv, hvor målet er å på den ene siden levere den spisskompetansen arbeidsgivere har behov for, og på den andre siden skape en alternativ opplæringsarena for de som står lengst unna praksisplass og arbeidserfaring. Prosjektet ønsker å være svært omstillingsdyktig og legger opp til å endre innretning etter endringer i næringslivet.

Basert på kartleggingen faglærer gjennomfører i rekrutteringsfasen, blir deltakerne tildelt arbeidsoppgaver. Disse legger grunnlag for en yrkesutprøving, som gjennomføres over to til fire uker. Faglærer vurderer i denne perioden deltakerens kompetanse og egnethet for faget. Dersom deltakeren trives med oppgavene og anses som egnet for faget, fører yrkesutprøvingen til praksisplass.

Etter yrkesutprøvingen gis deltakeren opplæring på læreverksted. Opplæringen beskrives som svært tilrettelagt. Hvilke deler av faget deltakere trenger mer opplæring i bestemmes ut ifra yrkesutprøvingen, og det er rom for å endre fagretning underveis. Målet med tilpasningen er å finne oppgaver deltakeren motiveres av og er godt egnet for.

Varighet på opplæring tilpasses også, og kan ta mellom en og seks uker. Opplæring gis på heltid og består av tre dager på læreverksted og to dager med norskopplæring, per uke. Deltaker har også tilgang på en norsklærer på læreverkstedet noen timer per uke, for å sikre praktisk norskopplæring som er relevant for aktivitetene på læreverkstedet. Faglærer vurderer når deltakeren er klar for utplassering i bedrift.

## Oppfølging og samarbeid med arbeidsgiver

Praksisplasser identifiseres av faglærer i samarbeid med NAV. Det gis tett oppfølging til både deltaker og arbeidsgiver i praksistiden. Etter en tid i praksis, vurderer arbeidsgiver mulighetene for overgang til fast ansettelse. Ved noen tilfeller bistår NAV med lønnstilskudd for å sikre ansettelse.

Deltakere mottar oppfølging selv etter fast ansettelse, og faglærer bistår blant annet med å legge langsiktig karriereplan, blant annet ved å vurdere mulighetene for at deltaker melder seg som praksiskandidat.

## 5.2 Justeringer i eksisterende tilbud

---

Prosjektene som beskrives over er representative for bredden i eksisterende arbeidsrettede tilbud. De inneholder flere elementer som er avgjørende for at tilbudet skal være effektivt, som brukermedvirkning, tett oppfølging, godt og nært samarbeid mellom NAV og voksenopplæringen, praksis og bruk av arbeidsplass som arena for norskopplæring. De inneholder også elementer vi mener bør stå sentralt i videreutviklingen av tilbudsfeltet, spesielt i forhold til samarbeid med lokalt arbeidsliv og integrering av formell opplæring i et praktisk kvalifiseringsløp.

Samtidig er det vår vurdering at det er potensiale for å gjøre justeringer i tilbudsfeltet som disse tilbudene er representative for, for å i større grad møte målgruppens behov. I den følgende diskusjonen tar vi utgangspunkt i tilbudene vi har presentert, for å belyse justeringer som bør gjøres i arbeidsrettede tilbud mer generelt. Vi diskuterer først muligheter for å se slike tilbud i sammenheng med FOV, fra og med høsten 2024.

## Muligheter for samarbeid mellom arbeidsrettede tilbud og Forberedende opplæring for voksne (FOV)

Vi har tidligere i denne rapporten påpekt at det er svært få tilbud som kombinerer formell opplæring, med norskopplæring og arbeidspraksis. Vi oppfatter det slik at fra 2024 vil FOV være et helt sentralt element i tilbudet til vår målgruppe, og en naturlig leverandør av formell opplæring inn i andre tilbud. Vi ser også at et sentralt mål med FOV vil være å styrke mulighetene for økt tilrettelegging, og at det dermed vil være mulig å utvikle FOV-løp som i større grad er arbeidsrettet, og hvor mye av undervisningen gis på alternative opplæringsarenaer. Samtidig peker flere informanter på behovet for tilbud som fungerer som et alternativ til tilbudet som gis av voksenopplæringen, som ikke har mål om fullført opplæring og vitnemål, for å møte behovene blant en del av de som står lengst fra arbeidsmarkedet. Videre er det tydelig stor verdi i å gi noe opplæring etter læreplaner innenfor slike tilbud, uavhengig av hvor vidt deltakeren har mål om vitnemål på kort eller lang sikt. Vi vil derfor diskutere mulighetene for å kombinere arbeidsrettede tilbud, representert av tilbudene diskutert over, med FOV.

Med modulisert voksenopplæring både på grunnskolenivå, videregående nivå, og i kombinasjon, er hensikten at voksne skal kunne få mer tilpassete og effektive utdanningsløp der de kun tar de modulene de trenger for å oppnå sin sluttkompetanse (grunnskole eller fagbrev). Kartlegging og realkompetansevurdering av deltakerne blir derfor helt avgjørende for å sørge for at deltakerne får uttelling for medbrakt kompetanse og erfaring, og dermed avkortede løp. Samtidig peker våre informanter fra forsøkene med forberedende voksenopplæring på at det er deltakere i grunnskoleløp

med svært svake forutsetninger for å oppnå sluttkompetanse. I slike situasjoner er det lærernes vurdering at deltakerne fremdeles vil få utbytte av å fullføre lavere moduler, for eksempel grunnmodul, modul 1 og modul 2, men at det ikke er hensiktsmessig å sette sluttkompetanse som mål. Lærernes vurdering er at FOV vil gi fleksibilitet til å gjøre slike differensieringer.

Enkelte representanter fra voksenopplæringen forventer også, basert på erfaringer fra forsøkene, at FOV vil gi nok handlingsrom til å tilpasse læreplanene for de lavere modulene etter deltakernes forutsetninger.

Tilbud A og C, beskrevet tidligere i dette kapittelet, inneholder ingen form for grunnskoleopplæring. Tilbud B inneholder noe opplæring etter dagens modell for grunnskole for voksne. Tilbudet gir opplæring etter læreplan for grunnskole 1.-4. trinn. Målet er ikke fullført grunnskole, men å støtte deltakernes grunnleggende ferdigheter slik at de kan orientere seg i arbeids- og hverdagsliv. Når FOV innføres som hovedmodell for denne opplæringen, med nye læreplaner, vil sannsynligvis opplæringen i tilbud B kunne skifte til slik opplæring. Målet om å gi noe opplæring for å underbygge grunnleggende ferdigheter og språkutvikling passer tilsynelatende svært godt sammen med målene for FOV.

I vår utredning ble vi også gitt eksempler fra forsøkene på løp som var tilpasset deltakere med svake forutsetninger. Løpene ble beskrevet som å ha hovedfokus på norskopplæring, men med grunnskoleopplæring integrert inn i norskopplæringen. Det ble gitt praksis tidlig i løpet og forventningene var at deltakerne skulle klare å bestå modul 2, men at de ikke nødvendigvis hadde forutsetninger for å oppnå sluttkompetanse. I likhet med tilbud B, argumenteres det for at å fullføre noe grunnskole vi gi positive effekter, selv uten å oppnå en sluttkompetanse. I forsøket ble det påpekt at deltakerne var sikret dokumentasjon på den kompetansen de har oppnådd, og dermed også hadde mulighet for å gå videre med opplæringen på et senere tidspunkt.

Vår kartlegging viser også at flere arbeidsrettede tilbud inneholder lite eller ingen norskopplæring etter læreplan, gjerne på grunn av manglende ressurser eller lav tilgang på lærerkompetanse. En del tilbud er avhengige av at deltakere har rett på norskopplæring, for å finansiere voksenopplæringens tjenester. Integrering av norsk og grunnskoleopplæring innen de fem fagene i læreplanene for FOV er et sentralt mål i ordningen, og tilbakemeldinger fra informanter i vår utredning tyder på at dette fungerer godt, selv i de lavere modulene, og i kombinasjon med arbeidspraksis. Dersom det er mulighet for å skape koblinger mellom disse arbeidsrettede tilbudene, hvor opplæring hovedsakelig skjer i praksis eller på en opprettet arbeidsplass, og FOV, i form av integrert norsk og grunnskoleopplæring i de lavere moduler, er det naturlig å tro at dette vil være svært positivt for målgruppen.

Informantene fra tilbudene beskrevet i dette kapittelet og andre liknende tilbud er i utgangspunktet positive til mulighetene for å kombinere arbeidsrettede løp med FOV i fremtiden. De peker allikevel på en rekke utfordringer, samt vurderinger som må tas.

For det første påpekes det at for å lykkes med koblinger mellom voksenopplæringen og andre aktører som arrangerer tilbud, for eksempel NAV, kreves det tett samarbeid, både på ledernivå og i praksisfeltet, og at dette er tid- og ressurskrevende å etablere. Det kreves fleksibilitet fra begge aktører for å tilrettelegge tilbudet for målgruppen, og informanter fra både NAV og VO gir eksempler på samarbeid hvor den andre parten ikke har vist tilstrekkelig tilpasningsevne. Eksempler fra NAVs perspektiv handler gjerne om at VO ikke har fleksibilitet til å tilpasse timeplan etter deltakernes eller arbeidsgivernes behov. Representanter fra VO beskriver manglende oppfølging fra NAV samt at NAV

ikke har mulighet for å gi felles kontaktpunkt for lærerne, hvilket fører til dårlig dialog gjennom opplæringsløpet.

For det andre ønsker flere i praksisfeltet en grundig og realistisk vurdering av deltakernes forutsetninger for å kunne gå i grunnskole. Flere peker på at verdien av arbeidsrettede løp er at de fungerer som et alternativ til det utdanningsrettede løpet, og at de eksisterer nettopp for å hjelpe de som ikke har forutsetninger for å gå i grunnskole. De argumenterer for at deltakere som har forutsetninger for å fullføre grunnskole, for så å ta fagbrev, bør ta et slikt løp på fulltid, uten å kombinere det med andre tilbud. De er også opptatt av at de som ikke har hatt progresjon i grunnskole skal få et helt annet tilbud og en annen arena å oppleve mestring i. Selv om verdien av noe formell opplæring anerkjennes, er denne delen av praksisfeltet opptatt av at hovedfokuset i de arbeidsrettede løpene skal være nettopp det arbeidsnære og praktiske, heller enn formell opplæring. En kombinasjon er med andre ord avhengig av at rammene for FOV fra høsten 2024 gjør det mulig å tilpasse opplæringen i grunnmodul, modul 1 og modul 2 tilstrekkelig til at tilbudene fremdeles fremstår som et alternativ til et utdanningsrettet løp.

## Muligheter for dokumentasjon på opparbeidet kompetanse

Det er stor variasjon i hvor vidt arbeidsrettede løp gir deltakere dokumentasjon på kompetansen de har utviklet. Dersom det gis dokumentasjon, er denne gjerne relativt uformell og uten tilknytning til det formelle utdanningssystemet.

Formell dokumentasjon tas ikke i bruk som en integrert del av tilbud A og B. Representanter for begge tilbud peker på at de legger til rette for at deltakere som ønsker det, kan avlegge en språkprøve. Tilbud A har utviklet en egen vurderingsmodell som brukes underveis for å gi dokumentasjon på deltakernes arbeidslivskompetanse, men dokumentasjonen er utarbeidet internt i prosjektet. Informanter tilknyttet tilbud B, som gir opplæring etter læreplan for grunnskole, påpekte at dokumentasjon er nyttig for å gi deltakere mulighet til å fortsette opplæringen ved en annen anledning, men at den har lite verdi ovenfor en potensiell arbeidsgiver så lenge kompetansen som dokumenteres er på et svært lavt nivå.

En av de sentrale dokumentasjonsmulighetene i det formelle utdanningssystemet er realkompetansevurdering. Flere av informantene i vår utredning peker på at realkompetansevurdering er et underbrukt virkemiddel for å gi deltakere dokumentasjon på kompetansen de har. Det påpekes også at realkompetansevurdering kan gjennomføres med tolk, men at denne muligheten også benyttes i for liten grad.

Vår kartlegging har vist eksempler på bruk av realkompetansevurdering. Et arbeidsrettet tilbud som gir opplæring etter et utvalg læreplanmål på videregående nivå har i samarbeid med fylkeskommunen etablert forsøk med å gjennomføre realkompetansevurdering i fullføringsfasen, for å kunne gi deltakere dokumentasjon på den kompetansen de har. Andre informanter etterlyser en utvidelse av fylkeskommunens mandat til å kunne gi realkompetansevurdering og dokumentasjon, selv uten fullført grunnskole. I tilbud C, hvor deltakere får undervisning på videregående nivå, etterlyses muligheter for å gi dokumentert delkompetanse til deltakere uten fullført grunnskole. Deltakere i tilbudet får foreløpig et opplæringsbevis som kan brukes videre i jobbsøking og som utgangspunkt for formalisering av kompetansen, for eksempel i et senere praksiskandidatløp.

Informanter i utredningen etterlyser også krav om dokumentasjon på fullført arbeidspraksis som tiltak i NAV. De peker på at det ikke er uvanlig at personer i vår målgruppe er «praksistrøtte» etter flere runder med korte praksisplasser, som ikke gir dokumentasjon på arbeidet det har gjort. Dette gjør det vanskelig å sikre progresjon etter et praksisopphold, fordi det er lite informasjon tilgjengelig om hva deltakeren har oppnådd. Flere informanter foreslår derfor å innføre et krav om dokumentasjon på gjennomført praksis, som kan lagres i NAVs systemer og tas i bruk i eventuelle søknadsprosesser.

Integrering av FOV i arbeidsrettede tilbud, bruk av realkompetansevurdering og krav om dokumentasjon på avlagt praksis vil også legge til rette for at deltakere kan bygge videre på kompetansen de har opparbeidet seg ved en senere anledning.

## Sammenheng med NAVs virkemiddelapparat

Flertallet av tilbudene som er blitt kartlagt i dette oppdraget eies av NAV, og NAV er en sentral samarbeidspartner i så å si alle tilbudene som er identifisert. Andre aktører på tilbudsfeltet peker på NAV som en helt nødvendig samarbeidspartner, for å identifisere mulige deltakere og for å sikre livsopphold. Samtidig er det flere som peker på utfordringer knyttet til å koble prosjekter til NAVs virkemiddelapparat og rammebetingelser.

De største utfordringene er knyttet til livsopphold og flere peker på at det er svært vanskelig å skape økonomiske insentiver for å delta i kvalifiseringsløp. Flere av tilbudene som er kartlagt retter seg i stor grad mot deltakere i introduksjonsprogrammet, som har rett på introduksjonsstønad. Å rette seg mot denne gruppen er naturlig, nettopp fordi livsopphold for deltakerne er sikret frem til retten på introduksjonsprogram utgår, i tillegg til at rett på norskopplæring sikrer finansiering av tjenester fra voksenopplæringen. Mange andre deltakere i arbeidsrettede tilbud har brukt opp sine rettigheter etter integreringsloven, og mottar økonomisk sosialhjelp fra NAV. Tilbudene blir da gjerne gitt av NAV som arbeidsmarkedstiltak for å sikre livsopphold i form av tiltakspenger.

Satsene for tiltakspenger blir av våre informanter pekt på som for lave til å fungere som insentiv for å delta i tiltak. Flere av våre informanter viser til at mottakere av økonomisk sosialhjelp gjerne har gjennomgått en utfordrende periode hvor de innrettet seg etter stønaden de mottar og har fått hverdagen til å gå opp. Endringer i inntekt, i form av en overgang til tiltakspenger, oppleves gjerne som destabiliserende. Det blir også påpekt at ikke alle er klar over at tiltakspenger kan kombineres med økonomisk sosialhjelp, og opplever dermed overgangen som et betydelig kutt i inntekt.

Livsoppholdsutvalget kom med flere anbefalinger knyttet til NAVs muligheter for å gi livsopphold. For det første, ble det anbefalt et forsøk hvor det etableres en kommunal grunnskolestønad på 2G årlig ved fulltids grunnskoleopplæring for voksne/FVO, og med tildeling basert på en individuell vurdering av behov. Utvalget anbefalte også utvidelser av opplæringstiltaket og KVP, slik at disse kan tas i bruk for voksne med rett på grunnskoleopplæring. Gitt at det fremdeles er utfordringer knyttet til å skape økonomisk forutsigbarhet for deltakere i kvalifiseringsløp som går over flere år, hvilket påvirker både rekruttering til og fullføring av slike tilbud, peker denne utredningen på at disse anbefalingene bør vurderes nærmere.

Begrensninger i varighet på tiltak medfører også utfordringer, både for å sikre deltakerne livsopphold og økonomisk forutsigbarhet, men også for å skape effektive tilbud. Selv om forskriften knyttet til arbeidsmarkedstiltaket arbeidstrening åpner for at varigheten kan tilpasses individuelle behov, rapporterer representanter fra praksisfeltet i vår utredning av arbeidspraksis sjeldent gis i mer enn 3



måneder, og det uttrykkes mye frustrasjon over denne opplevde begrensningen. En informant peker på at for de personene som står lengst unna arbeidsmarkedet, kan selv 1 ½ år være for kort:

*En vet at mange trenger lange løp. Arbeidstreningsperioden er maks 1 ½ år, for personer med nedsatt arbeidsevne. Mange ganger kunne tenke seg at hvis det går bra et sted, så burde en ha mulighet til å gi det hos samme arbeidsgiver enda lenger.*

Våre informanter argumenterer for at denne målgruppen har behov for en mye lenge praksisperiode for å få utbytte av tiltaket: for å utvikle arbeidslivskompetanse, kjennskap til en bransje og få mulighet for å bygge relasjon til arbeidsgiver. Tidsbegrensningene fører ifølge våre informanter til at deler av målgruppen gjennomfører mange korte praksisperioder, ofte på lignende eller samme arbeidsplass, uten å få utbytte av disse erfaringene. Dette fører til manglende mestringfølelse, lav motivasjon og mistillit til NAV systemets evne til å hjelpe dem nærmere arbeidsmarkedet.

Begrensningene i varighet fører også til at veiledere i NAV ser det som nødvendig å skape et «lappeteppe av løsninger» for å sikre livsopphold for brukere som deltar i tilbud.

Vi erfarer også at det er stor lokal variasjon i hva slags tiltak som gis ved ulike NAV kontor, samt i fortolkninger av regelverk og vurderinger av mulighetsrommet innenfor NAV rammebetingelser, og at dette er til frustrasjon for andre samarbeidspartnere, spesielt voksenopplæringen. For eksempel ser vi stor variasjon i bruk av kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønning. Mens representanter for enkelte lokale NAV kontor bruker kvalifiseringsprogrammet som tiltak for denne målgruppen, også for å finansiere livsopphold mens en deltar i kombinasjonsforsøket, peker andre på at denne målgruppen helt tydelig ikke kvalifiserer for dette tiltaket, og dermed ikke kan ta i bruk kvalifiseringsstønning som livsopphold.

Våre informanter oppfatter videre at NAVs virkemiddelapparat ikke er tilrettelagt for den lavere enden av vår målgruppe, og at det dermed er svært få virkemidler tilgjengelig for veiledere. En representant fra et lokalt NAV kontor som deltok i utredningen så dette som en stor utfordring:

*«Jeg skjønner ikke hvordan de med under A2 i norskferdigheter skal komme i arbeid. Det finnes jo ingenting for dem [i NAVs virkemiddelapparat].»*

Flere av våre informanter peker på behovet for å gjøre norskopplæring tilgjengelig ved alle NAV-kontor for de under A2-nivå. Dermed kan en løfte denne delen av målgruppen opp til de delene av virkemiddelapparatet som blir tilgjengelig med norskferdigheter på et slikt nivå.

## Arbeidslivet som formidlings- og opplæringsarena

Arbeidslivet har blitt påpekt som en viktig opplæringsarena for målgruppen. Basert på kartleggingen, ser vi tre strategier for å styrke bruken av slike arenaer som kan videreutvikles: koordinering av kontakt, oppgaveglidning, og opprettelse av interne praksisplasser.

Mange av tilbudene som er kartlagt, inkludert lokale forsøk med FVO, samarbeider tett med lokale arbeidsgivere for å skaffe praksisplasser. I tillegg har NAV sine lokale markedskontakter som samarbeider med arbeidsgivere om inkluderende rekruttering og bruk av arbeidspraksis og arbeidstrening. Vår vurdering er at samarbeidet mellom tilbudseiere og arbeidslivet kan forbedres betraktelig. Både arbeidsgivere og tilbudseierne peker på at kontakten med arbeidsgivere bør

koordineres i større grad. Praksisfeltet erfarer at «både store og små arbeidsgivere ringes ned av ivrige førstelinje-rådgivere som søker praksisplass» og at dette i praksis fører til at ulike tilbud konkurrerer om praksisplasser for sine deltakere. For arbeidsgiversiden oppleves dette som kaotisk og tidkrevende. Arbeidsgivere ønsker, så langt det er mulig, tydelige kontaktpunkt og mindre variasjon i støtten, veiledning og oppfølging som gis fra tilbudssiden.

Vi har også pekt på eksempler på tilbud som samarbeider med arbeidsgivere for å skape jobber eller praksisplasser, gjennom jobbsnekring eller oppgaveglidning. Spesielt samarbeidet med kommunen som arbeidsgiver for å skape praksisplasser for ufaglærte, samtidig som ansatte faglærte avlastes, mener vi bør vurderes for oppskalering eller utprøving i andre kommuner.

Den andre strategien knyttet til bruk av arbeidslivet som opplæringsarena er gjennom opprettelsen av interne praksisplasser. Flere av prosjektene vi har kartlagt har opprettet egne tjenester, for eksempel kjøkken som produserer skolemat, for å kunne tilby deltakere praksisplasser som både fremstår som realistiske stillinger, men som samtidig er tilstrekkelig tilrettelagt og tilbyr opplæring i språk og arbeidslivskompetanse. Flere av disse er knyttet til tjenester kommunen kan kjøpe.

Denne metoden fremstår som svært viktig for delen av målgruppen med lavest norskferdigheter. Gitt at arbeidsgivere ofte setter krav om norskferdigheter på A2-nivå, om ikke høyere, for å gi praksis, er tilbudsarrangører helt avhengig av å kunne opprette egne praksisplasser for kunne ta i bruk arbeidsplass som opplæringsarena for de svakeste i vår målgruppe. Flere av våre informanter ønsker muligheter for å skape flere slike praksisplasser, for å kunne tilby flere i målgruppen arbeidserfaring og en alternativ opplæringsarena, i tillegg til erfaringer av å mestre og å kunne bidra i lokalsamfunnet.

## Muligheter for å åpne tilbud for større del av målgruppen

Vår kartlegging viser at eksisterende tilbud i stor grad kun treffer øvre sjikt av vår målgruppe, og at norskferdigheter er barrieren som oftest utelukker personer fra å delta i tilbud. Krav om norskferdigheter på A2-nivå er vanlige av flere grunner. For det første peker praksisfeltet på at det er utfordrende å gi norskopplæring til de med lavest ferdigheter. Erfaring fra praksisfeltet tilsier at denne gruppen gjerne trenger en annen pedagogisk tilnærming, og at denne kompetansen ikke alltid er tilgjengelig. For det andre er det krevende å tilpasse innholdet i et tilbud etter flere ulike opplæringsbehov samtidig. Ved å sette et krav om A2 begrenses variasjonen i målgruppen betydelig.

Vår utredning viser også at arbeidsgivere ofte har krav om norskferdigheter på A2-nivå for å stille med praksisplasser. Språkkravene betyr at de med lavest norskferdigheter i stor grad utelukkes fra tilbud som kan gi dem arbeidserfaring og kompetanse. Dersom rettighetene til norskopplæring er brukt opp er de i stor grad også utelukket fra tilbud som gir norskopplæring.

Et sentralt virkemiddel for å åpne tilbud for en større del av målgruppen vil dermed være å

- ◆ senke språkkravene i eksisterende tilbud, eller
- ◆ tilby tilrettelagt norskopplæring for de med lavest ferdigheter, for å dermed gi dem tilgang til eksisterende tilbud.

Flere av våre informanter har også påpekt at rekruttering innenfor denne gruppen er svært krevende. Det er utfordringer knyttet til å identifisere relevante kandidater fra NAVs portefølje, hvilket gjør at tilbud ofte retter seg mot andre tilbud hvor arrangørene allerede har god oversikt over deltakerne, for eksempel introduksjonsprogrammet eller Jobbsjansen. Mange av kandidatene til arbeidsrettede tilbud

er mottakere av økonomisk sosialhjelp, hvilket betyr at de har mindre kontakt med sine NAV-veiledere enn arbeidssøkere. Praksisfeltet melder videre at veilederne som jobber med sosialhjelpsaker har lite informasjon om brukerne, samt store porteføljer og svært begrenset kapasitet til å søke gjennom disse for å finne relevante kandidater. Flere av våre informanter etterspør ekstra ressurser tilknyttet tilbud som kan gå gjennom porteføljene for å identifisere relevante kandidater.

Det nevnes også utfordringer knyttet til selve rekrutteringsfasen og at deler av målgruppen er vanskelig å motivere. Dette skyldes for eksempel manglende livsopphold fra NAVs side, et ønske i målgruppen om å finne arbeid snarest, heller enn å bruke til på opplæring, samt manglende motivasjon og tillit til NAV systemet.

## 6. Oppsummerende diskusjon

---

*I dette kapitlet oppsummerer vi funnene fra vår utredning og diskuterer implikasjoner for videre utvikling av tilbudsfeltet, så vel som for videre forskning.*

*Vi presenterer videre våre anbefalinger for å sikre at målgruppens behov møtes i større grad. Her ser vi først på anbefalinger knyttet til muligheten for å skape sammenheng mellom det fremtidige FOV-tilbudet og lokalt utviklede, arbeidsrettede tilbud. Deretter diskuterer vi våre forslag til et forsøk med samarbeid mellom kommune, NAV og voksenopplæring for å skape arbeidsrettede tilbud som integrerer opplæring etter læreplanene for FOV, og hvordan et slikt forsøk eventuelt bør innrettes.*

*Til slutt diskuterer vi mulige endringer som uavhengig av et slikt forsøk vil kunne styrke tilgangen på tilbud som er tilrettelagt for deltakernes behov, knyttet til blant annet samarbeid mellom VO og NAV, samarbeid med arbeidslivet, muligheter for økt bruk av dokumentasjon og justeringer i NAVs virkemiddelapparat.*

### 6.1 Et tilbudsfelt som ikke tilstrekkelig dekker målgruppens behov

---

Vårt mandat var å kartlegge arbeidsrettede kvalifiseringstilbud, som inneholder elementer av norskopplæring, kvalifisering/opplæring, og arbeidspraksis. Vår utredning viser at en slik kombinasjon er sjelden. Vi finner at tilbudsfeltet fremdeles preges av et skille mellom tilbud som har mål om å gi deltakerne formelle kvalifikasjoner, og tilbud som har som mål å sikre overgang til arbeid. Blant de mer arbeidsrettede tilbudene, kan vi videre skille mellom tilbud som søker å adressere barrierer på arbeidsgiversiden, og tilbud som søker å heve kvalifikasjonene hos deltakerne.

Det er vår vurdering at eksisterende tilbud ikke dekker målgruppens behov. Målgruppen er heterogen og innad finnes personer som står i svært ulik avstand fra varig arbeidstilknytning og har ulike barrierer som må adresseres på veien. Vår kartlegging viser at tilbudene som finnes i stor grad retter seg mot øvre sjikt av målgruppen, altså de som har kortere vei frem til arbeid. Det finnes svært få tilbud som retter seg mot de som står aller lengst unna, grunnet norskferdigheter, manglende grunnleggende ferdigheter, lite eller ingen arbeidserfaring, helseutfordringer, omsorgsansvar osv. Det er etter vår vurdering behov for at nasjonale myndigheter i større grad legger til rette for at flere slike tilbud utvikles, dersom denne gruppen skal ha mulighet til varig arbeidstilknytning.

### 6.2 Hva skal til for å møte målgruppens behov?

---

Basert på kartleggingen av tilbud, i tillegg til en vurdering av rammebetingelsene tilbudene eksisterer innenfor, ser vi flere muligheter for å bedre møte målgruppens behov og for å sikre at flere får tilbud. I de følgende avsnittene vil vi diskutere anbefalinger til videreutvikling av feltet. Her ser vi på:

1. Mulighetene for å skape lokale koblinger mellom utdanningsrettede og arbeidsrettede tilbud
2. Mulighetene for å legge til rette for flere lokalt utviklede tilbud rettet mot målgruppen

3. Endringer knyttet til rammebetingelsene for aktørene på feltet, som vil gjøre det enklere å utvikle og gjennomføre tilbud rettet mot målgruppen.

## Muligheter for å gi arbeidsrettede tilbud i kombinasjon med FOV

Den foreløpig siste rapporten fra følgeevalueringen av forsøket peker på at mens modulstrukturen ser ut til å fungere godt for faglig sterke deltakere, opplever praksisfeltet det som mer krevende å tilrettelegge for deltakere med lav progresjon, og lave faglige eller norskspråklige ferdigheter (Lerfaldet et al., 2022). Praksisfeltet viser til at helseproblemer og omsorgsansvar gjør full progresjon vanskelig for mange i målgruppen.

Forsøket tilbys også hovedsakelig som klasseromsundervisning, på dagtid i ukedagene. Tilbudene så langt har inneholdt lite praksis og alternative undervisningsformer. Forsøket bærer også preg av svært ulike fortolkninger av ordningen. Mens informanter i følgeevalueringen har pekt på at læreplanene i for liten grad legger til rette for et godt læringsutbytte for deltakere med lave lese- og skriveferdigheter ved oppstart, er det enkelte informanter fra vår utredning som argumenterer for at forsøkslæreplanene gir nok handlingsrom til å tilstrekkelig tilpasse opplæringen i de lavere modulene. Gitt at det er en del av vår målgruppe som ikke kan forventes å oppnå vitnemål fra grunnskole, er det bekymringsverdig at evalueringen har vist at få opplæringsentre utsteder kompetansebevis for enkeltmoduler (Lerfaldet et al., 2022).

Gitt viktigheten av grunnskoleopplæring for vår målgruppe, er det naturlig å inkludere modulstrukturert FOV i diskusjonen av hvordan det fremtidige tilbudsfeltet bør innrettes. Samtidig arbeides det allerede med innføringen av FOV i HK-Dir, og mulighetene for å i større grad tilrettelegge for deltakere med svak progresjon er et av satsningsområdene i dette arbeidet. Prosessen med å utvikle nye læreplaner for FOV har foregått parallelt med vår utredning. Følgeevalueringen av forsøket vil videre komme med egne anbefalinger til hvordan modulbasert forberedende voksenopplæring bør gjennomføres. Vår utredning gjør ingen helhetlig vurdering av FOV for denne målgruppen, men peker i stedet på både muligheter og behov for å legge til rette for at FOV kan kombineres med, og integreres i, arbeidsrettede tilbud, og suksesskriterier og barrierer som er avgjørende for en slik kobling.

Informanter fra VO argumenterer for at denne gruppen har behov for grundigere kartlegging og karriereveiledning i opplæringsløpet. Det er et ønske om å kunne sette tydelige mål ved inntak, gi karriereveiledning gjennom løpet opp mot disse målene, og å kunne justere målene underveis, ved behov. Praksisfeltet argumenterer for at det er mange i denne målgruppen som gis tilbud om grunnskole uten at det finnes en tydelig forståelse for hva formålet med grunnskoleopplæring er. Grunnskole beskrives gjerne som et tilbud som gis passivt, i mangelen på noe annet å tilby. Det uttrykkes derfor et ønske om flere muligheter for å kartlegge behov, mål og forutsetninger. I denne prosessen pekte våre informanter på behovet for et alternativ til et fullt grunnskoleløp, dersom kartlegginger og brukerevalueringer viser at å fullføre ikke er realistisk eller hensiktsmessig.

Basert på tilbakemeldinger fra praksisfeltet, foreslår vi at FOV kan kombineres med et alternativ på to ulike måter:

1. Muligheten for å ved inntak, på grunnlag av grundig kartlegging fra voksenopplæringen og tilstrekkelig brukermedvirkning, gi tilbud om et tilrettelagt løp bestående av grunnmodul, modul 1 og modul 2 i sammenheng med, eller integrert i, et arbeidsrettet tilbud. Det

arbeidsrettede tilbudet er enten i regi av NAV, eller av en tilbyder som selger tjenesten til NAV. Deltakeren får et løp bestående av opplæring etter læreplanene for FOV, norskopplæring og arbeidspraksis, og kompetansebevis ved avslutning av modul 2. Opplæring gis enten vekselvis på skole og arbeidsplass, eventuelt utelukkende på arbeidsplassen. Deltakeren har mulighet for å fullføre modul 3 og 4 ved en senere anledning.

2. Mulighet for ny kartlegging og karriereveiledning ved fullføring av modul 2 for alle deltakere, og for å her vurdere overgang til et arbeidsrettet tilbud, dersom det ikke anses som realistisk eller hensiktsmessig å gå videre med opplæringsløpet. En slik struktur vil bidra til å forbedre overgangen fra FOV til et annet tilbud, samt tilrettelegge for at brukeren kan gå tilbake til et formelt opplæringsløp ved en senere anledning.

Disse scenarioene bygger på en forståelse blant praksisfeltet om at noe grunnskoleopplæring har en egenverdi, utover verdi som nødvendige steg for å kunne oppnå sluttkompetanse. Dette bygger på en forventning om at formell opplæring vil både kunne bidra til kompetanseutvikling innen arbeidsrettede tilbud, men også ha positiv effekt for deltakerne i bredere forstand, for eksempel ved å gjøre dem bedre rustet til å orientere seg i samfunnet. Det er derfor et ønske om at alle i målgruppen skal kunne gjennomføre noe grunnskole, men at for deler av gruppen vil det kun være snakk om enkelte moduler, tilrettelagt for deres forutsetninger og gjerne i kombinasjon med noe annet, slik at løpet oppleves som et alternativ til et utdanningsrettet løp. Det argumenteres derfor for at det bør samarbeides lokalt for å skape koblinger mellom FOV og andre tilbud, ved å integrere kompetanssmål i arbeidsrettede tilbud, for slik å gi delkompetanse.

Det er vår vurdering at det som en del av implementeringen av FOV bør utforskes hvordan det kan legges til rette for samarbeid mellom FOV og lokale, arbeidsrettede tilbud, som gjør det mulig å integrere opplæring etter FOVs læreplaner. Videreutviklingen av slike arbeidsrettede tilbud lokalt diskuteres i neste avsnitt.

## 6.3 Utvikling av lokalt forankrede arbeidsrettede tilbud

---

Vår utredning har vist at tilbudene som i større grad møter målgruppens behov er svært lokale. Tidligere utredninger og evalueringer har også pekt på stor lokal variasjon i tilbud som enten er landsdekkende eller finnes i flere steder av landet, som introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen. Lokale ulikheter i fortolkning og gjennomføring har også blitt påpekt i følgeevalueringen av forsøket med FVO (Lerfaldet et al 2022). Videre merker vi oss lokal variasjon i fortolkning av NAVs handlingsrom opp mot denne gruppen. Disse ulikhetene fører til at målgruppen har ulik tilgang på tjenester, avhengig av hvor de bor, og dermed ulike muligheter for å få varig arbeidstilknytning.

Utredningen vår viser også at innenfor de ordningene som finnes i dag, er det en tendens til at tilbud retter seg mot øvre sjikt av målgruppen, og at en rekke formelle og uformelle inntakskrav gjør at de som står lengst fra arbeidsmarkedet ikke får tilbud.

For å kunne gi tilbud til flere, og til en større del av målgruppen, vil et relevant grep være å legge til rette for at det opprettes lokale, arbeidsrettede tilbud, som kan både fungere som alternativ til, og gis i kombinasjon med, FOV, enten med enkeltmoduler og enkeltfag eller flere fag og moduler. Vår vurdering er at det bør legges til rette for at det opprettes lokale samarbeid mellom relevante aktører for å opprette et arbeidsrettet tilbud, heller enn å oppskalere eller videreutvikle konkrete tilbud, av flere grunner:

- a. Tilbudet bør utformes slik at det reflekterer regionale behov i arbeidsmarkedet
- b. Målgruppen er svært heterogen, og det er behov for mer enn én vei til arbeidsmarkedet. Tilbudene som utformes bør bygge på en vurdering av den lokale målgruppens behov, sett opp mot behovene i arbeidsmarkedet.
- c. Det er stor forskjell i ressurser og kompetanse blant lokale aktører. Dette gjelder både voksenopplæringscenter og NAV. Tilbudene som utvikles bør bygge på den kompetansen som finnes blant lokale aktører.

For at slike lokale samarbeid skal fungere, er det nødvendig å sikre en tydelig rolle- og ansvarsfordeling. Det er nødvendig at en aktør har koordineringsansvar og tydelig beslutningsmyndighet til å drive samarbeidet fremover. Samtidig er det viktig at alle parter i samarbeidet føler eierskap til prosjektet. Ovenfor deltakerne, er det viktig å avklare hvem som har hovedansvar for oppfølging, slik at deltakeren har et fast kontaktpunkt og opplever kontinuitet, samtidig som det er mulig å trekke inn videre oppfølging fra andre relevante aktører. Som tidligere nevnt, utvikles det for tiden flere modeller for samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om fag- og yrkesopplæring. Vi anser det som hensiktsmessig å gjennomføre lignende forsøk med samarbeid om nye, arbeidsrettede kvalifiseringsløp for denne gruppen. Et slikt forsøk vil igjen kunne legge grunnlag for samarbeidsmodeller og utvikling av en veileder for samarbeid mellom kommuner, NAV og VO om innføring av FOV og mulighetene for å skape nye arbeidsrettede løp, lignende veilederen som finnes knyttet til samarbeid om introduksjonsprogram.<sup>47</sup> Det bør vurderes om et slikt forsøk kan gjennomføres som del av IMDis TUKKI-ordning, eller om den må gjennomføres uavhengig av denne ordningen.

## Avgrensning av et nytt forsøk

Et eventuelt forsøk med utvikling av lokale tilbud bør legge visse føringer, for å sikre at målgruppens behov møtes. Blant annet mener vi det vil være nødvendig å spesifisere at tilbudene bør kunne tilrettelegge for ulike norskferdigheter, men ikke operere med inntakskrav knyttet til norskknivå.

En slik ordning bør videre spesifisere at tilbudene som utvikles må kombinere arbeidspraksis og opplæring i praksis/på arbeidsplass med norskopplæring og formell opplæring, etter læreplanene for FOV. Opplæring bør gis på grunnlag av realkompetansevurdering og det bør stilles krav om at både opparbeidet kompetanse og gjennomført praksis dokumenteres.

Det bør gis rom for at innretting og innhold i tilbudene utvikles lokalt, men med enkelte føringer. For eksempel, bør samarbeidsaktørene bli bedt om å avklare hvilken aktør som stiller med prosjektleder og hva slags beslutningsmyndighet denne aktøren har. Rolle-, oppgave og ansvarsfordeling bør også avklares før forsøket igangsettes lokalt. Lokale samarbeid bør også bli bedt om å gjennomføre en vurdering av hvorvidt tilbudet skal fokusere på:

- a. arbeidsgiversiden, for eksempel i form av oppgaveglidning for å skape flere ufaglærte jobber
- b. brukerne, i form av å gi yrkesrettet delkompetanse, knyttet til lokale behov.

Gitt at tilbudet skal rettes mot de med svært lave norskferdigheter, anbefaler vi at det som del av prosjektet opprettes interne praksisplasser/læringsverksted, hvor deltakere kan utvikle språklig og

---

<sup>47</sup> <https://www.imdi.no/contentassets/f3421621db2840cd99f0b925c0212d0d/veileder-om-samarbeid-mellom-kommunen-og-arbeids--og-velferdsetaten-om-introduksjonsprogrammet.pdf>

faglig kompetanse, før en eventuell overgang til ekstern praksis. Som del av prosjektet bør aktørene også utarbeide en koordinert samarbeidsmodell ovenfor lokale arbeidsgivere.

Lokale samarbeid bør også gjøre en vurdering av hvilke arbeidsmetoder som skal tas i bruk. Flere av tilbudene vi har studert bruker metoder hentet fra Supported Employment (SE) og Individual Placement and Support (IPS) og erfarer god effekt av disse. Begge metodene tar i bruk tett oppfølging av deltakere, både i kvalifiseringsløpet og etter avgang, som flere fra praksisfeltet påpeker som nødvendig for denne målgruppen. Vi anser det som hensiktsmessig at også nye lokalt utviklede tilbud inkluderer elementer fra disse metodene, og at det avsettes midler til å finansiere oppfølgingen.

Som vi vil diskutere senere i dette kapittelet, finnes det, til tross for utbredt forskning på feltet, utilstrekkelig datagrunnlag for å identifisere hva slags tiltak og hvilke metoder som er mest effektive for å hjelpe denne målgruppen. Selv metoder som SE og IPS, viser blandede resultater i forskningen som har blitt gjennomført (se for eksempel Berg et al 2021)<sup>48</sup>. Vi anser det dermed som svært viktig at et forsøk som det som beskrives over blir evaluert, for å belyse erfaringer med samarbeid og tilbudsutvikling, samt for å bygge kunnskapsgrunnlaget knyttet til bruk av ulike tiltak innad i tilbudet, og bruk av metoder fra modeller som SE og IPS.

## 6.4 Endringer i rammebetingelser

---

Utover mulighetene for å utvikle nye, lokale arbeidsrettede tilbud, og for å skape koblinger mellom disse og FOV, har vår utredning belyst flere aspekter ved rammebetingelsene som hemmer utviklingen av og samarbeid om tilbud rettet mot målgruppen. Dette er rammebetingelser som vil kunne påvirke utviklingen av nye tilbud, slik vi har beskrevet over, men som også gjør seg gjeldene i tilbudsfeltet i dag. Vi vil derfor påpeke noen av disse barrierene, og foreslå mulige løsninger.

### Samarbeid mellom NAV og opplæringssektoren

Samarbeidet mellom NAV og kommunal og fylkeskommunal voksenopplæring har blitt påpekt som en barriere for utviklingen og gjennomføringen av arbeidsrettede opplæringstilbud i lengre tid. Også i denne utredningen pekes det på som en sentral utfordring, knyttet til ulike mandat og syn på måloppnåelse, ulike regelverk, manglende forståelse for hverandres arbeidshverdag osv. Det beskrives som utfordrende å dele informasjon og kommunisere om konkrete deltakere i tilbud. Begge parter erfarer manglende fleksibilitet hos den andre for å kunne tilrettelegge for brukergruppen. Mens aktører fra NAV sier de opplever manglende fleksibilitet fra VO til å kunne tilrettelegge timeplan for den enkelte bruker, rapporterer aktører fra VO at NAVs systemer er lite fleksible i forhold til å kunne identifisere relevante kandidater til et tilbud, og at mulighetene for å gi livsopphold gjennom et opplæringsløp ikke er tilstrekkelige.

Samtidig er dette et felt i endring. Det er blitt igangsatt flere forsøk i senere tid for å utforske og forbedre samarbeidet mellom aktørene, blant annet flere pågående forsøk, i regi av både NAV og IMDi, knyttet til samarbeid om fag- og yrkesopplæring for voksne. Selv om målgruppen for disse forsøkene er annerledes, vil erfaringene fra disse forsøkene kunne ha ringvirkninger for vår målgruppe. Samtidig er det etter vår vurdering også hensiktsmessig å utvikle modeller for samarbeid

---

<sup>48</sup> (Berg et al., 2021)



spesifikt knyttet til denne målgruppen, fordi økt behov for tilrettelegging og tett og helhetlig oppfølging vil kreve andre samarbeidsformer.

## NAV's virkemidler for målgruppen

Vår utredning viser at det er få arbeidsmarkedstiltak i NAVs portefølje som er rettet mot vår målgruppe, og flere av våre informanter peker på at NAVs systemer ikke er godt nok utformet for de som står lengst fra arbeidsmarkedet. Aktører fra NAV peker på at de har få virkemidler de kan ta i bruk og at denne gruppen oppleves som mest utfordrende å hjelpe.

For å kunne gi tilbud til flere i denne målgruppen gjennom NAV vil det være nødvendig å se på endringer i rammebetingelsene. For eksempel peker flere av våre informanter på at varigheten i enkelte NAV-tiltak ikke er realistisk for målgruppen. Praksisen med å begrense arbeidspraksis til tre måneder er det vanligste eksempelet. Her anser vi det som hensiktsmessig å utforske hvorvidt det kan differensieres for denne målgruppen innenfor NAVs tiltaksportefølje, for eksempel ved å gi tiltak av lengre varighet. Livsoppholdsutvalget påpekte også at varigheten på enkelte tiltak ikke var hensiktsmessig for denne målgruppen, og anbefalte endringer i forskrifter slik at det blir mulig å ta i bruk for eksempel opplæringstiltaket og KVP for å finansiere grunnskole for voksne. Videre anser vi det som nødvendig å tydeliggjøre handlingsrommet som allerede finnes i forskriftene til å tilrettelegge for individuelle behov.

Det påpekes også at det flere steder ikke finnes tiltak gjennom NAV rettet mot brukere med svært lave norskferdigheter. Dette ble også påpekt i Riksrevisjonens rapport i 2019. Flere steder tilbys språkkurs fra A2-nivå, og mange arbeidsmarkedstiltak stiller språkkrav på A2-nivå. Et norskopplæringstiltak rettet mot de med lavest ferdigheter vil potensielt kunne løfte brukere opp til et nivå hvor de får utbytte av større deler av porteføljen.

## Koordinert innsats ovenfor arbeidsgivere

Utredningen peker på utfordringer knyttet til samarbeid med arbeidsgivere om praksisplasser for målgruppen. Fra arbeidsgivernes side oppfattes denne innsatsen ofte som lite koordinert. De opplever å bli kontaktet av flere lokale aktører som ønsker praksisplasser og stor variasjon i hvordan praksisen gjennomføres og hva slags oppfølging som gis, både til deltakere og arbeidsgivere. Tilbudsarrangørene på sin side opplever at de ofte konkurrerer om de samme praksisplassene.

Arbeidsgivere uttrykker et ønske om en mer koordinert innsats, og færre kontaktpersoner, både i forhold til opprettelse av praksisplassen, men også i forhold til oppfølging av individuelle kandidater, i praksis og etter ansettelse. De etterlyser og tydelige roller og ansvar fra arrangørens side, i forhold til ressurser og oppfølging for arbeidsgivere.

Det er også utfordringer knyttet til å finne praksisplasser for deltakere med svært lave norskferdigheter. En del av våre informanter ønsket, som del av en koordinert innsats ovenfor arbeidsgivere, å utfordre kravene knyttet til norskferdigheter, vurdere muligheten for mer differensierte krav til de ulike norskferdighetene og å åpne for praksisplasser uten språkkrav.

Vår vurdering er at det også er nødvendig å tilrettelegge for at tilbud kan opprette interne arbeidsplasser for å gi praksis til de som står lengst fra arbeidsmarkedet og/eller har lavest norskferdigheter. Uten et slikt tiltak vil det være svært utfordrende å finne praksisplasser til denne

gruppen. Her finnes det eksempler på gode samarbeid mellom NAV, sosiale entreprenører og kommuner, hvor det opprettes interne arbeidsplasser, hvor deltakere kan utvikle kompetanse på en realistisk arbeidsplass. Eksempler på slike samarbeid er prosjekter hvor deltakere har praksis på kjøkken og produserer mat som leveres av kommunen, for eksempel til skoler eller barnehager.

## Styrking av kunnskapsgrunnlag og kompetanse

Målgruppen for vår utredning har lenge vært kjent som en gruppe både utdanningsfeltet og arbeid- og velferdsetaten sliter med å hjelpe. Vi finner allikevel at kunnskapen om gruppen og om hvilke virkemidler som er mest effektive for å hjelpe dem, er manglende.

Blant annet finnes det lite offentlig tilgjengelig informasjon som gjør det mulig å skape en oversikt over målgruppen. Oppdatert informasjon om gruppens størrelse og oppbygning mener vi vil være nødvendig for å grundig kunne vurdere hvor stort behovet er for nye tilbud, på lokalt nivå. Det vil også være verdifullt å forstå «brukerreisene» til målgruppen. I denne sammenheng vil det være relevant å undersøke faktorer som landbakgrunn, innvandringsårsak, botid, familiesituasjon og helse. Vi anser det og som hensiktsmessig å undersøke hvor stor del av deltakerne i introduksjonsprogrammet som faller inn under denne målgruppen ved inntak, og hvor stor andel som fremdeles er i målgruppen ved avslutning av programmet. Her vil det også være hensiktsmessig å gjennomføre en vurdering av i hvilken grad introduksjonsprogrammet er hensiktsmessig innrettet for å møte målgruppens behov, og hvorvidt det i større grad bør åpnes for forsøk med et 4. år for deltakere som trenger lenger tid for å nå sitt sluttmaal.

Praksisfeltet stiller også spørsmålstegn til hvorvidt det er godt nok kunnskapsgrunnlag for metodene og tiltakene som tas i bruk i tilbud rettet mot målgruppen. Det er et ønske om mer forskning på tiltak som morsmålsstøtte, SE/IPS og bruk av opplæring i praksis blant de svakeste i målgruppen. Aktører fra VO peker også på manglende kunnskap om innlæringsstrategier blant voksne uten skolegang og med lave norskferdigheter, og svært varierende kompetanse blant opplæringscenter knyttet til å jobbe med denne gruppen. Det er dermed behov for mer systematisk utprøving av pedagogiske metoder ovenfor elever i denne målgruppen.

## 6.5 Oppsummering

---

Utfordringene knyttet til å skape overgang til varig arbeidstilknytning blant innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse har vært kjent lenge. Samtidig er dette et felt i endring. Innføringen av FOV i 2024 representerer en viktig endring i tilbudsfeltet rettet mot målgruppen.

Hva slags betydning FOV vil ha for vår målgruppe vet vi ikke før ordningen er innført og evaluert. Det er allikevel vår vurdering at det bør tilrettelegges for å skape lokale koblinger mellom FOV og arbeidsrettede tilbud, slik at de arbeidsrettede tilbudene i større grad gir formell opplæring og dokumentert delkompetanse til deltakere som vurderes som å ikke ha forutsetninger for å fullføre forberedende voksenopplæring og videregående. Gitt oppfatningen av at målgruppen har større utbytte av opplæring som er praktisk og arbeidsrettet, samtidig som at det er stor verdi i noe grunnskoleopplæring, selv for de som ikke har forutsetninger for å fullføre, vil en slik kobling potensielt ha god effekt. Vår kartlegging viser videre at arbeidsrettede tilbud som kombinerer praksis, norskopplæring og opplæring etter læreplaner for 1-4 trinn er sjeldne, og at å utvikle slike tilbud er

utfordrende. En kobling med FOV fremstår dermed som lovende, selv om dette krever tett samarbeid mellom aktører som over lengre tid har funnet samarbeid krevende.

Vi anbefaler:

- ◆ gjennomføring av forsøk med midler med samarbeid mellom kommune, NAV og voksenopplæringen for å utvikle lokale tilbud som integrerer FOV i arbeidsrettede kvalifiseringsløp.
- ◆ Forsøket spesifiserer at tilbudet skal rettes mot deltakere med svært lave norskferdigheter og lite eller ingen formell kompetanse, ved at det ikke stilles krav til språk- eller fagkompetanse.
- ◆ Forsøket oppfordrer til bruk av konkrete arbeidsmetoder, som SE og IPS, og pedagogiske virkemidler som for eksempel morsmålsstøtte, ovenfor denne målgruppen
- ◆ Forsøket følgeevalueres og erfaringene brukes til å utvikle samarbeidsmodeller og veileder for samarbeid knyttet til innføring av FOV ovenfor innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse

Videre er det vår vurdering at selv med effektive koblinger mellom FOV og arbeidsrettede tilbud, vil det være nødvendig å gjøre vurderinger av rammebetingelsene for tilbud, spesielt knyttet til videreutviklingen av samarbeidsmodeller mellom NAV og VO, koordinering av samarbeid med arbeidslivet, bruk av NAVs virkemiddelapparat og styrking av kunnskapsgrunnet for tiltak og arbeidsmetoder.

Vi anbefaler derfor:

- ◆ fortsatt satsning på utvikling av samarbeidsmodeller mellom NAV og VO, spesielt knyttet til denne målgruppen og koblinger mellom FOV og arbeidsrettede tilbud
- ◆ utredning av mulighetene for å koordinere kommunikasjon og samarbeid med lokalt arbeidsliv
- ◆ utredning av mulighetene for å gjøre endringer i NAVs forskrifter for å i større grad kunne tilpasse tiltak til denne målgruppen, i tillegg til en tydeliggjøring av mulighetene som allerede finnes i tiltaksforskriften for å tilrettelegge etter individuelle behov
- ◆ større satsning på bruk av realkompetansevurdering
- ◆ vurdere mulighetene for å gjøre realkompetansevurdering etter læreplaner for videregående opplæring for personer uten grunnskolekompetanse, som dokumentasjon.
- ◆ Vurdere mulighetene for å kunne sikre at det gis dokumentasjon på praksis, og at dokumentasjon lagres i NAVs systemer.

# Litteratur

---

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022). *Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad*. Lovdata.no. <https://lovdata.no/nav/forskrift/2011-12-21-1471>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)*. Lovdata.no. [https://lovdata.no/nav/forskrift/2015-12-11-1598#PARAGRAF\\_7-2](https://lovdata.no/nav/forskrift/2015-12-11-1598#PARAGRAF_7-2)
- Berg, H., Hauge, K. E., Markussen, S., & Zhang, T. (2021). *Supported Employment eller «vanlig» oppfølging? Resultater fra et stort randomisert forsøk i NAV* (Frisch-rapport Nr. 2/2021).
- Dahle, M., & Jones, H. (2022). *Et helhetlig opplæringsløp. Underveisevaluering av kombinasjonsforsøket* (ideas2evidence-rapport 4:2022). ideas2evidence.
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2023). *Fullføringsreformen*. <https://hkdir.no/fullfoeringsreformen>
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Intruduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker—For hvem?* (Fafo-rapport 2017:31). Fafo.
- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å., & Seippel, Ø. (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring* (NOVA Rapport Nr. 7/13; NOVA Rapport, s. NOVA Rapport 7/13). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). <https://doi.org/10.7577/nova/rapporter/2013/7>
- Eide, H. M. K., Homme, A. D., Karlsen, M.-A., & Lundberg, K. (2016). *Integrering i praksis: Helse- og omsorgssektoren som opplærings- og kvalifiseringsarena for flyktninger og innvandrere* (Nr. 10–2016). Uni Research Rokkansenteret.
- Elgvin, O., & Svalund, J. (2020). *Kunnskapsoppsummering om tiltak for varig sysselsetting* (Fafo-notat 2020:06). Fafo.
- Flodgren, G. (2018). *Språkopplæring for voksne innvandrere med lite eller ingen skolegang: En systematisk oversikt over effektstudier* [Systematisk oversikt]. FHI.
- Hardoy, I., & Zhang, T. (2019). Fra flukt til etablering i det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 36(1–2), 55–78. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-01-02-04>
- Hernes, V., Bolvig, I., & Liljeberg, L. (2022). *Scandinavian integration policies for refugees. An updated comparative analysis of qualification and labour-market integration outcomes*. Nordisk Ministerråd.
- Høgestøl, A., Hageberg, E., Kristoffersen, E. M., & Skjervheim, Ø. (2022). *Resultatforskjeller mellom Jobbsjansen og intruduksjonsprogrammet* (ideas2evidence-rapport 13:2022). ideas2evidence.
- Højbjerg, A., Nielsen, S. K., Jakobsen, V., Thuesen, F., Thomsen, R. L., Saikku, P., Mesiäislehto, M., Korpi, T., Lorentzen, T., & Hardonk, S. (2023). *Barriers to employment for vulnerable groups in the Nordic countries*. HBS Economics og VIVE.
- Håpnes, T. (2016). *Innvandrerkvinner, en viktig ressurs for norsk arbeidsliv. Følgforskning av Levanger Arena Arbeid*. SINTEF.

- IMDi. (2022). *Tall og statistikk over innvandring og integrering*. Statistikk. <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2023). *Rundskriv nr. 07-2023. Tilskudd til utvikling av kommunale kvalifiserings- og integreringstiltak 2023*. IMDi.
- Jordell, H., Eggen, W., & Tønder, A. (2023). *Fylkeskommunens utfordringer og muligheter i å utvikle et kompetansetilbud for voksne*. (SØA-rapport Nr. 3–2023). Samfunnsøkonomisk analyse.
- Kunnskapsdepartementet. (2014). *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*.
- Kunnskapsdepartementet. (2023). *Prop. 57 L (2022-2023). Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*.
- Langøien, L. J. (2020). *Metoder for andrespråksopplæring av voksne innvandrere. En systematisk kartleggingsoversikt*. FHI.
- Leirvik, M., & Staver, A. B. (2019). *Fag og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* (NIBR-rapport 2019:2). NIBR.
- Lerfaldet, H., Elkrem, A., & Kristoffersen, E. (2022). *Forberedende voksenopplæring. Evaluering etter fire år med forsøk* (ideas2evidence-rapport 2:2022). ideas2evidence.
- Lerfaldet, H., Skutlaberg, L. S., & Høgestøl, A. (2019). *Rom for kvalitet. Sluttrapport fra følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019* (ideas2evidence-rapport 9:2019). ideas2evidence.
- Lerfaldet, H., Sætrang, S. G., Åsheim, K., & Marki, H. (2021). *Kvalifiseringsløp for voksne innvandrere. Utvikling av digital visuell veileder*. (ideas2evidence-rapport 5:2021). ideas2evidence.
- Liebig, T. (2009). *Jobs for Immigrants: Labour Market Integration in Norway* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 94; OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Bd. 94). OECD. <https://doi.org/10.1787/221336486778>
- Lillevik, R., & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogram* (Fafo-rapport 2018:35). Fafo.
- Liodden, T. M., Leirvik, M. S., & Holm, A. (2023). *Flyktningers møte med NAV. Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst*.
- Maximova-Mentzoni, T. (2019). Kvalifiseringstiltak for innvandrere og muligheter for Supported Employment. *Søkelys på arbeidslivet*, 36(1–2), 36–54. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-01-02-03>
- Meld. St. 16 (2015-2016). (2016). *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.
- Meld St. 21 (2020-2021). (2020). *Fullføringsreformen*.
- microdata. (2023, mai 30). *Microdata.no*. microdata.no. <https://www.microdata.no/>
- NAV. (2023). *Årsrapport 2022*.
- Nordhagen, I. C., Dahle, M., & Skutlaberg, L. S. (2015). *Gode grep i kvalifiseringsløp* (05:2015). ideas2evidence.
- NOU 2017:2. (u.å.). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*.

- NOU 2018:13. (2018). *Voksne i grunnskole og vgo—Finansiering av livsopphold*.
- OECD. (2019). *Getting Skills Right—Engaging Low-skilled adults in learning*.
- Områdesatsingene i Oslo. (2023). *Handlingsprogram 2023 delprogram sysselsetting*. Oslo kommune.  
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13478935-1683793815/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20v%20Oslo/Groruddalssatsingen/Groruddalssatsingen%202007-2016/Dokumenter%20Groruddalssatsingen/Handlingsprogram%202023%20Delprogram%20sysselsetting.pdf>
- Oslo kommune. (2023). *Årsmelding 2022 for områdesatsingene i Oslo*. Oslo kommune.
- Oslo VO Skullerud. (2020, november 4). *Pilotering av et nytt utdanningsløp på grunnskole for voksne innen arbeidsrettet løp skoleåret 2020-21*. <https://skullerud.oslovo.no/nyhetsarkiv/pilotering-av-et-nytt-utdanningslop-pa-grunnskole-for-voksne-innen-arbeidsrettet-lop-skolearet-2020-21/>
- Rambøll & Halogen. (2021). *Kartlegging av hvilke barrierer innvandrerkvinner opplever i møte med arbeidsliv*. Delprogram sysselsetting v NAV Søndre Nordstrand.
- Riksrevisjonen. (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid*.
- Skaalvik, E. M., & Skaalvik, S. (2013). *Skolen som læringsarena. Selvoppfatning, motivasjon og læring*. (2. utgave). Universitetsforlaget.
- SSB. (2023). *Befolkningens utdanningsnivå*. SSB.  
<https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/statistikk/befolkningens-utdanningsniva>
- Strøm, F., Lysen, J., & Kvalø, E. H. (2022). *Rekordmange overføringsflyktninger*. SSB.  
<https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/rekordmange-overforingsflyktninger>
- Søholt, S., Liodden, T., Leirvik, M. S., Vilhjalmsdottir, S., & Staver, A. B. (2020). *Åtte kommuner – åtte tiltak for integrering. Evaluering av kommunale integreringstiltak, delrapport 1 (2020:13)*. NIBR.
- Søholt, S., Liodden, T. M., Aasen, B., Vilhjalmsdottir, S., & Staver, A. B. (2020). *Kunnskapsoppsummeringer. Om fem strategier for å styrke overgang til arbeid og kvalifisering. Evaluering av kommunale integreringstiltak, delrapport 2 (2020:14; NIBR-rapport)*. NIBR.
- Søholt, S., Malmberg-Heimonen, I., & Tøge, A. G. (2020). *Fra prosessevaluering til pilotering. Evaluering av kommunale integreringstiltak. Delrapport 3 (2020:15)*. NIBR.
- Umblijs, J. (2020). *Kunnskapsoppsummering om deltakelse i arbeidslivet for kvinner med innvandrerbakgrunn (2020:2)*. Institutt for samfunnsforskning.
- Utdanningsdirektoratet. (2011). *Det felles europeiske rammeverket for språk: Læring, undervisning, vurdering*. Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet. (2020). *Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A. Rundskriv Udir-3-2012*. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/Udir-3-2012/>

- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Grunnskole for voksne*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/voksenopplaring/grunnskole/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Fakta om grunnskolen 2022-2023*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/fakta-om-grunnskolen/voksne-i-grunnskolen/>
- Volckmar-Eeg, M., & Vassenden, A. (2022). Et flipperspill i velferdsstaten: Innlåsing av innvandrere med «språkutfordringer» i NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 63(4), 260–277. <https://doi.org/10.18261/tfs.63.4.2>
- Wollscheid, S., Alne, R., Bergene, A. C., Karlstrøm, H., & Fossum, L. W. (2022). *Effekter av rasisme og diskriminering på integrering i arbeidslivet: En kunnskapsoversikt (2022:20)*. NIFU.

# Vedlegg 1. Oversikt over tilbudene

---

## 1. Jobbsjansen

### 1.1 Jobbsjansen Søndre Nordstrand

**Hvem eier tilbudet og hvem samarbeider?** Jobbsjansen Søndre Nordstrand drives av NAV.

Samarbeidet mellom NAV og voksenopplæringssettene står sentralt, og det samme gjør samarbeidet med arbeidsgivere om praksisplasser. Det er også ulike enheter internt i NAV som er involvert, ikke minst markedsavdelingen og deres kontakter med næringslivet.

For Jobbsjansen Søndre Nordstrand leverer VO norskopplæring og grunnskole, mens NAV skaffer praksisplasser med oppfølging i bedrift eller annen form for arbeidstrening. Informantene våre vektlegger at VO og NAV samarbeider tett på praksisnivå for å sikre en sammenheng mellom det deltakeren lærer i klasserom og på praksisoppholdet. Ettersom Jobbsjansen er en tilskuddsordning finansiert av IMDi, står også samarbeidet med IMDi sentralt i arbeidet deres.

**Hvem er tilbudene rettet mot?** Grunnskoletilbudet i Jobbsjansen Søndre Nordstrand er GAP ved Skullerud VO, hvor det er krav om «opp mot B1 muntlig og A2 skriftlig» (Oslo VO Skullerud, 2020).

**Hva består tilbudet av?** Tilbudet inneholder norskopplæring og arbeidspraksis. Jobbsjansen Søndre Nordstrand har i tillegg et tilbud om Grunnskole med arbeidspraksis (GAP), ved Skullerud VO. Informanten peker på at dette tilbudet ikke brukes i noen særlig grad. Informanten vår peker særlig på utfordringen med at grunnskole blir et veldig langt løp, som ikke er forenelig med den relativt kortvarige deltakelsen i Jobbsjansen. De peker også på utfordringer med å få deltakernes timeplan til å gå opp, fordi grunnskoletilbudet er vanskelig å kombinere med andre tiltak, med praksis og med deltakernes omsorgsforpliktelser.

**Hvordan er tilbudet innrettet?** Jobbsjansen Søndre Nordstrand har jobbet mye med en tilpasning av Supported Employment til målgruppen, og har utviklet en egen håndbok som de følger. De har også tatt inn elementer av «empowerment» og brukermedvirkning.

### 1.2 Jobbsjansen Molde

**Hvem eier tilbudet og hvem samarbeider?** Jobbsjansen Molde drives av Molde

Voksenopplæringsseter og Molde kommune. Informantene våre fremhever at de samarbeider tett med NAV. De har blant annet en jobbspesialist fra NAV tilknyttet i en 50 prosent stilling, og et samarbeid opp mot deltakernes NAV-veiledere. Ellers peker de på et samarbeid med kommunale og private arbeidsgivere, og ulike offentlige og frivillige organisasjoner.

**Hvem er tilbudene rettet mot?** Målgruppen er Jobbsjansen-målgruppen, kvinner med innvandrerbakgrunn som står langt fra arbeidslivet. Dette inkluderer både de med mye og lite utdanning. Jobbsjansen Molde har et krav om norsk på A2-nivå, og at deltakeren skal være motivert.



**Hva består tilbudet av?** Tilbudet har to ulike fagfelt og gruppeforløp – deltakerne deltar enten i et lengre praksiskandidatløp<sup>49</sup> på 1 ½ år innenfor barne- og ungdomsarbeid, eller ettårig kurs i matfag. Deltakerne med lite eller ingen utdanning går inn i matfag-tilbudet. Tilbudet inneholder norskundervisning, fagopplæring og arbeidspraksis med tett oppfølging. Jobbsjansen Molde har i tillegg opplæring i grunnleggende ferdigheter (lesing, skriving, muntlig, arbeidslivskunnskap og IKT).

**Hvordan er tilbudet innrettet?** Jobbsjansen Molde har delt inn deltakerne i ulike grupper etter utdanningsnivå, norskferdigheter og arbeidserfaring. For gruppen med deltakere med liten eller ingen utdanning, arbeides det mye med språk, kunnskap om norsk arbeidsliv, og «realitetsorientering» av deltakerne. Matfag-kurset dokumenteres med et individuelt kompetansebevis med utvalgte kompetansemål fra læreplanene for matfag.

## 2. Tilskudd til utvikling av kommunale kvalifiserings- og integreringstiltak (TUKKI)

### 2.1 4. år i intro (Asker)

«4. år i intro» (Asker) er tilbud om et fjerde år med kvalifisering med mål om grunnskole, fagbrev eller delkompetansegivende sertifisering, for personer som trenger et fjerde år for å nå målet fra individuell plan i introduksjonsprogrammet.<sup>50</sup>

**Hvem eier tilbudet og hvem samarbeider?** 4. år i intro er et prosjekt drevet av NAV i Asker, i tett samarbeid med flyktningetjeneste, voksenopplæring og NAV. Undervisningen for praksiskandidatløpene gjøres av Folkeuniversitetet.

**Hvem er tilbudene rettet mot?** Tilbud er for personer som går ut av introduksjonsprogrammet etter tre år, og som har behov for et fjerde år for å komme i mål med kvalifiseringsløpet sitt. Dette er hovedsakelig personer som trenger et fjerde år for å fullføre grunnskole eller videregående skole, men også enkelte deltakere med lite skolebakgrunn som har mål om fagbrev på sikt, og trenger opplæring som gir delkompetanse i tråd med læreplanmål.

Kommunen, NAV og prosjektmidler sørger for fortsatt finansiering av livsopphold for deltakeren i prosjektperioden. Grunnskolen registreres som AMO-enkelt plass av NAV, noe som gir deltakeren muligheten til å søke om tiltakspenger.

En del av deltakerne i tilbudet har mål om fullført grunnskole. I tillegg tas det opp flere deltakere i tilbudet som har mål om fullført fagbrevløp eller å komme i mål med et praksiskandidatløp innenfor rammene av det ekstra året (evt. sammen med videre oppfølging fra NAV med f.eks. KVP) for å komme i mål. Dette vil i så fall etter vår vurdering dreie seg om en annen målgruppe enn de vi snakker om i denne rapporten.

---

<sup>49</sup> Praksiskandidatordningen er muligheten for å melde seg til fag- eller svenneprøve basert på «lang og allsidig praksis», heller enn opplæring i skole og læretid i bedrift. Fylkeskommunen avgjør om praksis kan godkjennes, og fem år med praksis nevnes som et krav (Utdanningsdirektoratet, 2020a).

<sup>50</sup> Vi har kartlagt et annet tilbud om et fjerde år i introduksjonsprogrammet, som er gått ut av tilskuddsordningen og over til ordinær drift i kommunen – se tilbudet «Fjerde året i introduksjonsprogrammet» under «Andre tilbud».

Tilbudet er for tiden finansiert av IMDis «Tilskudd til utvikling av kommunale kvalifiserings- og integreringstiltak», som siden 2019 har hatt ett satsingsområde knyttet til «lengre kvalifiseringsløp». I 2017 og 2018 var en tilsvarende satsing en del av Jobbsjansen, den såkalte «del C» (Lerfaldet et al., 2019).

**Hva består tilbudet av? Hvordan er tilbudet innrettet?** For personer som har mål om å fullføre grunnskolen, består tilbudet hovedsakelig av grunnskole. Det er ingen innslag av praksis for denne gruppen. For øvrige grupper består det av videregående opplæring, eller opplæring finansiert av NAV med mål om praksiskandidat eller fagbrev på jobb på sikt.

For deltakere som deltar på sertifiserende løp, skal delta på kurs som kan gi delkompetanse etter læreplanmål.

Tilbudet er allikevel ikke utelukkende en måte å finansiere livsopphold for deltakere i grunnskolen på. De har også utviklet oppfølgingsmetoder som skal være særlig egnet for deltakerne. Disse består blant annet av tett oppfølging, trekantsamtaler (deltaker, skole, NAV), og ellers en videreføring av rutiner fra det kommunale introduksjonsprogrammet eksempelvis bistand med øvrige behov og hjelp til å skaffe deltidsjobb for å sikre fortsatt finansiering. Prosjektet har rutiner for etteroppfølging for å følge opp personer etter avsluttet fjerde år, som skal sikre overgang til videregående utdanning.

## 2.2 Jakten på den skjulte diamant (Sandefjord).

Dette tilbudet inneholder arbeidspraksis, norskopplæring og opplæring etter læreplan for videregående skole, for kvinner som tidligere har vært i introduksjonsprogrammet eller Jobbsjansen. Arbeidsplassene er opprettet i regi av den sosiale entreprenøren i prosjektet.

**Hvem eier tilbudet og hvem samarbeider?** NAV og den sosiale entreprenøren Vintage Baby eier tilbudet. Det er et samarbeid med NAV-veiledere, karrieresenter, fylkeskommunen og arbeidsgivere. Informanten er også opptatt av relasjonen til kundene og til eieren av produksjonslokalene – i dette tilfellet Vintage Baby.

**Hvem er tilbudene rettet mot?** Tilbudet er for kvinner som tidligere har vært deltakere i introduksjonsprogrammet eller Jobbsjansen, men som fortsatt er i NAV-systemet, dvs. utenfor arbeidsmarkedet. Motivasjon vektlegges i rekrutteringen.

**Hva består tilbudet av?** Tilbudet består av arbeidspraksis, norskopplæring og opplæring i matfag etter læreplan for restaurant og matfag. Språkkurset gjennomføres på kjøkkenet en dag i uka. Det gis også et egenutviklet kurs om karriere, motivasjon og arbeid.

**Hvordan er tilbudet innrettet?** Grundig kartlegging med NAV og Vintage Baby. Deltakerne følges opp av lærere, men all opplæring skjer på kjøkkenet og på arbeidsplassen. Tilbudet etablerer nettverk mellom deltakerne for erfaring med og formidling til jobb.

Det er etablert en tiltakskjede for realkompetansevurdering med Fylkeskommunen. Fylkeskommunen har fått unntak (hjemlet i forsøk) fra kravet om bestått grunnskole for realkompetansevurdering etter læreplaner for videregående.

Deltakerne følges opp i etterkant av tilbudet av veiledere og Vintage Baby. Tilbudet gir dokumentasjon på opplæring og de målene i læreplanen (på videregående nivå) de har hatt opplæring i.

Prosjektet har fått tilskudd fra TUKKI og tidligere fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

## 2.3 Mersmak (Melhus)

Arbeidspraksis og norskopplæring, for kvinnelige flyktninger med lite utdanning og ingen arbeidserfaring. Arbeidsplassene ble opprettet i regi av tilbudet/prosjektet

**Hvem eier tilbudet og hvem samarbeider?** NAV. Viktige samarbeidspartnere er ulike avdelinger i NAV, lokalt næringsliv, voksenopplæringen, flyktningetjenesten og mange ulike enheter i kommunen. Ikke minst er de kommunale kundene som kjøper mat og kommunen som eier produksjonslokalene viktige for tilbudet.

**Hvem er tilbudene rettet mot?** Kvinnelige flyktninger, mange med lite utdanning og ingen arbeidserfaring. Livsopphold må sikres fra et annet tilbud, og tilbudet kan være en del av introduksjonsprogrammet, KVP, andre NAV-tiltak, eller deltakeren kan ha arbeid ved siden av.

**Hva består tilbudet av?** Arbeidspraksis og -opplæring, norskopplæring. Tilbudet inneholder ikke grunnskole. Det er en praktisk læringsarena for kompetanse og språktrening.

**Hvordan er tilbudet innrettet?** Rekruttering skjer via programrådgivere for introduksjonsprogram og NAV-ansatte. Det er ingen egen kartlegging. Opplæring i kjøkken og kokkefag, som gir kompetansebevis eller formell kompetanse gjennom praksiskandidatløp. Fagutdanna kokk underviser i gjeldende krav til matservering for produksjon. Benytter supplerende digitale verktøy for norskopplæring. Deltakerne får individuell oppfølging, språkstøtte på arbeidsplass, og følges opp i etterkant av fullført tilbud.

Prosjektet får utviklingsmidler fra TUKKI, og var tidligere finansiert av Jobbsjansen. Arbeidsplassene er opprettet i regi av tilbudet.

## 3. Områdesatsingene i Oslo

### 3.1 Bærekraftige fellesskap (Oslo).

Arbeidspraksis på kjøkken som leverer mat til lokale barnehager, for kvinner uten skolegang og med norskferdigheter på ca. A2-nivå. Arbeidsplassene ble opprettet i regi av tilbudet/prosjektet.

**Hvem eier tilbudet og hvem samarbeider?** Bærekraftige fellesskap er et prosjekt som drives av Kirkens Bymisjon i samarbeid med bydel Alna i Oslo. Det finansieres også av Områdesatsingene i Oslo og Stiftelsen Dam. Tilbudet ble utformet i en samskapingsprosess mellom Kirkens Bymisjon, bydelen og nærmiljøet selv. Alle tre delprogram i Områdesatsingene i Oslo inngår i samarbeidet om tilbudet.

Tilbudet samarbeider med NAV i bydelen, som står for rekruttering av deltakere og utbetaling av et midlertidig lønnstilskudd.

Informantene understreker betydningen av relasjonen til kundene og til eieren av produksjonslokalene.

**Hvem er tilbudene rettet mot?** Tilbudet er rettet mot personer med lite eller ingen skolegang eller utdanning, med lave norskferdigheter på om lag A2-nivå, som derfor står langt fra arbeidslivet.

**Hva består tilbudet av?** Tilbudet gir tilgang på en arbeidsplass i 6 til 12 måneder, som skal gi de ansatte en mulighet til å gå videre til annet arbeid eller utdanning. Her får deltakerne grunnleggende opplæring i arbeidslivet og i produksjon av mat, samt kurs i «arbeidslivsrettet norsk» på arbeidsplassen. Deltakerne får også tilbud om kurs i CV-skriving, jobbsøking og intervjuutøring. Hovedvekten legges på å gi deltakerne en arbeidstreningsarena.

**Hvordan er tilbudet innrettet?** Gir deltakere tilgang på en arbeidstreningsarena, for å forberede og selge mat til barnehager i nærmiljøet. Beskrives som tett knyttet til Supported Employment-metodikk.

## 3.2 Kompetansejobber (Oslo).

Omtales nærmere i kapittel 5.1.

Norskopplæring og praksis, arbeider med arbeidsgiver for å omfordele arbeidsoppgaver hos kommunale arbeidsgivere slik at deltakerne får jobb. For kvinner med lite eller ingen utdanning, lite eller ingen arbeidserfaring, og lave norskerferdigheter.

**Hvem eier tilbudet og hvem samarbeider?** Tilbudet eies av Oslo kommune, NAV Søndre Nordstrand og VO Skullerud. NAV og VO samarbeidet tett. Arbeidsgiverne er også en viktig samarbeidspartner.

**Hvem er tilbudene rettet mot?** Deltakerne rekrutteres fra NAVs portefølje. Godt voksne med lavt norsknivå (A2, pluss/minus), lite eller ingen skolegang, lite eller ingen arbeidserfaring. Personer som ikke får utbytte av tradisjonell opplæring, men er motivert for å bidra i arbeidslivet. Gjerner mottakere av sosialhjelpstønad. Tilbudet er åpent for kvinner og menn, men de har så langt kun klart å rekruttere kvinnelige deltakere.

**Hva består tilbudet av?** Målet med tilbudet er arbeid. Tilbudet består av norskopplæring og praksis, ingen grunnskole. Opplæring i generell arbeidslivskompetanse på bestemte områder. Starter med 1 dag norskopplæring og 2 dager i jobb, og øker til flere dager i jobb etter hvert. Norskundervisningen er tilpasset til arbeidet som gjøres, samt for å gi deltakerne kunnskap om arbeidslivet i Norge.

**Hvordan er tilbudet innrettet?** Kartlegging gjennomføres av NAV og VO, og deltaker følges opp av NAV-veileder og VO-lærer. Vektlegger praktisk trening, bruker skole og arbeidsplass for opplæring i samme kompetanse.

Skaffer arbeidsplasser via kommunen bl.a. gjennom omorganisering av arbeidet, hvor oppgaver som ikke krever fagkompetanse legges til oppgavene til deltakerne.

Tett oppfølging av arbeidsgiver, særlig i starten, samt i vurdering av deltaker. Tiltaket gis som arbeidstreningstiltak med tiltakspenger i regi av NAV.

## 3.3 Vegetar Expressen (Oslo)

Arbeidspraksis på kjøkken som leverer mat til kunder, for kvinner med lave norskerferdigheter og manglende kompetanse som har gått i Jobbsjansen. Arbeidsplassene opprettet i regi av tilbudet/prosjektet.

**Hvem eier tilbudet og hvem samarbeider?** NAV Grorud og NAV Bjerke eier tilbudet, gjennom Delprogram sysselsetting i Områdesatsingene i Oslo. Viktige samarbeidspartnere er NAV, Delprogram

sysselsetting, sosiale entreprenører og skolene i bydelene som eier kjøkken og kjøper maten som produseres.

**Hvem er tilbudene rettet mot?** Personer med lave norskerfardigheter og manglende kompetanse. Kvinner med interesse for og kunnskap om mat. Motiverte til å delta, ønske om å komme nærmere arbeidslivet. Deltakere rekrutteres blant deltakere i Jobbsjansen, ved at de starter opp i tilbudet med stønad fra Jobbsjansen, før de blir ansatt og lønnet av prosjektet.

**Hva består tilbudet av?** Arbeid på kjøkken som leverer mat til kunder, opplæring i ferdigheter for kjøkken. Ikke norskopplæring etter læreplan eller med lærer, og ingen grunnskole.

**Hvordan er tilbudet innrettet?** Dette tilbudet er hovedsakelig en arbeidstreningsarena, og det gis ingen kartlegging eller oppfølging som en del av tilbudet. Alt foregår på arbeidsplassen, hovedsakelig utvikling av kompetanse, ferdigheter og språk på jobb. Gir ingen formell dokumentasjon på opparbeidede ferdigheter. Deltakerne skal kunne gå over til ansettelse på arbeidsplassen, i ulike stillingsprosenter.

## 4. Andre tilbud

### 4.1 Fjerde året i intro (Tønsberg)

Arbeidspraksis og norskopplæring for deltakere som trenger ett ekstra år med introduksjonsprogram. Til og med 2022 var tilbudet finansiert av prosjektmidler fra bl.a. tilskuddsordningen TU(K)KI, mens fra 2023 driftes den av kommunen.

**Hvem eier tilbudet og hvem samarbeider?** Fjerde året i intro Tønsberg drives av det kommunale voksenopplæringscenteret. Senteret driver også introduksjonsprogrammet, og de ansatte ved dette tilbudet legger vekt på å få god informasjonsoverføring fra programrådgiverne. Tilbudet samarbeider også med NAV om NAV-kurs ved behov, og med opplæringskontoret for deltakere på vei over til fagbrev. I etterkant av fullført tilbudsperiode samarbeider de også med NAV om deltakere uten måloppnåelse. Samarbeidet med arbeidsgivere pekes også på som viktig.

**Hvem er tilbudene rettet mot?** Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet, uten måloppnåelse, med lite skolebakgrunn og lite arbeidserfaring, eller manglende dokumentasjon på tidligere erfaring og utdanning. Deltakernes motivasjon legges stor vekt på. Åpent for både kvinner og menn.

**Hva består tilbudet av?** «Fjerde året i introduksjonsprogrammet» kobler arbeidspraksis med kortere kvalifiserende kurs (helst basert på læreplaner fra videregående skole), og tilbyr samtaletrening med pedagog på arbeidsplassen. Det er ingen grunnskole, og tilbudet forutsetter at deltakerne har fått mye norskopplæring i introduksjonsprogrammet.

**Hvordan er tilbudet innrettet?** Kartlegging skjer i introduksjonsprogrammet, og dette tilbudet gjenbruker denne informasjon. Det lages et individuelt opplegg for hver enkelt deltaker. Ved behov brukes korte kurs for å kvalifisere deltakere før praksis på arbeidsplass, levert av NAV og sosiale entreprenører. Informantene våre presiserer at disse kursene helst bør ta utgangspunkt i læreplaner fra VGS. Norskopplæring på arbeidsplassen, støttet av en pedagog, for personer som ikke lenger har rettigheter til norskundervisning.

Etter opplæring legges det vekt på formidling av deltaker ut i arbeidskontrakter, med overgang til ordinær avlønning etter hvert. Tilbudet legger vekt på tett oppfølging av arbeidsgiver, og de har (sporadisk) brukt fylkeskommunens mentorordning for å støtte arbeidsgivere. Individuell oppfølging av hver deltaker, fire deltakere pr. oppfølger. Arbeidsplasser er en blanding av ordinære arbeidstreningsplasser og kommune-interne arbeidsplasser. De er opptatt av at de bruker mange ulike metoder, bl.a. motiverende intervju.

Tilbudet gir dokumentasjon på kursdeltakelse og kompetansemål nådd.

## 4.2 Laget Quo Vadis

Omtales også nærmere i kapittel 5.1.

**Hvem eier tilbudet og hvem samarbeider?** Laget Quo Vadis drives av NAV. De peker på samarbeidet mellom NAV og VO som et helt sentralt suksesskriterium. Informantene vektlegger også samarbeidet med arbeidsgivere, og legger ned mye ressurser i dialog og å skape en grundig matching mellom deltaker og arbeidsgiver for at praksisoppholdet skal kunne fungere. Etersom finansieringen av deltakernes livsopphold er sammensatt, er også samarbeidet med den enkelte deltakerens NAV-veileder viktig.

**Hvem er tilbudene rettet mot?** Laget Quo Vadis er et tilbud for innvandrere med lite eller ingen utdanning eller arbeidserfaring. Det er ingen språkkrav, og deltakerne gis et tilpasset program avhengig av blant annet norsknivå. Deltakerne må ha motivasjon for å jobbe.

Deltakerne hos Laget Quo Vadis kommer fra ulike ordninger, som introduksjonsprogram, Jobbsjansen, sosialstønadoppfølging, og så videre. Deltakerne må ha rettigheter til norskopplæring etter introduksjonsloven eller integreringsloven, for at tilbudet skal kunne gi norskopplæring.

**Hva består tilbudet av?** Laget Quo Vadis tilbyr arbeidstrening og norskopplæring i en praktisk kontekst, og arbeidspraksis. De har også noe grunnskoleopplæring etter læreplan for 1.-4. trinn. Informantene våre peker på at formålet ikke nødvendigvis er fullført grunnskole, men å tilby noe grunnleggende kompetanse til deltakerne. Tilbudet har mulighet til å gi deltakerne arbeidstrening i egne verksteder, før det blir praksis hos eksterne arbeidsgivere senere i løpet.

**Hvordan er tilbudet innrettet?** SE-metodikk, IPS, empowerment og brukermedvirkning er viktige metoder for Laget Quo Vadis. De understreker særlig at oppfølgingen er veldig tett, og omfatter alt fra deltakelse, hverdagslogistikk og familierelasjoner. De har også et prinsipp om å følge opp deltakere i etterkant av programmet, og legger mye ressurser ned i å sikre at deltakerne skal unngå overgang til ny veileder ettersom erfaringen er at dette setter dem langt tilbake. Informantene våre peker på at brukermedvirkning skjer både i gruppe og individuelt, og finner at brukermedvirkning i gruppe ledet av en person med samme morsmål som personene i gruppen har gitt nyttige innspill.

Laget Quo Vadis vektlegger at målet deres er avklaring, og at de ønsker å gi et tilbud fram til en person har fått et arbeidsforhold eller at det er avklart at personen fyller vilkår for AAP.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> For å kvalifisere til AAP må helsen være et hinder for at personen kan være yrkesaktiv. Dette er ofte krevende for personer som ikke har vært yrkesaktive.

Prosjektet har mottatt utviklingsmidler fra Jobbsjansen, men er hovedsakelig finansiert av Oslo kommune.

### 4.3 Yrkeskomp (Viken/Drammen).

Omtales nærmere i kapittel 5.1.

Yrkesretta opplæring og praksis for spesifikke arbeidsoppgaver på VGS-nivå, for personer som ikke har fullført grunnskole, lave norskerdigheter og strever med å få praksisplass, men har noe grunnlag å bygge på.

**Hvem eier tilbudet og hvem samarbeider?** NAV eier tilbudet. De samarbeider med VO, fylkeskommunen og arbeidsgivere.

**Hvem er tilbudene rettet mot?** Individer som ikke har fullført grunnskole, lave norskerdigheter og ikke er ikke ansettbare for praksisplass. Skal i utgangspunktet ha noe relevant erfaring fra faget, som testes av faglærer. Må være motivert. Både introdeltakere i den samarbeidende kommunen og personer i NAV-systemet rekrutteres til tilbudet. Deltakerne kvalifiserer for tiltakspenger fra NAV.

**Hva består tilbudet av?** Tilbudet består av opplæring og praksis, noe norskopplæring med norsklærer. Ingen grunnskole. Yrkeskomp er basert på opplæring i spesifikke arbeidsoppgaver i verksted før en får prøve seg i praksis, supplert med at en norsklærer kommer innom noen timer i uka. Målet er å løfte personer med noe kompetanse, som ikke får praksisplass, opp til et nivå hvor de kvalifiserer for praksisplass.

**Hvordan er tilbudet innrettet?** Mulige deltakere gjennomfører intervju med NAV og yrkesutprøving med faglærer på VGS. Fylkeskommunen leverer tjenester, NAV gjennomfører. VO finner arbeidsgivere med behov som kan dekkes, opplæring skjer i VGS. Evaluering skjer på VGS-verksted, ikke arbeidssted.

Prosjektet er tidligere finansiert av IMDIs tilskuddsordning (nåværende TUKKI).

## Vedlegg 2. Tilbudenes målgruppebeskrivelser

	Utdanning	Norsknivå	Arbeidserfaring	Kjønn	Deltakelse i andre tilbud	Motivasjon	Annet
Jobbsjansen Molde		Ca. A2		Kvinner	Enkelte deltakere med overgangsstønad og sosialhjelp.		Hjemmeværende, 18-55 år, som står langt fra arbeidsmarkedet. Jobbsjansen-målgruppa.
Jobbsjansen Søndre Nordstrand				Kvinner	Enkelte deltakere med overgangsstønad og sosialhjelp.	Motivasjon	Hjemmeværende, 18-55 år, som står langt fra arbeidsmarkedet. Jobbsjansen-målgruppa.
4. år i intro					Tidligere deltakere i intro uten måloppnåelse med behov for et ekstra år for å nå mål med kvalifiseringsløpet.		
Jakten på den skjulte diamant				Kvinner	Har deltatt i Intro eller Jobbsjansen, men er fortsatt i NAV-systemet	Motivasjon vektlegges.	
Mersmak	Har mange med lite utdanning		Ingen arbeidserfaring	Kvinner		Motivasjon	Flyktninger
Bærekraftige felleskape	Lite eller ingen skolegang	A2 +/-		Kvinner			«Står langt fra arbeidslivet». Rekrutteres fra NAV.
Kompetansejobber	Lite eller ingen skolegang	A2 +/-	Lite eller ingen arbeidserfaring		Gjerne mottaker av sosialstønad, men ikke krav.	Motivert for å bidra	«Får ikke utbytte av tradisjonell opplæring»
Vegetar Expressen	Manglende kompetanse	Lave norskferdigheter		Kvinner	Jobbsjansen	Motivasjon	Interesse for og kunnskap om mat
Fjerde året intro (Tønsberg)	Lite eller udokumentert skolebakgrunn	(Ingen eksplisitte krav, det vises til at deltakerne har jobbet mye med språk i tre år i introduksjonsprogram	Lite eller udokumentert arbeidserfaring		Tidligere deltakere i intro uten måloppnåelse		
Laget Quo Vadis	lite eller ingen utdanning	ingen krav, kan være under A1	lite eller ingen arbeidserfaring			må ønske å jobbe	behov for tett oppfølging og avklaring. Må ha rettigheter til norskopplæring.
Yrkeskomp	Uten fullført grunnskole	Lave norskferdigheter				Motivasjon	Ikke ansettbar for praksisplass





IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap



IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap