



Bruk av tiltak for innvandrere på tvers av ordninger og programmer

Rapport 2026 - 09

 IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

 PROBA
samfunnsanalyse

Proba-rapport nr. 2026-09 , Prosjekt nr. 25043
ISSN: 1891-8093
GMV/SEA/HK/GRH/PDS, TT, februar 2026

--
Offentlig
--

Bruk av tiltak for innvandrere på tvers av ordninger og programmer

Utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Forord

Dette prosjektet er gjennomført på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), i perioden august 2025 – februar 2026. Proba samfunnsanalyse og ideas2evidence har samarbeidet om oppdraget. Fra Probas side har Saliha El-Amrani, Hilde Kullerud og Gro Vestøl vært prosjektmedarbeidere. Gard Ringen Høibjerg og Eivind Hageberg har deltatt fra ideas2evidence.

Vi vil takke alle informanter i kommunene og på regionalt nivå som har bidratt med sine erfaringer og synspunkter. Vi vil også takke fagpersoner i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse for verdifulle innspill underveis i prosjektet og til rapporten.

ISSN: 1891-8093

Oslo, februar 2026

Pia Dybvik Staalesen, prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Sammendrag og konklusjoner.....	1
1 Innledning.....	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.1.1 Samordning og brukeren i sentrum i offentlig sektor.....	7
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Hva er «bruk av tiltak på tvers»?.....	9
1.3.1 Sekvensielle tiltak fra ulike aktører, eller tiltak på tvers?.....	9
1.3.2 Vår definisjon av tiltak på tvers.....	9
1.4 Metode.....	10
1.4.1 Innledende intervjuer og dokumentstudie.....	11
1.4.2 Intervjuer med regionalt nivå.....	11
1.4.3 Kvalitativ breddekartlegging.....	11
1.4.4 Dybdeundersøkelse i utvalgte kommuner.....	12
2 Tiltaksbruk på tvers – det overordnede bildet.....	13
2.1 Forventninger og føringer.....	13
2.2 Vurderinger av samarbeid og tiltak på tvers.....	13
2.3 Ulike typer samarbeid og bruk av tiltak på tvers.....	14
2.3.1 Tilby eksisterende og utvikle nye, felles tiltak for målgruppen.....	14
2.3.2 Utnytte kompetanse på tvers av sektorer.....	15
2.3.3 Informasjonsutveksling på tvers av sektorer.....	16
3 Bruk av Navs tiltak i introduksjonsprogrammet.....	17
3.1 Samarbeid mellom Nav og kommunen om introduksjonsprogrammet.....	19
3.1.1 Når samarbeider Nav og flyktningenheten om tiltak i introduksjonsprogrammet?	19
3.1.2 Bruk av tiltak, kurs og virkemidler i regi av Nav for deltakere i introduksjonsprogrammet.....	20
3.1.3 Samarbeid om kompetanse, veiledning og informasjon.....	22
3.1.4 Innsats på tvers i små kommuner.....	22
3.2 Hvilket behov erfarer ansatte i Nav og introduksjonsprogrammet for bruk av tiltak på tvers? 23	
3.2.1 De som ikke ser et behov for å bruke tiltak på tvers.....	23
3.3 Bruk av utdanning som tiltak i introduksjonsprogrammet.....	24
3.3.1 Innhold i utdanningsrettede tiltak for deltakere i introduksjonsprogrammet.....	25
3.3.2 Erfaringer med bruk av utdanningsrettede tiltak for introduksjonsdeltakerne.....	25
4 Navs tiltak for innvandrere med lite norskkunnskaper.....	27
4.1 Tiltak for brukere med lave norskkunnskaper.....	28
4.1.1 Språktiltak og arbeidsrettede tiltak.....	28
4.1.2 Kjøp av enkeltplass på norskkurs.....	29

4.1.3	Utdanning og karriereveiledning.....	30
4.1.4	Bransjekurs i regi av Nav og/eller flyktningtjenestene.....	31
4.1.5	Kvalifiseringsprogrammet.....	32
4.1.6	Jobbsjansen	36
4.2	Er eksisterende tiltak tilpasset personer med norsk nivå A2 eller lavere?.....	37
4.2.1	Informantenes erfaringer	37
4.2.2	Samarbeid med frivillige organisasjoner	38
5	Barrierer og muligheter for bruk av tiltak på tvers	39
5.1	Barrierer mot bruk av tiltak på tvers	39
5.1.1	Begrenset behov for å bruke tiltak på tvers.....	39
5.1.2	Variierende kunnskap om tiltak i andre sektorer	40
5.1.3	Informasjonsdeling	40
5.1.4	Tiltakene er i liten grad tilpasset både deltakere i introduksjonsprogram og deltakere i Nav.....	41
5.1.5	Ulike oppfatninger om hvorvidt Nav skal bidra med tiltak i introduksjonsprogrammet.....	41
5.1.6	Økonomiske barrierer	43
5.1.7	Usikkerhet om anskaffelsesregelverket.....	43
5.2	Muligheter og potensial for bruk av tiltak på tvers.....	43
5.2.1	Tidlig og koordinert innsats – og bedre overganger.....	44
5.2.2	Tilpassede tiltak for de med lave norskferdigheter.....	45
5.2.3	Norskopplæringen i introduksjonsprogrammet	46
5.2.4	Mer helhetlig bruk av tiltaksviften	46
5.2.5	Bedre utnyttelse av ledig kapasitet og kompetanse	47
6	Vurderinger og anbefalinger	48
6.1	Anbefalinger til nasjonale myndigheter	49
6.2	Anbefalinger til tjenestene	50
	Litteratur	52

Sammendrag og konklusjoner

Proba og Ideas2evidence har undersøkt hvordan tiltak for innvandrere brukes på tvers av ordninger, programmer og virksomheter – og hvilke muligheter og barrierer som finnes for en mer samordnet tiltaksbruk enn i dag. Utgangspunktet er at det finnes mange tiltak for innvandrere, men at bruken i begrenset grad er koordinert og samordnet på tvers av tjenester og forvaltningsnivåer. Relevante ordninger og programmer er i denne sammenhengen Introduksjonsprogrammet, Jobbsjansen, Kvalifiseringsprogrammet, utdanningstiltak og ulike ordninger og tiltak som Nav har ansvar for.

Tidligere forskning, Riksrevisjonen og nyere politiske dokumenter peker på at det er et potensial for bedre samordning, både mellom nivåer og mellom tjenester. Særlig er samarbeidet mellom kommunene og Nav løftet fram som et område med forbedringspotensial, både når det gjelder gjennomføringen av introduksjonsprogrammet og overgangen videre til arbeid og utdanning.

Problemstillinger og metode

Vi har kartlagt bruk av tiltak for innvandrere på tvers av ordninger, programmer og virksomheter, med utgangspunkt i konkrete eksempler og erfaringer fra kommunene. Undersøkelsen har tre overordnede problemstillinger:

1. I hvilken grad brukes arbeidsrettede, utdanningsrettede og språktiltak på tvers av ordninger og program?
2. Hvilke barrierer og muligheter er det for i større grad å benytte tiltak på tvers av ordninger og program?
3. I hvilken grad er tiltak tilpasset innvandrere med lave norskerferdigheter (på nivå A2 eller under)?

Med «tiltak» menes alle typer tjenestetilbud som skal bidra til at deltakere og brukere når sine mål, slik som norskopplæringstiltak, utdanningstiltak og arbeidsrettede tiltak. «Tiltak på tvers» defineres som situasjoner der en person er tilknyttet en tjeneste og får inntektssikring gjennom denne tjenesten, samtidig som vedkommende får tiltak fra en annen tjeneste, ordning eller program. For eksempel at en deltaker i introduksjonsprogrammet deltar på arbeidsmarkedstiltak fra Nav.

Datainnsamlingen er i hovedsak gjort gjennom kvalitative intervjuer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, supplert med dokumentstudier. Metoden gir ikke et representativt bilde av situasjonen i alle kommuner, men bredden i utvalget kan likevel gi et godt bilde av typiske mønstre, lokale variasjoner og sentrale barrierer og muligheter.

Sentrale funn

Bruk av tiltak på tvers – mer unntak enn hovedregel

Når det gjelder Nav og flyktningsprogrammet/introduksjonsprogrammet, opplever informantene generelt at de har «gode samarbeid». Dette gjelder særlig der introduksjonsprogrammet er organisert i Nav, eller hvor det er etablert faste samarbeidsstrukturer eller tverretatlige team på tvers mellom tjenestene. Samarbeidet handler imidlertid mest om informasjonsutveksling, koordinering og overgangen mellom ordninger, og i mindre grad om systematisk bruk av tiltak på tvers.

De fleste beskriver et tiltaks- og oppfølgingsløp som er sekvensielt: Deltakerne får først tiltak i regi av introduksjonsprogrammet (flyktningsprogrammet og voksenopplæringen), for så å gå videre til tiltak fra fylkeskommunen (videregående opplæring) eller Nav. Bruk av tiltak på tvers forekommer, men først og fremst som løsninger for enkeltdeltakere, og ikke som rutine eller etablert praksis.

En gjennomgående erfaring både på regionalt nivå og lokalt nivå, er at forventningen om samarbeid er tydeligere enn forventningen om faktisk felles tiltaksbruk. Dette bidrar til at samarbeid ofte konsentreres om informasjonsutveksling og overgangsrutiner, mens tiltak i hovedsak planlegges og finansieres innenfor hver virksomhets egne rammer. De kommunene som har fått til mer systematisk bruk av tiltak på tvers, beskriver dette som et resultat av lokale initiativ og behov, ikke som en direkte følge av nasjonale føringer.

Former for samarbeid og tiltak på tvers

Vi finner tre hovedtyper samarbeid og samhandling i materialet:

1. **Bruk og utvikling av konkrete tiltak på tvers**, der tiltak organisert av én virksomhet åpnes for deltakere tilknyttet en annen. Dette er oftest Nav-tiltak som brukes for introduksjonsdeltakere. I enkelte kommuner har tjenestene også utviklet felles tiltak eller innsatser.
2. **Utnyttelse av kompetanse og nettverk på tvers**, der virksomhetene deler kunnskap om arbeidsmarkedet, praksisplasser og aktuelle arbeidsgivere, eller gir hverandre faglige råd og veiledning. Dette er mindre ressurskrevende enn å bruke tiltak på tvers av tjenestene. For eksempel kan introduksjonsprogrammet dra nytte av Navs arbeidsmarkedskompetanse, uten at deltakerne nødvendigvis deltar i Nav-tiltak.
3. **Informasjonsutveksling og koordinering av overganger**, der tjenestene har samarbeidsrutiner og overføringssamtaler. Dette for å sikre at informasjon om deltakerne og pågående tiltak følger med når ansvaret overtas av Nav eller andre tjenester etter introduksjonsprogrammet. Slike løsninger beskrives som viktige for å hindre brudd i oppfølgingen, også der tiltaksviften ikke brukes direkte på tvers.

Tiltaksbruk i introduksjonsprogrammet

Navs bidrag inn i introduksjonsprogrammet varierer mellom kommunene. I de fleste tilfeller handler det først og fremst om at Nav bidrar med arbeidsmarkeds- og veiledningskompetanse, deltar i kartlegging og overføringssamtaler, eller bistår i å finne praksisplasser. Direkte bruk av Navs tiltak for introduksjonsdeltakere forekommer, men inngår sjelden som en systematisk del av programmet for større grupper.

Noen kommuner har likevel erfaringer med at arbeidsrettede tiltak i regi av Nav – som lønnstilskudd eller arbeidspraksis – brukes for deltakere i introduksjonsprogrammet, særlig for personer som står nærme lønnet arbeid. Disse erfaringene indikerer at Navs virkemidler kan lette overgangen til arbeid.

En del av informantene fra introduksjonsprogrammet mener dagens ordning, der hver tjeneste bruker egne tiltak, fungerer godt. De opplever at egen tiltaksportefølje er tilstrekkelig, har begrenset oversikt over Navs tiltak og ser derfor heller ikke tydelig behov for dem. Flere trekker også frem at programtiden for introduksjonsprogrammet er kort for mange av deltakerne, så det er begrenset med tid til å sette i gang tiltak fra andre sektorer.

Programrådgiverne vurderer utdanningsrettede tiltak ut fra alder og brukers situasjon. Beslutninger om utdanning tas vanligvis i samarbeid med voksenopplæringen. For deltakere fra Ukraina blir utdanningsløp sjeldnere aktuelt, fordi styringssignaler vektlegger arbeid som hovedmål og programtiden er kortere. Samarbeidet med voksenopplæringen og fylkeskommunen beskrives som hovedsakelig godt, men noen etterlyser bedre langsiktig planlegging sammen med Nav for å sikre inntekt etter endt introduksjonsprogram.

Navs tiltak for personer med lave norskkunnskaper

Nav har en bred portefølje av arbeidsrettede tiltak, men for innvandrere med lave norskferdigheter brukes særlig kombinerte språk- og arbeidstiltak som yrkesrettet

norskopplæring, bransjekurs og ulike AMO-kurs, ofte med krav om et visst norsknivå og begrenset antall plasser. For ukrainere prioriteres kortere og mer jobbredde løp, og de deltar sjeldnere i langvarige språk- og kvalifiseringstiltak eller i kvalifiseringsprogrammet, til tross for at regelverket åpner for det. Det er eksempler på at Nav supplerer egne tiltak med kjøp av enkeltplasser på norskkurs, men enkelte har føringer på at Nav ikke skal gjøre dette.

Ved Nav-kontorene som inngår i denne undersøkelsen gir informantene uttrykk for at de bruker videregående opplæring for voksne (VOV) og ulike andre former for kvalifisering som virkemiddel i den arbeidsrettede brukeropfølgingen, både for brukere med innvandrerbakgrunn og øvrige brukere. Enkelte forteller at de ikke bruker utdanning for ukrainere, og forklarer dette med føringen i Nav om at ukrainere skal «raskt ut i arbeid».

Er dagens tiltak tilpasset innvandrere med norsknivå A2 eller lavere?

Når det gjelder innvandrere med lave norskferdigheter, gir informantene uttrykk for at dagens tiltak i begrenset grad er tilpasset denne gruppen, særlig på Nav-siden. Navs ordinære arbeidsmarkedstiltak har ofte språkkrav eller forutsetter et visst nivå på norsk, samtidig som mange Nav-kontor mangler egne språktiltak.

På kommunal side og i introduksjonsprogrammet finnes det mer språk- og basisrettede tilbud, men disse er først og fremst knyttet til deltakere i programmet. For innvandrere som står utenfor introduksjonsordningene, kan det være vanskelig å få tilgang til tilsvarende tiltak, selv om behovet for språk og grunnleggende kvalifisering er det samme.

Barrierer og muligheter

Vi har identifisert et sett av barrierer som begrenser bruken av tiltak på tvers:

- Mange tjenester opplever at de har begrenset behov for å bruke tiltak på tvers, fordi egne tiltak oppleves som tilstrekkelige for hoveddelen av deltakerne.
- Tiltakene er ikke tilpasset både Navs brukere og deltakere i introduksjonsprogrammet. Det er ulike oppfatninger om Navs rolle i introduksjonsprogrammet, og om hvor langt Nav skal gå i å tilby tiltak til introduksjonsdeltakere. Flere peker på at dette skaper usikkerhet og bidrar til forsiktighet med å bruke Nav-virkemidler inn i programmet.
- Undersøkelsen tyder på at ansatte i introduksjonsprogrammet har varierende kunnskap om andre sektors tiltak. Manglende oversikt over tiltaksporteføljen i andre tjenester gjør det vanskelig å identifisere og utnytte muligheter for tiltak på tvers.
- Økonomiske barrierer, blant annet knyttet til hvem som skal betale når deltakere fra én ordning bruker tiltak finansiert av en annen, bidrar til å begrense omfanget.
- Usikkerhet om anskaffelsesregelverket og hvordan man kan inngå avtaler som åpner for bruk av tiltak på tvers, gjør at noen avstår fra å etablere slike løsninger.

Samtidig peker informantene på flere muligheter for økt bruk av tiltak på tvers:

- Tidlig og koordinert innsats kan bidra til bedre og raskere kvalifiseringsløp, særlig om Nav, introduksjonsprogram og fylkeskommunen samarbeider tettere om planlegging og organisering av tiltak for enkeltgrupper.
- Mer tilpassede tiltak for personer med lave norskferdigheter, der språk og arbeidsretting kombineres, løftes fram som et område med stort behov
- Et tilpasset og mer variert norskopplæringstilbud for deltakere med lave norskferdigheter trekkes fram som viktig for at målgruppen i større grad skal kunne nyttiggjøre seg Navs arbeidsmarkedstiltak.
- Økt samordning og bruk av tiltak på tvers bidrar til bedre oversikt over hvilke tiltak som finnes i ulike tjenester, og kan bidra til en mer helhetlig utnyttelse av tiltaksporteføljen.

- Bedre utnyttelse av ledig kapasitet og kompetanse på tvers av virksomheter kan gi gevinster uten at det nødvendigvis krever nye tiltak.

Anbefalinger

På bakgrunn av funnene mener vi at det er et potensial for å bruke tiltak for innvandrere mer på tvers av ordninger og programmer. Bruk av tiltak på tvers skjer i dag i hovedsak gjennom enkelttiltak og lokale initiativ, og er ikke etablert som en systematisk del av oppfølgingen i de fleste kommuner. Samtidig viser eksemplene som er identifisert, at tiltak på tvers kan bidra til mer arbeidsrettede og individuelt tilpassede løp. Det er potensial for å utnytte den samlede tiltaksporteføljen bedre, uten nødvendigvis å etablere nye ordninger.

Vi anbefaler at nasjonale myndigheter tydeliggjør og forankrer samordningsansvaret for introduksjonsprogrammet, inkludert Navs rolle, for eksempel gjennom krav til samarbeidsavtaler mellom kommunen og Nav og presisering i nasjonale veiledere og rundskriv. Videre anbefaler vi å konkretisere hvilke forventninger som stilles til samordning og bruk av tiltak på tvers, ved at relevante departementer og direktorater (særlig Arbeids- og inkluderingsdepartementet, IMDi og Arbeids- og velferdsdirektoratet) tydeliggjør hva som forstås som «bruk av tiltak på tvers» og i hvilke situasjoner det er særlig aktuelt at slike løsninger tas i bruk. Det er også behov for å tydeliggjøre handlingsrommet for bruk av tiltak på tvers, inkludert hva som er mulig innenfor offentlig-offentlig samarbeid og anskaffelsesregelverket. Til sist er det behov for å beskrive målgruppen «innvandrere med lave norskferdigheter og lite arbeidserfaring» som én felles målgruppe på tvers av ordninger. Målgruppen omtales ofte forskjellig på tvers av sektorer og programmer, noe som kan bidra til fragmenterte løp for personer med tilnærmet like behov.

Når det gjelder tjenestene, anbefaler vi å innføre en felles kartlegging tidlig i kvalifiseringsløpet for innvandrere. Videre anbefaler vi at Nav og flyktningenheten prioriterer individuelle overføringsmøter ved overgang fra introduksjonsprogrammet til Nav for deltakere som ikke har nådd målene i programmet og har behov for videre arbeidsrettet oppfølging i Nav. Der det er mulig, bør dette organiseres som møter der deltaker, programrådgiver og Nav-veileder deltar. Informasjonsdeling mellom tjenester må skje i tråd med gjeldende regelverk om taushetsplikt og personvern.

Vi anbefaler til sist at tjenestene samarbeider om å utvikle kombinerte løp for personer med lave norskferdigheter og svak progresjon i norskopplæringen. Dette kan være tiltak eller løp som kombinerer arbeidsrettede aktiviteter med norskopplæring, og legger til rette for yrkesrettet og praktisk norsk for deltakere som har begrenset utbytte av mer «skolepreget» undervisning.

Videre anbefaler vi at Nav sikrer at personer som ikke har tilstrekkelige norskferdigheter til å ha utbytte av ordinære arbeidsmarkedstiltak, har tilgang til et hensiktsmessig norskopplæringstilbud, som er godt tilpasset personer som trenger tid på å lære seg norsk språk.

1 Innledning

I Norge har vi et bredt spekter av ordninger, programmer og tiltak som tilbys til innvandrere for å bistå dem i kvalifisering og for å sikre en tilknytning til arbeidslivet. Tiltakene er tilpasset ulike deler av innvandrerbefolkningen, og tar utgangspunkt i blant annet oppholdsgrunnlag, botid og kompetanse.

Hensikten med tiltakene for kvalifisering og arbeidsinkludering er at de skal bidra til å minske gapet mellom den enkelte innvandrers kompetanse og kvalifisering i dag, og forventningene som stilles i arbeidslivet. Tiltakene tilbys av ulike virksomheter på ulike forvaltningsnivåer i offentlig sektor, fra flyktningsjeneste og voksenopplæring i kommunene, fylkeskommunene på regionalt nivå, og høyere utdanning samt tiltak knyttet til den statlige delen av Nav.

I dette prosjektet har vi undersøkt hvorvidt tiltak for innvandrere benyttes på tvers av ordninger og programmer. Vi har undersøkt kommunenes praksis, og hvilke muligheter og barrierer det er for slik tiltaksbruk på tvers.

Prosjektet er gjennomført av Proba samfunnsanalyse og ideas2evidence, på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

1.1 Bakgrunn

Tidligere forskning har vist til at selv om det i dag finnes en stor tiltaksvifte – altså den totale samlingen av tiltak som eksisterer – for målgruppen, er denne i liten grad koordinert og samordnet (Hageberg m.fl. 2023; Oslo Economics, 2023).

Et av hovedfunnene fra Riksrevisjonen (Dokument 3:4 (2019-2020)) er at myndighetene i integreringskjeden samarbeider for lite. Riksrevisjonen peker særlig på samarbeidet mellom kommunene og Nav, som et område hvor det er rom for forbedring. Tilsvarende har Fafo funnet manglende koordinering mellom kommunen og fylkeskommunen, noe som bidrar til lang ventetid for oppstart i videregående opplæring (Tyldum m.fl., 2024).

I rapporten fra Riksrevisjonen (2019) blir det pekt på at noen av tiltakene Nav tilbyr i introduksjonsprogrammet ser ut til å ha en positiv innvirkning på muligheten til arbeid. Det fremkommer samtidig at få introduksjonsdeltakere deltar i arbeidsrettede tiltak fra Nav, og at Nav ikke er tilstrekkelig involvert i gjennomføringen av introduksjonsprogram.

I etterkant av rapporten fra Riksrevisjonen i 2019 (Riksrevisjonen, 2019) er det blitt igangsatt en innsats for å styrke samarbeidet mellom aktører som arbeider med kvalifisering for innvandrere (Meld. St. 17, 2023-2024). Meld. St. 17 (2023-2024) fastslår at ulike virksomheter tilbyr tiltak til overlappende målgrupper, og at positive effekter kan oppnås ved at disse samordnes på en bedre måte enn i dag (Meld. St. 17, 2023-24). Tilgjengeliggjøring av tiltak fra ulike virksomheter – som Nav, voksenopplæring, flyktningsjenester, fylkeskommuner, og andre – vil forstørre den samlede tiltaksporteføljen som er tilgjengelig for den enkelte deltaker eller bruker. Meldingen skisserer at regjeringen vil «utrede hvordan utvikling og anskaffelse av tiltak for innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet kan skje på tvers av forskjellige ordninger og brukes av deltakere i ulike program med ulike inntektssikringer».

En rekke andre styringsdokumenter og forskning peker på behovet for samarbeid og samordning. Forventningene til samarbeid kommer også frem i tildelingsbrevene til både IMDi og AVdir for 2025. I tildelingsbrev til IMDi står det at direktoratet skal bidra til «godt samarbeid og koordinering mellom ulike aktører i dette arbeidet [med arbeidslivsinkludering], herunder mellom flyktningsjenesten og Nav (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2025b). I tildelingsbrevet til AVdir er føringene blant annet disse:

Arbeids- og velferdsetaten skal også samarbeide med kommune om oppfølging av deltakere både i, og etter endt introduksjonsprogram, for at nyankomne skal få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Arbeids- og velferdsetaten skal bidra med nødvendige ressurser inn i arbeidet med å arbeidsrette introduksjonsprogrammet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2025a)

IMDi har sammen med AVdir utarbeidet en 'Veileder om samarbeid mellom kommunen og Nav om introduksjonsprogrammet' for å bidra til bedre samarbeid. Veilederen omtaler samarbeid mellom Nav og flyktningtjenesten generelt, men ikke tiltaksbruk på tvers av programmer og ordninger.

I Prop. 81 L (2024-2025) står det (s.47) at «Departementet viser til at regionreformen og integreringsloven har ført til en betydelig omlegging av det kommunale integreringsarbeidet og bidratt til at flere aktører er involvert i integreringsarbeidet. Selv om kommunen har ansvar for introduksjonsprogrammet, er det viktig med et godt samarbeid med både fylkeskommunen og Nav.

Fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring, og er en sentral samarbeidspart for de i målgruppen som skal fullføre hele eller deler av videregående opplæring. Nav skal blant annet bidra til å sikre en smidig overgang dersom deltakere har behov for videre oppfølging fra Nav etter endt introduksjonsprogram.» Videre er det i tildelingsbrev forventninger til samarbeid mellom HKdir, IMDi, AVdir og Udir med mål om å gi flere personer mulighet til å fullføre en fagutdanning (Kunnskapsdepartementet 2025).

Videre gir den nye integreringsloven en tydelig samordningsplikt: «Kommunen skal sørge for at innholdet i introduksjonsprogrammet er helhetlig og samordnet. Kommunen skal samarbeide med relevante tjenesteytere og aktører om introduksjonsprogrammet» (§ 12a).

Behovet for tilgjengeliggjøring av tiltak er tidligere synliggjort i en rapport fra ideas2evidence, der det kommer frem at det allerede eksisterer en rekke tiltak for innvandrere som får oppfølging fra ulike tjenester (som Nav og flyktningenheten), men at det kan være vanskelig å få oversikt over disse (Hageberg et al., 2023). Heller enn å lage nye tiltak, anbefaler rapporten at det gjøres endringer og justeringer av dagens tilbud.

En rapport fra Institutt for samfunnsforskning fremhever at koordinering av kommunale tjenester er en nøkkel for at kommunene skal lykkes i arbeidet med bosetting og integrering (Brekke et al., 2024). Slik koordinering fremstilles som avansert og krevende. Et mye brukt grep for koordinering innebærer at offentlige tjenester er samlokalisert, slik at korte fysisk avstand kan gjenspeiles i korte administrative linjer mellom tjenestene (Brekke et al., 2024).

En rapport om kort programtid for ukrainske flyktninger beskriver at det har vært forsøk på samarbeid på tvers av kommuner for å gi tiltak til personer i introduksjonsprogram (Tyldum et al., 2024). Målet har vært å øke antallet tilgjengelig tiltak for introduksjonsdeltakerne. Om lag 20 prosent av kommunene oppgir å ha inngått slike interkommunale samarbeid tilknyttet introduksjonsprogrammet, og det fremheves at slike samarbeid krever innsats (Tyldum et al., 2024). Samtidig som samarbeidene gir muligheter, er det dermed også slik at det forutsetter en innsats som ikke alltid oppleves å veie opp for arbeidet som legges ned.

Konseptet tiltak på tvers, og samarbeid om tiltak på tvers av sektor- og virksomhetsgrenser, må også sees i sammenheng med en pågående utvikling der offentlig sektor søker økt tverrsektorielt samarbeid. Behovet for tverrsektorielt samarbeid for å løse utfordringen til tjenestemottakere er omtalt i en rekke stortingsmeldinger på ulike områder, som arbeidslivsinkludering (Meld. St. 32, 2020), folkehelse (Meld. St. 19, 2019), voksnes læring (Meld. St. 16, 2015), og integrering (Meld. St. 17, 2023-24).

1.1.1 Samordning og brukeren i sentrum i offentlig sektor

Behovet for samordning av det offentliges tjenestetilbud til innbyggerne er ikke kun en forventning på integreringsfeltet, men del av en tilnærming i offentlig sektor der innbyggeren skal settes i sentrum og tjenestene bygges opp rundt denne.

De siste årene har staten økt sin innsats for å sette innbyggeren i sentrum, der det er et mål at «brukerne skal oppleve offentlige tjenester som sammenhengende og helhetlige, uavhengige av hvem som tilbyr dem» (Meld. St. 30, 2019). Brukeren i sentrum er en del av en større trend i offentlig sektor, blant annet omtalt av OECD (OECD, 2024), der offentlig sektor skal tilpasse seg innbyggernes behov proaktivt, heller enn at innbyggerne må tilpasse seg de offentlige tjenestene. Et av grepene for å sikre en proaktiv og innbyggersentrert forvaltning handler om å sikre sømløshet i kommunikasjon og tilbud mellom tjenester og virksomheter, og å gi tjenester som en samlet offentlig sektor.

Mulighetene som ligger i en sømløs og samordnet offentlig sektor handler også om å gjøre ulike tiltak tilgjengelig for brukergrupper som har behov for dem, men som av ulike årsaker i dag er tilknyttet virksomheter og programmer som ikke selv har disse tiltakene. Fra integreringsmeldingen vises det til et eksempel med sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn, der Nav har få tiltak rettet mot personer i målgruppen med lave språkferdigheter (Meld. St. 17, 2023-2024). En mulig løsning, som ikke skisseres i meldingen, er at disse kunne fått tilgang på tiltak organisert av den lokale flyktnings-tjenesten, som ofte har tilbud som er bedre tilpasset målgruppen. I motsatt tilfelle kan det være personer som er i introduksjonsprogrammet og har rask progresjon, der tiltakene i flyktnings-tjenesten ikke gir tilstrekkelig progresjon mot sluttmålet. I slike tilfeller kunne deltakerne fått økt progresjon ved å delta i arbeidsrettede tiltak fra Nav, eller utdanningstilbud fra for eksempel fylkeskommunen.

I forskningen er tverrsektorielle samarbeid og bruk av tiltak på tvers av offentlige virksomheter fremmet som et viktig og godt grep (Torfing, 2019). En klassisk definisjon av innovasjon legger til grunn at dette består av å sette sammen eksisterende produkter, eller tjenester, på en ny måte, som fører til at man får større nytte av disse enn om de brukes separat (Schumpeter, 1927). Definisjonen er relevant i forbindelse med bruk av tiltak på tvers, der en underliggende tanke handler om at eksisterende tiltak kan gi større nytte for den enkelte – og samfunnet – dersom det gis tilgang til å bruke disse på tvers av sektorer. Tiltak på tvers gir deltakerne flere valgmuligheter i tiltaksløpet. Da kan tilbudet bedre tilpasses deres tid, kompetanse og behov.

Typisk for områdene der man har behov for og forventinger til økt bruk av tverrsektorielt samarbeid er at problemfeltet man arbeider med – som ofte består av mange og sammensatte problemer – ikke kan løses sektorvis, men må løses i samarbeid mellom ulike offentlige, private og frivillige aktører (Torfing, 2019). Problemene tiltakene skal løse, er ikke sektorielt inndelt for personene det gjelder, og dermed må bøtemiddelet også utvikles på tvers av de ulike offentlige virksomhetene.

Samtidig er det også utfordringer: Sektoransvarsprinsippet har blant annet blitt løftet frem som en barriere mot helhetlige og samordnede tjenester i en ny utredning fra kommune-kommisjonen (NOU 2026:1, 2026). Her løftes det frem at den fragmenterte styringen av lovverk og linjer fra departementsnivå også smitter ned til kommunenivå, og at «Den statlige styringen [av kommunene] er [...] preget av at sektorinteresser ønsker best mulig kvalitet og mest mulig ressurser til sitt tjenesteområde» (NOU 2026:1). Kommisjonen argumenterer derfor for et behov for å vri fokus fra best mulig kvalitet på hvert enkelt tjenesteområde, til å se hvordan man kan gi best mulig sammenheng og kvalitet på tvers.

I et notat fra DFØ løftes det frem at «Utfordringene sektorgrensene skaper for tverrsektorielt samarbeid, er påpekt over lenger tid» (DFØ, 2025). Utfordringen med samarbeid på tvers av sektorer – som helse, oppvekst, integrering, arbeid og velferd –

henger sammen med måten staten har valgt å løse sine oppgaver gjennom sektoransvarsprinsippet (Meld. St. 14, 2020). Prinsippet legger til grunn at hvert departement har ansvar for innsats og måloppnåelse innenfor linjen til sin sektor. Samtidig som dette gir en tydelig ansvarsfordeling, peker DFØ-notatet på at det kan føre til at tverrsektorielt samarbeid blir nedprioritert, blant annet fordi mål og prioriteringer sjeldent er «samordnet på tvers av sektor- og ansvarsområder» (DFØ, 2025).

Samlet vil samordning og sambruk av tiltak kunne føre til at nytten – i form av kvalifisering og arbeidsmarkedstilknytning – for deltakeren øker. I prosjektet belyser vi i hvilken grad dette skjer, og hvilke erfaringer de involverte aktørene har.

1.2 Problemstillinger

I denne rapporten belyser vi bruk av tiltak for innvandrere på tvers av virksomheter, programmer og ordninger. Målet med undersøkelsen har vært å vise konkrete eksempler og erfaringer fra kommunene. Vi har også undersøkt muligheter og barrierer for bruk av tiltak på tvers av programmer og ordninger.

Vi har tatt utgangspunkt i tre overordnede problemstillinger:

1. I hvilken grad brukes arbeidsrettede, utdanningsrettede og språktiltak på tvers av ordninger og program?
2. Hvilke barrierer og muligheter er det for å i større grad benytte tiltak på tvers av ordninger og program?
3. I hvilken grad er tiltak tilpasset innvandrere med lave norskerdigheter (på nivå A2 eller under)?

Problemstillingene tar utgangspunkt i tidligere studier, som tilsier at det ligger et uutnyttet potensial i bruk av tiltak på tvers av ordninger for innvandrere. I undersøkelsen har vi kartlagt praksis, muligheter og barrierer. Vi har også innhentet erfaringer med tiltak for personer med lave norskerdigheter. Vi har videre sett på behovet for økt bruk av tiltak på tvers i sammenheng med endringer i integreringsloven, som har økt oppmerksomhet på arbeidsretting.¹

Ved oppstart av undersøkelsen hadde vi et særlig fokus på bruk av tiltak på tvers av *ordninger* og *program*, som for eksempel Introduksjonsprogrammet, Jobbsjansen, Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og ulike arbeidsmarkedstiltak hos Nav. Gjennom intervjuer med ansatte og ledere i tjenestene kom det frem at aktørene ofte i større grad ser tiltakene de har utviklet som del av den enkelte virksomhet eller tjeneste, heller enn at disse er tilknyttet særskilte ordninger eller programmer. Et tiltak fra flyktningsenheten er ikke nødvendigvis knyttet til introduksjonsprogrammet, men til flyktningsenheten som virksomhet. I rapporten har vi organisert funnene etter hovedfasene i et integreringsløp – tiden i introduksjonsprogrammet og påfølgende arbeidsrettet oppfølging i Nav. Kapitlet om tiltaksbruk i Nav beskriver også hvordan kvalifiseringsprogrammet (KVP) og Jobbsjansen brukes, og hvordan veilederne setter sammen relevant innhold i disse programmene.

¹ IMDi (2025) *Informasjon om endringer i integreringsregelverket*. URL: <https://www.imdi.no/aktuelt/nyheter/endringer-i-integreringsregelverket/>

1.3 Hva er «bruk av tiltak på tvers»?

Det finnes en rekke ordninger og programmer som har som mål å kvalifisere flyktninger og andre innvandrere til utdanning eller arbeid. Noen tiltak er rettet direkte mot flyktninger og innvandre, mens andre har en bredere målgruppe hvor innvandrere også inngår.

I det følgende redegjør vi for vår forståelse av «tiltak på tvers», og beskriver hvordan tiltak på tvers kan se ut i praksis.

1.3.1 Sekvensielle tiltak fra ulike aktører, eller tiltak på tvers?

Tverrsektorielle tiltak, og tiltak på tvers, står høyt på agendaen innenfor flere av tjenesteområdene det arbeides med i offentlig sektor. Nøyaktig hva som skal legges i konseptet er imidlertid ikke tydelig.

Fra en innbyggers perspektiv kan man se for seg å få tjenester – oppfølging, tiltak eller økonomisk stønad, fra ulike aktører samtidig, og på bakgrunn av ulike rettigheter. En mulig situasjon er en person som mottar introduksjonsstønad, og deltar i introduksjonsprogrammet, som går på videregående skole som del av sitt program. I andre tilfeller kan en person som er del av Navs kvalifiseringsprogram, få deler av sin norskopplæring ved et voksenopplæringscenter.

I disse tilfellene får deltakere med primærtilknytning til en virksomhet, eller et program – den kommunale flyktnings-tjenesten og introduksjonsprogram, tiltak som gis av ulike aktører: Altså på tvers av virksomheter. Slike muligheter for å få tiltak på tvers av offentlige virksomheter er imidlertid en del av etablert praksis, og med utgangspunkt i eksisterende rettigheter.

Tiltak på tvers som et meningsfullt konsept som kan brukes til å øke samarbeid og tiltaksporteføljen bør dermed forstås som noe annet enn etablerte rettighetsbaserte tiltak deltakerne har tilgang på i et ordinært løp.

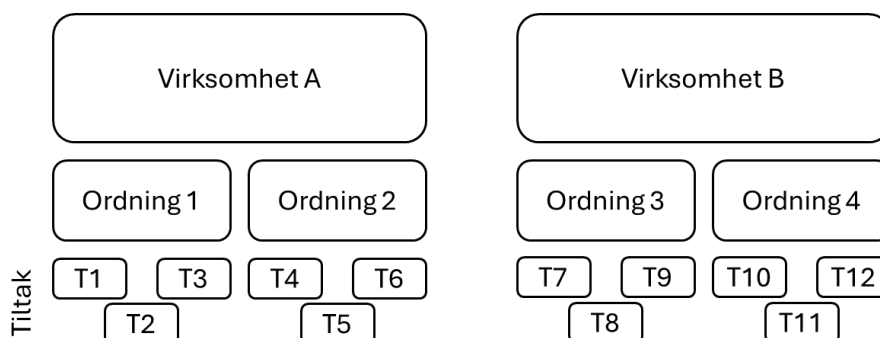
1.3.2 Vår definisjon av tiltak på tvers

Vi forstår tiltak som alle typer tjenestetilbud en virksomhet gir, som skal bidra til at personene som mottar disse kan nå målene de har satt seg. Tiltak inkluderer dermed både ordinære tjenester som tilbys av virksomhetene, ulike former for forsterkede tilbud med ekstra oppfølging, og tiltak som tilbys gjennom avtaler med tredjepartsleverandører. Tiltak skal bidra til å minske gapet mellom en nåsituasjon og en ønsket situasjon. En person som for eksempel står utenfor arbeid, kan få tiltak som bidrar til at denne nærmer seg arbeidslivet.

Vi definerer «tiltak på tvers» som tiltak der en person er tilknyttet en virksomhet og får inntektssikring fra en ordning eller et program. Samtidig får personen tilbud om tiltak fra en annen virksomhet, ordning eller program.

For å synliggjøre hvordan dette kan fungere, har vi laget en modell under:

Figur 1: Tiltak på tvers eksempel



Modellen tar utgangspunkt i to virksomheter, som hver har to ordninger med tre underliggende tiltak. Disse virksomhetene kan for eksempel være Nav og flyktnings-tjenesten, med ordninger som for eksempel kvalifiseringsprogram, jobbsjansen og introduksjonsprogram. Innenfor hver av ordningene har virksomhetene organisert ulike tiltak, som deltakerne har tilgang til. I realiteten vet vi at for eksempel Nav har en rekke tiltak som ikke er ordning- eller programspesifikke, men vi legger allikevel en ordningsbasert fordeling av tiltak til grunn for forklaringens del.

Hver for seg har ordningene et begrenset antall tiltak som de kan tilby målgruppene for å nå målene de har. Ofte er det imidlertid slik at ordninger fra to ulike virksomheter, for eksempel ordning 1 og ordning 3, har samme målgruppe. I denne rapporten er innvandrere som står utenfor arbeidslivet en sentral målgruppe, der både Nav og flyktnings-tjenestene har ordninger og tiltak som skal hjelpe disse å komme nærmere arbeid.

Tiltak på tvers i vår forståelse handler om hvordan man kan tilgjengeliggjøre tiltak i for eksempel ordning 1 for deltakere i ordning 3, og omvendt, slik at deltakere og programrådgivere/veiledere i ulike ordninger får en større tiltaksportefølje de kan jobbe med, og den enkelte deltaker får tilgang til virkemidler tilpasset situasjonen.

Tilgang på ulike tiltak kan både føre til at personer får tiltak som er bedre tilpasset deres livssituasjon og mål, men også større fleksibilitet i tiltak som kan være like i innhold, men som har ulike tidsrammer og oppstartstidspunkter.

Nav har en rekke tiltak som er aktuelle for målgruppen. Noen av tiltakene er statlig finansierte arbeidsmarkedstiltak. Disse kan blant annet være arbeidsrettede eller kvalifiserende tiltak. I tillegg kan den enkelte kommune ha kommunale arbeidsrettede tiltak. I materialet vårt er det også eksempler på tiltak for målgruppen som er prosjektbaserte og finansiert med tilskudd. Finansieringskilden, og hvorvidt tiltakene er statlige eller kommunale, er mindre viktig for problemstillingene i denne rapporten. Vi omtaler tiltak som tilbys av Nav samlet. Enkelte steder hvor det er viktig for forståelsen har vi presisert hvordan tiltakene er organisert og finansiert.

1.4 Metode

Datainnsamlingen i undersøkelsen er i all hovedsak gjort gjennom kvalitative intervjuer med representanter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

En kvalitativ tilnærming i prosjektet betyr at vi har samlet inn dybdekunnskap om bruken av, samt muligheter og utfordringer med, bruk av tiltak på tvers for personer med

innvandringsbakgrunn. Tilnærmingen betyr imidlertid også at denne rapporten ikke gir en representativ status av bruken av tiltak på tvers for innvandrere i Norge.

Vi mener allikevel at bredden i kommuner og regioner gir et godt bilde av hvilke muligheter og utfordringer bruk av tiltak på tvers for innvandrere medfører i dag.

1.4.1 Innledende intervjuer og dokumentstudie

For å skaffe en breddeoversikt startet prosjektet med en serie innledende intervjuer med aktører på sentralt og regionalt nivå. Disse intervjuene har bidratt til å skape en oversikt over dagens praksis, muligheter og utfordringer som ligger i bruk av tiltak på tvers. Vi intervjuet representanter fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Vi har også gjennomført en dokumentstudie der vi har gått gjennom relevante dokumenter. Dokumentstudien har bestått av en gjennomgang av relevante rapporter og policydokumenter, herunder særlig stortingsmeldinger som omtaler behov for samarbeid på tvers av virksomheter.

1.4.2 Intervjuer med regionalt nivå

Vi har gjennomført intervjuer med fylkeskommuner, Nav fylke og statsforvalteren i fem fylker. Intervjuene på regionalt nivå har hatt en dobbel hensikt. For det første har de gitt oss innsikt i et mer overordnet perspektiv, med utgangspunkt i at de regionale aktørene ofte har en koordinerende rolle ovenfor lokale aktører. Disse aktørene har kommet med sine vurderinger av hvordan situasjonen for bruk av tiltak på tvers er i deres region.

Vi har gjennomført 12 intervjuer med regionale aktører.

Nav-fylke og fylkeskommunene har også en rolle som en type aktør som er direkte involvert i tiltak som brukes av innvandrere, og er dermed en del av virksomhetene som samarbeider om tiltak på tvers. Representanter fra Nav-fylke har blant annet fortalt om hvordan de går frem i sine anskaffelser av tiltak, og hvordan disse brukes av for eksempel flyktningsjenestene og for personer i introduksjonsprogrammet.

Fylkeskommunen har også en viktig rolle i å tilby videregående opplæring og opplæring for unge nyankomne flykninger (16 til 18 år) etter §30 i integreringsloven, og videregående opplæring for voksne (VOV).

1.4.3 Kvalitativ breddekartlegging

Hovedtyngden av datainnsamlingen har blitt gjort gjennom en breddekartlegging, der vi har valgt ut 20 kommuner fra hvert av landets fylker, og snakket med representanter fra flyktningsjenesten/ansvarlig enhet for introduksjonsprogrammet og Nav. Der introduksjonsprogrammet ligger under Nav har vi både intervjuet de som arbeider direkte med introduksjonsprogrammet i Nav, og andre som arbeider innenfor Navs «ordinære» tiltaksportefølje.

Vi inviterte representanter fra begge virksomhetene til intervju. I 16 av 20 kommuner har vi intervjuet begge parter. I de resterende fire hadde representantene fra Nav ikke anledning til å stille til intervju.

Gjennom rekrutteringen valgte flere av virksomhetene å ta med flere personer i intervjuet, og vi snakket dermed i alt med 58 personer fordelt på de 36 intervjuene som ble gjennomført i breddekartleggingen.

Breddekartleggingen ble gjennomført med utgangspunkt i to intervjuguider, til henholdsvis de ansvarlige for introduksjonsprogrammet og for Nav. I flere av intervjuene stilte virksomhetene også med flere representanter.

Breddekartleggingen gir ikke et komplett bilde av hvilken praksis kommunene har når det gjelder tiltaksbruk på tvers av programmer og ordninger. Samtidig har vi et såpass stort utvalg at vi kan gi et godt bilde av hva som er vanlig, samt hva som er muligheter og barrierer.

1.4.4 Dybdeundersøkelse i utvalgte kommuner

Med utgangspunkt i breddekartleggingen valgte vi fem kommuner som vi har studert mer i dybden. Hensikten med denne delen av undersøkelsen har vært å få dypere innsikt i hvordan det jobbes med tiltak i kommunene. Vi har søkt å få kunnskap fra alle de aktuelle tjenestene, og fra de som jobber operativt på feltet, og som har erfaring med målgruppen og konkret tiltaksbruk.

I dybdeundersøkelsene har vi inkludert veiledere fra Nav som jobber med innvandrere og/eller program som Jobbsjansen og Kvalifiserings-programmet, programrådgivere ved flyktningtjenesten, og rektorer eller andre ansvarlige ved voksenopplærings-sentrene.

2 Tiltaksbruk på tvers – det overordnede bildet

I dette kapitlet viser vi kort det overordnede bildet når det gjelder bruk av tiltak på tvers. Vi viser det generelle inntrykket fra intervjuene, oppfatninger om føringer på området, hvilke typer tiltaksbruk på tvers som forekommer og tidspunkter i oppfølgingsløpet hvor det er aktuelt. I kapittel 3 og 4 går vi nærmere inn på praksisen i henholdsvis introduksjonsprogrammet og Nav.

2.1 Forventninger og føringer

I intervjuene med aktører på direktoratsnivå forteller informantene at det er forventninger til at virksomhetene som jobber med integrering finner bedre måter å samarbeide om tiltak på enn de gjør i dag.

Bruk av tiltak på tvers for innvandrere, og da særlig de som deltar i introduksjonsprogrammet, er dermed fremhevet som en forventning fra myndighetene, samtidig som tidligere erfaringer viser til positive effekter av slike tiltakssamarbeid.

I intervjuer med aktører på fylkes- og kommunenivå er forventningene skissert på høyere forvaltningsnivå imidlertid mindre tydelig. En leder ved et Nav-kontor i en stor kommune forteller at de har fått føringer fra direktoratet om at de skal komme tidligere inn i introduksjonsprogrammet, men at de ikke har fått føringer på hva dette konkret innebærer: «[Vi har ikke fått] noen føring på at vi skal bruke lønnstilskudd inn i intro, men målet er jo at vi skal få de ut i jobb mens de er i program». Fra en Nav-rådgiver på fylkesnivå er uklarhetene knyttet til føringen om bruk av tiltak på tvers på lignende vis fremhevet, der hen opplever at slike samarbeid er på «agendaen i direktoratet», men at det «ikke har vært noe konkret om å få til tiltak på tvers». Flere har pekt på at dette ikke er en konkret forventning i styringsdokumenter og føringer. En stor del av informantene på regionalt nivå og ledernivå i kommunene trakk frem liknende poenger i intervjuene.

Fra intervjuene med ansatte i tjenestene har vi hørt at hovedregelen i dag er at tjenestene legger til rette for sekvensielle løp, der en person først får tilgang til tiltak i regi av introduksjonsprogrammet (herunder fra flyktningtjenesten og voksenopplæringen), og deretter tiltak fra fylkeskommunen (videregående opplæring) eller Nav (for eksempel arbeidsmarkedstiltak). Et funn i intervjuene blant kommunene som har fått til å tilby tiltak på tvers av virksomheter, er at slik praksis er et resultat av lokale behov og utnyttelse av et mulighetsrom, heller enn en konsekvens av føringer fra høyere opp i forvaltningen.

2.2 Vurderinger av samarbeid og tiltak på tvers

I breddekartleggingen intervjuet vi de som er ansvarlige for introduksjonsprogrammet, og vi intervjuet ledere ved Nav-kontorene. Vi har kategorisert intervjumaterialet ut fra informantenes opplevelse og uttrykte forståelse av i hvilken grad de samarbeider og bruker tiltak på tvers. I intervjuene omtaler de både omfang av samarbeid mer generelt og faktisk bruk av tiltak på tvers.

Fra vår gjennomgang finner vi at de aller fleste informantene mener at de har et godt samarbeid mellom Nav og flyktningsenheten. Det varierer imidlertid mellom kommuner, og i noen tilfeller savner særlig ansatte i introduksjonsprogrammet tettere samarbeid og bedre tilgang på tiltak fra Nav. Samarbeidet dreier seg imidlertid mest om å sikre gode overganger og informasjon, og i mindre grad om tiltaksbruk på tvers av tjenester. Informantene forteller at de av og til benytter tiltak fra andre sektorer eller tjenester, men at det ikke er rutinemessig eller veldig utbredt. De som oppgir at de bruker tiltak på tvers, er de tjenestene som også vurderer at samarbeidet er godt.

Blant de som mener de samarbeider godt, er det flere som har introduksjonsprogrammet organisert under Nav, og én kommune har ett tverretattlig team med representanter fra Nav og flyktnings-tjenesten som jobber sammen.

De som har liten grad av samarbeid oppgir at de i hovedsak arbeider sekvensielt, og at man har kommet kort i samarbeidet mellom introduksjonsprogrammet og Nav.

I materialet vårt er det ganske mange som oppgir at det har forekommet at de bruker tiltak på tvers av virksomheter, men at det har dreid seg om enkelt-deltakere. Det er ikke rutine eller vanlig praksis, ifølge vår kartlegging.

Bruk av tiltak på tvers forutsetter et samarbeid mellom de ulike virksomhetene, og et godt samarbeid kan indikere en høyere sannsynlighet for at også faktiske tiltak brukes på tvers. Vårt materiale viser at de som faktisk har benyttet tiltak på tvers av virksomheter, også oppgir å ha et godt samarbeid på andre områder, mellom introduksjonsprogrammet/flyktnings-tjenesten og Nav. Samtidig vil vi påpeke at kommunene kan ha gode samarbeid, uten at de nødvendigvis benytter tiltak på tvers av virksomhetsgrensene.

Forankring

En viktig forutsetning for de som klarer å samarbeide godt ser ut til å være at dette samarbeidet er forankret på et høyere administrativt nivå, og at man dermed har strategiske føringer for samarbeid. I veilederen om samarbeid mellom kommune og Nav om introduksjonsprogrammet løftes forankring på ledernivå som en sentral forutsetning for godt samarbeid. En strategisk forankring av samarbeidet ser ut til å bidra til å bygge ned barrierene. I en kommune der samarbeidet er forankret på høyere nivå i kommunen forteller en Nav-leder at de har fått et oppdrag fra kommuneledelsen om å samarbeide med introduksjonsprogrammet. Denne toppforankringen har ført til et tettere samarbeid på tvers av virksomhetene, ifølge informantene.

2.3 Ulike typer samarbeid og bruk av tiltak på tvers

Fra intervjuene finner vi tre ulike typer samarbeid og bruk av tiltak på tvers. Den første typen handler om faktisk bruk av tiltak på tvers av virksomheter, inkludert utvikling av felles tiltak som kan tilbys tjenestemottakere med ulik virksomhetstilknypning.

De to andre typene handler om utveksling av informasjon og kompetanse på tvers av sektorene, og innebærer dermed ikke bruk av tiltak direkte til tjenestemottakerne på tvers av sektorer. Slike samarbeid er i intervjuene likevel fremhevet som viktige, ettersom de bidrar til å skape mer helhetlige og sømløse løp.

2.3.1 Tilby eksisterende og utvikle nye, felles tiltak for målgruppen

De aller fleste tiltakene som tilbys innvandrere for å tette gapet mellom kompetansen de har i dag og arbeidsmarkedets behov gis av den enkelte virksomheten, og med prioritering for deltakere og brukere tilknyttet ulike ordninger og program. Selv om bruken av tiltak på tvers er begrenset i denne undersøkelsen, har vi eksempler på at tiltak tilbudt av en virksomhet gjøres tilgjengelig for deltakere tilknyttet en annen virksomhet.

Tidspunkt for bruk av tiltak på tvers

Fra intervjuene har vi funnet tre eksempler på tidspunkter i oppfølgingsløpet, hvor det er aktuelt å benytte tiltak på tvers.

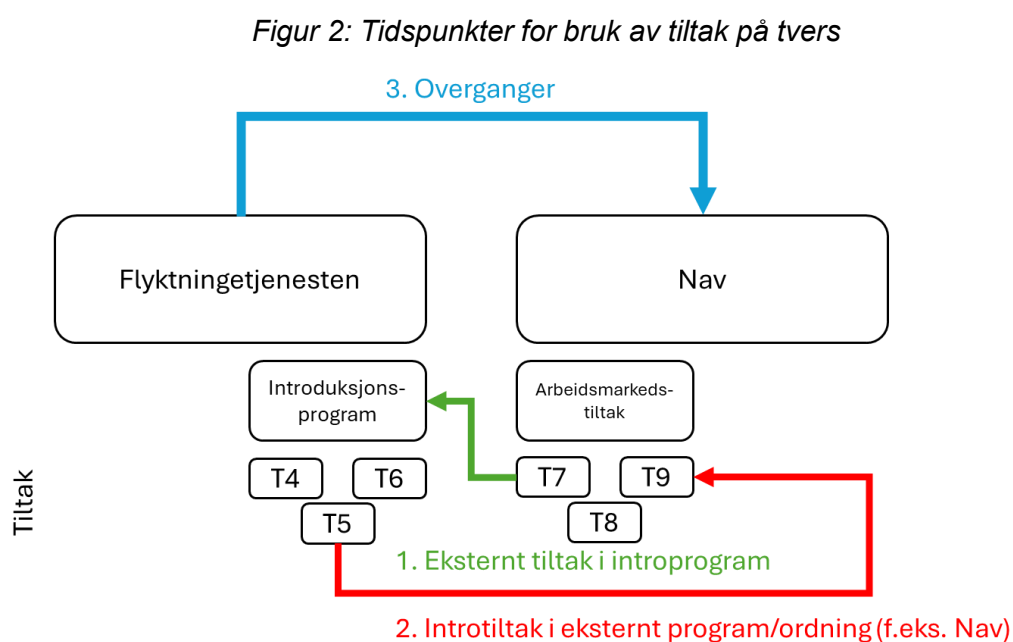
Den første typen (1) for samarbeid om tiltak på tvers, er tilfeller der andre aktører enn flyktnings-tjenesten og voksenopplæringen gir tiltak som del av introduksjons-programmet.

Dette vil typisk være Nav, men også i mange tilfeller fylkeskommunen via videregående opplæring eller kurs tilknyttet videregående skoler.

Den andre formen (2) for bruk av tiltak eller ressurser på tvers handler om at for eksempel Nav og videregående (ved fylkeskommunen), bruker tiltak eller ressurser fra ansvarlig virksomhet for introduksjonsprogrammet.

Den tredje formen (3) handler om å sikre bedre sekvensielle overganger mellom virksomhetene, og videreføring av pågående tiltak i neste fase. Dette kan for eksempel være å få overført praksisplass fra introduksjonsprogrammet, slik at deltakeren kan fortsette i samme praksis under Navs oppfølging.

Disse tre tidspunktene for bruk av tiltak på tvers er illustrert i figuren under, der vi har brukt flyktningtjenesten og introduksjonsprogrammet som eksempler:



2.3.2 Utnytte kompetanse på tvers av sektorer

Nav, flyktningtjenestene, voksenopplæring, fylkeskommuner og andre offentlige virksomheter har ulik kompetanse og innsikt i målgruppen, og i aktuelle tiltak og virkemidler. Der tiltak er særlig knyttet til ulike ordninger og virksomheter, og bruken begrenses av rettighetsbaserte målgrupper, har intervjuene vist at det kan være enklere å ta i bruk kompetanse på tvers av sektorer er lavere enn det å gi tiltak på tvers. Det kan være enklere for Nav å gi et tips om praksisplass eller dele annen markedskunnskap, enn det er for Nav å tilby et fullverdig tiltak til en deltaker i introduksjonsprogram.

Utnyttelse av kompetanse på tvers av sektorer kan for eksempel bety at en deltaker i introduksjonsprogrammet drar nytte av kompetanse fra for eksempel Nav gjennom koordinering og tilgjengeliggjøring av praksisplasser eller relevante arbeidsgivere.

Kompetansesamarbeid handler om at ansatte ved de ulike virksomhetene snakker sammen og orienterer hverandre om lokale muligheter, og aktuelle løp for den enkelte deltaker. Selv om den overordnede bruken av for eksempel konkrete arbeidsmarkedstiltak fra Nav for deltakere i introduksjonsprogrammet virker å være lav, er det i kommunene omfattende samarbeid knyttet til koordinering av praksisplasser og planlegging av mulige løp fremover.

2.3.3 Informasjonsutveksling på tvers av sektorer

Bruk av ulike tiltak på tvers av virksomheter for innvandrere er en nasjonal forventning, og skjer i praksis på ulike måter rundt om i kommunene. Det vanligste er allikevel fortsatt at innvandrere får tilgang på ulike tiltak sekvensielt ut fra hvilke virksomheter de er registrert hos som deltakere eller brukere.

Fra datainnsamlingen finner vi at det å sikre god informasjonsutveksling og teknikker for å legge til rette for at disse overgangene blir gode, er vel så viktig, som at man tilgjengeliggjør tiltak på tvers. Dette er viktig både for deltakerne, som får mer sammenhengende og sømløse kvalifiseringsløp, og for at tjenestene skal kunne samordne oppfølgingen og utnytte tiltaksporteføljen bedre.

Overgangsfaser er tidspunkter der en innbygger med behov for støtte der de står i fare for å falle utenfor. For å hindre at personer faller utenfor i overgangen fra introduksjonsprogrammet og til økt arbeidslivstilknytning har flere av kommunene i denne undersøkelsen formalisert former for overføringssamtaler og -modeller. Dette er en form for samarbeid der Nav-veiledere kommer i kontakt med deltakere i introduksjonsprogrammet før de er formelt ferdige med sin programtid. I overføringssamtalene deltar gjerne programrådgiver, Nav-veileder og deltakerne selv, med mål om å få en omforent forståelse for hva som er gjort, og hva som er nyttig på veien videre.

I de neste kapitlene utdyper vi hvordan tjenestene jobber, hvilke tiltak de bruker og hvilke erfaringer de har.

3 Bruk av Navs tiltak i introduksjonsprogrammet

Både Integreringsmeldingen, Veileder om samarbeid mellom kommunen og Nav og Mål- og disponeringsbrev 2025 beskriver at Nav skal bidra inn i introduksjonsprogrammet. Samarbeidet er pekt på som viktig da integrering av nyankomne forutsetter en helhet av tiltak som kvalifiserer til arbeid og utdanning (NIBR 2019; IMDi fagressurs for introduksjonsprogrammet). I en tidligere rapport er det påpekt at «Uavhengig av hvilken etat som har det overordnede ansvaret for introduksjonsprogrammet så er oppgavene med å få til vellykket integrering for omfattende til at bare en enhet kan få det til alene.» (NIBR, 2019).

I dette kapitlet beskriver vi *når* Navs tiltaksapparat blir gjort tilgjengelig for introduksjonsdeltakerne, og hvilke tiltak, kurs og virkemidler introduksjonsdeltakerne deltar i. Videre ser vi på om Nav og kommunen har etablert felles tiltak for introduksjonsdeltakere og brukere i Nav. Gjennom intervjuene fremgår det at det er vanligst at Nav bidrar med sin kompetanse og veiledning inn i introduksjonsprogrammet. Vi beskriver derfor også slike former for samarbeid. Videre beskriver vi hvilket behov informantene erfarer at det er for å samarbeide og bruke tiltak på tvers mellom Nav og introduksjonsprogrammet.

Faktaboks 3-1 Introduksjonsprogrammet og norskopplæring

Målet med introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberede de til utdanning eller arbeid, blant annet ved å bidra til formelle kvalifikasjoner og en stabil tilknytning til arbeidslivet. Målgruppen for programmet er innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått oppholdstillatelse som etter integreringsloven gir rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Dette gjelder blant annet personer som:

- Har fått asyl og dermed status som flyktninger
- Er overføringsflyktninger
- Personer med kollektiv beskyttelse
- Har fått opphold på humanitært grunnlag etter en søknad om asyl

Introduksjonsprogrammet er et individuelt tilpasset fulltidsprogram. Deltakerne mottar introduksjonsstønad. Det er kommunene som har ansvaret for introduksjonsprogrammet. Programmet skal starte senest tre måneder etter bosetting i en kommune. Retten og plikten gjelder likevel ikke for personer som er i arbeid eller har tilbud om arbeid i stilling på minst 30 timer i uken, med mindre arbeidsforholdet opphører eller arbeidstilbudet bortfaller i løpet av den perioden de har rett til introduksjonsprogrammet (innen to år etter bosetting).

Introduksjonsprogrammet ble innført i 2003. Integreringsloven, som erstattet introduksjonsloven, trådte i kraft 1. januar 2021 og medførte en rekke endringer i introduksjonsprogrammet. En viktig endring var innføringen av differensiert programtid. Samtidig ble det utarbeidet standardiserte elementer som settes sammen til et helhetlig program. Standardiseringen skal gjøre det enklere for kommunene å planlegge, utforme og gjennomføre gode introduksjonsprogram. 1. juni 2025 ble det vedtatt nye endringer som blant annet innebærer tydeligere krav til arbeidsrettede elementer i programmet.

Introduksjonsprogrammet skal inneholde:

- Opplæring i norsk
- Opplæring i samfunnskunnskap
- Arbeids- eller utdanningsrettede elementer
- Kurs i livsmestring
- For deltakere med barn under 18 år skal kurset også inneholde foreldreveiledning

De arbeidsrettede elementene skal utgjøre en betydelig del av programtiden, og kan blant annet bestå av praksis i ordinært arbeidsliv, kortere yrkes- og bransjekurs eller arbeidsmarkedstiltak i regi av Nav.

Før oppstart i introduksjonsprogrammet kartlegges tidligere arbeidserfaring og utdanning, samt språkkunnskaper og annen relevant kompetanse, og det gjennomføres karriereveiledning. Kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet, og utarbeide en plan for et helhetlig og samordnet kvalifiseringsløp. Sluttmalet og deltakerens utdanningsnivå avgjør programmets varighet. Deltakere med utdanning på videregående nivå eller høyere kan ha et program i inntil 12 måneder. Deltakere med utdanning på et lavere nivå kan ha program i inntil 2 år ved sluttmaal arbeid, inntil 3 eller 4 år for dem som skal fullføre deler eller hele videregående opplæring, og inntil 5 år for de som skal fullføre fag- og yrkesopplæring. For deltakere som skal fullføre hele eller deler av videregående opplæring kan programmet forlenges med inntil 1 år.

Norskopplæring

Retten og plikten til opplæring i norsk er regulert i integreringsloven og integreringsforskriften. Deltakelse i faget skal hjelpe voksne innvandrere med å delta i samfunnet, ytre meninger og uttrykke seg. Deres erfaringer, kulturelle bakgrunn og flerspråklighet skal brukes som grunnlag for videre læring.

Læreplanen bygger på fire av nivåene som er fastsatt i Det europeiske rammeverket for språk: A1, A2, B1 og B2. Læreplanen omfatter fire ferdigheter:

- Lytteforståelse: Forstå muntlig norsk
- Leseforståelse: Forstå skriftlig norsk
- Skriftlig fremstilling: Skrive på norsk
- Muntlig kommunikasjon: Snakke og samtale på norsk.

Etter integreringsloven § 32 har deltakere med videregående utdanning rett på inntil 18 måneder med opplæring, mens de uten videregående opplæring har rett tre år med opplæring. Etter integreringsloven § 30 har kommunen ansvar for å treffe vedtak og sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, fylkeskommunen skal sørge for opplæring av de som går i videregående opplæring.

3.1 Samarbeid mellom Nav og kommunen om introduksjonsprogrammet

Generelt finner vi at deltakerne i introduksjonsprogrammet sjeldent deltar i tiltak fra Nav. Det er vanligst med sekvensielle løp, hvor deltakerne først får tiltak i introduksjonsprogrammet og deretter i Nav etter endt program. Der tiltak blir brukt mens deltakerne fortsatt er i introduksjonsprogrammet skjer det i all hovedsak i overgangen til Nav. Vi finner få eksempler på bruk av tiltak fra Nav for deltakerne underveis i introduksjonsprogrammet. I enkelte kommuner har likevel Nav og flyktningsheten i samarbeid etablert særlige innsatser, slik som kvalifiseringsløp for ukrainere. Videre finner vi ingen systematiske forskjeller mellom kommunene når det gjelder bruk av tiltak fra Nav. Både i store og mindre kommuner er tiltaksbruken lav, og det samme gjelder for kjennetegn slik som innvandrerandel og geografisk beliggenhet. En viktig grunn til lav bruk av Navs tiltak er at Nav har få tiltak for brukere med et norsk nivå under A2, som vil gjelde for et flertall av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Det er også økonomiske barrierer, slik som tiltaksbudsjetter (se kapittel seks om barrierer).

Sekvensiell tiltaksbruk samsvarer samtidig med tjenestenes ansvar etter lovverk. Etter integreringsloven (kapittel 2, paragraf 3) er det kommunen som har det overordnede ansvaret for introduksjonsprogrammet og som skal tilse at deltakerne får den kvalifiseringen de har rett på. Føringerne om Navs bidrag i programmet vektlegger et samarbeid mellom tjenestene, og at bidrag fra Nav bør bli vurdert. Det er likevel ingen eksplisitte krav til Nav om å bidra med tiltak i introduksjonsprogrammet, hverken i lov eller føringer. Våre data synes å reflektere dette.

I henhold til ansvaret de har etter loven har mange av kommunene en rekke egne tiltak for introduksjonsdeltakerne. Det medvirker dermed til at de sjelden bruker tiltak fra Nav for introduksjonsdeltakerne. Konseptet "tiltak på tvers" virker å fremstå noe konstruert for en del av informantene. Tjenestene samarbeider tett i mange av kommunene, men det omhandler i de fleste tilfeller ikke felles tiltaksbruk. Oftest samarbeider tjenestene om informasjons- og kompetansedeling, ved for eksempel å ha faste møtepunkter. En del av informantene i både Nav og flyktningsheten uttrykker at de to tjenestene har et hovedansvar for egen målgruppe, og spesialisert kompetanse på disse, noe som gjør bruk av felles tiltak mindre relevant. En del sier videre at de erfarer at kommunen dekker behovet for tiltak i introduksjonsprogrammet godt selv. Samtidig er det også en del av informantene som uttrykker at de ikke har reflektert mye over muligheten for å bruke tiltak på tvers. Det er altså ikke et konsept de har et forhold til. Mange av informantene forteller likevel også om situasjoner hvor de mener bidrag fra Nav ville være nyttig. Det gjelder særlig i situasjoner hvor kommunen av ulike grunner har utfordringer med å dekke behovet for tiltak selv. Det er enkelte tiltak fra Nav som flere av informantene mener er særlig relevante, slik som lønnstilkudd. Vi beskriver erfart behov for tiltak fra Nav nærmere i delkapittel 3.2. Først tar vi for oss *når* tiltak fra Nav blir brukt for introduksjonsdeltakere, og hvilke tiltak som blir brukt.

3.1.1 Når samarbeider Nav og flyktningsheten om tiltak i introduksjonsprogrammet?

Bruk av tiltak i Nav for introduksjonsdeltakere er oftest knyttet til enkeltdeltakere med *et spesifikt kompetanse- eller kvalifiseringsbehov*. Det kan for eksempel gjelde en deltaker med behov for et arbeidsrettet kurs for å få ansettelse ved praksisplassen vedkommende er på. Deltakeren blir typisk søkt inn på kurset etter en dialog om aktuelle tiltak mellom

programrådgiver/veileder i introduksjonsprogrammet og Nav, og deltakeren selv. Deltakeren må da registrere seg som arbeidssøker i Nav. Programrådgiver i introduksjonsprogrammet fortsetter likevel å ha oppfølgingsansvaret for deltakeren. Videre er det i enkelte av kommunene etablert et samarbeid for å *fylle opp plassene på tiltak og kurs*. I en av kommunene melder Nav fra når de har ledig kapasitet på kurs, og introduksjonsprogrammet finner da aktuelle deltakere. Lederen for introduksjonsprogrammet beskriver:

Hvis de (Nav) har kjøpt et truckførerkurs eller stillaskurs, så har de kanskje noen ledige plasser, da tar de kontakt med oss. De forklarer hva kurset er og så finner vi de rette personene.

Vi finner imidlertid få eksempler i vårt utvalg på at Navs tiltak er tilgjengelige for introduksjonsdeltakere på fast basis, eksempelvis ved faste innsøk eller at det systematisk blir vurdert om deltakerne er aktuelle. Samarbeid utover tiltaksbruk, eks. felles møter og kompetansedeling, er oftere strukturert og regelmessig. Videre blir samarbeid om tiltak etablert med bakgrunn i *særlige situasjoner eller behov*. I en kommune er det etablert et felles tiltak mellom flyktingenheten og Nav for flyktinger med høy utdanning. En del av kommunene har også etablert innsatser med bakgrunn i ankomstene fra Ukraina, slik som at Nav bidrar med eget arbeidssøkerkurs for ukrainere i introduksjonsprogrammet. Både kort programtid for ukrainerne i introduksjonsprogrammet, som krever et bedre koordinert tilbud, og styringssignaler på området blir av informantene brukt som begrunnelse for det tettere samarbeidet. I enkelte av kommunene er det videre etablert tiltak som er begrunnet med *arbeidskraftsbehovet i kommunen*. Et eksempel er arbeidspraksis på sykehjem med oppfølging av en arbeidsleder fra Nav, hvor også introduksjonsdeltakere kan søkes inn. Samarbeidet er etablert med bakgrunn i et felles erkjent behov i kommunen for å rekruttere helsepersonell.

Tiltak i regi av Nav for introduksjonsdeltakerne blir i hovedsak brukt mot slutten av introduksjonsprogrammet, i overgangen fra introduksjonsprogrammet til videre oppfølging i Nav. Generelt virker informantene i både introduksjonsprogrammet og Nav å være bevisste på å sikre kontinuitet i overgangen. Deltakerne blir enten søkt inn på nye tiltak hos Nav, eller det blir lagt til rette for at arbeidspraksis gjennom introduksjonsprogrammet blir videreført hos Nav. En leder for introduksjonsprogrammet beskriver:

Vi får de gjerne inn i et tiltak hos Nav ved overgangen. Vi har rutiner på hvordan vi overfører en deltaker. Noen ganger prøver vi å få inn et tiltak i slutten av intro som de kan følge videre. Noen ganger er det relevant å overføre praksisplassen de har i intro videre.

Samtidig varierer det hvor strukturert samarbeidet i overgangen er mellom tjenestene. Gjennom intervjuene fremgår det også eksempler på at deltakere går over til Nav uten at videre oppfølging eller tiltak er avklart mellom tjenestene.

3.1.2 Bruk av tiltak, kurs og virkemidler i regi av Nav for deltakere i introduksjonsprogrammet

Lønnstilskudd er det virkemiddelet Nav-kontorene oftest bidrar med for deltakere i introduksjonsprogrammet. Informantene beskriver ofte en situasjon hvor en deltaker har arbeidspraksis mot slutten av introduksjonsprogrammet med mulighet for arbeid. I samråd mellom introduksjonsprogrammet, Nav og arbeidsgiver blir lønnstilskudd satt inn som virkemiddel for å sikre ordinær ansettelse. *Inkluderingsstilskudd* fra Nav, for å tilrettelegge på arbeidsplassen, er også et virkemiddel som blir brukt for deltakerne.

Videre er det deltakere i introduksjonsprogrammet som får *mentortilskudd* fra Nav. Gjennom mentortilskuddet blir en medarbeider på arbeidsplassen frikjøpt for å gi veiledning, opplæring og praktisk hjelp. Innstrammede budsjetter hos Nav har imidlertid medført redusert bruk av disse virkemidlene for deltakere i introduksjonsprogrammet de siste årene ifølge informantene.

Noen informanter beskriver at virkemidlene sjeldent er aktuelt for ukrainere mens de deltar i introduksjonsprogrammet fordi programtiden er for kort. Ofte vil ikke deltakerne være nærme nok en ordinær ansettelse til at lønnstilskudd er aktuelt, og for både lønnstilskudd og øvrige virkemidler kan søknadsprosessen ta for lang tid til at det er relevant innenfor tiden i introduksjonsprogrammet.

Vi finner også eksempler på bruk av *andre arbeidsrettede tiltak* fra Nav, men disse blir i mindre grad brukt for deltakere i introduksjonsprogrammet. Gjennom intervjuene fremkommer det noen eksempler på bruk av tiltak, slik som jobbklubb, bransjekurs og kortere kvalifiserende kurs (opplæringstiltak). Kortere kvalifiserende kurs brukes for eksempel når en deltaker står nærme en ansettelse, men har behov for kompetanseheving, eksempelvis som truckfører. Det er også eksempler på at deltakere i intro deltar i bransjekurs som Nav har utviklet. Se nærmere beskrivelse av bransjekurs i kapittel 4.1.3 Tiltak blir tildelt til enkelt deltakere i samråd mellom Nav og flyktningsenheten etter behov.

Vi finner også eksempler på at Nav har etablert tiltak som er innrettet slik at de skal kunne brukes i introduksjonsprogrammet. Et av Nav-fylkene har anskaffet et deltids arbeidsmarkedstiltak, som kan kombineres med annet innhold i introduksjonsprogrammet, slik som norskopplæring. Målet for tiltaket er arbeid, med innhold som jobbsøk, oppfølging i arbeidstrening, opplæring og morsmålstøtte. Tiltaket er en type oppfølgingstiltak i Nav, og er tilgjengelig både for brukere i Nav og for introduksjonsdeltakere. Dette er et statlig tiltak, og introduksjonsdeltakerne må registrere seg som arbeidssøkere for å delta. Kommunen betaler ikke for plasser til deltakerne, men deltakerne fortsetter å motta introduksjonsstønning fra introduksjonsprogrammet. I et Nav-fylke har de også etablert tiltak slik som tilleggsutdanning for ukrainske lastebilsjåførere, hvor mange av deltakerne kommer fra introduksjonsprogrammet.

Felles innsatser

Vi finner i vårt utvalg eksempler på kommuner som har utviklet egne innsatser for flyktninger i samarbeid mellom Nav og kommunen. Dette er altså felles innsatser som er rettet mot utvalgte målgrupper. Et eksempel er Karrierekraft, som er et kurs for flyktninger som har fått bachelorgrad eller høyere utdanningsnivå fra hjemlandet godkjent i Norge. Målet er at flyktingene skal få jobber som de er kvalifiserte for, heller enn ukvalifiserte jobber. Videre har de i et par kommuner i vårt utvalg etablert målrettede integreringsløp for ukrainere, i trepartssamarbeid mellom Nav, flyktningsenheten og Voksenopplæringen. Nyankomne fra Ukraina får først norskundervisning, deretter jobbredde aktiviteter som praksis og jobbsøkerkurs. Informantene beskriver et behov for endrede kvalifiseringsløp som følge av en kombinasjon av økte ankomster fra Ukraina, kortere introduksjonsprogram på seks måneder for denne gruppen og mål om at de skal raskt i arbeid. En av informantene utdyper:

Det ble stor endring hos oss i forbindelse med at det kom mange ukrainere. De skulle ha korte programmer som hadde arbeid som slutt mål. Det er jo utfordrende i seg selv med så korte programmer som skal føre til lønnet arbeid, vi måtte legge opp en del av arbeidet vårt for å lage et løp for dem. Tidligere med integreringsloven så var det mye fokus å få de i varig arbeid, eller konkret utdanning, de var mer utdanningsrettet løpene tidligere enn med ukrainere, det er et stort skille.

En annen leder beskriver samtidig at innsatsen for ukrainere vil bli tatt opp til vurdering ved en endring i ankomne flyktnings kompetanseprofil. Dette er med andre ord innsatser som ikke nødvendigvis er direkte overførbare til andre situasjoner og målgrupper.

3.1.3 Samarbeid om kompetanse, veiledning og informasjon

I mange av kommunene samarbeider Nav og flyktingenheten på både leder- og veiledernivå. Ofte er det faste ledermøter, som gir innsikt i plan- og strategiprosesser i tjenestene, og mulighet til koordinering av innsatsen. For Nav gir møtene eksempelvis relevant styringsinformasjon om fremtidig tjenestebehov, slik som kunnskap om omfang og sammensetning av deltakere i introduksjonsprogrammet med mulig overgang til Nav. I mange av kommunene bistår også Nav med arbeidsmarkedskompetanse og veiledning i introduksjonsprogrammet. I flere av kommunene har samarbeidet blitt forsterket ved ankomstene av flyktinger fra Ukraina. Avdelingsleder i Nav i en større by beskriver samarbeidet:

Vi har et tett samarbeid og er mer med inn i intro enn tidligere. Da gikk de i intro i 2 år også tok vi over, men nå er vi mer inne i programmet. Så vi har infomøter om Nav og om oss, også har vi et stort prosjekt, og har hatt flere over tid. Et prosjekt heter (navn på prosjekt), som er et prosjekt med flyktingenheten der en av mine ansatte jobber. Så hun sitter like mye nede på flyktingenheten og jobber nesten bare med brukere i introduksjonsprogram. Så målet er å få de ut i jobb mens de er i program. Så der er de et team på 5-6 stk. Og det er på tvers av byen. Vi har ei fra oss også er det ei fra (navn på annet kontor), også 2-3 fra flyktingenheten. Så målet er jobb.

Vi finner flere eksempler på at det er veiledere i Nav som har en dedikert rolle opp mot introduksjonsprogrammet. Disse bidrar ofte med kartlegging og innspill til arbeidspraksis. I en annen kommune er det etablert en felles Teams-chat mellom introduksjonsprogrammet og markedsavdelingen i Nav. Her deler Nav innmeldte stillinger.

I noen av kommunene inngår også voksenopplæringen i et trepartssamarbeid. I en kommune har de tre tjenestene felles ukentlige møter. En veileder i Nav beskriver:

Det er egen flykningstjeneste i kommunen, utenfor Nav-kontoret, og der har vi ukentlige samarbeid, så alle som starter i intro signerer på samtykke om samarbeid med Nav. Jeg prøver å være på voksenopplæringen der vi sitter sammen med lærere og programrådgivere en eller to dager i uka, for å være litt tilgjengelig. Så vi samarbeider noen timer i uka. Vi kaller det praksismøter.

Samarbeidet på tjenestenivå har som formål å få deltakerne raskt ut i jobb. Samtidig uttrykker informantene at samarbeidet gir Nav viktig kjennskap til deltakernes kompetanseprofil og kvalifiseringsbehov. Med det kan Nav være i forkant slik at de kan planlegge og forberede for at deltakerne eventuelt skal videre til Nav, eksempelvis ved å kjøpe inn spesifikke kurs eller kontakte arbeidsgivere.

3.1.4 Innsats på tvers i små kommuner

Informantene i noen av de mindre kommunene ga i intervjuene uttrykk for at spørsmål om bruk av tiltak på tvers og om former for samarbeid er lite relevante, fordi tjenestene i praksis er integrerte. I en av kommunene hvor introduksjonsprogrammet er organisert i Nav er det eksempelvis ikke et tydelig skille mellom oppfølgingen av brukere i Nav og i introduksjonsprogrammet, ved kontoret har "alle ansvar for alle". Et lavt brukervolum gjør at veilederne har både brukere fra Nav og introduksjonsdeltakere i sin portefølje, og de

samarbeider tett seg imellom for å finne relevante aktiviteter til den enkelte. Lederen beskriver:

Vi tenker ikke så avansert på det, dette er ikke som Oslo eller store byer. Arbeidstrening trenger du ikke søke deltakerne inn til, også er det sjeldent de kan så mye norsk at de kan ha annet enn forberedende norskkurs. Det kan være mer aktuelt med tiltak når de nærmere seg ferdige i intro. Men vi søker de ikke inn i arbeidsmarkedstiltak på den måten. Og vi vil ha de ut i det ordinære arbeidsliv. Det kan være programrådgiver som følger de opp i en arbeidstrening, eller en annen veileder som følger de opp i arbeidstrening, en veileder som har spesialistfunksjon opp mot det. Og det er det samme opplegget for språkpraksis. Og vi bruker ikke eksterne leverandører.

For de minste kommunene finner vi altså at konseptet om å bruke Navs tiltak for introduksjonsdeltakere kan fremstå konstruert. Informantene tenker ikke oppfølging etter et slikt skille. Det er likevel også små kommuner som hvor ansvaret er tydelig delt mellom tjenestene, og hvor det ikke er en slik integrert samarbeidsform.

3.2 Hvilket behov erfarer ansatte i Nav og introduksjonsprogrammet for bruk av tiltak på tvers?

Innledningsvis i kapitlet beskrev vi at informantene i både Nav og introduksjonsprogrammet beskriver at tiltak fra Nav kan være nyttig i ekstraordinære situasjoner, slik som ved ankomstene fra Ukraina. I tillegg er det noen tiltak fra Nav flere av informantene i introduksjonsprogrammet mener er særlig nyttige, også utenom ekstraordinære situasjoner. Lønnstilskudd er et virkemiddel mange av informantene mener gir gode resultater. Lønnstilskudd gir en direkte inngang til lønnet arbeid for de som står nærme en ansettelse. Videre er det en god del som nevner inkluderingstilskudd og mentor som virkemidler flere introduksjonsdeltakere kan ha nytte av. Tiltak som gir kortvarig kvalifisering, er også aktuelle for introduksjonsdeltakerne. I flere av kommunene har deltakerne deltatt i ulike former for bransjekurs eller jobbsøkerkurs. Dette er kurs som i en del tilfeller kan kombineres med norskopplæring, og som passer inn som et tiltak blant flere tiltak i et introduksjonsløp. Endringene i integreringsloven vedtatt i juni 2025 kan også øke behovet for tiltak. Lovendringen innebærer at deltakerne i introduksjonsprogrammet skal ha 15 timers arbeidsrettede tiltak i uken, fra fjerde måned i programmet. En leder ved en flykningtjeneste beskriver at bransjekurs fra Nav kan bli mer aktuelt, men at dette samtidig ikke er noe Nav-kontorene i området tilbyr.

Det er også informanter i introduksjonsprogrammet som beskriver et ønske om ytterligere tiltak fra Nav. De erfarer at Nav har få tiltak som er innrettet slik at de passer for introduksjonsdeltakerne, ved at det for eksempel er for høye språkkrav.

Et tett samarbeid mellom tjenestene, utover tiltaksbruk, fremstår også som svært viktig. Informantene i introduksjonsprogrammet erfarer blant annet at fast kontaktperson i Nav, faste møter og at veiledere i Nav bidrar med informasjon om Navs tjenester og arbeidsmarkedskompetanse er nyttig. Der tjenestene samarbeider om å finne ledige stillinger uttrykker informantene også at dette er noe de har utbytte av. Det er bred enighet blant informantene i både Nav og introduksjonsprogrammer om viktigheten av å sikre gode overganger mellom tjenestene.

3.2.1 De som ikke ser et behov for å bruke tiltak på tvers

Det er informanter i introduksjonsprogrammet som uttrykker at dagens system med sekvensielle tiltak fra ansvarlig virksomhet fungerer godt. Det er flere begrunnelser for

dette. Noen av informantene viser til at tjenestene har ulike ansvarsområder, og at de er gode til å tilpasse egne tiltak til sine målgrupper. De ser dermed ikke behov for bruk av tiltak på tvers. En programrådgiver forteller: «Det er egentlig ikke noen grunn til å bruke tiltak fra Nav, så vi har ikke stått på for å få det til. Vi har bra kontroll på tiltakene vi har i intro, og føler det dekker opp sånn det er nå». Blant ansatte i introduksjonsprogrammet som ikke ser et behov for økt bruk av tiltak på tvers er det flere som oppgir at de har et godt samarbeid med Nav og fylkeskommunen, og at dette er viktigere enn felles tiltaksbruk. En programrådgiver i introduksjonsprogrammet utdyper:

Jeg føler ikke jeg har så god oversikt [over Nav-tiltak], ingen oversikt så å si. Hele porteføljen som Nav har etter at deltaker er registrert som arbeidssøker, den kjenner jeg ikke til. Det er kanskje virkemidler som vi kunne brukt, men tror ikke det. Jeg trenger ikke vite alt om de virkemidlene mens de er hos oss, jobbveilederne vet om det vi kan bruke. Jeg trenger først og fremst en god overføring til veileder i Nav.

Sitatet viser også at en del av informantene ikke har oversikt over Navs tiltak. Noen veiledere oppgir som i sitatet over at de heller ikke har et behov for en slik oversikt da de har en tilstrekkelig tiltaksportefølje i introduksjonsprogrammet. Liten kjennskap til Navs tiltak vil imidlertid også kunne virke inn på hva som oppfattes som behov. Det er en del av informantene som uttrykker at det kunne vært aktuelt å bruke tiltak fra Nav, men de vet ikke helt hva – det er vanskelig å angi et behov for tiltak du ikke kjenner til.

I forrige delkapittel beskrev vi at det er informanter som ønsker flere tilpassede tiltak fra Nav. At Nav har få tiltak som passer for introduksjonsdeltakere blir også angitt som en grunn for at det ikke er behov for Navs tiltak i programmet. Dette kjenner vi også igjen fra intervjuene med flere Nav-veiledere, som forteller at de kan slite med å finne tiltak til personer med lave språkferdigheter.

En siste grunn til at informantene ikke opplever et behov for å bruke mer tiltak på tvers handler om opplevelse av ulike arbeidskulturer. Det er ansatte i introduksjonsprogrammet som erfarer at Nav er lite fleksible og at det tar for lang tid å få på plass relevante tiltak. På motsatt side finner vi at det er Nav ansatte som erfarer at deltakere får for lite arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet, og at Nav selv er kjappere på å igangsette slike tiltak.

3.3 Bruk av utdanning som tiltak i introduksjonsprogrammet

Vi har undersøkt bruk av formell utdanning i introduksjonsprogrammet. Etter integreringsloven skal norskopplæring inngå som innhold i introduksjonsprogrammet (Kap.4, paragraf 14a). Videre kan deltakere ha som slutt mål å fullføre deler eller hele videregående opplæring for voksne (VOV) i introduksjonsprogrammet. Det gjelder særlig deltakere under 25 år (se integreringsloven kapittel 4, paragraf 14). Det vil i praksis kunne inkludere deltakelse i Forberedende opplæring for voksne (FOV), som et steg mot fullført VOV. Dette er altså elementer som inngår i introduksjonsprogrammet på fast basis. Vi har derfor ikke kartlagt om kommunene tar elementene i bruk. I stedet har vi lagt vekt på å undersøke om kommunene har særlige innsatser eller løsninger på tvers mellom tjenestene knyttet til utdanningsrettede tiltak.

Vi har også undersøkt hvordan programrådgivere i introduksjonsprogrammet vurderer om utdanningsrettede tiltak er egnet for deltakerne. Vi finner blant annet at de er mer restriktive i bruk av utdanningsrettede tiltak for eldre enn yngre deltakere. Under presenterer vi først en kort faktaboks over de aktuelle opplæringsordningene, og deretter våre funn.

Faktaboks 3-2 *Forberedende opplæring for voksne (FOV) og videregående opplæring for voksne (VOV)*

Fra august 2024 ble grunnskole for voksne erstattet av forberedende opplæring for voksne (FOV). FOV er opplæring på nivået under videregående nivå.

Samtidig ble modulstrukturert opplæring innført i videregående opplæring for voksne (VOV). Modulstrukturert opplæring er ett av flere tiltak i fullføringsreformen som skal bidra til at flere voksne kan oppnå fag- eller svennebrev, og at arbeidslivet får tilgang på kvalifisert arbeidskraft.

Modellen innebærer at opplæringen organiseres i moduler uten fastsatt opplæringstid, slik at lengden tilpasses den voksnes realkompetanse og progresjon. Opplæringen kan dermed i større grad tilpasses voksnes behov, livssituasjon og arbeidstilknytning, og gjøre det enklere å veksle mellom opplæring, arbeid og andre forpliktelser. Modulstrukturert opplæring tilbys per i dag i 16 lærefag, med planlagt utvidelse til flere fagområder. Intensjonen er at opplæringen i hovedsak skal foregå i lærebedrift, noe som forutsetter tett samarbeid mellom fylkeskommunen og arbeidslivet, jf. opplæringsloven § 18-6.

3.3.1 Innhold i utdanningsrettede tiltak for deltakere i introduksjonsprogrammet

Norskopplæringen til deltakerne i introduksjonsprogrammet blir i alle kommunene i vårt utvalgt tilbudt av Voksenopplæringen i kommunen. Flere av kommunene i vårt utvalg har også deltakere med VOV som slutt mål i introduksjonsprogrammet, inkludert deltakere som da deltar i FOV i voksenopplæringen. Vi finner flere former for tilpasning av undervisningen. Kombinasjonsløp hvor deltakerne får en kombinasjon av fag i FOV og VOV er et eksempel på dette. Her blir det i noen tilfeller gitt undervisning av lærere fra både videregående skole og voksenopplæringen i samarbeid. Når det gjelder modulstrukturert opplæring, som trådte i kraft 1. august 2024, hadde ikke informantene i introduksjonsprogrammet erfaring med denne opplæringsformen på intervju tidspunktet. Likevel fremgår det at flere av kommunene har tilpassede løp med fagopplæring for voksne hvor deltakere fra introduksjonsprogrammet kan delta. I en kommune har for eksempel Nav og fylkeskommunen etablert et tilbud som introduksjonsdeltakere kan delta i. I andre kommuner er det etablert tilbud i samarbeid med flyktningeheten/ introduksjonsprogram, sammen med Nav og fylkeskommune, mens andre igjen benytter tilbud fra private aktører. Noen av disse samarbeidstiltakene er etablerte som ordinær drift, mens andre er prosjektfinansierte. Et eksempel er tiltaket YRKESKOMP. Tiltaket er etablert av fylkeskommunen og Nav, men er tilgjengelig for deltakere i introduksjonsprogrammet. Deltakere får yrkesopplæring på videregående skole i kombinasjon med norskopplæring, som gir bransjekompetanse uten å gå via fagbrev. I en større by har de etablert FVOA, som er et samarbeid mellom voksenopplæringen og en privat aktør. Utgangspunktet var at mange deltakere i FOV ble sittende i mange år på skolebenken. Gjennom tiltaket er arbeidsrettede elementer tatt inn i utdanningsløpet, slik som arbeidspraksis. Tiltaket er fleksibelt i forhold til hvilke fag deltakeren tar og gjennomføringstid. En representant fra introduksjonsprogrammet og fra Nav sitter i styringsgruppen i prosjektet, som bidrar til å forankre tilbudet hos tjenestene.

3.3.2 Erfaringer med bruk av utdanningsrettede tiltak for introduksjonsdeltakerne

Av caseintervjuene fremgår det at deltakers alder er av betydning for programrådgiveres vurdering av om utdanningsrettede tiltak er egnede. Jo eldre deltaker er jo mer aktuelt er arbeid, heller enn utdanning, som mål. Kommunene setter ingen klar aldersgrense (utover de angitt i lovverk). Inntrykket fra intervjuene er at deltakere som er nærmere i alder til 25 år, altså omtrent 30 år og yngre, oftere blir vurdert som aktuelle for å ta utdanning. Programrådgiverne beskriver tidsaspektet som et viktig forhold. Utdanningsløpet kan vare utover tiden i introduksjonsprogrammet og inntektssikring videre er usikker. Dette er utfordrende for eldre deltakere som ofte har et forsørgeransvar. Yngre deltaker blir

også vurdert å kunne ha raskere progresjon, og de har et lengre yrkesløp foran seg. Samtidig er deltakernes motivasjon og tidligere skolegang også forhold programrådgiverne vektlegger. Mulighetene for tilpasning blir også vurdert, og deltakerens egne ønsker. En programrådgiver beskriver:

Aldersmessig, det spiller inn når vi skal vurdere mål. Ofte vil man undersøke om det er grunnlag for å ta FOV og om det er motivasjon for det. Utfordringer med læring, der har vi samarbeid med voksenopplæringa. Kan vi få vedtak om ekstra støtte i undervisning, er det aktuelt med utredning?

Programrådgivere beskriver at beslutninger om utdanning gjerne blir tatt i samråd med deltakerens lærer. Også rektor eller assisterende rektor og karrieresenteret kan være involvert. Det fremgår også av intervjuene at utdanningsrettede tiltak blir vurdert ulikt for ukrainere og andre deltakere i en del av kommunene. Som tidligere nevnt i rapporten angir styringssignaler at arbeid er hovedmål for ukrainere, og ukrainere har i tillegg kortere programtid. Programrådgivere oppgir at dette gjør utdanningsrettede løp mindre aktuelt for denne gruppen.

Ansatte i introduksjonsprogrammet som vi har intervjuet, erfarer i hovedsak at samarbeidet med både voksenopplæringen og fylkeskommunen om utdanningsrettede tiltak for introduksjonsdeltakerne fungerer bra. Enkelte informanter påpeker at det er behov for bedre langsiktig planlegging, slik som at utdanningsløpet blir planlagt i samarbeid med Nav for å avklare mulighet for videre inntektssikring etter introduksjonsprogrammet er avsluttet.

4 Navs tiltak for innvandrere med lite norskkunnskaper

I dette kapitlet beskriver vi Navs bruk av tiltak for brukere med lave norskerdigheter, og i hvilken grad Nav bruker tiltak fra andre sektorer for sine brukere.

Nav har en rekke arbeidsmarkedstiltak som har til formål å bistå brukere med å skaffe eller beholde arbeid (Tiltaksforskriften, 2016, § 1). Noen av tiltakene retter seg mot innvandrere med lave norskerdigheter spesielt, andre tiltak (de fleste) har en bredere målgruppe og forutsetter at brukerne behersker norsk. Navs arbeidsmarkedstiltak omfatter tiltak som opplæring/kvalifisering, bistand i jobbsøkerprosessen eller avklaring av arbeidsevne. Tiltakene kan ha ulike vilkår for deltakelse, men felles for alle er at deltakere må være registrert hos Nav, enten som arbeidssøkere eller med behov for oppfølging grunnet sykdom eller annet. Tilbudet av arbeidsmarkedstiltak kan variere noe mellom Nav-kontor og Nav-fylker.

Faktaboks 4-1 Relevante tiltak i Nav

Relevante arbeidsmarkedstiltak i Nav (Tiltaksforskriften 2016):

Opplæring: Opplæring kan gis som kortvarige kurs basert på behov i arbeidsmarkedet (arbeidsmarkedsopplæring), norskopplæring, fag- og yrkesopplæring på videregående nivå, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning. I endel fylker har Nav utviklet egne kortvarige opplæringskurs (gruppetiltak), som kjøpes inn av eksterne kurstilbydere. Opplæring kan også kjøpes inn individuelt for enkeltbrukere.

Arbeidstrening: Arbeidstrening skal prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke deltakerens muligheter til å få ordinær ansettelse.

Oppfølging: Oppfølging skal gi tiltaksdeltakeren bistand med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Tiltaket kan inneholde kartlegging, hjelp til å søke arbeid, oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter, samt tilpasning og tilrettelegging av arbeid og arbeidssituasjon. Det finnes også andre arbeidsmarkedstiltak med sikte på å gi bistand til å skaffe og beholde arbeid, slik som Arbeidsforberedende trening (AFT), Jobbkubb, m.fl.

Lønnstilskudd: Nav kan tilby lønnstilskudd til en arbeidsgiver som ansetter en person som har vanskeligheter med å få jobb. Lønnstilskuddet skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet. Tilskuddet forutsetter at tiltaksdeltakeren ansettes i en offentlig eller privat virksomhet, i hel- eller deltidstilling, og skal utføre ordinære arbeidsoppgaver. Det finnes både midlertidig lønnstilskudd og varig lønnstilskudd.

Mentortilskudd: Mentortilskudd er en ordning hvor en medarbeider blir frikjøpt for å gi hjelp og veiledning til personer på tiltak på arbeidsplassen. Mentortilskudd kan gis i forbindelse med tiltakene arbeidstrening, opplæring/fagopplæring, sommerjobb og lønnstilskudd.

Inkluderingsstilskudd: Inkluderingsstilskuddet skal kompensere for tilleggskostnader virksomheter har i forbindelse med tilrettelegging av en arbeidsplass for personer med behov for arbeidsrettet bistand. Tilskuddet kan gis til virksomheter som tar imot deltakere på tiltak fra Nav eller som ansetter personer med særskilt tilretteleggingsbehov.

Avklaring: Avklaring skal kartlegge og vurdere tiltaksdeltakerens arbeidsevne og eventuelle behov for bistand for å skaffe seg eller beholde arbeid. I noen fylker tilbys egne avklaringstiltak for minoritetsspråklige, med tolk.

Tiltakene over er statlige og statlig finansiert. I tillegg er det flere kommunale tiltak som tilbys av Nav, og tiltak som er opprettet som prosjekter, som er relevante for målgruppen. Kvalifiseringsprogrammet og Jobbsjansen omtales også i rapporten. Disse er finansiert av henholdsvis kommunale midler og tilskudd.

4.1 Tiltak for brukere med lave norskferdigheter

Vi har kartlagt hva slags arbeidsrettede tiltak, språktiltak og utdanningstiltak et utvalg Nav-kontor har for brukere med lave norskferdigheter, og i hvilken grad Nav bruker tiltak fra andre programmer og ordninger. Med lave norskferdigheter sikter vi her til alle brukere som har behov for å styrke norskferdighetene sine for å skaffe arbeid.

4.1.1 Språktiltak og arbeidsrettede tiltak

Det generelle inntrykket fra intervjuene er at de aller fleste arbeidsrettede gruppetiltakene til Nav krever relativt godt norsknivå, men at de aller fleste Nav-kontorene som inngår i undersøkelsen har anskaffet norskopplæringskurs for brukere med norsknivå A2. Dette er kurs som er anskaffet av Nav særskilt for Navs brukergruppe, og som tilbys av eksterne kurstilbydere. Kursene foregår i gruppe og er ofte kalt «yrkesrettet norskopplæring», «yrkesnorsk», «grunnleggende arbeidsnorsk», o.l. Kursene er utviklet og anskaffet på Nav fylkesnivå eller av Nav-kontor og Nav fylke sammen. Kursene er ofte innrettet slik at de starter med en periode med norskopplæring og opplæring i norsk arbeidsliv. Deretter er det en periode med praksis i bedrifter, ofte kombinert med noe norskopplæring. Noen av Nav-veilederne peker på at disse kursene skiller seg fra mer tradisjonelle norskkurs, som tilbys ved for eksempel Voksenopplæringen, ved at det er mest fokus på muntlig norsk og «arbeidslivsnorsk» og mindre fokus på grammatikk.

Varigheten på kursene varierer mellom fylker/Nav-kontor, fra henholdsvis seks måneder til inntil to år. Det stilles ofte krav om at deltakerne må ha «et visst norsknivå» ved oppstart. Det innebærer ifølge informantene at deltakere enten må være på minimum A2 nivå ved oppstart, eller at brukerne må kunne «nyttiggjøre seg av kurset» for å delta. Veilederne kunne i liten grad konkretisere hva «et visst norsknivå» betyr og/eller hva «nyttiggjøre seg av kurset» tilsvarer i norsknivå. En av veilederne beskriver at dersom det er en person som har gode forutsetninger for å lære norsk eller som lærer norsk raskt, kan de søke vedkommende inn selv om norsknivået er under A2 nivå. Det finnes noen få eksempler i datamaterialet på norskopplæringskurs i regi av Nav som ikke stiller krav til norsknivå. Det finnes også noen få eksempler på at Nav kjøper inn mer tradisjonelle norskkurs (gruppetiltak), som ikke inneholder arbeidsrettede elementer. Vi oppfatter imidlertid at dette er mer sjeldent.

Ved flere av Nav-kontorene forteller informantene at de ikke bruker disse norskopplæringskursene overfor ukrainere. Dette begrunnes med at kursene er langvarige, og at det er føringer i Nav om at ukrainere ikke skal prioriteres for langvarige tiltak. Flere steder har de derfor utviklet egne norskopplæringskurs for ukrainere, som har kortere varighet enn det ordinære norskopplæringskurset. Noen av disse gjennomføres i samarbeid med voksenopplæringen.

Vi har arbeidsmarkedsopplæring for grupper. Vår region har kurs primært for ukrainske flyktninger. Det er bare ukrainere i det kurset nå. Vi har hatt det tidligere også. Det består av språkopplæring i kombinasjon med praksis. Nå er det på 20 ukers kurs, som vi har anskaffet og drifter i dag.

Vi kjøper kortere kurs for ukrainere, det ligger føringer for at de skal raskere i jobb. Vi har et annet norskkurs som går lenger for andre grupper.

Vi har laget et eget forkortet kurs som vi har for ukrainere, målrettet bedriftsopplæring med yrkesnorsk. Det er et samarbeid med voksenopplæringen i kommunen. Vi har en samarbeidsavtale. Det er ikke anbud.

Et av de mindre Nav-kontorene har ikke tilgang til norskopplæringskurs i regi av Nav, hverken for ukrainere eller andre brukere med lite norskkunnskaper. Dette kontoret kjøper enkeltplass på norskkurs, enten i regi av voksenopplæring eller som digitalt

norskkurs. Nedenfor gir vi en nærmere beskrivelse av hva kjøp av enkeltplass innebærer.

Informantene i Nav er i stor grad positive til Navs arbeidsmarkedstiltak med norskopplæring, og fremhever at det er stort behov for tiltak med norskopplæring. En utfordring er imidlertid at det er få plasser sammenlignet med behovet, det er kun noen få oppstarter i løpet av året, og kursene krever ofte at brukerne har «et visst norsknivå fra før». Det innebærer at ventetiden kan bli lang, og at brukere med lavest norsknivå ikke kan delta. Informanten erfarer også at kurset ikke er godt nok tilpasset brukere med lave norskkunnskaper og lave grunnleggende ferdigheter, og at Nav generelt mangler egnede språktiltak for denne gruppen. En leder fra et Nav-kontor i en stor kommune forteller at tiltak for brukere med lave norskferdigheter er en stor utfordring:

Vi har få tiltak for de med dårlig norsknivå. Vi har arbeids- og yrkesretta norsk, men vi ser ofte at det ikke fungerer. De har for lavt norsknivå til å være med.

I denne kommunen har de startet å se på muligheten for at Nav i større grad kan sende deltakere på bransjekurs som flyktningtjenesten arrangerer.

Andre arbeidsrettede tiltak eller språktiltak

Noen av Nav-kontorene har også arbeidsmarkedstiltak som kombinerer norskopplæring og opplæring i helsefag. Ved et Nav-kontor har de «Helseassistentkurs for innvandrere». Kurset kombinerer norskopplæring og opplæring i helse og omsorgsfag. Kurset har en varighet på ni måneder, og deltakerne får et kompetansebevis innen helse og omsorgsfag. Ved et annet Nav-kontor har de et tiltak som heter «Kom i gang med utdanning: Helsefag» (KIMU Helsefag). Kurset er et samarbeid mellom Nav, kommunen og Fylkeskommunen. Formålet er å gi god forberedelse og avklaring til oppstart i helsefaglig utdanning. Kandidatene deltar i praksis ved et omsorgssenter, og følges tett opp av en arbeidsleder. De får veiledning og avklaring parallelt med at de lærer seg grunnleggende oppgaver ved helseinstitusjonen. Mange av deltakerne har lite norskkunnskaper ved oppstart i KIMU, slik at språk og begreper knyttet til helsefagarbeideryrket er en viktig del av forberedelsen. KIMU er et forsøk finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og er foreløpig ikke et ordinært tilbud.

Enkelte Nav-kontor har også egne ressurser som jobber spesifikt med språkstøtte i forbindelse med arbeidstrening o.l. Et av kontorene har en «ambulerende lærer» som gir språkopplæring ute hos arbeidsgiver. Et annet kontor har ukrainsktalende veileder som blant annet jobber med å følge opp ukrainske brukere i praksis.

Et Nav-kontor har også en ressurs inn i et tiltak kalt «IPS-flyktning». Målgruppen er deltakere i intro med psykiske helseutfordringer. Deltakerne må starte opp når de er intro, men kan fortsette utover programtiden.

4.1.2 Kjøp av enkeltplass på norskkurs

Navs opplæringstiltak omfatter både gruppetiltak som Nav anskaffer via eksterne kurstilbydere (slik som beskrevet over), og kjøp av enkeltplass på kurs. (Tiltaksforskriften 2016 § 7). Det kan for eksempel være enkeltplass på norskkurs eller kortvarige kurs (arbeidsmarkedsopplæring) som gir dokumentert kompetanse i form av offentlige prøvebevis, sertifikater, o.l. Kjøp av enkeltplass skal være basert på behov i arbeidsmarkedet, og opplæring skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber. Intervjuene med ansatte i Nav tyder på at kontorene bruker muligheten til å kjøpe enkeltplass på norskkurs ved behov, men i noe varierende omfang.

Vi kjøper enkeltplasser som leverer digitale norskkurs, som man kan kombinere med en praksis.

Vi har stort kjøp av enkeltplass. Vi kjøper kurspakker til enkeltstående bruker. Det bruker vi mye. Tankegangen er ofte å kjøpe individuelt kurs for personer som har arbeidstrening

eller en arbeidsgiver ved siden av. For å kunne kombinere språk og arbeid, og få det individuelt tilpasset, så må vi kjøpe. I gruppekursene er det opplegg fra kl. 09-15. Ved kjøp av enkeltplass kan vi tilpasse det individuelt så de kan ha deltidsjobb. Vi kan også starte opp kjappere med individuelle kurs, flere ganger i året.

Kjøp av enkeltplasser styres i utgangspunktet av anskaffelsesregelverket, noe som betyr at Nav-kontorene ikke står fritt til å velge om de skal kjøpe enkeltplasser ved Voksenopplæringen eller fra private kurstilbydere. Offentlig-offentlig samarbeid er et unntak fra regelen om at alle kjøp av tjenester må konkurransesettes på det åpne markedet. Det betyr i praksis at Nav-veiledere i fylker som har inngått slikt samarbeid kan gå rett til kommunal voksenopplæring når de trenger norskkurs for en enkeltperson, og ikke trenger å innhente tilbud fra private tilbydere. Enkelte av kommunene/Nav-kontorene har inngått offentlig-offentlig samarbeid om norskopplæring. I én kommune har Nav og voksenopplæringen inngått en samarbeidsavtale (offentlig-offentlig samarbeid) som blant annet omfatter stedlig lærer i tilknytning til et sosialt entreprenørskapsprosjekt for personer med lite eller ingen skolegang (primært kvinner). Prosjektet er i regi av Nav. Deltakerne er i hovedsak tilknyttet introduksjonsprogrammet, men kan også benyttes av deltakere utenfor introduksjonsprogrammet. Ved et annet Nav-kontor forteller en leder at de har inngått en avtale med voksenopplæringen i kommunene, der Nav har mulighet til å kjøpe enkeltplasser på norskkurs ved voksenopplæringen rimeligere enn fra andre leverandører:

Vi er heldige med at voksenopplæringen i [kommunen] tilbyr språkopplæring for en billig penge. Så det er lav terskel for å bruke norskopplæring for brukerne hos oss. Jeg vet ikke hvordan det finansieres, men jeg regner med det er kryssfinansiert. Om vi skulle brukt en ekstern leverandør så er det mye dyrere. Nå betaler vi 60 kroner per undervisningstime fra voksenopplæringen.

Intervjuundersøkelsen tyder på at det er ulike oppfatning om regelverket knyttet til offentlig-offentlig samarbeid, og usikkerhet rundt dette regelverket.

Veilederne gir uttrykk for at muligheten til å kjøpe enkeltplass på norskkurs er et viktig supplement til Navs egne norskopplæringstiltak. Flere fremhever blant annet at enkeltplassene i større grad kan tilpasses individuelt, og kombineres med for eksempel arbeidstrening eller deltidsjobb. Navs tiltak med norskopplæring krever ofte fulltids deltakelse, og kan ikke kombineres med jobb eller annen arbeidsrettet aktivitet. Ved et av kontorene forteller veilederne for eksempel at de har god erfaring med å kjøpe enkeltplass på digitalt norskkurs til brukere som er i deltidsjobb eller praksis. Informantene erfarer at dette har vært særlig viktig for ukrainere, som ofte har behov for å styrke norskferdighetene sine, men som ikke er prioritert for langvarige norskopplæringstiltak i regi av Nav.

Flere av kommunene i undersøkelsen har også inngått samarbeid mellom Nav og voksenopplæringen om arbeidsrettede løp, der elever får norskoppfølging av lærere fra voksenopplæringen.

4.1.3 Utdanning og karriereveiledning

De siste årene har Nav i økende grad vektlagt bruk av formell kvalifisering og varig tilknytning til arbeidslivet (Kann & Grønlien, 2025). Dette har ifølge flere av informantene bidratt til at Nav, i større grad enn tidligere, bruker utdanning som virkemiddel/tiltak i brukeroppløringen. Utdanning innvilges da i form av «opplæringstiltak» (Jf. tiltaksforskriften kap. 7). Bruk av utdanning i Nav innebærer i praksis at Nav sørger for inntektssikring til brukeren i den perioden hen tar utdanning. Enten ved at bruker får beholde stønad fra Nav under utdanning eller at bruker får rett til tiltakspenger under

utdanning². Hvorvidt Nav kan innvilge utdanning for sine brukere avhenger av flere faktorer, blant annet regelverket for ytelsen/stønad som bruker har.

Ved Nav-kontorene som inngår i denne undersøkelsen, gir informantene uttrykk for at de bruker utdanning som virkemiddel i den arbeidsrettede brukeropfølgingen, både for brukere med innvandrerbakgrunn og øvrige brukere. Intervjumaterialet gir ikke grunnlag for å anslå i hvilken grad de bruker utdanning generelt eller for brukere med innvandrerbakgrunn. Enkelte forteller at de ikke bruker utdanning for ukrainere, og forklarer dette med føringen i Nav om at Ukrainere skal «raskt ut i arbeid».

I den grad informantene oppgir at de bruker utdanning, er det særlig videregående opplæring for voksne (VOV) som nevnes. Enkelte informanter viser også til bruk av modulstrukturert opplæring i fag- og yrkesopplæringen. Dette er et virkemiddel for at flere voksne skal kunne gjennomføre og fullføre en fag- eller yrkesutdanning, gjennom mer fleksible og tilpassede opplæringsløp. En Nav-veileder i en kommune som har benyttet modulstrukturert opplæring i relativt stor grad, beskriver erfaringene som positive, og peker på at modellen har bidratt til mer helhetlige og langsiktige kvalifiseringsløp. Per i dag er modulstrukturert opplæring utviklet for 16 lærefag, og ordningen er under gradvis utvidelse. Flere Nav-veiledere omtaler et behov for slike langsiktige løp i samarbeid med videregående opplæring, særlig for deltakere i målgruppen med lave norskerfardigheter. I ett fylke viser informanter også til erfaringer med et regionalt opplæringstilbud kalt «Prepp». Dette er et tilbud for voksne innvandrere der norskopplæring kombineres med opplæring i bedrift innen bestemte yrkesområder, som for eksempel helsefag eller kokkefag.

Intervjuene tyder på at det varierer i hvilken grad Nav støtter/gir inntektssikring i forbindelse med FOV (opplæring på grunnskolenivå). Enkelte informanter i Nav forteller at de i liten grad støtter FOV, da det ofte innebærer lange løp som ikke direkte vil kvalifisere til arbeid. Enkelte andre er tilbøyelig til å støtte opplæring på grunnskolenivå, men dette må vurderes individuelt. I en av kommunene har voksenopplæringen utviklet et opplæringsløp på grunnskolenivå som også inneholder arbeidsrettede elementer som praksis i bedrift (FVOA). Dette er tilgjengelig for både deltakere introduksjonsprogrammet og Navs brukere. Dette opplæringstilbudet er foreløpig i prosjektfase, og er finansiert gjennom tilskudd fra IMDi.

Flere av informantene i Nav oppgir at de henviser brukere til karriereveiledere i fra fylkeskommunene, eller selv benytter seg av karriereveiledere fra fylkeskommunen i brukeropfølgingen.

Forberedende kurs tilpasset målgruppen

Det finnes enkelte eksempler på at Nav og fylkeskommunen har samarbeid om å utvikle forberedende kurs til videregående skole tilpasset brukere med lave norskerfardigheter. Disse kursene er ikke fullverdige videregående løp, men fokuserer på konkrete ferdigheter som er viktig i påfølgende utdanning og/eller norskopplæring. Et Nav-kontor forteller at de har hatt samarbeidsmøter med fylkeskommunen og arbeidsgivere knyttet til behov for arbeidskraft og kvalifisering som har ledet til utviklingen av slike kurs. Vi har blant annet hørt om ulike kurs som kvalifiserer til oppgave innen helse, transport, sveising og service-bransjen.

Bransjekurs i regi av Nav og/eller flyktningsjenestene

Mange av informantene i Nav og introduksjonsprogrammet har erfaring med såkalte bransjekurs. Bransjekursene kombinerer norskopplæring rettet inn mot spesifikke bransjer, opplæring om bransjen og relevante arbeidsoppgaver og praksis. Kurs som blir nevnt i intervjuene er blant annet innen barnehage, SFO, restaurant, bussjåfør,

² Tiltakspenger er en pengestøtte i Nav som deltakere i arbeidsmarkedstiltak kan få: [Tiltakspenger - nav.no](https://www.nav.no/tiltakspenger)

truckførerkurs, renhold, helse, kjøkken og kantine. Hensikten med kursene er å tette gapet mellom personens kvalifikasjoner og forventningene i arbeidslivet. Bransjekursene tilbys til deltakere og brukere som har mål om å jobbe innen særskilte bransjer.

Det varierer om det er Nav og/eller flyktningsjenesten som har utviklet kursene. Det varierer også om kursene er tilgjengelig for både Navs brukere og flyktningsjenesten, eller bare for flyktningsjenesten eller Nav. Flere peker på at det trolig er potensial for mer samarbeid mellom Nav og introduksjonsprogrammet i forhold til utvikling og bruk av bransjekurs for denne målgruppen.

I den grad Nav benytter tiltak fra introduksjonsprogrammet, er det i tilfeller der introduksjonsprogrammet har utviklet bransjekurs og har gjort disse tilgjengelige for Navs brukere. Intervjuundersøkelsen tyder på at det ikke er vanlig at Navs brukere deltar på tiltak eller aktiviteter i regi av introduksjonsprogrammet.

4.1.4 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er i hovedsak organisert enten i de ordinære oppfølgingsavdelingene eller i egne avdelinger med ansvar for oppfølging av personer fra landgruppe 3 og/eller flyktninger. Ansvar for KVP ligger som oftest i avdelinger som har ansvar for oppfølging av brukere over 30 år, men i én av kartleggingskommunene er ansvaret lagt til ungdomsavdelingen. Videre ser det ut til at KVP som regel er lagt til avdelinger eller team som følger opp brukere med omfattende innsats- og oppfølgingsbehov (for eksempel AAP-mottakere, IPS, arbeid med støtte osv.). I noen tilfeller er programmet organisert sammen med oppfølging av brukere med lavere oppfølgingsbehov, for eksempel i mottak eller brukersenter.

Det varierer om KVP er organisert som et eget team i Nav eller ikke. I de fleste kommuner vi har intervjuet er det likevel knyttet dedikerte stillinger til KVP, med veiledere som har særlig ansvar for programmet. I datamaterialet finnes også enkelte eksempler på mer særskilte grep for å styrke tilbudet. I én av kommunene er det for eksempel etablert et eget KVP-tilbud for ukrainske flyktninger, der det er ansatt en koordinator/veileder med ukrainsk bakgrunn og gode språkkunnskaper. Informanten peker på at dette gir fordeler både når det gjelder språk- og kulturkompetanse, og at det kan gjøre det lettere å forstå og tolke deltakernes situasjon, behov og reaksjoner. Dette løftes fram som noe som kan styrke relasjonen til deltakerne og bidra til bedre tilpasning av innholdet i programmet.

Faktaboks 4-2 Kvalifiseringsprogrammet (KVP)

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble etablert i 2007 og er et program for de som trenger støtte for å komme i arbeid. I 2023 var det totalt 11 700 kvalifiseringsprogram. Programmet gjelder for personer mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Retten til KVP forutsetter at søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering (Nav-loven § 14a). Mange av deltakere i KVP har tidligere mottatt økonomisk sosialhjelp og mange er født utenfor Norge (Lima & Furuberg, 2018). Før et vedtak om KVP kan fattes må det avklares om det er andre lover enn sosialtjenesteloven som skal sikre retten til inntektssikring. Dermed er det mange som kunne vært aktuelle for KVP som ikke er aktuelle for ordningen før de har brukt opp andre rettigheter. Helt sentralt for programmet er tiltak som direkte forventes å styrke deltakerens mulighet til jobb (Sosialtjenesteloven § 29). Dette skal skje gjennom tett og forpliktende bistand og oppfølging fra Nav. Kvalifiseringsprogrammet driftes av den kommunale delen av Nav.

KVP er et fulltidsprogram der deltaker må sette av 37,5 timer i uka. Deltakerne får kvalifiseringsstønad på 2,041 ganger grunnbeløpet (G), som tilsvarer 265 657 kroner. Har du barn, får du i tillegg et barnetillegg per barn på 37 kroner dagen, 5 dager i uken. Stønaden er forutsigbar og gir deltakeren mulighet for å planlegge økonomien sin over tid. Programmet er et viktig tiltak mot fattigdom. Deltaker får veileder der de sammen setter sammen et program som skal inneholde:

- Arbeidsrettede tiltak
- Opplæringsaktiviteter
- Individuell oppfølging og veiledning

Kvalifiseringsprogrammet varer inntil ett år om gangen, ved utløp av vedtaksperioden skal kommunen fatte vedtak om programmet skal forlenges eller avsluttes (Sosialtjenesteloven § 32 § 34). KVP skal ikke vare lenger enn to år, men kan forlenges med inntil ett år når særlige grunner tilsier det.

Målgruppe og tolkning av regelverk

Målgruppen for KVP fremstår som personer med behov for tett, koordinert og arbeidsrettet oppfølging. Dette er ofte personer med nedsatt arbeidsevne, gjerne på grunn av helseplager, og med sammensatte sosiale utfordringer. Hovedtyngden av deltakerne beskrives som personer med innvandrers- eller flyktningbakgrunn, ofte med begrenset utdanning, språkutfordringer og ulike tillegg utfordringer knyttet til helse, omsorgsansvar eller manglende relevant arbeidserfaring.

I noen kommuner er målgruppen mer spisset mot bestemte grupper, som ungdom eller enslige mødre. Enkelte steder tolkes målgruppen «personer med behov for tett, koordinert og arbeidsrettet oppfølging» særlig som personer som allerede mottar tjenester fra mange ulike aktører, og som blant annet har utfordringer med å koordinere dette selv.

I mange kommuner utgjør tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet en viktig del av deltakergrunnlaget i kvalifiseringsprogrammet. For noen beskrives overgangen som «naturlig», særlig der påbegynt arbeidspraksis eller opplæring i introduksjonsprogrammet skal videreføres. Samtidig formidler flertallet av informantene at overgangen ikke er systematisk, og at anbefalinger fra programrådgivere i introduksjonsprogrammet ikke gir automatisk inntak. Retten til KVP vurderes selvstendig og individuelt, og bygger ofte på et grundig kartleggingsarbeid utført av KVP-veilederen.

I datamaterialet beskrives det noen få eksempler på tettere strukturerte samarbeidsformer som har hatt som mål å sikre bedre overganger. I én kommune viser informanter til et tidligere opplegg (som nå er avviklet) der NAV, voksenopplæringen og flyktningtjenesten hadde et etablert samarbeid om å vurdere videre løp for deltakere ved avslutning av introduksjonsprogrammet. Dette ble beskrevet som nyttig både for å vurdere muligheten for videreføring, sikre kontinuitet i opplæringen fra voksenopplæringen og avklare behov for arbeidsrettet oppfølging fra Nav, herunder om KVP kunne være aktuelt. Etter at samarbeidet ble lagt ned, beskrives en mer passiv,

søknadsbasert praksis, der mulige KVP-deltakere i større grad kan risikere å «gå under radaren» i Nav-systemet.

Informantene er i stor grad samstemte om at deltakere i KVP skal ha sammensatte behov, og at programmet ikke kan brukes dersom språkutfordringer er den eneste, eller klart dominerende utfordringen. Det legges også stor vekt på motivasjon for arbeid og vilje og evne til å delta i et fulltidsprogram der hovedinnholdet skal være arbeidsrettet.

Det finnes likevel eksempler på at det gjøres tilpasninger, der deltakere i en oppstartsperiode har ren språkopplæring, før det arbeidsrettede innholdet gradvis trappes opp. Enkelte steder beskrives det også en praksis der kandidater som i hovedsak har språkutfordringer, først får vedtak om bistandsbehovet «trenger veiledning – nedsatt arbeidsevne i Nav. Dette bistandsbehovet brukes da som grunnlag for å kunne søke dem inn i KVP, selv om hovedutfordringen i realiteten er språk.

Språkutfordringer er ofte en del av utfordringsbildet, og språkopplæring utgjør en viktig del av innholdet i programmet. Flere informanter understreker likevel at norsknivået må være på et visst minimum for at deltakerne faktisk skal kunne «nyttiggjøre seg» tiltakene i programmet. De fleste har ikke definert et formelt nedre språknivå, men flere nevner at et nivå på minimum A1/A2 er ønskelig. For lavt språknivå kan dermed være årsak til avslag på KVP.

I kommunene vi har intervjuet, er det ulike praksiser når det gjelder bruk av KVP for ukrainere. Noen steder legges det til grunn at ukrainere i utgangspunktet ikke skal inn i langvarige kvalifiseringstiltak, og det vises til at det har vært sterke føringer om at denne gruppen skal «raskt ut» i arbeid. Her prioriteres kortere arbeidsrettede løp, noe som innebærer at KVP i liten grad vurderes for denne gruppen. Enkelte steder forstås dette i praksis som at ukrainere ikke har rett til KVP. Andre kommuner har en mer aktiv bruk av KVP overfor denne gruppen. I en kommune er det etablert en egen, tilpasset KVP-variant for ukrainere, mens de i andre kommuner inngår i målgruppen på linje med øvrige deltakere og vurderes individuelt innenfor de samme rammene og kriteriene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har registrert at det har vært en del spørsmål og usikkerhet lokalt i Nav-kontorene om bruk av KVP for ukrainere. Direktoratet har i denne sammenheng presisert at ukrainere kan delta i KVP dersom de oppfyller vilkårene for programmet, på lik linje med andre. Likevel ser det ut til at den politiske føringen om at denne gruppen skal «raskt ut i arbeid», i praksis ofte blir styrende og påvirker hvordan regelverket forstås og hvilke målgrupper KVP faktisk tas i bruk overfor.

Innhold i KVP og samarbeid med andre programmer/ordninger

Datamaterialet tyder på at arbeidsrettede tiltak i Nav-regi utgjør en sentral del av innholdet i kvalifiseringsprogrammet, selv om det er noen lokale forskjeller i hvilke tiltak som brukes og i hvor stort omfang. Flertallet av informantene sier eksplisitt at KVP har ubegrenset tilgang til hele eller store deler av tiltaksviften i Nav.

Informantene beskriver innholdet i programmet som individuelt og fleksibelt, og tilpasset den enkelte deltakers behov. Typiske elementer er arbeidspraksis eller språkpraksis, bransjekurs og AMO-kurs. Flere trekker også frem tiltak som jobbsøkerkurs, arbeidsforberedende trening (AFT), karriereveiledning og mer generelle «livsmestringskurs». Enkelte nevner at lønnstilskudd kan være aktuelt. Typiske løp kombinerer arbeidsrettet aktivitet med en form for språkopplæring, enten gjennom voksenopplæringen eller gjennom andre norskopplæringstilbud som Nav har anskaffet, ofte nettbaserte kurs. Noen informanter viser også til mer formelle kvalifiseringsløp som er rettet mot et kompetansebevis eller fagbrev, ofte i samarbeid med fylkeskommunen eller en videregående skole.

Samtidig peker flere på at mange av tiltakene enten har språkkrav, eller i praksis forutsetter et visst norsknivå for at deltakere skal nyttiggjøre seg innholdet. Dermed oppstår det i praksis likevel begrensinger i muligheten for å delta på Nav-tiltak. I én av

kommunene får ikke KVP-veilederne bruke statlige Nav-tiltak i programmet (eller kun i begrenset grad), fordi fylkesleddet i Nav har definert at KVP-veilederne «driver med oppfølging» og derfor ikke kan bruke de statlige tiltakene på samme måte som andre veiledere. I denne kommunen har kontoret et stort press og lange ventelister på de statlige tiltakene.

Elementer fra introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen brukes i liten grad i KVP. Når slike elementer likevel tas i bruk, er det først og fremst for deltakere som har vært gjennom introduksjonsprogrammet. Fra introduksjonsprogrammet handler det særlig om videreføring eller forlengelse av løp som allerede er startet. Ett sted beskrives KVP som «veldig likt introduksjonsprogrammet», der innholdet ofte er en kombinasjon av arbeidsrettede aktiviteter og språkopplæring som ligner det som gis i introduksjonsprogrammet. I en annen kommune er det etablert en egen KVP-variant for flyktninger, som i praksis fungerer som en forlengelse av introduksjonsprogrammet. Utover dette finnes det noen eksempler på tett samarbeid der flykntningstjenesten og Nav sammen vurderer om en deltaker ved avslutning i introduksjonsprogrammet kan være aktuell for KVP.

Når det gjelder elementer fra voksenopplæringen, beskriver flere informanter at de benytter norskopplæringstilbudet derfra i KVP. Dette kan gjøres under visse forutsetninger. Det ene er dersom deltakeren ikke har brukt opp sine norskrettigheter i løpet av introduksjonsprogrammet. I slike tilfeller fortsetter deltakeren med norskopplæring på voksenopplæringen, kombinert med arbeidsrettet oppfølging fra Nav (KVP). Enkelte steder er det også etablert såkalte offentlig-offentlig samarbeid mellom Nav og voksenopplæringen, som gir Nav adgang til å kjøpe norskopplæringstjenester fra voksenopplæringen, for blant annet KVP-deltakere.

Flere informanter trekker også frem at KVP-deltakere kan delta i forberedende opplæring for voksne, FOV (opplæring på grunnskolenivå). Dette er et opplæringstilbud som gis av voksenopplæringen. Samtidig understreker flere informanter at *langvarig* opplæring på grunnskolenivå sjelden vurderes som hensiktsmessig innhold i KVP. Dette begrunnes med at KVP ikke forstås som en ren utdannings- eller språkopplæringsarena. I tillegg trekkes det frem at tidsrammen for KVP er for kort til at deltakerne kan rekke å fullføre et fullt grunnskoleløp. Opplæring på videregående nivå (VOV) eller arbeidsrettede tiltak er mer relevant innhold i KVP, ifølge våre informanter.

Enkelte utfordringer knyttet til KVP

I breddekartleggingen løftes det også fram noen konkrete utfordringer knyttet til innholdet og rammevilkårene for KVP. Enkelte informanter peker på at KVP kan gi lavere inntektssikring enn ufaglært arbeid med lav lønn, noe som gjør at ytelsen i praksis ofte må suppleres med sosialhjelp. Dette kan ha betydning for deltakernes motivasjon for å gå inn programmet.

Flertallet av informantene i breddekartleggingen erfarer også at stramme tiltaksbudsjetter og presset kommuneøkonomi har blitt en barriere for å ta inn flere deltakere i KVP, selv om behovet oppleves som stort. I tillegg fremheves det at små kommuner kan ha begrensede muligheter til å tilby et variert tiltaksinnhold, fordi det lokale tiltakstilbudet er lite, noe som gjør det krevende å dekke deltakernes ulike behov.

Det pekes også på utfordringer knyttet til informasjonsflyt mellom tjenestene. Regler knyttet til personvern og hvordan disse praktiseres av den enkelte tjeneste eller veileder, begrenser blant annet muligheten til å dele informasjon om progresjon og utfordringer fra introduksjonsprogrammet til KVP. Et eksempel som løftes fram av en informant, handler om saker der KVP-veileder opplever at deltakere har svært lave norskkunnskaper til tross for at de har fullført introduksjonsprogrammet. Informanten beskriver hvor frustrerende det er at programrådgiver i slike tilfeller verken vil eller kan dele informasjon om deltakerens løp i introduksjonsprogrammet – nettopp i situasjoner der progresjonen har vært lav og behovet for innsikt i tidligere oppfølging vurderes som

ekstra stort. Manglende innsyn i tidligere tiltaksløp gjør det krevende å forstå hva som har vært forsøkt, hvorfor det eventuelt ikke har lyktes, og ikke minst hvordan KVP best kan innrettes videre. Denne barrieren beskrives som betydelig mindre der introduksjonsprogrammet er organisatorisk plassert i Nav.

4.1.5 Jobbsjansen

Innholdet i jobbsjansen varierer mellom kommunene, og variasjonen henger til en viss grad sammen med hvilken instans som har ansvar for prosjektet. Der Nav har ansvaret for driften, er det mer bruk av Navs egne virkemidler og tiltak. Norskopplæring tilbys enten gjennom språkpraksis eller kjøp av tjenester fra voksenopplæringen eller private opplæringstilbydere. En slik organisering der Nav har ansvaret for Jobbsjansen kjennetegnes også av en tettere kobling til andre programmer i Nav (KVP og introduksjonsprogrammet), ved at ansvaret for dem ofte er lagt til samme avdeling eller team, men uten at det er systematisk samkjøring av tiltaksbruk for deltakerne i de ulike gruppene.

Faktaboks 4-3 Jobbsjansen

Jobbsjansen er en tilskuddordning forvaltet av IMDi, som kommuner kan søke på. Ordningen ble etablert i 2007. Målgruppen for ordningen er hjemmeværende innvandrerkvinner i alderen 18 til 55 år som har behov for kvalifisering for å komme i arbeid eller utdanning. Kommunene har ansvaret for gjennomføringen, ofte organisert hos Nav. I vilkårene for å motta tilskudd nevnes det blant annet at prosjektene må etablere forpliktende og systematiske samarbeid med private og offentlige arbeidsgivere. Det nevnes også at når det er hensiktsmessig bør kommunen bruke tiltak og virkemidler fra Nav.

Programmet skal sørge for at målgruppen styrker sine norskerferdigheter, forbedrer sitt sosiale nettverk, og får bedre kunnskap om det norske samfunnet. Dette kan føre til flere positive effekter: redusere barnefattigdom, øke likestillingen i innvandremiljøer og skaffe landet mer arbeidskraft (IMDi, 2025).

Kvinnene som skal delta i tiltak gjennom Jobbsjansen må ha liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet og heller ikke delta i ordinær utdanning. Hjemmeværende innvandrerkvinner med overgangsstønad som hovedinntektskilde kan omfattes av ordningen, kvinner med overgangsstønad skal være aktive arbeidssøkere fra det yngste barnet fyller ett år (Folketrygdloven § 15-6). Deltakere som mottar overgangsstønad, har ikke rett til Jobbsjansstønad i tillegg. Kommunene skal betale stønad til deltakere i Jobbsjansen. Innvandrerkvinner som mottar sosialhjelp, kan også omfattes av ordningen. Å delta i ordningen skal likevel være frivillig og deltakelse i Jobbsjansen kan derfor ikke pålegges som en del av vilkåret om aktivitetsplikt (jf. sosialtjenesteloven §20). Det må ha gått minst to år siden kvinnen fullførte, eller mistet retten, til introduksjonsprogram, før en kan delta i Jobbsjansen. Innvandrerkvinner som er omfattet av Kvalifiseringsprogrammet er ikke i målgruppen for Jobbsjansen.

Deltakelse i programmet kan vare i inntil to år, med mulighet for forlengelse i inntil ett år. For personer som mangler grunnleggende lese- og skriveferdigheter på eget morsmål kan deltakelse i Jobbsjansen utvidet med ytterligere ett år. Maksimal varighet på deltakelse i Jobbsjansen er dermed fire år.

De få eksemplene i datamaterialet som gjelder felles bruk av tiltak handler om: felles bruk av familieveiledningskurs (ICDP), at deltakerne fra alle programmene inviteres til jobbmesser og et felles jobbforberedende kurs. Alle disse eksemplene er fra samme Nav-kontor, der både KVP, introduksjonsprogrammet og jobbsjansen er samorganisert.

Der jobbsjansen driftes av voksenopplæringen er det tydelig vekt på norskopplæring og arbeidslivskunnskap. Det er også mer bruk av fagopplæring gjennom FOV og VOV. Enkelte voksenopplæringsssentre har egne bransjerettede opplegg, enten i egen-regi eller gjennom innleie av fagpersoner. Enkelte steder er det etablert samarbeid med Nav for å ivareta behov for arbeidspraksis og arbeidsgiverkontakt.

Deltakere som har fullført introduksjonsprogrammet, kan som hovedregel først vurderes for Jobbsjansen etter at det hatt gått om lag to år. På grunn av denne karanteneperioden etter introduksjonsprogrammet, er det ikke noe systematikk i rekruttering fra programmet, selv om flere der kunne vært aktuelle. Flere av de som rekrutteres inn til jobbsjansen har vært deltakere i introduksjonsprogrammet, men har gjerne hatt en lang

periode med oppfølging fra Nav før de vurderes for jobbsjansen. Rekrutteringen er litt tilfeldig og skjer på mange arenaer – frivilligheten, Nav, voksenopplæringen, og gjennom nettverk og henvendelser. Enkelte av de nyoppstartede prosjektene har hatt utfordringer med å rekruttere deltakere, særlig i tilfeller der rekruttering forutsetter et tett samarbeid med Nav om å identifisere mulige deltakere.

Målgruppen har i senere tid blitt snevret inn, og er i dag primært hjemmeværende innvandrerkvinner som har lite eller ingen tilknytning til arbeidslivet og ikke deltar i ordinær utdanning, og som trenger kvalifisering for å komme i arbeid. Erfaringen blant våre informanter er at det kan være stort spenn i utdanningsnivået i deltakergruppen, fra analfabeter til høyt utdannede kvinner som mangler arbeidserfaring fordi de har vært hjemme med barn.

4.2 Er eksisterende tiltak tilpasset personer med norsknivå A2 eller lavere?

Den siste problemstillingen i dette prosjektet handler om i hvilken grad tiltakene som tilbys er tilpasset innvandrere med lave norskerferdigheter. Lave norskerferdigheter er her definert nivå A2 og under. I dette kapitlet viser vi ansattes erfaringer med i hvilken grad Navs tiltak er tilpasset brukere på norsknivå A2 eller under.

4.2.1 Informantenes erfaringer

Når vi snakker om brukere med lave norskerferdigheter, kan det være hensiktsmessig å skille mellom personer som nylig har kommet til Norge, og derfor har lite norskkunnskaper, og de som har vedvarende utfordringer med å lære seg norsk.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at Nav ofte har anskaffet norskopplæringstiltak for brukere på norsknivå A2 og over, selv om kapasiteten ikke alltid svarer til behovet. Imidlertid tyder intervjuene på at mange Nav-kontor mangler norskopplæringstilbud for brukere med norsknivå under A2. Vi er kun kjent med noen få eksempler på norskopplæringstiltak anskaffet av Nav som ikke stiller krav til norsknivå A2. Flere Nav-kontor kjøper i noen tilfeller enkeltplasser på norskkurs, men dette, i likhet med andre arbeidsmarkedstiltak, er et begrenset tilbud og avhenger av kontorenes budsjetter og prioriteringer. Noen informanter fremhever også at Navs norskopplæringstiltak ofte ikke er godt nok tilpasset den gruppen med vedvarende lave norskerferdigheter og sakte progresjon, herunder brukere med lave grunnleggende ferdigheter og/eller utfordringer med å lære språk. De erfarer at brukerne enten ikke kan søkes inn på tiltakene fordi norsknivået er for lavt, eller at deltakelse på tiltakene ikke fører til at brukerne kommer opp på det norsknivå som kreves i arbeidsmarkedet. En avdelingsleder forteller at en konsekvens av at de har få tiltak for brukere med laveste norskerferdigheter, er at mange blir værende i Nav i mange år, og at de ikke klarer å få dem ut i jobb.

Også i introduksjonsprogrammet erfarer informantene at det kan være utfordrende å få på plass et godt norskopplæringstilbud til deltakere med sakte progresjon og som har vansker med å lære språk. Flere peker på at denne gruppen har behov for en kombinasjon av norskopplæring og arbeidsrettet innhold, eksempelvis norskopplæring med innslag av arbeidspraksis eller praktisk læring. Blant introduksjonsprogrammene som inngår i vår undersøkelse er det noen som tilbyr dette, men flere opplever at norskopplæringen ikke er godt nok tilpasset denne gruppen og at det er behov for et mer variert norskopplæringstilbud.

Noen av informantene Nav og introduksjonsprogrammet peker på at arbeidstrening eller praksis i bedrift kan være en god arena for norskopplæring. Dette krever samtidig tett oppfølging, og ofte norskopplæring parallelt. Det er også en utfordring å finne

arbeidsgivere som kan ta imot personer med norsknivå under A2. Noen av informantene fremhever at de må ivareta en god relasjon med arbeidsgiverne og må balansere arbeidsgivernes og brukernes behov. Selv om det finnes en ambisjon om å få personer med innvandrerbakgrunn ut i praksis, fremhever informantene at de er avhengige av godvilje og et godt samarbeid med arbeidslivet. Det fremheves gjennomgående at arbeidslivet stiller opp og gjør en stor innsats som integreringsaktør. «Samarbeid med en bedrift, vil man ikke ødelegge det med en kandidat som ikke er klar». Hva det innebærer at en kandidat er klar for praksis i arbeidslivet må vurderes individuelt, og flere forteller at de ofte er komfortable med å sende personer i språkpraksis fra de er på et A2-nivå.

Nav erfarer at kortere varighet på introduksjonsprogrammet fører til at flere deltakere i introduksjonsprogrammet kommer over til Nav. Dette kommer av at mange ukrainere med kort programtid ikke har fått tilstrekkelig med tid til å lære seg språket. Det er generelt enighet om at det viktigste tiltaket for denne gruppen er mer norskopplæring.

4.2.2 Samarbeid med frivillige organisasjoner

For å skape gode læringsarenaer for deltakere med laveste norskferdigheter, forteller enkelte representanter fra flyktningtjenestene og Nav at de har inngått samarbeid med frivillige organisasjoner, og ulike sosiale entreprenører. Fordelen med slike samarbeid er at de gir tilgang til en arena der forventningene til deltakernes produktivitet er noe lavere, enn det som er tilfellet i en ordinær arbeidspraksis.

Samarbeid med frivillige organisasjoner kan også handle om at de offentlige aktørene forteller om og henviser deltakere med laveste norskferdigheter til språkkafeer og lignende arrangementer, der de kan fortsette å praktisere språk utenfor klasserommet. Slike samarbeid er i liten grad formalisert, her forstått ved at for eksempel programrådgivere vet om et tilbud som arrangeres av en frivillig organisasjon og informerer deltakeren om tilbudet.

I enkelte av kommunene har vi hørt at deltakelse på språkkafe kan telle som timer i introduksjonsprogrammet. I slike tilfeller kan man si at frivilligheten dermed blir en form for tiltaksleverandør, som bidrar til at kommunene klarer å fylle opp et heltidsprogram for sine deltakere. Ofte er imidlertid språkkafeene et tilbud deltakerne kan benytte seg av etter skoletid, og dermed ikke som en faktisk del av introduksjonsprogrammet.

5 Barrierer og muligheter for bruk av tiltak på tvers

I de foregående kapitlene har vi belyst følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad brukes arbeidsrettede, utdanningsrettede og språktiltak på tvers av ordninger og program?
2. Hvilke barrierer og muligheter er det for å i større grad benytte tiltak på tvers av ordninger og program?
3. I hvilken grad er tiltak tilpasset innvandrere med lave norskerdigheter (på nivå A2 eller under)?

I dette kapitlet går vi nærmere inn på overordnede vurderinger knyttet til problemstillingene, og beskriver barrierer og muligheter for økt bruk av tiltak på tvers. Kapitlet er basert på en samlet analyse av intervjuer med ansatte i introduksjonsprogrammet, Nav-kontor, og dels voksenopplæringscentre.

5.1 Barrierer mot bruk av tiltak på tvers

5.1.1 Begrenset oppmerksomhet og behov

Selv om noen av Navs tiltak kan være viktige virkemidler for introduksjonsprogrammet, gir intervjuene generelt inntrykk av at behovet for å bruke tiltak på tvers er begrenset.

Mange av informantene i introduksjonsprogrammet gir uttrykk for at de dekker det arbeidsrettede innholdet godt selv. Mange har utviklet egne arbeidsrettede kurs eller aktiviteter, der deltakerne får opplæring i norsk arbeidsliv, jobbsøking, intervjutrening, o.l., tilpasset deltakernes norsknivå. Noen steder bidrar Nav inn i det arbeidsrettede innholdet i introduksjonsprogrammet, i form av kompetanse og ansattressurser. Mange av informantene i introduksjonsprogrammet viser til at varigheten på introduksjonsprogrammet er kort, noe som gjør at det ofte ikke blir aktuelt å bruke Navs virkemidler før mot slutten av introduksjonsprogrammet eller etter at deltakeren er overført til Nav. For mange av deltakerne har introduksjonsprogrammet en varighet på seks måneder eller inntil et år. Informantene i introduksjonsprogrammet erfarer at deltakerne trenger denne tiden til norskopplæring og praksis på arbeidsplass.

Det finnes likevel noen unntak. Enkelte av Navs tiltak fremheves som særlig relevante for introduksjonsprogrammet, og flere gir uttrykk for at de ønsker bedre tilgang til disse.. Det gjelder særlig tiltak på arbeidsplass, slik som lønnstilskudd, inkluderingstilskudd og tilskudd til mentor, samt kortere kompetansehevende kurs tilpasset personer med lave norskerdigheter. Intervjuene gir inntrykk av at tilgangen til å bruke disse i introduksjonsprogrammet varierer.

Det er også flere informanter som fremhever at de har lite oppmerksomhet på bruk av tiltak på tvers. Da vi spurte om dette i intervjuene, var det mange som ikke hadde vurdert muligheten tidligere. En ansatt ved introduksjonsprogrammet forteller:

Det er en helt ny tanke for meg det med å tenke på bruk av tiltak på tvers. Da jeg fikk henvendelsen til intervju, var det nytt for meg. Det er ikke noe som jeg har tenkt på er en nødvendighet eller mulighet, for vi har organisert tiltak selv, og vi har alltid klart å ha et fulltidsprogram [...] Vi har ikke sett det behovet før, men er ikke negative til det heller.

Det er også verdt å nevne at ingen av informantene i Nav eller introduksjonsprogrammet har tenkt på muligheten for at Navs brukere kan delta arbeidsrettede aktiviteter som introduksjonsprogrammet arrangerer, med unntak av enkelte bransjekurs.

5.1.2 Varierende kunnskap om tiltak i andre sektorer

Intervjuene tyder på at programrådgivernes kunnskap om Navs tiltak varierer. Enkelte gir uttrykk for at de i liten grad kjenner til Navs tiltak, eller nylig har fått kunnskap om disse. Enkelte andre gir uttrykk for at de kjenner til utvalgte tiltak, som lønnskudd, men at de i liten grad kjenner til andre Nav-tiltak.

Noen av informantene gir uttrykk for at de gjerne skulle hatt mulighet til å dekke arbeidsklær/-utstyr i forbindelse med praksisplass for deltakere i introduksjonsprogrammet, og/eller mulighet til å kjøpe kortere kvalifiserende kurs til deltakerne. I utgangspunktet er dette utgifter som potensielt kan dekkes gjennom Nav-tiltakene «inkluderingskudd» og «opplæringstiltak». Intervjuene kan dermed tyde på at ikke alle programrådgivere kjenner til de relevante ordningene i Nav. En av informantene gir uttrykk for at hen kjenner til disse Nav-tiltakene, men at det varierer om de har tilgang på disse. Informanten antyder at varierende tilgang handler om Navs økonomi, men vi har ikke førstehånds kunnskap om det knyttet til disse konkrete eksemplene.

Vårt inntrykk er at kunnskapen om Navs tiltak er noe høyere i introduksjonsprogram som har et tydelig etablert samarbeid med Nav, for eksempel i form av at Nav har utvalgte veiledere som samarbeider tett med introduksjonsprogrammet. Dette betyr imidlertid ikke at den faktiske bruken av Navs tiltak nødvendigvis er høyere i disse introduksjonsprogrammene, ettersom også andre barrierer kan påvirke tiltaksbruken.

Informantene i Nav har generelt lite kunnskap om arbeidsrettede aktiviteter/tiltak som introduksjonsprogrammet arrangerer for sine deltakere.

5.1.3 Informasjonsdeling

En annen utfordring som flere av informantene i Nav var opptatt av, er at informasjonsdeling og samarbeid i overgangen til Nav ikke alltid fungerer optimalt. Nav og introduksjonsprogrammet registrerer informasjon i ulike systemer. Dette innebærer for eksempel at Nav ikke har tilgang til informasjon fra introduksjonsprogrammet, om brukere som de skal overta ansvaret for. Informanter i Nav opplever at viktige erfaringer som er gjort gjennom introduksjonsprogrammet ikke blir videreført til Nav. Dette er ikke først og fremst en utfordring for bruk av tiltak på tvers, men for kontinuiteten i oppfølgingen når Nav overtar ansvaret. Flere har løst dette med å ha felles overføringsmøter, men dette systemet virker å være sårbart ved blant annet store ankomster. For eksempel er det flere som har avvirket praksisen med overføringsmøter på grunn av de store ankomstene fra Ukraina. Enkelte andre forteller at de gjennomfører overføringsmøter for flyktninger med opphold på ordinært grunnlag, men ikke for ukrainere.

Flere av informantene i Nav fremhever at overføringsmøter er viktig for å sikre kontinuitet i oppfølgingen. Dersom overføringsmøtene skal bidra til kontinuitet i den arbeidsrettede oppfølgingen, er det samtidig viktig at erfaringer knyttet til norskopplæring, arbeidsrettet aktivitet og eventuelt skolegang videreføres i overføringsmøter, og at informasjonen når den eller de som skal følge opp brukerne i Nav. Vi har for eksempel hørt eksempel på at overføringsmøtet kun omhandler økonomiske forhold, for å sikre at brukeren er ivarettatt økonomisk etter endt introduksjonsprogram. Det er viktig, men er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å ivareta kontinuitet i den arbeidsrettede oppfølgingen. Enkelte av informantene i Nav gir uttrykk for at overgangen ikke fungerer optimalt, og at Nav ofte må «starte litt på nytt» når brukeren kommer til Nav. En av informantene forteller at for eksempel kartleggingsprosesser knyttet til språk og grunnleggende ferdigheter kan være omfattende og ta lang tid, og at det derfor er viktig at erfaringer fra introduksjonsprogrammet blir formidlet til Nav.

Hvis tjenestene hadde jobbet tettere sammen hadde vi fått folk i jobb mye fortere. Det er jeg ganske sikker på. Noen vil vi ikke lykkes med, det kan være kognitivt, men det er vanskelig å finne ut av. Hvis de sliter med å lære norsk, systemforståelse og kultur. Hva er hva? Det kan ta veldig lang tid før vi begynner å se det ... hvorfor har ikke den personen klart å nyttiggjøre seg? Da hadde det vært fint å vite [fra intro], denne personen har gått hver dag på skole, gjort en innsats, men det har ikke vært progresjon. Det burde vært mer samarbeid. I stedet for at vi starter på scratch hver gang med denne personen, som har prøvd og strevd, og så må de gjøre det på nytt. Årene går og tiden går, og folk står i en veldig skvis og ingen forutsetninger for å lære. Det er vanskelig for dem [brukerne] å formidle hvorfor ting er vanskelig.

5.1.4 Tiltakene er i liten grad tilpasset både deltakere i introduksjonsprogram og deltakere i Nav

Intervjuene tyder på at tiltakene som denne undersøkelsen omfatter, i liten grad er tilpasset både Navs brukere og deltakere i introduksjonsprogrammet. Navs arbeidsmarkedstiltak stiller i stor grad krav til at deltakerne er på norsknivå A2 eller høyere, med unntak av tiltakene på arbeidsplass. Kravet til norsknivå utgjør dermed en barriere for bruk av Navs tiltak i introduksjonsprogrammet, fordi mange av deltakerne ikke oppnår dette nivået tidsnok til å bruke tiltak underveis i introduksjonsprogrammet.

De arbeidsrettede aktivitetene i introduksjonsprogrammet er på sin side tilpasset deltakerne i introduksjonsprogrammet, med lavt norsknivå og behov for grunnleggende opplæring om norsk arbeidsliv. Ifølge flere av informantene vil nivået og tempoet på disse aktivitetene trolig være for lavt for mange av Navs brukere.

En annen barriere knyttet til innretningen av tiltakene, er at Navs arbeidsmarkedstiltak ofte krever fulltidsdeltakelse, mens det arbeidsrettede innholdet i introduksjonsprogrammet må kunne kombineres med norskopplæring.

I flere av intervjuene har vi spurt ansatte i introduksjonsprogrammene om de har hatt kontakt med Nav i forbindelse med utvikling av tiltak for brukere med lave norskferdigheter, for eksempel for å høre hvilke behov introduksjonsprogrammet har for tiltak. Det har i liten grad vært kontakt i forbindelse med utvikling av tiltak, med unntak av enkelte som har samarbeidet om utvikling av bransjeprogram. I Nav fylkes-ledd har vi hørt om et eksempel, der Nav har utviklet en variant av oppfølgingstiltaket som er tilpasset deltakere i introduksjonsprogrammet. I dette tilfellet ble representanter for introduksjonsprogrammet involvert.

5.1.5 Ulike oppfatninger om hvorvidt Nav skal bidra med tiltak i introduksjonsprogrammet

Etter Integreringsloven (§ 3) er det kommunen som har ansvaret for introduksjonsprogrammet og som skal tilse at deltakerne får den kvalifiseringen de har rett på. I Mål- og disponeringsbrev (Nav 2025) har Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt føringer til Nav-kontorene om at de skal samarbeide med kommunen om å gi arbeidsrettet oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet. Det er også gitt føringer om å sikre at alle Nav-kontor har oppdaterte samarbeidsavtaler/-rutiner for samarbeid med kommunen om deltakere i introduksjonsprogrammet og at disse følges opp. I «Veileder om samarbeid mellom kommunen og Nav om introduksjonsprogrammet»³, er det konkretisert hvilken rolle Nav-kontoret skal ha i introduksjonsprogrammet. Her fremgår det blant annet at Nav, for deltakere med arbeid som sluttmål, bør «bistå med å

³ [Nav | Introduksjonsprogrammet](#)

vurdere aktuelle arbeidsmarkedstiltak i utarbeidelsen av integreringsplanen og underveis i introduksjonsprogrammet».

Informantene i Nav er godt kjent med føringen i Mål- og disponeringsbrev om at Nav skal samarbeide med kommunen om å gi arbeidsrettet oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet. Slik vi oppfatter informantene, tolkes dette i stor grad som at Nav skal bidra med sin kompetanse inn i introduksjonsprogrammet, og i noen tilfeller delta i det arbeidsrettede innholdet i introduksjonsprogrammet. Flere gir uttrykk for at de ikke oppfatter at føringene som er gitt om samarbeid med flyktnings-tjenesten, også gjelder bruk av Navs tiltak inn i introduksjonsprogrammet. Enkelte fremhever at det ikke fremkommer eksplisitt av føringene at de skal bruke arbeidsmarkedstiltak underveis i introduksjonsprogrammet. Vi har ikke spurt om informantene i Nav kjenner til «Veileder om samarbeid mellom kommunen og Nav om introduksjonsprogrammet»⁴. Intervjuene kan tyde på at anbefalingen i veilederen om å «vurdere arbeidsmarkedstiltak i utarbeidelsen av integreringsplanen og underveis i introduksjonsprogrammet», ikke er god kjent blant alle og/eller at den ikke oppfattes som en føring om at Navs tiltak kan og bør vurderes for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Oppfattet handlingsrom for bruk av Nav-tiltak

Generelt er det ulike oppfatninger blant informantene i Nav om hvorvidt de kan og/eller bør bidra med arbeidsmarkedstiltak underveis i introduksjonsprogrammet. Ved flere Nav-kontor oppfatter informantene at de både kan og bør bidra med arbeidsmarkedstiltak, dersom dette vurderes hensiktsmessig i den aktuelle saken. Ved enkelte Nav-kontor gir informanter imidlertid uttrykk for at de enten ikke kan og/eller ikke skal bruke Navs arbeidsmarkedstiltak underveis i introduksjonsprogrammet. Blant disse er det noen som oppfatter at de ikke kan bidra med arbeidsmarkedstiltak fordi brukerne må være registrert som arbeidssøker hos Nav. Slik vi forstår informantene oppfatter de at de ikke kan registrere deltakere i introduksjonsprogram som arbeidssøkere hos Nav. Andre gir uttrykk for at Navs arbeidsmarkedstiltak i utgangspunktet ikke skal eller bør brukes i introduksjonsprogrammet, fordi deltakerne skal ivaretas av introduksjonsprogrammet. Noen av informantene i introduksjonsprogrammet bekrefter dette bildet, og gir uttrykk for at tilgangen på tiltak fra Nav er begrenset:

Informant 1: Vi har et greit samarbeid, men jeg synes de holder litt greit hardt på pengeboken. Det må jeg si.

Informant 2: Jeg synes de har begynt å åpne, men så lukker de veldig fort igjen når pengeboken kniper. Det er litt den holdningen om at «det er deres deltakere».

Ved et Nav-kontor gir en avdelingsleder uttrykk for at de kan bidra med lønnstilskudd hvis det vurderes hensiktsmessig i den enkelte sak, men at de i mindre grad vil bidra med tiltak som «avklaring for minoritetsspråklige» eller kortere kompetansehevende kurs. Informanten forteller:

Tiltakene er primært for Nav sine brukere. Det er ikke sånn at de får et avklaringstiltak i starten [av introduksjonsprogrammet], da skal intro gjøre det selv. Jeg har en forventning om at flyktnings-tjenesten klarer den avklaringen selv, og så er det unntakene. Introprogrammet må ha et såpass godt innhold, så de ikke trenger Nav.

På slutten av intervjuet får den samme informanten spørsmål om hen tror det er potensial for å i større grad bruke Navs virkemidler underveis i introduksjonsprogrammet, og svarer følgende:

Jeg ble litt nysgjerrig på, hvis tilgang tidligere i intro gjør at færre trenger Nav, det er en spennende tanke. Da må man gjøre et innsiktsarbeid, hvor er vi og hvordan brukes det i dag. Hvordan kan det se ut. Vi ønsker dem ikke over til Nav. Vi ønsker at de skal være

⁴ [Nav | Introduksjonsprogrammet](#)

selvhjulpne i eget liv. Kvalifisere så fort som mulig. Min hypotese, hvis du først har kommet inn i Nav er det vanskelig å komme ut.

Et par ledere i introduksjonsprogrammet ga også uttrykk for at Navs tiltak, med unntak av tiltak på arbeidsplassen, ikke bør brukes underveis introduksjonsprogrammet. De peker på at det er viktig å bruke ressursene og tiden i introduksjonsprogrammet godt, og så kan Navs virkemidler benyttes etter introduksjonsprogrammet dersom de ikke har nådd målet om arbeid eller utdanning. Enkelte peker også på at introduksjonsprogrammet kan anses som en form for oppfølgingstiltak, der deltakeren får helhetlig oppfølging fra sin programrådgiver, og i tillegg har ulike aktiviteter. En leder i introduksjonsprogrammet sier:

Vi forsøker å gjøre det slik at de [deltakerne i intro] bruker fullt ut alt de kan få i intro først. Hvis det er noen som har som mål å jobbe på lager, og Nav skal ha truckfører-kurs, så får de det. men ofte ser vi at intro er så kort tid, at vi må fokusere på det her. Så kan vi heller bruke Nav sine virkemidler etter hvert. Vi vil ikke bruke alt, da er det lite igjen for Nav. Vi har en helt klar enighet om det. På slutten av programmet så finner vi ut i lag hva som er smartest.

5.1.6 Økonomiske barrierer

Intervjuene tyder samlet sett på at Nav-kontorenes tiltaksbudsjett er en barriere for bruk av tiltak på tvers. Blant de introduksjonsprogrammene som har brukt lønnstilskudd, er det flere av informantene som opplever at tilgangen på lønnstilskudd varierer utfra Nav-kontorenes økonomi/tiltaksbudsjett. Informantene viser til at de i perioder opplever at det er «tiltaksstopp», slik det for eksempel var høsten 2025. I en kommune forteller en programrådgiver at hen hadde en deltaker på vei ut av introduksjonsprogrammet med en praksisplass klar med ansettelsesmulighet, men grunnet tiltaksstopp fikk de ikke innvilget lønnstilskudd, og deltakeren mistet jobbmuligheten.

5.1.7 Usikkerhet om anskaffelsesregelverket

Anskaffelsesregelverket har også kommet frem som en barriere for bruk av tiltak og å utnytte kompetanse på tvers. Intervjuene tyder også på at det er ulike tolkninger av regelverket knyttet til offentlig-offentlig samarbeid, og at enkelte er usikre på når og hvordan de kan benytte en slik løsning.

I vårt materiale er det både eksempler på at voksenopplæringen leverer opplæringstiltak på anbud til Nav, og eksempler på at man ønsker å få det til, men vurderer at det ikke er mulig. Enkelte steder peker informantene på at organisatoriske forhold kan være en hindring for at voksenopplæringen kan levere kurs på anbud til Nav. Én rådgiver ved et voksenopplæringssenter sier de har muligheten til å levere tilbud til for eksempel Nav, men at dette innebærer en omfattende prosess, der de må skille seg ut en egen juridisk enhet, eller etablere et offentlig-offentlig partnerskap, fordi «Nav er en del av kommunen, og kommunen kan ikke gi tilbud til seg selv». Et annet sted hørte vi at Nav tidligere kjøpte en del kurs fra voksenopplæringen uten å ha gått gjennom en slik prosess og anskaffelse, men at de tolker retningslinjene som at de ikke lenger har anledning til dette.

Vi har ikke vurdert hvilken praksis som er i tråd med regelverket, men datamaterialet viser tydelig at det er ulike oppfatninger og praksis i kommunene.

5.2 Muligheter og potensial for bruk av tiltak på tvers

Til tross for politisk søkelys på samordning av tjenester og bruk av tiltak på tvers har vi i denne undersøkelsen funnet at det finnes flere barrierer enn drivere for samkjøring og sambruk av tiltak på tvers av tjenester. Samtidig har informantene løftet frem hvilke

muligheter som ligger i større bruk av tiltak på tvers, og de mulige positive effektene dette kan ha for tjenestene så vel som for tjenestemottakerne.

De identifiserte mulighetene og potensialet i økt bruk av tiltak på tvers har blitt diskutert fra ulike perspektiver, der ulike grupper kan dra nytte av tiltak på tvers. Informantene peker særlig på overganger mellom introduksjonsprogram og Nav som et område med stort potensial. Her trekkes bedre informasjonsdeling, felles kartlegging og videreføring av oppstartede kvalifiseringsløp fram som sentrale grep. Når informasjon om deltakernes bakgrunn, ressurser og behov deles systematisk, og påbegynte tiltak videreføres i stedet for å avsluttes ved overgang til Nav, kan det redusere brudd i oppfølgingen og styrke kontinuiteten i kvalifiseringsløpene.

Et annet område gjelder kombinasjon av språkopplæring og arbeidsrettede tiltak. Informantene løfter særlig frem yrkesrettede språkopplæringstiltak og «deltidsmodeller» som gjør det mulig å lære norsk og delta i arbeid eller praksis samtidig. Denne typen kombinasjoner framstår som spesielt viktig for deltakere som ikke lærer godt gjennom tradisjonell klasseromsundervisning (ofte svak progresjon i norskopplæring), og for dem som har behov for å lære norsk i en konkret arbeidssituasjon, der de kan bruke språket direkte i praktiske oppgaver.

Noen informanter peker også på delte stillinger og koordinatroller på tvers av Nav og kommunale tjenester som en mulighet for økt samordning og bruk av tiltak på tvers. Slike funksjoner, der én person har tilgang til fagsystemer i begge «leire», kan bidra til bedre informasjonsflyt, mer helhetlig kartlegging og tettere oppfølging både under og etter introduksjonsprogrammet, og dermed gjøre det enklere å ta i bruk tiltak på tvers.

Økt bruk av tiltak på tvers løftes fram som en måte å utvide den samlede tiltaksviften, til fordel for både tjenesteytere og tjenestemottakere. Dette kan tilrettelegges gjennom grep som samlokalisering av tjenestene eller systematisk samarbeid, der disse grepene i neste rekke kan bidra til mer tilpassede og helhetlige løp for deltakerne/brukerne.

5.2.1 Tidlig og koordinert innsats – og bedre overganger

Våre informanter beskriver et behov for tidligere og mer samordnet innsats mellom tjenestene. I praksis peker de særlig på at Nav-veiledere har begrenset innsikt i hvilke tiltak deltakerne har fått tidligere, samt progresjon og erfaringer fra disse. Dette knyttes til mangelfull informasjonsdeling og lite koordinering av kartlegging og oppfølging tidlig i kvalifiseringsløpet. Konsekvensene kan være brudd i overgangene mellom ordninger, der Nav-veiledere ofte må starte på nytt med kartlegging og utprøving av tiltak. Dette gir unødvendig bruk av tiltak og kan også svekke deltakernes motivasjon. Erfaringene peker mot muligheter for mer koordinerte løp og tidligere, gjerne felles, innsats for målgruppen.

Flere kommuner har allerede etablert gode samarbeidsrutiner mellom Nav og flyktnings-tjenesten. Dette kan være faste samarbeidsmøter, i noen tilfeller såkalte trekantmøter med Nav, flyktnings-tjenesten og deltaker. Andre har innført ordninger med dedikerte koordinatører eller delte stillinger. En Nav-ansatt beskriver hvordan en integreringskoordinator fra Nav deltar ukentlig hos flyktnings-tjenesten, for å drøfte konkrete deltakerløp, praksismuligheter og overganger. Andre kommuner har, som nevnt, en delt stilling mellom Nav og flyktnings-tjenesten med ansvar for å sikre helhetlig kartlegging, informasjonsdeling og oppfølging både under og etter introduksjonsprogrammet. Erfaringene fra disse kommunene viser at potensialet for tiltak på tvers først og fremst ligger i hvordan samarbeidet organiseres – ikke bare i hvor mange tiltak som er tilgjengelige. Når aktørene deler relevant informasjon, koordinerer oppfølgingen og har tydelige kontaktpunkter, blir det enklere å gi mer treffsikre og sammenhengende løp, og bruke tiltak på tvers der det er hensiktsmessig.

En Nav-ansatt formulerer det slik:

Også blir det viktig at man klarer å fange opp de enkeltpersonene, så de ikke drukner i gruppeoverføring og slikt. Det samarbeidet er helt klart viktig, så man slipper å begynne på ny ved en overføring. Så viktig at man har et samarbeid og kan snakke sammen særlig før noen overføres, så man kan videreføre gode praksiser og ting som er satt i gang.

Samarbeidet i overføringene handler om å bygge videre på det som er etablert, heller enn å måtte legge opp et helt nytt løp. Noen informanter peker også på at dette har betydning for deltakerens motivasjon og ikke minst for den samlede ressursbruken.

I én av kommunene arbeider de med å utvikle det de kaller en «startpakke» for personer som bosettes som flyktninger. Arbeidet springer ut av erfaringer med svak informasjonsflyt mellom tjenester og at flere aktører kartlegger de samme personene hver for seg. Samtidig har erfaringer med at introduksjonsprogrammet ofte starter senere enn forutsatt av regelverket, og at Nav kobles sent på i programtiden. Særlig de korte programmene for ukrainske flyktninger, åpnet en mulighet for å bruke tiden før oppstart mer målrettet. Et element i denne startpakken skal være en samordnet og helhetlig kartlegging av de bosatte.

Ambisjonen er få en samlet oversikt over hvem som kommer, deres kompetanseprofil og hvilke tjenestebehov de har. Dette skal gjøre det mulig å være mer «i forkant», for eksempel ved at Nav tidlig kan vurdere behov for tiltak og sannsynlighet for videre Nav-oppfølgning etter introduksjonsprogrammet, bestille relevante kurs, kontakte aktuelle arbeidsgivere og planlegge kvalifiseringsløp tidligere. Slik kan man både styrke sammenhengen i oppfølgingen og redusere behovet for å kartlegge de samme personene flere ganger i ulike systemer.

5.2.2 Tilpassede tiltak for de med lave norskferdigheter

De fleste av Navs tiltak er tilpasset personer som kan norsk, og flere Nav-kontorer og flyktningstjenester uttrykker et behov for bedre tiltak for personer med lave norskferdigheter. Tilstrekkelige norskferdigheter, ofte definert som minimum A2-nivå, blir gjentatte ganger fremhevet som en forutsetning for å kunne delta i Navs arbeidsmarkedstiltak.

Flere av informantene beskriver at det ikke nødvendigvis er mangel på tiltak i seg selv som er utfordringen, men at eksisterende tiltak ikke er tilpasset personer med lave norskferdigheter. I stedet for å utvikle helt nye tiltak, pekes det på et potensial for å undersøke tilpasnings- og tilretteleggingsmuligheter innenfor etablerte tiltak, slik at flere kan nyttiggjøre seg det som allerede finnes.

I vårt materiale peker informantene på flere konkrete måter å tilpasse eksisterende tiltak for personer med lave norskferdigheter. Ett eksempel er å kombinere arbeidsrettede tiltak med språkopplæring, for eksempel gjennom yrkesrettet norskopplæring eller «arbeidsnorsk» innlemmet i praksis i bedrift. I noen kommuner innebærer dette at en lærer fra voksenopplæringen følger deltakerne opp mens de er i arbeidspraksis, eller at Nav-tiltak med arbeidstrening bygges ut med språkstøtte som en integrert del. Andre eksempler er kjøp av enkeltplasser på norskkurs eller norskopplæring som kan kombineres med deltidsjobb eller praksis.

Flere av våre informanter trekker frem erfaringer med at personer med lave norskferdigheter ofte lærer norsk bedre når språkopplæringen knyttes til praktiske oppgaver og konkrete arbeidssituasjoner, snarere enn å foregå som ren klasseromsundervisning. Dette peker mot behovet for å se språkopplæring og arbeidsrettede tiltak mer i sammenheng, og utforme dem som helhetlige løp fremfor separate og sekvensielle tilbud. I noen kommuner har Nav og voksenopplæringen utviklet egne yrkesrettede løp som kombinerer arbeidspraksis, yrkesrettet norskopplæring og i enkelte tilfeller også fagopplæring. Slike modeller viser hvordan voksenopplæringens språkkompetanse kan tas i bruk i Nav-tiltak, samtidig som Navs

arbeidsmarkedskompetanse innlemmes i introduksjons- og/eller norskopplæringsløpene.

Kombinasjon av språkopplæring og praktiske oppgaver vurderes som særlig relevante for deltakere som har svak progresjon i ordinær norskopplæring og som i liten grad klarer å lære på «skolemåten». De kommunene som har etablert slike samarbeidsmodeller, har i hovedsak gjort dette gjennom formelle samarbeidsavtaler mellom den statlige delen av Nav og kommunen. Enkelte steder er dette etablert som en del av et Jobbsjansen-prosjekt.

5.2.3 Norskopplæringen i introduksjonsprogrammet

En gjennomgående tilbakemelding er at kort programtid i introduksjonsprogrammet ofte gir et svakt utgangspunkt for videre kvalifisering mot arbeid. Dette handler først og fremst om at deltakerne får altfor kort tid med norskopplæring. Mange Nav-veiledere spesielt, opplever at deltakerne har for lave norskferdigheter etter endt introduksjonsprogram. Dette begrenser muligheten til å benytte arbeidsmarkedstiltak i Nav, samtidig som det kan være krevende for Nav å kjøpe ytterligere norskopplæring fra voksenopplæringen etter at rettighetene er brukt opp.

Blant de ansatte i kommunene vi har intervjuet, kommer det også frem at det har vært ulik praksis når det gjelder forlengelse av programtiden for grupper som i utgangspunktet har kortest program, særlig ukrainere. Våre funn tyder på at regelverket for forlengelse av programtid og norskopplæring ikke alltid ble opplevd som tydelig, eller utnyttet likt. Med revisjonen av integreringsloven fra 1. januar 2026, der den korteste programtiden er utvidet til ett år uten mulighet for forlengelse, vurderer vi at det fortsatt er behov for å tydeliggjøre rammene for norskopplæring og videre oppfølging, slik at kommunene i større grad kan utnytte mulighetsrommet der deltakere har behov for mer norskopplæring. Det fremstår også som viktig å sikre at endringer i regelverket faktisk blir oppfattet og forstått i kommunene.

Behovet som løftes frem av informantene er et mer omfattende og målrettet norsktilbud for deltakere som står svakt språklig ved avslutning av introduksjonsprogrammet, slik at de i større grad kan nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak og oppfølging fra Nav. Et lengre eller mer omfattende norskopplæringsløp kan være kostbart på kort sikt for kommunene, men peker samtidig mot et betydelig potensial på lengre sikt dersom bedre norskferdigheter bidrar til å redusere varig utenforskap og langvarige ytelser.

5.2.4 Mer helhetlig bruk av tiltaksviften

Tiltaksviften, eller tiltaksporteføljen, forstås som den samlingen av tiltak en veileder/programrådgiver ved ulike virksomheter og programmer har til disposisjon, som de kan tilby personer de skal hjelpe.

Datamaterialet viser at behovet ikke først og fremst handler om å øke antallet tiltak, men om å få til mer sammenhengende løp på tvers av ordninger. Flere informanter beskriver hvordan godt organiserte overføringsmøter mellom introduksjonsprogrammet og Nav gjør det mulig å videreføre tiltak som allerede fungerer, istedenfor å starte på nytt.

For å realisere en slik mer helhetlig bruk av tiltaksviften, er samspillet mellom de ulike aktørene sentralt. Fra flyktningsenhetens perspektiv er de arbeidsrettede tiltakene fra Nav blitt påpekt som interessante, og særlig i lys av endringene i integreringsloven som gir føringer om økt arbeidsretting tidlig i programmet. En av kommunene viser til hvordan integreringsloven fra 2026 gir kommunene et uttrykt ansvar for samordning av introduksjonsprogrammet. Paragraf 12a sier her at «Kommunen skal sørge for at innholdet i introduksjonsprogrammet er helhetlig og samordnet. Kommunen skal samarbeide med relevante tjenesteytere og aktører om introduksjonsprogrammet».

For å øke bruken av tiltak fra Nav i introduksjonsprogram, har det blitt påpekt at mange programrådgivere har begrenset kunnskap om Navs tiltaksportefølje, og dermed til hvilke muligheter som ligger der. Økt samordning vil dermed kunne innebære økt kunnskap om disse tiltakene, og avklaringer knyttet til hvilke tiltak som kan benyttes av deltakere som tar del i introduksjonsprogrammet.

De to aktørene kan primært, men ikke utelukkende, forstås som spesialiserte på språk (voksenopplæringen) og arbeidsrettede (Nav) tiltak, der deltakere har behov som går på tvers av det virksomhetene tilbyr. En økt samordning av tiltakene på tvers av virksomheter og program vil derfor gjøre det mulig å øke den samlede tiltaksporteføljen som kan tilbys. Dette kan ha en effekt der tiltakene som kan gis er bedre tilpasset den enkeltes behov, uten at de nevnte barrierene kommer i veien for dette.

I undersøkelsen har fokuset vært på de kommunale virksomhetene som tilbyr introduksjonsprogram, og Nav. Ansatte fra hver av disse virksomhetene har diskutert hvordan økt bruk av tiltak fra den andre virksomheten i flere situasjoner kunne vært gunstig. For Nav-ansatte er særlig tiltak fra voksenopplæringsentre løftet som en mulighet for å styrke brukernes norskkunnskaper. I flere kommuner har de allerede samarbeid mellom Nav og voksenopplæringen om norskopplæring, og melder om gode erfaringer. Mange av disse samarbeidene er imidlertid prosjektbaserte, for eksempel utviklet som del av Jobbsjansen eller andre tidsavgrensede satsinger. I andre tilfeller knytter de seg til kjøp av enkeltplasser for enkeltbrukere, og dermed i liten grad innarbeidet som faste og systematiske ordninger.

Samtidig er det stor variasjon i kommunal praksis knyttet til denne typen samarbeid. Noen steder har Nav og kommunen utviklet relativt fleksible modeller for å kunne bruke voksenopplærings tilbud inn mot Nav-brukere, mens andre steder er det uttrykte føringer om at Nav ikke kan benytte voksenopplæringen som leverandør av norskopplæring. Informantene viser også til ulike oppfatninger av hvorvidt offentlig-offentlig-samarbeid er i tråd med anskaffelsesregelverket.

På tross av disse forskjellene fremstår et mer systematisk og avklart samarbeid med voksenopplæringen – både i kommuner som allerede samarbeider og i kommuner der Nav i dag ikke kjøper norskopplæring – som en mulighet for å styrke norsktilbudet til Nav-brukere med behov for mer språkopplæring.

5.2.5 Bedre utnyttelse av ledig kapasitet og kompetanse

For flere flyktingenheter og voksenopplæringsentre har det å tilby tiltak fra flyktingenheten til Nav-brukere i perioder med lave flyktingankomster blitt trukket fram som en måte å håndtere svingninger i ankomsttall og utnytte ledig kapasitet. Selv om tjenestene først og fremst ser på dette som et grep for å dempe behovet for nedbemanning, er det også en måte å bevare og utnytte den spesialiserte kompetansen i tjenestene. Dette åpner for at også personer utenfor introduksjonsprogrammet, men med lave norskferdigheter, kan få tilgang til mer tilpassede språk- og kvalifiseringstiltak.

I én kommune har lederen ved flyktingtjenesten tatt initiativ til et samarbeid med Nav knyttet til ungdomsgarantien, der flyktingtjenesten har utviklet tiltak for flyktinger, men som også kan benyttes overfor unge som står langt unna arbeidslivet.

Samarbeid mellom Nav og flyktingtjenesten/voksenopplæringen om tiltak knyttet til norskopplæring fremstår i denne sammenhengen som særlig relevant.

6 Vurderinger og anbefalinger

Vårt materiale tyder på at det er ulike oppfatninger og praksis kommunene imellom om hvordan regelverk skal tolkes, og hvilke muligheter som faktisk finnes for å bruke tiltak på tvers.

Dette gjelder særlig følgende områder:

- Bruk av Navs arbeidsmarkedstiltak underveis i introduksjonsprogrammet.
- Kriterier for bruk av Navs tiltak underveis i introduksjonsprogrammet – blant annet krav til registrering i Nav og forholdet til inntektssikring i introduksjonsprogrammet.
- Offentlig-offentlig samarbeid innenfor anskaffelsesregelverket, herunder om hvordan Nav, kommunale tjenester og fylkeskommunen kan inngå felles anskaffelser eller «dele» tiltak.

Det største potensialet ligger etter vår vurdering i å styrke samordningen mellom aktørene – i planlegging, informasjonsflyt og samarbeid i overgangene mellom ordninger – og i å bruke tiltak på tvers mer målrettet der det gir tydelig merverdi for deltakerne.

Våre funn viser at det i de fleste kommuner finnes en rekke tiltak for innvandrere, både i Nav, i flykningtjenesten, i voksenopplæringen og i fylkeskommunale tilbud. Likevel fremstår tiltakene i liten grad som en samlet portefølje for den enkelte deltaker. Tiltakene er i hovedsak organisert og brukes innenfor hver tjenestes eget ansvarsområde. Slik vi ser det, innebærer dette at deltakerne i praksis følger løpene til den tjenesten de tilhører, heller enn å få tilgang til den samlede tiltaksviften på tvers.

Mye av samhandlingen mellom tjenestene i dag dreier seg om å sikre sekvensielle løp og grunnleggende informasjonsoverføring, mens systematisk sambruk av tiltak er mindre utbredt. Eksempler på at Nav-tiltak brukes i introduksjonsprogrammet, eller at tiltak utviklet i flykningtjenesten åpnes for Nav-brukere, finnes – men de framstår i materialet som enkeltstående løsninger, ofte knyttet til enkeltpersoner eller tidsavgrensede prosjekter. Tilsvarende ser vi at fellestiltak på tvers av Nav, flykningtjeneste, voksenopplæring, fylkeskommune og arbeidsliv i stor grad er prosjektfinansierte. Når prosjektmidlene tar slutt, opphører ofte også tiltaket eller samarbeidsformen, selv om behovet består.

De praktiske og strukturelle rammene bidrar også til å begrense muligheten til å legge opp helhetlige løp. Manglende eller begrenset tilgang til fagsystemer på tvers, ulik praksis for deling av informasjon og fravær av en samlet oversikt over tilgjengelige tiltak gjør det krevende for veiledere å identifisere relevante tilbud utenfor egen tjeneste. Dette gjelder både underveis i introduksjonsprogrammet og i overgangene til Nav eller videregående opplæring. Når volumet er høyt, som for ukrainske flykninger, ser vi at disse utfordringene forsterkes, og risikoen øker for at deltakere som kunne hatt nytte av tettere oppfølging eller tiltaksbruk på tvers, ikke blir fanget opp.

Samlet sett tyder materialet på at utfordringene ikke bare handler om mangel på tiltak, men i stor grad om hvordan tiltakene brukes og samordnes mellom tjenestene. Dette peker mot tre behov som fremstår tydelige i materialet:

Samlet mener vi at utfordringene både handler om mangler i tilbudet for enkelte grupper (lave norskferdigheter), og om hvordan tiltakene brukes og samhandling mellom tjenestene. Dette peker mot tre behov som fremstår tydelig i materialet:

- Mer omforent forståelse av regelverk og handlingsrom.
- Mer systematisk samarbeid om kvalifiseringsløp og overganger.
- Økt tilgang til og bedre utnyttelse av eksisterende tilbud

I anbefalingene som følger konkretiserer vi hvordan nasjonale aktører og kommunene kan møte disse behovene.

6.1 Anbefalinger til nasjonale myndigheter

Våre funn viser at det i dag er tydelige politiske signaler om økt samordning og samarbeid på tvers av sektorer, ordninger og programmer. Samtidig opplever våre informanter at føringene er lite konkrete, og at det i liten grad formidles klare forventninger til hvordan samordning og bruk av tiltak på tvers faktisk skal gjennomføres i praksis. Det er særlig behov for å konkretisere hva «bruk av tiltak på tvers» innebærer, og hvordan dette skal forstås og operasjonaliseres i tjenestene.

Tydeliggjøre samordningsansvaret for introduksjonsprogrammet, inkludert Nav

Selv om kommunens samordningsplikt nylig er presisert i integreringsloven § 12 a, viser våre funn at ansvaret for helhet og samordning fortsatt oppleves som fragmentert. Mange kommuner har et aktivt samarbeid mellom Nav og flyktningtjenesten, men dette handler i hovedsak om overganger for deltakere som har behov for videre oppfølging i Nav etter programslutt. Samarbeidet dreier seg i mindre grad om systematisk informasjonsdeling, og i enda mindre grad om faktisk bruk av tiltak på tvers.

Nav har per i dag ingen plikter etter integreringsloven, og samarbeid mellom virksomhetene beskrives ofte som noe de «bør» gjøre, heller enn noe de «skal» gjøre. Når det overordnede ansvaret for samordning er lagt til kommunen, samtidig som sentrale aktører som Nav ikke har et tydelig formalisert ansvar, blir samordningsoppgaven krevende å realisere i praksis.

Vi anbefaler derfor at nasjonale myndigheter tydeliggjør og forankrer samordningsansvaret for introduksjonsprogrammet, inkludert Navs rolle, for eksempel gjennom krav til samarbeidsavtaler mellom kommunen og Nav og presisering i nasjonale veiledere og rundskriv. Videre anbefaler vi å konkretisere hvilke forventninger som stilles til samordning og bruk av tiltak på tvers, ved at relevante departementer og direktorater (særlig Arbeids- og inkluderingsdepartementet, IMDi og Arbeids- og velferdsdirektoratet) tydeliggjør hva som forstås som «bruk av tiltak på tvers» og i hvilke situasjoner det er særlig aktuelt at slike løsninger tas i bruk.

Tydeliggjøre handlingsrommet for bruk av tiltak på tvers – inkludert offentlige samarbeidsavtaler og anskaffelser

Funnene i dette prosjektet tyder på at det eksisterer ulike tolkninger av regelverk og rammer for bruk av tiltak på tvers. Dette gjelder både forståelsen av hvilke tiltak som kan inngå i introduksjonsprogrammet, hvordan Nav-tiltak kan brukes for introduksjonsdeltakere, og rammene for å bruke kommunale tilbud for Nav-brukere. Usikkerhet om hva som faktisk er mulig innenfor gjeldende lov- og regelverk ser ut til å være en viktig barriere.

Et særlig område der usikkerhet oppleves som en barriere, er offentlig–offentlig samarbeid og anskaffelser, for eksempel når kommunal voksenopplæring brukes som leverandør av norskopplæring for «ordinære» Nav-brukere.

Vi anbefaler derfor at nasjonale myndigheter tydeliggjør handlingsrommet for bruk av tiltak på tvers i gjeldende regelverk, blant annet gjennom klargjørende veiledere og rundskriv og konkrete eksempler på praksis som er i tråd med regelverket.

Vi anbefaler videre at man avklarer og kommuniserer rammene for offentlig–offentlig samarbeid og finansiering, slik at det blir tydelig når og hvordan tjenester kan kjøpes eller

ytes mellom offentlige aktører og usikkerhet om anskaffelsesregelverket ikke blir en praktisk barriere for bruk av tiltak på tvers.

Beskrive målgruppen som én felles målgruppe på tvers av ordninger

Flere av ordningene og tjenestene vi har studert, retter seg mot innvandrere med lave norskferdigheter og lite arbeidserfaring. Målgruppen omtales likevel ofte forskjellig på tvers av sektorer og programmer, noe som kan bidra til fragmenterte løp for personer med tilnærmet like behov. Det å omtale «innvandrere med lave norskferdigheter og lite arbeidserfaring» som én felles målgruppe, uavhengig av sektortilknytning og på tvers av sektorvise styringsdokumenter, kan bidra til bevissthet rundt dette i kommunene.

6.2 Anbefalinger til tjenestene

Funnene våre viser at kvalifiseringsløpene ofte organiseres som sekvensielle løp der deltakere først følges opp i eksempelvis introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen, og deretter i Nav. Overgangene mellom tjenestene er et sårbart punkt, og flere informanter beskriver at Nav i praksis ofte må «starte litt på nytt» når de overtar ansvaret. Erfaringer fra introduksjonsprogrammet og norskopplæringen – som kartlegging av språk og grunnleggende ferdigheter, progresjon i språkopplæring og hva det arbeidsrettede innholdet i programmet faktisk har resultert i – blir ikke dokumentert og videreført på en systematisk måte. Samtidig peker informantene på et stort behov for bedre tilbud for personer med lave norskferdigheter.

Felles kartlegging og bedre informasjonsflyt mellom tjenestene

Våre funn peker særlig på behovet for mer systematisk kartlegging og bedre informasjonsflyt mellom introduksjonsprogrammet, voksenopplæring og Nav, spesielt i overgangene mellom tjenestene.

Vi anbefaler at kommunene vurderer å innføre felles kartlegging tidlig i kvalifiseringsløpet. Dette gjelder særlig for nybosatte flyktninger som skal delta i introduksjonsprogrammet og for andre nybosatte flyktninger i yrkesaktiv alder som med stor sannsynlighet vil få behov for arbeidsrettet oppfølging fra Nav (for eksempel personer over 55 år).

Videre anbefaler vi at Nav og flyktingenheten prioriterer individuelle overføringsmøter ved overgang fra introduksjonsprogrammet til Nav for deltakere som ikke har nådd målene i programmet og har behov for videre arbeidsrettet oppfølging i Nav. Der det er mulig, bør dette organiseres som møter der deltaker, programrådgiver og Nav-veileder deltar.

Informasjonsdeling mellom tjenester må skje i tråd med gjeldende regelverk om taushetsplikt og personvern. Der det er nødvendig, bør deling av opplysninger baseres på informert samtykke fra den enkelte, og tjenestene bør ha tydelige rutiner for hvordan slikt samtykke innhentes, dokumenteres og brukes i samarbeidet.

Flere informanter peker på delte stillinger og koordinatorroller som virkemidler for å styrke samarbeidet og informasjonsflyten i praksis. Vi anbefaler derfor at kommuner og Nav-kontorer vurderer å prøve ut delte stillinger eller koordinatorroller mellom introduksjonsprogrammet og Nav, med ansvar for å være fast kontaktpunkt mellom tjenestene, følge opp overganger og bidra til å identifisere deltakere som har behov for mer samordnet oppfølging over tid.

Tilbud til innvandrere med lave norskferdigheter

Et gjennomgående funn er at dagens tiltak i begrenset grad er tilpasset personer med lave norskferdigheter og svak progresjon i norskopplæringen. Mange deltakere med lavt språknivå rekker ikke å nå et nivå som gjør at de kan nyttiggjøre seg Navs ordinære

arbeidsmarkedstiltak i løpet av tiden i introduksjonsprogrammet. Samtidig beskriver informantene at tradisjonell klasseromsundervisning ikke er tilstrekkelig for mange i denne gruppen.

Vi anbefaler at lokale aktører samarbeider om å utvikle kombinerte løp for personer med lave norskferdigheter. Dette innebærer at kommuner, Nav, voksenopplæring og eventuelt fylkeskommunen etablerer tiltak eller løp som kan brukes både i introduksjonsprogrammet og i Nav, som kombinerer arbeidsrettede aktiviteter (for eksempel praksis eller arbeidstrening) med norskopplæring, og legger til rette for yrkesrettet og praktisk norsk for deltakere som har begrenset utbytte av mer «skolepreget» undervisning.

Videre anbefaler vi at Nav sikrer at personer som ikke har tilstrekkelige norskferdigheter til å ha utbytte av ordinære arbeidsmarkedstiltak, har tilgang til et hensiktsmessig norskopplæringstilbud, som er godt tilpasset den gruppen som har utfordringer med å lære seg norsk språk.

Nasjonale føringer til de aktuelle sektorene bør også omtale behovet for et tilpasset tilbud til personer med lave norskferdigheter.

Litteratur

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2025). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2025*. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/954d78080cab4585a4b15c8b67ab113b/1.combinepdf.pdf>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2025b). Tildelingsbrev for Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet for 2025. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1b2c407e1c0d4d459e2dfcf5eae8e5/tildelingsbrev-2025-pdf-imdi.pdf>
- Tiltaksforskriften. (2016). Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). (FOR-2015-12-11-1598). Lovdata [Forskrift om arbeidsmarkedstiltak \(tiltaksforskriften\) - Lovdata](#)
- Bjørnset, M., Kindt, M. T., & Rogstad, J. (2021). Hva arbeidsgivere snakker om når de snakker om språk. Om forståelse av språkkrav og språkprøver. Fafo-rapport, 3.
- Brekke, J.-P., Damsa, D., Evertsen, K. F., Hansen, V. W., Lidén, H., Paasche, E., Rogne, A. F., Røed, M., & Trøttestad, H. S. (2024). Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge: Organisering, tiltak og erfaringer (No. 2024:3). Institutt for Samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/3116715>
- Dahle, M., Nordhagen, I. C., Jones, H., & Monsen, M. (2024). *Fag- og yrkesopplæring på voksnes premisser. Sluttrapport fra følgeevaluering av forsøk med Modulstrukturert fag- og yrkesoppæring* (ideas2evidence-rapport No. Rapport 1:2024). ideas2evidence.
- DFØ. (2025). Utfordringsbildet i forvaltningen: Utviklingstrekk og gjennomgående utfordringer innen organisering, styring og ledelse i norsk forvaltning (No. 2025 03). DFØ. <https://www.dfo.no/rapporter/utfordringsbildet-i-forvaltningen>
- DFØ (CC) Tilskudd eller anskaffelse? <https://www.dfo.no/fagomrader/tilskudd-fra-staten/tilskudd-eller-anskaffelse>
- Kavli, H. C., Lillevik, R., & Volckmar-Eeg, M. G. (2022). En hånd på rattet (No. 2022:03). FAFO. <https://www.faf.no/publikasjoner/faf-rapporter/en-hand-pa-rattet>
- Fredericks, S. C. (1974). Vygotsky on language skills. *The Classical World*, 67(5), 283–290.
- Hageberg, E., Svanæs, S., Kristoffersen, E., & Skyberg, H. (2023). Kompetanse for fremtiden. Utredning av behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse (Rapport No. 4:2023). ideas2evidence.
- Kann, I. C., & Grønlien, E. (2025). Flere i aktivitet—Utdanning stadig viktigere. *Arbeid og velferd*, 3. <https://doi.org/10.60847/Nav.5977>
- Kunnskapsdepartementet 2025: Tildelingsbrev til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. <https://www.regjeringen.no/contentassets/35e08b38d60a46b9b1ef32ee999b853b/ildelingsbrev-2025-til-hk-dir.pdf>
- Meld. St. 14. (2020). Perspektivmeldingen 2021. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>
- Meld. St. 16. (2015). Fra utenforskap til ny sjanse: Samordnet innsats for voksnes læring. Det Kongelige Kunnskapsdepartement.

- Meld. St. 17. (2024). Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20232024/id3030469/>
- Meld. St. 19. (2019). Folkehelsemeldinga: Gode liv i eit trygt samfunn: Bd. 19(2018-2019). Departementenes servicesenter.
- Meld. St. 30. (2019). En innovativ offentlig sektor: Kultur, ledelse og kompetanse. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>
- Meld. St. 32. (2020). Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. Det Kongelige Arbeids- og sosialdepartementet.
- North, D. C. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97–112.
- OECD. (2024). Global Trends in Government Innovation 2024 FOSTERING HUMAN-CENTRED PUBLIC SERVICES (OECD Public Governance Reviews). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c1bc19c3-en>
- Oslo Economics. (2023). Navs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere: Oppfølging, aktivitetstilbud og aktivitetsplikt. Oslo Economics.
- Riksrevisjonen. (2019). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid (No. Dokument 3:4). Riksrevisjonen. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-integrering-gjennom-arbeid/>
- Schumpeter, J. A. (1927). The Explanation of the Business Cycle. *Economica*, 21, 286–311. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/2548401>
- Torfinn, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*, 21(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
- Tyldum, G., Lysvik, R. R., Kavli, H. C., & Dapi, B. (2024). Kort programtid i introduksjonsprogrammet. Erfaringer fra en implementeringsfase med midlertidige tillatelser og midlertidig lov og stor variasjon i ankomsttall. Fafo-rapport, 14.