

# Norskopplæring for personer i asylmottak

Kari Anne K. Drangslund • Malin Dahle • Marry-Anne Karlsen



uni Research  
Rokkansenteret

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier

Rapport  
2-2016

Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfellevurdering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-105-2  
ISSN 2387-5615 (elektronisk)

Uni Research Rokkansenteret  
Nygårdsgaten 112  
5008 Bergen  
Tlf. 55 58 50 00  
E-post: [rokkansenteret@uni.no](mailto:rokkansenteret@uni.no)  
<http://rokkan.uni.no/>

# Norskopplæring for personer i asylmottak

KARI ANNE K. DRANGSLAND, MALIN DAHLE OG  
MARRY-ANNE KARLSEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH, BERGEN

APRIL 2016

**Rapport 2 – 2016**

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>6</b>
Kontekst og analytisk rammeverk .....	7
Omfang og organisering av norskopplæringen for beboere på mottak med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....	8
Omfang og organisering av norskopplæring for asylsøkere .....	9
Deltakelse og tilrettelegging for deltakelse .....	10
Innretning og forvaltning av tilskuddsordningene.....	13
Betydningen av økte asylankomster for opplæringstilbudet .....	14
Anbefalinger .....	15
Rett og plikt.....	15
Norskopplæring til asylsøkere .....	16
Hvordan opprettholde og videreutvikle et kvalitativt godt opplæringstilbud blant annet i lys av den sterke økningen i asylankomster? .....	17
Kunnskapsbehov .....	18
<b>Summary</b> .....	<b>19</b>
Background and analytical framework .....	20
Key findings.....	20
<b>Kapittel 1    Innledning</b> .....	<b>23</b>
1.1    Bakgrunn .....	23
1.2    Om tilskuddsordningene .....	24
1.3    Problemstillinger .....	30
1.4    Gangen i rapporten .....	31
<b>Kapittel 2    Norskopplæring og asylmottakskonteksten</b> .....	<b>33</b>
2.1    Opplæring i norsk som andrespråk .....	33
2.2    Asylmottak som kontekst.....	38
2.3    Tilrettelegging av tjenester i en uforutsigbar kontekst.....	47
<b>Kapittel 3    Metode</b> .....	<b>50</b>
3.1    Innledning .....	50
3.2    Survey til asylmottak, oppl.sentre og kommuneledelse i bosettings- og vertskommuner....	51
3.3    Innhenting av data om deltakelse og utfordringer med Nasjonalt introduksjonsregister.....	58

3.4	Kvalitative casestudier.....	60
<b>Kapittel 4</b>	<b>Omfang og organisering av norskopplæring for asylsøkere.....</b>	<b>68</b>
4.1	Innledning.....	68
4.2	Organisering av opplæringstilbudet – survey.....	69
4.3	Organisering av opplæringstilbudet – casestudiene .....	82
4.4	Aktørenes vurdering av tilbudet til asylsøkere.....	86
4.5	Oppsummering.....	92
<b>Kapittel 5</b>	<b>Omfang og organisering av norskopplæringen for beboere på mottak med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....</b>	<b>95</b>
5.1	Innledning.....	95
5.2	Organiseringen av tilbudet – resultater fra survey.....	96
5.3	Hvordan belyser casestudiene omfang av og tilpasninger i tilbudet?.....	101
5.4	Progresjon, kontinuitet og overganger i opplæringsløpet .....	108
5.5	Aktørenes vurderinger av tilbudet .....	112
5.6	Oppsummering.....	115
<b>Kapittel 6</b>	<b>Deltakelse og tilrettelegging for deltakelse .....</b>	<b>118</b>
6.1	Innledning.....	118
6.2	Fravær .....	118
6.3	Praktisk tilrettelegging for deltakelse og læring.....	124
6.3	Hvordan belyser de kvalitative dataene spørsmål om deltakelse? .....	135
6.4	Oppsummering.....	149
<b>Kapittel 7</b>	<b>Tilskuddsordningene.....</b>	<b>151</b>
7.1	Innledning.....	151
7.2	Norskopplæring for asylsøkere.....	152
7.3	Norskopplæring etter introduksjonsloven for beboere i asylmottak.....	163
7.3	Samhandling mellom opplæringssentre og andre aktører.....	168
7.4	Oppsummering.....	171
<b>Kapittel 8</b>	<b>Betydningen av økte asylankomster for opplæringstilbudet.....</b>	<b>174</b>
8.1	Innledning.....	174
8.2	Hvilke faktorer kan utgjøre en utfordring?.....	174
8.3	Hvilke tiltak vil være aktuelle å iverksette ved økt press?.....	176
8.4	Hvordan belyser casestudien problemstillingen? .....	180
8.5	Språktrening .....	182

8.6 Oppsummering .....	186
<b>Kapittel 9 Konklusjon og anbefalinger .....</b>	<b>189</b>
9.1 Innledning .....	189
9.2 Oppsummerende drøfting .....	189
9.3 God praksis? .....	199
9.4 Anbefalinger .....	200
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>206</b>
<b>Vedlegg A .....</b>	<b>211</b>
Kapittel 3 .....	211
Kapittel 4 .....	213
Kapittel 5 .....	216
Kapittel 6 .....	217
Kapittel 7 .....	218
Kapittel 8 .....	219

# Forord

På oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har Uni Research Rokkansenteret og ideas2evidence i samarbeid gjennomført FoU-prosjektet om norskopplæring for personer i asylmottak. Resultatet av analysene foreligger i denne rapporten. Arbeidet ble gjennomført i perioden desember 2015 til mars 2016.

I denne perioden har forskerteamet bak rapporten hatt et tett samarbeid med representanter fra IMDi, og takker for det konstruktive samarbeidet som dette har vært. Prosjektet har også hatt stor nytte av en kunnskapsrik referansegruppe bestående av, i tillegg til representanter fra IMDi, Sissel Vollan og Tove Dina Røynestad fra Vox, Hilde Larsen, UDI, Sigbjørn Iversen, Oslo kommune, og Petter Stranger, Kristiansand kommune. Vi takker for gode diskusjoner og konstruktive innspill. Vi vil også rette en stor takk til alle de menneskene som har stilt opp for oss i intervjuer og samtaler i kvalitative studien som er gjennomført, og en stor takk til alle de i kommunene, opplæringssentrene og asylmottakene som har tatt seg tid til å svare på den webbaserte spørreundersøkelsen som ble gjennomført.

Forskereteamet har bestått av Kari Anne Klovholt Drangslund og Malin Dahle fra ideas2evidence og Marry-Anne Karlsen fra Uni Research Rokkansenteret. Sistnevnte har vært prosjektleder. Forskereteamet står ansvarlig for det faglige innholdet i denne rapporten. Vi takker for et meget interessant oppdrag.

Bergen, april 2016

Marry-Anne Karlsen

Kari Anne K. Drangslund

Malin Dahle

## Sammendrag

Denne rapporten undersøker norskopplæringstilbudet som gis til beboere i asylmottak. Opplæringstilbudet omfatter to ulike ordninger: opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven for personer i asylmottak som har fått oppholdstillatelse og venter på å bli bosatt i en kommune, og norskopplæring for asylsøkere som venter på vedtak. Det er delvis to svært ulike ordninger. Tilbudet til asylsøkere skiller seg ut først og fremst ved at det er en frivillig ordning både for kommunene og for deltakerne, samt at antall timer og tilskudd er mindre. Personer i asylmottak med rett og plikt til opplæring utgjør bare en av flere kategorier voksne innvandrere som omfattes av ordningen med norsk og samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven. Begge tilskuddsordningene forvaltes av IMDi og tilskuddene deles ut til kommuner som tilbyr opplæring til beboere på mottak. Rapporten omfatter begge ordningene.

Formålet med prosjektet har vært todelt. På den ene siden har formålet vært å innhente kunnskap om organiseringen av og kvaliteten på den opplæringen som gis, og den forvaltningsmessige organiseringen av tilskuddsordningene. På den andre siden skulle rapporten, på bakgrunn av denne kunnskapsinnhenting, drøfte og vurdere hvordan kommunene skal kunne opprettholde og videreutvikle et kvalitativt godt opplæringstilbud blant annet i lys av den sterke økningen i asylankomster som var høsten 2015, samt vurdere behov for endringer i ordningene for norskopplæring for personer i mottak. Prosjektet har slik fokusert på følgende tre problemstillinger:

1. Har norskopplæringen tilstrekkelig kvalitet og omfang slik at den enkelte får en god start på opplæringsløpet og har utbytte av å delta?
2. Er tilskuddsforvaltningen innrettet på en hensiktsmessig måte?
3. Hvilke særskilte utfordringer/behov vil vertskommuner for asylmottak ha i tiden fremover, sett opp mot økt press på mottaksapparatet og kommunens kvalifiseringstilbud?

Datainnsamlingsarbeidet var delt inn i fire faser: i) innledende eksplorative telefonintervju med representanter for statlige aktører, og med ledere for voksenopplæringen, ii) web-baserte spørreundersøkelser (survey) til opplæringssentre, verts- og bosettingskommuner og asylmottak, iii) kvalitative casestudier i fire kommuner (Lødingen, Førde, Porsgrunn og Trondheim) og iv) intervju med statlige aktører.



## Kontekst og analytisk rammeverk

Til tross for at norskopplæring fremheves i politiske dokumenter som et svært viktig integreringstiltak, eksisterer det lite forskning på språkopplæring for voksne generelt, og på ordningene med norskopplæring og samfunnskunnskap for innvandrere og norskopplæring for asylsøkere spesielt. Det er slik lite kunnskap om, og enighet rundt, hva som er god kvalitet i norskopplæringen eller hva som er «gode nok» norskkunnskaper. Det finnes i dag ingen felles standarder for kvalitet som veiledning for norskopplæring som tilbys.

I denne rapporten har vi identifisert fem aspekt som vi fokuserer på for å belyse spørsmålet om kvalitet i opplæringstilbudet: i) tidlig oppstart og progresjon, ii) tilpasningen av undervisningen, iii) lærerkompetanse, iv) praktisk tilrettelegging for deltakelse, og v) trivsel og motivasjon. Disse er basert på eksisterende litteratur, men legger primært til grunn de målene og kravene myndighetene har satt for opplæringen. For å belyse disse faktorene har vi i datainnhentingene samlet inn data som *beskriver* tilbudet (organisering og omfang) og deltakelse, men også hvordan ulike relevante aktører, da særlig kommunale aktører,  *vurderer* kvaliteten og utbyttet av tilbudet både for individ og samfunn og hva som eventuelt oppleves som sentrale utfordringer.

Kvaliteten i opplæringen vil videre være avhengig av flere faktorer som juridiske, økonomiske og faglige rammebetingelser og lokal styring og prioritering. Fokuset i denne rapporten er slik først og fremst på hvordan vide(ytre) rammefaktorer som lovbestemmelser, læreplan og tilskuddsordningene påvirker de snevrere(indre) rammer for skolens virksomhet slik som organisering av klasser og undervisningsuken. Disse vil igjen ha betydningen for undervisningssituasjonen og for læring.

Asylmottakskonteksten er også en viktig rammefaktor for både organiseringen av opplæringstilbudet og læringssituasjonen for beboere i asylmottak. Asylmottakskonteksten er karakterisert av midlertidighet og usikkerhet som preger både den enkelte asylsøker og myndighetenes tilnærming til feltet. Politisk har mottaksfeltet slik befunnet seg i et spenningsfelt mellom integrerings- og reguleringshensyn, hvor sistnevnte i økende grad har blitt vektlagt. Når det gjelder beboere på mottak fremhever mye av forskningslitteraturen om asylmottakskonteksten en hverdag preget av usikkerhet, isolasjon og passivitet. Dette er faktorer som reduserer beboernes livskvalitet og kan påvirke deres fysiske og mentale helsesituasjon negativt. Dette kan også påvirke læringsevnen. For kommunen som har ansvaret for å tilby norskopplæring til beboere på mottak, skjer planleggingen av tilbudet i et sammensatt og uforutsigbart landskap. Varierende tilstrømming av asylsøkere, med hyppige opp- og nedbygginger av mottak, er en av

de største utfordringene for kommunene som serviceyter. Selv når mottakene er i ordinær drift, vil beboerne representere en blandet og skiftende gruppe. Kommunene vet slik ikke nødvendigvis hvor mange og hvilke deltakere de vil ha til enhver tid. Norskopplæringen for beboere i mottak er dermed kjennetegnet ved at det krever stor grad av fleksibilitet og tilpasningsdyktighet fra kommunenes og opplæringssentrenes side.

## Omfang og organisering av norskopplæringen for beboere på mottak med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Ettersom personer i asylmottak med rett og plikt til opplæring bare er en av flere kategorier voksne innvandrere som omfattes av ordningen med norsk og samfunnskunnskap, har formålet her ikke vært å gjøre en fullstendig kartlegging og drøfting av organiseringen og kvaliteten i ordningen, men å undersøke hvorvidt og hvordan opplæringen som personer med rett og plikt til opplæring får i vertskommunene *før* bosetting skiller seg fra den opplæringen personer med rett og plikt mottar etter bosetting. Det andre aspektet vi har vært opptatt av å undersøke, er hvordan overgangene mellom ulike deler av opplæringsløpet til personer i asylmottak fungerer med tanke på progresjon og kontinuitet i opplæringen.

Når det gjelder hvorvidt norskopplæringen personer i mottak med rett og plikt mottar *før* bosetting er av tilstrekkelig kvalitet og omfang slik at den enkelte får en god start på opplæringsløpet, viser funnene i denne rapporten at det er grunn til bekymring. Bekymring er særlig knyttet til at fristen på tre år for rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap trer i kraft mens de bor i mottak, samtidig som det tilbudet deltakerne får synes å variere i stor grad både i omfang og innhold fra kommune til kommune, men også til dels fra tilbudet bosatte i samme kommune får. Breddekartleggingen viser blant annet at bare 58 prosent av opplæringssentrene oppgir at de tilbyr opplæring i samfunnskunnskap til beboere på mottak med rett og plikt. Videre oppgir en tredjedel at de gir beboere på mottak et «noe annet undervisningstilbud» når det gjelder intensitet og innhold i norskopplæringen. I den grad de får et annet tilbud, ser dette ut til å bære preg av å være et lite intenst (mindre enn 16 timer i uka, men også mindre enn 10 timer i uka) og lite tilpasset tilbud (lite bruk av sporinndeling, og ikke morsmålsstøtte og språkpraksis). Vi ser også i studien at aktørene i stor grad opplever at kommunale variasjoner i tilbudet når det gjelder intensitet og kvalitet er en utfordring. I breddekartleggingen oppgir blant annet tre fjerdedeler av kommunene at de er helt

eller litt enig i påstanden om at kvalitet og intensitet varierer mellom vertskommuner.

I den kvalitative delen kom det fram at mindre bruk av differensiering og tilpasning i organiseringen av tilbudet for de med rett og plikt på mottak blant annet handlet om *ressursprioriteringer*. Dette hadde sammenheng både med en tankegang om «hvor mye skal vi prioritere de som ikke skal bli i kommunen når andre ikke gjør det», men også tydeligere krav til introduksjonsordningen gjorde at tilbudet til denne kategorien deltakere ble prioritert først i ressurskabalene. Det kom også opp særlige utfordringer knyttet til tilpasning av opplæring for beboere på mottak med spesielle behov, da disse, i motsetning til bosatte, ikke er omfattet av noen ekstra tilskuddsordninger som gir økonomisk støtte til tilrettelegging av tilbudet.

Når det gjelder kontinuitet tyder studien på at overgangen fra norskopplæringen for asylsøkere til norskopplæring i henhold til introduksjonsloven for beboere på asylmottak i all hovedsak fungerer bra, og at det at beboerne allerede er i eller har fått opplæring ved senteret gjør at de er blitt kjent med systemet og rettighetene sine og slik bidrar til beboerne på mottak raskt kommer i gang med den pliktige opplæringen. I breddekartleggingen oppgir *så godt som alle respondentene at opplæringen kommer i gang innen tre måneder*. Nærmere halvparten av opplæringssentrene (45 prosent) oppgir at det tar mindre enn en måned. Når det gjelder overgangen fra «rett og plikt»-opplæring i vertskommunen til bosettingskommunen, tyder funnene på at det er lite informasjonsflyt mellom vertskommune og bosettingskommunen og at den individuelle planen som eventuelt er utarbeidet i vertskommunen i liten grad følger med deltakeren og slik kunne bidratt til en kontinuitet i opplæringsløpet.

## Omfang og organisering av norskopplæring for asylsøkere

I studien framstår norskopplæring til asylsøkere i hovedsak som et fungerende tilbud og et tilbud som har *god oppslutning i kommune-Norge*. Alle vertskommunene i vårt utvalg har valgt å tilby norskopplæring, i tillegg oppgir et høyt antall opplæringssentre i vertskommuner at de gir et slikt tilbud til asylsøkere. Også de kvalitative intervjuene tyder på at kommuneledelse, opplæringssentre og asylmottak ser på norskopplæringen som viktig både med tanke på den kortsiktige integreringen i lokalsamfunn og mulighet for langsiktig integrering i Norge for de som blir samt livssituasjonen for de som bor i mottak. Noen av de faglige svakhetene ved tilbudet som kommer fram i breddekartleggingen, som for eksempel at mange lærere ikke har formell kompetanse i norsk som andrespråk og voksenpedagogikk, er utfordringer denne ordningen deler med

norskopplæringsfeltet generelt. Selv om den kvalitative studien kan tyde på at tilbudet ikke tilpasses i like stor grad som tilbudet til de med opphold, ser vi likevel at visse tilpasninger gjøres. For eksempel oppgir 81 prosent av opplæringssentrene at deltakerne er delt inn i nivå og 71 prosent oppgir at deltakerne får tilbud om alfabetiseringsgrupper. Rundt 54 prosent oppgir at deltakerne er delt inn i spor.

Utfordringene som kommer fram i studien når det gjelder denne ordningen handler først og fremst om kommunale variasjoner i omfanget (totalt og timer i uka). Breddekartleggingen viser at litt over halvparten av opplæringssentrene tilbyr mindre enn 11 timer i uka. Funnene tyder på at det er en usikkerhet og uenigheter rundt hva som er egnet omfang (timer i uka), samt at ulik vektlegging av det som kan oppfattes som ulike delmål med ordningen (basiskunnskap, trivsel, langsiktig integrering) fører til ulik organisering i kommunene. For et opplæringscenter som vektlegger trivsel og aktivitet i mottaksperioden kan det være ønskelig å spre timeantallet utover med tanke på at mange blir sittende lenge i mottak, mens et opplæringscenter som vektlegger rask læring kan gi et tilbud med høyere intensitet. Ventetiden vil imidlertid variere både i perioder og individuelt og er vanskelig å ta hensyn til når tilbudet planlegges. Det er her verdt å merke seg at de framgår både av breddekartleggingen og den kvalitative studien at de lokale aktørene (kommuneledelse, opplæringssentrene og asylmottak) vurderer *det totale timetallet*, og da både 250 timer og 175 timer, som lite, og reduksjonen som problematisk. Hvorvidt det totale timetallet er lite, må sees i lys av lengden på ventetid i mottak og hvor intenst tilbudet bør være.

På den positive siden er det verdt å merke seg at nesten alle respondentene som har svart på spørsmålet om oppstart oppgir at det tar mellom 0 og 3 måneder å komme i gang med opplæringen, ca. en fjerdedel oppgir at det tar mindre enn en måned. Vi ser også at det varierer både mellom opplæringssentre og internt i det enkelte senteret hvordan opplæringen blir tilrettelagt gjennom ulike classesammensetninger. 66 prosent oppgir at asylsøkere får opplæring sammen med andre deltakere, men en stor andel av disse oppgir også at de gir målgruppen opplæring i blandede grupper, det vil si sammen med rett og/eller plikt-deltakere. Med andre ord *sameksisterer ulike former for klasseorganisering* ved opplæringssentrene, og organiseringen synes å være i stadig endring ved det enkelte opplæringscenter.

## Deltakelse og tilrettelegging for deltakelse

I studien framgår det at kommuner og opplæringssentre opplever en utfordring knyttet til at personer som har bodd på asylmottak (begge kategorier deltakere) i andre kommuner før de kom til kommunen har fått varierende norskopplæring. Et relevant spørsmål er således hvorvidt problemet er manglende tilbud fra

kommunen eller manglende deltakelse blant deltakerne. Hvorvidt utfordringen er manglende tilbud fra kommunen eller manglende deltakelse, og eventuelt hva som er årsakene til manglende deltakelse, vil ha ulike implikasjoner for policy-utvikling og for de to ulike ordningene. Vårt datamateriale tyder samlet sett på at utfordringen først og fremst er knyttet til *svakheter ved tilbudet, inkludert tilretteleggelse for deltakelse* blant beboere på mottak.

Når det gjelder deltakelse er det ulike premiss som ligger til grunn i de to ordningene vi har sett på. Tilbudet til asylsøkere er for eksempel et frivillig tilbud for deltakerne. Datamaterialet tyder generelt på at ønsket om å delta er stor for begge ordningene. Vi har i hovedsak kartlagt fraværet blant beboere på mottak, da både asylsøkere og de med rett og plikt. Når det gjelder asylsøkere oppgir litt over halvparten av opplæringssentrene, at fraværet er mellom 10-25 prosent. Samtidig oppgir en tredjedel at fraværet er mindre enn 10 prosent. For rett og plikt deltakere ønsket vi å undersøke deres fravær sammenliknet med andre deltakere med rett og plikt. Når det gjelder det gyldige fraværet, oppgir nærmere halvparten av opplæringssentrene at dette er omtrent det samme som for andre deltakere med rett og plikt. Samtidig er det en relativt stor andel, som oppgir at det er noe høyere (37 prosent). Når det gjelder det som regnes som ugyldig fravær oppgir over halvparten av opplæringssentrene at beboere på mottak med rett og plikt har noe høyere ugyldig fravær enn andre deltakere med rett og plikt. Det kvalitative materialet peker på at fravær kan være en stor utfordring enkelte steder, samtidig synes fravær å være knyttet til enkeltpersoner eller enkeltsituasjoner og variere mellom ulike semestre.

Breddekartleggingen viser videre at tre av de fire viktigste årsakene til fravær i begge ordningene, sett fra opplæringssentre og asylmottak ståsted, omhandler forhold knyttet til deltakerne: *deltakernes helse, særegne livssituasjon, og mangelfull forståelse av ordningen*. Helseutfordringer og uavklart livssituasjon er for beboere på asylmottak ofte to tett sammenvevde faktorer og det kan til tider være vanskelig å vite hva som er hva. At disse to faktorene blir framhevet som årsak til fravær blant denne kategorien deltakere er heller ikke overraskende. Forskning har for eksempel vist at det er en overrepresentasjon av visse fysiske og mentale helseproblemer blant flyktninger og asylsøkere, samt at psykiske lidelser i stor grad henger sammen med påkjenninger i tilværelsen som asylsøker. Noen av påkjenningene som ble pekt på i casene er usikkerhet knyttet til det å vente på svar på asylsøknad, bosetting, og familiegjennomføring. Disse forsterkes av manglende sosialt nettverk, mangel på meningsfulle oppgaver i hverdagen, trangboddhet og vanskelig økonomisk situasjon. I casestudiene ble beboere på mottaks «vanskelige livssituasjon» slik ikke bare knyttet til helse og å leve i usikkerhet, men også den økonomiske situasjon de lever i. Funnene gir slik grunn til å stille spørsmål om

rammene beboere på mottak med rett og plikt til opplæring skal lære norsk under er hensiktsmessige. Det kan også stilles spørsmål ved de etiske sidene ved å pålegge de en plikt under slike forhold.

Mangelfull forståelse av ordningen knyttes i de kvalitative intervjuene til flere ting. To aspekt som særlig ble trukket fram var kjennskap og forståelse av egne rettigheter og tillit til systemet, og ulike kulturelle koder og praksiser, da spesielt det informantene så som en manglende forståelse av «hvordan ting fungerer i Norge» for eksempel når det gjelder å møte til avtalt tid. Når det gjelder manglende eller feil forståelse av rettigheter ble dette særlig knyttet til relasjonen mellom norskopplæring og introduksjonsprogram for de med rett og plikt, og hvorvidt det å ta norskopplæring i vertskommunen kunne påvirke tilbudet personene fikk i introduksjonsprogram når de ble bosatt negativt.

Både asylmottak og opplæringssentre vurderer også *barnepass* som en av de fire viktigste årsakene til fravær for begge målgruppene. Vi finner i studien at opplæringssentrene forsøker å organisere opplæringen slik at de imøtekommer utfordringer med barnepass, samtidig som flere av vertskommuner gjør mer enn de er pålagt med tanke på å stille barnehageplasser til veie for beboere på mottak. Dette er imidlertid sårbare løsninger.

Motivasjon fremheves ofte i faglitteratur og av praktikere som viktig for læring. De fire faktorene som fremheves av asylmottak og opplæringssentre som årsaker til manglende deltakelse (deltakernes helsesituasjon, deltakernes uavklarte livssituasjon, manglende tilgang til barnepass og mangelfull forståelse av ordningene) kan sees som kontekstuelle sider ved læringssituasjonen som kan påvirke deltakernes motivasjon. Dette er en måte å oppfatte og tilnærme seg motivasjon som situasjonsbetinget. Motivasjon kan også forstås som instrumentelt (for å nå et annet mål som jobb, økonomisk støtte, etc.) eller integrativt (springer ut fra en genuin interesse). Vår studie omfattet imidlertid ikke en brukerundersøkelse, og selv om ansatte ved asylmottak og opplæringssentre kan sies å være i en egnet situasjon til å kunne si noe om visse årsaker til fravær, vil svarene deres være lite presise data til å belyse såkalt indre (integrativ) og ytre (instrumentell) motivasjon. Den kvalitative studien tyder også på at mottakene og opplæringssentrene kun i varierende grad har innsikt i hva som påvirker beboere på mottak sin deltakelse. En mer omfattende forståelse av årsakene til fravær, gjennom for eksempel en brukerundersøkelse, vil gi et bedre grunnlag for å utvikle treffsikre tiltak. Basert på funnene i denne studien knyttet til årsaker til fravær framstår tiltak som økonomiske sanksjoner som problematisk under nåværende rammer. Funnene peker i stedet i retning av at tiltakene bør rettes mot bedre tilrettelegging av tilbudet, gjennom for eksempel bedre ordninger knyttet til barnepass og tilpasning for deltakelse for personer med helseutfordringer.

## Innretning og forvaltning av tilskuddsordningene

Generelt synes tilskuddsordningene å legge til rette for fleksibilitet i organiseringen og gir kommunene mulighet til å tilpasse tilbudet stadige og ofte raske svingninger. En sentral utfordring i dagens ordninger synes imidlertid å være at det er stor variasjon i tilbudet som gis. Variasjoner trenger imidlertid ikke å bety ulik kvalitet, men som tidligere beskrevet er det en grunn til bekymring særlig når det gjelder hvorvidt tilbudet til beboere på mottak med rett og plikt eller rett til opplæring er tilstrekkelig. Samtidig viser datagrunnlaget at, selv om ordningene har stor støtte, synes de kommunale ulikhetene til å bidra til en form for mistillit som kan svekke støtten til ordningene. Studien peker slik først og fremst mot at opplæringssentrene opplever et behov for klarere rammer. Dette gjelder begge ordningene og i særlig grad omfanget av opplæringen som skal gis til deltakerne – nærmere bestemt antall timer i uka.

Behovet for klarere rammer kan knyttes til ulike momenter. For det første er klarere rammer for omfang viktig med tanke på opplæringssentrenes behov for å planlegge i en allerede kompleks og uforutsigbar virkelighet. Mangel på klare rammer skaper en usikkerhet, og gjør også tilbudet sårbart i en presset situasjon. For det andre er mangel på klare rammer, særlig for deltakere med rett og plikt, et spørsmål om deltakerne får et likeverdig tilbud. For det tredje ser vi at mangel på klare rammer, særlig når det gjelder timetall i uka, synes å bidra til det vi kan karakterisere som en «mistillit» i feltet. Flere av informantene peker på store variasjoner i tilbudet som noe som de opplever både som utfordrende og urettferdig for deltakerne, men også kommunene. I en presset økonomisk situasjon reiser spørsmålet seg: *Hvor mye skal vi tilby når nabokommunen tilbyr mye mindre? Dette kan undergrave støtten til og kvaliteten på ordningene.*

Et viktig poeng i denne sammenheng er at vårt materiale peker i retning av at misnøye med deling av tilskudd mellom vertskommuner og mellom vertskommuner og bosettingskommuner hvis en person flytter eller bosettes, henger tett sammen med en erfaring av at tilbudet i kommunene varierer i omfang og kvalitet. Det som framkommer i studien av misnøye med deling av tilskuddene kan også til en viss grad knyttes til utfordringer med å få oversikt blant annet grunnet omlegging av NIR. Funnene tyder slik på at bedre oversikt og tydeligere retningslinjer til kommunene når det gjelder tilbudet er tiltak som også til dels svarer på de utfordringene flere kommuner oppgir å erfare med måten tilskudd deles mellom vertskommuner og mellom vertskommune og bosettingskommune.

En annen anbefaling materialet peker mot når det gjelder innretningen og forvaltningen av tilskuddsordningene med tanke på å skape tillit og støtte til ordningene, er behovet for forutsigbare rammebetingelser i en uforutsigbar kontekst. Reduksjonen i totalt antall timer og tilskudd til norskopplæring for asylsøkere erfarte casene som noe som bidro til å vanskeliggjøre planleggingssituasjonen.

## Betydningen av økte asylankomster for opplæringstilbudet

Norge opplevde høsten 2015 en sterk økning i ankomster av asylsøkere blant annet som følge av krigen i Syria. Dette har medført et behov for å opprette flere nye mottak både i nye kommuner og i eksisterende vertskommuner. Det spesielle i dagens situasjon er imidlertid ikke at kommuner raskt må tilpasse seg, men at langt flere kommuner vil bli påvirket samtidig og at samlet sett gir situasjonen et større press på ressurser, både lokalt og nasjonalt. Økningen har også utfordret saksbehandlingskapasiteten i UDI og etter hvert som personene får opphold vil det medføre et økt behov for bosetting. Dette vil kunne påvirke ventetiden i mottak i den retning av personer blir værende lengre i mottak både med og uten opphold.

Det overordnede bildet som tegner seg i denne studien er at kommunene opplever seg sårbare for økt press. Funnene presentert i studien tyder videre på at norskopplæringstilbudet for asylsøkere fremstår som mer sårbart ved økt press på opplæringssentrenes tjenester. Breddekartleggingen tyder imidlertid på at kommunene vurderer det som lite aktuelt å avvikle ordningen. Likefullt ser vi at tiltak som kan innebære mindre omfang og kvalitet i opplæringen i større grad vurderes som aktuelt for norskopplæringen for asylsøkere enn for beboere på mottak med rett og plikt. Dette gjelder eksempelvis å sette inn annet personell enn yrkesaktive lærere, seinere oppstart og redusert intensitet i opplæringstilbudet. At tilbudet til norskopplæring for asylsøkere er det som framstår som mest sårbart er ikke overraskende da signalene fra myndighetene også har vært å prioritere de som har fått opphold og rett og plikt til opplæring. Med tanke på effektiv og formålstjenlig bruk av tilskuddsmidler vil det imidlertid være negativt at kvalitet og omfang på den opplæringen kommunen tilbyr til asylsøkere reduseres med tanke på at ordningen skal opprettholdes.



## Anbefalinger

### Rett og plikt

Presisering av omfang og innhold: Ulikheter i tilbudet mellom kommuner kan framstå urettferdig både for deltakere og for kommuner og slik svekke støtten til ordningene. Når det gjelder type tiltak peker våre funn mer i retning av tydeligere aktivitetskrav enn endret innretning på tilskuddet. Behovet for presisering gjelder først og fremst omfang (timer i uka), men også at beboere på mottak bør få tilbud om språkpraksis og muligheten til å ta timer i samfunnskunnskap.

**Tilskudd for tilrettelegging av undervisningen for personer med spesielle utfordringer:** Opplæringsssentre må ta hensyn til at flyktninger i større grad har psykiske vansker og tilrettelegge for oppfølging. Det framstår derfor som lite formålstjenlig at kommuner ikke har mulighet til å få tilskudd til ekstra tilpasninger av tilbudet til beboere på mottak med spesielle behov på lik linje med bosatte flyktninger.

**Tilrettelegge for bedre overgang mellom opplæring i verts- og bosettingskommune:** Funnene her tyder på at den individuelle opplæringsplanen i liten grad følger med beboere på mottak når de bosettes, og slik ikke fungerer som et virkemiddel som kan skape kontinuitet og en helhetlig plan for opplæringen. Det bør legges til rette for bedre informasjonsutveksling ved at planen følger deltaker til neste opplæringssted.

En form for «pause» som ble trukket fram i den kvalitative studien som uheldig, gjaldt personer på mottak med begrenset midlertidig opphold som vil kunne gi grunnlag for permanent opphold. Disse har per i dag ikke rett på norskopplæring. Med tanke på at de trolig vil få rett og plikt til norskopplæring etter hvert, framstår dette som en unødig ventetid.

**Insentivordning for beboere på mottak med rett og plikt:** Funnene i denne studien gir grunn til å stille spørsmålet ved hvorvidt det er hensiktsmessig, men også etisk, å pålegge beboere på mottak en plikt til norskopplæring under de rammene de har når de lever på asylmottak. Dette gjelder blant annet de svært lave økonomiske ytelsene. Introduksjonsstøtten ble innført for å skape et sterkere insentiv til å delta i programmet. Vi mener det kan være verdt å vurdere et tilsvarende insentiv for deltakelse i norskopplæringen mens personen bor på asylmottak. Vi ser økonomiske sanksjoner som særlig problematisk under nåværende stønadsrammer. En annen insentivordning som også kan vurderes er en form for mobilitetstilskudd som kan brukes til å gi deltakere som bor nærmere enn 6 km transportstøtte.

**Retten til barnehageplass:** Det er problematisk at beboere på mottak med rett og plikt til opplæring ikke har samme rett på barnehageplass til sine barn som andre deltakere med rett og plikt. Dette er således en rammefaktor som begrenser deres mulighet til å oppfylle sin plikt til opplæring på den ene siden og til læring på den andre siden.

### Norskopplæring til asylsøkere

**Tydeliggjøring av formål og anbefaling av omfang:** Funnene tyder på at det er en usikkerhet rundt hva som er egnet omfang (timer i uka), samtidig som misnøye med deling av tilskuddet mellom vertskommuner til dels handler om misnøye med ulikheter i tilbudet. Vi anbefaler derfor at det kommer en tydeligere presisering av hva som er formålet med ordningen og en tydeligere anbefaling når det gjelder omfang av tilbudet. Hvis det legges opp til et mer intenst tilbud, og ventetiden i mottak før svar på søknad fortsetter å være lang, anbefaler vi å revurdere kuttet i antall timer til 175 timer.

**Tydeliggjøre forventninger til oppstartstidspunkt:** Det er en klar fordel at asylsøkere får tilbud om norskopplæring så raskt som mulig for at tilbudet skal ha den ønskede effekten. Å komme raskt i gang, og unngå en fase av passivitet i tiden etter ankomst, er viktig for å skape strukturer av normalitet og forebygge psykiske problemer, og kan slik ha betydning for deltakelse. Breddekartleggingen her viser i hovedsak at asylsøkere får tilbud om opplæring innen rimelig tid. Vi ser imidlertid at seinere oppstart for asylsøkere er et av tiltakene som opplæringssettene ser som aktuelt tiltak i lys av dagens situasjon.

**Gjøre ordningen til en del av kommunens ansvar som vertskommune:** I breddekartleggingen peker frivillighetsaspektet ved ordningen (både for asylsøker og kommune) seg ut som de to faktorene ved tilskuddsordningen som både opplæringssettene og kommuneledelse vurderer som minst hensiktsmessig. Å gjøre ordningen til en del av kommunenes ansvar som vertskommune vil bidra til å sikre at alle asylsøkere får et likeverdig tilbud mens de er i mottak samtidig som det vill innebære at alle kommuner er med å bidra, noe som vil kunne styrke ordningens legitimitet. Vi har her ikke tatt stilling til hvorvidt norskopplæring til asylsøkere da eventuelt bør inngå i vertskommunetilskuddet.

Vi vil ikke anbefale å gjøre ordningen pliktig for asylsøkere. Dette blant annet fordi vi, med utgangspunkt i hva som pekes på som årsaker til fravær, ikke ser det som hensiktsmessig å prioritere ressurser på et sanksjoneringsregime. Samtidig kan det være nyttig med klarere retningslinjer for hvordan/hvorvidt en skal føre fravær og eventuelt hvordan dette kan følges opp.

**Praktisk tilrettelegging for deltakelse:** Også når det gjelder asylsøkere ser vi grunn til å se nærmere på tilretteleggingen for deltakelse. Dette gjelder særlig tilbudet om barnepass, og kvaliteten av dette i mottakene, men også muligheter for mobilitetstilskudd som beskrevet over.

Hvordan opprettholde og videreutvikle et kvalitativt godt opplæringstilbud blant annet i lys av den sterke økningen i asylankomster?

I rapporten framgår det at opplæringssentrene til dels følte seg alene og at kommuneledelsen ikke nødvendigvis hadde interesse for eller prioriterte dette området. **Økt engasjement fra kommuneledelsen** vil være viktig for å løse oppgavene framover, blant annet med tanke på å se ressursmulighetene på tvers i kommunen.

Som vi har vært inne på, peker funnene i denne rapporten i retning av behov for tydeligere retningslinjer når det gjelder blant annet omfang i begge ordningene. Dagens situasjon med økte asylankomster gir til dels et ekstra **behov for fleksibilitet og muligheter for lokale tilpasninger**. Det kan slik være en utfordrende situasjon å komme med for rigide krav til tilbudet. Det bør derfor vurderes hvilke type virkemidler som her skal tas i bruk. Når det gjelder tilbudet til asylsøkere vil pedagogiske virkemidler som klarere anbefalinger til organiseringen av tilbudet være et alternativ som likevel vil kunne være nyttig med tanke på den usikkerheten som er beskrevet når det gjelder omfang.

**Språktrening i regi av frivillige aktører** er et tilbud som generelt kan være viktig for beboere på mottak sin språklæring, men vil kunne være særlig viktig i en situasjon hvor kapasiteten til det formelle opplæringstilbudet er presset. Det bør imidlertid påpekes at norsktrening i regi av frivillige aktører ikke er en erstatning for ordningene med norskopplæring for personer i mottak, men et mulig tillegg. Kutt i pengestøtten til beboere på asylmottak vil være en rammefaktor som kan påvirke evnen til læring og også påvirke hvordan kommunene jobber overfor målgruppen. For eksempel vil det kunne påvirke muligheten til å nyttiggjøre seg frivillige tilbud.

**Nettbasert undervisning og det å benytte annet personell enn yrkesaktive lærere i opplæringen** (pensjonister, lærerstudenter, flyktninger) kan være ekstraordinære tiltak for å avlaste det kommunale tjenesteapparatet i en situasjon med økt flykningetilstrømming. Kunnskapsdepartementet har for eksempel opprettet en «lærerpool» som et støttetiltak for kommuner som har kapasitetsproblemer i forbindelse med flykningssituasjonen. Tiltaket retter seg mot grunnskolen, men erfaringene med denne vil her kunne være nyttig. Når det gjelder alternativt personell er det et dilemma at det i voksenopplæringen allerede er en utfordring

med kompetanse i norsk som andre språk. Nettbasert undervisning kan være utfordrende med tanke på kategorien deltakere det her gjelder da det vil avhenge av hvorvidt beboere på mottak har tilgang til nett og PC. Da det finnes i dag flere gode gratis norskopplæringsprogrammer på nett kan bedre nettilgang på mottakene være et nyttig tiltak i en situasjon med økt press på kapasiteten i voksenopplæringen.

### Kunnskapsbehov

Anbefalingene her er basert på det som i denne studien er kommet fram når det gjelder årsaker til fravær. Her ser vi det imidlertid er behov for et bredere kunnskapsgrunnlag blant annet gjennom en **brukerundersøkelse**. For å få bedre kunnskap om kontinuiteten og kvaliteten i hele kvalifiseringsløpet vil det være nyttig med en grundigere undersøkelse av **bosettingskommuners praksiser** når det gjelder introduksjonsprogrammet når deltakeren har tatt hele eller deler av norskopplæringen i vertskommunen. Vår rapport har først og fremst sett på hvordan vide (ytre) rammer som lovbestemmelser, læreplan og tilskuddsordningene påvirker de snevrere(indre) rammer for skolens virksomhet slik som organisering av klasser og undervisningsuken. Disse vil igjen ha betydningen for læring og læringssituasjonen. For å få et bedre kunnskapsgrunnlag når det gjelder betydningen av ulike kommunale organiseringer for kvalitet er det behov for studier som i større grad utforsker den komplekse dynamikken **mellom samhandling i klasserommet og de ytre rammefaktorene** og de barrierer og muligheter de representerer.

## Summary

This report examines the Norwegian language training provided to adult residents in asylum reception centers. The project is commissioned by the Directorate for Integration and Diversity (IMDI) and conducted by Uni Research Rokkan Centre in collaboration with ideas2evidence.

The aim of the project is twofold. On the one hand, it gathers information about the organization and the quality of the language training provided and the administrative organization of the funding schemes. On the other hand, the report, on the basis of this knowledge acquisition, discusses and evaluates how municipalities can maintain and further develop their language training courses, particularly in light of the rise in asylum arrivals. The report also discusses and suggests how the administration of the funding schemes can be improved. The focus of this report is primarily on how external conditions such as legal regulations, national curriculum, funding schemes as local conditions and prioritizations affect the inner framework of the adult language training centres' activities such as the organization of classes and week schedule. This in turn will have implications for teaching and learning.

Norwegian language tuition provided to adult residents in asylum reception centers involves two different public funding schemes. First, asylum seekers awaiting an answer to their asylum application can receive 175 lessons, if the host municipality chooses to offer this service. A resident at an asylum reception centre who has been granted asylum, or is allowed to stay on humanitarian grounds, but who are still waiting for settlement in a municipality, has the right and obligation to participate in 600 lessons in Norwegian language and social studies in accordance with the Introduction Act. Residents at asylum reception centres are only one of several categories of adult migrants with a right and/or obligation to Norwegian language training and social studies according to this Act. The language training is funded by the government, and each municipality is remunerated for providing free tuition. The funding is allocated by the Directorate for Integration and Diversity (IMDI). The report examines the language tuition, and funding schemes, for both categories of residents at reception centres, and draws on data obtained from questionnaires sent to asylum reception centres, approved language training centres and local authorities in Norway. In addition, case studies were carried out in four different municipalities. Here interviews were conducted with employees at asylum reception centres, approved language training centres, and local authorities.

## Background and analytical framework

Despite the fact that Norwegian language training is emphasized in policy documents as an important integration measure, there exists little research on language training for adults in general in Norway and even less on the tuition provided to adult residents in asylum reception centers. There is therefore little knowledge of, and agreement on, what constitutes quality in the Norwegian language training provided.

In this report we have identified five aspects that we focus on in order to elucidate the question of the quality of language training on offer: i) early commencement and progression, ii) adapted education, iii) teacher qualifications, iv) practical arrangements for participation, and v) well-being and motivation. These aspects are identified in existing literature, but we use primarily the objectives and requirements set by the authorities for training as quality standards. However, we also discuss whether these are sufficient.

Asylum reception centres are characterized by temporality and insecurity and as such provide a particular context both for learning and for organizing language training. Passivity and the absence of a normal everyday life are frequently pointed out as factors that characterize life in asylum reception centres and that affect negatively asylum seekers quality of life and health. This may also affect learning ability. As the influx of asylum seekers varies constantly, the municipalities do not necessarily know how many and what kind of participants they will have at any time. The municipalities planning and organizing language tuition to residents at asylum reception centres must do this in a complex and unpredictable landscape. The provision of Norwegian language tuition to residents in reception centres thus requires a high degree of flexibility and adaptability.

### Key findings

- The findings in this report show that there is reason for concern concerning whether the training residents at asylum reception centres with the right and obligation to language tuition receives, is of sufficient quality and scope. The training the residents receives seems to vary greatly in scope and content from one municipality to another, but also in part from the training refugees settled in the same municipality receive. The findings suggests that this is in part due to i) stricter requirements regarding the training for those participating in the introduction program, making their training a priority when allocating time, teachers and class rooms, ii) the sense of temporality surrounding the residents at asylum reception centres in terms of how long they will stay in the municipality, and iii) an experience and perception that

the quality of services this category of residents received in other municipalities varies greatly. This leads some to question: “how much should we prioritize this category of participants, that will not necessarily stay in the municipality, when other municipalities do not”.

- Language tuition to asylum seekers appears to a large extent to be a well-functioning service and with significant support locally. The main challenge concerning this service, is municipal variation in scope, particularly in terms of how many lessons are offered per week. The findings suggest that there is some uncertainty and disagreement about how many lessons a week is appropriate, and that the different emphases of what can be perceived as different objectives of the program (basic knowledge acquisition, asylum seekers well-being while living in reception centres, long-term integration) leads to different local approaches. For a training centre that emphasizes asylum seekers well-being, it can be considered appropriate to spread the 175 lessons considering that many asylum seekers stay in the centres for a long period. A potential challenge with this arrangement is that many asylum seekers may not get the opportunity to finish 175 lessons before their legal status changes. A training centre that emphasizes rapid learning may choose to provide the lessons at a higher intensity, i.e. more lessons per week.
- The study finds that municipalities experience that there are challenges associated with the varying amount of training residents at asylum reception centres (both categories) receive. Our findings suggest that this variation is mainly due to lacking provision, and not sufficient facilitation, rather than lack of participation on behalf of residents. However, the qualitative study suggests that lack of participation can be experienced as a challenge in some places and can vary during the year. The survey shows that the four major reasons for nonappearance in lessons for both categories of residents, seen from the training centers and reception centers standpoint, are as follows: the participants’ health, current life situation, insufficient understanding of the language program, and lack of child care.
- In general, the funding schemes and associated regulations seem to provide for flexibility and the possibility of local adaptations. Again the key challenge in the current arrangements appears to be that there is considerable variation in the services provided. Not only does this provide unequal opportunities for the participants, but also, as our findings suggest, seems to contribute to a form of mistrust between municipalities. This could undermine support for, and the quality of, the language tuition provided. The findings thus

suggest that there is a need for a clearer framework concerning the organization of language tuition supported by the funding schemes.

- The findings presented in this study suggest that the tuition offered to asylum seekers appear to be more vulnerable to increased pressure on the training centers' services in light of the current increase in asylum seekers. The survey indicates that the municipalities do not consider it likely to discontinue the language tuition to asylum seekers, but considers measures that may involve less scope and quality. This include for example to insert other personnel than professional teachers, later startup and reduced intensity.



# Kapittel 1 Innledning

Denne rapporten undersøker norskopplæringstilbudet som gis til beboere i asylmottak. Formålet med rapporten er å innhente kunnskap om organiseringen av og kvaliteten på den opplæringen som gis, og den forvaltningsmessige organiseringen av tilskuddsordningene. På bakgrunn av denne kunnskapsinnhenting, vil rapporten drøfte og vurdere hvordan kommunene skal kunne opprettholde og videreutvikle et kvalitativt godt opplæringstilbud blant annet i lys av den sterke økningen i asylankomster som var høsten 2015. Opplæringstilbudet omfatter to ulike ordninger: norskopplæring med samfunnskunnskap for personer som har fått oppholdstillatelse og som bor i asylmottak mens de venter på å bli bosatt i en kommune, og norskopplæring for asylsøkere som venter på vedtak. Rapporten omfatter begge ordningene, og bygger både på en breddekartlegging og fire kvalitative casestudier. Rapporten er gjennomført av Uni Research Rokkansenteret og ideas2evidence, og er skrevet på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

## 1.1 Bakgrunn

Opplæring i norsk blir ofte regnet som det viktigste og mest omfattende integreringstiltaket i Norge. Å beherske språket er sett som sentral forutsetning for å klare seg godt i samfunnet, og slik avgjørende for innvandreres økonomiske og sosiale muligheter i landet, inkludert tilknytning til arbeidslivet.<sup>1</sup> De siste årene har det også vært en økende tendens til å koble språkkunnskaper til retten til opphold. Det er blant annet vedtatt endringer i statsborgerloven som innebærer at det vil stilles krav om at utlendinger som søker om norsk statsborgerskap behersker et minimum av norsk muntlig, herunder at utlendingen må ha gjennomført avsluttende prøve i norsk muntlig med resultat A2 eller bedre.<sup>2</sup> Etter gjeldende rett stilles det også krav om at en person må avlegge prøve i norsk for å kunne få permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62, og Justis- og beredskapsdepartementet har foreslått å forsterke dette kravet ved å kreve at personen også må bestå prøven med resultat A1 eller bedre.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> NOU 2011:7. «Velferd og migrasjon — Den norske modellens framtid» Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

<sup>2</sup> jf. Prop. 144 L (2014–2015) Endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap). punkt 4.3.

<sup>3</sup> Jf. Justis- og beredskapsdepartementet (2015): Høringsnotat – endringer i utlendingslovgivningen (Innstramninger II)

Samtidig som norskkunnskaper i økende grad fremheves som middel for og et mål på oppnådd integrering og inkludering, eksisterer det per i dag lite systematisert kunnskap om organiseringen av og innholdet i norskopplæringstilbudet for asylsøkere og beboere i mottak som har fått oppholdstillatelse. Det er generelt forsket lite på ordningen med norskopplæring og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (Djuve og Kavli 2015), og det som er berører sjeldent eksplisitt den opplæringen som skjer i den første tiden etter ankomst til Norge og etter oppholdstillatelse. Dette er imidlertid en viktig periode med tanke på at rask oppstart og god gjennomstrømning er sentrale mål for norskopplæringen.

I 2015 opplevde Norge, som resten av Europa, en kraftig økning i asylankomster blant annet som følge av krigen i Syria. Dette har medført et behov for å opprette flere ordinære asylmottak, og grunnet press på utlendingsforvaltningen, vil flere kunne risikere å bli sittende lenge i mottak i påvente av å få sin sak behandlet. Norge skal i tillegg ta imot et høyere antall overføringsflyktninger enn vanlig, som skal bosettes direkte i kommunene. Samlet sett øker dette presset på bosettingsplasser, og innebærer en fare for at flere personer også må vente lenger tid i mottak før bosetting i en kommune. Denne situasjonen vil kunne føre til økt press på det kommunale kvalifiseringstilbudet i vertskommuner for asylmottak. Sett i lys av dette er det et behov for å innhente mer kunnskap om norskopplæringen for personer som bor på asylmottak og hvordan ordningene utfordres gjennom økningen i asylankomster.

## 1.2 Om tilskuddsordningene

IMDi har ansvar for forvaltningen av tilskuddet for norskopplæring for asylsøkere i mottak og for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Under følger en kort omtale av ordningene for norskopplæring.

### 1.2.1 Norskopplæring for asylsøkere i mottak

Tilgang til norskopplæring i mottaksperioden har variert opp gjennom årene. I perioden 1991 til 1996 var norskundervisning i prinsippet forbeholdt beboere med innvilget oppholdstillatelse. I perioden 1996–2002 ble også asylsøkere tilbudt norskundervisning. Fra 2003 ble imidlertid igjen norskundervisning kun et tilbud for personer med oppholdstillatelse. Begrunnelsen for å begrense tilgang til norskopplæring i 2003 var budsjettmessige prioriteringer koblet til en vurdering av at det var høy sannsynlighet for avslag på asylsøknaden for en stor andel av asylsøkerne som kom til Norge i 2002.<sup>4</sup> Fra 1. september 2007 ble ordningen med

<sup>4</sup> NOU 2011/10 «I velferdsstatens venterom» Justis- og politidepartementet 2011.

norskopplæring for asylsøkere innført som ga asylsøkere i ordinære mottak som er over 16 år, og som ikke har fått endelig vedtak, mulighet til få opptil 250 timer opplæring. For de som kommer inn i målgruppen for dette tilbudet fra og med 1.1.2016 er antall timer opplæring blitt redusert til 175 timer. Reduksjonen ble presentert som et kostnadsdempende tiltak i lys av de høye asylankomstene høsten 2015.<sup>5</sup>

Ordringen med norskopplæring for asylsøkere som ble innført i 2007 omfatter asylsøkere i ordinære mottak som er over 16 år, og som ikke har fått endelig vedtak. Norskopplæring er ingen rett asylsøkerne har, men et tilbud vertskommunene for asylmottak kan velge å tilby. Vertskommunen har slik ikke plikt til å tilby asylsøkere norskopplæring, men dersom de mottar tilskudd til norskopplæring for asylsøkere i mottak, må kommunen sørge for at alle i målgruppen får tilbud om norskopplæring. Asylsøkere har ikke plikt til å delta selv om kommunen tilbyr opplæring. Norsktimer knyttet til denne ordningen teller ikke med i gjennomføring av plikten til norskopplæring etter introduksjonsloven (se omtale under).

Ordringen reguleres av et rundskriv (Rundskriv 04/2016 – norsktilskudd). Denne stiller få krav til organisering og omfang utover at den legger til grunn at opplæringen skal følge norskdelen av Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og ta utgangspunkt i deltakerens forutsetninger og behov. Kommunene er imidlertid ikke forpliktet til å utarbeide individuell opplæringsplan. I rundskrivet presiseres det også at IMDi, som forvalter tilskuddsordningen, forventer at opplæringen organiseres slik at asylsøkeren får mulighet til å gjennomføre 175 timer norskopplæring før det treffes endelig vedtak i asylsaken. IMDi anbefaler også at norskopplæringen for asylsøkere organiseres sammen med norskopplæringen for voksne innvandrere. Asylsøkere som tilegner seg gode ferdigheter i norsk, kan gå opp til avsluttende prøve, og kan gå gratis opp til norskprøve én gang. Opplæringen skal være gratis for deltaker.

Formålet med tilskuddet er at asylsøkere skal tilegne seg basisferdigheter i norsk slik at de kan kommunisere på enkel norsk i mottaket og i lokalmiljøet, bidra til at oppholdet i mottak får et positivt innhold og støtte opp om integreringen av dem som får oppholdstillatelse i Norge.

---

<sup>5</sup> Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Endring av Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 og Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016 (økt antall asylankomster)

Kommunene får tilskudd per person som er omfattet av ordningen, forutsatt at de har bekreftet i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)<sup>6</sup> at de tilbyr norskopplæring til denne gruppen. Som følge av reduksjon i timetallet ble tilskuddet redusert fra 18 200 til 12 700 kroner per person i 2016.

### 1.2.2 Rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven

Ordningen med rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere ble innført fra 1.september 2005. Dette representerte et stort skifte i norskopplæringstilbudet til voksne innvandrere. Fra å være et tilbud som var åpent for alle, men der ingen hadde formelle rettigheter, ble det nå ei ordning der retten til gratis norskopplæring vart knyttet til oppholdsgrunnlaget. Mens Opplæringsplanen av 1998 bare var rettleidende, var læreplanen av 2005 ei forskrift til Introduksjonsloven.

Siden innføringen i 2005 har ordningen gjennomgått flere endringer både når det gjelder innhold og finansiering. Først ble antall pliktige timer utvidet fra 300 timer (250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap) til 600 timer (550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap) i 2012. I 2012 kom også en revidert læreplan som introduserer en alfabetiseringsmodul for grunnleggende lese- og skriveopplæring. I tillegg kom digital kompetanse inn som et nytt læringsfelt. Fra og med 1. september 2013 er det også innført obligatorisk avsluttende prøver for nye innvandrere. I tillegg til prøve i norsk, er det også innført en egen prøve i samfunnskunnskap. For deltakere som kom inn under introduksjonsloven etter 1.september 2013 med rett og plikt til norsk- og samfunnskunnskapsopplæring er det obligatorisk å avlegge en avsluttende prøve.<sup>7</sup>

Personer som bor på asylmottak og som får oppholdstillatelse har rett og plikt til norskopplæring på lik linje med bosatte flyktninger, men må vente med å begynne på introduksjonsprogrammet til de blir bosatt i en kommune.<sup>8</sup> Retten til gratis

---

<sup>6</sup> NIR er et register over enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram. Introduksjonsloven pålegger kommunene å rapportere gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap i NIR. Registeret omfatter også personer som er i målgruppa for norskopplæring for asylsøkere. For asylsøkere skal det blant annet registreres antall timer per uke og spor.

<sup>7</sup> Rundskriv Q-20/2015. Rundskriv til introduksjonsloven. s.126

<sup>8</sup> Rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer gjelder for utlending mellom 16 og 55 år som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller kollektiv beskyttelse i masseflyktsituasjon etter utlendingsloven § 34. For personer i sistnevnte kategori inntreffer rett og plikt til deltakelse først fra det tidspunkt vedkommende blir bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Utlending mellom 55 og 67 år med oppholdsgrunnlag som nevnt ovenfor har rett, men ikke plikt, til å delta i opplæring. (Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) §17).

opplæring varer i tre år fra personen kom inn i målgruppen. Ved behov kan den enkelte få inntil 2 400 timer norskopplæring i tillegg, i ytterligere to år. Å ha plikt til opplæring innebærer at den enkelte må ha gjennomført den lovpålagte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap dersom hun eller han senere ønsker å søke om permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap i Norge. Fristen for å gjennomføre pliktige timer begynner å løpe når deltakeren får innvilget førstegangs tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. For asylsøkere vil det være mens de fortsatt bor på et asylmottak. Personer med rett og plikt til opplæring kan sette fram krav om opplæring når som helst innenfor tidsrammen på tre år. Men dersom personen utsetter å begynne med opplæringen betyr det at han eller hun får kortere tid til å gjennomføre den eller eventuelt må betale for de timene som gjenstår etter at fristen på tre år har utløpt, for å oppfylle plikten.<sup>9</sup>

Det er kommunenes ansvar å tilby opplæringen. Dette skal skje så snart som mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt.<sup>10</sup> Frem til personen er bosatt i en kommune, er det vertskommunen for mottaket som er ansvarlig for å gi et opplæringstilbud. Kommunen har veiledningsplikt etter forvaltningsloven, og etter nye endringer i introduksjonsloven har kommunen også fått ansvar for å initiere norskopplæring til for de som har fått oppholdstillatelse etter 1. januar 2016 og er folkeregistrert i kommunen. Dette omfatter også personer i målgruppa som bor i mottak i kommunen. Formålet er å sikre at flere personer kommer raskere i gang med opplæringen, sikre bedre gjennomstrømming i opplæringen, samt medvirke til at flere fullfører opplæringen innen fristen på tre år.

Kommunene skal organisere opplæringen i henhold til de målsettinger, krav og retningslinjer som er fastsatt i introduksjonsloven med forskrifter, inkludert Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.<sup>11</sup> Opplæringen skal slik bygge på prinsippet om tilpasset opplæring hvor organisering, innhold og valg av metoder må ta utgangspunkt i den enkelte deltakers behov og forutsetninger. Det er ingen formelle krav til omfang (timer per uke) for opplæringen, men vertskommunen for mottaket må sørge for at opplæringen er av et slikt omfang at det er mulig for den enkelte å gjennomføre pliktig opplæring i løpet av tre år. Målet for norskopplæringen er at deltakerne skal kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning, arbeid og samfunnsliv for øvrig. Norskopplæringen skal slik bygge oppunder

---

<sup>9</sup> Rundskriv Q-20/2015. Rundskriv til introduksjonsloven. s. 58.

<sup>10</sup> Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) §18

<sup>11</sup> Personer i mottak som venter på bosetting omfattes bare av regelverket knyttet til norskopplæring og samfunnskunnskap, da de ikke er en del av introduksjonsordningen.

formålet med introduksjonsloven om å styrke nyankomne innvandreres muligheter for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet.

Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven er todelt og består i dag av et persontilskudd og et grunntilskudd. Ordningen med persontilskudd ble innført gradvis fra 1. september 2005 til 1. september 2010 og erstattet en tidligere finansieringsordning av norskopplæring hvor det ble gitt tilskudd per undervisningstime. Noe av hensikten med omleggingen var å styrke kommunenes insentiver til å gi et tilbud med god kvalitet og sørge for en kostnadseffektiv undervisning (Agenda Kaupang 2011). Persontilskuddet er et tilskudd kommunene mottar for hver person i målgruppen med rett og plikt eller rett til opplæring som har fått oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Persontilskuddet utbetales over tre år, og har to satser: en høy sats for personer fra Afrika, Asia, Oseania (minus Australia og New Zealand), og en lavere sats for personer fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Bakgrunnen for at man har to satser er at de som har morsmål som ligger nærmere norsk og mestrer det latinske alfabetet, generelt lærer norsk raskere enn andre. Grunntilskuddet utbetales til små og mellomstore kommuner, hvor det er opp til 150 personer i målgruppen for rett og plikt, eller rett plikt til opplæring. Det er to satser, en for kommuner som har 1–3 personer i målgruppen, og en for kommuner med 4–150 personer i målgruppen.<sup>12</sup>

Kommunene har mulighet til å beholde et eventuelt overskudd av tilskuddet hvis de effektiviserer opplæringen gjennom formålstjenlig organisering og god kvalitet innenfor rammen av lov, forskrifter og retningslinjer. Det vil si at dersom kommunene gjennomfører opplæringen til en lavere kostnad enn mottatt tilskudd, beholdes tilskuddet uavkortet. Kommunen trenger ikke å søke om tilskuddet. Opplysninger om utbetalte tilskudd finnes i NIR. Et sentralt formål med tilskuddsordningen er å fremme effektivitet, gjennomstrømning og resultater i opplæringen.

I 2012 ble det innført statlig tilsyn og plikt til kommunal internkontroll med kommunene med opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Formålet var å styrke den enkelte sin rettssikkerhet og å tydeliggjøre kommunene sitt ansvar for å gi god og tilpassa opplæring til deltakerne.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Den nye finansieringsordningen bestod også en periode av et skjønnstilskudd til kommuner med færre enn fire deltakere og et basistilskudd til kommuner med mellom 4-150 personer. I 2009 ble disse erstattet av grunntilskuddet. Det ble også gitt et eget resultatstilskudd for de deltakere som bestod nærmere definerte prøver. Formålet med dette tilskuddet var å rette oppmerksomheten mot resultater og gjennomstrømning i opplæringen. Dette ble avvirket fra og med 2013.

<sup>13</sup> Meld.St. nr. 6 (2012-2013)) En helhetlig integreringspolitikk. s.29

Tabell 1.1 Sammenstilling av sentrale elementer i de to tilskuddsordningene

	Asylsøkere uten endelig vedtak	Beboere på mottak med oppholdstillatelse, som venter på bosetting i en kommune
Formål	Asylsøkere skal tilegne seg basisferdigheter i norsk slik at de kan kommunisere på enkel norsk i mottaket og i lokalmiljøet. I tillegg skal ordningen bidra til at oppholdet i mottak får et positivt innhold og støtte opp om integreringen av dem som får oppholdstillatelse i Norge.	Deltakerne skal kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning, arbeid og samfunnsliv for øvrig og slik styrke deltakernes muligheter for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet.
Kommunens ansvar	Frivillig Dersom kommunen mottar tilskudd må kommunen sørge for at alle i målgruppen får tilbud.	Plikt til å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.
Deltakers ansvar	Frivillig	Rett og plikt, eller bare rett, til 550 timer norskopplæring + 50 timer samfunnskunnskap. Opplæringen må gjennomføres innen 3 år.
Krav til organiseringen av tilbudet i kommunen	Ingen aktivitetskrav (antall timer/uka). Det forventes at deltaker skal ha mulighet til å ta 175 timer før endelig vedtak. Opplæringen skal følge norskdelen av Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og ta utgangspunkt i deltakerens forutsetninger og behov når opplæringen organiseres.	Ingen aktivitetskrav (antall timer/uka). Deltaker skal ha mulighet til å gjennomføre pliktig opplæring i løpet av tre år. Tilbud om opplæring skal skje så snart som mulig og senest innen tre måneder etter at den enkelte setter fram krav, eller søker om opplæring. Kommunen har ansvar for å initiere norskopplæring til for de som har fått oppholdstillatelse etter 1. januar 2016 og er folkeregistrert i kommunen. Opplæringen skal bygge på Læreplan i norsk og samfunnskunnskap (forskrift), og prinsippet om tilpasset opplæring hvor organisering, innhold og valg av metoder må ta utgangspunkt i den enkelte deltakers behov og forutsetninger.
Sanksjoner ved fravær	Frivillig ordning. Ikke formalisert i regelverket.	Ved omfattende fravær, det vil si fravær som er hyppig, som er vesentlig lenger enn ti prosent av det totale timeantallet på 600 timer, og som ikke er dokumentert med legeerklæring eller på annen måte varslet til kommunen, kan kommunen treffe vedtak om stans av opplæringen enten midlertidig eller permanent.
Tilskudd	Utbetaling per person i målgruppen	Persontilskudd Grunntilskudd
Regelverk og forvaltning	Ordningen er regulert gjennom Rundskriv 04/2016 og norskdelen av Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere Tilskuddet forvaltes av IMDi og betales ut til kommuner	Ordningen er regulert i lovs form gjennom introduksjonsloven med tilhørende forskrifter og rundskriv Tilskuddet forvaltes av IMDi og betales ut til kommuner

## 1.3 Problemstillinger

Formålet med oppdraget er todelt. På den ene siden skal det innhentes kunnskap om ordningene. Dette omfatter både organiseringen av og kvaliteten på den opplæringen som gis, og den forvaltningsmessige organiseringen av ordningene. På den andre siden skal rapporten, på bakgrunn av denne kunnskapsinnhenting, drøfte og vurdere hvordan kommunene skal kunne opprettholde og videreutvikle et kvalitativt godt opplæringstilbud i lys av den ekstraordinære situasjonen som har vært med økte asyltilstrømninger, samt vurdere behov for endringer i ordningene for norskopplæring for personer i mottak.

I lys av dette har vi valgt å fokusere på følgende tre hovedproblemstillinger:

1. *Har norskopplæringen tilstrekkelig kvalitet og omfang slik at den enkelte får en god start på opplæringsløpet og har utbytte av å delta?*

En sentral del av oppdraget er å innhente informasjon om innhold, utforming og organisering av norskopplæringen for målgruppene, samt identifisere forhold som påvirker deltakelse i, og utbytte av, norskopplæringen. Selv om det er bred enighet om at norskopplæring er viktig for integrering, er det ikke like stor enighet om hva som er god kvalitet i norskopplæringen eller hva som er «gode nok» norskkunnskaper (Andenæs 2011; Einarsen 2013). Diskusjonen om god eller dårlig kvalitet i norskopplæringen må imidlertid ses i lys av de målene myndighetene har satt for opplæringen. På bakgrunn av myndighetenes målsetting og eksisterende litteratur har vi identifisert fem aspekt som vil være relevant å fokusere på her: tidlig oppstart og god progresjon, differensiering av undervisning, praktisk tilrettelegging, lærerkompetanse og trivsel og motivasjon. Disse vil utdypes nærmere i kapittel 2. I tillegg til å samle inn data som *beskriver* omfanget av tilbudet og deltakelse, ser vi det som relevant også å se på hvordan ulike relevante aktører, da særlig lokale aktører, *vurderer* kvaliteten og utbyttet av tilbudet både for individ og samfunn og hva som eventuelt oppleves som sentrale utfordringer. Det siste vil være viktig for å kunne adressere problemstilling 2 og 3.

2. *Er tilskuddsforvaltningen innrettet på en hensiktsmessig måte?*

Når det gjelder tilskuddsforvaltningen, er formålet her å se på den forvaltningsmessige organiseringen og innretningen av de to ordningene for å vurdere behov for endringer. Det handler slik både om hvilke insentiver som ligger i måten tilskuddet utbetales på og hvorvidt det bør settes tydeligere krav til innhold, deltakelse og progresjon. Hvorvidt forvaltningen av tilskuddsordningene er innrettet på en hensiktsmessig måte handler, slik vi ser det her, primært om a) hvorvidt de



legger til rette for rask oppstart, effektivitet og gjennomstrømning i opplæringen, og b) gir kommunene et godt utgangspunkt for å gi et kvalitativt godt tilbud. Under denne problemstillingen er vi opptatt av hvilke vurderinger ulike aktører gjør seg angående regelverket og utformingen av tilskuddsordningene. Vi vil også se på hvorvidt innretningen på tilskuddsordningen har noe å si for kontinuiteten i opplæringen, og da særlig for overgangen til bosetting. Et relatert spørsmål her er hvorvidt det har konsekvenser for kommuners vilje til å bosette flyktinger at de har mottatt norskopplæring før bosetting. Lang ventetid i mottak for flyktinger (etter vedtak om oppholdstillatelse) fører til at deler av norsktilskuddet utbetales til vertskommunen for asylmottaket. Når personer bosettes, får bosettingskommunen utbetalt en tilsvarende mindre andel av norsktilskuddet.

*3. Hvilke særskilte utfordringer/behov vil vertskommuner for asylmottak ha i tiden fremover, sett opp mot økt press på mottaksapparatet og kommunens kvalifiseringstilbud?*

Formålet her er å undersøke hvilke særskilte utfordringer/behov vertskommuner for asylmottak vil ha i tiden fremover, sett opp mot økt press på mottaksapparatet og kommunens kvalifiseringstilbud. Her vil vi kartlegge hva det er kommunene opplever som særskilte utfordringer knyttet til situasjonen med økt tilstrømming. I tillegg er vi interessert i å se på hvordan kommunene forsøker å møte disse utfordringene. Vi vil også undersøke hvordan kommunenes løsninger påvirker opplæringstilbudet. For eksempel, medfører økt press til større klasser, mindre timeantall, at tilbudet blir mindre differensiert etc. Svarene på disse delspørsmålene vil videre vurderes i lys av kvalitetskriteriene spesifisert under problemstilling 1) kvalitet og organisering av tilbudet, og bidra til diskusjonen rundt problemstilling 2) hvorvidt tilskuddsordningene er innrettet på en hensiktsmessig måte. Er det særskilte hensyn som bør tas i denne situasjonen for å sikre et kvalitativt godt tilbud?

## 1.4 Gangen i rapporten

I **kapittel 2** vil vi gå igjennom relevant forskning på norsk som andrespråk, samt beskrive sentrale aspekt ved asylmottakskonteksten som har betydning for å forstå rammene for norskopplæring for de to kategoriene deltakere vi ser på i denne studien. Vi kommer også inn på noen teoretiske perspektiv som kan bidra til å belyse tjenestetilrettelegging i en uforutsigbar kontekst. Dette kapittelet vil danne grunnlaget og bakteppet for analysene og drøftingene som gjøres i de senere kapitlene. I **kapittel 3** redegjør vi for valg av metodisk design og fremgangsmåte. I **kapittel 4 og 5** kartlegges og drøftes organisering av og innhold i opplæringen for

henholdsvis norsk for asylsøkere som venter på vedtak og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven for personer i asylmottak som har fått oppholdstillatelse. Kartlegging og drøfting av deltakelse og den praktiske tilretteleggingen for dette, samt det samarbeidet som pågår mellom aktørene i feltet, er samlet i **kapittel 6**, da dette er forhold som i stor grad gjelder begge ordningene. I **kapittel 7** ser vi nærmere på tilskudsforvaltningen og drøfter hvordan innretningen på denne påvirker tilbudet. I **kapittel 8** ser vi på hvilke særskilte utfordringer/behov vertskommuner for asylmottak vil ha i lys av økte asylankomster og drøfter hvordan kommunenes løsninger påvirker opplæringstilbudet. I **kapittel 9** drøfter vi funnene og kommer med anbefalinger.

## Kapittel 2 Norskopplæring og asylmottakskonteksten

Helt siden 1970-tallet har alle stortingsmeldinger på innvandringsfeltet beskrevet norskundervisning som et helt sentralt integreringstiltak (Andenæs 2010).<sup>14</sup> At flest mulig kommer i arbeid og blir selvforsørget er et overordnet mål i norsk integreringspolitikk og gode norskkunnskaper er fremhevet både i politiske dokumenter og forskningslitteratur som viktig både for tilgang til arbeid, for gode arbeidsvilkår, stabil arbeidstilknytning og mobilitet på arbeidsmarkedet (Andenæs 2011; Disler 2011). Det fremheves også at norskkunnskaper vil gjøre det enklere for den enkelte å nyttiggjøre seg sin medbrakte kompetanse, og at norskkunnskaper er viktig for deltakelse på andre samfunnsområder som å følge opp barns skolegang, delta i fritidsaktiviteter, og for å kunne forstå og påvirke det samfunnet man bor i. Flyktninger som kommer til Norge vil ha varierende kompetanse i form av utdanning og jobberfaring, men vil som regel ha til felles at de mangler norskkunnskaper. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er derfor et sentralt og grunnleggende kvalifiseringstiltak i integreringspolitikken, samtidig som behovet for en gjennomgang og en effektivisering av språkopplæringen stadig blir holdt fram<sup>15</sup>. Men hva er god norskopplæring? Hva har asylkonteksten å si for norskopplæringstilbudet og for kommunens planlegging av denne?

I dette kapitlet vil vi gå igjennom relevant forskning på norsk som andrespråk, samt beskrive sentrale aspekt ved asylmottakskonteksten som har betydning for å forstå rammene for norskopplæring for de to kategoriene deltakere vi ser på i denne studien. I siste del vil vi komme inn på noen teoretiske perspektiv som kan bidra til å belyse tjenestetilrettelegging i en uforutsigbar kontekst. Dette kapitlet vil danne grunnlaget og bakteppet for analysene og drøftingene som gjøres i de senere kapitlene.

### 2.1 Opplæring i norsk som andrespråk

Til tross for at norskopplæring fremheves i politiske dokumenter som et svært viktig integreringstiltak, eksisterer det lite forskning på språkopplæring for voksne generelt, og på ordningene med norskopplæring og samfunnskunnskap for innvandrere og norskopplæring for asylsøkere spesielt. Som Djuve og Kavli skriver i sin kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere

---

<sup>14</sup> Se også Meld. St. 6 (2012-2013). En helhetlig integreringspolitikk.

<sup>15</sup> Ibid.

«Kunnskapen om hvilke pedagogiske tilnærminger som gir gode resultater er (...) nærmest fraværende» (2015: 52).

Monsen (2015) som har gjennomgått norsk andrespråksdidaktisk forskning på voksenopplæring fra 1985 frem til i dag betegner den som spredt og usystematisk. Hun setter dette i sammenheng med at voksnes språklæring ikke står like høyt på den politiske dagsordenen som andre spørsmål i forbindelse med skole og utdanning. En stor del av forskningen består av masteroppgaver og av forskere med nær tilknytning til praksis. Den store mengden masteroppgaver som er skrevet av lærere i voksenopplæringen kan forstås, ifølge Monsen, som et tegn på at lærerne opplever et behov for økt kunnskap. Monsen finner også at forskningen i liten grad har et eksplisitt teoretisk utgangspunkt, og der studiene har dette, ligger hovedvekten på sosiokulturelle teorier om språklæring, men da fortsatt kun innenfor den institusjonaliserte rammen av formell norskopplæring. Det meste av forskningen som er gjort på dette feltet, relaterer seg også enten til vurdering og grunnleggende lese- og skriveferdigheter (ofte omtalt som alfabetisering) eller den avsluttende språkestingen. Spørsmålene dreier seg slik hovedsakelig om hva vi kan og bør kreve av språkferdigheter hos voksne innvandrere og hvordan vi best (og raskest) kan sørge for funksjonell skriftkyndighet hos alle innvandrere. Resultater på norskprøver er et mye brukt kvalitetsmål, til tross for at forskningen peker på ulike utfordringer, for eksempel knyttet til om testene måler det de skal måle (Carlsen 2003). Da resultater ikke var data vi har hatt tilgang til, har disse spørsmålene vært mindre relevant for oss. Forskingen på grunnleggende lese- og skriveopplæring har blant annet pekt på utfordringer som at undervisningen mange steder i for liten grad ikke er godt nok tilpasset deltakernes behov og forutsetninger, med det resultat at deltakerne ikke opplever undervisningen som aktuell eller nyttig (Andreassen 2013; Askeland 2014; Hagem 2011; Isaksen 2013; Lindsjørn 2012). Askeland (2014) fremhever her blant annet viktigheten av å ha et voksenpedagogisk perspektiv i møte med voksne innvandrere, der det blir lagt til rette for anerkjennelse og verdsetting av deltakeren sin identitet, mens Isaksen (2013) peker på morsmålets betydning for alfabetisering i et andrespråksperspektiv.

Andrespråksforskningen peker også på at det er flere faktorer som påvirker språklæringen. Dette inkluderer individuelle faktorer som alder, kjønn, morsmål, skolebakgrunn, intelligens, personlighetstype, motivasjon, sosial og økonomisk status, språklige faktorer som avstand mellom morsmål og målspråk, variasjon av målspråket som for eksempel dialekter og måten språket formidles på, og sosial faktorer som kulturell avstand mellom minoritet og majoritet, samt statens politikk overfor innvandrere og flyktinger (Lindsjørn 2012). Lindsjørn (2012) fremhever også hvordan språklæring ikke kan sees isolert i læringssituasjonen, men må sees i

relasjon til rammefaktorer som begrenser og muliggjør læring. Rammene har innvirkning på lærerens og elevenes muligheter i opplærings situasjonen og det snakkes i denne sammenheng om «aktørens handlingsrom». Fokuset i vår rapport kan sies å være på dette aspektet, nemlig hvordan aktørens handlingsrom struktureres. Rapporten ser slik først og fremst på hvordan vide (ytre) rammer som lovbestemmelser, læreplan og tilskuddsordningene påvirker de snevrere (indre) rammer for skolens virksomhet slik som organisering av klasser og undervisningsuken. Disse vil igjen ha betydningen for læring og lærings situasjonen. Det sentrale spørsmålet blir slik hvordan statlige styringsmidler muliggjør eller begrenser den pedagogiske virksomheten, og i hvor stor grad organiseringen av undervisningen bygger på pedagogiske eller andre hensyn.

Andrespråkforskningen referert til så langt er avgrenset til studier med et eksplisitt fokus på språklæring i motsetning til for eksempel sosiale sider ved lærings situasjonen, slik asylkonteksten kan sies å være. Men også på dette feltet synes det å finnes lite forskning. Der er noen studier som undersøker gråsonen mellom skole og helse når det gjelder flyktninger, med fokus på såkalt rehabiliterende pedagogikk og lærernes hjelperolle ovenfor deltakerne i en vanskelig livssituasjon (Skaaland 2010; Guriby og Hidle 2013; Fuglestad og Milde 2013). Det er også gjort en del mer policy-orienterte undersøkelser av ordningen med norskopplæring og samfunnskunnskap for innvandrere. Det er for eksempel utført to kartlegginger av tilbudet av henholdsvis Rambøll (2009) og Vox (Birkeland mfl. 2015), en kartlegging av lærerkompetanse (Berg 2015), en brukerundersøkelse (Rambøll 2011), og to studier av tilskuddsordningen (Rambøll 2007; Agenda Kaupang 2011). Det finnes også noen studier som ser på norskopplæring som en av flere bestanddeler i introduksjonsprogrammet eller i spesifikke kommuner (eks. Djuve 2011; Skutlaberg mfl. 2014). Disse studiene peker samlet på betydelig kommunal variasjon når det gjelder norskopplæring med samfunnskunnskap, og på utfordringer som lav intensitet i undervisningen, mye klasseromsundervisning, lite bruk av språkpraksis, mangelfull tilpasning av undervisningen og mangelfull kompetanse hos lærerne (Djuve og Kavli 2015). Selv om beboere på mottak med oppholdstillatelse enten ikke inngår eller ikke eksplisitt blir sett på i disse studiene, er det grunn til å tro at de identifiserte utfordringene også er relevante for dem. FAFO gjennomfører også en evaluering av ordningene i introduksjonsloven, både introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap på oppdrag for IMDi. Denne skal blant annet gi kunnskap om hvordan opplæringen i norsk med samfunnskunnskap evt. påvirker den enkeltes deltakelse i arbeid, utdanning og samfunnsliv på sikt. Dette vil være kunnskap som vil være relevant å se opp mot den kartleggingen som gjøres i denne rapporten.

Det er gjennomført en undersøkelse av om norskopplæring for asylsøkere i 2011 (TNS Gallup 2011). Denne gir et relativt positivt bilde av deltakelse og kvalitet på opplæringen. Norskopplæring for asylsøkere anses som svært viktig av både mottaksledere og opplæringsansvarlige, blant annet fordi den er med på å aktivisere beboerne i mottak. Så å si alle i målgruppen får tilbud om norskopplæring, og gjennomføringsgraden (250 timer) er høy mange steder. Imidlertid anser de ikke norsknivå etter fullført opplæring som optimalt. Lengde og intensitet i tilbudet (for få timer) er det elementet som får dårligst vurdering i undersøkelsen, sammen med de økonomiske rammene. De fire vanligste årsakene til manglende deltakelse og frafall (vurdert av mottaksledere og opplæringsansvarlige) er manglende motivasjon, helseproblemer, vanskeligheter med barnepass og at asylsøkeren har fått lønnet arbeid.

### 2.1.1 Hva er godt no(rs)k?

Selv om det er bred enighet om at norskopplæring er viktig for integrering, er det ikke like stor enighet om hva som er god kvalitet i norskopplæringen eller hva som er «gode nok» norskkunnskaper (Andenæs 2011; Einarsen 2013). Det finnes i dag ingen felles standarder for kvalitet som veiledning for norskopplæring som tilbys i regi av offentlige etater, eller av private virksomheter, der det offentlige er bestiller. I Stortingsmeldingen «Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring» (Meld St. 16, 2015–2016) er et av tiltakene som foreslås å innføre nasjonale tverrsektorielle kvalitetsstandarder for norskopplæring.

Kvaliteten i opplæringen vil videre være avhengig av flere faktorer som juridiske, økonomiske og faglige rammebetingelser og lokal styring og prioritering. I denne rapporten har vi identifisert fem aspekt som vil være relevant å fokusere på for å belyse spørsmålet om kvalitet i opplæringstilbudet (se punkter under). Disse er basert på eksisterende litteratur, men legger også til grunn de målene og kravene myndighetene har satt for opplæringen. For å belyse disse faktorene har vi i datainnhenting samlet inn data som *beskriver* tilbudet (organisering og omfang) og deltakelse, og hvordan ulike relevante aktører, da særlig kommunale aktører, *vurderer* kvaliteten og utbyttet av tilbudet både for individ og samfunn og hva som eventuelt oppleves som sentrale utfordringer.

#### *Tidlig oppstart og god progresjon*

For ordningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap er tidlig oppstart og god progresjon med tilstrekkelig intensitet og kontinuitet, slik at den enkelte deltaker kan gjennomføre den pliktige opplæringen i løpet av de tre første årene, er et klart mål fra myndighetenes side. Når det gjelder tilbudet til asylsøkere er målet

at den enkelte skal ha mulighet til å gjennomføre det totale timetallet før vedtak i asylsaken. Det er imidlertid ikke klare retningslinjer for hvor mye undervisning som skal tilbys per uke verken for norskopplæring for asylsøkere eller opplæring i norsk- og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. For å belyse dette temaet, vil relevant data både være hvordan kommunenes tilbud er lagt opp og i hvilken grad beboere på mottak benytter seg av tilbudet.

### *Tilpasning av undervisningen*

Deltakerne på norskopplæringen er en svært heterogen gruppe, og det er stor variasjon i deltakernes forutsetninger for å lære et nytt språk. Opplæringen i norsk skal derfor bygge på prinsippet om tilpasset opplæring. Også norskopplæringen for asylsøkere skal følge norskdelen av *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*, og ta utgangspunkt i deltakerens forutsetninger og behov. Når det gjelder norsk- og samfunnskunnskapsopplæring er det imidlertid dokumentert betydelig kommunal variasjon i hvordan opplæringen er lagt opp. Dette inkluderer faktorer som hva slags tilbud som gis som norskopplæring (er det for eksempel alfabetiseringsgrupper, tilbud med rask progresjon, tilbud om språkpraksis), hvordan klassene er sammensatte og hvordan samfunnskunnskapsopplæringen gjennomføres (Birkeland mfl. 2015). En særlig utfordring for dagens kvalifiseringstilbud for voksne innvandrere er at en relativ stor andel blant dem, særlig blant de som kommer som flyktninger, har svært lite utdanning og mangler grunnleggende ferdigheter.<sup>16</sup> Det er særlig små kommuner med få deltakere i opplæringen som synes å ha størst utfordringer med tilpasning av undervisningen (Birkeland mfl. 2015). Det kan imidlertid tenkes at det kan være lettere å få til tilpasninger i vertskommuner for mottak da det totalt sett vil være flere mulige deltakere.

### *Lærerkompetanse*

Det er særlig to faktorer som framheves for vellykket norskopplæring i forskningslitteraturen. Det ene er at opplæringa skal bygge på deltakernes forutsetninger og behov, og det andre at lærerne må ha høye faglige kvalifikasjoner (Andenæs 2011). Undersøkelser har vist at utdanningsnivået blant lærere i voksenopplæringen er gjennomgående høyt, men at nær halvparten av lærerne som underviser i norsk for voksne innvandrere likevel mangler formell kompetanse i norsk som andrespråk (Berg 2015). Tilgang til kvalifiserte lærere er noe som kan tenkes kommer under press med økte asylankomster og som kommuner har ulike forutsetninger for å oppfylle (jf. problemstilling 3).

---

<sup>16</sup> Se også Meld. St. 6 (2012-2013). En helhetlig integreringspolitikk.

### *Praktisk tilrettelegging for deltakelse*

De som bor på asylmottak og får opplæring utenfor mottaket har rett på gratis skyss til opplæringsstedet.<sup>17</sup> TNS Gallups (2011) undersøkelse av norskopplæring for asylsøkere peker imidlertid på utfordringer knyttet til avstand til lærested/reisestøtte/transport, barnepass, og om tilbudet er på dag/kveldstid eller helg. Dette påvirker frafall. Under dette punktet vil det også være viktig å undersøke hvordan informasjon om rettigheter til norskopplæring formidles til potensielle deltakere. God informasjon handler her om mottaksbeboernes rettsikkerhet.

### *Trivsel og motivasjon*

Å bidra til at oppholdet i mottak får et positivt innhold er en del av formålet med å tilby norskopplæring for asylsøkere. Forskning har også pekt på at norskopplæring i mottak kan ha en helsefremmende effekt ved å motvirke passivitet (Valenta og Berg 2010; Andrews mfl. 2014). Samtidig framgår det av TNS Gallup (2011) sin undersøkelse, at manglende motivasjon oppfattes som en av de viktigste årsakene til frafall av både kommuner og mottak. Kunnskap om hvilken virkning tilbudet om norskopplæring har på trivsel og motivasjon blant beboerne i mottakene kan bidra til å belyse blant annet deltakelse. Det har ikke vært innenfor rammene av dette prosjektet å gjennomføre en brukerundersøkelse, så fokuset her vil være på hvordan relevante aktører i feltet (mottak, kommune og opplæringscenter) vurderer utbyttet av norskopplæringen for individ og samfunn.

## 2.2 Asylmottak som kontekst

Mottakstilværelsen er karakterisert av midlertidighet og usikkerhet som preger både den enkelte asylsøker og myndighetenes tilnærming til feltet. Politisk har mottaksfeltet slik befunnet seg i et spenningsfelt mellom integrerings- og reguleringshensyn, hvor sistnevnte i økende grad har blitt vektlagt (Kjærre 2015; Karlsen 2015). For den enkelte asylsøker er det en usikkerhet knyttet til om de får oppholdstillatelse eller må returnere. For beboere med oppholdstillatelse er det uklart når og hvor de skal bosettes og hvor lenge de må vente. Også for vertskommuner er det en ambivalens knyttet til hvorvidt og hvor lenge den enkelte asylsøker blir værende i kommunen, men også hvor lenge selve mottaket blir i kommunen. Dette kan ha betydning for integreringsviljen (Karlsen mfl. 2014).

---

<sup>17</sup> Rundskriv: 4/2016. Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og norskopplæring for asylsøkere i mottak.



Under vil vi komme inn på hva som kjennetegner denne konteksten og hvilken betydning det har for både organiseringen av opplæringstilbudet og læresituasjonen.

### 2.2.1 Uforutsigbarhet og store svingninger

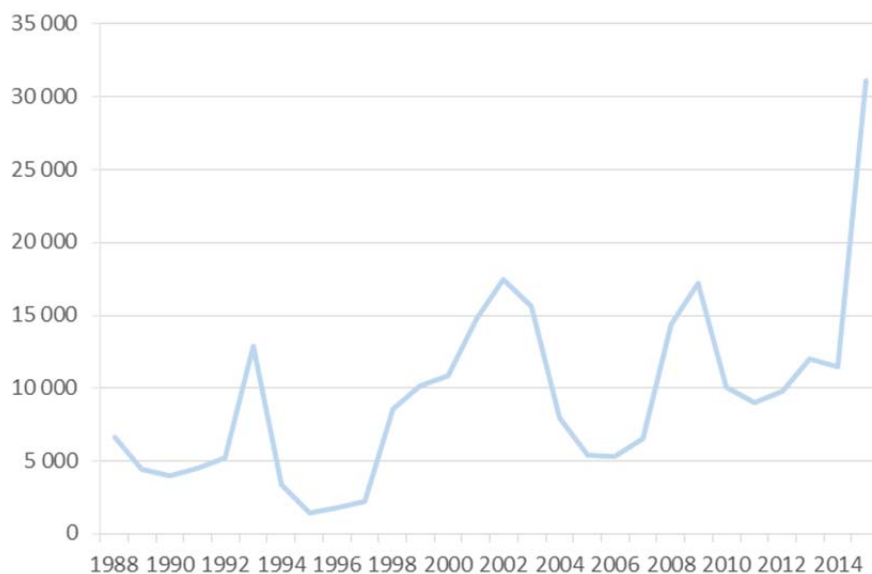
Variierende tilstrømming av asylsøkere er en av de største utfordringene for mottakssystemet og medfører hyppige opp- og nedbygginger av asylmottak. Opp- og nedbygginger i mottakssystemet er også utfordrende for kommunene som serviceyter ettersom det er vertskommuner for asylmottak som har primæransvaret med å sørge for at beboerne på mottak får de offentlige tjenestene de har krav på, inkludert norskopplæring.

Norge opplevde høsten 2015 en sterk økning i ankomster av asylsøkere blant annet som følge av krigen i Syria. Dette har medført et behov for å opprette flere nye mottak både i nye kommuner og i eksisterende vertskommuner. Økningen har også utfordret saksbehandlingskapasiteten i UDI og etter hvert som personene får opphold vil det medføre et økt behov for bosetting.<sup>18</sup> Dette vil kunne påvirke ventetiden i mottak i den retning av personer blir værende lengre i mottak både med og uten opphold. Svingninger i asyltilstrømmingen er imidlertid ikke noe nytt fenomen. I løpet av de 27 årene Norge har hatt et statlig mottaksapparat har det vært flere runder med opp- og nedbygginger. I 1994 var det for eksempel 147 mottak, mens det tre år senere bare var 18. I løpet av årene 2008 og 2009 ble det opprettet henholdsvis 43 og 46 nye mottak (Drangslund mfl. 2010). Mottakssystemet er basert på et prinsipp om fleksibilitet hvor antall mottak og mottaksplasser følger antall asylsøkere. Med statens krav til en kapasitetsutnyttelse på 85 prosent, får man derfor hyppige og raske opp- og nedbygginger av mottak, noe som også medfører at kommuner som får eller har et asylmottak må omstille seg raskt. Som Drangslund mfl. (2010) peker på i en studie av samspill mellom kommune, mottak og UDI i oppbygingsrunden i 2008/2009 er en av utfordringene med hyppige opp- og nedbygginger i mottakssystemet tap av lokal kunnskap og kompetanse. Tilrettelegging av erfaringsoverføringer mellom kommuner kan være et viktig tiltak i møte med raske endringer og nye utfordringer.

Figur 2.1 viser utviklingen i antall asylsøknader siden det statlige mottakssystemet ble formelt opprettet i 1988 og til og med 2015.

---

<sup>18</sup> IMDI (2016). Få bosettingsklare flyktninger ved starten av året – mange å bosette mot slutten av året. Informasjon til kommunene om bosettingsbehovet. 18. mars 2016. <http://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/fa-bosettingsklare-flyktninger/>

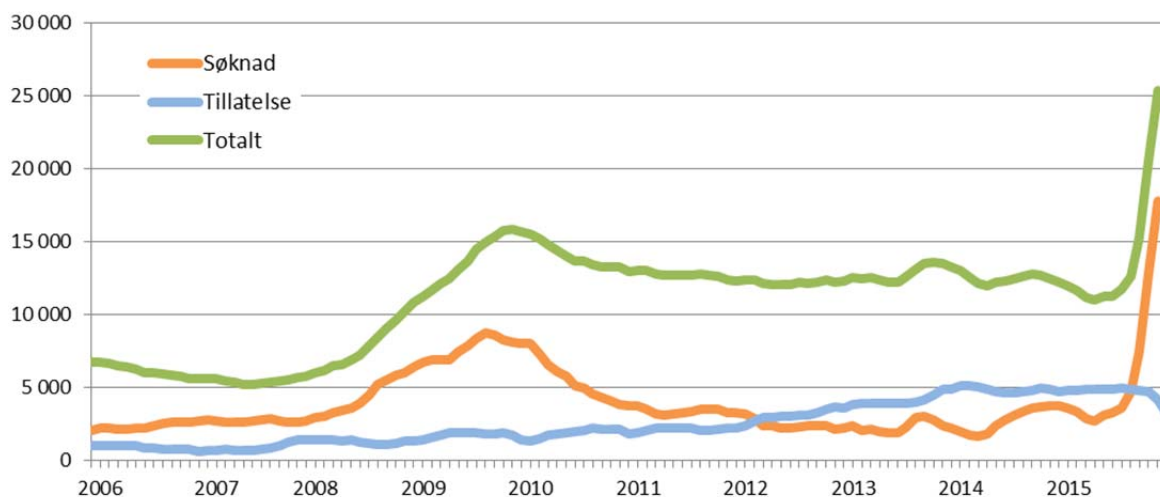


Figur 2.1: Antall asylsøknader, 1988–2015. (Kilde UDI)

Som figuren viser, er hele perioden preget av store svingninger. Feltet er slik generelt preget av uforutsigbarhet og behov for raske omstillinger. Figuren viser imidlertid også at antallet som kom høsten 2015 er betydelig høyere enn ved tidligere topper. Det spesielle i dagens situasjon er slik, ikke at kommuner raskt må tilpasse seg, men at langt flere kommuner vil bli påvirket samtidig og at samlet sett gir situasjonen et større press på ressurser, både lokalt og nasjonalt.

Det norske mottakssystemet baserer seg på en arbeidsdeling mellom staten og kommuner, hvor det er staten, gjennom UDI, som har ansvaret for asylmottakene mens kommunene asylmottaket er lokalisert i, har ansvaret for å sikre tjenestetilbudet. Siden 2001 har selve driften av mottakene vært anbudsregulert, og mottak i Norge i dag driftes enten av kommersielle driftsoperatører, frivillige organisasjoner eller kommuner. Selv om det er vertskommunene som vil få primæransvaret med å sørge for at asylsøkerne får de offentlige tjenestene de har krav på, trenger ikke UDI politisk godkjenning fra kommunene for å etablere et mottak så lenge de nødvendige brukstillatelsene foreligger. Kommunene, som har hovedansvaret for tjenester til asylsøkere, har slik liten innflytelse i prosessen fram til et asylmottak er opprettet og får ofte beskjed på kort varsel (Karlsen mfl. 2014). Til forskjell kan kommunene bestemme hvor mange de vil bosette, og har slik større mulighet til å planlegge og å dimensjonere tilbudet til disse enn til beboere på mottak. Så selv om norskopplæring til voksne generelt kan sies å være et felt som stiller krav til fleksibilitet og omstillingsevne fra opplæringssentrenes side (Birkeland mfl. 2015), er norskopplæringen for beboere på asylmottak i enda større grad kjennetegnet av uforutsigbarhet og stadige endringer.

Beboere på mottak er også en blandet og skiftende gruppe, og selv når mottaket er i ordinær drift, vil antallet beboere som er i målgruppen for de to ordningene variere. Figur 2.2 viser antall beboere på mottak i perioden 2006–2015 over 16 år som har søknad til behandling og slik er i målgruppen for norskopplæring til asylsøkere og antall som har fått innvilget asylsøknad og er i målgruppen for norskopplæring etter introduksjonsloven.



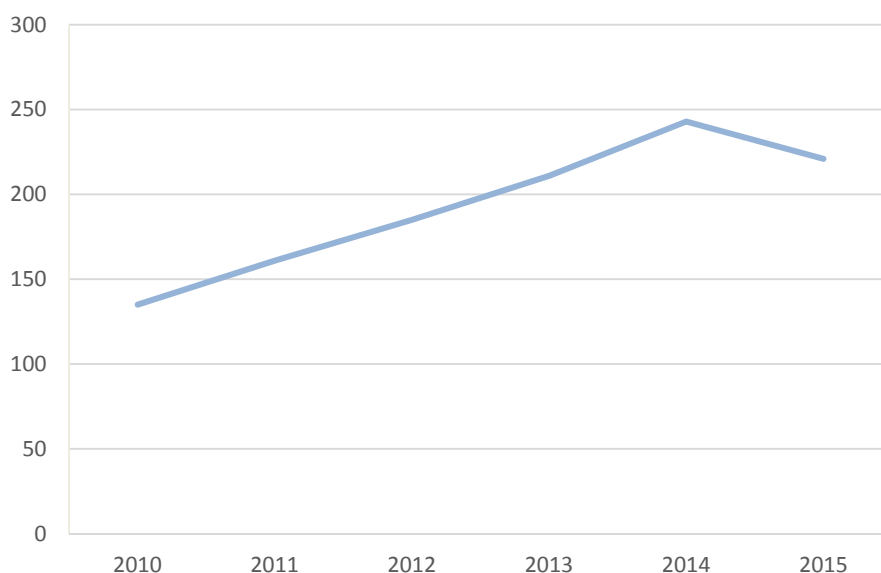
Figur 2.2: Beboere på mottak i perioden 2006–2015. Figuren viser antall beboere over 16 år som har fått innvilget sin asylsøknad (tillatelse) og antall beboere som har søknad til behandling (søknad), samt totalt antall beboere på mottak. (Kilde UDI)

Som figuren viser, har det i en periode mellom 2012 og 2015 vært flere beboere på mottak i målgruppen for rett og plikt enn personer i målgruppen for norskopplæring til asylsøkere, men dette er nå endret. Antallet personer i de ulike kategoriene vil imidlertid ikke bare variere fra periode til periode, men også fra mottak til mottak til enhver tid.

Planleggingen og dimensjoneringen av norskopplæringstilbudet til beboere på asylmottak påvirkes ikke bare av svingninger i asylankomster, men også svingninger i saksbehandlingstid for asylsøknader og hvor raskt de som får opphold bosettes. Vi ser for eksempel i figuren over at tallet på personer med oppholdstillatelse i asylmottak har steget jevnt og har de siste årene lagt forholdsvis høyt på nærmere 5000 personer. Dette har sammenheng med at antall innvilgelser i UDI har vært større enn økningen i kommunenes bosettingskapasitet over flere år. Ventetida fra vedtak til bosetting har slik økt jevnt de siste åra. Fordi denne situasjonen har vart over tid har det blitt et etterslep som gjør at antall bosettingsklare flykninger i mottak har økt kontinuerlig. Figuren viser imidlertid en nedgang i 2015. Dette har sammenheng med en rekordhøy bosetting det året, samtidig som nye innvilgelser

var lav til tross for høye ankomster. Dette skyldtes hovedsakelig manglende kapasitet hos UDI og en prioritering av søknader med høy sannsynlighet for avslag. Det er slik forventet at antall bosettingsklare i mottak vil øke i løpet av 2016. Hvor lenge de vil bli værende vil være avhengig av hvor rask bosettingen vil skje.<sup>19</sup>

Figur 2.3 viser tid i mottak fra vedtak på asylsøknaden til bosetting, målt i median dager i perioden 2010 til 2015.



Figur 2.3: Tid i mottak fra vedtak på asylsøknaden til bosetting, målt i median dager for personer bosatt i perioden 2010–2015. (Kilde UDI)

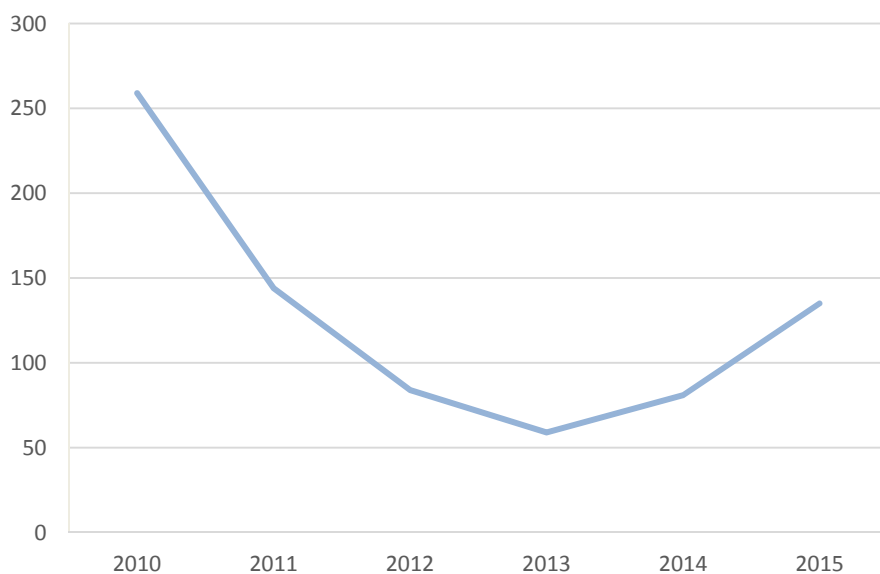
Som figuren viser, var det en topp i 2014 hvor median ventetid fra vedtak til bosetting var på 243 dager. I 2015 var den på 221 dager. Det gir en median ventetid på litt over 7 måneder. Den gjennomsnittlige ventetida i 2015 fra vedtak om opphold er på 6,0 måneder. Det er også store regionale forskjeller i ventetida for de bosettingsklare i mottak – fra 3,6 måneder (Nord) til 8,4 måneder (Øst) i gjennomsnittlig ventetid, og mellom ulike kategorier.<sup>20</sup> I statistikken er medianen den verdien av en variabel, i dette tilfellet ventetid, som ligger midt i det statistiske materialet. Det vil si at like mange individer i materialet har ventet lenger en 7 måneder og som har ventet mindre enn 7 måneder fra vedtak på asylsøknaden til bosetting. Generelt har enslige voksne lengst ventetid på bosetting. Disse er ikke en prioritert bosettingsgruppe slik som enslige mindreårige og familier. IMDi regner

<sup>19</sup> IMDI (2016). Få bosettingsklare flyktninger ved starten av året – mange å bosette mot slutten av året. Informasjon til kommunene om bosettingsbehovet. 18. mars 2016. <http://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/fa-bosettingsklare-flyktninger/>

<sup>20</sup> IMDi årsrapport for busetting 2015.

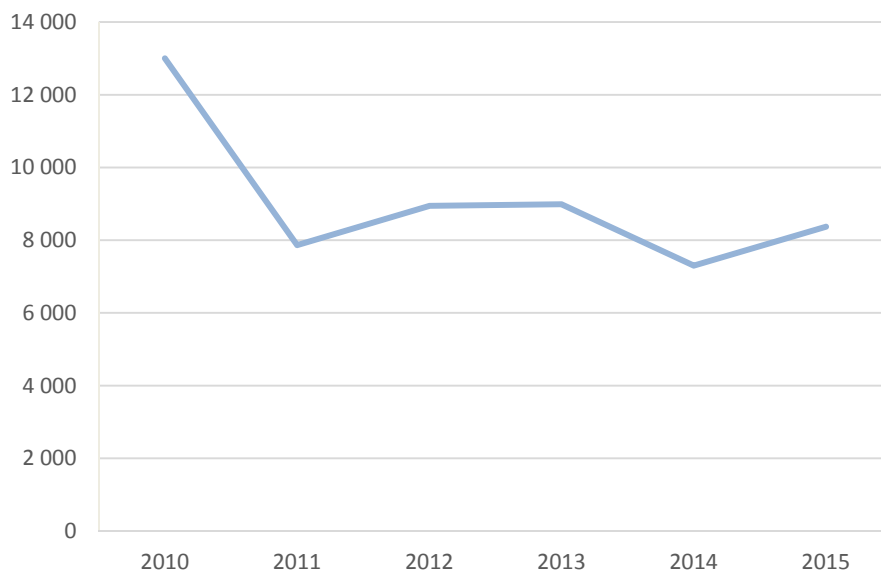
personer som lengeventende hvis enslige mindreårige og familier venter mer en tre måneder på bosetting og voksne mer enn seks måneder.

Antall bosettingsklare i mottak vi også påvirkes av en lang rekke faktorer. Figur 2.4 viser saksbehandlingstid for vedtak på asylsøknaden, målt i median dager. 2010–2015, mens figur 2.5 viser antall vedtak (siste vedtak i første instans), 2010–2015. Figur 2.6 viser prosentandel med positivt vedtak i realitetsbehandla asylsøknader i UDI.



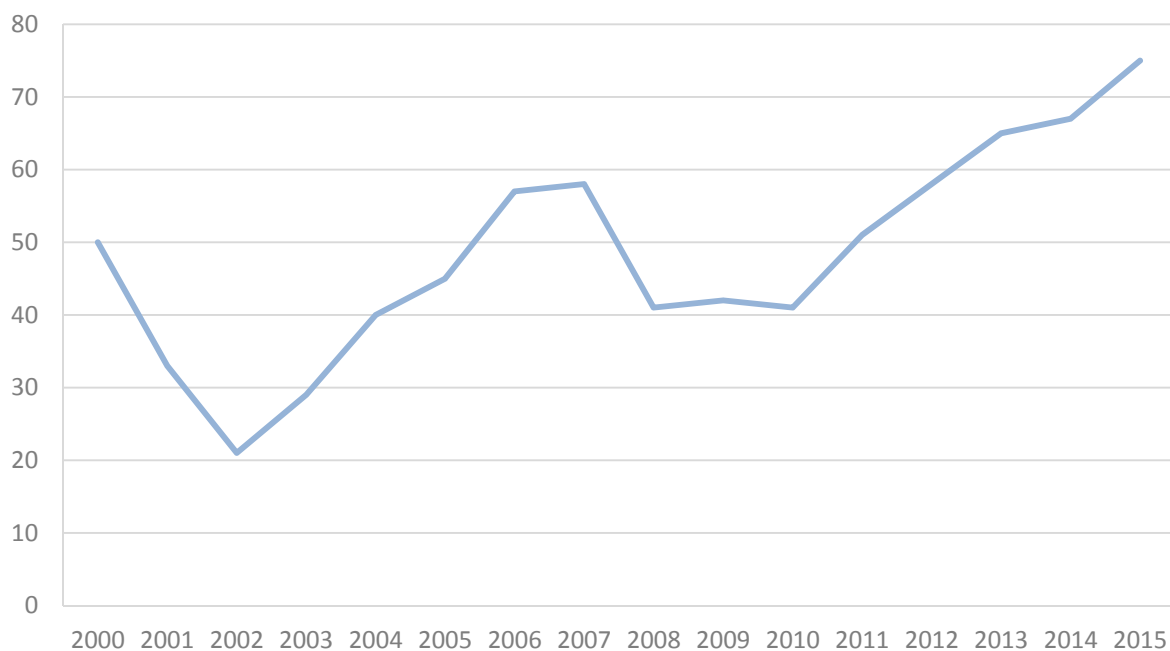
*Figur 2.4: Saksbehandlingstid for vedtak på asylsøknaden, målt i median dager. 2010–2015. (Kilde UDI)*

Som figur 2.4 viser, var median saksbehandlingstid på topp i 2010 i denne perioden med 259 dager, før den sank mot en bunn i 2013 med 59 dager. Saksbehandlingstiden steg så igjen med en median tid på 135 dager i 2015. Som figur 2.5 viser, varierer imidlertid også antall vedtak.



Figur 2.5: Antall vedtak (siste vedtak i første instans), 2010–2015. (Kilde UDI)

Som figuren viser, var antall vedtak i 2010, da saksbehandlingstiden var på topp, på 13004. I 2013 var antall vedtak 8986 og i 2015 8370. Til sammenligning kom det 31145 personer i 2015 og ved utgangen av 2015 bodde det 30267 personer på mottak.



Figur 2.6 Andel av realitetsbehandla asylsøknader i UDI som ble innvilget, prosent. (Kilde UDI årsrapporter)

Som figuren viser, fikk hele 75 prosent av de som fikk søknaden realitetsbehandla i 2015 opphold. I 2013 og 2014 fikk henholdsvis 65 og 65 prosent av de som fikk søknaden realitetsbehandla opphold. Selv om andelen som får opphold varierer, har den generelt vært høy de siste årene. Det tyder på at for relativt mange vil ordningen med norskopplæring for asylsøkere reelt være første del av et lengre opplæringsløp.

Som figurene samlet viser, er det store variasjoner i hvor mange personer på mottak som vil være i målgruppene for de to ulike ordningene til enhver tid. Variasjonene i antall deltakere i målgruppene henger sammen med at tilbudet er avhengig av rettighetskategori i utlendingsloven. Målgruppene vil derfor endres kontinuerlig i tråd med endring i rettighetskategori (avslag, oppholdstillatelse). Også andre variabler ved målgruppene vil kunne endre seg raskt. For eksempel vil det variere hvilke språkbakgrunn, utdannings- og opplæringsbakgrunn deltakerne har, noe som blant annet vil påvirke behovet knyttet til morsmålsstøtte og alfabetiseringskompetanse blant lærerkreftene. En karakteristikk ved nåværende situasjon er at syrere utgjør en mye større andel enn før, mens for eksempel somaliere tidligere var en stor gruppe. Tabell 2.1 viser asylsøknader etter statsborgerskap i 2015 sammenlignet med 2014. Her ser vi blant annet at mens 1999 syrere kom i 2014, kom hele 10536 syrere i 2015.

Tabell 2.1 Asylsøknader etter statsborgerskap i 2015 (Kilde UDI)

Statsborgerskap	Totalt 2015	Relativ endring fra 2014	Samme periode 2014
Syria	10 536	427 %	1 999
Afghanistan	6 987	1107 %	579
Irak	2 991	1508 %	186
Eritrea	2 947	2 %	2 882
Iran	1 342	1242 %	100
Andre land	6 342	11 %	5 734
<b>Totalt</b>	<b>31 145</b>	<b>171 %</b>	<b>11 480</b>

### 2.2.2 Norskopplæring i en hverdag preget av midlertidighet og ambivalens

Mye av litteraturen om asylmottakskonteksten fremhever en hverdag preget av usikkerhet, isolasjon og passivitet. Dette er faktorer som reduserer beboernes livskvalitet og kan påvirke deres fysiske og mentale helsesituasjon negativt (Lauritsen og Berg 1999; Brekke 2004; Valenta og Berg 2010). Dette kan også påvirke læringssituasjonen og læringsevnen til asylsøkere. Ulike studier har imidlertid pekt på særlig tre hensyn som taler for norskopplæring i asylmottak. Hensynet som kanskje oftest trekkes fram i litteraturen om asylmottak, er nettopp den positive betydningen norskopplæring har for mottaksbeboeres livskvalitet og psykiske helse (eks. Berg og Sveeass 2005; Andrews mfl. 2014). Den norske offentlige utredningen «I velferdsstatens venterom» (NOU 2011/10) konkluderer med at norskopplæring er blant de viktigste virkemidler for å normalisere tilværelsen og motvirke passivisering for asylsøkere.

Et annet hensyn er hvordan norskopplæring kan bidra til selvhjelpenhet og muliggjør samfunnsdeltakelse i mottaksperioden. Dette vil også kunne bidra til å skape bedre relasjoner mellom mottaksbeboere og lokalsamfunn, motvirke konflikter og dempe skepsis mot å ha mottak i kommunen (Drangslund og Fugleseth 2009; Drangslund mfl. 2010). Fra kommunenes side er det for eksempel blitt påpekt at bortfallet av norskopplæring for asylsøkere (i perioden 2003–2007) førte til økte utgifter til tolking for skole- og helsevesen.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> NOU 2011/10 «I velferdsstatens venterom» Justis- og politidepartementet 2011.



Et tredje hensyn er å forberede mottaksbeboerne på et liv i Norge. Mange av beboerne på mottak skal på sikt bosette seg og skape seg et liv rundt om i norske kommuner. Det å lære seg språket og bli kjent med det norske samfunnet blir viktig når de som har fått opphold senere skal bosette seg i en norsk kommune. Dette aspektet aktualiseres ved at et forholdsvis høyt antall av asylsøkere som er kommet de siste årene og får søknaden realitetsbehandlet får oppholdstillatelse, som illustrert over (se figur 2.6).

Formålet med norskopplæring i mottak er basert på disse tre hensynene og slik noe bredere enn for opplæring i norsk i henhold til introduksjonsloven. I tillegg til at asylsøkere gjennom tilbudet skal kunne tilegne seg basisferdigheter i norsk slik at de kan kommunisere på enkel norsk i mottaket og i lokalmiljøet, er norskopplæring ment å bidra til at oppholdet i mottak vil få et positivt innhold og støtte opp om integreringen av dem som får oppholdstillatelse i Norge. Norskopplæring for asylsøkere kan slik sies å ha både et kort og langsiktig integreringsperspektiv.

## 2.3 Tilrettelegging av tjenester i en uforutsigbar kontekst

Som *planleggingsfelt* er norskopplæringen for beboere på asylmottak utfordrende da det skjer i et sammensatt og uforutsigbart landskap. Noe av bakgrunnen for dette er at det er store variasjoner når det gjelder tallet på deltakere, men også hvilke deltakere som er der til enhver tid. Opplæringssettene må slik også tilpasse undervisningen til en svært variert gruppe deltakere når det gjelder bakgrunn (nasjonalitet, morsmål, utdanning, alder, livssituasjon osv.), samtidig som de må ta hensyn til at ulike former for oppholdstillatelser utløser ulike rettigheter og plikter til norskopplæring. Norskopplæringen for beboere i mottak er dermed kjennetegnet ved at det krever stor grad av fleksibilitet og tilpasningsdyktighet fra kommunenes og opplæringssettene side. Noe av utfordringen her, er hvordan samtidig sikre at god kvalitet opprettholdes i en så variert og stadig varierende kontekst.

Et av formålene med prosjektet er å drøfte og vurdere hvordan kommunene skal kunne opprettholde og videreutvikle et kvalitativt godt opplæringstilbud i lys av økt antall asylsøkere til Norge. En måte å nærme seg dette på er nettopp å ha i mente at dette er en kontekst som per definisjon er preget av uforutsigbarhet. Som planleggingsteoretikerne Boelens og de Roo påpeker, kan tilpasningsdyktighet i planleggingsfelt preget av høy grad av kompleksitet defineres som «a strategy that starts explicitly from contexts (the specificities of the location, its latent co-actors and institutional settings) and tries to develop the capacity of these contexts to respond to changes and exploit circumstances» (2014. s.8). Tilpasningsdyktighet

som strategi krever med andre ord at den spesifikke konteksten anerkjennes og at aktørene søker å utvikle sin kapasitet til både å reagere på og utnytte muligheter i stadig endrede omgivelser. Videre vil opplæring for beboere i mottak avhenge av opplæringssentrenes «ability to change, adapt and transform in response to the stresses and strains of society itself» (Boelens og de Roo 2014, s.8). Med Boelens og de Roo kan vi si at det kreves et system som tilpasser seg omgivelsene på en slik måte at det ikke bare *responderer* på endringene i omgivelsene, men som aktivt søker å manøvrere og «utnytte» de ulike forutsetningene omgivelsene gir. Perspektivet er også viktig med tanke på at prosjektet skal vurdere innretningen og utformingen av regelverk og tilskuddsordninger. Det å velge den riktige kombinasjonen av, og innretningen på de statlige styringsvirkemidlene vil være avgjørende for å få støtte for ordningene og for å realisere ønskede samfunnsmessige effekter (Vedung 2010).

Et viktig spørsmål i prosjektet har dermed vært: Hvordan påvirker asylmottakskonteksten opplæringssentrenes handlingsrom til å utforme norskopplæringstilbudet? Hvilke rammebetingelser gir det for planlegging av opplæringstilbud og organisering av tjenestene i kommunene? Hvordan kan opplæringssentrene best innrette seg i en slik kontekst og hvordan har de innrettet seg?

I tillegg er det her sentralt å forstå hvordan de statlige ordningene virker inn på handlingsrommet og opplæringssentrenes muligheter til tilpasse og opprettholde et kvalitativt godt tilbud i denne skiftende konteksten. For å forstå hva som påvirker kvaliteten i opplæringen vil vi derfor her se på hvordan denne påvirkes av ytre rammefaktorer og samspillet mellom dem. Hva bidrar til å skape variasjoner i organiseringen av tilbudet og hvordan påvirker denne kvaliteten? Ytre rammefaktorer inkluderer i denne sammenheng juridiske, økonomiske og faglige rammebetingelser så vel som lokal styring og prioritering. På lokalt nivå vil samspillet mellom organisering, tilgang til ressurser og materiell, herunder kompetansen til ledere og lærere, ha betydning for deltakernes utbytte, samt politisk og administrativ forankring i kommunen, og samarbeid med asylmottaket. Utfordringene med å finne en god balanse mellom statlig kontroll og lokal tilpasning er noe som generelt preger relasjonen mellom stat og kommune i Norge, og er ikke spesifikt for denne konteksten. Forskning på relasjonen mellom stat og kommune viser tiltakende sentral styring av lokalnivået som et nærmest allment europeisk trekk. Dette gjelder også i Norge. Årsaker som pekes på er globalisering og større oppmerksomhet rundt individuelle krav mer generelt, men også spesifikke faktorer knyttet til den skandinaviske velferdsmodellen og dens særegne arbeidsdeling mellom stat og kommune (Fimreite mfl. 2007). Denne modellen er basert på statlig

vedtatt men kommunalt iverksatt velferdspolitik. Samtidig som kommunene skal iverksette statlig vedtatt velferdspolitik, har de imidlertid et mandat om å tilpasse politikken til lokale forhold og betingelser. Modellen krever slik en viss grad av statlig styring, men også tilstrekkelig frihet for kommunene til at de kan sette sitt preg på iverksetting og utforming. Fimreite mfl. (2007) knytter økende statlig behov for å kunne påvirke og styre kommunenes oppgaveløsning blant annet til ulikheter i kommunenes oppgaveløsning, inkludert at dette er blitt mer synlig gjennom økt datatilfang, velferdsprofesjoner som søker å oppfylle sin profesjons faglige standarder i kommunens tjenestetilbud, deregulering av organisasjonsstruktur i kommunene, samt økende skepsis til lokale nivåes evne til kostnadseffektivitet, og til helhetlig tenkning fremfor snever egeninteresse. Lovpålagte tjenestestandarder, statlig kontroll og tilsyn, øremerkede tilskudd og nye rettsgarantier er eksempler på samordningstiltak som er intensivert overfor kommunene tjue årene. Det å sikre tjenester til brukerne står ofte i fokus i argumentene for rettighetsfesting, minstestandarder og pålegg, men nye rettsgarantier har også en viktig betydning i ressurskampen sentralt og for at kommunene ikke skal kunne nedprioritere disse oppgavene. Store kommunale variasjoner og at det ble satt spørsmålsteget ved om kvaliteten, kontinuiteten og intensiteten i den lokale kvalifiseringsinnsatsen var god nok, var også en del av bakgrunnen for at introduksjonsloven kom i 2005 (Djuve og Kavli 2015). Gjennom å vedta introduksjonsloven tok staten slik sterkere grep om kommunens introduksjonsarbeid. I etterkant av flere evalueringer av ordningene på midten av 2000-tallet, ble introduksjonsloven endret i 2012. Endringene inkluderte obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap og statlig tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven og NIR. De nevnte endringene kan forstås som et uttrykk for enda sterkere statlig styring, med formål om bedret programkvalitet og resultat samt å styrke deltakernes rettsikkerhet (Askeland 2014). Kommunene har likevel fortsatt et visst handlingsrom til å avgjøre hvordan de vil organisere det lokale tilbudet, og hva de prioriterer innenfor de rammene loven setter.

## Kapittel 3 Metode

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet redegjør vi for valg av metodisk design og fremgangsmåte. For å kunne besvare problemstillingene, var det hensiktsmessig å jobbe med en metodisk design som kombinerer kvalitative og kvantitative metoder. Problemstillingene fordrer på den ene siden en *kartlegging av feltet*. Det finnes svært lite systematisert kunnskap om norskopplæringen for de to målgruppene vi ser på, og det var derfor nødvendig med en omfattende kartlegging for å besvare spørsmål som: Hvilke opplæringstilbud gir kommunene til de to målgruppene? Hva kjennetegner tilbudet som gis med tanke på innhold, omfang og intensitet, og hvordan organiseres opplæringen lokalt? Hvordan ser samhandlingsfeltet ut? Hvilke vurderinger gjør ulike aktører seg av regelverk og utforming av tilskuddene? Samtidig skulle det metodiske designet muliggjøre *en strukturell analyse*, der vi ser innhold, organisering og aktørenes vurderinger av ordningene i sammenheng med aktuelle kjennetegn ved kommunene og opplæringssentrene. På den andre siden fordrer problemstillingene en metodisk tilnærming som muliggjør *en dypere forståelse av norskopplæringen som et fag-, planleggings- og samhandlingsfelt i kommunene*, av lokale variasjoner av organisering av opplæringstilbud, og hvordan regelverkets utforming og innretning virker lokalt. Hvordan fatter opplæringssentrene sine beslutninger, og hvilke faglige, økonomiske, verdimeslige og organisatoriske vurderinger er i spill? Hvilke gode praksishistorier finnes?

Datainnsamlingsarbeidet kan deles inn i fire faser, jamfør tabell 3.1. Først gjennomførte vi eksplorative intervjuer med representanter for statlige aktører, og med ledere for voksenopplæringen. Deretter ble det sendt ut web-baserte spørreundersøkelser (survey) til fire respondentgrupper. Parallelt med at spørreundersøkelsene var ute gjennomførte vi flere kortere «feltsamtaler» med respondenter. Målsettingen var å få en større forståelse av resepsjonen av spørreundersøkelsen i feltet – noe som igjen har informert vår fortolkning av dataene. I etterkant av spørreundersøkelsen gjennomførte vi kvalitative casestudier i fire kommuner. Ved å bevege oss frem og tilbake mellom kvalitative intervjuer og kvantitative data fra breddekartleggingen har vi således latt datakildene informere hverandre.

Tabell 3.1 Fire faser av datainnsamling

Fase	Metode	Informanter
Fase 1	Innledende eksplorative intervjuer	Rektorer for tre kommunale opplæringssentre Vox IMDi
Fase 2	Survey (web-basert spørreundersøkelse)	Ordinære asylmottak opprettet før 01.01.2015. Opplæringssentre: Kommunale voksenopplæringssentre og private opplæringssentre godkjent av VOX per desember 2015 Bosettingskommuner som bosatte flyktninger i 2014 Vertskommuner for asylmottak opprettet før 01.01.2015
Fase 3	Dybdestudier av fire strategisk valgte case	Porsgrunn, Førde, Lødingen, Trondheim
Fase 4	Intervjuer med statlige aktører	IMDi UDI

Det ble også nedsatt en ressursgruppe bestående av representanter fra IMDi, Vox, UDI og to kommuner. Dialogen med ressursgruppen har vært viktig gjennom alle fasene i datainnsamlingsarbeidet. Ressursgruppen har vært samtalepartner i valg og bruk av datakilder. Samtidig har den vært viktig for å støtte opp om validiteten og reliabiliteten i breddekartleggingen gjennom dialog om spørsmålsformuleringer, datakilder og fagterminologi spesielt, og gjennom å formidle «praksiserfaringer» fra feltet generelt.

Nedenfor går vi nærmere inn på noen metodiske betraktninger knyttet til surveyen (3.2) og case-studiene (3.4). Vi drøfter også utfordringer med å få tilgang til NIR-data (3.3).

### 3.2 Survey til asylmottak, opplæringssentre og kommuneledelse i bosettings- og vertskommuner

Norskopplæringen for de to målgruppene krever samhandling mellom ulike aktører, med forskjellige oppgaver og interesser i feltet, og ulik posisjonering med tanke på den konkrete opplæringen kommunene skal gi. Den faktiske opplæringen skjer ved opplæringssentrene, som ofte også er gitt et (formalisert) målsansvar innen det kommunale integreringsarbeidet og ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordningene lokalt. Asylmottakene er en viktig samarbeidspartner for opplæringssentrene og er også pålagt flere oppgaver i forbindelse med

norskopplæringen i statlige styringsdokumenter. Kommuneledelsen i vertskommunene sitter med det overordnede styringsansvaret, og med ansvar for andre relevante deler av vertskommunens tjenesteapparat av betydning for norskopplæringen. For å kartlegge feltet, ble det derfor sendt ut surveys til fire ulike respondentgrupper. Disse var:

- Ordinære asylmottak opprettet før 01.01.2015
- Alle kommunale og godkjente private opplæringscentre i Norge
- Vertskommuner for asylmottak opprettet før 01.01.2015
- Bosettingskommuner som bosatte flyktninger i 2014, og som ikke er vertskommuner for asylmottak (bare bosettingskommuner)

Surveyen til opplæringssentrene var den mest omfattende og dekket alle områdene av studien. Data knyttet til innhold og organisering av tilbudet ble først og fremst innhentet i denne surveyen. Surveyen til asylmottakene var mindre omfattende og dekker først og fremst spørsmål om deltakelse, praktisk tilrettelegging og samhandling, som også inngår i surveyen til opplæringssentrene. Spørsmål om mulige konsekvenser av og handlingsrom ved økt antall beboere i asylmottak og kartlegging av aktørenes vurderinger av tilskuddenes utforming og innretning inngår i surveyen til så vel opplæringscentre som kommuneledelsen i vertskommuner. Bosettingskommunene var først og fremst en aktuell respondentgruppe med tanke på å kartlegge deres erfaringer som «mottakere» av personer som har fått deler av den pliktige opplæringen i en vertskommune før bosetting.

Vi valgte å avgrense populasjonen av vertskommuner, og dermed også asylmottak, til vertskommuner for asylmottak opprettet før 01.01.2015. Avgrensningen ble gjort for å sikre oss at vertskommunene og mottakene i utvalget hadde noe erfaring med norskopplæringen for de to målgruppene. Undersøkelsen griper således ikke spesifikke problemstillinger knyttet til oppretting av nye mottak. Samtidig vil mange av respondentene ha erfaring med oppretting av nye mottak/utvidelse av eksisterende mottak den siste tiden. For å gripe hvordan økt antall beboere på mottak i perioder med etablering av nye mottak og mottaksplasser påvirker norskopplæringstilbudet, ble det også lagt til grunn et kriterium om vekst i antall mottaksplasser da vi valgte ut de fire kommunene til casestudiene. Bortsett fra to kommuner er alle vertskommunene i populasjonen også bosettingskommuner. Disse to har imidlertid ikke besvart undersøkelsen, og med andre ord er alle vertskommunene i utvalget også bosettingskommuner.

Alle surveyene ble gjennomført som web-baserte spørreundersøkelser, og programvaren *Confermit* ble benyttet. Undersøkelsene ble sendt på epost til ledelsen ved ordinære mottak, leder for opplæringscentre og kommuneledelse (rådmann/kommunaldirektør) med beskjed om å sende videre til rette vedkommende. Oversikten over aktuelle bosettingskommuner og vertskommuner fikk vi tilsendt fra henholdsvis UDI og IMDi. Disse ble deretter koblet til egne adresselister over aktuelle kontaktpersoner i kommunene (rådmann/kommunaldirektør). Oversikt over ordinære asylmottak ble oversendt fra UDI med komplette adresselister, mens vi fikk en oversikt over aktuelle voksenopplæringssentra fra Vox.

### 3.2.1 Nærmere om populasjon og svarprosent

Per dato for utsendelse av undersøkelsen fantes det ingen oversikt over hvilke opplæringscentre som tilbyr opplæring til de to målgruppene i undersøkelsen. En rekke kommuner kjøper og/eller selger eksempelvis visse opplæringstjenester av andre kommuner (se også Birkeland mfl. 2015). Det var med andre ord ikke tilstrekkelig å sende undersøkelsen til opplæringscentre tilknyttet vertskommuner. For å nå ut til flest mulig aktuelle opplæringscentre, valgte vi derfor å sende undersøkelsen til alle de kommunale og private godkjente voksenopplæringssentrene i Norge. Oversikten over disse fikk vi oversendt fra Vox, deretter ble kontaktdata sporet opp via nettsider og telefonhenvendelser. Den aktuelle populasjonen ble deretter identifisert i to trinn. For det første identifiserte vi alle opplæringssentrene i vertskommunene, inkludert opplæringscentre som er tilknyttet en vertskommune gjennom et interkommunalt samarbeid (totalt 84). Disse har vi nedenfor kalt «opplæringscentre i vertskommuner». Av disse opplæringssentrene var det 64 som besvarte undersøkelsen, det vil si en svarprosent på 76 prosent. I tillegg var det totalt 42 opplæringscentre, som ikke ligger i en vertskommune eller er tilknyttet en vertskommune gjennom et formalisert interkommunalt samarbeid,<sup>22</sup> som besvarte undersøkelsen, og oppgav at de tilbyr opplæring til minst én av de to målgruppene. Hvis disse 42 legges til populasjonen av «opplæringscentre i vertskommuner» får vi en total populasjon på 126, og en svarprosent på 84 prosent. Vi mener dette er den beste måten å avgrense populasjonen på, gitt at det per i dag ikke finnes noen komplett oversikt over hvem som tilbyr hva til hvilke målgrupper. Samtidig har denne tilnærmingen noen metodiske svakheter. Vi kjenner fortsatt ikke den faktiske populasjonen (det totale antall opplæringscentre som tilbyr norskopplæring til en av de to

---

<sup>22</sup> Vi har ikke oversikt over på hvilke måte disse opplæringssentrene er tilknyttet vertskommunen. Det kan være tilfeller av interkommunalt samarbeid her, men dette fremgår ikke av kommunens side nettsider, organisasjonskart o.l.

målgruppene), og vi vet dermed heller ikke hvor stor andel av den faktiske populasjonen som har besvart undersøkelsen.

Vi ser at antallet opplæringssentre som har angitt at de tilbyr opplæring til målgruppene er større enn antallet vertskommuner for asylmottak. Dette har blant annet med å gjøre at mange opplæringssentre tilbyr opplæring kun til én av målgruppene. Alle opplæringssentrene skulle innledningsvis krysse av for om de tilbød opplæring til: i) Asylsøkere; ii) Personer med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, som bor midlertidig på ordinære asylmottak i påvente av bosetting; og iii) Øvrige grupper. Svarene viser at flere av opplæringssentrene tilbyr kun en av ordningene, og illustrerer at dette er et komplekst landskap av kjøp og salg av opplæringstjenester. Kun 62 prosent av respondentene i utvalget har oppgitt at de tilbyr opplæring til begge målgruppene. 7,5 prosent har angitt at de kun tilbyr opplæring til asylsøkere, mens 22 prosent har angitt at de kun tilbyr opplæring til beboere på mottak med rett og plikt. Av de 42 opplæringssentre som ikke er direkte tilknyttet en vertskommune har 20 sentre angitt at de tilbyr norskopplæring til asylsøkere, mens 30 sentre har angitt at de tilbyr opplæring til personer med rett og plikt til, som bor midlertidig på ordinære asylmottak i påvente av bosetting. Ni av opplæringssentrene i utvalget, som er tilknyttet vertskommuner, har angitt at de ikke tilbyr noen av ordningene. Disse har dermed ikke besvart andre deler av undersøkelsen enn dette innledende spørsmålet. De er like fullt inkludert i utvalget og beregningen av svarprosent.

Tabell 3.2 under viser total populasjon og svarprosent på undersøkelsen.



Tabell 3.2: Populasjon og svarprosent

	Populasjon	Antall svar	Svarprosent
<b>Opplæringssteder</b>			
Opplæringssteder totalt	126	106	84 %
Opplæringssteder i vertskommune	84	64	76 %
<b>Asylmottak</b>			
Ordinære asylmottak	86*	55	64 %
<b>Kommuner</b>			
Kommuner totalt	339	124	37 %
Vertskommuner	83*	36	43 %
Bare bosettingskommuner	256*	88	34 %

\*Antallet ordinære asylmottak per 31.12.2014 var 89. Grunnet feil i adresselistene er den totale populasjonen som har mottatt undersøkelsen 86. Videre har henholdsvis to vertskommuner og tre bosettingskommuner i den opprinnelige populasjonen ikke mottatt survey grunnet feil i adresselistene.

Vi vurderer svarprosenten for opplæringssteder og asylmottak på henholdsvis 84 og 64 prosent som god. Gitt at dette i utgangspunktet er populasjonsundersøkelser, betyr dette at vi har svar fra en svært stor andel av de to målgruppene.<sup>23</sup>

Svarprosenten fra kommuneledelsen i henholdsvis vertskommuner (43 prosent) og bare bosettingskommuner (34 prosent) er, ikke overraskende, noe lavere. Tilbakemeldinger fra respondentene viser blant annet at ledelsen i vertskommunene oppfatter at det er enhetsleder for opplæringssteder som er best egnet til å besvare undersøkelsen. Surveyen til (bare) bosettingskommuner var vesentlig mindre enn de tre andre, og omfattet utelukkende spørsmål knyttet til bosettingskommunenes vurdering av tilskuddsordningene og deres erfaring med å bosette flyktninger som har fått deler av sin opplæring i en vertskommune før bosetting. Dette er imidlertid spørsmål som også alle vertskommunene i utvalget har besvart i kraft av at de også er bosettingskommuner. Gjennom å triangulere data fra breddekartleggingen med kvalitative data, mener vi likevel at datagrunnlaget er rimelig solid, og flere av analysene viser klare tendenser.

<sup>23</sup> Problemet med representativitet er derfor mindre enn ved en vanlig utvalgsundersøkelse og det er samlet sett mindre usikkerhet (feilmarginer) knyttet til dataene enn størrelsen på utvalget (N) skulle tilsi.

Frafallsanalysene (se 3.2.2) viser videre at det er rimelig godt sammenfall i fordelingen mellom utvalg og populasjon for verts- og bosettingskommuner når det gjelder kjennetegnene kommunestørrelse og sentralitet.

Det er likevel klart at resultatene fra surveyen til kommuneledelsen er beheftet med betydelig større usikkerhet enn resultatene fra de to andre surveyene. Frafallet er stort og total N blir i mange enkeltanalyser lav. Vi anbefaler derfor å se på disse tallene som relativt grove indikasjoner heller enn som presise beskrivelser av virkeligheten.

#### *Variierende «N»*

Vi har i alle grafer og tabeller oppgitt hvor mange svar resultatene bygger på (dvs. N). Disse tallene er som oftest noe lavere enn tallet på respondenter som har svart på undersøkelsen og varierer også noe fra den ene analysen til den andre. Dette skyldes flere forhold. Den innledende silingen av opplæringssentrene med utgangspunkt i hvilke målgrupper de tilbyr opplæring til, innebærer at ikke alle opplæringssentrene har svart på hele undersøkelsen. Videre hadde undersøkelsen i liten grad obligatoriske spørsmål, og det har derfor vært anledning for respondentene å la være å besvare enkelte spørsmål. Samtidig ser vi at noen respondenter faller av underveis i undersøkelsen. De respondentene som ikke har åpnet et spørsmål vet vi ingenting om, og de inngår derfor ikke i N. I analysene og presentasjonen av funnene i rapporten oppgir vi for hvert spørsmål hvor mange respondenter (N) som har fått spørsmålet.

I tillegg til å oppgi N i alle grafer og tabeller, er tabeller hvor total N er 20 eller mindre oppgitt i absolutte tall i stedet for prosent.

### 3.2.2 Nærmere om utvalgets representativitet: Frafallsanalyser

Vi har gjennomført analyser av utvalgets representativitet i forhold til to bakgrunnsvariabler, henholdsvis sentralitet og kommunestørrelse (antall innbyggere i kommunen). Når det gjelder kommunestørrelse, tok vi utgangspunkt i en aggregert versjon av SSBs standard for størrelsesgruppering av kommuner.<sup>24</sup> Kommunene er delt inn i henholdsvis små (0–4999 innbyggere), mellomstore (5000 – 19999 innbyggere) og store kommuner (minst 20 000 innbyggere).<sup>25</sup> Videre ble SSBs sentralitetsklassifisering (0–3) lagt til grunn.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> [https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/225199?\\_ts=14ce4c230d0](https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/225199?_ts=14ce4c230d0)

<sup>25</sup> Den samme inndelingen ble lagt til grunn ved caseutvalg, bortsett fra at vi her inkluderte en kategori for storbykommuner (Kommuner med innbyggertall høyere enn 50 000).

<sup>26</sup> <http://stabas.ssb.no/ItemsFrames.asp?ID=5285601&Language=nb>

I frafallsanalysen for sentralitet for opplæringssettene, er det stor grad av sammenfall i fordelingen mellom utvalg og populasjon. Vi finner likevel en svak overrepresentasjon av mest sentrale kommuner (gruppe 3) og en svak underrepresentasjon av gruppe 2 i utvalget sammenlignet med populasjonen (se vedlegg A, tabell 3.3.). Når det gjelder frafallsanalysen for kommunestørrelse for opplæringssettene er forskjellene mellom utvalg og populasjon ubetydelige (vedlegg A, tabell 3.4).

Når det gjelder frafallsanalysen for henholdsvis sentralitet og kommunestørrelse for asylmottak, viser disse at det er en svak tendens til overrepresentasjon av asylmottak i minst sentrale kommuner i utvalget (gruppe 0). Videre er det en liten tendens til overrepresentasjon av asylmottak i mellomstore kommuner og underrepresentasjon av asylmottak i store kommuner (se vedlegg A, tabell 3.5 og 3.6).

I frafallsanalysen for henholdsvis sentralitet og kommunestørrelse for vertskommuner ser vi en tendens til at minst sentrale kommuner (gruppe 0) er underrepresentert mens kommuner i sentralitetsgruppe 2 er overrepresentert i forhold til populasjonen. Videre er det en tendens til at små kommuner er underrepresentert og store kommuner noe overrepresentert i forhold til populasjonen (se vedlegg A, tabell 3.7 og 3.8). Når det gjelder kommunene som er bare bosettingskommuner viser frafallsanalysene en overrepresentasjon av minst sentrale kommuner (gruppe 0) og en underrepresentasjon av mest sentrale kommuner (gruppe 3). Tilsvarende finner vi at små kommuner er overrepresentert mens mellomstore kommuner er noe underrepresentert i utvalget (se vedlegg A, tabell 3.9 og 3.10).

### 3.2.3. Bakgrunnsvariabler

Vi ønsket å se etter sammenhenger mellom svargivingen og bakgrunnsvariabler som kommunens sentralitet og befolkningsstørrelse. Her har vi lagt til grunn samme kategorier som i frafallsanalysene. Videre ønsket vi å se etter sammenhenger med utgangspunkt i antall årsverk undervisning, som en indikator for størrelse og robusthet ved opplæringssettene i utvalget. Vi spurte derfor opplæringssettene om antall årsverk undervisning samt om antall årsverk undervisning tilknyttet opplæring i norsk og samfunnskunnskap.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Grupperingen tar utgangspunkt i den benyttet i Agenda Kaupangs økonomiske tidsstudie av norsktilskuddet (Agenda Kaupang 2011).

Tabell 3.11 Årsverk undervisning totalt og norsk og samfunnskunnskap ( %)

Årsverk	Undervisning totalt	Norsk og samfunnskunnskap
0–3	10,3 %	13,9 %
4–10	34,6 %	44,3 %
11–30	43,6 %	36,7 %
Mer enn 30	11,5 %	5,1 %
<i>N</i>	78	79

Det er et betydelig antall respondenter som ikke har svart på de to spørsmålene, og vi gikk derfor bort fra å bruke årsverk undervisning som bakgrunnsvariabel.

### 3.2.4 Oppbygging av spørreundersøkelsen: Validitet og reliabilitet

En metodisk utfordring i arbeidet med spørreundersøkelsen var å balansere det totale antallet spørsmål mot kompleksiteten i at det var to, delvis svært ulike, tilskuddsordninger som skulle kartlegges i en og samme undersøkelse. Videre er feltet preget av lite kunnskap både om organisering og innhold i opplæringen som gis målgruppene, samt av usikkerhet rundt hvilke kvantitative data respondentene har tilgang til og som det ville være overkommelig å hente ut.

Validiteten i datamaterialet betegner datamaterialets relevans for problemstillingene i undersøkelsen og «avhenger av hva det er som er målt, om dette er de egenskaper problemstillingen gjelder» (Hellevik 1991: 159). For å sikre datamaterialets validitet, gjennomførte vi eksplorative intervjuer med rektorer ved tre opplæringssentre i forkant av surveyen. Vi gjennomførte også flere samtaler med representanter for de statlige aktørene Vox og IMDi. Videre ble et utkast av alle undersøkelsene sendt til representanter i ressursgruppen fra Vox, IMDi og UDI. Enkelte spørsmålsbatterier ble også oversendt de to kommunale aktørene i ressursgruppen samt til rektor for et interkommunalt opplæringscenter.

## 3.3 Innhenting av data om deltakelse og utfordringer med Nasjonalt introduksjonsregister

Prosjektet tok i utgangspunktet høyde for å kartlegge enkelte forhold, som ville kreve data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) på måletidspunktet. Gjennom relevante bakgrunnsvariabler som kjønn, landbakgrunn etc. ønsket vi blant annet å

se nærmere på om det er strukturelle forskjeller i hvem som utnytter tilbudet fullt ut, og hvem som ikke gjør det. Utfordringer med NIR på måletidspunktet gjorde imidlertid at det ikke var mulig å få tilgang til NIR data på aggregert nivå. Dette hadde sammenheng med at det ble lansert en ny versjon av NIR våren 2015 som det har vært knyttet en del utfordringer til.

Vi ønsket å undersøke alternative måter å innhente data om deltakelse på, og hvorvidt dette kunne gjøres gjennom surveyen til kommunene. Opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre, følge opp og evaluere opplæring norsk og samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven og norskopplæring for asylsøkere skal registreres i NIR, jf. introduksjonslovens § 25. I utgangspunktet er det en rekke metodiske utfordringer knyttet til å innhente data om andel deltakere av den totale målgruppen på et gitt måletidspunkt for de to målgruppene. Når det gjelder andel deltakelse i norskopplæringen for asylsøkere, er det blant annet en utfordring at tallene «lekker i begge ender». Med andre ord vil det på et gitt måletidspunkt alltid være en rekke personer i målgruppen i en kommune som enda ikke har startet opplæringen sin, mens andre personer, som kommunen har fått utbetalt tilskudd for i måleperioden, allerede har mottatt opplæringen sin eller har tredd ut av målgruppen på grunn av endret rettighetsstatus etter utlendingsloven. Det at tid mellom ankomst til mottak og start i opplæring varierer fra kommune til kommune, samt potensielt store svingninger i størrelsen på målgruppen kompliserer bildet ytterligere. Dette må også ses i sammenheng med innretningen på tilskuddsordningen, dvs. hvordan og når tilskuddet utbetales.<sup>28</sup> En annen utfordring viste seg imidlertid å være at kommunene også på lokalt nivå har hatt store utfordringer knyttet til føringer og rapportering i NIR det siste året grunnet utfordringene knyttet til innføringen av nye NIR. Flere av kommunene hadde ikke oversikt over hvor mye tilskudd de kom til å få for inneværende periode og formidlet at det har vært utfordringer med å rapportere timer til NIR det siste året. Som en informant sa:

«Nå har NIR fungert veldig dårlig i lang tid. Så før NIR fungerte dårlig, så hadde vi tilgang til disse tingene. Vi har hatt store problemer med å rapportere timer til NIR. Det er først nå vi har begynt å gjøre det».

Informantene viste videre til manglende oversikt knyttet til at interne fagsystemer ikke kommuniserer med NIR. Det kvalitative datatilfanget er imidlertid bredt, og har dermed kunne tjene som en god datakilde med tanke på å si noe om andel som deltar i ordningene. Videre kan fravær ses på som en indikator på deltakelse, og her har vi innhentet data fra breddekartleggingen, som vi vurderer har god validitet.

---

<sup>28</sup> Når kommunen har bekreftet opplæring, vil tilskuddet utbetales automatisk kvartalsvis til kommunen. Hele tilskuddet utbetales det året asylsøkeren trer inn i målgruppen for ordningen. Tilskuddet tilfaller kommunen uavhengig av varigheten på perioden asylsøkeren er i målgruppen, men deles ved flytting (Rundskriv 4/2015).

Når det gjelder fravær for «asylnorsk», som er en frivillig ordning, rapporteres dette ikke til NIR. På bakgrunn av eksplorative intervjuer fant vi at vi ville få mest nøyaktige data dersom vi i målinger av fravær tok utgangspunkt i *andelen deltakere* som var borte til enhver tid og ikke antall fraværstimer. Når det gjelder beboere på mottak med rett og plikt, fant vi at det mest interessante var å se på denne kategorien deltakeres fravær i forhold til andre deltakere med rett og plikt. Det finnes på måletidspunktet ikke data på aggregert nivå om fraværet til andre deltakere med rett og plikt, som kan brukes som sammenlikningsgrunnlag. Vi ba derfor respondentene om å *estimere målgruppens fravær sammenliknet med andre deltakere med rett og plikt*. Også kartleggingen av *tiden kommunene bruker på å gi et tilbud*, gir interessante data om andel deltakere som får mulighet til å delta i ordningene. Vi vurderer at det samlede datatilfanget gir nyttig kunnskap med god validitet og reliabilitet om deltakelse og tilbud i et lite kartlagt felt. Dette gir en retning for videre kvantitative analyser når data fra Nasjonalt introduksjonsregister igjen foreligger. Avslutningsvis vil vi bemerke at de data som nå foreligger om deltakelse i norskopplæringen for asylsøkere, blant annet i IMDIs egne årlige statistikkrapporteringer, bærer preg av måleutfordringene skissert innledningsvis i avsnittet og dermed gir et lite dekkende bilde av deltakelse. En måte å sørge for data med større reliabilitet vil kunne være å ta utgangspunkt i et lengre tidsintervall (flere år) og se antall asylsøkere som har deltatt i opplæringen i en kommune i dette tidsintervallet i forhold til hvor mange personer kommunen har fått utbetalt tilskuddsmidler for innenfor samme tidsintervall. Dette vil til en viss grad kunne bote på den «lekkasjen» i deltakelse en finner i begge ender av ordningen. Dette var data vi la opp til å få gjennom vår egen breddekartlegging, men her så vi altså utfordringer med NIR ikke gjorde dette mulig på måletidspunktet.

### 3.4 Kvalitative casestudier

I etterkant av surveyen gjennomførte vi fire casestudier i henholdsvis Porsgrunn, Førde, Trondheim og Lødingen. Målet med den kvalitative delen var å gå dypere inn i ulike aktørers erfaringsbakgrunn og hente ut deres kunnskap og refleksjoner rundt ordningene. Med denne kombinasjonen oppnås en viktig kvalitetssikring av, og en bredere fortolkningsramme rundt, den kvantitative studien. Den kvalitative studien vil også gi et bedre grunnlag til å drøfte og vurdere hvordan kommunene skal kunne opprettholde og videreutvikle et kvalitativt godt opplæringstilbud blant annet i lys av den sterke økningen i asylankomster.

### 3.4.1 Utvelgelse av case

I utgangspunktet er det svært mange potensielle variabler en kan ta hensyn til ved utvelgelse av case. Kriteriene for utvelgelse av case her ble gjort i samråd med ressursgruppen, og er basert på likhet langs noen sentrale variabler og variasjon langs andre. For eksempel har vi ønsket at en variasjon i geografiske og strukturelle forhold knyttet til kommunen (som størrelse, sentralisering, landsdel) da dette vil kunne gi ulike lokale rammebetingelser for organiseringen av tilbudet. Samtidig har det vært viktig at kommunene har hatt en viss erfaring med å tilby norskopplæring til denne gruppen og til en viss grad opplever en økning i antall deltakere. I oppdragsdokumentet lå det til grunn at fokuset skulle være på ordinære mottak.

Følgende kriterier ble vektlagt i utvelgelsen av case:

Faktorer som er felles for casene:

- a. Kommunen har minst noen års erfaring som vertskommune for et ordinært asylmottak
- b. Kommunen har hatt en økning i antall asylsøkere bosatt i kommunen siden august
- c. Opplæringsstedet er kommunalt eller interkommunalt

Faktorer hvor casene varierer:

- d. Landsdel
- e. Størrelse basert på befolkning
- f. Sentralitet

Når det gjelder størrelse og sentralitet tok vi utgangspunkt i inndeling benyttet i surveyen som beskrevet tidligere, men la til en storbykategori, det vil si en kommune med innbyggertall høyere enn 50 000. Når det gjelder sentralitet, opererer SSB med 4 kategorier. Her har vi ikke ønsket å dekke alle, men sørge for at casekommunene hadde en viss spredning på dette punktet.

Faktorer knyttet til mottaket utover at det er snakk om ordinære mottak ble ikke tatt med som utvalgs-kriterier (f.eks. om det er sentralisert eller desentralisert), men casene vil også variere på dette området. At fokuset er på tilbudet til beboere i ordinære mottak betyr imidlertid at tilbudet til de mellom 16 og 18 år bare i begrenset grad blir opplyst selv om disse også i utgangspunktet omfattes av

ordningen. Tre av casene valgt har imidlertid også mottak for enslige mindreårige (Lødingen, Førde og Posgrunn).

### 3.4.2 Kvalitative intervjuer

Semi-strukturerte intervjuer ble gjennomført med ulike aktører i de utvalgte case-kommunene, og bestod av en kombinasjon av personlige intervju og fokusgruppeintervju. Dette hadde sammenheng med at det varierte mellom kommunene hvor mange som var relevant å snakke med og i hvor stor grad det var mulig å samle dem. Intervjuene var rettet mot tre ulike aktørgrupper, og i den grad det ble benyttet fokusgruppeintervju bestod disse av personer innenfor samme aktørgruppe.

Følgende aktørgrupper og antall personer ble intervjuet:

- Opplæringssentre i fire case: 9 personer
- Asylmottak i tre case: 6 personer
- Kommuneledelse i tre case: 5 personer

I utgangspunktet ønsket vi å snakke med personer tilknyttet asylmottak, opplæringssentre, og kommuneledelse, inkludert noen som hadde oversikt over den økonomiske siden, i alle casene. Av ulike årsaker lot dette seg ikke gjøre, slik at vi har ikke intervjuet personer knyttet til asylmottaket i Førde og kommuneledelsen i Lødingen. Vi har i tillegg gjennomført telefonintervju med statlig ansatte i IMDi og UDI i etterkant av casene.

Vi har ikke anonymisert casene, men har anonymisert informantene. Det innebærer blant annet at vi ikke knytter sitater til spesifikke case og posisjoner utover å spesifisere hvilken aktørgruppe de tilhører. Det vil si at informantene fra opplæringssentrene er gitt et nummer og oppgis som «Informant VO1, VO2 ... VO9». Informantene fra asylmottak er tilsvarende oppgitt som «Informant A1, A2...A6» og kommuneledelse «Informant K1, K2 ... K5». Vi har valgt ikke å oppgi hvilke opplæringssentre vi intervjuet i de eksplorative intervjuene. Disse oppgis som «Informant E1 ... E3».



### 3.4.3 Presentasjon av casene

#### *Lødingen kommune*

Lødingen i Nordland er med sine 2179 innbyggere den minste av de fire casekommunene. Kommunen er klassifisert som en av de minst sentrale kommunene (sentralitetskategori 0 i følge SSBs sentralitetsstandard). Kommunen hører inn under IMDi region Nord, som dekker fylkene Nordland, Troms og Finnmark.. Lødingen er både vertskommune for asylmottak og bosettingskommune.

#### Mottak

Lødingen mottakssenter ble opprettet i 2008 og hadde ved utgangen av 2015 212 beboere, en økning fra 137 beboere i januar 2015. 1.september 2015 startet driftsoperatør Hero en avdeling for enslige mindreårige asylsøkere, lokalisert i nærheten av det ordinære mottaket, med plass til 40 beboere. Mottaket opplevde en topp i oktober, med 276 beboere. Mottaket er desentralisert og disponerer ti hus i ulike størrelser i tillegg til hovedbygget. Det er foreløpig ikke planer om å opprette flere mottaksplasser i kommunen. Beboere på mottaket ble i perioden undersøkelsen foregikk bosatt i region øst.

#### Bosetting<sup>29</sup>

Antallet bosatte flyktninger i Lødingen har lagt relativt stabilt de siste fem årene. I 2011 bosatte kommunen 8 flyktninger, siden har antallet vedtatte bosatte lagt på 10 personer årlig fram til 2015. Antallet bosatte er noe lavere enn IMDi anmodninger, som har lagt på 15 personer årlig i samme periode. Også i 2016 har kommunen vedtatt å bosette 10 flyktninger, halvparten av antallet IMDi har anmodet kommunen om å ta i mot.

#### Kommunal organisering av voksenopplæringen

Voksenopplæringen i Lødingen er organisert sammen med Lødingen ungdomsskole under kommunalenhet Oppvekst II. Enheten er underlagt ansvarsområdet til kommunalsjef for oppvekst, hvor også integreringskontoret er organisert. Høsten 2015 økte antall elever fra 100 til 170 og antall lærere fra 6 til 13. Det innebærer at situasjonen med å leie kontor og klasserom på ungdomsskolen ble utilstrekkelig, og kommunen kjøpte bygget Lødingen videregående skole tidligere hadde vært i fra fylkeskommunen i januar 2016 for blant annet å huse voksenopplæringen.

---

<sup>29</sup> Tallene for bosetting for alle casene er hentet fra IMDi «Bosetting av flyktninger 2014–2019» og «Anmodnings- og vedtakstall for bosetting av flyktninger», oppdatert 05.04.2016. <http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/anmodning-og-vedtak/>

Voksenopplæringen tilbyr opplæring i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere og asylsøkere.

### *Førde kommune*

Førde har 12613 innbyggere og klassifiseres som en mindre sentral kommune, beliggende i Sogn og Fjordane. Førde inngår i IMDi's region vest som i tillegg til Sogn og Fjordane omfatter Hordaland og Rogaland fylker. Førde er både bosettingskommune og vertskommune for asylmottak.

### Mottak

Førde har per i dag et ordinært asylmottak, Førde mottakssenter, som ble etablert i 2002. Mottaket har hatt en kapasitet på 120 faste og 50 variable plasser, men i oktober 2015 ble kapasiteten utvidet til 210 ordinære plasser.<sup>30</sup> 1. oktober 2015 startet mottaket også en midlertidig avdeling for enslige mindreårige asylsøkere med 38 faste plasser. Driften er sentralisert og mottaket ligger på Bergum, ca. en kilometer fra Førde sentrum. Driftsoperatør er Hero. I desember 2015 hadde Førde mottakssenter 201 beboere, en økning fra 131 beboere i januar samme året. I tillegg til disse mottaksplassene hadde Norsk Mottaksdrift, på tidspunktet for undersøkelsen, søkt om å få opprette 160 mottaksplasser i Førde i 2016.

### Bosetting

Førde bosatte 56 flyktninger i 2015. Dette var mer enn anmodningen fra IMDi om å ta i mot 35 flyktninger, og mer enn en dobling siden 2011, da kommunen bosatte 25 flyktninger. Mellom 2012 og 2015 lå antallet vedtatte bosatte flyktninger stabilt på 20 personer årlig. I inneværende år har kommunen vedtatt å bosette 46 flyktninger, noe færre enn IMDi's anmodning om å ta i mot 55 personer.

### Kommunal organisering av voksenopplæringen

Førde norsksenter er kommunens tjeneste for bosetting av flyktninger, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Senteret er organisert som en egen tjenesteenhet under kommunalsjef for barnehage og skole, og hadde pr desember 2015 om lag 230 deltakere i norskopplæringa og 17 lærere. Senteret er lokalisert to km utenfor Førde sentrum. Førde norsksenter tilbyr også opplæring til personer i kommunene Jølster, Naustdal og Gaular, inkludert beboere ved Jølster ordinære asylmottak.

---

<sup>30</sup> <http://www.nrk.no/sognogfjordane/han-tek-imot-98-fleire-asylosokarar-1.12583115>

## *Porsgrunn*

Porsgrunn kommune ligger i Telemark og inngår i IMDi region sør, som omfatter Telemark og Agder-fylkene. Kommunen hadde 35 377 innbyggere ved utgangen av 2015 og kan klassifiseres som en stor mellomstor kommune (jf. vår definisjon av kommunestørrelse), beliggende innenfor sentralitetsnivå 2 (noe sentral kommune) i henhold til SSBs sentralitetsstandard. Porsgrunn er både vertskommune for asylmottak og bosettingskommune.

### Mottak

Porsgrunn har vært vertskommune for asylmottak siden 2009. Frem til november 2015 hadde Porsgrunn mottak en kapasitet på 120 plasser. Som en følge av økt tilstrømning av asylsøkere til Norge i løpet av 2015, inngikk driftsoperatør Fossnes mottaksdrift avtale med UDI om å øke kapasiteten til 180 plasser i løpet av november måned. Antall beboere ved utgangen av november var 175. Dette innebar en økning på 56 personer siden januar 2015. Driften av mottaket er desentralisert, noe som innebærer at beboerne har en tilnærmet normal boform, boende i vanlige utleieboliger innleid av selskapet.

I tillegg til Porsgrunn mottak ble det i januar 2016 opprettet et kommunalt drevet mottak for enslige mindreårige asylsøkere (15–18 år) i Vallermyrene leir. Mottaket har kapasitet til å ta i mot inntil 50 personer. Vallermyrene mottak drives av det kommunale foretaket Keops og driftsavtalen er inngått for 3 år.

UDI hadde også, på undersøkelsestidspunktet, fått tilbud fra private aktører om å starte ytterligere tre mottak i Porsgrunn, med henholdsvis 190, 120 og 80 plasser. Med de 50 nye mottaksplassene som allerede er etablert på Vallermyrene, kan det samlet derfor komme over 400 nye asylsøkere i kommunen i løpet av 2016.

### Bosetting<sup>31</sup>

I perioden 2011–2015 har antallet bosatte flyktninger i Porsgrunn lagt rimelig stabilt på mellom 50 og 55 personer årlig. Dette er lavere enn anmodningene fra IMDi, som har vært økende i samme periode. Kommunen har vedtatt å følge anmodningen fra IMDi om å bosette 110 personer i 2016, hvorav 30 enslige mindreårige.

---

<sup>31</sup> [http://www.imdi.no/Documents/Tall\\_og\\_fakta/Kommuneoversikt\\_bosetting.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/Kommuneoversikt_bosetting.pdf) Sist oppdatert 12.01.2016

### Kommunal organisering av voksenopplæringen

Porsgrunn kommune er organisert i tre kommunalområder: oppvekst, helse og omsorg og by- og kulturutvikling. Voksenopplæringscenteret er organisert under kommunalområdet oppvekst, sammen med blant annet barnehage, skole, kulturskole, barnevern og pedagogisk–psykologiske tjenester. Virksomhetsleder er direkte underlagt rådmannen, representert ved kommunalsjefen, og har ansvar for personal, økonomi og tjenesteproduksjon.

Voksenopplæringscenteret er videre delt inn i fire avdelinger: grunnskole, norskavdeling, spesialavdeling og tospråklig avdeling. Voksenopplæringscenteret har 52 ansatte fordelt på 34 årsverk, inkludert administrativt og merkantilt personale. Norskavdelingen har 14 ansatte. Senteret har egne lokaler sentralt i Porsgrunn.

### *Trondheim*

Trondheim kommune har 195 165 innbyggere og er den største og mest sentrale av de fire case-kommunene. Trondheim hører inn under IMDi region Midt-Norge, som også omfatter Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag. Trondheim er både bosettingskommune og vertskommune for asylmottak.

### Mottak

Trondheim mottakssenter er foreløpig det eneste asylmottaket i kommunen, og har vært i drift siden 2009. Det er et ordinært asylmottak med en samlet kapasitet på 310 plasser. I november 2015 hadde mottaket 274 beboere, en økning på 52 personer siden januar. Mottaket er delvis desentralisert, med et hovedbygg beliggende på Heimdal og 10 eksterne boliger av ulik størrelse spredt rundt i kommunen. Driftsoperatør er Hero.

I tillegg hadde UDI, på undersøkelsestidspunktet, mottatt tilbud om opprettelse av til sammen 1 700 nye mottaksplasser i Trondheim kommune i løpet av 2016, fordelt på fem mottak. Alle tilbyderne er private aktører.

### Bosetting

Antallet bosatte flyktninger i Trondheim kommune har økt hvert år de siste fem årene. I 2011 tok kommunen i mot 210 flyktninger, i 2015 hadde antallet økt til 450. Det tilsvarte mer enn en dobling siden 2011, og en økning på mer enn 40 prosent bare sammenlignet med året før. Kommunen overoppfylte også anmodningen fra IMDi om å ta i mot 300 flyktninger i 2015. I 2016 har kommunen vedtatt å bosette 650 flyktninger, hvorav 160 er enslige mindreårige.

### Kommunal organisering av voksenopplæringen

Enhet for voksenopplæring (EVO) i Trondheim kommune ligger under kommunaldirektør for Helse og velferd, sammen med Kvalifiseringssenteret for innvandrere (INN), NAV sosialtjeneste, Helse- og velferdskontorene og Flyktningshelsetjenesten. Enhetsleder for voksenopplæringen har et ansvar for å nå kommunens resultatmål for introduksjonsprogrammet, så vel som resultatmålene for norskopplæringen. Dette er formalisert i enhetslederens lederavtale og i virksomhetsavtalene.

EVO tilbyr opplæring til personer i kommunene Trondheim, Klæbu og Malvik, og har i dag rundt 1400 elever. Enheten gir norskopplæring og opplæring i samfunnskunnskap, og har eget opplæringstilbud i norsk og samfunnskunnskap til asylsøkere. Det tilbys også tilrettelagte norskkurs for personer med fysiske eller psykiske utfordringer som vanskeliggjør vanlig klasseromsundervisning. I tillegg gir enheten noen supplerende tiltak som valgfag, opplæring rettet mot opptakskravet til høyere utdanning (Bergenstest) og andre kvalifiserende kurs. Videre tilbyr EVO grunnskoleopplæring, med undervisning 28 timer i uken. Norskopplæringa er lokalisert i ulike bygg, med til dels stor avstand mellom dem. Norskopplæringen spor 1 og norskopplæring til asylsøkere holder til på Flatåsen og har en egen avdelingsleder i 100 % stilling. Norskkurs spor 2 og 3 er samlokalisert med hovedadministrasjonen i Mellomveien.

## Kapittel 4 Omfang og organisering av norskopplæring for asylsøkere

### 4.1 Innledning

En av hovedproblemstillingene for denne rapporten er hvorvidt norskopplæringen har tilstrekkelig kvalitet og omfang slik at den enkelte har utbytte av å delta og at de som får oppholdstillatelse får en god start på opplæringsløpet. I dette og neste kapittel kartlegges og drøftes organisering av og innhold i opplæringen for henholdsvis norsk for asylsøkere som venter på vedtak og norskopplæring med samfunnskunnskap for personer i asylmottak som har fått oppholdstillatelse. Spørsmålet om kvalitet i norskopplæringen vil her hovedsakelig sees i lys av de målene og kravene myndighetene har satt for opplæringen, men formålet er også å vurdere om disse virkemidlene er tilstrekkelige til å sikre god kvalitet. Kartleggingen av den praktiske tilretteleggingen for deltakelse i ordningen og det samarbeidet som pågår mellom aktørene i feltet er samlet i kapittel 6, da dette er forhold som i stor grad gjelder begge ordningene.

Som vi pekte på i kapittel 2 har innvilgelsesprosenten i realitetsbehandla asylsøknader hos UDI vært høy de siste årene. Det tyder på at for relativt mange vil ordningen med norskopplæring for asylsøkere reelt være første del av et lengre opplæringsløp. Når det gjelder tilbudet til asylsøkere som venter på svar på sin asylsøknad, så har, som tidligere beskrevet, ikke vertskommuner for mottak plikt til å tilby norskopplæring. Hvis kommunene får tilskudd til norskopplæring må de imidlertid sørge for at alle i målgruppen får tilbudet. *Alle vertskommunene i utvalget vårt har valgt å tilby norskopplæring til asylsøkere.*<sup>32</sup> I tillegg oppgir 74 av opplæringsssentre som har svart på surveyen at de tilbyr norskopplæring til asylsøkere.<sup>33</sup> Dette tyder på at norskopplæring for asylsøkere er viktig sett fra kommunenes perspektiv – en slutning som underbygges i de kvalitative intervjuene med kommuneledelse i case-kommunene. Samtidig ser vi at det er stor variasjon i hvordan kommunene velger å organisere opplæringen og hvilke opplæringstilbud som gis målgruppen. Dette er mulig da dagens regelverk gir kommunene relativt stort handlingsrom når det gjelder innholdet i opplæringen som tilbys. Det er imidlertid ikke bare variasjoner mellom kommunene. Vi ser at organisering og tilbud i opplæringen også endres fortløpende ved det enkelte opplæringsssenter.

---

<sup>32</sup> Her er det nok imidlertid kunne være en selvseleksjon som gir en skjevhet i undersøkelsen.

<sup>33</sup> 54 av disse var opplæringsssentre i vertskommuner per 31.12.2014. Dette utgjorde nesten 85 prosent av antallet vertskommuner som besvarte surveyen. I tillegg var det 20 opplæringsssentre som ikke var vertskommune som svarte at de ga et tilbud til asylsøkere.

Opplæringstilbudet er slik kjennetegnet av *fleksibilitet* og *hyppige endringer*. Dette er i tråd med hva Vox fant i sin kartlegging av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap generelt (Birkeland mfl. 2015).

Kapittelet er bygd opp på følgende måte: Først presenterer vi resultatene fra breddekartleggingen av organiseringen og omfanget på den opplæringen som gis. Deretter ser vi hvordan casestudien kan belyse og utdype de temaene som her kommer opp. Til slutt kommer vi inn på hvordan ulike lokale aktører (kommuneledelse, opplæringscentre og asylmottak)  *vurderer* kvaliteten og utbyttet av tilbudet både for individ og samfunn.

## 4.2 Organisering av opplæringstilbudet – survey

Tilskuddsordningen for norskopplæring til asylsøkere i mottak stiller i utgangspunktet få formelle krav til organiseringen (oppstartstidspunkt, klasseorganisering) og omfang (timer per uke) for opplæringen. Det heter imidlertid i Rundskriv 04/2016 som fastsetter retningslinjer for tilskudd til norskopplæring at opplæringen skal følge norskdelen av Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og ta utgangspunkt i deltakerens forutsetninger og behov. Formålet med å legge lærerplanen til grunn for opplæringen er at dette skal bidra til kontinuitet i opplæringen for de som får oppholdstillatelse og går over til norskopplæring etter introduksjonsloven. I rundskrivet heter det også at IMDi forventer at opplæringen organiseres slik at asylsøkeren får mulighet til å gjennomføre 175 timer norskopplæring før det treffes endelig vedtak i asylsaken, og anbefaler at norskopplæringen for asylsøkere organiseres sammen med norskopplæringen for voksne innvandrere. Tidligere rundskriv har også presisert at dette bør skje så snart som mulig etter at de er kommet til kommunen og at de statlige myndighetene ser det som rimelig at norskopplæringen for asylsøkere samorganiseres med norskopplæringen for voksne innvandrere.<sup>34</sup>

I breddekartleggingen har vi vært interessert i å undersøke hvorvidt og hvordan opplæringen for asylsøkere følger lærerplanen. Læreplanen bygger på prinsippet om tilpasset opplæring. Med andre ord skal organisering, innhold og valg av metoder ta utgangspunkt i den enkelte deltakers behov og forutsetninger. Vi ønsket å se nærmere på i hvilken grad norskopplæringscentrene legger prinsippet om tilpasset opplæring til grunn for norskopplæringen for asylsøkere. Videre ønsket vi å finne ut hvilke former for individuell tilpasning og differensiering som kjennetegner

---

<sup>34</sup> Se f.eks. rundskriv A-20/2007 Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere i mottak.

opplæringen som gis, samt hvilke kompetanse lærerne som underviser asylsøkere har. Vi har også vært opptatt av å kartlegge hvor raskt asylsøkerne kommer i gang med opplæringen og hvor intenst tilbudet de får er.

#### 4.2.1 Tilpasset opplæring

Læreplanen legger flere føringer for hvordan undervisningen skal organiseres for sikre mest mulig tilpasset undervisningen. For å imøtekomme det store spennet i deltakergruppens forutsetninger og opplæringsbehov legger læreplanen opp til en inndeling i tre spor med ulik tilrettelegging og progresjon. Opplæringen i de ulike sporene skal ta utgangspunkt i deltakernes forutsetninger, noe som innebærer at tempo og progresjon i opplæringen vil være ulik for de tre sporene. Deltakernes erfaring med å bruke skrift som redskap for læring, tidligere skolegang og morsmål er sentrale kriterier ved tildeling av spor. Spor 1 er tilrettelagt for deltakere som har liten eller ingen skolegang. I den reviderte lærerplanen fra 2012 er dette sporet delt inn i en alfabetiseringsmodul for grunnleggende lese- og skriveopplæring og i ordinær språkopplæring på spor 1. Opplæringen har langsom progresjon. Spor 2 er tilrettelagt for deltakere som har en del skolegang, og har middels progresjon. Spor 3 er tilrettelagt for deltakere som har god allmennutdanning, og har rask progresjon.

Opplæringen skal også ivareta de store individuelle forskjellene innenfor hvert spor, og deltakerne skal ha mulighet til å skifte til en raskere eller langsommere progresjon underveis. Lærerplanen operer her med fire ulike språkferdighetsnivåer: elementært (A), selvstendig (B) og avansert nivå (C). Hvert av de overordnede nivåene er igjen delt inn i to, og beskriver mål for ferdigheter som lytte, snakke, samtale, lese og skrive. Disse fungerer som veiledende nivå ved avslutning av de ulike sporene. For eksempel er veiledende nivå for avslutning av opplæring på spor 1 nivå A2 eller B1 når det gjelder muntlige ferdigheter og nivå A1 eller A2 når det gjelder skriftlige ferdigheter. Veiledende nivå for avslutning av opplæring på spor 3 er nivå B1 både for muntlige og skriftlige ferdigheter.

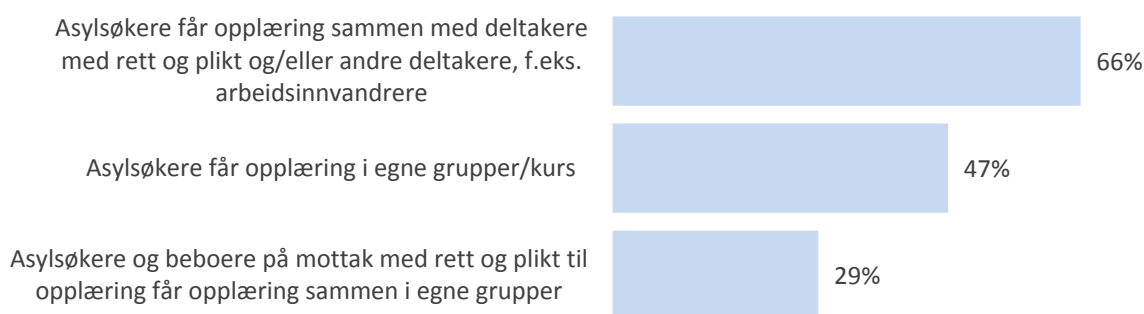
I den nye læreplanen er det også tilrådt å bruke morsmålet i opplæringa. Morsmålsstøtte er her en måte å ivareta prinsippet om tilpasset undervisning (Alver 2013). I voksenopplæringen ser en særlig behovet for morsmålsopplæring for deltakere med liten eller ingen skolegang. For disse er det særlig utfordrende å lære seg å lese og skrive på et språk de ikke kjenner. Utover dette sier læreplanen lite om hvordan norskopplæringen bør organiseres, og det er i stor grad opp til det enkelte opplæringscenteret å finne en egnet organisering.



### *Blandede grupper eller egne grupper for asylsøkere?*

For å få en større forståelse av hvordan opplæringssentrene forsøker å tilpasse undervisningen, er det først interessant å se hvorvidt opplæringssentrene gir opplæring til asylsøkere i egne grupper, eller sammen med andre deltakere. Dette vil kunne ha konsekvenser for i hvilken grad opplæringen kan tilpasses.

I Vox sin kartlegging av organiseringen av opplæringen i norsk- og samfunnskunnskap, framgår det at flertallet av de kommunale opplæringsstedene finner det unaturlig å foreta et skille mellom ulike grupper av deltakere basert på rettighet (Birkeland mfl. 2015). Norskopplæring blir sett på som ett felt som inkluderer både «asylsøkernorsk», norskopplæring for deltakere på introduksjonsprogram og andre deltakere med rett og/ eller plikt og øvrige betalingsdeltakere. I TNS Gallup sin kartlegging av norskopplæring for asylsøkere fra 2011 oppga imidlertid et flertall (59 prosent) av de opplæringsansvarlige at de ga undervisningen av asylsøkere i egne grupper. Våre resultater er mer i tråd med Vox sin kartlegging. Overordnet finner vi imidlertid at opplæringssentrene i utvalget velger forskjellige løsninger for klasseorganisering, og at organiseringen synes å være fleksibel og i stadig endring ved det enkelte opplæringscenter.



*Figur 4.1: Får asylsøkere opplæring i egne grupper, eller går deltakerne sammen med andre deltakere? Opplæringssentre. N=68*

Figur 4.1 viser resultatene fra surveyen til opplæringssentrene. Opplæringssentrene kunne her krysse av for flere alternativ. Vi ser at 47 prosent organiserer opplæringen for asylsøkere i egne grupper, mens 66 prosent gir asylsøkere opplæring sammen med andre deltakere. En stor andel av de som oppgir at de gir asylsøkere opplæring i egne grupper, oppgir dermed også at de gir målgruppen opplæring i blandede grupper. Med andre ord *sameksisterer ulike former for klasseorganisering* ved opplæringssentrene. Dette gjelder for øvrig også så godt som alle som har oppgitt at «Asylsøkere og beboere på mottak med rett og plikt til opplæring får opplæring sammen i egne grupper».

Når vi undersøker sammenhengen mellom kommunestørrelse og type organisering finner vi en sterk sammenheng, der andelen med egne grupper (egne grupper og/eller kurs) for asylsøkere øker med kommunestørrelse. 68 prosent av de store kommunene har organisert opplæringen for asylsøkere i egne grupper, mens bare 27 prosent av de små kommunene gjør det samme (se vedlegg tabell 4.1).

Kartleggingen tyder som nevnt på at *opplæringssettene opererer med en stor grad av fleksibilitet i organiseringen av opplæringen*. Som en respondent skriver i en kommentar til spørsmålet i breddekartleggingen: «*Vi har kurs der bare beboere på mottaket deltar, og vi har kombinasjonskurs der deltakerne er delt inn etter spor og nivå*» (åpent felt). Andre kommentarer fra respondentene tyder på at opplæringssettene tilpasser antallet kurs som avholdes til antall deltakere i ulike målgrupper på ulike tidspunkt, og at hvorvidt det er egne eller ulike grupper slik varierer. Sitatene under kan illustrere dette:

«Egne kurs bare for asylsøkere, startet vi med i desember 2015. Disse kursene har 6 t/u og er planlagt å ha en varighet over ca. 1 år. Tidligere hadde vi asylsøkere og andre deltakere i samme grupper» (åpent felt).

«Vi har blandede grupper generelt. På grunn av stor pågang i siste halvdel av 2015 har vi hatt en gruppe med bare asylsøkere. Vi har fire planperioder per år» (åpent felt).

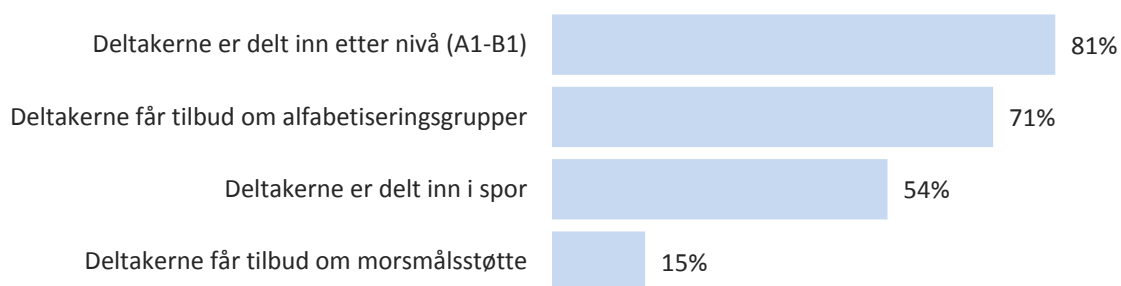
Dette bildet ble også bekreftet i casestudien (se 4.3).

### *Differensiering og andre tilpasninger*

I surveyen til opplæringsstedene spurte vi både om opplæringen til asylsøkere bygde på Lærerplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og hvordan det legges til rette for individuell tilpasning og hvordan opplæringen differensieres. Alle respondentene oppgir at opplæringen er bygd på læreplanen. Figur 4.2 viser resultatene når det gjelder tilpasningen og differensieringen de ulike settene gjør. Svarkategoriene tok utgangspunkt i de elementene beskrevet i læreplanen redegjort for ovenfor, altså spor, nivå, morsmålsstøtte og alfabetiseringsgrupper.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Svaralternativene omfatter ulike former for tilpasning, og ikke bare differensiering. Etter drøfting med Vox og pilotering i eksplorative intervjuer fant vi likevel at spørsmålsformuleringen gav mening i feltet. Vi har her også prioritert å se på hvordan tilbudet overordnet organiseres, og ikke gått inn på tilpasning i selve opplæringen gjennom bruk av ulike arbeidsmåter og læremidler. Dette ble til en viss grad berørt i casestudiene. Der kom vi også inn på gruppestørrelse.



Figur 4.2: Hvordan er opplæringen for asylsøkere differensiert?<sup>36</sup> Opplæringssentre. N=74

Som figuren over viser, oppgir rundt 54 prosent at deltakerne er delt inn i spor, mens 81 prosent av opplæringssentrene oppgir at deltakerne er delt inn i nivå. 71 prosent oppgir at deltakerne får tilbud om alfabetiseringsgrupper. Andelen som får tilbud om morsmålsstøtte er imidlertid liten.

Vi undersøkte også om det var forskjeller mellom små, mellomstore og store kommuner (se inndeling i kapittel 3) og fant at graden av individuell tilpasning og differensiering av undervisningen varierer med kommunestørrelse. Særlig gjelder dette graden av sporinndeling. Mens bare 18 prosent av opplæringssentrene i de små kommunene oppgir at de deler deltakerne inn i spor, er tilsvarende andel i de store kommunene 68 prosent. Også når det gjelder tilbud om alfabetiseringsgrupper er det betraktelig flere mellomstore og store kommuner som oppgir å tilby dette. Det er interessant å se en tendens til at de mellomstore kommunene oppgir å ha det mest tilpassede tilbudet (se vedlegg, tabell 4.2).

Det er også interessant å se disse tallene i lys av kartleggingen Vox gjorde i 2015 av hvordan kommunene organiserte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, da med fokus på de med rett og plikt, deltakere i introduksjonsordningen og betalende (Birkeland mfl. 2015). Her ser vi at det er store likheter mellom hvordan tilbudet tilpasses for asylsøkere og for deltakere med andre rettigheter til norskopplæring, med unntak av morsmålsstøtte. Andelen respondenter som oppgir at de tilbyr tospråklige lærere som morsmålsressurs i norskopplæringen i Vox sin kartlegging er 21 prosent, mot 15 prosent som oppgir at de gir tilbud om morsmålsstøtte til asylsøkere i vår studie. Når det gjelder andelen som oppgir at de tilbyr egne alfabetiseringsgrupper er dette ganske likt (ca. 70 prosent). Vox sin kartlegging, som

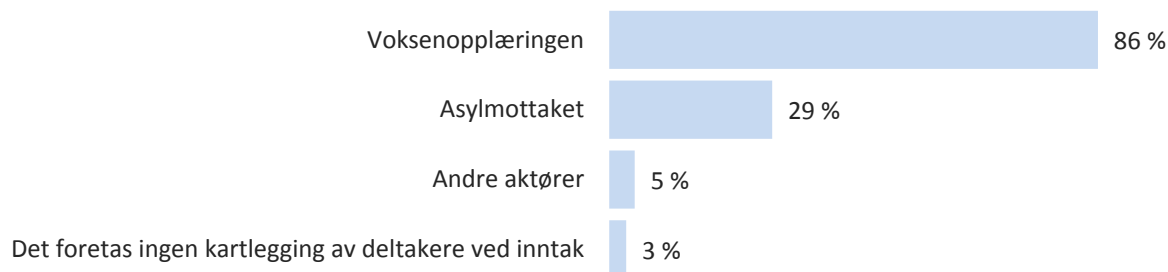
<sup>36</sup> En mulig svakhet ved dataene er at respondentene ikke hadde anledning til å krysse av for en kategori som kunne fange opp hvorvidt tilbudet *ikke* er differensiert på noe vis. Respondentene hadde imidlertid anledning til å hoppe over spørsmålet. Det var kun fem prosent av respondentene som ikke besvarte spørsmålet. Vi vet imidlertid ikke om dette betyr at de ikke tilpasser undervisningen eller om de har hoppet over spørsmålet av andre grunner.

vår, viser også at det er vanlig å organisere både etter spor (60 prosent) og på tvers av spor (55 prosent), og at det er en større utfordring å dele inn i spor for små kommuner med få deltakere. Når det gjelder asylsøkere ser det ut til at inndeling etter nivå er den vanligste måten å tilpasse undervisningen, uavhengig av om det inndeles i spor.

### *Inntakskartlegging*

For å muliggjøre tilpasning av opplæringen er det nødvendig å kartlegge deltakerens bakgrunn, opplæringsbehov og framtidsplaner. I henhold til Lærerplanen kan kartleggingen bestå av en samtale, eventuelt med tolk. Gjennom kartleggings samtalen er målet å få fram opplysninger blant annet om utdanningsbakgrunn, yrke og arbeidserfaring, kunnskaper i fremmedspråk og digitale basisferdigheter. Lærerplanen spesifiserer at ferdighetstester i morsmål, norsk og eventuelle fremmedspråk også kan inngå i kartleggingen. Slike tester gir et bilde av deltakerens forutsetninger for å lære norsk.

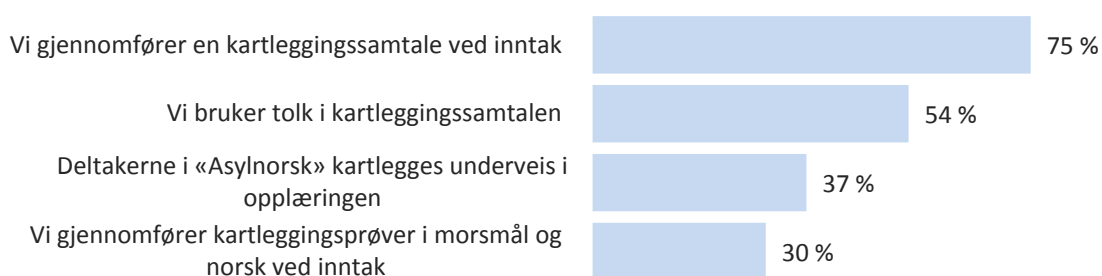
Vi ønsket å vite noe om hvorvidt og eventuelt *hvilke aktører* som gjennomfører kartleggingen av asylsøkere ved oppstart (se figur 4.3). Respondentene kunne krysse av på flere alternativ.



*Figur 4.3 Hvem foretar kartleggingen av asylsøkere ved inntak? Opplæringssentre. N=66*

Figuren viser at så godt som alle respondentene oppgir at det skjer en kartlegging av asylsøkere ved inntak. *86 prosent av opplæringssentrene oppgir at de selv foretar kartleggingen av deltakerne.* Det er videre interessant å se at nærmere 30 prosent oppgir at mottaket spiller en eller annen rolle i forbindelse med kartleggingen.

For de av opplæringssentrene som oppga at de selv foretar kartleggingen, fulgte vi opp med et spørsmål om hva kartleggingen innebærer (figur 4.4).

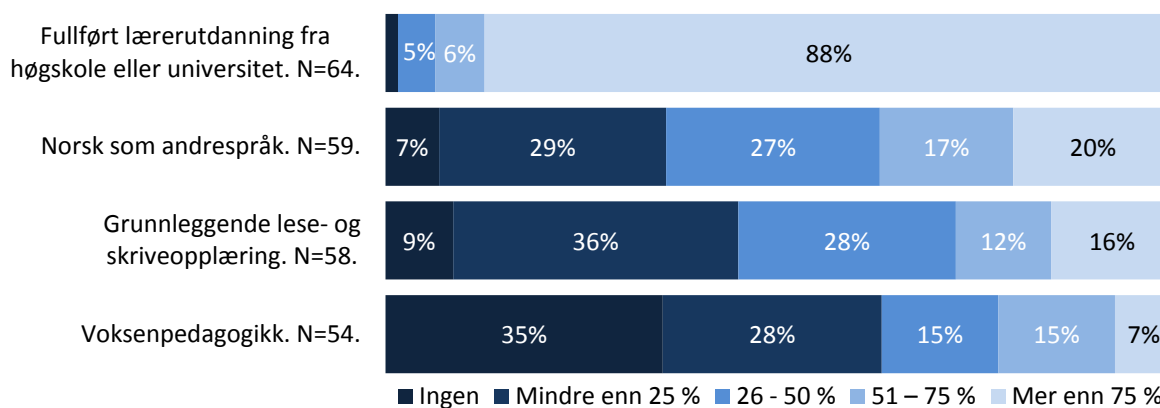


Figur 4.4: Dersom opplæringscenteret kartlegger, hvordan blir asylsøkere kartlagt ved inntak? Opplæringscentre. N=57

Vi ser at tre fjerdedeler av opplæringssentrene oppgir at de gjennomfører en kartleggingssamtale ved inntak. Casestudien og de eksplorative intervjuene gjort i forkant av surveyen nyanserer imidlertid bildet noe når det gjelder vektlegging av kartleggingen for denne gruppen sammenlignet med andre. Som en informant uttrykte det: «Men vi jobber ikke så hardt med [kartlegging] for de på asylnorsk, fordi det er så få timer. Du vet at på 250 timer, da er det ikke mer en så vidt bikket nybegynnernivå, da er de fleste på A1» (Informant E 1).

#### Lærerkompetanse

Vi ønsket også å kartlegge hvilke kompetanse lærerne som underviser asylsøkere har.



Figur 4.5: Omtrent hvor stor andel av lærerne som underviser i norsk for asylsøkere har følgende formalkompetanse? Opplæringscentre. N=54–64.

Som figur 4.5 viser, har de aller fleste lærerne som underviser i tilbudet til asylsøkere fullført lærerutdanning fra høgskole eller universitet. Nærmere 90 prosent av opplæringssentrene oppgir at mer enn tre fjerdedeler av lærerne har denne kompetansen. Vi ser også av figuren at en relativt stor andel (63 prosent) av

opplæringssettene oppgir at mindre enn halvparten av lærerne har norsk som andrespråk. Dette er i tråd med det generelle bildet på feltet. Vox (Berg 2015) finner i sin kartlegging av voksenlærernes kompetanse fra 2015 at nesten alle voksenlærerne i norsk og samfunnskunnskap har høyere utdanning og formell kompetanse i pedagogikk, men at nesten halvparten av lærerne som underviser i norsk for voksne innvandrere ikke har formell kompetanse i norsk som andrespråk. Vox fant også at det i tillegg til et behov for flere videreutdanningstilbud i norsk som andrespråk, også er et stort behov for mer kunnskap innenfor voksenpedagogikk. Det bekreftes også her, da over 60 prosent oppgir at mindre enn 25 prosent av lærerne har kompetanse i voksenpedagogikk. Figuren viser også at en stor andel (73 prosent) av opplæringssettene oppgir at mindre enn halvparten av lærerne mangler grunnleggende lese- og skriveopplæring.

*Kartleggingen her antyder også at det er sammenheng mellom kommunestørrelse og lærerkompetanse, der kompetansen i lærerstanden øker med kommunestørrelse.* Dette gjelder alle de fire kompetansetyperne vi har spurt etter. Alle opplæringssettene i de store kommunene oppgir eksempelvis at mer enn tre fjerdedeler av de som underviser asylsøkere har fullført lærerutdanning fra høyskole og universitet, mens dette gjelder kun 60 prosent av opplæringssettene i de små kommunene. Videre oppgir rundt 40 prosent av opplæringssettene i de store kommunene at mer enn tre fjerdedeler av lærerne har norsk som andrespråk, mens alle de små kommunene i utvalget oppgir at andel lærere med norsk som andrespråk er under 25 prosent. Også når det gjelder voksenpedagogikk ser vi en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og kompetanse, der andelen øker med kommunestørrelse. Tendensen er noe svakere når det gjelder grunnleggende lese- og skriveopplæring, men også her er det en større andel i de store kommunene som oppgir at mer enn tre fjerdedeler av lærerne har denne formalkompetansen. (For sammenhengen mellom kompetanse og kommunestørrelse, se vedlegg tabell 4.3, 4.4, 4.5 og 4.6).

Formell kompetanse i norsk som andrespråk og voksenpedagogikk er ikke obligatorisk for lærere som underviser voksne innvandrere i norsk. Vox (Berg 2015) har anbefalt at dette blir obligatorisk og dette er også foreslått i stortingsmelding 16 «Fra utenforskap til ny sjans Samordnet innsats for voksnes læring» (Meld St. 16, 2015–2016). Et motargument som ofte reises er utfordringene med da å skulle få tak i kvalifisert personell, særlig i en presset situasjon som nå. Dette er noe vi vil komme tilbake til i kapittel 8. Det kan imidlertid her være interessant å trekke inn erfaringene fra casestudiene. Her uttrykte alle fire opplæringsstedene tilfredshet med lærerkompetansen og tilgangen på kvalifiserte søkere ved utlysninger. Flere av casene hadde nylig hatt ansettelsesrunder i forbindelse med økt pågang og uttrykte

at de opplevde at voksenopplæringen var en attraktiv arbeidsplass. En kommenterte imidlertid at mange av lærerne kommer fra grunnskolen. Porsgrunn opplyste at de krevde norsk som andrespråk ved ansettelse. Hvis personen som ble ansatt ikke hadde det, måtte den ta det i løpet av det første halvåret. Opplæringscenteret har valgt å tilrettelegge for det og setter inn ekstra ressurser som vikarer for å få det til. Som de forklarte:

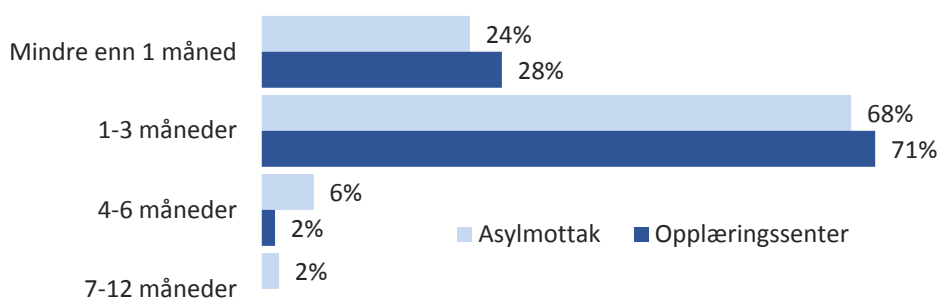
«Vi bestemte for mange år siden at sånn skal vi ha det. Og vi har hatt mange søkere. Og jeg tror det har vært med å gi oss et godt omdømme, og at folk ønsker å være her. Andre har sagt «Det er umulig å få tak i sånne lærere», men valget vårt har slått ut veldig bra for oss.»

#### 4.2.2 Oppstart og omfanget av opplæringen

Som nevnt ovenfor, framgår det av Rundskriv 04/2016 er det en forventning fra statlige myndigheter om at opplæringen organiseres slik at asylsøkeren får mulighet til å gjennomføre 175 timer norskopplæring før det treffes endelig vedtak i asylsaken. Utfordringer med å planlegge etter dette er, som beskrevet i kapittel 2, at saksbehandlingstider kan variere betydelig. Noen asylsøkere får vedtaket sitt kort tid etter intervju, mens andre må vente i mange måneder. Når dette varierer, og endrer seg så mye som det gjør, er det utfordrende å skulle utforme et opplegg i tråd med denne forventningen. Med den situasjonen som har vært nå med økte asylankomster og stort press på UDIs saksbehandlere, vil det nok kunne være en større fare for at mange blir gående og vente på svar etter at timetallet i norsk er brukt opp. Uansett, intensiteten (antall timer per uke) og hvor raskt asylsøkerne kommer i gang med opplæringen har avgjørende betydning for hvorvidt asylsøkerne har mulighet til å bli ferdig med opplæringen før det treffes endelig vedtak i deres sak.

*Hvor lang tid tar det å komme i gang med opplæringen?*

Regelverket formulerer per i dag ingen krav om hvor raskt opplæringen for asylsøkere skal komme i gang. Introduksjonsloven angir imidlertid at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for deltakere med rett og plikt til opplæring skal komme i gang senest tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om opplæring blir framsatt. Figur 4.6 viser hvor lang tid henholdsvis opplæringscenter og asylmottak mener det tar fra ankomst til opplæringen starter.



Figur 4.6: Hvor lang tid tar det fra ankomst til opplæringen starter? N = 50 (asylmottak), N=66 (opplæringscentre)

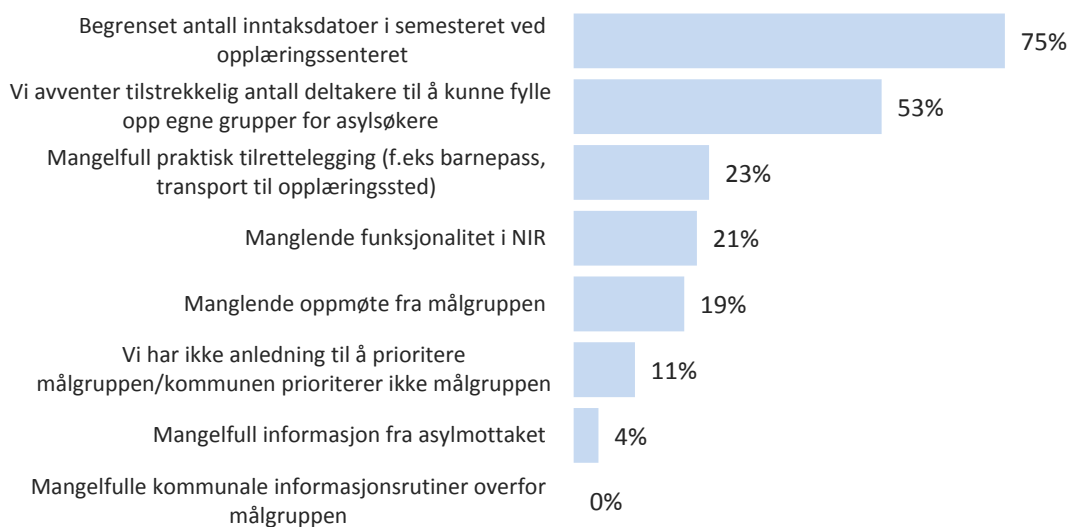
Som figuren viser er det er stort sammenfall mellom asylmottakenes og opplæringssentrenes erfaringer, og nesten alle respondentene oppgir at det tar mellom 0 og 3 måneder å komme i gang med opplæringen. 28 prosent av opplæringssentrene oppgir at det tar mindre enn 1 måned å komme i gang med opplæringen. At nesten alle oppgir at det tar mellom 0 og 3 måneder å komme i gang med opplæringen, kan tyde på at opplæringssentrene samkjører inntaket av asylsøkere med deltakere med rett og plikt til opplæring hvor en tre måneders frist for oppstart gjelder.

Breddekartleggingen viser også at asylmottakene i overveiende grad opplever at asylsøkerne på mottaket kommer raskt nok i gang med opplæringen til at de får mulighet til å gjennomføre opplæringen før det treffes endelig vedtak i asylsaken. Rundt tre fjerdedeler av asylmottakene (74 prosent) har angitt at de er helt eller litt enig i påstanden. Det er like fullt verdt å merke seg at over 20 prosent er litt eller helt uenig i at asylsøkerne kommer raskt nok i gang med opplæringen (se vedlegg A, figur 4.7).

*Hvilke faktorer kan føre til at det tar tid å komme i gang med opplæringen?*

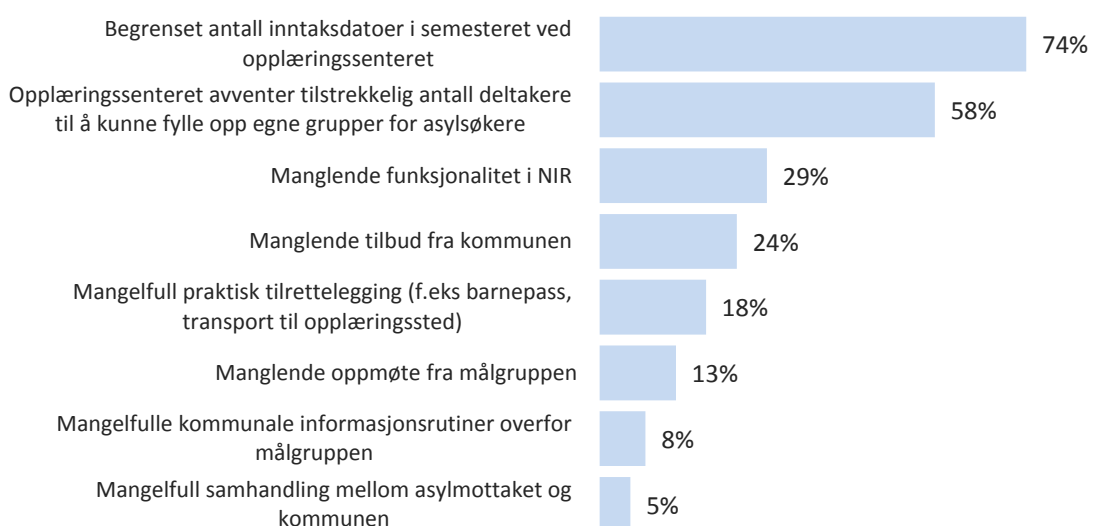
Alle respondentene som oppga at det tok mer enn 1 måned å komme i gang med opplæringen ble bedt om å oppgi de fire viktigste årsakene til at det kan ta tid å komme i gang med opplæringen. Figur 4.8 og 4.9 viser henholdsvis svarene til opplæringssentrene og asylmottakene.





*Figur 4.8: Hvilke fire av følgende faktorer har størst betydning for at det kan ta tid å komme i gang med opplæringen? Opplæringssentre. N=47*

Figuren over viser at tre fjerdedeler av opplæringssentrene oppgir at begrenset antall inntaksdatoer i semester er en av de viktigste årsakene til at det kan ta mer enn en måned å komme i gang med opplæringen. 53 prosent oppgir at en av de viktigste årsakene er at de avventer tilstrekkelig antall deltakere. I figuren under ser vi at asylmottakene i stor grad oppgir det samme.



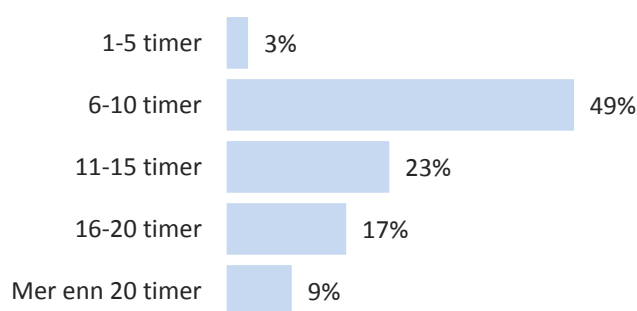
*Figur 4.9: Hvilke fire av følgende faktorer har størst betydning for at det kan ta tid å komme i gang med opplæringen? Asylmottak. N=38*

Figurene viser slik at de to klart viktigste årsakene er knyttet til hvordan opplæringssentrene organiserer opptaket, da at de har et begrenset antall inntaksdatoer eller at sentrene avventer tilstrekkelig antall deltakere til å kunne fylle opp egne grupper for asylsøkere. I Vox sin kartlegging av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap oppgir 70 prosent av opplæringssentrene at de har kontinuerlig inntak, og 25 prosent at de har faste tidspunkt for inntak (Birkeland mfl. 2015).

Manglende funksjonalitet i NIR rangerer også høyt hos begge respondentgruppene. Dette må sees i sammenheng med utfordringene som har vært i 2015 med omleggingen til nytt system (se også kapittel 3 og 7). Manglende praktisk tilrettelegging oppgis av 23 prosent av opplæringssentrene og 18 prosent av asylmottakene. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 6. Hele 24 prosent av asylmottakene oppgir også manglende tilbud fra kommunen som faktor, mens 11 prosent av opplæringssentrene oppgir at de/kommunen ikke har mulighet til å prioritere målgruppen. Dette er overraskende høyt, og det er lite i vår breddekartlegging som kan bidra til å forklare dette. I casestudiene framgår det imidlertid at økt press på opplæringstilbudet kan være en forklaring. I Lødingen har for eksempel flere deltakere medført et flyttebehov. I forbindelse med dette hadde enkelte måtte vente i to måneder før de fikk tilbud om opplæring, mens de vanligvis hadde nye inntak hver 5. eller 6. uke.

#### *Antall timer i uka*

Figur 4.10 viser at *nesten halvparten av respondentene oppgir at de tilbyr mellom 6–10 timer opplæring i uka. Svært få tilbyr mindre enn dette. Nærmere en fjerdedel av opplæringssentrene tilbyr opplæring mellom 11–15 timer i uka, mens 17 prosent tilbyr så mye som 16–20 timer opplæring i uken.*



Figur 4.10: Hvor mange timer tilbys per uke? Opplæringscentre. N=66

Med 16 timer i uka, vil det bare ta 11 uker før timetallet på 175 timer er brukt opp. I kapittel 2 så vi at median saksbehandlingstid de siste fem årene har variert mellom en topp i 2010 med 259 dager (37 uker) og en bunn i 2013 med 59 dager (8,4 uker). I 2015 var median saksbehandlingstid 135 dager (ca. 19 uker). Ventetid vil imidlertid variere individuelt, med noen som vil få raskere og seinere svar. Når median saksbehandlingstid er ca. 19 uker, vil det si at det er like mange asylsøkere som må vente lenger enn 19 uker på svar som har ventet mindre enn 19 uker. Dette illustrerer at det kan være vanskelig å beregne hvor lang tid det kan ta før det treffes endelig vedtak i asylsaken jamfør å kunne gjøre ferdig totalt antall timer, som ligger som retningslinje i rundskrivet når det gjelder omfang. Tallene tyder imidlertid også på, at med et timetall under ti timer, og med den median saksbehandlingstid som har vært, vil mange ikke ha hatt en reell mulighet til å fullføre det totale antall timer. Dette er bekymringsfullt med tanke på asylsøkernes muligheter til å lære norsk, men også med tanke på effektiv bruk av offentlige midler. Opplæring på 6–10 timer i uken innebærer at det vil ta mellom 17 og 29 uker før asylsøkeren har fått 175 timer. Gitt at semesteret varer i rundt 19 uker, vil det være vanskelig å organisere opplæringen på et semester hvis timetallet er under 10 timer i uka. Med 250 timer, tok det mellom 25 og 40 uker, og kunne da fylle opptil to semestre.

Hvis vi sammenligner disse tallene med tallene fra TNS Gallup sin kartlegging i 2011, ser vi likevel at flere nå oppgir å gi et høyere antall timer i uka. For eksempel er det en betydelig færre andel som nå oppgir å tilby under 5 timer. I TNS Gallup sin kartlegging oppga hele 30 prosent av opplæringsstedene at de tilbydde asylsøkerne under 5 timer per uke, og 32 prosent av stedene 5–9 timer. Til sammen oppga altså 62 prosent av opplæringsstedene at de tilbyr under ti timer i uken. De åpne svarene i TNS Gallup sin studie viste imidlertid at de samme opplæringsstedsene kunne operere med ulike timetall parallelt for ulike deltakere. Det viser også casestudiene våre.

Vi finner ingen entydig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall timer tilbudt, men vi ser like fullt en tendens til at små kommuner tilbyr færre timer per uke enn store kommuner. Mønsteret kommer tydeligere frem om vi bruker en dikotom variabel som skiller mellom under og over ti timer. 90 av prosent av de små kommunene tilbyr mellom 1 og 10 timer per uke, mens henholdsvis 40 og 52 prosent av de mellomstore og store kommunene gjør det samme (se vedlegg, tabell 4.7 og 4.8).

### 4.3 Organisering av opplæringstilbudet – casestudiene

Casene kan illustrere ulike måter å organisere opplæringen på, men også hvordan denne stadig endrer seg. Alle fire casene hadde på gjeldende tidspunkt egne grupper/kurs for asylsøkere, men tre av casene hadde tidligere undervist asylsøkerne sammen med andre deltakere på norskopplæringen. En av casene hadde/har egne grupper for beboere på mottak. Alle casene oppga også å praktisere en viss fleksibilitet når det gjaldt å ta hensyn til ulike behov. For eksempel var det flere av casene som særlig forsøkte å tilpasse tilbudet til analfabeter og de med høy utdanning, eller som en beskrev de som «åpenbare spor 3 deltakere», ved å overføre de til klasser for de med «rett og plikt». Dette kan sees som et eksempel på god praksis, men hadde også en potensiell ulempe da dette ofte innebærer et mer intenst opplegg med flere timer i uka. Som en av informantene på et av opplæringssentrene påpekte: «Men det er klart da går timene fort, da blir timene fort brukt opp» (Informant VO 5).

#### *Eksempler på hvordan casene organiserte opplæringen*

I *Trondheim* kjørte de stort sett egne grupper for asylsøkere, men det var avhengig av antall deltakere ved inntak. Gruppestørrelsene var på maks 20, og for våsemesteret 2016 hadde de to grupper. Våren 2014 hadde det imidlertid bare vært 5–6 asylsøkere. Det var for lite til å opprette egne grupper, og de fikk da opplæring i lag med rett og plikt-deltakere. Når de har egne grupper, er det ingen inndeling hverken i spor eller nivå, utover den tilpasningen som eventuelt gjøres av læreren innad i klassene. Uketimetallet som blir tilbudt har også variert mellom 14 og 18 timer i uka. Utgangspunktet har vært at de skulle kunne gjennomføre 250 timer på et semester. Med kuttet i totalt antall timer og strammere økonomi, legges det opp til å kjøre et lavere antall timer i uka. For asylsøkere har *Trondheim* to opptak i året, et i begynnelsen av hvert semester (januar og august). De tar inn elever som kommer noen uker ut i semesteret, men de som for eksempel kommer etter midten av februar må vente til høsten.

*Porsgrunn* oppga også at organiseringen varierte hele tiden etter hvor mange det var i målgruppen. På gjeldende tidspunkt hadde de tre grupper med norskopplæring for asylsøkere. Disse var delt inn etter skolebakgrunn. Maks antall deltakere per gruppe er 24. I tillegg hadde de en alfabetiseringsgruppe. Asylsøkerne fikk seks timer i uka fordelt over tre dager. Porsgrunn har løpende inntak.

*Førde* oppga også å ha prøvd ulike modeller, både rene mottaksgrupper og blandede grupper med bosatte og andre med rett og plikt. Nå hadde de mer og mer gått tilbake til egne mottaksgrupper. Disse blir ikke differensiert med en gang, men deles etterhvert inn i spor, men etter en noe grovere inndeling enn de med rett og plikt. Timetallet har også variert. De begynte i utgangspunktet med 15 timer i uka til alle, men har redusert tilbudet til asylsøkere. Nå fikk mottaksgruppene mellom 9 og 12 timer i uka, avhengig av stillingsprosenten til læreren. Førde har fire opptak i året (høstferien, januar, påske og august).

I *Lødingen* hadde de egne grupper for asylsøkere, og hadde nå, på grunn av et høyt antall deltakere, delt de i tre grupper etter progresjon (spor). I tillegg hadde de en alfabetiseringsgruppe som var felles med deltakere med rett og/eller plikt deltakere. Asylsøkere får 8 timer i uka, to timer hver dag unntatt onsdager. Dette gjaldt også den felles alfabetiseringsgruppen. Lødingen har vanligvis nye inntak hver 5. eller 6. uke.

#### *Grunner for valg av organisering*

Opplæringssettene i casene og i de eksplorative intervjuene i forkant av survey oppga flere grunner for hvorfor de organiserte det slik de gjorde. Ikke overraskende var usikkerhet knyttet til *antall deltakere og behovet for fleksibilitet i planleggingen* sentralt. Som to av informantene fra ulike case uttrykte det:

«Vi prøver så godt vi kan, men det er ikke så lett å få delt inn helt ordentlig. Dette er sånn, vi er ikke statisk, det er stor fleksibilitet hos oss hele tiden. Det er mange elever som skifter klasse, og elever som flytter. Og vi skal få nye, når vi nå får slått i hop klasser og frigjort lærere. Så det er hele tiden dynamikk i dette» (Informant VO 6).

«Norskopplæringstilbudet til asylsøkere svinger veldig. (...) Det er et område som må være utrolig dynamisk. Og bor folk lenge i mottak bruker de opp timene sine og så har de ikke noe mer. Vi tenker at vi løser det litt ad hoc, istedenfor at vi tenker det inn i det som er helt etablert. Det er hovedstrategien det, at vi må løse det løpende» (Informant K1)

Variasjoner i antall deltakere er ikke bare knyttet til antallet ved inntak, som sitatene viser, men også at enkelte enten får avslag eller opphold underveis slik at antallet i klassen minker underveis.

Flere av casene knyttet også valgene sine til at tilbudet til asylsøkere var «*litt på siden*», med eget regelverk og særskilte utfordringer, men også lavere prioritert. Som en informant i kommuneledelsen uttrykte det:

«Vi har et veldig fokus på de som har ordinær rett og plikt og de som bosettes i kommunen. Så asylsøkerne har vært et lite sideområde som har ruslet og gått og vi har hatt fokus på at vi ikke skal gi mer timer enn tilskuddet skal gi. Dette har vi instruert opplæringscenteret om» (Informant K 1).

At tilbudet til asylsøkerne var litt på siden ble også trukket fram som begrunnelse for både å ha egne grupper og for å tilby et mindre tilpasset opplegg. Dette kan illustreres av følgende sitater fra tre informanter fra opplæringscentre i tre ulike caser:

«Det er på en måte en egen gruppe og det er en egen livssituasjon og det har vært gjort sånn. Det er ryddig. Asylantene skal ha 250 timer og da planlegger vi egne kurs for dem» (Informant VO 1).

«De blir ikke differensiert med en gang. Men det er klart at asylsøkere får ikke den gode tilpasningen som andre vil få. Det er en rett de har hvis de ønsker det, det er ikke en plikt. Det er et tilbud de får. De fleste takker ja.» (Informant VO 6).

«Det er noen bakenforliggende tanker her også. Det er forskjell på asylsøkere og de som har fått opphold. Selv om vi legger opp norskopplæringen som begynnelse på en lang integreringsperiode, så er det noen som ikke skal være her. Og når de nå har kuttet timene, så må det være det som er tanken. Så hvilken grad vi skal bruke ressurser på de som ikke skal være her det er jo et spørsmål» (Informant VO 4).

Det ble imidlertid også trukket fram at det å ha mottak kunne være en fordel ved at det ga mer rom for fleksibilitet og tilpasning. Som dette sitatet kan illustrere:

«Det er hele tiden en vurdering dette med grupper. Vi har ulike grupper. Og det er en fordel med at vi også har «asylnorsk». Vi kan ha flere nivå, og kan lettere tilpasse. Det hadde vært mer behov for tilskudd om vi bare hadde et opplegg» (Informant K 2).

Alle informantene knyttet organiseringen også til *kapasitetshensyn*, og at de nå opplevde en *presset situasjon* grunnet økt pågang. Som en uttrykte det. «*Det dreier seg om ressurser, hvor mange lærere og rom vi har. Vi er ganske fullstappet*» (Informant VO 5).

En annen beskrev det slik:

«Vi begynte med [et høyere antall timer] til alle, men på grunn av den ekstraordinære situasjonen som er nå, som begynte i fjor vår, med så mange nye flyktninger og så mange nye bosatte, måtte vi gjøre noen endringer fordi vi har ikke nok rom. Så hvis vi ga et redusert tilbud på timer til asylsøkere, fikk vi flere grupper inn. Da kan en lærer ha to grupper» (Informant VO 6).

Flere informanter ga også uttrykk for at utfordringen ikke bare var mange nok rom, men også store nok rom, da de nå også forsøkte å legge opp til større klasser. «Å redusere tilbudet» referer her ikke til å gi mindre timer totalt, men å tilby færre

timer i uka. Samtidig vil et lavere antall timer i uka kunne medføre at flere ikke vil rekke å fullføre det totale timetallet før vedtak. Sitatene illustrer slik noen av de konkrete dilemmaene opplæringssettene opplever med den økte pågangen, og måtene de prøver å løse det på. Dette vil vi komme mer tilbake til i kapittel 8.

Det er imidlertid ikke entydig hva som er ideelt antall timer i uka. Når det gjaldt å tilby et lavere antall timer i uken og slik spre tilbudet over lengre tid, oppga flere av opplæringssettene at dette ikke bare ble gjort av ressursmessige hensyn, men først og fremst ble gjort av *hensyn til asylsøkerne og deres situasjon*, samt at dette var ønsket fra asylmottaket. Dette kan illustreres av følgende sitat fra to informanter fra opplæringssette i to ulike caser:

«Det er rett og slett fordi vi har erfart at de sitter i årevis der nede. For det er jo det samme for oss. Vi får de jo bare fortære ut. Det kan jo være det hadde vært bedre for lærerne. Jeg vet ikke. Men jeg synes for dem så er det helt horribelt at de skal bli sittende i årevis uten noe å gjøre» (Informant VO 7).

«Og så er det en avtale med asylmottaket. For å gi dem litt adspredning i uka har vi spredt det utover. De ønsker at vi skal spre det litt utover» (Informant VO 5).

Alle opplæringssettene oppga imidlertid at antall timer i uka hadde vært tema for interne diskusjoner med ulike oppfatninger og stor usikkerhet om hva som var mest fornuftig. Som to informanter fra ulike case uttrykte det:

«Vi har delte meninger vi som jobber her. Noen av våre ansatte mener at det er lurt å gi de redusert timetall fordi da har de noe å gjøre på i flere antall uker, mens andre sier det at de må få så mange timer som mulig på kortest mulig tid slik at de lærer mest mulig norsk på kortest mulig tid så de kan få praktisert norsken sin. Men det betyr jo og at når de har fullført 250 timer så får de brev fra oss om at de er ferdig» (Informant VO 6).

«Men det er jo ingen som sier hva vi skal gjøre, at vi skal undervise de så og så mange timer. For det er vi som har funnet på det her. Og noen av oss her er litt sånn at «å gud hvis de begynner å se oss i kortene, så vil de si noe om det». Men nå er jeg så sikker på at dette er lurt fordi de blir sittende så lenge. Men noen bør komme med råd til de forskjellige...» (Informant VO 7).

Formålet med tilskuddet er, ifølge Rundskriv 4/16 at asylsøkere skal tilegne seg basisferdigheter i norsk slik at de kan kommunisere på enkel norsk i mottaket og i lokalmiljøet. I tillegg vil norskopplæring bidra til at oppholdet i mottak får et positivt innhold og støtte opp om integreringen av dem som får oppholdstillatelse i Norge. Disse sitatene illustrerer at det er en viss spenning mellom det som kan oppfattes som ulike delmål for ordningen, og slik en uklarhet, eller uenighet, om hva en vil med ordningen, hvilke av delmålene som skal prioriteres. Er det trivsel i mottaket eller rask språklæring? I hvor stor grad skal dette være et aktiviseringstiltak mens de er i mottak versus begynnelsen på et lengre kvalifiseringsløp? Som vi så over, er det omtrent halvparten som enten tilbyr mer eller mindre en ti timer. Mer enn en fjerdedel tilbyr over 16 timer. Dette gir et svært ulikt tilbud, og det kan slik være

grunn til å tydeliggjøre formål og forventninger på dette området. Som påpekt ovenfor, er det en fare for at med et timetall under ti timer, og med den median saksbehandlingstid som har vært de siste årene, *vil mange ikke ha hatt en reell mulighet til å fullføre det totale antall timer*. Samtidig illustrerer situatene et dilemma ved at et mer intenst tilbud, vil mange også kunne bli boende i mottak uten et opplæringstilbud. Mottak har et ansvar for å bidra til å skape en meningsfull hverdag for beboerne gjennom blant annet å fylle det med aktiviteter. Det var imidlertid flere av våre informanter som pekte på at det var få andre tilbud som kunne erstatte norskopplæring når det gjaldt å skape trivsel.

En sentral utfordring situatene over samlet sett peker mot, er hvordan sikre en balanse mellom behovet for fleksibilitet og behovet for retningslinjer som sikrer et noenlunde likt tilbud. Dette vil vi diskutere nærmere i kapittel 7 som ser på tilskuddsordningen. Det er imidlertid her verdt å merke seg at både opplæringsssentrene og asylmottakene i casene vurderte det slik at norskopplæringen hadde en funksjon når det gjaldt alle tre delmålene, uavhengig av måten de organiserte det. Som en uttrykte det: «Det er veldig begrenset antallet timer [250 timer]. Men det gir absolutt en god start» (Informant VO4). Under vil vi komme nærmere inn på ulike aktørers vurdering av tilbudet.

#### 4.4 Aktørenes vurdering av tilbudet til asylsøkere

I tillegg til å *beskrive* organiseringen og omfanget av tilbudet, har vi også ønsket å se på hvordan ulike relevante aktører, da særlig de lokale aktørene (kommuneledelse, opplæringsssentre og asylmottak), *vurderer* kvaliteten og utbyttet av tilbudet både for individ og samfunn. Aktørene er ulikt posisjonert når det gjelder å skulle vurdere kvaliteten på opplæringen, med opplæringsssentrene som de som er tettest på. Det er likevel interessant å se hvordan norskopplæringen oppfattes av kommuneledelsen som er de som tar de overordnede beslutningene og asylmottak som er de som i hverdagen har bredest kontakt med deltakerne.

Når det gjelder kommuneledelsen, tyder både surveyen og casestudien på at de ser dette som en viktig ordning. Som nevnt innledningsvis har alle vertskommunene i utvalget vårt valgt å tilby norskopplæring til asylsøkere. I casene, når vi spurte om hvorvidt norskopplæring for personer i asylmottak oppfylte målsetningene, da særlig når det gjelder kommunikasjonen med kommunen og lokalsamfunnet, var tilbakemeldingene entydig positive. Som en uttalte det:

«Ja, hvis de ikke skulle kunne noe norsk og sitte i mottaket ville det hindre den kommunikasjonen og samhandlingen lokalt. Enten det er kulturliv eller idrettsliv. Vi har et

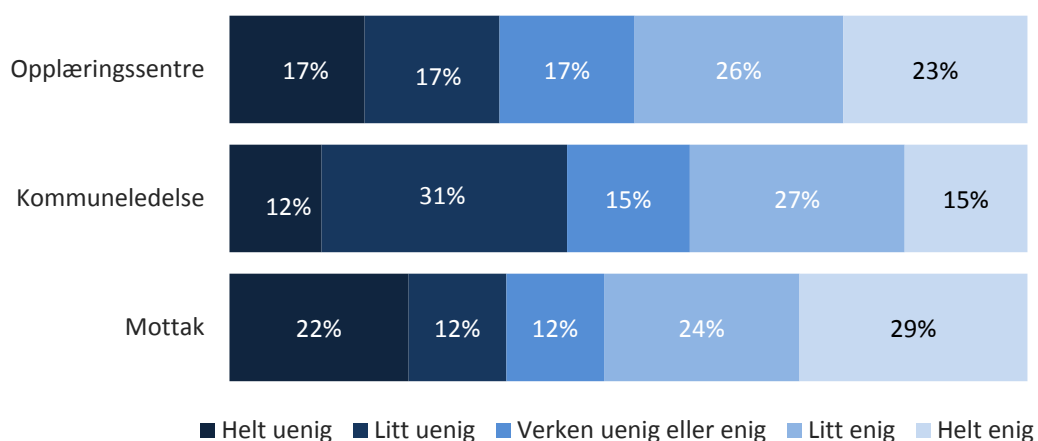


frivillighetsliv som prøver å aktivisere dem. Da er språket et viktig verktøy. (...) Språkbarrierer kan skape mistenksomhet og mangel på samhandling kan skape frykt. Så det at de kan noe norsk, er i alle fall noe vi ser som viktig og positivt. De blir sittende ganske lenge en del av dem. Og de er ute i miljøet her. Det mener jeg fra et kommuneperspektiv, at det er viktig at de får det» (Informant K2).

Her ser vi at informanten vektlegger både den praktiske betydningen av norskopplæring for kommunikasjon i hverdagslivet, og betydningen det har for å dempe skepsis mot asylmottaket. Dette er faktorer som også er trukket fram i tidligere forskning. Drangslund mfl. (2010) gjennomførte for eksempel en kartlegging blant mottak og asylmottak i 2010. Her ble det markert nesten full enighet til påstanden om at gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere har gjort kontakt mellom mottak og lokalsamfunn lettere. I et forskningsprosjekt SINTEF gjorde i 2005, som omhandlet tiltak for bedret psykisk helse i asylmottak, var tendensen at bortfall av norskopplæring (i 2003) førte til mindre kontakt med omverdenen og kommunikasjonsproblemer mellom beboere og lokalsamfunn (Berg og Sveaass mfl. 2005). Flere av informantene både fra kommuneledelsen, opplæringscentre og asylmottak i vår studie var inne på lignende temaer.

#### *Formålet med tilbudet og avgrensningen av antall timer til målgruppen*

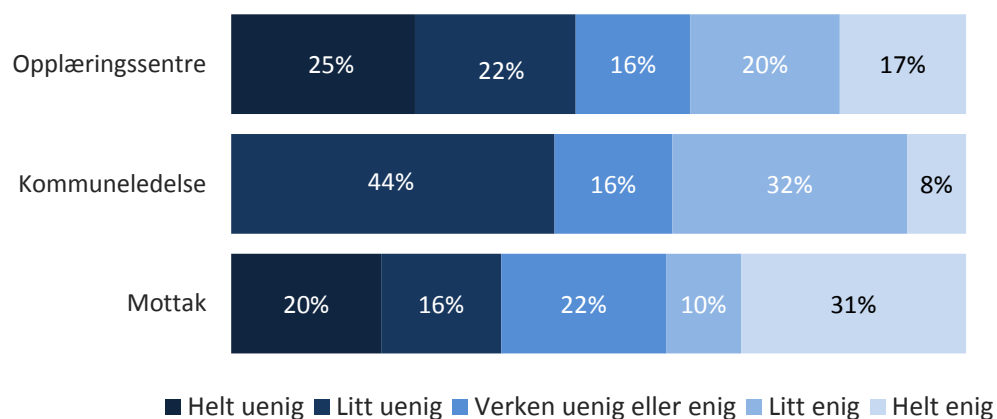
I surveyen spurte vi alle tre aktørgruppene hvordan de vurderte hensiktsmessigheten av avgrensningen av timetallet med tanke på å nå de tre delmålene: gi mottaksperioden et positivt innhold, muliggjøre enkel kommunikasjon med lokalsamfunnet og støtte opp om en mer langsiktig integrering. I surveyen er det tatt utgangspunkt i 250 timer. Dette ble fra 01.01.2016 kuttet til 175 timer. Figurene under viser henholdsvis de tre aktørgruppenes vurdering av hensiktsmessigheten med tanke på formålet om at opplæringen skal bidra til å gi oppholdet i mottak et positivt innhold og styrke beboernes trivsel (4.11) og med tanke på formålet om at opplæringen skal støtte opp om integreringen av de som får bli i Norge (4.12).



Figur 4.11: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: «Avgrensningen av antallet opplæringstimer i ordningen (p.t. 250 timer) er hensiktsmessig med tanke på formålet om at opplæringen skal bidra til å gi oppholdet i mottak et positivt innhold og styrke beboernes trivsel». N=65 (opplæringssentre). N=26 (kommuneledelse). N=49 (mottak).

Vi ser her at svarene til de tre aktørgruppene til en viss grad er sammenfallende, og at svarene er jevnt fordelt mellom respondenter som har oppgitt at de er enige eller uenige i påstandene. Henholdsvis 49 prosent av opplæringssettene, 42 prosent av kommuneledelsen<sup>37</sup> og 54 prosent av asylmottakene er litt eller helt enig i at avgrensningen er hensiktsmessig med tanke på å nå formålet om å gi oppholdet i mottaket et positivt innhold og styrke beboernes trivsel.

<sup>37</sup> Merk at N for kommuneledelse er lav og at resultatene derfor er beheftet med betydelig usikkerhet.



Figur 4.12: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: «Avgrensningen av opplæringstimer i ordningen (p.t 250 timer) er hensiktsmessig med tanke på formålet om at opplæringen skal støtte opp om integreringen av de som får bli i Norge». N=64 (opplæringsssentre). N=25 (kommuneledelse). N=49 (mottak).

Vi ser også i figur 4.12 at svarene til de tre aktørgruppene til en viss grad er sammenfallende, og at svarene er jevnt fordelt. Henholdsvis 37 prosent av opplæringsssentrene, 40 prosent av kommuneledelsen<sup>38</sup> og 41 prosent av asylmottakene er litt eller helt enig i at avgrensningen er hensiktsmessig med tanke på å nå formålet om integreringen av de som får bli i Norge. Tilsammen ser vi at det er en litt større andel av respondentene som vurderer antallet timer som hensiktsmessig med tanke på formålet om trivsel og aktivitet, enn med tanke på integreringsformålet. Av de tre respondentgruppene finner vi at opplæringsssentrene i noe mindre grad vurderer timeavgrensningen som hensiktsmessig for å nå integreringsformålet.

Hvordan skal vi kunne tolke disse svarene? Basert på svarene gitt i de åpne feltene i surveyen og casestudien mener vi at svarene kan tyde på to ting. For det første at mange mener at norskopplæring, om enn bare 250 timer, har en positiv betydning for mottakstilværelsen og gir et vist grunnlag for integrering på lengre sikt. Særlig asylmottakene i casene understreket hvor stor betydning tilbudet har for beboerne. Som en uttrykte det: «Det er alfa og omega for at de skal klare å ta seg rundt mens de venter.»

For det andre er det mange som mener at 250 timer, og i enda mindre grad 175 timer, er nok. Vi har tatt med noen av svarene som kom inn i de åpne feltene i surveyen i under (Boks A). Vi ser her at særlig mottakene har kommentert at de

<sup>38</sup> Merk at N for kommuneledelse er lav og at resultatene derfor er beheftet med betydelig usikkerhet

synes at timetallet ikke er nok. Dette kan ha sammenheng med at de fikk mulighet til å utdype hvordan de vurderte hensiktsmessigheten av intensiteten i opplæringen, men kommentarene til opplæringsstedene og kommuneledelsen kom i utdypninger knyttet til henholdsvis konsekvenser av økt antall deltakere og innretningen av tilskuddsordningen.

*Boks A: Kommentarer fra respondentene om avgrensningen av timetallet for norskopplæring for asylsøkere*

«Lite hensiktsmessig å kutte i antall timer asylnorsk» (åpent felt, kommunesurvey)

«De bør heller gå i undervisning i ventetiden enn å sitte og vente» (åpent felt, VO-survey).

«Dersom det tar lang tid å behandle søknadene, er 250(175) timer lite» (åpent felt, VO-survey).

«Etter å ha jobbet med flyktninger og asylsøkere i snart 30 år vil jeg si at å utvikle opplæringstilbudet for asylsøkere er lite hensiktsmessig. Dette ble gjort i 2003 da Erna Solberg var kommunalminister. Dette førte til at det ble vanskeligere å leve i asylmottak, lite aktivitet, liten mulighet for kommunikasjon mellom beboere i mottak og ansatte. Den psykososiale situasjonen ble sterkt forverret for den enkelte og frustrasjonen økte. Med mange asylanter i Norge er det viktig å lære språk fort, slik at når man får positivt svar på asylsøknaden er man allerede i gang med kvalifiseringen for å bo i Norge» (åpent felt, VO-survey).

«Det bør være flere timer enn 250 for asylsøkere. Med dagens intensitet er de ferdige på 2–3 måneder, og de går da ofte over i en tung periode etterpå. De vil gjerne lære mer, men får ikke lov, og de mister plutselig en daglig, fast rutine.» (åpent felt, asylmottak-survey)

«Beboere som ikke er intervjuet (asylintervju) blir ofte ferdig med norskopplæringen før selve intervjuet finner sted. Dette er uheldig!» (Aq10)

«Nå er jo antall timer redusert til 175 så nå er jeg enda mer uenig i de siste påstandene. Med økende ventetid på behandling av sakene og bosetting vil det være positivt med utvidet tilbud (åpent felt, asylmottak-survey)

«Hadde vært enklere for beboerne å kommunisere med folk i nærmiljøet om tilbudet hadde vært med flere timer.» (åpent felt, asylmottak-survey)

«Det er for få timer norskopplæring, og perioden med norskundervisning blir for kort. 250 timer er bort i mot ingenting for å kunne lære og forstå eit minimum av norsk. ( Den som skriv dette underviser også i norsk for framandspråklege og ser at 250 timar er så vidt nok for sterke, godt utdanna studentar som har studieteknikk.)» (åpent felt, asylmottak-survey)

«Noen ganger er ventetiden til en beboer får opphold så lang at beboere går uten noe å gjøre over lang lang tid. Timene(250)er brukt opp. Skulle vært mere skole for de som ønsker. En annen ting er at to dager skole i uken er for lite.» (åpent felt, asylmottak-survey)

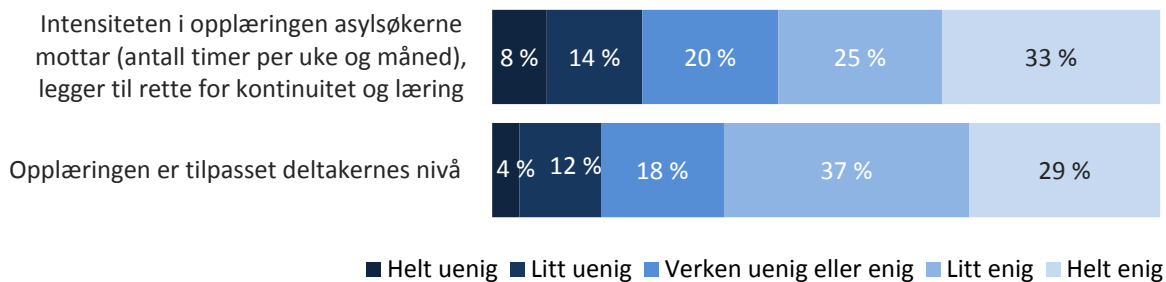
Også i casestudien ga alle informantene klart uttrykk for at de fant kuttet i antallet timer som *lite hensiktsmessig* med tanke på de ulike formålene for ordningen, og ga

heller uttrykk for at de heller mente tilbudet burde ha blitt økt fra 250 timer. Som en av informantene ved et av opplæringssettene uttrykte det. «Det blir bare enda verre. Det har vært vanskelig før. Vi når jo ikke målsettingene. 250 timer var ikke nok. Og ære være 175 timer, det er nesten litt som å erte dem, sant» (Informant VO 7).

Reduksjonen i timetallet fra 250 timer til 175 timer ble primært begrunnet med behovet for kostnadsdempende tiltak i lys av de høye ankomstene, men det ble også pekt på at få fullførte opplæringen. En analyse av NIR-data over et større tidsspenn vil her også kunne gi et bedre kunnskapsgrunnlag. Samtidig må spørsmålet om totalt antall timer sees i lys av hvor lang ventetiden i mottakene er og intensiteten på tilbudet som gis. Funnene i denne studien gir grunn til å stille spørsmål om hvorvidt mange deltakere har reel mulighet til å fullføre totalt antall timer før vedtak fattes fordi intensiteten er for lav. Våre data tyder på at det er her utfordringen ligger og at det slik ikke ført og fremst handler om manglende deltakelse (fravær, frafall) blant deltakerne (se også kapittel 6). Ventetiden vil variere både i perioder og individuelt og er som nevnt vanskelig å ta hensyn til når tilbudet planlegges. Samtidig er det grunn til å forvente at ventetiden vil være lengre i en tid, noe som vil kunne medføre at flere fullfører, men samtidig blir sittende i mottak uten et norskopplæringstilbud mens de venter på svar.

### *Intensitet og tilpasning*

I boks A ser vi at enkelte mottak ikke bare kommenterer det totale antall timer, men også at timetallet per uke ikke er nok. Dette handler også om dilemmaet nevnt ovenfor om hvor mye opplæringssettene skal spre timene utover. I surveyen spurte vi asylmottakene om de var enig i følgende påstander om norskopplæringen til asylsøkere som bor på mottaket: a) intensiteten i opplæringen asylsøkerne mottar (antall timer per uke og måned) legger til rette for kontinuitet og læring, og b) opplæringen er tilpasset deltakernes nivå. Svarene er presentert i figur 4.13.



Figur 4.13: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om norskopplæringen til asylsøkere som bor på mottaket? Asylmottak. N=49.

I figuren ser vi at 57 prosent av asylmottakene er enige eller litt enige i at intensiteten i opplæringen asylsøkerne legger til rette for kontinuitet og læring. Tilsvarende er 65 prosent enig i påstanden om at opplæringen er tilpasset deltakernes nivå. Rundt 20 prosent har krysset av at de verken er enige eller uenige i disse påstandene, og det er ikke overraskende gitt at faktorer knyttet til kvaliteten på opplæringen er et område det er vanskelig for asylmottakene å vurdere. 22 prosent er litt uenig/helt uenig i påstanden om at intensiteten i opplæringen legger til rette for kontinuitet og læring, mens det er færre (16 prosent) som er litt uenig/uenig i påstanden om tilpasning.

## 4.5 Oppsummering

Som det framgår av dette kapittelet, viser både breddekartleggingen og casestudien at opplæringssentrene viser en høy grad av fleksibilitet og tilpasningsdyktighet når det gjelder å organisere norsktilbudet til asylsøkere. Dette er, som nevnt, viktig i et felt som er preget av stadige endringer. Det er her også verdt å merke seg, på den positive siden, at alle vertskommunene i utvalget vårt har valgt å tilby norskopplæring til asylsøkere, i tillegg til et høyt antall opplæringssentre. Dette tyder samlet sett på stor støtte til ordningen i kommune-Norge. I tillegg oppgir nesten alle opplæringssentrene som har svart på spørsmålet om oppstart at det tar mellom 0 og 3 måneder å komme i gang med opplæringen.

Vi ser også at det varierer både mellom opplæringssentre og internt i det enkelte senteret hvordan opplæringen blir tilrettelagt gjennom ulike classesammensetninger. Med andre ord *sameksisterer ulike former for klasseorganisering* ved opplæringssentrene, og organiseringen synes å være i stadig endring ved det enkelte opplæringscenter.

Når det gjelder tilpasning av tilbudet til deltakernes behov og forutsetninger, er bildet noe nyansert. I breddekartleggingen oppgir alle opplæringssentrene i utvalget at opplæringen for asylsøkere er bygd på Lærerplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Vi ser videre at nivåinndeling er betydelig mer brukt enn sporinndeling, og andelen som får tilbud om morsmålstøtte er liten (15 prosent).

Kompetansen til lærerne ser imidlertid ikke ut til å variere i særlig grad fra det som er vanlig for de som får norskopplæring etter introduksjonsloven (Berg 2015). Her er det imidlertid et klart forbedringspotensial knyttet til å få lærere med formell kompetanse i norsk som andrespråk og voksenpedagogikk.

Breddekartleggingen viser også at kommunestørrelse har betydning for organiseringen av tilbudet. Andelen egne grupper, grad av tilpasning, særlig sporinndeling, og lærerkompetanse øker med kommunestørrelse. Det er imidlertid interessant å se en tendens til at de mellomstore kommunene oppgir å ha det mest tilpassede tilbudet. Det er ingen entydig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall timer tilbudt, men vi ser like fullt en tendens til at små kommuner tilbyr færre timer per uke enn store kommuner.

Også casestudiene viser hvordan organiseringen av opplæringen endres fortløpende ved det enkelte opplæringscenter. Dette blir knyttet til flere årsaker. Ikke overraskende var *behovet for fleksibilitet i planleggingen* en av disse. Dette handler i hovedsak om variasjonen i antall deltakere og hvilke deltakere kommunene har til enhver tid. Alle sentrene opplevde også for tiden *kapasitetsutfordringer* knyttet til en økning i antall deltakere som påvirker organiseringen. Det var også en tendens til at tilbudet til asylsøkere ble sett på som å være «litt på siden». Dette har sammenheng både med *midlertidigheten* som preger mottakstilværelsen, men også regelverket som tilsier at dette er et *frivillig tilbud* fra kommunenes side. At tilbudet til asylsøkerne til dels ble sett på som noe som var litt på siden med eget regelverk og særskilte utfordringer ble trukket fram som begrunnelse for å tilby et mindre tilpasset opplegg både i form av å ha egne og større grupper og lavere timetall i uka. Selv om det ble benyttet nivå eller sporinndeling, var dette ofte grovere inndelt enn det var for andre grupper. Valg av antall timer i uka var imidlertid ikke bare knyttet til kapasitetsutfordringer, men også til *uenigheter og uklarheter rundt formålet* med opplæringen og usikkerhet og ulike meninger rundt hva som bidrar til god opplæring.

*Fleksibilitet og hyppige endringer* i måten opplæringen organiseres på kjennetegner norskopplæringsfeltet generelt (Birkeland mfl. 2015). Flexibiliteten er viktig for å kunne tilpasse seg et uforutsigbart landskap, og det vil være vanskelig å sette altfor strenge krav til inndelinger og gruppestørrelser når antall deltakere varierer mellom 5 og 50. Utfordringen er imidlertid at deltakerne vil få et varierende, og ikke alltid like godt, tilbud. Fordelen med å kjøre felles opplegg med norskopplæring etter introduksjonsloven, slik IMDi anbefaler, er at det vil kunne bli et større tilfang av deltakere og slik lettere å dele inn i jevnere grupper. I kommuner med få innvandrere og flyktninger er det vanskeligere å fylle opp klasser i alle spor, sammenlignet med kommuner som har mange innvandrere og flyktninger.

Kommuner med asylmottak har her potensielt en fordel, men samtidig utgjør disse deltakerne en uforutsigbarhet som kan gjøre det vanskelig å planlegge. En annen utfordring er også at disse to ordningene har utviklet seg i ulike retninger når det gjelder totalt antall timeantall. Mens begge ordningene før bestod av 250 timer, ble norskopplæring i henhold til introduksjonsloven utvidet til 550 timer fra 2012, mens norskopplæring for asylsøkere ble kuttet til 175 timer i 2016.

En annen utfordring er spørsmålet om hva en vil med norskopplæring for asylsøkere. Er det trivsel i mottaket eller rask språklæring? I hvor stor grad skal dette være et aktiviseringstiltak mens de er i mottak versus begynnelsen på et lengre kvalifiseringsløp? Hvordan dette vektlegges, vil kunne gi ulike svar for hvordan opplæringen bør organiseres med tanke på intensitet. I breddekartleggingen så vi at her var det stor variasjon, hvor omtrent halvparten enten tilbyr mer eller mindre en ti timer. Dette gir et svært ulikt tilbud, og også ulike muligheter til å fullføre totalt antall timer før vedtak.

Det er her verdt å merke seg at de framgår både av breddekartleggingen og casestudien at de lokale aktørene (kommuneledelse, opplæringssettene og asylmottak) vurderer tilbudet som viktig, og til dels å ha funksjon når det gjelder alle tre delmålene og uavhengig av måten de organiserte det, men at det totale timetallet, og da både 250 timer og 175 timer, generelt vurderes som lite.



## Kapittel 5 Omfang og organisering av norskopplæringen for beboere på mottak med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

### 5.1 Innledning

I dette kapittel kartlegges og drøftes norskopplæringen for personer i asylmottak med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Personer i asylmottak med rett og plikt til opplæring er bare en av flere kategorier voksne innvandrere som omfattes av ordningen med norsk og samfunnskunnskap. Formålet her er slik ikke å gjøre en fullstendig kartlegging og drøfting av organiseringen og kvaliteten i denne ordningen, men å undersøke hvorvidt og hvordan opplæringen som personer med rett og plikt til opplæring får i vertskommunene *før* bosetting skiller seg fra den opplæringen personer med rett og plikt mottar *etter* bosetting.<sup>39</sup> Har dette tilbudet tilstrekkelig kvalitet og omfang slik at den enkelte får en god start på det pliktige opplæringsløpet? Dette er viktig for rettsikkerheten til den enkelte da tre års fristen for å oppfylle plikten til å gjennomføre antall timer begynner å løpe når deltakeren får innvilget en tillatelse som danner grunnlag for en permanent oppholdstillatelse. Det vil si mens de fortsatt bor på et asylmottak. Det er også viktig med tanke på effektiv bruk av offentlige midler at beboere på mottak får et tilstrekkelig godt tilbud også før bosetting.

Det andre aspektet vi har vært opptatt av å undersøke, er hvordan overgangene mellom ulike deler av opplæringsløpet til personer i asylmottak fungerer med tanke på progresjon og kontinuitet i opplæringen. Dette gjelder både overgangen fra norskopplæringen de får som asylsøkere til opplæringen de får som rett og plikt-deltakere, og overgangen fra opplæringen de får i vertskommunen for mottak til opplæringen de får i bosettingskommunen. Beboere i mottak med rett og plikt til norskopplæring vil i hovedsak også ha rett og plikt til introduksjonsprogrammet. Dette programmet begynner imidlertid ikke før de bosettes i en kommune. I

---

<sup>39</sup> Ordningene i introduksjonsloven, både introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er gjenstand for en egen evaluering som gjennomføres av Fafo parallelt med denne undersøkelsen. Resultatene her vil således være interessant å se i lys av hverandre.

undersøkelsen er det 89 opplæringssentre som oppgir at de tilbyr norskopplæring til personer i asylmottak med rett og plikt til opplæring.<sup>40</sup>

## 5.2 Organiseringen av tilbudet – resultater fra survey

Personer i mottak som er i målgruppen for norskopplæring etter introduksjonsloven, har, som tidligere beskrevet, rett og plikt til 600 timer opplæring, dvs. 550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap, med mulighet for inntil 3000 timer ved behov. Kommunene skal organisere opplæringen i henhold til de målsettinger, krav og retningslinjer som er fastsatt i introduksjonsloven med forskrifter, inkludert Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Som beskrevet i kapittel 4 legger denne til grunn at opplæringen skal bygge på prinsippet om tilpasset opplæring hvor organisering, innhold og valg av metoder må ta utgangspunkt i den enkelte deltakers behov og forutsetninger, blant annet gjennom inndeling i spor, inkludert alfabetiseringsgrupper, nivåtilpasning, morsmålstøtte og utarbeidelse av en individuell opplæringsplan. Det er ingen krav i lovverket til timer per uke for opplæringen, men vertskommunen for mottaket skal tilby opplæring så snart som mulig, og senest innen tre måneder fra deltakeren folkeregistreres i kommunen eller fremmer krav om opplæring. Opplæringen skal også være av et slikt omfang at det er mulig for den enkelte å gjennomføre pliktig opplæring i løpet av tre år.

Ettersom formålet her ikke er en fullstendig kartlegging av ordningen med norsk og samfunnskunnskap, men å undersøke tilbudet til de som bor på asylmottak som er i målgruppen, ba vi i surveyen til opplæringssentrene først alle respondentene oppgi hvorvidt opplæringstilbudet til målgruppen skiller seg fra opplæringstilbudet til andre deltakere med rett og plikt. Den videre breddekartleggingen av hvordan tilbudet differensieres og omfang inkluderer kun de opplæringssentrene som oppgir at deltakerne i mottak får et «noe annet opplæringstilbud» enn andre deltakere med rett og plikt.

### 5.2.1 Hvordan er tilbudet til beboere på mottak sammenlignet med andre?

Svarene til opplæringssentrene på spørsmålene om hvorvidt opplæringen som personer med rett og plikt får i vertskommunene *før* bosetting skiller seg fra den

---

<sup>40</sup> 53 av disse er opplæringssentre i vertskommuner per 31.12.2014, og utgjør slik 83 prosent av opplæringssentrene i vertskommuner som har svart på undersøkelsen.

opplæringen kommunen tilbyr de med rett og plikt som skal bosettes, er framstilt i tabell 5.1 Rundt en tredjedel av opplæringssentrene (31 prosent) oppgir her at de gir målgruppen et noe annet opplæringstilbud (innhold og intensitet) enn andre deltakere med rett og plikt. Rundt to tredjedeler oppgir dermed at målgruppen får samme tilbud som andre deltakere med rett og plikt.

*Tabell 5.1: Hvilket av følgende alternativ beskriver norskopplæringstilbudet til deltakere med rett og plikt som bor midlertidig på asylmottak? Fordelt på kommunestørrelse. Opplæringssentre. N=58.*

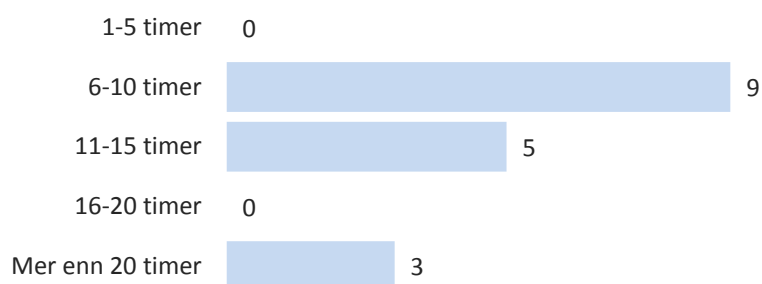
	Små	Mellomstore	Store	Total
<b>Målgruppen får samme opplæringstilbud (innhold og intensitet) som andre deltakere med rett og plikt</b>	41,7 %	75,0 %	77,8 %	69,0 %
<b>Målgruppen får et noe annet opplæringstilbud (innhold og intensitet) enn andre deltakere med rett og plikt</b>	58,3 %	25,0 %	22,2 %	31,0 %
<b>N=58</b>	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Vi ser videre i figuren en tendens til at tilbudet varierer med kommunestørrelse. En betydelig større andel små kommuner (58 prosent) oppgir å gi målgruppen «et noe annet opplæringstilbud», sammenlignet med store og mellomstore kommuner (henholdsvis 22 og 25 prosent). Dette må derfor legges til grunn for funnene som presenteres nedenfor at en stor andel av respondentene er opplæringssentre i små kommuner.

I breddekartleggingen spurte vi også spesifikt om hvor mange som tilbyr opplæring i samfunnskunnskap til beboere på mottak med rett og plikt. Dette spørsmålet gikk til alle opplæringssentrene, og ikke bare de som oppga at de ga et noe annerledes tilbud. Over halvparten (58 prosent) av opplæringssentrene i utvalget (N=59) oppgir at de tilbyr samfunnskunnskap til målgruppen. Det vil si at mange beboere på mottak ikke får dette tilbudet før de bosettes. Som det framgår av casestudien kan dette ha sammenheng med når i opplæringsløpet dette tilbys, men også at man lokalt ikke prioriterer denne gruppen.

### 5.2.2 Omfanget av norskopplæringstilbudet

De opplæringssentrene som oppga at deltakerne i mottak får et «noe annet opplæringstilbud» enn andre deltakere med rett og plikt, ble spurt om hvor mange timer opplæring disse deltakerne tilbys per uke.



Figur 5.1: Hvor mange timer opplæring tilbys deltakerne per uke? Opplæringsentre (antall). N=17

Som vi ser i figur 5.1 oppgir 9 av de 17 opplæringsentrene som svarte på spørsmålet at de gir mellom 6 og 10 timer i uka og 5 prosent oppgir at de tilbyr mellom 11 og 15 timer i uka. Det vil si at de fleste tilbyr mindre enn 16 timer i uka. 3 opplæringsentre oppgir at de gir mer enn 20 timer.

Disse tallene kan være interessante å se i lys av funnene i Vox sin kartlegging av tilbudet til rett og/eller plikt deltakere generelt (Birkeland mfl. 2015). I denne kartleggingen framgår det at de fleste deltakerne får mellom 16 og 20 timer opplæring i uka, uavhengig av hvilken rettighetskategori de er i, det vil si hvorvidt de har rett og eller plikt til norskopplæring og introduksjonsprogram.

Dette tyder på, at i den grad tilbudet til personer i asylmottak får et noe annet tilbud enn andre deltakere med rett og plikt, så handler det blant annet om at *de får færre timer i uka*. Timetallet som tilbys personer i mottak med rett og plikt ligger i stedet nærmere det tilbudet som gis asylsøkere. Som vi så i kapittel 4, oppgir 75 prosent av opplæringsentrene at de tilbyr færre enn 16 timer, 56 prosent av disse mindre enn 10 timer. Det kunne tenkes at det her var en sammenheng mellom lavt timetall og at asylsøkere og beboere på mottak med rett og plikt får opplæring sammen i egne grupper. Nesten 30 prosent av opplæringsentrene oppgir at de benytter en slik inndeling (figur 4.1). Vi fant imidlertid ikke et klart sammenfall mellom opplæringsentre som oppgir at deltakerne i mottak får et «noe annet opplæringstilbud» enn andre deltakere med rett og plikt og opplæringsentre som oppgir at de gir asylsøkere og beboere på mottak med rett og plikt opplæring sammen i egne grupper. Dataene viser likevel at det er en større andel av de som gir beboere på mottak opplæring sammen i egne grupper som gir beboere med rett og plikt et noe annet opplæringstilbud enn andre rett og plikt-deltakere, sammenlignet med de som ikke gir opplæring i egne grupper (44 % mot 21 %) (se vedlegg, tabell 5.2).

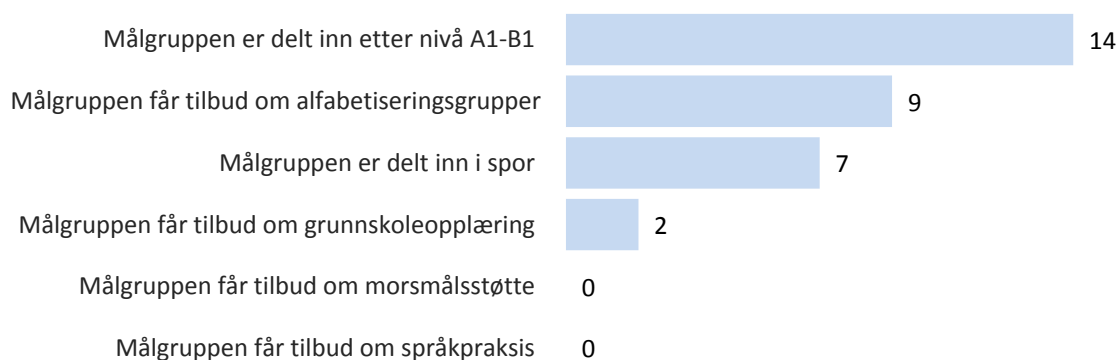
At det er en tendens til at beboere på asylmottak med rett og plikt til norskopplæring får et lite intenst opplæringstilbud er potensielt en utfordring med tanke både på progresjon og gir slik grunn til bekymring. Som påpekt i kapittel 4, er der en viss spenning mellom de ulike delmålene for ordningen med norskopplæring for asylsøkere. Om en velger å prioritere trivsel i mottaksperioden eller rask språklæring kan ha betydning for hvor mange timer en velger å ha i uka. Et lavere antall timer i uka vil spre tilbudet over lengre tid for asylsøkere som blir boende lenge på mottak. Når det gjelder norskopplæring i henhold til introduksjonsloven, er imidlertid rask progresjon et klart mål fra myndighetenes side og da er det en fordel med intensiv opplæring fra starten. En annen problemstilling handler om deltakernes rettsikkerhet. Som nevnt opphører retten til gratis opplæring etter henholdsvis tre år (600 timer) og fem år (3000 timer). Det betyr at opplæringen må være gjennomført i løpet av tre (eller fem) år fra det tidspunktet retten inntreffer. Selv om det i utgangspunktet skal gå greit å gjennomføre 600 timer på tre år, også med et mindre intensivt løp, vil for eksempel fravær knyttet til svangerskap, fødsler og foreldrepermisjon kunne gjøre det vanskelig for enkelte å gjennomføre opplæringen innen fristen. Per i dag kan deltakere få permisjon fra norskopplæringen, men innvilget permisjonstid gir ikke rett til forlengelse av fristen for gjennomføring av opplæringen. Dette har en uheldig kjønnsdimensjon da det i større grad ser ut til å ha konsekvenser for kvinner.<sup>41</sup>

### 5.2.3 Tilpasning av norskopplæringen

Vi spurte også de opplæringssentrene som oppga at deltakerne i mottak får et «noe annet opplæringstilbud» hvordan opplæringen til denne gruppen ble tilpasset og differensiert. Figur 5.2 viser svarene fra opplæringssentre.

---

<sup>41</sup> Se blant annet Djuve mfl. (2011) og uttalelse fra likestillings- og diskrimineringsombudet: LDO-12/2423: «Kjønnsdiskriminering med en absolutt femårsfrist for rett til norskopplæring». 20.05.2014. <http://www.ldo.no/nyheter-og-fag/klagesaker/2014/122423-Kjønnsdiskriminering-med-en-absolutt-femarsfrist-for-rett-til-norskopplaring/>



Figur 5.2: Hvordan er opplæringen differensiert for deltagere med rett og plikt? Opplæringssentre (antall). Flervalgsspørsmål. N=18

Av de 18 opplæringssentrene som her har svart oppgir bare 7 at deltakerne deles inn i spor slik som læreplanen legger opp til, mens 14 oppgir at deltakerne deles inn etter nivå. Ettersom sentrene her kunne krysse av for flere valg, viser det at enkelte har svart at de benytter begge former. Halvparten av opplæringssentrene oppgir å tilby alfabetiseringsgrupper, mens ingen oppgir at de tilbyr morsmålsstøtte eller språkpraksis. Svarene her kan tyde på at personer i asylmottak med rett og plikt til norskopplæring som får «et noe annet tilbud», får et mindre tilpasset tilbud.

Som tidligere påpekt, er små kommunene overrepresentert i utvalget som har svart på dette spørsmålet. Som tidligere undersøkelser har vist, kan det være en større utfordring for små kommuner med få deltakere å fylle opp klasser i alle spor (Birkeland mfl. 2015, Rambøll 2007). Det vil for eksempel variere til enhver tid hvor mange som bor på mottak som er i kategorien rett og plikt til norskopplæring. Her kunne vi imidlertid forvente at små kommuner med asylmottak hadde en fordel da asylmottak vil kunne gi et større tilfang av deltakere. Som vi imidlertid så i kapittel 4 oppgir de små kommunene mindre grad av individuell tilrettelegging av opplæringen også for asylsøkere. Blant de 18 opplæringssentrene som her har krysset av ser vi videre en viss tendens til at mellomstore kommuner har større grad av individuell tilpasning og bredde i tilbudet. Det er imidlertid liten forskjell mellom store og små kommuner.

Hvorvidt deltakerne får tilbud om språkpraksis er også en forskjell som det er verdt å reflektere nærmere over. Som det framgår av figur 5.2 er det ingen får tilbud om språkpraksis. *Språkpraksis er tiltak som har fått økt oppmerksomhet i senere tid og er knyttet til en anerkjennelse av behovet for mer tilpassede undervisningsopplegg for ulike grupper voksne innvandrere.*<sup>42</sup> Læreplanen åpner slik både for et

<sup>42</sup> Se blant annet Meld. St. 6 (2012-2013). En helhetlig integreringspolitikk.

arbeidsrettet løp og et mer skolerett løp, basert på deltakernes forutsetninger og behov, og nevner eksplisitt språkpraksis som en mulig del av den arbeidsrettede opplæringen. Læreplanen knytter språklæringen derfor til ulike områder for språkbruk og legger til rette for at opplæringen kan tilpasses ulike kontekster, inkludert arbeidsliv. Læreplanen åpner også for at opplæringen kan foregå helt eller delvis på en praksisplass eller på deltakerens arbeidsplass (Gregersen og Sletten 2015). Flere studier av norskopplæringen peker imidlertid på mye klasseromsundervisning og lite bruk av språkpraksis som sentral utfordring med ordningen generelt (Djuve og Kavli 2015). *Språkpraksis* er et tilbud hvor deltakeren får snakke norsk utenfor klasserommet og oppleve hvordan det er å være på en norsk arbeidsplass. Det er slik legitimert både ut fra et opplæringshensyn og et jobbhensyn. Det er imidlertid faglige diskusjoner knyttet til når i opplæringsløpet det er hensiktsmessig å benytte språkpraksis, for eksempel når det gjelder hvilke norsknivå som kreves for at deltaker skal ha godt utbytte av praksis og hva slags type oppfølging som kreves for å få godt læringsutbytte av praksis (Skutlaberg mfl. 2014). Det varierer slik hvordan opplæringscentre organiserer språkpraksis. Flere studier har imidlertid påpekt at språkpraksis med fordel kan skje tidlig i opplæringsløpet, særlig for elever som har lav progresjon ved tradisjonell klasseromsundervisning (Djuve mfl. 2011; Bredal og Orupabo 2014). På grunn av høye krav til norskferdigheter i arbeidsmarkedet er dette en gruppe det imidlertid kan være vanskelig å finne egnede praksisplasser til.

Hvis språkpraksis skal være et tiltak for *alle* deltakere på norskopplæringen som har rett og plikt, er det likevel viktig at også beboere på asylmottak blir inkludert i dette tilbudet, og slik også får et tilbud om et mer arbeidsrettet opplæringsløp. Hvorvidt beboere på mottak med rett og plikt får tilbud om språkpraksisplass på lik linje med andre deltakere handler om å sikre dem et likeverdig tilbud. Som vi vil komme til nedenfor tyder imidlertid casestudien på at denne gruppen nedprioriteres når det gjelder å tilrettelegge tilbudet utover inndeling i nivå.

### 5.3 Hvordan belyser casestudiene omfang av og tilpasninger i tilbudet?

Det er grunn til å anta at for rett og plikt deltakere som bor på asylmottak, som for asylsøkere, varierer timetall og klasseinndeling (etter spor, nivå og/eller rettighetskategori) på det enkelte opplæringscenter alt etter antall deltakere og hvilke deltakere en har til enhver tid, og at resultatene presentert over slik ikke er statiske tall. Komplisert var generelt et begrep opplæringssentrene i casene brukte når skulle forklare hvordan de organiserte tilbudet. Under er en gjennomgang av de årsakene opplæringssentrene i casene pekte på.

### 5.3.1 Uforutsigbarhet

Ikke overraskende pekte informanten i casestudien også her på hvordan uforutsigbarheten gjør det vanskelig å planlegge og at det derfor er nødvendig med en fleksibilitet i organiseringen. I sitatet under beskriver en av informantene hvordan denne uforutsigbarheten påvirker lærernes arbeidssituasjon og muligheter til å planlegge undervisningen.

«Veldig mange lærere som jobber her kommer fra grunnskolen. Og de er vant til at det er forutsigbart. Elevene de starter med på høsten er dem de går ut med på våren, og de blir godt kjent med alle. Så det er klart det at når du går inn i en sånn jobb som det er å undervise flyktninger, så blir det en annen setting og vi er avhengig av at lærere og andre tilsette er veldig fleksible. En kan ikke være veldig rutinemenneske på at ting skal være forutsigbart. Vi har omskifte minst fire ganger i året, der en kan risikere at en mister elever eller det kommer inn nye elever. Eller lærere får en ny klasse, fordi den klassen de har hatt smuldrer vekk. Vi gjør så godt vi kan med alt, og det er en innkjøringsfase for lærere om denne måten å jobbe på. De er vant til fra grunnskolen at de kan ha årsplaner og det kan ikke vi. Vi har jo årsplaner og bøker og læringsmål, men vi kan ikke tenke så langt fram. Vi kan ikke lage læringsmål for klassen, fordi til påske kan både den og elevgruppa være endret» (Informant VO 6).

Selv om uforutsigbarheten gjør det vanskelig å planlegge og å sette mål, påpeker informanten at dette også gjør norskopplæring til voksne innvandrere til et spennende felt å jobbe i fordi en stadig må tenke nytt og utfordre seg selv. Som vi beskrev i kapittel 2 handler tilpasningsdyktighet i følge Boelens og de Roo (2014) blant annet om å søke å utvikle sin kapasitet til både å reagere på og utnytte muligheter i stadig endrede omgivelser. Selv om kontinuerlige endringer er utfordrende er det viktig å fremheve at opplæringssentrene i studien også i stor grad framstod som nettopp tilpasningsdyktige og operer ut fra forutsetningene omgivelsene gir. Et eksempel på god praksis når det gjelder dynamisk tilpasning kan illustreres av sitatet under:

«Vi setter jo folk inn på spor i utgangspunktet, og så flyttes man. Og det er noe vi gjør, som så mange opplæringssentre ikke gjør i så stor grad. Vi har individuell progresjon fra klasse til klasse, så den som lærer fort går fort gjennom løpet, mens de som trenger mer tid blir igjen. Vi flytter personer og ikke hele klasser. Jeg har veldig lite tro på å ha 20 elever og flytte de sammen fremover.» (Informant E1)

### 5.3.2 Motstridende hensyn

Som det framgår av sitatet over, er uforutsigbarheten ikke bare knyttet til antall deltakere ved oppstart av semesteret, men også at mange forsvinner underveis. Beboere på mottak som bosettes i en annen kommune er slik en mer uforutsigbar kategori deltakere, da det er usikkert på hvor lang tid det tar før de bosettes. Det kan ta alt fra en måned til over et år. I casene kom det også fram at opplæringssentrene var usikker på hvordan de skulle få til en optimal organisering, og at det pågikk en del prøving og feiling. Omstruktureringer var imidlertid ikke bare grunnet i uforutsigbarheten knyttet til deltakerne, men også i endringer i nasjonale



og lokale rammefaktorer, og dette ble av flere framhevet som større utfordringer, eller utfordringer de hadde mindre forståelse for. De hyppige endringene og stadige diskusjonene rundt organiseringen på de ulike sentrene peker slik på to andre sentrale spenninger og dilemmaer i feltet. Det ene dilemmaet handler om hvordan rammefaktorer som lovverk, økonomi, tilgang på lokaler og lærere muliggjør og begrenser pedagogisk praksis i språkopplæringen. I hvilken grad legges faglige hensyn til grunn for organiseringen av språkopplæringen? Det er imidlertid som tidligere påpekt også en viss uenighet og uklarhet knyttet til hva disse hensynene eventuelt er da det ikke finnes noen nasjonale kvalitetsstandarder. Som en kommuneinformant uttrykte det:

«Vi vet lite om kvalitet på området. Og vi har ikke klart å lage kvalitetsindikatorer. Og vi venter på IMDis kvalitetsindikatorer som ikke kommer. Du hører irritasjonen i stemmen min. Vi vet veldig lite om dette. Vi har noen materielle begrensinger når det gjelder gruppestørrelse pga størrelsen på klasserommene vi har. Vi kan ikke gå opp i størrelse, som ellers kanskje kunne vært en løsning.» (Informant K1)

Det andre dilemmaet er knyttet til at språkopplæringen må ta hensyn til ulike kategorier deltakere i organiseringen av språkopplæringen, og hvor hensynet til ulike kategorier deltakere ikke alltid er sammenfallende. Trondheim case kan bidra til å illustrere disse dilemmaene, og hvordan organiseringen påvirkes av ulike nasjonale og lokale rammefaktorer.

### *Boks B. Organiseringen av norskopplæring etter introduksjonsloven i Trondheim<sup>43</sup>*

Høsten 2015 endret Trondheim klasseinndelingen fra å blande rettighetskategorier til å ha egne klasser for de som var en del av introduksjonsprogrammet. De som ikke var en del av introduksjonsprogrammet ble plassert i egne klasser med et noe annet opplegg med tanke på timeplaner, timetall og læreverk som ble benyttet. Timetallet ble også redusert, og særlig for de som tok kurs på B1 og B2 nivå. Mens Trondheim før hadde tilbyd 18 timer i uka spredt over fem dager, innebar endringen for «introklassene» at timetallet ble konsentrert til tre dager. For de andre deltakerne, ble timetallet redusert til henholdsvis 15 timer fordelt over fem dager (3 timer daglig) for nivå A1 og A2, 9 timer fordelt på tre dager for nivå B1 og 6 timer fordelt på to dager for nivå B2.

Bakgrunnen for disse endringene var et pålegg fra kommunen både om å redusere kostnadene og slik aktiviteten på grunn av vanskelig økonomi<sup>44</sup>, og å samle tilbudet til deltakere i introduksjonsprogrammet på tre dager. Sistnevnte pålegg var knyttet til utfordringene Trondheim har hatt med å oppfylle kravet i introduksjonsloven om helårlig og fulltids introduksjonsprogram (se bl.a. Skutlaberg mfl. 2014). Ved å samle norskopplæringen på tre dager, var tanken å sette av to dager til praksistiltak organisert gjennom Kvalifiseringssenteret INN.

Time- og klassekabalene ble imidlertid i dette tilfellet ytterligere komplisert av begrensningene når det gjaldt tilgjengelige rom, da både antall og størrelse. Enhet for voksenopplæring i Trondheim har lenge hatt utfordringer med lite egnede og spredte lokaler. Så selv om pålegget om å redusere kostnader blant annet medførte flere deltakere per klasse, var ikke rommene dimensjonert for større klasser.

<sup>43</sup> Trondheim har som tidligere beskrevet egne grupper som asylsøkere.

<sup>44</sup> ADRESSEAVISEN «Kutter 20 mill. i innvandrers-norsk». 27.04.2015 Side 10.

Som en av informantene forklarte det, lå det imidlertid også en pedagogisk ide bak tanken om å samle «introdeltakerne» i egne klasser og reduksjonen i timetallet for kursene på B1 og B2 nivå. Ifølge informanten var flyktninger av erfaring ofte de svakere deltakerne på spor 3. Når de ble plassert i en egen klasse, var tanken at en da kunne reindyrke og sette farten opp på spor 3, samtidig som en reduserte timebruken. På B1 skulle en fortsatt bruke et og et halvt semester selv om timetallet nesten ble halvert. Ifølge informanten medførte dette på den positive siden til at timene i større grad fikk et fokus på å gi deltakerne det de ikke fikk til hjemme alene. Hovederfaringen var likevel at 9 timer i uka ble for lite. Flyktningene «forsvant» heller ikke fra «ikke intro»-klassene, blant annet på grunn av at beboere på mottak havnet i denne gruppen. Inndelingen i «intro» og «ikke-intro»-klasser ble slik karakterisert som «lite vellykket» og Trondheim planla på tidspunktet for casestudien å omorganisere igjen totalt.

En av årsakene som ble trukket fram til at splittingen mellom «intro» og «ikke intro» ikke var vellykket, var at «ikke intro»-klassene på mange måter ble transittklasser fordi de i stor grad ble bestående av beboere på asylmottak med rett og plikt til opplæring. De kom slik fra «asylnorsk»-klasser med eget opplegg og læreverk, fikk opplæring i «ikke intro»-klasser for en kort periode før de som ble bosatt i kommunen ble flyttet til «introklasser» som igjen hadde ny timeplan og nytt læreverk. Dette skapte lite kontinuitet i opplæringen (se også 5.4).

I den nye omorganiseringen Trondheim legger opp til, vil skillet mellom «intro» og «ikke intro»-klasser bli tatt vekk og deltakerne vil få det samme tilbudet, men da «på premissene til intro» som en informant beskrev det. Informanten mente imidlertid også at dette hadde klare uheldige konsekvenser sett fra et faglig ståsted. Slik informanten så det, ville det å komprimere undervisningen på færre dager gjennomgående gi saktere læringsprogresjon og læringsutbytte og da spesielt for spor 1 og spor 2 deltakere som i utgangspunktet har dårlig studieteknikk. Lærere vil derfor måtte bruke mer tid i timene på repetisjon.

Trondheim-casen illustrerer det lappeteppet organiseringen av opplæringstilbudet på mange måter blir og hvordan tydeligere krav og retningslinjer knyttet til en kategori deltakere påvirker tilbudet andre kategorier deltakere får på grunn av blant annet kapasitetshensyn. Casen illustrerer også hvordan organiseringen blir til i spenningen mellom faglige hensyn og det rammene gir rom for. I dette tilfellet var det, som nevnt, nasjonale krav og retningslinjer til introduksjonsprogrammet, men også lokal økonomi. Av særlig betydningen for deltakerkategorien i fokus her, er hvordan dette kan innebære en ulik prioritering av deltakerne. Som en av informantene uttrykte det: «*Når tilstrømmingen av folk øker og du skal øke timeantallet til en del [deltakere på introduksjonsordningen], må du redusere tilbudet til en annen del [rett og plikt deltakere].*» Dette illustrerer hvordan nye rettsgarantier kan ha betydning i ressurskampen sentralt og for at kommunene ikke skal kunne nedprioritere disse oppgavene (Fimreite mfl. 2007), men samtidig vil det kunne gå utover andre lokale tilbud som ikke er standardisert på samme måte.

### 5.3.3 Prioriteringer

I casestudiene kom det fram at mindre bruk av differensiering og tilpasning i organiseringen av tilbudet for de med rett og plikt på mottak også handlet om ressursprioriteringer, hvor beboere på mottak kom uheldig ut. Som et av

opplæringssentrene forklarte det: «Vi vet jo ikke hvor lenge de skal bli. Det er det det handler om.»

Informanten utdypet utfordringen videre slik:

«De som kommer i den kategorien som får rett og plikt og vi ikke vet hvor lenge de skal bli her, kombinert med at det er så lite regulert hvor mange timer de skal få. Skal de kartlegges eller ikke? Det er ikke noen problem om de er få, men om det er mange. (...) Vi kan ikke bruke mye ressurser på noe som er så usikker og så midlertidig. Vi kan ikke ansette folk midlertidig det er ikke lov» (Informant VO 4).

Her peker informanten på flere aspekt. For det første at det handler om midlertidigheten og da en prioritering av hvor mye tid og ressurser en skal bruke på dem som med en viss sannsynlighet ikke blir værende i kommunen. For det andre handler det også om at regelverket stiller få krav til organiseringen og spesielt omfang og at det derfor er betydelig variasjon i kommunale praksiser. Når en erfarer, som flere av sentrene påpekte, at deltakere som kommer fra andre vertskommuner har fått vesentlig færre timer blir det et spørsmål om i hvor stor grad de da skal prioritere denne kategorien deltakere når andre kommuner ikke gjøre det samme. Som informanten forklarer:

«Det som er en utfordring hvor mye norsk vi skal gi de som har fått opphold men ikke skal bo i [kommunen]. (...) Og det er et interessant spørsmål fordi kommunene gjør dette forskjellig. Vi risikerer å bruke mye mer ressurser på dette enn det en annen kommune vil gjøre. Regelverket kan tolkes forskjellig. Vi kan velge å la de gå i asylnorskgrupper og gi de få timer i uka. Men vi ønsker å være anstendige» (Informant VO 4).

Spørsmålet om prioriteringer, handler ikke bare om timetall og klasseorganisering, men også hvor mye ressurser en skal legge ned i for eksempel kartleggingen og hvorvidt denne kategorien skal tilbys opplæring i samfunnskunnskap og språkpraksis. Når det gjelder kartlegging forklarte en informant det slik:

«På de som blir bosatt bruker vi god tid. For de som bor på asylmottaket jobber vi ikke sånn med det. Men alle har loP [individuell opplæringsplan].» Og hun utdypet: « En viss kartlegging er det på alle. Når de starter hos oss fyller de ut hva slags bakgrunn de har, skolegang, yrke og alt dette legger vi inn i vårt system. Vi kartlegger jo, men det gjør vi allerede når de kommer som asylsøkere. Så vi tar ikke en ny kartlegging når de kommer over i rett og plikt. Men vi bruker ikke så mye tid og ressurser på de som ikke skal være her» (Informant VO 5).

Som det også ble vist i kapittel 4, oppgir opplæringssentrene i stor grad at de kartlegger asylsøkere, men samtidig viste casestudien at det ikke nødvendigvis ble gjort like grundig som for bosatte.

Når det gjelder hvorvidt beboere på mottak får tilbud om språkpraksis og samfunnskunnskap, varierte svarene i casene. Mens noen svarte eksplisitt at denne gruppen ikke ble prioritert, og bare ble supplert inn i den grad det var ekstra plasser, pekte andre på at det hadde sammenheng med at disse tilbudene kom senere i opplæringsløpet og at de fleste var blitt bosatt før det ble aktuelt. Når det

gjelder opplæring i samfunnskunnskap er det ikke noe krav om når opplæringen skal starte, men det anbefales at opplæringen finner sted tidlig i opplæringsløpet.<sup>45</sup> Det kan imidlertid være en utfordring for kommunene å organisere denne opplæringen slik at den finner sted så snart som mulig, samtidig som den foregår på et språk vedkommende behersker på et rimelig nivå. I Vox sin kartlegging av organiseringen av tilbudet generelt, oppga 43 prosent at de tilbyr opplæring i samfunnskunnskap tidlig i opplæringsløpet, mens omtrent like mange svarte at det var avhengig av antall deltakere med samme språkbakgrunn (Birkeland mfl. 2015). Selv opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap skal foregå på et språk deltakeren forstår godt, påpeker Vox i en metodisk veiledning (Tveiten 2013) at samfunnskunnskap også er relevant og viktig for språkopplæringen. Læreplanen legger slik opp til at emnene i samfunnskunnskap også er en integrert del av norskopplæringen. Ved at emnene går igjen i norskopplæringen, vil deltakerne til en viss grad få en repetisjon av innholdet og en dypere forståelse av emnene i samfunnskunnskap fordi de lærer om det samme også på norsk.

#### 5.3.4 Tilpasset opplæring for beboere på mottak med spesielle behov

I casestudien kom det også fram en utfordring som ikke ble belyst i breddekartleggingen, og det gjaldt tilpasning av opplæring for beboere på mottak med spesielle behov. Dette kan både være lærevansker og psykiske og fysiske helseutfordringer som gjør språklæringen vanskelig. For mange opplæringsentre kan det være vanskelig å tilpasse opplæringen slik at deltakere med for eksempel helsemessige utfordringer får et godt utbytte av opplæringen. I undervisningen av voksne flyktninger kan lærevansker, konsentrasjons- og hukommelsesvansker også avspeile psykiske vansker, tilpasningsvansker eller mer alvorlige vansker knyttet til traumeerfaringer (Fuglestad og Milde 2013). Flyktninger bosatt i Norge er en uensartet gruppe, men forskningsbaserte studier viser at de utgjør en risikogruppe på generelt grunnlag for utvikling av psykiske lidelser og tilpasningsvansker (e.g. Brunvatne 2006). Pedagogisk–psykologisk tjeneste (PPT) er slik en naturlig samarbeidspartner for opplæringsentrene og en henvisningsinstans for deltakere med blant annet lærevansker for å forhindre frafall og bidra til at deltakerne får maksimalt utbytte av opplæringen.

En særlig utfordring for opplæringsentrene når det gjelder å tilpasse undervisningen for beboere på mottak med spesielle behov, er imidlertid at de ikke kan søke om ekstra midler til dette slik de kan for bosatte. Opplæringsloven er uklar

---

<sup>45</sup> Rundskriv Q-20/2015. Rundskriv til introduksjonsloven.

når det gjelder retten til spesialundervisning i voksenopplæringen. For bosatte flyktninger forvalter imidlertid IMDi en tilskuddsordning hvor kommuner kan søke om å få dekket ekstraordinære kommunale utgifter som følger av bosetting av flyktninger med nedsatt fysisk og/eller psykisk funksjonsevne, samt personer med voldelig atferd og rusproblemer eller alvorlige atferdsproblemer.<sup>46</sup>

I casestudien varierte det hvor omfattende opplæringssettene opplevde at denne problemstillingen var, og slik hvorvidt de var i stand til å håndtere det innenfor rammene de har for undervisningen. For Trondheim medførte blant annet den stramme økonomien som nevnt til flere elever per klasse. Økonomien gjorde det også vanskelig i å prioritere å opprette mindre klasser for de som har utfordringer med å delta i vanlig undervisning uten ekstra støtte til dette. Det ble heller ikke igangsatt utredning hos PPT for beboere på mottak som lærere mistenkte kunne ha psykososiale problemer slik det ble for bosatte. Lærere savnet slik sakkyndige innspill på hvordan undervisningen kunne tilrettelegges for disse personene. Problemstillingen var kjent også i de andre casene, om enn ikke opplevd i samme omfang. De ble også forsøkt håndtert på ulike måter med ressursene sentrene hadde. For eksempel i Førde, som også har egne «introklasser», var en mulighet å plassere beboere på mottak med ekstra behov i denne hvor det var mer rom for individuell oppfølging.

En pilotstudie gjennomført av Agderforskning peker på at til tross for stor vilje i til å tilpasse opplæringen for disse personer med særskilte behov, vanskelig gjøres dette i praksis og det er avhengig av initiativ og muligheter ved den individuelle voksenopplæringen i ulike kommuner hvorvidt deltakerne får et tilbud som kan ivareta deres behov for tilrettelegging. Det kan slik være behov for en mer overordnet strategi for denne typen tilbud ved voksenopplæringene som en helhet. Likevel framstår det som lite formålstjenlig at kommuner ikke har mulighet til å få tilskudd til ekstra tilpasninger av tilbudet til beboere på mottak med spesielle behov på lik linje med bosatte, spesielt i kommuner der det er dårlig økonomi og mangel på ressurser til å tilrettelegge opplæringstilbudet slik at personer med psykiske helseplager og som er i en krevende livssituasjon også kan få utbytte av tilbudet. Det framstår som særlig lite heldig i lys av at personer med behov for særlig oppfølging ofte er blant de lengeventende på mottak som er vanskelig å bosette (IMDi 2016; Bakkeli og Jensen 2015).

---

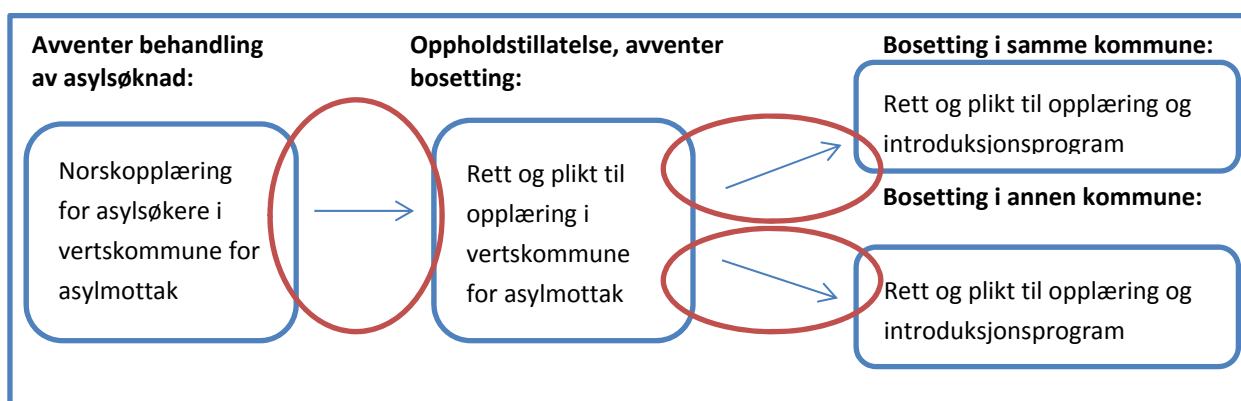
<sup>46</sup> Rundskriv 02/2016 Tilskudd for flyktninger med funksjonshemninger og/eller atferdsvansker.

## 5.4 Progresjon, kontinuitet og overganger i opplæringsløpet

Et sentralt mål i regelverket og med tilskuddsordningene er å skape kontinuitet i opplæringen for de som får bli. Som nevnt i kapittel 4 er dette blant annet grunnen til at norskdelen av Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere skal legges til grunn for opplæringstilbudet til asylsøkere.

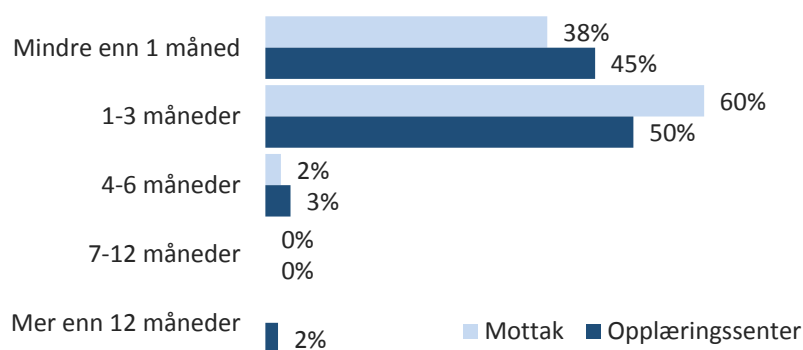
Figur 5.3 gir en skjematisk fremstilling av norskopplæringsløpet for en person fra vedkommende ankommer vertskommunen som asylsøker til vedkommende blir bosatt i en kommune. I denne delen er fokuset på pilene og hvordan overgangene i opplæringsløpet fungerer. At disse fungerer bra, vil ha stor betydning for kontinuiteten i opplæringen og slik deltakernes progresjon.

Figur 5.3: En skjematisk framstilling av norskopplæringsløpet.



Introduksjonsloven presiserer, som tidligere nevnt, at kommunene skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som er bosatt, eller bor midlertidig på asylmottak i kommunen så snart som mulig og senest innen tre måneder etter at krav eller søknad om deltakelse blir fremsatt.

Figur 5.4 viser hvor lang tid henholdsvis opplæringscenter og asylmottak mener det tar fra en person som bor midlertidig på asylmottak trer inn i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven til vedkommende starter i opplæring.



Figur 5.4: Hvor lang tid tar det vanligvis fra en person som bor midlertidig på asylmottak trer inn i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven til vedkommende starter i opplæring? N=58 (opplæringscenter), N=47 (asylmottak)

Som figuren viser, oppgir så godt som alle respondentene at opplæringen kommer i gang innen tre måneder. Vi ser videre at nærmere halvparten av opplæringssentrene (45 prosent) oppgir at det tar mindre enn en måned. Det er stort sammenfall mellom vurderingene til de to aktørene.

Alle casene beskrev også i hovedsak overgangen fra norskopplæringen deltakerne fikk som asylsøkere til norskopplæring i henhold til introduksjonsloven for beboere på asylmottak som uproblematisk. Svarene til informantene i casene var også i stor grad sammenfallende når det gjaldt hvordan overgangen fungerte og hvorfor det i hovedsak fungerte bra. Sitatene under fra to av casene er slik betegnende:

«Mange får opphold mens de går på asylnorsk og overføres til rett og plikt. Vi prøver å unngå opphold. Og vi prøver å følge opp det på best mulig måte sånn at de kommer så fort som mulig i gang.» (Informant VO1)

«Mottaket følger med på det og de følger med på det selv og. Og de fleste går hos oss. Det er ikke så mange som har fullført sine 250 timer før de endrer status. Det har gått veldig greit. De må søke, de må sette frem et krav, og det gjør de til oss. De må skrive under og så gjør jeg et vedtak om at de har fått innvilget rett og plikt.» (Informant VO6)

Som vi ser i sitatene, vil mange få opphold mens de allerede går på norskopplæring og vil slik raskt fanges opp av opplæringssentret gjennom NIR eller ved at deltakeren varsler opplæringssentret. At de allerede er i eller har fått opplæring ved sentret gjør at de er blitt kjent med systemet og rettighetene sine. Sentrene hjelper de så til å søke formelt. Hvis de allerede er i en «asylnorsk»-klasse, fortsetter de i denne og blir enten flyttet over i en «rett og plikt»-klasse så snart det blir en ledig plass tilpasset deres nivå eller ved første nye inntak. Det vil si at noen av timene på rett og plikt-delen begynner å løpe mens de er i en «asylnorsk»-klasse, men samtidig betyr det at de ikke får et unødvendig opphold i opplæringen. Siden vi i denne

studien ikke har hatt tilgang på NIR-data, har vi ikke kunne undersøke hvor mange timer i snitt deltakere bruker på «asylnorsk» før de får opphold. Det er også et spørsmål hvordan kuttet fra 250 timer til 175 timer vil påvirke denne overgangen. Det kan tenkes med dagens situasjon med forventet lang ventetid i mottak før svar på asylsøknaden at flere vil bruke opp timene sine og få et opphold i opplæringsløpet før de begynner på «rett og plikt»-delen (se kapittel 4).

#### 5.4.2 Fra norskopplæring i vertskommune til bosettingskommune

Som illustrert ovenfor, kan bosettingskommunen både være samme som vertskommune eller en ny kommune for personen det gjelder. I casene gikk vi nærmere inn på hvordan overgangen fungerte mellom ulike kommuner eller innad i samme kommune. Alle casekommunene våre var både vertskommuner og bosettingskommuner, selv om det varierte hvor mange de bosatte og i hvor stor grad de bosatte fra asylmottaket i kommunen, fra asylmottak i andre kommuner, eller kvoteflyktninger. I casene var vi blant annet interessert i å vite hvilke erfaringer opplæringssettene hadde gjort med deltakere som kom fra asylmottak andre steder i landet. Det er her verdt å merke seg at alle casene beskrev problematiske erfaringer med å få deltakere fra andre vertskommuner hvor de hadde fått lite undervisning selv om de hadde hatt rett og plikt til norskopplæring. Som en av informantene beskrev det:

«Vi har en del som kommer til [kommunen] fra andre kommuner som har fått vesentlig mindre timer. Og de er kjempefortvilte. Og det jeg ser er at mange av disse er unge og de kunne klart å komme seg opp på et ganske bra norsknivå om de hadde fått det vi gir» (Informant, VO4).

Her ser vi at informanten opplever at kommunale variasjoner i antall timer som tilbys, og da særlig at beboere på asylmottak får et lite intenst løp før bosetting, går utover kvaliteten i opplæringen og mulighetene til å nå visse mål. Utfordringene med lite opplæring før bosetting knyttes imidlertid ikke bare til tilbudet de har fått i vertskommunen før bosetting, men hvorvidt den praktiske tilretteleggingen har vært tilfredsstillende. Sitatet under kan eksemplifisere dette:

«Vi kan få elever hit fra andre mottak som ikke har deltatt på norskopplæring på grunn av mangel på barnehageplass. Men blir de boende der så har 1 av 3 år til å gjennomføre plikten gått. Og vi har eksempler på elever som har vært i Norge i tre år og har nesten ikke fått gjennomført norskopplæringen. Det kan ha vært en periode i mottak hvor de har manglet barnepass til ett eller to barn. Og fristen på 3 år er absolutt» (Informant VO1).

Her knytter informanten utfordringene til barnehageplass, men nevner også svangerskapspermisjon. Informanten påpeker imidlertid også at det egentlig er først «når det skaper problemer» at de «blir obs på det», det vil si når det er en fare for



at deltakeren ikke vil klare kravet om 600 timer på tre år. Utfordringen med praktiske tilretteleggingen vil vi komme tilbake til i kapittel 6.

I introduksjonsloven §19 fastslås det at det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Den skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Den skal også utarbeides i samråd med deltaker. I casestudiene var vi også opptatt av å undersøke hvordan informasjonsflyten var mellom opplæringsssentrene i vertskommunen og bosettingskommunen og hvorvidt den individuelle planen som deltakeren har fått utarbeidet i vertskommunen fungerer som et godt verktøy for å sikre kontinuitet i opplæringen. Igjen var svarene i de ulike casene sammenfallende og beskriver en situasjon med lite informasjonsflyt og at den individuelle planen som eventuelt er utarbeidet i vertskommunen ikke følger med deltakeren. Som dette sitatet beskriver:

«Noen få har med seg et brev der det står noe om opplæring men det er et unntak. Vanligvis har de ikke med seg noen ting. Så det jeg gjør da er at jeg går inn i NIR; og så ser jeg hva de har fått, og så tar vi en samtale med tolk. For å få plassert de inn på riktig nivå.» (Informant VO5)

Når deltakeren kommer til bosettingskommunen blir det slik i hovedsak gjennomført en ny kartlegging og en ny plan utarbeides. Selv om ingen av opplæringsssentrene hadde savnet dette eller reflektert noe særlig rundt det at den individuelle opplæringsplanen ikke følger deltakeren, er dette likevel et aspekt som gir grunn til å spørre om hvorvidt kontinuiteten i opplæringen som tilbys er tilfredsstillende og særlig for de som har fått en større del av opplæringen i vertskommunen.

I denne sammenheng kan bosetting i vertskommunen gi et bedre utgangspunkt for kontinuitet i opplæringen. Likevel erfarte enkelte av casene at også her kunne det bli enkelte uheldige overganger. Et eksempel er transittfunksjonen «rett og plikt»-klassene fikk i Trondheims casen beskrevet tidligere. Et annet eksempel som kom fra denne casen, var overgangen til bosetting og deltakelse i introduksjonsprogram. Som en informant uttrykte det:

«Når de skifter fra introklassen til introduksjonsprogram så forsvinner de en periode, fordi de skal gjennom bosettingsfase og møter hit og møter dit. Så det er inn og ut av kurs, lite fremtidsorientert, det blir masse pauser her. (...) Det er uheldige forflytninger av folk. Du kan tenke deg en svak elev som da mister 1–2 norskkursdager i uka»

Så selv om personen ble bosatt i vertskommunen, kunne opptak i introduksjonsprogram og andre aktiviteter knyttet til bosetting medføre «pauser» i opplæringen som lærere opplevde som uheldige.

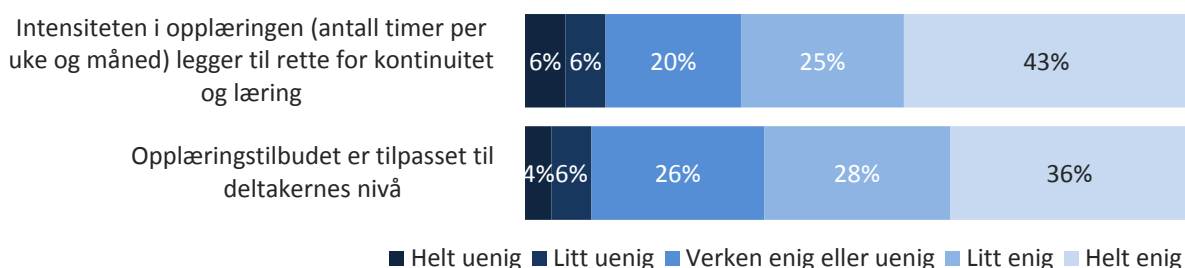
En annen form for «pause» som også ble trukket fram i casestudien, gjaldt personer på mottak med begrenset midlertidig opphold. Dette er en tillatelse som gis i de tilfeller der det er sterke menneskelige hensyn for å gi en oppholdstillatelse, slik som hensynet til barns beste eller helsesituasjonen til personen, men der det er tvil om identitet eller manglende dokumentasjon på identitet. Formålet med oppholdstillatelsen, som er på et år av gangen, er slik å gi personen mulighet til å dokumentere eller sannsynliggjøre identiteten sin. Hvis personen oppfyller kravene stilt i vedtaket, vil personen kunne få en tillatelse uten begrensninger, det vil si en tillatelse som vil kunne danne grunnlag for en permanent oppholdstillatelse. En person med begrenset midlertidig opphold har ikke rett på bosetting eller norskopplæring etter introduksjonsloven. Med tanke på at dette er personer som trolig vil få opphold og vil begynne på norskopplæring etter hvert, framstår dette som en unødig ventetid.

## 5.5 Aktørenes vurderinger av tilbudet

I breddekartleggingen var vi interessert i å kartlegge hvordan kommuneledelsen og asylmottak vurderte tilbudet til beboere på mottak med rett og plikt til norskopplæring. Hvilket grunnlag disse aktørene har til å vurdere kvaliteten på tilbudet vil variere. Dette er slik ikke data som kan si oss noe om kvaliteten i tilbudet, men om hvordan tilbudet oppfattes av sentrale lokale aktører. Det er her interessant å merke seg at asylmottakene i større grad vurderer tilbudet personene får før bosetting positivt enn det kommuneledelsen gjør. Svarene må også sees i lys av diskusjoner rundt innretningen av tilskuddsordningen, og da særlig hvordan tilskuddet skal deles mellom verts- og bosettingskommune. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 7.

### *Asylmottakenes vurderinger*

I surveyen til asylmottak spurte vi om hvor enig eller uenig respondentene var til følgende påstander: a) Intensiteten i opplæringen (antall timer per uke og måned) legger til rette for kontinuitet og læring, og b) opplæringen er tilpasset deltakernes nivå. Svarene er presentert i figur 5.6.



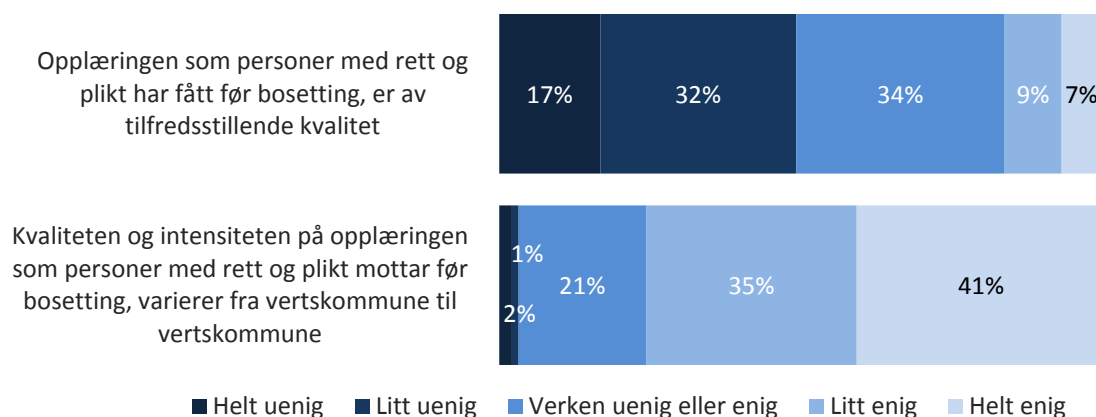
Figur 5.6: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om organiseringen av og innholdet i norskopplæringen til beboere med rett og plikt? Asylmottak. N=50

Som vi ser i figuren oppgir 68 prosent av respondentene at de er litt eller helt enig i at intensiteten i opplæringen legger til rette for kontinuitet og læring. Tilsvarende er 64 prosent enig i påstanden om at opplæringen er tilpasset deltakernes nivå. 20 prosent og 26 prosent har krysset av at de verken er enige eller uenige i disse påstandene. 12 prosent er litt uenig/helt uenig i påstanden om at intensiteten i opplæringen legger til rette for kontinuitet og læring, mens det er 10 prosent som er litt uenig/uenig i påstanden om tilpasning. Selv om kvaliteten på opplæringen er et område det er vanskelig for asylmottakene å vurdere, tyder det likevel på at mottakene i hovedsak vurderer tilbudet positivt. Vi ser også at mottakene er mer positiv til intensiteten i opplæringen for beboere på mottak med rett og plikt, enn for asylsøkere (se figur 4.13), noe som ikke er overraskende med tanke på at beboere med rett og plikt mange steder får et mer intenst tilbud.

#### *Kommuneledelsens vurderinger*

I surveyen til kommuneledelsen var vi interessert i å vite hvordan respondentene vurderte tilbudet personer med rett og plikt fikk før bosetting i kommunen. Vi spurte slik respondentene hvor enig eller uenig de var i følgende påstander: a) opplæringen som personer med rett og plikt har fått før bosetting er av tilfredsstillende kvalitet, og b) kvaliteten og intensiteten på opplæringen som personer med rett og plikt har fått før bosetting varierer fra vertskommune til vertskommune.

Spørsmålene gikk slik til bosettingskommuner, inkludert vertskommuner som også er bosettingskommuner.



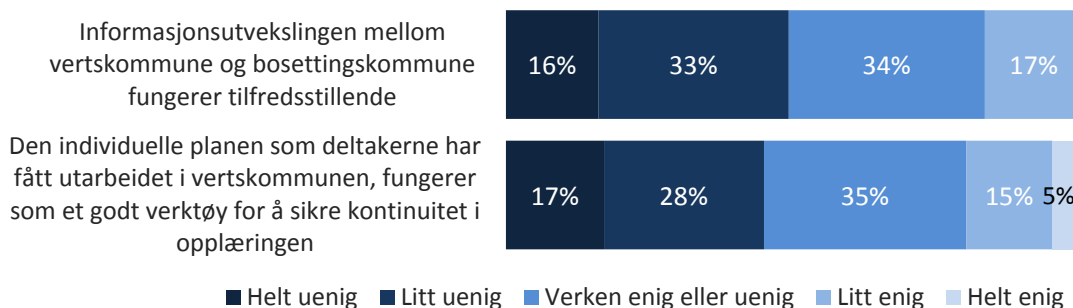
*Figur 5.7: Med utgangspunkt i kommunens egne erfaringer som bosettingskommune: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Kommuneledelse. N=96*

Som figur 5.7 viser er det en tendens til at kommuneledelsen er mest enig i den «negative» påstanden om at kvalitet og intensitet varierer mellom vertskommuner. Tre fjerdedeler av kommunene har oppgitt at de er helt eller litt enig i denne påstanden. Kommuneledelsen er mer uenige i det som kan beskrives som den mer «positive påstanden». Bare 16 prosent er litt eller helt enig i påstanden om at opplæringen som personer med rett og plikt har fått før bosetting er av tilfredsstillende kvalitet. Det er imidlertid verdt å merke seg at henholdsvis 21 prosent og 34 prosent er verken enig eller uenig i disse påstandene.

Når vi undersøker om det er noen sammenheng mellom hvilke kommuner som er enig eller uenig i påstandene ser vi svært små forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse, med unntak av påstanden om at kvaliteten og intensiteten på opplæringen varierer. Store kommuner opplever i større grad enn små kommuner at kvaliteten og intensiteten i opplæringen varierer mellom vertskommuner. Dette kan ha sammenheng med at de i større grad bosetter personer fra ulike vertskommuner.

Vi ser også at rene bosettingskommuner i gjennomsnitt er mindre enige i påstandene enn kommuner som både er verts- og bosettingskommuner. Det gjelder særlig vurdering av kvaliteten på opplæringen er tilfredsstillende. Samtidig er de rene bosettingskommunene i mindre grad enig i at kvaliteten varierer mellom vertskommuner (se vedlegg A, tabell 5.3).

Vi spurte også kommunene om hvor enig eller uenig de var i to påstander om hvordan overgangen mellom opplæring i vertskommune til opplæring i bosettingskommune.



*Figur 5.8: Med utgangspunkt i kommunens egne erfaringer som bosettingskommune: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Kommuneledelse. N=96*

Som figuren over viser, er 49 prosent av kommunene litt eller helt uenig i at informasjonsutvekslingen mellom vertskommune og bosettingskommune fungerer tilfredsstillende og 45 prosent er litt eller helt uenig i at den individuelle planen fungerer som et godt verktøy for å sikre kontinuitet i opplæringen. Rundt en tredjedel av respondentene er verken enig eller uenig i begge påstandene. Det er selvsagt et spørsmål om i hvor stor grad kommunene har oversikt over dette. Samtidig peker noen av kommentarene i de åpne feltene mot at kommunene har rådført seg med eller latt opplæringssettene svare på dette. Som sitatene under illustrerer, peker de på de samme som kom opp i casene, at den individuelle opplæringsplanen i liten grad fungerer som et virkemiddel for kontinuitet i opplæringen.

«Jeg har aldri opplevd at det har kommet noen individuell plan for norskopplæring fra vertskommune ved bosetting.» (åpent felt kommunesurvey)

«Deltakerne har sjelden med seg individuell plan fra tidligere mottakskommune.» (åpent felt kommunesurvey)

## 5.6 Oppsummering

Formålet her har vært å undersøke hvorvidt og hvordan opplæringen som personer med rett og plikt til opplæring får i vertskommunene *før* bosetting skiller seg fra den opplæringen personer med rett og plikt mottar *etter* bosetting. Det andre aspektet vi har vært opptatt av å undersøke, er hvordan overgangene mellom ulike deler av opplæringsløpet til personer i asylmottak fungerer med tanke på progresjon og kontinuitet i opplæringen.

Når det gjelder tilbudet for beboere på mottak med rett og plikt til opplæring tyder funnene på at beboere på mottak ikke nødvendigvis får et like intenst og tilpasset tilbud som bosatte. Dette kan medføre en uheldig forsinkelse i deltakernes læringsprogresjon. Rundt en tredjedel av opplæringssettene oppgir at de gir målgruppen et noe annet opplæringstilbud (innhold og intensitet) enn andre deltakere med rett og plikt. Vi ser en tendens til at tilbudet varierer med kommunestørrelse. En betydelig større andel opplæringssettene i små kommuner oppgir å gi målgruppen «et noe annet opplæringstilbud», sammenlignet med store og mellomstore kommuner. I den grad personer i asylmottak får et noe annet tilbud enn andre deltakere med rett og plikt, så synes det blant annet å handle om at *de får færre timer i uka*. Av de opplæringssettene som oppgir at deltakerne i mottak får et «noe annet opplæringstilbud» enn andre deltakere med rett og plikt, oppga 14 av 17 opplæringssettene at de tilbyr mindre enn 16 timer i uka, 9 av disse oppgir at de tilbyr mellom 6 og 10 timer i uka. Til sammenligning fant Vox i sin kartlegging av tilbudet generelt at de fleste deltakerne får mellom 16 og 20 timer opplæring i uka, uavhengig av hvilken rettighetskategori de er i (Birkeland mfl. 2015). I tillegg synes tilbudet å være noe *mindre tilpasset*. Av de opplæringssettene som oppga at deltakerne i mottak får et «noe annet opplæringstilbud» enn andre deltakere med rett og plikt, oppga bare 7 opplæringssettene at de deler de inn i spor og ingen oppgir at deltakerne får tilbud om språkpraksis. Alle opplæringssettene i undersøkelsen fikk spørsmål om de tilbyr opplæring i samfunnskunnskap til beboere på mottak med rett og plikt. Her oppgir bare 58 prosent av opplæringssettene at de gir dette tilbudet.

I casestudien kom det fram at mindre bruk av differensiering og tilpasning i organiseringen av tilbudet for de med rett og plikt på mottak blant annet handlet om *ressursprioriteringer*. Dette hadde sammenheng både med en tankegang om «*hvor mye skal vi prioritere de som ikke skal bli i kommunen når andre ikke gjør det*», men også tydeligere krav til introduksjonsordningen gjorde at tilbudet til denne kategorien deltakere ble prioritert først i ressurskabelen. Det kom også opp særlige utfordringer knyttet til tilpasning av opplæring for beboere på mottak med spesielle behov, da disse, i motsetning til bosatte, ikke er omfattet av noen ekstra tilskuddsordninger som gir økonomisk støtte til tilrettelegging av tilbudet. Funnene i denne studien gir slik grunn til å stille spørsmål ved hvor godt tilbudet er tilpasset deltakere med psykiske plager eller en krevende livssituasjon som gjør at de ikke er i stand til å benytte seg av det ordinære opplæringstilbudet.

Et sentralt mål i regelverket og med tilskuddsordningene er å skape kontinuitet i opplæringen for de som får bli. Funnene i denne studien tyder på at overgangen fra norskopplæringen for asylsøkere til norskopplæring i henhold til introduksjonsloven

for beboere på asylmottak i all hovedsak fungerer bra, og at det at beboerne allerede er i eller har fått opplæring ved senteret gjør at de er blitt kjent med systemet og rettighetene sine og slik bidrar til beboerne på mottak raskt kommer i gang med den pliktige opplæringen. I breddekartleggingen oppga *så godt som alle respondentene at opplæringen kommer i gang innen tre måneder*. Vi ser videre at nærmere halvparten av opplæringssettene (45 prosent) oppgir at det tar mindre enn en måned. Når det gjaldt overgangen fra «rett og plikt»-opplæring i vertskommunen til bosettingskommunen, kom det imidlertid fram at store variasjoner i tilbudet når det gjaldt omfang og kvalitet i ulike kommuner ble sett som en utfordring. Funnene tyder også på at det er lite informasjonsflyt mellom vertskommune og bosettingskommunen og at den individuelle planen som eventuelt er utarbeidet i vertskommunen i liten grad følger med deltakeren og slik kunne bidratt til en kontinuitet i opplæringsløpet.

## Kapittel 6 Deltakelse og tilrettelegging for deltakelse

### 6.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi se nærmere på personer på asylmottak sin deltakelse i norskopplæringen og drøfter faktorer som har betydning for deltakelsen. Vi ser i dette kapitlet på disse spørsmålene knyttet til begge ordningene, da det her er mange fellesnevnerne. Samtidig må det spesifiseres at premissene for deltakelse er svært forskjellig. Asylsøkere som venter på behandling av asylsøknaden har ingen lovfestet rett til opplæring i norsk, eller plikt til å delta, mens beboere på asylmottak i alderen 16 til 55 år som venter på bosetting har både rett og plikt til å delta.

Etter å ha presentert funn fra breddekartleggingen om fravær blant beboere på mottak og faktorer som påvirker manglende deltakelse, går vi nærmere inn i hvordan aktørene tilrettelegger praktisk for deltakelse for beboere på mottak. En forståelse av årsakene til fravær er avgjørende for å kunne tilrettelegge bedre for deltakelse, bedre kontinuitet i deltakelsen og for å utvikle treffsikre tiltak. I siste del vil vi derfor drøfte hvordan det kvalitative materiale og eksisterende forskning kan belyse spørsmålene om deltakelse.

### 6.2 Fravær

Som beskrevet i metodekapitlet er det utfordringer knyttet til å måle deltakelsen i norskopplæringen (se kapittel 3). Dette har sammenheng med flere faktorer, blant annet utfordringer knyttet til omleggingen av NIR. Begge kategorier deltakere som vi her har sett på, er også lite statiske. Med andre ord vil det på et gitt måletidspunkt alltid være en rekke personer i asylmottak i en kommune som enda ikke har startet opplæringen sin, mens andre personer, som kommunen har fått utbetalt tilskudd for i måleperioden, allerede har mottatt opplæringen sin eller har tredd ut av målgruppen på grunn av endret rettighetsstatus. I breddekartleggingen har vi slik ikke kartlagt andelen av personer som er i målgruppen som deltar, men i stedet målt fravær. Det vil si at vi har spurt om et estimat om hvor høyt fraværet er blant de som har et tilbud om å delta i opplæringen.

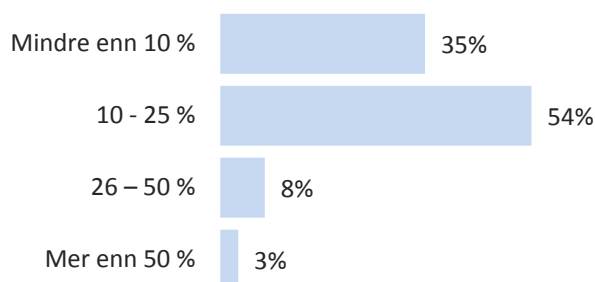
Høyt fravær kan påvirke kvaliteten på opplæringen negativt på flere måter. Det kan ha en negativ effekt på deltakerens progresjon, men det kan også skape en utfordrende undervisningssituasjon. Fravær kan for eksempel gjøre det vanskelig for lærerne å planlegge undervisningen (Andreassen). Fravær påvirker slik ikke bare



progresjonen til de som ikke deltar, men kan bidra til å skape et ustabil og negativt læringsmiljø som gjør det vanskelig for andre deltakere å få utbytte av undervisningen. I en brukerundersøkelse gjennomført av Rambøll (2009) ble fravær trukket fram av deltakerne selv som en barriere som hindrer progresjon. De mente at dette førte til mange repetisjoner og svekket progresjonen og kontinuitet i klassen som helhet. Det kan også være en utfordring at deltakere som ikke kommer «tar opp plassen» som andre kunne hatt.

### 6.2.1 Fravær blant asylsøkere

Figuren under viser opplæringssentrenes vurdering av fraværet i norskopplæringen for asylsøkere.



*Figur 6.1: Omtrent hvor høyt er fraværet blant deltakerne i norskopplæringen for asylsøkere? Opplæringssentre. N=65*

Som figuren viser, oppgir litt over halvparten av opplæringssentrene fraværet til å være mellom 10–25 prosent. Litt over en tredjedel oppgir at fraværet er mindre enn 10 prosent.

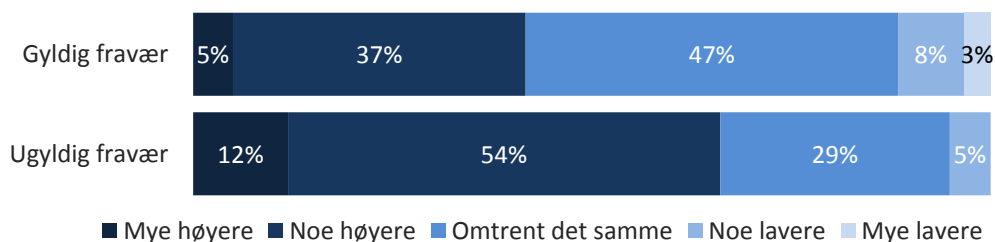
De kvalitative intervjuene tyder på at opplæringssentrene har ulike erfaringer når det gjelder fravær for denne kategorien deltakere og at fraværsandelen kan variere i ulike perioder og for ulike deltakere. Både asylmottakene og opplæringssentrene i casestudiene påpekte at asylsøkere generelt viste stor interesse og engasjement for å begynne på norskopplæring og at det var et populært tilbud. En utfordring var heller det at deltakelsen kunne «dabbe litt av» utover. Vi vil komme mer inn på årsaker til manglende deltakelse under.

Vi ønsket her å se om det var noen sammenheng mellom fravær og antall timer i uken (se vedlegg A, tabell 6.1). Som vist i kapittel 4, oppgir rundt halvparten av opplæringssentrene å tilby mellom 0–10 timer undervisning i uka, og at dette gjelder så mange som 90 prosent av opplæringssentrene i små kommuner. Når vi

ser fravær i sammenheng med timeantall finner vi et tydelig mønster, hvor opplæringsssentre med et lavt timeantall ser ut til å ha høyere fravær enn opplæringsssentre med et høyere timeantall. Nærmere bestemt ser vi at blant de opplæringsssentrene som tilbyr *under* 10 timer opplæring i uken har en betydelig høyere andel (82 prosent) oppgitt at de har et fravær over 10 prosent, enn blant opplæringsstedene som har over 10 timer i uken. Blant disse oppgir i underkant av halvparten et fravær over 10 prosent.

### 6.2.2 Fravær blant beboere på mottak med rett og plikt

Forskning på ordningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap har pekt på frafall og fravær blant deltakerne som en sentral utfordring generelt, selv om frafall også kan komme av måloppnåelse (Djuve og Dæhlen 2010; Kjelsaas 2011). Vi har her vært interessert i å undersøke hvorvidt det er forskjeller mellom fraværet til beboere på asylmottak og andre deltakere med rett og plikt. Er fravær en større eller mindre utfordring med denne kategorien deltakere? For deltakere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skiller det mellom gyldig og ugyldig fravær. Svarene til opplæringsssentrene er framstilt i figur 6.2.

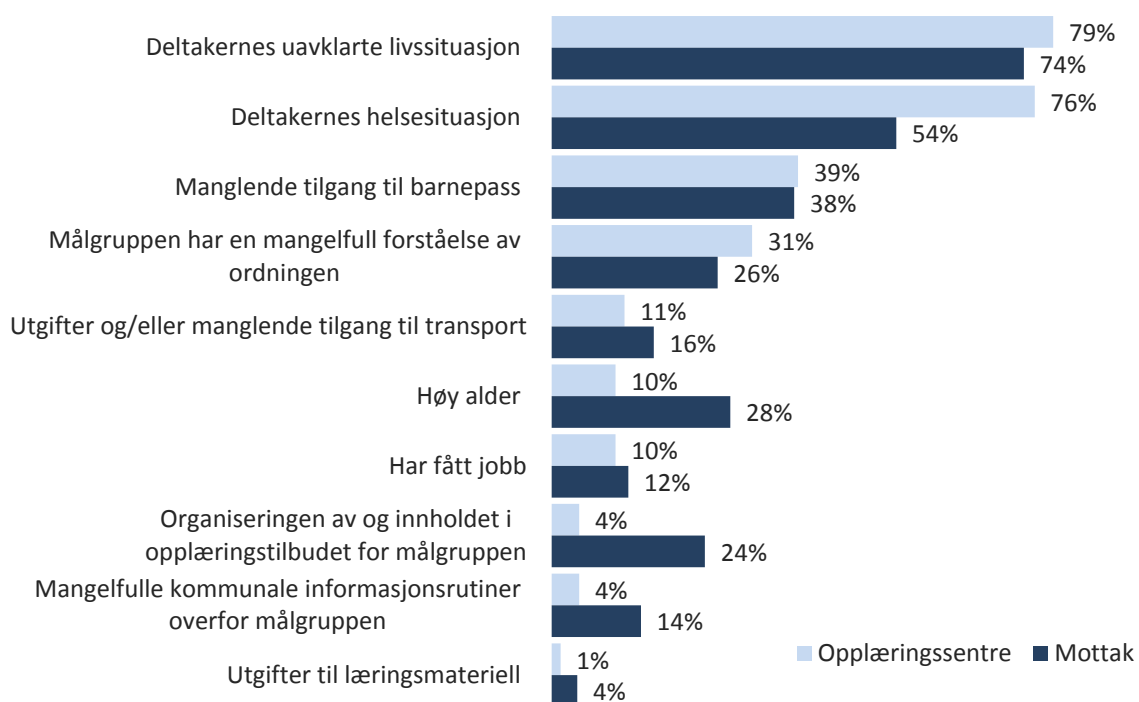


Figur 6.2: Hvor høyt gyldig og ugyldig fravær har målgruppen sammenliknet med andre deltakere med rett og plikt? Opplæringsssentre. N=60 (gyldig fravær). N=59 (ugyldig fravær).

Når det gjelder det *gyldige fraværet*, oppgir nærmere halvparten av opplæringsssentrene at dette er omtrent det samme som for andre deltakere med rett og plikt. Samtidig er det en relativt stor andel, som oppgir at det er noe høyere (37 prosent). Bildet ser noe annerledes ut for det som regnes som ugyldig fravær. Her er det i underkant av en tredjedel av opplæringsssentrene som oppgir at det er omtrent det samme som for andre deltakere med rett og plikt, mens *over halvparten av opplæringsssentrene oppgir at målgruppen har noe høyere ugyldig fravær enn andre deltakere med rett og plikt.*

### 6.2.3 Hvilke faktorer fører til manglende deltakelse i opplæringen?

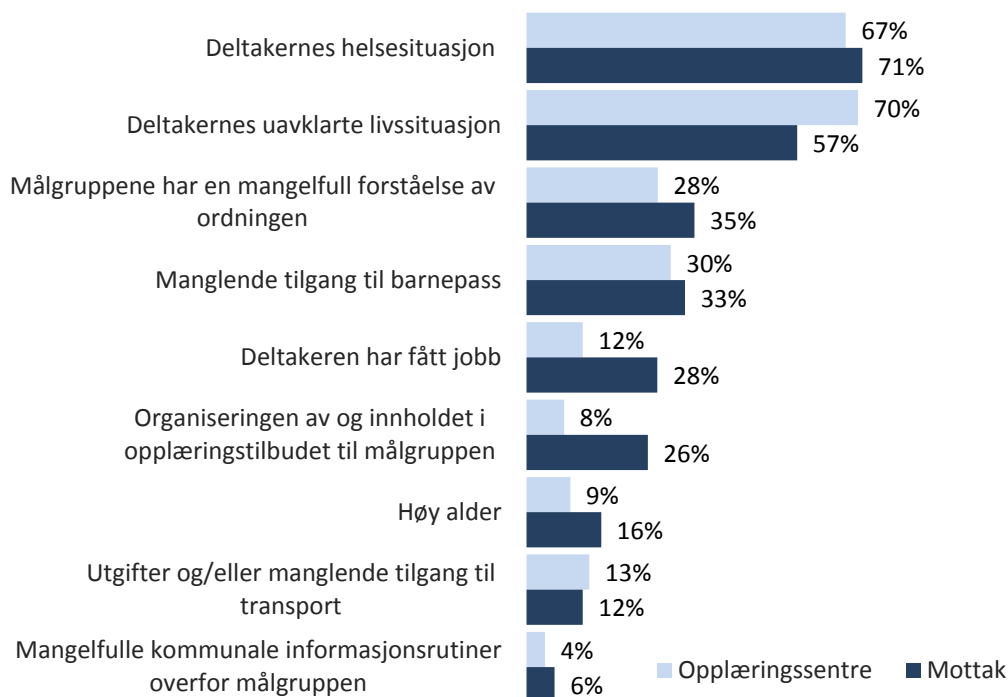
Figur 6.3 og 6.4 viser aktørenes vurdering av hvilke faktorer som har størst betydning for de to målgruppens manglende deltakelse i norskopplæringen.



Figur 6.3: Kan du angi hvilke fire av følgende faktorer som har størst betydning for asylsøkernes manglende deltakelse i den tilbudte norskopplæringen? N=70 (opplæringsssentre). N=50 (asylmottak).

Som figur 6.3 viser, oppgis asylsøkernes uavklare livssituasjon som den klart viktigste årsaken til fravær av både opplæringsssenter og asylmottak. Deltakernes helsesituasjon fremheves av begge som den nest viktigste årsaken. Opplæringsssentre oppgir dette i noe større grad enn asylmottakene. I TNS Gallup sin kartlegging av norskopplæringstilbudet til asylsøkere fra 2011 oppga opplæringsssentre og asylmottak det at asylsøkeren har fått lønnet arbeid som en av de fire viktigste årsakene til at de ikke deltar i tilbudt undervisning (henholdsvis 27 og 22 prosent). I vår kartlegging er det betydelig færre som oppgir dette (10 prosent av opplæringsssentre og 22 prosent av mottakene). I figur 6.4 ser vi at heller ikke blant beboere på mottak med rett og plikt oppgir arbeid som en av de viktigste årsakene for manglende deltakelse, selv om dette er et av de punktene hvor svarene til opplæringsssentre og mottak spriker mest. Det andre punktet hvor svarene til opplæringsssentre og mottak spriker, er hvorvidt organiseringen av og innholdet i

opplæringstilbudet til målgruppen er en årsak til manglende deltakelse. Det er verdt å merke seg at rundt en fjerdedel av mottakene oppgir dette som årsak både for asylsøkere og beboere med rett og plikt.



Figur 6.4: Kan du angi hvilke fire av følgende faktorer som har størst betydning for fravær (gyldig og ugyldig) i den pliktige norskopplæringen? N=76 (opplæringscentre). N=51 (asylmottak).

Breddekartleggingen viser imidlertid generelt at opplæringssentrene og asylmottakene i stor grad har sammenfallende vurderinger av hvilke fire faktorer som har størst betydning for målgruppens fravær. Vi finner også at vurderingene av hvilke faktorer som fører til manglende oppmøte i stor grad sammenfaller for de to målgruppene. Det er særlig fire forhold som peker seg ut:

- Deltakernes helsesituasjon
- Deltakernes uavklarte livssituasjon
- Manglende tilgang til barnepass
- Målgruppen har mangelfull forståelse av ordningene

*Deltakernes uavklarte livssituasjon og helsesituasjon peker seg ut, og er oppgitt av en overveiende stor andel som de to viktigste faktorene som påvirker fravær.*

Deretter følger *manglende tilgang til barnepass*, som også utpeker seg ved at en stor andel av begge respondentgruppene har krysset av for denne. Den neste faktoren som er angitt av flest respondenter omhandler *deltakernes forståelse av ordningen*. Vi ser at opplæringsstrenenes svar i større grad er konsentrert om disse fire faktorene, mens det blant asylmottakene er en noe jevnere fordeling på flere faktorer, for begge målgruppene.

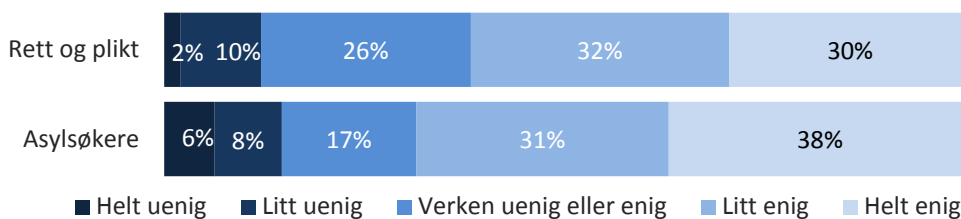
Vi ser at en fjerdedel av mottakene oppgir forhold ved opplæringstilbudet som en av de fire viktigste årsakene til fravær for begge målgruppene. Svaralternativene kan grovt kategoriseres i tre. En kategori omfatter forhold ved opplæringstilbud (herunder informasjon), en kategori omfatter det vi kan kalle praktiske rammebetingelser, som barnepass og transport, mens den siste kategorien peker mot forhold knyttet til deltakeren, som deltakerens livssituasjon eller forståelse av ordningen. Tre av de fire forholdene som peker seg ut som viktig kan plasseres i sistnevnte kategori. I delkapittelet om praktisk tilrettelegging (6.4), vil vi se nærmere på barnepass og transport, mens vi under (6.3) først og fremst vil drøfte de tre andre faktorene som er oppgitt og belyse disse med data fra casene.

Casestudiene tyder blant annet på at mottakene og opplæringsstrenene i varierende grad har innsikt i hva som påvirker beboere på mottak sin deltakelse. Informantene i case-kommunene hadde i stor grad krysset av for de tre nevnte kategoriene, men hadde samtidig bare ufullstendig informasjon og kunnskap om årsakene til deltakernes fravær. Som en fortolkningsramme for survey-dataene kan dette peke mot at breddedataene tegner et bilde av en tendens til at aktørene i feltet først og fremst opplever at det er forhold ved deltakernes og deres livssituasjon som bidrar til fravær, mer enn forhold knyttet til opplæringstilbud og rammebetingelser. Imidlertid kan det samtidig være usikkerhet rundt akkurat hva om bidrar til fravær, da aktørene har mangelfull informasjon og oversikt over feltet og de ulike forholdene ved deltakernes livssituasjon er tett knyttet sammen. For eksempel har andre studier av deltakere i norskopplæringen pekt på hvordan deltakerne ikke opplever undervisningen som aktuell eller nyttig (Andreassen 2013; Askeland 2014; Hagem 2011; Isaksen 2013; Lindsjørn 2012). Dette tyder at det også er et behov for en større brukerkartlegging i feltet for å kunne belyse årsaker til fravær. Det er her også verdt å merke seg at rundt en fjerdedel av mottakene oppgir organiseringen av og innholdet i opplæringstilbudet til målgruppen som en årsak til manglende deltakelse for asylsøkere og beboere med rett og plikt.

## 6.3 Praktisk tilrettelegging for deltakelse og læring

Praktisk tilretteleggingen for deltakelse og læring er viktig for å sikre høy deltakelse. Som vist over, oppgir asylmottakene og opplæringssentrene i hovedsak faktorer knyttet til deltakere og ikke praktisk tilrettelegging som årsak til manglende deltakelse, med unntak av barnepass. Flere aktører er viktig for å tilrettelegge norskopplæringstilbudet, og involverer både statlige aktører som IMDi, Vox og UDI og lokale aktører som asylmottak, opplæringssentre og andre kommunale aktører. Vi vil komme tilbake til samhandling med statlige aktører og andre lokale aktører i kapittel 7. I denne delen er fokuset samhandling mellom lokale aktører, og da særlig mellom asylmottaket og opplæringscenter når det gjelder praktisk tilrettelegging for deltakelse.

I breddekartleggingen spurte vi både opplæringssentre og mottak spørsmål om hvorvidt de opplever at den praktiske tilretteleggingen av opplæringen fungerer godt med tanke om å sikre deltakelse. Resultatene er framstilt i figur 6.5.



Figur 6.5: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand «Den praktiske tilretteleggingen av opplæringen fungerer godt med tanke på å sikre deltakelse». Asylmottak. N= 50 (rett og plikt). N=49 (asylnorsk).

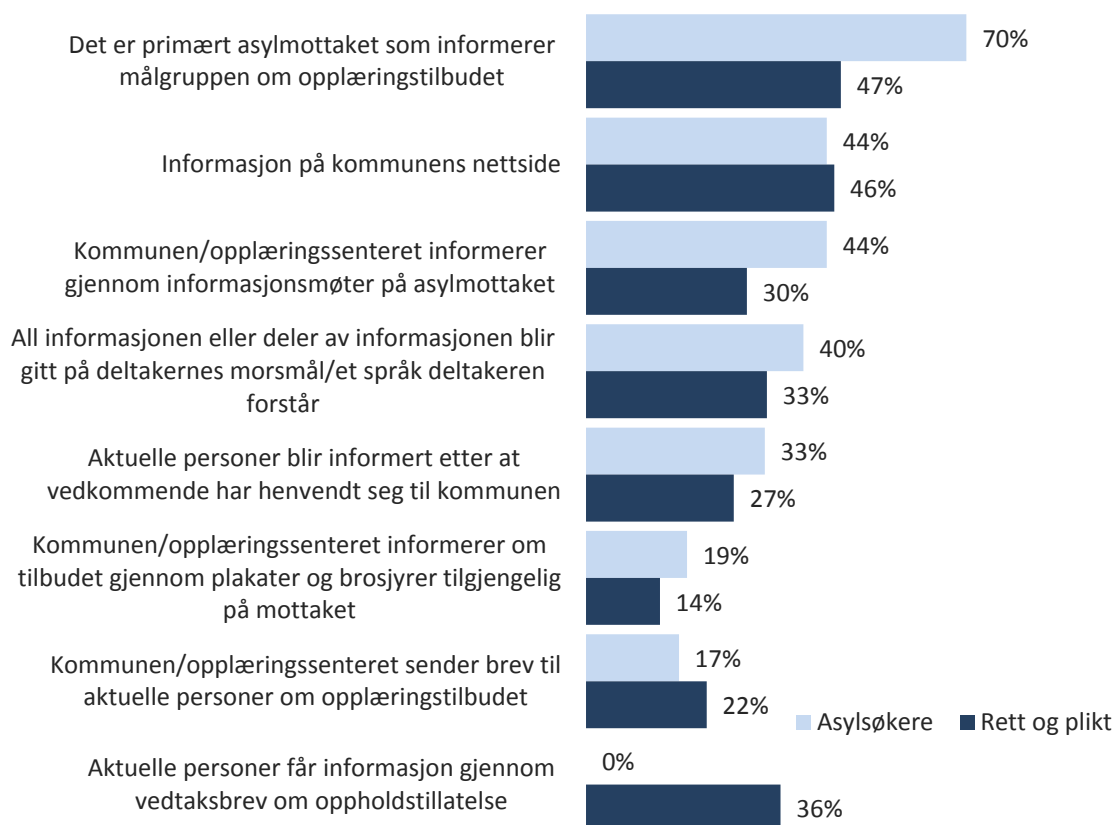
Som vi ser i figuren er mellom 60 og 70 prosent av asylmottakene helt eller litt enige i at den praktiske tilretteleggingen av opplæringen fungerer godt med tanke på å sikre de to målgruppens deltakelse i opplæringen. Det er kun en liten andel som ikke er enige i påstanden om at den praktiske tilretteleggingen fungerer godt. Dette tyder på at dette er et område aktørene selv i hovedsak synes fungerer bra. I breddekartleggingen har vi imidlertid vært interessert i å finne ut mer om hvordan det praktisk legges til rette for deltakelse. Vi har fokusert på informasjonsformidling til deltakere, barnepass og transport, samt tilgang på opplæringsmateriell.

### 6.3.1 Informasjonsformidling

God informasjon handler blant annet om mottaksbeboeres rettsikkerhet. Vi ønsket derfor i breddekartleggingen å undersøke hvordan informasjon om rettigheter til

norskopplæring formidles til potensielle deltakere. Det er imidlertid ulike krav knyttet til informasjonsformidling til deltakerne i de to ordningene vi ser på, og kravene til rett og plikt-ordningen har vært under endring. Kommunen fått ansvar for å initiere norskopplæring til de som bor til kommunen og har fått opphold fra og med 1. januar 2016, inkludert beboere på mottak.

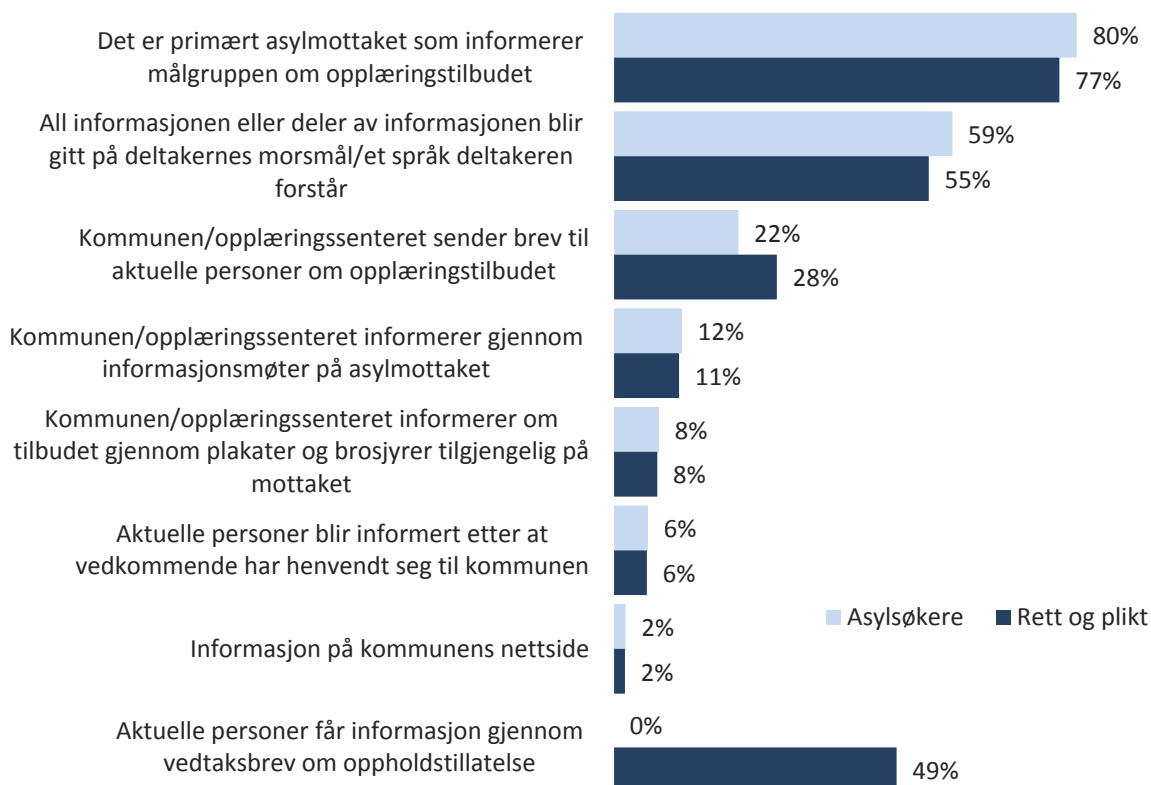
På grunnlag av de eksplorative intervjuene og tidligere forskning på feltet (Drangslund mfl. 2010) antok vi at mottaket hadde en sentral rolle i informasjonsarbeidet, og spurte derfor både opplæringssentrenes og mottakene om hvordan beboere på mottak ble informert om tilbudet. Svarene til opplæringssentrene når det gjelder begge ordningene er framstilt i figur 6.6, mens asylmottakenes svar for begge ordningene er framstilt i figur 6.7.



Figur 6.6: Hvordan blir beboere på mottak informert om norskopplæringen? Opplæringssentre. N=71 (asylsøkere). N=81 (rett og plikt).

Som vi ser i figur 6.6 oppgir 70 prosent av opplæringssentrene at det primært er asylmottaket som informerer målgruppen om opplæringstilbudet når det gjelder asylsøkere, mens 47 prosent av opplæringssentrene oppgir det samme når det gjelder beboere på mottak med rett og plikt. Informasjon på kommunens nettside

framstår som den nest viktigste informasjonskanalen til begge målgruppene. 44 prosent av opplæringssettene oppgir at de informerer om tilbudet til asylsøkere gjennom informasjonsmøter på asylmottaket, mens 30 prosent oppgir det samme for beboere på mottak med rett og plikt. Når det gjelder hvorvidt informasjonen gis på morsmålet eller et språk deltakeren forstår oppgir 40 prosent at dette gjøres for asylsøkere, men bare 33 prosent oppgir det samme for de med rett og plikt.



Figur 6.7: Hvordan blir beboere på mottak informert om norskopplæringen? Asylmottak. N=51 (asylsøkere). N=53 (rett og plikt).

I figur 6.7 ser vi at 80 prosent av asylmottakene oppgir at det primært er dem som informerer målgruppen om opplæringstilbudet når det gjelder asylsøkere, og 77 prosent når det gjelder beboere på mottak med rett og plikt. En høyere andel oppgir også at informasjonen gis på morsmålet eller et språk deltakeren forstår, henholdsvis 59 prosent for asylsøkere og 55 prosent for beboere med rett og plikt. Brev fra kommunen fremstår her som den nest viktigste informasjonskanalen.

Vi undersøkte om det var en sammenheng mellom hvordan kommunen informerer om norskopplæringen og andel som deltar i ordningen, men fant her ingen tydelige mønstre. Vi har også sett på sammenhengen mellom deltagelse og hvorvidt et informasjonstiltak er benyttet eller ikke. Vi ser her en tendens til at når informasjon gis av mottaket, på mottaket (plakater, info.-møter) og på deltakernes eget språk gir



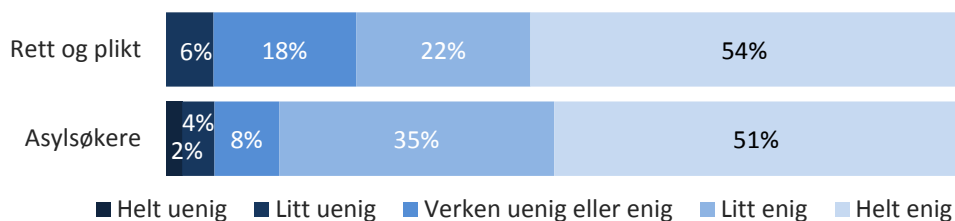
det høyere deltagelse. For eksempel oppgir 90 prosent av mottakene som gir på morsmål mer enn 50 prosent deltagelse. Blant de som ikke gir slik informasjon er andelen 80 prosent. Det at deltagelsen er såpass høy i kommuner som ikke benytter et tiltak, indikerer at det er hovedsakelig andre faktorer enn informasjon som betyr noe for deltagelse.

Vi finner også små forskjeller mellom kommunene når vi ser informasjonsarbeidet i sammenheng med kommunestørrelse. Når det gjelder norskopplæring til asylsøkere er det likevel en viss tendens til at asylmottakene spiller en større rolle i mellomstore- og store kommuner, samt at mindre kommuner i større grad informerer gjennom informasjonsmøter på asylmottaket. Dette er ikke overraskende.

Som figurene over viser, ser det ut til at mottaket har en helt sentral rolle i informasjonsformidlingen til beboere på mottaket. Samtidig viser figurene at det er *forskjeller mellom hvordan de to respondentgruppene opplever informasjonsarbeidet ovenfor de to målgruppene*. Opplæringssentrene oppgir i større grad at de selv/kommunen informerer. Mottakene oppgir i større grad at de selv informerer. Med utgangspunkt i casene tolker vi dette dithen at aktørene ikke har komplett oversikt over hva den andre aktøren gjør.

Når det gjelder hvorvidt informasjonen eller deler av informasjonen blir gitt på deltakerens morsmål eller et språk deltakeren forstår, oppgir 40 prosent av opplæringssentrene at dette er tilfelle for asylsøkere, mens en noe mindre andel oppgir at dette er tilfelle for deltakere med rett og plikt. Det er imidlertid en større andel av mottakene enn opplæringssentrene som oppgir at informasjonen gis på et språk deltakeren forstår. Dette framstår uansett som et noe lavt tall. Dette kan tyde på den flerspråklige kompetansen hos ansatte eller medboere på mottakene er viktig i informasjonsformidlingen. Det er også interessant å se at andelen som oppgir at de gir informasjon på morsmålet synker for deltakere med rett og plikt. Dette kan tyde på at behovet for dette anses å være mindre, grunnet et visst språknivå hos deltakerne eller at deltakeren allerede er inne i og har en forståelse av systemet. Imidlertid, som vi så over (figur 6.4) oppgir både opplæringssentrene og asylmottakene «manglende forståelse for ordningen» som en av de fire viktigste årsakene til fravær. Dette gir grunn til å spørre om det er et potensial for å bedre informasjonsrutiner, og her kan informasjon på et språk deltakeren forstår være en mulighet. Vi spurte begge respondentgruppene direkte om bruk av tolk. Svarprosenten blant opplæringssentrene på dette spørsmålet var imidlertid svært lav. *Når det gjelder asylmottakene, oppgir imidlertid 70 prosent at tolk «alltid benyttes ved behov».*

Samtidig viser breddekartleggingen at et stort flertall av asylmottakene opplever at formidlingen av informasjon om tilbudet når de to målgruppene og legger til rette for deltakelse i ordningen. Som vi ser i figur 5.8 mener 76 prosent av asylmottakene at formidlingen til beboere med rett og plikt når målgruppen, mens 86 prosent mener informasjonsformidlingen når asylsøkerne.



Figur 6.8: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand «Formidlingen av informasjon om tilbudet når målgruppen og legger til rette for deltakelse i ordningen». Asylmottak. N= 50 (rett og plikt). N=49 (asylnorsk).

Den kvalitative studien underbygger mønsteret som fremtrer i breddeundersøkelsen, og tyder på at både opplæringssentrene og mottakene har en viktig rolle når det gjelder å informere beboerne om norskopplæringstilbudet, og at informasjons- og oppstartsfasen er avhengig av samhandlingen mellom disse aktørene. I sitatet under forteller en av informantene ved et opplæringscenter hvordan de gjør det. Dette kan være et eksempel på god praksis:

«Først informerer mottaket. Vi har laget et skriv som mottaket legger i mottakspermen som de går gjennom med alle som kommer. Vi har et veldig godt samarbeid med mottaket. Vi får god informasjon om alle nye som kommer hele tiden. Og så blir vi enige om en dag de skal komme til oss der vi har et helt hefte. De får informasjon om 250 timer, og vi sier at vi oppfordrer de til å takke ja, og at det gjør norske myndigheter nå. Vi bruker 1.5 time og har med morsmåslærere på det. Så går vi gjennom rett og plikt og gjennom introduksjonsloven. Jeg forklarer innholdet. Gyldig og ugyldig fravær går vi gjennom, konsekvenser ved å ikke møte opp hvis det er rett og plikt».

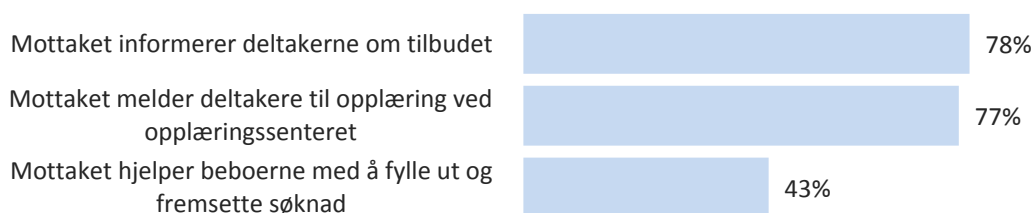
Sitatet under fra en annen case illustrerer også hvordan mottak og opplæringscenter samarbeider om informasjon til beboere på mottak:

«Mottaket gir informasjon om det først. Og så fyller de ut et påmeldingsskjema og når de da kommer til oss med det skjemaet er det et stempel som betyr at de har fått informasjon. Og så snakker vi med dem og plasserer de inn i en egen gruppe. Så det er mottaket først og fremst som gir informasjon. Men av og til bestiller jeg tolk og gir informasjon om videre løp. Fordi de er veldig usikre på hva som skjer når de får opphold. Så da gjør jeg det. Det er veldig mange som får opphold nå.»

I en annen case ble det oppgitt at opplæringscenter deltok på informasjonsmøte på asylmottaket. Som vi så i figur 6.6 oppgir nærmere halvparten av opplæringssentrene (44 prosent) at de informerer gjennom informasjonsmøter på asylmottaket når det gjelder asylsøkere, mens bare 12 prosent av asylmottakene oppgir det samme. Som en overordnet tendens tyder imidlertid

opplæringssentrenes svar på at flertallet er relativt lite proaktive i sin informasjon ovenfor målgruppene. Breddekartleggingen tyder også på at opplæringssentrene er mindre proaktive i informasjonsarbeidet ovenfor deltakere med rett og plikt enn overfor asylsøkere. Begge respondentgruppene oppgir at asylmottaket spiller en viktigere rolle i informasjonsarbeidet ovenfor asylsøkere enn rett og plikt deltakere. Gjennom casestudiene finner vi imidlertid at aktørene vurderer at målgruppen, gjennom sin deltakelse i «asylnorsk», har fått god kjennskap til den pliktige opplæringen.

Vi spurte asylmottakene også om hvilken rolle de spiller med tanke på å bistå personer som har fått opphold med å fremsette krav om opplæring (figur 6.9)



*Figur 6.9: Deltakere med rett og plikt må selv fremsette krav om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Hvilken rolle spiller mottaket i dette? Asylmottak. N=51*

Som figuren viser, oppgir en høy prosentandel av mottakene at de informerer om tilbudet og melder deltakere til opplæringscenteret, men under halvparten (43 prosent) oppgir at hjelper beboere med å fylle ut og fremsette søknad. I casestudiene var dette imidlertid noe opplæringssentrene oppga at de gjorde. Dette kan tyde på en arbeidsdeling mellom disse aktørene på dette området. Som tidligere beskrevet har kommunene fra og med januar 2016 også fått et enda tydeligere ansvar for å initiere opplæringen, mens det tidligere hovedsakelig var deltakeren selv som måtte framsette et krav. Denne endringen legger slik opp til en mer proaktiv rolle for kommunen.

### 6.3.2 Barnepass

Manglende barnepass ble rangert som den tredje viktigste grunnen til manglende deltakelse av opplæringssentrene og mottakene i utvalget. I denne sammenheng er det interessant å se at så godt som alle opplæringssentrene har oppgitt at undervisningen for de to målgruppene foregår på dagtid i hverdagens, det vil si på tidspunkt der aktørene (asylmottak og vertskommune) er pålagt et ansvar for halvdags- eller heldags barnepass avhengig av barnets alder.



Figur 6.10: Når foregår opplæringen for asylsøkere? Opplæringssentre. N=68.

RS 2011-011 «Krav til arbeid med barn og unge i statlige mottak» stiller noen krav til mottaket når det gjelder barnepass. Alle barn fra to år til grunnskolealder skal ha et tilrettelagt tilbud på minst tre timer barnepass per dag i hverdage. For barn mellom to og fire år kan tilbudet gis i mottakets barnebase, eller ved kjøp av barnehageplass. Fra det året et barn fyller fire år mottar vertskommunen tilskudd til heldags barnehageplass for denne gruppen. Mottaket er ansvarlig for å søke om plass. Også for asylsøkerbarn utenfor målgruppen (4–5 års kull) kan det på særskilt grunnlag søkes om støtte til barnehageplass hvis barnet er funksjonshemmet, barn av psykisk syke eller barn som er under oppfølging av barnevernet. Dette er ingen pengereglementsytelse og mottaket må søke om dekning av kostnader til ekstraordinære tiltak<sup>47</sup>.

At manglende barnepass ble rangert som den tredje viktigste grunnen til manglende deltakelse av opplæringssentrene og mottakene i utvalget gir grunn til å stille spørsmål om hvorvidt det betyr at mottakene ikke tilbyr dette, eller at dette ikke er noe foreldre ønsker å benytte seg av. Dette gir igjen grunn til å spørre om kvaliteten på dette tilbudet er tilstrekkelig. Dette ble for eksempel tatt opp i en av casene.

«Vi har en barnebase. Vi stiller med lokale og en person av personalet som er ansvarlig for det. Men det er ikke vi som skal passe på ungene. Vi skal ha et overordnet oppsyn med det her. Det skal liksom gå på en turnus mellom foreldre. Og avhengig av konstellasjonene av personer vi har her, så fungerer det, og stort sett fungerer det ikke.» (Informant A5)

Barnebase-tilbudene beskrevet i casene var hovedsakelig basert på at foreldre på mottaket skulle passe barna. Ikke alle foreldre var komfortable med dette, som sitatet under illustrerer:

«Vi hadde ei mamma som kom hit med tre små unger, og for henne var det helt utenkelig å... Hun eldste kom i barnehage, men å levere de to minste i barnebasen... De hadde akkurat vært igjennom en ganske opprivende flukt. Ungene var livredd for høye lyder, mørke rom, you name it, for de hadde bodd ganske lenge i en by som ble bomba. Altså, de kommer jo med en bagasje hit. Hun løste det slik at hun fikk ei dame som har bodd i mottaket i årevis til å være barnevakt.» (Informant A6)

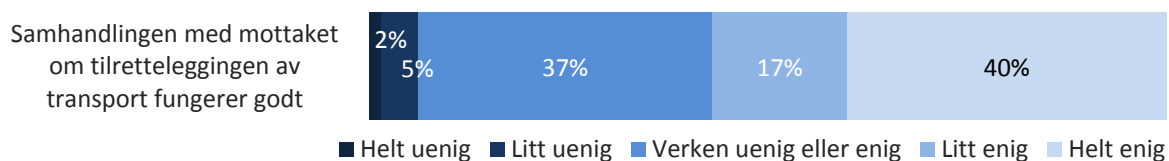
<sup>47</sup> [https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/#\\_Toc407714717](https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/#_Toc407714717)

I breddekartleggingen oppgir også bare 66 prosent av mottakene (N=50) at de «organiserer barnepass i de timene foreldre er på norskopplæringen på dagtid». Dette kan tyde på at problemet ikke bare er dårlig kvalitet, men også manglende tilbud. I casestudien framgikk det at opplæringssettene forsøker å organisere opplæringen slik at de imøtekommer utfordringer med barnepass. Dette er imidlertid svært sårbart. Flere av opplæringssettene peker på at flere deltakere vil gjøre det vanskeligere å tilpasse undervisningstidspunkt slik at det passer for foreldre uten barnepass.

At kun 66 prosent oppgir å ha barnebase kan også handle om at kommunene gjør mer enn de er pålagt. I tre av de fire casene bidrar kommunene til å organisere barnepass gjennom blant annet å tilby barnehageplass også til barn under fire år som bor på asylmottak. Som en av informantene uttrykker det: «Det har vært prinsippet vårt. Det skal ikke være noe som hindrer deltakelse i norskopplæring». Dette illustrer at det lokale nivået ikke alltid gjør «minst mulig» eller operer kun ut fra egeninteresse, men samtidig vil det å basere seg på frivillighet på dette området gjøre det sårbart i en presset situasjon og skaper ulike forutsetninger mellom de som er heldig å bo i en vertskommune som tilbyr det og de som ikke er. Dette er særlig problematisk med tanke på beboere på mottak som har plikt til opplæring.

### 6.3.3 Transport

Utgifter og eller manglende tilgang på transport ble ikke rangert som en av de viktigste årsakene til fravær. Dette har imidlertid kommet oppi andre studier (TNS Gallup 2011) og i de kvalitative intervjuene vi utførte ble avstand og transport trukket fram flere steder som en utfordring. I breddekartleggingen spurte vi opplæringssettene om hvorvidt de var enig i at samhandlingen med mottaket om tilrettelegging av transport fungerer godt.



Figur 6.11: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samhandlingen med ulike aktører. Opplæringssettene. N=66

Figur 6.11 viser at over halvparten av opplæringssettene er enig i påstanden om at samhandlingen om transport fungerer godt. Svært få er uenige.

Asylmottakene er pålagt å sørge for transport for deltakere til opplæringsssentre gitt at opplæringsssenter ligger mer enn 6 km fra asylmottaket.<sup>48</sup> Dette innebærer å dekke kostander, for eksempel busskort til beboerne. For funksjonshemmede dekkes reiseutgifter uansett reiseavstand, under forutsetning av at det foreligger legeerklæring om at dette er nødvendig. Den nedre kilometer grensen for retten til gratis skyss/full skyssgodtgjørelse er tilsvarende det som gjelder for elever i videregående skole. Desentraliserte mottak vil kunne ha boenheter både nærmere og lenger fra opplæringsssenteret enn 6 kilometer.

I utvalget vårt er det 19 mottak (35 prosent) som oppgir at de ligger mer enn 6 kilometer fra opplæringsssenter. Vi ønsket å vite noe om hvordan asylmottakene som ligger mer enn 6 km fra opplæringsssenteret organiserer transporten av deltakerne (tabell 6.1).

*Tabell 6.1: Hvordan organiseres transporten av deltakerne i norskopplæringen til opplæringsstedet? Asylmottak (antall). Flervalgsspørsmål. N=19*

Mottaket dekker utgiftene i form av busskort/annet i den perioden de deltar i norskopplæringen	16
Mottaket organiserer egen transport	1
Mottaket samarbeidet med frivillige aktører om transport til opplæringsstedet	0
Annet	3

Som det fremgår av tabellen oppgir 16 av 19 asylmottak at de dekker utgiftene i form av busskort/annet for deltakerne.

Som nevnt, ble avstand og transport trukket fram flere steder i de kvalitative intervjuene som en utfordring. Det ble imidlertid i hovedsak trukket fram om de som bor nærmere enn 6 km og slik ikke har rett på transportstøtte. I den sammenheng er det interessant at breddekartleggingen viser at 22 prosent av mottakene (N=50) oppgir at de også gir busskort til deltakere som bor nærmere opplæringsssenteret enn 6 kilometer.

Vi ønsket å se om det var en sammenheng mellom avstand (mer/mindre enn 6 km mellom opplæringsssenter og asylmottak) og vurdering av transport som en utfordring med tanke på deltakelse. Analysene indikerer at utgifter/manglende tilgang til transport vurderes som et større problem for asylmottak som ligger mindre enn seks km fra opplæringsssenter enn for de som ligger lenger unna (vedlegg A, tabell 6.2). 21 prosent av asylmottakene som ligger mindre enn 6 km fra

<sup>48</sup> RS 2008-035V1. Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2016.

opplæringsentre vurderer transport som en utfordring for fravær, bare 6 prosent av asylmottakene som ligger lenger enn 6 km unna gjør denne vurderingen. Dette er interessant å se i sammenheng med at det er en svak tendens til at asylmottak som ligger mer enn 6km fra opplæringssteder oppgir høyere deltagelse i norskopplæringen for asylsøkere enn asylmottak som ligger nærmere. 94 prosent av mottakene som ligger mer enn 6 km fra opplæringsstedet oppgir en deltagelse på mer enn 50 prosent, mens 82 prosent av mottakene som ligger nærmere oppgir det samme (vedlegg A tabell 6.3). Vi ser ikke noen sammenheng mellom avstand og deltagelse når det gjelder beboere på mottak med rett og plikt til opplæring.

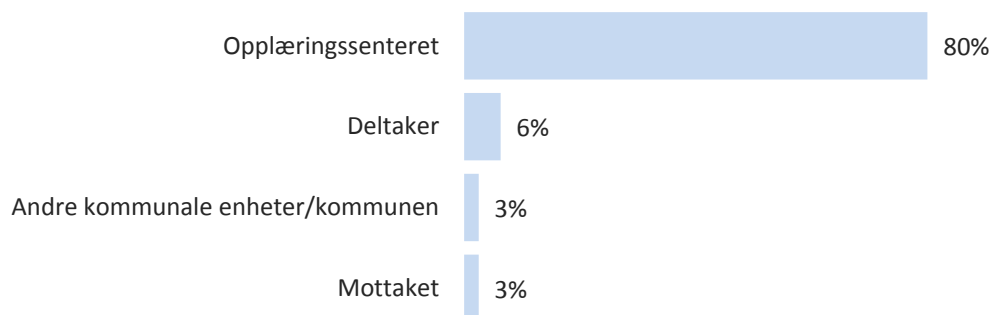
#### 6.3.4 Materiell

Rundskriv 4/2016 «Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og norskopplæring for asylsøkere i mottak» presiserer at opplæringen for beboere på asylmottak skal være gratis for både deltaker og asylmottak. Eksplorative intervjuer i forkant av breddeundersøkelsen tydet imidlertid på ulik praksis når det gjelder hvordan utgiftene til læringsmateriell dekkes lokalt, som sitatene under illustrerer:

«Jeg skal være ærlig med deg. Vi valgte å tolke det slik at de skulle betale litt, inntil det motsatte er bevist. Men så var det en flyktningkonsulent som påpekte at «det skulle være gratis», så nå tar vi bare et depositum som vi betaler tilbake når vi får tilbake bøkene. Det vi gjorde før, var at vi solgte arbeidsbøkene, fordi de kan vi ikke bruke om igjen, og så lånte vi lesebøkene til et depositum som de fikk igjen.» (Informant E1)

«I fjor måtte de betale bøker selv, og da hadde vi lange runder som endte opp med av de måtte få bøkene. De fikk ikke mindre enn de andre elevene altså, men problemet var at de trengte å få mer, de har veldig lite penger så lenge de bor i mottak. Men nå får alle det.» (Informant E3)

Vi ønsket derfor å finne ut mer om hvordan dette gjøres.



Figur 6.12: Hvilke av følgende aktører er med å dekke utgiftene til læringsmateriellet som benyttes i opplæringen? Opplæringscentre. N=80

I figuren ser vi at 80 prosent av opplæringssentrene oppgir at de dekker opplæringsmateriellet for beboere på mottaket. Som figuren viser, er det kun en svært liten andel av opplæringssentrene som oppgir at deltaker er med å betale for opplæringsmateriellet. Like fullt tyder de kvalitative intervjuene på at praksisen i feltet har variert. Det er imidlertid ikke entydig hvorvidt variasjoner i praksis henger sammen med at regelverket her oppleves som uklart, eller i større grad med at det åpner for et fortolkningsrom lokalt, som vi så i sitatet over: «Vi valgte å tolke det slik at de skulle betale litt, inntil det motsatte er bevist».

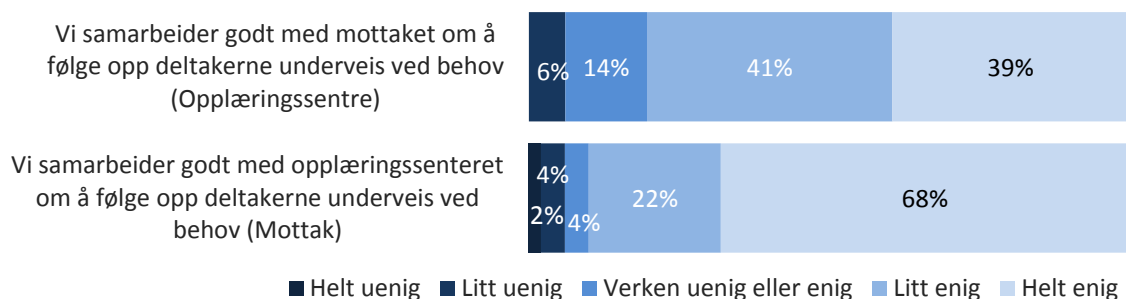
### 6.3.5 Samhandling mellom asylmottak og opplæringscenter

Tidligere forskning har pekt på hvordan mottak har en viktig rolle mellomledd og koordinator

mellom de kommunale tjenestene og beboerne (Drangslund mfl. 2010). Generelt når det gjelder oppfølging for å sikre deltakelse ser vi også her at mottakene spiller en viktig rolle, for eksempel når det gjelder tilrettelegging av transport og informasjonsformidling til beboere. Opplæringssentrene er slik avhengig av god samhandling med mottaket både for å nå ut med informasjon til målgruppene og for å følge opp målgruppene underveis i opplæringsløpet. I breddekartleggingen oppgir også så mange som 80 prosent av asylmottakene at de følger opp deltakere med høyt fravær for å motivere til deltakelse. Dette understreker den viktige rollen mottaket har som tilrettelegger, og som vi også ser på andre tjenesteområder. Fra casestudiene så vi også at mottakene informerte opplæringscentre hvis en beboer ikke kunne komme på grunn av legetime eller lignende.

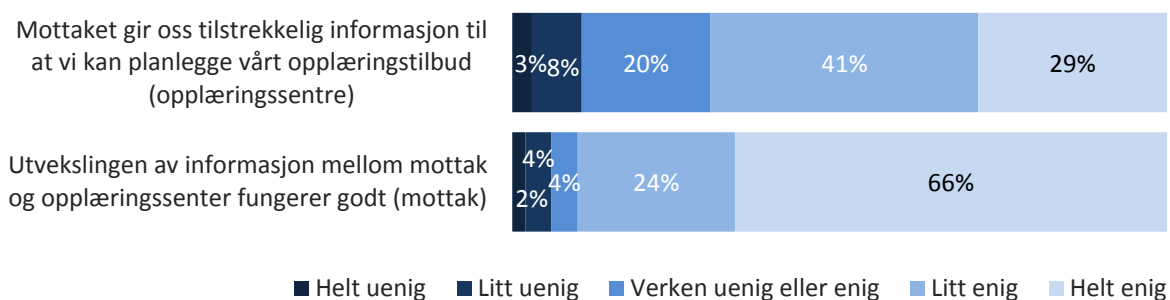
I breddekartleggingen spurte vi både mottak og opplæringscentre om hvordan de stilte seg til noen påstander om samhandlingen og informasjonsflyten mellom dem.





Figur 6.13: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand om samhandlingen med ulike aktører? N=66 (opplæringscentre). N=50 (asylmottak)

Som vi ser i figuren over svarer hele 90 prosent av mottakene at de er helt eller litt enig i at de samarbeider godt med opplæringscenterene om å følge opp deltakerne underveis ved behov. Mottakene er litt mer positive enn opplæringscenterene, men også de er i stor grad enig i at samarbeidet er godt.



Figur 6.14: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samhandlingen med ulike aktører? N=66 (opplæringscentre). N=50 (asylmottak)

Også når det gjelder informasjonsflyten er mottakene noe mer positive, men også her er begge i stor grad enig i at det fungerer bra.

### 6.3 Hvordan belyser de kvalitative dataene spørsmål om deltakelse?

Kvalitative intervjuer med mottaksledere og ansatte i opplæringscenterene i de fire casekommunene tyder på at erfaringene generelt er at beboere på mottak, både asylsøkere og de med rett og plikt, har et stort ønske om å delta i norskopplæringen og at de aller fleste velger å delta. Dette illustreres blant annet av sitatene under:

«Det vi ser er at de som får rett og plikt som bor på mottak er veldig ivrige på å begynne på norskkurs. De er her før de har rukket å komme i NIR nesten. Så fort de får et vedtak i NIR er de veldig ivrige på å komme i gang.» (Informant VO2)

«Vi har hatt en som nektet å lære seg norsk før han fikk opphold og kommune. Men det som er gjengangeren er at de vil ha mere og mere og mere. Og de er ivrige og de vil gjerne snakke norsk.» (Informant A3)

«La oss si at 80–90 prosent, jeg vil tro det er noe rundt der, kanskje nærmere 90 prosent, som begynner på skolen. De kommer her og spør og de gleder seg, de er kjempeglad for å få gå på skolen, det er viktig for dem når de er asylsøkere, og så har du den der siste prosenten som ikke går, og de tenker jeg kommer til å dette ut uansett.» (Informant A6)

Erfaringene varierte imidlertid også innad i casene. I intervjuene med opplæringssentrene kunne for eksempel informantene i en case fortelle at de før hadde hatt stor utfordring med fravær blant deltakere i norskopplæring for asylsøkere, men ikke nå lenger, mens en annen case fortalte det motsatte, at de før ikke hadde hatt utfordringer, men nå opplevde større fravær. I en case kunne de peke på «asylnorsk»-klassene som de som hadde størst utfordringer med fravær, mens i en annen case var det beboere på mottak med rett og plikt som de opplevde å ha utfordringer med. Men dette kunne også endre seg fra semester til semester. Dette var for eksempel veldig tydelig i en av casene hvor de tidligere hadde hatt høy deltakelse blant rett og plikt, men nå opplevde at de ikke ville delta, mens asylsøkerne nå hadde høyere deltakelse enn tidligere: «Det har aldri vært slik som nå. Det har vært en markant endring nå i høst og denne vinteren. Helt forskjellig. De er veldig på.» Informanten knyttet dette til at mange av disse var fra Syria og hadde et reelt håp om å få bli.

Det kvalitative materialet peker slik på at fravær kan være en stor *utfordring enkelte steder, samtidig synes fravær å være knyttet til enkeltpersoner eller enkeltsituasjoner og variere mellom ulike semester*. Det kvalitative materialet peker også mot at hvilke deltaker-grupper informantene opplever har størst fravær varierer over tid på et sted og mellom steder. *Det tegner seg med andre ord intet klart mønster her*. Datatilfanget her er imidlertid for lite til å kunne si noe entydig om det er strukturelle forskjeller i hvem som har høyt fravær eller ikke, og det er heller ikke intensjonen. Ulikhetene i casenes erfaringer kan imidlertid illustrere at spørsmålet om deltakelse ikke er statisk, og er en del av det skiftende landskapet opplæringssentrene forholder seg til.

Noe av det vi imidlertid ønsket å bruke casene til, var å belyse årsakene til fravær, blant annet gjennom å utdype hva som kan skjule seg bak begrepene «uavklart livssituasjon» eller «manglende forståelse av ordningene» og hvordan de i casene følger opp fravær. Både ansatte i asylmottak og i opplæringssentrene kan sies å være i en særskilt posisjon til å uttale seg om årsaker til frafall og fravær (se bl.a. Kjelsås 2011 om læreres synspunkt på frafall). I casestudiene erfarte vi imidlertid at mottakene og opplæringssentrene i varierende grad hadde innsikt i hva som påvirker beboere på mottak sin deltakelse. Deltakernes helsesituasjon og uavklarte

livssituasjon, manglende tilgang til barnepass og målgruppens mangelfulle forståelse av ordningene var likevel de forklaringene som gikk igjen, om enn med ulik vektlegging. Mens helse helt klart ble sett på som utfordringen i en case, kunne informantene i en annen case nedtone dette og heller peke på deltakernes uavklarte livssituasjon, mens i en tredje case fokuserte informantene på det som kan kalles mangelfull forståelse for ordningen. Dette er imidlertid årsaker som henger tett sammen og kan være delvis overlappende. Under er noen eksempler fra de kvalitative intervjuene:

«Enten møter de [asylsøkere] jevnt eller så møter de ikke i det hele tatt. Og om de ikke møter er det helse» (Informant VO1)

«Det handler mer om totalbildet om hvor de er hen. Om de sitter og venter på svar eller klage. De har mye bagasje med seg. Noen har mye traumer. Og jeg skjønner at mange ikke klarer å sitte på en skolebenk» (Informant A3).

«Mye mer fravær på asylnorsk, og også for de med rett og plikt som bor på mottak. Men desidert mest fravær på asylnorsk. Da er de mye mer i hodet hvordan det går med saken, knyttet til hjemlandet, opptatt med telefoner, mye psyke og mye greier- og vi sier noen ganger litt for spøk: Det er over natta fra oppholdsvedtak til annen stil i klasseklasserommet.» (Informant E1)

«Jeg vil si det fungerer veldig bra for asylsøkere. Fordi de er interessert i å lære. Men med en gang de får opphold, og de vet de vil få penger fra programmet, så slutter de å gå på skole.» (Informant VO8).

«Det som er den største utfordringen vår det er å få elevene til å komme – det er det absolutt det største problemet og det henger over oss. Førrige uke var det –22 grader og i en gruppe der det skulle være 15 elever kom det 1 og i andre grupper kom det ingen.» (Informant E2)

«Det er særlig et problem på asylnorsken. (...) Vi vet at det kan være spennende og kjekkere å stoppe [i sentrum] enn å være her. Vi har en del skulk.» (Informant VO6)

Som sitatene illustrerer er det også ulike oppfatninger om hvorvidt overgangen fra «asylnorsk» til «rett og plikt-norsk» fører til bedre deltakelse eller ikke. Mens noen pekte på at vissheten om at de fikk bli og plikten som ligger i ordningen bidro til å øke deltakernes motivasjon, pekte andre på manglende bosetting som demotiverende.

En større forståelse av årsakene til fravær er avgjørende for å kunne tilrettelegge bedre for deltakelse og bedre kontinuitet i deltakelsen og for å utvikle treffsikre tiltak. For å få en større forståelse av hva som kan ligge i de relativt åpne kategoriene «helse», «uavklart livssituasjon» og «mangelfull forståelse», vil vi under diskutere disse i lys vårt eget kvalitative materiale og forskning på den særegne livssituasjonen deltakerne befinner seg i.

### 6.3.1 Årsaker til fravær

#### *Helseutfordringer og uavklart livssituasjon*

Helseutfordringer og uavklart livssituasjon er for beboere på asylmottak ofte to tett sammenvevde faktorer og det kan til tider være vanskelig å vite hva som er hva. At disse to faktorene blir framhevet som årsak til fravær blant denne kategorien deltakere er heller ikke overraskende. Forskning har for eksempel vist at det er en overrepresentasjon av visse fysiske og mentale helseproblemer blant flyktninger (Fosse og Dersyd 2007; Skaaland 2010; Varvin 2014). Psykiske lidelser hos asylsøkere og flyktninger er relatert til belastninger før og under, men også etter flukten. Flere studier har vist hvordan psykiske lidelser hos asylsøkere og flyktninger i stor grad henger sammen med påkjenninger i tilværelsen som asylsøker eller flyktning (Berg og Sveaas 2005; Brekke 2004). Lang ventetid i mottak og stor usikkerhet om fremtiden kan slik ha negative helsekonsekvenser. Usikkerheten kan være knyttet til det å vente på svar på asylsøknad, bosetting, og familiegjenforening, men også forsterkes av manglende sosialt nettverk, mangel på meningsfulle oppgaver i hverdagen, tap av sosial status, trangboddhet og vanskelig økonomisk situasjon. Psykososiale problemer, som sorg, stress og traumatisering kan bidra til frafall og høyt fravær, men kan også påvirke deltakernes læringsevne og slik vanskeliggjør språklæring og språklig progresjon selv for deltakere som møter jevnlig. Forskning har for eksempel vist at lærevansker, konsentrasjons- og hukommelsesvansker for eksempel kan avspeile traumeerfaringer (Fuglestad og Milde 2013). Det har også vært pekt på at passiv tilværelse kan være med på å svekke evnen til å klare seg i det norske samfunnet på sikt (Berg og Sveaas 2005; Brekke 2004).

For beboere på asylmottak kan det være særlig utfordrende å følge undervisningsopplegget ved voksenopplæringen samtidig som de forsøker å mestre sine livssituasjoner. Studier av hvordan asylsøkere opplever ventetiden i mottak har imidlertid også pekt på hvordan norskopplæring i mottakstiden kan ha en helsefremmende effekt. En studie av hverdagsliv på asylmottak gjennomført av Nordlandsforskning viser for eksempel hvordan beboere som får språkundervisning synes tilværelsen er mer meningsfull enn de andre. Når de går på skole, har de noe å stå opp til og en fast struktur på dagen (Andrews mfl. 2014). Dette har i tillegg positiv innvirkning på søvnkvaliteten. Dette ble også fremhevet i våre intervjuer med asylmottakene.

«Du har effekten «opp om morran», ut på bussen, lev en sånn noenlunde normal morgen. Du har spin-off effekter. Du må stå opp, du må få ungen din til barnehage. Du får ikke brakkesjuka, og brakkesjuka detter de tilbake til igjen når de stopper på norsken.» (Informant A4).

«Det skolen gjør er veldig bra, og de aller fleste beboerne er veldig fornøyd, og vil ha skole. (...) For da har de noe å gjøre. De har noe å stå opp for. De har noe som skjer i dagen, og de føler at de kommer i gang og ikke står helt på vent.» (Informant A6)

Hvordan en passiv tilværelse preget av venting og frustrasjon kan bidra til såkalt «brakkesyke» har lenge vært framtreddende i diskusjoner om mottakstilværelsen, og erfaringene fra bortfallet av norskundervisningen i perioden 2003 til 2007 tydet også på at dette bidro til at dette ble et økende problem (Valenta og Berg 2010). Det er en stor utfordring for de ansatte på asylmottak å skape struktur og gi beboerne en meningsfull hverdag, og ansatte i vår studie pekte på nettopp norskopplæring som det viktigste tiltaket og et som vanskelig lot seg erstatte av andre tiltak.

«En ting er at de ikke får lært seg norsk, men den forskjellen det gjør for dem, er dramatisk. Det beste tiltaket for integrering og for at folk skal ha det bra er norskopplæring så lenge de bor i mottak.» (Informant A6)

Psykiske plager og en krevende livssituasjon er imidlertid ikke bare knyttet til beboere på mottak, men også bosatte flyktninger, og kan slik være en utfordring for opplæringsstedene generelt. En pilotstudie om lærerens hjelperolle i voksenopplæringen gjennomført av Agderforskning (Guribye og Hidle 2013) stiller spørsmål ved hvor godt tilbudet er tilpasset deltakere med psykiske plager eller en krevende livssituasjon som gjør at de ikke er i stand til å benytte seg av det ordinære opplæringstilbudet. Det er også et spørsmål om i hvor stor grad språklærere og ledere har kompetanse til å identifisere slike problemer. I pilotstudien påpekes det også at det er ting som tyder på store forskjeller mellom ulike kommuner når det gjelder hvordan samhandling med andre offentlige tjenester organiseres. Deltakere i ulike kommuner vil dermed i praksis motta ulikeartede tilbud og ha ulike forutsetninger for kvalifisering avhengig av hvor de er bosatt.

Funnene i vår studie gir grunn til også å stille spørsmål ved i hvor stor grad denne type hensyn tas når det gjelder å tilpasse undervisningen til beboere på mottak med rett og plikt til opplæring. Mens helseutfordringer og vanskelig livssituasjon i overveiende grad pekes på som årsak til fravær, kom det for eksempel fram i kapittel 5 at denne kategorien deltakere ikke nødvendigvis prioriteres like høyt når det gjelder tilpasninger, inkludert for spesielle behov, da det ikke er anledning til å søke om ekstra tilskudd til dette.

I casestudiene blir også beboere på mottaks «vanskelige livssituasjon» ikke bare knyttet til helse, men også økonomiske rammebetingelser, som dette sitatet fra en informant ved et av opplæringssentrene illustrerer: «Vi føler at vi blir litt

motarbeidet her. De går sultne og har ikke penger til bøker, og så har de fått opphold i Norge.» (Informant VO5)

Funnene gir slik grunn til å stille spørsmål om rammene beboere på mottak med rett og plikt til opplæring skal lære norsk under er hensiktsmessige. Per i dag mottar beboere på mottak som har fått opphold, samme ytelser som asylsøkere så lenge de bor på mottaket. Ytelsene ble også kuttet i 2016 som en del av regjeringens tiltakspakke for å dempe kostnadene knyttet til økte asylankomster.<sup>49</sup> Det kan stilles spørsmål ved de etiske sidene ved å pålegge de en plikt under slike forhold, og det er enda mer problematisk å skulle innføre økonomisk sanksjoner ved manglende deltakelse. Beboerne selv kan ikke lastes for tiden de venter i mottak på kommuneplassering. Vi vil komme nærmere tilbake til diskusjoner om sanksjoner som tiltak for å bedre deltakelse under.

### *Mangelfull forståelse av ordningen*

Mangelfull forståelse av ordningen knyttet i de kvalitative intervjuene til flere ting. To aspekt som særlig ble trukket fram var kjennskap og forståelse av egne rettigheter og tillit til systemet, og ulike kulturelle koder og praksiser og da spesielt det informantene så som en manglende forståelse av «hvordan ting fungerer i Norge» for eksempel når det gjelder jevnlig oppmøte og å møte til avtalt tid. Vi vil her utdype disse aspektene nærmere.

#### Kjennskap til rettighetene

I særlig en av casene våre ble manglende eller feil forståelse av rettigheter, og særlig relasjonen mellom norskopplæring og introduksjonsprogram, sett som en årsak til at beboere på mottak med rett og plikt ønsket å vente med å ta ut norsktimer til de ble bosatt. De opplevde i perioden undersøkelsen foregikk en særlig utfordring med dette. Mens de tidligere hadde hatt mange i denne kategorien, og relativ høy deltakelse, opplevde de nå at nesten alle vegret seg for å delta, selv om det totale antallet var lavt. Utfordringen handlet imidlertid ikke først og fremst om at de ikke ville lære norsk eller møtte til undervisningen, da de fleste ville fortsette i «asylnorsk»-klassene. Utfordringen handlet i stedet om at de ikke ville gå over til et mer intenst løp i «rett og plikt»-klassen. Dette knyttet informantene både på opplæringscenteret og asylmottaket til en frykt for at det å ta norskopplæring i vertskommunen ville påvirke tilbudet de fikk i

<sup>49</sup> Voksne over 18 år som bor i ordinære mottak med fri kost mottar per i dag 750 kroner i lommepenger pr. måned. Dette er en nedgang fra 940 kroner i 2015. Satsen er i 2016 2920 kroner for enslige og 4440 kroner for ektepar/samboende i mottak med selvkost. I 2015 var summene henholdsvis 2920 kroner for enslige og 4940 kroner ektepar/samboende. [https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/#\\_Toc407714717](https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/#_Toc407714717).

introduksjonsprogrammet negativt. Som en av informantene ved opplæringscenteret forklarte det:

«Det er veldig spesielt. De venter på at de skal få lønn [fra bosettingskommune], mens vi prøver å forklare, særlig de med høy utdanning, at de ikke har tid til å vente på dette, Dere må stå på her og ta den norsken dere kan få. Men vi får ikke særlig gehør. Men det er forskjell på grupper.»

At deltakerne ikke ville flytte over til «rett og plikt»-klassene ble, som vi ser i sitatet, knyttet til en tro om at hvis de bruker opp timene mens de bor i mottak vil de ikke få fullt introduksjonsprogram i bosettingskommunen senere. Når de bosettes og begynner i introduksjonsprogrammet får de en introduksjonsstønad som er vesentlig høyere enn basisbeløpet de får mens de bor i mottak. I dette tilfellet ønsket deltakerne derfor å vente og heller ta norsktimer som en del av introduksjonsprogrammet i frykt for å gå glipp av denne stønaden. Som en annen informant ved opplæringsstedet utdypet:

«Ikke bare tror de, men de har hørt. At det har skjedd med noen, ikke sant. Og da har det spredd seg veldig fort og da vil de gjerne spare disse her timene. De blir redd for at de ikke skal få penger for programmet over to år. Kanskje bare et år på skole og så må de ut i arbeid.»

Samme problemstilling er trukket fram i UDI sitt høringsvar til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om endringer i introduksjonsloven februar 2015. Også andre caser i vår studie trakk frem enkelttilfeller med deltakere som ikke ville delta i norskopplæring før bosetting. Dette kan tyde på at denne problemstillingen ikke bare er et enkelttilfelle, og gir grunn til å stille spørsmål om hvordan dette kan møtes. God og samkjørt informasjon fra aktørene, inkludert asylmottak og opplæringscentre, er her selvsagt viktig, men casen tyder på at det ikke nødvendigvis er nok. Forskning har vist at flyktninger ofte kan ha med seg en grunnleggende mistillit til myndighetsorganer (e.g. Knudsen, 1995), og dette ble også beskrevet av våre informanter. Dette kan illustreres blant annet av sitatet under:

«Mange av dem har store problemer med å stole på autoriteter og myndigheter. De kommer fra land med så mye korrupsjon at det å stole på myndigheter, det gjør man ikke. Så når vi sier noe så [tror de det] er det med en baktanke om at vi skal tjene på det.» (Informant A5)

Det har ligget utenfor mandatet til denne studien å se på hvilke konsekvenser det får for introduksjonsprogrammet i bosettingskommunene at deltakeren har tatt hele eller deler av norskopplæringen i vertskommunen. Studien vår peker imidlertid på behovet for å undersøke kommunenes praksis på dette området, også for å få bedre kunnskap om kontinuiteten og kvaliteten i hele kvalifiseringsløpet (se også 5.3). Denne problemstillingen gir igjen grunn til å stille spørsmålet ved hvorvidt det er hensiktsmessig å pålegge beboere på mottak en plikt til norskopplæring mens de fortsatt må leve under de økonomiske rammene de har når de lever i asylmottak.

Introduksjonsstønadene ble innført for å skape et sterkere insentiv til å delta i programmet. Det kan tilsvarende være verdt å vurdere et tilsvarende insentiv for deltakelse i norskopplæringen mens personen bor på asylmottak.

Forståelse av kulturelle koder

Flere av informantene i den kvalitative delen knyttet spørsmålet om fravær til en innkjøringsfase og det å skape en forståelse «av hvordan ting fungerer i Norge». Informantene peker særlig på to aspekt: oppmøte og vær. Som vi så i sitatene innledningsvis i denne delen, kunne været være noe som påvirket deltakelse. Dette kom opp i flere av casene, og var særlig knyttet til personer på mottak som bor et stykke unna opplæringscenteret, men ikke langt nok unna til å få busskort. En av informantene beskrev utfordringen slik:

«Det er et stykke å gå til mottaket og opp til oss. De kan velge å ta buss, men det er veldig dyrt. Mottaket opererer ikke med busskort. Vi har gått med dem for å vise at det er helt normalt å gå og at alle ungdommer må gå til skolen her. Men det har gjort at noen har takket nei. Og de skjønner kanskje ikke det at selv om det er dårlig vær må de kle seg og så må de gå ut. Men de mener det er vi som må skjønne at det ikke går an å gå ut i dårlig vær» (Informant VO6).

Som sitatet viser, påtar opplæringscenteret her en viss utvidet «oppdragerrolle» når det gjelder å lære deltakerne hva som er vanlig og hva som forventes i Norge. I en annen case beskrev asylmottaket hvordan beboere hadde opplevd at døren til klasserommet var låst når de kom for sent, som et element i «å lære deltakerne å komme presis». Dette ble sett som en del av læreprosessen i å forberede beboerne til et liv i Norge. Som en av informantene ved asylmottaket forklarte det: «*Det er den generelle opplæringen om hvordan det er i Norge. Det lærer man veldig fort på skolen. Det å lære folk en konsekvens for hvordan Norge fungerer fra dag en. Sånn er det i Norge.*» (Informant A4).

Flere forskere har pekt på hvordan integrering i Skandinavia i praksis ofte oppfattes som evnen til å tilpasse seg sosiale normer og kulturelle verdier som er definert i dominerende diskurser om medborgerskap (Engebrigtsen 2011; Olwig 2011). Denne forståelsen av integrering er i stor grad institusjonalisert i de to ordningene regulert av introduksjonsloven og sitatene over kan sees som uttrykk for en slik oppfatning av integrering. Å «lære» deltakere å gå ut i dårlig vær og å møte presis, handler slik ikke bare om å motvirke fravær, men om å lære, eller disiplinere, deltakerne etter hva aktørene anser som grunnleggende norske verdier.

Å lære norsk, i hvert fall ville lære norsk, er også en sterk norm i integreringsdebatten, noe som blant annet gjenspeiles i at norskopplæring ikke bare er en rett, men også en plikt for de som får opphold. Denne normen gjenspeiles også i synspunkter om hvorvidt deltakelse også bør være en plikt for



asylsøkere og om og hvordan fravær skal sanksjoneres (se også kapittel 7 for en nærmere diskusjon om synspunkter om hvorvidt tilbudet til asylsøkere skal være frivillig eller pliktig).

### *Motivasjon*

Før vi kommer nærmere inn på spørsmål om oppfølging av fravær, er det verdt å reflektere litt rundt betydningen av motivasjon og hvordan dette kan forstås. Motivasjon fremheves ofte i faglitteratur og av praktikere som viktig for læring. En del av frafall og fraværdebatten i norskopplæringen har slik handlet om nettopp deltakernes læringsmotivasjon. I TNS Gallup sin kartlegging av norskopplæring for asylsøkere fra 2011 oppgir både mottakslederne og opplæringsansvarlige at motivasjon er den vanligste årsaken til at asylsøkere *ikke deltar* i norskopplæringen eller faller fra. Flere av masteroppgavene om norskopplæring som del av introduksjonsprogrammet omhandler også deltakernes motivasjon og betydningen av den for deltakelse og læring (Kjelsås 2011; Lindsjørn 2012). I vår casestudie, ble beboere på mottak generelt beskrevet av informantene som svært motiverte for norskkurs uavhengig av hvilken ordning de deltar i. Dette er også påpekt i andre studier (se f.eks Rambøll 2011). Men hva skyldes manglende eller sterk motivasjon og hvordan kan denne påvirkes?

Vi valgte ikke å angi motivasjon som en egen kategori i breddekartleggingen. Dette fordi motivasjon lett kan bli en generell og vag samlekategori. Motivasjon er et vanskelig begrep å operasjonalisere og teoretikere er blant annet uenige med hensyn til ekstern og intern motivasjon i forhold til språklæring.

Indre og ytre motivasjon er en vanlig måte å dele inn typer motivasjon i teorier om motivasjon (Lindsjørn 2012). Den indre eller integrative motivasjonen er forstått som noe som springer ut fra en genuin interesse hos språkinnlæreren for å lære språket og kan for eksempel være mestringsfølelse. Denne er generelt vanskelig å måle. Ytre eller instrumentell motivasjon springer ut fra ønsket for å lære språket fordi innlæreren trenger det for å nå et annet mål som jobb, annen utdanning, bli en bedre forelder, få kurspenger eller annen økonomisk støtte, eller et ønske om å leve opp til forventninger fra venner, familie, lærere. Indre og ytre motivasjon kan virke på hverandre og forsterke hverandre (Kjelsås 2011). Flere av masteroppgavene om norskopplæring som del av introduksjonsprogrammet peker i stor grad på ytre motivasjon som det å få jobb som sentral for deltakerne. De er mer delt når et gjelder hvorvidt trekk i deltakerens introduksjonsstønad påvirker motivasjon. I vårt materiale var det imidlertid enkelte informanter som pekte på dette som forklaring på hvorfor beboere på mottak med rett og plikt hadde, etter deres mening, noe høyere ugyldig fravær enn bosatte.

Vår studie omfatter imidlertid ikke en brukerundersøkelse som ville være naturlig hvis formålet var å belyse spørsmål om deltakernes indre eller ytre motivasjon. Selv om ansatte ved asylmottak og opplæringscentre på mange måter er i en egnet situasjon til å kunne si noe om årsaker til fravær, vil svarene deres likevel være lite presise data til å belyse akkurat såkalt indre og ytre motivasjon.

De fire faktorene som fremheves av asylmottak og opplæringscentre som årsaker til manglende deltakelse (deltakernes helsesituasjon, deltakernes uavklarte livssituasjon, manglende tilgang til barnepass og mangelfull forståelse av ordningene) kan sees som kontekstuelle sider ved lærings situasjonen som kan påvirke deltakernes motivasjon. Dette er en måte å oppfatte og tilnærme seg motivasjon som situasjonsbetinget, og flere forskere har nettopp pekt på at motivasjonsstudier ikke bare bør belyse individrelaterte aspekter ved motivasjon, men også studere kontekstuelle sider ved lærings situasjonen (Kjelsås 2011). Med et slikt utgangspunkt blir sosiale relasjoner i og utenfor opplærings situasjonen viktige for å forstå den enkelte deltakers mestringskompetanse.

Hvordan man nærmer seg motivasjon, vil kunne ha betydning for hvilke tiltak som anses som egnet. Et fokus på de kontekstuelle sider retter søkelys mot betydningen av tilrettelegging for å bedre deltakernes motivasjon. Motivasjonsteorier som fokuserer på individrelaterte aspekter ved motivasjon vil i stedet kunne rette fokus mot belønning og straff, såkalt forsterkning, som midler for å øke eller begrense visse typer handlinger. Selv om nyere pedagogisk tenkning har beveget seg vekk fra de mest mekaniske versjonene av slik tenkning (Kjelsås 2011), kan det se ut som en denne fortsatt har et visst gjennomslag politisk. Krav om motyting fra de som er avhengig av hjelp fra det offentlige har tradisjonelt ikke vært en del av norsk velferdspolitik (Djuve og Pettersen 1997), men det har i de siste årene vært en økning i anbefalinger om å benytte ulike økonomiske insentiv (NOU 2011: 14). Særlig integreringspolitikken som blir ført gjennom introduksjonsprogrammet har fått preg av å være en «pisk og gulrot»-politikk (Askeland 2014). Med introduksjonsprogrammet ble for eksempel et system for rutinemessig økonomisk sanksjonering av flyktninger ved uautorisert fravær fra norskundervisninga introdusert. I en tilleggsproposisjon til statsbudsjettet for 2016 åpner regjeringen for å vurdere trekk i ytelser ved fravær også når det gjelder beboere på mottak med rett og plikt til norskundervisning.<sup>50</sup> Funnene i denne studien gir imidlertid tvil om dette er et egnet tiltak. Under vil vi diskutere nærmere spørsmål om oppfølging av fravær, inkludert sanksjonering.

---

<sup>50</sup> Prop. 1 S Tillegg 1. Endring av Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 og Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016 (økt antall asylkomster). S. 11.

### 6.3.2 Oppfølging ved fravær

I casestudien var vi interessert i å undersøke hvordan fravær blant beboere på mottak ble fulgt opp og om det eventuelt ble iverksatt noen tiltak for å forebygge høyt fravær blant denne kategorien av deltakere. I casene varierte det noe hvor systematisk dette ble fulgt opp, men tre momenter gikk igjen: motiverende samtaler, koordinering med asylmottaket og former for sanksjonering. Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet er premissene for deltakelse i de to ordningene for norskopplæring svært forskjellig. Asylsøkere som venter på behandling av asylsøknaden har ingen plikt til å delta, mens det har beboere på asylmottak i alderen 16 til 55 år som venter på bosetting. Når det gjaldt oppfølging av deltakere med fravær, hadde denne forskjellen imidlertid lite å si. Dette hadde sammenheng på den ene siden med at flere av aktørene både mente at tilbudet til asylsøkere skulle være en plikt og behandlet det slik, og på den andre siden at de hadde begrensede virkemidler uavhengig av om det var plikt eller ikke.

Formålet med samtaler med de med høyt fravær handlet både om å motivere og å finne ut hva som medførte fravær. Både opplæringssentrene og asylmottakene oppga at dette var noe de til en viss grad prøvde å gjøre. Både asylmottak og opplæringssentre vektla informasjonsutveksling mellom dem som viktig for å kunne følge opp fravær. Denne informasjonsutvekslingen kunne på den ene siden bestå av at opplæringssentrene ga mottak oversikt over fravær blant beboere på mottak med jevne mellomrom, og at mottakene varslet opplæringssentrene om deltakere hadde legetime eller annet som gjorde at de ikke kunne møte. Dette kunne også, for asylsøker, inkludere aktiviteter i regi av mottaket. Alle mente informasjonsutvekslingen i hovedsak fungerte greit, men at der var forbedringspotensial. For eksempel ønsket enkelte av mottakene at de fikk raskere tilbakemelding om fravær for tidligere å kunne følge dette opp. Flere av casene oppga at de hadde avtalte rutiner, men klarte ikke alltid å følge disse.

Om fravær ble oppfattet som legitimt eller ikke har betydning for hvorvidt det ble igangsatt tiltak. For deltakere med rett og plikt gjøres det et skille mellom gyldig og ugyldig fravær. Godkjente fraværsgrunner er sykdom, skade eller annet forhold som hindrer vedkommende fra å delta i opplæringen, og som er dokumentert med legeerklæring. For deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap er det ingen regel om egenmelding, slik det er for deltakere i introduksjonsprogrammet, men regelen i introduksjonsloven om kortvarig fravær gjelder også dem. Det vil si fravær som til sammen ikke overstiger ti prosent av 600 timer i løpet av tre år, for eksempel i forbindelse med egen eller barns kortvarig sykdom som ikke er så alvorlig at det vurderes som nødvendig eller hensiktsmessig å oppsøke lege. I dette

tilfellet beholder deltaker sin rett til fortsatt opplæring og kan ta timene igjen gratis innenfor fristen på tre år. Langvarig fravær regnes som all fravær som til sammen overstiger ti prosent av 600 timer opplæring i løpet av tre år, uansett om det dreier seg om enkelte dager eller dager i sammenheng. Ved godkjent fraværsgrunn, det vil si dokumentert med legeerklæring, plikter kommunen å legge til rette for at deltakeren likevel kan delta i opplæringen også ved lengre fravær. Ved omfattende fravær, det vil si fravær som er hyppig, som er vesentlig lenger enn ti prosent av det totale timeantallet på 600 timer, og som ikke er dokumentert med legeerklæring eller på annen måte varslet til kommunen, kan kommunen treffe vedtak om stans av opplæringen enten midlertidig eller permanent. Informanter ved opplæringssentrene i casene påpekte imidlertid at det opplevde regelverket rundt fravær som tungt, og at det var vanskelig å behandle rett og plikt-deltakere som har mye fravær, som sitatet under illustrerer:

«De kan gjerne se litt på fraværsreglementet. Fordi jeg synes det er vanskelig å behandle rett og plikt elevene som har mye fravær. De kan få permisjon fra norskopplæringen, men da må de komme med legeerklæring. Regelverket er tungt» (Informant VO 5).

Selv om det er frivillig å delta i norskopplæringen for asylsøkere, fremkom det i casestudien at noen av opplæringssentrene opererte med et skille mellom gyldig og ugyldig fravær også for denne kategorien deltakere. Ettersom opplæringssentrene til en viss grad her baserte seg på informasjon fra asylmottakene, får mottakene en viktig definisjonsmakt i denne sammenhengen. Dette kan illustreres av sitatet under som omtaler oppfølging av asylsøkere:

«Vi har god kontakt med mottakene. Har de avtaler med lensmann eller lege og sånn får vi beskjed fra mottaket. Da får vi beskjed fra mottaket om at de ikke kommer eller at de blir to timer forsinket. Og vi tolererer ikke mye ugyldig fravær før vi skriver de ut. De har ingenting å si, de mister retten hvis de ikke kommer til å gå hos oss. Det forklarer vi veldig grundig når de får informasjonen [ved inntak]»

Som vi ser i sitatet, handler ikke oppfølging av fravær bare om samtaler, men også om mulige sanksjoner, og da blir skillet mellom hva som oppleves som legitimt fravær eller ikke viktig. I dette tilfellet beskriver informanten en praksis der deltakerne mister plassen hvis en har fravær som ikke oppfattes som gyldig. Hvis deltakeren er vekke en dag, tar opplæringssentret kontakt med mottaket for å undersøke om hvorfor deltakeren ikke kom. Hvis dette ikke kan forklares med en gyldig grunn, og deltakeren heller ikke kommer dagen etter, får han/hun en advarsel om at de mister plassen sin om de ikke kommer eller tar kontakt. Møter de ikke opp tredje dag, får de brev om at de mister plassen, men at de er velkommen tilbake. Da må de imidlertid komme til opplæringscenteret og søke på nytt og må vente til de blir ledig plass i en gruppe. Som informanten forklarer:

«Det er noe med at de vet det hva de skal forholde seg til. Så vi slår ikke hånda av dem da. Men vi må ha noen regler som skal fungere. Vi har noen som har stort fravær. «Det er så

glatt, og så kaldt...» Og selv om de vet at det er ugyldig fravær, så tror de at de kan forhandle. Mange flyktninger har en forhandlingskultur. De får et sjokk når de merker det at vi er veldig strenge på det og det er ingen ting å forhandle om.»

Her ser vi et eksempel på forsterkning, hvor sanksjonering brukes for å begrense fravær. Sitatet illustrerer også «oppdragerrollen» beskrevet ovenfor, hvor sanksjonering brukes for å skape forståelse for hvordan det fungerer «her». En intensjon om å få på plass en lignende praksis ble beskrevet i en av de andre casene, om enn i en noe mildere variant. Det ble imidlertid beskrevet som krevende å prioritere å sette av ressurser til å følge dette opp i en ellers presset situasjon.

I dette tilfellet er det opplæringssentrene som administrerer sanksjonen, selv om det baserer seg på samarbeid med asylmottakene. I de kvalitative intervjuene ble det også beskrevet forsøk med sanksjoneringstiltak administrert av asylmottakene. I Trondheim hadde de for eksempel i en periode gitt alle deltakerne busskort uavhengig om de bodde nærmere eller lengre enn 6 km unna opplæringsstedet. Busskortet fungerte som en gulrot, og ble tatt fra personen hvis de hadde høyt fravær som ikke ble ansett som legitimt. Dette ble beskrevet av informantene ved opplæringssentret og asylmottaket som et tiltak som fungerte svært godt og bidro til høy deltakelse. Det forutsatte imidlertid god informasjonsflyt mellom opplæringscenteret og asylmottaket om enkeltpersoners fravær og gir slik grunn til å stille spørsmål om hva som skal være mottakenes rolle. Ettersom det ikke er økonomiske kompensasjonsordninger for busskort for de som bor nærmere enn 6 km, er denne praksisen blitt stoppet. Opplæringscenteret ga uttrykk for bekymringer for hvordan dette ville påvirke deltakelse, og mente de allerede så en negativ effekt på oppmøte.

Et annet tema som kom opp, var hvorvidt asylmottakene kunne trekke deltakere økonomisk hvis de ikke møtte til norskundervisningen. Dette kom blant annet fram i de åpne svarene i breddekartleggingen og de eksplorative intervjuene, som sitatene under viser:

«Mottaket er strenge på at alle deltakere skal søke. Mottaket trekker i basis ved ikke dokumentert fravær, noe som stimulerer til deltakelse. Størsteparten av manglende deltakelse er fordi personer ikke vil starte, men vente til de kommer til kommune. Størst fravær er fordi deltaker ikke gidder (kaldt vær, litt snufsete osv)» (åpent felt, Asylmottak-survey).

«De andre (med rett og plikt) stiller, fordi for dem har det konsekvenser, de blir trukket i lønn. Fravær er helt uholdbart for de som er lærere. Det er skikkelig vanskelig. Men nå ringte de fra mottaket i dag og så at de med rett og plikt de kan de trekke i stønad. Kjenner du til det? Jeg har navnet på det rundskrivet RS 2008-035 V1.<sup>51</sup> Han sa at du kan legge det inn som en

<sup>51</sup> RS 2008-035V1. Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2016 «Brudd på Husregel» eller «Manglende oppmøte på obligatorisk tiltak». <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/>.

husregel på mottaket dersom kommunen og mottaket gir undervisning og personene takker ja. Når det gjelder å takke ja, tenker jeg at de må signere en kontrakt på sitt eget språk, så de forstår hva de kan si ja til. Da ligger dette til grunn for at man kan trekke dem i basis som en slags «husregel».» (Informant E2)

Dette hadde også blitt undersøkt i flere av casene, men de, som vi, fikk svar fra UDI om at dette ikke er anledning til.

Funnene her tyder på at fravær blant beboere på mottak oppleves som utfordrende av opplæringsstentrene, samtidig som mulighetene til å gjøre noe med dette oppleves som begrenset, enten fordi en ikke har tilstrekkelige ressurser eller fordi en ikke har egnede tiltak. Dette gjaldt kanskje særlig for ordningen norskopplæring for asylsøkere. Denne ordningen er imidlertid frivillig. Spørsmålet om muligheter for sanksjonering når det gjelder asylsøkere må slik sees i sammenheng med hvorvidt ordningen skal være en plikt eller ikke. Som vi vil komme tilbake til i kapittel 7, var det mange av informantene som mente det bør være en plikt for asylsøkere, selv om meningene her var noe delt. På den ene siden, å gjøre en ordning pliktig uten sanksjoneringsmuligheter, vil være lite poeng i. Som vi har sett, kan det også være utfordringer knyttet til fravær blant beboere med rett og plikt selv om det er pliktig. På den andre siden, vil et sanksjoneringsregime være ressurskrevende for aktørene. Et viktig spørsmål blir da hvorvidt sanksjonering er et treffsikkert tiltak jamfør utfordringene beskrevet.

Iverksetting av økonomiske sanksjoner mot beboere på mottak stiller en del spørsmål om hvordan dette vil fungere, og hva det forutsetter av samarbeid mellom opplæringsssenter og asylmottak, og ressursprioriteringer. Forskning på introduksjonsprogrammet hvor økonomiske sanksjoner er mulig har pekt på motstand mot fraværsføring spesielt blant lærere. En del lærere opplever dette som en ubehagelig og tidkrevende kontrolloppgave som trekker oppmerksomheten bort fra undervisning (Kavli mfl. 2007, Skutlaberg mfl. 2014). Kavli mfl. (2007) fant for eksempel at fraværsregistreringen til lærerne fungerte best i de kommunene der lærerne kun skulle registrere oppmøte og ikke hadde ansvar for å vurdere om fraværet var legitimt eller ikke. Kavli mfl. (2007) fant også mye tvil blant programrådgivere om hvorvidt fravær hos deltakerne skulle medføre trekk eller ikke.

Basert på funnene i denne studien mener vi økonomiske sanksjoner vil være problematisk under nåværende rammer. For det første peker funnene på at faktorer knyttet til helse og livssituasjon er viktig for å forstå denne kategorien deltakeres deltakelse. Dette inkluderer også praktisk tilrettelegging som barnepass og økonomiske ytelser. I tillegg kommer fysiske og psykiske helseutfordringer og hvorvidt tilbudet tilrettelegges tilstrekkelig for dette. Dette inkluderer språklærere

og lederes kompetanse i å identifisere slike utfordringer, tilgjengelige ressurser og tilstrekkelig samarbeid med andre aktører. Det bør her påpekes at en tendens blant flyktninger til å hemmeligholde eller ikke ville vedkjenne seg psykiske problemer fremheves i mye av forskningen. Dette inkluderer psykiske problemer som *depresjon, angstsymptomer, somatisering og tilpassningsforstyrrelser* som påvirker individets sosiale funksjonsnivå og yteevne (Skaaland 2010; Varvin 2014). Det påpekes også at traumatisering kan forveksles med «*giddeløshet*». Hvorvidt sanksjoner anses som egnet tiltak handler slik om hvorvidt fravær anses som «skulk» eller «*giddeløshet*», eller om utfordringene med for eksempel å stå opp om morgenen settes i sammenheng med personens helsetilstand. Her vil det også være gråsoner og personens opplevelse av uheld vil ikke alltid falle innenfor medisinske diagnoser.<sup>52</sup> Likevel mener vi det er grunn til å stille spørsmål om hvorvidt opplæringssettene er tilstrekkelig rustet for å tilrettelegge tilbudet for den krevende livssituasjonen beboere på mottak er i. I hvor stor grad blir denne kategorien deltakere sine behov og utfordringer utredet og hvordan prioriteres deres behov ressursmessig med tanke på midlertidigheten som omgir de? (Se også diskusjonen i kapittel 5 om tilpassning av undervisningen). Når det gjelder asylsøkere, mener vi sanksjoner utover midlertidig utskrivning fra ordningen som beskrevet, er problematisk i og med at ordningen er frivillig. Vi mener også det er gode grunner til å holde den frivillig. Utskriving kan imidlertid fungere som en måte å etablere klare rammer og forventninger til oppmøte.

## 6.4 Oppsummering

*Datamaterialet tyder generelt på at ønsket om å delta er stor for begge ordningene.* Vi har i hovedsak kartlagt *fraværet* blant beboere på mottak. Når det gjelder asylnorsk oppgir litt over halvparten av opplæringssettene, at *fraværet* er mellom 10–25 prosent.<sup>53</sup> Samtidig oppgir en tredjedel at *fraværet* er mindre enn 10 prosent. For rett og plikt deltakere ønsket vi å undersøke deres *fravær* sammenliknet med andre deltakere med rett og plikt. Når det gjelder det *gyldige fraværet*, oppgir *nærmere halvparten av opplæringssettene at dette er omtrent det samme som for andre deltakere med rett og plikt.* Samtidig er det en relativt stor andel, som oppgir at det er noe høyere (37 prosent). Bildet ser noe annerledes ut for det som regnes som *ugyldig fravær*. Her er det i underkant av en tredjedel av opplæringssettene som oppgir at det er omtrent det samme som for andre

<sup>52</sup> Dette er ikke utfordringer som bare gjelder beboere på mottak, som blant annet påpekt i Guribye og Hidle (2013). Også Kavli m.fl. (2007) og Djuve m.fl. (2011) fant at programrådgiverne i introduksjonsprogrammet i en god del tilfeller har en annen vurdering av om deltakerne er friske nok til å delta i program, enn det deltakernes sykemeldende lege har. Erfaringene er ulike, men Djuve m. fl. (2011) peker blant annet på at samarbeidet med fastleger kan oppleves som vanskelig slik at koordineringen med disse nedprioriteres.

<sup>53</sup> Antall deltakere som ikke er til stede til enhver tid.

deltakere med rett og plikt, mens *over halvparten av opplæringssentrene oppgir at målgruppen har noe høyere ugyldig fravær enn andre deltakere med rett og plikt.* Det kvalitative materialet peker på at fravær kan være en *stor utfordring enkelte steder,* samtidig synes fravær å være *knyttet til enkeltpersoner eller enkeltsituasjoner og variere mellom ulike semester.* Det kvalitative materialet peker imidlertid mot at hvilke deltakere informantene opplever har størst fravær varierer over tid på et sted og mellom steder. *Det tegner seg med andre ord intet klart mønster her.*

Breddekartleggingen viser videre at tre av *de fire viktigste årsakene til fravær,* sett fra opplæringssentre og asylmottakets ståsted, omhandler forhold knyttet til deltakerne: *deltakernes helse, særegne livssituasjon, og mangelfull forståelse av ordningen.* Både asylmottak og opplæringssentre vurderer *i tillegg barnepass* som en av de fire viktigste årsakene til fravær for begge målgruppene. Vi ser at opplæringssentrene forsøker å organisere opplæringen slik at de imøtekommer utfordringer med barnepass, samtidig som flere av vertskommuner gjør mer enn de er pålagt med tanke på å stille barnehageplasser til veie for målgruppene. Dette er imidlertid svært sårbart. Flere av opplæringssentrene peker på at flere deltakere vil gjøre det vanskeligere å tilpasse undervisningstidspunkt slik at det passer for foreldre uten barnepass, og det frivillige vertskommunale barnehagetilbudet vil også kunne utsettes for press i lys av økte asylankomster. Analysen av survey-data viser at både opplæringssentre og asylmottak *vurderer informasjonsformidlingen som tilfredsstillende.* Rundt 80 prosent av mottakene vurderer at informasjonsformidlingen når de to målgruppene og legger til rette for deltakelse. De kvalitative intervjuene peker i samme retning. Det er like fullt verdt å påpeke at vi ser at mottakene spiller en stor rolle i informasjonsformidlingen. Det bør også her påpekes at en brukerundersøkelse og en gjennomgang av NIR data vil kunne gi et bredere kunnskapsgrunnlag når det gjelder deltakelse og årsaker til fravær. En mer omfattende forståelse av årsakene til fravær er viktig for å kunne utvikle treffsikre tiltak for bedre deltakelse.



## Kapittel 7 Tilskuddsordningene

### 7.1 Innledning

I dette kapittelet ser vi nærmere på problemstilling 2: *Er tilskuddsforvaltningen innrettet på en hensiktsmessig måte?* En viktig rammebetingelse for kommunenes organisering av opplæringen, er tilskuddsordningene. I dette tilfellet forvaltes begge tilskuddsordningene av IMDi, mens kommunen er ansvarlig for å tilby tjenesten. Tilskuddsordningen skal slik gi kommunene mulighet til å gi en opplæring som er i tråd med lov og forskrift, samtidig som den er et styringsverktøy. Fra myndighetenes side legges det særlig vekt på å stimulere kommunene til å fremme effektivitet, gjennomstrømning og resultater i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. En av problemstillingene som vi skal besvare er hvorvidt tilskuddsordningens utforming og regelverk er hensiktsmessig.

Det å velge den riktige kombinasjonen av, og innretningen på, de statlige styringsvirkemidlene vil være avgjørende for å få støtte for ordningene, og for å realisere ønskede samfunnsmessige effekter (Vedung 2010). I Norge kan det generelt være krevende å finne treffsikre statlige ordninger som dekker kommunevariasjonen, og på dette feltet spesifikt kan det være utfordrende å innrette et tilskudd som vil treffe godt i et felt som er preget av uforutsigbarhet. Ettersom feltet krever stor grad av tilpasningsdyktighet og fleksibilitet hos de lokale aktørene vil gode lokale løsninger være avhengig av en god balanse mellom statlig styring og lokalt handlingsrom, mellom muligheter for lokal fleksibilitet og det å sikre deltakerne et likeverdig tilbud kvalitetsmessig.

For å vurdere hvorvidt tilskuddsforvaltningen er hensiktsmessig er det viktig å se på samspillet mellom ulike rammefaktorer som påvirker organiseringen av tilbudet. Ytre rammefaktorer inkluderer her juridiske, økonomiske og faglige rammebetingelser så vel som lokal styring og prioritering. Den lokale regelanvendelsen og kommunenes måte å bruke tilskuddsmidlene på vil slik skje i kontekst av rammefaktorer som kommunal økonomi og styringssignaler, organisering og institusjonell kultur. Dette må tas i betraktning når vi skal forstå variasjoner i kommunenes praktisering av lovbestemmelser og bruk av tilskuddsmidlene. Ved å undersøke hvilke handlingsrom de statlige styringsvirkemidlene og andre kontekstuelle forhold skaper, på hvilke grunnlag de kommunale aktører tar sine beslutninger og hva som er implikasjonene av disse beslutningene, kan vi vurdere hvordan tilskuddsordningene fungerer. Kartleggingen av hvordan tilbudet er organisert og av deltakelse i de foregående kapitlene belyser slik ikke bare spørsmålet om hvorvidt opplæringen har tilstrekkelig omfang og

kvalitet, men også hvordan tilskuddsforvaltningen fungerer. I dette kapittelet analyseres disse dataene opp mot innretningen på tilskuddsordningene og sentrale aktørers vurderinger av sentrale aspekt ved ordningene.

Det er delvis to svært ulike ordninger som her undersøkes. Tilbudet til asylsøkere skiller seg ut først og fremst ved at det er en frivillig ordning både for kommunene og for deltakerne. Dette gir andre forutsetninger for opplæringscenter og kommune og andre rammevilkår i lærernes arbeid ovenfor deltakerne. Felles for begge ordningene er imidlertid at det stilles relativt få krav til kommunens organisering av tilbudet. En annen viktig fellesnevner, er at uforutsigbarhet og midlertidighet i større grad er en faktor opplæringscenter må ta hensyn til i organiseringen av tilbudet til kategoriene deltakere vi her ser på (asylsøkere og beboere på mottak med rett og plikt til opplæring) enn tilfellet er for bosatte. Felles problemstillinger for ordningene er slik:

- Hvilket handlingsrom gir ordningene for kommunenes opplæringsarbeid og hvilke insentiver gir tilskuddsordningene kommunene i deres arbeid med organisering av tilbudet til beboere på mottak?
- Legger ordningene til rette for gode overganger og kontinuitet i opplæringen for de som skal bli i Norge?
- Har innretningen og utformingen av regelverket utilsiktede negative virkninger for kvalitet, deltakelse eller oppslutningen om ordningen blant aktørene?

## 7.2 Norskopplæring for asylsøkere

Ordningen med norskopplæring for asylsøkere er regulert gjennom Rundskriv 04/2016 – norsktilskudd som blant annet spesifiserer at norskdelen av Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere skal legges til grunn. Rundskriv er ikke bindende for kommunene, men oppfattes likevel ofte i kommunene som bindende statlige pålegg (Fimreite mfl. 2007). Tilskuddsordningen er slik primært ment som et insentiv til å få kommunene til å tilby asylsøkere norskopplæring. Kommunene får utbetalt tilskudd per person som er omfattet av norskopplæring for asylsøkere, forutsatt at de har bekreftet i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) at de tilbyr opplæring til denne gruppen. Det er slik ikke antall personer som deltar eller antall timer som tilbys som utbetalingen er basert på, men antall asylsøkere som venter på svar på asylsøknaden som bor i kommunen. Dersom kommunene gjennomfører opplæring til lavere kostnad enn mottatt tilskudd, beholdes

tilskuddet uavkortet. Som følge av reduksjon i timetallet ble tilskuddet redusert fra 18 200 til 12 700 kroner per person i 2016.

Som beskrevet i kapittel 4, oppgir alle vertskommunene i utvalget at de har tilbudt norskopplæring til asylsøkere i 2014 eller 2015, samt et høyt antall opplæringscentre. Dette tyder på at tilskuddsordningen bidrar til at vertskommuner velger å tilby dette tilbudet. Den store variasjonen i hvordan tilbudet organiseres mellom kommuner og gjentatte endringer innad i kommunene, tyder også på at tilskuddsordningen legger til rette for fleksibilitet i organiseringen og gir kommunene mulighet til å tilpasse tilbudet stadige og ofte raske svingninger. Samtidig preges tilbudet ikke bare av store variasjoner, men også en tendens til lav intensitet. Dette tyder på at dagens tilskuddsordning ikke gir insentiv til rask språklæring, heller tvert i mot. Som en informant fra et av opplæringscentrene i den kvalitative delen av studien uttrykker det: «Om det kommer 400 nye personer er det en enorm stor forskjell for oss om vi gir 6 eller 16 timer i uka. Det er fristende for oss økonomisk å gi 6 timer.» Som vi så i kapittel 4 er det også grunn til å stille spørsmål ved om asylsøkere får mulighet til å fullføre det totale antall timer før vedtak.

I breddekartleggingen og i casestudien undersøkte vi hvordan opplæringscentre og kommuneledelse vurderer sentrale aspekt ved tilskuddsordningen utforming og regelverk. Disse presenteres under og diskuteres i lys av kartleggingen i de foregående kapitlene.

### 7.2.1 Aktørenes vurderinger av tilskuddets utforming og regelverk – survey

I breddekartleggingen ba vi opplæringscentre og kommuneledelse ta stilling til hvor enig eller uenig de var i noen påstander når det gjaldt tilskuddets utforming og regelverk. Svarene er framstilt i tabell 7.1.

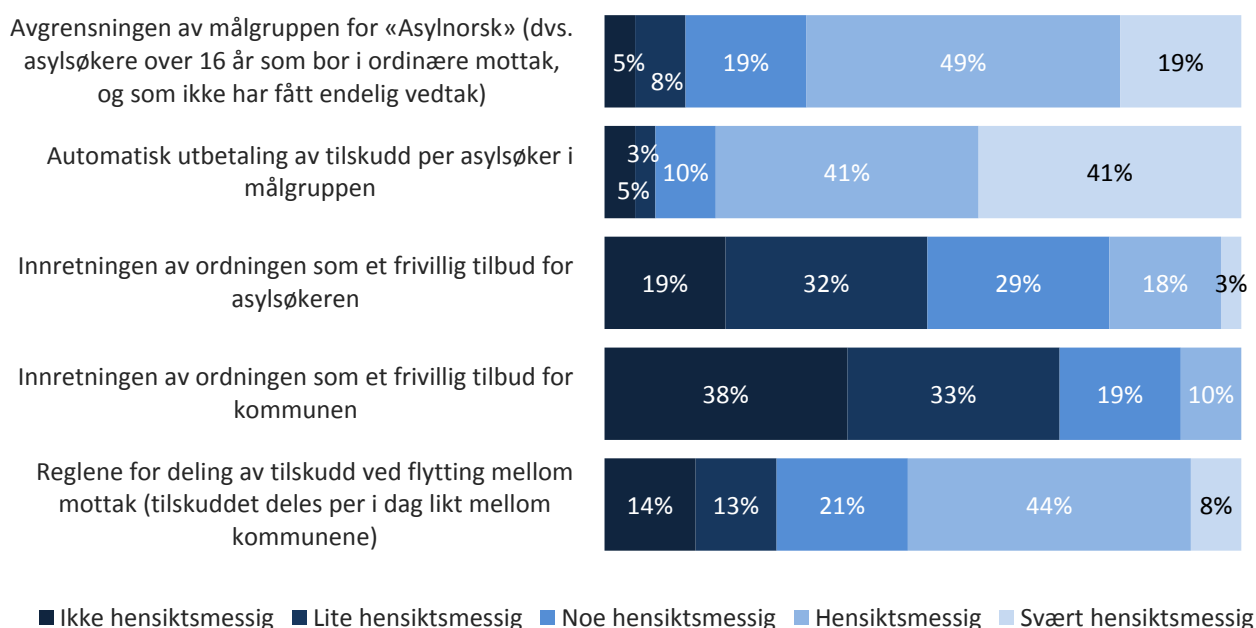
Tabell 7.1: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om utforming og regelverk for tilskuddet til norskopplæring for asylsøkere? N=63–64 (opplæringsentre). N=25 (kommuneledelse). Gjennomsnittsverdi på skala fra 1–5, der 1=Helt uenig og 5=Helt enig.

	Opplæringsentre	Kommuneledelse
Tilskuddets utforming og regelverk legger til rette for god oversikt og planlegging av opplæringstilbudet i norsk for opplæringsenteret/kommuneadministrasjon/skoleeier	3,06	2,6
Tilskuddets utforming og regelverk legger til rette for rask oppstart og gjennomføring av norskopplæringen	3,41	3,28
Tilskuddets utforming og regelverk legger til rette for kontinuitet og kvalitet i opplæringen for personer som senere får opphold og skal bli bosatt i Norge	3,11	3,12

Tabellen viser gjennomsnittlig svarverdi på skala fra 1 til 5 der 1 er helt uenig og 5 er helt enig. Verdien viser tyngdepunktet i svarfordelingen. Jo høyere verdi, jo mer enig er aktørene i gjennomsnitt i disse påstandene. Som tabellen viser er opplæringsentrene i gjennomsnitt mer enig enn uenig i alle påstandene. Mest enig er de i at tilskuddet gir mulighet til rask oppstart og gjennomføring. Vertskommunene er gjennomgående mindre enig i alle de tre aspektene ved ordningen, og særlig påstanden om at tilskuddsordningen legger til rette for oversikt og planlegging.<sup>54</sup> Dette må ses i sammenheng med utfordringene knyttet til NIR, som vi vil komme tilbake til. Her er gjennomsnittsverdi lavere enn 3. Når det gjelder kommunenes svar er det et lavt antall respondenter som har svart og vi kan ikke utelukke at det er de som er minst fornøyd som har svart.

Vi ba også opplæringsentre og kommuneledelse om å svare på hvor hensiktsmessig de vurderte ulike sider ved tilskuddsordningen for norskopplæring for asylsøkere. Svarene for opplæringsentre er fremstilt i figur 7.1.

<sup>54</sup> Merk at N for kommuneledelse er lav og at resultatene derfor er beheftet med betydelig usikkerhet.



Figur 7. 1: Hvor hensiktsmessig er etter din vurdering følgende sider ved tilskuddsordningen for norskopplæring for asylsøkere. Opplæringssentre. N=63.

I figuren ser vi at opplæringssettene i stor grad er enig i at avgrensningen av målgruppen, automatisk utbetaling og reglene for deling av tilskudd ved flytting mellom mottak er hensiktsmessig. Få av opplæringssettene mener at disse sidene ved tilskuddsordningen er lite eller ikke hensiktsmessig. At utbetalingen er automatisk ser ut til å være det flest mener er hensiktsmessig. Her svarer hele 82 prosent at dette er hensiktsmessig, halvparten av disse mener det er svært hensiktsmessig. I casene ble det pekt på at dette var arbeidsbesparende sammenlignet med hvordan ordningen tidligere hadde vært innrettet. Samtidig var ikke alle like positive da de opplevde å ha mindre oversikt og kontroll. Dette må imidlertid også til dels sees i lys av utfordringene som har vært med innføringen av nye NIR i 2015 (se kapittel 3).

Minst fornøyd er opplæringssettene med at tilbudet er frivillig for kommunen. Her mener hele 71 prosent at dette er lite eller ikke hensiktsmessig, og ingen mener at det er svært hensiktsmessig. Opplæringssettene er også mindre positive til at tilbudet er frivillig for deltakeren. Her oppgir 51 prosent at det mener denne siden ved ordningen er lite eller ikke hensiktsmessig, mens bare 18 prosent mener den er hensiktsmessig og 3 prosent svært hensiktsmessig.

I breddekartleggingen så vi også at kommuneledelsen i stor grad er enig i at avgrensningen av målgruppen, automatisk utbetaling og reglene for deling av

tilskudd er hensiktsmessig (se vedlegg A, figur 7.2).<sup>55</sup> Kommuneledelsen er noe mer negativ til at ordningen er frivillig for deltakeren enn opplæringssentrene, med 59 prosent som oppgir at de mener denne siden ved ordningen er lite eller ikke hensiktsmessig. Nesten halvparten er enig i at det er lite eller ikke hensiktsmessig at tilbudet er frivillig for kommunen, men bare 17 prosent oppgir at de mener det er hensiktsmessig eller svært hensiktsmessig.

Samlet sett viser svarene her at frivillighetsaspektet ved ordningen (både for asylsøker og kommune) peker seg ut som de to faktorene ved tilskuddsordningen som begge aktørgruppene vurderer som minst hensiktsmessig. Vi ser også at opplæringssentrene i gjennomsnitt vurderer de fleste aspektene som mer hensiktsmessig enn kommunene, med unntak av «innretning av ordningen som et frivillig tilbud for kommunen», hvor opplæringssentrene er noe mer negativ til denne siden av ordningen enn kommunen. Flere valgte å kommentere spørsmålet om frivillighet i åpne felt i surveyen. Under er noen sitater hvor synspunktet begrunnes:

«Frivillig for asylsøker: det skulle vært mer forpliktende å delta i norskundervisningen. Frivillig for kommunene: Dette er for svakt og svekker trolig integreringsprosessen. Asylanter som ikke deltar i norskopplæring kan miste motivasjon, bli mer isolert og i noen tilfeller deprimert.» (Opplæringssentre Q39)

«De bør heller gå i undervisning i ventetiden enn å sitte og vente.» (Opplæringssentre Q39)

«Det bør være plikt å følge norskopplæring, ikke velge. Grunnen er at skolene må planlegge at alle vil komme til opplæring og setter av plasser som ikke benyttes. Eller som benyttes sporadisk. (Kommunesurvey Q14)

Her ser vi det begrunnes ut fra formålet med tiltaket, nemlig hensynet til integrering og å skape en meningsfull tilværelse i mottakstiden. Vi ser imidlertid at det også argumenteres ut fra at plikt vil kunne gjøre det lettere for kommunen å planlegge.

I figurene ser vi at det bare er 27 prosent og 26 prosent av henholdsvis opplæringssentre og kommuneledelse som mener at reglene for deling av tilskudd ved flytting mellom mottak er lite eller ikke hensiktsmessig. Samtidig var det mange (11 av opplæringssentrene) som valgte å kommentere dette i det åpne kommentarfeltet i surveyen. Dette tyder på at enkelte opplever dette som problematisk. Under er noen eksempler:

Deling mellom kommuner lite hensiktsmessig når en ser størrelsen av tilskuddet opp mot arbeidet med å kreve deling. (Kommunesurvey Q14)

Vi ser at vi taper på ordningen med deling av tilskudd fordi det er kommuner der flyktingene har vært innom på tur til vår kommune, som mottar tilskudd. Vi får ikke vite om reduksjon i

---

<sup>55</sup> Merk at N for kommuneledelse er lav og at resultatene derfor er beheftet med betydelig usikkerhet.

tilskudd før vi har gitt tilbud til deltakerne, og da gjerne hele tilbudet. Vi registrerer at f.eks [sted] i flere tilfeller har fått en tredjedel av tilskuddet der personer har vært i denne kommunen noen dager, og reagerer på at ordningen er endret til en slik praksis. (Kommunesurvey Q14)

Dersom tilskuddordningen med deling av tilskudd for asylsøkere fortsetter, kan det føre til en avvikling av opplæringstilbudet i norsk for asylsøkere. Det skaper for stor grad av uforutsigbarhet for kommunen/læringssenteret. (Opplæringscentre Q39)

Systemet for utbetaling av tilskudd fungerer for tiden ikke. Man risikerer å ikke få tilskudd i det hele tatt fordi asylsøkeren har vært i andre kommuner før, men uten å få opplæring. Det er umulig å følge med i NIR på hvem som er i målgruppa til enhver tid. Disse problemene forsterkes av at tilbudet er frivillig, både for kommunene og for asylsøkerne. (Opplæringscentre Q39)

Deling av tilskudd mellom kommuner er problematisk. Det er nok at kommunen TILBYR, ikke at deltakeren har deltatt, for at tilskudd skal bli utbetalt. Vi som tilbyr opplæring til ALLE asylsøkere uansett, og fra uke 1, ser at ordningen blir urettferdig. Enkelte kommuner mottar kr uten å gjøre noe ... (Opplæringscentre q39)

Automatisk deling av tilskudd ved flytting mellom mottak skaper uforutsigbarhet og kan virke urimelig og urettferdig. Vi forutsetter at vi får hele tilskuddet, som ikke er større enn det må være. Kostnadene er relativt store med små grupper, og vi må ha forutsigbarhet dersom vi skal gi dette tilbudet. Det er også stor variasjon i timetallet som hver kommune tilbyr per uke. Det er urettferdig at en annen kommune skal ha halvparten av tilskuddet for eventuelt å tilby et minimum av 250 t, dvs ingen eller en liten del av timene, mens en annen gir tilbud på f.eks. 6–10 t per uke. (Opplæringscentre Q39)

Som vi ser i disse sitatene er det hovedsakelig fire utfordringer som pekes på: 1) at det er et lite tilskudd som skal deles, 2) at det er urettferdig at enkelte kommuner får en del av tilskuddet uten at personen de har fått det for har deltatt i undervisningen, eller fått svært lite på grunn av lavt timetall i uka, 3) dette skaper også uforutsigbarhet og 4) denne uforutsigbarheten forsterkes av vanskeligheter med å holde oversikt blant annet grunnet problemer med nye NIR. De samme utfordringene ble pekt på i casestudiene og vi vil diskutere dette nærmere der.

Et annet aspekt ved innretningen av ordningen vi spurte opplæringscentre, kommuneledelse og asylmottak om, er avgrensningen av timetallet totalt sett. Disse resultatene ble presentert i delkapittel 4.4. I figur 4.11 så vi at svarene til de tre aktørgruppene til en viss grad var sammenfallende, og at svarene var jevnt fordelt. Dette kan tyde på delte meninger om timetallet. Samtidig tyder svarene gitt i de åpne feltene i surveyen og casestudien på to ting: 1) at mange mener at norskopplæring, om enn bare 250 timer, har en positiv betydning i mottakstilværelsen og gir et vist grunnlag for integrering på lengre sikt, og 2) at mange mener at 250 timer, og i enda mindre grad 175 timer, er nok. Vi ser i de åpne svarene at noen også knytter dette til størrelsen på tilskuddet blir så lavt at det kan få følger for organiseringen av tilbudet, som illustrert i følgende sitat:

Hvis tilskuddet til asylnorsk blir mindre, er jeg ikke sikker på at vi kommer til å organisere denne opplæringen sammen med den øvrige opplæringen. Det har noe med stabiliteten i grupper å gjøre. Hvis tilskuddene dekker færre timer enn i dag, tror jeg vi må lage egne grupper for asylsøkerne. (Opplæringssentre Q39)

Dette gir grunn til å spørre om hvorvidt kuttet i timetall og tilskudd vil kunne bidra til at flere velger å organisere tilbudet til asylsøkere separat. Det er også et spørsmål om dette er en heldig eller ønsket utvikling. Som nevnt i kapittel 4 er fordelene med å kjøre felles opplegg med norskopplæring for asylsøkere og etter introduksjonsloven at det vil bli et større tilfang av deltakere og slik potensielt lettere å dele undervisningen inn etter spor som læreplanen legger til grunn. Anbefalingen fra IMDi har også så langt vært at norskopplæring for asylsøkere organiseres slik at asylsøkere undervises i grupper sammen med andre elever. En utfordring her er imidlertid at disse to ordningene har utviklet seg i ulike retninger når det gjelder totalt antall timeantall. Mens begge ordningene før bestod av 250 timer, ble norskopplæring i henhold til introduksjonsloven utvidet til 550 timer fra 2012, mens norskopplæring for asylsøkere ble kuttet til 175 timer i 2016. Imidlertid, ved i større grad å tilrettelegge for dynamiske løsninger som muliggjør individuell progresjon på tvers av klasser og spor, slik enkelte sentre gjør, vil rettighetskategori, og timetallet knyttet til ulike kategorier deltakere, kunne få mindre betydning.

### 7.2.2 Aktørenes vurderinger av tilskuddets utforming og regelverk – casestudien

Også i casestudien ble særlig frivillighetsaspektet ved ordningen trukket fram som lite hensiktsmessig av opplæringssettene, men også til dels kommuneledelsen. I tillegg ble både deling av tilskudd og automatisk utbetaling i større grad problematisert, men også disse var i stor grad knyttet til utfordringene med innføringen av nye NIR.

#### *Frivillig ordning for kommunen*

Spørsmålet om hvorvidt ordningen bør være frivillig for kommunen ble av aktørene i stor grad knyttet til et generelt ønske om klarere rammer og retningslinjer for ordningen, og til et standpunkt om at tilbudet i større grad bør være likt mellom kommuner.

Som vi tidligere har vært inne på, er dette et uforutsigbart felt som krever stor tilpasningsdyktighet og fleksibilitet hos de lokale aktørene. Gode løsninger er slik avhengig av en god balanse mellom statlig styring og lokalt handlingsrom, mellom muligheter for lokal fleksibilitet og det å sikre deltakerne et likeverdig tilbud kvalitetsmessig. Flere av informantene tok selv opp behovet for balanse mellom



krav og fleksibilitet, men samtidig at det i dette tilfellet kunne være mer behov for førstnevnte. Som en i kommuneledelsen i en av casene uttrykte det: «Det hadde vært lettere å forholde seg til om det var pliktig.»

Informanten knyttet spørsmålet om behovet for fleksibilitet til hvor lenge en kan forvente at personene skal være i kommunen:

«I perioder har det vært uoversiktlig med ulike typer mottak: transitt, akutt, faste. I den grad det er usikkert om de vil være her mer enn tre måneder, så er det av og til bra at det er fleksibilitet. Andre ganger er det sånn at nei det ville vært veldig greit å ha en strikseres fortolkning da det er overveiende sannsynlig at disse vil være her en stund: «Sett i gang med norskopplæring!»« (Informant K2)

Synspunktet om at tilbudet i større grad bør være likt mellom kommuner handler på den ene siden om en form for rettferdighetstankegang om at alle kommuner bør bidra. Som sitatet under peker på, kan det at ikke alle bidrar virker demotiverende for de som gjør det:

«Når du har mange kommuner som velger ikke å gjøre det, og ikke bruker ressurser på det, kan vi spørre oss selv «hvorfors velger vi å gjøre dette». Da blir det vanskelig å svelge at det er andre kommuner som bare: «det gidder vi ikke å gjøre.» (Informant VO5)

Som vi så i kapittel 4, synes det å være stor oppslutning om tilbudet i kommune-Norge, samtidig som vi ser at det er stor variasjon i hvordan kommunene velger å organisere opplæringen og hvilke opplæringstilbud som gis målgruppen. «Å bidra» her betyr slik sett ikke bare å gi et tilbud, men å gi et noe lunde likt tilbud.

Andre moment som trekkes fram med tanke på et mer likeverdig tilbud, er en form for rettferdighetstankegang knyttet til deltakeren, og tanken på dette som en begynnelse på en lengre integreringsprosess, som sitatene under illustrerer:

«De kan gjerne komme med litt klarere retningslinjer ovenfor kommunen. Fordi det er så stor forskjell, og det er urettferdig ovenfor flyktingene også.» (Informant VO4)

«Det burde være obligatorisk og kommunene burde være pliktig til å tilby det. Det burde ikke være frivillig for kommunene å velge vekk. Hvis vi ønsker at våre flyktinger... Selv om de får avslag så bør vi behandle de som om at de skal få tilslag. Det vi tenker fra time en bør være integrering. For skal vi få til god integrering, der flyktingene selv føler de er godt ivaretatt, så starter det allerede fra norsktime en. Og skal det bli et godt samfunn for de å bo i så må de ha forståelse for språket.» (Informant VO6)

Ønsket om klarere retningslinjer og at tilbudet bør være pliktig for kommunene kan også sees som et uttrykk for en mistro til kommunale aktører. Det interessante her, er et det ikke primært kommer fra de statlige aktørene, men at det er kommunene imellom som er skeptisk til hvorvidt andre kommuner bare gir et tilbud ut fra snevre egeninteresser. Som tidligere beskrevet, oppgir alle vertskommunene i utvalget at de har tilbudt norskopplæring til asylsøkere i 2014 eller 2015, samt et høyt antall opplæringscentre. Dette tyder på at det er en ordning som generelt har stor

oppslutning i kommunene, men som vi vil komme tilbake til i kapittel 6, en ordning som kan være mer sårbar når kvalifiseringstilbudet generelt opplever økt press. Å gjøre ordningen til del av kommunens ansvar som vertskommune kan bidra til å motvirke det.

Ønsket om klarere retningslinjer til tilbudet må også sees om et uttrykk for profesjoners ønske om å oppfylle faglige standarder (Fimreite et al 2007), som sitatet under kan illustrere:

«Det ene er hvor mye staten skal legge seg inn i hva kommunen skal drive med. Men jeg tenker, generelt, det området vårt har jo... På mange måter er det mindre fokus på det. Hvis du for eksempel ser på krav til lærere som underviser er det blitt strengere og strengere krav til de som underviser i vanlige skoler. Mens her er det sånn «vi lager en pensjonistpool dere». At det ble stilt krav «Du skal ha den og den kompetansen, det må du hvis du skal jobbe her». Så sånn sett er det stemoderlig behandlet hele greien. Vi blir ikke glad når det blir laget en pool med studenter og pensjonister. Vi har en lærerskole her men vi rekrutterer ikke derfra. De vet ikke opp ned på en innvandrer.» (Informant VO5)

Dette gjelder imidlertid ikke bare tilbudet til asylsøkere, men hele feltet med norskopplæring til voksne.

#### *Frivillig ordning for deltakerne*

I casestudiene knyttes spørsmålet om plikt til deltakelse for asylsøkere seg først og fremst til opplæringssentrenes behov for planlegging og oversikt. Det er også til en viss grad knyttet til en holdning om at å lære norsk er viktig både for langsiktig integrering og for å skape en bedre hverdag for asylsøkerne. Begge disse synspunktene ser vi i sitatet under:

«Jeg synes ikke det burde være en frivillig ordning verken for den ene eller andre parten. For de som ikke kommer seg i gang, for eksempel, det kan umulig være bra for dem ikke å ha den aktiviteten og det positive rundt det. (...) Og, hvis en person ikke møter blir det ikke registrert timer. Men vi bruker ressurser, rommet står der, læreren står der, osv., og det synes jeg er veldig, veldig dumt. Da kan personen komme tilbake og si «jeg var ikke her i vår, men jeg vil ta det i høst».» (Informant VO4)

Spørsmålet om ordningen burde være frivillig for deltakerne ble også stilt til informantene fra asylmottakene. Her var informantene mer delt. Noen av innvendingene som kom fram gikk på om det var rett å pålegge noen en plikt når det var usikkert om de fikk bli og at det ville bli for ressurskrevende å følge opp fravær:

«Jeg synes det er greit at det er frivillig, fordi de ikke vet utfallet av søknaden. Da kan vi ikke pålegge de å gå. Har de interesse så går de og har de ikke går de ikke.» (Informant A1)

«Straff blir jo feil, men det må jo også administreres da. På en eller annen måte. For skal det være noe hensikt, at det er en plikt, så må det administreres på en helt annen måte enn nå. Nå informeres det om at slik er det, men skal det bli en plikt, så må vi faktisk følge opp det

her. Og da er det en helt annen prosess som må inn, da må vi nok ha ei stilling til å sørge for det, og få dem til å gå og ordne til det her.» (Informant A5)

Som beskrevet i kapittel 6, oppleves fravær blant beboere på mottak som utfordrende av opplæringssentrene, samtidig som mulighetene til å gjøre noe med dette sees som begrenset. Dette enten fordi en ikke har tilstrekkelige ressurser til å følge det opp eller fordi ordningen er frivillig. Et ønske om å gjøre ordningen pliktig for deltakerne er slik delvis knyttet til et opplevd behov for bedre muligheter til å sanksjonere fravær. Sett under ett, peker imidlertid ikke funnene i denne studien i retning av at en pliktig ordning vil være et egnet tiltak under dagens rammer. En sentral grunn for dette, er at plikt som tiltak for å forebygge fravær i liten grad retter seg mot det som primært oppgis som årsaker til fravær, slik deltakernes helse, vanskelige livssituasjon og barnepass. Resurser og tiltak bør slik i større grad rettes inn mot disse, og peker i større grad mot et behov for bedre tilrettelegging. Skal det være en funksjon i at ordningen er pliktig, må det også ha en konsekvens, slik sitatet over peker på. Resurser må da i større grad rettes mot føring og sanksjonering av fravær. Per i dag er dette heller ikke mulig med det nye NIR-systemet.

#### *Automatisk utbetaling, deling av tilskudd og NIR*

Automatisk deling av tilskudd er en ny ordning som kom med nye NIR og ble første gang tatt i bruk ved utbetaling av 2. kvartal 2015, i november 2015. Tilskuddene blir nå også utbetalt automatisk ved at kommunen bekrefter i NIR at de tilbyr opplæring til asylsøkere. Tidligere måtte kommunene søke om tilskudd. Hvis en asylsøker byttet vertskommune før opplæringen var gjennomført, måtte den nye vertskommunen fremsette et krav til den kommunen asylsøkeren flyttet fra om å få overført den andelen av tilskuddet som tilsvarer gjenstående opplæring, så fremst dette ikke skyldtes fravær. Den nye ordningen med automatisk utbetaling ble slik innført for å lette prosessen og arbeidet for kommunene. Flere av informantene i casestudien uttrykte imidlertid at de opplevde at endringen også hadde gjort det vanskeligere for eksempel å holde oversikt. Som en informant uttrykte det: «Jeg synes det er blitt vanskeligere å følge med. Før var deg jeg sjøl som haka av.» (Informant VO7).

En annen informant, når spurt om de opplevde utformingen av tilskuddsordningen som hensiktsmessig, svarte slik:

«Svaret er nei på det. Og særlig nå. Det er både det at vi har hatt en stor økning, så det er større deal enn det var før. Og så har IMDi lagt om systemene sine og det er vi ikke fornøyd med. Vi har mistet kontrollen og er avhengig av å stole på at systemet fungerer, og så merker vi at det ikke gjør det. Før måtte vi gå inn å hake av en og en person, og så skulle vi søke tilskudd for disse. Men nå går det automatisk. Så det betyr at vi må vite at de er riktige de vurderingene som gjøres av IMDi. Og så viser det seg at vi ikke får tilskudd i det hele tatt fordi

de har bodd på et annet mottak før de kom hit. Vi har tatt stikkprøver. Vi har fire andre kommuner som har fått tilskudd for asylsøkere som har kommet hit, men så har de ikke fått noen timer asylnorsk. Og det har vi meldt inn til supportsystem. Dette er ikke omfattende. Men bare det at det kan skje!» (Informant VO4)

Som dette sitatet illustrerer handler innvendingene mot automatisk utbetaling her i stor grad om en opplevelse av mangel på oversikt og kontroll og et spørsmål om en kan stole på det nye systemet. Informanten knytter det også til deling av tilskudd og en økning i antall asylsøkere som gjør at det kan få større økonomisk betydning. De samme bekymringene kom også opp i de andre casene. Ingen kunne si om det hadde fått økonomiske konsekvenser for dem, men stikkprøver gjorde at de var bekymret. Som en informant i en annen case uttrykte det: «Vi har ønsket å finne ut mer om dette, men den informasjonen har vi ikke klart å finne ut hvordan vi skal få tatt ut enda. Vi har ikke oversikt.» (Informant VO3).

Som sitatene illustrerer, er ikke motforestillingene først og fremst rettet mot automatisk tildeling eller deling av tilskudd i seg selv, men tekniske utfordringer med systemet som gjør det vanskelig å få oversikt og å stole på systemet. Da dette systemet, og problemene knyttet til det, var ferskt når denne undersøkelsen ble gjennomført, kan ha påvirket kommunenes vurdering. Det er grunn til å tro at når utfordringene med implementeringen av nye NIR er utbedret, så vil dette løse noe av problemet knyttet til deling av tilskudd. Imidlertid, som vi så fra de åpne sitatene i breddekartleggingen, ble også to andre utfordringer pekt når det gjaldt deling av tilskudd og det var 1) at det er et lite tilskudd som skal deles, og 2) at det er urettferdig at enkelte kommuner få en del av tilskuddet uten at personen de har fått det for har deltatt i undervisningen, eller fått svært lite på grunn av lavt timetall i uka. Vi har i denne undersøkelsen ikke vurdert størrelsen på tilskuddet og kan slik ikke si noe om dette. Når det gjelder det andre punktet peker det i retning av at misnøye med deling av tilskudd mellom vertskommuner også henger sammen med spørsmålet om det er et behov for tydeligere retningslinjer til tilbudet. Tydeligere retningslinjer vil kunne gi mindre variasjoner i tilbudet, noe som igjen vil bidra til at deling av tilskudd blir mindre problematisk.

Et annet moment som ble trukket fram, var forutsigbarhet i rammene, som sitatet under illustrerer:

«Det som har vært den store utfordringen har vært når det skifter så ofte. Plutselig var asylnorsken vekk og så kom det inn igjen. Vi er avhengig av å ha litt forutsigbarhet i forhold til dimensjonering, lokaler osv. Men for oss som har drevet så lenge er de ordningene helt okay. Vi må tilpasse oss etter hvert.» (informant K1)

Sitatet illustrerer behovet for forutsigbare rammebetingelser i en uforutsigbar kontekst. Reduksjonen i totalt antall timer og tilskudd til norskopplæring for asylsøkere bidro for eksempel til å vanskeliggjøre planleggings situasjonen. Flere av

sentrene i casestudien hadde blant annet allerede ansatt nye lærere for å møte økningen med utgangspunkt i de gamle rammene (se kapittel 8).

### 7.3 Norskopplæring etter introduksjonsloven for beboere i asylmottak

Et sentralt mål med tilskuddsordningen for norskopplæring i henhold til introduksjonsloven er at den skal fremme effektivitet, gjennomstrømning og resultater i opplæringen. Kommunene har derfor også her mulighet til å beholde et eventuelt overskudd av tilskuddet hvis de effektiviserer opplæringen innenfor regelverket. Tilskuddet er todelt og består av et persontilskudd og et grunntilskudd. Persontilskuddet utbetales over tre år, men med ulike summer i de ulike årene. Størst sum blir utbetalt det andre året. Skulle en person bosettes i løpet av året, deles tilskuddet mellom vertskommune og bosettingskommune etter en fastsatt brøk avhengig av når på året personen blir bosatt. Hovedregelen er at det ikke er nødvendig å melde om flytting da dette vil fremkomme i NIR dersom det er meldt flytting til Folkeregisteret.

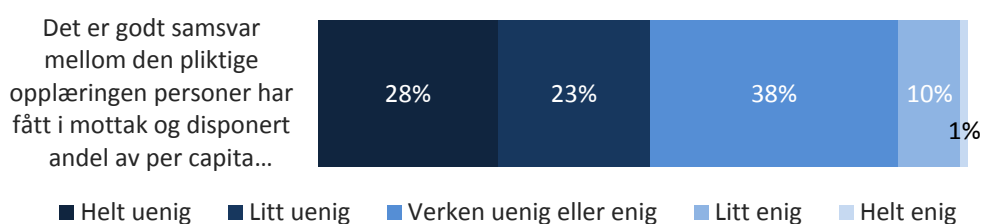
Ettersom beboere på mottak bare er en av flere deltakere i ordningen med opplæring i norsk- og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, er formålet her ikke å se på tilskuddsordningen i sin helhet, men å se på hvordan den virker inn på tilbudet beboere på mottak får. Bidrar tilskuddsordningen til at beboere på mottaket kommer raskt i gang med opplæringen, og bidrar den til å sikre at tilbudet er av tilstrekkelig omfang slik at deltakeren får en god start på det pliktige opplæringsløpet? Et annet viktig spørsmål er hvorvidt tilskuddsordningen sikrer god progresjon i opplæringen.

Som vi så i kapittel 5, tyder funnene på at beboere på mottak får tilbud om opplæring og kommer raskt i gang med opplæringen. I surveyene til asylmottak og opplæringssentrene oppgir så godt som alle respondentene at opplæringen kommer i gang innen tre måneder (se figur 5.4). Samtidig tyder funnene på at beboere på mottak ikke nødvendigvis får et like intenst og tilpasset tilbud som bosatte. Selv om lav intensitet i undervisningen, mye klasseromsundervisning, lite bruk av språkpraksis, og mangelfull tilpasning av undervisningen er faktorer forskning generelt har pekt på som utfordringer for ordningen generelt (Djuve og Kavli 2015), mener vi det likevel er grunn til bekymring med tanke på hvorvidt beboere på mottak med rett og plikt til opplæring kommer mer uheldig ut. Selv om det ikke er knyttet et aktivitetskrav til ordningen med norskopplæring generelt, er en sentral forskjell mellom opplæring før og etter bosetting at opplæringen etter bosetting i stor grad vil skje i relasjon til *aktivitetskravet i introduksjonsprogrammet*,

der norskopplæringen utgjør en viktig del. Som vi så i kapittel 5 kunne tydeligere krav og retningslinjer knyttet til en kategori deltakere påvirke tilbudet andre kategorier deltakere får på grunn av blant annet kapasitetshensyn.

Vi så også i kapittel 5 at overgangen mellom ordningen med norskopplæring for asylsøkere til norskopplæring etter introduksjonsloven i hovedsak fungerte bra, og at det at beboerne allerede er i eller har fått opplæring ved senteret gjør at de er blitt kjent med systemet og rettighetene sine og slik bidrar til at beboerne på mottak raskt kommer i gang med den pliktige opplæringen. Når det gjaldt overgangen fra «rett og plikt»-opplæring i vertskommunen til bosettingskommunen, kom det imidlertid fram at store variasjoner i tilbudet når det gjaldt omfang og kvalitet i ulike kommuner ble sett som en utfordring. Samlet sett gir dette en indikasjon på at tilskuddsordningen bidrar til rask oppstart for beboere på mottak, men sikrer ikke i like stor grad god progresjon og kontinuitet.

I breddekartleggingen var vi også interessert i å undersøke hvordan bosettingskommunene vurderer tilskuddsordningen, og da særlig hvorvidt kommunene opplever at det er samsvar mellom den pliktige opplæringen personer får før bosetting og disponert andel av persontilskuddet (også kalt per capita-tilskuddet) som er den delen av tilskuddsordningen som er spesifikt relevant når det gjelder beboere på mottak. Flere av de innledende intervjuene og samtalene med ressursgruppen pekte mot at både statelige aktører og kommunene selv opplever at kommunene er opptatt av dette. Dette spørsmålet gikk til alle bosettingskommuner, inkludert vertskommunene.



*Figur 7.3: Med utgangspunkt i kommunens egne erfaringer som bosettingskommune: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand? Kommuneledelse. N=96*

Som vi ser i figuren, oppgir 51 prosent av kommunene at de er helt eller litt uenig i at det er god samsvar mellom den pliktige opplæringen personer har fått i mottak og disponert andel av persontilskuddet, mens bare 11 prosent er litt eller helt enig. Når vi undersøker om det er noen sammenheng mellom hvilke kommuner som er enig eller uenig i påstanden ser vi at rene bosettingskommuner i snitt er mindre

enige, enn kommuner som både er vertskommuner og bosettingskommuner (se vedlegg A, tabell 5.3). Det er ikke overraskende da vertskommuner og bosettingskommuner på sett og vis er på begge sider i denne ligningen.

Noen innvendinger som har kommet fram i debatten om deling av tilskudd mellom vertskommuner og bosettingskommuner går på at deler av persontilskuddet brukes opp før bosetting, samtidig som opplæringen før bosetting er av varierende kvalitet. Dette kan gjøre det vanskelig for bosettingskommunene å planlegge og å dimensjonere opplæringen.<sup>56</sup> Under gjengir vi noen av kommentarene som ble gitt i det åpne feltet i kommunesurveyen når det gjelder deling av tilskuddet:

«Vi opplever i stor grad at det IKKE blir gitt særlig opplæring i asylmottak. Da bør det heller ikke gis tilskudd i den perioden, siden dette går utover tilskuddet vi mottar.» (KQ17)

«Ordninga med deling av tilskott gjer økonomien lite forutsigbart.» (KQ17)

Ved deling av tilskudd ved flytting, så gjør dette at det er meget vanskelig å budsjettere riktig på dette ansvaret. (KQ17)

«Nye NIR har gitt mange feil i fordeling i tilskudd til kommunene.» (KQ17)

«I vår lille kommune har antallet personer med rett til norsk og samfunnskunnskap bosatt i mottak variert mellom 0 og 100. Dimensjonering og planlegging av tilbudet blir dermed en håpløs oppgave. Løsningen blir å legge tilbudet på et minimum. Når disse flyktingene blir bosatt i en kommune, vil store deler av tilskuddet være brukt opp og effekten har vært liten.» (KQ17)

Som vi ser her, oppgis de samme argumentene som gjaldt deling av tilskudd mellom vertskommuner, nemlig at deling av tilskudd er uforutsigbart og urettferdig da tilbudet varierer og utfordringer med å holde oversikt blant annet grunnet nye NIR. Slik sett handler heller ikke denne debatten bare om delingen av tilskuddet, men også i stor grad hvilke krav som stilles til kommunene når det gjelder innholdet i tilbudet, som sitatet under illustrerer:

«Det er vanskelig å holde oversikt over det, vanskelig å planlegge. Så noen år har det gitt noen store utslag, det er ikke alltid det går i null. Men jeg tenker det er en grei måte å gjøre det på. Om du deler det i tolv, eller fire eller åttende deler. Men det som ikke er greit er at det er for lite regulert og for store forskjeller på hvilke tilbud som gis. Og det tenker vi nok fordi vi gir et godt tilbud, og det går i større grad utover oss.» (Informant VO5)

Som vi så i kapittel 5 oppgir tre fjerdedeler av kommunene i surveyen at de er helt eller litt enig i påstanden om at kvaliteten og intensiteten på opplæringen som beboere på mottak med rett og plikt mottar før bosetting varierer mellom vertskommuner (se figur 5.7). Vår kartlegging av tilbudet tyder, som nevnt, også på

---

<sup>56</sup> NRK. «Norskopplæring av flyktinger fungerer ikke godt nok». Publisert 29.05.2015. <http://www.nrk.no/ho/norskopplaering-av-flyktinger-fungerer-ikke-1.12382247>

at beboere på mottak ikke nødvendigvis får et like intenst og tilpasset tilbud som bosatte.

Sitatene over peker videre på at en sentral del av utfordringen med deling av tilskudd er knyttet til at det er vanskelig å få oversikt. Dette gjaldt imidlertid ikke bare deling av tilskudd, som sitatet under illustrerer.

«Det har vært det største problemet i alle år, at vi får pengene etterskuddsvis for de som har rett og plikt. Så vi vet ikke, vi vet ikke før i februar hva vi har fått i siste kvartal. (...) Så det er en balansegang hele veien. (...) Det er veldig vanskelig å planlegge. Og vi har vært veldig forsiktig og vi har hatt store overskudd.» (Informant VO7)

Sitatet illustrer hvordan manglende oversikt kan påvirke hvordan en planlegger tilbudet. Andre informanter trakk fram at utfordringene med å holde oversikt over økonomien når en planla og dimensjonerte tilbudet hadde ført til underskudd.

Utfordringene som har vært med NIR det siste året er en del av denne problemstillingen også. Mange kommuner bruker egne fagsystem som så koordinerer informasjonen med NIR. En av årsakene som informantene i casene vår pekte på til at det var vanskelig å få oversikt, var at med omleggingen av NIR klarte ikke NIR lenger å synkronisere informasjonen med de ulike fagsystemene.

«Nå har NIR fungert veldig dårlig i lang tid. Så før NIR fungerte dårlig, så hadde vi tilgang til disse tingene. Men NIR har vært en skandale, har ikke vært å stole på når det gjelder noen ting. Vi har hatt store problemer med å rapportere timer til NIR: Det er først nå vi har begynt å gjøre det. Utrolig hva man har introdusert før det var ferdig. Det var først før jul vi fikk vite hvor mye vi kom til å få i tilskudd. Og da snakker vi tilbake til januar 2015. Så vi har ikke kjent til våre egne inntekter i løpet av et helt år.» (Informant VO2)

Funnene i denne studien tyder slik på at bedre oversikt og tydeligere retningslinjer vil kunne bøte på noe av misnøyen knyttet til deling av tilskudd mellom vertskommune og bosettingskommune. Men trolig ikke all misnøye da problemstillingen har vært noe som også har kommet opp før problemene med NIR. Datagrunnlaget her tyder imidlertid ikke på at endringer innenfor dagens tilskuddssystem, for eksempel annen delingsnøkkel, nødvendigvis ville gjøre situasjonen bedre. En løsning som har vært skissert, har vært å vente med persontilskuddet til personen blir bosatt og heller innføre en annen form for finansiering i den perioden. En form for aktivitetsbasert tilskudd vil for eksempel kunne skape insentiv for et mer intensivt tilbud i denne perioden og vil kunne være et alternativ til tydeligere aktivitetskrav til tilbudet. Vi har i denne rapporten ikke vurdert de økonomiske kostnadene ved løsningene, men dette vil trolig innebære høyere kostnader. Datamaterialet her gir imidlertid ikke et klart nok kunnskapsgrunnlag per i dag til å konkludere med at innretningen bør endres i den retningen, men peker på flere områder tydeligere mot et behov for klarere krav



eller retningslinjer til omfanget av og innholdet i tilbudet i denne mottaksperioden for også å skape et mer likeverdig tilbud.

Noe av usikkerheten angående kvaliteten på opplæringen knytter seg også til et spørsmål om og i hvor stor grad beboere på mottak har benyttet seg av norsktilbudet i perioden de er på mottak.<sup>57</sup> Dette kom også opp i kommentarene i de åpne feltene i kommunesurveyen, som illustrert under:

«Asylmottakene plikter å tilby norskopplæring, men det stilles ikke krav til den enkelte asylant om deltakelse på norskopplæring før de blir bosatt i en kommune. Vi opplever at personer blir bosatt etter 2–3 år i mottak, persontilskuddet (per capita) er spist opp av kommunen som har asylmottaket/statlig mottak, og vi som bosettingskommune skal gi norskopplæring i mange år fremover – uten tilskudd. Etter 2–3 år i mottak skulle en forvente at asylanten hadde gode norskkunnskaper på bosettingstidspunktet. Dette er ikke tilfelle. Vi opplever i flere tilfeller at nivået er under A1, og vi må ta første samtale med tolk!» (KQ17)

Vårt datamateriale som presentert i de foregående kapitlene gir mindre støtte til en tolkning av at utfordringen handler om manglende deltakelse. Selv om manglende deltakelse vil kunne være en del av problemet til enkelte tider og steder, peker datamaterialet i denne studien primært i retning av at utfordringen er knyttet til svakheter ved tilbudet før bosetting, inkludert tilretteleggelse for deltakelse blant beboere på mottak og at tiltakene bør rettes inn mot dette.

I tilknytning til problemstillingen om innretningen på tilskuddsordningen har vi vært interessert i å undersøke hvorvidt kommuners oppfatninger om (kvaliteten på) norskopplæring i mottak påvirker viljen til bosetting. Tanken her var at hvis kommunens opplevelse var at store deler av tilskuddet var brukt opp og at kvaliteten av opplæringen var lav, ville det kunne ha en negativ påvirkning på bosettingsviljen. Det var også en oppfattelse blant noen av våre informanter i den kvalitative studien at kommuner spekulerte i når de valgte å bosette personer utfra hva som var økonomisk gunstig. I dag er persontilskuddet størst det andre året. I breddekartleggingen her oppgir imidlertid nærmere 90 prosent av bosettingskommunene at det ikke spiller noen rolle i kommunenes bosettingsbeslutninger hvorvidt personer har mottatt deler av sin pliktige opplæring før bosetting. Breddeundersøkelsen tyder slik på at dette ikke er forhold som tillegges, eller er av svært underordnet, betydning når kommunene gjør sine bosettingsbeslutninger. Like fullt skaper det en støy rundt tilskuddsordningene og kommunene og opplæringssentrene synes å mene at organiseringen av dette i dag både gir grobunn for økonomisk belastning og planleggingsutfordringer for bosettingskommune. Samtidig kan det også nevnes, at kommuneinformanter i

---

<sup>57</sup>Aftenposten. «Horne vil straffe flyktninger som skulker norskundervisning». PUBLISERT: 05.SEP. 2015 <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Horne-vil-straffe-flyktninger-som-skulker-norskundervisning-8153000.html>

casestudiene påpekte at det at personer lærte norsk mens de var i mottak, i den grad det fungerer bra, kunne lette bosettingsarbeidet ved at det gjorde kommunikasjonen mellom kommunen og den som skulle bosettes lettere.

### 7.3 Samhandling mellom opplæringssentre og andre aktører

Som vi var inne på innledningsvis, er det viktig å se på, ikke bare den juridiske, men også den organisatoriske konteksten for å forstå hvordan tilskuddsordningen virker og eventuell påvirker lokal organisering av tilbudet. Samhandling mellom sentrale aktører er her viktig for å forstå opplæringssentrenes handlingsrom.

I breddekartleggingen spurte vi opplæringssentrene hvorvidt de var enig i ulike påstander om samhandling mellom dem, øvrige kommunale aktører og statlige aktører. Figur 7.4 viser svarene knyttet til samhandling med statlige aktører, mens figur 7.5 viser svarene knyttet til samhandling med øvrige kommunale aktører.



Figur 7.4: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samhandlingen med ulike aktører. Opplæringssentre. N=66.

Som figuren viser, oppgir 38 prosent av opplæringssentrene at de er helt eller litt uenig i påstanden om at de får tilstrekkelig informasjon til å kunne planlegge opplæringstilbudet. 30 prosent er imidlertid litt eller helt enig i påstanden, mens 32 prosent oppgir at de verken er enig eller uenig. Misnøyen kan nok her til dels forklares med utfordringene knyttet til NIR. I casene oppga samtlige opplæringssentre at de generelt var fornøyd med informasjonen og støtten de fikk fra statlige aktører, men at det siste året hadde vært spesielt utfordrende på grunn av utfordringene med NIR. Et av opplæringssentrene pekte imidlertid på at de opplevde til dels motstridende styringssignaler fra Vox og IMDi. Dette gjaldt spesifikt bruk av grunnskole og arbeidsretting av innholdet. Som informanten forklarer:

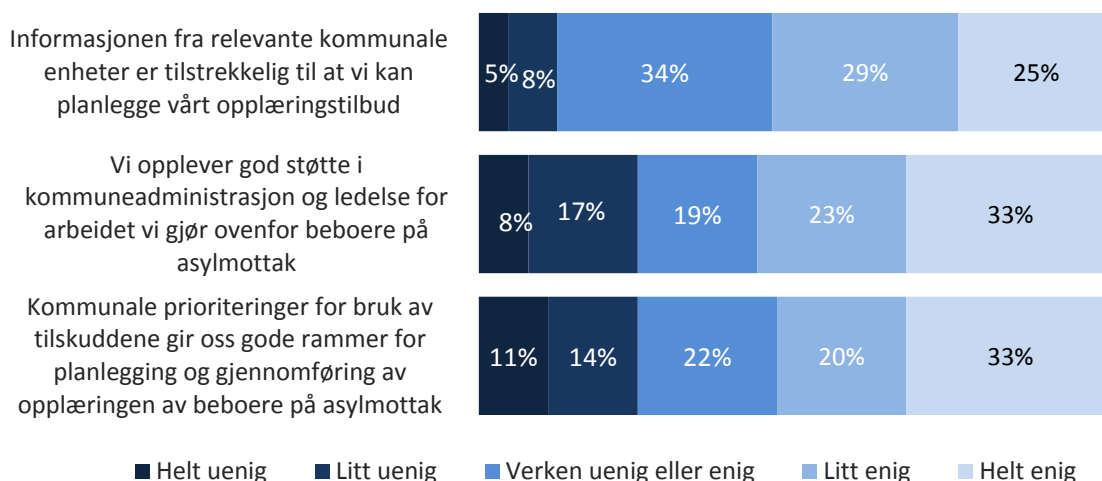
«Vi har vært kritiske til samarbeidet mellom Vox og IMDi som har kommet med motstridende signaler for eksempel når det gjelder grunnskole. Der har vi fått motstridende signaler, og et direktiv derfra og derfra. Så jeg tror ikke de har brukt spesielt mye tid på å samarbeide de to statlige etatene. Det er ikke sånn at alt det de gjør går på skinner. (...) Det er en annen ting

også. Vox er ganske «skolske», mens IMDi snakker mye om arbeid. Når vi diskuterer med NAV her så ser vi det samme. Vi er jo også opptatt av arbeid, men vi må også forholde oss til lærerplanen og norskprøvene. Men norskprøvene er ikke i samme ånd som IMDi.» (Informant VO5)

I et av de eksplorative intervjuene i forkant av surveyen kom også et av opplæringssettene inn på hva de opplevde som motstridende signaler fra IMDi og UDI når det gjaldt mulighetene for å sanksjonere manglende deltakelse:

«Jeg har snakket med IMDi om dette her. Og de har sagt at de med rett og plikt som bor i mottak ikke kan trekkes. Men nå ringte mottaket meg og sa at «det kan de». Dette her er vage greier... (...). Det praktiseres ulikt. Og veilederne til Fylkesmannen eller IMDi som har tilsyn med mottakene sier noe annet til mottakene enn det UDI gjør.» (Informant E2)

Sitatene illustrerer noe av den kompleksiteten som preger feltet, med forskjellig ansvar fordelt på ulike lokale og nasjonale aktører, og slik behovet for samkjørte signaler.



Figur 7.5: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samarbeidet med øvrige kommunale enheter/kommunen om norskopplæringen for beboere på asylmottak? Opplæringssetene. N=65

Som figuren viser, oppgir et flertall av opplæringssettene at de er litt eller helt enig i alle tre påstandene og samarbeidet med øvrige kommunale aktører. 54 prosent oppgir at det er litt eller helt enig i at informasjonen fra relevante kommunale enheter er tilstrekkelig til at de kan planlegge opplæringstilbudet, 56 prosent oppgir at de er litt eller helt enig i at de får god støtte i kommuneadministrasjonen og ledelse for arbeidet de gjør overfor beboere på mottak og 53 prosent oppgir at de er litt eller helt enig i at kommunale prioriteringer for bruk av tilskuddene gir gode rammer for å planlegge og å gjennomføre opplæringen av beboere på mottak. Det

bør likevel bemerkes at så mange som en fjerdedel er helt eller litt uenig i de to sistnevnte påstandene.

I casene framhevet flere av opplæringssettene at de opplevde at de for så vidt hadde støtte, men at det var liten interesse for arbeidet de gjorde i kommunens ledelse. Som en informant uttrykte det: «Vi føler oss ganske aleine.» (Informant VO5). At kommuneledelsen nok ikke hadde den store interessen for dette feltet, er et inntrykk vi også generelt fikk i studien. Dette gjelder nok imidlertid ikke bare for beboere på mottak, men for norskopplæring for voksne innvandrere generelt (se også Birkeland mfl. 2015).

Som beskrevet i kapittel 3, var kommunal forankring ulik i de forskjellige casene. I tre av casene (Lødingen, Porsgrunn og Førde) var opplæringssettene under kommunalenheten ansvarlig for skolen generelt, mens i Trondheim, var voksenopplæringen organisert i enhet for helse og velferd sammen med blant annet NAV. Et av settene (Lødingen) hadde i mange år vært samlokalisert med ungdomsskolen, og to av settene (Trondheim og Førde) tilbydde opplæring til personer i andre kommuner. Det kan her tenkes at kommunal organisering vil kunne ha betydning for hvorvidt settene opplevde at de var alene om oppgavene. Det kan også tenkes å ha betydning for hvorvidt opplæringssettets virksomhet blir sett og planlagt i sammenheng med all opplæring i kommunen som potensielt vil kunne gi større fleksibilitet med tanke på tilgang til lokaler, administrative ressurser og til dels lærekrefter. Etersom denne rapporten bare ser på en del av tilbudet til voksenopplæringen, og at det parallelt foregår en større evaluering av introduksjonsloven i sin helhet av FAFO, er spørsmålet om betydningen av kommunal forankring og organisering av voksenopplæringen som helhet til dels utenfor rammene for dette prosjektet og blir bare i begrenset grad belyst. Kommunal organisering synes imidlertid i casene å ha lite å si for organiseringen av tilbudet til beboere på mottak. Lødingen, hvis opplæringstilbud i hovedsak retter seg med beboere på mottak og som er den casen som har vært samorganisert med ungdomsskolen, viser til blandede erfaringer. Opplæringssettet lånte/leide i utgangspunktet 3 klasserom og to grupperom med opptil 107 deltakere hos ungdomsskolen i kommunen. Da antallet deltakere økte utover høsten 2015, var dette ikke nok, og opplæringssettet måtte da bruke ulike spesialrom når de var ledige. Dette innebar imidlertid at planleggingen av timeplanen ble svært utfordrende og at de likevel ikke klarte å tilby tilstrekkelig undervisning på grunn av manglende undervisningslokaler. Opplæringssettet påpeker også at, selv om det ikke har vært problemer med samlokaliseringen med ungdomsskolen, har spørsmålet om hvorvidt dette har vært den beste løsningen vært gjenstand for diskusjoner over flere år. Et moment er at gruppene er differensierte i alder og har

ikke naturlig samhörighet av den grunn. Løsningen på utfordringene med lokaler ble i Lødingen løst ved at kommunen kjøpte lokalet den videregående skolen tidligere hadde vært i fra fylkeskommunen (til takst). Tanken var at dette bygget også skulle kunne huse deler av undervisningen i barneskolen når denne må flytte fra eksisterende lokaler i forbindelse med bygging av skole for 1–10.

I tillegg til lokal forankring og støtte, vil hvordan tilskuddene brukes lokalt være en avgjørende rammefaktor for hvordan opplæringssentrene kan organisere tilbudet. I surveyen til kommuneledelsen spurte vi også om hvorvidt norsktilskuddene i sin helhet går til enheten som tilbyr opplæring i norsk. Her oppga litt over 80 prosent at tilskuddene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven gikk i sin helhet til enheten, og 89 prosent oppga at tilskuddet til norskopplæring for asylsøkere i mottak gjorde det samme (se vedlegg A, tabell 7.2)<sup>58</sup>. I casene framgikk det at de ulike tilskuddene i hovedsak inngikk i samme pott som ble brukt til opplæringstilbudet i sin helhet, det vil si at tilskuddet til asylsøkere ikke nødvendigvis ble brukt på tilbudet til asylsøkere, selv om casene i dette tilfellet i hovedsak delte inn i grupper etter tilskuddsordning. Lødingen kunne også vise til store overskudd i voksenopplæringa de siste årene blant annet på grunn av at mange beboere på mottaket har vært i målgruppen for tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Dette tilskuddet er betydelig høyere en det for asylsøkere, samtidig som Lødingen fikk en stordriftsfordel de ikke ville hatt hvis de bare skulle organisert dette tilbudet til bosatte. Våren 2016 er imidlertid denne situasjonen snudd. I Trondheim, som tidligere beskrevet, har opplæringscenteret måttet redusere kostnadene og slik aktiviteten på grunn av vanskelig lokal økonomi. Dette ble av informantene knyttet til utfordringene med å planlegge når antall og hvilke deltakere en har er uforutsigbart. Som en informant forklarte det: «Det har vært en ubalanse over tid. Man har ikke tilpasset seg svingningene.» Generelt tyder den kvalitative studien på at det å ha asylmottak kan bidra til fleksibilitet i lokal organisering av voksenopplæringen generelt, ved at en ser og planlegger ressursituasjonen, både når det gjelder økonomi, lokaler og lærerkrefter, på tvers av finansierungsordningene og rettighetskategorier. Samtidig kan asylmottak være med på å gjøre planleggingen mer uforutsigbar som vi vil komme mer inn på i neste kapittel.

## 7.4 Oppsummering

*Generelt synes tilskuddsordningene å legge til rette for fleksibilitet i organiseringen og gir kommunene mulighet til å tilpasse tilbudet stadige og ofte raske svingninger.*

---

<sup>58</sup> Merk at N for kommuneledelse er lav og at resultatene derfor er beheftet med betydelig usikkerhet.

En sentral utfordring i dagens ordning synes imidlertid å være at det er *stor variasjon i tilbudet* som gis. Variasjoner trenger imidlertid ikke å bety ulik kvalitet, men som vi så tidligere er det likevel en grunn til bekymring når det gjelder hvorvidt tilbudet til beboere på mottak med rett og plikt til opplæring er tilstrekkelig og hvorvidt asylsøkere har mulighet til å fullføre antall timer før vedtak. En gjennomgang av NIR data, koblet med tidspunkt for vedtak, vil kunne her gi et bredere kunnskapsgrunnlag. Samtidig viser datagrunnlaget her at, *selv om ordningene har stor støtte, synes de kommunale ulikhetene likevel til å bidra til en form for mistillit mellom kommuner som kan svekke støtten til ordningene.*

Et sentralt mål med tilskuddsordningen for norskopplæring i henhold til introduksjonsloven er at den skal fremme effektivitet, gjennomstrømning og resultater i opplæringen. Samlet sett tyder funnene i denne studien på at tilskuddsordningen bidrar til rask oppstart for beboere på mottak, men sikrer ikke i like stor grad god progresjon og kontinuitet. Spørsmålet dette stiller er hvorvidt problemet og/eller løsningen ligger i innretningen på tilskuddet eller regelverket. I breddekartleggingen undersøkte vi hvordan bosettingskommunene, inkludert vertskommuner, vurderer den delen av tilskuddsordningen som handler om deling av tilskudd mellom verts- og bosettingskommuner. Her oppga 51 prosent av kommunene at de er helt eller litt uenig i at det er god samsvar mellom den pliktige opplæringen personer har fått i mottak og disponert andel av persontilskuddet, mens bare 11 prosent er litt eller helt enig. Funnene generelt tyder imidlertid på at en del av denne misnøyen er knyttet til i) utfordringer med å få oversikt grunnet utfordringer med omlegging av NIR og ii) store variasjoner i tilbudet mellom kommuner blant annet grunnet få krav til organisering. Funnene i denne studien tyder slik på at *bedre oversikt og tydeligere retningslinjer vil kunne bøte på noe av misnøyen knyttet til deling av tilskudd mellom vertskommune og bosettingskommune.* Men trolig ikke all misnøye da problemstillingen har vært noe som også har kommet opp før problemene med NIR.

Når det gjelder norskopplæring til asylsøkere peker *frivillighetsaspektet ved ordningen* (både for asylsøker og kommune) seg ut som de to faktorene ved tilskuddsordningen som både opplæringssentre og kommuneledelse vurderer som minst hensiktsmessig. Over 70 prosent av opplæringssentrene i breddekartleggingen ser det som «ikke/lite hensiktsmessig» at ordningen i dag er frivillig for kommunene å tilby. Vurderingene synes å være knyttet til et behov for forutsigbarhet og trygghet knyttet til at «alle kommuner er med å dra lasset» samt til en generell vurdering av at norskopplæring for asylsøkere som et svært viktig tilbud. 51 prosent av opplæringssentrene ser det som «ikke/lite hensiktsmessig» at ordningen i dag er frivillig for deltakerne. I den grad opplæringssentrene i vår studie

etterlyser at norskopplæring for asylsøkere skal bli obligatorisk for deltakerne, synes dette å være knyttet til opplæringssentrenes og kommunenes *behov for planlegging og oversikt*, men også til en prinsipiell holdning om at å lære norsk er viktig både for integrering og for deltakernes livssituasjon. Det er også knyttet til et opplevd behov for større mulighet til å sanksjonere fravær.

Breddekartleggingen og casestudien tyder også på en viss *misnøye med deling av tilskuddet mellom vertskommuner*. Rundt en fjerdedel av opplæringssentre og kommuneledelse oppga i breddekartleggingen at reglene for deling av tilskudd ved flytting mellom mottak er lite eller ikke hensiktsmessig. Samtidig var det mange som valgte å kommentere dette i det åpne kommentarfeltet i surveyen. Funnene tyder imidlertid på at også her er en del av misnøyen er *knyttet til utfordringer med å få oversikt grunnet utfordringer med omlegging av NIR og få krav til organisering og slik store variasjoner i tilbudet mellom kommuner*.

Når det gjelder samarbeidet med øvrige kommunale enheter/kommunen om norskopplæringen for beboere på asylmottak oppgir et flertall av opplæringssentrene at de er litt eller helt enig i at informasjonen fra relevante kommunale enheter er tilstrekkelig til at de kan planlegge opplæringstilbudet, at de får god støtte i kommuneadministrasjonen og ledelse for arbeidet de gjør overfor beboere på mottak og at kommunale prioriteringer for bruk av tilskuddene gir gode rammer for å planlegge og å gjennomføre opplæringen av beboere på mottak. Det bør likevel bemerkes at så mange som en fjerdedel er helt eller litt uenig i de to sistnevnte påstandene. I casene framhevet flere av opplæringssentrene at de opplevde at de for så vidt hadde støtte, men at det var liten interesse for arbeidet de gjorde i kommunens ledelse. At kommuneledelsen nok ikke hadde den store interessen for dette feltet, var et inntrykk vi også generelt fikk i studien. I casene gikk tilskuddene i sin helhet til sentrene, og ressursituasjonen (økonomi, lokaler, lærerkrefter) ble først og fremst planlagt innad i sentrene, men på tvers av tilskuddsordninger og rettighetskategori.

## Kapittel 8 Betydningen av økte asylankomster for opplæringstilbudet

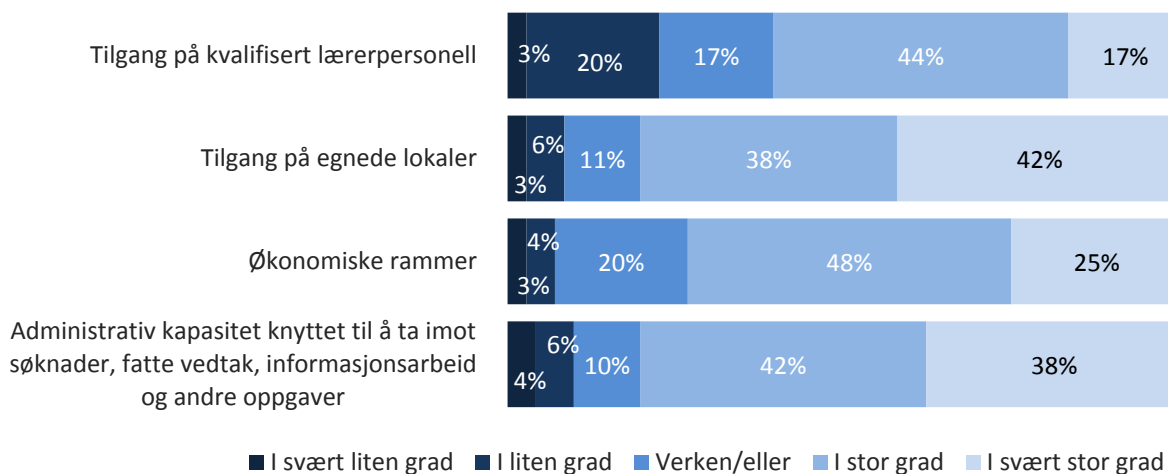
### 8.1 Innledning

En del av oppdraget har vært å drøfte og vurdere hvordan kommunene skal kunne opprettholde og videreutvikle et kvalitativt godt opplæringstilbud blant annet i lys av den sterke økningen i asylankomster i kjølvannet av krigen i Syria. Vi har slik ønsket å undersøke hvilke særskilte utfordringer/behov vertskommuner for asylmottak vil ha i tiden fremover, sett opp mot økt press på mottaksapparatet og kommunens kvalifiseringstilbud. Vi har slik ønsket å kartlegge hva det er kommunene opplever som særskilte utfordringer knyttet til situasjonen med økt tilstrømming. I tillegg har vi vært interessert i å se på hvordan kommunene forsøker å møte disse utfordringene, og hvordan kommunenes løsninger påvirker opplæringstilbudet. Svarene på disse delspørsmålene vil videre vurderes i lys av kvalitetskriteriene beskrevet i kapittel 2.

### 8.2 Hvilke faktorer kan utgjøre en utfordring?

I breddeundersøkelsen spurte vi vertskommunene og opplæringssentrene i hvilken grad ulike faktorer vil kunne utgjøre en utfordring med tanke på å opprettholde og videreutvikle opplæringstilbudet for målgruppene gitt økt antall asylsøkere og beboere i mottak som venter på bosetting. Svarene til opplæringssentre er framstilt i figur 8.1.





Figur 8.1: I hvilken grad vil følgende faktorer kunne utgjøre en utfordring med tanke på opprettholde og videreutvikle opplæringstilbudet for målgruppene gitt økt antall asylsøkere og beboere i mottak som venter på bosetting? Opplæringssentre. N=71.

I figuren ser vi at opplæringssentre i hovedsak oppgir at alle faktorer vil kunne utgjøre en utfordring i stor eller svært stor grad. Opplæringssentrene vurderer tilgang på egnede lokaler og administrativ kapasitet som de to største utfordringene. Breddekartleggingen viser også at kommuneledelsen vurderer alle faktorer som potensielt utfordrende. Også for kommunene er tilgang på egnede lokaler den største utfordringen. (se vedlegg A, figur 8. 2).<sup>59</sup>

Det overordnede bildet er at kommunene opplever seg som sårbare for økt press. Den største forskjellen mellom respondentgruppene gjelder økonomiske rammer, her oppgir 73 prosent av opplæringssentrene at dette vil kunne bli en utfordring, mens «bare» 56 prosent av respondentene i surveyen til kommuneledelsen i vertskommuner oppgir det samme. Generelt vurderer opplæringssentre i større grad enn kommunene at de ulike faktorene kan utgjøre en utfordring. Unntak er tilgang på kvalifisert lærerpersonell. Vi ser her at 40 prosent av opplæringssentrene ikke vurderer dette som en potensiell utfordring, mot 32 prosent av vertskommunene. Forskjellen mellom respondentene kan ses i sammenheng med at respondentene befinner seg på ulike nivåer i den kommunale styringskjeden, med ulik avstand til den faktiske opplæringen.

Når vi sammenholder kommuneledelsens svar med kommunestørrelse (se vedlegg A, tabell 8.1), ser vi betydelige forskjeller i gjennomsnittsverdi særlig når det gjelder

<sup>59</sup> Merk at N for kommuneledelse er lav og at resultatene derfor er beheftet med betydelig usikkerhet

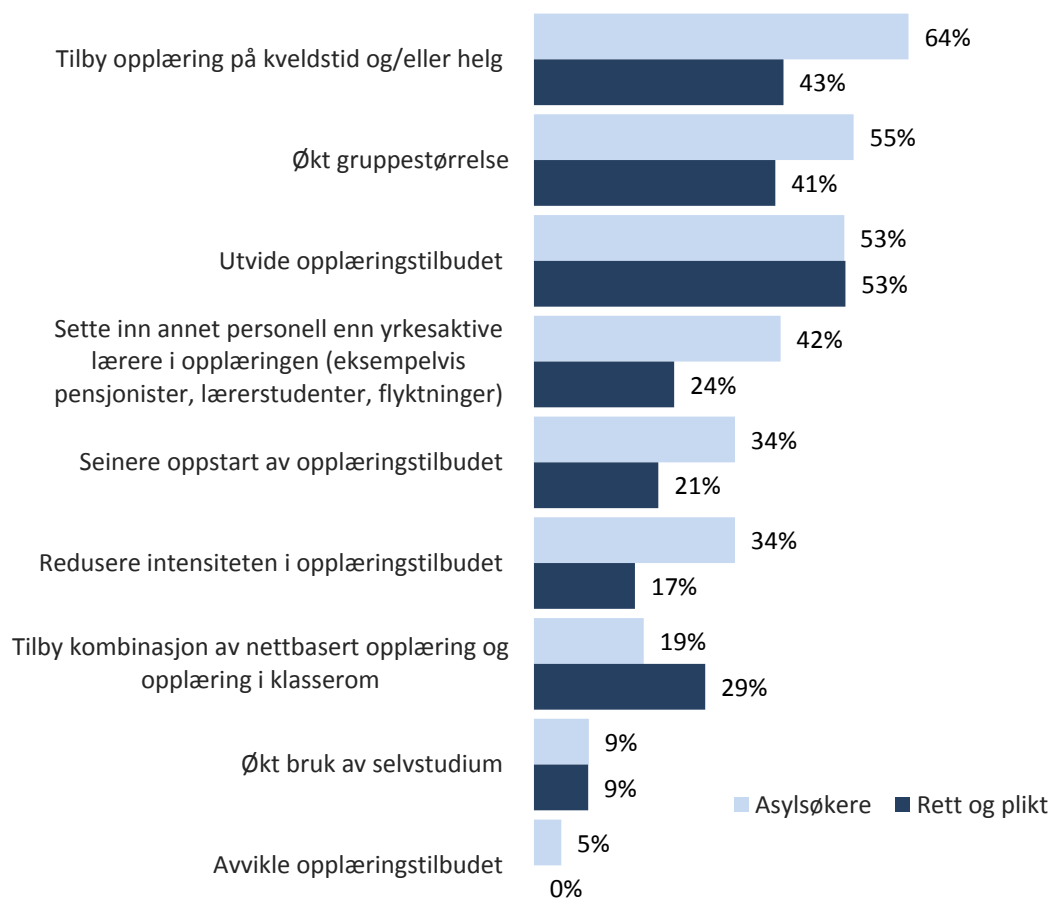
tilgang på egnede lokaler og økonomiske rammer ved opplæringscenteret.<sup>60</sup> Store kommuner vurderer disse faktorene, samt administrativ kapasitet som en større utfordring enn mindre kommuner. Små kommuner vurderer imidlertid tilgang på lærerpersonell som større utfordring enn store kommuner. Også når vi ser kommuneledelsens svar i sammenheng med sentralitet finner vi en tydelig forskjell mellom mest sentrale og minst sentrale kommuner, særlig når det gjelder økonomiske rammer og administrativ kapasitet. Dette vurderes som en større utfordring blant mer sentrale kommuner enn mindre sentrale kommuner. Tilgang på lærerpersonell vurderes som større utfordring blant de minst sentrale kommuner (se vedlegg A, tabell 8.2).

### 8.3 Hvilke tiltak vil være aktuelle å iverksette ved økt press?

I breddeundersøkelsen spurte vi også kommunene og opplæringssentrene om hvilke tiltak som kunne være aktuelt å iverksette som en konsekvens av økt antall asylsøkere og beboere i asylmottak som venter på bosetting. Svarene til opplæringssentre er framstilt i figur 8.2.

---

<sup>60</sup> Vi gjør oppmerksom på at analysene er basert på svar fra bare 25 kommuner.



Figur 8.2: Hvilke konsekvenser for norskopplæringstilbudet til beboere på asylmottak ser du for deg kan være aktuelle ved en økning av antall asylsøkere og personer på mottak som venter på bosetting? Opplæringscentre. N=64 (asylsøkere). N=75 (rett og plikt).

Vi ser i figuren over at de tre mest aktuelle tiltakene for begge kategoriene deltakere er å tilby opplæring på kveldstid og/eller helg, øke gruppestørrelse og å utvide tilbudet. For asylsøkere er det å tilby opplæring på kveldstid/helg tiltaket som er aktuelt for flest opplæringscentre, etterfulgt av økt gruppestørrelse. For rett og plikt-elever er det å utvide opplæringstilbudet det flest vurderer som aktuelt. Deretter følger økt gruppestørrelse.

Det at opplæring på kveldstid og/eller helg er oppgitt som et aktuelt tiltak for begge målgrupper av en stor andel av respondentene kan potensielt påvirke deltakelsen. Som vi så i kapittel 6 er utfordringer knyttet til barnepass oppgitt som en av de tre viktigste årsakene til manglende deltakelse i norskopplæringen.

Fra svarene i de åpne feltene i surveyen ser vi at svarkategorien «utvide opplæringstilbudet» kunne tolkes på ulike måter, og flere respondenter har kommentert at de forstår det dithen at det handler om å utvide tidsrommet det tilbys undervisning i løpet av dagen. Sitatene fra det åpne feltet i surveyen til opplæringssentrene under illustrerer dette:

«Med utvidelse av opplæringstilbudet, så menes ikke at de får flere timer per uke, men undervise lenger utover ettermiddagen og mot kveld. For de som ikke møter og har ugyldig fravær kan det medføre at det kan ta lenger tid å komme inn igjen for å fortsette opplæringen» (VOQ 39).

«Vi sliter med lokaler, da kan det være at vi må utvide dagen, det er lite aktuelt med å øke til store grupper, det gir lite effekt. Nettbasert er vanskelig da asylsøkere har lite tilgang til nett og PC» (VOQ 39)..

Andre oppgir at dette innebærer «sette opp flere grupper» eller få større lokaler, som sitatene under peker mot:

«Vi planlegger utvidelse av lokalene (leie større lokaler). Dette er mulig innen rimelig tid. Vi planlegger fortsettelse som nå.» (VOQ 39).

«Det er et mål for oss å forbedre og videreutvikle oss. En økning av antall elever vil dersom vi får rammer til det kunne forbedre kvaliteten ved at vi vil få jevnere grupper (med tilpasset nivå og spor) Vi har ikke alltid fylt opp våre grupper i forhold til rom og lærerkapasitet slik det har vært til nå. En kombinasjon av nettstudium og klasseromsundervisning vurderer vi nå for spor 3 elever.» (VOQ 39).

I sistnevnte sitat ser vi også at det pekes på hvordan økningen også kan være en mulighet for å øke kvaliteten gjennom at en kan få jevnere grupper, og ikke bare er en utfordring.

Vi ser i sitatene at også nettbasert undervisning trekkes fram, men også at dette kan være særlig utfordrende med tanke på kategorien deltakere det her gjelder. Økt bruk av nettbasert opplæring kan være et supplement til ordinær undervisning og kan potensielt avlaste det kommunale tjenesteapparatet i en situasjon med økt flyktningetilstrømming. Som vi ser i figuren over, oppgir imidlertid bare 19 prosent av opplæringssentrene at det er aktuelt å tilby en kombinasjon av nettbasert opplæring og opplæring i klasserommet til asylsøkere, og 29 prosent til beboere på mottak med rett og plikt. Dette kan handle om hvorvidt beboere på mottak har tilgang til nett og PC, mens også at nettbasert undervisning anses som mer egnet for deltakere på mer avanserte spor.

Et annet tema som blir tatt opp i det åpne feltet er spørsmålet om å benytte annet personell enn yrkesaktive lærere i opplæringen (pensjonister, lærerstudenter, flyktninger). I figur 8.2 ser vi at opplæringssentrene vurderer dette tiltaket som betraktelig mer aktuelt for asylsøkere enn deltakere med rett og plikt. 42 prosent av opplæringssentrene oppgir at dette kan være aktuelt når det gjelder asylsøkere og

24 prosent når det gjelder beboere på mottak med rett og plikt. Som vi ser i sitatene under, framheves viktigheten av kompetente lærere i undervisningen, særlig for de med rett og plikt, samtidig annet kan annet personell kan være et tillegg i en presset situasjon. Sitatene under fra det åpne feltet i surveyen til opplæringscentre peker på dette:

«Med store utfordringer på flyktningefeltet, og ved eventuelt behov for harde prioriteringer, ville jeg ikke være motstander av at norskopplæringen for asylsøkere ble gjennomført av frivillige, men jeg ville være opptatt av at så snart vedtak om opphold er fattet, må opplæringen foretas av formelt godkjent norskopplæring med kvalifiserte lærere. Jeg er ikke i tvil om verdien av tilbud om opplæring til dem som venter på avgjørelse om opphold, men i situasjonen vi er i nå, mener jeg at vi må sette inn støtet overfor dem som har fått avklart at de skal bli boende.» (VOQ 39).

«Det er viktig at de som skal undervise har formell og god utdanning. Vi har i dag «likemannsmodellen» hvor de som er i år 2 i introduksjonsprogrammet går inn som assistenter. Pensjonerte lærere og studenter er, men bør kanskje enda mer inn.» (VOQ 39).

«Annet personell kunne fungere som ekstra hjelp i klasserommet, men bør ikke være ansvarlige for opplæringen.» (VOQ 39).

Sitatene peker imidlertid på at det er visse ting som er mer problematisk å benytte alternativt personell til. Vi erfarte også noe motstand mot dette forslaget i casestudiene. Som nevnt i kapittel 7, kan dette knyttes til profesjoners ønske om å oppfylle faglige standarder, og ønske om tydeligere kvalitetskrav til ordningene. Samtidig, som vi vil komme innpå under, opplevde ikke casene i særlig grad at lærerressurser var en utfordring.

I breddekartleggingen ser vi også at kommunene vurderer det å sette inn annet personell som det mest aktuelle tiltaket (se vedlegg A, figur 8.3)<sup>61</sup>. Når vi ser svarene til opplæringscentre i sammenheng med kommunestørrelse, ser vi at dette tiltaket oppgis som mer aktuelt for små og mellomstore kommuner enn for store kommuner (se vedlegg A, tabell 8.3 og 8.4). Dette kan ha sammenheng med at små kommuner vurderer tilgang på lærerpersonell som større utfordring enn store kommuner. Det å tilby kombinasjon av nettbasert opplæring og opplæring i klasserom fremstår som betydelig mer aktuelt for større enn små kommuner. Bruk av alternativt lærepersonell kan imidlertid igjen skape større forskjeller mellom kommunene når det gjelder kvaliteten på undervisningen.

Når vi sammenligner svarene til opplæringscentre og kommuneledelse, synes den generelle tendensen å være at kommunene i mindre grad vurderer noen av de foreslåtte tiltakene som aktuelle å gjennomføre. Det å avvike tilbudet fremstår som minst aktuelt, her ser vi at til sammen nesten 90 prosent av kommunene har krysset

---

<sup>61</sup> Merk at N for kommuneledelse er lav og at resultatene derfor er beheftet med betydelig usikkerhet.

av for at dette ikke er aktuelt eller lite aktuelt. Bare 5 prosent av opplæringssentrene oppgir at det kan være aktuelt når det gjelder tilbudet til asylsøkere. Dette bygger opp under inntrykket om at dette er en ordning som har støtte i kommune-Norge. Likefullt er dette et alternativ som kommer opp i kvalitative intervjuer:

«Hvis det kommer et nytt asylmottak kan vi ikke gi de tilbud om norskopplæring. Vi har begynt å diskutere hos oss at hvis vi ikke får ny plass, må vi gjøre noe med tilbudet om asylnorsk. Vi er ikke ferdig å diskutere dette. (...) Så da [med flere enn ett mottak] har vi en kjempe utfordring. Enten må vi tilby til alle, ellers så må ingen få det» (Informant VO 6)

Som vi ser er det her primært knyttet til plassmangel og utfordringer med lokalet.

Selv om avvikling av tilbudet til asylsøkere generelt framstår som lite aktuelt, *ser vi likevel at tiltak som kan innebære mindre omfang og kvalitet i opplæringen i større grad vurderes som aktuelt for asylsøkere enn deltakere med rett og plikt.* Dette gjelder eksempelvis: Sette inn annet personell enn yrkesaktive lærere, seinere oppstart og redusert intensitet i opplæringstilbud. Som en informant i casestudien sier det: «*Vi har et veldig fokus på de som har ordinær rett og plikt og de som bosettes i kommune. Så asylsøkerne har vært et lite sideområde som har ruslet og gått*» (Informant K1).

En annen informant beskrev det slik:

«Der skal jeg være ærlig og si at hvis jeg må velge mellom grupper, kommer jeg til å sette de som skal ha asylnorsk bakerst i køen. Vi har enslige mindreårige og folk bosatt i kommunen og de på mottak med rett og plikt og da må jeg velge og stiller de som har 250 timer bakerst i køen. Jeg ønsker ikke dette, og jeg mener ikke det er riktig. Men om det må, så må det skje». (Informant E1)

Også signalene fra myndighetene har vært å prioritere tilbudet til de med rett og plikt i den aktuelle situasjonen med økte asylankomster.<sup>62</sup>

## 8.4 Hvordan belyser casestudien problemstillingen?

Casekommunene vi har valgt er kommuner som har opplevd, og eventuelt også er forespeilet, en stor øking i antall mottaksplasser i kommunen. Det var slik interessant å se hvilke erfaringer de har gjort, og hvordan de eventuelt så for seg å håndtere enda en økning.

---

<sup>62</sup> Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Endring av Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 og Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016 (økt antall asylankomster).

I samtlige av casene var det lokaler som ble framhevet som den klart største utfordringen. Som en forklarte det:

«Vi har ikke plass til alle. Uansett hvor mange timer de får og uansett hvordan vi snur og vender på dette så har vi ikke plass. Vi har de rommene vi har vi. De er fulle. Vi kunne jo sett på dette med kveldsundervisningen, men de lærerne vi har tilsett de har jo sine arbeidstidsavtaler. Så da må vi gå mange runder med Utdanningsforbundet blant annet ... Vi avventer litt og håper vi får mer plass.» (Informant VO6)

Alle casene beskrev hvordan de, på ulike kreative måter, prøvde å legge opp timetabellen på en måte som skapte maks utnyttelse av lokalene, samtidig som de opplevde at dette ikke var heldig faglig sett og ikke ville holde med flere økninger. Reduksjon i timer per dag var til dels en løsning for å kunne «få til doble skift» på klasserommene.

En av utfordringene når det gjelder å leie nye lokaler er tidsperspektivet. Selve driften av asylmottak er anbudsregulert, og kontraktene som inngås har normalt tre års varighet. Selv om mange mottak ofte vil være i kommunen mye lengre, kan det være usikkert å planlegge utover det, som sitatet under illustrerer:

«Vi har en huseier som vil ha tiårs kontrakt og i det gamet her så.... Selv om flyktninger ser vi jo nesten er et fast oppdrag så er det jo noe med å låse seg. Vi hadde jo mottak tidligere, og så opp og så ned igjen... Og så kom det nytt igjen...» (Informant K1)

Mange utleiere, som sitatet viser, ønsker lengre kontraktstid. Kortsiktigheten kan slik bidra til å gjøre kostnadene ved lokaler høyere. I Lødingen ble, som tidligere beskrevet, lokalutfordringen løst ved at kommunen kjøpte den nedlagte videregående skolen som voksenopplæringen kunne flytte inn i vinteren 2016. Her hadde de imidlertid fått forespeilet en tidshorison på seks år for EMA-mottaket. Også i Trondheim var det planlagt en samlokalisering i nye lokaler.

Interessant nok vurderte ingen av casekommunene at lærerkrefter var en utfordring. Førde hadde for eksempel to runder med utlysninger i høst. Informanten beskrev erfaringen slik:

«Det er veldig interessant det der. Vi tilsatte fire lærere i oktober og november. Fordi vi hadde økt behov. Vi hadde 22 søkere. Velkvalifiserte folk. Vi lyste ut nye fire stillinger i desember og nå fikk vi 17 søkere. Velkvalifiserte.»

Også Lødingen og Porsgrunn kommenterte at de hadde positive erfaringer når det gjaldt å få tak i lærerkompetanse. I Trondheim bidro økningen til at de kunne beholde den lærerkapasiteten de hadde og som de i utgangspunktet hadde stått i fare for å miste på grunn av vanskelig økonomisk situasjon. Som en av informantene forklarte det:

«Det har vært en ubalanse over tid. Man har ikke tilpasset seg svingningene. Det er vesentlig vanskeligere å ta ned antall ansatte enn å øke antall ansatte. Utfordringen med å bygge opp – for oss er det ingen problem å bygge opp. Problemet er når det snur og skal reduseres.»

Som sitatet illustrerer, er ikke utfordringene med økte ankomster bare å skulle bygge opp, men at det også kan være utfordrende å bygge ned igjen når behovet avtar. Flere av informantene var inne på nettopp det:

«Det er en utfordring i at på det området her svinger det betydelig. Så bare det å bygge opp kapasiteten, på det vi tror skal komme, så er det å bygge opp og så går det kanskje ned igjen. Det er lite forutsigbart, så både det at det er svingende aktivitet, og at det er litt private og litt offentlige som driver det, det er en utfordring (...) Vi kan ta imot masse asylsøkere men vi ønsker å ha de hele tida» (Informant K4).

«Vi ønsker ikke å ha så høye topper og dype daler» (Informant K2).

I en slik kontekst, peker informantene også på behovet for forutsigbare rammebetingelser i en uforutsigbar kontekst. Reduksjonen i totalt antall timer og tilskudd til norskopplæring for asylsøkere bidro, som vi var inne på i forrige kapittel til å vanskeliggjøre planleggingssituasjonen:

«Det er jo flere ting. Det er det litt uforutsigbare. Men i forhold til tilstrømming må det være litt sånn. Det ligger i sakens natur. Det som er en større utfordring er endring i rammevilkår. Der bør det være mer stabilitet. (...) Når staten sitter i jula og diskuterer budsjett, må kommunen være ferdig for lenge siden. Så er det selvsagt omfanget på tilskuddene. At de er så store at vi kan gi et kvalitativt godt tilbud og differensiere gruppene. Fordi det er det som er utfordringen: Om vi får et for stort spenn.» (Informant K2, vår utheving)

Som informanten her peker på, ligger svingningene i «sakens natur», mens de statlige rammevilkårene kan i større grad planlegges.

I vår undersøkelse har vi primært hatt fokus på opplæringssentrenes ressursituasjon, men også andre deler av det kommunale vertskommunetilbudet vil være avgjørende for opplæringssentrenes arbeid og målgruppens deltakelse. Dette gjelder for eksempel tolketjeneste, helsetjenester og barnepass. Som en informant her er inne på:

«Vi merker at økingen preger de andre avdelingene som vi er avhengig gjør jobben sin og fungerer. Tenker spesielt på tolketjenesten og helsetjenesten. Men vi ser jo at alt dette her, det tar lenger tid. Det tar lenger tid å få eritreisk tolk enn det gjorde før. Og det har med den økte bosettingen å gjøre.» (Informant VO2)

I neste del vi vi komme inn på et aspekt utenfor selve ordningen med norskopplæring som kan bidra til gode vilkår for norskopplæring blant personer på mottak, særlig i en situasjon med potensielt redusert tilbud grunnet økt press på det formelle kvalifiseringstilbudet.

## 8.5 Språktrening

Tidligere forskning har påpekt hvordan manglende muligheter til å praktisere norsk i naturlige sammenhenger kan bremse progresjonen. Det er også lettere å bli demotivert når språkinnlæring tar lang tid, og når man ikke har noen å snakke med.



Andreassen (2013) i sin masteroppgave om tilpasset opplæring for voksne med liten skolebakgrunn peker for eksempel på selv at skolen kan ha stor effekt på norskinnlæringen, bør det vurderes å legge til like mye tid i form av naturlig språkutveksling med majoritetsspråklige. I casestudiene våre ble det fremhevet at mulighetene for å praktisere norsk er svært begrenset i tilværelsen på mottak og at det var et hinder for progresjon. Som en informant var inne på:

«Men asylantene som får 250 timer de praktiserer ikke, de snakker med de som bor her på sitt eget språk. Og vi har miljøarbeider på resepsjonen som snakker flere språk og de spør bare etter han» (Informant M1)

Som vi så i kapittel 5, får heller ikke beboere på mottak nødvendigvis tilbud om språkpraksis på lik linje med bosatte. Dette gir grunn til å spørre: I hvilken grad finnes arenaer for beboere på mottak å praktisere språket?

Kommunikasjon og samhandling med andre kan foregå på ulike arenaer. I en case ble for eksempel åpen barnehage trukket fram som en viktig arena for foreldre til å praktisere norsk, og hvordan tilskudd til denne type aktiviteter også var viktig i et norskopplæringsperspektiv. I denne delen vil vi imidlertid fokusere på språktrening i regi av frivillige aktører. Språktrening i regi av frivillige aktører er et tilbud som generelt kan være viktig for beboere på mottak sin språklæring, men vil kunne være særlig viktig i en situasjon hvor kapasiteten til det formelle opplæringstilbudet er presset. I surveyen til asylmottakene spurte vi derfor om hvorvidt frivillige aktører tilbyr språktrening til beboere på mottaket. Se tabell 8.5.

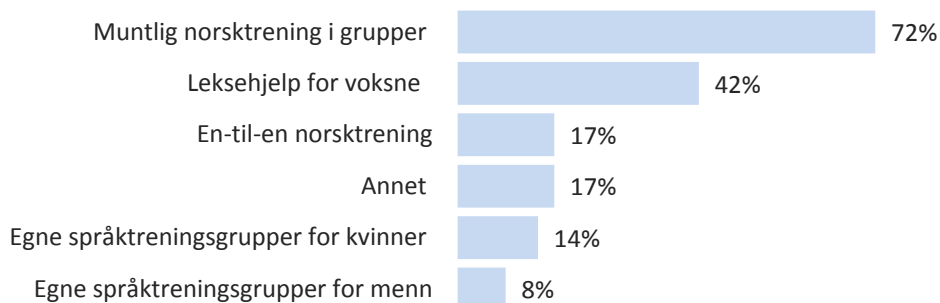
*Tabell 8.5: Tilbyr frivillige aktører aktiviteter knyttet til språkopplæring og språktrening til beboere på mottaket? Fordelt på kommunestørrelse. Asylmottak. N=50*

	Små	Mellomstore	Store	Totalt
<b>Ja</b>	69,2 %	71,4 %	77,8 %	72,0 %
<b>Nei</b>	30,8 %	28,6 %	22,2 %	28,0 %
<b>Totalt</b>	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Nærmere tre fjerdedeler av asylmottakene oppgir at frivillige aktører tilbyr språktrening til beboere på asylmottaket. Vi ser en sammenheng mellom bruken av frivillige aktører og bakgrunnsvariablene kommunestørrelse og sentralitet (se også tabell 8.6 i vedlegg A). Sammenhengen er tydeligst når det gjelder sentralitet: En større andel asylmottak i den mest sentrale kategorien kommuner oppgir at frivillige aktører har et tilbud for beboere på mottaket sammenlignet med asylmottak i mindre sentrale kommuner. Tilsvarende er det en større andel

asylmottak i store kommuner som oppgir å ha et frivillig tilbud, sammenlignet med mottak i små kommuner.

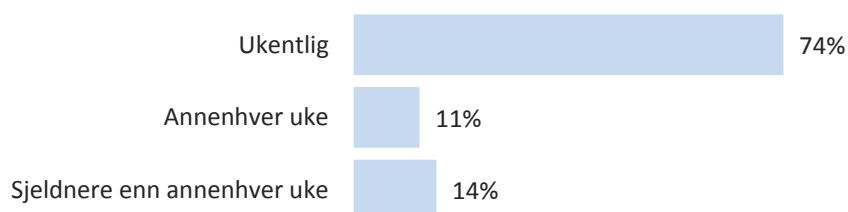
Vi spurte også asylmottakene om hva tilbudet bestod i (figur 8.4).



Figur 8.4: Hva består de frivillige aktørenes språktreningstilbud i? Asylmottak. N=36

Som vi ser i figuren over, oppgir nesten tre fjerdedeler at det består av norsktrening i grupper, og 42 prosent oppgir leksehjelp for voksne. Asylmottakene fikk også muligheten til å utdype hva tilbudet består av. Følgende ble da oppgitt: Høytlesning, leksehjelp for barn og unge, norskundervisning for de uten rett til norskopplæring, samvær, språkkafe en gang i måneden.

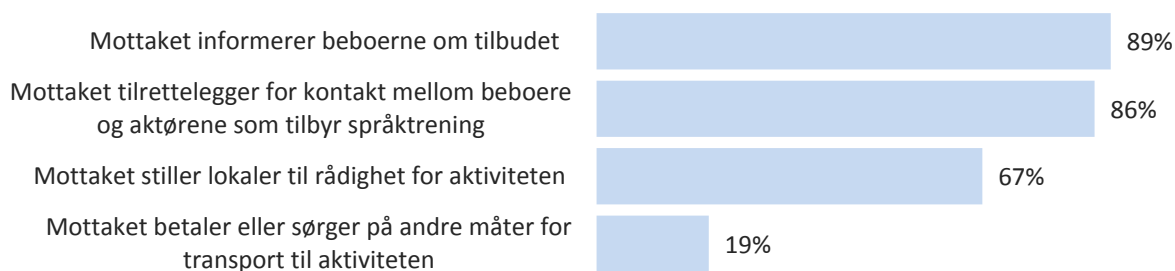
Vi spurte også hvor hyppig aktiviteten er, da dette også vil ha betydning for hvorvidt det vil kunne bidra til språkprogresjon (figur 8.5).



Figur 8.5: Hvor hyppig foregår aktiviteten? Asylmottak. N=35

Som figuren viser er tendensen at den frivillige aktiviteten skjer på ukentlig basis. Nærmere tre fjerdedeler av asylmottakene oppgir dette.

Vi ønsket også å vite noe om mottakets rolle i å tilrettelegge for frivillige aktører i språktreningen (figur 8.6).



Figur 8.6: Hvilken rolle spiller asylmottaket med tanke på å tilrettelegge for språktrening i regi av frivillig sektor? Asylmottak. N=36

Her ser vi at dette i stor grad består av å informere beboerne og tilbudet og tilrettelegge for kontakt mellom beboere og aktørene som tilbyr språktrening. 67 prosent oppgir også at de stiller lokaler til rådighet, mens 19 prosent sørger for transport. Dette tyder på at mottakene har en viktig rolle som tilrettelegger for denne aktiviteten. Mottakets rolle som tilrettelegger og brobygger for det lokale foreningslivet er også fremhevet i tidligere studier. Drangslund mfl. (2010) peker for eksempel på at mottakets tilretteleggerrolle synes å være en kritisk suksessfaktor for at foreningene skal kunne drive sin aktivitet ovenfor mottaksbeboerne. Språktrening i frivillig regi vil slik til dels være avhengig av mottakenes innsats. I følge Reglement for drift av statlige mottak (RS 2011-003) skal ordinære asylmottak bidra til en meningsfylt hverdag for beboerne. Hvordan og med hvilke tiltak vil avhenge av de ulike mottakene, men også hvordan de tolker signal fra statlige myndigheter. I casene så vi blant annet at mottakene hadde oppfattet ulike signaler når det gjaldt å tilrettelegge for norskopplæring i frivillig regi. Som en informant forklarte:

«Jeg har tenkt litt på dette at om vi skal ha frivillig norskopplæring i tillegg. Vi må være lojale til de retningslinjene som kommer. Jeg synes det blir feil om vi på mottaket skal tilby mer norskopplæring. Vi må være lojale til retningslinjene som ligger der. Det ligger i de føringene vi får. For eksempel de som har endelig avslag eller dublinere sier «Kan vi ikke ha noe frivillig?» Men føringene fra UDI tilsier at hvis de skal ha noe språkopplæring i det hele tatt skal det være på engelsk. Og de frivillige vil jo helst gi de på norsk».

En utfordring for asylmottakene er at de til dels skal ivareta motstridende politiske hensyn ved å skulle forberede beboere for bosetting og integrering og retur. Sitatet her illustrerer på den ene siden at et frivillig tilbud vil være problematisk bare å gi til målgruppen for de to norskopplæringsordningene, men må i stedet gis som tilbud til alle beboerne. På den annen side illustrer sitatet også til dels hvordan fokuset de siste årene i større grad har vært på beboere med avslag i form av returtiltak. I lys av de høye ankomstene av personer blant annet fra Syria som med en viss sannsynlighet vil få opphold, vil det å tilrettelegge for mer langsiktig integrering

kunne bli en viktigere oppgave for asylmottak. Et tiltak som da kan være hensiktsmessig å prioritere være å tilrettelegge for språktrening i frivillig regi.

Det bør imidlertid påpekes at norsktrening i regi av frivillige aktører ikke framstår som en erstatning for ordningene med norskopplæring for personer i mottak, men et mulig tillegg. Mulighetene vil også variere. Der er også visse utfordringer knyttet til frivillige tilbud, blant annet at det ofte vil foregå på ettermiddagen, og til dels vil være avhengig av mottakets kapasitet til å tilrettelegge, som sitatene under peker på:

«Det som er problemet med en del slike aktiviteter, det er at noen vil være snille og så tenker de at vi skal gjøre det og det: «Vi skal hjelpe dere med lekselesing kl. fem». Dette er et helt sant eksempel fra min hjemkommune, som jeg fortalte om på VO når de spurte om hvorfor vi ikke har leksehjelp. Men der dro frivillighetssentralen i gang det her, og det stilte opp frivillige, men så kom det nesten ingen. Hvorfor gjorde det ikke det? Men så kom det opp når skolen begynte å snakke om det her, de måtte jo hjem, de hadde unger hjemme som skal ha mat, osv, så det var for det første ikke nødvendigvis det de var ute etter, og det var i hvert fall ikke på et tidspunkt hvor de hadde mulighet. Og da surnet det for de her frivillige hjelperne som hadde lyst å være snill» (Informant A6)

«Jeg ser det på alle mottak hvor det har aktivitet som har kommet i avisa, så er det frivillige lag og organisasjoner med, og det kan være initiert fra dem, men det må organiseres av mottaket. (...) Det krever mye tid. Det krever mer enn vi egentlig tror.» (Informant A5)

Dette vil for eksempel kunne gjøre det vanskeligere å delta for personer med omsorg for barn. Her vil det å bruke pensjonerte lærer for eksempel kunne være en fordel, forutsatt at tidspunktet på dagtid ikke kolliderer med norskundervisningen.

## 8.6 Oppsummering

Som også beskrevet i kapittel 2, er varierende tilstrømming av asylsøkere et generelt kjennetegn ved mottakssystemet og medfører hyppige opp- og nedbygginger av mottak. Opp- og nedbygginger i mottakssystemet er også utfordrende for kommunene som serviceyter ettersom det norske mottakssystemet baserer seg på en arbeidsdeling mellom staten og kommuner, hvor det er staten, gjennom UDI, som har ansvaret for asylmottakene mens kommunene asylmottaket er lokalisert i, har ansvaret for å sørge for at beboerne på mottak får de offentlige tjenestene de har krav på, inkludert norskopplæring. Mens kommunene kan bestemme hvor mange de vil bosette, og har slik mulighet til å planlegge og å dimensjonere tilbudet, har vertskommuner liten innflytelse i prosessen fram til et asylmottak er opprettet og får ofte beskjed på kort varsel. Så selv om norskopplæring til voksne generelt kan sies å være et felt som stiller krav til fleksibilitet og omstillingsevne fra opplæringssentrenes side, er norskopplæringen for beboere på asylmottak i enda større grad kjennetegnet av uforutsigbarhet og stadige endringer.

Norge opplevde høsten 2015 en sterk økning i ankomster av asylsøkere blant annet som følge av krigen i Syria. Dette har medført et behov for å opprette flere nye mottak både i nye kommuner og i eksisterende vertskommuner. Det spesielle med dagens situasjon er imidlertid ikke at kommuner raskt må tilpasse seg tjenestetilbudet til en stor ny brukergruppe. Flere av utfordringene som kommer fram her, som utfordringer med kortsiktig planlegging jamfør leie av lokaler og ansettelse av lærere, samt nedbygginger, er aspekt som generelt kjennetegner mottakssystemet. Det som er særegent med dagens system er at langt flere kommuner vil bli påvirket samtidig og at enkelte kommuner vil kunne få flere mottak på en gang. Samlet sett gir situasjonen et større press på ressurser, både lokalt og nasjonalt. Økningen har også utfordret saksbehandlingskapasiteten i UDI og etter hvert som personene får opphold vil det medføre et økt behov for bosetting. Dette vil kunne påvirke ventetiden i mottak i den retning av personer blir værende lengre i mottak både med og uten opphold. Hvor krevende situasjonen blir framover vil også påvirkes i første omgang av utviklingen det neste året. Her spriker UDIs prognoser. Fra å variere mellom 10 og 100 000 ved inngangen av året, har maks prognosen blitt redusert til 60 000 i løpet av årets første måneder, med rundt 25.000 som mest sannsynlig utfall.<sup>63</sup>

Funnene presentert i dette kapitlet tyder på at norskopplæringstilbudet for asylsøkere fremstår som mer sårbart ved økt press på voksenopplæringens tjenester. Breddekartleggingen tyder imidlertid på at kommunene vurderer det som lite aktuelt å avvikle ordningen. Likefull ser vi at tiltak som kan innebære mindre omfang og kvalitet i opplæringen i større grad vurderes som aktuelt for norskopplæringen for asylsøkere enn for beboere på mottak med rett og plikt. Dette gjelder eksempelvis å sette inn annet personell enn yrkesaktive lærere, seinere oppstart og redusert intensitet i opplæringstilbudet. At tilbudet til norskopplæring for asylsøkere er det som framstår som mest sårbart er ikke overraskende da signalene fra myndighetene også har vært å prioritere de som har fått opphold og rett og plikt til opplæring. Med tanke på effektiv og formålstjenlig bruk av tilskuddsmidler vil det imidlertid være negativt at kvalitet og omfang på den opplæringen kommunen tilbyr til asylsøkere reduseres med tanke på at ordningen skal opprettholdes.

Spørsmålet som her stilles er hvordan opprettholde og videreutvikle et kvalitativt godt opplæringstilbud blant annet i lys av den sterke økningen i asylankomster. En anbefaling materialet her peker på er å sikre mest mulig forutsigbare rammer for kommunene. Raske og kortsiktige løsninger er også ofte dyrere.

---

<sup>63</sup> TV2, «Forventer langt færre asylsøkere i 2016». Publisert 21.03.2016 <http://www.tv2.no/nyheter/8155345/>

Tidligere i rapporten kom det også fram at opplæringssentrene til dels følte seg alene og at kommuneledelsen ikke nødvendigvis hadde interesse for eller prioriterte dette området. Det var også et inntrykk vi fikk. Økt engasjement fra kommuneledelsen vil være viktig for å løse oppgavene framover, blant annet med tanke på å se ressursmulighetene på tvers i hele opplæringssektoren.

Som vi har vært inne på, peker funnene i denne rapporten i retning av behov for tydeligere retningslinjer når det gjelder blant annet omfang i begge ordningene. Dagens situasjon med økte asylankomster gir til dels et ekstra behov for fleksibilitet og muligheter for lokale tilpasninger. Det kan slik være en utfordrende situasjon å komme med for rigide krav til tilbudet. Det bør derfor vurderes hvilke type virkemidler som skal tas i bruk. Når det gjelder tilbudet til asylsøkere vil pedagogiske virkemidler som klarere anbefalinger til organiseringen av tilbudet være et alternativ som likevel vil kunne være nyttig med tanke på den usikkerheten som er beskrevet når det gjelder omfang.

Språktrening i regi av frivillige aktører er et tilbud som generelt kan være viktig for beboere på mottak sin språklæring, men vil kunne være særlig viktig i en situasjon hvor kapasiteten til det formelle opplæringstilbudet er presset. Det bør imidlertid påpekes at norsktrening i regi av frivillige aktører ikke er en erstatning for ordningene med norskopplæring for personer i mottak, men et mulig tillegg. Kutt i pengestøtten til beboere på asylmottak vil være en rammefaktor som kan påvirke evnen til læring og også påvirke hvordan kommunene jobber overfor målgruppen. For eksempel vil det kunne påvirke muligheten til å nyttiggjøre seg frivillige tilbud.

Nettbasert undervisning og det å benytte annet personell enn yrkesaktive lærere i opplæringen (pensjonister, lærerstudenter, flyktninger) kan være ekstraordinære og fleksible tiltak for å avlaste det kommunale tjenesteapparatet i en situasjon med økt flyktningetilstrømming. Kunnskapsdepartementet har for eksempel opprettet en «lærerpool» som et støttetiltak for kommuner som har kapasitetsproblemer i forbindelse med flyktnings situasjonen. Tiltaket retter seg mot grunnskolen, men erfaringene med denne vil her kunne være nyttig. Når det gjelder alternativt personell er det et imidlertid et dilemma at det i voksenopplæringen allerede er en utfordring med kompetanse i norsk som andrespråk. Det finnes i dag også flere gode gratis norskopplæringsprogrammer på nett. Potensialet i nettbasert undervisning kan per i dag være utfordrende å utnytte med tanke på kategorien deltakere det her gjelder da det vil avhenge av hvorvidt beboere på mottak har tilgang til nett og PC. God nettilgang på mottakene kan slik være et nyttig tiltak i en situasjon med økt press på kapasiteten i voksenopplæringen.

## Kapittel 9 Konklusjon og anbefalinger

### 9.1 Innledning

I denne rapporten har vi undersøkt norskopplæringstilbudet som gis til beboere i asylmottak. Opplæringstilbudet omfatter to ulike ordninger: norskopplæring med samfunnskunnskap for personer som har fått oppholdstillatelse og som bor i asylmottak mens de venter på å bli bosatt i en kommune, og norskopplæring for asylsøkere som venter på vedtak. Rapporten har sett på begge ordningene. I dette kapittelet vil vi gi en oppsummerende drøfting av funnene og komme med anbefalinger.

### 9.2 Oppsummerende drøfting

Konteksten rundt norskopplæring for beboere i asylmottak er preget av hyppige og ofte raske svingninger og uforutsigbarhet. Dette krever stor grad av fleksibilitet fra opplæringssentrenes side. I denne undersøkelsen tegner det seg et overordnet bilde av at opplæringssentrene har en stor grad av fleksibilitet i sin organisering og både søker og evner å tilpasse seg skiftende betingelser i indre og ytre omgivelser. Dette kommer til uttrykk blant annet i en dynamisk klasseorganisering, inkludert at ulike former for klasseorganisering sameksisterer.

Den største bekymringen som kommer fram i denne rapporten er knyttet til hvorvidt **beboere på mottak med rett og plikt til opplæring** får et tilbud som er av tilstrekkelig kvalitet og omfang til å få en god start på opplæringsløpet. Vår bekymring er særlig knyttet til at fristen på tre år for rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap trer i kraft mens de bor i mottak, samtidig som det tilbudet deltakerne får synes å variere i stor grad både i omfang og innhold fra kommune til kommune, men også til dels fra tilbudet bosatte i samme kommune får. Selv om norskopplæringen i henhold til introduksjonsloven inneholder få aktivitetskrav generelt, ser vi i praksis at slike rammer finnes for bosatte gitt introduksjonslovens krav om fulltids- og helårlig program som får implikasjoner for organisering av norskopplæringen (se også Skutlaberg mfl. 2014), inkludert opplæringstilbudet for de to kategoriene deltakere vi ser på. Bekymringene når det gjelder hvorvidt beboere på mottak med rett og plikt får et likeverdig tilbud er knyttet både til det konkrete opplæringstilbudet de får før bosetting og den praktiske tilretteleggingen som gir rammene for læring.

**Norskopplæring til asylsøkere** framstår i hovedsak som et fungerende tilbud og et tilbud som har *god oppslutning i kommune-Norge*. Alle vertskommunene i vårt

utvalg har valgt å tilby norskopplæring, i tillegg til et høyt antall opplæringscentre. Også de kvalitative intervjuene tyder på at kommuneledelse, opplæringscentre og asylmottak ser på norskopplæringen som viktig både med tanke på den kortsiktige integreringen i lokalsamfunn og mulighet for langsiktig integrering i Norge for de som blir, samt livssituasjonen for de som bor i mottak. Noen av de faglige svakhetene ved tilbudet, som for eksempel at mange lærere ikke har formell kompetanse i norsk som andrespråk og voksenpedagogikk, er utfordringer denne ordningen deler med norskopplæringsfeltet generelt. Selv om den kvalitative studien kan tyde på at tilbudet ikke tilpasses i like stor grad som tilbudet til de med opphold, ser vi likevel at visse tilpasninger gjøres. Utfordringene som kommer fram i studien når det gjelder denne ordningen handler først og fremst om kommunale variasjoner i omfanget (totalt og timer i uka) og at dette tilbudet er det som er mest sårbar i en situasjon med økt press på kommunenes kvalifiseringstilbud.

Et annet sentralt funn i studien er knyttet til **balansen mellom strømlinjeforming av tilbudet og behovet for fleksibilitet og lokal tilpasning**. Et overordnet poeng synes å være at rammebetingelsene, inkludert tilskuddsordningene, må innrettes slik at fleksibiliteten ivaretas. Gitt dette grunnleggende premisset, peker studien samtidig mot at opplæringscentrene opplever et behov for klarere rammer på en rekke punkter. Dette gjelder begge ordningene og i særlig grad: i) omfanget av opplæringen som skal gis til deltakerne – nærmere bestemt antall timer i uka; og ii) rammer for oppfølging av fravær. Behovet for klarere rammer kan knyttes til ulike momenter. For det første er klarere rammer for omfang og oppfølging av fravær viktig med tanke på opplæringssentrenes behov for å planlegge i en allerede kompleks og uforutsigbar virkelighet. Mangel på klare rammer skaper en usikkerhet, og gjør også tilbudet sårbart i en presset situasjon. For det andre er mangel på klare rammer, særlig for deltakere med rett og plikt, et spørsmål om deltakerne får et likeverdig tilbud. For det tredje ser vi at mangel på klare rammer, særlig når det gjelder timetall i uka, synes å bidra til det vi kan karakterisere som en «mistillit» i feltet. Flere av informantene peker på store variasjoner i tilbudet som noe som de opplever både som utfordrende og urettferdig for deltakerne, men også kommunene. I en presset økonomisk situasjon reiser spørsmålet seg: Hvor mye skal vi tilby når nabokommunen tilbyr mye mindre? Dette kan undergrave støtten til og kvaliteten på ordningene. Et viktig poeng i denne sammenheng er at vårt materiale peker i retning av at misnøye med deling av tilskudd mellom vertskommuner og mellom vertskommuner og bosettingskommuner henger tett sammen med en erfaring av at tilbudet i kommunene varierer i omfang og kvalitet. Her er også et spørsmål om hvorvidt problemet er manglende tilbud fra kommunen eller manglende deltakelse blant deltakerne. Hvorvidt utfordringen er manglende tilbud fra kommunen eller manglende deltakelse, og eventuelt hva som er årsakene til



manglende deltakelse, vil ha ulike implikasjoner for videre policy-utvikling og for de to ulike ordningene. Vårt datamateriale tyder på at utfordringen først og fremst er knyttet til *svakheter ved tilbudet, inkludert tilretteleggelse for deltakelse* blant beboere på mottak. Et siste poeng når det gjelder innretningen og forvaltningen av tilskuddsordningene med tanke på å skape tillit og støtte til ordningene, er behovet for forutsigbare rammebetingelser i en uforutsigbar kontekst. Reduksjonen i totalt antall timer og tilskudd til norskopplæring for asylsøkere bidro for eksempel til å vanskeliggjøre planleggingssituasjonen. Flere av sentrene i casene hadde blant annet allerede ansatt nye lærere for å møte økningen med utgangspunkt i de gamle rammene.

I det følgende vil vi drøfte sentrale funn i lys av problemstillingene vi stilte innledningsvis, samt komme med anbefalinger til hvordan opprettholde og videreutvikle et kvalitativt godt opplæringstilbud.

9.2.1 Har norskopplæringen tilstrekkelig kvalitet og omfang slik at den enkelte får en god start på opplæringsløpet og har utbytte av å delta?

**Personer i asylmottak med rett og plikt til opplæring** er bare en av flere kategorier voksne innvandrere som omfattes av ordningen med norsk og samfunnskunnskap. Formålet her har slik ikke vært å gjøre en fullstendig kartlegging og drøfting av organiseringen og kvaliteten i denne ordningen, men å undersøke hvorvidt og hvordan opplæringen som personer med rett og plikt til opplæring får i vertskommunene *før* bosetting skiller seg fra den opplæringen personer med rett og plikt mottar *etter* bosetting. Dette er viktig for rettsikkerheten til den enkelte da tre års fristen for å oppfylle plikten til å gjennomføre antall timer begynner å løpe når deltakeren får innvilget en tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. Det vil si mens de fortsatt bor på et asylmottak. Det er også viktig med tanke på effektiv bruk av offentlige midler at beboere på mottak får et tilstrekkelig godt tilbud også før bosetting. Det andre aspektet vi har vært opptatt av å undersøke, er hvordan overgangene mellom ulike deler av opplæringsløpet til personer i asylmottak fungerer med tanke på progresjon og kontinuitet i opplæringen.

Når det gjelder tilbudet for beboere på mottak med rett og plikt til opplæring tyder funnene på at beboere på mottak ikke nødvendigvis får et like intenst og tilpasset tilbud som bosatte. Rundt en tredjedel av opplæringssentrene oppgir at de gir målgruppen et noe annet opplæringstilbud (innhold og intensitet) enn andre deltakere med rett og plikt. Vi ser en tendens til at tilbudet varierer med

kommunestørrelse. En betydelig større andel opplæringssentre i små kommuner oppgir å gi målgruppen «et noe annet opplæringstilbud», sammenlignet med store og mellomstore kommuner. I den grad tilbudet til personer i asylmottak får et noe annet tilbud enn andre deltakere med rett og plikt, så synes det blant annet å handle om at *de får færre timer i uka*. Av de opplæringssentrene som oppga at deltakerne i mottak får et «noe annet opplæringstilbud» enn andre deltakere med rett og plikt, oppga de fleste at de tilbyr mindre enn 16 timer i uka, mens halvparten oppgir mellom 6 og 10 timer i uka. Til sammenligning fant Vox i sin kartlegging av tilbudet generelt at de fleste deltakerne får mellom 16 og 20 timer opplæring i uka, uavhengig av hvilken rettighetskategori de er i (Birkeland mfl. 2015). I tillegg synes tilbudet å være noe *lite tilpasset*. Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, som er en forskrift til introduksjonsloven bygger på prinsippet om tilpasset opplæring og legger flere føringer for hvordan undervisningen skal organiseres for sikre mest mulig tilpasset undervisningen, inkludert inndeling i spor med ulik tilrettelegging og progresjon. I kartleggingen så vi at et flertall av opplæringssentrene som oppga at de ga et noe annet tilbud til denne kategorien deltakere, i liten grad benyttet sporinndeling og ingen av sentrene oppga at de ga et tilbud om språkpraksis. Alle opplæringssentrene i undersøkelsen fikk spørsmål om de tilbyr opplæring i samfunnskunnskap til beboere på mottak med rett og plikt. Her oppgir bare 58 prosent av opplæringssentrene at de gir dette tilbudet til denne kategorien deltakere. I den kvalitative studien kom det fram at mindre bruk av differensiering og tilpasning i organiseringen av tilbudet for de med rett og plikt på mottak blant annet handlet om *ressursprioriteringer*. Dette hadde sammenheng både med en tankegang om «hvor mye skal vi prioritere de som ikke skal bli i kommunen når andre ikke gjør det», men også tydeligere krav til introduksjonsordningen gjorde at tilbudet til denne kategorien deltakere ble prioritert først i ressurskabelen. Det kom også opp særlige utfordringer knyttet til tilpasning av opplæringstilbudet til beboere på mottak med spesielle behov, da disse, i motsetning til bosatte flyktninger, ikke er omfattet av noen ekstra tilskuddsordninger som gir økonomisk støtte til tilrettelegging av tilbudet.

Et sentralt mål i regelverket og med tilskuddsordningene er å skape kontinuitet i opplæringen for de som får bli. Funnene i denne studien tyder på at overgangen fra norskopplæringen for asylsøkere til norskopplæring i henhold til introduksjonsloven for beboere på asylmottak i all hovedsak fungerer bra, og at det at beboerne allerede er i eller har fått opplæring ved senteret gjør at de er blitt kjent med systemet og rettighetene sine og slik bidrar til beboerne på mottak raskt kommer i gang med den pliktige opplæringen. I breddekartleggingen oppga *så godt som alle respondentene at opplæringen kommer i gang innen tre måneder*. Vi ser videre at nærmere halvparten av opplæringssentrene (45 prosent) oppgir at det tar mindre

enn en måned. Når det gjaldt overgangen fra «rett og plikt»-opplæring i vertskommunen til bosettingskommunen, kom det imidlertid fram at store variasjoner i tilbudet når det gjaldt omfang og kvalitet i ulike kommuner ble sett som en utfordring. Funnene tyder også på at det er lite informasjonsflyt mellom vertskommune og bosettingskommunen og at den individuelle planen som eventuelt er utarbeidet i vertskommunen i liten grad følger med deltakeren og slik kunne bidra til en kontinuitet i opplæringsløpet.

**For tilbudet til asylsøkere** ser vi at det innenfor dagens rammer kan være utfordrende å oppfylle formålet med ordningen og at ulik vektlegging av det som kan oppfattes som ulike delmål (basiskunnskap, trivsel, langsiktig integrering) fører til ulik organisering i kommunene. For et opplæringscenter som vektlegger trivsel og aktivitet i mottaksperioden kan det være ønskelig å spre timeantallet utover med tanke på at mange blir sittende lenge i mottak, mens et opplæringscenter som vektlegger rask læring kan gi et tilbud med høyere intensitet. Det er her verdt å merke seg at de framgår både av breddekartleggingen og den kvalitative studien at de lokale aktørene (kommuneledelse, opplæringssentrene og asylmottak) vurderer det *totale timetallet*, og da både 250 timer og 175 timer, som lite, og reduksjonen som problematisk. Hvorvidt det totale timetallet er lite, må sees i lys av lengden på ventetid i mottak og intensiteten på tilbudet. Breddekartleggingen viser at litt over halvparten av opplæringssentrene tilbyr mindre enn 11 timer i uka. I casene ble dette først og fremst begrunnet med *hensynet til asylsøkerne og lang ventetid i mottak*, samt at dette var ønsket fra asylmottaket, selv om også andre forhold, som *kapasitetshensyn* kunne ha betydning når dette valget tas. Ventetiden vil imidlertid variere både i perioder og individuelt og er vanskelig å ta hensyn til når tilbudet planlegges. Funnene i denne studien gir imidlertid grunn til å stille spørsmål om *hvorvidt deltakere får reel mulighet til å fullføre totalt antall timer før vedtak* fattes fordi intensiteten er for lav. Samtidig er det grunn til å forvente at ventetiden vil være land i en tid framover, noe som vil kunne medføre at flere fullfører, men samtidig at flere blir sittende i mottak uten et norskopplæringstilbud mens de venter på svar.

På den positive siden er det verdt å merke seg at nesten alle respondentene som har svart på spørsmålet om oppstart oppgir at det tar mellom 0 og 3 måneder å komme i gang med opplæringen. Når det gjelder tilpasning av tilbudet til deltakernes behov og forutsetninger, er bildet noe mer nyansert. I breddekartleggingen oppgir alle opplæringssentrene i utvalget at opplæringen for asylsøkere er bygd på Lærerplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Vi ser videre at nivåinndeling (81 prosent) er betydelig mer brukt enn sporinndeling (54 prosent), og andelen som får tilbud om morsmålstøtte er liten (15

prosent), mens andelen som får tilbud om alfabetiseringsgrupper er relativt høy (71 prosent). Kompetansen til lærerne ser imidlertid ikke ut til å variere i særlig grad fra det som er vanlig for de som får norskopplæring etter introduksjonsloven (Berg 2015), det vil si at de som underviser i tilbudet til asylsøkere i stor grad har fullført lærerutdanning fra høgskole eller universitet, men mange mangler kompetanse i norsk som andrespråk og voksenpedagogikk.

Vi ser også at det varierer både mellom opplæringssentre og internt i det enkelte senteret hvordan opplæringen blir tilrettelagt gjennom ulike klassesammensetninger. 66 prosent oppgir at asylsøkere får opplæring sammen med andre deltakere, men en stor andel av disse oppgir også at de gir målgruppen opplæring i blandede grupper, det vil si sammen med rett og/eller plikt-deltakere. Med andre ord *sameksisterer ulike former for klasseorganisering* ved opplæringssentrene, og organiseringen synes å være i stadig endring ved det enkelte opplæringscenter. Breddekartleggingen viser at kommunestørrelse har betydning for organiseringen av tilbudet. Andelen egne grupper, grad av differensiering, særlig sporinndeling, og lærerkompetanse øker med kommunestørrelse. Det er imidlertid interessant å se en tendens til at de mellomstore kommunene oppgir å ha det mest tilpassede tilbudet. Det er ingen entydig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall timer tilbudt.

Når det gjelder **deltakelse** er det ulike premisser som ligger til grunn i **de to ordningene** vi har sett på. Tilbudet til asylsøkere er for eksempel et frivillig tilbud for deltakerne. Datamaterialet tyder generelt på at ønsket om å delta er stor for begge ordningene. Vi har i hovedsak kartlagt fraværet blant beboere på mottak, da både asylsøkere og de med rett og plikt. Når det gjelder asylsøkere oppgir litt over halvparten av opplæringssentrene, at fraværet er mellom 10–25 prosent.<sup>64</sup> Samtidig oppgir en tredjedel at fraværet er mindre enn 10 prosent. For rett og plikt deltakere ønsket vi å undersøke deres fravær sammenliknet med andre deltakere med rett og plikt. Når det gjelder det gyldige fraværet, oppgir nærmere halvparten av opplæringssentrene at dette er omtrent det samme som for andre deltakere med rett og plikt. Samtidig er det en relativt stor andel, som oppgir at det er noe høyere (37 prosent). Bildet ser noe annerledes ut for det som regnes som ugyldig fravær. Her er det i underkant av en tredjedel av opplæringssentrene som oppgir at det er omtrent det samme som for andre deltakere med rett og plikt, mens over halvparten av opplæringssentrene oppgir at målgruppen har noe høyere ugyldig fravær enn andre deltakere med rett og plikt. Det kvalitative materialet peker på at fravær kan være en stor utfordring enkelte steder, samtidig synes fravær å være knyttet til enkeltpersoner eller enkeltsituasjoner og variere mellom ulike semestre.

---

<sup>64</sup> Antall deltakere som ikke er tilstede til enhver tid.

Det kvalitative materialet peker imidlertid mot at hvilke deltakere informantene opplever har størst fravær varierer over tid på et sted og mellom steder. Det tegner seg med andre ord intet klart mønster her, men casene illustrerer hvordan spørsmålet om deltakelse ikke er statisk, og er en del av det skiftende landskapet opplæringssettene forholder seg til.

Breddekartleggingen viser videre at tre av de fire viktigste årsakene til fravær, sett fra opplæringssettene og asylmottak stasjon, omhandler forhold knyttet til deltakerne: *deltakernes helse, særegne livssituasjon, og mangelfull forståelse av ordningen*. Både asylmottak og opplæringssettene vurderer *i tillegg barnepass* som en av de fire viktigste årsakene til fravær for begge målgruppene. Vi ser at opplæringssettene forsøker å organisere opplæringen slik at de imøtekommer utfordringer med barnepass, samtidig som flere av vertskommuner gjør mer enn de er pålagt med tanke på å stille barnehageplasser til veie for beboere på mottak. Dette er imidlertid svært sårbart. Flere av opplæringssettene peker på at flere deltakere vil gjøre det vanskeligere å tilpasse undervisningstidspunkt slik at det passer for foreldre uten barnepass, og det frivillige vertskommunale barnehage tilbudet vil også kunne utsettes for press i lys av økte asylkomster. Analysen av survey-data viser at både opplæringssettene og asylmottak vurderer informasjonsformidlingen som tilfredsstillende. Rundt 80 prosent av mottakene vurderer at informasjonsformidlingen når de to målgruppene og legger til rette for deltakelse. De kvalitative intervjuene peker i samme retning. Det er like fullt verdt å påpeke at vi ser at mottakene spiller en stor rolle i informasjonsformidlingen. Det bør imidlertid her påpekes at en brukerundersøkelse og en gjennomgang av NIR data vil kunne gi et bredere kunnskapsgrunnlag når det gjelder deltakelse og årsaker til fravær. En mer omfattende forståelse av årsakene til fravær er viktig for å kunne tilrettelegge bedre for deltakelse og kontinuitet i deltakelsen og for å utvikle treffsikre tiltak.

### 9.2.2 Er tilskuddsforvaltningen innrettet på en hensiktsmessig måte?

Det er delvis to svært ulike ordninger som her undersøkes. Tilbudet til asylsøkere skiller seg ut først og fremst ved at det er en frivillig ordning både for kommunene og for deltakerne. Dette gir andre forutsetninger for opplæringssettene og kommune og andre rammevilkår i lærernes arbeid ovenfor deltakerne. Felles for begge ordningene er imidlertid at det stilles få krav til kommunens organisering av tilbudet utover kravene til tilpassing i Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. En annen viktig fellesnevner, er at uforutsigbarhet og midlertidighet i større grad er en faktor opplæringssettene må ta hensyn til i organiseringen av

tilbudet til kategoriene deltakere vi her ser på (asylsøkere og beboere på mottak med rett og plikt til opplæring) enn tilfellet er ved bosatte.

*Generelt synes tilskuddsordningene å legge til rette for fleksibilitet i organiseringen og gir kommunene mulighet til å tilpasse tilbudet stadige og ofte raske svingninger. En sentral utfordring i dagens ordning synes imidlertid å være at det er stor variasjon i tilbudet som gis. Variasjoner trenger imidlertid ikke å bety ulik kvalitet, men som vi så over er det likevel en grunn til bekymring når det gjelder hvorvidt tilbudet til beboere på mottak med rett og plikt eller rett til opplæring er tilstrekkelig og hvorvidt asylsøkere har mulighet til å fullføre antall timer før vedtak. En gjennomgang av NIR data, koblet med tidspunkt for vedtak, vil kunne her gi et bredere kunnskapsgrunnlag. Samtidig viser datagrunnlaget her at, selv om ordningene har stor støtte, synes de kommunale ulikhetene likevel til å bidra til en form for mistillit som kan svekke støtten til ordningene.*

Et sentralt mål med **tilskuddsordningen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven** er at den skal fremme effektivitet, gjennomstrømning og resultater i opplæringen. Ettersom beboere på mottak bare er en av flere deltakere i ordningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, har målet her ikke vært å se på tilskuddsordningen i sin helhet, men å se på hvordan den virker inn på tilbudet beboere på mottak får. Bidrar tilskuddsordningen til at beboere på mottaket kommer raskt i gang med opplæringen, og bidrar den til å sikre at tilbudet er av tilstrekkelig omfang slik at deltakeren får en god start på det pliktige opplæringsløpet? Et annet viktig spørsmål er hvorvidt tilskuddsordningen sikrer god progresjon i opplæringen. Samlet sett tyder funnene i denne studien på at *tilskuddsordningen bidrar til rask oppstart for beboere på mottak, men sikrer ikke i like stor grad god progresjon og kontinuitet.*

Spørsmålet dette stiller er hvorvidt problemet og/eller løsningen ligger i innretningen på tilskuddet eller regelverket. I breddekartleggingen undersøkte vi hvordan bosettingskommunene, inkludert vertskommuner, vurderer den delen av tilskuddsordningen som handler om deling av tilskudd mellom verts- og bosettingskommuner. Her oppga halvparten av kommunene at de er helt eller litt uenig i at det er god samsvar mellom den pliktige opplæringen personer har fått i mottak og disponert andel av persontilskudd. Funnene generelt tyder imidlertid på at en god del av denne misnøyen er knyttet til i) store variasjoner i tilbudet mellom kommuner blant annet grunnet få krav til organisering og ii) utfordringer med å få oversikt grunnet utfordringer med omlegging av NIR. Funnene i denne studien tyder slik på at *bedre oversikt og tydeligere retningslinjer vil kunne bøte på deler av*

*misnøynen knyttet til deling av tilskudd mellom vertskommune og bosettingskommune.*

I tilknytning til problemstillingen om innretningen på tilskuddsordningen har vi vært interessert i å undersøke hvorvidt kommuners oppfatninger om (kvaliteten på) norskopplæring i mottak påvirker viljen til bosetting. Tanken her var at hvis kommunens opplevelse var at store deler av tilskuddet var brukt opp og at kvaliteten av opplæringen var lav, ville det kunne ha en negativ påvirkning på bosettingsviljen. I breddekartleggingen oppgir imidlertid nærmere 90 prosent av bosettingskommunene at det ikke spiller noen rolle i kommunenes bosettingsbeslutninger hvorvidt personer har mottatt deler av sin pliktige opplæring før bosetting. Breddeundersøkelsen tyder slik på at dette ikke er forhold som tillegges, eller er av svært underordnet, betydning når kommunene gjør sine bosettingsbeslutninger. Like fullt skaper det en støy rundt tilskuddsordningene og kommunene og opplæringssentrene synes å mene at organiseringen av dette i dag både gir grobunn for økonomisk belastning og planleggingsutfordringer for bosettingskommune. Samtidig kan det også nevnes, at kommuneinformanter i den kvalitative delen påpekte at det at personer lærte norsk mens de var i mottak, i den grad det fungerer bra, kunne lette bosettingsarbeidet ved at det gjorde kommunikasjonen mellom kommunen og den som skulle bosettes lettere.

Når det gjelder **norskopplæring til asylsøkere** peker *frivillighetsaspektet ved ordningen* (både for asylsøker og kommune) seg ut som de to faktorene ved tilskuddsordningen som både opplæringssentre og kommuneledelse vurderer som minst hensiktsmessig. Litt over 70 prosent av opplæringssentrene i breddekartleggingen ser det som «ikke/lite hensiktsmessig» at ordningen i dag er frivillig for kommunene å tilby. Vurderingene synes å være knyttet til et behov for forutsigbarhet og trygghet knyttet til at «alle kommuner er med å dra lasset» samt til en generell vurdering av at norskopplæring for asylsøkere som et svært viktig tilbud. Halvparten av opplæringssentrene ser det som «ikke/lite hensiktsmessig» at ordningen i dag er frivillig for deltakerne. I den grad opplæringssentrene i vår studie etterlyser at norskopplæring for asylsøkere skal bli obligatorisk for deltakerne, synes dette å være knyttet til opplæringssentrenes og kommunenes *behov for planlegging og oversikt*, men også til en prinsipiell holdning om at å lære norsk er viktig både for integrering og for deltakernes livssituasjon. Det er også til en viss grad knyttet til et opplevd behov for større mulighet til å sanksjonere fravær.

Breddekartleggingen og den kvalitative studien tyder også på en viss *misnøye med deling av tilskuddet mellom vertskommuner*. Rundt en fjerdedel av opplæringssentre og kommuneledelse oppga i breddekartleggingen at reglene for deling av tilskudd ved flytting mellom mottak er lite eller ikke hensiktsmessig.

Samtidig var det mange som valgte å kommentere dette i det åpne kommentarfeltet i surveyen. Funnene tyder imidlertid på at også her er en del av misnøyen er *knyttet til utfordringer med å få oversikt grunnet utfordringer med omlegging av NIR og få krav til organisering og slik store variasjoner i tilbudet mellom kommuner.*

Når det gjelder samarbeidet mellom opplæringsentre og øvrige kommunale enheter/kommunen om norskopplæringen for beboere på asylmottak (begge målgruppene) oppgir et flertall av opplæringsentrene at de er litt eller helt enig i at informasjonen fra relevante kommunale enheter er tilstrekkelig til at de kan planlegge opplæringstilbudet, at de får god støtte i kommuneadministrasjonen og ledelse for arbeidet de gjør overfor beboere på mottak og at kommunale prioriteringer for bruk av tilskuddene gir gode rammer for å planlegge og å gjennomføre opplæringen av beboere på mottak. Det bør likevel bemerkes at så mange som en fjerdedel er helt eller litt uenig i de to sistnevnte påstandene. I casene framhevet flere av opplæringsentrene at de opplevde at de for så vidt hadde støtte, men at det var liten interesse for arbeidet de gjorde i kommunens ledelse. At kommuneledelsen nok ikke hadde den store interessen for dette feltet, var et inntrykk vi også generelt fikk i studien. I casene gikk tilskuddene i sin helhet til sentrene, og ressursituasjonen (økonomi, lokaler, lærerkrefter) ble først og fremst planlagt innad i de enkelte sentrene, men på tvers av tilskuddsordninger og rettighetskategori.

9.2.3 Hvilke særskilte utfordringer/behov vil vertskommuner for asylmottak ha i tiden fremover, sett opp mot økt press på mottaksapparatet og kommunens kvalifiseringstilbud?

Det overordnede bildet er at kommunene opplever seg som sårbare for økt press. Funnene presentert i studien tyder videre på at norskopplæringstilbudet for asylsøkere fremstår som mer sårbart ved økt press på voksenopplæringens tjenester. Breddekartleggingen tyder imidlertid på at kommunene vurderer det som lite aktuelt å avvikle ordningen. Likefult ser vi at tiltak som kan innebære mindre omfang og kvalitet i opplæringen i større grad vurderes som aktuelt for norskopplæringen for asylsøkere enn for beboere på mottak med rett og plikt. Dette gjelder eksempelvis å sette inn annet personell enn yrkesaktive lærere, seinere oppstart og redusert intensitet i opplæringstilbudet. At tilbudet til norskopplæring for asylsøkere er det som framstår som mest sårbart er ikke overraskende da signalene fra myndighetene også har vært å prioritere de som har fått opphold og rett og plikt til opplæring. Med tanke på effektiv og formålstjenlig bruk av tilskuddsmidler vil det imidlertid være negativt at kvalitet og omfang på den



opplæringen kommunen tilbyr til asylsøkere reduseres med tanke på at ordningen skal opprettholdes.

### 9.3 God praksis?

En del av oppdraget har også vært å se på kriterier for god praksis, og synliggjøres suksesselementer på tvers av kommunegrensene, voksenopplæringssteder og mottak. I denne type forskning har begrepet «best practice» vært vanlig å bruke. Begrepet bygger på en ide om å lære av en annen virksomhet som en mener er bedre. Utfordringen med dette begrepet, er imidlertid at det kan bidra til å produsere blåkopiløsninger som ikke tar hensyn til kontekstuelle forhold. Noe som fungerer godt et sted trenger ikke nødvendigvis å fungere like godt et annet sted. Uforutsigbarheten knyttet til asylmottakskonteksten er også noe som gjør at nettopp hensyn til kontekstuelle forhold blir svært avgjørende for å lykkes. I denne rapporten fokuserer vi i stedet på det som kalles «god praksis». I motsetning til «beste praksis»-begrepet bygger dette på en erkjennelse av at enkelte erfaringer vil kunne være vanskelig å generalisere, og at selv om man kan være dyktig på mye, er man ikke nødvendigvis er gode på alt (Berg og Sveaas 2005).

En spesifikk utfordring med dette feltet, er også at det ikke er etablerte kriterier for, eller enighet rundt, hva som er god kvalitet, noe som gjør det vanskelig å identifisere god praksis. I casestudiene så vi for eksempel at det var store uenigheter rundt hva som var god praksis når det gjaldt tilbudet til asylsøkere. Mens noen mente det burde spres utover ukene slik at tilbudet varte lengre, mente andre at et mer intenst løp med flere timer i uken var en bedre løsning. Dette hadde sammenheng med ulike forståelser og vektlegging av hva som var formålet med ordningen. For å identifisere hva som er god praksis på dette feltet må slik formålet først tydeliggjøres (se anbefalinger i 9.6). Likevel er det noen praksiser som rapporten peker mot som bidrar til å sikre beboere på mottak et godt tilbud innenfor dagens rammer.

I dette feltet, er kanskje det viktigste suksesskriteriet å være tilpasningsdyktig. Mottakskonteksten er som beskrevet kjennetegnet ved store og raske svingninger. Selv om norskopplæring til voksne generelt kan sies å være et felt som stiller krav til fleksibilitet og omstillingsevne fra opplæringsstrenes side, er beboere på asylmottak i enda større grad en uforutsigbar kategori deltakere enn bosatte flyktninger. Noe av utfordringen er slik hvordan samtidig sikre at god kvalitet opprettholdes i en variert og stadig varierende kontekst. Tilpasningsdyktighet som strategi krever, som påpekt i kapittel 2, at den spesifikke konteksten anerkjennes og at aktørene søker å utvikle sin kapasitet til både å reagere på, men også utnytte

muligheter i stadig endrede omgivelser. Tilpasningsdyktighet handler slik ikke bare om å *respondere* på endringene i omgivelsene, men aktivt søke å manøvrere og «utnytte» de ulike forutsetningene omgivelsene gir. Funnene i denne studien, tyder på at mange opplæringscentre evner å gjøre nettopp dette gjennom dynamiske løsninger og sameksistens av ulike former for organisering. Et eksempel på god dynamisk praksis er muligheter for individuell progresjon på tvers av klasser og spor. Et annet eksempel er å se løsninger på tvers av rettigheter til norskopplæring og finansieringsordninger.

Som rapporten peker på, er det liten kunnskap og hva som er gode pedagogiske løsninger. Det er også lite kunnskap om hvilken betydning antall timer per dag og uke og størrelse på klasser har for læring. Det som denne studien peker klart i retning mot er imidlertid betydningen av et hyppig tilbud både for språklæring og trivsel i mottaksperioden. Et daglig tilbud bidrar til rutiner som kan være viktig for å motvirke fravær. Tidlig oppstart er også i dette tilfellet et eksempel på god praksis svært mange opplæringscentre alt praktiserer innenfor dagens rammer. Som det pekes på i denne studien framstår asylsøkere som svært motiverte til norskopplæring når de kommer til mottak. Ventetid før oppstart er noe som derimot kan virke demotiverende. Informasjon om tilbudet er her også et viktig aspekt. Funnene tyder på at aktørene selv er fornøyd med arbeidet, samtidig som denne informasjonen i hovedsak gis på norsk. Her er det mulig i større grad å ta i bruk den informasjonen IMDi for eksempel har utformet om rett og plikt-ordningen på ulike språk. God informasjonsformidling avhenger også av, som funnene i denne studien peker på, god samhandling mellom opplæringscentre og asylmottak. Her peker rapporten på flere gode praksiser inkludert at opplæringscenteret deltar på informasjonsmøter på asylmottaket, og at informasjon om norsktilbudet er en del av velkomstinformasjonen mottak gir til nyankomne. Oppfølging av fravær ble av mange i de kvalitative intervjuene framhevet som utfordrende. Her kan det være viktig å etablere enighet og klare rutiner for hvordan dette skal håndteres og hvordan kommunikasjonen og ansvarsfordelingen skal være mellom opplæringscentre og mottak. Rutiner for oppfølgingssamtaler ved fravær og eventuelt utskrivning ved høyt fravær, med mulighet for senere innskrivning, kan fungere som en måte å etablere klare rammer og forventninger til oppmøte.

## 9.4 Anbefalinger

### 9.4.1 Rett og plikt

**Presisering av omfang og innhold:** Funnene gir som nevnt grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt beboere på mottak får et likeverdig tilbud med bosatte. Dette gjelder

både omfang og kvalitet. Vi anbefaler derfor å sette inn tiltak som vil bidra til å øke intensiteten på og tilpasningen av tilbudet beboere i mottak får. Ulikheter i tilbudet mellom kommuner kan framstå urettferdig både for deltakere og for kommuner. Når det gjelder type tiltak peker våre funn mer i retning av tydeligere aktivitetskrav enn endret innretning på tilskuddet. Selv om norskopplæringen i henhold til introduksjonsloven inneholder få aktivitetskrav generelt, vil opplæringen etter bosetting i stor grad skje i relasjon til aktivitetskravet i introduksjonsprogrammet, der norskopplæringen utgjør en viktig del. Dette kan skape en ubalanse i tilbudet til de ulike kategoriene deltakere. Behovet for presisering gjelder først og fremst omfang (timer i uka), men også at beboere på mottak bør få tilbud om språkpraksis og muligheten til å ta timer i samfunnskunnskap.

En alternativ løsning som har vært skissert, har vært å vente med persontilskuddet til personen blir bosatt og heller innføre en annen form for finansiering i den perioden. En form for aktivitetsbasert tilskudd vil for eksempel kunne skape insentiv for et mer intensivt tilbud i denne perioden og vil kunne være et alternativ til tydeligere aktivitetskrav til tilbudet. Det vil imidlertid ikke nødvendigvis legge til rette for et mer tilpasset tilbud, som bruk av språkpraksis. Når det gjelder å innføre en ny type tilskuddsordning vil dette kreve en drøfting av økonomiske implikasjoner, som ligger utenfor rammene av dette prosjektet. Vi har heller ikke vurdert de økonomiske implikasjonene av å stille tydeligere krav.

**Tilskudd for tilrettelegging av undervisningen for personer med spesielle utfordringer:** Opplæringsssentre må ta hensyn til at flyktninger i større grad har psykiske vansker og tilrettelegge for oppfølging. Det framstår derfor som lite formålstjenlig at kommuner ikke har mulighet til å få tilskudd til ekstra tilpasninger av tilbudet til beboere på mottak med spesielle behov på lik linje med bosatte flyktninger. Det framstår som særlig lite heldig i lys av at personer med behov for særlig oppfølging ofte er blant de lengeventende på mottak som er vanskelig å bosette.

**Tilrettelegge for bedre overgang mellom opplæring i verts- og bosettingskommune:** I introduksjonsloven §19 fastslås det at det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Funnene her tyder imidlertid på at den i liten grad følger med beboere på mottak når de bosettes, og slik ikke fungerer som et virkemiddel som kan skape kontinuitet og en helhetlig plan for opplæringen. Det bør derfor legges til rette for bedre informasjonsutveksling ved at individuell oppfølgingsplan følger deltaker til neste opplæringssted.

En form for «pause» som ble trukket fram i casestudien som uheldig, gjaldt personer på mottak med begrenset midlertidig opphold som vil kunne gi grunnlag for permanent opphold. Disse har per i dag ikke rett på norskopplæring i den perioden. Med tanke på at de trolig vil få rett og plikt til norskopplæring etter hvert, framstår dette som en unødig ventetid.

**Insentivordning for beboere på mottak med rett og plikt:** Funnene i denne studien gir igjen grunn til å stille spørsmålet ved hvorvidt det er hensiktsmessig, men også etisk, å pålegge beboere på mottak en plikt til norskopplæring under de rammene de har når de lever på asylmottak. Dette gjelder både manglende rett til barnehageplass og svært lave økonomiske ytelser. Introduksjonsstønnen ble innført for å skape et sterkere insentiv til å delta i programmet. Vi mener det kan være verdt å vurdere et tilsvarende insentiv for deltakelse i norskopplæringen mens personen bor på asylmottak. Vi ser økonomiske sanksjoner som særlig problematisk under nåværende stønadsrammer.

En annen insentivordning som også kan vurderes er en form for **mobilitetstilskudd** som kan brukes til å gi deltakere som bor nærmere enn 6 km transportstøtte. Utgifter og eller manglende tilgang på transport ble ikke rangert som en av de viktigste årsakene til fravær i denne studien, men i de kvalitative intervjuene ble avstand og transport trukket fram flere steder som en utfordring. Det ble i hovedsak trukket fram om de som bor nærmere enn 6 km og slik ikke har rett på transportstøtte. Breddekartleggingen viser videre at 22 prosent av mottakene oppgir at de også gir busskort til deltakere som bor nærmere opplæringscenteret enn 6 kilometer. I de kvalitative intervjuene kom det fram at dette blant annet ble brukt som et insentiv, og et sanksjonsmiddel, for å stimulere til deltakelse. Dette fordrer imidlertid en utveksling av informasjon om fravær mellom opplæringscentre og mottak, og at mottak får en rolle i å sanksjonere fravær fra norskopplæringen. For å unngå dette bør det derfor vurderes om et eventuelt mobilitetstilskudd heller bør gå til opplæringssentrene som så administrerer det ovenfor deltakerne.

**Rett til barnehageplass:** Det er problematisk at beboere på mottak med rett og plikt til opplæring ikke har samme rett på barnehageplass til sine barn som andre deltakere med rett og plikt. Dette er således en rammefaktor som begrenser deres mulighet til å oppfylle sin plikt til opplæring på den ene siden og til læring på den andre siden. Det bør derfor vurderes om barn av beboere på mottak med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal få rett til barnehageplass i vertskommunen på lik linje med barn av bosatte.

#### 9.4.2 Norskopplæring til asylsøkere

**Tydeliggjøring av formål og anbefaling av omfang:** Funnene tyder på at det er en usikkerhet rundt hva som er egnet omfang (timer i uka), samtidig som misnøye med deling av tilskuddet mellom vertskommuner til dels handler om misnøye med ulikheter i tilbudet. Vi anbefaler derfor at det kommer en tydeligere presisering av hva som er formålet med ordningen og en tydeligere anbefaling når det gjelder omfang av tilbudet. Hvis det legges opp til et mer intenst tilbud, og ventetiden i mottak før svar på søknad fortsetter å være lang, anbefaler vi å revurdere kuttet i antall timer til 175 timer.

**Tydeliggjøre forventninger til oppstartstidspunkt:** Det er en klar fordel at asylsøkere får tilbud om norskopplæring så raskt som mulig for at tilbudet skal ha den ønskede effekten. Å komme raskt i gang, og unngå en fase av passivitet i tiden etter ankomst, er viktig for å skape strukturer av normalitet og forebygge psykiske problemer, og kan slik ha betydning for deltakelse. Breddekartleggingen her viser i hovedsak at asylsøkere får tilbud om opplæring innen rimelig tid. Vi ser imidlertid at seinere oppstart for asylsøkere er et av tiltakene som opplæringsssentrene ser som aktuelt tiltak i lys av dagens situasjon. Dette er uheldig, og det kan her vurderes om det bør innføres retningslinjer når det gjelder tidspunkt for oppstart.

**Gjøre ordningen til en del av kommunens ansvar som vertskommune:** Som nevnt over peker frivillighetsaspektet ved ordningen (både for asylsøker og kommune) seg ut som de to faktorene ved tilskuddsordningen som både opplæringsssentre og kommuneledelse vurderer som minst hensiktsmessig. Å gjøre ordningen til en del av kommunenes ansvar som vertskommune vil bidra til å sikre at alle asylsøkere får et likeverdig tilbud mens de er i mottak samtidig som det vill innebære at alle kommuner er med å bidra, noe som vil kunne gi ordningen enda mer legitimitet. Vi har her ikke tatt stilling til hvorvidt norskopplæring til asylsøkere da eventuelt bør inngå i vertskommunetilskuddet.

Vi vil ikke anbefale å gjøre ordningen pliktig for asylsøkere. Dette blant annet fordi vi, med utgangspunkt i hva som pekes på som årsaker til fravær, ikke ser det som hensiktsmessig å prioritere ressurser på et sanksjoneringsregime. Samtidig kan det være nyttig med klarere retningslinjer for hvordan/hvorvidt en skal føre fravær og eventuelt hvordan dette kan følges opp.

**Praktisk tilrettelegging for deltakelse:** Også når det gjelder asylsøkere ser vi grunn til å se nærmere på tilretteleggingen for deltakelse. Dette gjelder særlig tilbudet om barnepass, og kvaliteten av dette i mottakene, men også muligheter for mobilitetstilskudd som beskrevet over.

### 9.4.3 Hvordan opprettholde og videreutvikle et kvalitativt godt opplæringstilbud blant annet i lys av den sterke økningen i asylankomster?

En anbefaling materialet her peker på er å sikre mest mulig forutsigbare rammer for kommunene. Raske og kortsiktig løsninger er også ofte dyrere.

Tidligere i rapporten kom det fram at opplæringssettene til dels følte seg alene og at kommuneledelsen ikke nødvendigvis hadde interesse for eller prioriterte dette området. Det var også et inntrykk vi fikk. **Økt engasjement fra kommuneledelsen** vil være viktig for å løse oppgavene framover, blant annet med tanke på å se ressursmulighetene på tvers i kommunen.

Som vi har vært inne på, peker funnene i denne rapporten i retning av behov for tydeligere retningslinjer når det gjelder blant annet omfang i begge ordningene. Dagens situasjon med økte asylankomster gir til dels et ekstra **behov for fleksibilitet og muligheter for lokale tilpasninger**. Det kan slik være en utfordrende situasjon å komme med for rigide krav til tilbudet. Det bør derfor vurderes hvilke type virkemidler som her skal tas i bruk. Når det gjelder tilbudet til asylsøkere vil pedagogiske virkemidler som klarere anbefalinger til organiseringen av tilbudet være et alternativ som likevel vil kunne være nyttig med tanke på den usikkerheten som er beskrevet når det gjelder omfang.

**Språktrening i regi av frivillige aktører** er et tilbud som generelt kan være viktig for beboere på mottak sin språklæring, men vil kunne være særlig viktig i en situasjon hvor kapasiteten til det formelle opplæringstilbudet er presset. Det bør imidlertid påpekes at norsktrening i regi av frivillige aktører ikke er en erstatning for ordningene med norskopplæring for personer i mottak, men et mulig tillegg. Kutt i pengestøtten til beboere på asylmottak vil være en rammefaktor som kan påvirke evnen til læring og også påvirke hvordan kommunene jobber overfor målgruppen. For eksempel vil det kunne påvirke muligheten til å nyttiggjøre seg frivillige tilbud.

**Nettbasert undervisning og det å benytte annet personell enn yrkesaktive lærere i opplæringen** (pensjonister, lærerstudenter, flyktninger) kan være ekstraordinære tiltak for å avlaste det kommunale tjenesteapparatet i en situasjon med økt flyktningsstrømming. Kunnskapsdepartementet har for eksempel opprettet en «lærerpool» som et støttetiltak for kommuner som har kapasitetsproblemer i forbindelse med flyktnings situasjonen. Tiltaket retter seg mot grunnskolen, men erfaringene med denne vil her kunne være nyttig. Når det gjelder alternativt personell er det et dilemma at det i voksenopplæringen allerede er en utfordring

med kompetanse i norsk som andre språk. Nettbasert undervisning kan være utfordrende med tanke på kategorien deltakere det her gjelder da det vil avhenge av hvorvidt beboere på mottak har tilgang til nett og PC. Da det finnes i dag flere gode gratis norskopplæringsprogrammer på nett kan bedre nettilgang på mottakene være et nyttig tiltak i en situasjon med økt press på kapasiteten i voksenopplæringen.

#### 9.4.4 Kunnskapsbehov

Anbefalingene her er basert på det som i denne studien er kommet fram når det gjelder årsaker til fravær. Her ser vi det imidlertid er behov for et bredere kunnskapsgrunnlag blant annet gjennom en **brugerundersøkelse**. For å få bedre kunnskap om kontinuiteten og kvaliteten i hele kvalifiseringsløpet vil det være nyttig med en grundigere undersøkelse av **bosettingskommuners praksiser** når det gjelder å introduksjonsprogrammet når deltakeren har tatt hele eller deler av norskopplæringen i vertskommunen. Vår rapport har først og fremst sett på hvordan vide(ytre) rammer som lovbestemmelser, læreplan og tilskuddsordningene påvirker de snevrere(indre) rammer for skolens virksomhet slik som organisering av klasser og undervisningsuken. Disse vil igjen ha betydningen for læring og læringssituasjonen. For å få et bedre kunnskapsgrunnlag når det gjelder betydningen av ulike kommunale organiseringer for kvalitet er det behov for studier som i større grad utforsker den komplekse dynamikken mellom **samhandling i klasserommet og de ytre rammefaktorene** og de barrierer og muligheter de representerer.

## Litteraturliste

- Agenda Kaupang (2011): *Kommunenes norskopplæring for voksne innvandrere; Utgifter, inntekter og undervisningstilbud, En tidsstudie 2002–2009*, Agenda Kaupang.
- Alver, V. (2013): Lese- og skriveopplæring. Vox.
- Andenæs, E. (2010): «Nok norsk» til å være «norsk nok»? Språk, arbeidsliv, likestilling. I Berg, A-J. mfl. (red.): *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet*. Trondheim: Tapir Akademisk.
- Andenæs, E. (2011): «Språkopplæring på arbeidsplassen». I: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Godt norsk? – om språk og integrering*.
- Andreassen, R. (2013): *Fra det kjente til det ukjente: en studie av tilpasset opplæring for voksne minoriteter med liten skolebakgrunn*. [Masteroppgave]. Hamar: Høgskolen i Hedmark.
- Andrews, T., C. Anvik og M. Solstad (2014): *Mens de venter. Hverdagsliv i asylmottak*. NF-rapport nr. 1/2014.
- Askeland, O. (2014): *Literacy og integrering: språkopplæring for minoritetsspråklege voksne med liten skolebakgrunn i lys av kritisk pedagogikk* [Masteroppgave]. Bergen: NLA Høgskolen.
- Bakkeli, V. og Jensen, R.S. (2015) *Samordnet bosetting av flyktninger Perspektiver fra IMDi, Husbanken og kommunene Fafo-rapport 2015:08*.
- Berg, B. og Sveaass, N. mfl. (2005): «Det hainnle om å leve...» Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak. Trondheim, SINTEF Teknologiledelse IFIM.
- Berg, L. (2015): Voksenlæreres kompetanse og kompetansebehov. Vox.
- Birkeland, P., Fodstad, M. og Larsen, K.L. (2015): Undersøkelse av organisering av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Vox.
- Boelens, Luuk, og G. de Roo (2014): «Planning of undefined becoming: First encounters of planners beyond the plan.» *Planning Theory*. S.1–26.
- Bredal A. og Orupabo J. (2014) «Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere» *ISF Rapport 2014:04*.
- Brekke, J. (2004): While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden. Report (2004:010) Oslo: Institutt for samfunnsforskning.



- Brunvatne, R. (2006): *Flyktninger og asylsøkere i helsetjenesten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Carlsen, C. (2003): *Guarding the guardians: rating scale and rater training effects on reliability and validity of scores of an oral test of Norwegian as a second language*. Bergen: Nordisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Djuve, A.B. (2011): *Erfaringer med Krafttak for norskopplæring. Krafttak for Norskopplæring – sluttrapport*. Fafo-notat 2011: 25.
- Djuve, A.B. og Dæhlen, M. (2010): *Frafall fra norskopplæring i Oslo kommune – en analyse basert på SITS. Krafttak for norskopplæring – delrapport 1*. Fafo-notat 2010:09.
- Djuve, A.B., Hagelund, A. & Kavli, H.C. (2011): *Kvinner i kvalifisering, introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02.
- Djuve, A.B. og Kavli, H.C. (2015): *Ti års erfaringer En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*, Fafo-rapport 2015:56.
- Djuve, A.B., Pettersen, H.C. (1997): *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo rap. 1997 nr 234.
- Discler, R. (2011): «Norske arbeidsgivere stiller høye norskkrav». I: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Integreringskart 2010. Godt norsk? – om språk og inkludering*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Drangslund, K.A.K., Ellingsen, W., Hidle, K. og Karlsen, M.-A. (2010): *Asylmottak og lokalsamfunn*. FoU-rapport nr. 1/2010. Kristiansand: Agderforskning.
- Drangslund, K. og Fuglseth, B. (2009): *Asylmottak og nærmiljø*. BYØK-rapport 01/09. Senter for byøkologi.
- Einarsen, K.J.(2013): «Språket, første skritt mot integrering» i *Samfunnsspeilet* 5/2013.
- Engebrigtsen, A. I (2011) Ali's disappearance: The tension of moving and dwelling in the Norwegian welfare society. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37 (2): p. 297–313.
- Fimreite mfl. (2007) Når sektorbandene slites. Utfordringer for den norske velferdsmodellen. *Tidsskrift forsamfunnsforskning*. Nr. 2. 2007.
- Fosse, R. & Dersyd, A.K. (2007): *Torturerte flyktninger i Norge: En estimering av forekomst*. Forskning og kunnskapsutvikling – RVTS.

- Fuglestad, Å.B. og Milde, A.M. (2013) Hvordan bruker voksne innvandrere et psykologisk lavterskeltilbud? En kort evaluering. Tidsskrift for Norsk psykologforening. – Vol. 50, nr. 2 (2013): S. 108–111.
- Gregersen, K. og Sletten, I.R. (2015): Arbeidsretting av opplæringen. Vox.
- Guribye, E. & Hidle, K. (2013): Læreres hjelperroller i voksenopplæringen. En pilotstudie fra Arendal voksenopplæring. FoU rapport nr. 5/2013. Agderforskning.
- Hagem, B. (2011): *Voksne minoritetsspråklige: lesing og skriving i et langt livsløp*. [Masteroppgave]. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Hellevik, O. (1991) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap (5. utgave)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- IMDI (2016): Få bosettingsklare flyktninger ved starten av året – mange å bosette mot slutten av året. Informasjon til kommunene om bosettingsbehovet. 18. mars 2016. <http://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/fa-bosettingsklare-flyktninger/>
- Isaksen, U.S. (2013): «Litterasitetsutvikling i en tospråklig kontekst»: hvordan opplever minoritetsspråklige voksne deltakere i norskopplæringen å kunne bruke morsmålet når de skal lære å lese og skrive? [Masteroppgave]. Hamar: Høgskolen i Hedmark.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015): Høringsnotat – endringer i utlendingslovgivningen (Innstramninger II).
- Karlsen, M.-A., (2015): Precarious inclusion: Irregular migration, practices of care, and state b/ordering in Norway. PhD. Universitetet i Bergen.
- Karlsen, M.-A., Drangslund, K.A.K. og Hidle, K. (2014): 'The conditions for hospitality in the Norwegian asylum reception system'. I Overland G., Guribye, E. og Lie, B. (red.): *Nordic Work with Traumatized Refugees: Do We Really Care*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007): *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34.
- Kjelsaas, L. (2011): *Om å snakke samme språk: en studie av ansattes synspunkter på frafall fra norskopplæring blant voksne innvandrere* [Masteroppgave]. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Kjærre, H.A. (2015) Kontrollvelferd i det norske mottakssystemet: Mottakstilværelsen og livet utenfor. I Bendixsen, S.K., Jacobsen, C.M. & Søvig, K.H. (red.) *Eksepsjonell velferd? Irregulære migranter i det norske velferdssamfunnet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, p. 201–220.

- Knudsen, J.C. (1995) When trust is on trial: negotiating refugee narratives. I Daniel, E.V. og Knudsen, J.C. (red.) *Mistrusting refugees*. Berkley: University of California Press., p. 13–35.
- Lauritsen, K. og B. Berg (1999): Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak. Trondheim, SINTEF Teknologiledelse IFIM.
- Lindsjørn, K. (2012): *Voksne analfabeter i norskopplæring: språklæring og rammebetingelser* [Masteroppgave]. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Meld. St. 6 (2012–2013): (2012). En helhetlig integreringspolitikk: 2012–2013. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Meld st. 16, (2015–2016) Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring. Kunnskapsdepartementet.
- Monsen, M. (2016) «Andrespråksdidaktisk forskning på voksenopplæring i Norge: En oversikt fra 1985 til i dag.» *NOA-Norsk som andrespråk* 31.1–2.
- NOU 2011/10 «I velferdsstatens venterom» Justis- og politidepartementet 2011.
- NOU 2011:14. «Bedre integrering — Mål, strategier, tiltak» Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2011:7. «Velferd og migrasjon — Den norske modellens framtid» Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Olwig, K.F. (2011): 'Integration': Migrants and Refugees between Scandinavian Welfare Societies and Family Relations. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37 (2): p. 179–196.
- Prop. 1 S Tillegg 1. Endring av Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 og Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016 (økt antall asylankomster). S. 11
- Prop. 144 L (2014–2015): Endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap). Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. punkt 4.3
- Rambøll (2011): *Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere*.
- Rambøll (2009): *Analyse av gjennomstrømming og resultater i norskopplæringen for innvandrere*.
- Rambøll (2007): *Evalueringsrapport til tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementering av rett/og eller plikt til slik norskopplæring*.
- Rundskriv 02/2016 *Tilskudd for flyktninger med funksjonshemninger og/eller atferdsvansker*.

- Rundskriv Q-20/2015. *Rundskriv til introduksjonsloven.*
- Rundskriv: 4/2016. *Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og norskopplæring for asylsøkere i mottak.*
- Rundskriv A-20/2007 *Gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere i mottak.*
- RS 2008-035V1. *Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2016.*
- RS 2011-011 «*Krav til arbeid med barn og unge i statlige mottak*».
- Skaaland, A.H.B. (2010): I gråsonen mellom skole og helse. [Masteroppgave]. Universitetet i Agder.
- Skutlaberg, L.S., Drangslund, K.A.K. og Høgestøl, A. (2014): *Evaluering av introduksjonsordningene i storbyene.* Ideas2evidence-rapport 9:2014.
- TNS Gallup (2011): *Undersøkelse om norskopplæring for asylsøkere.*
- Tveiten, L. (2013): Metodisk veiledning. [Sammenhengen mellom læreplanen i 50 timer samfunnskunnskap og læreplanen i norsk.](#) Vox.
- Valenta, M., og B. Berg (2010): «User involvement and empowerment among asylum seekers in Norwegian reception centres: Brukermedvirkning blant beboere i norske asylmottak.» *European Journal of Social Work* 13.4 (2010): 483–501.
- Varvin, S. (2014) Eksil i fremmedfryktens og traumatiseringens skygge. *Agora*, 31 (01–02): p. 394–405.
- Vedung, E. (2010) Policy instruments: Typologies and Theories. I Bemelmans-Vidéc, M-A. mfl. (red.). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation.* Transaction Publishers.

# Vedlegg A

## Kapittel 3

*Tabell 3.3: Frafallsanalyse sentralitet opplæringscenter*

Sentralitet	Andel i populasjon	Andel i utvalg
0	23,8 %	24,5 %
1	15,1 %	15,1 %
2	19,8 %	16,0 %
3	41,3 %	44,3 %

*Tabell 3.4 Frafallsanalyse kommunestørrelse opplæringscenter*

Kommunestørrelse	Andel i populasjon	Andel i utvalg
Små	24,6 %	25,5 %
Mellomstore	41,3 %	41,5 %
Store	33,1 %	33 %

*Tabell 3.5 Frafallsanalyse sentralitet asylmottak*

Sentralitet	Andel i populasjon	Andel i utvalg
0	28,2 %	32,7 %
1	23,5 %	21,8 %
2	21,2 %	20,0 %
3	27,1 %	25,5 %

*Tabell 3.6 Frafallsanalyse kommunestørrelse asylmottak*

Kommunestørrelse	Andel i populasjon	Andel i utvalg
Små	28,2 %	27,3 %
Mellomstore	48,2 %	54,5 %
Store	23,5 %	18,2 %

*Tabell 3.7 Frafallsanalyse sentralitet vertskommuner*

Sentralitet	Andel populasjon	Andel utvalg
0	28,2 %	19,4 %
1	23,5 %	19,4 %
2	21,2 %	30,6 %
3	27,1 %	30,6 %

*Tabell 3.7 Frafallsanalyse kommunestørrelse vertskommuner*

Kommunestørrelse	Andel i populasjon	Andel i utvalg
Små	28,2 %	19,4 %
Mellomstore	48,2 %	50,0 %
Store	23,5 %	30,6 %

*Tabell 3.9 Frafallsanalyse sentralitet bare bosettingskommuner*

Sentralitet	Andel i populasjon	Andel i utvalg
0	29,7 %	36,4 %
1	7,3 %	8,0 %
2	18,5 %	15,9 %
3	44,4 %	39,8 %

*Tabell 3.10 Frafallsanalyse kommunestørrelse bare bosettingskommuner*

Kommunestørrelse	Andel populasjon	Andel utvalg
Små	45,9 %	52,3 %
Mellomstore	40,2 %	35,2 %
Store	13,9 %	12,5 %

## Kapittel 4

*Tabell 4.1: Andel opplæringsentre som tilbyr egne grupper og/eller kurs, fordelt på kommunestørrelse. N=74.*

	Små	Mellomstore	Store	Totalt
Tilbyr	26,7 %	43,2 %	68,2 %	47,3 %
Tilbyr ikke	73,3 %	56,8 %	31,8 %	52,7 %
N=74	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100 %

*Tabell 4.2: Differensiering av opplæringen, fordelt på kommunestørrelse. Opplæringsentre. N=74.*

	Små	Mellomstore	Store
Deltakerne er delt inn i spor	18 %	57 %	68 %
Deltakerne er delt inn etter nivå (A1–B1)	82 %	86 %	73 %
Deltakerne får tilbud om alfabetiseringsgrupper	46 %	83 %	64 %
Deltakerne får tilbud om morsmålsstøtte	9 %	23 %	5 %
N=74			

*Tabell 4.3: Andel lærere med fullført lærerutdanning fra høgskole eller universitet, fordelt på kommunestørrelse. N=64.*

	Små	Mellomstore	Store	Total
Ingen		2,9 %		1,6 %
26 – 50 %	20,0 %	2,9 %		4,7 %
51 – 75 %	20,0 %	5,9 %		6,3 %
Mer enn 75 %	60,0 %	88,2 %	100,0 %	87,5 %
N= 64	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

*Tabell 4.4: Andel lærere med norsk som andrespråk, fordelt på kommunestørrelse. N=59.*

	Små	Mellomstore	Store	Total
Ingen	37,5 %	3,1 %		6,8 %
Mindre enn 25 %	62,5 %	31,3 %	10,5 %	28,8 %
26 – 50 %		34,4 %	26,3 %	27,1 %
51 – 75 %		18,8 %	21,1 %	16,9 %
Mer enn 75 %		12,5 %	42,1 %	20,3 %
N=59	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

*Tabell 4.5: Andel lærere med grunnleggende lese- og skriveopplæring, fordelt på kommunestørrelse. N=58.*

	Små	Mellomstore	Store	Total
Ingen		9,7 %	11,1 %	8,6 %
Mindre enn 25 %	44,4 %	38,7 %	27,8 %	36,2 %
26 – 50 %	33,3 %	25,8 %	27,8 %	27,6 %
51 – 75 %	11,1 %	9,7 %	16,7 %	12,1 %
Mer enn 75 %	11,1 %	16,1 %	16,7 %	15,5 %
N=58	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

*Tabell 4.6: Andel lærere med voksenpedagogikk, fordelt på kommunestørrelse. N=54.*

	Små	Mellomstore	Store	Total
Ingen	50,0 %	37,9 %	23,5 %	35,2 %
Mindre enn 25 %	12,5 %	31,0 %	29,4 %	27,8 %
26 – 50 %	25,0 %	13,8 %	11,8 %	14,8 %
51 – 75 %		10,3 %	29,4 %	14,8 %
Mer enn 75 %	12,5 %	6,9 %	5,9 %	7,4 %
N=54	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %



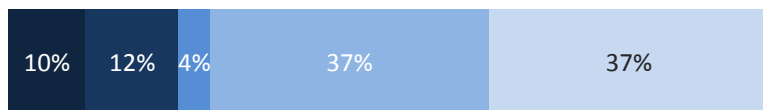
Tabell 4.7: Antall timer per uke, fordelt på kommunestørrelse

	Små	Mellomstore	Store	Totalt
1–5 timer	10,0 %	2,9 %		3,0 %
6–10 timer	80,0 %	37,1 %	52,4 %	48,5 %
11–15 timer	10,0 %	25,7 %	23,8 %	22,7 %
16–20 timer		17,1 %	23,8 %	16,7 %
Mer enn 20 timer		17,1 %		9,1 %
N= 66	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Tabell 4.8: Antall timer per uke, fordelt på kommunestørrelse (dikotom variabel)

	Små	Mellomstore	Store	Total
Under 10 timer	90,0 %	40,0 %	52,4 %	51,5 %
Over 10 timer	10,0 %	60,0 %	47,6 %	48,5 %
N=66	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Asylsøkerne kommer raskt nok i gang med opplæringen til at de får mulighet til å gjennomføre opplæringen før det treffes endelig vedtak i asylsaken



■ Helt uenig ■ Litt uenig ■ Verken uenig eller enig ■ Litt enig ■ Helt enig

Figur 4.7: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om norskopplæringen til asylsøkere som bor på mottaket? Asylmottak. N=49.

## Kapittel 5

*Tabell 5.2: Andel som oppgir at asylsøkere og beboere på mottak med rett og plikt til opplæring får opplæring sammen i egne grupper vs. Andel som oppgir at beboere med rett og plikt får samme opplæringstilbud som andre deltakere med rett og plikt.*

	Asylsøkere og beboere på mottak med rett og plikt til opplæring får ikke opplæring sammen i egne grupper	Asylsøkere og beboere på mottak med rett og plikt til opplæring får opplæring sammen i egne grupper
Målgruppen får samme opplæringstilbud (innhold og intensitet) som andre deltakere med rett og plikt	79 %	56 %
Målgruppen får et noe annet opplæringstilbud (innhold og intensitet) enn andre deltakere med rett og plikt	21 %	44 %
N	38	18

*Tabell 5.3: Med utgangspunkt i kommunens egne erfaringer som bosetningskommune: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Fordelt på kommunetype. N=70–71 (bosetningskommuner). N=24–25 (bosetnings- og vertskommuner).*

	Opplæringen som personer med rett og plikt har fått før bosetting, er av tilfredsstillende kvalitet	Kvaliteten og intensiteten på opplæringen som personer med rett og plikt mottar før bosetting, varierer fra vertskommune til vertskommune	Informasjonsutvekslingen mellom vertskommune og bosetningskommune fungerer tilfredsstillende	Den individuelle planen som deltakerne har fått utarbeidet i vertskommunen, fungerer som et godt verktøy for å sikre kontinuitet i opplæringen	Det er godt samsvar mellom den pliktige opplæringen personer har fått i mottak og disponert andel av per capita tilskuddet.
Bosetningskommune	2,44	4,01	2,50	2,59	2,19
Bosetnings- og vertskommune	3,00	4,40	2,58	2,79	2,75
Total	2,58	4,12	2,52	2,64	2,33

## Kapittel 6

*Tabell 6.1: Estimert fraværsprosent, fordelt på antall timer i uken.*

	Under 10 timer <sup>65</sup>	Over 10 timer <sup>66</sup>	Totalt
Under 10 %	17,60 %	53,30 %	34,40 %
Over 10 %	82,4 %	46,70 %	65,60 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

*Tabell 6.2: Vurdering av transportutgifter som en av fire faktorer som har størst betydning for manglende deltakelse blant asylsøkere, fordelt på avstand til asylmottak. Asylmottak. N=50*

	Mer enn 6 kilometer	Mindre enn 6 kilometer	Total
Har ikke betydning	94,1 %	78,8 %	84,0 %
Har betydning	5,9 %	21,2 %	16,0 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %

*Tabell 6.3: Estimert andel som deltar i opplæringen, fordelt på avstand til asylmottak. Asylmottak. N=50*

Andel som deltar	Mer enn 6 kilometer	Mindre enn 6 kilometer	Total
26 – 50 %	5,9 %	18,2 %	14,0 %
Mer enn 50 %	94,1 %	81,8 %	86,0 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %

<sup>65</sup> Omfatter svaralternativene 1-5 timer og 6-10 timer

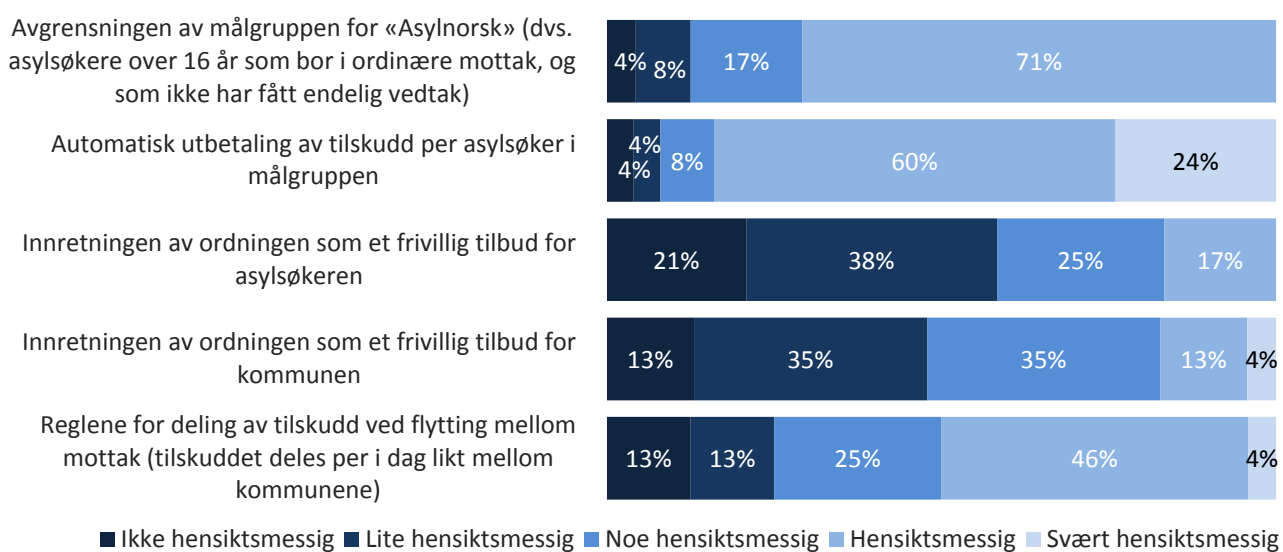
<sup>66</sup> Omfatter svaralternativene 11-15 timer, 16-20 timer og mer enn 20 timer

## Kapittel 7

Tabell 7.2 Går norsktilskuddene i sin helhet til enheten som tilbyr opplæring i norsk og samfunnskunnskap?

	Ja	Nei
Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven	81,5	18,5
Tilskudd til norskopplæring for asylsøkere i mottak	88,9	11,1

n=27



Figur 7.2: Hvor hensiktsmessig er etter din vurdering følgende sider ved tilskuddsordningen for norskopplæring for asylsøkere. Kommuneledelse. N=23–25.

## Kapittel 8

*Tabell 8.1: Vurdering av utfordringer gitt økt antall asylsøkere og beboere i mottak som venter på bosetting, fordelt på kommunestørrelse. Kommuneledelse. N=25. Gjennomsnittsverdi på skala fra 1–5, der 1=Svært liten grad og 5=Svært stor grad.*

	Tilgang på kvalifisert lærerpersonell	Tilgang på egnede lokaler	Økonomiske rammer ved opplærings-senteret	Administrativ kapasitet knyttet til å ta imot søknader, fatte vedtak, informasjonsarbeid og andre oppgaver
Små	4,20	3,00	2,80	3,20
Mellomstore	3,64	3,91	3,45	3,36
Store	3,67	4,44	4,33	4,11
Total	3,76	3,92	3,64	3,60

*Tabell 8.2: Vurdering av utfordringer gitt økt antall asylsøkere og beboere i mottak som venter på bosetting, fordelt på sentralitet. Kommuneledelse. N=25. Gjennomsnittsverdi på skala fra 1–5, der 1=Svært liten grad og 5=Svært stor grad.*

	Tilgang på kvalifisert lærerpersonell	Tilgang på egnede lokaler	Økonomiske rammer ved opplærings-senteret	Administrativ kapasitet knyttet til å ta imot søknader, fatte vedtak, informasjonsarbeid og andre oppgaver
0	4,33	4,00	3,17	3,17
1	3,60	4,00	3,80	3,80
2	3,43	3,57	3,57	3,57
3	3,71	4,14	4,00	3,86
Total	3,76	3,92	3,64	3,60

Tabell 8.3: Hvilke konsekvenser for norskopplæringstilbudet til beboere på asylmottak ser du for deg kan være aktuelle ved en økning av antall asylsøkere og personer på mottak som venter på bosetting? Fordelt på kommunestørrelse. Opplæringssentre. N=64. (Asylnorsk).

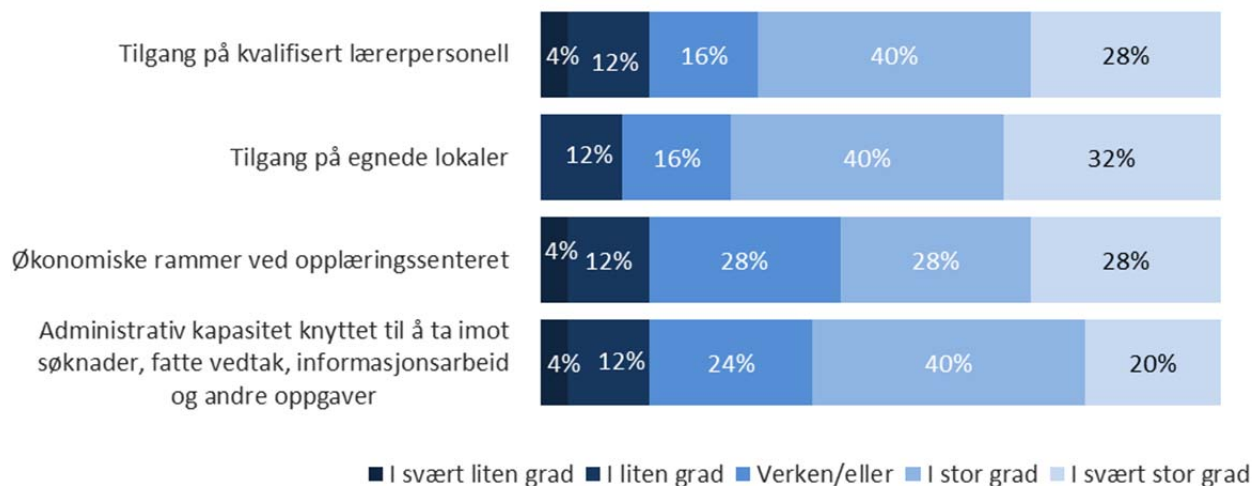
	Små	Mellom- store	Store
Utvide opplæringstilbudet	40 %	56 %	55 %
Avvikle opplæringstilbudet	0 %	3 %	9 %
Seinere oppstart av opplæringstilbudet	40 %	38 %	27 %
Redusere intensiteten i opplæringstilbudet	30 %	41 %	27 %
Økt bruk av selvstudium	10 %	13 %	5 %
Tilby kombinasjon av nettbasert opplæring og opplæring i klasserom	10 %	16 %	27 %
Økt gruppestørrelse	50 %	59 %	50 %
Sette inn annet personell enn yrkesaktive lærere i opplæringen (eksempelvis pensjonister, lærerstudenter, flyktninger)	50 %	50 %	27 %
Tilby opplæring på kveldstid og/eller helg	60 %	63 %	68 %
N=64	N=10	N=32	N=22

*Tabell 8.4: Hvilke konsekvenser for norskopplæringstilbudet til beboere på asylmottak ser du for deg kan være aktuelle ved en økning av antall asylsøkere og personer på mottak som venter på bosetting? Fordelt på kommunestørrelse. Opplæringssentre. N=75. (Rett og plikt).*

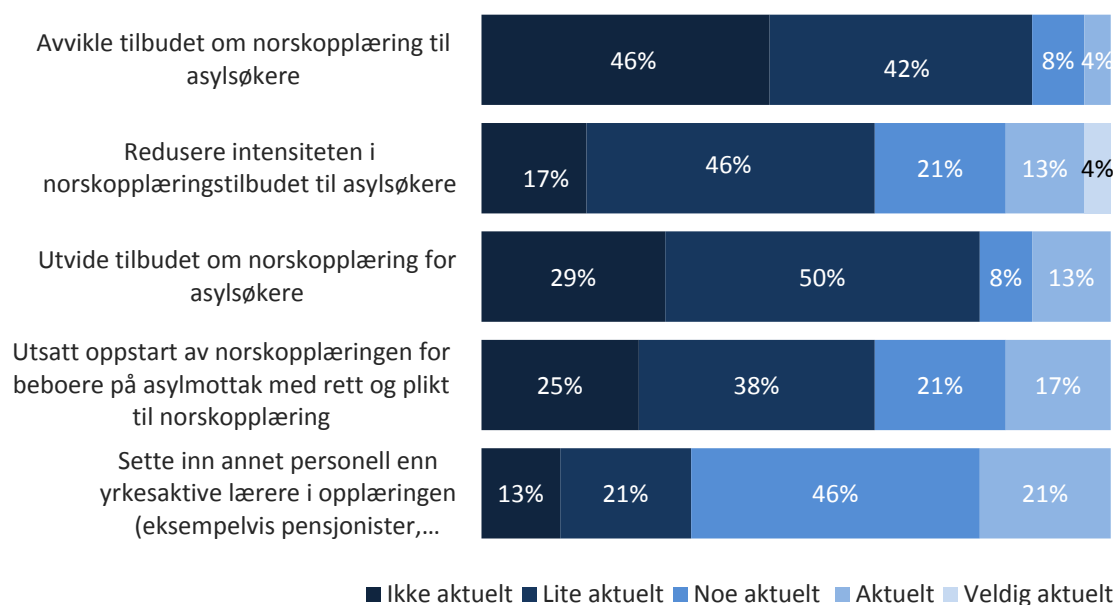
	Små	Mellom- store	Store
Utvide opplæringstilbudet	33 %	56 %	65 %
Avvikle opplæringstilbudet	0 %	0 %	0 %
Seinere oppstart av opplæringstilbudet	22 %	21 %	22 %
Redusere intensiteten i opplæringstilbudet	6 %	24 %	17 %
Økt bruk av selvstudium	6 %	12 %	9 %
Tilby kombinasjon av nettbasert opplæring og opplæring i klasserom	17 %	27 %	44 %
Økt gruppestørrelse	44 %	38 %	44 %
Sette inn annet personell enn yrkesaktive lærere i opplæringen (eksempelvis pensjonister, lærerstudenter, flyktninger)	33 %	27 %	13 %
Tilby opplæring på kveldstid og/eller helg	39 %	41 %	48 %
N=75	N=18	N=34	N=23

*Tabell 8.6: Tilbyr frivillige aktører aktiviteter knyttet til språkopplæring og språktrening til beboere på mottaket? Fordelt på sentralitet. Asylmottak. N=50*

	0	1	2	3	Totalt
Ja	62,5 %	63,6 %	66,7 %	92,9 %	72,0 %
Nei	37,5 %	36,4 %	33,3 %	7,1 %	28,0 %
Totalt	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %



Figur 8.2: I hvilken grad vil følgende faktorer kunne utgjøre en utfordring med tanke på opprettholde og videreutvikle opplæringstilbudet for målgruppene gitt økt antall asylsøkere og beboere i mottak som venter på bosetting? Kommuneledelse. N=25.



Figur 8.3: Som en konsekvens av økt antall asylsøkere og beboere i asylmottak som venter på bosetting, hvor aktuelt vil det være å iverksette følgende tiltak? Kommuneledelse. N=24.