

Forvaltningsrevisjon

Sandnes kommune, 2023



INNHold

Oppdraget.....	3
Sammendrag	4
Kommunedirektørens kommentar	9
1 Fakta og vurderinger	10
1.1 Innledning	10
1.2 Organisering av det kommunale språkopplæringstilbudet.....	11
1.3 Språkopplæringstilbudet til ulike innvandrergupper..	14
1.4 Individuell tilpasning av norsk- og grunnskoleopplæring	18
1.5 Individuell tilpasning av introduksjonsprogrammet....	25
1.6 Resultater norsk- og grunnskoleopplæring.....	37
Vedlegg	47

OPPDRAGET

<p>Bestilling:</p> <p>Kontrollutvalget i Sandnes kommune bestilte 10.06.2022 en forvaltningsrevisjon om språkopplæring for innvandrere.</p>	<p>Problemstillinger:</p> <ul style="list-style-type: none">• I hvilken grad lykkes kommunen med sin språkopplæring til innvandrere?• I hvilken grad gjøres individuelle tilpasninger i språkopplæringen?• I hvilken grad lærer flyktningene seg norsk i løpet av introduksjonsprogrammet?• Hvordan jobber Sandnes kommune med språkopplæring til ulike innvandrergupper, som arbeidsinnvandrere, flyktninger og familiegjenforente?
<p>Formål:</p> <p>Formålet med prosjektet har vært å se i hvilken grad kommunen lykkes med språkopplæringen til ulike innvandrergupper, med særskilt fokus på personer med flyktningbakgrunn.</p>	

Prosjektleder for denne rapporten har vært forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen. Rapporten er gjennomgått og kvalitetssikret av senior forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg.

SAMMENDRAG

Oppdraget

Formålet med prosjektet har vært å se på i hvilken grad kommunen lykkes med språkopplæringen til ulike innvandrergupper, med særskilt fokus på personer med flyktningbakgrunn.

Hovedfunn/ konklusjoner:

- Norskprøve-resultatene for elevene ved Sandnes læringscenter som omfatter alle innvandrergupper, ligger over snittet i Rogaland og landet. Dette gjelder både på skriftlig og muntlig.
- Norskprøve-resultatene for deltakerne i kommunens introduksjonsprogram, ligger rett under resultatene for elevmassen som helhet ved Sandnes læringscenter¹. Dette må sies å være bra, tatt i betraktning at disse ofte har lite utdanning fra før.
- Gjennom individuelt tilpasset opplæringsløp, både med hensyn til progresjons- og kompetansenivå, oppfyller kommunen kravet om tilpasset norsk- og grunnskoleopplæring.
- Brukertilfredsheten er høy blant elevene og deltakerne i kommunens introduksjonsprogram, og brukerstemmen kommer tydelig til uttrykk i de individuelle planene for opplæringen.

Tilpasset opplæring

Både introduksjonsloven, integreringsloven og opplæringsloven stiller krav om individuell tilpasning av opplæringen. Gjennom jevnlig testing sørger Sandnes læringscenter for at hver enkelt elev får et individuelt tilpasset opplæringsløp, både med hensyn til progresjons- og kompetansenivå. I grunnskoleopplæringen er hvert av fagene delt inn etter nivå, nærmere bestemt moduler. Modulene har ulikt innhold avhengig av progresjon, og den enkelte deltaker får mulighet til å følge ulike moduler i ulike fag, noe som sikrer en fleksibel og individuelt tilpasset opplæring.

¹ Introduksjonsprogrammet er et opplæringsprogram spesielt rettet mot innvandrere med flyktningbakgrunn.

Tilpasset opplæring sikres også gjennom bruk av ulike læringsstrategier, arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter og læremidler, og den enkelte elev får tilbakemeldinger på hva han eller hun kan gjøre for å nå neste mål i opplæringen.

For å gjøre det enklere å kombinere norskopplæring med ordinært arbeid, tilbyr læringscenteret opplæring både på dag- og kveldstid, foruten nettkurs. Og i samarbeid med interne og eksterne instanser tilbyr Sandnes læringscenter norskopplæring i kombinasjon med praktisk arbeidstrening. Etter vår vurdering oppfyller kommunen kravet om tilpasset norsk- og grunnskoleopplæring.

Individuell tilpasning av introduksjonsprogrammet

Kommuner som takker ja til å ta imot flyktninger, samt personer som får opphold på humanitært grunnlag, skal etter introduksjonsloven tilbys et helårlig introduksjonsprogram på fulltid. Programmet skal gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og mulighet til å kunne delta i arbeid eller utdanning. Norsk- eller grunnskoleopplæring er en sentral del av introduksjonsprogrammet, samtidig som programmets arbeidsforbedende og integreringsfremmende innhold kan sies å gi denne innvandrerguppen ekstra drahjelp i arbeidet med å lære seg norsk.

Så langt har Sandnes kommune oppfylt kravet om oppstart i introduksjonsprogrammet senest tre måneder etter ankomst. Gjennom et samarbeid mellom Flyktingenheten, Sandnes læringscenter og frivillige organisasjoner, sørger kommunen for å oppfylle kravet om et program på fulltid, som også er helårlig.

Vår gjennomgang av et knippe tilfeldig utvalgte individuelle planer for opplæringen, avdekker at kommunen oppfyller kravene lovverket stiller til individuell tilpasning. Den individuelle planen for opplæringen er på plass kort tid etter oppstart, og sørger for at hver enkelt deltaker får staket ut noen sentrale mål for opplæringsløpet. Hva som er målet for opplæringen vil ha betydning både for innhold og lengde på programmet, og i planene vi har gjennomgått ser vi at programmets innhold er tilpasset målet for opplæringen. Vår gjennomgang viser at den enkelte deltaker får et opplæringsløp tilpasset tidligere kompetanse, og som er tilpasset den enkeltes plan for valg av utdanning og yrke.

Som et av få voksenopplæringscentre i Norge velger Sandnes læringscenter å gjennomføre elevundersøkelsen hvert år. I denne landsomfattende undersøkelsen som omfatter alle grunnskoleelever i Norge kommer læringscenteret godt ut sammenlignet med landssnittet i 2022. På indikatorene som omhandler tilpasset opplæring ligger resultatene i Sandnes på eller over landssnittet. De ansatte ved læringscenteret fremhever læringscenterets deltakelse i det nasjonale

prosjektet Forberedende voksenopplæring, som åpner for stor grad av individuell tilpasning av progresjon og vanskelighetsgrad, som et viktig bidrag til de gode resultatene.

I både 2020 og -21 har Sandnes kommune deltatt i Integrerings- og mangfolddirektoratets sin brukerundersøkelse blant deltakere i kommunens introduksjonsprogram². Dette er en undersøkelse som omhandler tema som trivsel, nytte og motivasjon. Blant indikatorene som kan relateres til tilpasset opplæring ligger Sandnes på eller over landssnittet på samtlige. Unntaket er kun spørsmålet om støtte fra deltakerens programrådgiver i Flyktningsenheten, men her er forskjellen til landssnittet ikke stor. Sammenlignet med resultatene for 2020, ser vi en positiv utvikling for denne indikatoren. Samlet sett kommer Sandnes kommune godt ut av brukerundersøkelsene.

I henhold til lovkrav og interne rutiner skal den individuelle planen/ integreringsplanen tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, nærmere bestemt minst to ganger i året. Dette kravet er oppfylt for samtlige planer vi har undersøkt.

Ved behov for norskopplæring etter fullført introduksjonsprogram

Målet for introduksjonsprogrammet er overgang til utdanning eller arbeid og at deltakerne skal bli økonomisk selvstendige. Dersom vedkommende ikke selv makter å få til en overgang til utdanning eller arbeid, blir vedkommende overført til NAV.

I overføringsmøtet mellom Flyktningsenheten og NAV som finner sted én til tre måneder før deltakeren fullfører introduksjonsprogrammet, gjennomgås opplysninger om deltakeren og planene videre. I forkant av møtet har Flyktningsenheten utarbeidet et overføringsnotat, som omhandler blant annet deltakerens progresjon i norskopplæringen og hvilket nivå vedkommende har oppnådd ved avslutning av introduksjonsprogrammet.

I henhold til regelverket, nærmere bestemt introduksjonsloven og integreringsloven, er det et krav at alle skal avlegge minst én norskprøve i løpet av introduksjonsprogrammet. Sandnes kommune dekker kostnadene med én norskprøve i løpet av introduksjonsprogrammet, og i praksis velger mange å avlegge denne prøven i forbindelse med søknad om fornyet oppholdstillatelse. Dette medfører at tidspunktet for når norskprøven er avlagt vil variere, og ikke nødvendigvis er sammenfallende med tidspunktet for avslutning av introduksjonsprogrammet.

² I 2022 valgte Sandnes i likhet med flere andre kommuner å ikke bli med grunnet stor arbeidsmengde som følge av et høyt antall flyktninger fra Ukraina.

I intervju påpeker både NAV og Flyktningsenheten at dagens praksis må sies å være tilstrekkelig for å kunne vurdere språknivået vedkommende har tilegnet seg ved avslutning av programmet³. Dersom norskprøven i overgangen er avlagt av eldre dato, vil NAV i så tilfelle sørge for at en ny norskprøve blir avlagt, og eventuelt dekke kostnadene forbundet med denne.

Resultater norsk- og grunnskoleopplæring

Mens introduksjonsloven begrenser retten/plikten til norskopplæring til et visst antall timer og år, stiller integreringsloven krav om at vedkommende skal nå et bestemt mål i norsk. Hva som skal være målsettingen for norskopplæringen, vil være avhengig av skole- og utdanningsbakgrunn.

De siste årene har elevene ved Sandnes læringscenter ligget over snittet i Rogaland og landet både i norsk skriftlig og muntlig. I tillegg har utviklingen i Sandnes gått i retning av stadig bedre resultater. Etter vår vurdering viser dette at kommunen langt på vei lykkes med norskopplæringen. Generelt er resultatene bedre på muntlig enn på skriftlig. Dette gjelder både i Sandnes, i Rogaland og landet som helhet.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har vi foretatt en manuell opptelling av karakterresultatene blant elever som har vært deltakere i introduksjonsprogrammet. Resultatene viser at elevene ligger like under resultatene for elevmassen som helhet ved Sandnes læringscenter. Tatt i betraktning at dette er elever som ofte har lite skolegang fra hjemlandet, er dette gode resultater⁴.

Kommunens integrerings- og inkluderingsplan

Sandnes kommune har utarbeidet en egen plan for integrering og inkludering, «Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-22». Her blir det presisert at planens handlingsdel med tiltak, resultatoppfølging og innsatsområder skal synliggjøres for politikerne med en årlig melding til bystyret. Videre blir det presisert at selve planen skal revideres hvert fjerde år, mens handlingsdelen skal evalueres og justeres hvert andre år.

Fra kommunen får vi opplyst at inkluderings- og integreringsplanen ikke er fulgt opp i planperioden som vedtatt. Årlige meldinger til bystyret er ikke utarbeidet, planen er ikke revidert

³ For mer informasjon om selve skalaen, se rapportens vedlegg.

⁴ Utdanningsbakgrunn vil ha betydning både for introduksjonsprogrammets innhold og lengde. Vi har ikke foretatt en gjennomgang av akkurat disse deltakerne, men en manuell opptelling blant deltakerne i introduksjonsprogrammet høsten 2022 viser at andelen analfabeter utgjør 6 prosent, mens andelen som ikke har fullført grunnskole utgjør 31 prosent. Om lag 1/3 har altså lite eller ingen skolegang fra før. Vi får opplyst at deltakerne i introduksjonsprogrammet ofte har lite skolegang fra før.

midtveis i planperioden, og handlingsdelen er ikke evaluert eller justert hvert 2. år. Den eksisterende planen som har planperiode 2015-22 vil være gjeldende inntil ny plan er utarbeidet og vedtatt. Kommunen opplyser at arbeidet med å utarbeide en ny inkluderings- og integreringsplan vil bli startet opp i 2023.

Våre anbefalinger:

- Vi anbefaler Sandnes kommune å følge opp sin egen plan for inkludering og integrering i tråd med politisk vedtak.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Rapporten gir en grundig og bred gjennomgang av kommunens arbeid med språkopplæring for innvandrere. Prosjektet har særlig undersøkt i hvilken grad kommunen lykkes med språkopplæring til ulike innvandrergupper, med særskilt fokus på personer med flyktningbakgrunn. Revisjonen viser at kommunen fyller lovkravene knyttet til opplæring og individuell tilpasning. Resultatene for norsksprøver er gode, og brukertilfredsheten er høy.

Revisjonen avdekker få svakheter i de delområdene som det er rettet søkelyset mot og revisjonen har gitt en anbefaling:

- Vi anbefaler Sandnes kommune å følge opp sin egen plan for inkludering og integrering i tråd med politisk vedtak.

Plan for integrering og inkludering ble vedtatt i 2015 etter en grundig og bred planprosess. Våren 2017 fikk politikerne en fyldig statusrapport. Planen skulle vært revidert i 2019/2020.

Planen er dessverre ikke fulgt opp med statusrapporter og revisjon som vedtatt, utfra prioriterings- og ressurs hensyn. Bakgrunnen er at tjenestene har vært sterkt presset, først gjennom arbeid med et høyt antall flyktninger som kom i forbindelse med krigen i Syria, i 2015-2017. Flyktningeheten og SLS har videre vært gjennom en stor flytteprosess og flyktningeheten har vært i en større omstillings- og omorganiseringsprosess. I 2022 ble bosetting av et rekordhøyt antall flyktninger fra Ukraina prioritert. Ressurser har vært bundet opp i covid-håndtering på overordnet nivå.

I de årlige kommunestyre-sakene som omhandler Integrerings- og mangfolddirektoratets anmodning om bosetting av flyktninger, blir tema knyttet til flyktninger bredt berørt. Likeledes gir årlige resultatvurderinger fra tjenestene et bilde av situasjonen og resultater av arbeidet. Disse behandles i de politiske fagutvalgene. Det er planlagt en grundig revisjon/ ny plan for integrering av innvandrere, med planoppstart i 2023.

1 FAKTA OG VURDERINGER

1.1 INNLEDNING

1.1.1 METODISK TILNÆRMING OG AVGRENSNING

I dette prosjektet har vi sett nærmere på i hvilken grad kommunen lykkes med språkopplæringen til ulike innvandrergupper, med særskilt fokus på personer med flyktningbakgrunn.

Kommuner som takker ja til å ta imot flyktninger, samt personer som får opphold på humanitært grunnlag, skal etter introduksjonsloven tilby et introduksjonsprogram. Programmet skal gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og mulighet til å kunne delta i arbeid eller utdanning. Norsk- eller grunnskoleopplæring er en sentral del av introduksjonsprogrammet, samtidig som programmets arbeidsforbedende og integreringsfremmende innhold kan sies å gi innvandrerguppen ekstra drahjelp i arbeidet med å lære seg norsk. Av denne grunn har vi valgt å ikke bare konsentrere oss om norskopplæringen, men også sett nærmere på hvordan kommunen arbeider for å tilpasse introduksjonsprogrammet til den enkelte deltaker.

Datamaterialet baserer seg på muntlige og skriftlige kilder. I prosjektet har vi triangulert dataene. Det betyr at problemstillingene er belyst gjennom bruk av forskjellige datakilder, som bidrar til å forsterke datagrunnlaget. Eksempelvis er observasjoner i tallmaterialet og det skriftlige materiale testet ut i intervjuer med sentrale personer i kommunens arbeid med norskopplæring. For å få fram brukerstemmen, har vi analysert resultater fra brukerundersøkelser både blant deltakerne i introduksjonsprogrammet og elever ved kommunens voksenopplæring. I tillegg har vi undersøkt i hvilken grad brukerstemmen kommer til uttrykk i et knippe tilfeldig utvalgte planer for opplæringsløpet.

I henhold til mandatet er prosjektet avgrenset til å omfatte kommunens arbeid overfor innvandrere over 18 år. Og med språkopplæring menes først og fremst norskopplæring. Dette betyr at opplæring i morsmål for språklige minoriteter⁵ ikke er omhandlet i rapporten.

1.1.2 KOMMUNENS PLAN FOR INTEGRERING OG INKLUDERING

⁵ Her er hovedformålet å styrke elevenes læringsmuligheter, og tospråklig fagopplæring, hvor hensikten er å sikre elevenes forståelse av kunnskapsinnholdet i fagene,

Når vi skal se nærmere på i hvilken grad kommunen lykkes med språkopplæringen til ulike innvandrergupper, det nødvendig å se hen til kommunens styringsdokument på området. Sandnes kommune har utarbeidet «Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-22, som fremdeles er gjeldende⁶. Her fremgår at planen skal retningsgivende for kommunens innsats på innvandringsområdet, og planen dekker alle innvandrere fra andre land, uansett innvandringsbakgrunn og alder. Planen skisserer fem fokusområder, hvor språkopplæring inngår som en del av disse⁷.

Innenfor de ulike fokusområdene er det utarbeidet tiltak, der ansvar og tidsperspektiv framgår. I planen heter det at handlingsdelen, som omhandler tiltak, resultatoppfølging og innsatsområder, skal synliggjøres for politikerne med en årlig melding til bystyret. Videre blir det presisert av planen skal revideres hvert fjerde år, mens handlingsdelen skal evalueres og justeres hvert andre år.

Fra kommunen får vi opplyst at denne planen ikke er blitt revidert og evaluert i planperioden som opprinnelig vedtatt. Det er heller ikke utarbeidet årlige meldinger til bystyret, som skal informere om innsatsområder, tiltak og resultater i planperioden. Planen er ikke revidert midtveis i planperioden, og handlingsdelen er ikke evaluert eller justert hvert 2. år.

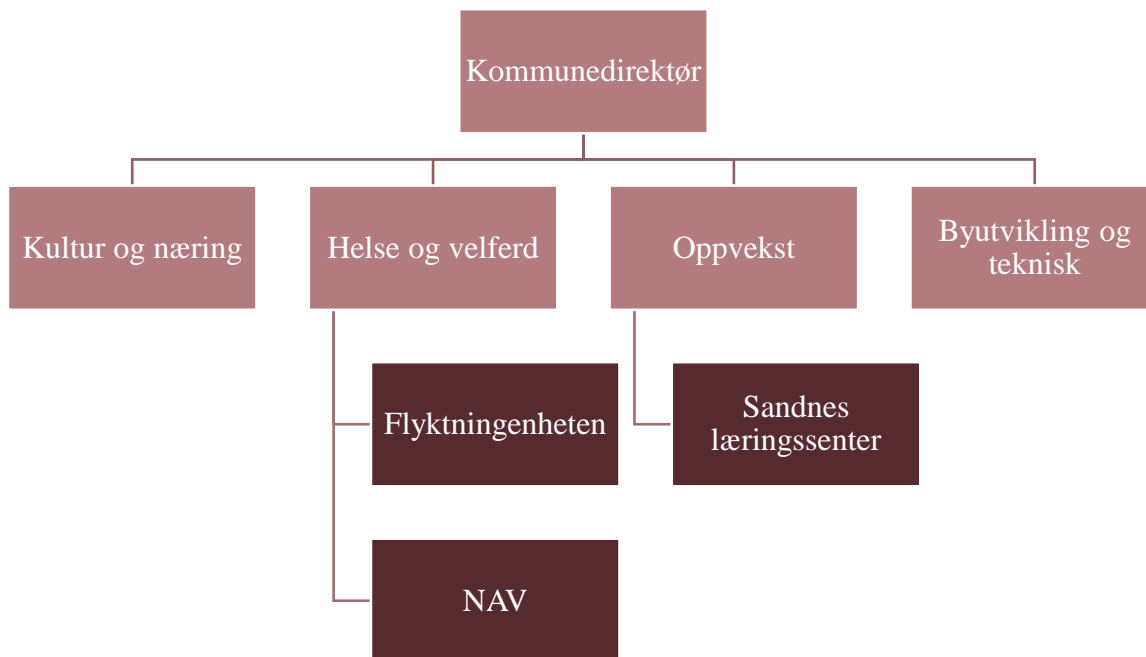
1.2 ORGANISERING AV DET KOMMUNALE SPRÅKOPPLÆRINGSTILBUDET

I arbeidet med å gi språkopplæring til ulike innvandrergupper i Sandnes over 18 år er følgende kommunale instanser særskilt involvert:

⁶ Eksisterende plan som har planperiode 2015-22, vil være gjeldende inntil ny plan er utarbeidet og vedtatt. Fra kommunen får vi opplyst at arbeidet med å utarbeide en ny inkluderings- og integreringsplan vil starte opp i 2023. Et vedlegg til integreringsplanen er for øvrig styringsdokumentet «Kvalitetsplan for språkopplæring for flerspråklige barn, unge og voksne i Sandnes» (2014). I tillegg har kommunen utarbeidet «Kvalitetsplan for et helhetlig utdanningsløp i Sandnes kommune 2020-24», som er en felles overordnet plan for alle skoler og barnehager i kommunen.

⁷ De fem fokusområdene er : 1. Ny i Norge - ny i Sandnes, 2. Språkopplæring, kvalifisering og arbeid, 3. Kultur, fritid og samfunnsdeltakelse med særskilt fokus på barn, 4. Helse hos innvandrere og 5. Kommunen som arbeidsgiver.

Figur 1 – Instanser særskilt involvert i språkopplæring for voksne



(Kilde: Sandnes kommune)

Mens Flyktingenheten og NAV ligger under Helse og velferd, ligger Sandnes læringscenter under Oppvekst. Kommunen samarbeider blant annet med Rogaland fylkeskommune og Universitetet i Stavanger om språkopplæring og utdanningstilbud. Dette er for eksempel undervisningstilbud tilrettelagt for minoritetsspråklige og tilbud om innføringsklasser⁸. Ved arbeidstrening i regi av AKS⁹ har deltakerne mulighet til å kombinere arbeidstreningen med norskopplæring én eller flere dager i uka ved Sandnes læringscenter.

I det følgende vil gi en kort presentasjon av Sandnes læringscenter, Flyktingenheten og NAV Sandnes, som er særskilt involvert i språkopplæringen til innbyggere over 18 år¹⁰.

⁸ For å øke sjansene for å kunne følge ordinær opplæring på videregående nivå, har fylkeskommunen et eget tilbud med særskilt fokus på norskopplæring, som elevene følger før oppstart på ordinær videregående opplæring.

⁹ AKS står for Aktiv kompetansebygging i Sandnes Dette er en egen resultatenhet i Sandnes kommune som tilbyr arbeidstrening til ulike grupper.

¹⁰ Senter for flerspråklige barn og unge i Sandnes har et koordineringsansvar i forhold til opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn og unge, og fungerer som ressurscenter for barnehager og skoler. Siden rapporten omhandler innvandrere over 18 år, vil vi ikke gå nærmere inn på deres tjenestetilbud.

1.2.1 SANDNES LÆRINGSSENTER

Kommunens voksenopplæringstilbud er i hovedsak lagt til Sandnes Læringscenter. Her tilbys norskopplæring, i tillegg til grunnskoleopplæring i fagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag. Foruten elever bosatt i Sandnes, tilbyr læringscenteret grunnskoleopplæring til elever bosatt i Gjesdal kommune. Ved læringscenteret finner vi en rekke ulike opplæringstilbud, som i hovedsak er:

- Alfabetiseringsklasser (klasser for analfabeter)
- Grunnskoleopplæring
- Norskopplæring på dagtid, kveldstid, på nett og på ulike faglige nivå.
- Ulike tilbud til deltagere i kommunens introduksjonsprogram. Dette er tilbud som grunnskole og ordinær norskopplæring, i tillegg til andre kvalifiseringstiltak.
- Praktisk arbeidsnorsk (forkortet PAN). Dette er tilrettelagt norskopplæring for voksne deltagere med svak språklig progresjon. Prosjektet er et samarbeid med Flyktingenheten og NAV.

1.2.2 FLYKTINGENHETEN

Flyktingenheten har fått koordineringsansvaret for nylig bosatte flyktninger og ansvaret for å søke om integreringstilskudd fra Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet, (IMDI). Enheten følger opp nylig bosatte flyktninger i perioden kommunen mottar statlige tilskudd, nærmere bestemt inntil fem år etter bosetting i kommunen. Oppfølgingen består av bo-veiledning i hjem og nærmiljø, veiledning og oppfølging når det gjelder banktjenester, post, politi, legevakt, tannlege, lege mv. I oppfølgingsarbeidet samarbeider Flyktingenheten tett med NAV, boligjenseten, kommunens helsetjenester, barnehager og skoler.

1.2.3 NAV SANDNES

NAV har blant annet i oppgave å vurdere om flyktingene har behov for tjenester i henhold til lov om sosiale tjenester i NAV. Dette gjelder også i den femårige tilskuddsperioden etter bosetting. Flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet til kommunen kan ha behov for supplerende sosialhjelp ved siden av introduksjonsstøtten. I hovedsak gjelder dette deltakere som har barn. I praksis innebærer dette at NAV i en del tilfeller blir involvert i en tidlig fase etter oppstart på programmet. Utover dette er det fast rutine at NAV deltar på overføringsmøter om deltakere som trenger bistand fra NAV for å få til en overgang til arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Disse møtene arrangeres 1-3 måneder før fullført program. For å sikre en smidig overgang til arbeidslivet, vurderer NAV egnede tiltak som for eksempel arbeidsmarkedstiltak eller lønnstilskudd.

1.3 SPRÅKOPPLÆRINGSTILBUDET TIL ULIKE INNVANDRERGRUPPER

På hvilket grunnlag oppholdstillatelsen i Norge er gitt, vil være avgjørende for hvilke rettigheter/plikter til norskopplæring den enkelte har. Oppholdstillatelse i Norge kan i hovedsak innvilges på grunnlag av familiegjennforening, arbeid, utdanning eller flukt¹¹:

Tabell 1 - Innvandrere etter innvandringsgrunn. Tall på landsbasis per 01.01.2021

	Antall
Familieinnvandring	354 802
Arbeidsinnvandring	337 438
Flukt	180 329
Utdanning	100 147
Ukjent	6134
Andre	1752
Totalt	971 602

(Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 07113. Antall innvandret siden 1990¹²)

Familieinnvandring utgjør den største gruppa, med 36 prosent av det totale antallet innvandrere. Dernest følger arbeidsinnvandring. I henhold til lovverket er de ulike innvandrergruppene gitt forskjellige rettigheter og plikter til opplæring i norsk og arbeidskvalifiserende tiltak.

Med integreringsloven som trådte i kraft 01.01.2021 stilles det større krav enn tidligere til individuell tilpasning, og kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet. Endringene skal bidra til at flere skaffer seg en formell utdanning, i form av fullført grunnskole eller videregående opplæring, og at de kvalifiserer seg til høyere utdanning eller arbeid.

¹¹ Flukt fra krig eller forfølgelse fra hjemlandets myndigheter.

¹² Tabellen gjelder førstegangsinnvandringer blant innvandrere med ikke-nordisk statsborgerskap. Tabellen omfatter ikke nordiske statsborgere, da SSB ikke har opplysninger om innvandringsgrunn for personer innvandret fra våre nordiske naboland.

Hvorvidt norskopplæringen gis med hjemmel i introduksjonsloven eller integreringsloven, vil være avhengig av dato for vedtak om oppholdstillatelse:

- Dersom oppholdstillatelse ble innvilget før 01.01.2021, skal vedkommende følge introduksjonslovens bestemmelser gjennom hele kvalifiseringsperioden/introduksjonsprogrammet.
- Er oppholdstillatelsen innvilget etter 01.01.2021, skal vedkommende følge integreringslovens bestemmelser gjennom hele kvalifiseringsperioden/introduksjonsprogrammet.
- I tillegg er det gitt midlertidige bestemmelser for flyktninger fra Ukraina.

Ved Sandnes læringscenter finner vi av denne grunn både elever som følger det gamle regelverket etter introduksjonsloven, og det nye regelverket etter integreringsloven.

Et annet viktig skille går mellom *grunnskoleopplæring* og *norskopplæring*. Grunnskoleopplæring gis til innvandrere som ikke har fullført grunnskole fra hjemlandet. Opplæringsloven § 4A-2 gir alle voksne som ikke har fullført grunnskole en rett til grunnskoleopplæring.

Grunnskoleopplæring for voksne omfatter for øvrig færre fag enn ordinær grunnskoleopplæring, nærmere bestemt fagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag, men fullført grunnskoleopplæring kvalifiserer likevel for opptak til videregående opplæring. Norskopplæring på sin side er myntet på innvandrere som først og fremst har behov for å lære seg norsk, og som har fullført grunnskole, videregående opplæring eller høyere utdanning fra før.

Som nevnt innledningsvis har personer med *flyktningbakgrunn* etter introduksjonsloven og integreringsloven rett og plikt til å delta i et kommunalt introduksjonsprogram¹³. Programmet som skal være helårlig og på fulltid skal gi deltakerne opplæring i norsk, i form av grunnskoleopplæring eller norskopplæring. I tillegg får deltakerne undervisning i norsk samfunns- og arbeidsliv som forberedelse til utdanning og arbeid. Introduksjonsloven og integreringsloven spesifiserer hvem som har rett og plikt til å delta i programmet. Nærmere bestemt er dette nyankomne utlendinger som har behov for grunnleggende kvalifisering, og som har fått innvilget oppholdstillatelse på følgende grunnlag:

- asyl¹⁴

¹³ Retten og plikten er avgrenset til aldersgruppen 18 til 55 år introduksjonsloven og 18-67 år etter integreringsloven. Ukrainske flyktninger er gitt en rett, men ingen plikt.

¹⁴ I tillegg til fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven på grunnlag av søknad om asyl.

- oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning
- kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon

I tillegg kan introduksjonsprogram innvilges til familiemedlemmer av disse gruppene. I Sandnes kommune er ansvaret for programmet lagt til Flyktningeheten, som sammen med Sandnes læringscenter tilbyr norskopplæring og andre arbeidskvalifiserende tiltak (mer om introduksjonsprogrammet i eget kapittel).

Arbeidsinnvandrere kan få en god ankomst i Norge ved at arbeidsgiver betaler for norskopplæring, men arbeidsgiver har ingen lovpålagt plikt til å gjøre dette¹⁵. Arbeidsgivere som likevel ønsker å gi ansatte norskopplæring, kan kjøpe dette ved Sandnes Læringscenter eller benytte Næringsforeningens tilbud. Sandnes læringscenter har i sine fagsystemer ikke registret på hvilket grunnlag elevene har fått opphold i Norge. Av denne grunn kan læringscenteret ikke gi en oversikt over oppholdsgrunnlag, men kun landet de kommer fra. Men opprinnelsesland vil etter lovverket kunne indikere om de er arbeidsinnvandrere, overføringsflyktninger fra FN eller familieinnvandrere.

Tabell 2 – Elever ved Sandnes læringscenter fordelt etter oppholdsgrunnlag og opprinnelsesland høsten 2022¹⁶

	Antall
Overføringsflyktninger gjennom FN og asylsøkere (Afghanistan, Syria, Etiopia, Kongo, Eritrea, Somalia, Sudan, Ghana, Myanmar, Iran og Irak)	216
Flyktninger innvilget kollektiv beskyttelse (Ukraina)	196
Arbeidsinnvandrere utenfor EU (India, Thailand, Vietnam, Pakistan, Russland, Brasil, Filippinene, Sri Lanka, USA, Paraguay)	118

(Kilde: Sandnes læringscenter)

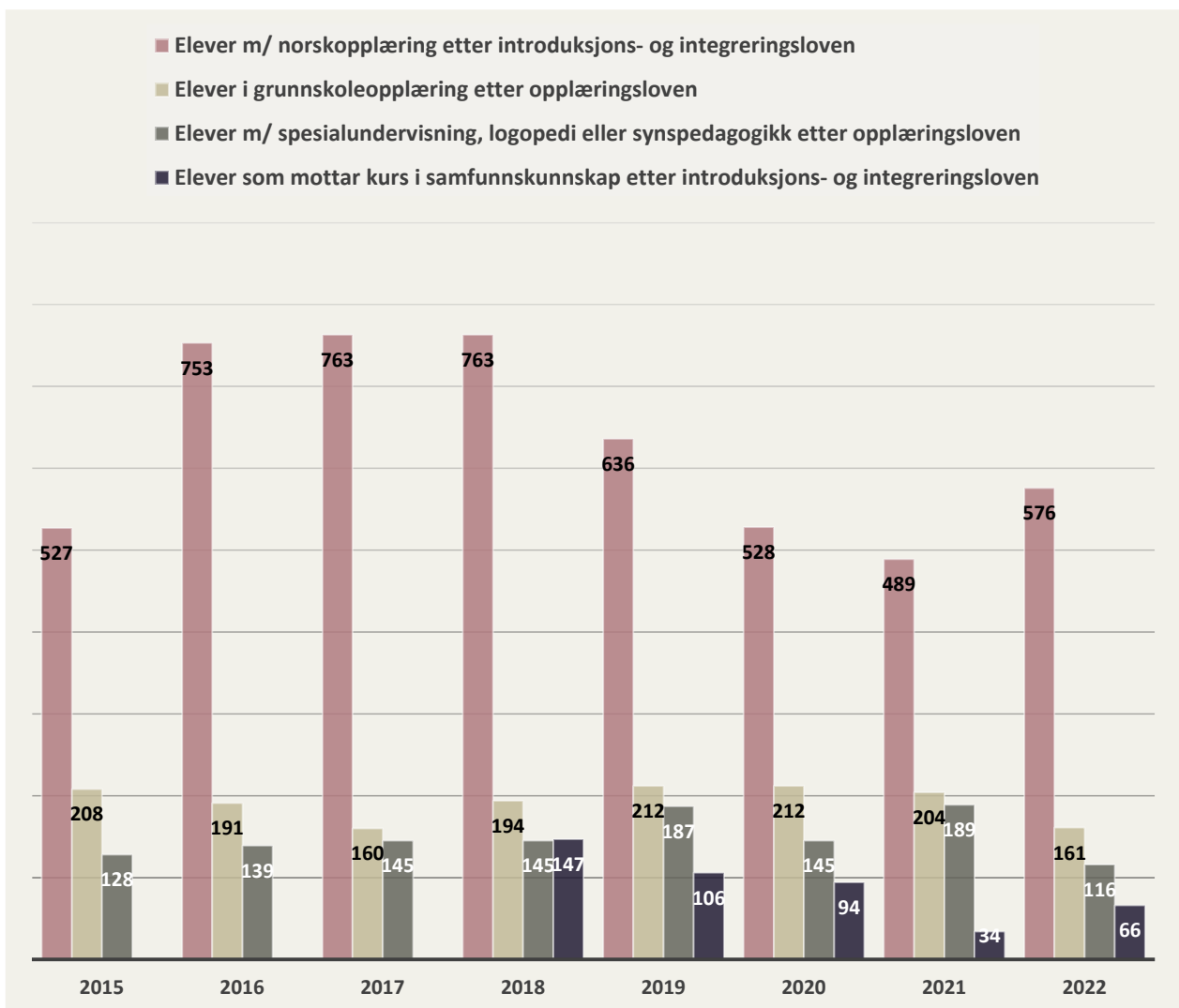
¹⁵ Arbeidsinnvandrere fra land *innenfor* EØS-/EFTA har ingen rett eller plikt til norskopplæring. Arbeidsinnvandrere fra land *utenfor* EØS-/EFTA-området har plikt til å delta i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, uten rett til å få opplæringen gratis.

¹⁶ Mer om de ulike oppholdsgrunnlagene i rapportens vedleggsdel.

Elevene ved læringscenteret fordeler seg på følgende opplæringsstilbud:

- Antall elever i *grunnskoleopplæring* etter opplæringsloven § 4A-1
- Antall elever som mottar *norskopplæring* etter introduksjonsloven § 17:4 og integreringsloven § 30
- Antall elever som mottar kurs i *samfunnskunnskap* etter introduksjonsloven § 17:4 og integreringsloven § 30
- Antall voksne som mottar *spesialundervisning, logopedi eller synspedagogikk* etter opplæringsloven § 4A-2

Figur 2 - Antall elever ved Sandnes læringscenter 2018- 22 fordelt på opplæringsstilbud/lovhjemmel



(Kilde: Sandnes læringscenter. Tall for 2022 er til og med 09.09.2022)

Læringscenteret har flest elever på norskopplæring, dernest grunnskoleopplæring. Det har vært en nedgang i antall elever ved læringscenteret siden 2018, men vi ser en økning i elever med norskopplæring det siste året.

Merk: Læringscenteret tilbyr i hovedsak opplæring til minoritetsspråklige ungdom og voksne, men tilbyr også logopediske tjenester samt synspedagogikk til alle voksne innbyggere i Sandnes ved behov. Denne kategorien elever er ikke direkte knyttet til kommunens språkopplæringstilbud, men inngår i læringscenterets totale elevmasse¹⁷.

1.4 INDIVIDUELL TILPASNING AV NORSK- OG GRUNNSKOLEOPPLÆRING

1.4.1 REVISJONSKRITERIER

Som nevnt er norskopplæring hjemlet både i introduksjonsloven og integreringsloven, avhengig av dato for innvilget oppholdstillatelse. Etter introduksjonsloven stilles det krav om at opplæringen skal være individuelt tilpasset, jmfør § 19.

Etter integreringsloven § 3 heter det at opplæring og tjenester kommunen yter etter integreringsloven skal være «forsvarlige». Og kommunen skal sørge for opplæring slik at deltakeren oppnår et individuelt tilpasset minimumsnivå i norsk, jmfør integreringsloven § 31.

Grunnskoleopplæringen for voksne er hjemlet i opplæringsloven § 4A-1. Her heter det at opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte. Av § 4A-12 fremgår at § 1-3 første ledd gjelder tilsvarende for opplæringen for voksne, og i § 1-3 heter det at opplæringen skal tilpasses evner og forutsetninger til den enkelte elev.

I henhold til *Kvalitetsplan for helhetlige utdanningsløp i Sandnes kommune 2020-24* stilles det krav om individuell tilpasning underveis i opplæringen. Elevene skal få hjelp ved at tiltak settes inn når utfordringer avdekkes.

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til kommunens norsk- og grunnskoleopplæring):

- Sandnes læringscenter skal sørge for individuell tilpasning av norsk- og grunnskoleopplæringen, gjennom individuell kartlegging, nivåinndeling og tilpasning av innhold.

1.4.2 INDIVIDUELL KARTLEGGING

¹⁷ I 2022-tallene utgjør disse elevene 13 prosent av det totale antallet elever.

Overfor alle som skal gå i gang med norskopplæring, enten de har plikt til norskopplæring (gjelder arbeidsinnvandrere utenfor EU), eller verken rett eller plikt (det vil si arbeidsinnvandrere fra EU-land), foretar Sandnes læringscenter en kartlegging av forkunnskapene. Når det gjelder deltakere i introduksjonsprogrammet, er det Flyktingenheten som ordner innmelding i programmet og som fastsetter programmets innhold. Flyktingenheten utfører dette arbeidet forbindelse en egen kartlegging (mer om denne kartleggingen i eget kapittel om introduksjonsprogrammet).

I henhold til egne rutiner ved Sandnes læringscenter, fattes et vedtak ved tildeling av norskopplæring, og det utarbeides en norskplan som viser deltakerens skolebakgrunn og mål for norskopplæringen. I kartleggingen vil tidligere skolebakgrunn stå sentralt, og denne er retningsgivende for fastsettelse av norskmål og omfanget av norskopplæringen¹⁸. Norskplanen danner grunnlaget for deltakersamtaler som gjennomføres én gang i semesteret overfor elever med rett og/eller plikt til norskopplæring.

1.4.3 INDIVIDUELL TILPASNING AV NORSKOPPLÆRINGEN

Et viktig grep for å sikre individuell tilpasning av norskopplæringen, er å tilby kurs med ulike vanskelighetsgrader og progresjon. Avhengig av tidligere skolegang, alder og morsmål, blir elevene fordelt på ulike spor:

- Spor 1 tilbys elever med liten eller ingen skolebakgrunn.
- Spor 2 tilbys elever med videregående skole, og hvor læringsstrategier på plass.
- Spor 3 tilbys elever med høyere akademisk utdanning fra hjemlandet.

Jo høyere spor, jo raskere progresjon i norskopplæringen forventes. Plasseringen i spor legger dermed føringer for hvordan opplæringstilbudet til den enkelte utformes.

¹⁸ For bosatte etter 01.01.2021, og som dermed er omfattet av integreringsloven, skal det fremgå av norskplanen om de har rett til 18 måneders norskopplæring eller tre år. Førstnevnte gjelder de som har fullført videregående fra før.

Tabell 3 – Antall elever i de ulike sporene i norskopplæringen ved Sandnes læringscenter

	Spor 1	Spor 2	Spor 3	Uten spor
Vår 2020	130	261	32	2
Høst 2020	97	241	17	13
Vår 2021	95	253	17	5
Høst 2021	93	254	14	16

(Kilde: Resultatvurdering SLS 2021¹⁹)

I tillegg til å være delt inn i spor som sier noe om progresjonen, er norskopplæringen også delt etter kompetansenivå. Med kompetansenivå menes om klassen er på A1-nivå, B1-nivå osv. Elevenes prestasjoner i norsk måles nemlig utfra en felles europeisk standard. Dette er en skala som går fra A1 som er lavest, dernest til A2, deretter B1, og til sist B2 som er høyest. For å gi en kort beskrivelse av nivåene gir vi her noen eksempler:

- Ved søknad om permanent opphold stilles det krav om A1.
- A2 vil være tilstrekkelig for å klare seg i arbeidslivet.
- B1 er kravet for å kunne starte i videregående opplæring.
- Universitet eller høyskole fordrer B2²⁰.

For hver enkelt elev vil både valg av progresjons- og kompetansenivå variere. Mens valg av spor har betydning for *progresjonen* til klassen/gruppen eleven er en del av, vil nivå handle om hvilket *kompetansenivå* klassen/gruppen har kommet til så langt.

I Sandnes læringscenter sin vurderingspraksis gis elevene tilbakemelding på hva han eller hun har lært og hva den enkelte kan gjøre for å nå neste mål i opplæringen. Gjennom testing blir den enkelte elev plassert på det progresjons- og kompetansenivået hvor vedkommende kan få størst læringsutbytte. I henhold til Sandnes læringscenters egne interne rutiner skal alle ha utviklingssamtaler én gang i halvåret, noe vi i intervju får opplyst at blir gjennomført.

¹⁹ Fra læringscenteret får vi opplyst at når noen står uten spor betyr dette at den enkelte ved en feil ikke står registrert med spor i fagsystemet.

²⁰ For mer informasjon om de ulike norsknivåene og hvilke krav som stilles til permanent opphold, se rapportens vedleggsdel.

I intervju fremhever lærerne ved Sandnes læringscenter at de i tillegg tilstreber å få til tilpasset opplæring ved bruk av forskjellige læringsstrategier, arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter og læremidler. Eksempler på læremidler er ulike lærebøker, nettressurser, spill, muntlige aktiviteter, nyheter, sang, gruppearbeid etc. Som nevnt under kapittelet om tilbakemeldinger fra elever, ligger resultatene på elevundersøkelsen på eller over landsnittet, blant indikatorene som omhandler tilpasset opplæring.

1.4.4 PRAKTISK ARBEIDSTRENING KOMBINERT MED NORSKOPPLÆRING

I samarbeid med interne og eksterne instanser tilbyr Sandnes læringscenter norskopplæring i kombinasjon med praktisk arbeidstrening:

- Arbeidstrening i regi av AKS²¹: Deltakerne i dette kommunale arbeidstreningstilbudet får norskopplæring én dag i uka ved Sandnes læringscenter. Dette er gjerne elever som har fått norskopplæring tidligere, men som har behov for mer.
- Praktisk arbeidsnorsk (PAN) arrangeres av Sandnes læringscenter og innebærer arbeidspraksis i læringscenterets kantine. I begge tilbudene (AKS og PAN) er oppmerksomheten i norskopplæringen rettet mot å lære å skrive jobbsøknader og utarbeide CV, samt tips i forbindelse med jobbintervju.
- «Broen til jobb» er et samarbeidsprosjekt med NAV og Johannes læringscenter, som også involverer IKEA eller Choice-kjeden. I prosjektet kombineres utplassering i praksis med norskopplæring. For å kunne delta har Sandnes læringscenter stilt som vilkår norsknivå tilsvarende A2/B1.

For øvrig tilbyr Sandnes Læringscenter norskopplæring både på dag- og kveldstid, i tillegg til nettkurs, slik at det skal være mulig for alle elever å kombinere norskopplæring med ordinært arbeid.

1.4.5 INDIVIDUELL TILPASNING AV GRUNNSKOLEOPPLÆRINGEN

Elever som er 16 år eller eldre, og som mangler vitnemål fra grunnskole eller har mindre enn 9 års skolegang, kan få tilbud om grunnskoleopplæring.

²¹ AKS står for Aktiv kompetansebygging i Sandnes Dette er en egen resultatenheter i Sandnes kommune som tilbyr arbeidstrening til ulike grupper.

I følge rapporten *Kunnskapsgrunnlag for integrering i Rogaland fra 2021*²² er det store forskjeller mellom kommunene i Rogaland i tilbudet de gir når det gjelder grunnskoleopplæring for voksne. Her heter det at: «Det tilbys ulik grad av tilpasning av opplæringen. De største sentrene har på grunn av et større antall elever og gjennom deltakelse i prosjektet «Forberedende voksenopplæring», bedre mulighet til å tilpasse opplæringen etter deltakernes tidligere skolebakgrunn».

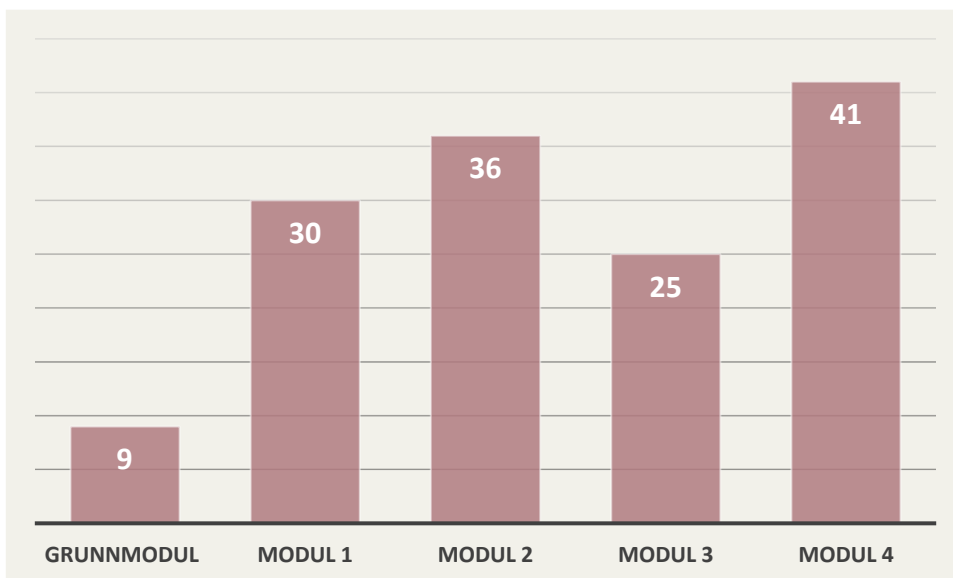
Siden 2017 har Sandnes læringscenter i likhet med 7 av totalt 11 voksenopplæringscenter i Rogaland deltatt i et nasjonalt forsøk med grunnskoleopplæring inndelt i moduler. Forsøket kalt «Forberedende voksenopplæring» omfatter fagene norsk, matematikk, samfunnsfag, naturfag og engelsk i grunnskoleopplæringen. I hvert av fagene er undervisningen delt inn etter nivå, nærmere bestemt moduler. Disse har ulikt innhold avhengig av progresjon, og den enkelte deltaker kan gå på forskjellige moduler i ulike fag:

- **Grunnmodul:** Målgruppen for grunnmodulen er deltakere som har liten erfaring med skrift, og som derfor har lite utbytte av opplæring hvor skrift benyttes som redskap for læring. Deltakerne får opplæring i muntlig norsk, lesing og skriving og noen temaer i matematikk, samfunnsfag og naturfag. Modulens varighet vil normalt være fra et halvt til ett år, avhengig av deltakerens læringsprogresjon.
- **Modul 1:** Opplæringen i denne modulen er tilpasset deltakere på begynnernivå. Deltakerne får en kompetansevurdering etter endt modul, og vurderingen som gis er godkjent/ ikke godkjent. Modulen har et halvt års varighet.
- **Modul 2:** Opplæringen i modulen er tilpasset deltakere som er kommet over nybegynnernivået. Deltakeren får en kompetansevurdering etter endt modul, der vurderingen er godkjent/ ikke godkjent. Denne modulen vil normalt ha en varighet på 6-12 måneder.
- **Modul 3:** Opplæringen i modul 3 sikter seg inn mot deltakere som befinner seg på et mellomnivå. Deltakeren får en kompetansevurdering etter endt modul, som har ett års varighet.
- **Modul 4:** Opplæringen i modul 4 sikter seg inn mot deltakere som er på et høyere mellomnivå. Deltakeren får standpunkt karakterer i fagene og går opp til muntlig og skriftlig eksamen. Denne modulen har ett års varighet.

²² Rogaland fylkeskommune 2021.

Høsten 2022 er samtlige elever på grunnskoleopplæringen ved Sandnes læringscenter deltakere i det nasjonale forsøket, som er besluttet forlenget til august 2024 når ny opplæringslov trer i kraft²³. De 141 grunnskoleelevene fordeler seg slik på de ulike nivåene/modulene:

Figur 3 – Grunnskoleelevenes fordeling på modul/nivå i Forberedende voksenopplæringsprosjektet høsten 2022



(Kilde: Sandnes læringscenter)

I undervisningen forsøker lærerne å rette fokuset mot grunnleggende ferdigheter, og ved å organisere opplæringstilbudet i moduler, er tanken at opplæringen skal være fleksibel og tilpasset deltakerens kompetanse fra hjemlandet, samtidig som den er tilpasset elevens plan for framtidig utdanning og yrke. Den enkelte skal få mulighet til å ta fag ut fra hva vedkommende har behov for, og på sitt eget nivå. For hver gjennomført modul tildeles et avsluttende kompetansebevis, og avsluttende eksamen på modul 4 vil være likestilt med fullført 10-årig grunnskole.

I intervju får vi opplyst at de fleste elevene følger de mål som er satt i ukeplanen for klassen man tilhører. I samråd med lærer fastsettes for øvrig også individuelt tilpassede mål for å sikre tilpasset opplæring. I tillegg blir elevene opplært til å vurdere medelevenes arbeid, for eksempel gjennom felles lesing av elevtekster.

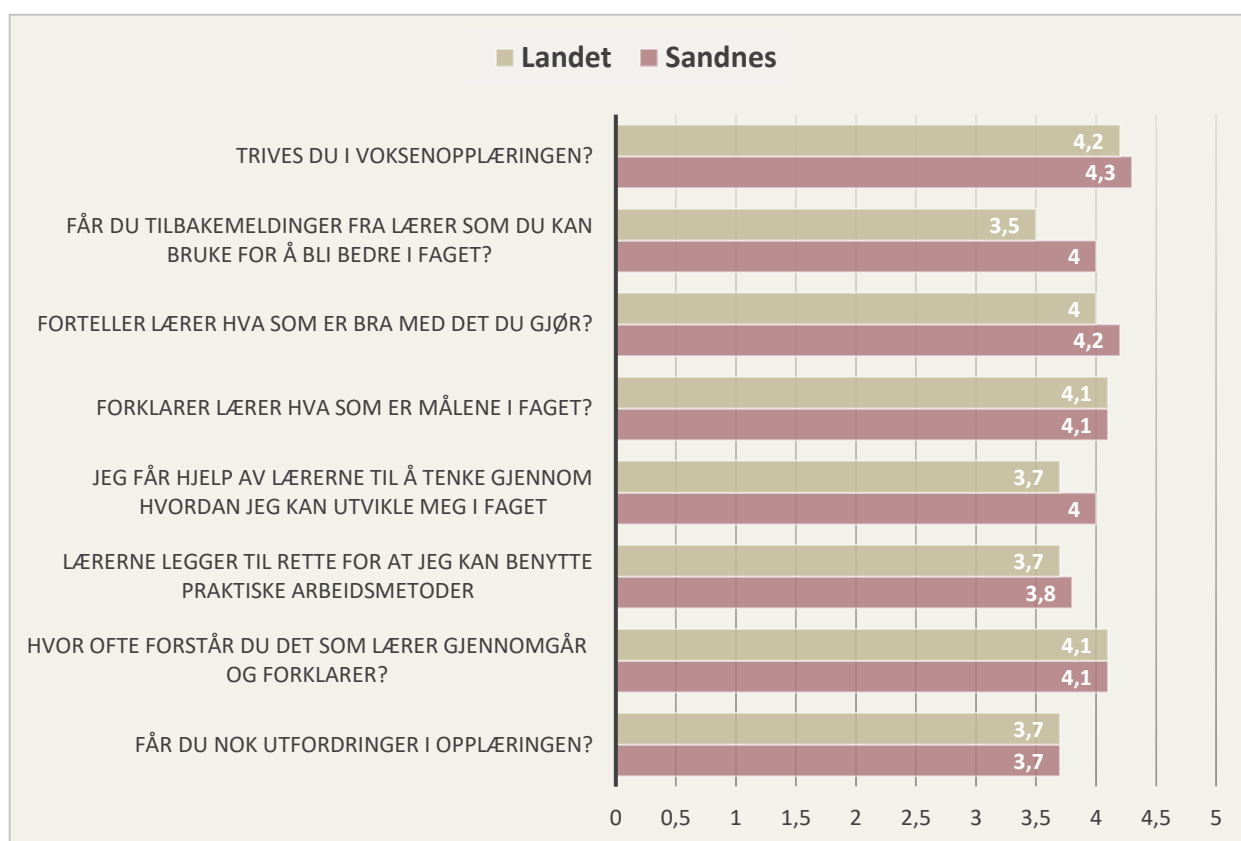
1.4.6 RESULTATER FRA ELEVUNDERSØKELSEN

²³ I henhold til Stortingsmelding nr. 21 (2020-2021) vil Forberedende voksenopplæring (modulstrukturert opplæring) om få år bli hovedmodell for all grunnskoleopplæring for voksne.

Som et av få voksenopplæringsentre i Norge, velger Sandnes læringscenter å gjennomføre den landsomfattende elevundersøkelsen hvert år. Dette er en undersøkelse som gjennomføres overfor alle ordinære grunnskoleelever i Norge, og omhandler tema som mobbing, diskriminering, klasse-/arbeidsmiljø, vurdering for læring, forståelse av undervisningen, tilrettelegging av undervisningen, støtte fra lærerne og trivsel. I vår gjennomgang av resultatene har vi konsentrert oss om indikatorer knyttet til tilpasset opplæring.

Undersøkelsen er på norsk, men i intervju forteller læringscenteret at de ønsker at undersøkelsen skal oversettes til flere språk, slik at alle elever kan få mulighet til å svare. Enn så lenge gjennomføres undersøkelsen overfor elever som går på grunnskoleopplæring Modul 3 og 4, og i de klassene hvor norskopplæringen har kommet lengst²⁴.

Figur 4 - Resultater fra Elevundersøkelsen i Sandnes og nasjonalt, høsten 2021



(Kilde: Sandnes læringscenter/ UDIR²⁵)

Som vi ser av figuren, kommer voksenopplæringen ved Sandnes læringscenter relativt godt ut sammenlignet med landssnittet. Blant de indikatorene som er tatt med her og som omhandler

²⁴ Med andre ord er det viktig å presisere at undersøkelsen ikke når de presumptivt svakeste elevene. Grunnet manglende norskkunnskaper fanger undersøkelsen ikke opp hvordan *hele* elevgruppen opplever tilpasningen.

²⁵ Undersøkelsen kalles Voksenopplæringsundersøkelsen hos UDIR.

tilpasset opplæring, ligger resultatene i Sandnes på eller over landssnittet. I intervju fremhever læringscenteret at deltakelsen i det nasjonale prosjektet Forberedende voksenopplæring, som gir rom for individuell tilpasning av både progresjon og vanskelighetsgrad, kan sies å være et viktig bidrag til de gode resultatene på brukerundersøkelsen.

1.4.7 VÅR VURDERING

Etter vår vurdering sørger Sandnes læringscenter for individuell tilpasning av norsk- og grunnskoleopplæringen. Dette skjer både gjennom individuell kartlegging, nivåinndeling og tilpasning av innhold. Gjennom jevnlig testing sørger Sandnes læringscenter for at hver enkelt elev får et individuelt tilpasset opplæringsløp, både i forhold til progresjon- og kompetansenivå. I hvert av fagene i grunnskoleopplæringen er fagene delt inn etter nivå, nærmere bestemt moduler. Modulene har ulikt innhold avhengig av progresjon, og den enkelte deltaker får mulighet til å gå på forskjellige moduler i ulike fag, noe som sikrer at opplæringen er fleksibel og tilpasset deltakerens kompetanse fra hjemlandet, samtidig som den er tilpasset elevens plan for framtidig utdanning og yrke.

Tilpasset opplæring sikres også gjennom bruk av ulike læringsstrategier, arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter og læremidler. Samtidig får den enkelte elev tilbakemeldinger på hva han eller hun kan gjøre for å nå neste mål i opplæringen.

I samarbeid med interne og eksterne instanser tilbyr Sandnes læringscenter norskopplæring i kombinasjon med praktisk arbeidstrening, og for å gjøre det enklere å kombinere norskopplæring med ordinært arbeid, tilbyr læringscenteret opplæring både på dag- og kveldstid, foruten nettkurs. Etter vår vurdering er dette med å bidra til at kommunen oppfyller kravet om tilpasset norskopplæring.

Som et av få voksenopplæringscentre i Norge velger Sandnes læringscenter å gjennomføre den landsomfattende elevundersøkelsen hvert år, og voksenopplæringen ved Sandnes læringscenter kommer godt ut sammenlignet med landssnittet. Blant de indikatorene som omhandler tilpasset opplæring, ligger resultatene i Sandnes på eller over landssnittet. Dette indikerer at kommunen i stor grad sørger for individuell tilpasning av opplæringen.

1.5 INDIVIDUELL TILPASNING AV INTRODUKSJONSPROGRAMMET

1.5.1 REVISJONSKRITERIER

Introduksjonsloven § 4 fastsetter at introduksjonsprogrammet skal være på fulltid og helårlig, og den enkelte skal få tilbud om deltakelse i programmet senest tre måneder etter ankomst, jf. introduksjonsloven § 3.

Med integreringsloven gjeldende fra 01.01.2021 stilles det krav om at varigheten av programmet skal fastsettes ut fra utdanningsbakgrunn. I praksis innebærer dette at deltakerne i større grad enn tidligere kan få et kortere eller lengre integreringsprogram. Mens hovedregelen etter introduksjonsloven er en varighet på to år, vil personer som har fullført videregående opplæring etter integreringsloven kun få innvilget seks måneder, med mulighet for seks måneders forlengelse. Samtidig åpner integreringsloven for at personer som har lite eller ingen grunnskole fra før, kan få innvilget et introduksjonsprogram på opptil fire år.

Mens introduksjonsloven stiller krav om utarbeidelse av individuell plan, stiller integreringsloven krav om integreringsplan. Begge dokumentene skal si noe om personens opplæringsbehov, hvilke tiltak vedkommende kan dra nytte av og hvilke mål som er satt for kvalifiseringsløpet. Målet som settes for introduksjonsprogrammet kan være fullført grunnskole, å fullføre hele eller deler av videregående opplæring, fullføre høyere utdanning eller komme raskt i arbeid. Planen skal utarbeides i lag med deltakeren, og skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, jf. introduksjonsloven § 6 og integreringsloven § 15. I henhold til Flyktningens egne rutiner skal planen evalueres minimum to ganger i året.

I gjeldende samarbeidsavtale mellom Flyktningens, NAV og Sandnes læringscenter heter det at NAV skal, dersom det er behov for det, «bidra med tilgjengelige virkemidler for å sikre en smidig adgang til arbeidslivet»²⁶.

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til kommunens arbeid):

- Personer med *flyktningbakgrunn* skal etter introduksjonsloven eller integreringsloven få tilbud om å delta i et introduksjonsprogram senest tre måneder etter ankomst, jmfør introduksjonsloven § 3 og integreringsloven § 8.
- Det kommunale introduksjonsprogrammet skal være både helårlig og på fulltid.
- Introduksjonsprogrammets *innhold* skal tilpasses den enkeltes skolebakgrunn og mål for programmet.
- Introduksjonsprogrammets *lengde* skal tilpasses den enkeltes skolebakgrunn og mål for programmet.

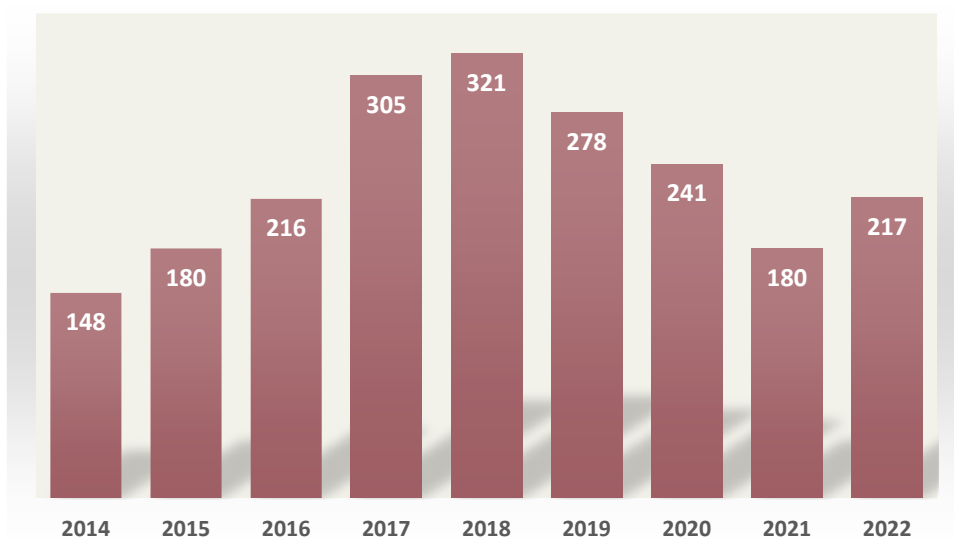
²⁶ Samarbeidsavtale mellom Flyktningens, NAV og Sandnes læringscenter 01.01.2020 – 31.12.2023.

- Kommunen skal utarbeide en individuell plan/integreringsplan til hver enkelt deltaker i introduksjonsprogrammet.
- Ved fullført introduksjonsprogram skal NAV ved behov bidra med tilgjengelige virkemidler for å sikre overgang til arbeid.

1.5.2 KARTLEGGING OG OPPSTART

I Sandnes nådde antallet deltakere en foreløpig topp i 2018, noe som skyldes de store ankomstene i 2015/2016²⁷.

Figur 5 – Antallet deltakere i Sandnes kommunes introduksjonsprogram gjennom året, i perioden 2014-22



(Kilde: IMDI/ Sandnes kommune)

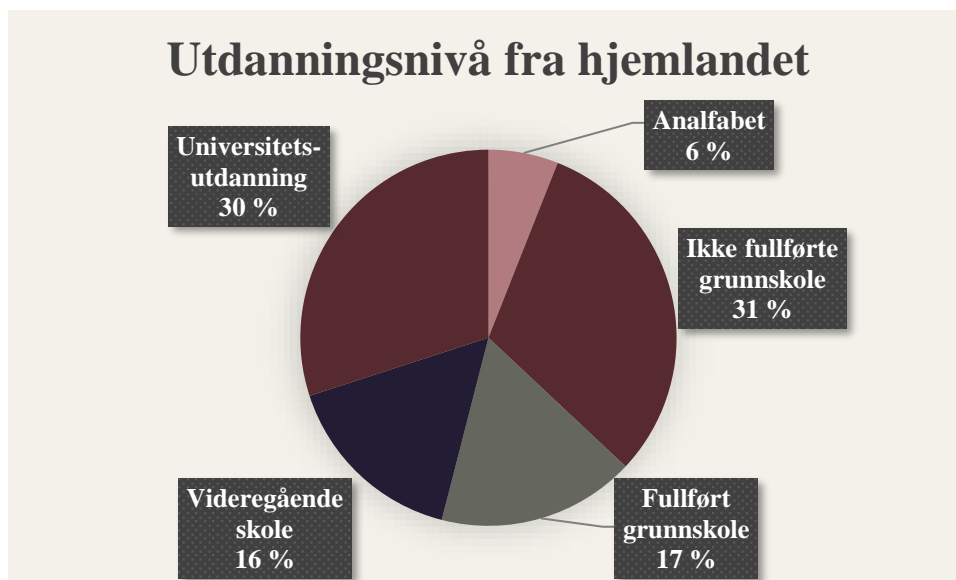
I henhold til introduksjonsloven plikter kommunen å tilby den enkelte deltakelse i programmet senest tre måneder etter ankomst, jmfør introduksjonsloven § 3. Fra Flyktningenheten får vi opplyst at dette kravet blir oppfylt.

Flyktningenheten og Sandnes læringscenter samarbeider om kartleggingen av den enkelte, og ut fra kartleggingen utarbeides et individuelt tilpasset innhold, med individuelle mål for deltakerne. Ved oppstart mottar kommunen også opplysninger om deltakeres helse, familieforhold og lignede fra Norsk introduksjonsregister. Ved behov for tilpasning grunnet helseproblematikk samarbeider

²⁷ For en fullstendig oversikt over antallet anmodet, vedtatt og faktisk bosatt i Sandnes siste fem år, se rapportens vedlegg.

Sandnes læringscenter og Flyktingenheten blant annet med PP-tjenesten²⁸. Den enkelte deltaker kan ha enten utdanning eller arbeid som mål for introduksjonsprogrammet, mens å lære norsk blir et delmål for å nå målet om utdanning eller arbeid. For en deltaker som har utdanning som mål, vil målet defineres ut fra hvilken utdanningsbakgrunn vedkommende har fra før.

Figur 6 – Utdanningsnivå fra hjemlandet. Prosentvis fordeling blant deltakerne i introduksjonsprogrammet september 2022



(Kilde: Sandnes kommune/ Flyktingenheten)

Høsten 2022 utgjør andelen analfabeter 6 prosent, mens andelen som ikke har fullført grunnskole utgjør 31 prosent. Om lag 1/3 har altså lite eller ingen skolegang fra før. Utdanningsbakgrunn vil ha betydning både for introduksjonsprogrammets innhold og lengde.

1.5.3 KRAV OM HELÅRLIG FULLTIDSPROGRAM

Både introduksjonsloven og integreringsloven stiller krav om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid. For de som går på grunnskole eller videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet, vil denne opplæringen i seg selv utgjøre et program på fulltid. Disse deltakerne vil dermed ikke ha behov for mer innhold/ flere tiltak for å oppfylle lovens krav²⁹. Men for deltakere i introduksjonsprogrammet som går på norskopplæring, vil det være behov for mer innhold for å sikre et helårlig program på fulltid.

²⁸ I 2020 og -21 gikk for øvrig Sandnes læringscenter, Flyktingenheten og Mestringsenheten sammen om et prosjekt kalt «Intropluss», som var rettet mot deltakere i introduksjonsprogrammet med psykiske helseutfordringer. For mer informasjon, se vedleggsdel.

²⁹ Blant de som går på videregående opplæring gjelder dette unge voksne i alderen 16-25 år.

Høsten 2022 tilbyr Sandnes kommune deltakerne i introduksjonsprogrammet opplæring 30 timer per uke, noe som etter endring i forskrift Q-20/2015 tilsvarer 37,5 timer per uke, når tid til for- og etterarbeid tas med. Programmet preges av skolens års-rytme, og i deler av skolens høst- og vinterferie sørger Flyktningsenheten for egne opplegg for å oppfylle lovens krav om helårlig fulltidsprogram.

I programmet praktiseres arbeidslivets regelverk med hensyn til oppmøte, fravær, permisjoner og lønns-/stønadsutbetaling, og ugyldig fravær medfører trekk i introduksjonsstønden. Flyktningsenheten opplyser at ugyldig fravær forekommer, men at omfanget er begrenset. Ugyldig fravær medfører trekk i stønden og gjennomføres månedlig. Skulle fraværet bli stort, vil vedkommende bli fulgt opp med samtaler.

1.5.4 INDIVIDUELL TILPASNING AV PROGRAMMETS INNHOLD

Etter integreringsloven skal introduksjonsprogrammet inneholde opplæring i «norsk, samfunnskunnskap og arbeids- og utdanningsrettede elementer». I Sandnes er det Flyktningsenhetens programrådgivere som er gitt ansvaret for at deltakerne i introduksjonsprogrammet får et individuelt tilpasset innhold i programmet. Høsten 2022 fordeler deltakerne seg på følgende hovedkategorier opplæringstilbud:

Tabell 4 – Hvordan deltakerne i introduksjonsprogrammet fordeler seg på ulike opplæringstilbudene høsten 2022

	Antall
Norskopplæring (16 timer per uke)	82
Grunnskole modul 1 og 2	39
Videregående opplæring	27
Norsk språk og kultur ved Universitetet i Stavanger	13
Grunnskole modul 3 og 4	6
Arbeidspraksis	2
Hurtigspor	2

(Kilde: Sandnes kommune, Flyktningsenheten³⁰)

I intervju presiserer Flyktningsenheten at disse kategoriene må betraktes som hovedkategorier, da kommunen totalt tilbyr en rekke ulike samfunns- og arbeidsrettede tiltak for å innfri kravet om et individuelt tilpasset program. Blant tiltakene finner vi for eksempel svømmeopplæring (til ikke svømmedyktige), og arbeidsrettede tiltak hvor man lærer seg å finne fram til relevante jobbannonser, skrive jobbsøknad og utforme CV. Et annet eksempel er tilbud om studiegrupper, hvor deltakerne jobber med lekser og skolearbeid, med bistand etter behov.

Tiltakene drives hovedsakelig av Flyktningsenhetens programrådgivere, men kjøpes også inn fra Sandnes læringssenter og eksterne instanser. I tillegg har Flyktningsenheten inngått et samarbeid med frivillige organisasjoner. Et eksempel er tilbudet om muntlig norsktraining i regi av Frivillighetssentralen³¹.

1.5.5 TILPASNING AV INTRODUKSJONSPROGRAMMETS LENGDE

Både introduksjonsloven og integreringsloven åpner for individuell tilpasning av programmets lengde, men integreringsloven stiller krav om at tidligere utdanning og sluttmaal skal være avgjørende for programmets lengde. For deltakere omfattet av integreringsloven skal det settes et mål for norskopplæringen og et sluttmaal/kvalifiseringsmaal som anses å være realistisk å oppnå innenfor tidsperioden vedkommende deltar i introduksjonsprogrammet. Dette kan for eksempel være mål om fullført grunnskole eller å oppnå B1 i norskopplæringen. I integreringsloven opereres det med følgende maksbegrensninger:

- Deltakere som har fullført videregående opplæring fra før, får delta inntil 6 måneder.
- De som har mål om å fullføre videregående opplæring, kan få delta i introduksjonsprogrammet i inntil 3 år.
- De som har andre sluttmaal kan få inntil 2 års programtid.

Med utgangspunkt i lovens rammer har Flyktningsenheten utarbeidet en intern rutine for hvilke kriterier programrådgiverne skal vurdere før vedtak om forlengelse av introduksjonsprogrammet fattes etter introduksjonsloven³². Hvert halvår arrangeres utviklingssamtaler, hvor lærere fra Sandnes læringssenter, veileder/ programrådgiver fra Flyktningsenheten og deltakeren møtes. Her

³⁰ Utover disse som er tatt med i tabellen, er 9 personer er i permisjon av ulike grunner, dvs. arbeid, helseutfordringer, fødsel mm. For mer informasjon om tilbudet ved Universitetet i Stavanger, se rapportens vedlegg.

³¹ I dette tilbudet er de frivilliges oppgave ikke å gi norskopplæring, da de ikke er norsklærere, men å bidra til språköving. Vi går i denne rapporten ikke mer inn på de 55 tiltakene, men en kort omtale av tiltaket «Norsk språk og kultur ved Universitetet i Stavanger» og «Hurtigspor» er lagt i rapportens vedleggsdel.

³² En rutine knyttet til ny integreringsloven er foreløpig ikke aktuelt og er derfor ikke utarbeidet.

vil både faglig utvikling og varighet av introduksjonsprogrammet være aktuelle tema. I intervju får vi opplyst at kommunens fagsystem ikke har mulighet til å filtrere ut hvor mange prosent deltakere som har fått innvilget forlengelser etter introduksjonsloven. I så fall må dette telles opp manuelt.

1.5.6 FORLENGELSER SOM FØLGE AV KORONA-PANDEMIEN

Korona-pandemien har så langt ført til enkelte endringer i driften til Flyktingenheten og Sandnes læringscenter, men tilbudene har i hele perioden holdt åpent. De mest sårbare gruppene er blitt prioritert og mange har fått tilbud om digitale undervisningstilbud i stedet for krav om fysisk oppmøte. I tråd med midlertidig *lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19* har deltakerne i introduksjonsprogrammet fått vedtak om tilleggstid i introduksjonsprogrammet, og Flyktingenheten har mottatt statlige midler for å kunne tilby dette³³.

1.5.7 UTARBEIDELSE AV INDIVIDUELL PLAN/ INTEGRERINGSPLAN

Mens introduksjonsloven stiller krav om individuell plan, stiller integreringsloven krav om integreringsplan. I forbindelse med prosjektet har vi foretatt et tilfeldig utplukk av fem individuelle planer og fem integreringsplaner, for å se nærmere på følgende:

- Er det utarbeidet en individuell plan/ integreringsplan til deltakeren?
- Sier planen noe om opplæringsbehov, tiltak og mål for kvalifiseringsløpet?
- Kommer brukerstemmen tydelig fram?

For samtlige deltakere vi plukket ut, er det utarbeidet en plan (individuell plan eller integreringsplan). Her finner vi opplysninger om personens opplæringsbehov, hvilke tiltak vedkommende kan dra nytte av og hvilke mål som er satt for kvalifiseringsløpet. Samtidig får vi opplysninger som viser hvordan Flyktingenheten og deltakeren sammen har blitt enige om hva som er realistisk å oppnå innenfor introduksjonsprogrammets rammer. I den grad deltakeren har mål som ikke anses å være realistiske, kommer dette til uttrykk gjennom drøftelser og alternative forslag.

Flyktingenheten har som kjent en rekke tiltak for å kunne gi et individuelt tilpasset innhold i programmet³⁴. Under punktet «delmål» får vi en beskrivelse av hvilke tiltak vedkommende har

³³ Kilde: Flyktingenhetens resultatvurdering 2021. Midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 gjelder fortsatt (per november 2022).

³⁴ Som nevnt vil disse være særlig aktuelle å benytte overfor deltakere på norskopplæring, for å oppfylle kravet om introduksjonsprogram på heltid.

valgt. Her får man i praksis skissert en individuell «timeplan», hvor tiltak, tidsperiode, begrunnelse og ansvar er angitt.

I henhold til lovkrav og interne rutiner skal planen tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, minst to ganger i året. Dette kravet er oppfylt for samtlige planer vi har undersøkt. Av gjennomgangen ser vi at brukerstemmen er synlig i samtlige planer. Med formuleringer som «deltaker ønsker...» og «sluttmålet er satt i forhold til kartlegging og hennes ønske om utdanning», kommer brukerstemmen til uttrykk.

Fra Flyktningenheten får vi opplyst at det ikke alltid kan forventes at den enkelte deltaker har kunnskap om hva som er realistisk å oppnå i løpet av introduksjonsprogrammet. Her gis det veiledning, og mange vil ha behov for å orientere seg i et nytt land. Av denne grunn legger Flyktningenheten vekt på å ha rutiner for å få kunnskap om løpende endringer, gjennom jevnlig evalueringer.

Integreringsplanene skiller seg fra de individuelle planene ved at førstnevnte i større grad tydeliggjør hvorvidt slutt mål og varighet til introduksjonsprogrammet er i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn. I tillegg er det fastsatt et norskmål for den enkelte deltaker, i tråd med veiledende minimumsnivå skissert i integreringsloven §§ 13 og 31.

1.5.8 NORSKOPPLÆRING ETTER FULLFØRT INTRODUKSJONSPROGRAM

Målet for introduksjonsprogrammet er overgang til utdanning eller arbeid og at deltakerne skal bli økonomisk selvstendige. For deltakere som har arbeid som mål, har Flyktningenheten de siste årene blitt mer bevisste på at det er viktig at NAV kommer inn på et tidlig tidspunkt av introduksjonsprogrammet. For deltakere som har utdanning som mål, vil det være andre instanser som involveres. Deltakere som er i gang med eller skal over til videregående opplæring vil ikke bli overført til NAV, men blir oppfordret til å søke flyktningstipend fra Statens lånekasse som stønad til livsopphold.

Det samme gjelder for deltakere som har startet med grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet, men ikke fullført. For disse vil det være naturlig å fortsette med grunnskoleopplæring, og søke om stipend fra Statens lånekasse. I disse tilfellene vil NAV som hovedregel ikke være involvert, med mindre de har behov for supplerende sosialhjelp, for eksempel ved omsorg for barn.

1.5.9 VED BEHOV FOR BISTAND FRA NAV

Dersom vedkommende ikke selv makter å få til en overgang til utdanning eller arbeid, blir vedkommende overført til NAV. Gjennom et overføringsteam, bestående av to medarbeidere fra NAV og to medarbeidere fra Flyktningsenheten, møtes partene. I overføringsmøtet som finner sted én til tre måneder før deltakeren fullfører introduksjonsprogrammet, gjennomgås opplysninger om deltakeren og planer videre.

I forkant av møtet har Flyktningsenheten utarbeidet et overføringsnotat, som sendes NAV i forkant. I notatet er det faste punkter som omhandler blant annet deltakerens progresjon i norskopplæringen og hvilket nivå vedkommende har oppnådd ved avslutning av introduksjonsprogrammet, foruten opplysninger om hvorvidt vedkommende har særskilte utfordringer NAV bør ha kunnskap om. Alle deltakerne samtykker til informasjonsoverføringen.

I henhold til regelverket, nærmere bestemt introduksjonsloven og integreringsloven, er det et krav at alle skal avlegge minst én norskprøve i løpet av introduksjonsprogrammet, og kommunen dekker kostnadene til denne³⁵. I praksis betyr dette at mange velger å avlegge norskprøven i forbindelse med søknad om fornyet oppholdstillatelse. Dette gjør at tidspunktet for når norskprøven er avlagt, vil variere, og ikke nødvendigvis vil være sammenfallende med tidspunktet for avslutning av introduksjonsprogrammet. For NAV betyr dette at norskprøve-resultatene NAV-veilederen får, kan være av noe eldre dato.

I intervju påpeker Flyktningsenheten at de forventer at den enkelte NAV-veileder har kunnskap om skalaen som benyttes for å vurdere norskferdighetene, nærmere bestemt skalaen som går fra A1 til B2, og at dagens praksis må anses tilstrekkelig for å kunne vurdere hvilket språknivå vedkommende har ved avslutning av programmet³⁶. Dersom norskprøven i overgangen er avlagt av eldre dato, vil NAV i så tilfelle sørge for at en ny norskprøve blir avlagt, og eventuelt dekke kostnadene forbundet med denne. Skulle det være deltakere hvor norskprøve ikke er avlagt i det hele tatt i løpet av introduksjonsprogrammet, vil Flyktningsenhetens mal for utarbeidelse av overføringsnotatet sikre at dette i så fall begrunnes. I slike tilfeller vil det ofte være tale om helsemessige årsaker, får vi opplyst.

1.5.10 TILTAK I REGI AV NAV, HERUNDER NORSKOPPLÆRING

³⁵ Kostnader i forbindelse med avleggelse av norskprøve: Retten til norskopplæring gir rett til å avlegge én norskprøve gratis. Utover dette koster det 900 kr å avlegge en skriftlig norskprøve, som består av tre delprøver (leseprøve, lytteprøve og skriveprøve) og 900 kr for en muntlig prøve. Til sammen 1800 kroner. Sandnes læringssenter arrangerer norsk-prøver fire ganger i året

³⁶ For mer informasjon om selve skalaen, se rapportens vedlegg.

Ut fra opplysninger fremkommet i overføringsfasen, herunder også samtaler med deltakeren selv, vurderer NAV hvilket innsatsbehov/hjelpebehov vedkommende har³⁷.

NAV-kontoret har flere tiltak som kan være aktuelle overfor avsluttende introduksjonsprogramdeltakere som strever med å få til en overgang til utdanning eller arbeid. Dette er for eksempel Kvalifiseringsprogram eller arbeidsmarkedstiltak. I intervju forteller NAV Sandnes at de har følgende tiltak som kan sies å være direkte rettet mot å bedre norskferdighetene (utfyllende informasjon om disse tiltakene er lagt i rapportens vedleggsdel):

1. Mer grunnskoleopplæring³⁸
2. Norskopplæring Rogaland
3. Yrkesrettet norskopplæring
4. Norskopplæring via inkluderingsstilskudd eller lønnstilskudd. ?

Tiltaksforskriften i NAV begrenser varigheten for utdanningstiltak til totalt 3 år. Dersom målet er å ta videregående opplæring etter fullført grunnskole, og dermed 2 eller 3 år skole utover grunnskoleløpet, blir det viktig at det totale opplæringsløpet ikke strekker seg ut i tid. Fullført grunnskole gir som kjent mulighet for å gå videre til videregående opplæring og fagbrev, og for NAV blir det derfor viktig å ha kunnskap om den enkeltes planer og mål for skolegangen.

NAV opererer ikke med antallsbegrensninger med hensyn til hvor mange som kan gå på grunnskoleopplæring som tiltak fra NAV. Dette er et NAV-tiltak som blir levert i samarbeid med Sandnes læringsssenter, og i intervju med NAV får vi opplyst at dette tiltaket blir mye benyttet, uten at NAV kan tallfeste dette noe nærmere. Forutsatt at grunnskoleopplæring passer med tiltaksforskriften i NAV, og at opplæringsløpet ikke strekker seg over mer enn tre år, vil den som mottar grunnskoleopplæring som NAV-tiltak motta tiltakspenger.

I intervju med NAV får vi opplyst at de resterende tiltakene som nevnt ovenfor gis til relativt få brukere. Dette gjelder for eksempel tiltaket «Norskopplæring Rogaland» og «Yrkesrettet norskopplæring», som består av henholdsvis 36 og 46 plasser totalt i Rogaland. Hvorvidt man får tildelt et av disse tiltakene vil bero på hvor stort bistandsbehov den enkelte har (kalt innsatsbehov i NAV). Vurderingen av innsatsbehov vil for øvrig være nært knyttet til oppholdsgrunnlag, nærmere bestemt hvorvidt vedkommende fikk innvilget opphold på grunnlag av flukt, arbeid eller

³⁷ NAV kategoriserer sine brukere etter innsatsbehov, det vil si størrelsen på bistandsbehovet.

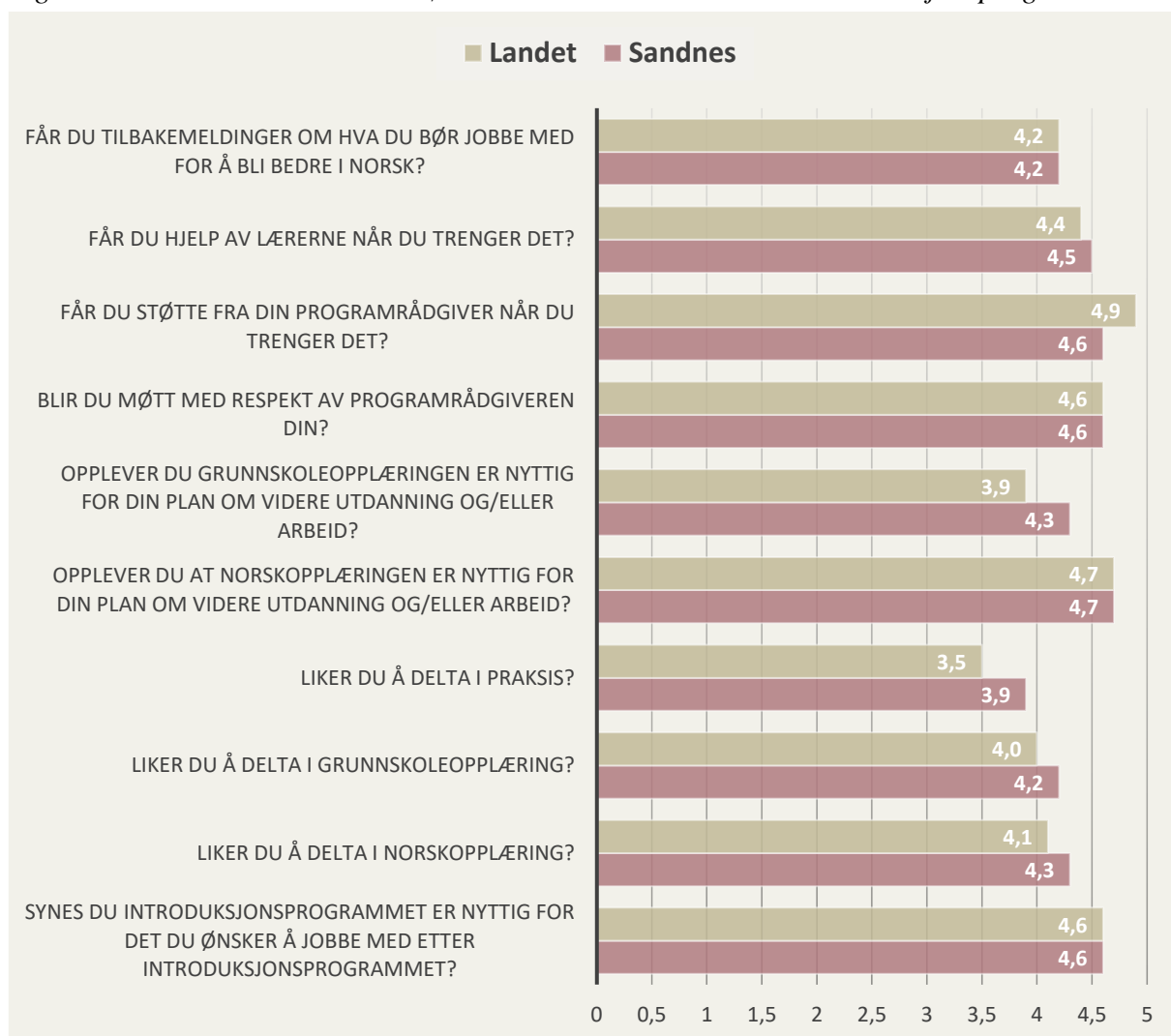
³⁸ Verdt å nevne er også at personer som ikke har fullført grunnskole fra hjemlandet, er etter opplæringsloven gitt rett til å fullføre grunnskolen.

familiegjenforening etc.). NAV opplyser i intervju at generelt vil de som har lite eller ingen utdanning fra før anses å ha et større bistandsbehov enn de som har fullført utdanning.

1.5.11 RESULTATER FRA BRUKERUNDERSØKELSER BLANT DELTAKERE I INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Sandnes kommune har deltatt i Integrerings- og mangfolddirektoratets sin brukerundersøkelse i 2020 og i 2021³⁹. Denne undersøkelsen omhandler tema som trivsel, nytte og motivasjon. I forbindelse med prosjektet har vi sett nærmere på indikatorene i undersøkelsen som kan relateres til tilpasset opplæring. I 2020 besvarte 64 deltakere undersøkelsen, mens tilsvarende i 2021 var 72.

Figur 7 - Resultater brukerundersøkelse i 2021 blant deltakere i introduksjonsprogrammet

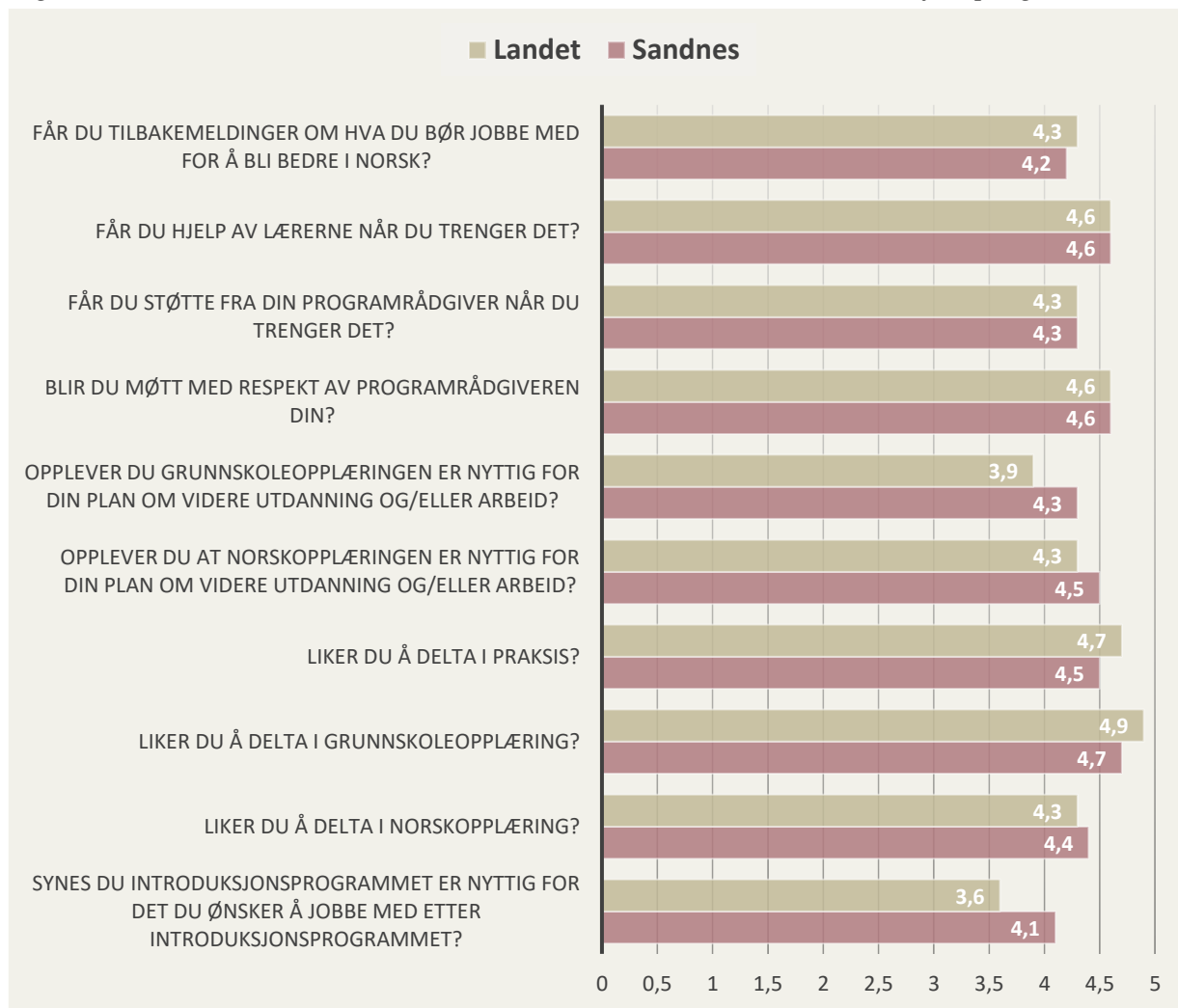


(Kilde: Sandnes læringscenter)

³⁹ I 2022 valgte kommunen ikke å bli med grunnet stor arbeidsmengde som følge av et rekordhøyt antall flyktninger fra Ukraina.

Av figuren ser vi at Sandnes ligger på eller over landssnittet på samtlige indikatorer som er tatt med her. Unntaket er spørsmålet om støtte fra programrådgiver, men forskjellen er ikke stor. Sammenlignet med resultatene fra undersøkelsen gjennomført i 2020, ser vi at respondentene gir denne indikatoren en høyere score enn året før;

Figur 8 - Resultater brukerundersøkelse i 2020 blant deltakere i introduksjonsprogrammet



(Kilde: Sandnes læringscenter)

1.5.12 VÅR VURDERING

Så langt har kommunen oppfylt kravet om oppstart av introduksjonsprogram senest tre måneder etter ankomst, og gjennom et tett samarbeid mellom Flyktningenheten, Sandnes læringscenter og frivillige organisasjoner sørger kommunen helårlig fulltidsprogram. Dette må sies å være positivt.

Vår gjennomgang av et tilfeldig utvalgte planer avdekker at kommunen oppfylder kravene i introduksjonsloven til individuell plan. Planen er på plass kort tid etter oppstart, noe som gir grunn til å tro at deltakerne får den informasjonen de har krav på. Den individuelle planen sørger for at hver enkelt deltaker får staket ut noen sentrale mål for opplæringen, noe som vil ha betydning både for innhold og lengde på programmet. I planene vi har gjennomgått blir dette utførlig dokumentert. Etter vår vurdering fremstår arbeidet med utarbeidelse av planen som et verktøy for justering og individuell tilpasning av introduksjonsprogrammets innhold, både i tråd med den enkeltes skolebakgrunn og ønsker for programmet.

Sandnes kommune har deltatt i Integrerings- og mangfolddirektoratets brukerundersøkelse i 2020 og i 2021⁴⁰. Denne undersøkelsen omhandler tema som trivsel, nytte og motivasjon. I forbindelse med prosjektet har vi sett nærmere på indikatorene i undersøkelsen som kan relateres til tilpasset opplæring. Vår gjennomgang viser at Sandnes ligger på eller over landssnittet på samtlige indikatorer. Unntaket er spørsmålet om støtte fra programrådgiver, men forskjellen er ikke stor. Sammenlignet med resultatene fra undersøkelsen gjennomført i 2020, ser vi at respondentene gir denne indikatoren en høyere score enn året før.

Samlet sett kommer Sandnes kommune godt ut i disse brukerundersøkelsene, etter vår vurdering, noe som indikerer at kommunen makter å gi tilpasset språkopplæring.

1.6 RESULTATER NORSK- OG GRUNNSKOLEOPPLÆRING

1.6.1 REVISJONSKRITERIER

Den enkelte kommune er gitt ansvar for gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap, og etter 1. september 2013 er prøvene obligatoriske for alle som har rett og plikt til norskopplæring. Elevenes prestasjoner måles som nevnt utfra en felles europeisk standard, hvor A1 er lavest, dernest A2, B1, og B2 som er høyest.

Voksne innvandreres rett og plikt til norskopplæring reguleres både av introduksjonsloven og integreringsloven. Introduksjonsloven gir innvandrere som fikk vedtak om oppholdstillatelse før

⁴⁰ I 2022 valgte kommunen ikke å bli med grunnet stor arbeidsmengde som følge av et rekordhøyt antall flyktninger fra Ukraina.

01.01.2021 en rett og plikt til deltagelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer⁴¹.

Med integreringsloven⁴² innføres ikke bare en økt differensiering av lengden på introduksjonsprogrammet og sluttmaal som nevnt ovenfor, men opplæringen i norsk og samfunnskunnskap legges også om. Mens introduksjonsloven begrenser retten/plikten til norskopplæring til et visst antall timer og år, stiller integreringsloven krav om at vedkommende skal nå et bestemt mål i norsk, og norskopplæringen skal begrenses til maksimalt tre år. Integreringsloven innebærer med andre ord en reduksjon i norskopplæringen fra fem til tre år. Etter tre år må elever som ønsker mer norskopplæring, betale for denne.

Hva som skal være målsettingen for norskopplæringen, vil være avhengig av skole- og utdanningsbakgrunn. Avhengig av tidligere skolegang, skal kommunen i henhold til integreringsforskriften § 28 sette følgende mål for norskopplæringen for personer med rett/plikt:

Ikke fullført grunnskole fra før – bør oppnå minimum	Fullført grunnskole fra før - bør oppnå minimum	Har minimum videregående fra før
<ul style="list-style-type: none">• A2 i delprøvene lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling• B1 i delprøve muntlig kommunikasjon	<ul style="list-style-type: none">• B1 i alle delprøver	<ul style="list-style-type: none">• B1 i lytte, lese og skriftlig fremstilling• B2 i muntlig kommunikasjon• (B2 på alle delprøver dersom de har behov for å dokumentere nivå B2)

(Kilde: Integreringsforskriften § 28)

Vi ser at kravet for personer som kommer inn under integreringsloven er minst A2 i skriftlig norsk, og B1 i muntlig. For personer som kommer inn under introduksjonsloven, finnes det ikke noe tilsvarende krav. Imidlertid har vi valgt å se hen til dette nye lovkravet også for denne

⁴¹ Dette gjelder nærmere bestemt for utlendinger mellom 16 og 55 år som har fått oppholdstillatelse eller kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven. Tilbudet kan utvides til inntil 2500 timer over maksimalt 5 år, dersom det er behov for dette. Personer mellom 55 og 67 år i denne målgruppa har rett til å delta i tilsvarende opplæring, men ingen plikt. Plikten gjelder også for familiemedlemmer som innvilges familiegjening.

⁴² De nye reglene etter integreringsloven gjelder for dem som har fått vedtak om oppholdstillatelse i Norge etter 01.01.2021.

gruppen, som et naturlig sammenligningsgrunnlag. Vi har dessuten sammenlignet resultatene fra Sandnes med landssnittet.

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til kommunens arbeid):

- Målsettingen for språkopplæringen er at elevene oppnår minst A2 på skriftlig og B1 på muntlig.

1.6.2 BRED MÅLGRUPPE FOR NORSKOPPLÆRINGEN VED SANDNES LÆRINGSSENTER

Før vi går inn på resultatene for elevene ved Sandnes læringscenter, er det viktig å være klar over at norskopplæringen ved Sandnes læringscenter retter seg mot en bred målgruppe. Elevmassen består av ikke bare de med rett eller plikt til norskopplæring⁴³, men også andre deltar i læringscenterets opplæringstilbud. Dette er for eksempel innvandrergupper som kan benytte seg av tilbudene mot betaling, som for eksempel:

- Arbeidsinnvandrere⁴⁴
- Personer med forlovelsesvisum
- Studenter
- Au-pairer
- Personer som allerede har gjennomført norskopplæringen etter rett og/eller plikt

Sandnes læringscenter gjennomfører statlig pålagte prøver i norsk fire ganger i året⁴⁵. Alle prøvene er åpne, noe som innebærer at personer som ikke har fulgt undervisningen ved Sandnes læringscenter, men som har behov for å dokumentere sine norskferdigheter, kan gå opp til en eller flere norskprøver ved læringscenteret. Dette er viktig å ha i mente når vi nå skal se nærmere på resultatene for de siste fem år.

1.6.3 RESULTATER NORSKOPPLÆRING

Figurene nedenfor viser resultater i muntlig og skriftlig norsk ved sommeravviklingene i 2018-22. Søylen viser prosentvis fordeling av de oppnådde språknivåene⁴⁶.

⁴³ Plikt til norskopplæring gjelder for eksempel arbeidsinnvandrere utenfor EU. Arbeidsinnvandrere fra EU-land har verken rett eller plikt.

⁴⁴ Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området har plikt til å delta i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, uten rett til å få opplæringen gratis.

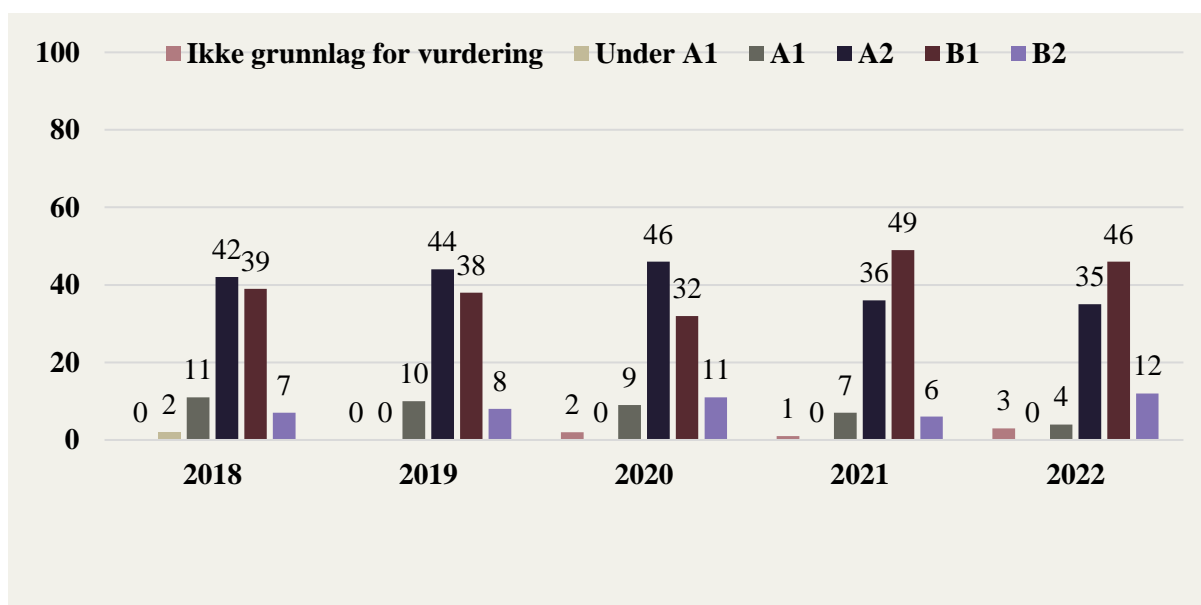
⁴⁵ Læringscenteret gjennomfører forøvrig også prøver i samfunnskunnskap og statsborgerprøver fire ganger i året.

⁴⁶ For antall deltakere som har gjennomført hver enkelt delprøve, se rapportens vedlegg.

Som nevnt måles elevenes prestasjoner i norsk utfra en felles europeisk standard. Dette er en skala som går fra A1 som er lavest, dernest til A2, deretter B1, og til sist B2 som er høyest. For å gi en kort beskrivelse av nivåene gir vi her noen eksempler:

- Ved søknad om permanent opphold stilles det krav om A1.
- A2 vil være tilstrekkelig for å klare seg i arbeidslivet.
- B1 er kravet for å kunne starte i videregående opplæring.
- Universitet eller høyskole fordrer B2.

Figur 9 – Resultater norskprøve skriftlig ved Sandnes læringscenter i tidsperioden 2018-22. Prosentvis fordeling på de oppnådde språknivåene

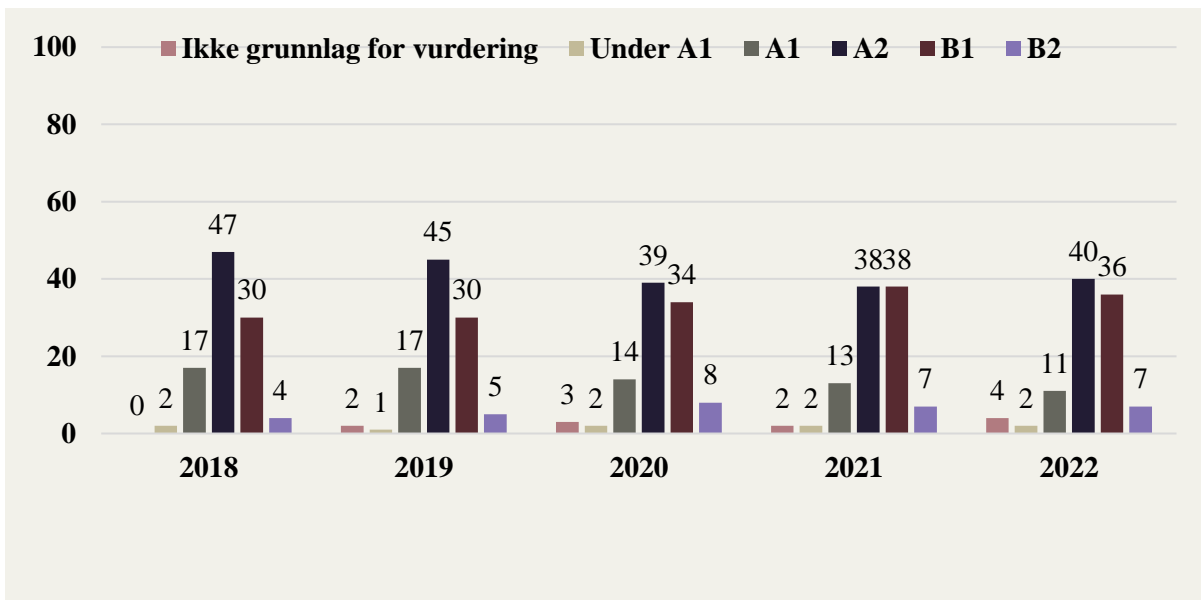


(Kilde: Kompetanse Norge⁴⁷)

Av figuren ser vi at en høy prosentandel oppnådde karakteren A2 eller høyere i 2022, nærmere bestemt 93 prosent (35+46+12). Mens prosentandelen som oppnådd B1 eller høyere var 58 prosent (46+12). Hvis vi ser på den historiske utviklingen, ser vi at særlig prosentandelen som har oppnådd de høyeste karakterene (B1/B2) har økt.

Figur 10 – Resultater norskprøve skriftlig på landsbasis i tidsperioden 2018-22. Prosentvis fordeling på de oppnådde språknivåene.

⁴⁷ Tallmaterialet i figurene er avgrenset til sommeravviklingen av norskprøven.

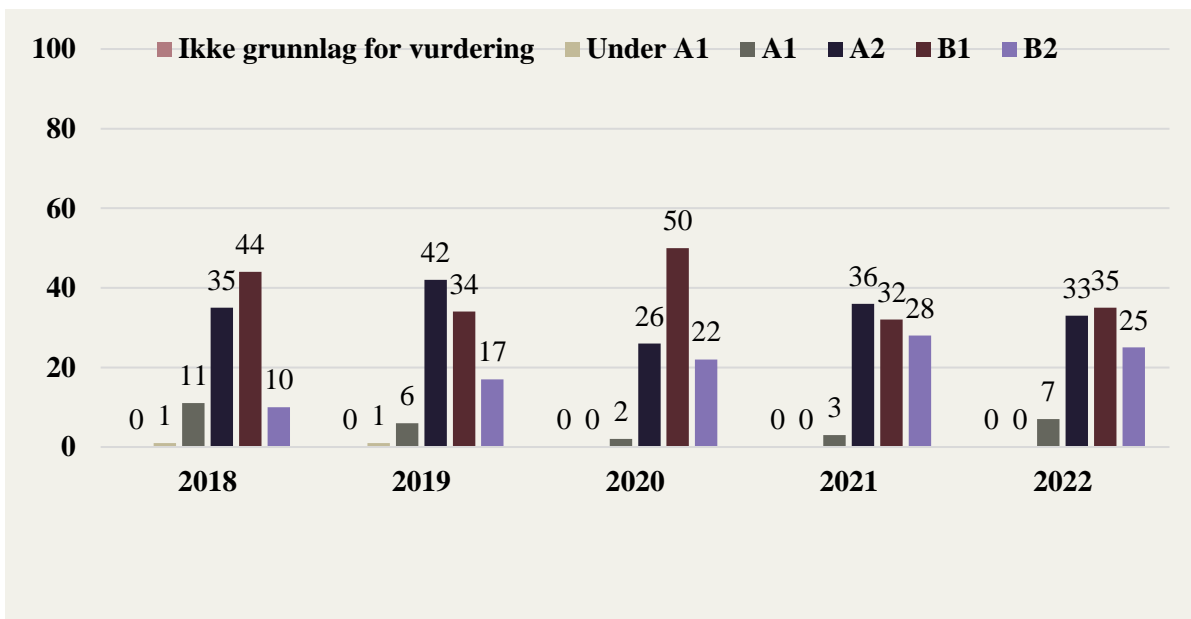


(Kilde: Kompetanse Norge)

På landsbasis ser vi noe svakere resultater, sammenlignet med Sandnes. Her er det i overkant av 80 prosent av kandidatene som oppnådde karakteren A2 eller høyere, og cirka 40 prosent som oppnådde karakteren B1 eller høyere i 2022. Tallene for Rogaland er for øvrig på linje med landssnittet (disse er lagt i rapportens vedleggsdel).

Generelt er resultatene bedre i norsk muntlig enn skriftlig. Dette gjelder både i Sandnes, Rogaland og på landsbasis;

Figur 11 - Resultater på norskprøve muntlig ved Sandnes læringscenter i tidsperioden 2018-22. Prosentvis fordeling på de oppnådde språknivåene

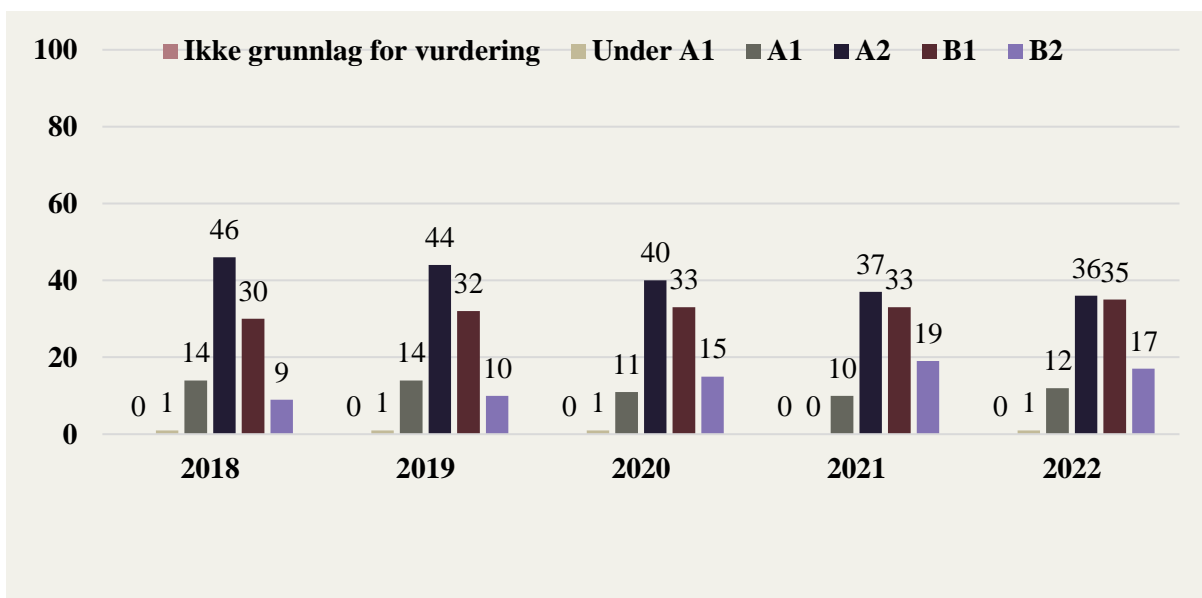


(Kilde: Kompetanse Norge)

Sammenlignet med resultatene for skriftlig, ser vi at høyere andel oppnådde B2 på muntlig i Sandnes. Dette gjelder alle år i tidsperioden. Med andre ord er resultatene bedre på muntlig enn på skriftlig. Hvis vi ser på den historiske utviklingen, ser vi en bedring i resultatene, særlig med hensyn til andelen som har oppnådd B2. Sammenlignet med landssnittet, som er tatt med nedenfor, ser vi at Sandnes ligger noe over målt i antall som oppnådde B2.

Før flyktningsstrømmen fra Ukraina, var et stort flertall av deltakerne overføringsflyktninger, noe som innebærer at de kommer direkte fra flyktingeleirer⁴⁸. I intervju med Sandnes læringscenter blir det fremhevet at bosetting uten forutgående opphold i asylmottak generelt krever mer norskopplæring og tettere oppfølging enn når flyktningene har bodd i norsk mottak over noe tid. Videre får vi opplyst at det generelt er flere av kandidatene som har utdanning fra før.

Figur 12 - Resultater på norskprøve muntlig på landsbasis, 2018-22. Prosentvis fordeling på de oppnådde språknivåene



(Kilde: Kompetanse Norge)

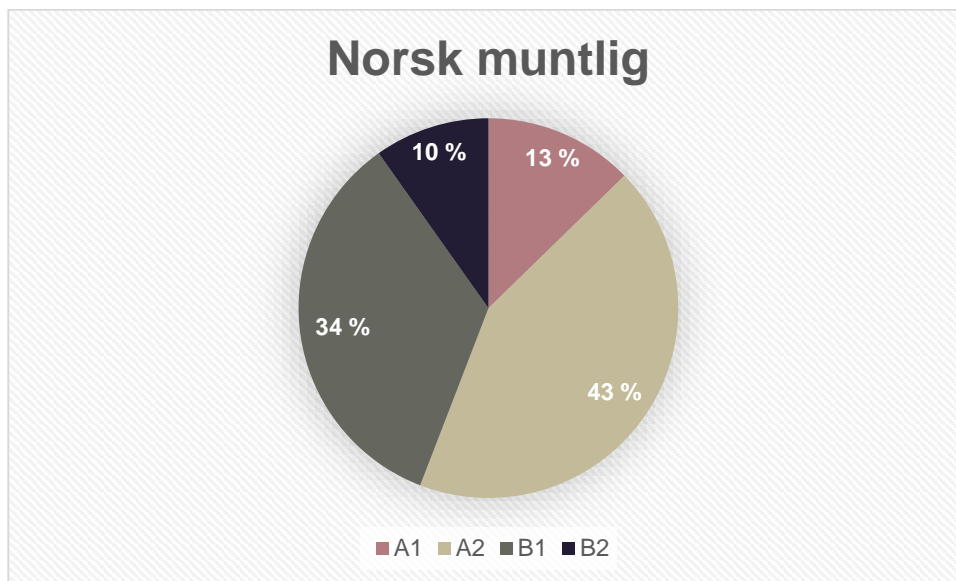
Også på landsbasis ser vi at det er en høyere prosentandel som oppnådde B2 på muntlig enn på skriftlig. Historisk sett har prosentandelen økt også her.

1.6.4 NORSKPRØVERESULTATER BLANT DELTAKERE I INTRODUKSJONSPROGRAMMET

⁴⁸ Kilde: Pol sak bosetting 2022.

I forbindelse med prosjektet har vi foretatt en manuell opptelling av karakterresultater blant elever som har vært deltakere i introduksjonsprogrammet. For disse er det ikke noe lovfestet krav om å avlegge norsksprøve ved fullført program. Blant de 124 deltakerne som har fullført introduksjonsprogrammet i Sandnes kommune i perioden 2020-22, står 108 oppført med norsksprøveresultater i læringscenterets fagsystem. Disse fordeler seg slik på de ulike språknivåene:

Figur 13 – Resultater på muntlig norsksprøve blant deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i Sandnes i perioden 2020-22

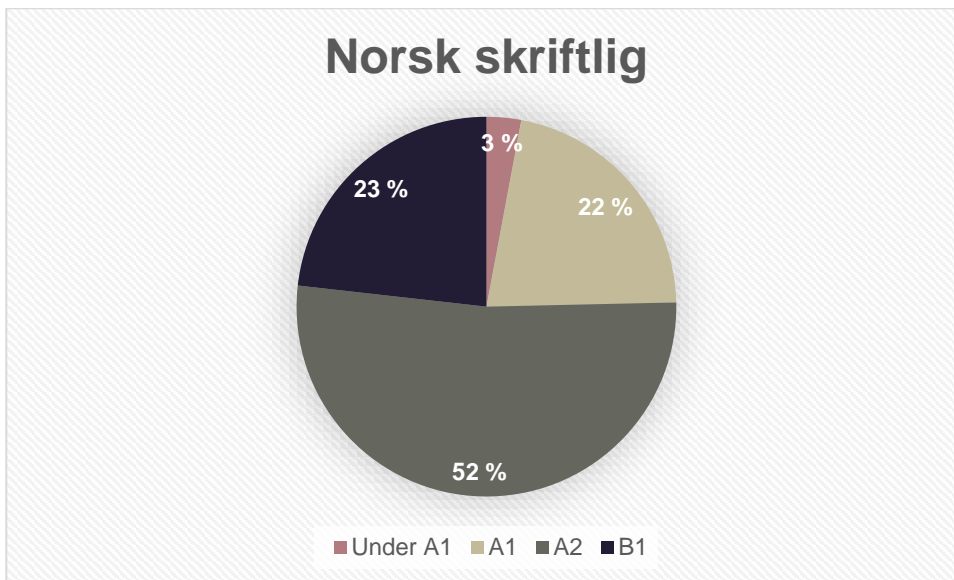


(Kilde: Sandnes kommune).

Resultatene viser at blant de som avsluttet introduksjonsprogrammet i tidsperioden 2020-22, oppnådde en overveiende andel karakteren A2 eller bedre på muntlig (87 prosent). Tilsvarende tall for perioden 2020-22 for hele elevgruppen omtalt i forrige avsnitt, var 96 prosent i Sandnes og 88 prosent på landsbasis.

Som for innvandrerguppen som helhet, er resultatene noe svakere på skriftlig enn på muntlig;

Figur 14 – Resultater på skriftlig norsksprøve blant deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i Sandnes i perioden 2020-22:



(Kilde: Sandnes kommune)

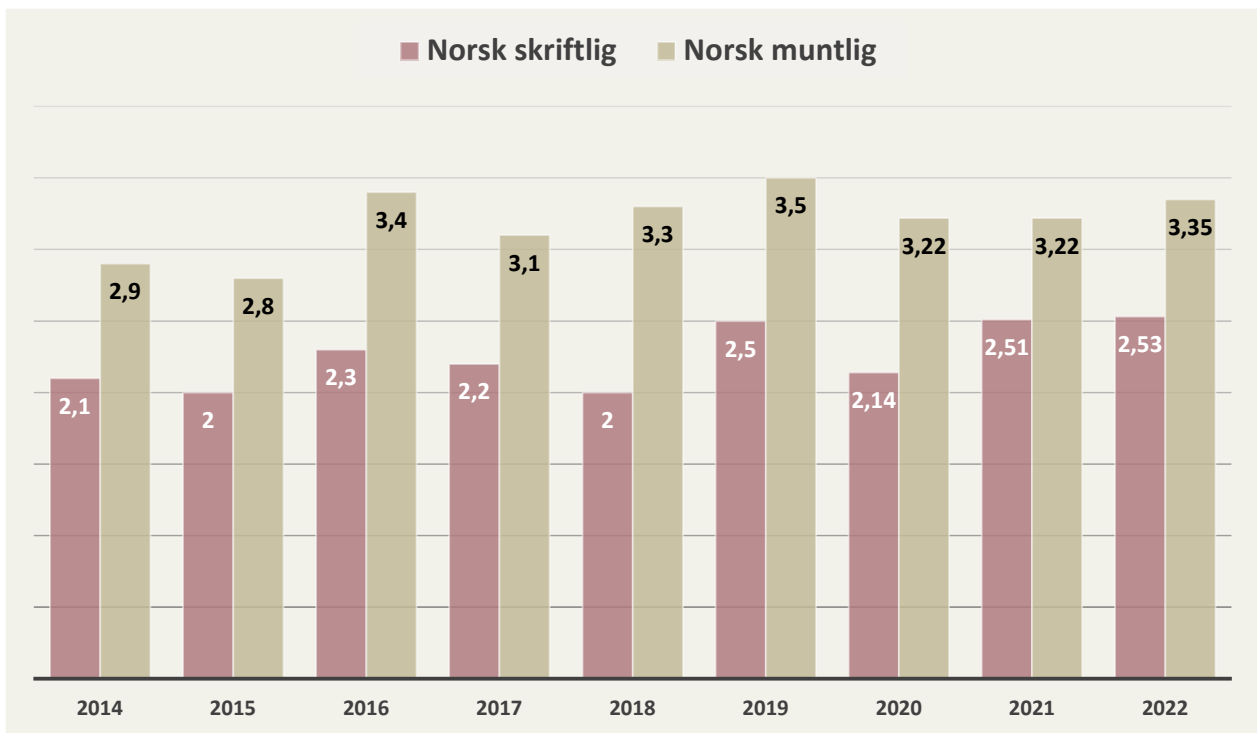
På norsk skriftlig oppnådde 75 prosent A2 eller bedre, mens ingen oppnådde B2. Tilsvarende tall for perioden 2020-22 for hele elevgruppen ved Sandnes læringscenter var 91 prosent, mens snittet på landsbasis var 82 prosent.

1.6.5 RESULTATER GRUNNSKOLEOPPLÆRING

Som nevnt har samtlige grunnskoleelever ved Sandnes læringscenter fått modulbasert grunnskoleopplæring siden 2017. I neste figur ser vi nærmere på gjennomsnittskarakteren for elever som har fullført grunnskoleopplæringen, nærmere bestemt elever som har fullført modul 4 det aktuelle semesteret⁴⁹.

Figur 15 – Gjennomsnittskarakterer (standpunkt og eksamen) i norsk skriftlig og muntlig blant avsluttende grunnskoleelever ved Sandnes læringscenter

⁴⁹ For å få gjennomsnittskarakter, legges alle standpunkt- og eksamenskarakterer for alle elevene sammen og man deler på det totalelevantallet.



(Kilde: Sandnes læringscenter. Tallene for 2022 er kun vårsemester)

Av figuren ser vi at karakterene jevnt over er høyere i norsk muntlig enn skriftlig, og historisk sett ser vi en bedring i resultatene, både på skriftlig og muntlig.

Skoleresultater fra grunnskolen målt som grunnskolepoeng, benyttes ofte som indikator for oppnådde resultater fra grunnskolen og formell kvalifisering til videregående opplæring. Antall grunnskolepoeng fås ved å ta gjennomsnittskarakteren og legge til 0. Grunnskolepoeng på 30 betyr at gjennomsnittskarakteren for gruppa var 3⁵⁰.

Antall grunnskolepoeng blant grunnskoleelevene ved voksenopplæringen i Sandnes er lavere enn for ordinære grunnskoleelever. Mens gjennomsnittet for ordinære grunnskoleelever våren 2022 var på 43,3 grunnskolepoeng, ligger elevene ved Sandnes læringscenter på et gjennomsnittet på 30. Her er det imidlertid verdt å merke seg at sammenlignet med antallet ordinære grunnskoleelever, er det i tallene fra Sandnes læringscenter relativt få elever som ligger bak tallene.

I forbindelse med prosjektet har vi bedt Sandnes læringscenter hente ut resultater for grunnskoleopplæringen blant elever som har eller har hatt vedtak om introduksjonsprogram. Den

⁵⁰ Når vi skal sammenligne med disse tallene, er det verdt å nevne at grunnskoleelevene ved Sandnes læringscenter kun har fem fag i sin grunnskoleopplæring, nærmere bestemt norsk engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag.

manuelle opptellingen er konsentrert om elever som fullførte grunnskoleopplæringen våren og høsten 2020 og -21, foruten våren 2022.

Tilsammen utgjør dette 73 elever. Gjennomsnittlig grunnskolepoeng blant disse var 29.5. Sammenlignet med elevmassen som helhet ved Sandnes læringscenter, ligger deltakerne i introduksjonsprogrammet like under, med 29,5 poeng kontra 30 poeng. Den manuelle opptellingen viser også at innad i gruppen introduksjonsprogramdeltakere varierer antallet grunnskolepoeng fra 14.3 til 51.4.

1.6.6 VÅR VURDERING

De siste årene har elevene ved Sandnes læringscenter ligget over snittet i Rogaland og landet både i norsk skriftlig og muntlig. I tillegg har utviklingen i Sandnes gått i retning av stadig bedre resultater. Dette er en indikasjon på at kommunen har lykkes relativt godt med språkopplæringen. Generelt er resultatene bedre på muntlig enn på skriftlig. Dette gjelder både i Sandnes, i Rogaland og landet som helhet, for samtlige elevgrupper.

Mens introduksjonsloven begrenser retten/plikten til norskopplæring til et visst antall timer og år, stiller integreringsloven krav om at vedkommende skal nå et bestemt mål i norsk. Hva som skal være målsettingen for norskopplæringen, vil være avhengig av skole- og utdanningsbakgrunn. For personer som kommer inn under integreringsloven, er målet minst A2 i skriftlig norsk og B1 i muntlig.

I forbindelse med prosjektet har vi foretatt en manuell opptelling av karakterresultater blant elever som har vært deltakere i introduksjonsprogrammet. Ser vi på resultatene avgrenset til disse elevene, ligger disse like under resultatene for elevmassen som helhet ved Sandnes læringscenter.

I forbindelse med prosjektet har vi bedt Sandnes læringscenter hente ut resultater for grunnskoleopplæringen blant elever som har eller har hatt vedtak om introduksjonsprogram⁵¹. Gjennomsnittlig grunnskolepoeng blant disse var 29.5. Sammenlignet med elevmassen som helhet ved Sandnes læringscenter, ligger deltakerne i introduksjonsprogrammet like under, med 29,5 poeng kontra 30 poeng, noe som må sies å være bra, siden disse ofte har mindre skolegang fra før.

⁵¹ Den manuelle opptellingen er konsentrert om elever som fullførte grunnskoleopplæringen våren og høsten 2020 og -21, foruten våren 2022. Tilsammen utgjør dette 73 elever.

VEDLEGG

Muntlige kilder:

Deltatt på oppstartsmøte:

- Kommunalsjef Oppvekst
- Kommunalsjef Velferd
- Skolesjef
- Fagleder Helse og velferd, fagstab
- To rådgivere fra Oppvekst

Intervjuer:

- Faglig veileder jobb og integrering, NAV Sandnes
- Avdelingsleder introduksjon og bosetting, Flyktningenheten
- Avdelingsleder/ rådgiver Mestringsenheten
- Rektor Sandnes læringscenter
- Avdelingsleder grunnskoleavdelingen, SLS
- Avdelingsleder norsk 1, SLS
- Avdelingsleder norsk 2, SLS

Skriftlige kilder:

- Kommuneplan for Sandnes 2019-35 Samfunnsdel
- Plan for inkludering og integrering i Sandnes kommune 2015-22
- Resultatvurdering SLS, AKS, NAV og Flyktningenheten 2021
- Kvalitetsplan for et helhetlig utdanningsløp i Sandnes kommune 2020-24
- Samarbeidsavtale Flyktningenheten, NAV og Sandnes læringscenter for perioden 01.01.2020-31.12.2023
- Anmodning om bosetting av flyktninger Saksnummer 20/17160-24
- Anmodning om bosetting av flyktninger Saksnummer 20/17160-13
- Migra-helse Rapport fra Sandnes kommune 2022
- Introplass – en tilretteleggingsmodell for introduksjonsprogrammet i Sandnes kommune

- Hurtigspor Integreringsprogram Tiltak for rask integrering Pol sak
- Brukerundersøkelse Voksenopplæringen Resultater 2021 Sandnes kommune
- Brukerundersøkelse Introduksjonsprogrammet Resultatrapport Sandnes kommune
- Indikatorer for integrering (IMDI 2021)

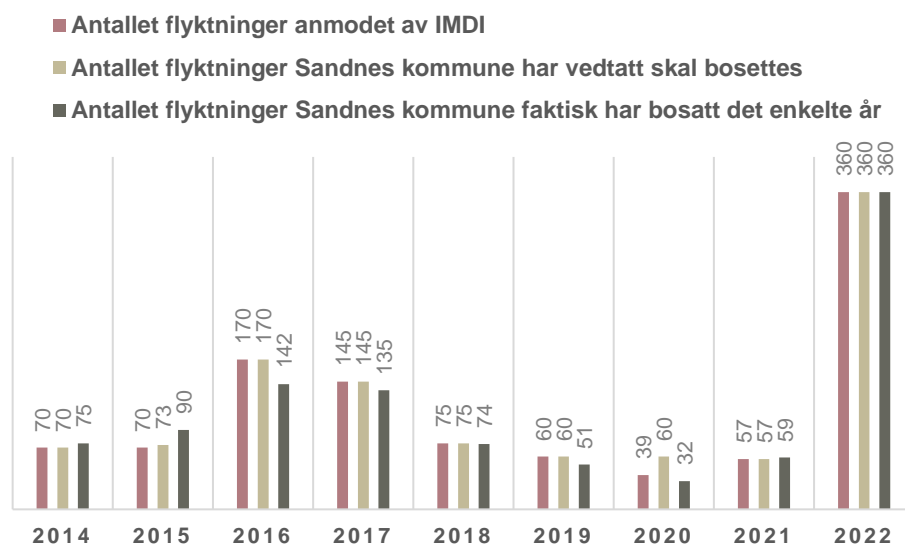
- Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet 2021
- Kunnskapsgrunnlag for integrering Rapport fra Rogaland fylkeskommune 2021

- Forberedende voksenopplæring. Evaluering etter fire år med forsøk. Rapport fra Ideas2evidence 2022
- Veileder IMDI Veiledning til kommunen for utarbeidelse av individuell plan for introduksjonsprogram

Antallet anmodet, vedtatt og faktisk bosatte flyktninger i Sandnes kommune

Sandnes har i all hovedsak vedtatt at kommunen kan ta imot det antall flyktninger IMDI har anmodet om;

Antallet anmodet, vedtatt og faktisk bosatt flyktninger i Sandnes kommunes i perioden 2014-22



(Kilde: IMDI.no)

Anmodningen fra IMDI er fordelt utfra oppsatte kriterier, der sysselsettingsmuligheter, mulighet for videregående opplæring og resultat i introprogrammet over tid vil ha betydning.

Flere instanser involvert i integrering og språkopplæring

Kommunale instanser som er sentrale i arbeidet med å legge til rette for økt samfunnsdeltakelse blant innvandrere er Sandnes læringscenter, Flyktingenheten, Sandnes bibliotek, Kulturenheten og Servicekontoret. Dette er instanser som driver opplæring og som bidrar til informasjon om norsk språk og kultur. I tillegg bidrar Frivilligsentralen med praktisk språkopplæring gjennom sine lavterskeltilbud. Noen frivillige foreninger er også involvert, så som Turistforeningen og Norske Kvinners Sanitetsforening.

For å kunne ivareta frivillige som ønsker å bidra til inkludering og integrering av flyktninger, har kommunen ansatt en frivilligkoordinator i 50 prosent stilling. Hovedoppgaven er samarbeid med Frivilligsentralen og andre frivillige organisasjoner, samt ivareta og «koble» frivillige mot

flyktninger og flyktningfamilier. Målet er inkludering og varig integrering. Flere frivillige bidrar også som støttespillere i introduksjonsordningen, f.eks. i form av leksehjelp.

Kombinasjonsklasser ved Gand videregående

I samarbeid med Rogaland fylkeskommune/ Gand videregående tilbys såkalte kombinasjonsklasser. Dette er et forsøksprosjekt, bestående av elever som fortsatt er grunnskoleelever, og som fortsatt er i grunnskolealder (i alderen 16-19 år). Elevene har gjerne gått to år på Sandnes læringscenter før de begynte på Gand. Tilbudet er opprettet blant annet for å kunne gi denne aldersgruppen en mulighet til å gå sammen med jevnaldrende.

Målet for elevene i kombinasjonsklasser er å kunne ta avsluttende grunnskoleeksamen på tiende trinn etter to år, for deretter å kunne gå over til ordinær videregående opplæring. I dette prosjektet er også Senter for flerspråklige barn og unge (FBU) involvert, som bidrar med to tospråklige lærere. Tilbudet skiller seg fra innføringsklassene til fylkeskommunen ved at elevene i kombinasjonsklassene fremdeles går på grunnskole, mens elevene i innføringsklassene er elever som har fullført grunnskole, men som har lite botid i Norge og som derfor har svake resultater/ferdigheter. Disse har behov for et innføringstilbud før de starter i ordinær videregående opplæring. Antallet elever i kombinasjonsklasse-tilbudet er 15 elever totalt i K1 og 15 elever i K2. Skoleåret 2022/23 er det ti elever fra Sandnes læringscenter i Kombinasjonsklasse 1 og tre elever i Kombinasjonsklasse 2.

Tiltaket «Norsk språk og kultur ved Universitetet i Stavanger»

I forbindelse med krigen i Ukraina har Universitetet i Stavanger mottatt statlige midler for å kunne tilby norskopplæring på fulltid. Høsten 2022 startet 13 registrerte deltakere i introduksjonsprogrammet i Sandnes på dette opplæringstiltaket. Samtlige av disse er fra Ukraina og har skolebakgrunn fra hjemlandet. Som for øvrige deltakere i introduksjonsprogrammet har også disse fått tildelt en programrådgiver i Flyktingenheten i Sandnes, som følger med på progresjonen i opplæringen.

Prosjektet Intropluss

I 2020 og -21 gikk Sandnes læringscenter, Flyktingenheten og Mestringsenheten sammen om et prosjekt kalt «Intropluss». Prosjektet som fikk støtte fra IMDI, var rettet mot deltakere i introduksjonsprogrammet med psykiske helseutfordringer. Utgangspunktet var et ønske fra Sandnes kommune om større måloppnåelse etter endt introduksjonsprogram, og at dette kunne gjøres ved å fokusere på deltakere som stod i fare for å få stans i programmet, eller hadde omfattende fravær. Prosjektet var også aktuelt for deltakere som allerede hadde avsluttet introduksjonsprogrammet uten måloppnåelse, grunnet utfordringer knyttet til psykisk helse. Målet for prosjektet var å kunne tilrettelegge for gjennomføring av introduksjonsprogrammet på tross av deltakernes helseutfordringer.

I prosjektet deltok til sammen 22 introduksjonsprogramdeltakere, og i løpet av prosjektperioden ble det utarbeidet en tilretteleggingsmodell som gir en beskrivelse av hvordan tidlig avdekking av helseutfordringer, bedre samhandling om somatisk og psykisk helse, samt tilretteleggingstiltak kan gi større måloppnåelse etter gjennomført introduksjonsprogram. Foruten utvikling av modell for oppfølging, ble det iverksatt flere ulike tiltak i prosjektperioden:

- Flyktingenheten satte sammen et Inkluderingssteam som fulgte opp flyktninger og familier med sammensatte helseutfordringer. Teamet bestod av programrådgivere og integreringsveiledere, samt psykiatrisk sykepleier, aktivitetsveileder, frivillighetskoordinator og saksbehandlere. Målet var tidlig kartlegging og tverrfaglig oppfølging for tidlig å kunne definere behov for tilrettelegging i introduksjonsprogrammet.
- Sandnes læringscenter bidro med en 50 prosent lærerstilling som sørget for en-til-en oppfølging med lærer på skolen, ekstralærer i klasse, tilrettelagt undervisning utenfor klasserommet, digital hjemmeundervisning (både i grunnskole- og norskopplæringen), støtte til egenstudier og hjemmeundervisning (både i grunnskole- og norskopplæringen).
- Psykiatrisk sykepleier fra Flyktingenheten gav helsesamtaler med fokus på livsmestring, opplæring i helse og bruk av norske helsetjenester.
- For å sikre tilgjengelighet driftet Flyktingenheten et «miljørom» ved Sandnes Læringscenter, hvor åpen dør skulle bidra til å skape trygge relasjoner mellom flyktninger og ansatte. Rommet var åpent hele dagen, med prioritert tilstedeværelse av personell før skoletid og i friminuttene.

Prosjektet ble avsluttet ved utgangen av 2021 og Flyktingenheten har i 2022 arbeidet med å tilpasse introduksjonsprogrammet etter den utviklede modellen. I tilfeller hvor det avdekkes helseutfordringer forsøker Flyktingetjenesten nå å komme tidlig inn med hjelp, i form av etablering av et «kjerne-team» rundt deltakeren, noe som i praksis innebærer at man setter inn flere ressurser enn for ordinære deltakere. I disse sakene vil det ofte være behov for oppfølging i forhold til psykisk helse, utover oppfølging fra integreringsveileder og programrådgiver i Flyktingetjenesten. Dette kan være oppfølging fra representanter fra Mestringsenheten, Helsestasjon for asylsøkere og flyktninger eller andre instanser. Hvilke instanser som bidrar vil være avhengig av hvilke utfordringer som gjør seg gjeldende.

Et annet grep som er gjort i kjølvannet av prosjektet er i større grad å være tilgjengelig når vedkommende trenger hjelp. Og et tredje grep i disse sakene er å søke ekstra tilskuddsmidler fra

sentrale myndigheter. På nasjonalt nivå finnes det muligheter for å søke ekstra midler, utover det ordinære integreringstilskuddet kommunen mottar.

I forbindelse med prosjektet fikk kommunen for øvrig dispensasjon til å tilby deltidsprogram (unntak fra lovens hovedregel om fulltidsprogram) til deltakerne. Denne dispensasjonen gjelder ut 2023 og kommunen er bedt om å rapportere til departementet de endelige vurderingene/ erfaringene knyttet til bruken av deltidsprogram.

Mer om de ulike NAV-tiltakene som er direkte knyttet til norskopplæring

- **Forberedende voksenopplæring (FVO)/grunnskoleopplæring:** NAV har mulighet til å bruke grunnskole/«Forberedende voksenopplæring» som tiltak. Fullført grunnskole gir som kjent mulighet for å gå videre til videregående opplæring og fagbrev.
- **Norskopplæring Rogaland** tilbys arbeidssøkere som ikke får jobb, eller som ikke kan nyttiggjøre seg tiltak i NAV på grunn av manglende språkferdigheter. Personer som har rettigheter til kommunal norskopplæring vil forøvrig ikke være aktuelle for dette tiltaket. Deltakerne kan ha ulik bakgrunn når det gjelder utdanning, arbeidserfaring og botid i Norge. Formålet med tiltaket/ kurset er å heve deltagerens norskkunnskaper med særlig vekt på muntlige ferdigheter for å øke mulighetene for jobb, eller for å kunne nyttiggjøre seg andre tiltak på vei mot jobb. Videre skisserer leverandør sammen med deltager ut et aktuelt yrkesmål og en plan for å nå målet. Kurset er på fulltid mandag-fredag 09-15 i 16 uker. Dette kurset har imidlertid kun 36 plasser totalt i Rogaland, fordelt på 12 plasser i henholdsvis Haugesund, Stavanger og Bryne.
- **Yrkesrettet norskopplæring m/ praksis** er et arbeidsrettet norskopplæringskurs hvor den enkelte deltaker får innføring i fagbegrepene innenfor den bransjen vedkommende ønsker seg til. I tillegg skal kurset gi kunnskap om norsk samfunns- og arbeidsliv. Varigheten er på inntil fem måneder, der 9 av ukene er teori, mens 13 uker er i praksis, med 1 dag i uken med teori hos tiltaksarrangør. Kurset er på fulltid mandag til fredag, fra klokken 09-15. Her stiller NAV krav om A2-nivå, gjerne B1. I løpet av kurset gjennomgås hvordan man utarbeider en CV, søknad etc. Totalt tilbys 45 plasser i Rogaland, fordelt på lokasjonene Stavanger, Haugesund og Egersund.

Norskopplæring Rogaland og Yrkesrettet norskopplæring har det til felles at disse er såkalte arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs).

- **Norskkurs/ norskopplæring via inkluderingstilskudd.** NAV har mulighet til å dekke norskkurs/ norskopplæring via inkluderingstilskudd. Dette innvilges dersom deltageren er i tiltak hos en ordinær bedrift, og NAV ser at økt norsknivå vil fremme mulighetene for ordinært arbeid eller øke mulighetene for varig tilknytning til arbeidslivet. Arbeidsgiver dekker i første omgang utgiftene, men får disse refundert. Inkluderingstilskudd kan dekke ulike typer kurs, og norskkurs er bare ett av flere typer kurs.

Nivåbeskrivelser på norskprøve

Norskprøven består av en muntlig delprøve og tre digitale delprøver som måler ferdighetene lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig framstilling. Delprøvene i lytting, lesing og skriving omtales som de tre skriftlige delprøvene. Resultatene på norskprøvene viser oppnådd språknivå B1, A2, A1, om resultatet var under nivå A1 eller om det ikke var grunnlag for å vurdere nivået. De ulike språknivåene kan beskrives slik:

- **På nivå A1** kan man fylle ut enkle skjemaer med en del personlige opplysninger som navn, fødsels- dato, nasjonalitet og adresse. Man kan skrive korte, svært enkle beskjeder og meldinger ved å bruke enkeltstående setninger og faste formuleringer.
- **På nivå A2** kan man skrive korte, enkle beskjeder og meldinger knyttet til hverdags- og arbeidsliv. Man kan gjengi opplevelser og hendelser med enkle fraser og setninger.
- **På nivå B1** kan man skrive sammenhengende tekster med en del detaljer om kjente emner eller emner av personlig interesse. Man kan skrive korte rapporter med oppsummering, og man kan begrunne handlinger.
- **På nivå B2** kan man skrive klare, detaljerte tekster om et vidt spekter av emner. Man kan skrive saklig og argumentere for og/eller imot ulike standpunkt, underbygge sine synspunkter, gi eksempler og trekke konklusjoner.

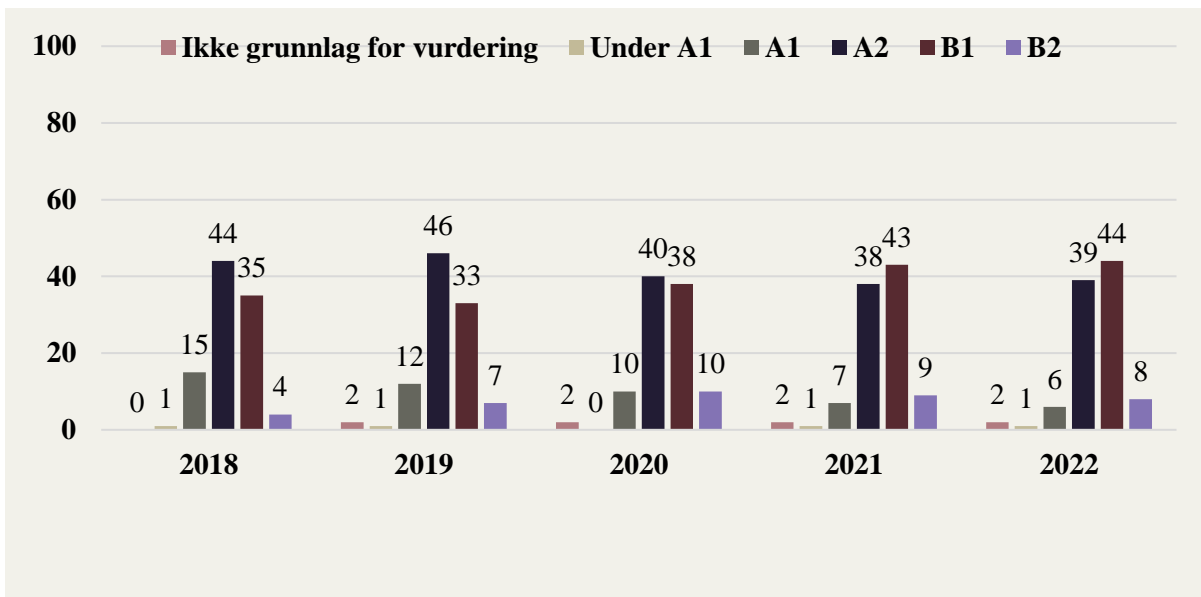
Resultater på norskprøver sommeren 2021, Sandnes, Rogaland og landet

Sommeravvikling	Sted	Prøvetype	Ikke grunnlag for vurdering	Under A1	A1	A2	B1	B2	Totalt
2018	Sandnes	Skriftlig		2	11	42	39	7	122
2018	Sandnes	Muntlig		1	11	35	44	10	171
2018	Rogaland	Skriftlig	0	1	15	44	35	4	884
2018	Rogaland	Muntlig	0	0	14	42	35	8	1059
2018	Norge	Muntlig	0	1	14	46	30	9	12037
2018	Norge	Skriftlig	0	2	17	47	30	4	10061
2019	Sandnes	Skriftlig	0	0	10	44	38	8	113
2019	Sandnes	Muntlig	0	1	6	42	34	17	141
2019	Rogaland	Skriftlig	2	1	12	46	33	7	675
2019	Rogaland	Muntlig	0	0	13	42	31	14	778
2019	Norge	Muntlig	0	1	14	44	32	10	8989
2019	Norge	Skriftlig	2	1	17	45	30	5	8105
2020	Sandnes	Muntlig		0	2	26	50	22	82
2020	Sandnes	Skriftlig	2	0	9	46	32	11	98
2020	Rogaland	Muntlig		1	12	37	34	16	456
2020	Rogaland	Skriftlig	2	0	10	40	38	10	488
2020	Norge	Muntlig		1	11	40	33	15	5015
2020	Norge	Skriftlig	3	2	14	39	34	8	4768
2021	Norge	Muntlig	0	0	10	37	33	19	7418
2021	Rogaland	Skriftlig	2	1	7	38	43	9	610
2021	Sandnes	Skriftlig	1	0	7	36	49	6	140
2021	Norge	Skriftlig	2	2	13	38	38	7	6754
2021	Rogaland	Muntlig	0	0	6	33	38	22	694
2021	Sandnes	Muntlig	0	0	3	36	32	28	151
2022	Sandnes	Muntlig	0	0	7	33	35	25	112
2022	Sandnes	Skriftlig	3	0	4	35	46	12	114
2022	Rogaland	Skriftlig	2	1	6	39	44	8	515
2022	Rogaland	Muntlig	0	0	8	31	41	20	551
2022	Norge	Skriftlig	4	2	11	40	36	7	5823
2022	Norge	Muntlig	0	1	12	36	35	17	6358

(Kilde: Kompetanse Norge)

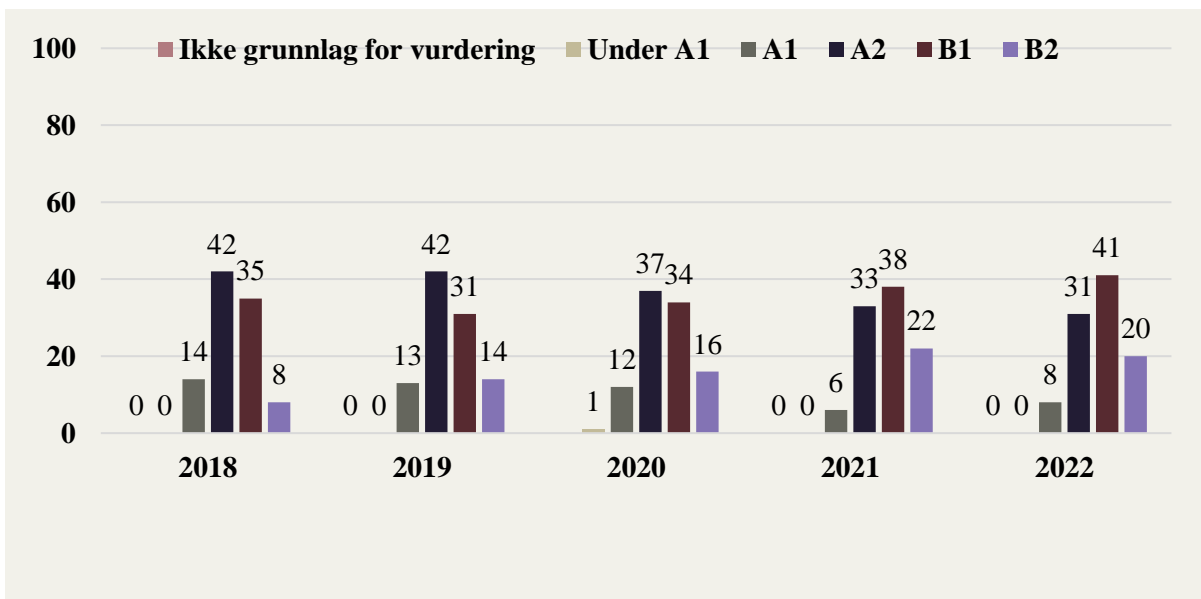
Tabellen viser resultatene for muntlig og skriftlig delprøve for sommeravviklingene 2018, 2019, 2020, 2021 og 2022. Resultatene er prosentvis fordeling av de oppnådde språknivåene. Kolonnen lengst til høyre viser antall deltakere som har gjennomført delprøvene.

Resultater på norskprøve, skriftlig, Rogaland 2018-22. Prosentvis fordeling på de oppnådde språknivåene



(Kilde: Kompetanse Norge)

Resultater på norskprøve, muntlig, Rogaland 2018-22. Prosentvis fordeling på de oppnådde språknivåene



(Kilde: Kompetanse Norge)