



# Utredning av kompetansekrav for programrådgivere i introduksjonsprogrammet

*Rapport utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

## Agenda Kaupang

*Agenda Kaupang er blant landets fremste rådgivnings- og utredningsmiljø rettet mot omstilling og utvikling i offentlige virksomheter. Vi tilbyr analyse, utredning og rådgivning innen ledelse, HR, organisasjonsutvikling (inkludert digitalisering og prosessforbedring), strategi, styring og økonomi.*

## OsloMet/NIBR

*NIBR er et samfunnsfaglig forskningsinstitutt som ligger under OsloMet-storbyuniversitet. Vår kjernekompetanse er helhetlige analyser av sted og styring innen utvalgte politikfelt. Ved å kombinere spisskompetanse på tvers av faglige grenser tilbyr vi nasjonal og internasjonal forskning, utredning og evaluering med stor vekt på relevans for våre oppdragsgivere. Våre kompetanseområder er bolig, by og sted, demokrati og styresett, helse og velferd, klima og miljø, migrasjon og integrasjon, planforskning og regional og territoriell utvikling.*

*Utredning av kompetansekrav for programrådgivere i introduksjonsprogrammet/2021-5050-109*

*© Oslo Economics 13. september 2021*

*Kontaktperson:*

*Guro Landsend Henriksen / Partner*

*glh@osloeconomics.no, Tel. +47 928 04 648*

*Foto/illustrasjon: iStockphoto.com*

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>4</b>
<b>Summary and conclusions</b>	<b>7</b>
<b>1. Oppdrag og metode</b>	<b>10</b>
1.1 Oppdraget	10
1.2 Problemstillinger	10
1.3 Sentrale definisjoner	10
1.4 Metode og informasjonsgrunnlag	12
<b>2. Introduksjonsprogrammet og programrådgiverens rolle</b>	<b>14</b>
2.1 Kommunalt ansvar for bosetning og kvalifisering av flyktninger	14
2.2 Introduksjonsprogrammet	15
2.3 Organisering av introduksjonsprogrammet	16
2.4 Programrådgiverens rolle og arbeidsoppgaver	17
2.5 Dagens kompetanseprofil og organisering av tjenesten	18
2.6 Dagens arbeidsoppgaver, kompetanseprofil og kommunestørrelse	18
2.7 Lokale forhold og bredden i kompetanseprofil	19
<b>3. Behovsanalyse av kompetansen til programrådgivere</b>	<b>21</b>
3.1 Dagens kompetanseprofil	21
3.2 Andre instansers vurdering av programrådgivernes deskriptive kompetanseprofil	22
3.3 Programrådgiveres nødvendige nøkkelpetanse	24
3.4 Samlet vurdering av områder med behov for kompetanseheving	26
<b>4. Kommunenes vurderinger om innretning av kompetansehevende tiltak og krav</b>	<b>28</b>
4.1 Opplevd behov for kompetansehevende tiltak	28
4.2 Opplevd behov for kompetansekrav	29
4.3 Den enkelte programrådgiver og organisasjonen som helhet	29
<b>5. Tiltak for kompetanseheving og tiltaksanalyse</b>	<b>31</b>
5.1 Identifiserte mulige tiltak	31
5.2 Analyse av foreslåtte tiltak	33
5.3 Nærmere om kostnader	42
5.4 Anbefalinger	43
<b>6. Referanser</b>	<b>45</b>
<b>Vedlegg A Litteraturgjennomgang</b>	<b>47</b>
<b>Vedlegg B Datagrunnlag ordsky</b>	<b>49</b>

## Sammendrag og konklusjoner

*Programrådgiveren har ansvar for å følge opp deltakere av introduksjonsprogrammet og være deres primær kontaktperson gjennom programmet. Denne rapporten vurderer hvordan programrådgivere i introduksjonsprogrammet kan få tilført nødvendig kompetanse, og hvorvidt det er hensiktsmessig med et kompetansekrav. Vår kartlegging og analyse viser at noen kompetanseområder er avgjørende for at en programrådgiver skal lykkes. Med dette som bakgrunn har vi utarbeidet fire alternative hovedtiltak for kompetanseheving som vurderes etter dimensjonene relevans, tilfang og bærekraft, påvirkning på kvaliteten på tilbudet, fleksibilitet og robusthet, samt økonomiske og administrative konsekvenser.*

*På bakgrunn av tiltaksanalysen vurderer vi det dithen at det mest hensiktsmessige er å innføre et spisset modulbasert kompetansetilbud. Vi anbefaler at et slikt tilbud legges opp slik at det består av flere moduler/kurs. Hver enkelt programrådgiver kan velge å gjennomføre moduler/kurs som er egnet å komplettere programrådgiverens eksisterende kompetanse. På tross av at kompetansekrav kan ha en potensiell positiv effekt på kvalitet, mener vi at man bør være varsom med å innføre inngangsbarrierer i form av krav fra sentralt hold. Effektene av kompetansekrav er uklare i forskningslitteraturen og kompetansekrav kan ha utilsiktede konsekvenser. Ettersom vi mener at et spisset modulbasert kompetansetilbud i stor grad kan imøtekomme dagens kompetansebehov, anbefaler vi å ikke innføre kompetansekrav på nåværende tidspunkt.*

### Problemstilling

Flyktninger som ankommer Norge får tilbud om kvalifisering, av mer eller mindre omfattende grad. En slik kvalifisering omfatter opplæring i norsk og samfunnskunnskap, introduksjonsprogram, samt andre opplærings-, oppfølgings- og arbeidsrettede virkemidler. Programrådgiveren i kommunen er primær kontaktperson for deltakeren i introduksjonsprogrammet og følger opp deltakeren gjennom programmet. Kompetansen til programrådgiveren er viktig for å oppnå god kvalitet i kommunenes introduksjonsprogram. Tilstrekkelig god kvalitet er igjen avgjørende for kvalifisering av deltakerne og deres deltakelse i samfunnslivet.

Den overordnede problemstillingen for oppdraget har vært hvordan programrådgivere i introduksjonsprogrammet kan få tilført nødvendig kompetanse, og om det er hensiktsmessig å innføre et kompetansekrav.

### Programrådgivere

Kjerneoppgavene til en programrådgiver kan overordnet defineres som å kartlegge flyktingens behov og situasjon, legge til rette for utvikling i retning av arbeid og utdanning, koordinere mot andre tjenesteområder som Nav, helse og voksenopplæring, samt bistå med praktisk hjelpearbeid. Sistnevnte innebærer at programrådgiveren skal kunne tolke og fange opp de tjenestebehov den enkelte flyktning har og henvise videre i det kommunale eller statlige tjenesteapparatet.

Ettersom programrådgiveren i de fleste kommuner er et hovedkontaktpunkt, med helhetsansvar for flyktingen, er programrådgiveren også i stor grad prisgitt kvaliteten på andre kommunale tjenester. Rollen som primært kontaktpunkt med et helhetsansvar medfører at dersom andre kommunale og statlige tjenester ikke er tilgjengelig eller innehar tilstrekkelig kvalitet, vil dette ansvaret ofte falle på programrådgiveren. Dette synliggjør en praktisk utfordring med en tydelig grensedragnings av ansvar, rolle og dermed kunnskaps- og kompetansebehov for programrådgivere på tvers av kommuner.

Det er variasjon i bredden av oppgaver programrådgivere har overfor flyktingene i dag. Dette har betydning for vår studie ved at det gir utslag i ulike oppfatninger om faktisk og ønskelig kunnskap, kompetanse og personlige egenskaper hos en programrådgiver. Dette gir videre utslag i vurderinger av behov for kompetansehevendende tiltak eller hensiktsmessigheten av kompetansekrav. I vår studie og i utformingen av tiltaksalternativer har vi forsøkt å være lydhør for den praktiske virkeligheten i kommunene og for programrådgiverne.

## Behovsanalyse

Basert på vårt datagrunnlag har vi kommet frem til noen nøkkelområder som er avgjørende for at en programrådgiver skal lykkes med å føre flyktninger gjennom introduksjonsprogrammet på en god måte.

- **Rolleforståelse:** innebærer at en programrådgiver må ha en tydelig bevissthet og forståelse av hvor programrådgiverrollen starter og hvor den slutter. Dette betyr for eksempel at det ikke er behov for inngående kunnskap innenfor alle fagområder, men en tilstrekkelig oversikt til at en kan oppfatte og tolke en situasjon, og deretter agere på dette.
- **Veilederkompetanse:** en form for pedagogisk kompetanse hvor sentrale komponenter er kommunikasjonsferdigheter, relasjonsbygging, prosessledelse og evne til å motivere. Programrådgivere må kunne danne seg en oversikt over deltakerens forutsetninger, kompetanse og kunnskapsnivå, og basert på denne sonderingen gjøre en vurdering av hvilken retning man bør veilede deltakeren i.
- **Systemforståelse:** koordineringsrollen til en programrådgiver krever god systemforståelse. Med dette menes kjennskap til de ulike offentlige tjenesteenhetene, deres ansvarsområder og handlingsrom. Det er sentralt at programrådgiverne evner å navigere i det offentlige systemet og også kjenner til hvilke tilbud og muligheter som eksisterer.
- **Lovforståelse:** programrådgiveren må en forholde seg til en rekke ulike lovverk innen offentlig forvaltning. Lovtolkning er følgelig en sentral del av arbeidshverdag. Liten grad av lovforståelse virker å ha som konsekvens at regelverket tolkes for strengt og dette skaper liten grad av fleksibilitet.
- **Kulturforståelse og kultursensitivitet:** programrådgivere er avhengig av å forstå hvordan ulike kulturelle forhold påvirker adferd og kommunikasjon. Hvilke land, kulturer og sosioøkonomisk bakgrunn mm. deltakerne har kan variere over tid. Dette kan være utslagsgivende for hvilke behov og utfordringer deltakerne har i møte med det norske samfunnsystemet.
- **Migrasjonshelse:** Migrasjonshelse omhandler hvordan migrantbakgrunn kan påvirke adferd, helsetilstand og forekomst av sykdom. Dette innebærer forståelse av hva slags behov deltakeren har knyttet til helsetilbud, kjennskap til hvilke støtteordninger deltakeren har krav på, samt forståelse for hvordan situasjonen påvirker læring og arbeidsliv.

I tillegg er personlig egnethet trukket frem som fundamentet for programrådgiverrollen, både av programrådgivere, ledere og samarbeidende parter. Med dette menes at en programrådgiver er nødt til å være tålmodig og fleksibel, samt å ha empati og medmenneskelighet i sin relasjon til flyktninger.

## Tiltak

Vårt primære informasjonsgrunnlag består av dybdeintervjuer med 17 ulike kommuner og antyder at det er et behov for kompetanseheving for programrådgivere på enkelte områder. På bakgrunn av dette har vi analysert fire mulige hovedtiltak. Analysen av tiltakene er gjennomført langs dimensjonene relevans, tilfang og bærekraft, påvirkning i kvaliteten på tilbudet, fleksibilitet og robusthet, samt økonomiske og administrative konsekvenser. Kriteriene er basert på OECDs evalueringskriterier for tiltak.

Alternative tiltak	Type tiltak	Beskrivelse
Tiltak 0	Ingen endring	Dagens situasjon
Tiltak 1	Kompetansekrav	Krav om fullført bachelorgrad og krav om konkret bachelor
Tiltak 2	Kompetansehevende tilbud/-krav	Spisset modulbasert tilbud
Tiltak 3	Kompetansehevende tilbud	Revitalisering av tidligere utdanningstilbud
Tiltak 4	Kompetansehevende tilbud	Integrasjon i profesjonsutdanningene

## Anbefaling

Etter vår vurdering er det et behov for kompetanseheving i en del kommuner. Vi vurderer det dithen at det mest treffsikre og kostnadseffektive virkemidlet er et spisset modulbasert tilbud. Vi foreslår at tilbudet består av flere moduler/kurs, der hver enkelt programrådgiver, i samråd med deres ledere, kan velge de moduler/kurs som er egnet å komplettere programrådgiverens eksisterende kompetanse. IMDi bør ha ansvaret for å sikre at modulene dekker områder med særskilte behov for kompetanseheving, for eksempel flere av områdene avdekket i vår kartlegging. Vi mener videre at det vil være formålstjenlig at modulene innrettes etter inspirasjon fra såkalte MOOCs. Dette er innovative modeller for digitale kurs. Kursene er tilgjengelig på nettet og legger til rette for

åpen tilgang. Kursene kan dermed også komme til nytte for andre yrkesgrupper enn programrådgivere. Undervisningsopplegget bør utvikles i samarbeid med eller av universiteter og høyskoler. Fullførte kurs bør i tillegg gi sertifisering/bevis på fullført deltakelse som kan benyttes i jobbsammenheng.

Et modulbasert opplegg kan også gjøre det enklere for en kommune å tilpasse og styrke kompetansen i organisasjonen som helhet. Videre vil et modulbasert tilbud skape fleksible ansettelsesprosesser, ved at relevante og foretrukne kandidater som ikke nødvendigvis dekker alle kompetansebehov kan ansettes med forbehold om å gjennomføre nødvendige kurs etter ansettelse. Mer tradisjonelle virkemidler som revitalisering av tidligere utdanningstilbud ved HIBu og integrasjon i profesjonsutdanningene kan gi noe av den samme kompetansehevende effekten. Hovedutfordringene med disse alternativene er at de er mindre fleksible og kan kreve mer dedikert tid blant arbeidende programrådgivere. Dette kan føre til både høyere kostnader og sannsynligvis lavere bruk, som er sentrale hindringer for måloppnåelse.

På tross av at kompetansekrav kan ha positive effekter på tjenestekvalitet, er vi av den oppfatning at det bør utvises varsomhet med å etablere generelle inngangsbarrierer fra sentralt hold. Eksisterende forskningslitteratur fra både Norge og utland viser til usikre effekter av tilsvarende kompetansekrav, og i studier som finner en positiv effekt er effektstørrelsen begrenset. Andre studier finner ingen effekt og noen viser til negative effekter. Situasjonen i dag er også slik at flertallet av programrådgivere har høyere utdanning og/eller relevant arbeidserfaring. Dette skyldes blant annet at man på lokalt nivå stiller krav til formell kompetanse og arbeidserfaring. Det er derfor uklart i hvilken grad krav kan forventes å få en vesentlig kompetansehevende effekt sammenlignet med nåsituasjonen.

At det bør utvises varsomhet med å innføre personrettede kompetansekrav har også sammenheng med at det er et viktig spørsmål om hvorvidt hver enkelt programrådgiver trenger å besitte kompetanse på alle relevante - områder. I større kommuner synes det for eksempel å være tilstrekkelig at kompetansen finnes i organisasjonen eller teamet som helhet, og kompetansebredde fremstår som viktig i fagmiljøer av programrådgivere. Av den grunn antyder vårt informasjonsgrunnlag at tiltak også bør rettes mot leder- og rekrutteringskompetanse. Leder- og rekrutteringskompetanse kan være utslagsgivende for å heve eventuelle kompetansemangler i organisasjonen, samt dekke behov som individuelle kompetansekrav ikke kan forbedre.

Samlet sett vurderer vi det dithen at risiko for lav treffsikkerhet i utformingen av krav kan ha utilsiktede effekter og kan redusere fleksibilitet i ansettelsesprosesser. Med begrenset informasjonstilfang og litteratur på området kan vi ikke endelig konkludere at kompetansekrav ikke vil kunne ha en positiv effekt. Vi vurderer det imidlertid dithen at andre foreslåtte tiltak, som spissede modulbaserte kurs, synes mer treffsikre og kostnadseffektive på nåværende tidspunkt. Samlet sett foreslår vi derfor tre tiltak med moderate kostnader som kan vurderes videre:

- Spisset modulbasert tilbud om utvalgte områder som systemforståelse, herunder kjennskap til de ulike offentlige tjenesteenhetene, deres ansvarsområder og handlingsrom, juridisk kompetanse og migrasjonshelse. Vi anbefaler at utformingen av dette er digitalt for et størst mulig nedslagsfelt og utvikles som andre digitale tilbud internasjonalt (såkalte MOOCs). Kursene bør utvikles i samarbeid med institusjoner i UH-sektoren eller andre akademiske miljøer, og gi dokumentasjon som kan benyttes i jobbsammenheng.
- I samarbeid med Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid kan IMDi bidra til å både definere og spre informasjon om hvilke fag ved høyskoler og universiteter som spesielt vil kunne bygge opp kunnskap og kompetanse relevant for programrådgiveryrket.
- At IMDi samtidig øker fokuset på lederkompetanse knyttet til rekruttering av et samlet team og fagmiljø som over tid kan bidra til å redusere behovene for individuelt rettede kompetansehevende tiltak, og legger til rette for kunnskaps- og kompetansedeling i arbeid.

## Summary and conclusions

*A program advisor is the principle contact person for participants in the introduction program offered to refugees coming to Norway and guides the participants through the program. This report evaluates how necessary competence can be provided to program advisors, and whether a competence requirement achieves the intended effect. Our analysis shows that some areas of competence are crucial for a program advisor. We outline four alternative measures to provide competence which are evaluated along five dimensions – relevance, sustainability, impact on service quality, flexibility and robustness, and economic and administrative consequences.*

*Based on our analysis we conclude that a voluntary specialised module-based program is probably the most efficient measure. We recommend offering different modules/courses where program advisors can choose modules/courses suited to complement their existing competence. Research literature finds uncertain effects of competence requirements. Competence requirements may therefore be a riskier measure compared to voluntary and specialized module-based program. Furthermore, a drawback of competence requirements may be that they may limit flexibility in the recruitment of employees.*

### Report question

Refugees in Norway are offered to participate in a qualification program. Programs include education in Norwegian and social studies, as well as work-oriented activities. The program advisor is the principle contact person for participants and guides the participant through the program. The competence of the program advisor is therefore crucial to achieve high quality programs that provide the right qualifications to participants and facilitate their participation in Norwegian society.

The purpose of this study is to evaluate how a program advisor in the introduction programme can attain necessary competence and assess whether central authorities should implement mandatory competence requirement.

### Program advisors

The core tasks of a program advisor are to assess the needs of the refugees, guide them in their education process and search for work, coordinate with other public services, as well as assist with practical matters. This requires that the program advisor is able to interpret the needs of the refugee and refer the refugee to other municipal or state services.

The program advisor relies on the quality of other municipal services. The role as the principal point of contact entails that the program advisor takes responsibility when other public services are of insufficient quality or unavailable. Therefore, there is variation in the scope of tasks that a program advisor is given across municipalities. This affects actual and desirable knowledge, competence and personal traits that a program advisor should possess on a local level. We have sought to take this into account when designing and evaluating the alternative measures.

### Analysis of needs

Based on our data, we find some key areas to be essential for guiding a refugee through the introduction programme:

- *Understanding the role of the program advisor:* The program advisor should have a clear understanding of her responsibility and its boundaries. It is not necessary for the program advisor to have specialized and extensive knowledge about a particular subject area. However, he/she should possess sufficient knowledge to interpret a situation correctly and involve the appropriate public services.
- *Guiding skills:* This involves pedagogical competence – especially communication skills, relation building skills, process management skills and motivational talent.

- *System knowledge*: The role as a coordinator requires broad knowledge of the Norwegian public system, including the area of responsibility of different public services and the ability to communicate effectively with them.
- *Legal understanding*: The program adviser must have an overview and understanding of several different laws and regulations. Legal interpretation is an important part of everyday work.
- *Cultural understanding and cultural sensitivity*: Program advisors need an understanding of how different cultural backgrounds affect behaviour and communication. The country of origin and socioeconomic background affect the needs and challenges of the refugees when meeting the Norwegian social system. Which backgrounds the program advisor must deal with may vary over time.
- *Migration health*: Migration health is the study how migrants' former experiences may affect behaviour, psychological challenges, and incidence of disease. Advisors must therefore understand the needs the participant has related to health services, as well as an understanding of how the situation affects learning and work life.

In addition, personal suitability is emphasized as the foundation of the program advisor by program advisors, managers and collaborating public services. Important personal traits include patience and flexibility, as well as empathy and compassion.

### Measures

Our data consists of 17 in-depth interviews with different municipalities. The qualitative data suggests that there is a need to increase particular areas of competence. Based on the interviews, we have identified four main policies. The measures are evaluated along the dimensions: relevance, sustainability, impact on service quality, flexibility and robustness, as well as economic and administrative consequences.

Alternative measures	Type of measure	Description
Measure 0	No change from today	Today's situation
Measure 1	Competence requirement	Requirement of completed bachelor's degree and requirement of a bachelor's in a specific field of study
Measure 2	Competence-enhancing program	Specialised module-based program
Measure 3	Competence-enhancing program	Revitalisation of former education program
Measure 4	Competence-enhancing program	Integration in existing education programs

### Recommendation

We find that there is a need for increasing particular areas of competence in a number of municipalities. Our assessment is that a voluntary, specialised module-based approach is the most effective and cost-efficient measure. We recommend offering several modules/courses, where the program advisors can choose modules/courses that complement their existing competence. IMDi should have the responsibility to ensure that the modules cover specific areas of need. Furthermore, we recommend designing the modules as so-called MOOCs (massive open online courses). We also suggest that the modules are developed in collaboration with or by universities and colleges. Completed courses should also provide a certification/proof.

A module-based approach has the benefit of making it easier for the municipalities to adjust and improve the competence in the organisation as a whole. Furthermore, a module-based approach may also create flexibility in the recruitment processes. Preferred candidates who may not cover all competence needs can be hired conditional on completing the necessary courses after employment. More traditional approaches, i.e. traditional presence-based university programs, may achieve similar outcomes, with the drawback that they are less flexible for full-time employees and require more dedicated time. This leads to both higher costs and probably less demand.

In our opinion one should exercise caution in establishing barriers to entry in the form of more general competence requirements. Existing research literature from both Norway and abroad show uncertain effects of such requirements. In the studies that find a positive effect on service quality, the size of the effect is also limited. Other studies find no effect, and some even show negative effects. Today, the majority of the working program advisors have a bachelor's degree, relevant work experience or a combination of both. Therefore, it is unclear whether



such a requirement has the desired effect of increasing service quality while coming with a risk of less flexibility. Our assessment also takes into account that while the opinions of the interviewed municipalities differ on certain aspects on what the most appropriate measures are, our informants largely agree that mandatory competence requirements would not be effective.

Furthermore, there is a question whether each program advisor in the organisation needs competence on all areas. For example, in large municipalities, it seems sufficient that the competence exists in the organisation or the team. Therefore, we also suggest that measures are directed towards managing and recruitment skills. This can be effective in increasing competence in the organisation.

Overall, we consider that there is a risk of low accuracy when formulating mandatory requirements which may have unintended effects. Since our study and the existing literature is limited, we cannot exclude that a mandatory competence requirement will have a positive effect. However, we consider other suggested measures, like specialised module-based programmes, to have more accuracy and be more cost-efficient at this point in time. In summary we propose three measures with moderate costs for further consideration:

- Introducing voluntary specialised module-based programmes in selected areas, for example courses in system knowledge, public services, law and regulation, as well as migration health. We recommend providing these modules digitally, based on the model of so-called MOOCs. The courses should be developed in cooperation with educational institutions and provide suitable documentation as proof of competence.
- In cooperation with “Faglig forum for kommunalt flyttingarbeid”, IMDi can participate in defining subjects available at educational institutions, that can help build the competence and knowledge needed for program advisors.
- Increase the focus on managerial competence and recruitment strategies to help municipalities to build teams with complementary skills. This might over time help to reduce the need for individual-oriented competence-enhancing measures. This can also help to facilitate knowledge- and competence sharing between the program advisors in the organisation.

# 1. Oppdrag og metode

*I integreringsloven slås det fast at flyktninger som ankommer Norge, med noen unntak, har rett og plikt til å deltakelse i introduksjonsprogram. Introduksjonsprogrammet skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Programrådgiveren er primær kontaktperson for deltakeren på introduksjonsprogrammet og følger opp deltakeren gjennom programmet. Kompetansen til programrådgiveren er sentral for å oppnå god kvalitet på kommunenes introduksjonsprogram.*

## 1.1 Oppdraget

Flyktninger som ankommer Norge går gjennom en kvalifisering. En slik kvalifisering omfatter opplæring i norsk og samfunnskunnskap, introduksjonsprogram, samt andre opplærings-, oppfølgings- og arbeidsrettede virkemidler (IMDi, 2021). Introduksjonsprogrammet har som mål å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk og innsikt i norsk samfunnsliv, samt forberede deltakerne på utdanning og arbeidsliv. Kommunen står ansvarlig for å tilby introduksjonsprogrammet, og målgruppen for programmet er i hovedsak flyktninger og deres gjensforente.

Programrådgiveren er primær kontaktperson for deltakeren på introduksjonsprogrammet og følger opp deltakeren gjennom programmet. En sentral arbeidsoppgave for en programrådgiver er å koordinere virkemidler i regi av ulike aktører, avhengig av behovet til flyktningen. Kompetansen til programrådgiveren er dermed en sentral komponent for å oppnå god kvalitet på kommunenes introduksjonsprogram. Tilstrekkelig god kvalitet er igjen avgjørende for kvalifisering av deltakerne og deres deltakelse i samfunnslivet.

Oslo Economics, NIBR ved OsloMet og Agenda Kaupang har gjennomført en utredning av behovet for kompetansekrav og kompetansehevede tiltak blant programrådgivere for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Arbeidet har foregått fra mai til 13. september 2021.

## 1.2 Problemstillinger

Den overordnede problemstillingen for oppdraget har vært todelt:

- Hvordan kan programrådgivere i introduksjonsprogrammet få tilført nødvendig kompetanse, og er det hensiktsmessig med et kompetansekrav?
- Hvordan kan et slikt kompetansekrav eventuelt innføres?

For å konkretisere hovedproblemstillingen har vi tatt utgangspunkt i følgende underproblemstillinger:

- Hvilken kompetanse har programrådgivere i dag?
- Hvilken kompetanse mener programrådgivere og deres ledere at programrådgivere bør inneha for å kunne utføre jobben på en profesjonell måte, og hva mener de bør være et prioritert innhold i kompetansehevede tilbud?
- Hvilke økonomiske, administrative og praktiske konsekvenser vil innføring av et eventuelt kompetansekrav kunne få for programrådgivere, kommunene og tilbydere?
- Dersom programrådgivere og deres ledere mener at det er behov for et kompetansehevede tilbud, men ikke et behov for at det innføres et kompetansekrav, hva bør dette tilbudet inneholde, og hvordan kan det utformes, organiseres og tilgjengeliggjøres? Blir dette underbygget av andre kunnskapskilder?
- Hvordan kan studenter i ordinære utdanningsløp, som ønsker å kunne jobbe som programrådgivere, få effektiv tilgang til nødvendig kompetanse?

Siden programrådgivere ikke er en homogen gruppe, har en del av oppdraget også vært å vurdere hvordan implementeringen av et eventuelt kompetansekrav eller et kompetansehevede tilbud skal skje for både allerede tilsatte programrådgivere med ulik fartstid og alder og ved nyansettelse av programrådgivere. En del av arbeidet har også vært å vurdere hvordan en stipendordning kan innrettes slik at det blir økonomisk og administrativt gjennomførbart for kommunene og den enkelte programrådgiver å kunne innfri et eventuelt kompetansekrav.

## 1.3 Sentrale definisjoner

### Programrådgiver

I denne rapporten bruker vi tittelen «programrådgiver» om personer som har som primær arbeidsoppgave å være en kontaktperson for deltakere i introduksjonsprogrammet, følge opp og revidere den

enkeltes plan for programmet og koordinere programmets innhold mellom de ulike aktørene som inngår (IMDi, 2021). I mange kommuner kalles denne rollen programrådgiver, men enkelte kommuner bruker andre betegnelser som for eksempel flyktningkonsulent eller flyktningeveileder. Når vi i det videre benytter betegnelsen programrådgiver omfatter dette alle disse ulike betegnelse.

### 1.3.1 Om kompetanse

Kompetanse og kompetanseheving innenfor rammene av programrådgiverrollen er i vår kontekst naturlig å koble på mål knyttet til brukerorienterte tjenester innenfor kommunal sektor generelt.<sup>1</sup> Dette bygger på en idé om at det er brukernes behov og forventninger som skal være utgangspunkt for beslutninger og tiltak. Brukerne, i dette tilfellet flyktningene, må få en opplevelse av at de blir sett og hørt, eller med andre ord at deres behov blir forstått og ivaretatt.

Flyktningene skal i møte med programrådgiverne bli møtt med empati, i trygghet om at deres verdier og preferanser blir vektlagt i den oppfølging de gis enten i introduksjonsprogrammet, men også i tjenesteapparatet generelt. Mange er helt eller delvis ukjente med det norske tjenesteapparatet og har behov for en trygg veiledning som kan strekke seg over tid. Andre har bakgrunn fra mer tilsvarende systemer som det norske, og fremstår derfor mer selvhjulpne.

Relasjonell og emosjonell kunnskap erverves dels gjennom akademisk utdanning og dels gjennom erfaring. Kunnskap på disse områdene har blitt stadig viktigere blant ansatte i offentlig sektor, som har direkte brukerkontakt, og blir særlig viktig innenfor mottak av en sårbar gruppe som flyktninger. Dette gir et behov for kompetanse rundt relasjonsbygging og det emosjonelle generelt, og glir også over i interkulturell kompetanse, og ikke minst evne til fortolkning av behov i møte med en person fra en annen kulturbakgrunn.

Et mål med introduksjonsprogrammet og programrådgiverens arbeid er blant annet å bidra til integrering og selvstendighet. Dette omfatter også det som i den engelskspråklige litteraturen går under navnet «empowerment», som sier noe om den enkeltes muligheter til selvstendighet og det å settes i stand til å håndtere egne utfordringer (Halvorsen, et al., 2019)

En ambisjon i denne studien er å komme frem til en beskrivelse av betingelser som hver for seg er nødvendig kompetanse for programrådgiverne, men som til sammen er tilstrekkelig som kompetanse. I dette ligger at vi dels vil skissere programrådgivernes formelle kompetanse. Formell kompetanse kan dessuten antas å være en fordel når det kommer til å

ha utbytte av kompetansehevende tiltak på spesialiserte områder som juridisk kunnskap, analyse, planlegging med videre.

Brukerne, i dette tilfellet flyktningene, skal ses, deres behov fanges opp og man skal kunne forklare og veilede, samtidig som en bidrar til selvstendighet og hjelp til egenhjelp. Alt dette er sentrale komponenter i det kunnskapsbegrepet innenfor tjenesteapparatet som programrådgiverne er en del av. Gitt at dette prosjektet er ment å kunne ut i forslag til kompetansehevende tiltak, og/eller krav, vil vi definere et kunnskapsbegrep basert på mange pilarer. Disse til sammen vil legge premissene for de forutsetninger programrådgiverne ideelt sett har, til å bistå og forstå flyktningenes behov og situasjon. Dette vil vi komme tilbake til underveis i rapporten. Her vil vi skille mellom følgende former for kunnskap og kompetanse:

#### Formell (akademisk) kompetanse

Dette vil være den enkeltes formelle utdanningsbakgrunn. Relevant formell utdanning på et visst nivå og med et visst innhold, kan være vesentlig for at vedkommende vil ha utbytte av ulike kompetansehevende tiltak. Akademisk kompetanse vil kunne gi en generell metodisk og systemisk forståelse av sammenhenger.

#### Eksplisitt kunnskap

Dette kan være praktisk relevant kunnskap som vil kunne supplere den formelle kompetanse. Dette kan være fagspesifikk kunnskap, som juridisk kunnskap, kulturkunnskap, språkkunnskap med videre. Innenfor det offentlige tjenesteapparatet er også stats- og forvaltningskunnskap et eksempel på en sentral eksplisitt kunnskap. Denne kan supplere og bygge videre på den metodiske kompetansen som ligger i den formelle kompetansen, samtidig som den ikke vil være klart adskilt fra denne.

#### Implisitt kunnskap

Her er vi over i det vi ovenfor har definert som den mer relasjonelle og emosjonelle kunnskapen, som dels vil være en del av den formelle kompetansen, men som også kan komme som et tillegg og supplement til denne. Hvordan bygge relasjoner til flyktninger som nettopp har ankommet landet? Hvordan forstå deres opplevelse av det å være flyktning? Hvordan forstå sin egen rolle? Denne type kunnskap har kommet mer og mer inn i den offentlige sektor de senere årene, det være seg på områder som psykisk helsearbeid samt utviklings- og endringsarbeid, med videre.

<sup>1</sup> Jamfør blant annet Meld.St. 10 (2012-2012), god kvalitet – trygge tjenester.

## Relasjonell kompetanse

Visse ferdigheter innenfor områder som erkjennelse, selvrefleksjon, fleksibilitet med videre bygges ikke direkte gjennom kompetansebyggende tiltak, men indirekte. I sin studie av relasjonskompetanse viser Aubert og Bakke (2008) til at denne typen kompetanse kan utvikles, men også forbedres gjennom hele arbeidslivet. Forfatterne hevder blant annet at relasjonskompetanse innebærer å møte den andre med respekt, slik at menneskenes verdighet beholdes. Dette kan antas å være særlig viktig for flyktninger og griper også over i det Røkenes og Hanssen (2012) kaller for «forståelse» hos den offentlige ansatte. Denne formen for kunnskap vil dels være personlighetsbasert, samtidig som den kan tilegnes gjennom ulike kompetansehevende tiltak. Sentralt er det at om brukere av ulike offentlige tjenester skal oppleve å bli møtt med respekt og forståelse, herunder også de tjenester den kommunale flyktingetjenesten tilbyr, må de ansatte i førstelinjen gå i dialog og samarbeide med brukerne på en jevnbyrdig måte. Dette vil ikke nødvendigvis bare følge av den enkeltes formelle akademiske kompetanse, men vil også kunne tematiseres innenfor ulike kompetansehevende tiltak (Aubert & Bakke, 2008).

Omfanget av disse ulike kompetanseområdene og behovet for kompetansehevende tiltak herunder, vil vi komme tilbake til underveis.

## 1.4 Metode og informasjonsgrunnlag

Vi har benyttet en sammensetning av metoder i dette oppdraget for å få et helhetlig og bredt informasjonsgrunnlag. Dette omfatter bruk av dybdeintervjuer, casestudier, litteraturgjennomgang og en enkel spørreundersøkelse. Metodene er nærmere beskrevet nedenfor.

### 1.4.1 Dybdeintervjuer

Dybdeintervjuene har blitt gjennomført i tre runder:

1. Innledende intervjuer med interesseorganisasjoner
2. Intervjuer med programrådgivere og deres ledere i ulike kommuner
3. Oppfølgende spørsmål per e-post med skriftlig respons fra programrådgivere og deres ledere

Ved oppstart av oppdraget gjennomførte vi innledende intervjuer med KS, Faglig forum for kommunalt flyktingarbeid (ffkf), Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO) og representanter fra IMDi. Formålet med intervjuene var å få en overordnet oversikt over programrådgiverens rolle, samt å kartlegge viktige informanter i det videre arbeidet.

Videre har vi gjennomført gruppeintervjuer med programrådgivere og deres ledere i 17 kommuner med geografisk spredning og ulik organisering av flyktingetjenesten. Tabell 1-1 gir en kvantitativ oversikt over intervjuene vi har gjennomført med kommunene. Formålet med intervjuene har vært å få kunnskap om programrådgiverens rolle og arbeidsoppgaver, akademisk bakgrunn, arbeidserfaring, kompetanse og eventuelle kompetansebehov. Intervjuene har også blitt brukt til å få innspill til hvordan et eventuelt kompetansekrav og/eller kompetansehevende tiltak bør innrettes og organiseres, samt virkninger av slike tiltak.

**Tabell 1-1: Oversikt over gjennomførte intervjuer med kommuner**

Antall kommuner*	17
Antall representerte fylker	11
Antall kommuner der flyktingetjenester er organisert i voksenopplæring/læringscenter eller annen kommunal enhet	10
Antall kommuner der flyktingetjenester er organisert under NAV	7
Antall ledere	16
Antall programrådgivere	27
Antall representanter fra voksenopplæring	4

\*Inkluderer casekommuner

Kilde: Oslo Economics, NIBR og Agenda Kaupang

Intervjuene er gjennomført på semistrukturert form. Dette innebærer at vi i forkant av intervjuene utarbeidet en intervjuguide med oversikt over relevante spørsmål vi ønsket besvart i løpet av intervjuet. Intervjuguiden ble i forkant sendt til IMDi for kvalitetssikring og innspillene deres ble tatt hensyn til. Intervjuguiden hadde til hensikt å sikre at alle relevante problemstillinger, temaområder og spørsmål ble dekket i løpet av intervjuet, da vi tilstrebet at intervjuene forløp seg som en samtale og at informantene kunne svare åpent og uten føringer fra intervjuerne.

### Metode for rekruttering av kommuner til intervju

For å oppnå ønsket spredning når det gjelder geografi, størrelse, sentralitet og organisering av flyktingetjenesten blant kommunene vi har intervjuet, har vi tatt utgangspunkt i en prioritert liste over kommuner som møter disse kravene på bakgrunn av SSB-data om kommunestørrelse, sentralitetsindeks og geografisk beliggenhet. I tillegg gjennomførte vi internettsøk for å identifisere organisering av tjenestene for å sikre en variasjon. Listen med forslag

til kommuner med tilhørende data ble også sendt til IMDi for innspill og kvalitetssikring. Vi har tatt kontakt med totalt 37 kommuner og av disse har vi fått positiv respons fra 17 som vi har gjennomført intervju med (inkludert casekommuner). Vi kontaktet kommuner som ikke besvarte forespørselen vår tre ganger per e-post, og tok kontakt per telefon. Ved avslag fra en kommune, eller i de tilfellene vi ikke oppnådde kontakt, har vi søkt å erstatte kommunen med andre kommuner som møter de samme kriteriene til størrelse, geografi og organisering av tjenesten.

#### 1.4.2 Casestudier

I tillegg til intervjuer med relevante aktører, programrådgivere og deres ledere, har vi gjennomgått 4 casekommuner. I disse kommunene har vi i tillegg til intervju av programrådgivere og deres ledere også intervjuet NAV (der tjenesten ikke er organisert under NAV) og voksenopplæringen. Sentrale temaer i intervjuene med de tilstøtende tjenestene har vært deres vurderinger av kompetansen til programrådgivere og behov for økt kompetanse. Også i utvalget av casekommuner har vi tilstrebet en viss variasjon når det gjelder geografi, størrelse og organisering av flyktingetjenesten.

#### 1.4.3 Litteraturgjennomgang

Vi har gjennomført et litteratursøk etter eksisterende kunnskap om kompetanse og kompetansebehov hos programrådgivere i Norge. Gjennom søk på Oria og

Google Scholar identifiserte vi et antall relevante rapporter og studier hvor introduksjonsprogram og kompetanse var tema.

I denne sammenheng var det forskning knyttet til bruk og effekt av kompetansekrav med særlig fokus på integreringsfeltet.

Funn i studier ble oppsummert og systematisert ut ifra relevante dimensjoner, basert på prosjektets problemstillinger. Relevante funn er referert til i rapporten. En oppsummering av litteraturgjennomgangen er gjengitt i vedlegg.

#### 1.4.4 Enkel spørreundersøkelse

For å få en oversikt over programrådgivernes bakgrunn og utdanning, har vi sendt ut en enkel spørreundersøkelse til programrådgiverne i kommunene vi har intervjuet. Spørreundersøkelsen har etterspurt følgende informasjon:

- Utdanningsbakgrunn-, lengde og -nivå
- Lengde på arbeidserfaring
- Lengde på relevant arbeidserfaring med spesifisering av hva slags arbeid

Spørreundersøkelsen ble sendt ut første gang 4. august. Deretter har vi purret på de kommunene vi ikke har fått svar fra opptil tre ganger. Av de 17 kommunene vi har intervjuet har programrådgivere i 7 kommuner besvart undersøkelsen.

## 2. Introduksjonsprogrammet og programrådgiverens rolle

*Kommunene har ansvar for veiledning av personer med flyktningbakgrunn på veien mot utdanning og arbeidsmarkedet. Dette skjer i hovedsak gjennom introduksjonsprogrammet hvor programrådgiveren er flyktingens kontaktperson.*

### 2.1 Kommunalt ansvar for bosetting og kvalifisering av flyktninger

Etter at opphold er gitt, enten etter søknad eller direkte for overføringsflyktninger, blir flyktningene bosatt i en kommune. Valg av kommune skjer som resultat av en prosess der den enkelte kommune vedtar et antall flyktninger de har kapasitet til å bosette. Hvem som konkret skal bosettes bestemmes i samarbeid med IMDi og med utgangspunkt i hvilke personer som til enhver tid står for tur til å bosettes i en kommune.

Bosettingskommunen er ansvarlig for både bosetting og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg har kommunene et ansvar for å legge til rette for at flyktningene får tilgang til nødvendige tjenester på områder som helse, skole, barnehage og arbeid. Kommunenes ansvar for nybosatte flyktninger fremgår av Integreringsloven. I tillegg er også lovpålagte plikter etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, opplæringsloven, lov om sosiale tjenester i NAV og lover som regulerer barn og unges hverdag, som lov om barnehager og lov om barneverns-

tjenester, relevante. Dette gir et sammensatt ansvarsfelt for kommunene.

Ansvar utøves i dialog med både det regionale og det statlige forvaltningsnivået. Blant annet har IMDi som direktorat et ansvar for å veilede og følge opp kommuner, samtidig som statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med det kommunale introduksjonsprogrammet. Fylkeskommunen har på sin side et ansvar for det regionale integreringsarbeidet og kvalifiseringsplaner for innvandrere. Ansvar for videregående opplæring ligger også til fylkeskommunen. Fylkeskommunen har i tillegg ansvaret for å sørge for karriereveiledning, der den enkelte tar informerte valg ut fra sitt arbeid og utdanning.

*Bosettingskommunen er ansvarlig for både bosetting og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg et ansvar for å legge til rette for at flyktningene får tilgang til nødvendige tjenester på områder som helse, skole, barnehage og arbeid.*

Arbeidsfordelingen mellom de tre forvaltningsnivåene, nasjonalt, regionalt og kommunalt, er systematisert i Tabell 2-1. Her har vi også lagt inn eksterne aktører som kan bidra inn i oppgaveløsning på alle tre forvaltningsnivåer, men kanskje i størst grad på det kommunale forvaltningsnivået.

**Tabell 2-1: Organisering av integreringsarbeidet fordelt på forvaltningsnivå**

	Offentlig	Eksterne aktører
<b>Nasjonalt nivå</b>	Departement	Kommunenes sentralforbund: Deltakelse i beregningutvalget
	Direktorat: IMDi har ansvar for å veilede og følge opp kommuner. Forvalter tilskuddet til kommunene.	
<b>Regionalt nivå</b>	Statsforvalterens ansvar: <ul style="list-style-type: none"> <li>Tilsyn med det kommunale introduksjonsprogrammet.</li> </ul> Fylkeskommunens ansvar: <ul style="list-style-type: none"> <li>Regionale integreringsarbeidet</li> <li>Planer for kvalifisering av innvandrere.</li> <li>Karriereveiledning</li> <li>Anbefale antall bosatte i enkeltkommuner</li> <li>Videregående opplæring</li> <li>Arbeidsrettede tiltak</li> </ul>	IMDi gir tilskudd til integreringsarbeid utført av frivillige organisasjoner, eksempelvis Norsk Folkehjelp og Vestfold Røde Kors fikk tilskudd i 2019.
<b>Kommunalt nivå</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tidlig kvalifisering,</li> <li>lov om integrering kap.3.</li> <li>Introduksjonsprogrammet,</li> <li>lov om integrering kap 4.</li> <li>Opplæring i norsk og samfunnskunnskap,</li> <li>Lov om integrering kap.6.</li> </ul> Samt: <ul style="list-style-type: none"> <li>Økonomisk bistand til deltakere på introduksjonsprogrammet</li> </ul>	

Kilde: Inspirert av (Hernes & Tronstad, 2014)

## 2.2 Introduksjonsprogrammet

Et viktig område av kommunenes ansvarsområde er knyttet til introduksjonsprogrammet. Dette fremkommer av den nye integreringsloven som trådte i kraft 1. januar 2021. Innvandrere med innvilget oppholdstillatelse og som er bosatt i en kommune etter avtale med integreringsmyndighetene, gis rett og plikt til å delta i det kommunale introduksjonsprogrammet, i henhold til Integreringsloven § 8. Kommunene plikter i tillegg å sørge for kompetansekartlegging, jmfør Integreringsloven § 10. Personer som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram har også rett og plikt til å gjennomføre en kompetansekartlegging etter at de er bosatt i en gitt kommune. Formålet med kartleggingen er å legge til rette for at introduksjonsprogrammet tilpasses den enkeltes behov. Kartleggingen vil derfor omfatte blant annet språk-

kunnskaper, utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse.

### 2.2.1 Veien frem mot introduksjonsprogrammet

Veien frem mot introduksjonsprogrammet er noe individuelt tilpasset. Oppfølgings- og kontaktarbeid starter som regel når flyktingene ankommer kommunen, hvor de tas imot og følges til sin bolig. Vanligvis kommer den enkelte i gang med introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter ankomst til kommunen, men her er det noen individuelle variasjoner.<sup>2</sup> I mellomtiden gjøres eventuelle forundersøkelser og relevante tjenester kobles på. Dette kan være synsundersøkelser eller helseundersøkelser. I denne innledende fasen gjøres det også en del dokumentarbeid, med oversetting og godkjenning, samt at Bank ID må etableres.

I den innledende fasen gjennomføres det også ofte en bosettingssamtale, hvor ulike forhold knyttet til boligen

<sup>2</sup> I henhold til Integreringsloven § 30 skal tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap gis så snart som

mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltagelse blir fremsatt.

og bosettingen tematiseres. Her er programrådgiveren med. I denne fasen finner også den lovpålagte samtalen med fylkeskommunen sted, knyttet til karriereveiledning. På forhånd tilligger det etter Integreringsloven § 6 vertskommunen for mottak å kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak og som har fått oppholdstillatelse. Karriereveiledningen skal, ifølge Integreringsloven § 11, bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om arbeid og utdanning og at introduksjonsprogrammet tilpasses den enkeltes valg. For overføringsflyktingene gjøres det også en kartlegging i regi av UDI.

Utgangspunktet er å tilpasse opplæringen til den enkeltes forutsetninger, ønsker og behov. I løpet av det første året av introduksjonskurset skjer det vanligvis en ny kartlegging av den enkelte flyktingens behov og ønsker. Kommunen kan i denne sammenheng søke om tilskudd for slik å sette inn ekstra ressurser, eksempelvis i form av en miljøterapeut. Dette kan være særlig aktuelt når det kommer til områder som går utover det kommunene selv har kompetanse på. Da kan oppfølgingsoppgaven settes over til en som har spesialkompetanse på et gitt område.

*Utgangspunktet er å tilpasse opplæringen til den enkeltes forutsetninger, ønsker og behov. I løpet av det første året av introduksjonsprogrammet skjer det vanligvis en ny kartlegging av den enkelte flyktingens behov og ønsker.*

Utover dette har flere kommuner også en stilling de ofte kaller miljøterapeut som jobber sammen med programrådgiverne. Vedkommende kan ha ansvaret for praktiske oppgaver. Dette betyr i praksis at noen kommuner har to ressurser som følger opp den enkelte.

### 2.2.2 Lovmessige krav til introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet har som målsetting å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk språk, norsk samfunnsliv, samt forberede den enkelte til utdanning eller arbeid. Innenfor rammene av introduksjonsprogrammet skal det ligge en fulltidsbasert, individuelt tilpasset kvalifisering. Målet for den enkelte deltaker er å styrke den enkeltes muligheter til å delta i yrkes- og samfunnsliv, i tillegg til å bidra til at den enkelte blir økonomisk selvstendig.

For å sikre ivaretagelse av dette overordnede målet setter Integreringsloven (§ 14) noen minstekrav til introduksjonsprogrammet som kommunene plikter å

følge opp. Dette innebærer å gi: (1) opplæring i norsk (2) opplæring i samfunnskunnskap, (3) kurs i livsmestring og (4) arbeids- og utdanningsrettede elementer. I henhold til § 15 skal kommunen også utarbeide en integreringsplan. Denne skal utarbeides i samarbeid med den enkelte deltaker på introduksjonsprogrammet og utformes med bakgrunn i kartleggingen av kompetanse, karriereveiledningen og en vurdering av hvilke elementer deltageren kan nyttiggjøre seg (§ 15 annet ledd). Dette forutsetter en sammensatt kompetanseprofil for de som har ansvaret for å følge opp den enkelte.

Kommunene deler imidlertid i noen grad ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap med fylkeskommunene i tilfellet med personer som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid, jmfør Integreringsloven § 30 annet ledd. Dette ansvaret inntre i det den enkelte starter videregående opplæring på full tid.

## 2.3 Organisering av introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet er i hovedsak organisert inn under den kommunale flyktingetjenesten eller under NAV. Litt under halvparten av kommunene i vår studie har organisert introduksjonsprogrammet inn under NAV, enten i en form for flyktingetjeneste eller på annen måte. I kommuner hvor introduksjonsprogrammet ikke er organisert inn under NAV, er det i stedet svært ofte utarbeidet samarbeidsavtaler. Der introduksjonsprogrammet ikke er organisert inn under NAV, er det i en av våre kommuner samorganisert med annet flyktingarbeid i et eget kommunalt foretak. I andre kommuner er flyktingetjenesten, herunder introduksjonsprogrammet, organisert sammen med voksenopplæringen.

*Introduksjonsprogrammet har som målsetting å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk språk, norsk samfunnsliv, samt forberede den enkelte til utdanning eller arbeid. Innenfor rammene av introduksjonsprogrammet skal det ligge en fulltidsbasert, individuelt tilpasset kvalifisering.*

Med ansvaret for undervisningen i introduksjonsprogrammet er voksenopplæringen en sentral samarbeidsaktør for programrådgiverne. I en del kommuner er voksenopplæringen ikke formelt organisert sammen med flyktingetjenesten, men lagt eksempelvis under oppvekst- og utdanningsavdelingen



i kommunen. Det finnes også eksempler på det motsatte. I en av de større kommunene i vårt informasjonsgrunnlag er for eksempel voksenopplæringen samlokalisert med flyktningetjenesten noe som legger til rett for godt samarbeid på tvers av enhetene. Noen kommuner, særlig de som er store i utstrekning etter kommunesammenslåinger, har valgt å organisere flyktningetjenesten i ulike distrikter, med ansatte som i hovedsak er tilknyttet ett distrikt.

Foruten organisatorisk tilknytning i NAV, voksenopplæringen og egne kommunale foretak er det variasjon i arbeidsmessige skillelinjer. Et vanlig skille er mellom det praktiske knyttet til bosetting og det som handler om kompetansekartlegging, opplæring i språk og samfunnskunnskap, arbeid, praksis og utplassering, der sistnevnte normalt forbindes med arbeidsoppgavene til en programrådgiver. Det finnes også andre skillelinjer som for eksempel bosetningskonsulent, programrådgiver som har ansvar inn mot introduksjonsprogrammet og markedskonsulent som er mer spesialisert på arbeidsrettet arbeid.

## 2.4 Programrådgiverens rolle og arbeidsoppgaver

Kjerneoppgaven til programrådgiverne er å følge opp introduksjonsdeltakerne i sitt introduksjonsprogram. Dersom man oppdager spesielle behov hos flyktningen, er det også programrådgiverens rolle å formidle dette videre til den rette kommunale instansen. Det foreligger imidlertid i noe begrenset grad klare retningslinjer fra IMDi sin side om hvordan programveilederrollen skal tolkes, hva som ligger i den og hvilken kompetanse som kreves. Programrådgiverrollen følger derfor heller ingen konkret eller normert stillingsbeskrivelse. Dette gir kommunene et visst handlingsrom når det kommer til å definere rollen og arbeidsoppgaver, samt utforme eventuelle krav til den som skal inneha stillingen.

*Programrådgiverens rolle blir å tolke og fange opp de tjenestebehov den enkelte flyktning har og henvise videre i det kommunale eller statlige tjenesteapparatet.*

Uansett situasjonen i den enkelte kommune er man avhengig av å etablere et nettverk av samarbeidsrelasjoner og kontakter om man skal lykkes i et samarbeid med det øvrige kommunale og eventuelt statlige tjenesteapparatet. Dette for å løse de mange oppgavene de møter i sitt arbeid med å følge opp nybosatte flyktninger som skal gjennom et kvalifiseringsløp. Det gjelder kontaktflater mot barnevern, helse, psykiatri, skole, pleie og omsorg,

som er viktige tjenesteområder for å gi flyktningene de tjenester de har behov for gjennom et kvalifiseringsløp. Programrådgiverens rolle blir å tolke og fange opp de tjenestebehov den enkelte flyktningen har og henvise videre i det kommunale eller statlige tjenesteapparatet. Dette innebærer at programrådgiverrollen har elementer fra mange ulike tjenesteområder, som helse, utdanning, arbeid, språk og samfunns- og kulturkunnskap generelt, selv om det ikke er meningen at programrådgiveren skal gå i dybden på disse områdene.

Handlingsrommet den enkelte kommune har i defineringen av programrådgiverens samlede arbeidsoppgaver innebærer at programrådgiverrollen ikke har en entydig definisjon på tvers av kommuner. Dette er også knyttet til den koordinerende rollen programrådgiverne innehar. En programrådgiver vil måtte ha et visst kunnskaps- og kompetansenivå knyttet til samarbeidende tjenester. Programrådgiverens rolle innebærer å ha tilstrekkelig innsikt og kunnskap om samarbeidende tjenester og fagfelt til å kunne identifisere individuelle behov, og sikre kontakt med korrekt kommunale tjeneste. En potensiell utfordring er at dette gir opphav til et spørsmål om grensedragning av ansvar, rolle og dermed kunnskaps- og kompetansebehov. Dette gir seg utslag i noe ulike oppfatninger om faktisk og ønsket kunnskap, kompetanse og personlige egenskaper hos en programrådgiver. Fafo (2017) påpeker også at det foreligger få retningslinjer for hva en programrådgiver i introduksjonsprogrammet kan eller bør ha av kompetanse. Dette kan resultere i ulike oppfatninger vedrørende behovet for kompetansekrav og hva som er nyttig innhold i kompetansehevede tiltak.

*Kjerneoppgaven til programrådgiverne er å følge opp introduksjonsdeltakerne i sitt introduksjonsprogram. Dersom man oppdager spesielle behov hos flyktningen, er det også programrådgiverens rolle å formidle dette videre til rette instans.*

Kjerneoppgaver til en programrådgiver kan uavhengig av kommunenes handlingsrom overordnet defineres som:

- Kartlegge flyktingens behov og situasjon
- Legge til rette for utvikling i retning av arbeid og utdanning

- Koordinere mot andre tjenestoområder som NAV, helse, voksenopplæring mm., og bistå med praktisk hjelpearbeid

Ettersom programrådgiverne i de fleste kommuner har et helhetsansvar for flyktingene som et primært kontaktpunkt, er programrådgiverne også i stor grad prisgitt kvaliteten på andre kommunale tjenester. Godt samarbeid og samarbeidsflater med andre tjenester er nødvendig for å gjøre kjernearbeidsoppgavene godt. Et helhetsansvar som primært kontaktpunkt medfører videre at dersom andre kommunale tjenester ikke innehar tilstrekkelig kvalitet, og det ikke lykkes programrådgiveren å påvirke dette, vil programrådgiveren lett kunne oppleve det nødvendig å ta ansvar for dette selv.

Overnevnte momenter synliggjør et praktisk problem i definisjonen av rolle og arbeidsoppgaver til en programrådgiver. I en ideell situasjon der for eksempel andre kommunale tjenester har tilstrekkelig kapasitet og kvalitet, er det enklere å avgrense og definere programrådgiverens arbeidsoppgaver knyttet til introduksjonsprogrammet. Hvis andre instanser ikke fungerer som ønsket vil imidlertid et økt ansvar ofte tilfalle programrådgiveren fordi programrådgiveren har et helhetlig ansvar for å bistå flyktingen.

## 2.5 Dagens kompetanseprofil og organisering av tjenesten

Som nevnt har kommuner et handlingsrom knyttet til organisering av flyktingetjenesten, samt et visst handlingsrom for å definere programrådgiverrollen og arbeidsoppgaver. Dette fører også til at det vil være en sammenheng mellom flyktingetjenestenes organisering, programrådgivernes deskriptive kompetanseprofil<sup>3</sup>, og deres perspektiv på hvilken kompetanse det er behov for.

Dette perspektivet har også vært gjenstand for tidligere studier. Fra litteraturstudien finner vi flere eksempler på sammenhengen mellom organisering og faktisk kompetanseprofil. Rambøll (2011) peker på hvordan introduksjonsprogram organisert i NAV ofte besitter kompetanse i behovs- og arbeidsevnevurderinger. Dette mangler ofte i programmer organisert utenfor NAV. I Skutlaberg et al. (2014) vises det til hvordan programrådgiverrollen varierer i innhold i de storbyene de har undersøkt. I Stavanger, Kristiansand og Bergen har en lagt opp til en mer rendyrket oppfølgings- og organisatorrolle enn i Oslo-Grünerløkka og Trondheim. Programrådgiverrollen går da mer ut på å spille en koordinatrolle

<sup>3</sup> Med deskriptiv kompetanseprofil mener vi programrådgivernes kompetanseprofil slik situasjonen er i dag. Dette samsvarer ikke nødvendigvis med den normative

mellom bruker og de tjenestene som leveres til bruker av forskjellige enheter i kommunen. I de to sistnevnte byene har programrådgiverne mer ansvar for programinnhold, men det er hovedsakelig bare i Trondheim at programrådgiverne lager tiltak for deltakerne. Dette viser at forskjellig organisering av programmet stiller noe ulike krav til programrådgiverrollen.

I vårt datagrunnlag er det en spredning i måten flyktingetjenesten er organisert på i de ulike kommunene, og dermed også en viss spredning i programrådgiverens ansvarsområder og kompetanseprofil. I kontrast til litteraturen, ser vi imidlertid liten grad av sammenheng mellom den deskriptive kompetanseprofilen til programrådgiverne og hvorvidt tjenesten er organisert under NAV. Vi ser ikke et tydelig mønster knyttet til at NAV-organiserte programrådgivere har mer fokus på kompetansekartlegging og kvalifisering slik litteraturgjennomgangen antyder. Også enheter i vårt utvalg som er organisert utenfor NAV gjennomfører kompetansekartlegging og kvalifisering, og har dette som en del av sin kompetanseprofil. Dette er særlig gjeldende for større kommuner. Der flyktingetjenesten samorganisert og/eller samlokalisert med voksenopplæringen, trekkes dette imidlertid frem som avgjørende for godt samarbeid mellom enhetene, da det åpner opp for at enhetene kan sikre bedre informasjonsflyt mellom lærer og programrådgiver.

Hvorvidt ansvar for bosetting ligger under en egen enhet eller er en del av programrådgiverens ansvarsområde har betydning for programrådgiverens faktiske kompetanseprofil i dag. Programrådgivere som ikke har ansvar for bosetting, kan ha en mer spisset kompetanseprofil rettet mot introduksjonsprogrammet, mens programrådgivere som også har ansvar for bosetting har behov for kompetanse på områder også utover programmet, herunder for eksempel botrening, hjelp til innkjøp mm. Dermed har gruppen programrådgivere med ansvar for bosetting også ofte en noe mer generalisert kompetanseprofil inn mot introduksjonsprogrammet.

## 2.6 Dagens arbeidsoppgaver, kompetanseprofil og kommunestørrelse

Mer utslagsgivende for kompetanseprofilen programrådgiverne har i dag enn flyktingetjenestens organisasjonsform synes å være kommunestørrelse. Under beskriver vi noen typiske eksempler fra vårt

kompetanseprofilen – hvordan programrådgiverens kompetanseprofil bør være.

informasjonsgrunnlag på hvilken kompetanseprofil programrådgiverne i kommuner av ulike størrelser har.

### 2.6.1 Store kommuner

I større kommuner virker det i utgangspunktet å være en tendens der man praktiserer en smalere programrådgiverrolle som leder i retning av en mer spisset kompetanseprofil. Imidlertid ser vi eksempler på at programrådgiveren må ta en større rolle når samarbeidet med tilstøtende tjenesteområder ikke fungerer tilfredsstillende. Dermed er det i noen tilfeller behov for en bredere kompetanseprofil enn hva organiseringen i utgangspunktet legger opp til.

Et eksempel på dette er en stor kommune der programrådgiverne har særlig ansvar for oppfølging av introduksjonsprogrammet, kompetansekartlegging og karriereveiledning. Programrådgiverne arbeider også med norskopplæring og livsmestring. Dette tilbys egentlig av læringscenteret, men programrådgiver sørger for at programmet utføres på en ordentlig måte. Programrådgiver jobber også med aktivitets-tilbud og språkpraksis. Kommunen er organisert slik at programrådgiveren skal ha en bestillerrolle overfor andre kommunale instanser. I praksis tar imidlertid programrådgiveren i økende grad et større ansvar i oppfølgingen av flyktningene da bestiller-utfører-modellen ikke fungerer tilfredsstillende.

Det finnes også eksempel på større kommuner hvor samarbeidet mellom tjenestene fungerer slik at programrådgiverne kan praktisere en smalere rolle. Et eksempel på dette er en større kommune, der det er etablert en egen enhet for integrering og mangfold som har som oppgave å ivareta de fleste funksjoner overfor flyktningene. Enheten består av fire avdelinger, herunder flyktingetjenesten med ni programrådgivere, voksenopplæringen, en avdeling for migrasjonshelse og bosetting. Programrådgiverne og voksenopplæringen har tett samarbeid og det er ansatt en egen fagperson i voksenopplæringen med oppgave å koordinere arbeidet mellom disse to enhetene.

### 2.6.2 Mellomstore kommuner

I mellomstore kommuner, hvor det bosettes få flyktninger, er arbeidsmengden ofte en del mindre. Dette skyldes også dagens situasjon med svært få bosatte flyktninger generelt i landet. Mindre arbeidsmengde gjør det vanskelig å opprettholde sysselsetting i tjenesten, noe som medfører at programrådgiverne ofte har arbeidsoppgaver utenfor programrådgiverrollen. Dermed har disse programrådgiverne i mindre grad mulighet til å opparbeide seg erfaring og spisse sin kompetanse, samt utvikle et fagmiljø. Basert på vårt datagrunnlag er det typisk for slike mellomstore kommuner at programrådgiveren har et vesentlig bredere ansvarsområde enn i større

kommuner, noe som også leder i retning av en mer generalisert kompetanseprofil.

Et eksempel på dette er en mellomstor kommune der det er ansatt seks programrådgivere, men ingen på heltid. Programrådgiverne har ansvar for bosetting, kartlegging, kvalifisering, koordinering mot barnehage og skole, introduksjon til norsk kultur, samt økonomisk veiledning. I en annen mellomstor kommune hvor flyktingetjenesten er organisert under NAV består flyktingetjenesten av et lite team, slått sammen av NAV-kontorer i ulike kommuner. De samarbeider derfor på tvers av kommunene. Programrådgiverne jobber med bosetting i tillegg til veiledning og koordinering inn mot introduksjonsprogrammet.

### 2.6.3 Små kommuner

Typisk for de minste kommunene synes å være at man har en vesentlig mindre programrådgiverstab og i en del tilfeller et større geografisk nedslagsfelt. Følgelig er det mindre variasjon i kompetansen som det er mulig å trekke på innad i organisasjonen. Programrådgivere synes å ha bredere ansvarsområde i de små kommunene, og dermed behov for bredere kompetanseprofil.

I et eksempel på en mindre kommune er det ansatt fem programrådgivere, men flere av disse på deltid. Programrådgiver har ansvar for bosetting i tillegg oppfølging av introduksjonsprogrammet. Flyktingetjenesten er organisert under NAV, men samarbeider med voksenopplæringen som tilhører oppvekst-avdelingen i kommunen. I en annen mindre kommune er flyktingetjenesten fordelt i flere distrikter med ulik geografisk lokasjon. Programrådgiverstillingene er fordelt på disse distriktene og mange er deltidsstillinger. I enkelte distrikter er det ansatt miljøarbeidere med ansvar for bosetting, mens dette også er programrådgiverens oppgave i andre distrikter.

## 2.7 Lokale forhold og bredden i kompetanseprofil

Programrådgivernes kompetanseprofil er som vi har sett i noen grad knyttet til kommunens organisering av flyktingetjenesten og kommunens størrelse. I størst grad synes programrådgiverens kompetanseprofil å være påvirket av bredden i ansvarsområder som innbefattes i programrådgiverrollen. Programrådgivere med et bredt ansvar har behov for et bredt kompetansetilfang, mens i kommuner hvor ansvaret er delt på flere enheter har programrådgiveren en noe mer spisset kompetanseprofil inn mot introduksjonsprogrammet. Videre avhenger bredden i programrådgiverens kompetanseprofil av hvor isolert tjenesten er fra samarbeidende instanser. Der man får til godt samarbeid mellom de tilstøtende tjenesteområdene, for eksempel gjennom samlokalisering, gir dette rom

for at programrådgiveren kan ha et mer rendyrket koordineringsansvar, og dermed mer spesialisert kompetanse.

Hvorvidt programrådgivernes kompetanseprofil er spisset inn mot introduksjonsprogrammet, avhenger videre av antall flyktninger som bosettes i kommunen. Grunnet lav flyktningstrøm de seneste årene, gjennomfører de fleste kommunene vi har snakket med en nedbemanning av flyktningetjenesten. Med færre programrådgivere får hver programrådgiver et bredere ansvarsområde, og følgelig behov for mer generalisert kompetanse i sitt daglige arbeid. Andre kommuner har vært gjennom en sammenslåingsprosess og er i ferd med å konsolidere flyktningetjenester fra flere kommuner. Enkelte av disse har benyttet denne anledningen til å bygge opp større flyktningeenheter med tyngre og mer spesialisert faglig kompetanse.

Når kommunene har fleksibilitet til å definere arbeidsoppgavene til programrådgivere, oppstår det lokale forhold som programrådgiverens kompetanseprofil må ses i sammenheng med. Som vi har sett, har programrådgiveren i en rekke kommuner ansvarsområder utover koordinatorrollen inn mot introduksjonsprogrammet. Selv i kommuner hvor programrådgiveren er ment å ha en rendyrket koordinatorrolle, synes dette ikke å lykkes helt i praksis i en del tilfeller. Kommunene vi har vært i kontakt med ser derfor programrådgiverens kompetansebehov i lys av bredden i deres arbeidsoppgaver. Dersom en skal lykkes med å praktisere en rendyrket koordineringsrolle, synes dette å kreve både en viss størrelse på kommunen og bosetting av et stabilt høyt antall flyktninger.

### 3. Behovsanalyse av kompetansen til programrådgivere

Programrådgiveres kompetanseprofil består i stor grad av utdanning og erfaring innen sosialt arbeid. Med bredde i arbeidsoppgaver strekker programrådgiverens nødvendige nøkkelkompetanse seg fra veilederkompetanse, systemforståelse og lovforståelse, til kulturforståelse, kompetanse i migrasjonshelse, samt språkkompetanse og tolkebrud. Vi vurderer kompetansebehovet å være størst innen system-, lov og kulturforståelse, samt innen migrasjonshelse. Rolleforståelse er i tillegg et svært sentralt aspekt som vi vurderer at bør styrkes.

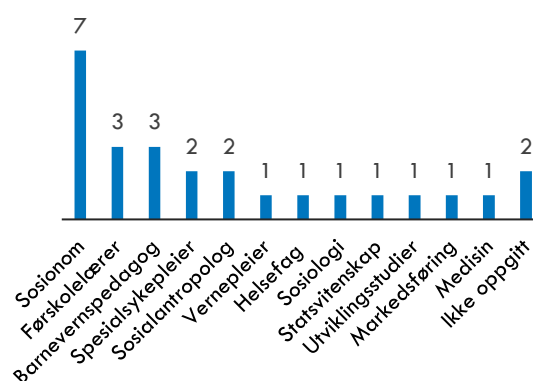
#### 3.1 Dagens kompetanseprofil

Programrådgiverne vi har intervjuet har i etterkant av intervjuet blitt tilsendt en enkel spørreundersøkelse med formål å kartlegge fagbakgrunn, utdanningsnivå og arbeidserfaring, samt kvalitetssikre intervjudata. I dette kapitlet presenterer vi funn fra denne spørreundersøkelsen supplert med informasjon på de samme spørsmålene fra intervjuer.<sup>4</sup>

##### 3.1.1 Utdanningsbakgrunn

Programrådgiverne vi har intervjuet har ulike utdanningsbakgrunner. Figur 3-1 gir en oppsummering av utdanningsbakgrunnene til programrådgiverne som har svart på spørreundersøkelsen, supplert med informasjon fra programrådgivere som ikke har svart på undersøkelsen, men som i intervju har oppgitt utdanningsbakgrunn. Figur 3-1 oppsummerer dermed utdanningsbakgrunnen til 26 programrådgivere i 11 kommuner. Slik figuren viser har hovedvekten av disse programrådgiverne sosialfaglig bakgrunn, hvorav sosionomutdanning fremstår mest vanlig. At en overvekt av programrådgivere har en sosialfaglig bakgrunn understøttes også fra intervjuer der dette er eksplisitt påpekt.

Figur 3-1: Utdanningsbakgrunn



Kilde: Oslo Economics, NIBR og Agenda Kaupang, basert på data fra spørreundersøkelse til programrådgivere, supplert med informasjon fra intervjuer.

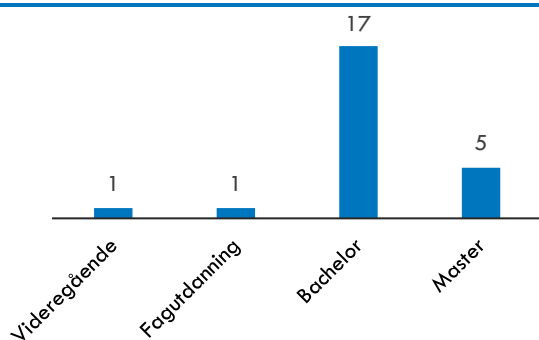
##### 3.1.2 Utdanningsnivå

Figur 3-2 gir en oppsummering av programrådgiverens utdanningsnivå med utgangspunkt i svar på spørreundersøkelsen, supplert med informasjon fra intervjuer der programrådgiverne har opplyst dette. Slik det fremgår av figuren har hovedparten utdanning på bachelornivå, mens noen også har utdanning på masternivå. Fagutdanning og videregående skole er også representert som høyeste fullførte utdanningsnivå, men fra intervjuer fremstår det som at det er nokså få programrådgivere vi har snakket med som ikke har minimum en bachelorgrad eller tilsvarende. Unntaket er at vi vet fra intervjuer at programrådgivere med lavere formell utdanning i stor grad er programrådgivere i eldre alderskohorter. Basert på intervjuer synes lavere utdanning i større grad å gjelde mindre kommuner enn større.

<sup>4</sup> Vi har intervjuet et utvalg på 17 kommuner og 7 av disse kommunene har svart på spørreundersøkelsen (til sammen 18 programrådgivere). Dette utgjør et begrenset informasjonsgrunnlag for statistikk og må tolkes med stor

varsomhet. Kommunene vi har mottatt informasjon fra er imidlertid valgt ut basert på spredning i geografi og organisering, som bør gi en viss bredde, selv om det ikke er representativt.

Figur 3-2: Høyeste fullførte grad



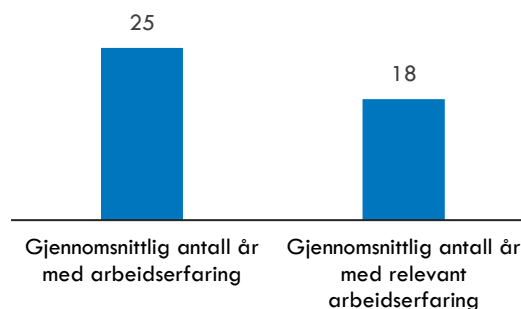
Kilde: Oslo Economics, NIBR og Agenda Kaupang, basert på data fra spørreundersøkelse til programrådgivere, supplert med informasjon fra intervjuer

Tidligere litteratur utfyller bildet på utdanningsbakgrunn. Fafo gjennomførte i 2017 en studie av introduksjonsprogram og norskopplæring. En fant en økning i antallet programrådgivere med akademisk bakgrunn fra 2007 til 2016. Andelen programrådgivere med mastergrad eller høyere økte fra 33,2 til 44,9 prosent. Andelen med bare videregående sank fra 14,7 til 8,6 prosent. Andelen med bachelor sank også fra 52,1 til 46,5 prosent. Vi antar at disse i stor grad ble erstattet med programrådgivere med mastergrad (Fafo, 2017). Resultatene fra Fafo spiller også sannsynligvis tendensen mot generelt høyere akademisk utdanning i den norske befolkningen. Funnene om bakgrunnsvariabler fra denne studien sammenfaller med våre overordnede resultater.

### 3.1.3 Yrkeserfaring

Samtlige programrådgivere har flere år med arbeidserfaring og de aller fleste har også flere år med relevant arbeidserfaring. På spørsmål om type relevant arbeidserfaring svarer en klar overvekt at de har erfaring fra sosialt arbeid. Herunder har flere erfaring fra arbeid som miljøterapeuter, noen har erfaring fra asylmottak, enkelte fra bosettingskontor eller som saksbehandlere i Nav. Hovedvekten av de som oppgir å ha relevant arbeidserfaring fra sosialt arbeid, spesifiserer ikke dette nærmere i undersøkelsen. Fafos undersøkelse (2017) viser at mer enn 80 prosent av programrådgiverne har mer enn tre års arbeidserfaring fra integreringsarbeid. Om lag 30 prosent har mer enn ti års arbeidserfaring fra dette feltet.

Figur 3-3: Arbeidserfaring (inkl. arbeid som programrådgiver)



Kilde: Oslo Economics, NIBR og Agenda Kaupang, basert på data fra spørreundersøkelse til programrådgivere

Det samlede informasjonsgrunnlaget antyder at det er en bredde i fag- og arbeidsbakgrunn. En hovedvekt har likevel sosialfaglig bakgrunn. I byene og de større respondentkommunene synes innslaget av programrådgivere med utdanning på masternivå å være større enn blant mindre og mer spredt bebygde kommuner. I de minste kommunene er det i noen grad vanligere med programrådgivere uten formell høyere utdanning, men høyere utdanning fremstår som det vanligste blant våre informanter, og også i Fafo sin studie (Fafo, 2017).

Det samlede datagrunnlaget antyder videre at mange programrådgiverne har forholdsvis lang arbeidserfaring fra tidligere. Det vanligste er tidligere arbeidserfaring fra andre områder i kommunal sektor som for eksempel andre områder i NAV, eller i staten. Det er imidlertid nokså få som har erfaring fra for eksempel privat næringsliv. En «typisk» programrådgiver vil være en person med en generell sosialfaglig utdanning på bachelornivå eller tilsvarende med tidligere arbeidserfaring fra annet sosialt og kommunalt arbeid. I intervjuer er det også påpekt at en klar hovedvekt av programrådgivere er kvinner.

## 3.2 Andre instansers vurdering av programrådgiverens deskriptive kompetanseprofil

Dybdeintervjuer med tilstøtende tjenester som samarbeider med programrådgivere er av interesse fordi det belyser og nyanserer bildet av dagens kompetanseprofil blant programrådgivere. Det er også spesielt interessant fordi denne intervjudataen bidrar til å avdekke om det er kompetansebehov spesielt knyttet til koordinatorrollen til programrådgivere som ikke fanges opp av programrådgivere og deres ledere.

Overordnet finner vi i intervjuene at samarbeidende tjenester og tilstøtende aktører har et positivt syn på

programrådgivernes generelle kompetanse knyttet til koordinering inn mot andre tjenester. I hovedsak oppleves de også å ha en tilstrekkelig forståelse av rollen til sine samarbeidspartnere. Dette er særlig hjulpet av god struktur på samarbeidet gjennom systematisk bruk av trekantsamtaler mellom flyktning, programrådgiver og relevante instanser, med fokus på flyktningens behov.

Det pekes imidlertid også på en del områder hvor samarbeidende tjenester mener det er manglende kunnskap, kompetanse eller andre utfordringer. Fellesnevneren på tvers av samarbeidende virksomheter og ledere er at man opplever at gruppen programrådgivere er relativt homogen med hensyn på fagbakgrunn, arbeidserfaring og kjønn. Herunder, opplever enkelte informanter at det er en for stor overvekt av sosionomer og personer med sosialfaglig bakgrunn som er programrådgivere. Enhetene kan bli for tunge på det sosialfaglige og for svake på systemforståelse og pedagogikk ifølge disse informantene. Videre oppleves skjev kjønnsbalanse som en potensiell utfordring. Storparten av programrådgivere er kvinner<sup>5</sup>, og av kvinnelige informanter trekkes det frem at dette kan skape utfordringer i situasjoner hvor det kan være behov for menn, for eksempel i veiledning av andre menn.

Viktigheten av balansen mellom yngre og eldre programrådgivere nevnes også. Det understrekes imidlertid at det ofte er en fordel med tidligere arbeidserfaring og livserfaring, og at det derfor kan være hensiktsmessig med en overvekt mot noe eldre personer i programrådgiverrollen. Arbeidserfaring utover erfaring fra andre deler av kommunal sektor fremheves også som ønsket av enkelte informanter.

Det trekkes videre frem at mange programrådgivere ikke i stor nok grad tar innover seg hvordan manglende norskkunnskaper og manglende samfunns-kunnskap er vesentlige hindre for integrering, og at det for tidlig blir et for stort arbeidsrettet fokus. De øvrige innspillene fra samarbeidende instanser og programrådgivernes ledere er i preget av hvilke samarbeidende instanser informantene representerer, og vi har derfor kategorisert disse ytterligere nedenfor.

### 3.2.1 Voksenopplæring

Representanter for voksenopplæringen trekker spesielt frem behov for økt kunnskap om hva slags informasjon læreren trenger for å kunne tilrettelegge for læring på best mulig måte. Dette knytter seg særlig til migrasjonsforståelse og kan for eksempel gjelde tilrettelegging ut fra opplevde traumer eller familiesituasjon. I den forbindelse trekkes det også frem at det er et ønske om økt grad av koordinering

mellom programrådgivere og lærere i noen kommuner.

En annen tilbakemelding fra representanter fra voksenopplæringen er at de opplever at enkelte programrådgivere ikke i tilstrekkelig grad realitets-orienterer flyktninger om forutsetninger og muligheter for arbeid. Dette innebærer manglede veiledning om hvor mye som kreves for å kvalifisere seg til høyere utdanninger, samt tilpasset karriereveiledning basert på deltakerens forutsetninger. Herunder trekkes dermed karriereveiledning og systemforståelse frem som sentrale kompetansebehov. Det må imidlertid påpekes at informasjonsgrunnet her baseres på uttalelser fra fire representanter fra voksenopplæringene, og at disse opplevelsene dermed ikke nødvendigvis er representative for voksenopplæringen generelt i landet.

### 3.2.2 NAV

Enkelte representanter for NAV mener at usikkerhet rundt regelverk ofte fører til et firkantet syn på lovverket, eller mindre god skjønnsutøvelse fra programrådgivere. I disse sammenhengene fremheves det også at de opplever at mange programrådgivere generelt har en for lav systemforståelse.

Noen informanter mener at årsaken bak manglende lov- og systemforståelse skyldes for lav akademisk utdanning. Argumentet fra disse er at lav akademisk utdanning kan gi utslag i mindre selvstendig tenkning og lavere ferdigheter knyttet til å tilegne seg ny kunnskap. Andre informanter mener derimot at dette ikke kan reduseres til om man har eller ikke har akademisk utdanning, men at manglende variasjon i fagbakgrunn er den drivende årsaken bak eventuelt manglende lov- og systemforståelse. Dette siste argumentet er knyttet sammen med innspillene fra andre informanter igjen som påpeker at manglende lov- og systemforståelse må forstås i kontekst av kompetansesammensetning i organisasjonen, og at de opplever at det generelt er behov for et mer målrettet fokus mot behovene på lovforståelse og systemforståelse.

Videre trekkes det frem et behov for økt forståelse for arbeidslivet, spesielt privat sektor. Informantene opplever at programrådgivere ofte ikke har personlig erfaring med privat arbeidsliv og dette oppleves av enkelte som en begrensning i veiledningen.

### 3.2.3 Andre instansers samlede vurdering av programrådgiveres kompetansebehov

Som en oppfølging av påpekte mangler og utfordringer pekes det på kompetanseområder hvor flyktningeenhetene trenger å styrke seg.

<sup>5</sup> FAFO (2017) fant at 76,3 % av programrådgiverne var kvinner (undersøkelse fra 2016).

- Økt systemforståelse- hvordan samfunnet og det offentlige fungerer på integreringsfeltet
- Økt lovforståelse
- Kunnskap om samfunnsutviklingen og arbeidsmarkedet, samt hvor viktig arbeidsmarkedet er i integreringsprosessen

### 3.3 Programrådgiveres nødvendige nøkkelkompetanse

Her presenterer vi vår samlede analyse av programrådgiverens nødvendige nøkkelkompetanse. Dette er kompetanse som basert på informasjonsgrunnlaget vurderes å være avgjørende for at en programrådgiver skal lykkes med å føre flyktninger gjennom introduksjonsprogrammet på en god måte.

#### 3.3.1 Personlig egnethet

Programrådgiverrollens rolle og bredde i kontaktflater mot andre aktører skaper et behov for mestring av en rekke forhold i det daglige arbeidet. Selv om personlig egnethet i noe begrenset grad er gjenstand for kompetansehevende tiltak eller identifiserbart gjennom kompetansekrav, er det sentralt å understreke viktigheten av personlig egnethet i en diskusjon av totalbildet av hvilken kompetanse en programrådgiver bør inneha.

*Personlig egnethet vurderes av programrådgivere, ledere og samarbeidende parter som en avgjørende egenskap til en programrådgiver.*

Fleire aspekter som er fundert i programrådgiverens personlighet er det rimelig å hevde at i begrenset grad lar seg tilegne gjennom erfaringer, kurs, etterutdanning eller lignende. Eksempler på dette fra intervjuene er egenskaper med fokus på det mellommenneskelige. Herunder oppgis særlig tålmodig og fleksibel, samt at en programrådgiver må like å jobbe med mennesker og være engasjert. I denne sammenheng trekkes også empati og medmenneskelighet frem som særskilt viktige personlige egenskaper. Uten denne menneskelige grunnholdningen og ønske om å arbeide nært på enkeltindivider, uttrykker de fleste informanter at jobben vil oppfattes som både slitsom og at det er en vesentlig risiko for at kvaliteten i tjenesten som tilbys blir svak.

Til tross for at disse egenskapene i stor grad er basert i den enkeltes personlighet, vil slike egenskaper også kunne videreutvikles gjennom for eksempel arbeids erfaring. Aspekter av disse egenskapene kan sannsynligvis også videreutvikles gjennom tilrettelagte

kompetansehevende tiltak. For eksempel trekkes det av flere informanter frem viktigheten av evne til å stille krav, være tydelig og strukturert. Videre at en programrådgiver må være «litt modig» gjennom å være selvgående og tørre å ta raske avgjørelser. Balansegangen mellom medmenneskelighet og evne til å stille krav er et eksempel på et aspekt ved relasjonell kompetanse som en person til en viss grad tilegne seg over tid. Vår tolkning er at dette er bakgrunnen for at flere trekker frem at det er en fordel med arbeidserfaring for å fungere som programrådgiver.

Når det gjelder en programrådgivers nødvendige kjernekompetanse i arbeidet med å føre en flyktning gjennom introduksjonsprogrammet på en god måte, er det noen konkrete områder som bør dekkes. Figur 3-4 illustrerer disse kompetanseområdene, hvorav områdene i størst skrift er nevnt av flest informanter. Dette innebærer ikke at områdene med størst skrift nødvendigvis er å betrakte som de mest sentrale for kompetansehevende tiltak, men det gir en indikasjon på hvilke kompetanseområder som er nødvendige.

Nedenfor gjør vi nærmere rede for hvert av kompetanseområdene i rangert rekkefølge basert på hvor sentrale områdene oppfattes av informantene.

**Figur 3-4: Ordsky over nødvendig nøkkelkompetanse som er nevnt i intervju**



Illustrasjon: Oslo Economics, NIBR og Agenda Kaupang. Se Vedlegg B for tallgrunnlag.

#### 3.3.2 Veilederkompetanse

Veilederkompetanse er en form for pedagogisk kompetanse hvor sentrale komponenter er kommunikasjonsferdigheter, relasjonsbygging, prosessledelse og evne til å motivere (OsloMet, u.d.) I intervjuer peker enkelte informanter på at veilederkompetanse skiller seg fra rådgivningskompetanse, da målet med veiledning er at deltakeren skal ta selvstendige valg og være i stand til å navigere i samfunnet på egenhånd. Videre legges det vekt på at en forutsetning for god veiledning er at en programrådgiver raskt må danne seg en oversikt over deltakerens forutsetninger,



kompetanse og kunnskapsnivå, og basert på denne sonderingen gjøre en vurdering av hvilken retning man bør veilede deltakeren i.

Kompetanse innen karriereveiledning fremheves imidlertid også som en viktig del av veiledningskompetansen av våre informanter. Herunder trekkes det frem behov for kunnskap om hvilke krav som stilles til ulike jobber, i hvilken retning arbeidsmarkedet beveger seg og hvilke behov det private næringslivet har. Videre trekkes også evne til realitetsorientering frem som viktig. Dette innebærer for eksempel å gi deltakerne i introduksjonsprogrammet realistiske råd og forventninger til yrkes- og utdanningsretning gitt flyktingens forutsetninger.

### 3.3.3 Systemforståelse

En essensiell del av arbeidsoppgavene til en programrådgiver er å være kontaktpunkt for deltakeren på introduksjonsprogrammet og å koordinere oppgaver mellom de offentlige enhetene som på ulike måter er i kontakt med deltakeren. Dette gjelder blant annet NAV, helsetilbud, voksenopplæring, skole, barnehage og barnevern. Videre bistår programrådgiveren i ulike søknadsprosesser, som for eksempel godkjenning av deltakerens utdanning fra hjemlandet via NOKUT, i tillegg til å følge opp ulike vedtak.

Denne koordineringsrollen krever god systemforståelse. Med dette menes kjennskap til de ulike offentlige tjenesteenhetene, deres ansvarsområder og handlingsrom. Flere av informantene som samarbeider med programrådgivere understreker at for at programrådgiveren skal kunne bistå med navigering i de offentlige systemet, er det helt sentralt at de også kjenner til hvilke tilbud og muligheter som eksisterer. For eksempel, dersom programrådgiveren skal kunne bistå i søknadsprosessen om tilskudd til bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller adferdsproblemer, er det først og fremst nødvendig at programrådgiveren kjenner til at denne støtteordningen fra IMDi eksisterer, samt har forståelse for hva som kan betegnes som nedsatt funksjonsevne og adferdsproblemer.

Systemforståelse handler både om kjennskap til systemet, men også evne til å forstå hvordan kommunale og statlige prosesser fungerer. Noen informanter trekker fram at en viss systemforståelse kan tilegnes gjennom kurs og arbeidserfaring. En del informanter påpeker at evnen til å tilegne seg systemforståelse oftere er å finne blant personer med høyere utdanning. Dette er et av kompetanseområdet der informantene tydeligst trekker frem formell utdanning som en markør for et oppfattet skille i kompetanse. Samtidig er det et fåtall som mener at systemforståelse forutsetter for eksempel en mastergrad. Dette handler i like stor grad om hvilken fagbakgrunn man har, for eksempel vil statsvitere ofte ha en bedre systemforståelse. Samtidig vil en slik

fagbakgrunn være mindre dekkende for andre kompetanseområder, der for eksempel det sosialfaglige har en fordel. Arbeidserfaring kan også gi systemforståelse knyttet til de områder en har erfaring fra. Etter vår vurdering peker intervjudataen i retning av betydningen av enhetens sammensetning av fagbakgrunner. Når et stort flertall av programrådgivere har sosialfaglig bakgrunn, kan systemforståelse ofte være noe manglende.

### 3.3.4 Lovforståelse

I rollen som programrådgiver må en forholde seg til en rekke ulike lovverk innen offentlig forvaltning, herunder integreringsloven, forvaltningsloven, tolkeloven og folketrygdloven. Lovverket legger blant annet retningslinjer for hvilke rettigheter og plikter deltakerne av introduksjonsprogrammet har og derigjennom hvilke oppgaver og prosesser programrådgiveren har ansvar for å følge opp.

Lovtolkning er følgelig en sentral del av arbeidshverdag og lovforståelse trekkes frem av de fleste informantene som et viktig kompetansebehov. Liten grad av lovforståelse virker primært å ha som konsekvens at regelverket tolkes for strengt og at det skaper liten grad av fleksibilitet. Stadig nye lover og regelendringer gjør også at det er behov for at programrådgiveren raskt evner å sette seg inn i nye lovverk, samt evner å holde seg oppdatert på kunnskap og endringer på dette området. Innføringen av den nye integreringsloven 1.1.2021 som erstatning for introduksjonsloven er et eksempel på dette. Det er et interessant funn at saksbehandlingsfeil knyttet til lovtolkning virker å gå i retning av for streng tolkning av lovverk.

Et av læringsmålene for utdanningsprogrammet som tidligere ble tilbudt programrådgivere ved Høyskolen i Buskerud var lovforståelse og kjennskap til ulike lovverk innen offentlig forvaltning. Blant informantene som deltok på dette utdanningsprogrammet trekkes undervisningen innenfor lovforståelse frem som særlig nyttig. Dette knyttes til at lovtolkning krever et visst kompetansegrunnlag og i mindre grad enn andre kompetanseområder lar seg opparbeides gjennom erfaring og kompetanseoverføring fra kolleger.

*I likhet med systemforståelse er lovforståelse et kompetanseområde der det tydeligst fremkommer et oppfattet skille i kompetanse som direkte knyttes til formell utdanning.*

Også her antyder intervjudataen at formell utdanning i noen grad oppfattes som en markør for

kompetanseforskjeller i lovforståelse mellom programrådgivere.

### 3.3.5 Kulturforståelse

Kulturforståelse handler om å forstå hvordan vi selv preges av kulturen vi lever i, og hvordan dette påvirker vår egne forståelse av andre kulturer (Handelshøyskolen BI, u.d.). Videre handler det om å forstå hvordan ulike kulturelle forhold påvirker adferd og kommunikasjon (UiB, u.d.)

Flere informanter trekker frem grunnleggende kulturforståelse som et sentralt kompetansebehov. Dette innebærer at programrådgiveren må forstå deltakerne som kommer til Norge, hvilke normer og tankesett de har og hvordan programrådgiveren kan hjelpe deltakerne med å forstå det norske samfunnet. Kulturforståelse trekkes også frem som svært viktig for kommunikasjon og eventuell konfliktløsning.

Videre trekkes kulturforståelse frem som et kompetanseområde med særlig behov for jevnlig påfyll og oppdatering av kunnskap. Dette henger sammen med at flyktingenes behov og utfordringer i møte med det norske samfunnssystemet kan variere over tid. Det kan være systematiske variasjoner basert på blant annet landbakgrunn, sosiale og kulturelle forhold, bakgrunn fra by eller land og migrasjonsforløp, samtidig som det vil være individuell variasjon innad i en gruppe. Utgangspunktet kan basert på slike forhold strekke seg fra analfabetisme og liten kjennskap til elektrisitet, til høyt universitetsutdannede personer som er kjent med lignende institusjoner som eksisterer i Norge. Som konsekvens av stor variasjon, understrekes det i intervjuer at programrådgivere er nødt til å kunne sette seg inn i utgangspunktet til flyktingen. Dette både for å kunne møte deltakernes behov, men også for å forstå hvordan norsk kultur og adferd oppfattes av deltakeren.

Med erfaring og interesse kan man som programrådgiver opparbeide seg kompetanse og kulturforståelse rettet mot bestemte land og kulturer, men når det skjer et skifte i hvilken bakgrunn deltakerne har, vil det være behov for å oppdatere denne kompetansen. I intervjuer med programrådgivere og deres ledere trekkes det frem at kulturforståelse kan tilegnes gjennom kurs, og at det derfor nødvendigvis ikke er behov for en utdanning som fokuserer på dette.

### 3.3.6 Kompetanse innen migrasjonshelse

Migrasjonshelse handler om hvordan og migrantbakgrunn kan påvirke adferd, helsetilstand og forekomst av sykdom (FHI, u.d.). Både programrådgivere, deres ledere og samarbeidspartnere trekker frem at det er viktig at programrådgivere har kompetanse på dette området. Dette innebærer forståelse av hva slags behov deltakeren har knyttet

til helsetilbud, kjennskap til hvilke støtteordninger deltakeren har krav på, samt forståelse for hvordan situasjonen påvirker læring og arbeidsliv.

I intervjuer påpekes det at det er økende bevissthet rundt behovet for helsefaglig kompetanse, herunder traumeforståelse. Innen traumeforståelse trekkes det spesielt frem viktigheten av at programrådgiveren har evne til å forstå deltakerens reaksjonsmønster i ulike situasjoner. For et eksempel kan opplevelser av traume føre til adferd som kan misforstås og tolkes som manglende interesse eller lignende.

### 3.3.7 Språkkompetanse og kompetanse i tolkebruk

Med kompetanse i tolkebruk menes kompetanse på bruk av tolk, når tolk skal benyttes, hvordan skaffe kvalifisert tolk, hvem kan være tolk, tolkens rolle og ansvarsområde, samt hvordan få til god kommunikasjon via tolk (Helsedirektoratet, 2011).

Behovet for språkkompetanse går ofte ut over den kompetansen programrådgiverne har, og i svært mange tilfeller er det derfor behov for innleide tolketjenester. Det er da viktig at tolken ikke står i noen familier eller annen privat relasjon til flyktingen. Flere kommuner er derfor meget bevisst på å ikke benytte en lokal tolk. Mange kommuner er her fornøyd med telefontolk. Siden tolk av mange benyttes hyppig, påpeker flere informanter at det er behov for kompetanse og erfaring med hvordan bruke tolketjenester.

## 3.4 Samlet vurdering av områder med behov for kompetanseheving

I dette kapittelet oppsummerer vi vår vurdering og av de områder som kan være gjenstand for kompetanseheving gjennom tiltak eller krav, samt en rangering av hvilke av disse områdene som peker seg ut som de viktigste.

Vår vurdering er at rolleforståelse inngår som et område som kan være egnet for kompetanseheving. Dette omfatter en tydeligere bevissthet og forståelse av hvor programrådgiverrollen starter og hvor den slutter. Videre innebærer det at det ikke er behov for inngående kunnskap innenfor alle typer kompetanseområder, men en tilstrekkelig oversikt til at en kan oppfatte og tolke en situasjon, og deretter agere på dette. For eksempel bør en programrådgiver ha tilstrekkelig kompetanse innenfor migrasjonshelse til at en kan oppfatte et traume, vite hvilke instanser som skal kobles på, hvilke støtteordninger og retningslinjer som finnes, og handle på bakgrunn av dette. Rolleforståelse er imidlertid ikke i særlig grad trukket frem av informanter i intervjuer, men vi vurderer at det er sentralt som følge av den store variasjonen i både arbeidsoppgaver og kompetanseområder som trekkes frem av informanter i den samlede

intervjudataen. Når det gjelder rolleforståelse mener vi imidlertid at man også må ha med seg nyansene. På den ene siden er det en tidvis stor variasjon i lokale forhold som kommunestørrelse, kompetansen til samarbeidende instanser og i noen grad organisering, som bidrar til at programrådgiverrollen blir noe ulikt praktisert. Lokal variasjon mellom kommuner er både naturlig og fordrer et visst handlingsrom for kommuner til å treffe beslutninger om hva som er den hensiktsmessige arbeidsdelingen og spesifikke kompetansebehov. På den andre siden er det en risiko for at programrådgiveren har så mange andre arbeidsoppgaver at det tar vekk fokus fra kjerneoppgaver eller at dette nedprioriteres. Dette virker å tidvis føre til at programrådgiverrollen mangler en klar retning. Bevissthet rundt rollen og grensdragning opp mot andre instanser er samtidig en forutsetning for å fokusere inn på de andre kompetanseområdene nedenfor.

Av de mer konkrete kompetanseområdene er relasjonell kompetanse i form av veilederkompetanse en helt sentral nøkkelkompetanse som inngår i de fleste av programrådgiverens arbeidsoppgaver. Imidlertid, synes veilederkompetanse i all hovedsak å være godt dekket slik situasjonen er i dag. Dette skyldes at dette kompetanseområdet er representert i hovedvekten av programrådgiverens bakgrunn, enten i form av sosialfaglige utdanninger og/eller gjennom erfaring fra sosialt arbeid. Det synes likevel som at veilederkompetansen kan styrkes ved økt fokus på både karriereveiledning og forståelse for privat næringsliv.

Systemforståelse fremstår svært viktig i programrådgiverens koordineringsrolle inn mot introduksjonsprogrammet. Videre er systemforståelse også viktig for å styrke rolleforståelsen, samt for evnen til realitetsorientering. Intervjuene etterlater et inntrykk av at det er et visst gap mellom behov for kompetanse og dagens situasjon. Særlig blant samarbeidende instanser trekkes dette frem som et område med behov for styrket kompetanse.

Feil i lovtolkning kan få alvorlige konsekvenser, og dermed fremstår økt grad av lovførståelse som et sentralt område for kompetanseheving. Lovforståelse er et kompetanseområde som samarbeidende instanser, men også programrådgivere selv, ser behov for styrket kompetanse innenfor. Flere programrådgivere føler seg utrygge på dette område og ønsker seg derfor kompetansehevende tiltak her.

Kulturforståelse er sentralt for å bygge opp under god veiledning. Innenfor kulturforståelse oppleves kompetansebehovet som noe sprikende. Programrådgivere med arbeidserfaring opplever at de har tilegnet seg denne kompetansen, mens nyutdannede opplever et større kompetansebehov på dette område. Begge grupper påpeker imidlertid at påfyll av kompetanse er viktig når verdens- og flyktningssituasjonen endrer seg. Dette fordi flyktningene ofte har ulike behov basert på hvilket land de kommer fra.

Det har blitt økt fokus på migrasjonshelse de seneste årene, og her ser vi i noen grad et behov for økt kompetanse blant programrådgivere. Representanter fra voksenopplæringen påpeker særlig et behov for forståelse for hvordan dette påvirker læring, som et viktig aspekt i kartleggingen og informasjonsflyten.

Språkkompetanse er i likhet med kulturforståelse sentralt for å sikre god veiledning. Mange kommuner benytter seg av telefontolk og opplever at dette fungerer godt. Vi vurderer det derfor det dithen at det ikke er særlig behov for styrket kompetanse på dette området.

Oppsummert, er det basert på vår vurdering potensielt behov for kompetansehevende tilbud på følgende områder:

- Rolleforståelse
- Karriereveiledning
- Systemforståelse
- Lovforståelse
- Kulturforståelse
- Migrasjonshelse

## 4. Kommunenes vurderinger om innretning av kompetansehevende tiltak og krav

*Våre informanter er i stor grad positive til kompetansehevende tiltak og mer negative til kompetansekrav. Kompetansehevende tiltak anses som positivt så fremt de er fleksible og tilgjengelig og underbygger de faktiske behovene i kommunen.*

### 4.1 Opplevd behov for kompetansehevende tiltak

Kursene IMDi allerede tilbyr (som fagverkstedet) trekkes av flere frem som et opplegg som fungerer godt og som bør utnyttes i større grad, for eksempel ved å inkludere lovtolkning. En andel oppgir likevel også at de opplever at IMDi overproduserer opplæringsmaterieell som skal benyttes i kommunen, og at kursene i større grad burde vært spisset mot ulike temaer, samt i større grad være fokusert på å gi konkrete råd om hvordan en programrådgiver skal kunne løse sine arbeidsoppgaver. Et eksempel som trekkes frem er karriereveiledning, og at det innenfor dette området er behov for mer konkret opplæring i hvordan slik veiledning skal gjennomføres for ulike grupper. Det poengteres at ulike grupper flykninger har svært ulikt utgangspunkt for å komme seg ut i arbeid. Det vil for eksempel være relativt rett frem å gjennomføre karriereveiledning med en person som har høyere utdanning, men mer utfordrende å gjennomføre dette med noen som ikke en gang har grunnskoleutdanning og/eller som ikke kan lese eller skrive.

Det tidligere studieprogrammet ved HiBu trekkes også av flere frem som et godt tiltak og mange ønsker seg et lignende tilbud, men heller i form av et mulig modulbasert kurstilbud. Flere ledere vi har intervjuet poengterer at det ikke nødvendigvis trenger å stilles krav om at aktuelle kandidater skal ha gjennomført disse kursene i forkant av ansettelse, men at det heller burde være mulig å stille krav om at slike kurs kan gjennomføres etter ansettelse. Flere programrådgivere poengterer at det er viktig at et slikt kurstilbud innrettes på en formell måte, slik at kursdeltakerne i ettertid kan vise til et kompetansebevis eller lignende. På denne måten vil det kunne oppleves som mer motiverende for hver programrådgiver å gjennomføre kursene.

Det faktum at programrådgivere har svært ulik bakgrunn, og at dette gjør at hver enkelt har ulikt behov for kompetanseheving, er hoved-

argumentasjonen for et modulbasert/samlingsbasert kurstilbud. En slik innretning gjør at hver enkelt programrådgiver kan fylle på med den kompetansen han/hun mangler og senker også terskelen for kompetanseheving. Det synes imidlertid å være noe uenighet når det gjelder om alle kompetansebehov kan dekkes gjennom slike modulbaserte kurs. Lovforståelse og kulturforståelse trekkes av flere frem som områder en kan tillære seg gjennom kurs/samlinger. Dette er også et område som flere opplever at det er behov for å styrke. En informant oppgir at dette behovet særlig kommer til syne i forvaltningsarbeidet, og at det som regel er de med høyest utdanning som blir sittende med mye av dette arbeidet, samt at det er også disse som blir nødt til å sette seg inn i nye lover og regler på området. Dette gjør at en større og større andel av arbeidsoppgavene skilr til de med høyskoleutdanning. En annen informant foreslår at det burde være mulig for programrådgivere å ta et kurs i den nye integreringsloven, for eksempel tilsvarende 10 studiepoeng.

Andre kompetanseområder, som veilederkompetanse og systemkompetanse er det delte meninger om kan oppfylles gjennom kurstilbud. Enkelte mener dette i større grad er fundert i personlige egenskaper, eller at det er behov for lengre utdanning for å tilegne seg dette. Andre mener imidlertid at dette også kan videreutvikles gjennom kurs.

Det trekkes av flere frem at et kompetansehevende tilbud bør være digitalt, slik at både sentrale og mindre sentrale kommuner har anledning til å delta. Det er likevel også en del som oppgir at de gjerne også hadde sett at en del kurs krevde oppmøte, slik at det er mulig å gjennomføre gruppearbeid, diskusjoner og erfaringsutveksling på en god måte.

Flere informanter presiserer også at de opplever at det er viktig at en eventuell videreutdanning eller et kompetansehevende tilbud ikke bare finner sted både på kommunalt nivå, og at IMDi bør sitte med ansvaret for innholdet og organiseringen slik at det sikres at det blir en felles standard for hvilken kompetanse en programrådgiver bør inneha.

Det er imidlertid også noen informanter som oppgir at de ikke opplever at det er behov for et kompetansehevende tiltak, og at de ikke opplever at det er dette som skal til for å sikre at målsettingene for introduksjonsprogrammet oppnås. Av disse informantene påpekes det at det heller er omfanget av en programrådgivers oppgaver som hindrer dem i å fokusere på det som oppleves som det aller viktigste

med introduksjonsprogrammet – å få deltakerne ut i arbeidstrening og i praksis.

## 4.2 Opplevd behov for kompetansekrav

Informantene synes å være mer uenige når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det er behov for å etablere et kompetansekrav for programrådgivere.

Noen ønsker at det skal etableres et krav om høyere utdanning, herunder minimum en treårig utdanning. Begrunnelsen for ønsket om krav om treårig utdanning er at dette vil sikre at det ansettes kandidater som er selvstendige og som evner å forstå det offentlige systemet, sette seg inn i komplekse problemstillinger raskt og holde seg oppdatert på lover, kulturer mm. Det påpekes at et kompetansekrav vil kunne bidra til å sikre kvalitet i tjenesten og bedre ivaretagelse av deltakere i introduksjonsprogrammet.

Det er få av de som stiller seg positive til et kompetansekrav som tror at dette ville føre til utfordringer med rekruttering. De aller fleste informantene oppgir at de stort sett mottar et stort antall søknader på utlyste stillinger og at dette inkluderer en stor andel søkere med relevant erfaring og bakgrunn.

Om lag halvparten av respondentene mener imidlertid at man ved å stille et krav om høyere utdanning vil risikere å miste gode kandidater. De understreker at det vil være en fare for at et formelt krav vil kunne måtte gå på bekostning av personlig egnethet, og at man vil kunne ende opp med å utelukke mange gode kandidater fra rekrutteringsprosessen. Med tanke på den økende takten av formell utdanning i samfunnet påpekes det at minimum bachelorgrad på lang vei vil bli praksis etter hvert, men ettersom det også fremheves å være fordeler knyttet til arbeidserfaring og alder i programrådgiverrollen påpekes det at det er en risiko for ekskludering av gode kandidater på nåværende tidspunkt. Videre påpekes det av flere at formell utdanning ikke nødvendigvis er et godt nok signal for de menneskelige egenskapene som trekkes frem som helt nødvendige for rollen. En respondent oppgir at hun opplever at søkere kan oppfylle alle de formelle kravene, men likevel oppfattes å ikke være passende for jobben ved intervju. På samme måte kan det være kandidater som ikke oppfyller de formelle kravene, men som man raskt merker at vil egne seg svært godt i jobben. Respondenten oppgir at hun mener man gjerne kan skrive at en type kompetanse er foretrukket, men at mangel på denne kompetansen ikke burde være et hinder for ansettelse.

Selv om mange oppgir at de er skeptiske til å innføre et kompetansekrav oppgir så godt som alle informantene vi har snakket med at det i dag allerede

stilles krav om treårig utdanning når nye stillinger lyses ut. Mange påpeker imidlertid at det er bra at dette ikke er et absolutt krav, slik at det er mulig å avvike fra dette dersom gode, relevante kandidater uten høyere utdanning søker.

*En annen respondent oppgir at for strenge krav ved rekruttering trolig vil virke som et hinder for mangfold, noe som ville være svært uheldig.*

Noen oppgir at de heller ønsker seg obligatoriske kurs, som kan gjennomføres etter ansettelse, fremfor å stille rigide krav til dokumenterbar kompetanse. På denne måten kan det åpnes for at gode kandidater kan ansettes, selv om de kan mangle det de opplever som helt nødvendig kompetanse for stillingen. Et eksempel på dette er for eksempel juridisk kompetanse.

## 4.3 Den enkelte programrådgiver og organisasjonen som helhet

Et sentralt spørsmål, som også kan påvirke hvordan et kompetansehevende tilbud bør utformes, er hvorvidt hver enkelt programrådgiver i organisasjonen bør besitte kompetanse på alle relevante kompetanseområder eller om det er tilstrekkelig at kompetansen finnes i organisasjonen som helhet.

Av noen informanter vektlegges det at kompetanse i organisasjonen som helhet anses som viktigere enn kompetansen til den enkelte. Enkelte kommuner oppgir at de utnytter en slik kompetansebredde ved at nye deltakere tildeles programrådgivere basert på en kobling mellom programrådgiverens kompetanse og deltakerens behov. En slik tilnærming fordrer imidlertid at organisasjonen er av en slik størrelse at antallet programrådgivere samlet dekker over ønsket kompetanse, og at det er et fagmiljø som har kapasitet til å utvikle spisskompetanse. Dette krever at lederne i organisasjonen har tilstrekkelig kunnskap om hvilke kompetanseområder det er behov for i organisasjonen totalt sett og at de evner å rekruttere programrådgivere basert på dette. Denne tilnærmingen krever også at tjenesten organiseres på en slik måte at bredden i organisasjonens kompetanse blir utnyttet, for eksempel gjennom matching av deltakere og programrådgivere, tildeling av oppgaver basert på kompetanse og tiltak for kompetansedeling.

En potensiell utfordring med å fokusere på å dekke relevante kompetanseområder på organisasjonsnivå er knyttet til utskiftninger og nedbemanning av programrådgivere. Enkelte informanter trekker frem at det jevnlig skjer utskiftninger av programrådgivere

og at man dermed risikerer å miste nødvendig kompetanse dersom kun et fåtall programrådgivere sitter på denne kunnskapen. Det er viktig at tiltak for kompetanseheving utformes på en slik måte at det kan benyttes til å styrke kompetanse på organisasjonsnivå, samtidig som det er viktig å imøtekomme sårbarhet i organisasjonen ved at den enkelte programrådgiver har en tilstrekkelig bredde.

På samme tid vil også et fokus på kompetansen til organisasjonen som helhet kunne imøtekomme noen av de utfordringene som er nevnt i intervjuer og som ikke lar seg påvirke av kompetansekrav og -tiltak rettet mot enkeltindivider. For eksempel som at skjev kjønnsbalanse er påpekt som en ulempe av flere.

Kjønnsbalanse og andre mangfolddimensjoner kan ha positive effekter for organisasjoner, men er avhengig av lederkompetanse, i tillegg til den faktiske rekrutteringsbasen. Informanter påpeker også at det kan være en tendens til at «like rekrutterer like», for eksempel at personer med en viss fagbakgrunn og yrkesbakgrunn har en tendens til å foretrekke personer med samme fagbakgrunn, ofte sosionomer med yrkeserfaring fra andre områder innen kommunal sektor. Flere ledere og programrådgivere påpeker at økt bevissthet og kompetanse om organisasjonsutvikling og rekruttering kan bidra til å redusere behovet for kompetansehevende tiltak rettet mot enkeltindivider.

## 5. Tiltak for kompetanseheving og tiltaksanalyse

Med bakgrunn i behovsanalysen har vi utformet fire hovedalternativer, der ett er kompetansekrav og tre er ulike former for kompetansehevende tiltak. Vi analyserer disse tiltakene langs dimensjonene relevans, tilfang og bærekraft, påvirkning i kvaliteten på tilbudet, fleksibilitet og robusthet, samt økonomiske og administrative konsekvenser

### 5.1 Identifiserte mulige tiltak

Basert på informasjonsgrunnlag og gjennomførte analyser har vi skissert fire hovedtiltak egnet til å tilføre programrådgivere den kjernekompetansen de bør inneha for å kunne utføre jobben på en profesjonell måte (Tabell 5-1). I det følgende beskriver vi innholdet i hvert enkelt tiltak nærmere.

**Tabell 5-1: Identifiserte tiltak for å heve kompetansen til programrådgivere**

Alternative tiltak	Type tiltak	Beskrivelse
Tiltak 0	Ingen endring	Dagens situasjon
Tiltak 1	Kompetansekrav	Krav om fullført bachelorgrad
Tiltak 2	Kompetansehevende tilbud/-krav	Spisset modulbasert tilbud
Tiltak 3	Kompetansehevende tilbud	Revitalisering av tidligere utdanningstilbud
Tiltak 4	Kompetansehevende tilbud	Integrasjon i profesjonsutdanningene

Kilde: Oslo Economics

#### 5.1.1 Tiltak 0: Dagens situasjon

Dagens situasjon innebærer at det ikke gjennomføres særskilte tiltak fra IMDi sin side for å styrke programrådgivernes kompetanse utover de fagverkstedene, forumene og veiledningsmaterialet som foreligger i dag. Kompetanseheving hos flyktningeenheten som vedrører personer som innehar en programrådgiverrolle vil foregå gjennom å delta på kurs som tilbys i offentlig eller privat regi, og som omfattes som relevante for de kompetansebehov som den enkelte programrådgiver eller enhet har.

IMDi tilbyr allerede kurs som oppfattes som interessante og gode, herunder blant annet:

- Tverrprofesjonell samhandling (innen helse) - Dette kan være relevant også for programrådgivere
- Kursing i karriereveiledning
- Et kurs som heter «integreringsrett»
- Kurs i flerkulturell forståelse

Utover dette tilbyr IMDi også mye veiledningsmaterieell. Det kan være kurs som ikke er målrettet mot programrådgivere, men som likevel har et innhold som er relevant.

#### 5.1.2 Tiltak 1: Krav om fullført bachelorgrad

Det første alternativet innebærer at det etableres et krav om fullført bachelorgrad for programrådgivere. På overordnet nivå kan et slikt krav innrettes på to ulike måter – (a) krav om fullført bachelor (180 studiepoeng) uavhengig av fagfelt eller type utdanning, eller (b) krav om fullført bachelor innenfor for eksempel sosialfaglig utdanning med spesialisering eller fordypning i integrasjonsfag. Dette synes nærliggende da denne utdannelsen dekker områder som veiledning, grunnleggende lovforståelse og kjennskap til det offentlige systemet. Nærmere spesifisering av utdanninge/fagspesialisering bør gjøres på bakgrunn av dialog med aktører som FFKF, utdanningsinstitusjoner og kommunene.

Alternativ a fremstår i utgangspunktet nærliggende da det ikke eksisterer et utdanningsprogram spesifikt rettet mot programrådgiveryrket i dag. Det er også en styrke med bredde i kompetansen til programrådgivere på organisasjonsnivå. For innretting av alternativ b kan en se hen til kompetansekrav for lærere. Her er det krav om spesifikke utdannelser for å kunne bli fast ansatt i en undervisningsstilling, avhengig av hvilken skole og klassetrinn man skal undervise i. For å bli ansatt i en undervisningsstilling ved studieforbereende utdanningsprogram i videregående skole er det for eksempel krav om enten kombinasjon av universitets- og høyskoleutdanning og pedagogisk utdanning (herunder lektorutdanning), faglærerutdanning eller lærerutdanning med spesialpedagogikk. Det finnes imidlertid unntak til disse kompetansereglene som innebærer at skoleeier kan fravike kravene så langt det er nødvendig. Det må tas en vurdering på dette hvert skoleår (Utdanningsdirektoratet, 2021).

I likhet med kompetansekrav for lærere kan en både i alternativ a og b se for seg at kravet kan fravikes dersom enhetslederen for flyktningetjenesten ser det nødvendig, for eksempel dersom rekrutterings-

situasjonen er utfordrende, eller at man vurderer at relevant arbeidserfaring kompensere for manglende formell utdanning. En utfordring med krav og fravik, er at det må avgjøres når et fravik er legitimt. Videre kan det hende det bør gjøres en nærmere undersøkelse av hvorvidt, og i hvilken grad, det er juridisk hjemmel for at et direktorat kan pålegge kommuner at det stilles konkrete kompetansekrav.

Alternativene kan enten innrettes slik at de ikke har tilbakevirkende kraft eller at det blir det krav om etterutdanning for alle programrådgivere.

### 5.1.3 Tiltak 2: Spisset modulbasert tilbud

Det andre alternativet innebærer at det etableres et modulbasert kurs- eller etterutdanningstilbud.

Tilbudet inneholder moduler som er egnet til å dekke de kompetanseområdene en programrådgiver bør/må besitte for å fylle sine nøkkelfunksjoner. Det vil være mulig for hver enkelt deltaker å velge de modulene som dekker personens behov for kunnskaps- og kompetanseheving.<sup>6</sup>

Alternativet innebærer også at hvert enkelt kurs resulterer i et håndfast bevis, for eksempel en type sertifisering. Dette kan bidra til å sikre at tilbudet oppfattes som seriøst og relevant. Videre vil et konkret bevis på deltakelse, som også kan benyttes videre i arbeidslivet, trolig motivere flere til å benytte seg av tilbudet. Alternativt kan tilbudet utformes slik at en samlet pakke med kurs gir studiepoeng, og at en deltaker over tid kan samle nok poenggivende moduler til at en kvalifiserende grad kan oppnås. En slik innretting krever imidlertid at det opprettes et samarbeid med en undervisningsinstitusjon som kan tildele studiepoeng.

Selv om det ikke legges opp til at kursene gjennomføres ved en høyskole, vil alternativet innebære at det hentes inn relevant undervisningspersonell innenfor de ulike områdene, fra for eksempel universiteter eller høyskoler. Dette for å sikre høy faglig kvalitet på innholdet, men også for å sikre at tilbudet oppleves som attraktivt og relevant for deltakere.

Alternativet innebærer videre at et modulbasert tilbud tilbys som et digitalt opplegg. Dette for at modulene skal bli tilgjengeliggjort for programrådgivere over hele landet når de står i arbeid. Det utelukker imidlertid ikke at enkelte kurs gjennomføres med bruk av fysiske samlinger, dersom dette er avgjørende for å oppnå gode diskusjoner og erfaringsutveksling. Med

<sup>6</sup> Man kunne også sett for seg et avgrenset sett med obligatoriske kurs. Basert på den gitte bredden i både arbeidserfaring og utdanning, vil dette føre til at personer må ta kurs på områder de allerede kan. Det fremstår derfor som mer nærliggende at dette er individuelt tilpasset, spesielt i dette alternativet som skal være modulbasert. Med

tanke på dagens digitale videomuligheter er dette ikke en nødvendig komponent av alternativet.

En innovativ og moderne modell for modulbasert digitale kurs er såkalte MOOCs (massive open online courses). Dette er kurs på nettet som legger til rette for ubegrenset deltakelse og åpen tilgang via nettet. Slike kurs inneholder tradisjonelt kursmateriale, for eksempel videoer av forelesninger og skriftlig materiale, samt interaktive kurs med brukerfora eller sosiale mediediskusjoner for å fasilitere interaksjon mellom studenter, professorer og undervisningsassistenter. Kursene er ofte utviklet sammen med eller av universiteter og høyskoler, har løpende og avsluttende eksamener eller oppgaver, og gir til slutt et bevis på fullført deltakelse. Slike bevis er det også vanlig å laste opp på for eksempel LinkedIn. Sertifiseringen gjennom slike kurs kan et stykke på vei sammenlignes med for eksempel Prince 2 kurs eller sertifiseringer til roller som personlig trener mm.<sup>7</sup>

Kompetanseområder som er spesielt egnet for modulbasert tilbud er blant annet:

- Lovforståelse/-tolkning
- Kulturforståelse
- Veilederkompetanse (særlig karriereveiledning)
- Migrasjonshelse og traumer

Siden en rekke av disse kompetanseområdene er nyttige for andre yrkesgrupper, samt at digitale kurs som MOOCs gir mulighet for bred tilgang, innebærer alternativet at kursene utvikles med tanke på å også være til nytte for eksempelvis ansatte i NAV eller voksenopplæringen mm.

### 5.1.4 Tiltak 3: Revitalisering av tidligere utdanningstilbud

Det tredje alternativet innebærer å starte opp det tidligere tilbudet om etterutdanning ved HiBu.

I perioden 2009 til 2012 ble det, som et pilotprosjekt, tilbudt et utdanningsprogram for programrådgivere og andre tilknyttet introduksjonsprogrammet ved Høyskolen i Buskerud, utviklet av Høyskolen i Østfold. Studiet besto av undervisning på nett, i tillegg til fire fysiske samlinger, og ga 30 studiepoeng over ett år. Om lag 110 studenter gjennomførte utdanningsprogrammet i løpet av pilotperioden. Læringsmålene for utdanningsprogrammet omfattet blant annet veiledermetodikk, lovforståelse, innføring i individuell plan og utvikling av heldags- og helsårsprogram,

tanke på eventuell finansiering gjennom for eksempel stipend, vil obligatoriske kurs uten individuell tilpasning også være kostnadsdrivende. Vi har derfor valgt å ikke legge dette til grunn i dette alternativet.

<sup>7</sup> Et eksempel på fasilitering av slike tjenester er [www.courseera.com](http://www.courseera.com)



flerkulturell kompetanse, konflikthåndtering og mestringsstrategier, samt helseperspektiv.

Studieprogrammet ble ikke videreført ved utgangen av pilotperioden. Årsaken til dette er sammensatt, men skyltes delvis mangel på økonomisk støtte fra arbeidsgiver, som bidro til at studenter valgte å droppe ut eller trekke søknaden. De økonomiske utgiftene til gjennomføring av studiet var blant annet studieavgift, reise og opphold, pensum og tapt arbeidsinntekt. Videre var det ca. en halvering av søkertall fra 2009 til 2011. Utover det overnevnte bidro også manglende finansiering fra IMDi til at studiet ble avsluttet.

*«Hvis kommunen synes at det er viktig at man skal ha den kompetansen bør de kanskje være villig til å betale for dette selv.»*

#### Programrådgiver i intervju

Det virker urealistisk å forvente at alle programrådgivere som har behov for kompetanseheving selv skal betale for et slikt tilbud. Det er ikke alle som har økonomisk rom for dette, og å belage seg på en slik finansiering vil derfor ikke nødvendigvis sikre at det er de som har størst behov som gjennomfører. Dersom programrådgiveren selv må betale vil dette også kunne sende et signal om at kommunen ikke opplever tilbudet, og kompetansen som dekkes gjennom det, som viktig eller relevant for jobben som programrådgiver. Ved en revitalisering av et slikt utdannings-tilbud bør en alternativ finansieringsmodell derfor vurderes, for eksempel om dette kan kombineres med en stipendordning som kan bidra til å dekke deltakernes egenandel. Det bør også vurderes om markedsføring av tilbudet i større grad også bør rettes mot kommunen.

Om det likevel forventes at programrådgivere selv skal finansiere gjennomføring av utdanningen bør det vurderes om gjennomføring skal ha betydning for karriere og lønnsnivå. Dette vil imidlertid kunne bli en utfordring for kommunebudsjett.

#### 5.1.5 Tiltak 4: Integrasjon i profesjonsutdanningene

Mange programrådgivere har sosionomutdanning, eller andre lignende utdanninger. Det tredje alternativet innebærer derfor at kompetanseområder som anses som viktige for programrådgiverrollen vektlegges sterkere i de viktigste utdanningsløp som programrådgivere rekrutteres fra, for eksempel i form av tilgjengelige valgfag. Til tross for at

<sup>8</sup> I bachelorstudier i sosialt arbeid er moduler som vektlegger minoritetsperspektivet inkludert som en del av studiet ved flere institusjoner. Eksempel på en modul som inngår i bachelorstudiet i sosialt arbeid ved Universitetet i

problemstillinger tilknyttet minoritetsperspektivet allerede til en viss grad er representert i utdanning innenfor blant annet sosialt arbeid<sup>8</sup>, innebærer dette tiltaket å spisse disse områdene gjennom å utvikle integreringsfeltet som et eget fagfelt-/spesialiseringsområde.

Et mindre omfattende alternativ til en slik tilnærming vil være at IMDi og andre relevante organer i større grad satser på å kommunisere ut til studenter hvilke fag og fagområder som er relevant dersom en ønsker å jobbe som programrådgiver. På denne måten kan det i større grad sikres at studenter som gjennomfører visse utdanningsløp prioriterer å velge fag som er relevante for programrådgiverrollen.

## 5.2 Analyse av foreslåtte tiltak

Vi vil vurdere alternativene etter analysedimensjoner presentert i Figur 5-1.

Figur 5-1: Analysedimensjoner



Illustrasjon: Oslo Economics, NIBR og Agenda Kaupang

I det følgende beskrives hver enkelt analysedimensjon nærmere. Dimensjonene tar utgangspunkt i OECDs evalueringsmodell for tiltak.

### 5.2.1 Relevans

Å vurdere tiltakets relevans innebærer å vurdere i hvilken grad tiltaket dekker de identifiserte kompetansebehovene for en programrådgiver.

Vår datainnsamling har vist at kompetansebehovet for programrådgivere avhenger av utdanning og erfaring. Det er også et klart inntrykk at mange programrådgivere opplever et økende behov for tverrfaglig kompetanse i sitt arbeid. Betydningen av å

Agder er «Mangfold og minoritetsperspektiver i sosialt arbeid». I tillegg tematiseres marginalisering og inkludering i en egen modul ved samme studie.

se helhetlig på flyktingenes situasjon er viktig for å lykkes i de oppgavene som programrådgiverne har ansvar for. Kunnskap om flyktingenes situasjon og behov, og kjennskap til de tilbud andre aktører kan gi er viktig.

Et annet moment er at sammensetningen av flyktingestrømmen som kommer til Norge har endret seg, og vil kunne komme til å endre seg i framtiden. Dette tilsier at en deltakere i programmene med stadig endrede behov og utfordringer, noe som også krever endringer i innholdet i programmene.

I valg av alternative tiltak er det viktig at tiltaket evner å dekke de overnevnte behov for å være relevant.

### 5.2.2 Tilfang og bærekraft

Tiltak bør være utformet på en slik måte at det fremstår som attraktivt for ønskede målgrupper, i tillegg til at det må oppleves som tilgjengelig for de som ønsker å benytte seg av det. De to overnevnte dimensjonen vil være avgjørende for at et tilstrekkelig antall personer vil velge å benytte seg av tiltaket over tid. Dette kan igjen ha påvirkning på rekrutteringen til programrådgiveryrket og hvor bærekraftig tiltaket er.

Siden antallet programrådgivere er begrenset kan det, for å sikre tilstrekkelig tilfang over tid, være en fordel om tiltakene er utformet slik at de også er relevante for andre som jobber med flerkulturell veiledning, for eksempel NAV-ansatte.

### 5.2.3 Om kvalitet

Tiltakets kvalitet knytter seg til i hvilken grad tiltaket er egnet til å bidra til å styrke kompetansen blant programrådgivere. Dette vil avhenge av hvorvidt forskning på området finner effekt av tiltaket på kvaliteten til tjenesten, samt om effektstørrelsen er tilstrekkelig til den berettiger gjennomføring av tiltaket. En annen dimensjon knyttet til kvalitet er om tiltaket kan bidra til likere kompetanse på tvers av kommunene.

I den grad en antar at det er en sammenheng mellom kompetansen til utførerne av en oppgave og kvaliteten på oppgaveutførelsen kan vi forvente at gode kompetansetiltak vil påvirke kvaliteten i introduksjonsprogrammet. Et tilbud av høy kvalitet er med andre ord viktig for å sikre god kvalifisering og integrering av flyktinger. Samtidig er det viktig å påpeke at denne årsakskjeden er kompleks, og at det er en rekke andre faktorer som spiller inn på kvaliteten i introduksjonsprogrammet, som organisering, ressurstilgang, antall flyktinger mv.

### 5.2.4 Om fleksibilitet

I og med at rollen som programrådgiver varierer avhengig av en rekke dimensjoner, som organisering, kommunestørrelse, antall flyktinger, landbakgrunn, psykiske og fysiske helseutfordringer mv., er det viktig at tiltak(ene) som innføres er fleksible.

Et tiltaks fleksibilitet vil for eksempel være påvirket av hvilke krav som stilles til deltakelse, at det er mulig å tilpasse et innhold som passer den enkelte, kostnader ved deltakelse, i hvilken grad tilbudet tilbys digitalt eller ikke og i hvilken grad tilbudet lar seg kombinere med arbeid.

### 5.2.5 Om økonomiske konsekvenser

De foreslåtte tiltakene vil gi økonomiske og administrative konsekvenser i større eller mindre grad. To spørsmål er særlig sentrale i vurderingen av disse virkningene; omfanget av kostnader, og fordelingen av kostnader mellom stat (IMDi), kommune, tilbyder av kompetansehevede tiltak og programrådgiver. Vi vil for hvert av tiltakene vurdere omfanget av kostnader totalt sett, for deretter drøfte fordelingen av disse kostnadene, samt administrative konsekvenser i kapittel 5.3. I vurderingen av kostnadsomfang vurderer vi følgende kostnadsposter:

- Kostnad knyttet til å opprette og drifte studie-/kurstilbud og/eller administrasjon ved implementering og kontroll ved krav
- Tappt arbeidstid knyttet til deltakelse på studie-/kurstilbud
- Påvirkning på tidsbruk knyttet til rekruttering
- Påvirkning på programrådgivernes lønn

Til vurdering av disse postene benytter vi enhetsprisene vist i Tabell 5-2 nedenfor.

Tabell 5-2: Enhetspriser

Kostnadspost	Enhetspris (2021-kroner)
Kostnad per studiepoeng per år	800
Timelønn programrådgiver	265
Årslønn programrådgiver	520 000

Kilde: (Reiling, et al., 2014; Utdanning.no, 2020; SSB, 2020)

Som mål på kostnad per studiepoeng benytter vi Reiling, et al. (2014) sin kostnadskartlegging av universiteter og høyskoler som beregner den gjennomsnittlige kostnaden av å tilby ett studiepoeng. Denne størrelsen kan ha endret seg siden 2014, blant

annet knyttet til endringer i finansieringsmodell<sup>9</sup>. Imidlertid finnes det ikke oppdaterte tall på dette området, og vi benytter derfor anslaget prisjustert til 2021-kroner som beste estimat.

Kartleggingen finner at den gjennomsnittlige kostnaden ved å levere ett studiepoeng ved en høyskole er 1 900 kroner. Av disse utgjør ca. 35 prosent undervisningskostnader, tilsvarende 665 kroner. Justert til 2021-kroner tilsvarer dette 800 kroner som presentert over. Her holdes dermed forskningskostnader og kostnader til støtte- og stabsfunksjoner utenfor. Arealkostnader holdes også utenfor, herunder eie- og leiekostnader, FDV-kostnader og avskrivninger. Det er en naturlig antagelse at universitetet eller høyskolen som skal tilby studiet allerede har den nødvendige infrastrukturen på plass. Det sentrale er dermed hva det vil koste å tilby et ekstra studiepoeng sammenlignet dagens situasjon. Kostnadmålet til Reiling et al. (2014) representerer derfor et godt kostnadsoverslag til dette formålet. Målet passer også godt med erfaringer fra det tidligere tilbudte utdanningstilbudet for blant annet programrådgivere ved Høgskolen i Buskerud. Tilbudet ga 30 studiepoeng og kostet om lag 800 000 kroner å tilby til 40 studenter. Per student per studiepoeng, utgjør dette dermed 667 kroner som justert til 2021-kroner tilsvarer om lag 800 kroner.

For å vurdere kostnaden av programrådgivernes tapte arbeidstid knyttet til deltakelse på kompetansehevende tiltak benytter vi programrådgivernes timelønn. Som anslag på dette bruker vi gjennomsnittlig lønn til en miljøarbeider i sosiale fagfelt (Utdanning.no, 2020; SSB, 2020).

### 5.2.6 Tiltak 0: Dagens situasjon

#### Relevans

Som tidligere nevnt er det flere som viser til at noen av kursene IMDi allerede tilbyr fungerer godt. Noen opplever allikevel kursene som mindre relevante, da de i mindre grad oppfattes å gi konkrete og praktiske råd om hvordan en programrådgiver kan løse sine arbeidsoppgaver. En annen ulempe det vises til blant våre informanter er at tilbudet fra IMDi kan bli tilfeldig.

Når det gjelder kurs levert av andre aktører er det i stor grad avhengig av at det er tilstrekkelig etterspørsel etter kurs, eller at andre offentlige instanser velger å prioritere produksjon av slike. Vi ser for eksempel at flere programrådgivere nevner kurs i migrasjonshelse som et tilbud de benytter seg av.

<sup>9</sup> Fra 2017 ble det innført nye indikator blant annet for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet og en ny indikator for antall uteksaminerte studenter (Vidnes, 2016). Dette kan ha endret institusjonenes prioritering av enkelte

Samtidig er dette kurs som i hovedsak er utviklet for helsepersonell.

#### Tilfang og bærekraft

Det virker å være relativt god oppslutning rundt kursene IMDi holder, og de fleste programrådgiverne vi har snakket med oppgir at de tidligere har deltatt på ett eller flere kurs i regi av IMDi. Tilfanget til dagens tilbud synes derfor å være godt.

#### Påvirkning på kvaliteten i tilbudet

En videreføring av dagens tilbud vil trolig ikke ha noen videre påvirkning på kvaliteten på kompetansehevingsstilbudet til programrådgivere. Økt fokus på kompetanseområdene som har blitt identifisert i denne rapporten, samt en plan for jevnlig kurs innenfor disse områdene, kan imidlertid til en viss grad føre til økt kvalitet. Dette avhenger imidlertid av at IMDi tilbyr kurs av tilstrekkelig kvalitet som oppfattes relevante for kommunene.

#### Fleksibilitet

En fordel med de eksisterende kursene er at inngangsporten i utgangspunktet er lav. Hvis en kommune har programrådgivere med begrenset utdanning, arbeidserfaring eller kompetanse om et spesifikt område kan en få tilgang til kompetanseheving uten at det stilles for strenge krav til verken erfaring, bakgrunn og utdanningsnivå.

Det er imidlertid enkelte programrådgivere som oppgir at det er utfordrende å sette av tid til å få med seg kursene, og at det hadde vært ønskelig om kommunen i større grad hadde tilrettelagt for deltakelse på kurs.

En kommune oppgir at det har blitt enklere for programrådgivere å delta, ettersom en større andel av kursene de siste årene har blitt digitale og man dermed har unngått lang reisevei. Tidligere har det vært slik at programrådgiverne har vært forhindret fra å delta fordi deltakelse fordret at man måtte reise og bo på hotell. Dette har gjort at programrådgivere fra ulike kommuner har hatt ulike forutsetninger for å delta, blant annet avhengig av geografi og økonomi.

#### Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom det ikke innføres kompetansehevende tiltak, medfører dette i liten grad økonomiske konsekvenser. Dagens kurstilbud gjennom blant annet IMDi er i utgangspunktet åpne for alle, men belaster kommunen eventuelle reisekostnader og tapt arbeidstid

studieprogram. Den gjennomsnittlige kostnaden av å tilby et studiepoeng forventes imidlertid å være påvirket i mindre grad.

## 5.2.7 Tiltak 1: Krav om fullført bachelorgrad

### Relevans

Alternativ a – krav om fullført bachelor innenfor et spesifikt fagfelt – vil ha varierende grad av relevans avhengig av hvor spesifikt kravet er. Hvis kravet for eksempel er sosialfaglig utdanning vil tiltaket ha mer begrenset relevans fordi storparten av programgivere i dag har en slik utdanningsbakgrunn, jf. informasjon fra respondentkommunene våre. Hvis det stilles mer spesifikke krav til type utdanning og fagsammen-setning, som for eksempel krav om spesialisering i integrasjonsfag, vil tiltaket kunne ha større relevans.

Våre respondentkommuner trekker imidlertid ofte frem et ønske om det motsatte, nemlig en organisasjon med en bredere faglig bakgrunn enn det sosialfaglige. Det argumenteres for at programrådgiverens koordinerende rolle innebærer å jobbe tverrfaglig og ha bred overordnet kunnskap om en rekke temaer, samt at personer med sosialfaglig bakgrunn har noe svakere kompetanse på områder lovforståelse og systemforståelse. Hvis man legger våre respondenter sine vurderinger til grunn, vil konkrete krav om for eksempel sosialfaglig utdanning med en viss spesialisering i mindre grad få hevet kompetansen innenfor de områdene hvor en stor andel av respondentene ser behov for kompetanseheving.

Informanter trekker i samme kontekst frem at det er ønskelig med bredde i programrådgivernes fagbakgrunn og arbeidserfaring på organisasjonsnivå. De mener det er en risiko for at et kompetansekrav rettet mot et spesifikt fagfelt vil gå på bekostning av organisasjonens behov for faglig bredde. Basert på respondentens svar, som er det datagrunnlaget vi må ta utgangspunkt i, fremstår det dermed usikkert hvor hensiktsmessig det er å begrense typer fagbakgrunner ved et krav til fullført bachelor, slik det er skissert i alternativ a. Det betyr ikke at vår vurdering er at utdannelse innen spesifikke fagfelt ikke har verdi. Det kan hende at flerparten av programrådgivere bør ha sosialfaglig utdanning med spesialisering innen integrasjonsfag. Det fremstår imidlertid som usikkert om et slikt tiltak vil være relevant for å heve kompetansen innenfor de områdene hvor kommunene opplever at det er behov for økt kompetanse. Det er derfor en risiko for at å stille kompetansekrav fra sentralt hold vil kunne ha utilsiktede og uønskede virkninger.

Alternativ b – krav om fullført bachelor uavhengig av fagfelt – kan ha noe høyere grad av relevans. Flere informanter omtaler akademisk utdanning (uavhengig av fagfelt) som en god markør for systemforståelse og til en viss grad også lovforståelse.

Mange flyktningeenheter stiller imidlertid allerede i dag krav om fullført bachelorgrad, uavhengig av fagfelt, i sammenheng med ansettelser. Et slikt krav

synes derfor allerede å være praktisert i de fleste kommuner vi har snakket med, og vil i disse kommunene kun fungere som en formalisering av eksisterende praksis. Konsekvensen av å stille et krav knyttet til formell utdanning kan også begrense mulighetsrommet for ansettelser. Alternativet fremstår derfor som en mindre treffsikker måte for å sikre den kompetansehevingen som kommunene ønsker. Svært få av våre informanter uttrykker at de opplever et krav om fullført bachelor som det mest effektive for å øke kompetansen til programrådgivere i introduksjonsprogrammet, og av de som ønsker et slikt krav er det ingen av våre respondenter som ønsker at kravet skal gjelde et bestemt fagfelt. Langt flere respondenter har uttrykt skepsis mot innføring av kompetansekrav. Dette begrunnes med en bekymring for at et slikt krav vil kunne gå på bekostning av viktige personlige egenskaper knyttet til programrådgiverrollen, i tillegg til at det vil kunne redusere fleksibiliteten til å knytte til seg personer som kanskje ikke har tilstrekkelig utdanning, men med særlig relevant arbeidserfaring eller en annen type bakgrunn som anses å dekke organisasjonens behov. Enheter med programrådgivere kan for eksempel ha behov for både medarbeidere med arbeidserfaring fra privat næringsliv for å styrke det arbeidsrettede arbeidet, samt erfaring fra Nav, for å styrke lovforståelsen i enheten.

Videre svekkes relevansen av et kompetansekrav ved at flyktningetjenesten og rollen til en programrådgiver er svært ulik på tvers av kommuner. Dette henger sammen med kommunenes frihet knyttet til organiseringen av tjenesten og gjør at kompetansekravets relevans kan bli ulik på tvers av kommunene. I en større kommune, hvor programrådgiverens oppgaver begrenser seg til koordinering inn mot introduksjonsprogrammet og hvor tilfanget av kvalifiserte programrådgivere er stort, kan et kompetansekrav være mer treffsikkert sammenlignet med mindre kommuner hvor programrådgiveren har en bredere rolle og tilgangen på søkere med akademisk kompetanse er lavere. Et kompetansekrav som ikke tar hensyn til slike forhold, vil kunne treffe svært ulikt i de ulike kommunene.

En del av disse problemstillingene kan imøtekommes ved eventuelle fraviksbestemmelser fra et formelt krav. For eksempel et gitt antall år med relevant arbeidserfaring kan være en løsning. Dette kompliserer imidlertid også tiltaket ytterligere. Man må da ta stilling til hvor mange års arbeidserfaring som er tilstrekkelig, samt hva relevant arbeidserfaring er. Dette åpner også opp for at det vil være praktisk utfordrende å verifisere etterlevelsen av slike krav.

### Tilfang og bærekraft

Krav om fullført bachelorutdanning er først og fremst knyttet til rekruttering. De relevante utdanningene som tilbys på dette området kvalifiserer for stillinger og roller langt utover programrådgiverrollen. Slike tilbud leveres av mange utdanningsinstitusjoner, og vil med stor sikkerhet tilbys i overskuelig framtid.

### Påvirkning på kvaliteten i tilbudet

Krav om bachelor praktiseres i stor grad allerede, og det er stadig vanligere med høyere utdanning i Norge. På sikt kan man forvente at det formelle akademiske nivået blant programrådgivere også vil øke, men det kan ta tid før en reell kompetansehevingeffekt oppnås på grunn av lav turn-over. Nedbygging av tjenestene vil også vil redusere rekruttering, selv om dette kan endre seg raskt. For å sikre en rask økning i personer med formell utdanning kan man vurdere å innføre et krav med tilbakevirkende kraft. Dette er imidlertid både inngripende og utfordrende å gjennomføre.

Kompetansekrav virker naturlig å tenke at har effektiv på tjenestekvalitet, og vi har derfor sett til forskningslitteratur. Det finnes imidlertid begrenset med empiriske studier av effekten av krav på kvalitet. I noen av studiene vi har identifisert finner man at lovpålagte kvalifikasjonskrav ikke fører til økt kvalitet. For en oppsummering av litteraturen se for eksempel Kleiner (2006) og European Commission (2018). Forskingen gjelder flere ulike næringer og flere land. Da disse studiene ikke er rettet mot offentlige tjenester som programrådgivere, må en være varsom med å overføre funnene direkte til denne konteksten. Samtidig betyr ikke det at resultatene ikke bør tas hensyn til. På den andre siden kan det også hende at inngangsbarrierer til privat- og offentlig tjenesteproduksjon har noen av de samme effektene. En annen potensiell svakhet ved de overnevnte studiene at de er utført i andre land. Resultater fra studier fra EØS-land, som Tyskland, kan likevel til en viss grad være overførbare til norske forhold.

Et annet relevant sammenligningsgrunnlag på dette området er effekten av lærerens kompetanse på elevenes læringsutbytte.<sup>10</sup> Her er det blant annet gjennomført en studie av Senter for økonomisk forskning, som analyserer sammenhengen mellom lærernes formalkompetanse og elevresultater på

nasjonale prøver og avgangsprøver i ulike fag. Resultatene av denne studien viser at økt formalkompetanse øker elevenes prestasjoner innenfor matematikk og lesing. Effekten er imidlertid relativ liten. Studien viser at en økning på 10 prosentpoeng i andelen lektorer på skolen fører til en økning i karakterpoeng på 0,08 i matematikk. De finner videre en positiv sammenheng mellom hvorvidt læreren har universitetsutdanning og elevens prestasjoner på disse områdene, men det ser ikke ut til å spille noen rolle hvilke fag læreren har studert ved universitetet (Falch & Naper, 2008). På den annen side finner en annen norsk studie av Hardoy et al. (2015) ingen effekt av verken lengden på lærerens utdanning eller yrkeserfaring på elevenes karakterer i den norske videregående skole. Heller ikke lærerens egne karakterer fra høyere utdanning ser ut til å ha en påvirkning.<sup>11</sup>

Det at man ikke finner en effekt betyr ikke nødvendigvis at en effekt ikke eksisterer. Imidlertid er det samlet sett få studier som belyser effekten av kvalifikasjonskrav på kvalitet og resultater, og forskningen som finnes viser sprikende resultater. En endelig konklusjon vil måtte avgjøres basert på akkumulering av flere studier over tid. Med dette som utgangspunkt legger vi til grunn at den potensielle effekten av å stille kompetansekrav til programrådgivere på kvaliteten til tilbudet er usikker på nåværende tidspunkt.

### Fleksibilitet

Kompetansekrav kan føre til økt status for programrådgiveryrket, noe som igjen kan lede til økt antall kvalifiserte søkere og en mer spisset søkebase. Samtidig kan det å stille for strenge kompetansekrav føre til en mindre fleksibel ansettelsesprosess og øke risikoen for å gå glipp av gode søkere som ikke tilfredsstillt kravene. Dette vil gjelde uavhengig av om det stilles krav til bachelor innenfor bestemt fagfelt eller ikke, og en stor andel av våre informanter trekker frem dette som en særlig ulempe ved å stille kompetansekrav.

Videre kan kompetansekrav skape utfordringer for rekruttering, ved at færre søkere anser seg selv som relevante for stillingen og dermed lar være å søke. Samtidig er det generelle inntrykket fra intervjuer at de fleste opplever å ha mange søkere per i dag.

<sup>10</sup> Funn av forskning på læreres kompetanse synes imidlertid ikke å være direkte overførbare til programrådgivere på samme måte som andres studier. Det må også utvises varsomhet. Dette skyldes at det er en forskjell på undervisning av faglig innhold og ha en koordinerende rolle med fokus på tverrfaglighet slik programrådgivere har. Læreryrket er imidlertid en bedre sammenligning enn mange andre yrker siden det virker mer nærliggende.

<sup>11</sup> En forklaring på at noen studier finner negative effekter av pålagte kvalifikasjonskrav er at inngangsbarrierene

(kravene) ikke er tilstrekkelig treffsikre. I så tilfelle kan man oppleve en høy grad av type-1 og type-2 feil. Det betyr at man på samme tid opplever at personer som egentlig er kompetente utestenges fra et visst arbeid eller ikke søker. Samtidig opplever man at kravene da bidrar til økt yrkesdeltakelse fra personer som mangler annen essensiell kompetanse. Kompetanse i arbeidslivet ikke alltid godt korrelert med for eksempel høgskolegrader og heller ikke tidlige arbeidserfaring.

Unntaket er små kommuner hvor tilgangen på søkere med akademisk kompetanse er noe lavere.

I denne sammenheng finner en studie av bemanningsnormer og kompetansekrav knyttet til styringsforholdet mellom stat og kommune (Harvold, 2015) at rådmenn og økonomisjefer i kommunene gjennomgående mener at bemanningsnormer og kompetansekrav generelt vil ha negativt effekt på forhold som kommuneøkonomi, ressursbruk-/tjenestekvalitet, omstilling/innovasjon og forholdet til andre tjenesteområder. Herunder pekes det på at bemanningsnormer og kompetansekrav for lærere vil føre til økte utfordringer tilknyttet omstilling og effektivisering av skolesektoren.

### Økonomiske og administrative konsekvenser

Et krav om fullført bachelorgrad vil ikke gi direkte kostnader hverken for utdanningsinstitusjonene eller kommunene. Det kan imidlertid føre til økte kostnader tilknyttet rekruttering i kommunene dersom søkermassen mangler den nødvendige kompetansen. Det vil også kunne føre til forlenget rekrutteringsperiode og ikke-besatte programrådgiverstillinger, som gir økt arbeidsmengde og -belastning for allerede ansatte programrådgivere. Informasjon fra intervjuer tilsier imidlertid at de fleste kommuner i praksis stiller krav om minimum bachelorgrad allerede i dag, uten at dette påvirker rekrutteringen negativt.

Unntaket er mindre kommuner hvor rekrutterings-situasjonen er noe mer utfordrende og krav om bachelorgrad derfor trolig vil påføre kommunen en kostnad. Størrelsen på en slik kostnad vil være svært usikker og avhenge av en rekke forhold som lederens mer-tidsbruk knyttet til rekruttering, hvor lang tid det tar før stillingen blir besatt og den økte arbeidsmengden som påføres øvrige ansatte som følge av dette. Med bakgrunn i denne usikkerheten velger vi å ikke prissette denne kostnaden. Imidlertid, dersom kompetansekravet innføres slik at det er rom for noen grad av skjønsmessige vurderinger og fleksibilitet knyttet til kravet, kan denne kostnaden reduseres.

Krav til fullført bachelorgrad kan medføre behov for lønnskompensasjon for økt kompetanse. Forutsatt lønnsøkning på 3 prosent, som presentert over, vil dette medføre kostnader for kommunen på ca. 16 000 per programrådgiver per år.

## 5.2.8 Tiltak 2: Spisset modulbasert tilbud

### Relevans

Et spisset modulbasert tilbud vil kunne svare ut programrådgiveres kompetansebehov i stor bredde. Et slikt tilbud er ikke profesjons- eller utdannings-spesifikt og vil dermed være tilgjengelig for programrådgivere med forskjellig bakgrunn. Et modulbasert tilbud vil også gi mulighet for fleksibel gjennomføring. Dette gir programrådgiverne mulighet

til å avpasse progresjon i utdanningen med andre hensyn, for eksempel familieforpliktelser og arbeidsbelastning. Det vil også være mulig å endre innhold i modulene i lys av nye behov som måtte vise seg. Dette tilsier at et slikt tilbud ville score høyt på relevans.

### Tilfang og bærekraft

Et spisset modulbasert tilbud vil i prinsippet kunne ha en oppbygging som gir god tilgjengelighet. Gjennom oppdeling i moduler vil programrådgivere kunne gjennomføre utdanningen over tid og i en rekkefølge som passer dem ut fra deres behov. Moduler kan også tilgjengeliggjøre deler av tilbudet for andre som ikke arbeider direkte med program, men som kan ha integrering og kontakt med innvandrere og flyktninger i sitt arbeid og som ønsker å styrke sin kompetanse på dette området. Gitt at etterspørsel etter et slikt tilbud kan bres utover programrådgiverrollen vil grunnlaget for å opprettholde et tilbud kunne være bedre. Dette kan bidra til å styrke tiltakets bærekraft, selv om det også er en risiko knyttet til i hvilken grad slike moduler er etterspurt av andre yrkesgrupper.

### Påvirkning på kvaliteten i tilbudet

Et spisset modulbasert tilbud vil være tilgjengelig for store grupper og vil kunne gi et tilbud som mange kan benytte seg av. I intervjuene var det flere som påpekte at kombinasjonen læring og praksis (gjennom arbeid) nok vil fungere bedre enn tradisjonell fulltids utdanning. Gitt at et slikt tilbud oppfattes som attraktivt og oppfattes relevant for flyktningeenheter med noe forskjellig rolleinnhold i programrådgiverrollen, vil det på sikt kunne bidra til et likere kompetansebase og dermed også til likere praksis i kommunene.

### Fleksibilitet

Et spisset modulbasert tilbud vil i stor grad være fleksibelt, da det anbefales å legge dette opp som et tilbud bestående av flere moduler/kurs, der hver enkelt programrådgiver i samråd med deres ledere kan velge å gjennomføre moduler/kurs som er egnet å komplettere programrådgiverens eksisterende kompetanse. Videre vil et modulbasert opplegg også gjøre det enklere for en kommune å tilpasse og styrke kompetansen i organisasjonen som helhet, noe som vil kunne bidra til å sikre at ønsket kompetanse opprettholdes i organisasjonen over tid. Videre vil et modulbasert tilbud også skape fleksible ansettelsesprosesser, ved at relevante og foretrukne kandidater som ikke nødvendigvis dekker alle kompetansebehov kan ansettes med forbehold om å gjennomføre nødvendige kurs etter ansettelse.

Dette understrekes i intervjuer hvor flere ledere kan tenke seg et slikt tilbud. Disse oppgir at et tilbud bestående av moduler vil gjøre det enklere å ansette personer som en oppfatter kan bli svært kompetente

programrådgivere, men som av ulike årsaker mangler kompetanse som anses som nødvendig for jobben.

Et modulbasert kurstilbud vil også være mer fleksibelt for IMDi og/eller andre ansvarlige for kursene, for eksempel utdanningsinstitusjoner, ved at en relativt enkelt vil kunne utvikle kurs med dårlig tilfang av studenter, samt øke kapasiteten på populære/-moduler kurs. Det vil også være enklere å starte nye moduler for å dekke nyoppståtte behov. Dette gjør at et modulbasert tilbud vil være mer fleksibelt å drifte enn et nytt fullverdig utdanningsløp, da et nytt utdanningstilbud i større grad fordrer at det må være interesse for alle moduler i utdanningen.

### Økonomiske og administrative konsekvenser

Et spisset modulbasert tilbud vil kreve at det opprettes et kurs/studietilbud innenfor de oppgitte fagområdene, som kan være ressurskrevende. Her er det sannsynligvis viktig å utnytte mulighetene for at materialet fra det tidligere tilbudte studieprogrammet gjenbrukes. Om dette lar seg gjøre, med noen oppdateringer og spissing av innhold, antas det at kostnadene knyttet til å utvikle tilbudet er mer begrenset. Imidlertid vil det påløpe kostnader til drift.

Alternativet har en viss fleksibilitet i omfanget av innholdet i en modul. En modul kan for eksempel tilsvare 10 studiepoeng i omfang, eller være av et noe mindre omfang som utdanningstilbud som i dag gis som MOOCs. Gitt anslaget til Reiling et al. (2014) vil det koste om lag 8 000 kroner per år per student for 10 studiepoeng tilbudt gjennom tradisjonelt studieprogram. I tillegg kommer pensumkostnader som kan anslås til ca. 1 000 kroner per student. Mindre omfattende moduler vil kunne være billigere.

Videre, forventes det at en student jobber ca. 25-30 timer per studiepoeng (Trædal, 2020). Å delta på et kurs som tilsvarer 10 studiepoeng i omfang vil dermed føre til tapt arbeidstid på ca. 300 timer. I tillegg kommer eventuell reisevei. Tar man utgangspunkt i arbeidstid vil man gitt en timelønn på 265 kroner få en kostnad tilknyttet tapt arbeidstid på ca. 80 000 kroner. Det vil dermed ha en samfunnskostnad på om lag 80 000 kroner i tapt arbeidstid per programrådgiver som gjennomfører en modul, tilsvarende 10 studiepoeng. Hvor mye av denne kostnaden som blir en utgiftspost på budsjettene til kommunen, er likevel uklart. Det skyldes at kursene sannsynligvis delvis vil bli tatt på fritiden til de ansatte, og denne kostnaden dukker ikke opp på et budsjett.

I likhet med kompetansekrav kan det medføre et press på å øke lønnen til programrådgiverne som kompensasjon for kompetanseøkning. En kan for eksempel se for seg at dersom en programrådgiver dekker alle kompetanseområdene som inngår i det modulbaserte tilbudet, enten gjennom utdanning eller

deltakelse på tilbudet, kvalifiserer programrådgiveren til lønnsøkning. Med utgangspunkt i at en lektor med opprykk har krav på ca. 3 prosent høyere lønn enn en lektor uten opprykk (avhengig av bostedskommune og ansiennitet) (Leborg, 2020), kan vi anta en lignende lønnskompensasjon for programrådgivere. Lønnskompensasjon på 3 prosent av opprinnelig lønn vil gi økte kostnader for kommunene per programrådgiver på ca. 16 000 kroner per år.

**Tabell 5-3: Kostnadsanslag tiltak 1, per modul á 10 studiepoeng, per programrådgiver**

Kostnadsområde	Kostnadsanslag (kroner)
Kostnader knyttet til studietilbud	8 000
Pensumkostnader	1 000
Tapt arbeidstid	80 000
Lønnskompensasjon (per år)	16 000
<b>Sum kostnad per programrådgiver</b>	<b>105 000</b>

**Merk: Dersom modulene tilbys som MOOCs vil kostnadsanslagene kunne reduseres. Størrelsen på denne reduksjonen er usikker, men vil blant avhenge av hvilket omfang kursene har, samt tilpasning til arbeidstider.**

Dersom man istedenfor å tilby modulene på tradisjonelt undervisningsformat etablerer MOOCs, vil de direkte kostnadene knyttet til dette i hovedsak være etableringskostnader. Dette skyldes at moduler på denne formen har stor rekkevidde og kan tilbys flere programrådgivere uten at dette øker kostnadene knyttet til studietilbudet i særlig grad. En mulig fordel med slike kurs er at de kan være av noe mindre omfang per kurs, men dekke en større bredde av temaer enn mer klassiske etterutdanningstilbud som utformes med tanke på typisk 10 studiepoeng.

Størrelsen på kostnaden knyttet til utvikling av en slik modul er svært usikker, men anslås å ligge på mellom 350 000 og 2 000 000 kroner (Nissenson & Shih, 2015). Dette knytter seg både til utvikling av materialet, men også innspilling av videoer og tilpasning av innhold til digitale medier. Dersom man benytter materiale fra tidligere tilbudt studieprogram, samt supplerer med emner som i dag tilbys ved

utdanningsinstitusjoner, vil utviklingskostnadene trolig ligge i nedre sjikt av dette intervallet.<sup>12</sup>

Videre påløper en kostnad knyttet til tilgang til plattformer som Open edX og Canvas for distribusjon og bruk av tilbudet. Tilgang, drift og vedlikehold kan anskaffes for 22 500 kroner per kurs. I tillegg kommer en etableringsavgift på 12 500 kroner per utdanningsinstitusjon (Unit, 2021).

Dersom vi legger til grunn en utviklingskostnad på 500 000 kroner, vil etableringskostnadene summere seg til 535 000 kroner. Gitt anslag på kostnad knyttet til tradisjonelt studietilbud på 8 000 kroner per student per modul, vil moduler tilbudt som MOOCs være lønnsomme dersom flere enn 67 studenter deltar på programmet. Med dette som utgangspunkt krever moduler tilbudt som MOOCs en høy etableringskostnad, men vil gi stordriftsfordeler dersom etterspørselen er tilstrekkelig høy. Dersom kursene gjøres relevante for flere offentlige ansatte enn bare programrådgivere kan dette lettere oppnås.

**Tabell 5-4: Etableringskostnader MOOC**

Kostnadsområde	Kostnadsanslag (kroner)
Utvikling	350 000-500 000
Tilgang til plattform, drift og vedlikehold	22 500
Etableringsavgift (per utdanningsinstitusjon)	12 500
<b>Sum kostnad</b>	<b>385 000-535 000</b>

**Merk:** Det heftes stor grad av usikkerhet til utviklingskostnadene.

I tillegg til etableringskostnader vil det også ved tilbud av moduler som MOOCs påløpe kostnader tilknyttet tapt arbeidstid. Trolig vil imidlertid disse kostnadene være noe lavere sammenlignet med et mer tradisjonelt studietilbud presentert i Tabell 5-3. Dette skyldes at MOOCs gir enda større fleksibilitet knyttet til når kurset gjennomføres, og kan dermed tilpasses programrådgivernes arbeidsdag i større grad. Nøyaktig mål på tapt arbeidstid er dermed svært usikkert i dette tilfellet.

### 5.2.9 Tiltak 3: Revitalisering av tidligere utdanning Relevans

En revitalisering av utdanningstilbudet som HiBu tilbød vil også kunne gi tilbud som svarer ut programrådgivernes kompetansebehov i stor bredde. Et slikt tilbud vil heller ikke nødvendigvis være profesjons- eller utdanningsspesifikt og vil dermed være

tilgjengelig for programrådgivere med forskjellig bakgrunn.

En fordel med et slikt tilbud er at det gir formell kompetanse på et bredt sett av områder som er relevante for programrådgivere. En poenggivende utdanning kan også være karrierefremmende for den enkelte programrådgiver.

Innholdet i tilbudet vil kunne justeres basert på endrede behov, på lik linje med et modulbasert tilbud som taler i retning av høy relevans. På den annen side gir et slikt tiltak lite rom for tilpasning til den kompetansen programrådgiveren allerede besitter. For eksempel, dersom en programrådgiver allerede har høy kompetanse innen veiledning, men har behov for økt kompetanse innen lovforståelse, vil et tilbud som innebærer begge disse områdene fremstå mindre relevant.

### Tilfang og bærekraftighet

Tilgjengeligheten til et revitalisert tilbud vil kunne begrenses som følge av tid og kostnad knyttet til gjennomføring. Tiltaket vil være vanskeligere å kombinere med arbeid og kostnaden kan bli større. Dette vil kunne begrense etterspørselen blant programrådgivere og vil også kunne øke terskelen for å rekruttere deltakere som ikke arbeider spesifikt som programrådgivere. Potensielt begrenset etterspørsel vil redusere tiltakets levedyktighet.

### Påvirkning på kvaliteten i tilbudet

Et revitalisert tilbud kan også gi klare kompetansegevinster, men som tidligere nevnt kan terskelen for å delta i et slikt tilbud være høyere på grunn av tid- og ressursbruk knyttet til å delta. Den mulige gevinsten som ligger i å kombinere læring og praksis vil heller ikke realiseres i samme grad. Potensielt færre deltakere vil gi lavere effekt når det gjelder etablering av felles praksis.

### Fleksibilitet

Sammenlignet med et modulbasert tilbud vil et tiltak som innebærer en revitalisering av det tidligere utdanningstilbudet være mindre fleksibelt. For det første vil det være vanskelig å utforme et etterutdanningstilbud som sikrer en fagsammensetning som er relevant for alle programrådgivere, i og med at programrådgivere har svært forskjellig utdanning og kompetanse. Det er dermed en risiko for at tilbudet vil oppleves som mindre treffende for mange. Videre vil et mer omfattende studium i mindre grad være egnet til å benyttes av ledere, for eksempel i forbindelse med ansettelse.

<sup>12</sup> Vi har etterspurt estimat på utviklingskostnader av NTNU som i dag tilbyr kurs som MOOCs. Vi har ikke fått svar på denne henvendelsen.



### Økonomiske og administrative konsekvenser

Det tidligere tilbudte utdanningstilbudet for blant annet programrådgivere ved Høyskolen i Buskerud kostet om lag 800 000 kroner å tilby og ga 30 studiepoeng. I 2010 ble de tilbudt 40 studieplasser til en studentavgift på 15 000 kroner per student. I tillegg bidro IMDi med 200 000 kroner.

Avhengig av søkermasse og antall studieplasser som tilbys, vil en kunne anta at en revitalisering av dette utdanningstilbudet vil ha tilsvarende kostnad i dag, justert til 2021-kroner. Dette innebærer at kostnadsanslaget for dette tiltaket er tilsvarende som kostnadsanslaget for deltakelse på tre moduler á 10 studiepoeng, presentert i tiltak 2. Dette er illustrert i Tabell 55-5 nedenfor.

**Tabell 55-5: Kostnadsanslag tiltak 2 (per programrådgiver som deltar på tilbudet)**

Kostnadsområde	Kostnadsanslag (kroner)
Kostnader knyttet til studietilbud	24 000
Pensumkostnader	3 000
Tapt arbeidstid	240 000
Lønnskompensasjon (per år)	16 000
<b>Sum kostnad per programrådgiver</b>	<b>283 000</b>

### 5.2.10 Tiltak 4: Integrasjon i profesjonsutdanningene

#### Relevans

Hvis en søker å integrere de kompetansebehov som programrådgivere måtte ha som en del av profesjonsutdanningene vil det kunne være vanskeligere å gi et tilbud som dekker den fulle bredden av kompetanse som det er behov for. En slik spesialisering vil måtte «konkurrere» med andre kompetanseområder som utdanningen inneholder. Tilbudet vil heller ikke være like tilgjengelig for programrådgivere som allerede er i arbeid. Tilbudet vil kunne være relevant for studenter som ser for seg en framtid som programrådgivere, men i mindre grad for andre. Gitt at en tar utgangspunkt i dagens ønsker og behov for kompetansehevede tiltak vil tilbudet ha begrenset relevans, men større relevans dersom en tar utgangspunkt i framtidige kompetansebehov på området.

#### Tilfang og bærekraft

Integrasjon i profesjonsutdanningen vil bare være tilgjengelig for studenter under utdanning. Det kan enten integreres i basisfagene i utdanningen eller som

tilvalg. I det siste tilfelle vil tiltaket være avhengig av at studenter ved profesjonsutdanningen faktisk etterspør et slikt tilbud. Tiltaket vil heller ikke være lett tilgjengelig for programrådgivere i arbeid, eller som ikke har studiekompetanse.

#### Påvirkning på kvaliteten i tilbudet

Tiltaket vil kunne bidra til å heve kompetansen blant programrådgivere, men først på lang sikt. Det vil ta lang tid før en reell kompetansehevingseffekt oppnås på grunn av lav turnover og nedbygging av tjenestene som også vil redusere nyrekruttering.

Fordeler med en slik modell vil imidlertid være at ledere for flyktningetjenesten på sikt vil kunne rekruttere medarbeider med spesifikk og relevant kompetanse som raskt gjør nytte for seg. Videre vil det også kunne redusere behovet for å investere i kompetanseutvikling ved enhetene.

#### Fleksibilitet

Et tiltak som innebærer å utvikle innlemme fagfelt/spesialiseringer som er særlig relevant for programrådgivere i profesjonsutdanninger, som for eksempel sosionomutdanningen, vil i liten grad medføre en mulighet for kompetanseheving for eksisterende programrådgivere. På sikt vil imidlertid en slik modell gjøre det enklere å rekruttere medarbeider med spesifikk og relevant kompetanse.

En slik modell vil imidlertid også på sikt kunne føre til en mindre mangfoldig organisasjon gjennom å legge til rette for at ansettelser kun skjer ut fra ett utdanningsløp. Det vil også kunne legge til rette for en ensretting av kompetansen og mer homogen kompetansesammensetning blant programrådgiverne.

### Økonomiske og administrative konsekvenser

Å inkludere integrasjon som et fagfelt/spesialisering i profesjonsutdanningene som sosionomutdanningen, vil påføre universitetene og høyskolene en kostnad knyttet til å utvikle og tilby denne spesialiseringen. Kommunene vil imidlertid ikke belastes for tiltaket direkte.

Studietilbudet for spesialisering innen integrasjon tilknyttet profesjonsutdanningene kan antas å ha et lignende omfang og innhold som etterutdannings-tilbudet i tiltak 3. Dermed er det også nærliggende å anta at kostnadene knyttet til å opprette og drifte dette er tilnærmet lik per utdanningsinstitusjon. Imidlertid vil kostnad knyttet til tapt arbeidstid for programrådgiveren falle bort.

Videre, dersom spesialiseringfeltet skal tilbys ved alle utdanningsinstitusjoner som tilbyr for eksempel sosionomutdanning, vil kostnadene bli betydelig høyere samlet sett. Sosionomutdanning/bachelor i sosialt arbeid tilbys i dag ved 11 utdanningsinstitusjoner (Utdanning.no, 2021) og kostnadene vil

da øke tilnærmet tilsvarende. De ulike utdanningsinstitusjonene kan imidlertid trekke på erfaringer fra hverandre ved opprettelse av studietilbudet, slik at man kan realisere enkelte stordriftsfordeler.

## 5.3 Nærmere om kostnader

### Fordeling av kostnader og innretning av stipend

Kostnadene vil fordele seg på følgende aktører avhengig av innretning, finansiering og eventuell stipendordning:

- Kommunene
- Programrådgiverne
- Utdanningsinstitusjoner og andre tilbydere av kompetansehevende tiltak
- Staten/IMDi

For spisset modulbasert tilbud og revitalisering av tidligere utdanningstilbud vil kostnadene tilknyttet programrådgivernes deltakelse på det kompetansehevende tiltaket måtte bæres av enten kommunen, IMDi, programrådgiveren selv, eller en kombinasjon av disse. Erfaringene fra det tidligere tilbudte utdanningstilbudet ved Høyskolen i Buskerud viser at dersom programrådgiverne må dekke en stor andel av kostnadene selv, reduseres interessen betydelig. I dette tilfellet var mangel på finansiering og følgelig lavt søkerantall en av årsakene til at tilbudet ikke ble videreført.

I intervju oppgir kommunene at de har begrenset mulighet til å bidra med finansiering av kompetansehevende tiltak. Videre understrekes det at det ikke er realistisk at programrådgiveren dekker denne kostnaden selv med mindre dette kompenseres for gjennom høyere lønn. Det påpekes også at programrådgiverne er presset på tid og at arbeidsgiver må legge til rette for kompetanseheving gjennom frigjøring av arbeidstid dersom det skal være realistisk.

Dette taler for at det er behov for statlig bidrag gjennom støtte fra IMDi dersom kompetansehevende tiltak som spisset modulbasert tilbud og revitalisering av tidligere utdanningstilbud skal være realistisk. Her kan derfor en stipendordning hvor kommuner søker IMDi om tilskudd til etterutdanning være hensiktsmessig. For innretning av en slik stipendordning kan en for eksempel se hen til Utdanningsdirektoratets stipendordning for lærere. Denne ordningen gir 120 000 kroner for 30 studiepoeng og utbetales til skoleeier. Skoleeier skal selv stå for reisekostnader og kostnader til læremidler, da stipendordningen ikke skal dekke dette (Utdanningsdirektoratet, 2021). Gitt våre kostnadsanslag vil det trolig være behov for et større stipend per studiepoeng sammenlignet med hva denne ordningen gir, men innretningen synes overfør-

bar. Videre kan en se for seg gitte tildelingskriterier for å motta stipend. Dette kan for eksempel være hvorvidt etterutdanningen tilfører ny kompetanse eller allerede er dekket av utdanningsbakgrunn, samt organisasjonens totale kompetansebehov.

For integrasjon i profesjonsutdanningene vil kostnadene i sin helhet tilfalle utdanningsinstitusjonene og dermed måtte dekkes av statlige bidrag. Krav om bachelorgrad fører i liten grad til økte budsjettutgifter for aktørene direkte, men gitt at programrådgiverne sannsynligvis vil kompenseres for kompetansekravet, vil kommunene ha behov for statlig tilskudd for å kunne dekke dette.

### Administrative konsekvenser

Av administrative konsekvenser kan særlig spisset modulbasert tilbud og revitalisering av tidligere utdanningstilbud føre til et behov for å opprettholde flere stillinger over tid slik at kompetansen som tilegnes gjennom tiltakene ivaretas i organisasjonen. Dersom kommunene driver opp- og nedbemanning av tjenesten avhengig av antall flyktninger som bosettes i kommunen, slik det er praksis for i dag, vil det bli kostbart å tilby kompetansehevende tiltak til programrådgivere som ikke kan bli værende i organisasjonen over tid. En forutsetning for at kompetansehevende tilbud skal bli vellykket er derfor at man ivaretar en mer stabil programrådgiverstab sammenlignet med dagens praksis. Dette vil påføre kommunen ekstra kostnader knyttet til å operere med «overkapasitet» i perioder med lav flyktningstrøm for å ivareta kompetanse.

Integrasjon i profesjonsutdanning og krav om bachelorgrad må ikke kommunene selv bære kostnaden knyttet til kompetansehevingstiltakene og dermed er kommunens insentiver til å ivareta kompetansen i organisasjonen noe lavere. For disse tiltakene vil det dermed, isolert sett, i mindre grad være behov for å opprettholde flere programrådgiverstillinger over tid. Imidlertid, dersom IMDi bærer kostnadene av kompetansehevende tilbud som et spisset modulbasert tilbud eller revitalisering av tidligere utdanningstilbud, kan behovet for å opprettholde stabil programrådgiverstab være noe lavere også for disse tiltakene.

### Sammenligning av økonomiske konsekvenser mellom tiltak

Samlet er omfanget av kostnader knyttet til hvert av tiltakene relativt like, med unntak av krav til bachelorgrad. Forskjellen i kostnader mellom tiltakene avhenger i størst grad av fordelingen av kostnader mellom aktørene, hvor kommunene i større grad må bære kostnaden av spisset modulbasert tilbud og revitalisering av tidligere utdanningstilbud, da kompetansehevingen i disse alternativene skjer etter

ansettelse. Dette medfører at kommunene har større incentiv til å ivareta kompetansen i organisasjonen gjennom å ikke nedbemanne tjenesten i perioder med lav bosetting av flyktninger. Dette vil igjen gi økte kostnader for kommunen knyttet til disse tiltakene, gitt at det ikke gis statlige bidrag til dette.

Kostnadene vil videre avhenge av hvor mange utdanningsinstitusjoner som skal tilby utdanningsprogrammet/etterutdanningen, samt antall studieplasser som skal tilbys i de ulike tiltakene. Kostnadene vil naturligvis øke dersom flere utdanningsinstitusjoner skal tilby programmet, samtidig som flere programrådgivere gis tilgang til det kompetansehevende tiltaket. Det er trolig noen grad av stordriftsfordeler, slik at kostnaden per programrådgiver/student kan reduseres noe ved å tilby flere studieplasser ved samme utdanningsinstitusjon. Med

stordriftsfordeler vil kostnaden også avhenge av etterspørselen etter tilbudet, slik at dersom det er få søkere, vil kostnaden øke. Etterspørselen vil trolig avhenge av om de ulike tiltakene gjøres obligatoriske (enten før eller etter ansettelse) eller tilbys på frivillig basis. Dersom utdanningsprogrammet tilbys som MOOCs det være tilstrekkelig at tilbudet tilbys gjennom én utdanningsinstitusjon.

## 5.4 Anbefalinger

Tabell 5-6 gir en oppsummering av tiltaksanalysen. Her rangerer vi tiltakene basert på måloppnåelse innen hvert av analysedimensjonene, hvorav rød indikerer lav grad av måloppnåelse, oransje middels grad og måloppnåelse og grønn høy grad av måloppnåelse.

**Tabell 5-6: Rangering av tiltak**

	Tiltak 0: Dagens situasjon	Tiltak 1: Krav om fullført bachelorgrad	Tiltak 2: Spisset modulbasert tilbud	Tiltak 3: Revitalisering av tidligere utdanningstilbud	Tiltak 4: Integrasjon i profesjonsutdanningene
<b>Relevans</b>	Oransje	Oransje	Grønn	Oransje	Oransje
<b>Tilfang og bærekraft</b>	Rød	Grønn	Grønn	Oransje	Rød
<b>Påvirkning på kvaliteten i tilbudet</b>	Rød	Oransje	Grønn	Oransje	Oransje
<b>Fleksibilitet og robusthet</b>	Oransje	Rød	Grønn	Oransje	Rød
<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b>	Grønn	Grønn	Oransje	Rød	Oransje

### Illustrasjon: Oslo Economics NIBR og Agenda Kaupang

Etter vår vurdering er det et behov for kompetanseheving i en del kommuner. Vi vurderer det dithen at det mest treffsikre og kostnadseffektive virkemidlet er et spisset modulbasert tilbud. Vi foreslår at tilbudet består av flere moduler/kurs, der hver enkelt programrådgiver, i samråd med deres ledere, kan velge de moduler/kurs som er egnet å komplettere programrådgiverens eksisterende kompetanse. IMDi bør ha ansvaret for å sikre at modulene dekker områder med særskilte behov for kompetanseheving, for eksempel flere av områdene avdekket i vår kartlegging. Vi mener videre at det vil være formålstjenlig at modulene innrettes etter inspirasjon fra såkalte MOOCs. Dette er innovative modeller for digitale kurs. Kursene er tilgjengelig på nettet og legger til rette for åpen tilgang. Kursene kan dermed også komme til nytte for andre yrkesgrupper enn programrådgivere. Undervisningsopplegget bør utvikles i samarbeid med eller av universiteter og høyskoler. Fullførte kurs bør i tillegg gi

sertifisering/bevis på fullført deltakelse som kan benyttes i jobbsammenheng.

Et modulbasert opplegg kan også gjøre det enklere for en kommune å tilpasse og styrke kompetansen i organisasjonen som helhet. Videre vil et modulbasert tilbud skape fleksible ansettelsesprosesser, ved at relevante og foretrukne kandidater som ikke nødvendigvis dekker alle kompetansebehov kan ansettes med forbehold om å gjennomføre nødvendige kurs etter ansettelse. Mer tradisjonelle virkemidler som revitalisering av tidligere utdanningstilbud ved HIBu og integrasjon i profesjonsutdanningene kan gi noe av den samme kompetansehevende effekten. Hovedutfordringene med disse alternativene er at de er mindre fleksible og kan kreve mer dedikert tid blant arbeidende programrådgivere. Dette kan føre til både høyere kostnader og sannsynligvis lavere bruk, som er sentrale hindringer for måloppnåelse.

På tross av at kompetansekrav kan ha positive effekter på tjenestekvalitet, er vi av den oppfatning at det bør utvises varsomhet med å etablere generelle inngangsbarrierer fra sentralt hold. Eksisterende forskningslitteratur fra både Norge og utland viser til usikre effekter av tilsvarende kompetansekrav, og i studier som finner en positiv effekt er effektstørrelsen begrenset. Andre studier finner ingen effekt og noen viser til negative effekter. Situasjonen i dag er også slik at flertallet av programrådgivere har høyere utdanning og/eller relevant arbeidserfaring. Dette skyldes blant annet at man på lokalt nivå stiller krav til formell kompetanse og arbeidserfaring. Det er derfor uklart i hvilken grad krav kan forventes å få en vesentlig kompetansehevende effekt sammenlignet med nåsituasjonen.

At det bør utvises varsomhet med å innføre personrettede kompetansekrav har også sammenheng med at det er et viktig spørsmål om hvorvidt hver enkelt programrådgiver trenger å besitte kompetanse på alle relevante områder. I større kommuner synes det for eksempel å være tilstrekkelig at kompetansen finnes i organisasjonen eller teamet som helhet, og kompetansebredde fremstår som viktig i fagmiljøer av programrådgivere. Av den grunn antyder vårt informasjonsgrunnlag at tiltak også bør rettes mot leder- og rekrutteringskompetanse. Leder- og rekrutteringskompetanse kan være utslagsgivende for å heve eventuelle kompetansemangler i organisasjonen, samt dekke behov som individuelle kompetansekrav ikke kan forbedre.

Samlet sett vurderer vi det dithen at risiko for lav treffsikkerhet i utformingen av krav kan ha utilsiktede effekter og kan redusere fleksibilitet i

ansettelsesprosesser. Med begrenset informasjonstilfang og litteratur på området kan vi ikke endelig konkludere at kompetansekrav ikke vil kunne ha en positiv effekt. Vi vurderer det imidlertid dithen at andre foreslåtte tiltak, som spissede modulbaserte kurs, synes mer treffsikre og kostnadseffektive på nåværende tidspunkt. Samlet sett foreslår vi derfor tre tiltak med moderate kostnader som kan vurderes videre:

- Spisset modulbasert tilbud om utvalgte områder som systemforståelse, herunder kjennskap til de ulike offentlige tjenesteenhetene, deres ansvarsområder og handlingsrom, juridisk kompetanse og migrasjonshelse. Vi anbefaler at utformingen av dette er digitalt for et størst mulig nedslagsfelt og utvikles som andre digitale tilbud internasjonalt (såkalte MOOCs). Kursene bør utvikles i samarbeid med institusjoner i UH-sektoren eller andre akademiske miljøer, og gi dokumentasjon som kan benyttes i jobbsammenheng.
- I samarbeid med Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid kan IMDi bidra til å både definere og spre informasjon om hvilke fag ved høgskoler og universiteter som spesielt vil kunne bygge opp kunnskap og kompetanse relevant for programrådgiveryrket.

At IMDi samtidig øker fokuset på lederkompetanse knyttet til rekruttering av et samlet team og fagmiljø som over tid kan bidra til å redusere behovene for individuelt rettede kompetansehevende tiltak, og legger til rette for kunnskaps- og kompetansedeling i arbeid.

## 6. Referanser

- Aubert, A.-M. & Bakke, I. M., 2008. *Utvikling i relasjonskompetanse*. s.l.:Gyldendal akademisk.
- European Commission, 2018. *Effects of Regulation on Service Quality: Evidence from Six European Cases*, s.l.: European Commission.
- , 2017. *Introduksjonsprogram og norskopplæring - Hva virker for hvem*, s.l.: s.n.
- Falch, T. & Naper, L. R., 2008. *Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen*, Trondheim: Senter for økonomisk forskning .
- FHI, u.d. *Migrasjonshelse*. [Internett]  
Available at: <https://www.fhi.no/hn/migrasjonshelse/>  
[Funnet 9 august 2021].
- Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E., 2019. *Innføring i helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Handelshøyskolen BI, u.d. *MRK 3400 Kulturførståelse*. [Internett]  
Available at: <https://programmeinfo.bi.no/nb/kurs/MRK-3400/2013-2014>  
[Funnet 25 08 2021].
- Hardoy, I., Mastekaasa, A. & Schøne, P., 2015. Lærernes kompetanse og elevenes resultater: Er det noen sammenheng?. *Samfunnsøkonomene*, 20 11, pp. 50-56.
- Harvold, K., 2015. *Bemanningsnormer og kompetansekrav*, Oslo: NIBR .
- Helsedirektoratet, 2011. *Veileder i kommunikasjon via tolk - for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene*, Oslo: s.n.
- Hernes, V. & Tronstad, K. R., 2014. *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*, Oslo: NIBR.
- IMDi, 2021. *Kvalifisering*. [Internett]  
Available at: <https://www.imdi.no/kvalifisering/>  
[Funnet 25 August 2021].
- IMDi, 2021. *Roller og ansvar*. [Internett]  
Available at: <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/generell-e-bestemmelser/roller-og-ansvar/>  
[Funnet 26 08 2021].
- Jenssen, L., 2012. *Analyse av bruk av refleksjonslogger og diskusjon i studiet Veiledning, tverrfaglig samarbeid og lovforståelse*, s.l.: Høyskolen i Buskerud.
- Kleiner, M. M., 2006. *Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition?*. Kalaaazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Leborg, T., 2020. *Norsk lektorlag*. [Internett]  
Available at: <https://www.norsklektorlag.no/info/dette-skal-du-tjene-som-lektor/>  
[Funnet 23 08 2021].
- NTNU, 2017. *Kom i gang med MOOC*. [Internett]  
Available at: <https://innsida.ntnu.no/wiki/-/wiki/Norsk/Kom+i+gang+med+MOOC>  
[Funnet 07 09 2021].
- OsloMet, u.d. *Veiledning og coaching - videreutdanning*. [Internett]  
Available at: <https://www.oslomet.no/studier/lui/evu-lui/veiledning-coaching>  
[Funnet 25 08 2021].
- Rambøll, 2011. *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*, s.l.: s.n.
- Reiling, R. et al., 2014. *Hva koster en student? En kostnadskartlegging av universiteter og høyskoler* , Oslo: NIFU/Deloitte.
- Røkenes, O. H. & Hanssen, P. H., 2012. *Bære og briste*. s.l.:Fagbokforlaget.
- Skutlberg, L. S., Drangeland, K. A. & Høgstøl, A., 2014. *Evalueringsprogrammet i storbyene*, s.l.: s.n.
- SSB, 2020. *11420: Månedslønn, etter næring (SN2007), kjønn, avtalt arbeidstid, statistikkvariabel, år og statistikk mål*. [Internett]  
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/11420/tableViewLayout1/>  
[Funnet 19 08 2021].
- Trædal, T., 2020. *Khrono*. [Internett]  
Available at: <https://khrono.no/korter-ned-arbeidstiden/526801>  
[Funnet 19 08 2021].
- UiB, u.d. *Flerkulturell forståelse og kommunikasjon*. [Internett]  
Available at: <https://www.uib.no/utdanning/evu/111222/flerkulturell-forst%C3%A5else-og-kommunikasjon>  
[Funnet 25 08 2021].
- Unit, 2021. *Åpne nettkurs - plattformer og portal*. [Internett]

Available at: <https://www.unit.no/tjenester/apne-nettkurs-plattformer-og-portal>  
[Funnet 07 09 2021].

Utdanning.no, 2020. *Flyktningkonsulent*. [Internett]  
Available at:  
<https://utdanning.no/yrker/beskrivelse/flyktningkonsulent>  
[Funnet 19 08 2021].

Utdanning.no, 2021. *Studier innen sosialt arbeid (sosionom)*. [Internett]  
Available at:  
[https://utdanning.no/studiebeskrivelse/sosialt\\_arbeid\\_sosionom](https://utdanning.no/studiebeskrivelse/sosialt_arbeid_sosionom)  
[Funnet 19 08 2021].

Utdanningsdirektoratet, 2021. *Stipendordning*. [Internett]  
Available at: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/etter-og-videreutdanning/larere/stipendordning/>  
[Funnet 26 08 2021].

Utdanningsdirektoratet, 2021. *Tilsetting og kompetansekrav*. [Internett]  
Available at: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/saksbehandling/larerkompetanse/#undervise-i-videregaende-opplaring>  
[Funnet 08 27 2021].

Vidnes, A. K., 2016. *Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*. [Internett]  
Available at: [forskerforum.no/nytt-finansieringssystem-for-universiteter-og-hoyskoler/](https://forskerforum.no/nytt-finansieringssystem-for-universiteter-og-hoyskoler/)  
[Funnet 07 09 2021].

## Vedlegg A Litteraturgjennomgang

Litteraturgjennomgangen baserer seg på følgende arbeider:

- Rambøll (2011) Analyse av resultatoppgjør i introduksjonsordningen
- Ideas 2 Evidence (2014): Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene.
- NIBR (2014): Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge Sverige og Danmark
- NIBR (2015): Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner - Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?
- FAFO (2017) Introduksjonsprogram og norskopplæring - Hva virker for hvem?
- FAFO (2020) Kompetansekartlegging og karriereveiledning av nyankomne flyktninger

### Hvilken kompetanse har programrådgivere?

Rambøll (2011) finner at store programmer har bedre resultater enn små – pga. bedre tilgang på spisskompetanse og bedre samarbeid. De finner videre at programmer er organisert i og utenfor NAV. I programmer organisert i NAV har programrådgiverne ofte opplæring i behovs og arbeidsevnevurderinger. Dette mangler ofte i programmer organisert utenfor NAV. NAV-ansatte har ofte bedre kunnskap om statlige tiltak og virkemidler

Ideas 2 Evidence (2014) finner at programrådgiverrollen i Stavanger, Kristiansand og Bergen er en mer rendyrket oppfølgings- og byråkratrolle enn i Oslo-Grünerløkka og Trondheim. I de to sistnevnte byene har programrådgiverne mer ansvar for programinnhold, men det er hovedsakelig bare i Trondheim at programrådgiverne lager tiltak for deltakerne - dette viser at forskjellig organisering av programmet stiller forskjellige krav til programrådgiverrollen mens f.eks. Bergen har rendyrket programrådgiverrollen, forsøker Trondheim å utnytte programrådgivernes ulike kompetanser. De kommer ikke inn på hvilken kompetanse dette er.

FAFO (2017) - Finner at det er en sterk kvinne-dominans både blant norsklærere og blant programrådgivere. Norsklærerne er gjennomgående høyt utdannet og har lang arbeidserfaring. Programrådgiverne er i snitt noe yngre enn lærerne og har kortere erfaring med integreringsarbeid. Mens over 40 prosent av lærerne har mer enn ti års erfaring med norskopplæring for innvandrere, er det samme tilfelle for under 30 prosent av programrådgiverne. Også utdanningsnivået er noe lavere blant programrådgiverne enn blant lærerne. Til

gjengjeld er nærmere ni av ti fast ansatt i begge yrkesgrupper – de aller fleste i heltidsstilling. Om lag 20 prosent av programrådgiverne og 8 prosent av lærerne har selv innvandringsbakgrunn.

Blant lærere i norskundervisningen har et stort flertall pedagogisk utdanning, men under 40 prosent har utdanning i norsk som andrespråk. Om lag 20 prosent har flerkulturell pedagogikk eller migrasjons-pedagogikk i fagkretsen, men kun 13 prosent har formell kompetanse i lese- og skriveopplæring for alfabetisering

Det finnes ingen formelle krav til hvilken utdanning eller kompetanse programrådgiverne skal ha, og yrkesgruppen har sammensatt utdanningsbakgrunn med en kombinasjon av profesjonsutdanninger og mer allmenne utdanninger.

### Hvilken kompetanse bør en programrådgiver ha?

Rambøll (2011) sammenligner kompetansebehov i for programrådgivere i introduksjonsprogram organisert i og utenfor NAV. De finner at i NAV-baserte program er det først og fremst kompetanse i psykisk helse ifm. migrasjon og krig som mangler. I programmer organisert utenfor NAV er også kompetanse i psykisk helse ifm. migrasjon og krig en mangel, men også kompetanse i arbeidsevnevurderinger. Det er også et funn at kompetanse behov må ses i ift. bredden i rollen til programrådgiverne. Selv om programrådgivernes oppgaver er knyttet til oppfølging og veiledning, utarbeidelse av individuell plan og kartlegging av kompetanse har mange også andre oppgaver, som formidling til arbeid og arbeidsmarkedstiltak, konkret opplæring og bo og etableringsrelaterte oppgaver.

Ideas 2 Evidence (2014) viser til tidligere forskning på arbeidsmarkedsintegrering av innvandrere generelt. Kompetansebehov som nevnes er kompetanse i tett oppfølging av deltakerne og skreddersydde kvalifiseringsløp, ansatte med kompetanse på næringsliv og tett samarbeid mellom kommunale flyktningsentre og statlig arbeidskontor.

Siden godt samarbeid mellom introduksjonsprogram og andre aktører som bidrar er viktig er kunnskap om koordinering og samarbeid viktige kompetanser - det å kunne utnytte hverandres kompetanse.

Nybosatte flyktninger har omfattende behov som handler om helt andre ting enn kvalifiseringen, og bekymringer og praktiske problemer knyttet til familie, økonomi og helse svekker konsentrasjonen i undervisningen som gis i programmet. Selv om det ikke

er programrådgivernes oppgave å bistå deltakerne med alle problemer de måtte ha, velger en del programrådgivere å hjelpe likevel. Det gjelder også lærere, som møter deltakerne enda hyppigere enn programrådgiverne. Grunnen er deltakeren ikke får utbytte av undervisningen som gis når de bruker energi på bekymringer for andre ting i hverdagen.

Oppsummert ser en at intro-enheten i alle storbyene differensierer oppgavene mellom ulike stillingskategorier, og at flere av storbyene har prioritert flere ressurser til bosetting, boveiledning og økonomisk sosialhjelp de siste årene.

Flere storbyer vektlegger også samarbeid mot næringsliv. Tiltak for deltakerne som er rettet særlig mot privat sektor, har positive effekter på resultatene. Det samme gjelder for å involvere eksterne samarbeidspartnere. Flere programmer har rekruttert målrettet for å dekke et slikt behov.

FAFO (2017) viser til en spørreundersøkelse som ser på hva slags opplæring programrådgivere ønsker seg. Her sammenlignes tall fra 2007 og 2017. En ser at veiledningsmetodikk, tilrettelegging av arbeidsretting, utarbeidelse og bruk av individuell plan og fortolkning av regler i introduksjonsprogram er de viktigste opplæringsbehovene som nevnes.

Fafo observerer også at blant programrådgiverne er det foreløpig ingen formelle krav til hva slags utdanning som er nødvendig for å fylle stillingsbeskrivelsen. Som vi har sett, er arbeidet som programrådgiver dessuten preget av hvordan kommunen har valgt å organisere seg. Har man et bredt ansvar som favner alle aspekter ved

deltakernes program, krever det en mer generell kompetanse enn i kommuner som har organisert seg i faste team, eller der programrådgiverne har mer spesialiserte oppgaver. De mener det er tankevekkende at det foreligger så få retningslinjer for hva en programrådgiver i introduksjonsprogrammet kan eller bør ha av kompetanse. Spesielt i et program der det er stort rom for skjønnsmessige vurderinger, åpner denne situasjonen for ulik behandling av ellers like saker.

### **Er det behov for kompetansehevende tilbud?**

FAFO (2017) peker på at veiledningsmetodikk, tilrettelegging av arbeidsretting, utarbeidelse og bruk av individuell plan og fortolkning av regler i introduksjonsprogram er de viktigste opplæringsbehovene som nevnes.

Å etablere et godt introduksjonsprogram krever en rekke lokale investeringer. Blant annet å få på plass og å vedlikeholde gode samarbeidsrelasjoner mellom aktører i programmets omland, og sørge for at de som arbeider på feltet har, og får anledning til å videreutvikle, nødvendig kompetanse.

Det er gjennomgående slik at jo større rom det er for at ansatte forventes å utøve skjønn i sitt arbeid, jo større krav stiller dette til de ansattes kompetanse. Det er per i dag ikke noen formelle krav til at programrådgivere skal ha utdanning i hvordan man arbeider med brukermedvirkning. Dermed blir erfaringsbasert kompetanse desto viktigere.

Utover dette er det lite i det i litteraturen som spesifikt tar opp spørsmål om kompetansehevende tilbud.



## Vedlegg B    Datagrunnlag ordsky

I intervju med programrådgivere, deres ledere, samt tilstøtende tjenester, ble informantene bedt om å liste programrådgiverens nødvendige nøkkelkompetanse. Tabellen nedenfor gir en oversikt over hvilke kompetanseområder som ble nevnt, samt i hvor mange intervjuer dette ble nevnt. Tabellen danner grunnlaget for Figur 3-4 i kapittel 3.3.

**Tabell B-1: Datagrunnlag for ordsky i kapittel 3.3**

Kompetanseområde	Frekvens
Kulturforståelse	14
Veilederkompetanse	12
Lovforståelse	11
Systemforståelse	8
Språkkompetanse	7
Migrasjonshelse	6
Saksbehandling	3
Pedagogikk	2
Psykisk helse	2
Digital kompetanse	1

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Kronprinsesse Märthas plass 1  
0160 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo