

Sluttrapport

Prosjekt:

Prekvalifisering av flykninger til HYU

ID: HYUFLY2022-10012

Dato: 11.05.2026

Prosjekteier: Christian Skyum

Prosjektleder: Marit Wiraas



Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	2
Sammendrag	3
Innledning og bakgrunn	4
2.1 Arbeidskraftbehov i helse- og omsorgssektoren.....	4
2.2 Flyktningers situasjon i norsk arbeids- og utdanningsliv	4
2.3 Prosjektet i Nasjonal og faglig kontekst	5
HK-dirs pilotordning for modulbasert høyere yrkesfaglig utdanning for flyktninger:	5
Parallele utfordringer:.....	5
2.4 Samarbeidspartnere	6
Prosjektorganisering og gjennomføring	7
3.1 Mål og innhold.....	7
3.2 Planlagte aktiviteter og faktisk oppstart.....	8
3.3 Resultater og måloppnåelse.....	9
Kvantitative resultater per april 2026:.....	9
Kvalitative indikatorer pr. april 2026:	11
Utfordringer og systembarrierer.....	11
4.1 Integreringsloven og introduksjonsprogrammets logikk.....	11
4.2 Livsopphold og finansieringsbarrierer	12
4.3 Kombinasjonsløp som beste praksis.....	13
Erfaringer og anbefalinger for veien videre.....	13
1. Institusjonell integrering.....	14
2. Kunnskap og spredning.....	14
3. Eksternt samarbeid	14

Sammendrag

Pilotprosjektet Prekvalifisering til, og tilpasning av høyere yrkesfaglig utdanning for flyktninger er gjennomført av AOF Østlandet som totalleverandør av opplæring, med støtte fra HK-dir gjennom ordningen Pilotordning for modulbasert høyere yrkesfaglig utdanning for flyktninger. Prosjektet har i utgangspunktet hatt to hoveddeler:

- 1) en prekvalifiseringsdel på 3–6 måneder med norskopplæring fra A2/B1-nivå og opplæring i norsk samfunns- og arbeidsliv, og
- 2) tilpasset fagskoleutdanning i Psykisk helsearbeid (60 studiepoeng / 18 måneder).

Samtidig har dette måttet bli justert gjennom fremdriften av prosjektet grunnet endringer i rammebetingelsene for flyktninger fra søknadstidspunktet til gjennomføring. Dette har medført en del ekstraarbeid.

Prosjektet er forankret i et dokumentert og voksende behov for kvalifisert arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren, anslått til nær 50 000 nye årsverk innen 2031 ifølge rapporten [Bemanningsutfordringene i helse- og omsorgssektoren \(Rambøll Management Consulting/Menon Economics, 2022\)](#). Prosjektperioden har vært krevende, og har avdekket grunnleggende spenninger mellom prosjektets mål om kvalifisering gjennom utdanning og gjeldende integreringspolitikken arbeidsorienterte logikk, og nevnte endringer i rammebetingelsene underveis.

En av våre viktigste observasjoner fra prosjektet, er at når en skal løse store utfordringer som den Ukrainske flyktningestrømmen, er man nødt til å definere robuste løsningsstier for målgruppen. Dette da disse kan skape «friksjon» med de etablerte strukturer opp mot formålet med det enkelte tiltaket. Dette spesielt når vi så at rammebetingelsene i integreringsrammene endret seg vesentlig i prosjektperioden. Dette da norskopplæringen ble kraftig forkortet, noe som var uheldig for studentene da de ikke fikk gjennomført fagspråkundervisning i forkant av oppstart av fagskoleutdanning.

Til tross for dette har prosjektet gjennomført prekvalifisering, norskopplæring og fagskoleutdanning. Per mai 2026 gjennomfører 3 studenter utdanningen: 2 fullfører våren 2026, mens 1 student – etter helseutfordringer – fullfører våren 2027. Praksis (350 timer, emne 3) er gjennomført for 2 studenter; den tredje gjennomfører praksis høsten 2026.

Prosjektet har vært et krevende, men viktig pilotprosjekt som har vist både muligheten for og barrierene mot å realisere en helhetlig, utdanningsrettet integreringsmodell for flyktninger. Prosjektet dokumenterer at det er mulig å gjennomføre prekvalifisering og fagskoleutdanning tilpasset flyktninger med relevant kompetanse – men at dette forutsetter forutsigbare rammer, tverrsektorielt samarbeid og hele løpet finansiert. Et sentralt element er, og et viktig valgkriterie for den enkelte flyktning knyttet til dette, er sikring av livsopphold i kombinasjon med utdanning.

Prosjektet bekrefter at den norske integreringspolitikken kortidsorientering mot rask arbeidsinnsats er i konflikt med behovet for langsiktig kompetansebygging som gir varig og relevant sysselsetting. Flyktninger med medbrakt helsefaglig bakgrunn som gjennomfører et slikt løp, vil ikke bare bidra til å dekke helse- og omsorgssektorens kritiske arbeidskraftbehov – de vil også oppleve en anerkjennelse av den kompetansen de har med seg, og dermed en reell inkludering i det norske arbeids- og samfunnslivet.

Som prosjektet viser, er dette et arbeid som ikke kan bæres av enkeltaktører alene. Det krever et aktivt partnerskap mellom utdanningssektoren, NAV, kommuner, arbeidsliv og finansieringsordninger – og en nasjonal politisk vilje til å se flyktningers kompetanse som en ressurs, ikke bare som et integreringsproblem. Denne viljen er til stede slik vi oppfatter det i dagens politiske landskap, men verktøykassen som skal bidra til å redusere «Friksjonen» mellom etablerte strukturer og retningslinjer blant aktørene i partnerskapet må defineres for å skape en robust strategi innen dette området.

I den videre rapporten vil vi søke å beskrive våre erfaringer knyttet til prosjektgjennomføringen, knytte våre refleksjoner til annen forskning og utredning, samt komme med våre anbefalinger til videre arbeid knyttet til prosjektet formål.

Innledning og bakgrunn

2.1 Arbeidskraftbehov i helse- og omsorgssektoren

Norge har et betydelig og voksende behov for kvalifisert arbeidskraft i helse- og omsorgstjenestene. Ifølge [Rambøll/Menon-rapporten fra 2022](#), utarbeidet på oppdrag fra KS og Spekter, er det estimert en økning på nær 50 000 årsverk innen 2031 i sektoren, og mot 2060 er behovet anslått til nærmere 180 000 nye stillinger. [Helsedirektoratets Kompetanseløft-årsrapport \(2025\)](#) viser at helse- og omsorgstjenestene er blant de klart største arbeidsgiverne i Norge, og bygger på nasjonale tall som viser at helse- og sosialtjenester samlet sysselsetter om lag en femtedel av alle arbeidstakere. [NAV's bedriftsundersøking 2024](#) bekrefter samtidig at helse- og sosialtjenester er næringen med størst mangel på arbeidskraft, anslått til 13 800 personer. I denne undersøkelsen er det særlig stor mangel på sykepleiere og helsefagarbeidere, med flere tusen ubesatte stillinger i hvert av disse yrkene selv om [sykepleiermangelen](#) er på veg ned.

Tall fra [SSB](#) viser at helse- og sosialtjenester er en av de største næringsgruppene for sysselsatte flyktninger i Norge, og at rundt en fjerdedel av flyktingene i arbeid jobber i denne næringen, avhengig av år og gruppe. Dette understreker at flyktninger med relevant bakgrunn er en ressurs i møtet med sektorens bemanningsutfordringer – forutsatt at de gis reel mulighet til kompetanseheving og anerkjennelse av realkompetanse.

2.2 Flyktingers situasjon i norsk arbeids- og utdanningsliv

IMDIs rapport [Etnisk mangfold og inkludering i arbeidslivet \(2024\)](#) viser at over en tredjedel av innvandrere i Norge opplever barrierer for å finne en passende jobb, og at mangelfulle norskferdigheter er den hyppigst oppgitte barrieren. Andelen flyktninger og familiegjennforente som er i jobb, er betydelig lavere enn for arbeidsinnvandrere, og sysselsettingen er vedvarende lav særlig blant kvinner med fluktbakgrunn. Rapporten viser også at om lag 40 prosent av innvandrere er overkvalifiserte for jobbene de har, mot rundt 14 prosent i befolkningen for øvrig, noe som representerer et massivt, uutnyttet ressurspotensial. Sysselsettingen blant flyktninger øker med utdanningsnivå, og stiger særlig for dem som tar utdanning i Norge, selv på lavere nivå enn opprinnelig hjemlandsutdanning. NIBRs arbeid knyttet til [Ukrainske flyktingers erfaringer med integrering og offentlige tjenester i Norge](#), underbygger direkte påstandene om norskbarrierer og overkvalifisering blant nettopp den målgruppen prosjektet henvender seg til.

[Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022](#) slo fast at mangel på formell kompetanse er en hovedårsak til lav sysselsetting blant flyktninger, og at det kan være krevende for nyankomne å tilfredsstille kravene i det norske arbeidsmarkedet. Strategien understreket derfor at kvalifiseringstiltak, inkludert introduksjonsprogrammet, i større grad må ta utgangspunkt i flyktingenes medbrakte kompetanse og yrkeserfaring og gi formell kompetanse som arbeidslivet etterspør.

Forsker [Juhar Yasin Abamosa](#) disputerte ved Universitetet i Bergen i 2022 med avhandlingen Pathways to Social Inclusion: The Role of Institutions in the Social Inclusion of Refugees into Higher Education in Norway. Han viser at læringsinstitusjonene mangler en tydelig og samlet politikk for å inkludere flyktninger i høyere utdanning, og at flyktninger ofte havner i en skvis mellom ulike institusjoners mål, regler og forventninger. Abamosa etterlyser bedre samarbeid og et overordnet mål for inkludering av flyktninger i høyere utdanning,

og bygger på en forståelse av sosial inkludering som en tredelt prosess: tilgang, deltakelse og myndiggjøring. ([Social inclusion of refugees into higher education: policies and practices of universities in Norway](#)).

I sitt arbeide dokumenterer Abamosa at universitetenes roller er preget av ad hoc-initiativer uten varighet, og at det mangler særskilte «bridging programmes» for flyktninger i overgangen til høyere utdanning. Dette er et internasjonalt fenomen, der kun 3 prosent av flyktninger globalt hadde tilgang til høyere utdanning i 2018 – mot en global opptaksrate på 37 prosent ([UNHCR, 2019](#)).

Prosjektet er dermed forankret i en dobbel begrunnelse: behovet for arbeidskraft i helsesektoren og behovet for mer helhetlige og tilpassede veier inn i høyere utdanning for flyktninger med relevant kompetanse.

2.3 Prosjektet i Nasjonal og faglig kontekst

HK-dirs pilotordning for modulbasert høyere yrkesfaglig utdanning for flyktninger:

Prosjektet er gjennomført innenfor rammen av HK-dirs (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse) Pilotordning for modulbasert høyere yrkesfaglig utdanning for flyktninger, som ble utlyst i 2022 med en total ramme på 2 millioner kroner. Ordningen inviterte fagskoler til å «utvikle, prøve ut og evaluere modeller for bruk av moduler innen høyere yrkesfaglig utdanning rettet mot flyktninger» og la eksplisitt til grunn at fagskolesektoren er en viktig aktør i arbeidet med å innlemme flyktninger i arbeidslivet så raskt som mulig. Fagskolene ble bedt om å se på samarbeidsformer med offentlige myndigheter, frivillig sektor og næringsliv, og inkorporere praksiserfaring og språktrening i undervisningen – med bedrifter, offentlige virksomheter eller organisasjoner som aktive samarbeidspartnere.

AOF Østlandet ble tildelt midler innen utgangen av 2022 og var med dette ett av de første prosjektene under ordningen. Valget av fagforydypning i psykisk helsearbeid var særskilt begrunnet i HK-Dirs og Regjeringens satsninger: psykisk uhelse er en av Norges største helseutfordringer på tvers av aldersgrupper, og økt kompetanse på psykisk helsearbeid er løftet frem i Regjeringens strategi for god psykisk helse «[Mestre hele livet \(2017–2022\)](#)» og [Opptappingsplanen for psykisk helse](#). Ordningens overordnede mål – å koble modulbasert fagskoleutdanning med tilpasset språkopplæring og kompetansekartlegging for flyktninger med relevant bakgrunn – var direkte sammenfallende med AOF Østlandets prosjektidé om en strukturert to-trinns modell: prekvalifisering etterfulgt av tilpasset fagskoleutdanning.

Prosjektet er et direkte svar på denne utfordringen: prosjektet er utviklet for å gi flyktninger med relevant utdanning og realkompetanse en kortere og mer tilpasset vei inn i norsk høyere yrkesfaglig utdanning – og dermed inn i et arbeidsliv som trenger dem. Som AOF Østlandet påpeker i sin egen årsrapport, er erkjennelsen at *«for at arbeidskraft som Norge trenger i fremtiden skal bli værende og fullt integrert, må den enkelte flyktning i større grad få anledning til å få arbeid en vil trives med, og som en har den nødvendige kompetanse for»*.

Parallelle utfordringer:

Erfaringene fra prosjektet er ikke unike. De speiler et bredere og godt dokumentert spenningsfelt mellom flyktningers utdanningsønsker og kompetansepotensial på den ene siden, og integreringspolitikken arbeidsorienterte logikk på den andre. Juhar Yasin Abamosa, nevnt tidligere, dokumenterer at flyktninger havner i en institusjonell klemme: NAV prioriterer rask overgang til arbeid, mens voksenopplæringen ønsker at flyktingene forblir i opplæring så lenge som mulig – og bør en ikke stille seg spørsmålet om institusjonene egentlig tar utgangspunkt i flyktingenes egne mål og interesser. «Flyktingene taper, de kommer i klem mellom ulike krav og forventninger», oppsummerer Abamosa. I sin artikkel i *Educational Review* (2023) dokumenterer han videre at universitetenes rolle er preget av ad hoc-initiativer uten varighet, og at det mangler dedikerte brobyggingsprogrammer (bridging programmes) for flyktninger i overgangen til høyere

utdanning – en mangel som også er internasjonalt dokumentert. Han konkluderer med at sosial inkludering av flyktninger i høyere utdanning forutsetter at institusjonene arbeider systematisk langs tre dimensjoner: tilgang, deltakelse og myndiggjøring.

Parallelt advarte forskere ved NIBR/OsloMet ([Staver m.fl., 2019, oppdatert 2026](#)) mot å forkorte introduksjons-programmet for flyktninger med fullført videregående opplæring fra hjemlandet. Rapporten slår fast at det er «bekymringsfullt at det foreslås at flyktninger med fullført videregående skole fra hjemlandet skal få forkortet introduksjonsprogram til 3–6 måneder og hvor prosjektet la opp til 18 måneders opplæring i norsk gjennom kombinasjonen forkurs norsk, fagsnorsk og fagskoleutdanning. Erfaringer fra kommuner og universitets- og høyskolesektoren viser at innlæring av norsk til B1/B2-nivå ofte tar lengre tid. Videre peker rapporten på at slike forkortede løp, uten livsopphold under hele opplæringsperioden, kan utgjøre en «potensiell felle» som særlig rammer nettopp flyktninger med god allmennutdanning og kompetanse arbeidslivet trenger.

2.4 Samarbeidspartnere

Prosjektet er basert på et formalisert partnerskap mellom AOF Østlandet som prosjekteier og eksterne samarbeidspartnere. I tillegg har en rekke offentlige aktører bidratt som ressurspartnere i gjennomføringen.

AOF Østlandets medlemsorganisasjoner er prosjektets forankring i arbeidsbevegelsens nettverk og arbeidslivskunnskap. Samarbeidet er regulert gjennom en intensjonsavtale inngått spesifikt for dette prosjektet. Partnernes roller har vært tredelt: å bidra med kunnskap om den norske arbeidslivsmodellen i undervisningen, å fungere som bro til relevante arbeidsgivere i regionen, og å styrke prosjektets legitimitet overfor integreringspolitiske myndigheter – et innhold som ifølge søknadsteksten eksplisitt er definert som del av prekvalifiseringens samfunns- og arbeidslivsdel.

Som ressurspartnere uten formell avtale, men med konkrete bidrag i gjennomføringen, inngikk bl.a.:

- NAV Fredrikstad (vertskontor for inkluderingsprosjekter i Østfold, primærkontakt for rekruttering og tiltaksgodkjenning)
- Fredrikstad kommune, avdeling for inkluderingsarbeid (koordinering mot flyktingtjenester og IMDI-samarbeid)
- Samarbeid med FRIS (Fredrikstad Internasjonale skole) når det gjald gjennomføring av samfunnsfag knyttet til introduksjonsprogrammet.
- Tidligere Viken fylkeskommune (tilskuddsforvalter for fagskolevirksomheten, kontaktpart for realkompetansevurdering og voksenopplæring)

Det var i søknaden lagt opp til at representanter fra NAV, Fredrikstad kommune og LO/NHO skal delta som ressurspersoner i prosjektet etter behov. Det ble i mars 2023 avholdt et strukturert samarbeidsmøte med NAV om rekruttering, kartlegging (KOMPASS), tilrettelegging, livsopphold og tilpasning til introduksjonsprogrammet. Prosjektet har fulgt AOF Østlandets etablerte kvalitetssystemer for fagskolevirksomheten som rammeverk for løpende evaluering og dokumentasjon.

Samarbeidspartnerskapet er forankret i søknadens intensjon om at «partene sammen skal sørge for at kvaliteten og læringsutbytte i prekvalifisering og de etterfølgende studiene er i henhold til arbeidslivets krav og forventninger», og at partnerne skal kunne bidra gjennom gjesteforelesninger, hospitering og ekskursjoner.

Prosjektorganisering og gjennomføring

Prosjektet er organisert med AOF Østfold som enhetlig prosjekteier og gjennomføringsansvarlig. Prosjektledelsen er forankret i fagskolens lederstruktur med følgende rollefordeling:

Rolle	Navn	Stilling
Administrativt ansvarlig	Christian Skyum	Daglig leder / Fagskolerektor
Prosjektleder	Marit B. Wiraas	Assisterende fagskolerektor
Prosjektøkonom	Eva Kristin Svendsen	Økonomiansvarlig
Fagansvarlig Helse og Oppvekst	Mathilde Melkerud	Fagansvarlig
Fagansvarlig Psykisk helsearbeid (BUP)	Cathrine Akselsen	Fagansvarlig
Faglærer norsk/fagnorsk/helse- og oppvekstfag	Hilde Bjørndal Nesøen	Faglærer
Kompetanserådgiver fagskole	Turid Alice Andresen	Kompetanserådgiver

3.1 Mål og innhold

Pilotprosjektet hadde i utgangspunktet to formål:

- 1) Prekvalifisering av flyktninger til høyere yrkesfaglig utdanning (3–6 måneder)
- 2) Tilpasset fagskoleutdanning (18 måneder / 60 studiepoeng)

Det overordnede målet er å gi flyktninger – som allerede besitter relevant utdanning og realkompetanse fra hjemlandet – en kortere vei inn i norsk høyere yrkesfaglig utdanning, og dermed inn i arbeidslivet som kvalifiserte yrkesutøvere. Et viktig delmål var å utvikle en modell som skal kunne benyttes av alle fagskoler og innen ulike fagområder. Konsekvensen er mer en innsikt i hvordan en skal organisere et slikt partnerskap mellom det offentlige og utdanningstilbyder.

Målgruppen er flyktninger med utdanning på nivå med videregående skole eller høgskoleutdanning, samt relevant realkompetanse fra hjemlandet. Søkere som allerede har gjennomført introduksjonsprogrammet, er også aktuelle. Opptakskrav til fagskoleutdanning – herunder norskferdigheter på B1-nivå (lytting, lesing, skriving og muntlig) – utgjør et formelt grunnlag for deltakelse.

Prekvalifiseringen er utformet for å løfte deltakernes norskferdigheter fra A1/A2 til B1-nivå og ruste dem for studier på fagskolenivå. Innholdet inkluderer:

- a) Norskopplæring A1–B1 og fagspråk knyttet til helse- og oppvekstfag
- b) Forståelse av den norske samfunnsmodellen: banksystem, bosetting, offentlige tjenester, skatter og avgifter
- c) Rettigheter og plikter som samfunnsborger og arbeidstaker

- d) Kunnskap om det norske utdanningssystemet og hva det innebærer å være student
- e) Realkompetansekartlegging og godkjenningsprosesser (NOKUT, Samordna opptak)
- f) Digital kompetanse og bruk av læringsverktøy

Prekvalifiseringen ble opprinnelig planlagt som et stedbasert, fulltids seks månederskurs med oppstart høst 2023. Etter en rekke justeringer som følge av endrede rammebetingelser ble oppstarten forskjøvet til 2. april 2024, og kurset redesignet til en nettbasert modell som gikk tre halve dager per uke på dagtid høsten 2024.

Forskning viser at bruk av digitale verktøy kan styrke læring av både språk, samfunnsforståelse og norsk arbeidsliv, og at eksempelvis spillbasert læring fremmer samarbeid, problemløsning og kritisk tenkning. Prekvalifiseringsdelen ble opprinnelig planlagt som et stedbasert tilbud, men ble i løpet av prosjektet omlagt til et nettbasert konsept for å imøtekomme utfordringer med avstand og livsopphold.

Det tilpassede fagskoleutdanningsløpet var ment å være knyttet til Psykisk helsearbeid (60 studiepoeng), og er organisert i fire emner over 18 måneder. Gjennom løpet styrkes norskferdighetene gradvis til B1 og B2 parallelt med fagspråkopplæring. Emne 1 er et fellesemne for de fleste helse- og oppvekstfaglige fagskoler, og gir studentene mulighet til å gå videre til andre fagskoleutdanninger etter avsluttet emne. Sentrale temaer inkluderer etikk, kommunikasjon, konfliktløsning, samarbeid og grunnleggende lovverk. Valget av psykisk helsearbeid som fagforydning var begrunnet i både et samfunnsmessig og et individrettet perspektiv: psykisk uhelse er en av Norges største helseutfordringer i alle aldersgrupper, og behovet for fokus på psykisk helse er overrepresentert blant flyktninger. Viser her til tidligere nevnte strategien «[Mestre hele livet \(2017–2022\)](#)» og [Opptrappingsplanen for psykisk helse](#). Under prosjektperioden ble det åpnet opp for flere fagområder for å nå bredere ut som følge av endrede rammebetingelser.

Gjennom hele fagskoleutdanningen er det gjennomgående prinsippet at norskopplæringen knyttes direkte til fagspråket i det aktuelle emnet. Søknaden fremhevet at «forskning viser at den mest effektive måten å tilegne seg et nytt språk er å knytte dette opp mot fagspråk», og at fagspråk er enklest å tilegne seg på en arbeidsplass der dette benyttes. Prosjektets erfaringer underbygger dette: studentene rapporterte at kombinasjonen av norskopplæring, fagspråk og emneoppgaver ga konkrete fremskritt i både muntlige og skriftlige norskferdigheter.

3.2 Planlagte aktiviteter og faktisk oppstart

Prosjektet ble innsendt til HK-dir 14. desember 2022 og fikk tildeling innen utgangen av 2022. Opprinnelig plan var oppstart januar 2024, men prosjektet ble forsinket til 2. april 2024 som følge av:

- Nødvendige tilpasninger mot endringer i integreringslovens rammer
- Behov for godkjenning av prekvalifiseringsdelen som tiltak hos NAV
- Langvarig rekrutteringsprosess med mange utfordringer
- Behov for avklaring av livsopphold for deltakerne

I den gjennomførte modellen ble prekvalifiseringen lagt parallelt med oppstarten av fagskoleutdanningens emne 1, og norskopplæringen i praksis startet på A2-nivå. Bruk av digitale verktøy inngikk som planlagt læringsressurs for fagspråkopplæring og samfunnskunnskap.

Norskprøve ble avlagt i desember 2024, og praksis er planlagt gjennomført i emne 3, høsten 2025. Prosjektet er planlagt ferdigstilt med eksaminering juni 2026, og prosjektregnskapet vil holde seg innenfor den tildelte rammen for prosjektet. Norskundervisningen startet 14 dager før fagskoleutdanningens oppstart, i stedet for det planlagte halvåret i forkant. Undervisningen foregikk digitalt tre dager per uke, kl. 09.00–12.00, med fokus på grunnleggende norsk og muntlig kommunikasjon. Fagspråk ble ikke undervist i separat, men inngikk organisk i fagskoleundervisningens gjennomgang av temaer og begreper – noe som i praksis viste seg å fungere godt.

Prosjektet mottok totalt 31 søknader fra potensielle deltakere (Det var flere søknader, men hvor disse er utelatt da de ikke oppfylte språkkravet). Av disse var 13 ikke aktuelle på grunn av reisevei, og resterende søkere var tilknyttet saksbehandler i NAV, men fikk avslag grunnet regelverket. Utfordringer i rekrutteringen kan oppsummeres som:

- **Endring i integreringsloven:** Introduksjonsprogrammet ble forkortet til 3–6 måneder for deltakere med videregående eller høyere utdanning – med arbeid, ikke utdanning, som slutt mål.
- **NAV-kontorers tolkning:** Mange NAV-kontorer godkjenner ikke ytterligere utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram for denne gruppen. Det som også overrasket prosjektledelsen, var at det var ulik motivasjon for å bidra til løsninger, og ulik holdning til regelverket.
- **Lånekassen:** Prekvalifiseringsdelen ble ikke godkjent for lån og stipend – kun fagskoledelen
- **Nasjonalitet og utdanningsnivå:** NAV meldte tilbake at svært få blant nyankomne flyktninger hadde videregående eller høyere utdanning fra hjemlandet som tilsvarte opptakskravene. Prosjektledelsen fikk samtidig ikke anledning til å vurdere eventuelle kandidater direkte, men måtte forholde oss til den Screening som NAV selv gjorde.

Av 9 søkere som takket ja til plass, startet 10 opp med norskopplæringen. Av disse sluttet 3 i løpet av prosjektperioden: én fikk jobb på dagtid, en hadde KVP-stønning som ikke inkluderte fagskoleutdanning, og én klarte ikke følge undervisningen. Mange søkere ønsket kun gratis norskopplæring, ikke fagskoleutdanning – deriblant assistentleger som søkte norskheving for legelisen.

Isolert sett så hadde vi ønsket bedre effekter, og en større andel deltagere som kunne ha gjennomført tiltaket/piloten. Samtidig gir det oss også noen signaler som bekrefter de innledende redegjørelser i denne rapporten. Samfunnsøkonomisk vil livsløpsverdien på den som fullførte, og de som ble klarert videre til jobb likevel forsvare budsjettet for pilotprosjektet, samt de erfaringer og funn som kan bidra til bedre tiltak innenfor dette området ved senere behov.

Prosjektet har gjennomgått flere redesign for å imøtekomme endrede rammer i samråd med HK-Dir:

- Norskundervisning ble lagt parallelt med emne 1, istedenfor sekvensielt
- Fagskoleutdanningen – opprinnelig kun psykisk helsearbeid, dagtid – ble utvidet til valgfri fagskoleutdanning på kveldstid
- Prekvalifiseringsdelen ble endret fra stedbasert til nettbasert
- Markedsføring ble utvidet til å gjelde hele landet

Disse tilpasningene var nødvendige for å ivareta prosjektets grunnidé under stadig skiftende offentlige rammer. Prosjektet ble godkjent som tiltak av Tiltaksenheten i NAV først i januar 2024, noe som løste livsoppholdsutfordringen for de fleste deltakere. Usikkerhet knyttet til dette påvirket innsøkingen og forankringen av prosjektet blant veilederne til potensielle flykninger som var posisjonert for tiltaket.

3.3 Resultater og måloppnåelse

Kvantitative resultater per april 2026:

- 10 søkere takket ja til plass på kvalifiseringskurs og fagskoleutdanning
- 4 aktive studenter gjennomfører fagskoleutdanning
- 3 studenter har bestått emne 1 etter tilbakemeldinger fra faglærere
- 1 student fikk innvilget utvidet frist og søker permisjon; starter opp igjen til høsten
- 3 studenter sluttet av ulike årsaker
- Praksis (350 timer, emne 3) gjennomført høsten 2025

Frafallsårsaker:

- 1 sluttet etter år 1 pga. språklige utfordringer
- 1 takket ja, startet ikke pga. KVP ikke godkjente ny utdanning
- 2 takket ja, startet ikke da jobb var uforenelig med undervisningen
- 1 startet, sluttet pga. jobb og undervisning passet ikke
- 1 startet, oppfylte ikke fremmøtekravet (ca. 20% av påkrevd 75%)
- 1 startet, sluttet etter 3 måneder pga. turnus uforenelig med utdanning

Indikator	Antall
Innkommne søknader	31
Ikke aktuelle (reisevei)	13
Avslått av NAV	Majoriteten av resterende
Takket ja til plass	Ca. 10
Startet norskopplæring	10
Gjennomfører fagskoleutdanning	3
Fullfører våren 2026	2
Fullfører våren 2027	1
Sluttet / Falt fra	7
Gjennomført praksis	2 (1 gjennomfører høsten 2026)
Studenter som økte norsk A2→B1	3 (faglig vurdering; alle forventes B1 ved avslutning)
Studenter i jobb/mer arbeid under studiet	Min. 2 (direkte arbeidsmarkedsresultat)

Rekrutteringsprosessen var krevende. Det kom inn totalt 31 søknader, men de fleste falt bort på grunn av en eller flere av følgende årsaker: for lang reisevei (13 søkere), avslag fra NAV på videre utdanning etter introduksjons-programmet, manglende tilknytning til målgruppen (helse-/oppvekstfaglig bakgrunn på videregående nivå eller høyere), eller at søkerne var EØS-borgere som måtte bekoste utdanningen selv.

Kvalitative indikatorer pr. april 2026:

Prosjektet har hatt en betydelig innvirkning på studentenes språknivå. Norskopplæringen fra A2 til B1-nivå er gjennomført, og fagspråkopplæringen er koblet til praktisk arbeidserfaring og faglig kontekst. Studentene har gjennom skriving av emneoppgaver og deltakelse i faglige diskusjoner fått trening i akademisk norsk – både muntlig og skriftlig. Norskprøve ble avlagt i desember 2024, og studentenes norskferdigheter vurderes videre mot evnen til å bestå emneoppgaven. Dette forteller noen av potensialet ved en samordnet institusjonell tilnærming.

Forskning støtter tilnærmingen: effektiv andrespråks læring forutsetter at norskundervisningen knyttes til fagspråk og til praktisk bruk på en arbeidsplass der relevante kontekster aktiveres. NIBR/OsloMet-rapporten ([Staver m.fl., 2019, oppdatert 2026](#)) advarer mot å flytte norskopplæring for flyktninger til UH-sektoren isolert, og understreker at «de viktigste barrierene for å nå høyere utdanning er det viktigere å bygge ned» gjennom sammensatte, tilpassede tilbud. Der har tilbydere innen Høyere Yrkesfaglige Utdanninger (Fagskole), som arbeider langs hele Y-aksen med grunnleggende ferdigheter, fagbrev og HYU en fordel dersom de også er godkjente tilbydere av voksenopplæring og norskopplæring for fremmedspråklige. Dette er et suksesskriterium ved senere utvikling av slike tilbud hvor en kombinerer slike løp sammen med fagskoletilbydere og godkjente tilbydere av norsk for fremmedspråklige dersom dette ikke inngår i den enkelte fagskoles virksomhetsstruktur.

Studentene har gjennom prosjektet fått en kombinasjon av språkopplæring, fagspråk og – ved fagskolens praksis – praktisk arbeidserfaring som gjør dem bedre kvalifisert til arbeid innen helse- og oppvekstsektoren. Nettverksbygging via samarbeid med lokale arbeidsgivere og offentlige myndigheter er dokumentert som et viktig element. Prosjektet bekrefter videre funn fra IMDI ([Etnisk mangfold og inkludering i arbeidslivet \(2024\)](#)): sysselsetting blant flyktninger øker med utdanningsnivå, og med botid i Norge – men stiger særlig for dem som har tatt utdanning i Norge, selv på lavere nivå enn hjemlandet. Å gi flyktninger med relevant kompetanse muligheten til å fullføre en norskbasert yrkesfaglig utdanning er dermed en investering med dokumentert samfunnsøkonomisk gevinst.

To studenter gjennomførte og bestod praksis (350 timer, emne 3) høsten 2025. Praksiserfaringen bidro til ytterligere utvikling av norskferdigheter i et autentisk faglig miljø, og ga studentene praktisk arbeidserfaring fra norske helseinstitusjoner. Den tredje gjenværende studenten gjennomfører sin praksis høsten 2026.

Praksisperioden har allerede gitt konkrete arbeidsmarkedsresultater: én student har fått et fast vaktmønster ved det stedet hun gjennomførte sin praksis, noe som viser at praksisarenaen fungerer som en direkte rekrutteringskanal til arbeidslivet. En annen student er i jobb som BPA (brukerstyrt personlig assistent). Dette underbygger prosjektets grunnhypotese: at kombinasjonen av norskopplæring, fagspråk og praksis i norsk helsesektor øker sannsynligheten for relevant sysselsetting betraktelig.

Utfordringer og systembarrierer

4.1 Integreringsloven og introduksjonsprogrammets logikk

Den mest grunnleggende utfordringen i prosjektet har vært konflikten mellom prosjektets utdanningsrettede mål og integreringslovens arbeidsorienterte logikk. Endringen som forkortet introduksjonsprogrammet til 3–6 måneder for flyktninger med videregående eller høyere utdanning – med arbeid (ikke utdanning) som slutt mål – snevret inn målgruppen og reduserte NAVs muligheter til å finansiere videre utdanningsforløp for denne gruppen. Våre funn bekreftes samtidig av at [NIBR](#) nå skal undersøke hvordan Norge best kan hjelpe flyktninger raskt ut i jobb når mange kommer samtidig, og finne løsninger som både er bærekraftige og blir opplevd som meningsfulle.

Dette er i samsvar med [Abamosas](#) arbeider (doktoravhandlingen og artiklene hans), som viser at flyktninger ofte kommer i klem mellom ulike krav og forventninger fra NAV, voksenopplæringen og utdanningsinstitusjonene. NAVs hovedoppdrag er å få flyktninger raskest mulig ut i arbeid, mens fagskoler og andre utdanningsinstitusjoner søker å gi dem en mer fullverdig kvalifisering som gir varig og relevant tilknytning til arbeidsmarkedet.

[OsloMets rapport fra 2026](#) dokumenterer at 76 prosent av NAV-lederne mener at den statlige delen av NAV ikke har styrket bemanningen for å håndtere ukrainske flyktninger, og at over halvparten av respondentene opplever at andre brukergrupper nedprioriteres som følge av det økte presset. [NIBR-funn](#) viser at mangelfulle norskferdigheter og manglende anerkjennelse av utenlandsk utdanning er de høyest rangerte barrierene mot arbeidsmarkeds-integrasjon for ukrainske flyktninger.

Dette behovet for standardiserte nasjonale retningslinjer er et sentralt funn med overføringsverdi. IMDIs [Veileder om samarbeid mellom kommunen og NAV om introduksjonsprogrammet \(2021\)](#) fastslår at «et velfungerende samarbeid er nødvendig for å sikre en klar ansvarsdeling» og anbefaler at det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom kommunens flyktningenhets og NAV-kontoret. Veilederen forutsetter at NAV-kontoret aktivt bistår i utformingen av den enkeltes integreringsplan og i vurderingen av arbeidsmarkedstiltak. Prosjektets erfaring med varierende engasjement og tolkninger på tvers av NAV-kontorer indikerer at disse anbefalingene ikke er konsistent implementert – og at dette utgjør en strukturell barriere som ikke kan løses gjennom prosjektspesifikke tilpasninger alene.

4.2 Livsopphold og finansieringsbarrierer

Prosjektet identifiserte at finansiering av livsopphold under kvalifisering som en av de mest framtrædende og gjennomgående barrierene på feltet ([NOU 2018: 13 Finansiering av livsopphold](#)). Dette er ikke et nytt eller prosjektspesifikt problem. NOU 2018:13 – Voksne i grunnskole- og videregående opplæring: Finansiering av livsopphold – dokumenterte allerede i 2018 at støtteordningene for livsopphold under formell opplæring er «i begrenset grad tilpasset voksne», at mange flyktninger finansierer grunnskoleopplæringen gjennom en kombinasjon av sosialhjelp og flyktningstipend, og at Lånekassens ordninger har «svak utdanningseffekt» for denne gruppen. Utvalget anbefalte grunnleggende reformer av støttestrukturen for å sikre at livsopphold under opplæring kan finansieres sammenhengende – anbefalinger som i stor grad er ikke implementerte og som prosjektets erfaringer bekrefter.

Det understrekes at «behovet for samarbeid mellom aktørene forsterkes av at mange deltakere har behov for lange kvalifiseringsløp», og at det å sikre finansiering av livsopphold i slike løp er «vanskelig» – særlig der ansvaret for deltakeren skifter mellom offentlige instanser underveis. Respondenter i rapporten beskriver direkte at «deltakere som ønsker å gå på grunnskole, og som ikke blir selvforsørget av for eksempel flyktningstipend, må søke sosialhjelp i tillegg, men at sosialtjenesten i utgangspunktet ikke gir sosialstønad til dem som går på skole».

Mangelen på mulighet til å finansiere livsopphold under prekvalifiseringen via Lånekassen var et strukturelt problem som direkte hemmet rekrutteringen. Prekvalifiseringsdelen ble kun godkjent som NAV-tiltak, ikke for lån og stipend – fagskoledelen var eneste del som ga rett til Lånekassestøtte. NIBR ([\(Staver m.fl., 2019, oppdatert 2026\)](#)) advarer om at forkortede programmer uten livsopphold kan føre til at flyktninger med god allmenndannelse, som innehar kompetanse Norge trenger, faller fra.

[IMDis veileder til integreringsloven \(2026\)](#) presiserer at integreringslovens formål er at «innvandrere tidlig blir integrerte i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige», og at loven skal legge til rette for «formelle kvalifikasjoner og stabil tilknytning til arbeidslivet». Det er et strukturelt paradoks at det mangler finansieringsordninger som kobler alle deler av et sammenhengende kvalifiseringsløp slik prosjektet er utformet.

Prosjektet avdekket betydelig variasjon mellom NAV-kontorer i tolkning og implementering av regelverk. Noen kontorer godkjente prosjektdeltakelse, mens andre ikke tillot videre utdanning etter introduksjonsprogrammet. Dette behovet for standardiserte nasjonale retningslinjer er et sentralt funn med overføringsverdi.

4.3 Kombinasjonsløp som beste praksis

[I2E-rapporten](#) framhever at «en rekke forsøk med tilpasset fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetspråklige viser gode resultater», og at «kombinasjonsløp, hvor språkopplæring kombineres med arbeid, praksis eller formell opplæring», er en anerkjent effektiv metode. Prosjektets kjernekonsept – integrert norsk- og fagspråkopplæring kombinert med høyere yrkesfaglig utdanning – er dermed i tråd med det [I2E-rapporten](#) identifiserer som den mest lovende tilnærmingen til kvalifisering av voksne innvandrere.

Rapporten dokumenterer at praksisfeltet savner «helhetlig oversikt» over muligheter for kombinasjon av tilbud fra ulike sektorer, og at det er «vanskelig å orientere seg i mangfoldet». Prosjektets erfaringer viser at dette ikke bare gjelder veiledere, men i enda sterkere grad selve søkerne: flyktninger som oppfylte formelle inntakskrav ble likevel avvist fordi saksbehandlere i NAV ikke kjente til muligheten for å kombinere fagskoleutdanning med tiltaksgodkjenning. Dette understreker behovet for standardiserte nasjonale retningslinjer for tolkning og implementering av regelverket – slik Prosjektet selv anbefaler.

[I2E-rapporten \(2021\)](#) gir dermed ikke bare et referansepunkt for å forstå Prosjektets utfordringer som systemiske og veldokumenterte på nasjonalt nivå – den styrker også prosjektets anbefalinger om at fremtidige pilotordninger må løse finansieringsbarrierer, samordning og regelverksklarhet som forutsetninger, ikke som driftsspørsmål underveis.

Erfaringer og anbefalinger for veien videre

Med de erfaringene prosjektet har opparbeidet, peker AOF Østlandet på følgende endringer dersom en lignende pilot skulle gjennomføres på nytt:

- **Bredere rekrutteringsnett:** Etablere samarbeid med et større nettverk av samarbeidspartnere – inkludert flyktningekontorer, innvandrersorganisasjoner og mottaksapparatet – fra prosjektstart
- **Klarere offentlige rammer før oppstart:** Alle nødvendige godkjenninger og finansieringsordninger – inkludert Lånekassens rolle – burde vært avklart før prosjektet ble igangsatt
- **Fleksibel tidsplan:** Mer innebygd fleksibilitet for å imøtekomme forsinkelser og endringer i regelverk
- **Tidlig nettverksbygging mot arbeidsgivere:** Koble studenter til praksisplasser og nettverk allerede tidlig i løpet (Dette var opprinnelig plan i prosjektet, men utgikk da norskopplæring og fagskoleutdanning startet samtidig).
- **Tydligere måleindikatorer:** Mer spesifikke mål for arbeidsmarkedseffekter – for eksempel andel i jobb etter avsluttet utdanning

Prosjektet har samtidig identifisert sentrale aspekter med høy overføringsverdi til andre fagskoler og utover utdanningssektoren:

Element	Overføring
Tilpasset prekvalifisering	Kan implementeres av alle fagskoler for ulike målgrupper med lignende utfordringer

Element	Overføring
Kobling norsk–fagspråk	Effektiv metode for minoritetsspråklige mot arbeid og utdanning
Nettbasert modell	Gir tilgang for deltakere uavhengig av geografi og transport
Arbeidslivsnært samarbeid	Sikrer relevans og åpner for praksisplasser og nettverksbygging
Digital teknologi	Vil kunne fremmer selvstendig, kontekstuell læring

Modellen er skalerbar og kan danne grunnlag for et nasjonalt «pakkeforløp» der prekvalifisering og høyere yrkesfaglig utdanning knyttes tett sammen for flyktninger med relevant kompetanse fra hjemlandet.

Prosjektet avsluttes formelt i juni 2026, med de gjenværende studentene ferdig uteksaminert fra fagskoleutdanningen. AOF Østlandet vil dekke eventuelle merkostnader utover tildelt ramme dersom totalprosjektet overskrider budsjett.

For å sikre varig effekt av prosjektet er det lagt opp til tre parallelle strategier for videreføring:

1. Institusjonell integrering

Erfaringer, metodikk og faglig innhold fra prosjektet integreres i AOF Østlandets løpende voksenopplæringsaktiviteter og inkluderingsstrategi for fremmedkulturelle og flyktninger. Kvalitetssystemene som er brukt i prosjektet – med både kvalitative og kvantitative indikatorer – videreføres som rammeverk for fremtidige prosjekter av samme type.

Konkret er følgende tiltak allerede innarbeidet i AOF Østlandets løpende undervisningstilbud: (1) fagterminologi fra helse- og oppvekstfag forklares direkte i undervisningen for alle fremmedspråklige studenter; (2) fremmedspråklige studenter tilbys utvidet veiledertid ved oppgaveskriving; og (3) det planlegges et forkurs med grunnleggende fagspråk fra Vg1 helse- og oppvekst, slik at studenter lettere forstår det mer spesifikke fagspråket i de ulike fagskoleutdanningene.

2. Kunnskap og spredning

Sluttrapporten vil digitaliseres og gjøres tilgjengelig på AOF Østlandets hjemmesider. Det legges vekt på å spre kunnskapen til andre fagskoler og offentlige myndigheter, slik at modellen kan implementeres av andre institusjoner innen høyere yrkesfaglig utdanning. Prosjektets metodikk og erfaringer er fremleggingsklare for HK-dir og andre pilotprosjekter innen den nasjonale tilskuddsordningen.

3. Eksternt samarbeid

Det brede samarbeidet med lokale arbeidsgivere, NAV og offentlige myndigheter videreføres etter prosjektperioden for å sikre at studenter får praktisk arbeidserfaring og nettverksbygging som er avgjørende for arbeidsmarkedsintegrering. Prosjektet peker selv på at det vil ha gjort følgende annerledes ved en ny oppstart: bredere rekrutteringsnettverk med lokale organisasjoner og flyktningkontorer, tydeligere avklaring av offentlige godkjenningsrammer før oppstart, og sterkere nettverksbygging mellom studenter og arbeidsgivere tidlig i forløpet. Dette er anbefalinger som har direkte relevans for HK-dir ved utforming av fremtidige pilotordninger.