

Arkivsak-dok. 25/05105-2
Saksbehandler Thea Skyvulstad

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027
Partssammensatt utvalg 2023 - 2027

Møtedato
04.06.2026
04.06.2026

Sak nr.
73/26

Oppfølging av verbalvedtak: språktrening og praksisplasser

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Anne Kristine Magnussen Høvik, Kjersti Lilleng

Kommunedirektørens innstilling:

Sarpsborg kommune satser videre på språktrening, praksisplasser og arbeidsinkludering i samsvar med saksframlegget. Dette følges opp videre i forbindelse med kommunens ordinære arbeid med budsjett og handlingsplan.

Vedlegg:

Sammendrag:

Saken følger opp verbalforslag vedtatt av bystyret i behandling av sak i **PS 108/24 Handlingsplan 2025–2028 med årsbudsjett 2025:**

Videreutvikle arbeidet med å tilrettelegge for flere praksisplasser i kommunens virksomheter, med fokus på å styrke mulighetene for arbeidstrening og språkopplæring. Dette er et viktig tiltak for å skape større inkludering og bidra til at flere kan komme i arbeid.

Saken redegjør for status i arbeidet siden vedtaket, og beskriver tiltak som er igangsatt eller planlagt videre.

I dag tilbyr St. Marie læringssenter norskopplæring for voksne, og kommunen tar imot mange i praksis gjennom ulike ordninger. I kommuneområde helse og velferd er praksisarbeidet systematisert gjennom samordning og samarbeid med videregående skoler, samtidig som modulstrukturert opplæring har økt behovet for tett kobling mellom skole og praksis og stilt større krav til kapasitet og forsvarlig organisering.

Saken omtaler to utviklingstiltak: Modul 0, et IMDi-finansiert forkurs som kombinerer norsk, helsefag, arbeidslivskompetanse, simulering og praksis, og som skal evalueres før eventuell videreføring. Videre beskrives en ny kvalifiserings- og rekrutteringsmodell (pilot) i kommuneområde helse og velferd, finansiert med tilskudd fra Helsedirektoratet, utviklet med NAV for personer utenfor arbeid/utdanning med individuelt tilpassede løp som kombinerer opplæring og praksis.

Kommunedirektøren vurderer at kommunen må satse videre på språktrening, praksisplasser og arbeidsinkludering i tråd med saksframlegget, og følge dette opp i ordinær handlingsplan- og budsjettprosess. Samtidig understrekes det at kapasiteten i praksisfeltet – særlig i kommuneområde helse og velferd – i stor grad er utnyttet, og at videre utvikling må skje forsvarlig. Kommunedirektøren peker også på at arbeidet med å mobilisere arbeidskraftressursen foreslås som et hovedgrep i kommunedirektørens arbeid med årsbudsjett/handlingsplan (neste planperiode), for å styrke kommunens evne til å møte framtidige behov.

Utredning:

I bystyrets sak PS 108/24 Handlingsplan 2025-2028 med årsbudsjett 2025, ble følgende verbalforslag vedtatt:

Videreutvikle arbeidet med å tilrettelegge for flere praksisplasser i kommunens virksomheter, med fokus på å styrke mulighetene for arbeidstrening og språkopplæring. Dette er et viktig tiltak for å skape større inkludering og bidra til at flere kan komme i arbeid.

Kommunedirektøren legger med dette fram en sak som redegjør for arbeidet med praksisplasser og språktrening siden vedtaket ble fattet, samt omtaler planlagte tiltak fremover.

Saksframlegget omhandler praksisplasser og inkludering i kommunen samlet sett. Av hensyn til kapasitet i utredningsarbeidet er det likevel valgt å gi en mer detaljert beskrivelse av arbeidet i ett kommuneområde. Kommuneområde helse og velferd er det største området, og er derfor vurdert som særlig relevant å løfte fram som eksempel på hvordan arbeidet gjennomføres i praksis.

Språkopplæring i Sarpsborg kommune i dag

Virksomhet St. Marie læringscenter har tilbud om norskopplæring for voksne flyktninger og innvandrere. Per februar 2026 er det ca. 200 deltakere på skolen. St. Marie læringscenter har de siste årene hatt klasser for arbeidsrettet norskopplæring.

Deltakerne på St. Marie læringscenter kommer fra ulike deler av verden. Det er stor bredde i deres yrkes- og utdanningsbakgrunn. Noen av deltakerne har ikke rett eller plikt til å delta på undervisningen, men får opplæringen dekket gjennom NAV, for å øke muligheten for at de lærer norsk og blir selvstendige.

Arbeidet med arbeidstrening og språkopplæring i kommunen er godt forankret i kommunedelplan mangfold, inkludering og likeverd, vedtatt av bystyret 15.06.2023. I planen beskrives Sarpsborg kommunes ansvar som arbeidsgiver. For å lykkes med samfunnsoppdraget må kommunen jobbe godt med å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere fra ulike deler av samfunnet.

Innenfor helse- og omsorgstjenestene stilles det særskilte krav til språkferdigheter. Kommunikasjon er et sentralt arbeidsverktøy i møte med brukere og pasienter, som ofte befinner seg i sårbare situasjoner. Tydelig, presis og trygg kommunikasjon er avgjørende for å ivareta pasientsikkerhet, tillit og kvalitet i tjenestene.

Dette innebærer at språktrening innen helse- og omsorgstjenestene kan være mer krevende enn i mange andre sektorer. Deltakere må ha et visst språklig grunnlag for å kunne delta i praksis på en forsvarlig måte, samtidig som praksis er en viktig arena for videre språkutvikling. Det krever derfor en bevisst og gradvis tilnærming, hvor språkopplæring og praksis sees i sammenheng.

For deltakere med svake norskerferdigheter innebærer dette ofte behov for forberedende språkopplæring og tett oppfølging før de kan delta fullt ut i ordinær praksis.

Ulike typer praksisplasser

Sarpsborg kommune får mange henvendelser fra NAV, ulike tiltaksarrangører for NAV, skoler og enkeltpersoner som ønsker praksisplass i kommunen. Sarpsborg kommune er positive til å bidra med dette som et ledd i å kvalifisere innbyggerne til arbeid. Hensikten og målet med arbeidspraksis er ulik fra person til person, og det er viktig at det er tydelig kommunisert slik at den enkelte arbeidsplass kan vurdere om de er rett plass for å imøtekomme behovet til den enkelte.

Forklaring type praksisplasser:

- **Språktrening** – språkopplæring gjennom arbeid. Erfaring/forskning viser at språktrening fungerer best dersom det foregår i en reell situasjon (i praksis), f.eks. på en arbeidsplass og ikke i en skjermet omgivelse som et klasserom, som skal imitere virkeligheten. Det betyr at vedkommende skal delta i daglig arbeid og lære språk og få kunnskap om arbeidslivet i Norge gjennom deltakelse i arbeid og sosialt samspill i arbeidssituasjonen.
- **Arbeidsavklaring** – avklare om oppgitt kompetanse stemmer (realkompetansevurdering) for noen, gjerne flyktninger. Gjennom praksis kunne vurdere den reelle arbeidsevnen, helse, kompetanse/ferdigheter, holdninger og motivasjon mm.
- **Kvalifiseringsarena** – opparbeide seg kompetanse innen de forskjellige fagområder, samt tilegne seg kompetanse som arbeidstaker – kunne «stå i arbeid».
- **Arbeidserfaring** – personer som har behov for arbeidserfaring. Dette kan være ungdom med god utdanning som mangler arbeidstrening eller personer som har vært utenfor arbeidslivet en stund.
- **Trene på å være i jobb/oppmøtekompetanse** – personer som trenger å trene på å møte på jobben, komme inn i rutiner og øve på det sosiale aspektet ved å være i jobb.
- **Kompetanseheving** - I tillegg kan det være personer som trenger oppfriskning av kompetanse de har hatt tidligere (men har vært borte fra), eller deler av et fagområde som de mangler eller noe de trenger mer trening i
- **Avklare arbeids- og inntektsevne** - noen har nedsatt arbeids- og inntektsevne på grunn av sykdom eller skade. Arbeidstrening, gjennom å prøve ut ulike arbeidsoppgaver over tid, er en måte å avklare en persons arbeidsevne på.
- **Jobbsmak** - er en gjensidig uforpliktende og ulønnet «prøvetid» hos en aktuell arbeidsgiver. Hensikten er at arbeidsgiver skal få et inntrykk av kandidaten, men ikke minst for at kandidaten skal få et inntrykk av arbeidsplassen. Jobbsmak skal formelt vare inntil tre dager.

I tillegg har Sarpsborg kommune en rekke lærlinger. Mange følger vanlige lærlingeløp, men det legges også til rette for kandidater som av ulike grunner ikke har mål om fagbrev.

I kapittelet medarbeider og organisasjon i kommunes årsrapport og årsberetning for 2025 beskrives hvor mange som har deltatt i de ulike praksisordningene: [Medarbeider og organisasjon – årsrapport 2025](#).

Utviklingen av praksisplasser i kommuneområde helse og velferd

Kommuneområde helse og velferd har over tid arbeidet systematisk med å utvikle praksisplasser som en viktig del av arbeidet med rekruttering og kompetansebygging i tjenesten. Praksis ses ikke kun som et tiltak for kvalifisering av enkeltpersoner, men som en strategisk rekrutteringsarena hvor målet er å synliggjøre mulighetene i helse- og omsorgstjenestene og bidra til at flere velger en fremtidig yrkeskarriere i kommunen.

Praksis er en sentral del av utdanningsløpet, og kvaliteten på praksisperiodene har stor betydning for elevenes læringsutbytte og sluttkompetanse. Gode og trygge praksisløp kan bidra til å forebygge frafall i utdanning, og dermed være et viktig virkemiddel i arbeidet med å redusere utenforskap og styrke tilknytningen til arbeidslivet.

Sarpsborg kommune generelt, og kommuneområde helse og velferd spesielt, tar imot mange i praksis, herunder elever, studenter, lærlinger og deltakere i ulike tiltak som for eksempel «Menn i helse». Dette gir tjenestene erfaring med ulike målgrupper og bidrar til å rekruttere fra en bredere del av befolkningen.

Frem til 2022 var organiseringen av praksisplasser i stor grad desentralisert og lite systematisk, der den enkelte skole eller lærer tok direkte kontakt med virksomheter og avdelinger for å få praksisplasser. Denne organiseringen ble opplevd som lite oversiktlig for ledere, og det var utfordrende å ha tilstrekkelig kontroll over både omfang og fordeling av praksisplasser.

For å styrke arbeidet ble ansvaret for samordning av praksisplasser sentralisert, i tett samarbeid med videregående skoler i Sarpsborg. Gjennom dette arbeidet har virksomhetene forpliktet seg til å ta imot et gitt antall elever både høst og vår. Denne organiseringen har bidratt til bedre planlegging, økt forutsigbarhet og en mer hensiktsmessig utnyttelse av kapasiteten i tjenestene. Arbeidet har også gitt god oversikt over elever og studenter i praksis og en vei inn for samarbeidspartnere.

Kommuneområde helse og velferd har i dag et godt samarbeid med videregående skoler om praksisplasser innen helsefag. Årlig tas det imot et stort antall elever fra Vg1 og Vg2. Praksisplassene fordeles på virksomhetene, og gjennomføres både høst og vår i virksomhetene Livsmestring, heldøgnstjenester og hjemmetjenester. Det foreligger avtaler med blant andre Borg og Greåker videregående skole, og virksomhetene kan i tillegg ta imot elever fra andre skoler dersom kapasiteten tilsier det.

Parallelt med arbeidet med å strukturere praksisplassene er det også utviklet en modell for å tilpasse praksis til ulike elevgrupper. Det er prøvd ut en «modell» for Vg1-elever, med mål om å gi en tryggere inngang til praksis og samtidig øke kapasiteten for å ta imot flere elever. Vg1-elever har i liten grad valgt fagretning, og for mange av elevene kan praksis i helse- og omsorgstjenestene oppleves som nytt og utfordrende. I denne modellen er flere elever i praksis samtidig på samme sted, og lærere er til stede sammen med elevene. Opplæringen organiseres som en kombinasjon av undervisning og praksis, hvor elevene har deler av dagen i undervisning og deler i praksis. Erfaringene viser økt trygghet for elevene, tettere

oppfølging og bedre sammenheng mellom teori og praksis. Modellen har bidratt til økt nærvær og redusert sykefravær.

I samarbeidet med skolene legges det vekt på å sikre at elever som skal ut i praksis har tilstrekkelige forutsetninger for å mestre praksisperioden. Dette innebærer et tett samarbeid mellom skole og praksissted om oppfølging av den enkelte elev. For noen elever er det behov for ekstra tilrettelegging, særlig knyttet til språk.

Tilstrekkelige norskerferdigheter er en forutsetning for å kunne gjennomføre praksis. Ansatte og elever kommuniserer med brukere og pasienter som ofte er i en sårbar situasjon, noe som stiller krav til tydelig og trygg kommunikasjon. I enkelte tilfeller gis det derfor ekstra språktrening før eller parallelt med praksis, slik at elevene kan få fullt utbytte av praksisperioden.

Modulstrukturert opplæring og videre utvikling

Siden 2024 har voksenopplæringen blitt mer fleksibel gjennom innføring av modulbasert opplæring. Opplæringen er strukturert i ulike moduler, hvor elevene blir kompetansevurdert fortløpende. Dette innebærer at deltakerne befinner seg på ulike nivåer og i ulike faser når de er i praksis. Varigheten av opplæringsløpet vil derfor variere, fra om lag et halvt år til flere år.

Modulstrukturert opplæring skiller seg fra tidligere opplæringsløp ved at deltakerne tilbringer en større del av tiden i praksis, og at lærer i større grad er til stede i praksisfeltet. Deltakerne er normalt fire dager i praksis og én dag på skole.

Denne organiseringen har medført behov for omstilling i praksisfeltet, både organisatorisk og faglig. Praksisstedene har fått et utvidet ansvar for å bidra i kompetansevurderingen av elevene i de ulike modulene. Dette er et omfattende arbeid som kommer i tillegg til ordinær drift, og innebærer at flere personer er til stede i tjenestene samtidig. Dette må balanseres opp mot hensynet til pasientsikkerhet og behovet for forutsigbarhet for brukere og pasienter.

For å sikre en forsvarlig organisering av praksis i modulstrukturert opplæring, har kommunen, ved kommuneområde Helse og velferd, inngått avtale med fylkeskommunen om 30 plasser og frikjøp av 2 nøkkelpersoner i driften for å følge opp elevene.

Erfaringene fra oppstarten av modulstrukturert opplæring viste at flere av elevene hadde svake norskerferdigheter, noe som medførte at enkelte ikke hadde forutsetninger for å delta i praksis. Dette synliggjorde behovet for styrking av språkopplæring før praksis.

Nytt tilbud ved St. Marie læringsssenter – forkurs for voksne som skal inn i modulstrukturert helsefagutdanning

St. Marie læringsssenter har i samarbeid med Østfold fylkeskommune og NAV søkt om, og fått, midler fra IMDI til Modul 0 – et forkurs for voksne innvandrere som skal inn i modulstrukturert helsefagutdanning. Fylkeskommunen er prosjekteier, og St. Marie læringsssenter skal være opplæringsarena. Dette gir mulighet for å følge opp bystyret føring om å styrke mulighetene for arbeidstrening og språkopplæring, basert på erfaringene med modulstrukturert opplæring.

Modul 0 kombinerer norskopplæring, grunnleggende helsefag, arbeidslivskompetanse, simuleringstrening og praksis. Tiltaket skal styrke språk- og fagkompetansen til deltakere som ellers har utfordringer med å fullføre helsefagutdanningen og komme i arbeid.

Målet med Modul 0 er at flere voksne innvandrere fullfører modulstrukturert opplæring med tilstrekkelige norskferdigheter. Dette øker tilgangen på kvalifisert arbeidskraft i helse- og omsorgstjenestene.

Tiltaket organiseres som et prosjekt. Det skal derfor utarbeides en prosjektrapport etter det første prosjektåret, og det planlegges en mer omfattende evaluering våren 2027. Dersom evalueringen viser gode resultater, er det aktuelt å søke om driftsmidler for ytterligere 1–2 år for å sikre en forsvarlig oppstart, før en eventuell beslutning om å innarbeide tiltaket som en permanent ordning uten eksterne midler.

Praksis for Modul 0 elever inngår i eksisterende strukturer i praksisfeltet. Innenfor dagens kapasitet tas det sikte på å etablere 4 nye praksisplasser spesielt rettet mot målgruppen i modulbasert opplæring. De øvrige 6 plassene ivaretas innenfor eksisterende praksisplasser gjennom rullering. Dette innebærer at deltakerne inngår i den ordinære strukturen for praksis, hvor plasser allerede er i bruk og tilrettelagt.

Ny kvalifiserings- og rekrutteringsmodell i kommuneområde helse og velferd

Som en del av arbeidet med å styrke praksisplasser, språktrening og rekruttering til helse- og omsorgstjenestene, har Sarpsborg kommune søkt om og mottatt tilskuddsmidler på 2,5 millioner kroner fra Helsedirektoratet. Disse midlene skal benyttes til å utvikle og prøve ut en ny kvalifiserings- og rekrutteringsmodell i samarbeid med NAV.

Modellen retter seg mot personer som står utenfor arbeid og utdanning, og legger til rette for individuelt tilpassede løp med mål om å kvalifisere den enkelte til arbeid eller videre utdanning. Tiltaket kombinerer kompetanseheving, opplæring og praksis. Hensikten er ikke nødvendigvis at deltakerne skal gå direkte over i arbeid i praksisfeltet, men at tiltaket skal fungere som en arena som styrker den enkeltes forutsetninger for videre utdanning eller deltakelse i arbeidslivet.

I modellen har praksisfeltet ansvar for å tilby relevante og realistiske arbeidsoppgaver som gir deltakerne nødvendig erfaring, mens NAV bidrar med tilrettelagt oppfølging, kompetanseheving og bistand for å sikre progresjon mot arbeid eller utdanning. Praksisplassene skal organiseres etter modell fra lærlingordningen, med dedikerte plasser rettet mot målgruppen.

Tiltaket organiseres som et prosjekt, der erfaringer fra utprøvingen skal danne grunnlag for videre utvikling og eventuell skalering.

Kommunedirektørens vurdering

Arbeid med å inkludere de som av ulike årsaker står utenfor arbeidslivet er en prioritert oppgave i Sarpsborg kommune. For en av de største arbeidsgiverne i Sarpsborg, er inkludering et viktig samfunnsansvar. Kommunedirektøren mener samtidig at å inkludere flere i arbeidslivet, er avgjørende for at kommunen skal kunne ivareta fremtidig tjenestebehov for innbyggerne. Dette må imidlertid sees i sammenheng med lovpålagte krav som Sarpsborg kommune har som arbeidsgiver, for eksempel tilrettelegging og omplassering av egne ansatte og utprøving for disse.

Å tilrettelegge for språktrening og arbeidspraksis er viktige verktøy i arbeidet med å mobilisere arbeidskraftressursen i samfunnet. Sarpsborg kommune har en rekke ulike former for praksisplasser. Målet med alle plassene er å gi kandidatene relevant arbeidstrening, samt å heve kompetansen til et nivå som er egnet for lengre ansettelse.

Det er til tider vanskelig å finne egnede praksisplasser både hos Sarpsborg kommune og hos andre arbeidsgivere. At det er vanskelig i kommunen kan både skyldes kapasitet til å følge

opp personen i praksisplass, og at arbeidets karakter gjør at en del virksomheter og avdelinger ikke er egnet for ha praksisplasser. Mange virksomheter har allerede flere lærlinger og andre typer praksiskandidater, og må prioritere å følge opp disse tilstrekkelig.. Utfordringene med å finne praksisplasser til arbeidsrettet norskopplæring resulterte i at det våren 2026 ikke er tilbud om arbeidsrettet norskopplæring på St. Marie læringscenter, selv om opplæringsbehovet eksisterer.

Kommunedirektøren vurderer at kapasiteten i praksisfeltet innenfor tjenestene som ligger til helse og velferd er fullt utnyttet per i dag. Det er avgjørende at praksis organiseres på en forsvarlig måte, med hensyn til pasientsikkerhet, kvalitet i tjenestene og et godt læringsmiljø for både elever og ansatte. Å tilføre ytterligere tiltak som medfører flere personer i praksisfeltet, herunder flere aktører som skal følge opp elevene, kan utfordre denne balansen og vil kunne gå på bekostning av pasientsikkerheten.

Det er også en betydelig utfordring knyttet til tilgang på kvalifiserte veiledere. Veiledning av elever og deltakere i praksis er en ressurskrevende oppgave, og må ivaretas innenfor allerede pressede rammer. Selv med økte økonomiske midler eller frikjøp av ansatte, er det begrenset kapasitet i tjenestene. De ansatte utgjør en kritisk ressurs i den daglige driften, og det er ikke mulig å øke belastningen ytterligere uten at dette får konsekvenser for tjenestetilbudet.

Det vil være avgjørende at den nye opplæringsmodulen, Modul 0, fungerer godt. Som beskrevet i saken er det en særlig utfordring når praksiskandidatene ikke har tilstrekkelig språkferdigheter. Dersom prosjektet anses som vellykket, mener kommunedirektøren at Modul 0 bør utvides til å gjelde tjenester også utenfor helse- og omsorgssektoren.

Alt i alt anser kommunedirektøren at kommunen gjør en stor innsats med arbeidsinkludering. Samtidig er behovet nærmest ubegrenset. Det er derfor behov for ytterligere satsing, både fra kommunens organisasjon, men også samfunnet for øvrig. At mange innbyggere i Sarpsborg står utenfor arbeidslivet, er en stor utfordring.

Samtidig representerer dette en betydelig mulighet. Ved å mobilisere denne arbeidskraftreserven kan vi styrke både næringslivet og offentlig sektor, og bidra til økt verdiskaping, inkludering og sosial bærekraft i lokalsamfunnet. For å målrette innsatsen, og bedre forutsetningene for å lykkes, er det definert tre hovedprioriteringer som vil være overordnet andre gode og viktige formål i arbeidet med handlingsplan for 2027-2030. Disse prioriteringene skal sette Sarpsborg bedre i stand til å løse disse utfordringene. Arbeidet med å mobilisere arbeidskraftreserven er foreslått av kommunedirektøren som ett av disse hovedgrepene.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi: Den samfunnsøkonomiske gevinsten av å få folk i arbeid er høy. Høy sysselsetting betyr lavere arbeidsledighet, noe som reduserer kostnadene forbundet med arbeidsledighetstrygd og andre sosiale ytelser. Eventuell innarbeidelse av framtidige midler til Modul 0 vurderes i ordinær budsjett- og handlingsplanprosess, etter evaluering av opplegget.

Miljø:

Folkehelse: Deltakelse i samfunnet gjennom arbeid, gir bedre helse og sikrer bedre integrering. Arbeid sikrer enkeltmennesker et selvstendig økonomisk livsgrunnlag og muligheter til selvrealisering og sosial inkludering. Høy sysselsetting motvirker fattigdom, utjevner økonomiske og sosiale forskjeller og fremmer likestilling mellom kvinner og menn. Deltakelse i arbeidslivet gir medbestemmelse.