

Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene

Linn Synnøve Skutlaberg, Kari Anne K. Drangslund og Asle Høgestøl

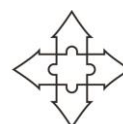
ideas2evidence-rapport 09:2014



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap



PROGRAM FOR STORBYRETET FORSKNING



ideas2evidence 09:2014

ideas2evidence
Villaveien 5
5007 Bergen
post@ideas2evidence.com
Bergen, oktober 2014

ISBN trykt (978-82-93181-25-5) ISBN elektronisk (978-82-93181-26-2)

FORORD

På oppdrag for program for storbyrettet forskning i kommunesektorens organisasjon KS, har ideas2evidence gjennomført en evaluering av introduksjonsprogrammene i Kristiansand, Bergen, Trondheim, Stavanger og Bydel Grünerløkka i Oslo. Rapporten presenterer våre funn, analyser og vurderinger.

Evalueringen har undersøkt tre hovedtemaer. For det første har vi sett på organisering av introduksjonsprogrammene, herunder samhandling mellom intro-enhet, voksenopplæring, NAV. For det andre har vi sett på ressursbruken i introduksjonsprogrammene i storbyene, herunder strategier, prioriteringer og tiltaksbruk. Det siste hovedtemaet har vært resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammene, herunder hva som påvirker resultatoppnåelse. Siste kapittel oppsummerer våre hovedfunn og vurderinger.

Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt med sin tid og kunnskap inn i arbeidet med evalueringen. Dette gjelder for det første alle informantene i storbyene som har stilt opp til intervjuer, svart på oppfølgingsspørsmål på mail og telefon, og bidratt til innsamling av kvantitative data. Kommunene har rapportert inn en rekke kvantitative data på kort tid, og vi er svært takknemlige for arbeidet som er blitt lagt ned i dette i hver av storbyene.

Prosjektet har vært organisert med en referansegruppe med medlemmer fra hver av storbyene, ledet av Sølve Sætre som også har vært vår kontaktperson for oppdraget. Referansegruppens øvrige medlemmer har vært Ingvild Heggstad fra Trondheim kommune, Harald Abelsæth fra Kristiansand kommune, Inger Elisabeth Salvesen fra Oslo kommune, og Anne Synnøve Børtveit fra Stavanger kommune. Vi vil rette en stor takk til alle i referansegruppen for et konstruktivt samarbeid, og nyttige råd og innspill underveis.

Vi vil også takke Anne Marit Ryen og Petter Stranger fra Beregningsutvalget for nyttige diskusjoner om bruken av de data som storbyene har rapportert til utvalget, og stipendiat Vilde Hernes ved Universitetet i Oslo som har gjennomgått skandinavisk forskning på feltet og skrevet store deler av kapittel 3.

Evalueringen er gjennomført av Linn Synnøve Skutlaberg, Kari Anne K. Drangslund og Asle Høgestøl. Linn Synnøve Skutlaberg har vært prosjektleder.

Bergen

Oktober 2014

INNHOOLD

Forord.....	3
Innledning	7
Introduksjonsprogrammet i de fem storbyene	8
Leserveiledning	9
Metode.....	11
Kvalitativt materiale	11
Kvantitativt materiale	12
ideas2evidence sin ressurskartlegging	14
Gjennomgang av eksisterende forskning på feltet	14
Storbyenes resultatoppnåelse	16
Generelt om resultatindikatorer	16
Sluttstatus	17
Statistisk sentralbyrås monitor for introduksjonsordningen	24
Benchmarkingindikator, forventet og faktisk tidsbruk	26
Oppsummering	27
Forskning på de skandinaviske introduksjonsprogrammene.....	28
Bakgrunn for litteratursøk.....	28
Litteratursøkets formål	29
Forskning i Sverige og Danmark.....	29
Forskning i Norge	35
Oppsummering - økt kunnskapsdeling for bedre integrering	39
Samhandling mellom voksenopplæringen og intro-enhet.....	40
Samarbeidsstrategier	40
Kapittelets oppbygging	41
Voksenopplæringen i storbyene	42
Oppgavefordeling mellom intro-enhet og VO: Ulike organiseringsmodeller	45
Daglig samhandling mellom lærere, programrådgivere og ledere	47
Koordinering av timeplan.....	53
Oppsummering	56
Storbyenes ressursbruk og prioriteringer	58
Fulltids og helårlig program	58
Ressursbruk på veiledning og oppfølging	60
Norskopplæring.....	68
Bruk av arbeidsrettede og utdanningsrettede tiltak.....	75
Hva koster storbyenes introduksjonsprogram?	79

Oppsummering	83
Samhandling mellom NAV og intro-enhet	85
Ansvarsfordeling mellom kommune og NAV	85
«NAV-kursene passer ikke vår målgruppe»: Bruk av tiltak i statlig regi i programperioden	86
Tiltaks- og behovsvurdering i NAV	87
«Kvalifiseringsarbeid under lupen»: Spørsmål om tiltakenes egnethet for målgruppen	88
Samarbeidsstrategier	89
«Vi arbeider for å bygge ned tuene» - Økt fokus på samhandling.....	89
Hvordan samhandler etatene?	90
Samarbeid når introduksjonsprogrammet er organisert i NAV – to ulike erfaringer.....	93
Samarbeidsavtaler og samarbeid på etatsledernivå	95
Oppsummering	96
Oppsummerende drøfting og vurderinger.....	98
Storbyenes resultatoppgåelse	99
Storbyenes organisering av introduksjonsprogrammet.....	100
Avsluttende betraktninger	104
Litteraturliste	105
Litteratur brukt av Vilde Hernes.....	105
Litteratur brukt av ideas2evidence	106
Appendiks.....	109

Kapittel 1

INNLEDNING

Introduksjonsordningen blir av statlige myndigheter omtalt som det viktigste virkemiddelet man har for kvalifisering av nyankomne flyktninger og deres familie. Det sentrale formålet med introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv, samt forberede for deltakelse i yrkeslivet og/eller utdanning. Introduksjonsloven pålegger alle norske kommuner som bosetter flyktninger etter avtale med staten å tilby et introduksjonsprogram.

Gjennom en rekke tidligere utredninger på feltet, er det allerede dannet et solid kunnskapsgrunnlag om hva som er viktig for å skape gode introduksjonsprogram. Evalueringen har tatt utgangspunkt i denne kunnskapen for å vurdere organiseringsmodeller og samhandling i programmene i de fem storbyene Bergen, Kristiansand, Stavanger, Trondheim og Bydel Grünerløkka i Oslo.

Introduksjonsprogrammet er en kompleks ordning. Den innebærer prioritering mellom, samordning av, og koordinering mellom en rekke ulike ressurser og programelementer, som til sammen skal gi helhetlige, gode og effektive program. Helhetlige og effektive introduksjonsprogram krever også samhandling mellom en rekke kommunale og statlige aktører.

Kommunene er gitt et betydelig handlingsrom når det gjelder hvordan programmene fylles med innhold og hvordan samhandlingen organiseres. En sentral del av evalueringen har derfor vært å kartlegge hvordan storbyene prioriterer ressursbruk mellom rådgivning, norskopplæring, annen undervisning og praksisoppfølging. Ressursbruk handler om hvilke ressurser som brukes på programelementene, og på programmet som helhet. Nivået av ressursbruk og fordeling av ressurser mellom programelementer er på den ene siden et uttrykk for mer eller mindre bevisste prioriteringer i organisasjonene, men det er også et uttrykk for hvordan den enkelte kommune og enhetsleder manøvrerer innenfor sitt handlingsrom. Organisering og lokale rammevilkår gir både muligheter og begrensninger. Derfor har vi vært opptatt av å undersøke både organisasjonsmodell, det vil si formelle strukturer, og det vi kaller *praktisering* av modellen, det vil si hvilke strategier medarbeidere, enhetsledere og etatsledere bruker for å manøvrere innenfor organisatoriske, ressursmessige og fysiske rammebetingelser. Vi mener et slikt dynamisk perspektiv er fornuftig ut ifra kommuneperspektivet.

For å kartlegge og vurdere storbyenes ressursbruk empirisk, har vi undersøkt organisering av den overordnede modellen, av intro-enheten, av prioriteringer og begrunnelser for disse, og av storbyenes prestasjoner i introduksjonsprogrammet. Samtidig, for å kunne vurdere hvorvidt organisering, ressursbruk og prioriteringene utnytter storbyenes kapasitet og kompetanse på en hensiktsmessig måte, har vi vært opptatt av å undersøke hvordan storbyene faktisk presterer. I prestasjonsbegrepet legger vi både målbare og mindre målbare prestasjoner. De to målbare prestasjonene vi har lagt til grunn er storbyenes resultatoppnåelse, slik det er redegjort for i kapittel 3, og storbyenes evne til å lage fulltidsprogram for deltakerne. De mindre målbare prestasjonene handler om tre ting: 1) Hvorvidt storbyene lykkes med å lage fleksible strukturer som muliggjør høy grad av tilpasning av deltakernes programløp i tråd med deres individuelle behov, 2) Storbyenes evne til å dimensjonere programmet i fall størrelsen eller profilen til deltakergruppen endrer seg¹, og 3) Hvor robuste programmene er for endringer i eksterne rammebetingelser, for eksempel eksterne samarbeidspartners evne og

¹ Med endringer i deltakergruppens profil mener vi f.eks. at andelen deltakere med høy og lav utdanning, eller andre egenskaper som vi fra forskning vet påvirker resultatoppnåelsen, forskyver seg. Flere informanter mener f.eks. at det er flere i deltakergruppen med lite eller ingen skolebakgrunn nå enn for noen år siden.

vilje til å bidra med programinnhold. En begrensning ved designet som vi på grunn av evalueringens rammer har vært nødt til å foreta, er at vi i liten grad har undersøkt voksenopplæringens organisering og utnyttelse av ressurser.

Det er viktig å understreke at denne rapporten legger til grunn et eksplisitt storbyperspektiv, og at de funn, analyser og konklusjoner som trekkes er knyttet til situasjonen i de fem storbyene som har vært en del av undersøkelsen, på det tidspunktet hvor datainnsamlingen ble gjennomført. Rapporten har ingen pretensjoner om å presentere generaliserbare funn, men beskrivelsen av de forskjellige modellenes styrker og svakheter, og rapportens anbefalinger, vil kunne være overførbart også til andre kommuner.

INTRODUKSJONSPROGRAMMET I DE FEM STORBYENE

I Oslo er introduksjonsprogrammet forankret i den enkelte bydel, og i fjorten av femten bydeler er ansvar for programmet lagt til NAV. Utdanningsetaten har ansvar for deltakernes undervisning i norsk og samfunnskunnskap, mens den enkelte bydel har ansvar for det resterende tilbudet. Deltakere på spor 1 får hele sitt tilbud hos senteret Quo Vadis? Quo Vadis? er et byomfattende tiltak som både tilbyr opplæring i norsk og samfunnskunnskap og kvalifiserende tiltak for deltakere med svake norskkunnskaper. Deltakere på spor 2 og 3 får sitt undervisningstilbud ved et av voksenopplæringssettene i byen. Tilbudet består av undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Første halvår får deltakerne opplæring fire hele dager i uken, mens fra andre semester utgjør det tre hele dager per uke.

I evalueringen har vi undersøkt programmet i bydel Grünerløkka, og deres samarbeid Rosenhof voksenopplæring som tilbyr norskopplæring til de fleste av bydelens deltakere på spor 2 og 3. Vi har ikke hatt anledning til å undersøke tilbudet ved Quo Vadis?

I bydel Grünerløkka har introseksjonen ved NAV ansvar for bosetting og introduksjonsprogrammet. Mens Quo Vadis? har ansvar for alt programinnhold for deltakere på spor 1, har introseksjonen ansvar for programinnholdet for deltakere på spor 2 og 3 to dager i uken. Tilbudet består av praksisplass to dager i uken, eller én dag «arbeidsnorsk» i NAVs lokaler og én dag hjemmearbeid. Kurset «arbeidsnorsk» kjøpes av en ekstern tilbyder.

I Bergen er introduksjonsprogrammet forankret i Introduksjonssenteret. Senteret har ansvar for praktiske oppgaver knyttet til bosetting av flyktninger samt den kommunale tolketjenesten.

Deltakerne får undervisning i norsk og samfunnskunnskap ved Nygård skole. Fra skoleåret 2013/ 2014 samarbeider Introduksjonssenteret og Nygård skole om å rekruttere språkpraksisplasser og følge opp deltakere når de er i praksis. Nygård skole samarbeider også med NAV Intro om såkalte kombinasjonskurs for deltakere som minimum har et språknivå på minimum nivå B1a muntlig og A2c skriftlig, og med en privat aktør for deltakere med svakere språkkunnskaper. Kursene kombinerer språkopplæring med arbeidslivskunnskap og praksis. Kombinasjonskursene tilbys deltakere mot slutten av programløpet.

Introduksjonssenteret har ansvar for resten av programinnholdet. Tidligere laget Introduksjonssenteret kurs selv, men fra og med 2013 kjøpes kurs. I 2013 ble det kjøpt 26 kurs for 8 millioner kroner fra fire private leverandører. Budsjettet for 2014 er på 10 millioner kroner. I tillegg benyttes noen tiltak gratis fra frivillige organisasjoner samt Bergen offentlige bibliotek. Bergen tilbyr program fra dag 1.

I Trondheim er introduksjonsprogrammet samt praktiske oppgaver knyttet til bosetting forankret i kvalifiseringssenteret INN. Helse- og Velferdskontoret Midtbyen forvalter bolig.

Enhet for Voksenopplæring, EVO, tilbyr undervisning i norsk og samfunnskunnskap, samt språkpraksis og noen andre kurs. INN er ansvarlig for det øvrige programinnholdet. INN lager noen kurs selv, kjøper noen kurs av private aktører, og bruker dessuten noen tiltak fra frivillige organisasjoner. I tillegg rekrutterer INN arbeidspraksisplasser og følger opp deltakerne som er i arbeidspraksis. Trondheim tilbyr ikke program fra dag 1.

I Kristiansand er introduksjonsprogrammet, praktiske bosettingsoppgaver og økonomisk sosialhjelp forankret i avdeling for introduksjon og bosetting i NAV Kristiansand. Bosettingsoppgavene ble flyttet fra flyktningtjenesten utenfor NAV til avdeling for introduksjons og bosetting i 2013. Fra medio 2014 er ansvaret for bolig lagt til en ekstern service-enhet.

Kongsgård skolesenter tilbyr i all hovedsak alt programinnhold for deltakerne i Kristiansand. Utover undervisning i norsk og samfunnskunnskap består programtilbudet av opplæring i praktiske oppgaver i kombinasjon med språkopplæring i verksteder, valgfag, og ekstern språk- og arbeidspraksis. Én av medarbeiderne ved avdeling for introduksjon og bosetting i NAV har ansvar for å finne skreddersydde arbeidspraksisplasser for enkelte deltakere der en vurderer at skreddersøm kan sikre overgang til ordinært arbeid etter avsluttet program. Kristiansand tilbyr ikke program fra dag 1

I Stavanger er ansvaret for bosetting og forvaltning av introduksjonsloven lagt til Flyktningeseksjonen (FLS). Ansvar for innhold og omfang av programmet deles av Flyktningetjenesten og Johannes Læringsssenter (JLS).

Stavanger tilbyr program fra dag 1, og det er særlig i den første fasen Flyktningeseksjonen har ansvar for programmet. Etter de første ukene som boveiledningsteamet tar ansvar for, starter en såkalt «motivasjons- og informasjonsfase». Den består av 15 timer «basenorsk» ved Johannes Læringsssenter og 15 timer oppfølging og informasjon fra Flyktningeseksjonen.

Når deltakerens ordinære løp starter, går deltaker fem dager i uka på JLS. Det spesielle med Stavangers modell er at JLS i 2009 opprettet avdeling for intro og kvalifisering som gir tilbud både til introdeltakere og deltakere på kvalifiseringsprogrammet. Introrådgivere har ansvar for å koordinere timeplaner og følge opp «sine» deltakere i praksis, samt deltar på trekantsamtaler. Introveilederne har også ansvar for å inngå mer langvarig samarbeid med arbeidsgivere, rekruttere praksisplasser, følge opp deltakerne i praksis, og å lage kvalifiserende tiltak for deltakere som ikke har praksisplass.

LESERVEILEDNING

Etter innledningen tar **andre kapittel** i denne rapporten for seg det metodiske grunnlaget til dette prosjektet. Kapittelet presenterer de datakilder og datainnhentingsstrategier som er brukt i denne forbindelse.

I **kapittel 3** gjennomgår vi resultatene for storbyenes introduksjonsprogram, med utgangspunkt i både offentlig tilgjengelige og egeninnsamlede kilder. I kapittelet knyttes resultatoppnåelsen til kommunene også til en prinsipiell diskusjon rundt resultatindikatorene som i dag brukes på feltet. **Kapittel 4** gir en grundig gjennomgang av skandinavisk litteratur om integrering og introduksjonsordningen i de skandinaviske landene, med et spesielt fokus på hva litteraturen sier om hvilke eksterne og interne faktorer som påvirker resultatoppnåelsen til introduksjonsprogrammene. **Kapittel 5** konsentrerer seg om samhandlingen mellom introduksjonsenhetene og voksenopplæringen i storbyene. Det sentrale spørsmålet i kapittelet er: Hvordan er samarbeidet mellom flyktningtjenesten og voksenopplæringen i storbyene, og hvilke styrker og svakheter har ulike organiseringsmodeller for samhandling og utnyttelse av kapasitet og kompetanse?

Kapittel 6 er på en side en kartlegging av hvordan storbyene prioriterer ressursbruk mellom forskjellige nødvendige elementer ved introduksjonsprogrammene. Videre vurderes det hvordan og hvorvidt storbyene utnytter stordriftsfordelene i det å være store program med et høyt antall deltakere til å lage individuelt rettede program tilpasset den enkelte deltakers behov.

Kapittel 7 omhandler i likhet med kapittel 5 samhandling, men her mellom introduksjonsenhetene og NAV. Kapitlet anlegger, i likhet med rapporten for øvrig, et kommuneperspektiv, og undersøker spesielt ulike former for samarbeid i kommunene, hvordan dette påvirker informasjonsflyt, og om man klarer å utnytte den kompetansen og de virkemidlene NAV sitter på.

Siste kapittel oppsummerer funnene fra de foregående kapitlene.

Kapittel 2

METODE

Dette prosjektet er basert på en lang rekke datakilder, som inkluderer et stort kvalitativt intervjumateriale, dokumentgjennomgang, gjennomgang av eksisterende litteratur på feltet, statistikk fra offentlige kilder samt egeninnsamlet tallmateriale fra hver av de 5 storbyene vi ser nærmere på i rapporten.

Vi vil i det følgende presentere og diskutere de forskjellige datakildene.

KVALITATIVT MATERIALE

Den viktigste datakilden for dette prosjektet har vært kvalitative intervjudata, hentet inn gjennom intervju over telefon samt to-dagers casebesøk i alle de fem kommunene som er del av prosjektet.

Før hvert casebesøk gjennomførte vi et innledende telefonintervju med en sentral person i den enkelte kommunes introduksjonsprogram. I tillegg fikk vi i god tid før hvert enkelt besøk oversendt relevante dokumenter for programmet i den enkelte kommune. I de tilfeller hvor det har vært nødvendig har vi også fått ettersendt dokumenter. Dokumentgjennomgangen har hatt flere funksjoner. For det første ble dokumentene brukt i arbeidet med intervjuguidene, for det andre var de viktige for forberedelsene til casebesøket i den enkelte kommune, og for det tredje har de vært en sentral kilde i forbindelse med utarbeidelsen av rapporten.

Intervjuene ble gjennomført på en semistrukturert måte med bakgrunn i en forhåndsutarbeidet intervjuguide. De fleste intervju ble tatt opp med båndopptager, og under de fleste intervjuene ble det også tatt notater av en av de tilreisende utrederne.

En sentralt poeng i prosjektet har vært å få så mange forskjellige stemmer i tale som mulig. Gjennom å belyse introduksjonsprogrammet fra forskjellige aktørers perspektiv øker man datamaterialets reliabilitet og validitet. Spesielt viktig er dette i tilfeller hvor et undersøkelsesobjekt kan oppfattes forskjellig avhengig av relasjonen til objektet. Av denne grunn har det blitt gjennomført intervju med (representanter for) så godt som alle aktører involvert i introduksjonsprogrammene. Dette inkluderer programrådgivere, programveiledere, ledere for introduksjonsprogrammet, NAV-ansatte, lærere, rektorer, avdelingsledere og fagansvarlige ved voksenopplæringen, etatsledere, rådgivere i kommunen og eksterne samarbeidspartnere for introduksjonsprogrammet.

Basert på våre ønsker ble selve rekrutteringen av informanter og oppsett av intervju gjennomført av kontaktpersoner i hver kommune. Av denne grunn har det vært enkelte variasjoner i hvilke informantgrupper som har blitt intervjuet i den enkelte kommune, og hvor mange som har blitt intervjuet fra hver av disse gruppene. Det er imidlertid viktig å understreke at de mest sentrale gruppene i introduksjonsprogrammet selvsagt har blitt intervjuet i alle kommunene.

Totalt har det i dette prosjektet blitt gjennomført 42 intervju, og til sammen har 115 forskjellige personer blitt intervjuet.

Alle intervjuer ble gjennomført under lovnad om anonymitet. For å sikre dette brukes det i rapporten følgende kategorisering av informantene:

- ◆ **Etatsleder:** kommunaldirektør, etatsledere, NAV ledere høyere oppe,

- ◆ Leder intro-enhet
- ◆ Programrådgiver²
- ◆ NAV-ansatt
- ◆ Leder VO
- ◆ Ansatt i voksenopplæringen

Når vi omtaler de fem storbyene under ett, differensierer vi informantene etter stilling og nivå. Kommunitilhørighet oppgis ikke av anonymitetshensyn. Når vi bruker sitater knyttet til presentasjoner og gjennomgang av en spesifikk kommune, er det vanskeligere å ivareta anonymitetshensyn. På bakgrunn av vurderinger av anonymitetshensyn og grad av sensitivitet oppgir vi ikke informantkategori bak enkelte av sitatene.

KVANTITATIVT MATERIALE

I tillegg til det kvalitative materiale har vi hentet inn og tatt i bruk en rekke kvantitative datakilder, som vil diskuteres fortløpende. I motsetning til andre evalueringer på feltet har imidlertid ikke dette prosjektet tatt i bruk *individdata* på deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Innledningsvis i prosjektet ble det diskutert hvorvidt man skulle etterspørre individdata fra a) kommunene direkte, eller b) fra IMDi gjennom Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

Hovedformålet med å eventuelt hente inn individdataene var å se nærmere på kommunenes tiltaksportefølje, og om det var mønstre i hvem som mottar forskjellige tiltak, og tiltakenes eventuelle samvariasjon med deltakernes sluttstatus.

Det viste seg imidlertid vanskelig å få oversikt over hvilke typer data kommunene sitter på. Kommunene bruker forskjellige IT-system, og organiseringen/kategoriseringen av datamaterialet varierer. Flere av kommunene var også skeptiske til å hente ut slike data, fordi det enkelte steder ville innebære høy ressursbruk. Grunnet prosjektets korte tidsdimensjon ble det også vurdert som for tidkrevende å kjøre de nødvendige prosesser for å få offentlig godkjenning til å hente ut og ta i bruk slik personsensitiv informasjon.

Innhenting av data fra NIR ble lagt bort av forskjellige årsaker, men spesielt fordi registeret er inne i en omfattende og pågående omlegging av datainfrastruktur. Det ble dermed vanskelig å få hentet inn relevante data innenfor tidsrammene til dette prosjektet.

Som en alternativ løsning har vi gjennomført en egen ressurskartlegging rettet mot kommunene, hvor det har blitt hentet inn data, blant annet om tiltaksbruk, på et aggregert nivå. Denne ressurskartleggingen vil diskuteres nærmere senere i metodekapittelet. Vi vurderer det imidlertid slik at ressurskartleggingen har gitt oss mye av det datatilfanget vi har hatt behov for, og at innhenting av data på et aggregert nivå uansett passer godt inn i denne rapporten. Hovedårsaken til dette er at sammenlignet med tidligere undersøkelser på feltet, har dette prosjektet i større grad konsentrert seg om hvordan modeller for og organisering av introduksjonsprogrammet varierer på et overordnet nivå.

KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING)

KOSTRA er et rapporteringssystem for norske kommuner som driftes av SSB (Statistisk Sentralbyrå) på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kommunene må årlig rapportere inn ressursbruken på introduksjonsprogrammene sine. Statistikken er ikke spesielt detaljert, men variabler som antall mottakere av introduksjonsstønning, samlet utbetaling av introduksjonsstønning samt driftsutgiftene på

² I Stavanger er stillingskategorien kalt programveileder.

introduksjonsprogrammet er brukt i denne rapporten, samt som en kontrollmekanisme opp mot tall hentet fra Beregningsutvalget og kommunene selv.

BEREGNINGSUTVALGET

I forbindelse med dette prosjektet har vi fått tilgang til tallmateriale fra Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Beregningsutvalget er ledet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Hvert år sendes det ut en spørreskjemaundersøkelse til utvalgte kommuner. Undersøkelsen henter blant annet inn informasjon om kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse tiltakene, samt utgifter knyttet til opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som gjennomføres av voksenopplæringsenhetene.

Trondheim, Bergen og Oslo var en del av spørreundersøkelsen til Beregningsutvalget i 2013, og for disse kommunene har vi brukt tallmateriale fra dette året. Kristiansand var ikke en del av undersøkelsen i 2013, men var det i 2012. For denne kommunen har vi brukt tallmateriale for dette året. Fordi Stavanger ikke har vært en del av datagrunnlaget for Beregningsutvalget på flere år, ble relevant tallmateriale hentet inn direkte fra kommunen av ideas2evidence for dette prosjektet.

SLUTTSTATUS

Sluttstatus er en registrering av situasjonen til deltakerne på introduksjonsprogrammet i det de avslutter programmet. Andelen som går over i arbeid/utdanning (utdanning er her forstått som Videregående skole eller høyere), utgjør kommunenes måloppnåelse, slik den er definert av relevante myndigheter. De enkelte kommuners måloppnåelse for årene 2010-2013 er hentet fra IMDis hjemmesider. I tillegg har vi fått tilsendt detaljert sluttstatus for årene 2012 og 2013 fra alle kommunene (i Oslo kommer de spesifiserte tallene fra introduksjonsprogrammet i Bydel Grünerløkka). Disse spesifiserte tallene blir i rapporten brukt for å se nærmere på hvordan fordelingen mellom arbeid og utdanning for de deltakerne som når måloppnåelse er. I tillegg presenteres og diskuteres tall for hva deltakerne som ikke når måloppnåelse går over til ved avsluttet program. Disse detaljerte tallene var en del av ideas2evidence sin egen ressurskartlegging, som vil diskuteres nærmere senere i dette kapitlet.

SSBS MONITOR FOR INTRODUKSJONSORDNINGEN

SSB gjennomfører en årlig monitor (undersøkelse) for introduksjonsordningen. Denne ser nærmere på situasjonen til introduksjonsdeltakerne rundt regnet ett år etter avsluttet program. Monitoren gjennomføres hver november, og har til nå blitt publisert for kohortene 2005-2011. I forbindelse med dette prosjektet har alle publikasjonene (SSB: 2007, 2008, 2010, 2011 og 2012), blitt gjennomgått, og kommunespesifikke tall har blitt hentet ut.

I denne sammenheng er det viktig å påpeke en kritikk av SSBs monitorundersøkelsen fremmet av Walstad Enes (2014), selv ansatt i SSB. Walstad Enes har revidert tall fra tidligere monitorrapporter, og tatt høyde for at kvinner i fødselspermisjon, som av naturlige årsaker ikke er tilgjengelig for arbeidsmarkedet, ikke skal regnes inn som «utenfor arbeid/utdanning». Dette har ført til noe forbedrede resultater på nasjonalt nivå. Fordi disse tallene ikke er tilgjengelige på kommunenivå, og heller ikke er revidert for alle kohorter, vil vi i rapporten presentere ureviderte tall fra hver enkelt monitorundersøkelse.

TIDSSERIERAPPORT OM KOMMUNENES RESULTATER I INTRODUKSJONSORDNINGEN

Fra overnevnte tidsserierapport, utarbeidet av SSB v/Lillegård og Seiersted (2013), har det blitt hentet ut benchmarkingindikatorer som brukes inn i diskusjonen om kommunenes resultater av introduksjonsordningen. Denne rapporten vil presenteres og diskuteres nærmere i kapitlet om resultatoppnåelse

IDEAS2EVIDENCE SIN RESSURSKARTLEGGING

I forbindelse med dette prosjektet har ideas2evidence gjennomført en egen ressurskartlegging rettet mot alle de fem storbyene (i Oslo er svarene hentet inn fra introduksjonsprogrammet i Bydel Grünerløkka). Undersøkelsen ble sendt ut over e-post i form av excelfiler med definerte spørsmål innenfor forskjellige tematiske områder. Representanter for kommunene svarte på disse spørsmålene og returnerte excelskjemaet til ideas2evidence via e-post.

Innholdet i skjemaet var primært kvantitativt, men det ble lagt opp til at respondentene kunne gi eventuelle utdypende kommentarer. Et fåtall spørsmål var også kun kvalitativt rettet. Kommunene ble bedt om å svare på en rekke spørsmål innenfor fem felt, a) ressursbruk, b) programinnhold, c) voksenopplæring, d) permisjon og fravær, og e) deltakernes sluttstatus. For alle spørsmål var det mulig å svare med informasjon om både 2012 og 2013 (skoleår 2012/2013 og 2013/2014 for voksenopplæringen). Spørsmålene i ressurskartleggingen er i sin helhet inkludert i appendiks.

Med unntak av en undertematikk fikk vi svar på de fleste spørsmålene stilt i ressurskartleggingen. Unntaket var spørsmål knyttet til norskprøver - hvor mange som ble meldt opp til avsluttende norskprøve på forskjellige nivå og hvor mange som sto. Meningen var å bruke denne informasjonen til å diskutere om kommunene når måloppnåelse på dette feltet. Med unntak av voksenopplæringssenteret i Kristiansand kunne imidlertid ingen skille ut spesifikke tall for deltakere ved introduksjonsprogrammet. Ettersom store deler av elevmassen til voksenopplæringssentrene er personer utenfor introduksjonsprogrammet vurderte vi allmenne tall som lite nyttige for dette prosjektet.

GJENNOMGANG AV EKSISTERENDE FORSKNING PÅ FELTET

I forbindelse med dette prosjektet har det blitt gjennomført en grundig gjennomgang av eksisterende forskning om introduksjonsprogrammene i de nordiske landene. Litteratursøket på svensk og dansk forskning er gjennomført av doktorgradsstipendiat ved Universitetet i Oslo, Vilde Hernes, på oppdrag fra ideas2evidence. Den norske litteraturgjennomgangen er gjennomført av ideas2evidence.

METODE OG UTVALG AV NORSK LITTERATUR

Det er gjennomført systematiske søk etter publiserte forskningsartikler i Google Scholar. For søk på offentlige rapporter og evalueringer av introduksjonsordningene, er det gjort søk på den norske regjeringens nettsider. IMDis publikasjonsliste for introduksjonsordningen er gjennomgått, og for alle forskningsinstitutt som står oppført med publikasjoner i denne listen har det blitt gjennomført ytterligere søk på disses hjemmesider etter relevant litteratur. Det har også blitt gjennomført søk på hjemmesidene til SSB.

METODE OG UTVALG AV DANSK OG SVENSK LITTERATUR (SKREVET AV VILDE HERNES)

Det er gjennomført systematiske søk etter publiserte forskningsartikler i Google Scholar, International Bibliography of the Social Sciences (IBSS) og International Political Science Abstract (IPSA). For søk på offentlige rapporter og evalueringer av introduksjonsordningene, er det gjort søk på den danske og svenske regjeringens nettsider, samt relevante forskningsinstitutter i Sverige og Danmark. I samtlige dokumenter er litteraturlistene gjennomgått for å avdekke ytterligere relevant litteratur.

Utvalget av litteratur er gjort basert dens relevans ut i fra følgende kriterier:

- ◆ Eksterne forhold som kan påvirke resultatoppnåelse.
- ◆ Forskning på og erfaringer om introduksjonsprogrammets organisering og virkemiddelbruk opp mot resultatoppnåelse.

- ◆ Alternative resultatforståelser utover overgang til utdanning og arbeid.
- ◆ Studier gjort de siste 10 årene.

UTFORDRINGER MED GENERALISERING AV FUNN

Et fellestrekk med studier av effekter og resultatoppnåelse er at det kan være utfordrende å isolere effekter av ulike tiltak. Studiene i litteratursøket har varierende grad av statistiske signifikante funn og solide kausale slutninger. Introduksjonsprogrammet og andre integrerende tiltak fungerer innenfor et komplekst system med mange, kjente og ukjente, faktorer som kan påvirke resultatoppnåelse. Det er derfor presisert i samtlige studier at resultatene må tolkes med en viss usikkerhet med hensyn til slutninger om kausale sammenhenger mellom tiltak og resultatoppnåelse.

En annen utfordring er at de fleste undersøkelser som inkluderes i litteratursøket er gjennomført relativt kort tid etter gjennomført introduksjonsprogram eller tiltak. Dette gjør det vanskelig å vurdere de langsiktige effektene av tiltakene. I studiene av ulike arbeidsmarkedstiltak er det derfor hovedsakelig evaluert om tiltakene har hatt effekt mellom 0-3 år etter endt program/tiltak. Dette kan resultere i at tiltak med et lengre tidsperspektiv, vil kunne fremstå som mindre virkningsfulle enn de ellers ville gjort (Clausen, Heinesen, Hummelgaard, Husted, & Rosholm, 2009: 415).

Kapittel 3

STORBYENES RESULTATOPPNÅELSE

I dette kapittelet vil vi se nærmere på storbyenes resultatoppnåelse i introduksjonsprogrammet. Vi benytter oss av en rekke forskjellige datakilder, både offentlig tilgjengelig materiale og data innhentet spesielt for dette prosjektet. Dette setter oss i stand til å gi et nyansert bilde av introduksjonsprogrammets prestasjoner, som både tar høyde for kortsiktig og langsiktig resultatoppnåelse, tidsbruk i programmene og hva som skjer med deltakerne som ikke når resultatoppnåelse ved avsluttet program.

Kapittelet starter med en generell introduksjon til resultatindikatorer, inkludert en kritikk av hvordan man i dag måler og forholder seg til introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse. Videre gjennomgås forskjellige indikatorer for måloppnåelse: sluttstatus, status ett år etter avsluttet program, og tidsbruk fra bosetting til måloppnåelse. Kommunens prestasjoner på alle disse parameterne presenteres og diskuteres.

GENERELT OM RESULTATINDIKATORER

Det er en rekke forskjellige mål og indikatorer som kan si oss noe om hvordan og hvorvidt deltakerne på introduksjonsprogram klarer overgangen mellom programfasen og livet etter introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammene i de enkelte kommunene blir i dag målt spesielt på deltakernes sluttstatus direkte ved avsluttet program. I tillegg utarbeider SSB en årlig monitor, som ser nærmere på status for deltakerne i hver kohort i november året etter avsluttet program. IMDi opererer med måltall for begge disse indikatorene, men vårt inntrykk er at det er det førstnevnte resultat som vektlegges tyngst av aktørene i og rundt introduksjonsprogrammene.

I tillegg til disse indikatorene, som konsentrerer seg om overgangsraten til arbeid/utdanning på spesifikke måletidspunkt, har SSB nylig publisert en rapport som gjennom bruk av tidsseriedata ser på hvor lang tid deltakerne i hver enkelt storby bruker på å komme i arbeid/utdanning. Vi vil suksessivt diskutere disse forskjellige indikatorene, samt se nærmere på kommunens måloppnåelse med utgangspunkt i alle disse datakildene. For 2012 og 2013 har vi også fått tilgang på detaljert statistikk over deltakernes sluttstatus for hver kommune. Dette setter oss i stand til å ikke bare referere til måloppnåelse på et overordnet nivå, men også se nærmere på hvordan deltakerne fordeler seg mellom arbeid og utdanning, samtidig som vi vil kunne si mer om den store gruppen deltakere som ikke når målet om overgang til arbeid/utdanning ved sluttdato for introduksjonsprogrammet.

Ved siden av indikatorene som går på overgang til arbeid eller utdanning, måles voksenopplæringssettene på resultatene av norskprøvene. IMDi har som mål (i 2013) at 65 prosent av dem med rett og plikt til norskopplæring, og som går opp til norskprøvene, skal bestå den skriftlige prøven. Målet for den muntlige prøven er at 90 prosent skal bestå. Det har ikke vært mulig for voksenopplæringssettene i de fem storbyene å skille ut norskprøveresultat for introduksjonsdeltakerne spesifikt. Av den grunn vil vi ikke gjennomgå resultatoppnåelse for norskprøvene.

Det er for øvrig viktig å merke seg, som allerede diskutert i metodekapittelet, at vi i denne delen ser på et bredt spekter av data med ulik tidsdimensjon. Vi har eksempelvis data på måloppnåelse ved avsluttet program fra 2010-2013, mens den nevnte tidsserierapporten fra SSB ser på deltakere i introduksjonsprogram fram til og med utgangen av 2011. 2011 er også siste kohort som behandles i SSBs Monitorrapport. Dataene sier altså ikke nødvendigvis så mye om nåtilstanden i introduksjonsprogrammene, men ved å se alt tallmaterialet i

sammenheng er det mulig å si noe om både historien og tendenser ved introduksjonsprogrammene i de 5 storbyene.

SLUTTSTATUS

Når deltakerne avslutter introduksjonsprogrammet, enten fordi programtiden har gått ut eller fordi deltakerne avbryter programmet av andre årsaker, skal kommunen registrere deltakernes status ved sluttidspunktet. Den nasjonale målsetningen er at 55 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal gå ut i arbeid eller utdanning ved endt program. Fram til 2011 var målsetningen 65 prosents overgang.

Utdanning i denne forbindelse refererer til påbegynt utdanningsløp ved Videregående skole eller høyere utdanning. Påbegynt grunnskole regnes ikke som måloppnåelse. For å kunne klassifiseres som «i arbeid» må deltakeren være i et ordinært arbeidsforhold og motta ordinær lønn. Alt over én times arbeid i uken klassifiseres som arbeid. Dette uavhengig av om deltakeren har fast eller midlertidig arbeidsforhold.

Overgangsprosenten til arbeid/utdanning er, etter det som har kommet frem i intervju, viktig for politikere og kommuneadministrasjon, spesielt får overgangsandelen oppmerksomhet de årene resultatene oppfattes som svake. Flere kommuner har endret innholdet i introduksjonsprogrammet eller gjort andre tilpasninger basert på lav måloppnåelse i et enkelt år.

Sluttstatus er en sentral indikator, fordi måloppnåelse gjennom arbeid/utdanning reflekterer et viktig mål for introduksjonsprogrammet, nemlig å kvalifisere deltakerne for deltakelse i arbeidslivet. Samtidig er det en rekke begrensninger med dette målet, som gjør at man bør være forsiktig med å overfokusere på et enkelt års resultat, eller sammenligne med foregående år. Det er flere grunner til dette:

For det første er definisjonen av «arbeid» svært generell. I teorien kan man få registrert måloppnåelse på en person som ved avsluttet program arbeider 1 time i uka. Selv om dette indikerer tilknytning til arbeidslivet, må det regnes som en svak form for tilknytning. I denne forbindelse er det også et problem at man forholder seg til status kun ved programslutt, og ikke tar høyde for varigheten av arbeidsforholdet.

For det andre er det problematisk at måloppnåelsen ikke tar hensyn til karakteristikk ved deltakerne som til enhver tid er en del av kommunenes introduksjonsprogram. Som tidligere vist i rapporten vet man fra tidligere forskning at faktorer som landbakgrunn, alder og sivilstatus kan ha stor effekt på tilknytning til arbeidslivet. Variasjoner i gruppesammensetning, som delvis er en konsekvens av geopolitiske faktorer, og delvis er en konsekvens av statlige- og kommunalpolitiske beslutninger om bosettelse av flyktninger, vil kunne påvirke måloppnåelsen stort i de enkelte kommunene.

For det tredje tar ikke dette målet hensyn til hva som faktisk skjer med de mange deltakerne som ikke når resultatoppnåelse. Det er for eksempel en viktig distinksjon i om deltakerne går over i kvalifiseringstiltak i regi av NAV, eller om de går rett over på sosialstønad ved programslutt. Denne forskjellen reflekteres ikke i dagens resultatindikatorer. I denne forbindelse er interkommunale forskjeller i håndteringen av grunnskolerett, som vil bli diskutert i gjennomgangen av norsk litteratur på resultatoppnåelse, også et sentralt poeng.

Det siste poenget, som vi skal se nærmere på om litt, er forholdet mellom status ved programslutt, og status ett år senere, som måles gjennom SSB sin monitor. For de årene hvor vi har tallmaterialet på begge måletidspunkt, ser vi at andelen i arbeid og utdanning ved programslutt ikke nødvendigvis reflekterer situasjonen ett år senere.

Tabell 1: Andel deltakere i arbeid/utdanning ved avslutning av introduksjonsprogram (måloppnåelse) (Kilde: IMDi)

	2013	2012	2011	2010	Gjennomsnitt
Oslo	53 %	54 %	54 %	42 %	51 %
Oslo – Bydel Grünerløkka	70 %	66 %	.	.	.
Bergen	45 %	37 %	43 %	39 %	41 %
Trondheim	53 %	41 %	21 %	35 %	38 %
Kristiansand	55 %	50 %	51 %	51 %	51 %
Stavanger	53 %	33 %	49 %	37 %	43 %
Hele landet	47 %	47 %	46 %	42 %	.

Tabell 1 viser andelen programdeltakere som ved avsluttet program var registrert som i arbeid eller under utdanning. Tall for de 5 storbyene, Grünerløkka Bydel, samt hele landet, er vist for hvert år mellom 2010 og 2013. Vi ser at den eneste kommunen som har nådd målet om 55 prosents overgang er Kristiansand i 2013. Grünerløkka Bydel har for de to årene vi har tall en resultatoppnåelse på hele 66 og 70 prosent. Langt over det nasjonale målet.

Det er til dels store variasjoner mellom hver år. Spesielt for Trondheim, som varierer fra kun 21 prosents overgang til arbeid/utdanning i 2011 til 53 prosents overgang i 2013. Et annet interessant poeng er at Stavanger i 2012 hadde den lavest måloppnåelsen av alle kommunene, men hadde en økning i måloppnåelse på 20 prosentpoeng mellom 2012 og 2013, noe som gjør at denne kommunen plasserer seg rett under det nasjonale målet. I likhet med Stavanger hadde også de øvrige kommunene, med unntak av Oslo som var stabil, økt resultatoppnåelse mellom 2012 og 2013.

Som allerede nevnt er en av sidene ved *resultatmålet* sluttstatus man kan kritisere at man ikke får noen informasjon om hva som skjer med dem som ikke når måloppnåelse. Målet gir heller ikke informasjon om hvor sterk tilknytningen til arbeidslivet er for dem som klassifiseres med overgang til arbeid.

Derfor er det i forbindelse med dette prosjektet hentet inn mer spesifiserte tall for status ved avsluttet/avbrutt program for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Dette gir anledning til å se nærmere på hvordan deltakerne fordeler seg mellom arbeid og utdanning på den ene siden, og hvor høye andeler som eksempelvis begynner på grunnskole, går over på sosialstønad osv. på den andre siden. Vi vil også presentere tall spesifikt for hva slags overgang deltakere med forlenget program har.

Tall vil bli vist for både 2012 og 2013. Tallene for Oslo er basert på resultatene til introduksjonsprogrammet i Grünerløkka Bydel, og man kan dermed ikke sammenligne disse tallene direkte med de tallene som ellers presenteres for Oslo kommune i dette kapittelet. Kun de viktigste kategoriene for registrering vil bli vist her. Hele datamatriksen er imidlertid inkludert i appendiks.

Det er for øvrig verdt å merke seg at det er noen forskjeller mellom tallene vi viser til i neste tabell, og tallene på sluttstatus man får fra IMDi gjennom NIR, som er referert i tabell 1. Legger man sammen arbeid/utdanningskategoriene som går inn i måloppnåelse, kommer for eksempel Stavanger, med utgangspunkt i tabell 2, ut med en måloppnåelse på 57 prosent i 2013. IMDi-tallene viser 53 prosent. Slike variasjoner, om enn noe mindre, vil man også kunne se for de andre kommunene. Disse forskjellene relaterer seg trolig til utfordringer i overføringen av kommunenes data fra kommunale datasystem til NIR. Dette er en pågående diskusjon som ikke vil bli tatt her, men det er viktig å være klar over at det finnes forskjeller. Vi vil i det følgende behandle alle tall som korrekte, på tross av enkelte avvik mellom dem.

Tabell 2: Detaljert oversikt på sluttstatuser som innebærer måloppnåelse (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Bergen		Oslo (Grünerløkka)		Kristiansand		Trondheim		Stavanger	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Arbeid > 30 timer	6,5 %	9,2 %	31,0 %	20,7 %	5,7 %	11,5 %	8,0 %	9,5 %	2,8 %	10,0 %
Arbeid < 29 timer	8,5 %	11,1 %	31,0 %	27,6 %	6,4 %	5,2 %	13,6 %	32,7 %	8,3 %	22,9 %
Ordinær utdanning - VGS	23,4 %	19,3 %	3,4 %	17,2 %	15,0 %	16,7 %	15,3 %	12,2 %	18,1 %	24,3 %
Ordinær utdanning - høyere	0,0 %	2,4 %	0,0 %	0,0 %	0,7 %	0,0 %	2,3 %	0,0 %	2,8 %	0,0 %
Permanent stans - start på VGS	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	10,7 %	10,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Permanent stans - start på høyere utdanning	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Summert	38,3 %	42,0 %	65,5 %	65,5 %	41,4 %	43,8 %	39,2 %	54,4 %	31,9 %	57,1 %

Tabell 2 viser fordelingen mellom de sluttårsakene som innebærer måloppnåelse for deltakerne. Denne detaljerte oversikten på sluttstatus viser flere interessante forhold. Et interessant poeng er hvordan måloppnåelse knyttet til «arbeid» er sammensatt. I begynnelsen av kapittelet ble det innvendt mot resultatoppnåelsesdefinisjonen som brukes på feltet at den ikke tar hensyn til styrken på kontakten med arbeidslivet. Her er måloppnåelsen på arbeid delt inn i to kategorier, andel som avsluttet programmet med et arbeidsforhold på over 30 timer i uka, og andelen med et arbeidsforhold på 29 timer eller mindre. Sistnevnte er et grovt mål, for det er selvsagt stor forskjell på å jobbe 1 time og å jobbe 29 timer i uka, selv om begge deler innebærer måloppnåelse.

Klart best ut kommer Bydel Grünerløkka, hvor det i 2012 var en overgang til arbeidsforhold på over 30 timer i uka på 31 prosent av avsluttede deltakere. Vi ser også, faktisk med unntak av Grünerløkka Bydel, at det i de øvrige kommunene var en høyere andel deltakere som gikk ut med arbeid på over 30 timer i uka i 2013 enn i 2012.

Et annet interessant poeng, i forlengelsen av dette, er at vi ser forskjeller i hvor stor andel av kommunenes resultatoppnåelse som skyldes at deltakerne går over til arbeid, og hvor stor andel som skyldes overgang til utdanning. Det er også en klar utvikling mellom 2012 og 2013, innenfor kommunene.

Tabell 3: Fordelingen mellom arbeid og utdanning i resultatoppnåelsen (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Bergen		Oslo (Grünerløkka)		Kristiansand		Trondheim		Stavanger	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Andel Arbeid	39,0 %	48,3 %	94,7 %	73,7 %	30,5 %	38,1 %	55,1 %	77,5 %	34,8 %	57,5 %
Andel utdanning	61,0 %	51,7 %	5,3 %	26,3 %	69,5 %	61,9 %	44,9 %	22,5 %	65,2 %	42,5 %

Tabell 3 viser hvor stor andel av resultatoppnåelsen som skyldes at deltakerne ved introduksjonsprogrammet har gått ut i henholdsvis arbeid eller utdanning. Hvis vi ser bort fra Grünerløkka, som spesielt i 2012 hadde svært høye andeler som gikk ut i arbeid, så ser vi at det i alle de andre kommunene var en forskyvning fra måloppnåelse grunnet overgang til utdanning, til måloppnåelse grunnet overgang til arbeid mellom 2012 og 2013. I Stavanger skyldtes 65 prosent av måloppnåelsen i 2012 deltakere som var gått ut i utdannelse. I 2013 var denne andelen nede i 42,5 prosent. En lignende forskyvning fra utdanning til arbeid ser vi også i Trondheim i samme tidsperiode, men her var arbeidsandelen av måloppnåelsen høyere enn utdanningsandelen også i 2012. Resultatet er at det i 2013 er hele 77,5 prosent av resultatoppnåelsen i denne kommunen som kommer fra deltakere som har gått ut i arbeid. Forskyvning fra utdanning til arbeid er ikke like slående i Bergen og Kristiansand, men samme *tendens* gjør seg gjeldende også her.

Oppsummert ble altså overgang til arbeid en viktigere bestanddel av resultatoppnåelsen for kommunene mellom 2013 og 2012, og det er samtidig høyere andeler av deltakerne som avslutter programperioden i arbeid med høy stillingsprosent.

Tabell 4: Overgang til Grunnskole eller tiltak, i og utenfor NAV (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Bergen		Oslo (Grünerløkka)		Kristiansand		Trondheim		Stavanger	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Ordinær opplæring grunnskole	2,5 %	8,2 %	0,0 %	3,4 %	5,7 %	0,0 %	13,1 %	6,1 %	15,3 %	18,6 %
Tiltak regi av andre enn NAV	1,0 %	1,0 %	0,0 %	0,0 %	2,9 %	0,0 %	9,7 %	11,6 %	1,4 %	0,0 %
Arbeidssøker på lønnstilskudd	0,5 %	1,4 %	0,0 %	0,0 %	0,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,9 %
Arbeidssøker på KVP	1,0 %	4,8 %	0,0 %	3,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,7 %	18,1 %	7,1 %
Andre tiltak regi av NAV	17,9 %	18,4 %	0,0 %	3,4 %	12,9 %	29,2 %	11,9 %	8,2 %	26,4 %	2,9 %
Summert	22,9 %	33,8 %	0,0 %	10,3 %	22,1 %	29,2 %	34,7 %	26,5 %	61,1 %	31,4 %

Tabell 4 viser hvor høye prosentandeler av deltakerne i de enkelte kommunene som i 2012 og 2013 gikk over i ordinær opplæring i grunnskole, eller tiltak i og utenfor NAV, inkludert KVP.

Grunnskole regnes som kjent ikke som resultatoppnåelse i denne sammenhengen. Som vi ser er det her grunnleggende forskjeller mellom kommunene. Mens det i Kristiansand i 2013 var 0 prosent av deltakerne som gikk over på grunnskoleutdannelse ved programslutt, var det tilsvarende tallet i Stavanger såpass høyt som over 18 prosent. På grunnlag av data fra intervjuer, tror vi den lave overgangen i Kristiansand har sammenheng med at deltakere på grunnskole i program får utvidet programtid. På tvers av kommunene er det ingen klar tendens mellom 2012 og 2013, noen hadde økning i grunnskoleandelen mellom årene, mens andre hadde nedgang. Det er Stavanger som skiller seg ut her, med de høyeste andelen deltakere med overgang til grunnskole for begge år.

Det er også interessant å se hvordan overgang til NAV-tiltak varierer mellom kommunene.

Kvalifiseringsprogram (KVP) for tidligere deltakere benyttes aktivt i Stavanger, i 2012 var det over 18 prosent av deltakerne som gikk over i KVP ved programslutt. Langt høyere enn i noen andre kommuner. I Kristiansand, hvor introduksjonsavdelingen er organisert i NAV, var det ingen deltakere i hverken 2012 eller 2013 med overgang inn på KVP ved programslutt. Det er også mange introduksjonsprogramdeltakere som ved programslutt går over på andre tiltak i regi av NAV, men med en del variasjon mellom 2012 og 2013 for noen av kommunene.

Trondheim skiller seg ut fra de øvrige kommunene ved å i langt større grad ha overgang inn på tiltak i regi av andre enn NAV. I følge intro-enhet i Trondheim skyldes dette i all hovedsak at introdeltakere som fortsetter på norskopplæringen etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet har blitt klassifisert inn under denne kategorien.

Tabell 5: Prosentandel som ved avsluttet program gikk over på sosialstønad, andre trygdeytelser, ikke er arbeidssøker eller er registrert med permanent stans grunnet helse og adferd (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Bergen		Oslo (Grünerløkka)		Kristiansand		Trondheim		Stavanger	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Sosialstønad	23,9 %	12,1 %	10,3 %	6,9 %	17,9 %	9,4 %	18,8 %	14,3 %	2,8 %	5,7 %
Andre trygdeytelser	3,0 %	1,0 %	3,4 %	6,9 %	0,0 %	0,0 %	0,6 %	0,7 %	0,0 %	1,4 %
Ikke arbeidssøker	2,5 %	3,9 %	10,3 %	0,0 %	0,7 %	0,0 %	0,0 %	0,7 %	0,0 %	1,4 %
Permanent stans, helse eller adferd	4,0 %	5,8 %	0,0 %	0,0 %	2,1 %	2,1 %	0,6 %	0,7 %	0,0 %	0,0 %
Summert	33,3 %	22,7 %	24,1 %	13,8 %	20,7 %	11,5 %	19,9 %	16,3 %	2,8 %	8,6 %

Tabell 5 viser den prosentvise overgangen til en rekke forskjellige klassifiseringskategorier. Det de har til felles, til forskjell fra overgang til arbeid/utdanning, eller overgang til grunnskole/tiltak, er at deltakerne hverken er tilknyttet introduksjonsprogrammet, har oppnådd tilknytning til arbeidslivet eller utdanningssektoren, eller er i gang med et videre kvalifiseringsløp gjennom grunnskole eller tiltak i og utenfor NAV. For enkelte deltakere vil kanskje en slik type overgang være riktig. Det er allikevel i alles interesse å holde denne prosentandelen så lav som mulig.

I den sammenheng er det positivt at i de fleste kommunene sank andelen deltakere som ved avslutning i programmet ble registret som mottagere av sosialstønad fra 2012 til 2013. Kun Stavanger hadde økte verdier i samme tidsrom. Stavanger skiller seg allikevel ut ved å ha en svært lav andel deltakere som går rett over på sosialstønad. Spesielt gjelder dette 2012, hvor andelene (med slik type overgang) var på kun 2,8 prosent.

Dette er interessant, for som vi allerede har sett av tabell 1, hadde Stavanger dette året en svært lav resultatoppnåelse på sluttstatus, helt nede i 33 prosent. I utgangspunktet kunne man forventet at lav overgang til arbeid/utdanning også kunne innebære økt overgang til eksempelvis sosialstønad. Vi så imidlertid av tabell 4 at dette året ble tiltak fra NAV, både KVP og andre tiltak, brukt svært aktivt i Stavanger. Nærmere 45 prosent av deltakerne hadde overgang inn i slike NAV-ledede tiltak. Dette er et godt eksempel på hvordan sluttstatus som resultatindikator kan skjule andre viktige sider ved deltakermassen. På tross av lav resultatoppnåelse var overgangen til eksempelvis sosialstønad klart lavest av kommunene.

For de andre kommunene er tallene, og da spesielt for 2012, overraskende høye. I Bergen var det nesten 24 prosent av deltakerne som gikk over på sosialstønad ved avsluttet program i 2012.

En annen interessant forskjell mellom kommunene er forskjellig praksis knyttet til forlengelse av program for deltakerne. Tabell 6 viser hvor stor prosentandel av deltakerne med avslutning i 2012 og 2013 som var deltakere med forlenget programtid.

Tabell 6: Andel avsluttende deltakere med forlengelse (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Bergen		Oslo (Grünerløkka)		Kristiansand		Trondheim		Stavanger	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Antall personer som avsluttet	201	207	29	29	140	96	176	147	72	70
Antall personer som hadde forlengelse	21	26	1	2	79	62	17	19	25	32
Prosentandel med forlengelse	10,4 %	12,6 %	3,4 %	6,9 %	56,4 %	64,6 %	9,7 %	12,9 %	34,7 %	45,7 %

Vi ser helt åpenbare forskjeller i praksis mellom kommunene. Mens det var henholdsvis 3,4 og 6,9 prosent av deltakerne ved introprogrammet på Grünerløkka som var på forlengelse i 2012 og 2013, og andelene i Bergen

og Trondheim i begge årene lå på rundt 10 prosent, var det i 2013 hele 65 prosent av de avsluttende deltakerne i Kristiansand som hadde fått forlengelse på program. I Stavanger samme år var tilsvarende tall 45,7 prosent.

Tabell 7: Resultatoppnåelse (arbeid/utdanning) for deltakere på introduksjonsprogram, fordelt på om de har hatt forlenget program eller ikke (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Bergen		Kristiansand		Trondheim		Stavanger	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Ikke forlenget program	35,6 %	41,4 %	47,5 %	44,1 %	40,9 %	54,7 %	36,2 %	68,4 %
Forlenget program	61,9 %	46,2 %	36,7 %	43,5 %	23,5 %	52,6 %	24,0 %	43,8 %

Tabell 7 tar utgangspunkt i den standardiserte definisjonen på måloppnåelse, altså om man er i arbeid/utdanning ved sluttidspunkt på introduksjonsprogrammet. Grünerløkka er ikke inkludert her grunnet lav N.

Resultatoppnåelsen blir presentert både for den gruppen som avslutter programmet på normert tid, og dem som har fått forlengelse. Et interessant poeng her er forskjellene mellom spesielt Bergen og Stavanger. Mens Bergen, som vi allerede har sett i relativt liten grad gir forlengelser, faktisk har høyere måloppnåelse blant dem som har fått forlengelse, er situasjonen helt annerledes i Stavanger. I 2012 var det i Bergen en måloppnåelse blant dem med forlenget program på nesten 62 prosent, sammenlignet med 35,6 prosent for den ordinære gruppen. I 2013 var måloppnåelsen i Stavanger såpass høy som 68 prosent blant gruppen som fullførte på normert tid, samtidig som det blant dem med forlengelse var en måloppnåelse på drøye 44 prosent. 24 prosentpoeng i forskjell.

Forskjellene, både i hvor store andeler som får forlenget program, og hvilke resultater deltakerne på forlenget program har, relaterer seg trolig til hvordan de enkelte kommunene forholder seg til §5 i introduksjonsloven som omhandler rett til forlengelse. Mens man i Bergen har valgt å fokusere på at forlengelse skal gis i de tilfeller hvor «det regnes som overveiende sannsynlig at deltakeren vil oppnå selvstendighet gjennom utvidet programtid», fokuserer man i Stavanger på kriterier som a) behov for lengre tid til norskopplæring, b) vanskelig familiesituasjon, og c) behov for mer tid på grunnskole for å komme inn på videregående skole. I intervjuene i Kristiansand fremkom det at deltakere som begynner på grunnskole i introduksjonsprogrammet får forlenget programtiden.

Tabell 8 på neste side viser detaljert sluttstatus til programdeltakerne som avsluttet i 2012 eller 2013 på forlenget program.

Tabell 8: Sluttstatus ved avsluttet/avbrutt program – deltakere med forlengelse (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Bergen		Kristiansand		Trondheim		Stavanger	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Arbeid > 30 timer	9,5 %	3,8 %	8,9 %	12,9 %	11,8 %	0,0 %	4,0 %	6,3 %
Arbeid < 29 timer	14,3 %	15,4 %	7,6 %	8,1 %	11,8 %	36,8 %	4,0 %	25,0 %
Ordinær utdanning - VGS	38,1 %	23,1 %	20,3 %	22,6 %	0,0 %	15,8 %	12,0 %	12,5 %
Ordinær utdanning - høyere	0,0 %	3,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,0 %	0,0 %
Ordinær opplæring grunnskole	0,0 %	0,0 %	7,6 %	0,0 %	23,5 %	0,0 %	16,0 %	31,3 %
Tiltak regi andre enn NAV	0,0 %	7,7 %	3,8 %	0,0 %	0,0 %	10,5 %	0,0 %	0,0 %
Arbeidssøker på lønnstilskudd	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	3,1 %
Arbeidssøker på KVP	0,0 %	15,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	32,0 %	12,5 %
Andre tiltak regi av NAV	33,3 %	19,2 %	16,5 %	35,5 %	0,0 %	21,1 %	20,0 %	3,1 %
Sosialstønad	4,8 %	3,8 %	20,3 %	3,2 %	47,1 %	15,8 %	0,0 %	0,0 %
Andre trygdeytelser	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	5,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Ikke arbeidssøker	0,0 %	7,7 %	1,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	3,1 %
Annet	0,0 %	0,0 %	2,5 %	8,1 %	0,0 %	0,0 %	8,0 %	3,1 %
Ikke registrert	0,0 %	0,0 %	6,3 %	6,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Overført annen kommune	0,0 %	0,0 %	5,1 %	3,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
N	21	26	79	62	17	19	25	32

Her ser man store deler av årsaken til at Stavanger i tabell 4 kom ut med så høy overgang til KVP. En høy andel av deltakerne på forlengelse ble, spesielt i 2012, registrert med overgang til dette tiltaket. Jamfør tidligere diskusjoner er det interessant at *ingen* av deltakerne med forlengelse i Stavanger gikk over på sosialstønad eller andre trygdeytelser ved avsluttet program. Dette i sterk kontrast til Trondheim i 2012, hvor nesten halvparten av deltakerne med forlengelse gikk over på sosialstønad ved avsluttet program. I denne sammenheng er også forskjellen mellom 2012 og 2013 for Kristiansand interessant. Denne kommunen har som allerede nevnt de klart høyeste andelen som får forlengelse. I 2013 var det kun 3,2 prosent av deltakerne med forlengelse som ved avsluttet program ble klassifisert med overgang til sosialstønad. I 2012 var imidlertid denne andelen hele 20,3 prosent.

Spørsmålet kommunene kan bli utfordret på, er når det er riktig å prioritere forlengelse, som innebærer en utvidet tidsperiode med både introduksjonsstønad og opplæringsressurser, til en gruppe som allikevel går over på sosialstønad. Videre er det interessant at man i Stavanger aktivt bruker KVP for tidligere deltakere, samtidig som NAV-ansatte i andre kommuner i intervju har opplyst at de har kommunisert til introduksjonsavdelingen at de i utgangspunktet er skeptiske til å ta inn introduksjonsdeltakere generelt på nettopp KVP.

Dessverre finnes ikke tidsseriedata som følger enkeltindivider i introduksjonsprogrammet med langsiktig overgang til sosialstønad som fokus. Av den grunn kan vi ikke si noe mer om hvorvidt de lave andelen med overgang til sosialstønad i, eksempelvis Stavanger, holder seg over tid eller ikke.

Den allerede nevnte forskjellen i praksis rundt forlengelse mellom Bergen og Stavanger gjør seg også gjeldende i andelen med forlengelse som går over på grunnskoleopplæring. I Bergen gjaldt ikke dette en eneste person i hverken 2012 eller 2013, mens det i Stavanger var henholdsvis 16 og 31 prosent av deltakerne som gikk over til grunnskoleopplæring disse to årene. For Kristiansand sin del opererer man med egne retningslinjer som bestemmer skjønnsutøvelsen knyttet til utvidelse. Når det gjelder konsentrert grunnskole forlenger man eksempelvis med inntil ett år dersom deltakers individuelle plan legger opp til gjennomført grunnskoleeksamen i løpet av forlengelsesperioden.

STATISTISK SENTRALBYRÅS MONITOR FOR INTRODUKSJONSORDNINGEN

I Statistisk sentralbyrås monitor for introduksjonsordningen følger man deltakerne som har avsluttet introduksjonsprogrammet, og ser hvilken tilknytning de har til arbeidsmarkedet eller utdanningssystemet i november året etter at de avsluttet programmet. Sammenlignet med sluttstatus gir dette en pekepinn på den langsiktige statusen til deltakerne. Vi vil i det følgende presentere tall for alle de 5 storbyene, samt landsgjennomsnittet, for alle årene SSBs monitor har blitt gjennomført. Merk at årstallet refererer til kohort. Det vil si at 2011-tallene, slik de er referert i tabellen under, viser statusen til deltakerne som avsluttet program i 2011.

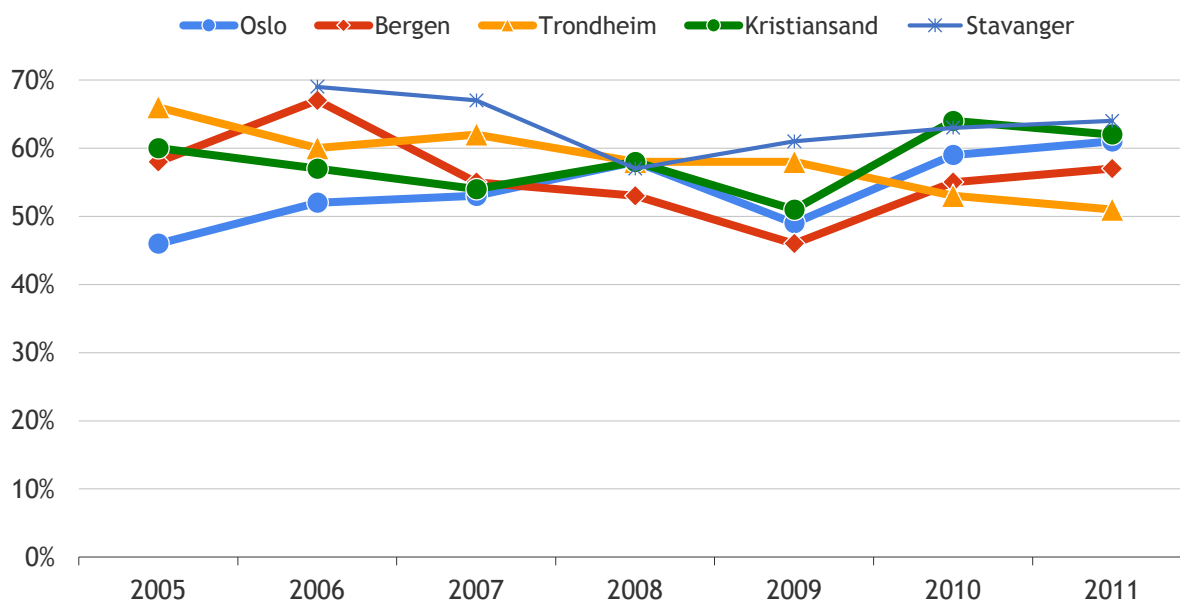
Tabell 9: Status på deltakere i introduksjonsprogrammet 1 år etterpå, 2005-2011 (Kilde: SSBs Monitor for introduksjonsordningen)

	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	Gj. snitt
Oslo	61 %	59 %	49 %	58 %	53 %	52 %	46 %	54 %
Bergen	57 %	55 %	46 %	53 %	55 %	67 %	58 %	56 %
Trondheim	51 %	53 %	58 %	58 %	62 %	60 %	66 %	58 %
Kristiansand	62 %	64 %	51 %	58 %	54 %	57 %	60 %	58 %
Stavanger	64 %	63 %	61 %	57 %	67 %	69 %	.	64 %
Hele landet	63 %	61 %	55 %	57 %	63 %	65 %	58 %	60 %

For hele tidsperioden sett under ett er det Stavanger kommune som har den høyeste andelen deltakere i arbeid/utdanning ett år etter avsluttet program. I gjennomsnitt er det 64 prosent i denne kommunen med slik status. Dette er mellom 6 og 10 prosentpoeng høyere enn i de andre kommunene. De laveste tallene ser man i Oslo kommune, men her hadde man samtidig forholdsvis positive resultat for 2010- og 2011-kohortene.

IMDi opererer i utgangspunktet med en målsetning om at andelen deltakere i arbeid/utdanning skal være på 70 prosent i SSBs monitorresultat. Som vi kan se av tabell 9 er det ingen av kommunene som i tidsperioden mellom 2005-2011 har nådd dette målet. Inntrykket fra intervju med en rekke aktører i alle de fem storbyene er at dette målet vies lite oppmerksomhet. Det er primært sluttstatus, som vi allerede har diskutert, som diskuteres og skaper endringer lokalt.

Figur 1: Status på deltakere i introduksjonsprogrammet 1 år etterpå, 2005-2011 (Kilde: SSBs Monitor for introduksjonsordningen)



En grafisk fremstilling av tallene i tabell 9 gjør det enklere å følge utviklingen over tid. Det er flere interessante poeng som blir tydelige av tidslinjen. For det første ser vi at forskjellene mellom kommunene varierer over tid, men at variasjonen var større i begynnelsen av tidsserien, hvor hele 20 prosentpoeng skilte kommunen med den laveste og kommunen med den høyeste andelen i arbeid/utdanning. For det andre ser vi at alle kommunene opplevde en nedgang i tidsperioden 2007 – 2009, men at det med utgangspunkt i 2009 kun er Trondheim kommune som fortsatte nedgangen i andelen i arbeid/utdanning frem mot 2011.

Tabell 10: Forholdet mellom deltakernes status ved avsluttet program (sluttstatus), og status 1 år senere (Kilder: IMDi, SSBs Monitor for introduksjonsordningen)

	2011			2010		
	<i>SSB Monitor</i>	<i>Sluttstatus</i>	<i>Avvik</i>	<i>SSB Monitor</i>	<i>Sluttstatus</i>	<i>Avvik</i>
Oslo	61 %	54 %	7 %	59 %	42 %	17 %
Bergen	57 %	43 %	14 %	55 %	39 %	16 %
Trondheim	51 %	21 %	30 %	53 %	35 %	18 %
Kristiansand	62 %	51 %	11 %	64 %	51 %	13 %
Stavanger	64 %	49 %	15 %	63 %	37 %	26 %
Hele landet	63 %	46 %	17 %	61 %	42 %	19 %

Et interessant poeng er forholdet mellom status i sluttrapporteringen og status i SSBs monitor. Som man kan se av tabell 10 opplevde alle kommunene, i både 2010 og 2011, at en høyere andel deltakere var i arbeid/utdanning ett år etter programslutt, sammenlignet med statusen ved programslutt. Dette er i seg selv ikke overraskende, men det som virkelig er interessant er hvordan lave andeler på sluttstatus jevnes ut i løpet av tiden frem til SSB sin monitorundersøkelse gjennomføres. Eksempelvis var andelen i Stavanger som gikk ut av introduksprogrammet med arbeid/utdanning kun 37 prosent i 2010, mens den i 2011 var 49 prosent. Likevel var andelene i SSBs monitor nesten det samme for begge årene, henholdsvis 63 og 64 prosent. Videre, sammenligner man Stavanger og Kristiansands resultat samme år ser man at mens Kristiansand hadde et betraktelig høyere resultat ved avslutning av program, 51 prosent satt opp mot Stavangers 37 prosent, er andelene med måloppnåelse ett år senere nesten helt lik, 64 prosent versus 63 prosent.

Tabell 11: Avvik i prosentpoeng mellom 2010 og 2011, SSB Monitor og Sluttstatus (Kilder: IMDi, SSBs Monitor for introduksjonsordningen)

	SSB Monitor – Avvik i prosentpoeng mellom 2010 og 2011	Sluttstatus - Avvik i prosentpoeng mellom 2010 og 2011
Oslo	2 %	12 %
Bergen	2 %	4 %
Trondheim	- 2 %	- 14 %
Kristiansand	- 2 %	0 %
Stavanger	1 %	12 %
Hele landet	2 %	4 %

Tabell 11 tar dette poenget videre, og presenterer avvikene i prosentpoeng for henholdsvis sluttstatustall og monitortall mellom 2010 og 2011. Tabellen viser at monitortallene, i hvert fall med utgangspunkt i disse to årene, har lav variasjon, mens sluttstatustallene varierer betydelig mellom 2010 og 2011 for majoriteten av kommunene.

Dette viser litt av problematikken med sluttstatus som resultatindikator. Tallene varierer stort mellom hvert enkelt år, og de synes å kun i begrenset grad påvirke den langsiktige statusen til deltakerne på introduksjonsprogrammet, representert gjennom SSBs monitorundersøkelse.

BENCHMARKINGINDIKATOR, FORVENTET OG FAKTISK TIDSBRUK

Som vi har vært inne på tidligere er en utfordring med bruk av sluttstatus som resultatindikator at man ikke tar hensyn til karakteristikk ved deltakerne i introduksjonsprogrammet, individuelt og som gruppe. Sluttstatus tar heller ikke hensyn til at norske kommuner har forskjellige strukturelle utgangspunkt, eksempelvis vil arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft variere, både mellom deler av landet og også over tid innenfor hver enkelt kommune.

I denne sammenheng er SSB ved Lillegård og Seiersteds (2013) rapport «Introduksjonsordningen i kommunene - En sammenligning av kommunenes resultater» interessant, fordi det er det første forsøket på å utarbeide vektete resultater av introduksjonsprogrammet i norske kommuner. Populasjonen i undersøkelsen omfatter alle bosatte flyktninger i Norge med rett og plikt til introduksjonsprogram, fra introduksjonsordningen ble opprettet til og med utgangen av 2011. Rapporten ser på varigheten fra en flyktning får oppholdstillatelse i kommunen til vedkommende er i arbeid eller utdanning. Å være «i arbeid» defineres her ved at man er registrert med et hovedarbeidsforhold i minst tre påfølgende måneder, samtidig som arbeidstid per uke er minst ti timer. Dette innebærer at terskelen for måloppnåelse er betraktelig høyere enn hva man legger til grunn for måloppnåelse ved sluttdato eller i SSBs Monitor.

Gjennom en Cox-regresjon, som baserer seg på variabler både på individnivå og kommunenivå, gir analysen både en forventet tidsbruk for å komme ut i arbeid og utdanning, samt den reelle tidsbruken. Dermed kan man se om kommunene under- eller overpresterer gitt lokale faktorer samt strukturen på deltakermassen i introduksjonsprogrammet.

Merk for øvrig at denne analysen konsentrerer seg om dem som har klart å komme seg i arbeid eller utdanning. Den sier altså ingenting om den forholdsvis store gruppen av deltakere på introduksjonsprogrammet som ikke oppnår dette.

Tabell 12: Varighet fra bosettelse til arbeid/utdanning (Cox-regresjon) (Kilde: SSB 2013)

Kommune	Benchmarkingindikator	Observert varighet	Forventet varighet	Antall flyktninger
Oslo	-0,9	22,8	23,7	1182
Bergen	-2,4	22,3	24,7	953
Trondheim	2,2	28,3	26,1	897
Kristiansand	2,2	28,1	25,9	583
Stavanger	-1,1	23,8	24,9	368
Alle kommuner*	-0,4	25,4	25,7	13 100

*Alle kommuner er i dette tilfellet alle kommuner med over 70 flyktninger i løpet av tidsperioden for undersøkelsen

Et interessant poeng her er at Kristiansand, som i den ordinære monitoren over tid har kommet ut med forholdsvis høye resultater, sammen med Trondheim har de svakeste benchmarkingindikatorene av storbyene. Bergen har det beste resultatet, selv om denne kommunen er blant dem med lavere andeler i arbeid/utdanning både ved avsluttet program og i SSBs monitor.

Her er det viktig å poengtere at den lokale organiseringen av introduksjonsprogrammet kan tenkes å påvirke den observerte varigheten for programdeltakerne. Stavanger kommune har for eksempel et vedtak om «program fra dag 1», som innebærer at målgruppen får oppstart i introduksjonsprogrammet fra den dagen de blir bosatt. Dette til forskjell fra eksempelvis Trondheim kommune, som i hvert fall tidligere har hatt et mål om oppstart av introduksjonsprogram innen 3 måneder fra bosettelsesdatoen. Ettersom SSB i sin rapport tar utgangspunkt i tidsbruk fra bosettelsesdato til når man er i arbeid/utdanning, så vil selvsagt raskere start, og dermed også raskere avslutning av program kunne virke positivt inn på resultatene i dette tilfellet.

Det er også forskjellig praksis mellom kommunene når det gjelder forlengelse av program. Noen steder ser vi at kommunenes praksis er liberal når det gjelder forlengelse, noe som selvsagt fører til at tidsbruken fra programstart til man eventuelt er i arbeid/utdanning øker. Andre kommuner har en høy overgang til grunnskole, og lav grad av forlengelse. Dette vil påvirke resultatene på sluttstatus negativt, ettersom grunnskole i denne forbindelse ikke regnes som måloppnåelse. Samtidig som det kan slå positivt ut på denne benchmarkingindikatoren, fordi man ved høy overgang til grunnskole får definert mange av dem som ikke vil lykkes direkte på arbeidsmarkedet ut av datagrunnlaget til denne indikatoren.

OPPSUMMERING

Vi har i det foregående behandlet resultatoppnåelse på flere nivå, og med utgangspunkt i flere forskjellige indikatorer. Funnene kan oppsummeres i følgende overordnede punkter:

- ◆ Å bruke sluttstatus som indikator på hvor vellykket et program er har en rekke problematiske sider, og storbyene kan med fordel legge til rette for en programvurdering som både tar i bruk flere og mer langsiktige indikatorer, og som fokuserer mer på den store gruppen deltakere som ikke er en del av måloppnåelsen
- ◆ Måloppnåelsen (med utgangspunkt i sluttstatus) varierer mellom storbyene, og også over tid innenfor de enkelte storbyene. Den eneste kommunen som i tidsrommet 2010-2013 har oppnådd målsetningen om 55 prosent overgang til arbeid/utdanning er Kristiansand i 2013
- ◆ Videre, med utgangspunkt i sluttstatus, er det over tid Kristiansand og Oslo som stort sett har prestert best på denne indikatoren. Trondheim har prestert dårligst, og har også det klart svakeste enkeltresultatet – 21 prosent overgang i 2011
- ◆ Går vi mer detaljert inn i deltakernes sluttstatus, ser vi flere forskjeller mellom kommunene, men også mellom 2012 og 2013
 - ◆ Fra 2012 til 2013 har det i de fleste kommunene vært en forskyvning mot større grad av overgang til arbeid, sammenlignet med overgang til utdanning
- ◆ Stavanger skiller seg ut på flere felt, for det første ved høy overgang til KVP for tidligere deltakere, for det andre gjennom høy andel overgang til grunnskole, og for det tredje gjennom svært lav overgang til sosialstønad
- ◆ Kommunene har forskjellig praksis når det kommer til forlengelse av program. Kristiansand spesielt, men også Stavanger, synes å ha en mer liberal praksis på forlengelse enn de øvrige storbyene
- ◆ Ser man på måloppnåelse gjennom SSBs Monitorundersøkelse, som gjennomføres året etter deltakerne har avsluttet program, kommer Stavanger stort sett best ut av kommunene
- ◆ Et interessant poeng er også at lav måloppnåelse ved avsluttet program ikke nødvendigvis har sammenheng med måloppnåelsen ett år senere, slik den vises i SSBs Monitor
- ◆ SSBs tidsseriebaserte regresjonsanalyse ser nærmere på tidsbruk fra bosetting til deltakerne er i arbeid/utdanning. Denne undersøkelsen tar hensyn til individuelle karakteristikk ved deltakerne på introduksjonsprogrammet samt lokale forutsetninger i kommunene, og kan dermed gi en indikator på effektiviteten i de enkelte kommuners program. På denne indikatoren kommer Bergen best ut, selv om denne kommunen ikke har spesielt høy måloppnåelse på hverken sluttstatus eller SSBs Monitorundersøkelse. Kristiansand og Trondheim gjør det svakest på denne indikatoren.

Kapittel 4

FORSKNING PÅ DE SKANDINAVISKE INTRODUKSJONSPROGRAMMENE

I forbindelse med dette prosjektet har det blitt gjennomført en grundig gjennomgang av eksisterende forskning om introduksjonsprogrammene i de nordiske landene. Litteratursøket etter svensk og dansk forskning på feltet, og oppsummeringen av dette kapittelet, er gjennomført av doktorgradsstipendiat Vilde Hernes, på oppdrag fra ideas2evidence. Hernes sitt bidrag til denne rapporten er begrenset til gjennomgangen av svensk og dansk forskning, og hun står ikke ansvarlig for de øvrige delene av rapporten. Den norske litteraturgjennomgangen er gjennomført av ideas2evidence.

Dette kapittelet starter med en kort gjennomgang av likheter og ulikheter ved integreringspolitikken og introduksjonsprogrammene i de skandinaviske landene. Videre presenteres forskningen på introduksjonsprogrammene og hva som påvirker resultatoppnåelse i Sverige og Danmark. Etter dette presenteres tidligere forskning i Norge, også her med et spesifikt fokus på resultatoppnåelse.

I dette kapittelet har vi, både i gjennomgangen av dansk, svensk og norsk litteratur, delt inn faktorene som påvirker resultatoppnåelse i to overordnede kategorier, eksterne forhold og interne forhold.

Denne distinksjonen er viktig, fordi den skiller mellom forhold introduksjonsprogrammet ikke har kontroll over (eksterne), eller hvor påvirkningskraften i hvert fall er begrenset, og forhold hvor det kan være rom for forandringer og forbedringer lokalt (interne).

BAKGRUNN FOR LITTERATURSØK

Norge, Sverige og Danmark kjennetegnes av strukturelle og sosiale likheter, inkludert en omfattende velferdsstat med sterke egalitære ambisjoner og en relativt homogen befolkning (Bengtsson, Borevi, & Strömgen, 2007:119). Likevel har de tre landene utviklet ulike modeller og virkemidler for sitt integrasjonsarbeid. Fra 1980-årene gikk Sverige i en mer multikulturell retning, Danmark beveget seg mot en assimilerende retning i bosettings- og integrasjonspolitikken, mens Norge har inntatt en slags mellomposisjon (Brochmann, Hagelund, Borevi, Jønsson, & Petersen, 2012:259). Til tross for en utvikling i ulike retninger deler de skandinaviske landene et viktig likhetstrekk; nemlig at ansvaret for introduksjonsprogrammet for flyktninger i stor grad er et kommunalt ansvar med relativt stor grad av frihet til å tilpasse tiltak til lokale forhold (Brochmann et al., 2012:246; Mestheneos & Ioannidi, 2002:307)³. Sett fra et europeisk perspektiv, har landene omfattende introduksjonsprogrammer for flyktninger som har fått opphold. Programmene inneholder tre hovedelementer;

- ◆ Språkopplæring
- ◆ Kurs i samfunnsfag
- ◆ Arbeidsrettede tiltak

De lignende sosiale og politiske strukturene i Skandinavia utgjør derfor et fruktbart landskap for erfaringsbasert læring på tvers av landegrensene (Brochmann et al., 2012:259). I den sammenheng er det gjennomført et

³ I 2010 ble det overordnede ansvaret for samordning av introduksjonsinnsatsen i Sverige overført til staten ved Arbeidsformidlingen. Kommunene er likevel fortsatt en av hovedaktørene i integrasjonsarbeidet.

litteratursøk med sikte på å samle forskning og erfaringer som er gjort på de svenske og danske introduksjonsordningene for flyktninger. Senere i kapittelet vil også de norske erfaringene presenteres.

Det er viktig å påpeke at det i utvalget er inkludert studier av tiltak rettet mot innvandrere generelt, og ikke kun spesifikt rettet mot flyktninger og introduksjonsprogrammet. Mange tiltak som inkluderes i introduksjonsprogrammene er identiske, eller har likehetstrekk med, tiltak som også tilbys andre samfunnsgrupper. I utvalg av relevant litteratur er det gjort en vurdering av om litteraturen omhandler eksterne og interne forhold som kan ha relevans og overføringsverdi for introduksjonsprogrammene for flyktninger.

LITTERATURSØKETS FORMÅL

Formålet med litteratursøket har ikke vært å gjøre en kritisk gjennomgang av metode og holdbarhet i tidligere forskning og evalueringer. Det sentrale har vært å utarbeide en oversikt over relevant forskning og erfaringer i de nordiske landene.

Litteratursøket er gjennomført på ulike land, og det er derfor viktig at man ikke ukritisk legger til grunn erfaringer basert på forskning og evalueringer når det er utført i ulike institusjonelle og strukturelle kontekster. Valtonen (2004) beskriver hvordan integrasjon er en prosess som påvirkes av både den institusjonelle strukturen og de personlige trekkene ved de som bosettes. Nasjonale, regionale og lokale kontekster kan derfor påvirke ulike tiltaks effekter (Smyth, Stewart, & Da Lomba, 2010:412).

FORSKNING I SVERIGE OG DANMARK

EKSTERNE FORHOLD

En godt tilrettelagt kommunal integrasjonsinnsats kan ha begrenset effekt for overgang til utdanning og jobb grunnet ytre strukturelle forhold og rammebetingelser (Hansen, Fredriksen, & Leena, 2006:9). Nedenfor presenteres fire kommunale forhold som tas opp i litteraturen; sammensetning av flyktninggruppen, arbeidsledighet, næringsstruktur og den offentlige debatten om flyktningpolitikken.

SAMMENSETNING AV FLYKTNINGER I KOMMUNENE

Demografiske variabler som kjønn, alder, sivilstatus, fødeland, utdanning, antall barn, og antall år bosatt i landet, også betegnet som human kapital, har gjennom flere studier vist seg å ha en effekt på arbeidsdeltakelse generelt i befolkningen (Bevelander & Lundh, 2007:11). Flere studier har benyttet disse faktorene for å analysere hvordan kjennetegn ved flyktninggruppen i en kommune kan påvirke sannsynlighet for rask overgang til arbeid eller utdanning.

INDIVIDUELLE TREKK VED FLYKTNINGENE

I Danmark har Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) utarbeidet en rekke benchmarkingsanalyser av danske kommuners integreringsinnsats de siste 10 årene (Clausen et al., 2009; Clausen, Hummelgaard, Husted, Jensen, & Rosholm, 2006; Husted & Heinesen, 2004; Husted, Heinesen, & Andersen, 2009; Husted, Nielsen, & Heinesen, 2007). I april 2014 kom KORA (Arendt, Jakobsen, Kiil, & Kloppenborg, 2014) ut med en ny analyse basert på tall fra 2007-2011. Analysen viser at følgende demografiske variabler påvirker overgang til jobb eller utdanning:

- ◆ Alder: Jo eldre flyktningen er på tidspunktet for oppholdstillatelse, jo mindre er sjansen for at de kommer raskt over i arbeid eller utdanning.
- ◆ Sivilstatus: Enslige er mer tilbøyelig til rask overgang til utdanning eller jobb enn flyktninger som bor sammen en annen innvandrer.

- ◆ Landbakgrunn: Flyktninger fra Libanon og Syria, og menn fra Somalia og Russland, Iran og Irak var mindre tilbøyelige til å gå raskt over i jobb eller utdanning.
- ◆ Antall barn: Kvinner med små barn var negativ korrelert med rask overgang til jobb eller utdanning. Derimot har menn større sannsynlighet for å komme raskt i arbeid hvis de har små barn.
- ◆ Antall år bosatt i landet: Jo flere år det er siden flyktningen ble bosatt, jo større sannsynlighet for overgang til arbeid og utdanning.
- ◆ Utdanning: Jo høyere utdanningsnivå, jo større sannsynlighet for raskere overgang til jobb eller utdanning⁴.

Litteraturen gir klare indikasjoner på at individuelle trekk ved flyktningene kan påvirke den kommunale resultatoppnåelsen for flyktningenes overgang til arbeid og utdanning.

Resultatene over skiller seg ikke særlig fra resultatene av en lignende analyse som ble gjort i Norge av SSB (Lillegård & Seiersted, 2013). En interessant forskjell mellom de norske og danske analysene er derimot benchmarkingsmodellenes forklaringsgrad. Forklaringsgraden sier noe om *reduksjon i variasjonen* mellom kommuner vedrørende andelen som kommer i arbeid eller utdanning, kontrollert for demografiske variabler og kommunale strukturelle forhold. I de danske analysene hadde kontrollvariablene en forklaringsgrad på mellom 39-84 % (Arendt et al., 2014; Husted et al., 2009:928). Den norske analysen gjort i 2013 viste en forklaringsgrad på "kun" 18 % (Lillegård & Seiersted, 2013:22). I norsk sammenheng viser det seg derfor at disse demografiske og strukturelle variablene har mindre forklaringskraft på hvorfor det er forskjeller i kommunenes integreringsresultater.

Dette understreker behovet for å søke etter alternative forklaringer for de kommunale forskjellene, da det kan indikere at kommunens integrasjonsinnsats faktisk har en mer vesentlig betydning i norsk sammenheng.

ÅRSÅK TIL OPPHOLDSTILLATELSE

Man kan skille grovt mellom tre ulike grupper som omfattes av flyktningbegrepet. Det første er personer som har fått asyl, det andre er overføringsflyktninger, og det tredje er familiegjenforente. Tidligere studier viser at bakgrunnen for oppholdstillatelse, kan ha betydning for integreringsresultater.

Heinesen, Winter, Bøge, & Husted (2004) konkluderer i rapporten «*Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces*» fra Danmark, at det ikke finnes såkalte universalløsninger som virker overalt. Rapporten konkluderer med at virkningene av arbeidsmarkedstiltak og utdannelsesstiltak i høy grad er avhengig av om kommunene har en forholdsvis lett eller stor integrasjonsoppgave. Kommunene med en stor oppgave har typisk forholdsvis mange asyl- og overføringsflyktninger, men få familiegjenforeninger, mens det motsatte gjelder for kommuner med en lett oppgave (Heinesen et al., 2004:10). Dette samsvarer med funnene fra en ny benchmarkingsstudie gjort i Danmark, der det ble vist at familiegjenforente var mer tilbøyelige til å komme raskt i arbeid eller utdanning enn andre typer flyktninger (Arendt et al., 2014, pp. 32-33).

At oppholdsgrunnlaget kan påvirke resultatoppnåelse støttes også av en svensk undersøkelse, men her kom de frem til et noe annet resultat. Bevelander (2011) gjennomførte statistiske analyser av årsak til oppholdstillatelse. Han undersøkte om det var en sammenheng mellom om en flyktning hadde fått oppholdstillatelse som asylsøker, overføringsflyktning eller ved familiegjenforening og integrasjon på arbeidsmarkedet. Analysen viste at flyktninger som kom som asylsøkere, hadde en noe høyere

⁴ Det presiseres at datagrunnlaget for utdanning er basert på usikre tall. Det er få personer man har disse dataene for, og det er usikkerhet tilknyttet dataene siden det baseres på personens egne opplysninger om medbragt utdanning.

arbeidsdeltakelse enn flyktninger som kom som familiegjenforente eller overføringsflyktninger (Bevelander, 2011:34).

En årsak til de divergerende resultatene i Sverige og Danmark, kan være ulike definisjoner og operasjonalisering av målgruppene. Familiegjenforente i Danmark inkluderer personer som har fått opphold på grunnlag av familiegjenforening både med flyktninger og danske borgere, da begge grupper er en del av den danske introduksjonsordningen. Sverige (og Norge) inkluderer kun familiegjenforeninger med flyktninger inn under introduksjonsordningen (Sandbæk & Trondstad, 2011:20), og det er derfor ikke likt sammenligningsgrunnlag for de to studiene.

Resultatene viser likevel at årsaken til opphold kan påvirke den kommunale resultatoppnåelsen.

ARBEIDSLEDIGHET I KOMMUNEN

I Beveland og Lundhs (2007:20) studie i Sverige finner de at det, som forventet, er en negativ korrelasjon mellom arbeidsledighet i kommunene og flyktingenes arbeidsdeltakelse. Flere tidligere studier viser at sannsynligheten for flyktingers arbeidsdeltakelse korrelerer negativt med arbeidsledighet i kommunen (Clausen et al., 2009; Hansen et al., 2006; Svantesson, 2006:3).

Men ikke samtlige studier underbygger hypotesen om en negativ korrelasjon mellom arbeidsledighet og flyktingens overgang til utdanning og jobb. I KORAs nyeste analyse (Arendt et al., 2014:34), finner de en tendens til at sannsynligheten for å komme raskt i jobb eller utdanning er høyere i områder med høy arbeidsledighet, men da kun for kvinner, og på et lavt signifikansnivå.

Selv om studier ikke viser helt konsekvente resultater, er det indikasjoner på at arbeidsledigheten i kommunen kan påvirke den kommunale resultatoppnåelsen for flyktingenes overgang til arbeid og utdanning.

KOMMUNAL NÆRINGSSTRUKTUR

I sin artikkel "Employment integration of refugees: «The influence of local factors on refugee job opportunities in Sweden", studerer Bevelander og Lundh (2007) økonomiske faktorer og arbeidsmarketsfaktorer som kan påvirke sannsynligheten for arbeidsdeltakelse for flyktninger. Bevelander og Lundh konkluderer med at effekter av lokale økonomiske strukturer og arbeidsmarkedsforhold ikke er tilfeldige, men systematiske (Bevelander & Lundh, 2007:24). Undersøkelsen er basert på data fra 2003 og har følgende hovedfunn (Bevelander & Lundh, 2007, pp. 20 -22):

- ◆ Områder med gjennomsnittlig lavere utdannings- og ferdighetsnivå i befolkningen er positivt korrelert med høyere arbeidsdeltakelse blant flyktninger. På den andre siden er tilstedeværelsen av et universitet i kommunen negativt korrelert med høyere arbeidsdeltakelse for flyktninger i området. Flyktingene hadde altså større sjanse for å være i jobb i områder der befolkningen var lavere utdannet.
- ◆ Sannsynligheten for høy arbeidsdeltakelse for flyktninger øker i kommuner som har en større industri- eller privat sektor sammenlignet med kommuner som er dominert av offentlig tjenestesektor. Flyktninger hadde også større sannsynlighet for arbeidsdeltakelse innen industrisektoren i områder med lav befolkningstetthet, mens det i store byer var større sannsynlighet for arbeidsdeltakelse i privat sektor.
- ◆ Klimaet for entreprenørskap har også en positiv påvirkning på arbeidsdeltakelse for flyktninger, da et mangfoldig arbeidsmarked var positivt korrelert med høyere arbeidsdeltakelse.

Overnevnte funn indikerer at lokale forhold i kommunene som utdanningsnivå, næringssektorer, og klima for entreprenørskap, kan påvirke kommunenes resultatoppgåelse.

OFFENTLIG DEBATT

Litteratursøket avdekket studier som problematiserte hvordan den offentlige debatten i kommunene kunne ha påvirkning på kommunens integrasjonsarbeid.

I den danske rapporten «*Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet*» fra 2006 løftes det frem et eksempel på en kommune som har hatt lav resultatoppgåelse når det gjelder overgang til arbeid eller utdanning. I intervjuer med en leder og jobbkonsulent i kommunen, peker informantene på at de i perioder med negativ pressdekning knyttet til flyktninger og familiegjenforente merker at det blir vanskeligere å lage avtaler med arbeidsgivere, og at mistillit og fordommer mot gruppen øker (Hansen et al., 2006:57).

Strange og Ager (2010:595) peker på at når flyktningpolitikkenes fokus handler om begrensinger og kontroll, blir integrasjonsfokus underminert. Budskapet blir da at flyktninger er en trussel for samfunnet. Dette negative fokuset kan komme i konflikt med integrasjonsarbeidet som skal gjøres etter at flyktningene er bosatt i lokalsamfunnet.

INTERNE FORHOLD

Som vist over kan strukturelle faktorer forklare noe av variasjonen mellom kommuner, men det gjenstår fortsatt store ulikheter mellom kommunene kontrollert for strukturelle faktorer. Dette kan tyde på at trekk ved den kommunale integreringsinnsatsen også har stor betydning. Nedenfor presenteres studier som omhandler to hovedaspekter ved den kommunale innsatsen; arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet, og den kommunale organiseringen av integreringsarbeidet.

ARBEIDSRETTEDE TILTAK I INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Et gjennomgående funn i flere studier er at det primært er de arbeidsrettede tiltakene som har stor betydning for overgang til arbeid etter endt program (Clausen et al., 2009; Clausen et al., 2006; Emilsson, 2008:19; Hansen et al., 2006:8; Heinesen, Hansen, Hansen, Hummelgaard, & Husted, 2009:64; Heinesen et al., 2004; LG Insight, 2006:4; Svantesson & Aranki, 2006:18).

Til og med arbeidsrettede tiltak mot målgrupper som har svake språklige og faglige ferdigheter, og/eller helsemessige utfordringer har vist seg og ha en positiv effekt. I evalueringen «*Den beskæftigelsesfremmende indsats for flygtninge- og indvandrerkvinder samt familiesammenførte*» fra 2006 skriver LG Insight at " *De umiddelbare beskæftigelsesresultater er overraskende høje og viser, at det klare jobperspektiv i høj grad nedbryder ikke-arbejdsmarkedsrelaterede barrierer hos deltagerne og virker befordrende for deltagerens interesse for projektførelsen og motivation for job*" (LG Insight, 2006, pp. 18-19).

PRIVATE JOBBTRENINGSTILTAK

Clausen mfl. (2009) gjennomførte en studie med formål å se effekten av ulike typer arbeidsrettede tiltak brukt i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Når de deler opp i ulike typer arbeidsmarkedstiltak, viser det seg at kun de tiltak som er rettet mot privat sektor, kan vise til positive programeffekter (Clausen et al., 2009:414). Den positive effekten av privat jobbtrening eller praksis, understøttes av flere studier (Clausen et al., 2009; Clausen et al., 2006; Heinesen et al., 2009:64; LG Insight, 2006:7).

Det er klare indikasjoner på at arbeidsrettede tiltak i private virksomheter har en positiv effekt på overgang til arbeid og utdanning.

En utfordring er at dette tiltaket i relativt liten grad benyttes i kommunene i dag. Clausen mfl. (2009:414) viser til at kun 4 % av nyankomne flyktninger deltar i slike tiltak. De skriver videre at det er slående hvor lite

arbeidsrettede tiltak mot det private blir benyttet, og at dette er et potensielt forbedringsområde som vil kunne fremme måloppnåelsen for overgang til arbeid. De indikerer at utfordringen kan være at det lave antallet deltagende flyktninger skyldes manglende tilgang på arbeidstakere og bedrifter som ønsker å delta i en slik ordning (Clausen et al., 2009:415).

Det er uklart om det er manglende vilje hos arbeidstakere og bedrifter, eller manglende kommunal oppsøkende innsats som gjør at private arbeidsrettede tiltak benyttes i liten grad. Erfaringer fra danske prosjekter med fokus på arbeidsrettede tiltak for flyktninger og innvandrerkvinner, beskriver at prosjektlederne uttrykte at det var lett å motivere og inkludere private virksomheter i tiltakene. LG Insight konkluderer derfor i sin evaluering med at det tilsynelatende er et stort og uutnyttet integreringspotensial blant private virksomheter (LG Insight, 2006:7).

Det er viktig med et gjensidig kjennskap mellom flyktingene og arbeidsgivere. Det holder ikke at flyktingene får kunnskap om arbeidsgiverne – arbeidsgiverne må også få kunnskap om flyktingene. Kunnskapen må gå utover de potensielt diskriminerende stereotypene som finnes om flyktingens evner, ressurser og kultur. Dette gjøres ved at arbeidsgiverne får mer kunnskap om og forståelse for flyktingene, noe som kan gjøres gjennom jobbkonsulenter, mentorer, tokulturelle medarbeidere, etc. (Hansen et al., 2006:14).

JOBBTRENINGSTILTAK I OFFENTLIGE VIRKSOMHETER

Litteratursøket viser at resultatene av jobbtrening i det offentlige har varierende effekter på overgang til jobb (Clausen et al., 2006:10).

En evaluering gjennomført av MFII viser at den største andelen flyktninger som går over i arbeid er personer med lønnstilskudd i offentlige virksomheter, hvor over 50 % var i arbeid etter 3 måneder (MFII, 2011:16-17). Andre statistiske undersøkelser viser også en slik positiv sammenheng, men at det i større grad er manglende signifikante resultater for effekter av praksis eller lønnstilskudd i offentlig sektor (Clausen et al., 2009; Clausen et al., 2006:8; Heinesen et al., 2009:64).

Det er indikasjoner på at jobbtreningstiltak i offentlige virksomheter har en positiv effekt på overgang til jobb, men effekten er mindre sikker enn for jobbtreningstiltak i private virksomheter.

OVERGANG TIL ARBEID FOR FLYKTNINGER MED SÆRSKILTE UTFORDRINGER

For visse flyktinggrupper vil det være store utfordringer tilknyttet rask overgang til arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Dette kan eksempelvis skyldes at flyktingene har manglende utdanning, helseårsaker, eller større kulturelle barrierer.

En evaluering fra et satsingsprogram rettet mot innvandrende ikke-vestlige kvinner i Danmark (LG Insight, 2006), trekker frem et viktig poeng vedrørende kulturelle barrierer. Programmet kunne vise til gode resultater for overgang til utdanning og arbeid. Prosjektlederne for de evaluerte prosjektene trakk frem et viktig element. Flere av prosjektene som arbeidet med motivasjons- og insentivstrukturer for arbeid og utdanning hadde tiltak der familien og kvinnens mann ble inkludert. Dette ble gjort for å forsøke å påvirke holdninger og kjønnsrollemønsteret som antas å være en viktig faktor for hvorfor kvinner ofte har en lavere resultatoppnåelse når det gjelder overgang til utdanning og arbeid enn mannlige flyktninger. Det ble også gjennomført tiltak rettet mot de nettverk og miljøer som kunne tenkes å påvirke holdningene til hele grupper av kvinner når det gjelder kvinnelig arbeidsdeltakelse. Ved å endre miljøets holdninger var tanken at dette kunne antas å påvirke kvinnens egen holdning til aktivt å søke utdanning og arbeid (LG Insight, 2006:16).

Prosjektarbeiderne var enstemmige om at prosjektene uavhengig av måloppnåelse for overgang til jobb eller utdanning, hadde tilført deltakerne en rekke «myke» kompetanser (som personlige kvalifikasjoner, motivasjon, selvtillit, handlingsvilje). Det pekes på at dette har en verdi i seg selv, men at det også vurderes som en direkte styrke i et langsiktig perspektiv på arbeidsmarkedsdeltakelse (LG Insight, 2006:12).

UTDANNELSEEFFEKTER

Når det gjelder effektene av utdanningstiltak på overgang til arbeid, er det få studier som kan vise til en positiv effekt (Clausen et al., 2006:10; Heinesen et al., 2009:64; LG Insight, 2006:4). Dette forklares i stor grad med at utdanningstiltak ofte har et lengre tidsperspektiv på sysselsetting enn andre arbeidsrettede tiltak. Siden flere av studiene har relativt kort tidshorisonnt fra avslutning av tiltak til evalueringstidspunkt, finnes det få undersøkelser som kan si noe om langsiktige effekter av utdanningstiltakene (Clausen et al., 2006:10).

KOMMUNAL ORGANISERING

Det er få studier som går i dybden på organisatoriske faktorer som kan forklare kommunal måloppnåelse. Fremstillingen under baserer seg derfor i all hovedsak på en studie av flyktninger og familiegjennforentes integrasjon på arbeidsmarkedet gjort i Danmark (Hansen et al., 2006). Studien har tatt utgangspunkt i tidligere gjennomførte benchmarkingsanalyser, samt casestudier av 6 kommuner som er valgt ut basert på om de har en god (relativt rask overgang til utdanning eller arbeid) eller dårlig score på benchmarkingsanalysen.

POLITISK OG ADMINISTRATIV PRIORITERING OG KLARE MÅL

Hansens m.fl. (2006) viser at kommuner som relativt sett oppnår rask overgang til arbeid, kjennetegnes ved å være kommuner der:

- ◆ Det er utarbeidet en integrasjonspolitik med klare integreringsmål.
- ◆ Den politiske innsatsen og oppmerksomheten for å integrere flyktninger og familiegjennforente er vurdert som viktig (Hansen et al., 2006:11).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) påpeker også viktigheten av mål som gir konkret veiledning for hvordan individuelle introduksjonsprogram skal utvikles. De viser til at det er viktig at målene utvikles slik at flyktningene selv forstår og identifiserer seg med målene (Sveriges Kommuner och Landsting, 2007, pp. 27-28).

Dette indikerer at politisk og administrativ prioritering av integrasjonsarbeidet, og tydelige mål, kan ha en positiv effekt på flyktningens overgang til utdanning og arbeid.

SPESIALISERING AV INTEGRASJONSINNSATSEN

Hansen et al. (2006) viser også at kommuner som kjennetegnes av en høy score (relativt rask overgang til jobb), kjennetegnes ved at de har en spesialisert integrasjonsinnsats. Dette innebærer at saksbehandlere og jobbkonsulenter som har et særskilt ansvar for flyktninger, er samlokalisert og/eller samarbeider tett. Samlokalisering og/eller tett samarbeid fører til at flyktningene får særlig oppmerksomhet ikke kun i saksbehandlingen, men også med tanke på å finne relevante praksisplasser eller jobb (Hansen et al., 2006:12). Et annet fellestrekk for kommuner med høy score var at personalet i større grad hadde bevissthet rundt felles verdier i bosettingsarbeidet, og at disse kom til uttrykk i prosesser der avdelingen selv hadde arbeidet med målformuleringer og metoder for å møte politiske mål (Hansen et al., 2006:15).

Dette indikerer at en spesialisert organisering av integreringsarbeidet der arbeiderne tar et direkte eierskap til integrasjonsprosessen kan ha en positiv effekt på måloppnåelsen.

SAKSBEHANDLING

Trekk ved saksbehandlingen som kjennetegner kommuner med høy score er blant annet tett oppfølging av flyktningene, rask iverksetting av tiltak, individuell og systematisk saksbehandling og krav til deltakelse med sanksjoner ved manglende deltakelse i avtalte aktiviteter (Hansen et al., 2006:13). ”

Tett oppfølging av flyktningene som suksessfaktor støttes også av en svensk studie. Joona og Nekby (2012) har gjennomført en eksperimentell undersøkelse basert på et randomisert utvalg i Sverige. Formålet var å teste om mer intensiv oppfølging og coaching av flyktningene ville medføre at en større andel av flyktningene kom

over i jobb. Utvalgte kommuner innførte særskilte tiltak med tett oppfølging og coaching av flyktninger. Saksbehandlerne som deltok i eksperimentet fikk også et betydelig lavere antall saker å følge opp sammenlignet med normal saksbehandlingsmengde (Joona & Nekby, 2012:575). Resultatene fra eksperimentet viser at flyktingene som fikk tettere oppfølging og coaching hadde større sannsynlighet for å være i jobb etter endt program (Joona & Nekby, 2012:588).

I prosjektet Etablering Stockholm (Arbetsmarknadsförvaltningen, 2012) ble det innført et tiltak med matching fra dag én. Dette innebar strategisk kartlegging av både individets kompetanse og arbeidsgivernes behov fra første dag, med sikte på rask matching av individer og bedrifter. Prosjektet ble beskrevet som en suksess, da det kunne vise til at 60 % av deltakerne gikk over i utdanning eller jobb etter kun 6 måneder (Arbetsmarknadaförvaltningen, 2012:9).

Studiene over indikerer at en tett og rask oppfølging, samt redusert saksmengde for saksbehandlere, vil kunne ha positive effekter på resultatoppnåelsen for overgang til arbeid og utdanning.

Joona og Nekby (2012) gjorde også en kost-nytteanalyse av merkostnadene ved tettere oppfølging og coaching. Analysen tok utgangspunkt i om kommunene ville tjene inn merkostnadene hvis man fikk en større andel over i jobb. Basert på analyser med et ettårs perspektiv vil kommunene ikke gå i pluss, da kostnadene vil overstige eventuelle inntekter (Joona & Nekby, 2012:592). Analysene viser at det måtte ha gått i 2,3 år før merkostnadene ved prosjektet hadde lønt seg. Funnet understreker hvor viktig det er å se på tiltakseffekter i et langsiktig perspektiv.

INVOLVERING OG OPPFØLGING AV EKSTERNE SAMARBEIDSPARTNERE

LG Insight evaluerte i 2006 52 statlig finansierte prosjekter med hovedfokus på arbeidsrettede tiltak. En av konklusjonene i rapporten var at prosjekter hvor tiltakene gjennomføres ute i arbeidslivet, har høyere overgangseffekter, og generelt større utbytte for deltakerne. Blant de anvendte virksomhetstiltakene som ble brukt var praksis, kompetanseavdekking, språkpraksis, mentorordning, og særlig tilrettelagte introduksjonsprogram eller privat jobbtrening (LG Insight, 2006, pp. 18-19).

Dette indikerer at å involvere eksterne samarbeidspartnere, som private virksomheter og frivillige foreninger og organisasjoner, kan ha en positiv effekt på den kommunale resultatoppnåelsen.

Det er en voksende tro på at lokale foreninger og organisasjoner kan spille en større rolle i integrasjonsarbeidet (Mestheneos & Ioannidi, 2002:307). Men et eventuelt samarbeid må fungere på en hensiktsmessig måte for at det skal få ønsket effekt. I evalueringen av et dansk prosjekt, som skulle koble flyktninger og danske vertsfamilier i København (Beskæftigelses- og Integrationsavdelingen i Københavns kommune, 2013), var samarbeid med frivillige organisasjoner en integrert del. I evalueringen av prosjektet understrekes det at for å imøtekomme utfordringer i samarbeidet mellom kommuner og frivillige organisasjoner, var det essensielt å finne tid til en innledende prosjektplanleggingsperiode. Den innledende planleggingen hadde som formål at partene skulle bli enige om prosessen, organiseringen, tidsrammen, leveransene og kommunikasjonsrutiner (Beskæftigelses- og Integrationsavdelingen i Københavns kommune, 2013:2).

FORSKNING I NORGE

Hva sier tidligere utredninger om hva som påvirker resultatoppnåelsen på introduksjonsprogrammet i Norge? I denne sammenheng er resultatoppnåelse ment som overgang til arbeid/utdanning. Denne overgangen registreres i offentlig statistikk både ved, og ett år etter, deltakernes avslutning av introduksjonsprogrammet.

Kapittelet er delt inn i to hoveddeler, eksterne forhold som påvirker resultatoppnåelse, og interne forhold. I det følgende vil begge kategoriene utdypes, og knyttes til resultater og anbefalinger fra eksisterende forskning og utredninger.

INDIVIDUELLE KARAKTERISTIKKER VED DELTAKERNE PÅ INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Vi vet, både gjennom SSBs Monitorer for introduksjonsordningen (2007, 2008, 2010, 2011 og 2012), SSBs tidsserierapport om introduksjonsordningen i kommunene (Lillegård og Seiersted 2013), og SSBs nypubliserte rapport om deltakerne i introduksjonsprogrammet 2007-2011 (Enes 2014), en god del om hvilke faktorer på individuelt nivå som påvirker sannsynligheten for at hver enkelt deltaker går ut i arbeid/utdanning ved endt introduksjonsprogram, og hvor lang tid det i så fall tar.

Vi vet at opprinnelsesland har betydning, eksempelvis har deltakere med etiopisk bakgrunn både høy måloppnåelse, og kommer raskere ut i arbeid/utdanning enn deltakere fra andre land (Enes 2014, Lillegård og Seiersted 2013). Det understrekes av Walstad og Henriksen (2012) at måloppnåelsen til deltakerne med utgangspunkt i deres landbakgrunn varierer relativt lite over tid. Landbakgrunnene med lav måloppnåelse har gjerne dette år etter år, og det samme gjelder for dem med høy måloppnåelse.

Menn oppnår i større grad måloppnåelse enn kvinner (Enes 2014), men forskjellene mellom menn og kvinners overgang til arbeid/utdanning varierer stort med landbakgrunn (Lillegård og Seiersted 2013). Videre er måloppnåelsen for kvinner avhengig av forsørgelsesbyrde. Enes (2014) viser blant annet til at forskjellene i måloppnåelse mellom kvinner og menn er desidert størst blant unge voksne mellom 25 til 39 år, altså i alderen kvinner flest får barn. 23 og 27 prosentpoeng flere menn enn kvinner er sysselsatt eller under utdanning for 2010 og 2011-kohortene, ett år etter avsluttet program. Jo flere barn kvinner har ved bosetting, jo lengre tid bruker de også på å komme ut i arbeid/utdanning (Lillegård og Seiersted 2013) Denne tendensen er også gjeldende for menn, men ikke like tydelig som for kvinner.

Alder har også en betydning, som vist av Enes (2014), var det i 2011-kohorten over 30 prosentpoengs forskjell i måloppnåelsen mellom aldersgruppen 20-24 år og aldersgruppen 45-50 år, i favør av de unge. Alder har også en effekt på hvor lang tid man bruker på å komme over i arbeid (Lillegård og Seiersted 2013). Spesifikt ser man sterkt forhøyet tidsbruk om man er over 40 år, og i enda større grad om man er over 50 år gammel.

Sivilstatus har også noe å si, ugifte kommer raskere ut i arbeid enn gifte, og dette gjelder både kvinner og menn (Lillegård og Seiersted 2013). I tillegg har utdanningsnivå fra deltakernes hjemland stor effekt, jo høyere utdanningsnivå, jo raskere kommer man ut i arbeid. Dette gjelder spesielt kvinner (Lillegård og Seiersted 2013). Det høye utdanningsnivået til kvinner med iransk bakgrunn har for eksempel blitt brukt som en forklaring på hvorfor forskjellene i måloppnåelse mellom kvinner og menn med slik landbakgrunn er lavere enn for andre land (Enes og Henriksen 2012)

STRUKTURELLE FAKTORER VED DEN ENKELTE KOMMUNE

Vi vet mye om *hvordan* de enkelte kommunene presterer med tanke på måloppnåelse, men det er gjort svært lite på dette feltet for å si mer om hvordan og hvorvidt strukturelle forhold ved kommunene påvirker resultatoppnåelsen på introduksjonsordningen. Eksempler på slike strukturelle faktorer er lokal arbeidsledighet, sentralitet, andel innvandrere allerede bosatt i kommunen, andel innvandrere i det lokale arbeidslivet, generelt utdanningsnivå og innretningen på arbeidslivet i kommunene (dominert av høyutdanningsyrker, tradisjonell industri, ufaglærte yrker osv.)

Lillegård og Seiersted (2013) ser i sin rapport på noen av disse faktorene. Det er imidlertid viktig å påpeke at man i denne analysen fokuserer på hvordan strukturelle faktorer påvirker hvor lang tid deltakerne bruker på å nå måloppnåelse. Ikke hvordan faktorene påvirker måloppnåelse i seg selv. Generelt er det i Norge gjort svært lite forskning på denne type faktors påvirkningskraft i forbindelse med introduksjonsprogrammet.

Man finner enkelte statistisk signifikante sammenhenger i rapporten, blant annet at høyere arbeidsledighet påvirker tidsbruken for overgang til arbeid/utdanning negativt, og at det er positivt jo høyere andelen

sysselsatte innvandrere i det lokale arbeidslivet er. I tillegg går overgangen til arbeid/utdanning raskere i «mindre sentrale kommuner».

Alt i alt konkluderer Lillegård og Seiersted (2013) allikevel med at deres egen modell, på tross av enkelte signifikante funn, både på individ- og kommunenivå, har relativt lav forklaringskraft. Lillegård og Seiersted (2013:24) oppsummerer:

«Faktum er at de observerte kommuneresultatene varierer så mye at de «beste» kommunene har en tendens til å være best, og de «dårligste» kommunene har en tendens til å være dårligst, også når vi korrigerer for variabler som går på flyktningenes kjennetegn eller kommunens forutsetninger».

Og videre:

«Analysen danner derfor et utgangspunkt for å se nærmere på hvilke andre forhold som kan forklare de lokale variasjonene».

Dette er det heller ikke gjort så mye forskning på, men det som har blitt gjort på feltet vil vi komme inn på i neste del, som omhandler måloppnåelse og forhold ved det enkelte introduksjonsprogram.

INTERNE FORHOLD

I diskusjoner rundt måloppnåelse og hvordan man kan øke den, er det en tendens til at organisering kommer i fokus. Muligens fordi dette er et felt hvor man gjerne har et lokalt handlingsrom. Forskning på feltet indikerer imidlertid at organisering, i dette tilfellet ment som *hvor man ligger i en organisasjonskjede*, i liten grad påvirker måloppnåelse (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007, Rambøll 2011)

Kavli et.al. (2007) finner eksempelvis ingen entydige sammenhenger mellom hvor kommunen organisatorisk plasserer introduksjonsordningen, og hvordan programmet iverksettes. Det som synes å ha en viss positiv effekt er å ha en egen enhet med hovedansvar for introduksjonsordningen (flyktningseseksjon/introduksjonsenhet). I disse kommunene synes oppfølgingen av deltakerne å være tettere enn i andre kommuner. Ellers er volumet på deltakermassen viktigere for utarbeidelse av klare og faste rutiner enn hvor man er organisert.

Rambøll (2011) finner videre at hvorvidt man har valgt å organisere introduksjonsordningen innenfor eller utenfor NAV i liten grad påvirker resultatoppnåelsen. Rambøll gjør imidlertid et unntak for små program (under 10 deltakere), som synes å ha lavere resultatoppnåelse innenfor enn utenfor NAV. Viktigere enn hvor man organiseres er det at man klarer å benytte seg av tiltak og kompetanse som finnes i NAV-systemet i arbeidet med introduksjonsprogrammet.

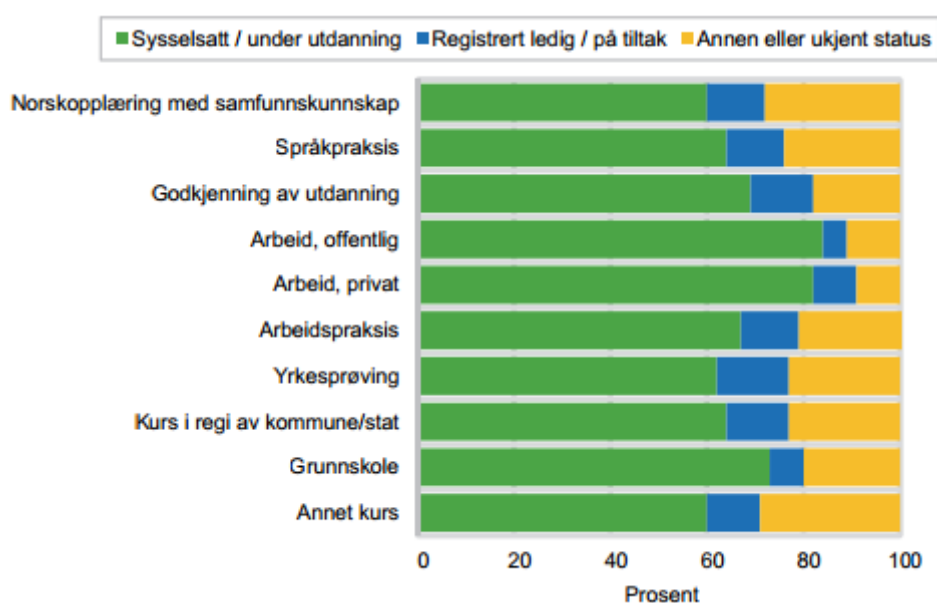
Bredal og Orupabo (2014) fremhever i sin rapport om Drammen som introduksjonsarena, at den *fysiske* nærheten mellom introduksjonssenteret og norskopplæringen i denne kommunen, kombinert med avstand til NAV, muligens påvirker arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet negativt. Det er viktig å understreke at dette er en funn som baseres på en enkelt kommune. Det er allikevel et interessant poeng, satt i sammenheng med at Rambøll (2011) finner at viktigere enn organiseringen, er *samarbeidet og relasjonene* mellom de forskjellige aktørene som er involvert i kommunenes introduksjonsprogram. Spesielt gjelder dette relasjonen mellom voksenopplæringen og den enheten i kommunen/NAV som har ansvar for selve introduksjonsordningen.

Rambøll foreslår formalisert samarbeid og felles resultatfokus mellom de ansvarlige enhetene involvert i programmet som viktige grep. Videre fremheves viktigheten av tett individuell oppfølging, og det poengteres at et høyt antall deltakere per programrådgiver gir negative konsekvenser for resultatoppnåelsen hos deltakerne. Det er imidlertid positivt å ha store program med mange deltakere, fordi man her har et «klarere ledelsesfokus, bedre tilgang på spisskompetanse og bedre samarbeid mellom sentrale aktører» (Rambøll 2011:14).

Djuve (2011) viser til tidligere forskning på arbeidsmarkedsintegrering av innvandrere *generelt*. Det interessante er at suksessfaktorene slik det beskrives for generell arbeidsmarkedsintegrering også er faktorer som kjennetegner et veldrevet og funksjonelt introduksjonsprogram: dette inkluderer tett oppfølging av deltakerne og skreddersydde kvalifiseringsløp (slik Rambøll også påpeker), ansatte med kompetanse på næringsliv og tett samarbeid mellom kommunale flyktningesentre og statlig arbeidskontor.

Ved siden av organisering er det også stort rom for lokale tilpasninger av programmets innhold. På dette feltet er et klart funn i den tilgjengelige litteraturen at om man klarer å skape et program som gir deltakerne mulighet til arbeidskvalifisering i introduksjonsløpet, så øker resultatoppnåelsen. I 2010-kohorten var åtte av ti som hadde hatt lønnet arbeid i offentlig eller privat bedrift under programperioden, i utdanning eller arbeid i november 2011 (Enes 2014:33).

Figur 2: Andel personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2010 etter kurs/tiltak og status på arbeidsmarkedet i november 2011. Bosatte. Prosent (Kilde: SSB 2014:34)



Det er imidlertid viktig å understreke at man for å kunne få lønnet arbeid allerede som deltaker på introduksjonsprogrammet, gjerne har andre forutsetninger enn dem som kun har norskopplæring med samfunnskunnskap, uten arbeidsrelaterte tiltak, i sin programperiode. Man må derfor være åpen for at tendensen man ser i figuren over til dels viser sammenhengen mellom deltakernes forutsetninger og måloppnåelse, fremfor sammenhengen mellom tiltak og måloppnåelse.

Forutsetninger er også et viktig tema i diskusjonen om hva introduksjonsprogrammene i kommunene kan gjøre for å jevne ut forskjellene i måloppnåelse mellom kvinner og menn. En forskjell som er spesielt utpreget for kvinner fra land som Somalia, Afghanistan og Irak. Djuve, Kavli og Hagelund (2011) viser i sin rapport om kvinner og kvalifisering til en rekke «gode grep» for å øke måloppnåelse i denne gruppen. Blant dem større bruk av yrkesrettede kurs, større bruk av språkpraksis, nytenkning/mindre tradisjonell tankegang rundt hvilke yrker kvinner kan passe inn i, samt opprettelse/bruk av leksegrupper.

Leksehjelp direkte rettet mot innvandrerbefolkningen er et tilbud Røde Kors etter hvert tilbyr i mange kommuner i landet. I følge Røde Kors merker voksenopplæringssettene fremgang blant elever på Leksehjelp sammenlignet med dem som ikke benytter seg av tilbudet.⁵

⁵ <http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Erfaring/2012/Rode-Kors-leksehjelp-for-voksne-innvandrere-som-deltar-i-introduksjonsordningen/> [lastet ned 12.10.2014]

I diskusjonen av hva som påvirker måloppnåelse, er det også viktig å påpeke at holdninger og praksis lokalt til alternativer til arbeid/utdanning, og da spesifikt hvordan man stiller seg til grunnskoleutdanning som et alternativ for introduksjonsdeltakerne, vil påvirke kommunenes måloppnåelse. Grunnskole regnes som kjent ikke som måloppnåelse i denne sammenhengen. Høy grad av overgang til grunnskoleopplæring vil således påvirke kommunenes måloppnåelse i negativ retning. Djuve, Haakestad og Sterri (2014) hevder å ha betydelig støtte i sitt datamateriale for at kommunenes og programrådgivernes holdninger til virkemidlene påvirker bruken av dem. De viser at det i kommuner med høy bruk av grunnskoleopplæring som virkemiddel også er en målsetning lokalt om å få mange over i slik opplæring. I en av kommunene de ser nærmere på, som i liten grad bruker dette virkemiddelet, er det enighet om å kun tilby denne retningen for unge. Dette på tross av at brukergruppen har en lovfestet rett til slik opplæring om de ønsker det. Dette er et poeng som, i lys av de store forskjellene i overgang til grunnskole hos de fem storbyene, er viktig å ha med seg i vurderingen av kommunenes måloppnåelse.

OPPSUMMERING - ØKT KUNNSKAPSDELING FOR BEDRE INTEGRERING

Innledningsvis i kapitlet ble det referert til Brochmann mfl. (2012:259) som mente at Skandinavia utgjør et fruktbart landskap for erfaringsbasert læring på tvers av landegrenser.

Basert på litteraturgjennomgangen er det et gjennomgående tema i flere av studiene at det er for dårlig dokumentering og evaluering av integreringstiltak, og ikke minst kunnskapsoverføring og kunnskapsdeling på tvers av prosjekter og kommuner (LG Insight, 2006:5). Mange kommuner ser primært sin rolle som ansvarlig for overholdelse av lovgivning, økonomi og kvalitetsstandarder, men i mindre grad en rolle som informasjonsspreder og ansvarlig for ulike samarbeidspartners kompetanseutvikling (LG Insight, 2006:23).

Litteratursøket i Sverige og Danmark viser derfor et potensial for en mer systematisk kunnskapsdeling på tvers av prosjekter, organisasjoner og kommuner.

Grunnet de skandinaviske likhetstrekkene kan og burde denne kunnskapsdelingen også skje på tvers av landegrenser. Til tross for omfattende introduksjonsprogrammer, viser flere skandinaviske studier at flyktninger har en signifikant lavere levestandard enn resten av befolkning (Valenta & Bunar, 2010:470). Dette viser at det er stort rom for forbedring. Ved å sammenligne erfaringer fra Norge, Sverige og Danmark kan man danne et grunnlag for å diskutere ulike alternative løsninger for fremtidige tiltak for en bedre integreringspolitikk for flyktninger (Bengtsson et al., 2007:120).

Kapittel 5

SAMHANDLING MELLOM VOKSENOPLÆRINGEN OG INTRO-ENHET

Et sentralt tema for denne evalueringen har vært å identifisere styrker og svakheter ved organiseringen av introduksjonsprogrammet i de fem storbyene, med et særskilt fokus på utnyttelse av kompetanse og kapasitet. Norskopplæring er et kjerneelement i introduksjonsprogrammet. I dette kapittelet vil vi se nærmere på samhandlingen mellom voksenopplæringen og intro-enhet.

Intensjonen om helhetlig kvalifisering krever samarbeid og koordinering mellom intro-enhet og voksenopplæring. I Rundskrivet til loven heter det:

Intensjonen om helhetlig kvalifisering uten dødtid mellom tiltakene, brukermedvirkning, individuell tilpasning og rask overgang til ordinær utdanning og yrkesliv krever koordinering og samarbeid mellom flere ulike tjenesteytere i kommunen. Flyktningkontor, voksenopplæring og NAV er blant de viktigste aktørene (Rundskriv Q-20/2012, revidert elektronisk versjon, s. 170).

Lov og rundskriv gir kommunene handlingsrom når det gjelder hvordan de rigger programmet og organiserer programinnholdet. Kommunene har valgt ulike modeller for organisering av oppgave- og ansvarsfordeling i sine introduksjonsprogram. Innledningsvis tegner vi et overordnet bilde av ansvars- og oppgavedelingen mellom enhetene. Dette kaller vi kommunenes organiseringsmodeller for introduksjonsprogrammet. Vi har deretter fokusert på to hovedmomenter i samhandlingen mellom enhetene: i) Hva kjennetegner samarbeidet mellom intro-enhet og voksenopplæringen i storbyene; og ii) Hva er styrker og svakheter i ulike organiseringsmodeller og i samhandlingen mellom enhetene med tanke på best mulig utnyttelse av kapasitet og kompetanse.

Det er et komplekst program som skal koordineres, med mange ulike kvalifiseringsoppgaver som involverer en rekke aktører. Intro-enhet og voksenopplæringen leverer programinnholdet i introduksjonsprogrammet i storbyene, like fullt er de aktører med ulikt forhold til målgruppen. For voksenopplæringen er deltakere i introduksjonsprogram bare en andel av den totale målgruppen.

SAMARBEIDSSTRATEGIER

I en evaluering av samarbeidet om introduksjonsprogrammet mellom kommune og Aetat, skiller Djuve og Kavli (2005) mellom ulike strategier for hvordan etater kan forholde seg til hverandre når de skal ha ansvar for de samme brukerne:

- ◆ **Arbeidsdeling (Serielt samarbeid):** Etatene blir enige (eller noen blir enig for dem) om hvem som skal ha hvilke arbeidsoppgaver. Utover det har etatene lite eller ingenting med hverandre å gjøre.
- ◆ **Koordinering (Koordinert serielt samarbeid):** Etatene blir i tillegg til arbeidsdelingen enige om at arbeidsoppgavene i de ulike etatene må skje i en viss rekkefølge og innenfor visse tidsrom, slik at det for eksempel sikres en viss kontinuitet. Koordinering krever noe informasjonsutveksling mellom etatene underveis.
- ◆ **Samarbeid (Parallelt samarbeid):** Etatene forholder seg til de samme personene samtidig og trekker på kompetanse i begge etater for å løse oppgavene på best mulig måte (ibid.26).

Voksenopplæringen og introenhet står i en situasjon der de forholder seg til de samme personene samtidig og må gjøre vurderinger der ulike kompetanse må spille sammen for å gi gode og effektive programløp. Behov for samarbeidsstrategi må ses i forbindelse med oppgaven og målgruppen – i denne sammenheng å tilby og designe grunnleggende kvalifiseringstiltak for flyktninger. Mange av deltakerne er nyankomne som lever ufrivillig i eksil, mange har lite eller ingen skolebakgrunn, og mange har lite erfaring med de omfattende strukturelle ordningene som organiserer det norske samfunnet (se blant annet Friberg og Elgvin 2014). Videre har mange helseutfordringer, både somatiske og psykiske. Gode introduksjonsprogram krever høy grad av faglig samarbeid på bakkenivå, mellom aktører med ulike fagbakgrunner. Hvordan enhetene faktisk spiller på hverandres kompetanse, hvilke barrierer som hindrer samarbeid og hvordan det er tilrettelagt for effektivt samarbeid, er et fokus i dette kapitlet.

Måten kommunene har valgt å organisere oppgave- og ansvarsdeling i programmet nærmer vi oss som byenes *organiseringsmodell*. De ulike organiseringsmodellene i storbyene kan forstås som organisatoriske vilkår for den løpende samhandlingen mellom enhetene. Dette gjelder eksempelvis koordinering av timeplaner og individuelle planer. Like fullt ser vi at modellene er dynamiske, samt at kommunene finner ulike samarbeidsstrategier gitt den overordnede oppgave- og ansvarsdelingen.

Det er interessant å se Djuve og Kavlis (2005) typologi i sammenheng med Jacobsens (1993) skille mellom koordinering, samarbeid og samordning. *Koordinering* viser til en situasjon der «flere forhold settes opp mot hverandre og vurderes i forhold til en helhet, og at man tilpasser delene slik at helheten blir best mulig» (ibid.:77). I dette ligger det således et gi-og-ta forhold og en potensiell konfliktsituasjon. *Samarbeid* reserverer Jacobsen til de tilfellene der koordinering skjer som følge av en frivillig innsats fra alle involverte. Med *samordning* menes en form for mer tvungen koordinering i form av regler og rutiner. Dette er en situasjon som oppstår når «en tredje part pålegger andre å koordinere sine virksomheter» (ibid.:77). For vår analyse er det vesentlige ved Jacobsens typologi at den innfører et mulig skille mellom tvungen og frivillig koordinering, og synliggjør at koordinering alltid er interesseladet, samt at det vil være snakk om ulike grader av å gi-og-ta.

Som Jacobsen (1993) peker på, er det knyttet kostnader til koordinering i form av tidsbruk og økonomi. I neste kapittel (kapittel 6) gjør vi en kartleggingen av kommunenes utgifter til introduksjonsprogram. Kartleggingen reflekterer oppgave- og ansvarsdelingen mellom enhetene, og synliggjør hvordan utgifter fordeler seg mellom de involverte aktørene. Kartleggingen synliggjør også utgifter knyttet til kommunenes ulike strategier for å tilby programinnhold, der intro-enhet har ansvar for programinnhold utover norsk og samfunnskunnskap. Vi har imidlertid ikke studert kostnadssiden av koordinering og samhandling i programmene nærmere.

KAPITTELETS OPPBYGGING

Kapitlet er bygd opp på følgende måte:

- ◆ I kapitlet første del ser vi kort på voksenopplæringen i storbyene og rammevilkårene for voksenopplæringens arbeid med introduksjonsprogrammet.
- ◆ Deretter går vi inn i det vi har kalt storbyene organiseringsmodeller. Her ser vi nærmere på hvordan oppgavene i introduksjonsprogrammet er fordelt mellom intro-enhet og voksenopplæring i de fem storbyene. Vi peker på hvordan de ulike modellene som er valgt for oppgave- og ansvarsfordeling, gir ulike vilkår for å lage gode og helhetlige fulltidsprogram. Videre ser vi på hvordan fordeling av oppgaver også innebærer ulike prioritering av kompetanse i oppgaveløsningen.
- ◆ For å tegne et mer helhetlig bilde av samhandlingen i organiseringsmodellene ser vi deretter nærmere på hvordan bakkebyråkratene (lærere og programrådgivere), utveksler informasjon og hvilke arenaer for kontakt som finnes.

- ◆ Vi avslutter med en diskusjon rundt koordinering av timeplaner, og knytter dette til utfordringer med å sikre deltakere fulltidsprogram.

VOKSENOPPLÆRINGEN I STORBYENE

Voksenopplæringen jobber etter egne lovverk, har egne arbeidstidsavtaler og økonomiske rammer. De forholder seg videre til et stort antall elever utenom intro-elevene. Voksenopplæringen må således utøve sin rolle og sine oppgaver i introprogrammet under de premisene slike rammevilkår setter. Dette er rammevilkår som tematiseres eksplisitt i intervjuene med ulike informantgrupper, slik sitatet under med en leder for voksenopplæringen er et eksempel på:

Det er i utgangspunktet slik at intro forholder seg til en målgruppe på voksenopplæringen. Voksenopplæringen forholder seg til en målgruppe som kun delvis overlapper. Det er lovverk som skiller seg, mål som skiller seg, arbeidstid og rammevilkår som er annerledes (Leder VO).

Vi vil kort skissere opp noen sentrale momenter av betydning for diskusjonene om samarbeid og koordinering mellom de to enhetene. Vi ser på målgruppens andel av voksenopplæringens totale elevgruppe og på noen fysiske rammebetingelser. Deretter ser vi på endring av tilskuddsordning og innføring av obligatoriske norskprøver. Dette er forhold som ble vektlagt i intervjuene og som oppleves som sentrale rammebetingelser av informantene. Læreres arbeidstidsordninger fremheves særlig i forbindelse med utfordringer knyttet til å lage helårige program. Dette kommer vi noe inn på i neste kapittel, der vi viser hvordan dette blant annet er forsøkt løst i Kristiansand.

INTRODUKSJONSPROGRAMMET: KUN EN LITEN DEL AV VOKSENOPPLÆRINGENS OPPGAVER

I alle storbyene, bortsett fra Bergen, har den kommunale voksenopplæringen ansvar for all voksenopplæring. I Bergen er det imidlertid igangsatt en prosess med samlokalisering mellom Nygård skole og resten av den kommunale voksenopplæringen. Voksenopplæringssentrene tilbyr språkopplæring til en langt bredere gruppe enn deltakere på introduksjonsprogrammet, hvorav mange er betalende elever. Det er videre en rekke spesialpedagogiske funksjoner som de kommunale voksenopplæringssentrene skal fylle.⁶

Tabellen under viser andelen introelever av den totale elevmassen på voksenopplæringen i de fem storbyene:

Tabell 13: Andel av elever i målgruppen ved voksenopplæringen i storbyene i 2013 (Kilde: Beregningsutvalget og KOSTRA)

	Nygård skole – Bergen	Oslo	Kongsgård-Kristiansand	Enhet for Voksenopplæring (EVO) – Trondheim	Johannes Læringscenter (JLS) Stavanger
Total antall elever VO	3 891	11 448	982	1 526	2 470
Introdeltakere	730	1154	374	547	236
Andel introelever	18,7 %	10,1 %	38 %	35,8 %	9,6 %

Som det fremgår av tabellen, er deltakere i introduksjonsprogram bare en av flere målgrupper lærere og ledere for voksenopplæringen må ta hensyn til når de skal organisere og planlegge opplæringen. Andelen varierer noe mellom de ulike byene. **Oslo** samlet og **JLS** peker seg ut med lavest andel deltakere i målgruppen, mens **Kongsgård** og **EVO** ligger høyest når det gjelder andel av denne målgruppen.

⁶ Voksenopplæringen i de ulike byene har videre ulike spesialpedagogiske funksjoner tilknyttet seg. Slike funksjoner kan være en betydelig støtte i arbeidet med målgruppen.

I denne sammenhengen er det interessant å se på organiseringen av intro-arbeidet på voksenopplæringen. Voksenopplæringen i Stavanger og Oslo har opprettet egne introavdelinger, med egne avdelingsledere for intro-arbeidet. Dette er ikke tilfelle i de andre byene. Som vi kommer tilbake til nedenfor, fremheves egne introavdelinger og avdelingsledere som en faktor som letter samarbeidet i Oslo og Stavanger.

Andre organisatoriske vilkår for voksenopplæringens arbeid med intro-deltakere er knyttet til hvilke rommessig areal voksenopplæringen disponerer.⁷ Som Jacobsen skriver; «organisasjoner er fysiske enheter» (Jacobsen 1993: 92). I et program der deltakere skal ha undervisning i fysiske rom og forflytte seg mellom enheter er de fysiske forholdene sentrale. Vi har ikke systematisk kartlagt de arealmessige rammebetingelsene for voksenopplæringssettrens virksomhet i storbyene, men har forholdt oss til aktørenes vurderinger av hvordan fysiske forhold gir muligheter og barrierer for samhandlingen i introduksjonsprogrammet. I neste kapittel viser vi at programrådgiveres arbeidsbyrde knyttet til koordinering av timeplaner, er koblet til organisering av klasser og timeplan ved voksenopplæringen. Informantgruppene i **Trondheim**⁸ og **Bergen** formidler en forståelse av at plassmangel ved voksenopplæringen gjør det umulig å lage egne intro-klasser, med egne undervisningsdager – *gitt at dette var ønskelig*, slik sitatet eksemplifiserer:

Lokaler setter helt klart begrensninger. Vi mangler plass. Hvis det er ønskelig å gi introdeltakerne et tilbud på skolen/heldagstilbud på skolen, så har vi ikke plass til det.

Også i Stavanger fremheves plassmangel ved voksenopplæringen som en utfordring.

Videre er avstanden mellom voksenopplæringen og intro-enhet sentralt med tanke på kontakt mellom programrådgiver og lærere, og for deltakere som må forflytte seg mellom enhetene. I alle de fem byene er intro-enhet og voksenopplæring fysisk lokalisert ulike steder. I Stavanger, Oslo og Bergen er det relativt korte distanser mellom enhetene, mens det er noe lenger i Trondheim. I Kristiansand er enhetene lokalisert slik at de fleste vil velge offentlig transport eller bil for å forflytte seg. Som vi kommer tilbake til, er det gjennomført et tiltak der programrådgiver sitter på Kongsgård to ganger i uken, for å bygge ned barrierene som den fysiske avstanden skaper.

ENDREDE RAMMEBETINGELSER FOR VOKSENOPPLÆRINGEN

I intervjuene med ulike informantgrupper pekes det på at endringer i lovverk og tilskuddsordninger har gitt endrede rammebetingelser for voksenopplæringen, herunder også for enhetens rolle i kommunenes introduksjonsarbeid. Sentrale endringer i statlige føringer de siste årene er knyttet til omlegging av tilskuddsordningen, innføring av obligatoriske norskprøver og nye læreplaner.

ENDRING I TILSKUDDSORDNING

Fra og med 1. september 2005 ble finansieringsordningen for norskopplæring av innvandrere lagt om. Før dette hadde man en ordning hvor det ble gitt tilskudd per undervisningstime. Den nye tilskuddsordningen, som fortsatt er gjeldende norm, baserer seg i all hovedsak på per capita-tilskudd for hver enkelt deltaker i norskopplæring. Dagens tilskuddsordning inkluderer også en grunnsom basert på antall deltakere (over/under 4 personer), samt et resultattilskudd for hver bestått skriftlig og muntlig prøve.

Målgruppen for utbetaling av tilskudd er personer som omfattes av rett og plikt (16-55 år) eller bare rett (55-67 år) til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til § 17 i introduksjonsloven (IMDi rundskriv 2012)⁹.

⁷ Voksenopplæringen har i ulik grad egne verksteder på skolene. Dette vil fremkomme nærmere i gjennomgangen av programinnhold i neste kapittel.

⁸ Det er vedtatt å etablere et nytt voksenopplæringscenter i et samarbeid mellom Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Målet er at nye lokaler skal være tatt i bruk innen 2017.

⁹ http://www.imdi.no/Documents/Rundskriv/2012/4-2012_Tilskudd_til_opplaering_i_norsk_og_samfunnskunnskap.pdf

Overgangen til per capita-modellen gjaldt for øvrig ikke innvandrere med innvilget oppholdstillatelse før 1. september 2005. Denne gruppen lå inn under det gamle finansieringssystemet. Av denne grunn gikk overgangen til per capita-ordningen gradvis.

Omleggingen av tilskuddsordningen er viktig i denne sammenhengen, fordi endringen skapte nye incentiver for organiseringen av norskopplæringen for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Mens man under den gamle ordningen belønnet høyt antall norsktimer, og også i begrenset grad var nødt til å forholde seg til gruppestørrelse, gir den nye modellen incentiver for å begrense antall norsktimer introduksjonsprogrammet, samt øke gruppestørrelsen i norskopplæringen. Som vi kommer tilbake til, har omleggingen av tilskuddsordningen hatt en uttalt effekt på organiseringen og opplæringen i introduksjonsprogrammet i flere av storbyene.

OBLIGATORISKE NORSKPRØVER OG NY LÆREPLAN

I 2013 ble det innført obligatoriske norskprøver for innvandrere med rett og plikt til utdanning, som ankommer Norge etter september 2013. Norskprøvene er fra mai 2014 delt inn i to prøver: A1-A2-prøven (tidl. Norskprøve 2) og A2-B1-prøven (tidligere Norskprøve 3). IMDi har satt som målsetting at 65 prosent av dem som har rett og plikt til norskopplæring, og som går opp til norskprøvene, skal bestå den skriftlige prøven. Det er videre en målsetting om at 90 prosent skal bestå den muntlige prøven.

Intervjuer og dokumentgjennomgang viser at det er et stort fokus på norskprøvene i voksenopplæringen, og at lederne i voksenopplæringen måles på resultater på prøvene.

Innholdet i undervisningen i norsk og samfunnskunnskap (læreplanen) er regulert gjennom «Forskrift for læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere» (FOR-2012-04-19-358). Siste forskrift trådte i kraft i 2012, og avløste læreplanen som hadde vært gjeldende siden 2005. Bakgrunnen for revideringen av forskriftene var endringene i introduksjonsloven som kom i 2011. I forbindelse med revideringen ble det lagt sterkere vekt på grunnleggende lese- og skriveopplæring og arbeidsrettet norskopplæring i læreplanen. I tillegg kom digital kompetanse inn som et nytt læringsfelt. Den nye læreplanen spesifiserer i større grad hva som bør inngå av tematikk i en yrkesrettet opplæring:

For deltakere som vil raskest mulig ut i arbeidslivet, vil det være naturlig å legge vekt på arbeidslivsdomenet. Dette innebærer at opplæringen i større grad preges av temaene i dette domenet. Det betyr blant annet at rettigheter, plikter, kommunikasjon, kultur, roller og forventninger i arbeidslivet vil stå sentralt. Arbeidsrettet opplæring kan også være kurs kombinert med enten språkpraksis, arbeidspraksis eller kurs innenfor en gitt bransje eller næringsvirksomhet. Opplæringen kan foregå på opplæringscenteret og/eller ute på en praksisplass eller arbeidsplass. (...) Særlig vektlegging av ett domene kan foregå over kortere eller lengre perioder og kan fylle hele eller deler av kursdagen.¹⁰

Læreplanen nevner eksplisitt språkpraksis som en mulig del av den arbeidsrettede opplæringen. Det synes å være en felles vektlegging av betydningen av språkpraksis og arbeidsrettet opplæring på tvers av informantgruppene. Det er imidlertid pågående faglige diskusjoner i feltet, som blant annet er knyttet til hvorvidt man har egnede tilbud til deltakere som skal over i et utdanningsløp, hvilke norsknivå som kreves for at deltaker skal ha godt utbytte av praksis og hva slags type oppfølging som kreves for å få godt læringsutbytte av praksis.

¹⁰ «Forskrift for læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere» (FOR-2012-04-19-358)

OPPGAVEFORDELING MELLOM INTRO-ENHET OG VO: ULIKE ORGANISERINGSMODELLER

Lov og rundskriv gir kommunene handlingsrom når det gjelder hvordan de rigger programmet og organiserer programinnholdet. I dette kapittelet fokuserer vi på hvordan kommunene manøvrerer i dette handlingsrommet, ved å se på oppgave- og ansvarsdelingen mellom introenhet og voksenopplæring.

Bildet som tegner seg av oppgave- og ansvarsdelingen i hver enkelt kommune har vi kalt *organiseringsmodeller*, som i denne sammenhengen viser til den overordnede organiseringen av oppgaver og ansvar. Videre fokuserer vi på de koordinerende tiltakene og strategiene, som tilpasser «delene til helheten» (Jacobsen 1993). Dette kan eksempelvis være rutiner for informasjonsutveksling og strategi for inndeling av deltakere i klasser. Det er viktig å påpeke at dette er svært dynamiske modeller, og at det er pågående diskusjoner i storbyene rundt hvordan programmet skal rigges. I vår evaluering viser modellene et bilde av nåtid, som tjener til å strukturere analysene.

Tabell 14: Organiseringsmodeller: Oppgave- og ansvarsdelingen i introduksjonsprogrammet i storbyene

	Oslo – Grünerløkka/ Rosenhof	Bergen/ Nygård	Trondheim/EVO	Stavanger/JLS	Kristiansand/ Kongsgård
Norsk og samfunnskunnskap	VO	VO	VO	VO	VO
Gi veiledning og oppfølging ¹¹	Intro-enhet	Intro-enhet	Intro-enhet	Intro-enhet	Intro-enhet
Koordinere timeplaner	Intro-enhet	Intro-enhet	Intro-enhet	VO	VO
Rekruttere språkpraksisplass	Intro-enhet	1 stilling ved intro-enhet/1,5 stilling ved VO	Lærere ved VO som underviser språkpraksisklasser	Introrådgiver ¹² ved VO	VO (2 stillinger ved NIA)
Oppfølging av språkpraksis	Intro-enhet/VO	Intro-enhet/VO	VO	VO	VO
Rekruttere/følge opp arbeidspraksisplass	Intro-enhet	Intro-enhet (ekstern)/VO	Intro-enhet	Intro-enhet/Introrådgiver ved VO	2 stillinger ved NIA-avdeling/+ 1 stilling ved intro-enheten
Lage tiltak utover praksis	Intro-enhet (ekstern)	Intro-enhet(ekstern)	Intro-enhet	Introrådgiver ved VO/Intro-enhet	VO (NIA)/Intro-enhet

Tabellen synliggjør at enhetene er avhengige av hverandre for å kunne gi god og helhetlig veiledning og oppfølging, samt koordinere timeplaner. Alle organiseringsmodellene forutsetter en stor grad av parallelt, faglig samarbeid for å løse de sentrale oppgavene, og for å få til en god koordinering av de ulike oppgavene.

Et av de mest vesentlige skillene mellom storbyene er knyttet til hvilken rolle voksenopplæringen har utover å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette vil bli behandlet inngående i neste kapittel. De mest sentrale

¹¹ Veiledning og oppfølging er en samlebetegnelse. Vi er her opptatt av den rollen programrådgiver har med tanke på oppfølging og veiledning av programdeltakere. Denne varierer noe fra kommune til kommune.

¹² Introrådgiver er en egen stillingskategori ved JLS. Denne må ikke forveksles med programrådgiverrollen i de andre kommunene. Denne stillingskategorien heter programveileder i Kristiansand.

forskjellene i oppgavefordelingen mellom organiseringsmodellene i de fem kommunene finner vi i midten av tabell 14 (markert med rød linje). Dette gjelder koordinering av timeplaner, rekruttering og oppfølging av språkpraksisplass, rekruttering og oppfølging av arbeidspraksis, samt tiltak utover praksis – med andre ord programinnhold.

Når det gjelder overordnet ansvars- og oppgavedeling synliggjør tabellen videre at:

- ◆ Et hovedskille går mellom Kristiansand og Stavanger på den ene siden og de tre andre byene på den andre siden.
- ◆ Voksenopplæringen i Kristiansand og Stavanger leverer i dag tilnærmet hele programinnholdet, utenom forvaltnings- og rådgivningsoppgavene, som ligger i programrådgiverrollen/programveilederrollen. Skolene utnytter i denne sammenhengen lærer- og fagarbeiderkompetanse, samt stillinger knyttet til praksis- og næringslivsarbeid.

Videre skiller Oslo, Trondheim og Bergen seg fra hverandre:

- ◆ I Oslo og Trondheim er det hovedsakelig intro-enheten som sørger for programinnhold utover norsk- og samfunnskunnskap. Begge byene kjøper også i tillegg noe programinnhold.
- ◆ I Bergen samarbeider voksenopplæringen med NAV Intro om arbeidspraksis, mens tiltak utover praksis og norskopplæring kjøpes av private tilbydere.

Vi ser også ulikheter når det gjelder hvilken type kompetanse det trekkes på i språkpraksis:

- ◆ I Trondheim er det lærere som rekrutterer og følger opp i språkpraksis. Den pedagogiske kompetansen til lærere er vektlagt i denne modellen. Læreres pedagogiske kompetanse er også vektlagt i oppfølgingen og rekruttering av språkpraksis i Bergen. Arbeidsdelingen på Grünerløkka innebærer at pedagogisk kompetanse ikke prioriteres i rekrutteringen av språkpraksis, selv om programrådgivere har mulighet til å spille på lærers kompetanse i noen grad. Vi antar at ulikhetene her delvis henger sammen med ulikheter i organisering av klasser og timeplan mellom Trondheim og Bergen på den ene siden, og Oslo-Grünerløkka på den andre.

I en situasjon der ulike faggrupper og ulik fagkompetanse må spille sammen slik vi ser her, kan det oppstå uenighet basert på ulike faglige vurderinger. Balansen mellom teoretisk og praktisk språkopplæring og mellom språkopplæring og arbeidsrettede tiltak, hvilke arbeidsrettede tiltak som passer for den enkelte, og hvor tidlig i løpet arbeidsrettingen kan starte, er tema som trer frem i intervjuene med de ulike aktørgruppene. Sitatet under illustrerer drøftingen av tidspunkt for start i praksis:

Det kan være ulike syn på hva som er best for eleven. Programrådgiver er veldig ivrig på å få folk ut i praksis. Så er kanskje lærerne (læreren?) den som synes det er litt for tidlig, og holder igjen. Tror vi har blitt flinkere til å lytte til hverandre (Leder voksenopplæring).

Faglige diskusjoner pågår, og vil pågå, kontinuerlig. Tidvis kan de imidlertid fremstå som støy i samhandlingen. Tilsynelatende uenighet kan imidlertid bunne i lite handlingsrom (Rønnov og Marckmann 2010). I Trondheim fremkommer faglige diskusjoner i større grad som støy. Her er det imidlertid store utfordringer knyttet til koordinering av timeplan, som man ikke har klart å løse. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

AVHENGIGHETEN MELLOM ENHETENE: INTRO-ENHET SOM BESTILLER

Relasjonen mellom intro-enhet og voksenopplæringen kan delvis betegnes som det vi, med et begrep fra organisasjonsteorien, kan kalle en *sekvensjonell relasjon* (O'Toole i Rønnov og Marckmann 2010:47). Begrepet viser til en situasjon der det ikke er gjensidig avhengighet mellom aktørene. Dette kan være et interessant

perspektiv å ha med seg for å forstå samhandlingen på bakkebyråkratnivå. Intro-enhet er avhengig av input fra voksenopplæringen for å nå sine mål, mens de ansatte i voksenopplæringen i mindre grad er avhengig av intro-enheten for å nå målsettingene om mest mulig læring og gode resultater på norskprøvene. Sitatet under viser til intro-enhet som en «bestiller» av tiltak fra voksenopplæringen:

Prinsipielt er [intro-enhet] en «bestiller» av tiltak fra [voksenopplæringen], men ikke rendyrket (Leder intro-enhet).

Situasjonen er imidlertid ikke entydig. For det første sitter intro-enheten på beslutningsmyndigheten i programmet. Det er dermed programrådgivere som sitter på myndighet til å ta beslutninger ved uenighet knyttet til eksempelvis oppstart av språk- og arbeidspraksis eller forlengelse (så fremt ikke beslutningene går inn på voksenopplæringens myndighetsområde).¹³ For det andre er det mange «utdanningseksterne faktorer» som lærere må forholde seg til (Bredal og Orupabo 2014). Dette er situasjoner der lærere viser til programrådgiverne og deres kompetanse, som sitatet under illustrerer:

Er mange ting vi sier: «det må du ta med programrådgiver» - bolig, økonomi, type yrkesvalg i noen tilfeller (Ansatt i voksenopplæringen).

Ansatte i voksenopplæringen uttrykker eksempelvis en større grad av opplevd avhengighet av intro-enhet når det gjelder spor 1 deltakere. For det tredje er det mange oppgaver det er direkte samarbeid om, feltene markert i grått i tabellen, der det er en større grad av gjensidig avhengighet.

DAGLIG SAMHANDLING MELLOM LÆRERE, PROGRAMRÅDGIVERE OG LEDERE

Organiseringsmodellene ligger som et vilkår for den daglige samhandlingen mellom lærere og programrådgivere. Et sentralt tema for evalueringen har vært å se på informasjonsflyten og kontaktarenaene på operativt nivå, også med tanke på å identifisere om det finnes potensiale for bedre utnyttelse av ressursene i programmet. Aktørene på bakkenivå forholder seg til de samme deltakerne i samme tidsperiode. Hvem deltakeren er, hvilke språknivå og progresjon deltaker har, oppstartstidspunkt for praksis, hvor deltakeren står i løpet når det nærmer seg slutt-tidspunkt, hvorvidt deltakeren har særskilte helseutfordringer – dette er noen eksempler på informasjonsbehovet mellom aktørene. Samordning av individuell plan kan nevnes spesifikt i denne sammenhengen. For de deltakerne som får norskopplæring som en del av introduksjonsprogrammet, inngår den individuelle planen for norskopplæringen som en del av den individuelle planen for hele programmet. I denne delen av kapittelet vil vi se nærmere på:

- ◆ Hvordan det samarbeides for å sikre informasjonsflyt på «bakken»
- ◆ Samarbeid på enhetsledernivå

Vi ser at voksenopplæringen og intro-enhet er i en prosess der enhetene fortsatt jobber med å skape gode rutiner og praksiser for å sikre informasjonsflyt og utnyttelse av kompetansen mellom programrådgivere og lærere og sørge for samordning av planer. I de fleste storbyene er det på evalueringstidspunktet et pågående arbeid med å formulere felles rutiner, samarbeidsavtaler eller evaluere samarbeids- og organiseringsmodellene.

Et interessant bakteppe for en studie av samhandlingen på operativt nivå, er grad av samordning på øvre ledernivå i kommunen. Et overordnet bilde er at samhandlingen mellom voksenopplæringen og intro-enhet bærer preg av at aktørene «tar ansvar» i et felt som i varierende grad har formalisert oppgave- og ansvarsdelingen mellom enhetene.

¹³ I praksis fremhever alle informantgruppene imidlertid at de etterstreber konsensus og enighet.

Med andre ord finner *samhandlingen mellom intro-enhet og voksenopplæringen i storbyene sted i et landskap som er preget av relativt liten grad av formalisert samarbeid på etatsnivå*. I denne sammenhengen er det interessant å se på den organisatoriske forankringen av programmene. I tre av storbyene, Oslo, Bergen, Kristiansand, er voksenopplæringen og intro-enheten organisatorisk forankret i to ulike byrådsavdelinger/under ulike kommunaldirektører. I Stavanger og Trondheim er enhetene organisatorisk forankret under samme kommunaldirektør. Mens enhetene ligger i to ulike etater i Stavanger, er de organisatorisk plassert i samme etat i Trondheim. *På evalueringstidspunktet er det bare Oslo og Trondheim som har formaliserte samarbeidsavtaler mellom intro-enhet og voksenopplæringen, som spesifiserer oppgave- og ansvarsdeling i introduksjonsprogrammet*. Vi ser imidlertid et pågående arbeid også i de andre storbyene i retning større grad av formalisering av samarbeid på etats-ledernivå, og et uttrykt behov for dette på lavere ledernivå i flere kommuner. Videre er det kun Trondheim og Stavanger som har etablert faste arenaer for samarbeid på etatsledernivå i dag.¹⁴ Det er også varierende grad av samordning av resultatmål mellom enhetene. Trondheim skiller seg ut ved at resultatmålene for introduksjonsprogrammet er gjort gjeldende også for voksenopplæringen.

I alle storbyene er det pågående sonderinger og diskusjoner rundt hva som er en optimal arbeidsdeling, og rundt hvilke aktør som skal ta ansvar for fulltidsprogram. I en slik situasjon er det behov for «klare bestillinger» fra etatsledernivå, som en enhetsleder uttrykte det.

Det er interessant å se nærmere på hvordan oppgave- og arbeidsfordelingen er spesifisert i avtaleverket i Oslo og Trondheim. På bydelsnivå i Oslo-Grünerløkka er arbeids- og oppgavefordelingen regulert i en avtale mellom Rosenhof og åtte bydeler om norskopplæring av innvandrere i Introduksjonsprogrammet, Ny sjanse og kvalifiseringsprogrammet i bydelene. Avtalen i Oslo-Grünerløkka tar for seg en rekke områder, herunder samordning av individuell plan, trekantsamtaler, ansvar for språkpraksis, samarbeidsmøter og fravær. Avtalen i Trondheim omhandler mer spesifikt samarbeidet mellom kontaktlærer og programrådgiver, og formaliserer rutiner rundt trekantsamtaler. Avtalen kom på plass etter en gjennomgang av Introduksjonsordningen i 2011, etter et par år med dårligere resultatoppnåelse enn tidligere.

«TIDLIGERE LEVDE PLANENE SITT EGET LIV» - INFORMASJONSFLYT OG SAMORDNING AV PLANER OG PROGRAMINNHOLD PÅ «BAKKENIVÅ»

Enhetene er pålagt å samordne individuell plan og plan for norskopplæring. Videre er det viktig for deltaker at informasjonen som gis er helhetlig, og at det ligger helhetlige og faglige vurderinger til grunn for oppfølging, veiledning og undervisning. Dette krever stor grad av informasjonsflyt mellom lærere og programrådgivere. Fokus i denne delen av evalueringen er på hvordan det samarbeides for å sikre informasjonsflyt på «bakken». Nærmere bestemt ser vi på hvilke kanaler og arenaer for utveksling av informasjon og kunnskap, som finnes på «bakkenivå» mellom lærere og programrådgivere, samt på barrierer for samhandlingen.

KANALER OG ARENAER FOR UTVEKSLING AV INFORMASJON OG KUNNSKAP

Studien viser at det i varierende grad er utviklet rutiner for samordning av individuell plan og gjennomføring av trekantsamtaler i storbyene. Tabellen under viser hvilke rutiner som finnes når det gjelder sentrale verktøy for informasjonsutveksling, som trekantsamtale og felles datasystemer. Den synliggjør også ansvarsdelingen mellom aktørene:

¹⁴ Vi har ikke gått nærmere inn i dette i Oslo. Det er imidlertid nedsatt et samarbeidsorgan på etatsledernivå i Oslo.

Tabell 15: Rutiner for informasjonsutveksling

	Bergen	Oslo-Grünerløkka	Kristiansand	Trondheim	Stavanger
Formaliserte rutiner for trekantsamtale	NEI	JA	NEI	JA	JA
Hvor ofte gjennomføres trekant-samtaler	Halvårlig	Halvårlig	Etter behov.	Halvårlig.	Halvårlig.
Ansvar for å innkalle	Lærere	Programrådgiver. Lærer kan også innkalle	Programrådgiver og lærer/avdelingsleder VO	Lærer.	Programveileder ¹⁵
Felles datasystemer	Programrådgiver har lesertilgang til voksenopplærings system.	Programrådgiver har lesertilgang til voksenopplærings system.	Felles datasystemer.	Lærere og introrådgivere har tilgang til hverandres systemer.	Introrådgiver har tilgang til lærerens datasystemer. Ellers ikke felles tilgang.

Til tross for varierende grad av rutiner, ser det like fullt ut til at det er gjengs praksis at det skal gjennomføres halvårlige trekantsamtaler i de fleste storbyene. Imidlertid fremhever både lærere og programrådgivere at trekantsamtaler først og fremst gjennomføres «etter behov». Kristiansand og Trondheim har innført felles lesertilgang/felles datasystemer for de ansatte i de to enhetene, mens dette ikke er tilfelle i de andre storbyene.

Uformell kontakt via telefon og epost fremheves videre som den mest brukte og viktigste kanalen for informasjonsdeling og samordning av planer og kvalifiseringsløp. Ulike deltakere har ulike behov til ulike tider, lærere og programrådgivere besitter ulik fagkompetanse, og har ulik relasjon og kjennskap til deltaker. God oppfølging og tilpassede og gode kvalifiseringsløp krever derfor fortløpende faglig samarbeid og informasjonsutveksling mellom aktørene. Kontakt «ved behov» fremheves generelt, også når det gjelder i hvilken grad lærere benytter seg av tilgang til intro-enhetens datasystemer. Sitatene fra ansatte i voksenopplæringen i to ulike byer illustrerer betydningen av uformell kontakt ved behov:

Hvis jeg har behov går jeg inn og leser. Noen går inn når de får nye elever i klassen. Eller hvis de er litt utrygge på nye elever (Ansatt i voksenopplæringen).

Tar kontakt om vi er bekymret. Hvis ting ikke går som det skal tar vi kontakt med programrådgiverne, anser dem som «foresatt» (Ansatt i voksenopplæring).

Det er interessant at den siste informanten viser til programrådgiverne som «foresatte». Dette kan leses som en illustrerende metafor for forholdet mellom lærere og programrådgivere, når det gjelder eierskapet til programmet.

Uformell kontakt er imidlertid en kontaktform som er sårbar når det er dårlig tid, og som også er svært personavhengig. Som en leder sier det:

¹⁵ Programveiledere i ved det vi kaller intro-enhet i Stavanger, tilsvarer programrådgivere i de andre byene. Introrådgiver er en egen stillingskategori ved JLS.

Det er tiden som avgjør kvaliteten på samarbeidet mellom oss og VO (...) Og så er det noe vi har spilt inn at folk som jobber på VO er veldig forskjellig interessert i praksis og oppfølging med tanke på det som går på arbeidsrettet norsk (Leder intro-enhet).

Videre er det en kontaktform som ser ut å fungere bedre der det er navngitte kontaktpersoner ved voksenopplæringen, som programrådgivere kan forholde seg til, og som kan formidle kontakt til lærere. Informantgrupper i Bergen og Trondheim, der det ikke er egne intro-avdelinger eller navngitte kontaktpersoner ved voksenopplæringen, formidler en opplevelse av at det kan være vanskelig å opprette kontakt, slik sitatet under illustrerer:

Det er også slik at i enkelte tilfeller tar læreren kontakt med oss når eleven har problemer. Litt usikkerhet om hvilke kurs deltakeren skal gå på, så er det e-postkontakt og telefonkontakt innimellom. Men det er ikke alle lærere som tar kontakt på samme måte. Det er veldig avhengig av hvem læreren er. (...) Jeg tror at de sitter på et felles rom, og ikke har hver sin telefon. Så vi kan kun kontakte de på e-post. De kan ringe til oss, men vi kan aldri ringe til de. Derfor tar det litt lenger tid hvis vi prøver å ta kontakt med læreren. Mens rådgiveren kan vi faktisk ringe til. Og de kan sjekke ting i databasen (Programrådgiver).

I Stavanger, Oslo-Grünerløkka og Kristiansand er det organisatoriske vilkår og/eller gjennomført konkrete koordinerende tiltak som gjør det lettere å opprette kontakt, og som letter flyten i det tverrfaglige samarbeidet. Introrådgiveren i Stavanger er tilgjengelig for både lærer og programrådgivere og sikrer informasjonsflyten mellom aktørene. Et annet grep for å bygge ned barrierer er at programrådgivere legger deler av sin kontortid til voksenopplæringen. Dette har man valgt å gjøre i Kristiansand. Intro-enhet er ukentlig tilstede på Kongsgård, og de ulike informantgruppene fremhever dette som et grep som bidrar til jevnlig kontakt og letter informasjonsflyt. Ved Rosenhof er det en egen introavdeling, og informanter ved Grünerløkka fremhever betydningen av navngitte kontaktpersoner ved skolen. Videre har Kristiansand opprettet et felles datasystem for de to enhetene. Også i Trondheim har man opprettet felles lesertilgang, men dette brukes i varierende grad.

Uformell kontakt synes imidlertid ikke tilstrekkelig når det gjelder ansvaret enhetene er pålagt for samordning av individuell plan. Vi har ikke gjort en systematisk kartlegging av i hvilken grad individuelle planer samordnes mellom enhetene i storbyene, men vi har spurt lærere og programrådgivere om dette. *Det kvalitative materialet tyder på at det er varierende grad av samordning av individuelle planer i storbyene.* Sitatet under er illustrerende i så måte:

De (individuelle planene) blir ikke samkjørt vanligvis. Fordi alle meiner at det er deltakeren sin plan, og det er deltakeren sitt ansvar å vise planen til den andre samarbeidspartneren. Det fører noen ganger til at vi ikke får oppfattet målet, fordi vi ikke har tilgang til voksenopplæringen sitt datasystem. Slik at vi er avhengig av deltaker eller lærer sier det før vi kommer på møtet. Det er ikke alltid planene har samme mål. Det er selvfølgelig et mål at det skal være det, men det er ikke alltid slik i praksis (Programrådgiver).

Barrierer for samordning av individuell plan knyttes i sitatet til hvem som har ansvaret for å dele planen, og til manglende tilgang til voksenopplæringens datasystem. Det er bekymringsfullt at informantgruppene viser til lite samordning av planer i flere av storbyene.

UTNYTTELSE AV HVERANDRES KOMPETANSE GJENNOM SAMHANDLING PÅ «BAKKENIVÅ»

Samordning av planer er nevnt som et område der etatene er pålagt å utveksle informasjon, og halvårlege trekantsamtaler er et sentralt verktøy i denne sammenhengen. En ordning med halvårlege trekantsamtaler kunne være det vi, jamfør samarbeidstypologien innledningsvis, kan kalle et eksempel på et koordinert samarbeid. Som vi har vist, er dette ikke tilstrekkelig. Diverse «utdanningseksterne forhold» (Bredal og Orupabo 2014) gjør at lærer har behov for å trekke på programrådgivers kunnskap og kompetanse, og programrådgiver har blant annet behov for lærers kompetanse når det gjelder å vurdere praksis, slik sitatene under synliggjør:

Programrådgivere tar beslutninger om praksis, men vi forhører hos med lærere. For nesten alle arbeidsplasser i Oslo er det et krav om norskprøve 3. Vi forhører oss med lærer for eksempel om personen kan nå norskprøve 3, ellers er det uhensiktsmessig å sende deltakere inn i for eksempel pleie (Programrådgiver).

Ikke så ofte (trekantsamtaler), det er nok mer på mail og telefon. Er primært når det er spesielle situasjoner. Mer på spor 1, enn på spor 2 og 3. Ofte er trekantsamtalene i forbindelse med «realitetsorientering», når brukerne har et ambisjonsnivå som ikke sammenfaller med kompetansenivå. Gjennomføres gjerne på slutten av intro, hva er realistisk å få til? (Leder voksenopplæringen).

Lederen trekker frem behovet for «realitetsorientering». Muligheten til å trekke på hverandres kompetanse med tanke på en «realitetsorientering» av deltaker, fremheves av aktører fra begge enheter i flere av byene.

NYE ARENAER FOR UFORMELL KONTAKT

I Kristiansand har programrådgivere begynt å ha kontortid 1-2 dager i uken på Kongsgård skolesenter. I intervjuene fremheves det at ordningen er et godt tiltak som letter kontakt og informasjonsflyt mellom introenhet, lærere og avdelingsledere ved Kongsgård skolesenter. Informanter i introenhet opplever at fysisk struktur innad i NAV-kontoret er en barriere for deltakere som ønsker å henvende seg til programrådgivere. Introenhet er lokalisert i 3. etg. og deltakere må melde seg i mottaket. Et av formålene med kontortid på Kongsgård skolesenter er å tilrettelegge for kontakt mellom programrådgivere og deltakere. Erfaringene er positive. En tilsvarende ordning er prøvd ut ved Rosenhof i Oslo. Også der er erfaringen at mange deltakere oppsøker programrådgivere.

TVERRFAGLIG SAMARBEID OM PRAKSIS

Det har tidligere vært utfordrende å samordne norskopplæringen med den arbeidsrettede opplæringen i introduksjonsprogrammet i Kristiansand. Informantene formidler at dette har blitt betraktelig lettere etter at det i 2011 ble opprettet en stilling for en praksiskoordinator i 50 prosent. Stillingen er plassert ved Norskavdelingen på Kongsgård, og praksiskoordinator har et tett samarbeid med Norsk i Arbeid (NIA). Formålet med prosjektet er å utvikle en modell for å gi spor 1 deltakere mulighet for å delta i ekstern praksis, samt sørge for god oppfølging. Prosjektet har involvert både lærere og fagarbeidere til å utvikle gode planer og programløp sammen.

Også i **Bergen** har man tatt noen grep som muliggjør tettere kontakt mellom språkopplæring- og praksis. I Bergen er det NAV Intro som står for arbeidspraksisen i programmet. I samarbeidsavtalen mellom NAV Hordaland og Bergen kommune om introduksjonsprogrammet er det nedfelt at «Nygård skole og NAV Intro skal samarbeide om å gi tilbud om felles yrkesrettede kurs med norskopplæring». NAV Intro legger inn samarbeidstid med Nygård som en del av avtalen med sine praksisleverandører. For de fleste kursene betaler NAV intro for lokaler til norskopplæring på praksisstedet, slik at lærer kan undervise der. Voksenopplæringen betaler lønnsutgiftene for lærer.

I **Bergen** har man videre valgt en modell der avdeling ved intro-enheten har ansvaret for å koordinere språkpraksis i samarbeid med Nygård skole. Begge har rendyrkede stillinger, som samarbeider om å rekruttere praksisplasser og følge opp deltakere når de er i praksis. Nygård skole disponerer også en 50 prosents midlertidig stilling finansiert av midler fra IMDi, som jobber med språkpraksis. Tidligere hadde Nygård skole ansvar for språkpraksis. Informantene viser til at det har blitt betydelig større bruk av språkpraksis etter innføringen av ordningen. Vi har imidlertid ikke tallmateriale på dette.

SAMARBEID PÅ ENHETS- OG FAGLEDERNIVÅ

På fag- og etatsledernivå peker koordinering av timeplaner og programinnhold seg ut som det mest sentrale temaet i samhandlingen.

Når det gjelder vurderingen av samarbeidet på enhetsledernivå, er det generelle bildet som tegner seg at ledere ved voksenopplæringen i storbyene vurderer samarbeidet med intro-enhetene som tilfredsstillende når det gjelder informasjonsutveksling og felles planlegging. Det samme synes å gjelde for enhets- og fagledere ved intro-enhetene. Informantene i begge enheter vektlegger den uformelle og løpende kontakten; «fingerspisskontakt hele veien», som en leder uttrykte det. Når det gjelder etablerte samarbeidsarenaer/samarbeidsmøter på dette nivået, er det varierende grad av hyppighet og formalisering slik tabell 16 synliggjør:

Tabell 16: Etablert møtevirkosomhet på enhets- og fagledernivå

	Bergen	Oslo	Kristiansand	Trondheim	Stavanger
Møter på enhets- og fagledernivå i kommunene	To ledermøter i semesteret.	Samarbeidsmøter en gang i halvåret.	Lite formalisert samarbeid på dette nivået.	Samarbeidsgruppe bestående av fagledere møtes 3-4 ganger årlig. Møter mellom fagleder EVO spor 1 og fagleder INN hver 6. uke.	Ledermøte hver 14.dag.

Samarbeidet i det daglige oppleves altså som velfungerende. Likefullt vektlegges det i flere av storbyene at de organisatoriske rammene for samarbeidet likefullt gjør arbeidet med felles planlegging, samt arbeidet for å skape helhetlige program og tilby fulltidsprogram, utfordrende.

Det er løpende og uavklarte diskusjoner i storbyene om hvilke enheter som skal ta ansvar for fulltidsprogram, og om oppgavefordelingen mellom aktørene. Disse er mest presente i Bergen og Trondheim, og her knyttes diskusjonen spesifikt til organisering av timeplan og klasseinndeling. Det er også andre sentrale tema, som peker seg ut som gjenstand for fortløpende diskusjoner - imidlertid med ulik grad av intensitet og litt ulike nyanser i de forskjellige byene. Et slikt tema er *grunnskole*. Diskusjonene dreier seg om hvorvidt deltakere i introduksjonsprogram skal få grunnskole som en del av programmet, og hvorvidt overgang til grunnskole er et «godt resultat» (se Djuve et. al. 2014). Sitatet under kan illustrere diskusjonen slik den oppfattes av en informant i en av byene:

De på voksenopplæringen er opptatt av rettferdighet, at disse har ikke fått gått 12 år på skole. Så her er det gnisninger. Den største utfordringen er å bli enig om hvor lenge folk skal gå på skole. Skal vi tenke rettferdighet – at folk har rett til å gå på skole selv om de er født i et land der de ikke har fått gjort det, eller at skal vi jobbe for at folk skal klare seg som best selv (Leder intro-enhet).

Retten til grunnskole kobles i kommunene til en diskusjon om inntektssikring. Et annet aktuelt tema er knyttet til tidsaspektet; Hvor lenge skal deltakerne få gå på skole? Bør det gis forlengelse og når skal det gis forlengelse? Det er interessant å se disse diskusjonene opp mot faktisk bruk av forlengelse, som vi så i kapittel 3, der det fremgår at Stavanger og Kristiansand har betydelig større andel deltakere med forlengelse enn de andre byene. Dette kan ses i lys av voksenopplæringens sentrale rolle i programmene i disse byene, og at lærere, ikke overraskende, formidler en mer positiv holdning til forlengelse. Ledere på enhetsnivå står midt oppi slike diskusjoner. I en slik situasjon vil en klar ansvarsfordeling og styringssignaler fra ledelse på høyere nivå være «god drahjelp», som en leder for en av intro-enhetene uttrykte det. De mest sentrale diskusjonene er imidlertid knyttet til koordinering av timeplaner og ansvaret for fulltidsprogram. Koordinering av timeplaner peker seg ut som et helt sentralt organisatorisk vilkår for storbyenes arbeid med å sikre gode programløp og fulltidsprogram. Resten av kapittelet vil vi derfor fokusere på organisering og koordinering av timeplaner, i kontekst av de ulike organiseringsmodellene i storbyene.

KOORDINERING AV TIMEPLAN

Organisering og koordinering av timeplan peker seg ut som et av de mest sentrale vilkårene når aktørene skal koordinere programinnhold, og fremstår i dag som en organisatorisk barriere for fulltidsprogram i flere av storbyene. Som vi skal vise, er dette løst på ulike måter i de ulike organiseringsmodellene i storbyene. I Trondheim og Bergen formidler informantgruppene at koordinering av timeplanen er en av de største barrierene når det gjelder å lage helhetlige kvalifiseringsløp, samt å sikre fulltidsprogram.

Organisering av timeplanen handler for det første om inndelingen av introdeltakere i ordinære- eller rene introklasser, og for det andre om hvorvidt introdeltakere har klasseromsundervisning daglig eller på bestemte dager i uken. Disse to momentene henger også nært sammen. Vi vil se nærmere på hvordan dette er organisert i de fem byene, og på den faglige argumentasjonen i diskusjonene rundt klasseinndeling og timeplanlegging.

Tabell 17 viser hvordan voksenopplæringen har valgt å organisere undervisningen for målgruppen (klasser).

Tabell 17: Voksenopplærings organisering av undervisningen for introduksjonsdeltakerne

	Intro- klasser	Ordinære klasser	Intro- språkpraksisklasser	Blandede språkpraksisklasser
Rosenhof (Oslo)	X		X	
Nygård (Bergen)		X	X	
EVO (Trondheim)		X	X	
JLS (Stavanger)		X		X
Kongsgård (Kristiansand)		X	x	

Som det fremgår av tabell 17, organiseres norskopplæringen i ordinære, nivådelte klasser i fire av de fem storbyene. **Rosenhof** skiller seg ut ved at skolen organiserer opplæringen i egne introklasser, og har gjort dette i en årrekke. Rosenhof er videre den eneste av voksenopplæringene i vår studie som har organisert norskundervisningen over tre dager¹⁶. I de andre storbyene går norskundervisningen over fem dager.

ORDINÆRE KLASSE VS. RENE INTROKLASSER

Spørsmålet om hvorvidt deltakere skal gå i ordinære klasser eller rene introklasser er et *organisatorisk* spørsmål, og handler om utnytting av ressursene i programmet. Samtidig er det et *faglig* spørsmål. Sitatet under illustrerer ulike nyanser i de faglige diskusjonene rundt nivådelte klasser:

Jeg hadde observert over 2 år, tror jeg, hvor mange introdeltakere i snitt det var i andre år på spor 2 og 3. Det hadde jeg regnet på for å se trenden. Og så fant vi ut at, ja, det er kanskje nok til to klasser, men jeg ville ikke ha rene introklasser, så da bestemte vi oss for at vi prøver å lage et team med tre klasser der disse introdeltakerne går. Så vil lagte en alternativ timeplan på intros prinsipper, men åpne for alle andre. Og det prinsippet var mye på grunn av at jeg ville ha klasser tilpasset deltakernes nivå, når du har 3 klasser så er det lettere å differensiere enn om du har to i forhold til nivå og progresjon, og så har jeg tro på at... jeg har tro på homogene faglige grupper men sosialt og kulturelt heterogene. Altså at de får treffe folk med andre kontaktpunkter i samfunnet. Altså de treffer deltakere som har norske menn og svigermødre, de treffer folk som betaler for kurset, som jobber på kvelden f.eks. Så det var tanken bak (Leder voksenopplæringen).

Egne introklasser fremheves som en mindre god løsning faglig sett. Argumentasjonen er knyttet til muligheten for nivådeling og læringsutbytte, samt til kontakt utover målgruppen. De to argumentasjonsrekkene er gjenkjennelig på tvers av voksenopplæringssentrene i storbyene. Også informantgrupper i intro-enhet drar opp disse synspunktene, men vektlegger i større grad de organisatoriske utfordringene nivådelte klasser gir når det gjelder å lage gode fulltidsprogram. Rene intro-klasse fremheves som et grep som gjør det mulig å samle norskundervisningen over enkelte dager, noe som vil gjøre det lettere å koordinere norskundervisning med praksis og andre tiltak. Det er imidlertid faglige motargumenter mot lange dager med norskundervisning for deltakere med lite skoleerfaring og i krevende livssituasjon. Ved Rosenhof en målgruppen såpass stor at en får til nivådeling i rene introklasser.

¹⁶ Rosenhof organiserer undervisningen over tre, fire eller fem dager avhengig av hvor de er i løpet og hvilket spor de tilhører.

Skolens inntaksstruktur gjennom året og Intro-enhetens målsetning om program fra dag 1 skaper noen utfordringer. Disse gjelder både ved nivådelte klasser og rene introklasser. På Rosenhof har man forsøkt å løse dette ved at deltakerne det første halve året går i ordinære, nivådelte klasser. Prøveordningen er et forsøk på å løse de utfordringene enn tidligere hadde med å fortløpende plassere nye deltakere i eksisterende klasser. Tidligere startet en opp nye intro-klasser hver tredje måned slik at nye deltakere skulle slippe å vente for lenge før de kom i gang med programmet. Noen ganger startet man med bare åtte deltakere, som kunne ha svært ulike norskkunnskaper og ulik progresjon. Gruppen fikk nye deltakere ettersom flere ble påmeldt programmet, og dette førte ofte til gruppen etter hvert fikk enda større forskjeller i nivå og progresjon. Etter to uker i den nye ordningen høsten 2014, er de nye deltakerne denne høsten fordelt over seks klasser med ulikt nivå og progresjon.

Det er vanskelig å legge opp til at nivået blir perfekt for deltakerne. Rosenhof har gjort det slik at klassene i begynnelsen er samlet uavhengig om de er introelever eller ikke, for å få bedre nivådeling. Man så at andre elever har raskere progresjon enn introelever, og sånn håpet man at deltakerne skal få raskere progresjon. Det har en heldig bieffekt, fordi flyktningsgruppene er de samme på introdeltakere og våre har godt av å møte mennesker fra andre land med andre ambisjoner (noe mangler i denne setningen), mennesker som betaler for eksempel og mennesker som har et annet forhold til norskundervisningen. Så de ikke knytter seg så godt til egen språkgruppe.

Det viser at det er stor spredning i de nye deltakernes ferdigheter når de starter i programmet. En annen mulig fordel med å la deltakerne begynne i ordinære klasser, er å unngå at introklassene blir dominert av en gruppe med samme språk og landbakgrunn, fordi det kan påvirke dynamikken i klassen på en uheldig måte.

KOORDINERING AV TIMEPLANER I STORBYENE

Koordinering av timeplan er i varierende grad en barriere for å lage helhetlige program og sikre fulltidsprogram i storbyene.

I Stavanger og Kristiansand fremkommer ikke organisering av timeplan som et diskusjonstema. Det gir en større grad av fleksibilitet i timeplanleggingen at hoveddelen av programinnholdet ligger på skolen. Introrådgivere ved JLS i Stavanger koordinerer timeplaner minst fire ganger i året. Her ser vi at den overordnede organiseringsmodellen gjør koordineringsarbeidet lettere. I Kristiansand koordineres timeplanene av avdelingsledere ved Kongsgård skolesenter. Programrådgivere er imidlertid også involvert i koordineringen av den enkeltes timeplan.

Oslo-Grünerløkka har en organiseringsmodell som i utgangspunktet kan gjøre koordinering av timeplan krevende. Her har Rosenhof imidlertid innført en modell med rene introklasser med undervisning over tre dager. Praksis og andre tiltak legges til de to andre dagene. Informanter ved intro-enhet trekker frem betydningen av dette når det gjelder koordinering av timeplan:

Det at vi har fått igjennom at vi har rene praksisdager er en forutsetning for at vi har gode resultater. Det er mye mer forståelig for arbeidsgiver. Og deltakere får tidlig kontakt med noe annet enn skolehverdag-

Informantgrupper ved intro-enhet fremhever at en forutsetning for at dette fungerer i Oslo-Grünerløkka er at intro-enhet har tilgang til egne møtelokaler der de tilbyr kurs i regi av eksternt tilbyr hver torsdag (Bydelsdag).

I Trondheim og Bergen fremstår koordinering av timeplaner som den mest sentrale barrieren for fulltidsprogram. Voksenopplæringene i Bergen og Trondheim, der intro-elevene går i ordinære klasser, tilbyr program halve dagen, fem dager i uken. I begge disse byene formidler aktørene at koordinering av timeplanen er en av de største barrierene når det gjelder å lage helhetlige og koordinerte kvalifiseringsløp, samt å sikre fulltidsprogram. Det er imidlertid tatt ulike grep med tanke på å løse dette i de to byene. I Bergen har man valgt å kjøpe tiltakspakker fra eksterne tilbydere, der timeplanen ved voksenopplæringen legges til grunn. Dette har gjort at flere deltakere tilbys fulltidsprogram i 2013 (jamfør tabell 19, neste kapittel). Videre har man hatt muligheten til å involvere Nygård skole i arbeidspraksis, gjennom samarbeidet med NAV Intro. Som vi så, kjøper NAV Intro samarbeidstid med voksenopplæringen av sine tilbydere. Samarbeidet med NAV Intro gir en annen forutsetning for praksisarbeidet enn om intro-enhet må skaffe praksisplasser i det ordinære arbeidsmarkedet selv, slik programrådgivere gjør i Trondheim. NAV Intros sentrale rolle gjør imidlertid at vi vurderer denne løsningen som sårbar. I Trondheim oppleves det som svært utfordrende å kombinere praksis med daglig norskopplæring. Deltakere tas blant annet iblant ut av norsktimer i forbindelse med praksis, noe som oppleves som svært uheldig av alle informantgruppene.

Trondheim og Bergen peker seg ut som byene med høyest antall deltakere som ikke fikk fulltidsprogram i 2012 og 2013. Koordinering av timeplan peker seg ut som den mest sentrale barrieren i denne sammenhengen. Organiseringen i disse byene har dermed en betydelig svakhet, og aktørene strever med å løse dette. Vi kan likevel ikke slutte direkte fra dette at organisering av deltakere i egne introklasser, med norskundervisning lagt over tre dager, vil gi kvalitativt gode fulltidsprogram. Det er et dilemma at den faglige argumentasjonen går tydelig i disfavør av lange undervisningsdager – noe som er konsekvensen av organiseringen man har valgt ved Rosenhof. Videre er det plassbegrensninger ved skolene i Trondheim og Bergen, som gjør det vanskelig for voksenopplæringen å imøtekomme ønskene fra intro-enhet om egne intro-klasser. Voksenopplæringen i begge byene står imidlertid midt i en planlagt omorganiseringsprosess. Utfordringene vi ser her bør tas med i den videre planleggingen. Dette viser videre til et annet moment som har kommet opp som sentralt i evalueringen av samhandlingen mellom enhetene, nemlig behovet for samhandling og samordning på ledernivå. Vi vil illustrere dette sluttpoenget med et sitat fra en Intro-leder:

Intro er pålagt ansvaret, men har lite handlingsrom. Voksenopplæringen gjør så godt de kan, men det matcher ikke helt. Føler vi har kommet så langt vi kan klare med det systemet vi har. Vi savner et overordnet system som organiserer samhandlingen mellom oss på et ordentlig måte (Leder intro-enhet).

Ledere for de ulike enhetene står midt i komplekse diskusjoner om oppgavefordelingen i programmene og om hvem som har (praktisk) ansvar for å sikre fulltidsprogram. I denne situasjonen er det behov for klare og tydelige ledersignaler, «klare bestillinger», slik en leder uttrykte det, og en forankring av og samarbeid om introduksjonsarbeidet mellom de ulike etatene som er involvert i kommunen. Der det er støy i samhandlingen synes dette i stor grad å være koblet til uklar ansvars- og oppgavedeling.

OPPSUMMERING

- ◆ Det er valgt ulike modeller for oppgave- og ansvarsdeling i storbyene. De ulike organiseringsmodellene som er valgt innebærer også ulike prioriteringer av hvilke kompetanse det trekkes på, når det gjelder å løse sentrale oppgaver. Eksempelvis er det variasjoner i hvorvidt pedagogisk kompetanse trekkes inn i rekruttering av språkpraksis.
- ◆ I Trondheim og Bergen ser vi at koordinering av timeplaner fremstår som den mest sentrale barrieren når det gjelder å sikre fulltidsprogram. Trondheim og Bergen de byene der de organisatoriske vilkårene for det fortløpende tverrfaglige samarbeidet fremstår som mest krevende. I disse byene er ansvaret for programinnhold delt mellom enhetene, voksenopplæringen har ingen egen intro-

avdeling, og intro-deltakere går i ordinære klasser med undervisning over halve dager, hver dag. Tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid rundt språkpraksis i Bergen har imidlertid lettet dette arbeidet betraktelig og også gitt gode resultater i form av sterk økning i bruk av språkpraksis (se neste kapittel). I begge byene er det pågående planprosesser for nye voksenopplæringssentra. Vi mener at det i disse planprosessene bør legges vekt på behovet for samordning av kompetanse og ressurser i introduksjonsprogrammet.

- ◆ Det er pågående diskusjoner i alle storbyene om hva som er en hensiktsmessig oppgave- og ansvarsfordeling mellom intro-enhet og voksenopplæring. Vi ser at organiseringsmodellene er fleksible, og storbyene fortsatt jobber for å finne gode måter å utnytte kapasitet og kompetanse på. Programmet har ikke «satt seg», men er i stadig endring. Eksterne forhold, som eksempelvis innføring av norskkrav i arbeidsmarkedet, påvirker aktørenes forståelse og prioriteringer.
- ◆ Det er pågående faglige diskusjoner i feltet, som blant annet er knyttet til hvorvidt man har egnede tilbud til deltakere som skal over i et utdanningsløp, hvilke norsknivå som kreves for at deltaker skal ha godt utbytte av praksis og hva slags type oppfølging som kreves for å få godt læringsutbytte av praksis. Retten til grunnskole er et annet sentralt diskusjonstema.
- ◆ Videre er sentrale diskusjonstema mellom enhetene knyttet til retten til grunnskole og hvorvidt det skal gis forlengelse. Tema fremkommer imidlertid i ulik grad i de ulike byene.

Videre ser vi at:

- ◆ Det overordnede bildet som tegner seg er at ledere ved voksenopplæringen i storbyene vurderer samarbeidet med intro-enhetene som tilfredsstillende når det gjelder informasjonsutveksling og felles planlegging. Det samme gjelder overordnet for enhets- og fagledere i Intro-enhetene, selv om bildet her er noe mer nyansert. Nyansene er særlig knyttet til opplevde utfordringer med koordinering av timeplan, og å sikre fulltidsprogram i Trondheim og Oslo. Informantene i begge enheter vektlegger den uformelle og løpende kontakten; «fingerspisskontakt hele veien», som en leder uttrykte det.
- ◆ I alle byene fremheves uformell kontakt via telefon og mail «ved behov» som den mest brukte og viktigste kanalen for informasjonsdeling og samordning av planer og kvalifiseringsløp på «bakkenivå».
- ◆ De kvalitative intervjuene tyder på at det er varierende grad av samordning av individuell plan mellom intro-enheten og voksenopplæringen i storbyene.
- ◆ Kun Oslo og Trondheim har formaliserte samarbeidsavtaler mellom intro-enhet og voksenopplæringen, som spesifiserer oppgave- og ansvarsdeling i introduksjonsprogrammet, og tydeliggjør rutiner for samordning av individuell plan. I Stavanger og Kristiansand er det satt i gang et arbeid med å få på plass et slikt avtaleverk.
- ◆ På bakgrunn av intervjuene mener vi å ha grunnlag for å slå fast at voksenopplæringen i alle byene «gjør så godt de kan», men at det er utfordrende å få til en god koordinering av timeplanen, gitt økonomiske, faglige og arealmessige argumenter. I kontekst av dette blir et «over-system» viktig, uavhengig av organiseringsmodell.

Kapittel 6

STORBYENES RESSURSBRUK OG PRIORITERINGER

Evalueringen har undersøkt hvordan storbyene fordeler ressurser mellom de vesentligste programelementene; rådgivning, norskopplæring, annen undervisning og programoppfølging. Formålet har vært å undersøke likheter og forskjeller i storbyenes prioriteringer og å systematisere den praksisnære kunnskapen om hva som lager gode introduksjonsprogram.

Rundskriv Q-20-2012 gir føringer på hva som skal være innholdet i introduksjonsprogrammet. Men det gis ikke føringer på hvor mange deltakere hver programrådgiver skal følge opp, fordelingen mellom antall norsktimer og antall timer med andre kvalifiseringstiltak, hvor mye språkpraksis deltakerne bør få, eller hvor tett deltakerne bør følges opp når de er i arbeids- eller språkpraksis. Etats- og enhetsledere har behov for kunnskap om hvordan de bør prioritere mellom programelementene når de rigger introduksjonsprogrammet, slik at de kan ta hensiktsmessige vurderinger innenfor de rammebetingelsene de må forholde seg til.

Gjennomgangen av forskning på resultatoppnåelse i kapittel 4 viste at noen av tiltakene som påvirker overgang til arbeid og utdanning er:

- tett oppfølging, tiltakskjedning, krav og sanksjoner
- arbeidsrettede tiltak, særlig i privat sektor
- tett samarbeid med private virksomheter og frivillig sektor, og

I denne evalueringen har vi undersøkt hvordan storbyene har fordelt ressurser på oppfølging, norsktimer, andre kvalifiserende tiltak og språkpraksis. Vi har kombinert kvantitative og kvalitative data om organisering av introduksjonsprogrammet, hva som tilbys deltakerne av norsktimer, språkpraksis og andre tiltak i programperioden, med storbyenes grunnlagsdata fra beregningsutvalget.

Kapittelet starter med en presentasjon av hvorvidt storbyene tilbyr fulltids- og helårige program, før vi går nærmere inn på variasjoner i ressursbruk på veiledning og oppfølging, norskopplæring herunder språkpraksis, og andre kvalifiserende tiltak. Kapittelet avsluttes med en presentasjon av hva storbyenes introduksjonsprogram koster, basert på grunnlagsdata fra Beregningsutvalget.

FULLTIDS OG HELÅRLIG PROGRAM

Introduksjonsloven slår fast at introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid. I rundskriv Q 20-2012¹⁷ heter det at et fulltidsprogram består av 30-37,5 timer per uke, avhengig av om programløpet består av aktiviteter med eller uten krav til forberedelse eller etterarbeid som deltaker forventes å gjøre hjemme. Særlig i forbindelse med undervisning i norsk og samfunnskunnskap har det vært diskusjoner om hvorvidt bolker på 45 minutter kan regnes som én time i programmet. Dette ble presisert i den reviderte versjonen av rundskriv Q-20-2012 fra juli 2014, og det fastslås at én time i introduksjonsprogrammet skal være en klokke time på 60 minutter. Det heter imidlertid at hvis tilbudet i en periode bare består av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, må programmet være på 30 klokke timer per uke inkludert pauser mellom opplæringsøktene for å tilfredsstille lovens krav om fulltid.

Rundskrivet fastslår at et helårlig program er 47 uker. Videre heter det at deltakerne har rett til fri på alle årets bevegelige hellig- og fridager, og disse fremgår av forskrift til introduksjonsloven. Dersom alle de bevegelige

¹⁷ Rundskriv Q-20/2012 andre reviderte elektroniske versjon juli 2014

hellig- og fridagene faller på hverdager, utgjør de til sammen to uker, og et helårlig program består da av 45 uker per år.

Tabell 18 viser hvor mange uker i året og hvor mange timer i uken storbyene tilbyr introduksjonsprogram.

Tabell 18: Omfang av program i 2012 og 2013 (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Oslo Grünerløkka		Bergen		Trondheim		Stavanger		Kristiansand	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Antall uker introduksjonsprogram per år	47*	47*	45	45	44	44	45	45	38-40	40-42
Antall timer program per uke	Minst 30	Minst 30	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt	24	24	30/32**	30/32**	30	30

* Når voksenopplæringen har stengt, har introduksjonsprogrammet egen undervisning for de av deltakerne som ikke har opparbeidet seg nok ferie. Intro dekker opp med egen undervisning én uke om sommeren, i julen og i påsken. Oslo Voksenopplæring har i tillegg fire uker sommerskole om sommeren. Oslo Voksenopplæring har helt stengt i fire uker om sommeren.

** 30 timer for deltakere som ikke har praksis og 32 timer for deltakere som er i praksis

Tabellen viser at antall timer per uke har vært likt i alle storbyene i 2012 og 2013. **Trondheim** er eneste storby som har oppgitt lavere antall enn 30 timer per uke. **Kristiansand** har som eneste storby økt antallet uker det gis program mellom 2012 og 2013, og det har de klart ved å sørge for at flere deltakere har praksis i skoleferiene. Likevel gir Kristiansand for få uker program i forhold til lovkravet.

Selv om de fleste storbyene i utgangspunktet tilbyr et fulltids og helårlig program, fremkom det i intervjuene at det er krevende å tilby dette til alle deltakere. Tabell 19 presenterer data fra ressursundersøkelsen om hvor mange deltakere som ikke fikk fulltidsprogram i 2012 og 2013.

Tabell 19: Hvor mange deltakere ikke fikk fulltidsprogram i 2012 og 2013 (Kilde: Egen ressursundersøkelse)

Oslo Grünerløkka		Bergen		Trondheim		Stavanger		Kristiansand	
2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Ikke oppgitt*	Ikke oppgitt *	280	127	182**	182**	Alle fikk fulltidsprogram		Ingen får helårsprogram	

* «Vanskelig å finne tall, men vi har hatt utfordringer med gravide kvinner på spor 1, da det arbeidsrettede tiltaket for denne gruppen som fyller opp timeantallet i tillegg til skole til 37,5 timer i uken, ikke er åpent for gravide».

**Anslag

Det fremgår av tabell 19 at kun **Stavanger** har lyktes med å tilby alle deltakerne fulltidsprogram i 2012 og 2013. I Oslo har antallet norsktimer økt som følge av at Fylkesmannens tilsyn våren 2014 konkluderte med at kommunen ikke tilbød nok timer for å oppfylle kravene, og har fra høsten 2014 fulltidsprogram.

Bergen har i 2013 og 2014 bevilget ekstra ressurser til kjøp av tiltak for å oppfylle kravet om fulltidsprogram. Det fremgår av tabellen at antallet deltakere som ikke får fulltidsprogram er halvert fra 2012 til 2013, men at det fremdeles er mange deltakere som ikke får fulltidsprogram.

Som det fremgikk av tabell 18, tilbyr **Kristiansand** fulltidsprogram, men strever med å tilby et helårlig program. Det er hovedårsaken til rapporteringen om at ingen fikk fulltidsprogram i 2012 eller 2013. **Trondheim** klarer ifølge informantene i stor grad å tilby fulltidsprogram i deltakernes første år, men strever med å lage fulltidsprogram det andre året. Kommunen har oppgitt at det gjelder ca. 1/3 av deltakerne, og våre beregninger tilsier at det gjelder ca. 180 deltakere.

Overordnet sett finner vi at bare Stavanger greide å tilby alle deltakere et helårlig fulltidsprogram i 2012 og 2013. Oslo tilbyr fulltidsprogram for alle fra høsten 2014. Kristiansand strever med å tilby et helårlig program, mens Bergen og Trondheim strever med å tilby alle deltakere fulltidsprogram.

RESSURSBRUK PÅ VEILEDNING OG OPPFØLGING

I implementeringsforskning kalles medarbeidere som er i direkte kontakt med målgruppen gjerne for frontarbeidere eller bakkebyråkrater (Rønne og Marckman:2010), fordi de i møte med deltaker tar mange beslutninger som påvirker kvalifiseringsløpet. Implementeringsforskning peker også på bakkebyråkratene som avgjørende for at implementering av en innsats skal gi de ønskete resultater, og som det fremgikk av kapittel 4, har tett oppfølging sammenheng med deltakernes overgang til arbeid og utdanning. Det blir dokumentert i flere tidligere evalueringer at programrådgivernes holdninger, evne og vilje til å legge til rette for brukermedvirkning påvirker hvilke tiltak deltakerne får i sine programløp (f.eks. Kavli, Hagelund og Bråthen:2007, Djuve, Kavli og Hagelund:2011, Djuve, Haakestad og Sterri:2014). På den måten påvirkes også indirekte deltakernes muligheter for å komme i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Mandatet for denne evalueringen har ikke vært å se på programrådgivernes holdninger, men hvordan organisering av programmet tilrettelegger for at programrådgivere kan utøve sin viktige rolle i møte med deltakerne.

Rollen som programrådgiver er ikke nedfelt i lovverket, men er likevel et etablert begrep om de medarbeiderne som er ansvarlige for den individuelle tilretteleggingen og oppfølgingen av deltakeren gjennom programperioden. Oppfølging og individuell tilpasning er fremholdt i loven og pekes på som de mest sentrale dimensjonene ved introduksjonsprogrammet for å lykkes med en individuell kvalifisering. Sentrale oppgaver for programrådgiver er å kartlegge deltakers medbrakte kompetanse og erfaring, diskutere deltakers ønsker og mål for kvalifiseringen, og deretter å legge opp et realistisk kvalifiseringsløp i samråd med deltakeren. Kvalifiseringsløpet nedfelles i deltakerens individuelle plan, som når den er ferdigstilt og signert av både programveileder og deltaker, har status som et vedtak etter forvaltningsloven. Det betyr at dersom planen endres, må endringene gjøres i tråd med forvaltningsloven.

Tidligere forskning peker på at deltakerne har svært ulike behov for oppfølging, og at det er krevende for programrådgiverne å gi tett oppfølging til mer enn 20-25 personer (Kavli, Hagelund og Bråthen:2007). Det er også pekt på at programrådgivere som har mange tilleggsoppgaver, strever med å få tilstrekkelig tid og oversikt til å gjøre den nødvendige oppfølgingen på en god måte (Rambøll:2011). På denne bakgrunn har vi i evalueringen sammenstilt data om flere forhold ved programrådgiverrollen i storbyene: hvor mange deltakere den enkelte programrådgiver følger opp, hvilke oppgaver programrådgiverne har og hvilke støttefunksjoner de kan trekke på i intro-enheten.

LIKHETER OG FORSKJELLER I PROGRAMRÅDGIVERROLLEN

Tabell 20 viser hvilke oppgaver knyttet til programmet som påligger programrådgiverne i de ulike byene, og hvilke oppgaver andre aktører har ansvar for. De oransje feltene i tabellen illustrerer programrådgivernes oppgaver, mens de litt lysere oransje feltene viser hvilke oppgaver andre personer i intro-enheten/ flyktningsseksjonen tar seg av.

Tabell 20: Hvem har ansvar for hva? Ansvar for sentrale oppgaver i introprogrammet. Fargekoder: Programrådgiver, støttefunksjoner i intro-enhet, samarbeid intro-enhet/ VO, VOs ansvar, utføres av ekstern aktør.

	Oslo - Grünerløkka	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand
Forvaltning av introduksjonsloven	Programrådgiver	Programrådgiver	Programrådgiver	Programrådgiver	Programrådgiver
Veiledning og oppfølging i forbindelse med kvalifisering	Programrådgiver	Programrådgiver	Programrådgiver	Programrådgiver	Programrådgiver
Koordinere deltakernes individuelle timeplaner	Programrådgiver	Programrådgiver	Programrådgiver	Introrådgiver, VO	Avdelingsledere VO*
Oppfølging i forbindelse med bosetting	Flyktning-konsulent i intro-enheten	Bosettings-avdeling i intro-enheten	Egne bosettere i intro-enheten	Bosettingsteam i intro-enhet (flyktning-tjeneste)	Integrerings-veiledere
Forvaltning av økonomisk sosialhjelp	Flyktning-konsulent i intro-enheten i samarbeid med annen NAV-avdeling	NAV	NAV	Egne stillinger i intro-enheten (flyktning-tjeneste)**	Egne stillinger i intro-enheten
Rekruttere språk-praksis plass	Programrådgiver	1 stilling ved intro-enhet og 1,5 stilling ved VO samarbeider	Lærere ved VO som underviser språkpraksisklasser	Introrådgiver, VO	Avdelingsleder NIA (1 stilling)
Rekruttere arbeids-praksis plass	Programrådgiver	NAV Intro og ekstern tilbyder	Noen av programrådgiverne + 2 dedikerte stillinger	Introrådgiver ved VO	En 60 prosent koordinatorstilling ved VO og programrådgiverer
Lage tiltak utover praksis	Kjøpes av ekstern tilbyder	Kjøpes av eksterne tilbydere	Noen av programrådgiverne + kjøpes av eksterne tilbydere	Introrådgiver, VO Programrådgiver	NIA-avdeling VO. Programrådgiver involveres ved behov for mer individuelle løp.
Koordinere tiltak fra eksterne tilbydere og frivillige organisasjoner	Programrådgiver	Egen stilling ved bosettings-avdeling i intro-enheten	Noen av programrådgiverne	Introrådgiver, VO	(Brukes i liten grad)

*I samarbeid med programrådgiver for enkelte deltakere

** Delegert fra NAV

Det fremgår av tabellen at det er betydelige variasjoner i programrådgiverens oppgaveportefølje. Det som er likt, er at alle programrådgiverne har ansvar for forvaltning av introduksjonsloven og for veiledning og individuell oppfølging av deltakerne. Disse oppgavene kan innebære kontakt og samarbeid med en rekke eksterne aktører som fylkeskommunen, NOKUT, Lånecassen og NAV.

I **Kristiansand** er det stort sett de nevnte oppgavene som ligger til programrådgiverrollen. Det særskilte ved programrådgiverrollen i Kristiansand er at programrådgivere registrerer de av deltakerne som de mot slutten av programmet vurderer vil ha behov for oppfølging fra NAV også etter introduksjonsprogrammet i NAVs klientsystem ARENA. Det fremgår av intervjuer med informantene i Kristiansand at det har vært krevende for programrådgiverne å lære seg ARENA, og det fremkommer ulike synspunkter på hvorvidt det er hensiktsmessig at programrådgiverne bruker systemet.

Programrådgiverne i **Stavanger** tar litt mer ansvar for programinnholdet enn i Kristiansand. Det henger sammen med at Stavanger tilbyr program fra dag én. For at deltakerne skal ha fulltidsprogram den første tiden, har programrådgiverne ansvar for 15 timer i uken. Da holder de blant annet veiledningsgrupper med tolk, for å gi informasjon til deltakerne på en mest mulig effektiv måte. Utover dette holder noen av programrådgiverne enkelte kurs i det ordinære programmet ved Johannes Læringsssenter. Det mest interessante ved Stavangers modell er imidlertid at voksenopplæringsssenteret har egne introrådgivere som også følger opp deltakerne.

I 2009 opprettet Voksenopplæringen i Stavanger Avdeling for intro og kvalifisering, som gir tilbud både til introdeltakere og deltakere på kvalifiseringsprogrammet. Introrådgiverne lager de aller fleste av tiltakene til introduksjonsprogrammet, og har ansvar for å koordinere deltakernes timeplan. Avdelingen har også en merkantil stab som følger opp fravær. Introrådgivere har omtrent tretti deltakere hver. Introrådgivere har ansvar for å koordinere timeplaner og følge opp «sine» deltakere i praksis, samt deltar på trekantsamtaler. Introveilederne har også ansvar for å inngå mer langvarig samarbeid med arbeidsgivere, rekruttere praksisplasser, følge opp deltakerne i praksis, og å lage kvalifiserende tiltak for deltakere som ikke har praksisplass. På intervjudispunktet var det sju introrådgivere som fulgte opp deltakere i introduksjonsprogrammet.

Avdeling for intro og kvalifisering og stillingskategorien introrådgivere er det som skiller Stavangers organiseringsmodell mest fra de andre byene. Ordningen betyr at deltakerne har en tredje person å forholde seg til i tillegg til programrådgiver og lærer. Introrådgiverne blir et koordinerende ledd mellom intro-enheten og resten av voksenopplæringen, og gjør oppgaver som i de andre storbyene ligger hos programrådgiver eller lærere.

I **Oslo-Grünerløkka, Bergen og Trondheim** har voksenopplæringen mindre ansvar for programinnholdet enn i Kristiansand og Stavanger, og dette gjør at programrådgiverrollen ser noe annerledes ut i disse byene. Rollen er for det første bredere fordi de sørger for å koordinere deltakernes timeplaner, og de sørger for programinnhold utover opplæring i norsk og samfunnsfag. Det er likevel interessante forskjeller mellom disse tre byene. Forskjellene kan forklares med hvorvidt programrådgiverne skaffer praksisplasser, hvor bred tiltaksvidte byene besitter og om tiltakene kjøpes eller lages/holdes av programrådgiverne.

En likhet mellom programrådgiverrollen i Grünerløkka og i Trondheim er at programrådgiver rekrutterer praksisplasser. I begge byene har en derfor vært opptatt av å rekruttere personer med erfaring fra og nettverk i næringslivet. En sentral forskjell er imidlertid at Grünerløkka bare tilbyr ett tiltak utenom arbeidspraksis, og dette tiltaket kjøper de av en ekstern tilbyder. Når Rosenhof dessuten tilbyr norskopplæring hele dager, forenkles timeplanleggingen til to alternativer: Deltakerne er enten i arbeidspraksis, eller de har én dag kurs og én dag hjemmearbeid.

Trondheim og Bergen har større program enn Grünerløkka og kunne trolig ikke greid seg med bare ett kurstilbud utover praksis slik Grünerløkka gjør. En annen viktig forskjell mellom Grünerløkka på den ene siden og Bergen og Trondheim på den andre, er at voksenopplæringen i Bergen og Trondheim gir norskundervisning halve dager. Det betyr at programrådgiverne i Bergen og Trondheim må lage timeplaner for hver dag, og med brede tiltaksvidter finnes det flere alternativer til timeplaner for den enkelte deltaker. Bergen og Trondheim har imidlertid valgt ulike strategier for å skaffe seg disse tiltakene, slik det fremgår av eksempelboksene under.

Kvalifiseringssenteret INN i **Trondheim** sørger for at deltakerne får kvalifiserende tiltak utover opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og har valgt både å lage tiltak og kjøpe tiltak. To stillinger er rendyrkede til å jobbe med å skaffe langsiktige avtaler med arbeidsgivere. Selve programrådgiverstillingen deles mellom 70 prosent oppfølging av deltakere, herunder å rekruttere arbeidspraksisplass mot slutten av programmet, og 30 prosent til andre oppgaver. Oppgavene fordeles mellom programrådgiverne, og omfatter å lage og holde kurs, koordinere kurs som tilbys fra eksterne tilbydere og å drive Barnas INN. Begrunnelsen for å gi programrådgiverne flere oppgaver enn oppfølging av deltakere er å utnytte programrådgiverne kompetanse, nettverk og erfaring til å løse nødvendig oppgaver og å gi dem mulighet til å spesialisere seg.

Bergen har de siste årene lagt om sin strategi fra både å lage og kjøpe tiltak til utelukkende å kjøpe tiltak. I 2013 kjøpte Bergen 26 kurs for åtte millioner kroner fra fire private leverandører, og budsjettet for 2014 er på ti millioner kroner. For å løse timeplanleggingen er det utviklet kurspakker tilpasset de ulike språknivåene mellom A1a til A2c-B1b, slik at kurspakken sammen med norskopplæringen gir fulltidsprogram hver dag i uken.

Omleggingen fra både å lage og kjøpe tiltak til bare å kjøpe, begrunnes for det første med et behov for å lage heltidsprogram og å frigjøre tid til oppfølging av deltakere. En annen begrunnelse var å heve kvaliteten på kursene ved å kjøpe dem fra profesjonelle tilbydere fremfor å lage dem selv. Informantene mener det er for tidlig å vurdere effekten av kursene, men de har likevel inntrykk av at kursene har et godt innhold og holder høy kvalitet.

Omleggingen betyr at Introduksjonssenteret brukte betydelige ressurser på anbudsrunder da kursene ble kjøpt inn, og det er opprettet en egen stilling til å følge opp og koordinere tilbudene og til å holde kontakt med kursholderne. Programrådgiverne opplever at de har bedre tid til oppfølging, men arbeidsbyrden blir høy i de periodene timeplaner for neste halvår skal lages, slik sitatet under illustrerer.

Slik som nå er det veldig travelt med å finne kurs. Hva vi skal melde deltakere på, hva passer for den enkelte, hva de skal gjøre til høsten. Mye som skal bli avklart nå. Påmeldingsfrister ... Det kommer an på hva norsknivå de er på, hva de har lyst å gjøre og sånn. Men så er det andre måneder som er mye roligere. (Programrådgiver, Bergen)

Intro-enhetene i Bergen og Trondheim er i samme situasjon ved at de må sørge for flere timer kursinnhold til mange av deltakerne i programmet hver dag. Men mens Bergen har rendyrket programrådgiverrollen, forsøker Trondheim å utnytte programrådgivernes ulike kompetanser. Hvilken av disse strategiene som er best, avhenger av kvaliteten på kursene som tilbys og av hva som er mest effektivt av det å rendyrke rollen eller utnytte programrådgivernes ulike tilleggskompetanser. Datagrunnlaget i evalueringen gir ikke grunnlag for å vurdere dette.

Overordnet ser vi 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. Kristiansand har som eneste storby pålagt programrådgivere å registrere deltakerne som trenger videre oppfølging fra NAV i saksbehandlingssystemet Arena.

ANTALL DELTAKERE PER PROGRAMRÅDGIVER

Programrådgiverne skal bistå svært ulike deltakere med den informasjon de trenger for å finne seg til rette i kommunen, for å bruke de tjenestene de og familiene deres har behov for og å veilede dem når det gjelder mål og valg av tiltak i kvalifiseringsløpet. Mange deltakere vil ha mindre behov for oppfølging etter som tiden i programmet går, mens andre vil ha store behov for oppfølging gjennom hele kvalifiseringsløpet, og til andre ting enn det som handler om selve kvalifiseringen.

Intervjuer med informantgrupper i intro-enhetene viser at det i alle storbyene er vurderinger av den enkelte programrådgivers arbeidsbelastning som veier tyngst i beslutningene om hvem som skal følge opp nye deltakere i programmet. Det tas til en viss grad hensyn til deltakerens profil opp imot programrådgivernes erfaring og kompetanse, men hovedinntrykket er at et høyt opplevd arbeidspress gjør at fordelingen i hovedsak tar hensyn til at antall deltakere og dermed arbeidsbyrden skal spres så likt som mulig mellom programrådgiverne.

I noen av storbyene oppgav informantene at de hadde, eller hadde hatt, en norm på mellom 20 og 30 deltakere per programrådgiver. I evalueringen har vi undersøkt ratioen mellom antall deltakere og antall programrådgivere i hvert program i 2012 og 2013. Ratioen viser ikke hvor mange deltakere hver programrådgiver følger opp til enhver tid, siden deltakerne begynner og avslutter programmet suksessivt gjennom hele året. Ratioen er likevel en interessant parameter, fordi den viser hvor mange deltakere programrådgiverne har ansvar for i løpet av et helt år. For å supplere bildet inkluderes også informasjon fra intervju med programrådgiverne om hvor mange deltakere hver av dem fulgte opp på intervjutidspunktet. Tabell 21 presenterer dataene.

Tabell 21: Antall deltakere og programrådgivere 2012 og 2013 (Kilder: Grunnlagsdata fra Beregningsutvalget, KOSTRA, egen ressurskartlegging og kvalitative intervju)

	Grünerløkka		Bergen		Trondheim		Stavanger		Kristiansand	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Antall programdeltakere Kilde: Grunnlagsdata fra beregningsutvalget	66*	83*	653	730	520	547	224**	236	383	374**
Prosentvis økning i antall deltakere fra 2012 til 2013	26 %		12 %		5 %		5 %		-2 %	
Programrådgiverstillinger 2013 (Kilde: Egen ressurskartlegging)	3,5	3,5	17,5	20,4	16	16	5	5	8	8
Ratio deltaker per programrådgiver 2013	18,9	23,7	37,3	35,8	32,5	34,2	44,8	47,2	47,9	46,8
Antall deltakere per programrådgiver på intervjutidspunkt (Kilde: Kvalitative intervju)	20-25		Ca. 35		35-40		40+		35-40+***	

* Tall innrapportert fra Bydelen i forbindelse med egen ressurskartlegging. ** Mottakere av introstønad. Kilde: KOSTRA.

*** En av programrådgiverne oppgav å følge opp nærmere 50 deltakere.

Tabell 21 viser at både antall deltakere programrådgiverne fulgte opp på intervjutidspunktet, og ratioen mellom deltakere og programrådgivere i løpet av året, er langt høyere enn kommunenes egne normer og det som anbefales fra tidligere forskning. Unntaket er **Oslo-Grünerløkka**, som holder seg rundt den anbefalte ratioen.

Et interessant funn er at programrådgivere i **Stavanger** og **Kristiansand** følger opp flere deltakere enn programrådgivere i Bergen og Trondheim, og det er særlig ratioen som er høyere enn i de andre byene. Som vi

gjorde rede for i forrige del, følger både programrådgivere og introrådgivere opp deltakerne i **Stavanger**. Vår vurdering er at det gir deltakerne en tettere oppfølging enn i de andre byene, og at det avlaste programrådgiverne. Samtidig viser data fra intervjuene at de informantene (både programrådgivere og introveiledere) som nå følger opp nærmere 40 deltakere opplever at det er for mange. Noe skyldes at programrådgiverne og introveilederne bruker mye ressurser og tid på samarbeid, og det er mulig at samhandlingen blir noe mindre eller mer effektivt, uten at våre data gir grunnlag for å vurdere det. Etter det vi forstår er kommunen selv i ferd med å utrede dette.

Videre fremgår det av tabellen at antall deltakere i programmet har økt i alle storbyene med unntak av Kristiansand. Den prosentvise økningen er størst i **Oslo-Grünerløkka**, men økningen i antall deltakere er størst i **Bergen**. Der økte antall deltakere med over 70 deltakere fra 2012 til 2013. Likevel er det bare **Bergen** som har økt antall programrådgiverstillinger, slik at ratioen mellom antall deltakere og antall programrådgivere har gått noe ned. Omleggingen fra både å lage og å kjøpe tiltak til bare å kjøpe skjedde også mellom 2012 og 2013. Det er med andre ord flere forhold som har endret seg for programrådgiverne i Bergen de siste årene.

Fra intervjuene fremgår det at både **Kristiansand** og **Trondheim** har prioritert å øke støttefunksjonene i flyktningetjenesten/ intro-enheten fra 2012 til 2013. Støttefunksjoner i intro-enheten redegjøres det nærmere for i neste del.

Oppsummert ser vi at programrådgivere i samtlige storbyer, med unntak av Oslo-Grünerløkka, følger opp langt flere deltakere enn det som er anbefalt i tidligere evalueringer av introduksjonsprogrammet.

INTRO-ENHETENES STØTTEFUNKSJONER OG KOMPETANSER

Praktiske aspekter tar mye av tiden, det tar bort fokus fra kjerneoppgavene våre; boligspørsmål, familiegjeforeningsaker ... Vi har rådgivere her som jobber med praktisk veiledning. Har jeg en deltager som sliter med noe praktisk, kan jeg melde dette inn til rådgiverne. Men jeg savner kanskje at jeg i større grad kan henvise deltagerne til rette instans, for eksempel henvise deltagerne til boligkontoret. Jeg er kontaktperson for deltagerne på alle felt i deres liv. Det er også oppfatningen «der ute», men det er ikke det som er min kompetanse. (...) Vi som (program)rådgivere må jobbe med å bli flinkere til å ikke fokusere på de praktiske oppgavene. (Programrådgiver)

Sitatet over illustrerer hvilke dilemmaer programrådgivere står overfor i møte med den enkelte deltaker. 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. Som det fremgår av sitatet over, opplever programrådgiver at deltakeren ikke har andre å henvende seg til, selv om det i en del tilfeller er andre instanser som skulle tatt ansvar for å hjelpe deltakeren.

Et perspektiv som vi har vektlagt i ressurskartleggingen, er hvilke andre funksjoner som er lagt til intro-enheten og som kan avlaste programrådgiverne. For å gi et bedre bilde av intro-enhetene presenteres hver av dem kort med de viktigste støttefunksjonene. Vi understreker at presentasjonene beskriver situasjonen på evalueringstidspunktet (sommer/høst 2014).

- ◆ **Seksjon for bosetting og introduksjon ved NAV Grünerløkka** har én spesialkonsulent og én flyktningkonsulent i tillegg til leder for programmet. Avdelingen har dessuten et nært samarbeid med sosialtjenesten ved behov for supplerende sosialhjelp, og et næringslivsteam som bare arbeider mot arbeidsgivere. Den kommunale delen av NAV har en felles næringslivspool, og drifter større kontrakter med aktører i næringslivet.
- ◆ **Introduksjonssenteret i Bergen** har ansvar for bosetting og tolketjenester i tillegg til introduksjonsprogram. Det er fire fagledere for disse tjenestene, i tillegg til enhetsleder. I tillegg til to avdelinger med til sammen 21 programrådgivere har senteret en egen avdeling for bosetting, plan og undervisning. Denne avdelingen har blant annet spesialfunksjoner som sørger for bistand til å finne barnehageplass, koordinere eksternt programinnhold, rekruttere og følge opp språkpraksis i samarbeid med Nygård skole. Introduksjonssenteret har også en merkantil avdeling med 15 stillinger, men mange av disse går til forvaltning av tolketjenesten.
- ◆ **Kvalifiseringssenteret INN i Trondheim** har ansvar for det praktiske bosettingsarbeidet og introduksjonsprogrammet. INN har to fagledere i tillegg til enhetsleder, fire bosettingsstillinger, to boveiledere, to stillinger som jobber for å inngå samarbeid og følge opp større aktører i næringslivet, og fire merkantile stillinger.
- ◆ **Avdeling for bosetting og introduksjon ved NAV Kristiansand** har seks stillinger som integreringsveiledere, fire stillinger som driver økonomisk saksbehandling og én stilling til å søke på statlige ekstratilskudd. Videre har én av programrådgiverne ikke oppfølgingsansvar, men har arbeidsoppgaver knyttet til deltakere som nærmer seg slutten av sitt program. Vedkommende jobber særlig med å etablere hospiteringsavtaler (arbeidspraksis) for «langtkomne» deltakere, med autorisasjonssaker, samt innsøking til AMO/KVP for de deltakere det er aktuelt for.
- ◆ **Flyktningtjenesten i Stavanger** har ansvar for bosetting og introduksjonsprogram. Foruten enhetsleder har tjenesten et boveiledningsteam med fem medarbeidere i tillegg til fem programrådgivere. En av disse er fagleder. Flyktningtjenesten samarbeider tett med Avdeling for intro og kvalifisering ved Johannes Læringssenter. Avdelingen har 15 medarbeidere inkludert avdelingsleder, hvorav sju introveiledere følger opp deltakere i introduksjonsprogrammet.

Likheten mellom intro-enhetene er at alle har egne stillinger til **bosetting**, og som vi kommer tilbake til nedenfor, fremgår det av intervjuene at flere av storbyene har prioritert økte ressurser til bosetting og boveiledning de siste årene. Først skal vi se litt på ressursbruken til bosetting i storbyene.

Tabell 22 viser hvor mange stillinger som er avsatt til bosetting i 2012 og 2013, og ratioen mellom antall bosatte hvert år og antall stillinger til bosetting.

Tabell 22: Bosatte og stillinger til bosetting i 2012 og 2013 (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Grünerløkka		Bergen		Trondheim		Stavanger		Kristiansand	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Antall bosatte dette året Kilde: Grunnlagsdata fra beregningsutvalget	36	37	376	409	330	269	i.d.	118	179*	209*
Antall stillinger til bosetting/ boveiledning	1	1	6,4	7,4	4	4	5	5	2,4	3,5
Ratio bosatte – stillinger til bosetting	36	37	59	55	83	67	-	24	75	60

*Tall innrapportert fra kommunen.

Tabell 22 viser at ratioen mellom bosatte og bosettere hvert år er høyest i Trondheim og Kristiansand. Ingen av disse byene tilbyr program fra dag én. Videre ser vi at ratioen i Bergen og Kristiansand falt fra 2012 til 2013, til

tross for at antallet bosatte økte. Det skyldes at begge byene har økt antall stillinger til bosetting. I Trondheim falt også ratioen, men her som følge av at kommunen bosatte færre i 2013 enn i 2012. Det er også fremkommet at INN i Trondheim i 2013 rekrutterte to personer som tidligere jobbet med biveiledning i forvaltningsenheten Helse- og velferdskontoret i Midtbyen, nettopp for å avlaste programrådgiverne fra noen av de praktiske oppgavene de tidligere måtte løse selv.

Det er NAV som har hjemmel til å forvalte **økonomisk sosialhjelp** med hjemmel i lov om sosiale tjenester, og følgelig er det de programmene som er organisert i NAV som har anledning til å legge forvaltning av økonomisk sosialhjelp til intro-enheten.¹⁸ Oslo-Grünerløkka, som ikke har program fra dag én, løser dette ved at flyktningkonsulenten samarbeider med sosialtjenesten i bosettingsfasen. Dersom det er behov for supplerende sosialhjelp etter at deltaker er begynt i program, er det programrådgiver som samarbeider med sosialtjenesten.

Avdeling for bosetting og introduksjon ved NAV Kristiansand forvalter økonomisk sosialhjelp selv, og det fremgår av intervjuer at avdelingen bevisst har prioritert å øke antall stillinger til bosetting og økonomisk saksbehandling.

Vi får ikke til et godt program hvis de ikke har «hue» på økonomien. Brukerne må ha tak over hode, og forstå sin egen økonomi. Det kunne vært prioritert mer på veiledningsbiten, for det er vanskelig å forstå vedtak hvis man ikke behersker språket. (...) Vi har fått flere på økonomisk saksbehandling enn det vi hadde tidligere. Vi har prøvd å skille ut litt, prioritere at programveilederne kan konsentrere seg om programmet. Men vi vil alltid oppleve at de [programrådgiverne] tar på seg andre oppgaver, for alt henger sammen.

Det første poenget som belyses er at nærhet mellom bosettere og programrådgivere kan avlaste programrådgiverne, selv om programrådgiverne vil løse en del av deltakernes praktiske utfordringer selv. Et annet poeng er at mange deltakere har økonomiske bekymringer og trenger å få orden på dette for at de skal få godt utbytte av kvalifiseringen. Det tredje poenget som fremkommer i sitatet over, er at deltakerne kan ha problemer med å forstå vedtakene som fattes i saken deres. Så lenge den økonomiske saksbehandlingen ligger i intro-enheten, kan en tenke seg at det kan løses i samråd med programrådgiver og deltaker. I en av de andre kommunene der intro-enheten *ikke* ligger i NAV, kan vedtak som deltaker ikke forstår, derimot bety merarbeid for programrådgiver.

For eksempel har jeg oversatt hele vedtak, brukt nesten en time med tolk, for det gjør de ikke på sosialkontoret. Deltaker forstår ikke hva som står der. Det er litt ressurskrevende for oss, men det er viktig at deltaker skal forstå ting. (Programrådgiver)

Sitatet viser at da deltakeren ikke fikk vedtaket oversatt på sosialkontoret, til tross for at sosialkontoret har plikt til å benytte tolk når det er nødvendig, valgte programrådgiveren å bruke av Introduksjonscenterets ressurser på å få vedtaket oversatt og forklart for deltakeren. For programrådgiveren var det enklere å bruke den tiden det tar å forklare vedtaket for deltakeren, fremfor å sende deltakeren tilbake til saksbehandleren som fattet vedtaket med beskjed om forklare vedtaket med tolk til stede.

Det er også kommet frem at forholdet til helsetjenesten kan være utfordrende. Informanten bak sitatet under snakket om situasjoner der deltaker ble delvis sykemeldt av sin fastlege, og kom tilbake med beskjed om at

¹⁸ I Stavanger forvalter flyktningetjenesten dette selv, fordi flere av medarbeiderne gjorde disse oppgavene før NAV-reformen.

programmet må tilrettelegges. Hun forklarer at selv om deltaker kanskje greier å gjøre rede for hva som er problemet, greier de ikke nødvendigvis å forklare hvilken tilrettelegging som er nødvendig.

Vi sender brev til fastlegene, men det blir sånn «god-dag-mann-økseskaft». Vi trenger å vite hva det er, for å kunne tilrettelegge programmet, men får svaret «Personen er syk, kan ikke følge fulltids intro-program. Må tilrettelegges». Nå er vi mer aktive til å spørre om vi kan bli med til fastlegen. Eller vi bare blir med. Deltakerne klarer ikke alltid å forklare hva som er problemet, eller, de kan forklare problemet, men ikke hvilke konsekvenser det får [for programmet].

Det som kommer frem i disse sitatene, og som flere informanter har snakket om, er en opplevelse av at andre kommunale tjenester har lite forståelse for hvilke behov nybosatte flyktninger har, de bruker i liten grad tolk, og det er gjerne en holdning om at intro-enheten skal besørge alle intro-deltakernes behov. Det øker oppfølgingsbehovet for deltaker, og medfører merarbeid for programrådgiverne for oppgaver som egentlig er andre tjenesters ansvar. Det tyder på at det er behov for økt kunnskap og økt ledelsesfokus om dette hos alle de sentrale kommunale tjenesteleverandørene - og særlig i storbyene som bosetter mange flyktninger.

Det siste poenget vi skal peke på når det gjelder intro-enhetenes prioritering og kompetanse, er **næringslivsarbeid**. I litteraturgjennomgangen fra kapittel 4 fremgikk det at tiltak for deltakerne som er rettet særlig mot privat sektor, har positive effekter på resultatene¹⁹. Det samme gjelder for å involvere eksterne samarbeidspartnere.²⁰ I Oslo Grünerløkka, Trondheim og Kristiansand prioriteres næringslivsarbeidet ved å ha rendyrkede funksjoner som jobber med dette. Det fremgår også fra intervjuer at enhetslederne for disse programmene prioriterer slik kompetanse i rekruttering av nye medarbeidere. Programmet i Grünerløkka fremstår med et særlig næringslivsfokus. Programmet har blant annet rekruttert fra store internasjonale konsern, og det stilles krav til systematisk arbeid med arbeidsgiverne.

Programrådgivere må dokumentere alt arbeidet de gjør mot næringslivet og arbeidsgivere, finne arbeidsgivere og ta vare på info. Denne arbeidsmåten er integrert mer og mer i den kommunale delen [av NAV].

I Stavanger jobber introveilederne ved voksenopplæringen systematisk mot næringslivet, og arbeidslivs-/næringslivskompetanse vektlegges i rekruttering av introveiledere.

Bergen skiller seg ut ved å være den eneste byen der kompetanse på arbeids- og næringsliv ikke vektlegges i like stor grad i intro-enheten. Det skyldes trolig at deltakerne her får arbeidspraksis gjennom et samarbeid mellom Nygård skole og NAV Intro eller en privat aktør (to ulike typer kurs), og at intro-enheten dermed har begrenset ansvar for dette.

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

NORSKOPPLÆRING

Norskopplæring er en sentral komponent i introduksjonsprogrammet og en forutsetning for at deltakerne skal få bedre mulighet til å delta i yrkes- og samfunnslivet, og dermed også for økonomisk selvstendighet.

¹⁹ Clausen et.al., 2009; Clausen et.al. 2006, Heinesen et.al, 2009 og LG Insight, 2006.

²⁰ Hansen et.al. 2006; LG Insight 2006.

De siste årene har det pågått en faglig diskusjon rundt omfang, organisering og innhold i norskopplæringen for innvandrere, fordi resultatene av den norskopplæringen som tilbys ikke har vært tilfredsstillende.²¹ Det er imidlertid svært begrenset forskningsbasert kunnskap om effekter av språkopplæringstiltak som rettes mot voksne. Østbergutvalget etterlyste mer kunnskap om effekter av opplæringen som gis i norsk og samfunnskunnskap og om sammenhengen mellom innhold i opplæringen, pedagogikk og resultater.²²

Østbergutvalget og Mangfoldsutvalget, som står bak hhv. NOU 2010:7 *Mangfold og mestring* og NOU 2011:14 *Bedre Integrening*, oppsummerer hovedpunktene i diskusjonene om innhold og organisering av norskopplæringen. Vi finner hovedsakelig tre forhold. For det første etterspørres økt differensiering i tilbudet mellom grupper med ulik alder, skolebakgrunn og språkkunnskap, for å sørge for at både det faglige nivået og det sosiale miljøet er motiverende og stimulerende for den enkelte deltaker. For det andre etterlyses mer praktisk norskopplæring gjennom økt bruk av språkpraksis og tilleggskurs som forbereder deltakerne til ordinær deltakelse i arbeidsmarkedet. For det tredje slås det fast at det er behov for en særlig innsats for å redusere, og på sikt fjerne analfabetisme, og at mulige tiltak er redusert bruk av tradisjonell klasseromsundervisning for deltakere med lite skolebakgrunn.

De faglige diskusjonene rundt differensiering, arbeidsretting og analfabetisme viser seg også i vårt materiale. Diskusjonene handler på den ene siden om organisering og hva som er mulig innenfor kommunens og voksenopplæringens handlingsrom, og på den andre siden om faglige diskusjoner om hva som har best effekt for deltakerne. I flere av storbyene gir informantene uttrykk for at de prioriterer og jobber for å motivere de yngste deltakerne til å følge et skolerettet løp som kvalifiserer for videregående opplæring. Begrunnelsen er at de yngste har mer realistiske muligheter til å greie grunn- og videregående opplæring, som vil gi dem et langt bedre utgangspunkt for fast tilknytning til arbeidslivet og deltakelse i samfunnslivet. Samtidig oppfatter vi en viss bekymring fra noen av informantene om at økt fokus på arbeidsretting kan redusere mulighetene til de deltakere som har realistiske muligheter til å ta grunn- og videregående opplæring.

Når vi har sett på ressursbruk knyttet til norskopplæring, har vi fokusert på gruppestørrelse i undervisningen, antall timer norsk som tilbys i ordinære programløp og ressursbruk knyttet til språkpraksis. I dette landskapet er det spennende å se at det er betydelige forskjeller både i innhold og omfang mellom storbyenes norskopplæringstilbud. I noen av byene ser det ut til at kravet om fulltidsprogram, snarere enn faglige vurderinger, øker omfanget av norskopplæring.

OMFANG AV NORSKOPPLÆRING

Tabell 23 presenterer evalueringens funn om gruppestørrelse, hentet fra storbyenes innrapporterte data til Beregningsutvalget for 2013, samt data fra intervjuer.

Tabell 23: Gruppestørrelse i norskopplæringen (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Oslo – Grünerløkka – Rosenhof	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand
Gjennomsnittlig gruppestørrelse (hentet fra Voksenopplæringsundersøkelsen pkt. 5)	18,5	13,0	12,0	15,0	14,0
Gruppestørrelse spor 1	18	8 - 15	Ca. 10	Ca. 12	> 10
Gruppestørrelse spor 2 og 3	23	15 - 20		Ca. 20	18-25

²¹ Se f.eks. NOU 2010:7, side 273-274.

²² Østberg side 282.

Tabell 23 viser at gruppestørrelsene generelt er lavere på spor 1 enn på spor 2 og 3. Videre ser vi at Oslo har større grupper på spor 2 og 3, og fra intervjuene fikk vi bekreftet at bevilgningene til skolen forutsetter gruppestørrelse på 23. Høsten 2014 har imidlertid alle intro-klassene ved Rosenhof to lærere. Begrunnelsen er økt timeantall for deltakerne, som vi kommer tilbake til senere.

Flere av rektorene ved de andre voksenopplæringssettene uttrykte at størrelsen på klasserommene er en like viktig faktor for gruppestørrelse på spor 2 og 3 som faglige hensyn. Flere mente at grupper på mellom 25-30 deltakere kan være forsvarlig, men da særlig for grupper med sterke spor 2 og 3-deltakere. Ikke overraskende er lærerne uenige i dette. De argumenterer med at mange av deltakerne trenger mye oppfølging, og at de som lærere også skal hjelpe den enkelte til å sette seg realistiske mål. Lærerne opplever også at det ofte er de som er tetttest på elevene, fordi de ser dem hver dag. Enkelte forteller at deltakere som får alvorlige problemer i livet sitt ikke nødvendigvis ønsker å gå til programrådgiver med dette, og med store klasser strever læreren med å ta tak i dette til tross for at de merker at noe er galt.

De datatimene har reddet meg mange ganger. Det har reddet elever også, tror jeg. For hvis det er noe som er akutt, så sier jeg «I dag må dere bare jobbe med «ny i Norge»-dataprogrammene», for det er selvgående. Da kan vi ikke skrive tekster og fly som en gal. Og da kan jeg ta én helt bort i en krok, og sitte der. Og det er kjempeviktig!

Sitatet illustrerer at det kan være behov for støttefunksjoner og mulighet for oppfølging også ved voksenopplæringssettene. Evalueringen har ikke undersøkt hvordan dette er organisert i storbyene.

Tabell 24 viser hvor mange timer norskundervisning deltakerne ble tilbudt hver uke skoleåret 2013/ 2014.

Tabell 24: Antall norsktimer per uke i ordinært program skoleåret 2013/ 2014 (Kilde: Egen ressurskartlegging)

Rosenhof Voksenopplæring (Oslo)	Nygård skole (Bergen)	Enhet for Voksenopplæring (Trondheim)	Johannes Læringscenter (Stavanger)	Kongsgård skolesenter (Kristiansand)
18 timer	20 timer	18 timer	19 timer	12-18 timer
+ 6 timer første halvår	+ 8 timer lese- og skriveopplæring med morsmålsstøtte for deltakere uten skolebakgrunn			Spor 1: 18 Spor 2: 15 Spor 3: 12

Tabellen viser at storbyene tilbyr omtrent like mye norskopplæring til deltakerne når de er i et ordinært løp, mellom 18 og 20 timer i uken. Deltakere i skolerettede løp får noe mer, og i enkelte storbyer opp mot 30 timer undervisning. Informanter ved voksenopplæringssettene oppfatter bestemt at dette omfanget er hensiktsmessig, og at mer undervisning enn dette ikke nødvendigvis gir mer læringsutbytte for denne gruppen.

Det fremgår av tabellen at Kongsgård skolesenter tilbyr litt færre ordinære norsktimer enn de andre voksenopplæringssettene. Samtidig har vi gjennom intervjuer med informanter fra voksenopplæringssettene i andre byer sett at omfanget norsktimer er høyere for noen grupper, selv om de ikke går i et skolerettet løp. Disse eksemplene er spennende sett i lys av diskusjonene rundt norskopplæring i introduksjonsprogrammet, og i lys av kravet om fulltidsprogram.

Kongsgård skolesenter har et omfattende tilbud av arbeidsrettet og praksisnær norskopplæring, også for spor 2-deltakere, og skolesenteret har jobbet systematisk med å integrere praktisk kunnskap med arbeidsrelevant språkopplæring. Deltakere på spor 2 får vanligvis 15 timer ordinær norskopplæring, som er noe lavere enn i de andre storbyene. Den ordinære opplæringen suppleres imidlertid med tilbudet «norsk i praksis», som er en kombinasjon av praktisk undervisning og språklæring i verksteder på skolen. Informantene ved Kongsgård skolesenter mener derfor at omfanget av norskopplæring er langt mer enn bare 15 timer i uken, og at «norsk i praksis» gir deltakerne både språkopplæring og trening i vanlige arbeidsoppgaver innenfor ulike bransjer.

Opplegget rundt «norsk i praksis» er utarbeidet i samarbeid med pedagogene ved senteret, men det er fagarbeidere med kompetanse fra ulike bransjer som underviser i de ulike verkstedene. Det er utviklet vurderingsskjemaer for en rekke praktiske oppgaver, og for å bestå oppgaven må deltakeren både vise at oppgaven kan gjennomføres på en faglig tilfredsstillende måte (f.eks. å rengjøre et klosett) og at de kan snakke om oppgaven med de riktige begrepene. Kongsgård har i en årrekke hatt fagarbeidere i staben til å drive den praktiske undervisningen, men har prioritert flere bransjer de siste årene.

Kongsgård skolesenter har hatt fagarbeidere og opplæring i verksteder i en årrekke, og slik vi har oppfattet det har det økte fokuset på arbeidsretting i norskopplæringen ført til at skolen har brukt ekstern arbeidspraksis i større grad enn tidligere. Informantene ved Kongsgård er ikke umiddelbart enige i at «norsk i arbeid» har gått på bekostning av omfanget av ordinær norskundervisning. Derimot oppfatter de at det økte kravet om at deltakere skal ut i ekstern arbeidspraksis er svært ressurskrevende og kan trekke ressursene mot rekrutterings- og oppfølgingsarbeid heller enn mot styrking av språkopplæringstilbudet.

Mens Kristiansand har 15 timer ordinær norskundervisning i uken, har antallet norsktimer økt for deltakere i Oslo og for de svakeste deltakerne i Bergen.

Deltakerne ved **Rosenhoff VO i Oslo** har i flere år hatt 24 timer norskundervisning over fire dager i uken det første halvåret i programmet. Vi oppfatter at begrunnelsen for det høye timetallet i starten av programmet er todelt. For det første har deltakerne behov for å lære tilstrekkelig norsk til å kunne gjøre seg forstått i starten av programløpet, og for det andre er det i starten lettere å lage et fulltidsprogram med språkopplæring enn med andre tiltak.

Fra andre semester er norskopplæringen fordelt over tre dager. Fra høsten 2014 er antallet norsktimer økt fra 18 til 24 timer i uken for også disse deltakerne, noe som innebærer at undervisningen har økt fra 6 til 8 timer disse tre dagene. Bakgrunnen er at tilsynet fra Fylkesmannen våren 2014 viste at flere deltakere ikke fikk fulltidsprogram, og siden Voksenopplæringen har ansvar for tre fulle dager program har de måttet tilby flere timer disse dagene. Informantene opplevde ikke at økningen i antall undervisningstimer var et godt faglig grep, men snarere en nødvendighet for å oppfylle lovkravet. Timetallet vil trolig nedjusteres til sju timer, ettersom det vil være tilstrekkelig for å lage fulltidsprogram.

Nygård skole i Bergen har over flere år prøvd ut en modell med morsmålsstøttet opplæring til deltakere på spor 1 og 2 som har ingen eller svært svake lese- og skriveferdigheter. I tillegg til den ordinære norskopplæringen som i Bergen består av 20 timer per uke, får disse deltakerne tilbud om fire timer studieverksted og fire timer lekse- og lesegrupper med morsmåls lærer, norsklærer og språkhjelpere. Det betyr at deltakerne får åtte timer mer språkopplæring enn de øvrige deltakerne. Språkhjelperne er deltakere i introduksjonsprogrammet med samme morsmål som deltakerne i opplæringen, men som samtidig behersker norsk språk godt. Språkhjelperne får timene de jobber som morsmålsstøtte godkjent som en del av sitt program.

Målgruppen for morsmålsstøttet undervisning har krevende forutsetninger for å lære. Manglende opplæring i eget språk gjør at de heller ikke på eget språk har et vokabular for språklæring, og dermed har de ikke den grammatiske forståelsen som verktøy i språklæringen. Det betyr at læreren heller ikke kan jobbe med syntaks, eller bruke grammatiske begreper og systemer. Sitatet illustrerer hvordan den morsmålsstøttede opplæringen løser noen av utfordringene.

(V)j har ikke noe felles språk. Mange av dem kan ikke engelsk, og vi kan ikke somalisk eller arabisk. De får muligheten til å spørre oss om ting på nybegynnernivå, der de gjerne ville brukt ett år på å stille det spørsmålet. De spør språkhjelperne om... for eksempel, hvordan de kan vite hva som er et ord. Alt mulig egentlig. Vi føler at med de språkhjelperne får vi kvalitetssikret mye bedre. De forstår oss, og vi blir forstått. De får stilt spørsmål der og da, og ikke bygge på en feil oppfatning av noe; bygge videre på noe de ikke egentlig har forstått.

Informanten trekker frem at deltakerne kan lure på hva «et ord» er, og at de spør om hvordan de kan vite hva som er et ord. Videre mener informanten at morsmålsstøtten og språkhjelperne øker utbyttet av opplæringen. Deltakerne får et mer aktivt forhold til lærestoffet når de kan spørre om det de lurer på med en gang, og læreren forstår mer av hvor deltakerne er i bevisstgjøringsprosessen rundt språket som system.

Enkelte er imidlertid kritiske til at den morsmålsstøttede undervisningen kommer på toppen av ordinær undervisning, slik at hele programmet blir mer eller mindre klasseromsundervisning.

[De har] fra 0-4 års skolegang i hjemlandet, og er godt voksne mange av dem. Det vi tilbyr er 6-7 timers dager, og det er i utgangspunktet for lite [for å utgjøre et fulltidsprogram], for det er cirka 30 undervisningstimer, ikke klokketimer. Og jeg synes overhodet ikke at det er hensiktsmessig å holde på lenger. De er ikke skolevante! Det er vanskelig for dem å ta til seg så mye, så mange timer per dag. Jeg bare tenker på oss når vi har vært på kurs en hel dag, og norske elever er slitne etter sin skoledag. Dette er på et språk som ikke er morsmålet, et helt nytt språk, og de er ikke vant til det å gå på skole. Det er overhodet ikke hensiktsmessig å fylle dagen enda mer, spesielt for den gruppen. Det er vanskelig for dem å prioritere hva som er viktig og ikke; vi kan ikke ha fullt læringstrykk oppe de seks-syv timene.

Eksemplene illustrerer minst to interessante poenger. For det første er forskjellen mellom det ordinære norskopplæringstilbudet for spor 2-deltakere ved Kongsgård skolesenter og Rosenhof VO betydelig.²³ Kongsgård har prioritert å gjøre opplæringen praksisnær gjennom rekruttering av ikke-pedagogisk kompetanse, og har forholdsvis høye leiekostnader for å holde til i et bygg som muliggjør verkstedsopplæringen. Gevinsten er at kapasiteten i den arbeidsrettede norskopplæringen er god, samtidig som skolen har den nødvendige pedagogiske kompetansen til å tilby klasser for et forberedende grunnskoleløp samt konsentrert grunnskole. Informanter både ved Rosenhof og i bydelen opplever imidlertid at norskopplæringen har blitt mindre arbeidsrettet enn før, fordi bransjerettede kurs og språkopplæring med praksisplass er flyttet til et av de andre voksenopplæringsentrene i Oslo. Flere av informantene opplever det som et steg i feil retning. Samtidig er både de og deltakerne opptatt av språkkravene som stadig flere arbeidsgivere stiller, kanskje særlig i kommunal sektor.

Nå har det vært snakk om det i klassen min, jeg vet ikke, helt siden vi begynte omtrent. For det at de sier at «jeg får ikke jobb hvis ikke jeg har B1-prøve.» Og den er altså så ... jeg synes det er ... det har blitt så vanskelig for mange. Fordi hvis de vil jobbe på sykehjem eller i barnehage, så forventer de det hvis de skal få fast jobb. (...) Og hva gjør vi da med alle de som aldri når det nivået? Det synes jeg er så veldig trist. Det er de veldig klar over selv. Når de begynner å nærme seg A2, og de kan snakke litt og forstå litt, så skjønner de at her må de... da legger de kanskje ned ressursen sin der for å få... «jeg må ha B1, ellers så får jeg ikke bli bussjåfør» eller hva som helst. Så vi har kanskje endret litt sårn retning i forhold til da jeg begynte på intro. Det er mer fokus på de prøvene og sånn, enn det var før.

Sitatet illustrerer at endringer i samfunnet, med økte krav til språkkompetanse, gjør at norskopplæringen retter seg mer mot prøver enn mot arbeidsrettet språkopplæring. Det fremgår at dette ikke nødvendigvis bare styres ut fra økonomi, men at også motiverte deltakere ønsker å bli så gode som mulig i norsk for å kunne få jobb.

Det andre poenget som illustreres både i Bergen og i Oslo, er at kravet om fulltidsprogram er en driver for økt omfang av norskopplæring. Flere informantgrupper er kritiske til mer enn 20 timer ordinær norskopplæring per uke når dette gjelder klasseromsundervisning, og da særlig for grupper med lite skolebakgrunn. Eksempelet fra Kristiansand er interessant fordi de med «norsk i arbeid» både lykkes med å tilby fulltidsprogram og greier å kombinere ordinær (klasseroms)språkopplæring med praktiske oppgaver og arbeidsrettet språkopplæring.

Oppsummert ser vi at det er variasjoner i gruppestørrelse i norskopplæringen mellom storbyene. Oslo har de største gruppene på alle spor, mens Trondheim og Bergen har minst grupper. Videre er det betydelige forskjeller i antall ordinære undervisningstimer i norsk. I noen av storbyene er det kravet om fulltidsprogram og økte språkkrav i arbeidslivet som har drevet antall norsktimer opp, snarere enn faglige vurderinger av utbyttet av mer norskopplæring. Det fremgår også at storbyene har ulike forståelse av, og ulike rammebetingelser for, å gi deltakerne arbeidsrettet norskopplæring.

SPRÅKPRAKSIS

Alle storbyene bruker språkpraksis som et tiltak i programmet. Funnene våre viser imidlertid relativt store forskjeller i hvordan språkpraksisen organiseres. Tabell 25 viser omfanget av storbyenes tilbud om språkpraksis.

²³ I Oslo får deltakere på spor 1 et arbeidsrettet tilbud med norskopplæring i verksteder ved senteret Quo Vadis, og vi har ikke grunnlag for å vurdere likheter og forskjeller mellom tilbudene til spor 1-deltakere i de to byene.

Tabell 25: Omfang av språkpraksis (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Oslo – Grünerløkka – Rosenhof	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand
Antall dager praksis per uke, skoleåret 2013/ 2014	2	2	2	2	2
Antall timer norskopplæring i praksisperioder, skoleåret 2013/ 2014	18	18	12	18	9
Antall uker per språkpraksisperiode	≥ 12		10-12	45	12-13

Tabellen viser at alle storbyene integrerer språkpraksis og norskopplæring, slik at deltakerne har tre dager norskopplæring og to dager i praksis. Det er imidlertid betydelige variasjoner i antallet timer norskopplæring som tilbys i praksisperiodene, og varigheten på språkpraksisperiodene.

Antallet norsktimer er lavere i praksisperiodene i alle storbyene utenom Oslo-Grünerløkka-Rosenhof. I **Stavanger** og **Bergen** reduseres norskopplæringen hhv med bare én og to timer per uke, mens i **Kristiansand** og **Trondheim** reduseres antallet timer norskopplæring med hhv fem og seks timer per uke.

For det andre fremgår det at det er stor variasjon i hvor lenge en språkpraksisperiode varer. Mens praksisperioden varer et helt år i **Stavanger**, varer den i rundt 3 måneder i **Oslo Grünerløkka**, **Trondheim** og **Kristiansand**.

Tabell 26 viser hvem som gjør hva i arbeidet med språkpraksis.

Tabell 26: Ansvar for praksis (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Oslo – Grünerløkka – Rosenhof	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand
Hvem rekrutterer språkpraksisplasser?	Programrådgiver	Dedikerte stillinger	Lærere	Introveileder	Dedikert stilling
Følger lærere opp deltakere på språkpraksisplass?	Ja	Ja	Ja	Nei*	Ja
Hvor ofte følger lærere opp deltakere på språkpraksisplass?	Én gang per deltaker	Én gang per deltaker	Én gang per deltaker		Minst to ganger per semester + telefonkontakt med arbeidsgiver månedlig
Følger andre opp deltaker på språkpraksisplass?	Programrådgiver	Dedikerte stillinger	Nei	Introveileder følger opp minimum én gang i måneden	Nei

*I et pågående forsøksprosjekt prøves det ut med læreroppfølgning i praksis.

Tabellen viser at det bare er i Oslo programrådgiverne rekrutterer språkpraksisplasser. I de andre storbyene er det ansatte ved voksenopplæringen som rekrutterer. Med unntak av Stavanger, er det lærere som følger opp deltakere når de er i språkpraksis. I Oslo, Bergen og Trondheim følges hver deltaker opp minimum én gang i løpet av praksisperioden, mens oppfølgingen er tettere i Stavanger og Kristiansand. **Stavanger** skiller seg ut fordi det er introveilederne og ikke lærerne som følger opp i praksis, og spørsmålet er hvorvidt språklæringen ivaretas i like stor grad når lærerne ikke er ute på praksisplassen.

Bergen skiller seg ut ved at ansvaret for rekruttering og mye av oppfølgingen av deltakerne i språkpraksis deles mellom Introduksjonssenteret og Nygård skole, ved at begge enheter har frigjort egne stillinger til dette.²⁴ Selv om disse stillingene tar seg av mye av den praktiske oppfølgingen, følger også lærere opp deltakerne i praksis, for å ivareta språklæringen.

Oppsummert ser vi at programmene i Oslo-Grünerløkka, Bergen og Trondheim har relativt like praksisopplegg, mens Stavanger og Kristiansand skiller seg ut ved at deltakerne følges opp hyppigere når de er i praksis. Stavanger skiller seg også ut ved å ha lengre praksisperioder og introveiledere som følger opp deltakerne i stedet for lærere. Kristiansand tilbyr dessuten langt færre norsktimer i praksisperiodene.

BRUK AV ARBEIDSRETTEDE OG UTDANNINGSRETTEDE TILTAK

Introduksjonsloven slår fast at i tillegg til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal programmet inneholde «tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet». Vi har undersøkt storbyenes bruk av språk- og arbeidspraksis, NAV-tiltak, grunnskole og videregående skole i programmet. Dette materialet har vi så brukt til å sammenligne hvor arbeids- og utdanningsrettede programmene er. Vår antakelse har vært at kommuner som har en høy andel deltakere i arbeidsrettede tiltak og en høy andel deltakere i utdanningsrettede tiltak, har de mest individuelt rettede programmene.

SPRÅK- OG ARBEIDSPRAKSIS

Vi har undersøkt hvor mange av storbyenes introdeltakere som fikk språkpraksisplass og arbeidspraksisplass i kommunal regi i 2012 og 2013. Språkpraksis er et virkemiddel i språkopplæringen for å forbedre språkferdighetene. Arbeidspraksis er egentlig et arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV, hvor formålet er å styrke den enkeltes mulighet for å komme i arbeid eller utdanning. Det er imidlertid ikke uvanlig at kommunene skaffer arbeidspraksisplass eller arbeidstreningsplass for deltakerne som en del av programinnholdet. Det inngår da i det introduksjonsloven kaller «andre tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet».

Det fremgår av intervjuene at storbyene i prinsippet skiller mellom språkpraksis og arbeidspraksis/ arbeidstrening i kommunal regi, ved at språkpraksis er en metode for språklæring. Samtidig viser det seg at begrepene til en viss grad brukes om hverandre. Det skjer for eksempel dersom en finner en språkpraksisplass som ikke egentlig er egnet til språktrening men som kan være en relevant fremtidig arbeidsplass for enkelte deltakere, og der både arbeidsgiver og deltaker er interessert i å delta.

Vårt siktemål var i utgangspunktet å undersøke hvor mange deltakere som får språkpraksisplass, fordi det kan være et tegn på grad av arbeidsretting i norskopplæringen. Siden flere av kommunene jobber aktivt for å skaffe arbeidspraksis-/arbeidstreningsplasser, og siden skillet fremstår mer eller mindre tydelig i de ulike storbyene, har vi valgt å se bruk av begge typer tiltak i sammenheng. Begge typer praksis sier noe om hvor mange deltakere som får nærkontakt med arbeidslivet, og vi vurderer at begge former for praksis er kjennetegn på hvor arbeidsrettet det enkelte program er – og dermed et tegn på i hvilken grad storbyene lykkes med å gi individuelt rettede program.

Tabell 27 presenterer andel deltakere som fikk språk- og arbeidspraksis i 2012 og 2013 i hver av storbyene (antall i parentes). I tolkning av tallene er det viktig å merke seg noen forhold. Det første er at deltakerne vanligvis ikke starter i praksis før de har gått i programmet i minst et halvt eller et helt år. Det er derfor ikke nødvendigvis realistisk eller ønskelig at totalandelen er nær 100 prosent. For det andre velger noen av storbyene ikke å tilby praksis til deltakere som går i et skolerettet løp. Dermed blir andelen lavere. Et tredje forhold er at det kan tenkes at enkelte deltakere har fått både språk- og arbeidspraksis samme år, og at en summering av andelene dermed blir noe misvisende. Vi mener likevel at mønsteret som avtegner seg gjennom

²⁴ På intervjuetidspunktet var det i tillegg til to fulle stillinger finansiert av kommunen en 80 prosent stilling finansiert av prosjektmidler fra IMDi.

en sammenligning av andeler viser at storbyene prioriterer praksisarbeidet ulikt, og at dette indikerer at arbeidsretting av programmene er ulik.

Tabell 27: Andel (antall) deltakere som fikk språk- og arbeidspraksis i 2012 og 2013 (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Oslo – Grünerløkka		Bergen		Trondheim		Stavanger		Kristiansand	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Antall deltakere i program	66	83	653	730	520	547	224*	236	383	374*
Andel (antall) deltakere i språkpraksis ilt året	76 % (50)**	60 % (50)**	4 % (25)	14 % (100)	17 % (90)**	17 % (90)**	42 % (94) ****	42 % (100)****	13 % (50)**	14 % (54)
Andel (antall) deltakere arbeidspraksis ilt året	30 % (20)**	24 % (20)**	8 % (55)	13 % (95)	***	39 % (215)			*****	*****
Totalt	96 %	84 %	12 %	27 %	>33 %	56 %	42 %	42 %	> 13 %	> 14 %

* Mottakere av introstønad. Kilde: KOSTRA.

**Anslag

*** Har kun tall for andre halvår, som er 83 personer.

**** Skiller ikke mellom språktrening og arbeidspraksis, tallet gjelder alle som var i praksis dette året.

***** Kan ikke hentes ut av fagsystemet

Tabell 27 viser at det er et sammenfall mellom de storbyene som har størst andel deltakere i språk- eller arbeidspraksis og de som har gjort bevisste prioriteringer i rekruttering til praksisarbeidet. Det gjelder særlig bydel Grünerløkka, Trondheim og Stavanger.

Bydel Grünerløkka skiller seg klart ut i tabell 27 ved at de tilbyr språk- og arbeidspraksisplasser til en svært høy andel av sine deltakere. Programmet har gjort flere prioriteringer de siste årene for å oppnå dette, blant annet har de satset på å få et tett samarbeid med flere arbeidsgivere, målbevisst rekruttert programrådgivere med erfaring fra næringslivet og holdt antallet deltakere hver enkelt programrådgiver følger opp rundt 20-25. Som vi så tidligere i kapittelet er programrådgiverrollen også relativt rendyrket, siden de ikke lager tiltak og fordi timeplanleggingen er lite kompleks. De vil derfor ha gode muligheter for å konsentrere seg om rekruttering og oppfølging av praksisdeltakere. Det er også verdt å merke seg at bydel Grünerløkka hadde svært gode resultater på sluttstatus i både 2012 og 2013, med høye andeler som gikk over til arbeid (jf. tabell 1, 2 og 3 i kapittel 3).

Både Trondheim og Stavanger har gjort flere av de samme prioriteringene som Grünerløkka, nærmere bestemt en bevisst rekruttering av medarbeidere med erfaring fra næringslivet og tett samarbeid med lokale arbeidsgivere. Begge disse storbyene tilbyr praksisplass til mellom 40 og 60 prosent av deltakerne. Det er rimelig å tro at det gjelder stort sett alle deltakere som har sitt andre år i programmet. Resultatene i form av overgang ved avslutning av program er ikke like entydige som for bydel Grünerløkka, men begge byene har hatt en betydelig forskyvning i andel deltakere som går over til arbeid fremfor utdanning fra 2012 til 2013 (jf. tabell 3 i kapittel 3). Det er usikkert om dette skyldes praksisarbeidet, men det er ikke urimelig å anta at det i alle fall har medvirket.

Bergen har tredoblet antall deltakere i språkpraksis mellom 2012 og 2013. Det skyldes det tidligere omtalte samarbeidet mellom Introduksjonssenteret og Nygård skole om språkpraksis. Antall deltakere i arbeidspraksis har også økt litt, og programmet fremstår dermed som mer arbeidsrettet enn før. Andelen deltakere i praksis er imidlertid ikke like høy som i bydel Grünerløkka, Trondheim og Stavanger. Utviklingen i Bergen er positiv, og

Bergen lykkes med å utvide sitt handlingsrom for å lage et arbeidsrettet program gjennom samarbeidet med NAV Intro.

Kristiansand har ikke lyktes med å hente ut tall på deltakere i arbeidspraksis fra sine fagsystemer, men vi ser at andelen deltakere som får språkpraksis ligger på nivå med Bergen i 2013. Ifølge informantene har Kristiansand lyktes bedre med arbeidspraksis enn tidligere, men det oppleves ressurskrevende for Kongsgård skolesenter å utføre oppgaven. Dersom vi antar at antall deltakere i arbeidspraksis er like høyt som antall deltakere i språkpraksis, vil Kristiansand igjen komme på nivå med Bergen i total andel deltakere i praksis, og fremstår dermed som mindre arbeidsrettet enn bydel Grünerløkka, Trondheim og Stavanger.

TILTAK I REGI AV NAV

Vi har undersøkt hvorvidt storbyene bruker NAV-tiltak i introduksjonsprogrammet. Funnene presenteres i tabell 28.

Tabell 28. Bruk av statlige tiltak for målgruppen. (Kilde: Kommunenes egen rapportering)

Bruk av tiltak fra NAV stat	Bergen		Grünerløkka		Kristiansand		Trondheim		Stavanger	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Hvor mange deltakere fikk kurs i regi av NAV stat som en del av programmet dette året?	28	49	2	1	5	7	INGEN			
Hvor mange deltakere fikk praksisplass i regi av NAV stat som en del av programmet dette året?	INGEN		1	1	INGEN					

Det fremgår av tabellen at med unntak av i Bergen er det svært få deltakere som får tiltak i regi av NAV som del av introduksjonsprogrammet. Dette drøftes nærmere i kapittelet om samhandlingen mellom kommunene og NAV stat om introduksjonsprogrammet.

Bergen har i en årrekke hatt et samarbeid med NAV Intro om såkalte kombinasjonskurs der språkopplæring kombineres med bransjerettet arbeidslivskunnskap og praksis ved en arbeidsplass i bransjen. Mens Nygård skole tilbyr norskopplæring, sørger NAV Intro for kursholdere og lokaler til det øvrige kursinnholdet. NAV Intro har et oppfølgingsansvar overfor alle kommuner i Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane, og kommuner i geografisk nærhet til Bergen kan derfor også melde deltakere på kombinasjonskursene. I og med at kursene er et samarbeid med Bergen kommune, der Nygård skole sørger for språkopplæringen, prioriteres likevel deltakere fra Bergen. Ingen av de andre storbyene har et slikt operativt samarbeid med NAV Intro, og informantene i Bergen mener at god kjennskap til hverandre, et årelangt samarbeid og personlig engasjement hos de involverte er årsakene til at Bergen har lyktes med dette samarbeidet.

Samtidig finner vi at grunnen til at de andre storbyene samarbeider mindre med NAV Intro, er at NAV Intros rolle er endret. I og med at Bergen delvis baserer sitt tilbud om arbeidspraksis på samarbeidet med NAV Intro, mener vi løsningen fremstår som noe sårbar. Dersom NAV Intro skulle avslutte sitt samarbeid med Bergen kommune, og programmet har lite intern kompetanse på praksis og næringslivsrettet arbeid, må kommunen trolig kjøpe mer av dette fra private leverandører.

GRUNNSKOLE OG VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Djuve, Haakestad og Sterri (2014) viser at det er betydelige kommunale forskjeller i bruken av grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet. I vår kartlegging har vi spurt hvor mange deltakere som fikk grunnskole som en del av introprogrammet i 2012 og 2013, og data presenteres i tabell 29.

Tabell 29: Andel deltakere som fikk grunnskoleopplæring og videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet i 2012 og 2013. (Kilder: Egen ressurskartlegging og KOSTRA (mottakere av introduksjonsstønad for 2012 og 2013))

	Bergen	Oslo-Grünerløkka	Kristiansand	Trondheim	Stavanger
Andel deltakere som fikk grunnskoleopplæring som en del av introduksjonsprogrammet i 2012 (N)	6,4 %* (42)	7,9 % (5)	13,1 % (50)	5,8 % (30)	22,3 % (50)
Andel deltakere som fikk grunnskoleopplæring som en del av introduksjonsprogrammet i 2013 (N)	6,1 %* (45)	6,0 %	13,4 % (50)	5,6 % (30)	17,4 % (42)

* Gjelder både norsk kombinert med grunnskolefag (trinn 1-2) og eksamensrettet grunnskole.

Våre data illustrerer Djuve et. al (2014) sitt poeng. Bruken av grunnskoleopplæring varierer betydelig mellom storbykommunene. **Stavanger**, og delvis **Kristiansand**, peker seg ut med en betydelig høyere bruk av grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet enn de øvrige storbyene.

Djuve et.al (2014) viser videre at videregående opplæring brukes lite som tiltak i introduksjonsprogrammet, samtidig som det også her er betydelig kommunal variasjon. Tabell 30 presenterer storbyenes bruk av videregående opplæring i programmet i 2012 og 2013.

Tabell 30: Andel deltagere som fikk videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet i 2012 og 2013 (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Bergen	Oslo-Grünerløkka	Kristiansand	Trondheim	Stavanger
Andel deltakere som fikk videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet i 2012 (N)	2,0 % (13)	0,01 % (1)	1,3 % (5)	0,0 % (0)	4,5 % (10)
Andel deltakere som fikk videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet i 2013 (N)	2,4 % (17)	0,02 % (2)	1,3 % (5)	0,0 % (0)	4,1 % (10)

I tråd med Djuve et. al sine funn, viser tabell 30 at videregående opplæring brukes lite i alle storbykommunene. Igjen skiller **Stavanger** seg ut ved å ha høyest andel deltakere som fikk videregående opplæring i programmet i 2012 og 2013. Det gjelder likevel bare rundt fire prosent av deltakerne. **Trondheim** hadde i 2012 og 2013 ingen deltakere med videregående opplæring. **Bergen** og **Kristiansand** bruker videregående opplæring for bare en liten andel deltakere. Kristiansand forklarer at de i liten grad definerer videregående opplæring som grunnleggende kvalifisering, og at «vårt skjønn innebærer at vi kan tilby elementer av VGS som en del av introprogram og da ved siden av norskopplæring (spor 2/3) eller praksis. For eksempel enkeltfag innen «6-pack».»

Oppsummert viser sammenligninger av storbyenes tiltaksbruk at de storbyene som har satset på praksisarbeid og langvarig samarbeid med lokalt næringsliv, fremstår som de mest arbeidsrettede programmene også i bruk av tiltak. Det gjelder bydel Grünerløkka, Trondheim og Stavanger.

Det fremgår at det er svært liten bruk av NAVs tiltaksportefølje i programmet, og at kommunene står for de fleste tiltakene selv. Det er positivt for Bergen at de bruker handlingsrommet som samarbeidet med NAV Intro gir, men det kan tenkes at det er en sårbar løsning.

Stavanger skiller seg klart ut ved å ha en høy andel deltakere i grunnskole, og den høyeste andelen i videregående opplæring. Våre data fra 2012 og 2013 tyder også på at Kristiansand bruker grunnskole aktivt i programmet. Videregående skole brukes lite, men i tillegg til Stavanger brukes det også i Bergen og noe i Kristiansand.

Stavanger fremstår som det programmet med høyest andel deltakere i praksis og i grunn- og videregående skole. Det tyder på at programmet er godt egnet til å gi individuelt rettede program.

HVA KOSTER STORBYENES INTRODUKSJONSPROGRAM?

For å få et mer fyllestgjørende bilde av ressursbruk på introduksjonsprogrammet i storbyene, har vi brukt grunnlagsdata fra Beregningsutvalget. I og med at vi i evalueringen har undersøkt introduksjonsprogrammet i bydel Grünerløkka, har vi ikke inkludert grunnlagstall fra Beregningsutvalget for hele Oslo kommune. Årsaken er at vi verken har hatt ressurser til å undersøke organisering i andre bydeler eller kvalitetssikre de innrapporterte tallene til Beregningsutvalget.

Beregningsutvalget er trolig det beste grunnlaget for sammenligning av utgifter til introduksjonsprogram som kan oppdrives. Likevel hefter det usikkerhet ved hvorvidt de innrapporterte tallene er sammenlignbare. Beregningsutvalget (2014) tar utgangspunkt i KOSTRA-funksjonene, men understreker selv at ulik organisering og kontering av utgifter kan være årsaker til variasjoner i de innrapporterte utgiftene mellom kommunene. Gjennom evalueringen har vi fremskaffet et mer detaljert kunnskapsgrunnlag om kommunenes organisering og prioriteringer enn det som tidligere er gjort, og vi ser at en del av våre funn reflekteres i de utgiftene som er innrapportert til Beregningsutvalget. I vårt arbeid med tallene har vi stilt en del spørsmål til rapporteringsansvarlig i kommunene om hvilke typer utgifter som er regnet med i hver post, og vi har synliggjort ulikhetene i kapittelet. Vi ser likevel at for en fullstendig oversikt er det nødvendig å gå enda grundigere til verks enn det vi har hatt anledning til. Oppsummert mener vi å kunne peke på interessante sammenhenger mellom funnene som omhandler organisering og prioritering og data fra Beregningsutvalget, og våre slutninger er ment som et grunnlag for videre diskusjoner om ressursbruk i introduksjonsprogrammet. Samtidig er vi nødt til å ta forbehold om at tallene bare til en viss grad er sammenlignbare.

GRUNNLAGSTALL FRA STORBYENE

Før grunnlagstallene som vi har benyttet i analysen presenteres, vil vi kort redegjøre for hvilke tall vi har benyttet. For Bergen og Trondheim har vi benyttet de innrapporterte tallene til Beregningsutvalget for 2013. Da vi kontaktet de rapporteringsansvarlige i disse kommunene, valgte Bergen å nedjustere utgiftene til lønn og sosiale utgifter med om lag 3,6 millioner. Begrunnelsen er at noen av de opprinnelig innrapporterte utgiftene kan ha gått til tolketjenesten og deres merkantile stab, i og med at Introduksjonssenteret i Bergen har ansvar for både bosetting, introduksjonsprogram og tolketjeneste. Rapporteringsansvarlig i Trondheim mente at de innrapporterte utgiftene i all hovedsak går til introduksjonsprogrammet og det ansvaret kvalifiseringssenteret INN har i forbindelse med bosetting og boveiledning. Det inkluderer stillinger til å søke på statlige ekstratilskudd.

Kristiansand deltok siste gang i Beregningsutvalget i 2012. For å unngå merarbeid for kommunen, ble vi enige med kontaktpersoner i Kristiansand om å bruke innrapporterte tall til Beregningsutvalget fra 2012 og synliggjøre svakhetene ved disse tallene. Først er det rimelig å spørre om Kristiansands tall fra 2012 er sammenlignbare med de andre kommunenes tall fra 2013. Beregningsutvalget fastslo i sin rapport om utgifter for 2013 at de totale kostnadene til bosetting av flyktninger økte med hele 13,8 prosent fra 2012 til 2013.²⁵ Utvalget mente imidlertid at utgiftsøkningen hovedsakelig skyldtes at andelen av målgruppen som er i introduksjonsprogram i utvalgskommunene økte fra 35 til 39 prosent fra 2012 til 2013.²⁶ I Kristiansand sank antallet deltakere med ca. 2 prosent fra 2012 til 2013.²⁷ Vi vurderer at det dermed ikke grunn til å tro at utgiftene har økt like mye i Kristiansand som i utvalgskommuner for Beregningsutvalget 2013. Kristiansands tall fra 2012 er imidlertid kunstig lave av en annen grunn. I 2013 ble ansvaret for bosetting/ boveiledning flyttet fra flyktningtjenesten (utenfor NAV) til Avdeling for bosetting og introduksjon i NAV. Utgiftene ble dermed postert

²⁵ Beregningsutvalgets rapport 2013, side 20.

²⁶ Antallet personer i introduksjonsprogram i utvalgskommunene økte fra 4038 i 2012 personer til 4428 i 2013.

²⁷ Antallet personer som mottok introduksjonsstønad i Kristiansand sank fra 383 til 374 fra 2012 til 2013. Kilde: KOSTRA.

på KOSTRA-funksjon 242 i 2012. I de andre storbyene er disse utgiftene så vidt vi vet postert på KOSTRA-funksjon 275. Det betyr at de innrapporterte utgiftene til lønn og sosiale utgifter for Kristiansand 2012 omfatter programrådgivere, deres leder og én merkantil stilling, mens avdelingen omtrent har doblet antall ansatte fra 2012 til 2013. Vår vurdering er dermed at hovedproblemet med å sammenligne Kristiansands utgifter fra 2012 med de andre kommunenes utgifter fra 2013 handler om at stillinger fra flyktningetjenesten ble flyttet til Avdeling for bosetting og introduksjon ved NAV Kristiansand i 2013.

Stavanger har ikke deltatt i Beregningsutvalget de siste årene, og vi har derfor vært nødt til å innhente nye data for 2013 fra kommunen på de meste relevante parameterne²⁸. Ifølge våre kontaktpersoner i Stavanger har de benyttet samme fordelingsnøkkel for å beregne utgiftene som de brukte da de var med i Beregningsutvalget. Med forbehold om at fordelingsnøkkelene ikke har endret seg betydelig siste år, har vi dermed grunn til å tro at tallene er rimelig sammenlignbare med Bergen og Trondheim.

Tabell 31 presenterer de grunnlagstallene som vi nå har redegjort for. Formålet med denne fremstillingen er å vise hvilke grunnlagstall våre analyser har tatt utgangspunkt i, og under tabellen synliggjør vi hvilke poster som er sammenlignbare på tvers.

Tabell 31: Utgifter til introduksjonsprogrammet (Kilde: Egen ressurskartlegging)

Utgifter til aktivitet	Bergen	Kristiansand (2012)	Trondheim	Stavanger
Lønn og sosiale utgifter	28 539 022	6 432 550	22 604 499	5 431 927
Andre driftsutgifter	16 164 416	530 812	3 476 628	1 482 187
Brutto driftsutgifter	44 703 438	6 963 362	26 081 127	6 914 114
Voksenopplærings utgifter til opplæring/informasjonsarbeid i introduksjonsordningen ut over ordinær norsk og samfunnskunnskap	1 743 943	8 063 035	2 581 927	5721322
Bruttoutgifter + voksenopplærings utgifter	46 447 381	15 026 397	28 663 054	12 635 436
Bruttoutgifter + voksenopplærings utgifter per deltaker	63 627	39 233	52 400	53 540

Lønn og sosiale utgifter: Som forklart over, er Kristiansands utgifter på posten «lønn og sosiale utgifter» ikke sammenlignbar med de andre kommunene. Videre vet vi at alle stillinger ved kvalifiseringssenteret INN i Trondheim er inkludert, mens for Bergen og Stavanger er det bare en andel av stillingene som er medberegnet. For Bergens del er årsaken at Kvalifiseringssenteret har ansvar for tolketjenester, og en stor merkantil stab er knyttet til alle senterets oppgaver. Det innrapporterte tallet skal etter det vi forstår omfatte stillinger knyttet direkte til introduksjonsprogrammet og bosetting/ boveiledning. Stavanger har som nevnt brukt en fordelingsnøkkel som tidligere ble brukt i forbindelse med Beregningsutvalget, men det er klart at de innrapporterte utgiftene til lønn og sosiale utgifter ikke omfatter alle stillingene ved flyktningetjenesten.

Driftsutgifter: For Bergen, Trondheim og Stavanger omfatter posten etter det vi forstår husleie og andre driftsutgifter knyttet til lokalene, materiell og opplæringsvirksomhet. Etter det vi forstår inkluderes ikke husleie/ utgifter til lokaler i Kristiansands driftsutgifter. Dersom utgiftene dekkes av NAV, kan det argumenteres for at Kristiansand utnytter en stordriftsfordel ved å ha lagt programmet til NAV. Trondheim og Stavanger har inkludert utgifter til tolk. Vi antar at Bergen også har postert sine tolketjenester under driftsutgifter, men vi har usikker informasjon om dette. Bergens høye driftsutgifter skyldes imidlertid hovedsakelig at det i 2013 ble brukt 8 millioner kroner til kjøp av tiltak og om lag 6 millioner kroner til husleie.

Brutto driftsutgifter er summen av de to foregående postene.

²⁸ Stavanger har gitt oss data på punkt 1.2, og 4.1 - 4.4 i Administrasjonsundersøkelsen og punkt 2, 3, 5, 14, 16, 17, 18, 20 og 21 i Voksenopplæringsundersøkelsen.

Voksenopplæringens utgifter til opplæring/informasjonsarbeid i introduksjonsordningen ut over ordinær norsk og samfunnskunnskap: Posten omfatter de utgiftene som voksenopplæringssettene har til opplæring eller informasjonsarbeid utover ordinær undervisning i norsk og samfunnskunnskap. I Beregningsutvalgets rapporteringsskjema heter det at det gjelder «for eksempel studietid, foreldreveiledning, andre kurs som for eksempel trafikkopplæring, IT-kurs og lignende, samt lokalutgifter til disse aktivitetene.» Forskjellene i hvilken rolle voksenopplæringen spiller, som vi har redegjort for tidligere i rapporten, fremkommer tydelig i tabell 33.

De to siste radene fremstiller bruttoutgiftene og voksenopplæringssettene utgifter, totalt og per deltaker.

Oppsummert ser vi at:

- Bergen ser ut til å ha de høyeste utgiftene per deltaker. Det er imidlertid liten tvil om at Bergen har langt høyere utgifter til husleie enn de øvrige storbyene, og at dette trekker opp gjennomsnittsutgiftene per deltaker. Som vi skal se senere i kapittelet, kan det dessuten synes som at Bergen har lavere utgifter til tiltak enn de øvrige storbyene.
- Stavanger ser ut til å ha nest høyest utgifter per deltaker. Det kan imidlertid tenkes at Stavanger har rapportert inn noe lavere utgifter til bosetting/boveiledning enn det Bergen og Trondheim har gjort.
- Trondheims program ser ut til å ha de nest laveste utgiftene per deltaker, men utgiftene er bare noe lavere enn i Stavanger.
- Kristiansand ser ut til å ha lavest utgifter per deltaker, men som vi har vært inne på er det flere svakheter ved Kristiansands tall. Dersom en tenker seg at Avdeling for bosetting og introduksjon har dobbelt så mange stillinger i 2013 som i 2012, vil kostnad per deltaker stige betydelig.
- Overordnet kan det se ut til at storbyenes utgifter per deltaker ligger et sted mellom 50 000 og 60 000 kroner.

UTGIFTER TIL TILTAK

Som vist tidligere i rapporten, utgjør deltakere i introduksjonsprogrammet bare en del av voksenopplæringssettene deltakere. Beregningsutvalget undersøker voksenopplæringssettene gjennomsnittsutgifter til norsk og samfunnskunnskap per undervisningstime med og uten lokaler, i tillegg til utgifter som spesifikt knytter seg til introduksjonsprogrammet som presentert i tabell 31. Vi vil først gå nærmere inn i de utgiftene voksenopplæringssettene har til introduksjonsprogrammet, og deretter utgifter til undervisning i norsk og samfunnskunnskap.

Tabell 32 på neste side presenterer en mer detaljert oversikt over hvilke utgifter de fire storbyene har oppgitt at voksenopplæringen har til opplæring og informasjonsarbeid i forbindelse med introduksjonsordningen utover ordinær norsk og samfunnskunnskap.

Tabell 32: Voksenopplæringsens utgifter til opplæring/informasjonsarbeid i introduksjonsordningen utover ordinær norsk og samfunnskunnskap (Kilde: Grunnlagsdata fra Beregningsutvalget 2013)

Bergen	Andel av utgiftene til lokaler som brukes for tiltak i introduksjonsordningen	104 000
	Redusert leseplikt (4 t pr. uke knyttet til språkpraksisoppfølging)	137 717
	80 % rådgiverfunksjon – språkpraksis	550 864
	100 % rådgiverfunksjon - språkpraksis (prosjektmidler) i perioden 01.08-31.12.2013	262 778
	100 % rådgiverfunksjon - ekstra kurs introduksjonsprogrammet	688 584
	Totale utgifter	1 743 943
	Utgifter per deltaker	2 389
Trondheim	Andel av utgiftene til lokaler som brukes for tiltak i introduksjonsordningen	414 167
	Trafikk opplæring 6 t/u, lese- og skrive støtte 10 t/u, totalt 16 t/u	427 524
	1710 timer til intro*timepris i smlarket	1 740 236
	Totale utgifter	2 581 926
	Utgifter per deltaker	4 720
Kristiansand	Andel av utgiftene til lokaler som brukes for tiltak i introduksjonsordningen	605 035
	Nia	3 443 000
	Admin (500 000) + Kontor (498 000) + Elæring (750 000) Barneh. (465 000) + Trafikk (434 000)	2 647 000
	Arbeidsrettet norsk i to klasser, der deltakerne er tre dager på skolen og to hele dager ute i praksis	1 368 000
	Totale utgifter	8 063 035
	Utgifter per deltaker	21 052
Stavanger	Lønn og sosiale utgifter til introveiledere	5 557 927
	Driftsutgifter	163 395
	Totale utgifter	5 721 322
	Utgifter per deltaker	24 243

Overordnet viser oversikten i tabell 32 at:

- Til tross for at Bergen har flest deltakere i introduksjonsprogrammet av storbyene, har Nygård skole lavere utgifter til tiltak i introduksjonsprogrammet enn noen av de andre kommunene. Det brukes om lag 950 000 kroner til språkpraksis, mens nærmere 700 000 går til «ekstra kurs».
- I Trondheim, som har det nest største introduksjonsprogrammet, går 1,7 millioner kroner til «timer til intro». Vi antar at mye eller alt av dette er språkpraksis, men har ikke sikker kunnskap om dette. Vi vet at Trondheim, som Kristiansand og Oslo, tilbyr språkopplæring i verksteder, men vi er usikre på om dette er inkludert i de innrapporterte tallene til Beregningsutvalget. Resten av voksenopplæringsens utgifter til introduksjonsprogrammet, knapt 450 000 kroner, går til trafikkopplæring og lese- og skrivestøtte.
- I Kristiansand (tall fra 2012) bruker Kongsgård skolesenter desidert mest penger på tiltak til introduksjonsdeltakerne av alle storbyenes voksenopplæringsentre. 3,4 millioner kroner går til avdelingen «norsk i arbeid» som gir praktisk opplæring kombinert med språklæring i verksteder. Videre går 2,7 millioner kroner av Kongsgårds utgifter til valgfag, administrasjon og merkantilt til avdelingen «norsk i arbeid». Ut fra det vi vet fra intervjuer, antar vi at stillingen til å rekruttere språk- og arbeidspraksisplasser ligger i denne posten. Om lag 1,4 millioner kroner går med til to språk-/ arbeidspraksisklasser.
- Stavanger har rapportert inn utgifter til introrådgivere, siden det er primært her Johannes Læringscenters utgifter til introduksjonsprogrammet ligger. Det går om lag 5,6 millioner til disse stillingene, samt vel 150 000 kroner til andre driftsutgifter til intro.

De fire kommunene har organisert tiltakene ulikt, og det gjør det vanskelig å sammenligne hvor mye ressurser som går med til tiltak som alle storbyene tilbyr, f.eks. språkpraksis. Men dersom våre antakelser om hvilke av

utgiftene som kan knyttes til språkpraksis er riktige, bruker Bergen totalt sett mindre penger på språkpraksis enn Trondheim og Kristiansand, til tross for at Bergen har langt flere deltakere i introduksjonsprogrammet. Legges disse tallene til grunn, viser våre beregninger at utgifter til språkpraksis per deltaker i programmet ligger på kroner 3 743 i Kristiansand, kroner 3 108 i Trondheim, og kroner 1 301 i Bergen.

De fire kommunenes ulike strategier for å produsere programinnhold utover den ordinære opplæringen i norsk og samfunnskunnskap fremgår tydelig av tallene vi har presentert. Det reflekteres tydelig at Stavanger og Kristiansand bruker voksenopplæringen til å produsere det meste av programinnholdet, men vi ser også variasjoner mellom Bergen og Trondheim i voksenopplæringssettens utgifter. Trondheim produserer noe mer programinnhold ved voksenopplæringen enn Bergen, i tillegg til at det i Trondheim både kjøpes og lages tiltak. Utgifter til programinnhold i Trondheim vil dermed være postert både som lønnsutgifter, driftsutgifter og utgifter ved voksenopplæringen.

Voksenopplæringens lave utgifter til introduksjonsprogram i Bergen må ses i sammenheng med to forhold: Strategien om å hovedsakelig kjøpe tiltak til programmet, og at Bergen har et samarbeid med NAV Intro som gjør at NAV Intro betaler utgiftene til rekruttering og oppfølging av arbeidspraksisplasser samt noen av kursutgiftene. I 2013 brukte Bergen 8 millioner kroner på kjøp av tiltak, som utgjør om lag 10 959 kroner per deltaker. Summerer vi dette med voksenopplæringens utgifter til tiltak, kan vi anta at Bergen bruker 13 348 kroner i tiltak per deltaker. Det er betydelig lavere enn det voksenopplæringene i Stavanger og Kristiansand bruker på tiltak. Svakheten ved Bergens program er imidlertid at mange av deltakerne ikke får fulltidsprogram (jf. tabell 19). En annen svakhet er at det ikke tilbys språkopplæring i verksteder, slik både Trondheim, Oslo og Kristiansand gjør. Det kan tyde på at Bergens program ikke er like godt egnet til å gi individuelt tilrettelagte program som de andre storbyene.

En av grunnene til at Kongsgård skolesenter i Kristiansand har så høye utgifter er at de tilbyr mye av opplæringen i verksteder. Som redegjort for tidligere i rapporten, tilbys deltakerne færre ordinære norsktimer i programmet enn de andre storbyene, men det betyr at både spor 1 og spor 2 deltakere får tilbud om den mer praktiske språkopplæringen. Etter det vi kjenner til, er det kun deltakere på spor 1 som får et slikt tilbud i Trondheim og ved Quo Vadis? i Oslo, mens Bergen og Stavanger ikke tilbyr språkopplæring i verksted utover noe praksis i kantine/ kjøkken. Dette tyder etter vår vurdering på at språkopplæringen i Trondheim og Oslo er mer arbeidsrettet enn i Bergen og Stavanger, men at språkopplæringen i Kristiansand er enda mer arbeidsrettet fordi også deltakere på spor 2 får slik opplæring. Samtidig tyder sammenligningen av utgiftene på at det vil være kostbart å gjøre språkopplæringen mer arbeidsrettet i de andre storbyene.

OPPSUMMERING

- ◆ Det er betydelige variasjoner på tvers av kommunene i programrådgivernes oppgaver og rolle. Variasjonene kan forklares med hvorvidt programrådgiverne sørger for deltakernes timeplaner og innhold til programmet.
- ◆ Oslo-Grünerløkka har prioritert å holde antall deltakere per programrådgiver rundt 20-25. I alle de andre storbyene følger programrådgiverne opp langt flere deltakere enn det som er anbefalt i tidligere evalueringer.
- ◆ Det er variasjoner mellom storbyene når det gjelder gruppestørrelser i norskopplæringen og antall norsktimer som tilbys. I noen av storbyene er det kravet om fulltidsprogram og økte språkkrav i arbeidslivet som er drivere for økt omfang av norskopplæring, snarere enn faglige vurderinger av utbyttet av mer norskopplæring. Storbyene har ulik forståelse av, og ulike rammebetingelser for, å gi deltakerne arbeidsrettet norskopplæring. Kristiansand har prioritert å gi arbeidsrettet norskopplæring, ved at deltakere uavhengig av sportilhørighet får praktisk og språklig opplæring i verksteder.

- ◆ De fleste storbyene har språkpraksisperioder på minimum 3 måneder. Med unntak av i Oslo-Grünerløkka er det voksenopplæringen som rekrutterer språkpraksisplassene. Stavanger, Kristiansand og Oslo-Grünerløkka har tettere oppfølging av deltakere i praksis enn Bergen og Trondheim. Stavanger skiller seg ut ved at lærere ikke følger opp deltakere i språkpraksis, og ved at praksisperiodene varer et helt år.
- ◆ Oslo Grünerløkka, Trondheim og Stavanger har prioritert et systematisk arbeid mot arbeids- og næringsliv, og har også en høyere andel deltakere i språk- og arbeidspraksis enn Bergen og Kristiansand.
- ◆ Det brukes lite tiltak fra NAV i programmet. Unntaket er Bergen, der deltakere med gode språkkunnskaper kan få kombinasjonskurs med språkopplæring, arbeidslivskunnskap og praksis.
- ◆ Det er variasjoner mellom storbyene i hvor mange deltakere som får grunnskole og videregående skole som en del av programmet. Stavanger peker seg ut med mange i grunnskole og videregående opplæring.
- ◆ Overordnet kan det kan se ut til at storbyenes utgifter til introduksjonsprogram per deltaker utenom opplæring i norsk og samfunnskunnskap ligger på et sted mellom 50 000 og 60 000 kroner.

Kapittel 7

SAMHANDLING MELLOM NAV OG INTRO-ENHET

I dette kapittelet ser vi nærmere på samhandlingen mellom intro-enhet og NAV. Et velfungerende samarbeid mellom kommune og NAV er sentralt for å unngå dobbeltarbeid, effektiv tiltakskjedning og et effektivt og helhetlig introduksjonsprogram for den enkelte deltaker. I et kommuneperspektiv, som denne evalueringen anlegger, er det sentralt å se på hvordan ulike samarbeidsstrategier muliggjør god informasjonsflyt og en effektiv utnyttelse både av NAVs *kompetanse* og *virkemidler*.

ANSVARSFORDELING MELLOM KOMMUNE OG NAV

Rundskriv A-27/2007²⁹ beskriver ansvarsdelingen mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Det er kommunen som har ansvaret for oppfølging av deltakeren i introduksjonsprogram gjennom programperioden, også i situasjoner der ulike arbeidsmarkedstiltak inngår i programtilbudet. Denne ansvars plasseringen er gjort konsekvent i alle samarbeidsrelasjoner mellom kommunen og NAV. I henhold til loven er det videre kommunens ansvar å samordne virkemidlene i introduksjonsprogrammet, herunder arbeidsmarkedstiltak. Blant annet skal programrådgiver ifølge loven utarbeide skriftlige individuelle planer for deltakerne og formidle disse til Arbeids- og velferdsetaten lokalt, dersom den enkelte deltaker samtykker i dette.

Rundskriv A-27/2007 presiserer Arbeids- og velferdsetatens ansvar og forpliktelser i introduksjonsordningen:

- ◆ Å gi generell informasjon om arbeidsmarkedet og Arbeids- og velferdsetatens virkemidler, herunder arbeidsmarkedstiltak. De skal også formidle erfaringer fra arbeid med handlingsplaner og veiledningsmetodikk. Ved behov skal Arbeids- og velferdsetaten også delta i kartlegging av den enkeltes kompetanse og utarbeidelse av individuell plan.
- ◆ Å delta i samarbeidet/teammøter rundt den enkelte deltaker som har kommet så langt i programmet at personen vurderes som aktuell i forhold til arbeid eller veiledning/kvalifisering rettet mot arbeid.
- ◆ Å gi informasjon og veiledning til den enkelte deltaker i programmet om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter, samt bistå kommunen i vurderingen av muligheter for realkompetansevurdering, herunder yrkesprøving.
- ◆ Å formidle deltakere til arbeid.
- ◆ Å vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak hvis direkte formidling til arbeid ikke er mulig. Vurderingen skal bygge på den enkeltes behov for bistand med sikte på å komme over i jobb.
- ◆ Å vurdere behovet for ytterlige bistand fra Arbeids- og velferdsetaten i slutfasen av introduksjonsprogrammet.

To av storbykommunene, Oslo og Kristiansand, har valgt å legge introduksjonsprogrammet til NAV. I en evaluering av resultatoppnåelsen i introprogrammet i 2011 fokuserte Rambøll på hvorvidt organisering i NAV har påvirket arbeidet med introduksjonsprogrammet og resultatoppnåelsen i programmet. Studien antyder blant annet at introduksjonsprogram i NAV har mindre samarbeid med voksenopplæringen, mindre tilgang på kommunale midler og tiltak og mindre ledelsesfokus på introduksjonsresultatene. Vi har ikke grunnlag i vårt

²⁹ Rundskriv A-27/2007 Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

datatilfang for å si noe på generell basis om en slik mulig variasjon, men ser ikke noen samvariasjon i vår studie. Vi har lagt vekt på å kartlegge faktisk samhandling og identifisere styrker og svakheter i samhandlingen uavhengig av organisatorisk forankring i eller utenfor NAV. Det kvantitative materialet viser at det er liten bruk av statlige tiltak uavhengig av organisatorisk forankring, og de strukturelle barrierene fremheves på tvers av storbyene. Det kvalitative materialet tyder videre på at til tross for organisatorisk nærhet trengs det klare samarbeidsstrategier når det gjelder å utnytte kompetansen i NAV og skape gode overføringsrutiner også der introduksjonsprogrammet er organisert i NAV. Resultatgjennomgangen gir heller ikke grunnlag for å trekke slutninger om sammenhengen mellom organisatorisk forankring i og utenfor NAV og overgang til andre tiltak i NAV (statlig eller kommunale). Vi vil likevel tematisere styrker og svakheter ved hvordan de to kontorene i Oslo og Kristiansand klarer å utnytte potensielle synergier ved å være samlokalisert i NAV.

Kapittelet er bygd opp på følgende måte; i) Vi ser først på bruk av tiltak i statlig regi i programperioden; ii) Deretter ser vi på hvordan informantgruppene selv vurderer samhandlingen; iii) Videre har vi kartlagt eksisterende avtaler og samhandlingsrutiner, og ser nærmere på noen grep som er gjort for å styrke samarbeidet mellom aktørene i storbyene; iv) Vi går nærmere inn i ulike samarbeidsstrategier i Kristiansand og på Grünerløkka, før vi; v) Avslutter med en drøfting av betydningen av samarbeid på etatsledernivå.

«NAV-KURSENE PASSER IKKE VÅR MÅLGRUPPE»: BRUK AV TILTAK I STATLIG REGI I PROGRAMPERIODEN

Rundskriv A-27/2007 beskriver arbeids- og ansvarsdelingen mellom partene. Rundskrivet presiserer Arbeids- og velferdsetatens ansvar for å formidle deltakere til arbeid, og for å vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak hvis direkte formidling til arbeid ikke er mulig.

Et sentralt tema i evalueringen har vært å kartlegge bruken av tiltak i statlig regi for deltakere i introduksjonsprogrammet. Tabell 33 viser bruk av kurs og praksis i statlig regi, slik det er oppgitt av kommunene selv i vår egen ressurskartlegging.

Tabell 33. Bruk av statlige tiltak for målgruppen (Kilde: Egen ressurskartlegging)

Bruk av tiltak fra NAV stat	Bergen		Oslo (Grünerløkka)		Kristiansand		Trondheim		Stavanger	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Hvor mange deltakere fikk kurs i regi av NAV stat som en del av programmet dette året?	28	49	2	1	5	7	INGEN			
Hvor mange deltakere fikk praksisplass i regi av NAV stat som en del av programmet dette året?	INGEN		1	1	INGEN					

Tabellen viser noen interessante funn og tendenser:

- ◆ Hovedtendensen er at svært få deltakere fikk kurs i regi av NAV stat i 2012 og 2013. Ser vi bort fra Bergen, fikk så godt som ingen deltakere kurs i statlig regi.
- ◆ Bergen har som eneste kommune en liten andel deltakere som fikk kurs i regi av NAV stat; henholdsvis 7 prosent i 2013 og 4 prosent i 2012.³⁰ Dette henger sammen med at Bergen har et samarbeid med

³⁰ Totalt antall deltakere med rett og plikt i Bergen i 2012 og 2013 var hhv. 653 og 730. Kilde: Beregningsutvalget.

NAV Intro som kjører egne kurs for deltakere i introduksjonsprogrammet. Kursene er en kombinasjon av norsk og praksis og det kreves norskkunnskaper på minimum A2-nivå for å delta.

- ◆ Praksisplasser i regi av NAV stat ble ikke benyttet for målgruppen i 2012 og 2013 (med ett unntak).
- ◆ Ser vi på faktisk antall deltakere som får kurs eller praksisplass i regi av staten, er det ubetydelige skiller i bruk av statlige tiltak og praksisplasser og organisatorisk plassering i eller utenfor NAV.

Kartleggingen viser altså at statlige NAV-tiltak i praksis ikke benyttes for målgruppen.

Informanter formidler i de kvalitative intervjuene at deltakere som er i arbeidspraksis ved avslutning av introduksjonsprogrammet, i enkelte tilfeller går over til lønnstilskudd eller at «programrådgiver viderefører arbeidspraksis i en NAV-statlig praksisplass», som en informant sier det. Oversikten over resultatene for deltakere i introduksjonsprogrammet 2012 og 2013 (tabell 4) tyder imidlertid på at så godt som ingen deltakere mottar lønnstilskudd i overgangsfasen.

Etatsledere i kommunene har i intervjuene vært opptatt av at tiltak i statlig regi i så liten grad benyttes for målgruppen. Samtidig stiller informanter i intro-enhetene spørsmål ved hvorvidt statens tiltak er egnede for nettopp denne målgruppen. Som lederen for en intro-enhet uttrykker: «Vi har erfaring med at disse kursene ikke leder ut i arbeid, og er lite tilpasset målgruppen vår». Det er i denne sammenhengen videre verdt å merke seg at «registerbaserte evalueringer i liten grad dokumenterer noen (langtids)effekt av tiltaket i form av overgang til ordinært arbeid» (Djuve og Tronstand 2011: 8).

Barrierene for større bruk av kurs og praksisplasser i statlig regi synes i overveiende grad å være strukturelle. Det er flere strukturelle barrierer som gjør det vanskelig å utnytte tiltakene i NAV stat for deltakere i introduksjonsprogrammet. De strukturelle barrierene som trekkes frem er velkjente fra tidligere forskning og knyttet til:

- ◆ Tiltaks- og behovsvurdering i NAV
- ◆ Kursenes egnethet for målgruppen

TILTAKS- OG BEHOVSVURDERING I NAV

Forhold ved oppbygning av tiltak og fordelingen av brukere etter innsatsbehov i NAV er et vilkår for målgruppens muligheter til å benytte seg av tiltak i statlig regi. Utfordringene gjelder både bruk av kurs og bruk av arbeidspraksis.

En strukturell barriere som ble fremhevet av flere av informantene, er vanskelighetene med å finne kurs og praksis for innvandrere med lave norskkunnskaper. Dette har også vært et tema i tidligere forskning (ibid. 2011). Mange av de ordinære arbeidsmarkedskursene har et krav om norskkunnskaper. Også kursene som er direkte rettet mot innvandrerbefolkningen, og som opererer med lavere norskkrav, oppgis i mange tilfeller å ha et såpass høyt krav til norskkunnskaper at mange faller utenfor. *I intervjuene med programrådgivere og saksbehandlere i NAV er det stort fokus på språk som barriere, slik sitatet under eksemplifiserer:*

NAV har så strenge krav for å få ut i praksis. Har forlangt språkprøve 2, og det er for mye for våre elever. Også komplisert å få dem inn i systemet, klarer ikke å fylle ut papirene. Har også hatt de i avklaringskurs, men der har de falt i gjennom (Lærere).

Informantgrupper både i intro-enhet og NAV formidler en opplevelse av at det er et økende gap mellom norskkrav i arbeidslivet og deltakernes norsknivå. Det er i denne sammenhengen bekymringsfullt at

informanter i voksenopplæringen i flere av storbyene opplever at faglige vurderinger, knyttet til betingelser for deltakeres utbytte av norskundervisning, underordnes organisatoriske grep for å sikre fulltidsprogram.

Prioriteringene man setter for NAVs innsats er også en utfordring. Basert på brukernes bistandsbehov skiller NAV mellom personer med behov for 1) standard innsats, 2) situasjonsbestemt innsats, 3) spesielt tilpasset innsats og 4) varig tilpasset innsats. På nivå 3 (spesielt tilpasset innsats) skiller man mellom brukere med behov for liten og stor grad av individuell oppfølging. Norskknivå gjør at det i begrenset grad er aktuelt for vår målgruppe med ordninger som lønnstilkudd eller ordinær praksis i det regulære arbeidslivet, som kan brukes for personer som krever liten grad av individuell oppfølging. Samtidig er lavt norskknivå ikke i seg selv tilstrekkelig for å plasseres i kategori 3. Videre er det slik at de ordningene som tilbys personer med behov for stor grad av individuell oppfølging (arbeidspraksis i skjermet virksomhet, arbeid med bistand og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrifter), primært er rettet mot personer med redusert arbeidsevne.

Informantgruppene viser også til andre strukturelle barrierer, som oppstartstidspunkt og økonomi, noe sitatet under kan illustrere:

Vi ønsker å kunne nyttiggjøre oss av NAV-tiltak, men sjelden vi får dette til. En barriere at man må ha et visst språknivå for å kunne gå på dette kurset. Også forskjellig økonomi på de forskjellige NAV-kontorene. Oppstart kan være på «feil» tidspunkt. Et NAV-kurs er jo også et tilbud, stort sett, til alle innbyggerne i Trondheim. Våre deltakere må ta en språkprøve de må bestå for å kunne bli med på kurs (programrådgiver)

Lederen for en av introenhetene viser videre til utfordringen med at introduksjonsprogrammet bruker deltidspraksis, og peker på at dette ikke godkjennes av NAV stat.

«KVALIFISERINGSARBEID UNDER LUPEN»: SPØRSMÅL OM TILTAKENES EGNETHET FOR MÅLGRUPPEN

Djuve og Tronstad (2011) gjorde i 2011 en evaluering av NAVs virkemidler overfor innvandrere, med fokus på individuell praksis og AMO-kurs. Deres analyse viser at det er vanskeligere å finne egnede AMO-kurs for innvandrere enn for brukere uten innvandringsbakgrunn, og forfatterne argumenterer for at kurstilbudet ikke synes å være godt tilpasset realitetene når det gjelder brukergruppens sammensetning. Også Djuve et al. (2011) viser til mangel på tilpassede kurs i en studie av introduksjonsordningen for kvinner med store omsorgsoppgaver og lite utdanning.

Intervjuene med informanter på ulike nivå i kommunen viser at det er en pågående diskusjon i kommunene om kvaliteten og egnetheten på de statlige tiltakene for introduksjonsdeltakerne, slik sitatet er et eksempel på:

Mens det vi er uenige med staten i, er jo at de kjører disse AMO-kurs som vi synes, og som også forskning viser, at har veldig liten effekt. Det blir et sånt pliktlop og kanskje en sånn oppbevaringsplass. Og de bruker mye penger på det, og hvorfor kunne de ikke heller ha flyttet de pengene over på noe av det vi vet virker, nemlig det å ha tett oppfølging over tid i et kvalifiseringslop. Men, hvis vi skal lykkes lokalt også, så er det viktig at vi har et godt samarbeid her (...). Det jeg har satt på dagsorden nå, og er i gang med et utviklingsarbeid (...) eller vi setter kvalifiseringsarbeidet vårt litt under lupen (etatsleder).

Informanten målbærer en bekymring for hvorvidt praksisplasser faktisk leder til jobb, og for at kursene ikke gir tett nok oppfølging. Vurderingene av de statlige tiltakene og aktivitetene som lite egnede for målgruppen er gjennomgående i intervjuene med aktørgruppene både fra NAV og intro-enhet.

SAMARBEIDSSTRATEGIER

Et fokus i evalueringen har vært å kartlegge hvordan aktørene samhandler om introduksjonsprogrammet. Vi har lagt vekt på å få frem de gode grepene, dvs. tiltak og samarbeidsstrategier som bygger ned barrierer for informasjonsflyt og gjør det mulig for aktørene å trekke på hverandres kompetanse. Innledningsvis vil vi se på hvordan aktørene selv vurderer samarbeidet.

Rundskriv A-27 2007 presiserer betydningen av et velfungerende samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten:

Det er viktig å få til et velfungerende samarbeid mellom den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten lokalt for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker.

Samhandlingen mellom NAV og intro-enhet er viktig i alle programmets faser. Ofte vil helse- eller familierelaterte problemstillinger gjøre at deltakere kommer i kontakt med NAV i løpet av programtiden. De ansatte i NAV besitter videre kompetanse og kunnskap på ulike områder som er sentrale i kvalifiseringsarbeidet. Det kan være kompetanse på arbeidsevne- og realkompetansevurdering og kunnskap om arbeidsmarked og arbeidsformidling, for å nevne noen områder. I tillegg er informasjonsflyt og samarbeid sentralt for deltakere i sluttfasen av programmet som trenger ytterligere bistand fra NAV. Dette kan hindre at «deltakere kommer under radaren», slik en informant i NAV uttrykte det, og blir gående lenge før de får videre oppfølging hos NAV.

«VI ARBEIDER FOR Å BYGGE NED TUENE» - ØKT FOKUS PÅ SAMHANDLING

Intervjuene med informantgruppene i de fem byene tyder på at samhandlingen med NAV har vært et fokusområde i storbyenes arbeid med introduksjonsprogrammet de siste årene.

Trondheim, Stavanger og Bergen har i løpet av de to siste årene videreutviklet sine samarbeidsavtaler og samarbeidsrutiner med NAV, for å styrke samarbeidet mellom intro-enhet og NAV på operativt nivå. Også i **Oslo-Grünerløkka** synes det å ha vært et fokus de siste årene på å styrke samhandlingen med resten av NAV-kontoret. Dette har bestått i å tydeliggjøre grensesnittet mellom introduksjonsavdelingen og de øvrige avdelingene i NAV sosialtjeneste, samtidig som det har vært et fokus på bedre utnyttelse av kompetansen i NAV. Informantene fra de ulike byene formidler at det arbeides målrettet for å «bygge ned tuene» og tydeliggjøre grensesnittet mellom NAV og intro-enhet. Sitatet fra en leder i en av intro-enhetene er illustrerende:

For to år siden, så var det en slags forventning at vi ikke skulle ha så mye med NAV å gjøre når de gikk på intro, utenom når det var spesielle forhold, behov for sosialhjelp, så kunne introlederne komme i kontakt med NAV. Men de har jobbet bevisst de to siste årene, på ledernivå og ansatte, til å involvere NAV i litt større grad i arbeidet med deltakere. Drøfte og innhente kompetanse hos NAV, og bruke noe av tiltakene som NAV har ... vi vet at ca. femti prosent ikke kommer i arbeid/utdanning, så NAV vet at nå kommer det en gruppe til oss, så de kan begynne å planlegge og tilrettelegge i forhold til disse (leder introenhet).

Det er ikke overraskende at vi ser en endring i retning tydeligere samarbeidsstrategier, i tråd med at både NAV og programmet får *satt seg*. Jamfør typologien om samarbeidsstrategier i kapittel 5, kan vi si at aktørene jobber i retning større grad av parallelt samarbeid, og det synes å være en økende forståelse av betydningen av å kunne trekke på hverandres kompetanse. Samtidig varierer det mellom storbyene hvor langt enhetene har kommet i å skape gode, koordinerte program. Nedenfor ser vi nærmere på hvilke tiltak og samarbeidsstrategier

som er gjennomført i **Oslo-Grünerløkka, Trondheim** og **Stavanger** for å sikre informasjonsflyt, utnytte hverandres kompetanse og hindre dobbeltarbeid. Disse kommunene har i større grad enn de to andre klare samarbeidsstrategier.

HVORDAN SAMHANDLER ETATENE?

I 2011 ble det satt ned en regional arbeidsgruppe under IMDi Midt-Norge, med formål å «se nærmere på modeller for samarbeid mellom NAV og kommuner, samt roller og ansvar i introduksjonsprogrammet».³¹ Rapporten fra arbeidsgruppen spesifiserer ulike tiltak og grep, som faste kontaktpersoner, informasjonsmøter, overføringsrutiner (arbeidsevnevurdering, rutiner for registrering i Arena), trekantsamtaler og samarbeidsmøter. Vi har kartlagt hvordan NAV og intro-enhet samarbeider i storbyene i dag, slik det fremgår av tabellen under. De ulike elementene kan tenkes som komponenter i enhetenes samarbeidsstrategi.

Tabell 34: Samhandling på etatsnivå (Kilde: Dokumentgjennomgang og kvalitative intervju)

	Bergen	Oslo-Grünerløkka (Intro i NAV)	Kristiansand (Intro i NAV)	Trondheim	Stavanger
Navngitte kontaktpersoner i NAV	Ikke etablert.	To ansatte i NAV stat.	Ikke etablert.	En ansatt ved hvert NAV-kontor.	En ansatt ved hvert NAV-kontor.
Samarbeidsmøter og arenaer på fagleder- og saksbehandler nivå.	Fellesmøter /temamøter på saksbehandler-nivå 2 ganger i året.	Ukentlig avsatt møtetid med navngitte kontaktpersoner i NAV stat.	Ikke formalisert /ingen rutine.	Samarbeidsgruppe på fagledernivå. Månedlige møter med navngitte kontaktpersoner i NAV.	Møter med navngitte kontaktpersoner i NAV 4 ganger i året.
Informasjonsmøter og kurs for deltakere.	Ingen rutine.	Jevnlige informasjonsmøter	Ingen rutine.	Jevnlige informasjonsmøter.	Informasjonsmøter 2-4 ganger i året.
Overføringsrutiner	Formalisert i samarbeidsavtale med NAV sosialtjeneste. 3-6 måneder før programslutt.	Formalisert i avtale med NAV stat. 6 måneder før programslutt. Rutinehåndbok for introduksjonsprogrammet.	Formalisert.	Formalisert. 3-4 måneder før programslutt. (NAV-kontor har en felles leder)	Formalisert. 2-3 måneder før programslutt. (NAV-kontor har en felles leder)
Trekantsamtaler	Varierende.	Gjennomføres som del av overføringsrutine.	Varierende.	Rutine spesifiserer trekantsamtale etter 12-18 mnd. Gjennomføres i praksis med aktuelle deltakere på samarbeidsmøter.	Gjennomføres som del av overføringsrutine.

Oslo-Grünerløkka, Stavanger og Trondheim peker seg ut som kommunene med klareste samarbeidsstrategi, mens Kristiansand peker seg ut ved mindre grad av formalisert samarbeid. Informantene i Kristiansand viser til at samhandlingen oppleves som utfordrende, samtidig som aktørene fremhever et potensial for å bedre denne. Vi går nærmere inn i dette nedenfor når vi ser på hvordan Oslo-Grünerløkka og Kristiansand i ulik grad har gjennomført tiltak for å utnytte synergier ved å være organisert i NAV.

Nedenfor vil vi peke på noen tiltak og grep som er gjennomført med tanke på å bygge ned barrierer for informasjonsutveksling, sikre god overgang for aktuelle kandidater i slutfasen av programmet samt bidra til

³¹ IMDi Midt-Norge. 2011. *Fra introdeltaker til ansatt - samarbeid mellom NAV og kommuner om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere.*

kunnskapsutveksling og utnyttelse av hverandres kompetanse. Vi ser på hvilke funksjoner informantene opplever at disse koordineringstiltakene har.

INTRO-AMBASSADØREN: FASTE KONTAKTPERSONER I NAV

I **Stavanger** og **Trondheim** er det navngitte kontaktpersoner ved hvert enkelt NAV-kontor, og det avholdes jevnlig samarbeidsmøter med disse. Som lederen for introenheten i en av byene sier:

Opprettelsen av faste kontaktpersoner i NAV er en veldig positiv utvikling. Kontaktpersonen er en ambassadør inn i systemet, og har ansvaret for oppfølging av deltakerne (leder intro-enhet).

Informantgrupper i begge byene fremhever betydningen av faste, navngitte kontaktpersoner:

- ◆ Samarbeidsmøtene med kontaktpersonene fremheves som viktige fordi de bidrar til en *gjensidig forståelse* av hverandres arbeid, samt gjør det mulig for aktørene å utnytte hverandres ulike kompetanse.
- ◆ Kontaktpersonene fungerer videre som «intro-ambassadører» i NAV, slik informanten uttrykker det. Blant kontaktpersonene finnes både statlig og kommunalt ansatte. Jevnlige samarbeidsmøter mellom programrådgivere og kontaktpersoner muliggjør dermed *informasjonsflyt* mellom intro-enhet og begge de to virksomhetsområdene i NAV. De andre NAV-ansatte har en kollega som kan være en ressurs i oppfølgingen av deltakere og tidligere deltakere, samt formidle kontakt til intro-enhet.
- ◆ Kontaktpersonene har en viktig rolle når det gjelder å *sørge for smidig overgang* for aktuelle kandidater ved å sikre informasjonsflyt, blant annet gjennom Arena, og sørge for at deltakere følges raskt opp og ikke kommer «under radaren».

Det er ulike modeller for hvordan deltakere følges opp videre av kontaktpersonene i NAV. Enkelte kontaktpersoner tar selv ansvar for oppfølging av aktuelle deltakere, mens andre «fordeler» deltakere mellom sine kollegaer (fordeling etter dato ligger til grunn).

SAMARBEIDSMØTER

Både i Stavanger og Trondheim holdes jevnlig samarbeidsmøter mellom programrådgivere og kontaktpersonene i NAV. Informantgruppene fremhever samarbeidsmøtenes betydning for å unngå dobbeltarbeid ved programslutt, og i faser der deltaker har behov for virkemidler i NAV sosialtjeneste (permisjoner, sykepengar, innledende programfase).

Samarbeidsmøtene benyttes også som en arena for å gjennomføre trekantsamtaler, og som en måte å bli «kjent med» deltaker på, som informanten under uttrykker det:

Det som er fint med overføringsamtalene er at man legger et spor. Tidligere har vi kartlagt og kartlagt, brukt mye tid på å bli kjent med deltakerne. Må gjøre ting på nytt. Nå får vi i langt større grad samle tråder, og planlegge fremover (NAV-ansatt).

Erfaringen blant bakkebyråkratene er at slike samarbeidsmøter hindrer dobbeltarbeid.

Forskning har tematisert programrådgiverens opplevelse av å stå i et krysspress mellom en rådgiver- og kontrollrolle (Hagelund 2007). Dette dilemmaet har ikke vært et fokus i våre intervjuer, og er i liten grad direkte tematisert av informantene. Gjennom intervjuene har informantene imidlertid tematisert behovet for å kunne

dra på andres kunnskap om utdannings- og arbeidsmarked med tanke på å «realitetsorientere» deltaker. I dette ligger det en kontrolldimensjon (se også Djuve 2010). Rundskriv Q20-2012³² §6.3 (tredje ledd) presiserer at den individuelle planen skal utvikles i «samråd med deltaker», og at «deltaker skal ha innflytelse og medvirkning i sin egen kvalifisering». Videre heter det at «For at medvirkningen skal være reell må kommunen sørge for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning slik at vedkommende kan foreta informerte valg». Programrådgivere fremhever betydningen av å kunne trekke på NAVs kunnskap om arbeidsmarkedet i trekantsamtaler, slik at deltaker kan ta informerte valg. Jamfør her rådgivernes rolle i samarbeidet mellom introenhet og voksenopplæringen (kapittel 5). En NAV-ansatt beskriver trekantsamtalenes funksjon slik:

En realitetsorientering for dem som er på programmet. Har gjerne blitt skjerma i årene på [intro-enhet], etter det kan situasjonen være litt annerledes (NAV-ansatt).

Både programrådgivere og NAV-ansatte synes å forutsette at rollen som «realitets-orienterer» muliggjøres ikke bare av ulik kunnskap, men av at de NAV-ansatte har en annen institusjonell tilknytning og et annet forhold til deltaker. Også de felles informasjonsmøtene om økonomi, arbeidsmarked, NAV tiltak, fremheves som en effektiv utnyttelse av kompetansen i NAV.

Et siste moment som fremheves, er at samarbeidsmøtene brukes til å drøfte hvordan man i større grad kan tilpasse statlige tiltak til målgruppen, slik sitatet illustrerer:

I dette møtet blir det ofte litt løst og fast. Prøver kanskje å få tilgang på hvilke kurs og tiltak NAV har. Kunnskapsspredning. Snakker mye om hva vi kan gjøre for de deltakerne der språk er et problem. Ingenting som blir laget, tilpasset for denne gruppen. Diskuterer ikke enkelt deltakere på disse møtene (programrådgiver).

Diskusjonene rundt dette kommer opp som et tema i varierende grad i intervjuene med informantgrupper i alle storbyene. Informantgrupper i flere av kommunene legger også vekt på at tverrfaglig samarbeid har synergier i form av økt kunnskap om gruppen i NAV-systemet. I Oslo-Grünerløkka fremheves også at introavdelingens arbeid har påvirket arbeidsmetodene i andre NAV-avdelinger.

³² Rundskriv Q-20/2012 andre reviderte elektroniske versjon juli 2014.

GOD PRAKSIS – SAMARBEIDSSTRATEGI I STAVANGER

Samarbeidsavtalen om intro mellom NAV og Stavanger kommune ble inngått i 2009, og revideres årlig.

Etter en evaluering av samarbeidet med NAV i 2012, ble det satt i gang en prosess for å styrke samhandlingen. Ulike grep ble tatt:

- a) *Statusmøte på overordnet nivå.* Informasjon fra NAV om arbeidsmarked og virkemidler, informasjon fra Johannes Læringscenter (JLS) og Flyktningkontoret (FLK) om status vedr. bosetting og deltakergruppe i introduksjonsprogrammet. For nøkkelpersoner på JLS, FLK og NAV-Rogaland. 1 - 2 gang pr år. Ansvar: JLS.
- b) *Informasjonsmøte om jobbsøking og arbeidsmarked* for deltakere som har vært 18-20 måneder i introduksjonsprogrammet. 2 - 4 ganger pr år. Ansvar: NAV Stavanger
- c) *Samarbeid-/avklaringsmøter vedr. enkelt deltakere:* Avklaring om veien videre; behov og mulighet for parallelle løp med introduksjonsprogram og virkemiddel fra NAV, samt plan for overføring til NAV. Møtedeltakere: en fast kontaktperson for intro fra hvert NAV-kontor, intro-teamet på FLK, samt en representant for intro på JLS. 4 ganger pr år. Ansvar: FLK
- d) *Overføringssamtale med deltaker, programveileder FLK og veileder(e) ved NAV-kontor.* 2 – 3 mnd. før deltaker er ferdig i programmet. Ansvar: FLK og NAV-kontorene.

GOD PRAKSIS: SAMARBEIDSMØTER TRONDHEIM

Det avholdes månedlige møter på Kvalifiseringssenteret for innvandrere mellom programrådgivere og kontaktpersoner fra de fire NAV-kontorene i Trondheim.

Andre halvdel av møtet er satt av til trekantsamtaler med aktuelle deltakere, som er 3-4 måneder fra programslutt. I følge samarbeidsavtalen skal det være trekantsamtale mellom deltaker, INN og NAV ett år ut i programløp, men i praksis gjennomføres dette med aktuelle kandidater fortløpende og ved behov i de jevnlig møtene.

Fra og med høsten 2014 skal også voksenopplæringen delta på møtene.

SAMARBEID NÅR INTRODUKSJONSPROGRAMMET ER ORGANISERT I NAV – TO ULIKE ERFARINGER

Siden introduksjonsloven ble vedtatt har det vært en pågående diskusjon hvorvidt det er hensiktsmessig å organisere introduksjonsprogrammet i NAV. Argumentene mot NAV-organisering har dreid seg om lite rom til å drive tett oppfølging i NAV systemet (Kavli et.al 2007) og at det er uheldig at deltakerne har nærhet til sosial- og trykkesystemet. På den andre siden har det vært argumentert for at NAV-organisering muliggjør en oppfølging av deltakerne over en lengre tidsperiode, gjør det lettere å dra nytte av kompetansen og virkemidlene i NAV-systemet, samt kan gi en smidigere overgang til andre arbeidsrettede tiltak i NAVs regi etter endt introduksjonsprogram.

I **Kristiansand** og **Oslo-Grünerløkka** ligger introduksjonsprogrammet i NAV. NAV-kontoret i Kristiansand ble opprettet i 2011. Introduksjonsarbeidet ble på dette tidspunktet flyttet fra flyktningtjenesten og lagt inn i NAV. Introduksjonsprogrammet i Grünerløkka ble lagt til NAV i 2010. Intervjuene med informantgruppene i NAV i Kristiansand og Grünerløkka viser at mens man opplever et smidig samarbeid på bakkebyråkrativnivå i Grünerløkka, oppleves samhandlingen som mer utfordrende i Kristiansand. Det er ulike organisatoriske vilkår for samhandlingen i de to kontorene, blant annet når det gjelder størrelse, ledelseslinjer, lokalisering og fysiske rammebetingelser og historiske faktorer. Vi går ikke nærmere inn i disse, men har tatt utgangspunkt i en

kartlegging av styrker og svakheter ved faktisk samhandling i NAV i de to kontorene, for slik å fokusere på mulighetene for å styrke samhandlingen.

Som tabell 33 viser, peker **Kristiansand** seg ut med en mindre tydelig samarbeidsstrategi enn de andre kommunene. Det er per i dag ikke jevnlige og formaliserte samarbeidsmøter mellom medarbeidere i introavdelingen og de andre avdelingene i NAV-kontoret. Det ser også i liten grad ut til å være felles informasjonsmøter, der deltakere og ansatte kan dra nytte av kompetansen i NAV-systemet. Både i Oslo-Grünerløkka og i Kristiansand (ikke formalisert) er det utviklet overgangsrutiner som spesifiserer at programrådgiver skal sørge for at aktuelle deltakere blir registrert som arbeidssøkere og blir påmeldt aktuelle tiltak i Arena. Ulike informantgrupper i Kristiansand formidler imidlertid at manglende eller ufullstendig registrering i Arena skaper dobbeltarbeid:

Brukere som skulle gått inn i oppfølgingsavdeling havner i mottaket i stedet for i oppfølgingsavdelingen, fordi de ikke er arbeidsevneregistrert. Dermed havner de som ordinær arbeidssøker, på et innsatsnivå nærmere arbeidsmarkedet enn det som er reelt. Blir doble arbeidsoppgaver.

Informantene forklarer vanskelighetene i samarbeidet med støy knyttet til omorganiseringen i 2011. Organiseringen i NAV endret programrådgiverrollen i retning av en mer rendyrket byråkratrolle. Programrådgivere ble også pålagt å bruke dataverktøyet Arena.

På Grünerløkka er det en tydeligere samarbeidsstrategi, der det er laget rutiner for informasjonsflyt og for å kunne trekke på hele kompetansen i NAV-kontoret. Det er utarbeidet en rutinehåndbok for introduksjonsprogrammet på Grünerløkka, som blant annet spesifiserer rutiner for de ulike programfasene, arbeidsfordeling mellom ulike involverte aktører, samt rutiner for overgang til ordinært arbeid, utdanning eller tiltak i NAV.

Informantgrupper på Grünerløkka legger vekt på betydningen av at det er et tydelig grensesnitt mellom introduksjonsprogrammet og de andre avdelingene i NAV kommune: «Vi er opptatt av å ikke være sosialkontor, ikke gå på kvalifiseringsprogram», som en informant sier det. Kontakten til sosialtjenesten for deltakere som trenger dette, går via flyktningkonsulent og programrådgivere. Dette begrunnes med at «vi ønsker ikke at folk skal vite noe om sosialtjenester». Samtidig er det et fokus på betydningen av tverrfaglig samarbeid innad i NAV-systemet, og betydningen av felles forståelse og kunnskap om NAV-systemet har blant annet vært vektlagt i introavdelingens rekrutteringsstrategi. Blant annet er det rekruttert personer som har erfaring fra arbeid med arbeidsavklaringspenger.

Informantene vurderer samarbeidet med øvrige avdelinger på NAV som godt, og fremhever synergiene ved å sitte i samme hus:

De (programrådgivere) vil også ha kontakt med sosialtjenestene når det dukker opp noe, for vi sitter i samme hus. Dette letter arbeidet når det dukker opp behov for supplerende sosialhjelp eller i forbindelse med overgang til NAV.

Videre vektlegger informantene synergier når det gjelder:

- ◆ Å nyttiggjøre seg arbeidsavklaringskompetansen i NAV sosialtjeneste og samarbeide om deltakere som skal ha arbeidsavklaringspenger;
- ◆ Samarbeid med kvalifiseringsprogrammet (KVP). Seksjonen har halvårlige møter med KVP for å diskutere aktuelle deltakere. I et tilfelle ble sommerskolen til KVP brukt for å sikre en deltaker et godt fulltidsprogram. Programrådgivere ser seg selv som «portvoktere» for KVP, og bidrar i vurderingene av KVP som et potensielt tiltak.

- ◆ Trekantsamtaler. Den uformelle og fortløpende kontakten fremheves. For aktuelle deltakere avholdes det trekantsamtaler.
- ◆ Kunnskapsoverføring gjennom felles seminarer og informasjonsmøter for deltakere. Det organiseres blant annet felles interne seminarer for deltakere om KVP og Jobbsjansen, der ansatte som jobber med disse programmene informerer om arbeidsmarked o.l.
- ◆ Styrking av felles næringslivsarbeid. Informantgruppene vektlegger at det generelle næringslivs- og praksisarbeidet i NAV er blitt styrket gjennom intro-seksjonens arbeid på området. Ansatte jobber på tvers av avdelinger i NAV sosialtjeneste om en felles næringslivspool.

NAV Grünerløkka har én leder for det statlige, og én leder for det kommunale virksomhetsområde. For å bedre informasjonsflyt og kunnskapsutveksling mellom statlig og kommunal del har to ansatte i NAV stat satt av møtetid med programrådgivere på et fast tidspunkt i uken.

Vi sitter her på annethvert kontor, men arbeidet utføres i hver vår verden. Men fordelene er at vi kan gå og snakke med folk. Vi, i introprogrammet, har fått tildelt to kontaktpersoner på NAV stat, de har fått i jobb å veilede oss, det er en ekstrajobb for de. Vi kan bestille time for deltakerne hos disse på tirsdagene (programrådgiver).

Muligheten for faste kontaktpersoner er spesifisert i overordnet avtale mellom Oslo kommune og NAV om introduksjonsprogrammet. Denne slår fast at hver bydel etter henvendelse kan tildeles to kontaktpersoner fra Arbeids- og velferdskontoret/NAV intro.

En tydelig oppfatning i seksjonen om egen identitet synes å være koblet til en klar forståelse og vektlegging av ressursavhengighet mellom avdelingene. Dette synes å gi et godt grunnlag for samarbeidet på bakkenivå i NAV-kontoret.

SAMARBEIDSAVTALER OG SAMARBEID PÅ ETATSLEDERNIVÅ

Alle storbykommunene har inngått samarbeidsavtaler som tydeliggjør ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet, slik partene pålegges i Rundskriv A-27 2007.

Ansvars- og oppgavefordeling, slik det er regulert i avtaleverket, er gjennomgående lik mellom storbyene. Ansvars- og oppgavefordelingen som fremgår av samarbeidsavtalen mellom Kristiansand kommune og NAV Kristiansand er imidlertid mer generell enn samarbeidsavtalene i de andre storbyene. I storbyene er det videre etablert samarbeidsforum på ledernivå, der NAV og ledere i kommunen med ansvar for introduksjonsprogram og voksenopplæring deltar. Alle kommunene har også formaliserte overføringsrutiner mellom intro-enhet og NAV. Disse beskriver rutiner for samarbeids- og avklaringsmøter, overføringssamtaler og informasjonsutveksling mellom partene. Overføringsrutinene skal sikre at kontakt etableres i «god tid». Hva som er «i god tid» er imidlertid gjenstand for fortolkning og avhenger av deltakers behov.

Kommunene står fritt til å velge ledelsesstruktur for NAV-kontorene. Mens Oslo-Grünerløkka og Bergen har to ledere, har de andre byene én felles leder. Lederstruktur kan si noe om organisatorisk avstand. Samtidig kan det være store kulturforskjeller og opplevd avstand også der det er én felles leder. Et nærliggende spørsmål er likevel om det har betydning for samhandlingen om NAV-kontoret har én eller to ledere og om disse er knyttet til kommunalt eller statlig tjenesteområde. Materialet vårt gir ikke grunnlag for å trekke noen slutninger på dette området. Det er likevel interessant å se nærmere på noen samarbeidsutfordringer som løftes opp i **Bergen**, som har en struktur med to ledere i NAV.

I intervjuer med ulike informantgrupper formidles en opplevelse av at samhandlingen med NAV er utfordrende, og varierer mellom de ulike NAV-kontorene og med den enkelte saksbehandler. Utfordringene knyttet til ulik saksbehandling i NAV-kontorene, ulike ønsker om hvor tidlig deltakere skal meldes inn for eventuell overføring, ulike kriterier for å delta i kvalifiseringstiltak, og en opplevelse av at kommunal og statlig del kommuniserer dårlig innad i samme kontor.

Det er gjennomført et pilotprosjekt ved et NAV-kontor i Bergen, med tanke på å lage overføringsrutiner mellom intro-enhet og NAV. Arbeidet resulterte i at det ble utarbeidet overføringsrutiner for både statlig og kommunalt tjenesteområde. Da rutinene i etterkant ble vedtatt for alle NAV-kontor, ble de på de andre kontorene imidlertid gjort gjeldende som en avtale mellom NAV sosialtjeneste og intro-enheten:³³

Og så ble den [overføringsrutinen] som var på NAV sosial, den ble gjort gjeldende for hele, alle kontorene, mens den som går på NAV arbeid har vi mindre styring med, for vi har ikke noe sånn direkte samarbeid med NAV stat ved disse kontorene. Men det har vi fått i oppdrag nå, at vi skal lage en overføringsavtale som skal gjelde alle. Men jeg vet ikke helt hvordan det formelt skal gjøres. Men det får vi jobbe med.

Samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV Hordaland³⁴ plasserer Arbeids- og velferdsetatens ansvar for å bidra med arbeidsrettede tiltak og virkemidler hos NAV Tiltak, Intro og Marked, som er en spesialavdeling for markedsarbeid i NAV. Det fremgår i avtalen at det operasjonelle ansvaret ligger hos NAV Intro, som er en selvstendig enhet med egne budsjett, og som også skal fungere som en regional kompetansenhet. Samarbeidet med NAV stat gjennom NAV Intro oppleves som velfungerende, og kan også vise til resultater med tanke på overgang til arbeid. Samtidig ser vi i sitatet ovenfor at informanten viser til at det ikke er noe «direkte samarbeid med NAV stat» ved kontorene.

Det er et tydelig potensial for å styrke samhandlingen mellom kommune og NAV stat om introduksjonsprogrammet på det enkelte kontor. Det er også igangsatt et arbeid for å se på hvordan samarbeidet med NAV stat kan forankres bedre i avtaleverk, særlig med henblikk på overføringsrutiner. En leder peker på viktigheten av at det som vedtas i avtalene «trickler ned til de saksbehandlerne som folk her møter». *Gitt andre organisatoriske vilkår kan det være et grep å se hvordan en modell med faste kontaktpersoner kan lette samhandlingen og informasjonsflyten mellom Introduksjonscenteret og NAV i Bergen.*

OPPSUMMERING

- ◆ Resultatgjennomgangen viser at statlige NAV-tiltak i svært liten til ingen grad benyttes for målgruppen. Unntaket er Bergen, der intro-enheten har en avtale med NAV Intro, som tilbyr kurs til målgruppen. Barrierene for økt bruk av kurs og praksisplasser i statlig regi synes i overveiende grad å være strukturelle.
- ◆ De strukturelle barrierene er knyttet til tiltaks- og prioriteringsregimet i NAV stat. Deltakeres norsknivå og oppfølgingsbehov fremheves i denne sammenhengen. Videre stiller informantene spørsmål ved hvor egnende de statlige tiltakene er for målgruppen. Dette reflekterer funn i tidligere forskning, så vel som i nyere studier på feltet. Flere av aktørene trekker frem et behov for å sette «kvalifiseringsarbeidet under lupen». Vi ser at det er bygd opp en stor kunnskapsbeholdning om hva som kjennetegner egnede og mindre egnede kvalifiserende tiltak og praksis hos aktørene som jobber med introduksjonsprogrammet. I Oslo-Grünerløkka, Stavanger og Trondheim fremhever informantene

³³ Rutine for overføring av saker mellom Introduksjonscenter for flyktninger og NAV sosialtjeneste.

³⁴ Samarbeidsavtale mellom NAV Hordaland og Bergen kommune om introduksjonsordningen for bosatte flyktninger.

at tett samarbeid har synergier i form av læring også i NAV-systemet. Vi har ikke hatt muligheten til å gå nærmere inn i dette, men vil påpeke betydningen av denne kunnskapen for videre forskning på området.

- ◆ Vi ser at samarbeidet med NAV har vært et fokusområde i storbyenes arbeid med introduksjonsprogrammet de siste årene. Oslo-Grünerløkka, Stavanger og Trondheim har fått på plass strukturer og gjennomført tiltak som styrker det tverrfaglige samarbeidet, og som bidrar til informasjonsflyt og smidig overføring for aktuelle deltakere. I disse byene er kontaktpersonene i NAV faglige støttespillere for programrådgiverne i deres arbeid, og vice versa. Erfaringene som formidles av informanter i intro-enhet i disse byene viser at et tverrfaglig samarbeid mellom intro-enhet og NAV bidrar til en mer effektiv ressursutnyttelse i programmene. Indirekte kan samarbeidet også bidra til å styrke kvaliteten i programmene ved at programrådgiver får mer kompetanse å spille på. Informasjonsflyt og tverrfaglig samarbeid bidrar til en større helhet i oppfølgingen, frigjør tid for programrådgiver ved at kontaktpersonen i NAV er en faglig støtte og hindrer dobbeltarbeid.
- ◆ Samhandlingen mellom intro-enhet og NAV i Bergen og Kristiansand er i mindre grad formalisert, samtidig som vi ser at informantgruppene oppfatter samarbeidet som mer utfordrende i disse byene. Det er ulike rammevilkår for samhandlingen i de to byene. Like fullt ser vi begge steder et stort potensial for å bedre samarbeidet og informasjonsflyten. Selv om intro-enheten er organisert i NAV i Kristiansand synes det å være lite tverrfaglig samarbeid. Det er et stort potensial her for å utnytte synergiene ved et sterkere faglig samarbeid og bedre informasjonsflyt. Oslo-Grünerløkka har hatt en tydelig samarbeidsstrategi der avdelingen har etablert et klart grensesnitt mot andre avdelinger i NAV, gjennomført tiltak (rekruttering) som bidrar til felles faglig forståelse og etablert klare rutiner og arenaer for kontakt. Vi ser altså at Oslo-Grünerløkka på en annen måte enn Kristiansand har klart å utnytte synergiene ved å ligge i NAV, gjennom klare samarbeidsstrategier.

Kapittel 8

OPPSUMMERENDE DRØFTING OG VURDERINGER

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har varslet en økning i bosettingsvolumet de neste årene for gruppen med rett og plikt til introduksjonsprogram. Storbyene vil måtte ta imot en betydelig del av denne økningen. Bosettingsvolumet vil medføre et press på de ansvarlige kommunale tjenestene i perioden fremover. Samtidig er det en økende innvandring til storbyene fra personer med oppholdsgrunnlag som gjør at de faller utenfor målgruppen til rett og plikt til introduksjonsprogram. Hvordan storbykommunene lykkes med gjennomføringen av introduksjonsprogrammene er helt sentralt for hvordan kommunene lykkes med integreringen av store innvandrergrupper i årene fremover. På bakgrunn av dette ønsket storbykommunene å gjennomføre en evaluering av sine introduksjonsprogram.

Evalueringen har undersøkt tre hovedtemaer: i) Organisering av introduksjonsprogrammene, herunder samhandling mellom intro-enhet, voksenopplæring, NAV; og ii) Ressursbruk i introduksjonsprogrammene, herunder strategier, prioriteringer og tiltaksbruk; og iii) Resultatoppnåelse i introduksjonsprogrammene, herunder hva som påvirker resultatoppnåelse.

For å kartlegge og vurdere storbyenes ressursbruk empirisk, har vi undersøkt den overordnede organiseringen og fordelingen av oppgaver og ansvar, samt prioriteringer og begrunnelser for disse. Samtidig, for å kunne vurdere hvorvidt organisering, ressursbruk og prioriteringene bidrar til en hensiktsmessig utnyttelse av storbyenes kapasitet og kompetanse, har vi ønsket å undersøke hvordan storbyene faktisk presterer. I prestasjonsbegrepet har vi vektlagt både målbare og mindre målbare prestasjoner. De to målbare prestasjonene vi har lagt til grunn er storbyenes resultatoppnåelse, slik det er redegjort for i kapittel 3, samt storbyenes evne til å lage fulltidsprogram for deltakerne. De mindre målbare prestasjonene handler om tre ting: 1) Hvorvidt storbyene lykkes med å lage fleksible strukturer som muliggjør høy grad av tilpasning av deltakernes programløp i tråd med deres individuelle behov, 2) Storbyenes evne til å dimensjonere programmet i fall størrelsen eller profilen til deltakergruppen endrer seg³⁵, og 3) Hvor robuste programmene er for endringer i eksterne rammebetingelser, for eksempel eksterne samarbeidsparters evne og vilje til å bidra med programinnhold.

Som det fremkommer, har et mål for evalueringen vært å koble ressursinnsats til storbyenes resultater. Forskning på introduksjonsprogrammet har i en årrekke pekt på at det i denne sammenhengen er innholdet og kvaliteten i programmene det må fokuseres på. Hovedfokuset i evalueringen har vært på styrker og svakheter ved organiseringen av programmene, og det har ligget utenfor rammene satt for prosjektet å gå nærmere inn i kvaliteten på tiltakene. Videre har det ligget utenfor rammene for evalueringen å gjøre en nærmere undersøkelse av hva som er mest kostnadseffektivt av å lage eller kjøpe tiltak. Det er derfor ikke mulig å ta stilling til hvilke strategier som gir best kvalitet i programmet, eller som er mest kostnadseffektivt. Likefullt ser vi noen interessante momenter når det gjelder programinnhold, knyttet til graden av arbeidsretting av programinnhold og norskopplæring.

Samtidig, for å besvare spørsmålet om hvilke faktorer som påvirker resultatoppnåelse i introduksjonsprogrammet, gitt rammene for evalueringen, har vi gjennomgått skandinavisk forskningslitteratur. Resultat er her forstått snevert i betydningen at flest mulig deltakere går over i utdanning

³⁵ Med endringer i deltakergruppens profil mener vi f.eks. at andelen deltakere med høy og lav utdanning, eller andre egenskaper som vi fra forskning vet påvirker resultatoppnåelsen, forskyver seg. Flere informanter mener f.eks. at det er flere i deltakergruppen med lite eller ingen skolebakgrunn nå enn for noen år siden.

og arbeid. På et individuelt nivå spiller blant annet alder, kjønn og opprinnelsesland en rolle. Andre forhold som arbeidsledighetsnivå og andel innvandrere i det lokale arbeidslivet har vist seg å ha en effekt på hvor lang tid flyktninger bruker fra bosetting til de er i arbeid eller utdanning. En rekke studier, men da fortrinnsvis i Sverige og Danmark, har vist at arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet har en klar, positiv effekt, på overgangen til arbeid og utdanning. Særlig i de tilfeller hvor man klarer å gi introduksjonsdeltagerne mulighet til å gå inn i en eller annen form for arbeidsforhold allerede som introduksjonsdeltager, er overgangsandelen langt høyere enn for dem som ikke får en slik kontakt med arbeidslivet.

I denne avsluttende drøftingen vil vi først se på storbyenes resultatoppnåelse. Deretter går vi nærmere inn og vurderer programmene i hver enkelt storby opp mot de mindre målbare presentasjonene vi peker på ovenfor.

STORBYENES RESULTATOPPNÅELSE

Formålet med introduksjonsprogrammet er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsnivå, og for økonomisk selvstendighet. Storbyenes resultatoppnåelse er derfor en av flere parametere som ligger til grunn for våre vurderinger av introduksjonsprogrammet i storbyene. Vi har tatt utgangspunkt i storbyenes resultatoppnåelse slik det fremkommer i monitor, og ser at det over tid er Stavanger som gjør det best på denne indikatoren. Denne kommunen har det høyeste gjennomsnittet for årene introduksjonsprogrammet har eksistert, og har også vært en av kommunene med høyest resultat de siste årene. Stavanger er også den eneste av storbyene som for alle år det finnes data for, har prestert likt eller bedre enn landsgjennomsnittet. Over tid er det Oslo som har det laveste gjennomsnittet. Imidlertid har denne kommunen hatt bedre resultater de siste par årene, og 2011-kohorten var den første med resultatoppnåelse på over 60 prosent. Bydel Grünerløkka som er det programmet vi har undersøkt, har resultater på sluttstatus som er langt over det statlige resultatmålet og landsgjennomsnittet. Over tid har Trondheim og Kristiansand like gjennomsnittresultat, men de har hatt en ulik utvikling på de siste kohortene. Mens Kristiansand har hatt bedre resultater enn tidligere de siste årene, så har Trondheim hatt lavere resultatoppnåelse. Både for 2010- og 2011-kohortene ligger resultatene til Trondheim lavest av storbyene.

Et poeng som peker seg ut i en forlenget diskusjon av resultatoppnåelse er at man med utgangspunkt i sluttstatus ser en forskyvning mellom 2012 og 2013, hvor større andeler av resultatoppnåelsen skyldes overgang til arbeid fremfor overgang til utdanning. Tidsdimensjonen er for kort til å kunne trekke robuste konklusjoner, men det stemmer overens med det vi oppfatter som et sterkere arbeidsfokus ute i storbyene.

Vi har også sett nærmere på hva som skjer med deltagerne som ikke kategoriseres i resultatoppnåelsesgruppen ved avsluttet program. Her er det markante forskjeller mellom storbyene, hvor spesielt Stavanger skiller seg ut med lave andeler som går over på sosialstønad ved endt program. Bergen, Kristiansand og Trondheim hadde på sin side en overgangsandel til sosialstønad på rundt 20 prosent i 2012. Her skal det bemerkes at mange i denne gruppen fortsetter på norskopplæring mens de mottar sosialstønad, og det er ikke nødvendigvis riktig å si at de ikke er i noen form for aktivitet.

Disse tallene er bekymringsverdige, og vi stiller spørsmål ved om kommunene har et tilstrekkelig fokus på utbyttet av introduksjonsprogrammet for deltakere med behov for et lenger kvalifiseringsløp enn de får i programmet.

Et kjernespor for evalueringen har videre vært å se nærmere på hvilke forhold som påvirker resultatoppnåelse i storbyene. I den forbindelse ser vi klare svakheter ved måten resultatoppnåelse forstås på og målene som brukes i denne forbindelse.

Et sentralt tema har derfor vært å problematisere hvordan overgang til arbeid/utdanning ved *programslutt* brukes som resultatindikator i introduksjonsordningen. Det er her viktig å understreke at å sikre en høy overgangsprosent til arbeid/utdanning i seg selv er et sentralt og naturlig mål for introduksjonsprogrammene. Det fungerer imidlertid mindre bra som en resultatindikator for hvordan det arbeides i de enkelte program.

Det er en rekke årsaker til dette. Vi ser at resultatoppnåelsen ved avsluttet program varierer sterkt mellom de enkelte år innenfor programmene. Når Stavanger i perioden 2011 til 2013 gikk fra en resultatoppnåelse på 49 prosent i 2011 til 33 prosent i 2012, for så å oppnå 53 prosent i 2013, så indikerer dette at måloppnåelsen preges av ikke-programspesifikke faktorer. Sammenligner man med SSBs monitorundersøkelse er det også liten sammenheng mellom resultatoppnåelse ved avsluttet program og resultatoppnåelsen ett år senere. Dette bidrar ytterligere til å svekke validiteten til sluttstatus som mål og måletidspunkt.

Av disse grunnene fremstår resultatoppnåelse, slik det fremgår av SSBs monitorundersøkelse, som et mer robust mål. Samtidig deler dette målet enkelte problematiske sider ved sluttstatusmålet. Eksempelvis tas det ikke hensyn til hvor sterk eller svak tilknytning deltagerne har til arbeidslivet, all tilknytning er per definisjon å regne som resultatoppnåelse. I tillegg fokuserer man per definisjon ikke på hva slags overgang deltagerne *uten* resultatoppnåelse har. Det er stor forskjell på om en deltager etter avsluttet program går over på en ordning med lønnsmidler fra NAV, eller om vedkommende går over på sosialstønad. Under dagens målesystem vil begge disse deltagerne kategoriseres med samme status, «ikke resultatoppnåelse».

Svakheter ved disse målene, og da spesielt sluttstatus, er viktige å påpeke, fordi vi har sett i dette prosjektet at disse resultatene får konsekvenser for programmene og oppmerksomhet hos politikere og byråkrater lokalt. Sluttstatus er også et mye brukt mål i forskningen på feltet. Usikkerheten rundt måleinstrumentene må derfor kommuniseres tydelig, og på sentralt nivå kunne man med fordel ha prioritert utviklingen av mer robuste mål- og målemetoder.

STORBYENES ORGANISERING AV INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Evalueringen har hatt et fokus på styrker og svakheter ved organiseringen av programmene i storbyene. Vi har sett organiseringen i sammenheng med hvordan storbyene har valgt ulike strategier for å lage fulltidsprogram, og har også strukturert den avsluttende drøftingen etter samme prinsipp. Først presenterer vi våre vurderinger av programmene i Stavanger og Kristiansand, der voksenopplæringen har alt ansvar for programinnholdet. Deretter ser vi på programmet i Bergen, der store deler av programinnhold kjøpes. Til slutt presenterer vi våre vurderinger av programmene i Trondheim og Oslo-Grünerløkka.

VOKSENOPPLÆRINGEN HAR ALT ANSVAR FOR PROGRAMINNHALDET

Kristiansand og Stavanger lager de aller fleste tiltakene selv, men det samarbeides også med frivillige organisasjoner. Det som skiller disse to byene fra de tre øvrige, er at det er voksenopplæringen som har hovedansvaret for programinnholdet, og for å koordinere deltakernes timeplaner. En overordnet vurdering er at programmene i Stavanger, og til dels også Kristiansand, fremstår som mer integrerte enn programmene i de andre storbyene. Her tenker vi på integrering av aktørenes ulike fagkompetanse og de kvalifiserende tiltakene.

I begge byene har voksenopplæringen rekruttert personell med en annen fagbakgrunn enn pedagogikk for å kunne løse oppgaven. Kongsgård skolesenter i Kristiansand har rekruttert fagarbeidere fra ulike bransjer som kombinerer bransjerettet opplæring i verksteder med språkopplæring. Det gir Kristiansand mulighet til å tilby arbeidsrettet opplæring til alle deltakere som har arbeid som mål for programmet, uavhengig av spor. De andre byene som tilbyr opplæring i verksteder, tilbyr dette primært til deltakere på spor 1. Deltakerne får også tett oppfølging i praksis, og relativt mange går i grunnskole. Det tyder på at Kristiansand greier å gi relativt godt individuelt tilpassede løp for den enkelte deltaker. Vi oppfatter at det i økende grad fokuseres på samarbeid med næringslivet og økt bruk av arbeidspraksis i programmet, men at det ikke er like vektlagt som i flere av de andre storbyene.

Johannes Læringscenter i Stavanger har syv introrådgivere som har ansvar for å lage tiltak, rekruttere praksisplasser, skaffe langvarige samarbeidsavtaler med lokalt næringsliv, og å koordinere deltakernes timeplaner. I rekruttering av introrådgivere har en vektlagt erfaring fra næringslivet. I prinsippet tilbys alle deltakere praksisplass i andre år av programmet, og praksisperioden varer et helt skoleår. Selv om deltakerne i

Stavanger ikke tilbyr opplæring i verksteder, får deltakerne mer praksis enn i noen av de andre byene. Stavanger har også mange deltakere i grunnskole i programmet, og høyest andel deltakere i videregående opplæring av storbyene. Det tyder på at Stavanger i høy grad greier å lage individuelt tilpassede løp for den enkelte deltaker.

Økonomidata fra beregningsutvalget og fra kommunene selv tyder på at Stavanger og Kristiansand bruker mer penger på programinnhold per deltakere enn de andre storbyene, men det gir også gode resultater. I tillegg til at programmene er arbeidsrettede, lykkes begge byene med å tilby fulltidsprogram, men Kristiansand manglet flere uker på å kunne tilby et helårlig program i 2012 eller 2013.. En av årsakene til at byene lykkes med å lage fulltidsprogram, kan være at når voksenopplæringen lager programinnholdet selv, har de også et handlingsrom til å tilpasse programinnhold og timeplaner til de deltakerne som til enhver tid skal ha program.

Noen betraktninger. To av forutsetningene for modellene i Kristiansand og Stavanger er at voksenopplæringen har plass i sine lokaler til å tilby mer programinnhold enn undervisning i norsk og samfunnskunnskap, og at det ansettes andre faggrupper enn pedagoger. Vi ser at modellene fører til at programrådgiverrollen blir mer rendyrket, ved at de ikke har ansvar for å skaffe programinnhold, praksisplasser eller timeplanlegging.

En annen konsekvens er at det som i enkelte av storbyene fremkommer som en målkonflikt blir mindre markant. Intro-enheten og voksenopplæringen blir målt på særlig to indikatorer; a) overgang til arbeid/utdanning, b) resultat på norskprøver. I de tilfeller hvor ansvaret for overgang og norskopplæring er delt, gjør denne strukturen det rasjonelt for voksenopplæringen å fokusere på opplæring som forbedrer resultatene på norskprøvene, mens det blir rasjonelt for intro-enhet å fokusere på arbeidspraksis for å øke overgangsandelen til arbeidslivet ved endt program. I en organisasjonsmodell hvor ansvaret for arbeidspraksis og kvalifiserende tiltak ligger hos voksenopplæringen, vil imidlertid enheten måles *både* på norskprøveresultat, og på overgangsandel til arbeid/utdanning.

BERGEN OG BYDEL GRÜNERLØKKA: KJØP AV KURS

Bergen og Bydel Grünerløkka har valgt å rendyrke programrådgiverrollen ved å kjøpe kurs fremfor å lage dem. Forskjellen i størrelsen på de to programmene, og de prioriteringene de har gjort, gjør at programmene likevel ser forskjellige ut.

Bergen har i flere år samarbeidet med NAV Intro om arbeidsrettete kurs. Kursene kombinerer språklæring med arbeidslivskunnskap og praksis for deltakere med relativt gode språkkunnskaper. Det kjøpes liknende kurs for deltakere med svakere språkkunnskaper av en privat leverandør. Tidligere ble andre kurs laget av Introduksjonssenteret, men fra 2013 har Bergen gått over fra å lage til å kjøpe samtlige kurs. Dette har ført til at flere deltakere får fulltidsprogram enn i 2012, og at programrådgiverrollen er blitt mer rendyrket enn tidligere. Programrådgiverrollen er likevel ikke like rendyrket som i Kristiansand og Stavanger, fordi programrådgiverne lager timeplaner. Vi oppfatter at det er en krevende oppgave, fordi det tilbys norskopplæring halve dager. Bergen har fra 2013 også prioritert å øke antall språkpraksisplasser. Dette har skjedd i et samarbeid mellom Introduksjonssenteret og Nygård skole. Satsningen har ført til at langt flere deltakere får språkpraksis, og programmet er på denne måten blitt mer arbeidsrettet enn tidligere. Andelen deltakere som får praksis er likevel ikke like høy som i flere av de andre byene, og deltakerne får ikke tilbud om språklæring i verksteder slik de får i flere av de andre byene. Andelen deltakere i grunnskole er lavere enn i Stavanger og Kristiansand, men på nivå med Oslo-Grünerløkka og Trondheim. Bergen tilbyr imidlertid litt mer videregående opplæring enn de fleste andre storbyene. Det kan likevel se ut til at Bergen har potensiale for å lage enda mer individuelt tilrettelagte program, særlig når det gjelder arbeidsretting, og å lage fulltidsprogram til alle deltakere.

Økonomidata fra Beregningsutvalget viser at Nygård skole bruker minst penger på tiltak til introduksjonsprogrammet av alle storbyenes Voksenopplæringsssentre. Videre tyder våre beregninger på at Bergen bruker minst penger på programinnhold per deltaker i det hele tatt av alle storbyene. Vi ser flere mulige

årsaker til dette. En årsak er at mange deltakere ikke fikk fulltidsprogram i 2013, og at fulltidsprogram til alle koster mer enn det Bergen brukte dette året. En annen årsak kan være at Bergen sparer penger på at programmet er mindre arbeidsrettet enn i de andre byene. En tredje årsak kan være at samarbeidet med NAV Intro gjør at Bergen bruker mindre penger på kurs og arbeidspraksis.

Bergens samarbeid med NAV Intro er en klar fordel som de andre storbyene ikke har. Det bidrar til at flere deltakere i Bergen får et arbeidsrettet program, og at flere får heltidsprogram. NAV Intro dekker dessuten utgifter til lokaler og til de delene av kombinasjonskursene som ikke er norskopplæring. En mulig bakdel er at programmet selv ikke skaffer seg kompetanse og nettverk med lokalt arbeids- og næringsliv på samme måte som de andre storbyene gjør. Det kan muligens påvirke fokuset i den veiledningen og oppfølgingen som deltakerne får, men dette kan vi ikke fastslå. Samtidig finner vi at grunnen til at de andre storbyene samarbeider mindre med NAV Intro, er at NAV Intros rolle er endret. I og med at Bergen delvis baserer sitt tilbud om arbeidspraksis på samarbeidet med NAV Intro, mener vi løsningen fremstår som noe sårbar. Dersom NAV Intro skulle avslutte sitt samarbeid med Bergen kommune, og programmet har lite intern kompetanse på praksis og næringslivsrettet arbeid, må kommunen trolig kjøpe mer av dette fra private leverandører.

Bydel Grünerløkka lager heller ikke tiltak selv. Programmet er mindre enn noen av de andre programmene i evalueringen, og greier seg foreløpig med å kjøpe ett tiltak til sine deltakere. Det gir programrådgiverne handlingsrom til å jobbe systematisk med praksisarbeid. De forventes å skaffe langvarige samarbeidsavtaler med lokalt næringsliv, og å gi alle deltakere språk- og arbeidspraksis. Programmet har bevisst rekruttert programrådgivere med erfaring fra arbeids- og næringsliv, og å gi deltakerne tett oppfølging i praksis. Bydel Grünerløkka har gode resultater, og lykkes med å lage heltidsprogram. Mange deltakere går over i arbeid etter programslutt, og en høyere andel enn i de andre programmene går over i arbeid over 30 timer per uke. I og med at programmet tilbyr arbeidsrettet norsk, og mange deltakere i språk- og arbeidspraksis fremstår programmet som svært arbeidsrettet. Det er rimelig å anta at det også forklarer de gode resultatene. Nivået på andel deltakere i grunnskoleopplæring er på linje med Bergen og Trondheim.

Noen betraktninger. Evalueringen viser at utfordringene med å få til fulltidsprogram er tett knyttet til koordinering av timeplaner. Vi vurderer at kombinasjonen av halve dager norskopplæring og at intro-enheten har ansvar for mye av det øvrige programinnholdet er en barriere for å gi flere deltakere fulltidsprogram i Bergen og Trondheim. I begge byene er det pågående planprosesser for nye voksenopplæringssentra. I disse planprosessene bør det legges vekt på behovet for samordning av kompetanse og ressurser i introduksjonsprogrammet. Vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved at kravet om fulltidsprogram i Oslo har blitt løst med lengre dager på skolebenken for deltakerne. Lignende løsninger diskuteres i Bergen og Trondheim. Grunnen til at vi ovenfor peker på programmene i Kristiansand og Stavanger som mer integrerte, handler om faglige betenkeligheter ved lange dager på skolebenken for deltakere i introduksjonsprogrammet i bydel Grünerløkka.

TRONDHEIM: KOMBINASJON AV KJØP OG EGNE KURS

Trondheim har som eneste by valgt å kombinere kjøp og samarbeid med at programrådgivere og voksenopplæringen lager kurs. Videre har Trondheim prioritert praksisarbeidet. Det er avsatt to stillinger til å etablere og drifte langvarige samarbeid med lokalt næringsliv, mens programrådgivere finner praksisplass og følger opp den enkelte deltaker i praksis. Programrådgiverrollen fremstår som bredere enn i noen de andre storbyene. Det er en bevisst måte å utnytte bredden i kompetansen hos programrådgiverne på. Vi ser imidlertid at med mange deltakere å følge opp og en rekke andre oppgaver å fylle kan rollen bli krevende å fylle.

Voksenopplæringen har ansvar for språkpraksis og noen valgfag, og tilbyr dessuten opplæring i verksteder for deltakere på spor 1. Andelen deltakere som har språk- eller arbeidspraksis er over 50 prosent, og nest-høyest blant storbyene. Vi ser også at Trondheim skiller seg ut ved å ha mange på grunnskole og videregående

opplæring. Programmet fremstår dermed som godt tilrettelagt både for deltakere med arbeidsrettet og utdanningsrettete program. Det er videre en forskyvning i sluttstatusen mot flere som går over i arbeid. Svakheten ved programmet i Trondheim er at mange deltakere ikke får fulltidsprogram, samt at deltakere tas ut av norskundervisning i praksisperioder.

Økonomidata fra Beregningsutvalget viser at programmet i Trondheim er litt billigere per deltaker enn i Stavanger. Stavanger lykkes imidlertid med å tilby fulltidsprogram til alle deltakere, noe Trondheim ikke gjør. Det er imidlertid vanskelig å beregne hvor mye ressurser som går med til tiltak med dette datagrunnlaget, fordi kostnadene ligger innbakt både i driftsutgiftene og i lønnsutgiftene til programrådgivere.

Noen betraktninger. I de tre byene hvor der programinnholdet er delt mellom intro-enhet og voksenopplæringen kjøper intro-enhet inn tiltak og opplæring fra eksterne aktører. Vi har ikke gått inn i kvaliteten på programinnholdet i denne rapporten. Vi kan derfor ikke trekke slutninger om kvaliteten i tiltakene som kjøpes, utover informantenes egne vurderinger av tiltakene. En mulig fordel ligger i fleksibiliteten; En kan kjøpe kurs fra ulike tilbydere, og dermed få mer skreddersydd kompetanse til hvert enkelt tiltak, enn om kursene skal lages av egne ansatte. Alt etter hvor lange kontrakter en inngår med tilbyderne, gir kjøp av tiltak også noe fleksibilitet i forhold til å øke eller redusere antall kurs eller kursplasser dersom størrelsen på deltakergruppen skulle endre seg. På den andre siden, er det liten tvil om at selve anbudsprosessen er ressurskrevende, og at kjøp av tiltak krever koordinering og oppfølging. Videre kan det tenkes at kjøp av tiltak gir noe mindre fleksibilitet når det gjelder å ta imot nye deltakere som starter programmet midt i et semester, dersom den type fleksibilitet ikke er bygd inn i kontrakten.

SAMHANDLING MED NAV

Vi har ved flere tilfeller i denne rapporten vist til tidligere forskning som sier at *hvor* man er organisert har liten påvirkning på hvilke resultater introduksjonsprogrammene har. Vi finner støtte for dette også i denne rapporten. Dette poenget går også utover resultatoppnåelse, eksempelvis er det interessant at hvorvidt man er organisert i NAV eller ikke, synes å i liten grad påvirke bruk av, og tilgang på, NAV-tiltak. Det har heller ingen påvirkning på hvor systematisert samarbeidet mellom intro-enhet og NAV er i forbindelse med overgang fra deltakere som avslutter introduksjonsordningen. Vår vurdering i denne sammenhengen er altså at: *Viktigere enn hvor man er organisert er hvordan man organiserer seg.* Vi ser eksempelvis at man i Trondheim, hvor introduksjonsprogrammet ikke ligger i NAV, har et langt mer avklart, detaljert og velfungerende forhold mellom intro-enhet og NAV, enn det man har i Kristiansand, hvor intro-enhet ligger i NAV. På den andre siden ser vi at samarbeidet mellom intro-enhet og voksenopplæringen synes å være enklere i Kristiansand enn i Trondheim, selv om man i Trondheim er organisert i samme kommunalavdeling, mens man i Kristiansand er i to forskjellige kommunalavdelinger.

Evalueringen viser altså at det er mulig å få på plass gode rutiner for informasjonsutveksling og faglig samarbeid uavhengig av organisatorisk forankring. Stavanger, Trondheim (hvor intro-enhet er organisert utenfor NAV) og Oslo-Grünerløkka (hvor intro-enhet er organisert i NAV), har fått på plass rutiner som gjør det mulig for aktørene å dra på hverandres faglige kompetanse og sikre god informasjonsflyt. I Bergen og Kristiansand er det et stort potensial for bedre det faglige samarbeidet og sikre bedre informasjonsflyt. Erfaringene fra Grünerløkka, der det er et tydelig grensesnitt mellom avdelingene samtidig som det er klare samarbeidsrutiner innad i kontoret, kan vise retningen Kristiansand bør gå. Dette fordrer at ledelse og medarbeidere må være villige til å prioritere koordineringsarbeid på tvers av enhetene.

AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Avslutningsvis vil vi komme med noen generelle betraktninger om storbyenes introduksjonsprogram, knyttet til sammenhengen mellom organisering og kvaliteten i programmene.

Evalueringen har bekreftet og forsterket et bilde av et program der kvalitet i kvalifiseringsarbeidet er avhengig av høy grad av tverrfaglighet. Å lage kvalitativt gode program for målgruppen fremstår som faglig utfordrende, og aktørene er avhengig av hverandres ulike kompetanse for å løse oppgaven. Evalueringen synliggjør hvordan organiseringen av programmene gir ulike vilkår for hvordan tverrfagligheten kan utnyttes. Storbykommunene forsøker samtidig på ulike måter å utnytte handlingsrommet innenfor de gjeldende organisatoriske strukturene.

Faglig og strukturelt samarbeid mellom intro-enhet og voksenopplæringen fremstår som kjernepunktet for å skape fleksible og robuste program. Programmene i Kristiansand og Stavanger fremstår som program som har fleksible strukturer, som muliggjør individuell tilpasning, integrering av de ulike kvalifiseringstiltakene, samt høy grad av arbeidsretting. Samtidig er det disse byene som i størst grad klarer å levere fulltidsprogram. Evalueringen viser at utfordringene med å få til fulltidsprogram er tett knyttet til koordinering av timeplaner. Vi ser med bekymring på at kravet om fulltidsprogram i Oslo har blitt løst med lengre dager på skolebenken for deltakerne, og at de samme løsningene diskuteres i Bergen og Trondheim. Generelt ser vi at koordineringsutfordringene skaper situasjoner der faglige vurderinger kommer i skvis når man skal rigge programmene i Oslo, Trondheim og Bergen.

Informantgrupper i flere av storbyene vektlegger at arbeidsmarkedet stiller økte norskkrav til deltakere. Dette er langt fremme i bevisstheten hos både programrådgivere og lærere. Aktørene opplever det i ulik grad som utfordrende at voksenopplæringen og intro-enhet måles på ulike mål. Samtidig er diskusjoner rundt målsettingene for arbeidet fremtredende i intervjumaterialet. Vi vil påpeke at det som fremstår som tilsynelatende ulike mål i enkelte av storbyene, er avhengig av det samme middelet: Kvalitet i norskundervisningen, gode læringsmiljøer, og en integrering av de ulike kvalifiseringstiltakene.

- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: a conceptual framework. *Journal of refugee studies*, 21(2), 166-191. doi: <http://dx.doi.org/10.1093/jrs/fen016>
- Arbetsmarknadaförvaltningen. (2012). FRÅN NYANLÄND TILL NYANSTÄLLD – Om Stockholms stads arbete för att korta etableringstiden. Trycknu AB.
- Arendt, J. N., Jakobsen, S. T., Kiil, A., & Kloppenborg, H. S. (2014). Benchmarking af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet. København: Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA).
- Bengtsson, B., Borevi, K., & Strömgren, A. (2007). Välfärdsstaten och de nyanlända. Politik för flyktingars bosättning i Sverige, Danmark och Norge. *Statvetenskaplig Tidskrift*, 109(2), 118-122.
- Beskæftigelses- og Integrationsavdelingen i Københavns kommune. (2013). Evaluering - Københavns Værtsprogram. Projektperiode aug. 2011- dec. 2012. København: Københavns kommune.
- Bevelander, P. (2011). The Employment Integration of Resettled Refugees, Asylum Claimants, and Family Reunion Migrants in Sweden. *Refugee Survey Quarterly*, 30(1), 22-43. doi: 10.1093/rsq/hdq041
- Bevelander, P., & Lundh, C. (2007). Employment integration of refugees: The influence of local factors on refugee job opportunities in Sweden.
- Brochmann, G., Hagelund, A., Borevi, K., Jønsson, H. V., & Petersen, K. (2012). *Immigration policy and the Scandinavian welfare state, 1945-2010*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L., & Rosholm, M. (2009). The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics*, 16(4), 409-417. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2008.12.006>
- Clausen, J., Hummelgaard, H., Husted, L., Jensen, K. B., & Rosholm, M. (2006). Effekten av integrationsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats. AKF Forlaget.
- Emilsson, H. (2008). Introduktion och integration av nyanlända invandrare och flyktingar (Vol. 7): Den Nationella temagruppen asyl.
- Hagelund, A., & Kavli, H. (2009). If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European social policy*, 19(3), 259-270. doi: <http://dx.doi.org/10.1177/0958928709104741>
- Hansen, E. B., Fredriksen, M., & Leena, E. (2006). Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet. København: Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Heinesen, E., Hansen, E. B., Hansen, L. M., Hummelgaard, H., & Husted, L. (2009). Effektivisering af den kommunale integrationsindsats. *Samfundøkonomen*, 1(Marts), 62-66.
- Heinesen, E., Winter, S. C., Bøge, I. R., & Husted, L. (2004). Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces.
- Husted, L., & Heinesen, E. (2004). Benchmark-analyse af kommunernes integrationsindsats i forhold til udlændinge omfattet af integrationsloven.
- Husted, L., Heinesen, E., & Andersen, S. (2009). Labour market integration of immigrants: estimating local authority effects. *Journal of population economics*, 22(4), 909-939. doi: 10.1007/s00148-008-0185-8

- Husted, L., Nielsen, C. P., & Heinesen, E. (2007). Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2006.
- Joona, P. A., & Nekby, L. (2012). Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment*. *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 575-600. doi: 10.1111/j.1467-9442.2011.01692.x
- LG Insight. (2006). Evalueringsrapport. Den beskæftigelsesfremmende indsats for flygtninge- og indvandrerkvinder samt familiesammenførte.
- LG Insight, & Forening for nydansker. (2010). Evaluering af satspuljen, Venskabsfamilier og frivilligt integrationsarbejde. Puljeperioden 2006-09: Ministeriet for Flygtninge, Invandrere og Integration.
- Lillegård, M., & Seiersted, A. (2013). Introduksjonsordningen i kommunene. en sammenligning av kommunenes resultater. *Rapporter 2013/55*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Mestheneos, E., & Ioannidi, E. (2002). Obstacles to Refugee Integration in the European Union Member States. *Journal of refugee studies*, 15(3), 304-320. doi: 10.1093/jrs/15.3.304
- MFII. (2011). Kommunernes brug av aktive tilbud til introduksjonsydelsesmodtagere: Ministeriet for Flygtninge, Invandrere og Integration.
- Sandbæk, M. L., & Trondstad, K. R. (2011). Hovedtrekk med integreringspolitikken i Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Frankrike og Canada *Fafo-notat* (Vol. 18). FAFO.
- Smyth, G., Stewart, E., & Da Lomba, S. (2010). Introduction: Critical Reflections on Refugee Integration: Lessons from International Perspectives. *Journal of refugee studies*, 23(4), 411-414. doi: 10.1093/jrs/feq043
- Strang, A., & Ager, A. (2010). Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas. *Journal of refugee studies*, 23(4), 589-607. doi: 10.1093/jrs/feq046
- Svantesson, E. (2006). Determinants of Immigrants Early Labor Market Integration.
- Svantesson, E., & Aranki, T. (2006). Do introduction programs affect the probability of immigrants getting work. *Handelshögskolan, Örebro universitet, Working Paper*(3).
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2007). Programberedningen för integration i arbetslivet Introduktion av nyanlända – kartläggning av hinder. Stockholm.
- Valenta, M., & Bunar, N. (2010). State assisted integration: refugee integration policies in Scandinavian welfare states: the Swedish and Norwegian experience. *Journal of refugee studies*, 23(4), 463-483. doi: <http://dx.doi.org/10.1093/jrs/feq028>
- Valtonen, K. (2004). From the Margin to the Mainstream: Conceptualizing Refugee Settlement Processes. *Journal of refugee studies*, 17(1), 70-96. doi: 10.1093/jrs/17.1.70

LITTERATUR BRUKT AV IDEAS2EVIDENCE

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2007). Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. (Rundskriv A-27/2007). Oslo: Direktoratet
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (NOU 2011:14). Bedre integrering - Mål, strategier, tiltak. Oslo: Departementet
- Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (2012). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). (Rundskriv Q-20/2012). Oslo: Departementet

- Bredal, Anja og Julia Orupabo (2014). Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere. *Rapport 2014:04*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Djuve, Anne Brit og Hanne C. Kavli (2005). De vil nok det samme». Samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. *Fafo-rapport 491*. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Brit (2010). Empowerment or Intrusion? The Input and Output Legitimacy of Introductory Programs for Recent Immigrants. *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'integration et de la migration internationale*. 11(4):403-422
- Djuve, Anne Britt, Hanne C.Kavli og Anniken Hagelund (2011). Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgave. *Fafo-rapport 2011:02*. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt og Kristian Rose Tronstad (2011). Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV. *Fafo-rapport 2011:07*. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt (2011): Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: Et integreringspolitisk paradigmeskifte? Doktorgradsavhandling. *Fafo-rapport 2011:19*. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt, Hedda Haakestad og Erika Braanen Sterri (2014). Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. *Fafo-rapport 2014:34*. Oslo: Fafo.
- Enes, Anette Walstad og Kari Kraakenes (2011). Monitor for introduksjonsordningen 2010. *Rapporter 2011/10*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Enes, Anette Walstad og Kristin Henriksen (2012). Monitor for introduksjonsordningen 2012. *Rapporter 2012/01*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Enes, Anette Walstad (2014). Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011. Arbeid, utdanning og inntekt. *Rapporter 2014/15*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Forskrift om læreplan for voksne innvandrere (2005) Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Forskrift av 20. april 2005 nr. 341. Tilgjengelig fra <http://www.skoledata.net/Forskrifter/Intro/Finc/in04c.htm#a10> [sist lest 14.10.2014]
- Forskrift om læreplan for voksne innvandrere (2012) Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Forskrift av 19. april 2012 nr. 341. Tilgjengelig fra <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-04-19-358> [sist lest 14.10.2014]
- Friberg, Jon H. og Elgvin, Olav (2014). «Når aktivisering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV». *Fafo-rapport 2014: 43*. Oslo: Fafo.
- Hagelund, Anniken (2007). «Byråkratiske møter med sårbarhet. Snillhetskontroll i arbeid med flyktninger». *Sosiologi i dag*. Vol 37 (3-4): 143-165
- Henriksen, Kristin og Kari Kraakenes (2010). Monitor for introduksjonsordningen 2009. *Rapporter 2010/07*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- IMDi Midt-Norge (2011). Fra introdeltaker til ansatt. Samarbeid mellom NAV og kommuner om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. (http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Rapport_samarbeid_kommuner_og_NAV_om_introduksjonsdeltakere_ev.pdf) [Lastet ned 14.10.2014]
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2012). Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og norskopplæring for asylsøkere i mottak. (Rundskriv 4/12). Oslo: Direktoratet

- Jacobsen, Dag Ingvar (1993). Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv. I: Repstad, Pål (red). *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Tano, 70-112.
- Kavli, Hanne, Anniken Hagelund og Magne Bråthen (2007). Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere. *Fafo-rapport 2007:34*. Oslo: Fafo.
- Kommunal- og regionaldepartementet (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003)). Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Oslo: Departementet
- Kunnskapsdepartementet (NOU 2010:7). Mangfold og mestring - Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet. Oslo: Departementet.
- Lillegård, M., & Seiersted, A. (2013). Introduksjonsordningen i kommunene. en sammenligning av kommunenes resultater. *Rapporter 2013/55*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Mathisen, Bjørn (2007). Monitor for introduksjonsordningen 2007. *Rapporter 2007/43*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Mathisen, Bjørn (2008). Monitor for introduksjonsordningen 2008. *Rapporter 2008/52*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- O'Toole, Laurence J., Jr. (2003). Interorganizational Relations in Implementation. I: B. Guy Peters og Jon Pierre (red), *Handbook of Public Administration*. London. Sage Publications: 234-44 (Siert etter Rønnev og Marckmann 2010)
- Rønnev, L.P. og B. Marckmann (2010). Implementeringsforskning om forebygging: En baggrundsrapport. København: Sundhedsstyrelsen.
- Rambøll (2011). FOU-Prosjekt, Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Oslo: Rambøll.

Tabell 35: Tematikk og spørsmål til kommunene i forbindelse med ideas2evidences ressurskartlegging

Ressursbruk	
Ventestønad	Ble deltakere i introduksjonsprogrammet tilbudt økonomisk bistand til livsopphold i perioden mellom bosetting og oppstart i introduksjonsprogram ("ventestønad")? (Ja/nei)
	Hvis ja, hvordan er bistanden hjemlet? (paragraf og lovverk/ kommunal forskrift)
	Hvor mange personer mottok bistanden dette året?
	Hvis kommunen tilbudte økonomisk bistand til livsopphold i perioden mellom bosetting og oppstart i introduksjonsprogram, og det er mulig å svare på: Hvor store utgifter hadde kommunen til slik stønad dette året?
Ressurser til utvalgte oppgaver	Hvor mange årsverk jobbet med bosetting per 31.12 dette året?
	Hvor mange årsverk drev med programrådgiving per 31.12 dette året?
Kjøp av tiltak	Dersom det ble kjøpt tiltak til introduksjonsprogrammet fra ikke-kommunale aktører, hvor mye ble brukt på dette (i kroner) dette året?
Programinnhold	
Omfang av program	Hvor mange uker ble det tilbudt introduksjonsprogram dette året?
	Hvor mange timer i uken ble det tilbudt introduksjonsprogram dette året?
	Dersom mulig å finne tall på: Hvor mange deltakere fikk ikke fulltidsprogram dette året?
Annen opplæring	Hvor mange deltakere fikk grunnskoleopplæring som en del av Introduksjonsprogrammet dette året?
	Hvor mange deltakere fikk videregående opplæring som en del av Introduksjonsprogrammet dette året?
Andre tilbud	Hvor mange deltakere fikk helsehjelp/ rehabilitering som en del av programmet dette året? (Helseforebyggende tiltak (f.eks. fysisk fostring og opplæring i ernærings-, helse-, kostveiledning) som tilbys grupper av deltakere skal ikke regnes med.)
Bruk av tiltak fra NAV stat	Hvor mange deltakere fikk lønnstilskudd som en del av programmet dette året?
	Hvor mange deltakere fikk kurs i regi av NAV stat som en del av programmet dette året?
	Hvor mange deltakere fikk praksisplass i regi av NAV stat som en del av programmet dette året?
	Dersom det ble brukt andre typer tiltak fra NAV stat dette året, kan du gjerne kommentere det her.
Utvidet program	Hvor mange deltakere fikk vedtak om utvidet program utover to år dette året?
Tilbud i permisjonstid	Dersom deltakere i permisjon får oppfølging i permisjonstiden, hva består det av? (Hyppighet og innhold)
Voksenopplæring	
Deltakere	Hvor mange introdeltakere var det på spor 1 per 31.12 dette året?
	Hvor mange introdeltakere var det på spor 2 per 31.12 dette året?
	Hvor mange introdeltakere var det på spor 3 per 31.12 dette året?
	Hvor mange deltakere som gikk i program dette året manglet grunnskole?
Norskprøver	Hvor mange intro-deltakere ble meldt opp til norskprøve 2 muntlig dette året?
	Hvor mange intro-deltakere bestod norskprøve 2 muntlig dette året?
	Hvor mange intro-deltakere ble meldt opp til norskprøve 2 skriftlig dette året?
	Hvor mange intro-deltakere bestod norskprøve 2 skriftlig dette året?

	Hvor mange intro-deltakere ble meldt opp til norskprøve 3 muntlig dette året?
	Hvor mange intro-deltakere bestod norskprøve 3 muntlig dette året?
	Hvor mange intro-deltakere ble meldt opp til norskprøve 3 skriftlig dette året?
	Hvor mange intro-deltakere bestod norskprøve 3 skriftlig dette året?
	Hvor mange deltakere fra spor 1 ble meldt opp til en (eller flere) norskprøver i løpet av året?
	Hvor mange deltakere fra spor 1 ble meldt opp til en norskprøve i løpet av året?
Språkpraksis	Hvor mange intro-deltakere hadde per 31.12 hatt språkpraksis dette året?
	Dersom det er mulig vil vi gjerne ha antall deltakere som fikk språkpraksis for hvert spor i denne rubrikken.
	Hvor mange timer/ dager per uke hadde deltakere språkpraksis dette året?
	Hvor mange timer norskopplæring hadde deltakere som deltok i språkpraksis dette året?
	Hvor mange uker varte en språkpraksisperiode dette året?
Norskundervisning	Hvor mange timer norskopplæring i uken fikk deltakere på spor 1 som ikke deltok i språkpraksis dette året?
	Dersom mulig: Beskriv gjerne hvordan timetallet ble differensiert mellom ulike typer norskopplæring på spor 1, f.eks. norskopplæring i ordinær klasse og norskopplæring i verksted.
	Hvor mange timer norskopplæring i uken fikk deltakere på spor 2 som ikke deltok i språkpraksis dette året?
	Dersom mulig: Beskriv gjerne hvordan timetallet ble differensiert mellom ulike typer norskopplæring på spor 2, f.eks. norskopplæring i ordinær klasse og norskopplæring i verksted.
	Hvor mange timer norskopplæring i uken fikk deltakere på spor 3 som ikke deltok i språkpraksis dette året?
	Dersom mulig: Beskriv gjerne hvordan timetallet ble differensiert mellom ulike typer norskopplæring på spor 3, f.eks. norskopplæring i ordinær klasse og norskopplæring i verksted.
Permisjoner og fravær	
Hvor mange timer ugyldig fravær ble registrert hver måned dette året?	--> Alle årets måneder som svaralternativ
Hvor mange timer gyldig fravær ble registrert hver måned dette året?	--> Alle årets måneder som svaralternativ
Sluttstatus	
Sluttstatus - alle inkludert deltakere med utvidet program	Hvor mange deltakere ble registrert med hver av følgende sluttstatus?
	--> En rekke kategorier
Sluttstatus - kun deltakere med utvidet programtid	Hvor mange deltakere med utvidet programtid (mer enn 2 år) ble registrert med hver av følgende sluttstatus?
	--> En rekke kategorier

Tabell 36: Sluttstatus for deltakere i introduksjonsprogrammet, alle kommuner, 2012 og 2013, alle klassifiseringskategorier (Kilde: Egen ressurskartlegging)

	Bergen			Oslo (Grünerløkka)			Kristiansand			Trondheim			Stavanger		
	2012	2013	Gj.Snitt	2012	2013	Gj.Snitt	2012	2013	Gj.Snitt	2012	2013	Gj.Snitt	2012	2013	Gj.Snitt
Arbeid > 30 timer	6.5 %	9.2 %	7.8 %	31.0 %	20.7 %	25.9 %	5.7 %	11.5 %	8.1 %	8.0 %	9.5 %	8.7 %	2.8 %	10.0 %	6.3 %
Arbeid < 29 timer	8.5 %	11.1 %	9.8 %	31.0 %	27.6 %	29.3 %	6.4 %	5.2 %	5.9 %	13.6 %	32.7 %	22.3 %	8.3 %	22.9 %	15.5 %
Ordinær utdanning - vgs	23.4 %	19.3 %	21.3 %	3.4 %	17.2 %	10.3 %	15.0 %	16.7 %	15.7 %	15.3 %	12.2 %	13.9 %	18.1 %	24.3 %	21.1 %
Ordinær utdanning - høvere	0.0 %	2.4 %	1.2 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.7 %	0.0 %	0.4 %	2.3 %	0.0 %	1.2 %	2.8 %	0.0 %	1.4 %
Ordinær opplæring grunnskole	2.5 %	8.2 %	5.4 %	0.0 %	3.4 %	1.7 %	5.7 %	0.0 %	3.4 %	13.1 %	6.1 %	9.9 %	15.3 %	18.6 %	16.9 %
Tiltak regi andre enn NAV	1.0 %	1.0 %	1.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	2.9 %	0.0 %	1.7 %	9.7 %	11.6 %	10.5 %	1.4 %	0.0 %	0.7 %
Arbeidssøker på lønnstilskudd	0.5 %	1.4 %	1.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.7 %	0.0 %	0.4 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	2.9 %	1.4 %
Arbeidssøker på KVP	1.0 %	4.8 %	2.9 %	0.0 %	3.4 %	1.7 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.7 %	0.3 %	18.1 %	7.1 %	12.7 %
Andre tiltak regi av NAV	17.9 %	18.4 %	18.1 %	0.0 %	3.4 %	1.7 %	12.9 %	29.2 %	19.5 %	11.9 %	8.2 %	10.2 %	26.4 %	2.9 %	14.8 %
Sosialstønad	23.9 %	12.1 %	17.9 %	10.3 %	6.9 %	8.6 %	17.9 %	9.4 %	14.4 %	18.8 %	14.3 %	16.7 %	2.8 %	5.7 %	4.2 %
Andre trygdevtelser	3.0 %	1.0 %	2.0 %	3.4 %	6.9 %	5.2 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.6 %	0.7 %	0.6 %	0.0 %	1.4 %	0.7 %
Ikke arbeidssøker	2.5 %	3.9 %	3.2 %	10.3 %	0.0 %	5.2 %	0.7 %	0.0 %	0.4 %	0.0 %	0.7 %	0.3 %	0.0 %	1.4 %	0.7 %
Annet	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	2.1 %	6.3 %	3.8 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	4.2 %	2.9 %	3.5 %
Ikke registrert	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	5.0 %	5.2 %	5.1 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Sluttstatus blir etterfordelt	0.5 %	0.0 %	0.2 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Permanent stans - arbeid	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.7 %	0.0 %	0.4 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Permanent stans - start på VGS	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	10.7 %	10.4 %	10.6 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Permanent stans - start på høyere utdanning	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,9 %	0,0 %	1,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Permanent stans - Helse	1.5 %	2.9 %	2.2 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.7 %	1.0 %	0.8 %	0.6 %	0.7 %	0.6 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Permanent stans - Adferd	2.5 %	2.9 %	2.7 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	1.4 %	1.0 %	1.3 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Overført annen kommune	0.5 %	0.0 %	0.2 %	10.3 %	3.4 %	6.9 %	6.4 %	4.2 %	5.5 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Avbrutt (flyttet/ukjent/forsvunnet)	4,5 %	1,4 %	2,9 %	0,0 %	6,9 %	3,4 %	1,4 %	0,0 %	0,8 %	6,3 %	2,7 %	4,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
N	201	207	408	29	29	58	140	96	236	176	147	323	72	70	142



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 918 17 197

post@ideas2evidence.com

www.ideas2evidence.com