

ØF-rapport 04/2018

Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet

Utprøving og følgeevaluering

Rapport fra prosjektets andre fase

av

Trude Hella Eide

Maria Røhnebæk

ØSTLANDSFORSKNING

ble etablert i 1984. Instituttet har siden 2011 vært organisert som et aksjeselskap med Hedmark og Oppland fylkeskommuner, Høgskolen i Innlandet, Sparebank 1 Østlandet og Stiftelsen Østlandsforskning som eiere. Østlandsforskning er lokalisert på Lillehammer, men har også et kontor på Hamar. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling. Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Oppdragsgivere er departementer, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

ØF-rapport 04/2018

Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet

Utprøving og følgeevaluering

Rapport fra prosjektets andre fase

av

Trude Hella Eide

Maria Røhnebæk

Tittel: Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet. Utprøving og følgeevaluering. Rapport fra prosjektets andre fase

Forfatter: Trude Hella Eide og Maria Røhnebæk

ØF-rapport nr.: 04/2018

ISBN nr.: 978-82-7356-773-4

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: 1266

ProsjektNavn: FARVE 1 Samarbeid i og etter intro

Oppdragsgiver: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prosjektleder: Trude Hella Eide

Referat: Rapporten beskriver utprøving av ulike samarbeidsmodeller som integrerer språkpraksis og arbeidstrening, i kommunene Gjøvik, Lillehammer, Ringsaker og Hamar. Dette er andre fase i et treårig prosjekt, og utprøvingen er evaluert og sammenfattet i denne rapporten. I rapporten argumenterer vi for at det i større grad må tilrettelegges for fagretting av introduksjonsprogrammet.

Emneord: Introduksjonsprogrammet, samarbeid, arbeidsretting, arbeidsgivere, fagarbeideropplæring

Dato: Februar 2018

Antall sider: 88

Pris: Kr 160,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00

epost: post@ostforsk.no

<http://www.ostforsk.no>

Publikasjonen er vernet etter åndsverkloven. Eksemplarfremstilling utover til privatbruk, er bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtalt med Kopinor (www.kopinor.no). Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

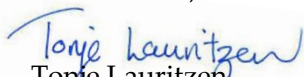
FORORD

Prosjektet «Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet – barrierer, drivere og mulighetsrom» er et samarbeidsprosjekt mellom læringssentre, flyktningtjenester og de lokale Nav-kontorene i kommunene Gjøvik, Lillehammer, Ringsaker og Hamar, samt Nav Oppland, Nav Hedmark, Fylkesmannen i Oppland, NHO Innlandet og IMDi Indre Øst. Prosjektet er finansiert med FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAVs FoU-midler).

Prosjektet har vært organisert som et forsknings- og utviklingsprosjekt i to faser. Første fase har omfattet kartlegging av eksisterende organisasjonsmodeller og samarbeidsstrukturer i de fire kommunene Gjøvik, Lillehammer, Ringsaker og Hamar. Mulighetsrommet for samarbeid ble utforsket og konkretisert i et utviklingsverksted med deltakerkommuner og samarbeidsaktører fra frivillig sektor og lokalt næringsliv. Her ble utprøving av videre tiltak konkretiser og igangsatt. Utviklingsverkstedet avsluttet prosjektets første fase og la grunnlag for utprøvingen av tiltak som er gjennomført i prosjektets andre fase. Denne rapporten dokumenterer og evaluerer utprøvingen av tiltakene i de fire kommunene. Dette er alle tiltak som er del av kommunenes utvikling av et mer arbeidsrettet introduksjonsprogram. Kommunene har valgt å prøve ut ulike samarbeidsmodeller som integrerer språkpraksis og arbeidstrening.

Vi vil først og fremst takke alle informantene som velvillig har stilt opp til intervjuer og samtaler, noen av dere har sågar stilt opp flere ganger i løpet av prosjektperioden! Takk også til en engasjert og dyktig arbeidsgruppe med deltakere fra Nav Gjøvik, Nav Ringsaker, Lillehammer læringssenter og Hamar læringssenter. Videre vil vi takke deltakere i styringsgruppa for å ha kommet med konstruktive innspill underveis. Vi vil også takke Arbeids- og velferdsdirektoratet som har muliggjort prosjektet gjennom en toårig finansiering.

Lillehammer, februar 2018


Torje Lauritzen
forskningsleder


Trude Hella Eide
prosjektleder

INNHold

Sammendrag.....	5
1 Innledning	9
1.1 Problemstillinger og forskningsspørsmål.....	10
1.2 Rapportens innhold og struktur	10
2 Bakgrunn.....	13
2.1 Introduksjonsprogrammet.....	13
2.1.1 Introduksjonsprogrammet i Innlandet	14
2.2 Arbeidsretting i introduksjonsprogrammet.....	14
2.3 Fagrettet kvalifisering	15
2.4 Samarbeid	17
2.4.1 Hva er samarbeid?	17
2.4.2 Samarbeid i introduksjonsprogrammet.....	18
3 Metode og gjennomføring	21
3.1 Følgeforskning	21
3.2 Utviklingsverksted.....	22
3.3 Tiltakene som prøves ut	24
3.4 Datainnsamling og datamateriale	24
4 Norskopplæring på arbeidsplassen	27
4.1 Kort om følgeevalueringen	27
4.2 Beskrivelse av tiltaket	27
4.3 Gjennomføring	29
4.3.1 Ansvar og oppfølging.....	29
4.3.2 Innhold, aktiviteter og varighet	29
4.4 Erfaringer	30
4.4.1 Læringssenteret.....	30
4.4.2 Arbeidsgivere.....	33
4.5 Våre vurderinger	35
5 Helsehusmodellen – et fagopplæringsløp	37
5.1 Kort om følgeevalueringen	37
5.2 Beskrivelse av tiltaket - modellen	38
5.2.1 Første del av utprøvingen – mens deltakerne fortsatt er i Intro	38
5.2.2 Andre del av utprøvingen – etter at deltakerne er ferdige i Intro	39
5.3 Gjennomføringen.....	40
5.3.1 Ansvar og oppfølging.....	40
5.4 Erfaringer	41
5.4.1 Læringssenteret.....	41
5.4.2 Karriere Oppland	42
5.4.3 Helsehuset.....	46

5.5	Våre vurderinger	49
6	Pai Helse.....	53
6.1	Kort om følgeevalueringen	53
6.2	Beskrivelse av utprøvingen	54
6.3	Gjennomføringen.....	54
6.4	Erfaringer	55
6.4.1	Prosjektledelse: Voksenpedagogisk senter.....	55
6.4.2	Samarbeidspartnere: Sykehjem	57
6.5	Våre vurderinger	62
7	Fagrettet praksis i barnehage og sfo	65
7.1	Utforsking av et mulighetsrom	65
7.2	Bruk av barnehage og SFO som læringsarenaer	66
7.3	Erfaringer og innspill.....	67
7.3.1	Barnehage og SFO.....	67
7.3.2	Voksnes læring (Fylkeskommunen)	70
8	Diskusjon og oppsummering	73
8.1	Fagrettede introduksjonsprogram	73
8.1.1	Norskopplæring på arbeidsplassen	74
8.1.2	Helsehusmodellen	74
8.1.3	PAI Helse.....	75
8.1.4	Fagrettet praksis i barnehage og SFO	75
8.2	Viktig innsikt fra casene.....	76
8.2.1	Internt og eksternt samarbeid.....	76
8.2.2	Synet på læring - lærere.....	76
8.2.3	Motivasjon og rekruttering av deltakere	77
8.2.4	Om å lære språk ute	77
8.2.5	Praksisperiode over tid – arbeidsgivere	77
8.2.6	Om det å drive fagopplæring kombinert med norskopplæring	78
8.2.7	Mer strukturert praksis.....	78
8.2.8	Frikjøp?.....	78
8.3	Samarbeidsmuligheter mellom kommuner.....	79
8.4	Avslutning og anbefalinger	80
	Vedlegg 1: Invitasjon utviklingsverksted	85
	Vedlegg 2: Kommunene oppsummert.....	86
	Vedlegg 3: Prosjektets organisering.....	88

Figurer

Figur 1. Framdriften i prosjektet	9
Figur 2: Prosjektets faser	21
Figur 3.Oversikt over tiltakene som prøves ut.....	24
Figur 4. Helsehusmodellen.....	39
Figur 5. Helsehusmodellen - andre del av utprøvingen	40

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet «Samarbeid i og etter Introduksjonsprogrammet – drivere, barrierer og mulighetsrom» har vært å undersøke hvordan kommunenes introduksjonsprogram for flyktninger kan forbedres gjennom styrkede og nye former for samarbeid. Prosjektet er et følgeforskningsprosjekt hvor aktivitetene har vært forankret i fire casekommuner: Ringsaker og Hamar i Hedmark fylke, og Gjøvik og Lillehammer i Oppland fylke. Prosjektets første fase ble gjennomført fra våren 2015 til våren 2016, og omfattet en kartlegging av introduksjonsprogrammets organisering og samarbeidsstrukturer i de fire casekommunene. Funn fra kartleggingen er presentert i en egen delrapport (Røhnebæk & Eide, 2016). Første fase ble avsluttet med et utviklingsverksted der kommunene delte erfaringer og ideer med hverandre, og konkretiserte forslag til tiltak og modeller som de ville prøve ut i prosjektets andre fase. Prosjektets andre fase ble gjennomført fra høsten 2016 til våren 2017, og de tiltakene som kommunene har prøvd ut ble følgevaluert. Datainnsamlingen ble avsluttet i løpet av høsten 2017. Denne rapporten presenterer de modellene kommunene valgte å prøve ut, og Østlandsforsknings funn fra evaluering av utprøvingen. I kapittel 4-7 presenteres funn fra kommunenes utprøving, mens kapittel 8 diskuterer de mer overordnede driverne og barrierene i samarbeidet med de fagrettede modellene i introduksjonsprogrammet.

I **Gjøvik** har de prøvd ut et tiltak som vi har kalt «Norskopplæring på arbeidsplassen». Dette er en modell hvor deltakerne får norskopplæring på arbeidsplassen der de har praksis, tilpasset fagområdet de har praksis innenfor (vaskeri og hotelldrift). Kombinert med dette har deltakerne egen yrkesrettet norskopplæring og ordinær norskopplæring i klasserom med norsklærer. Tiltaket er prøvd ut ved to overnattingssteder og ett vaskeri. Evalueringen viser at en kunne hatt mye å vinne på å bedre det organisatoriske samarbeidet mellom læringssenteret, arbeidsgiverne og Nav. Noe av det som kommer tydeligst fram i Gjøvik er betydningen av det å ha en lærer som følger deltakerne på utplasseringen. Det gir trygghet for arbeidsgiverne som opplever at læreren kvalitetssikrer opplæringen for deltakerne, samtidig som læreren har direkte kontakt med og er tilgjengelig for arbeidsgiverne. Modellen som er prøvd ut i Gjøvik er arbeidskrevende, i den forstand at ha lærerne har utviklet eget undervisningsmateriale og utarbeidet kompetanseprofiler for hver av yrkesgruppene. Det er også en ressurskrevende modell å ha lærere med ut på praksisstedene, noe som må tas med i betraktning når en vurderer hvorvidt dette er en bærekraftig modell på sikt.

I **Lillehammer** har vi fulgt utprøvingen av «Helsehusmodellen». Dette var en videreføring av en utprøving som ble satt i gang allerede i første fase av prosjektet, og som er dokumentert i ØF-rapport 04/2016 (Røhnebæk & Eide, 2016). Helsehusmodellen er et fagopplæringsløp der deltakerne går som praksiskandidater med mål om fagbrev som helsefagarbeidere. Modellen som prøves ut, baserer seg på samarbeid med kun en arbeidsgiver. Evalueringen har vist at arbeidsgiver etterlyser en tydeligere ansvars plassering i forhold til oppfølgingen av deltakerne, samt en mer strukturert plan for opplæringen. Fylkeskommunen, som tilbyr fagopplæringen til deltakerne, opplever at samarbeidet er utfordrende fordi deltakerne har for dårlige språklige forutsetninger til å kunne tilegne seg den faglige kompetansen.

I **Ringsaker** har vi fulgt utprøvingen av «PAI Helse», en kvalifiseringsmodell med innretning mot helsefag. Kvalifiseringen ses som et forkurs bestående av norskopplæring, forberedende helsefagopplæring og lærerveiledet praksis, som kan gi grunnlag for å ta fagbrev gjennom praksiskandidatordningen. Utprøvingen har vært vellykket i den forstand at man har lyktes med å etablere samarbeid med mange avdelinger på ulike sykehjem, og mange av deltakerne har fått tilbud om vikariater og deltidsstillinger etter praksisperioden. Utprøvingen viser også at en slik modell er utfordrende. Et opplegg som handler om å lære fag og språk i kombinasjon stiller høye krav til praksisplassene og til veiledere som følger deltakerne tett. Skal modellen fungere som grunnlag for et langsiktig løp er det behov for dialog og bedre samarbeid med fylkeskommunen og med Nav. Det er i Hedmark få muligheter for å ta fagutdannelse som voksen, og det er krevende å orientere seg om hvilke muligheter som finnes.

I **Hamar** kommunene har vi sett på muligheter for å utvikle det vi har kalt en fagrettet kvalifisering, rettet mot arbeid med barn og unge. Barnehage og SFO har vært mye brukt til språkpraksis i Hamar, og tanken er å løfte dette frem som en mulig retning for en fagrettet kvalifisering. Informantene fra barnehage og SFO uttrykte seg positivt til ideen om en slik modell. De har et ønske om mer formalisering, struktur og oppfølging ved praksisutplasseringer. Utvikling av et mer fagrettet opplegg hvor tanken er både å lære fag og språk, kan være et ledd i det. Utfordringer med en slik satsing er at arbeidsmarkedet for arbeid med barn og unge er begrenset i Hamar. Vi ser likevel at det kan være gevinster ved større grad av målretting og formalisering ved praksisutplasseringer i SFO og barnehage. Utvikling av fagrettet kvalifisering som en del av introduksjonsprogrammet forutsetter i Hamar, som i Ringsaker, samarbeid med fylkeskommunen og Nav for å se på muligheter for å ta en fagutdanning for voksne.

Prosjektets første fase fokuserte på det interne samarbeidet og samordningen mellom de offentlige aktørene som er involvert i introduksjonsprogrammet. Når vi har fulgt kommunens arbeid med å prøve ut nye fagrettede modeller, ser vi også at det interne samarbeidet har betydning for evnen til å samarbeide med eksterne aktører om fagrettet kvalifisering. Manglende internt samarbeid kan virke hemmende på det eksterne samarbeidet dersom arbeidsgivere opplever at det er uklarheter om mål og rammer for

utplasseringen. Videre er det behov for at læringssentra internt arbeider med motsetninger som kan finnes mellom de som hevder at læring bør skje i klasserommet versus de som arbeider for en modell hvor norskopplæring skjer integrert med praksisen. Dette er ikke minst viktig fordi det også kan påvirke deltakernes motivasjon for å delta i de mer arbeidsrettede tiltakene for norskopplæring.

Evalueringen viser også at det er en driver i samarbeidet med arbeidsgivere at praksisutplasseringen går over tid. Dette gir forutsigbarhet for arbeidsgivere, som ønsker å gi den nødvendige opplæringen og veiledningen av deltakerne, samt at det er viktig for at deltakerne skal bli deltakere i arbeidsmiljøet på lik linje med andre ansatte. Videre er det viktig å erkjenne at det er krevende å skulle drive både fagopplæring og norskopplæring, noe arbeidsgivere må bli gjort kjent med før de takker ja til å ha deltakere i praksis. Dette henger nok også sammen med arbeidsgiveres ønske om et mer strukturert praksisopplegg hvor læringsmål og framdrift er tydeliggjort på samme måte som hos andre kandidater som de har i praksis. Med bakgrunn i at det er krevende å ta imot deltakere i praksis, og at arbeidsgivere ønsker å gjøre en så god jobb som mulig, kom spørsmålet fra arbeidsgiver om muligheter for frikjøp eller andre ressurser som kan følge en deltaker som skal i praksis. Dette er noe Nav, eventuelt i samarbeid med læringssentre, kan undersøke nærmere.

Vi ser at det er betydelig potensiale i et tettere samarbeid kommunene i mellom. En av driverne for et slikt samarbeid er å strømlinjeforme tilbudene som gis og utnytte kommunenes ressurser på nye måter. For eksempel kan en tenke seg at kommunene utvikler kvalifiseringsopplegg som er åpne for deltakere fra flere kommuner. Slike interkommunale løsninger fremstår imidlertid nå som lettere å få til innenfor fylkesgrensene enn på tvers av fylkene. Utviklingen av fagrettede kvalifiseringsløp forutsetter samarbeid med Nav om finansieringsordninger og eventuelt videre kvalifisering gjennom Nav, og med fylkeskommunen som har ansvar for videregående utdanning for voksne. En av barrierene for kvalifiseringsløp på tvers av fylker er fylkeskommuner med ulik innretning og praksis for hva de tilbyr av opplæring for voksne. Regionreformen med sammenslåing av fylker, vil kanskje kunne åpne for større grad av regionalt samarbeid om introduksjonsprogrammet?

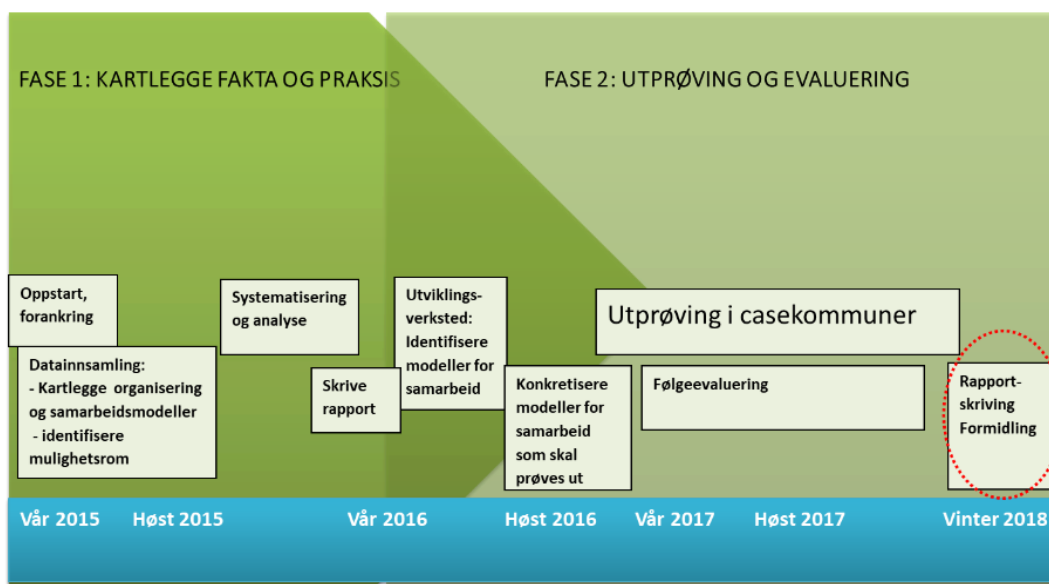
1 INNLEDNING

Denne rapporten presenterer funn fra fase 2 av prosjektet «Samarbeid i og etter Introduksjonsprogrammet – drivere, barrierer og mulighetsrom». Hensikten med prosjektet har vært å undersøke hvordan kommunenes introduksjonsprogram for flyktninger kan forbedres gjennom styrkede og nye former for samarbeid. Prosjektet er et følgeforskningsprosjekt hvor aktivitetene har vært forankret i fire casekommuner: Ringsaker og Hamar i Hedmark fylke, og Gjøvik og Lillehammer i Oppland fylke.

Prosjektets første fase ble gjennomført fra våren 2015 til våren 2016, og omfattet en kartlegging av introduksjonsprogrammets organisering og samarbeidsstrukturer i de fire casekommunene. Funn fra kartleggingen er presentert i en egen delrapport (Rønnebak & Eide, 2016).

Utviklingsverkstedet markerte avslutningen prosjektets fase 1, og oppstarten på fase 2. Intensjonen med utviklingsverkstedet var å legge til rette for erfaringsutveksling mellom kommunene, og skape en arena for idéutdugnad i samarbeid med ulike aktører (se invitasjon, vedlegg 1). Utviklingsverkstedet skulle resultere i konkrete forslag til tiltak eller modeller som kommunene ville prøve ut i prosjektets fase 2, og som skulle følgeevalueres av Østlandsforskning. Denne rapporten presenterer de modellene kommunene valgte å prøve ut, og Østlandsforskning funn fra evaluering av utprøvingen.

Figur 1. Framdriften i prosjektet



1.1 Problemstillinger og forskningsspørsmål

Prosjektet har overordnet tatt utgangspunkt i problemstillingen: Hva er barrierer, drivere og mulighetsrom for samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet? For å belyse problemstillingen har vi søkt svar på flere forskningsspørsmål. I første fase fokuserte vi på følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan er introduksjonsprogrammet organisert i kommunene Gjøvik, Lillehammer, Ringsaker og Hamar?
- Hva er likheter og forskjeller i organiseringen?
- Hvilke aktører er sentrale i det eksisterende samarbeidet om introduksjonsprogrammet?
- Hvordan fungerer det eksisterende samarbeidet? Hva er styrker og utfordringer i eksisterende samarbeidsmodeller?

Disse spørsmålene ble besvart i rapporten fra fase 1 (Røhnebæk & Eide, 2016) og dette har lagt et viktig grunnlag for utprøving og følgeevalueringen i fase 2. I første fase berørte vi også følgende forskningsspørsmål, som vi fulgte opp videre med utviklingsverksted og utprøvingen i fase 2:

- Er det mulig og ønskelig å utvikle nye samarbeidsformer?
- Er det mulig og ønskelig å samarbeide med nye aktører?
- Hva kan være gevinster ved nye samarbeidsformer og nye samarbeidsrelasjoner?

I følgeevalueringen har vi i tillegg vært opptatt av hva som har gjort utviklingen av nye løsninger mulig, og hva som har vært utfordrende sett fra de ulike samarbeidsaktørenes ståsted. Dette bidrar til å besvare prosjektets overordnede problemstilling om drivere og barrierer for samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet.

1.2 Rapportens innhold og struktur

Vårt mål med prosjektet som helhet, og følgeevalueringen spesielt, er at innsikten som har fremkommet gjennom datainnsamlingen og analysen skal være direkte relevant for deltakerkommunenenes integreringsarbeid. I tillegg har vi hatt som mål å se på deltakerkommunene som «casekommuner», det vil si som eksempler som har relevans for andre kommuner og for den generelle kunnskapsutviklingen på integreringsfeltet.

I presentasjonen fra følgeevalueringene i kommunene (kapittel 3-6) har vi derfor valgt å beskrive modellen eller tiltakene som prøves ut relativt detaljert, fordi vi mener slike beskrivelser kan være nyttig for andre kommuner som ønsker å prøve ut tilsvarende måter å jobbe på. Vi har også vektlagt formidling av de ulike samarbeidsaktørenes opplevelser med og syn på tiltakene som prøves ut. Dette gir innsikt i dilemmaer og utfordringer som

vi mener er nyttig både for deltakerkommunenenes videre arbeid med introduksjonsprogrammet, og for andre kommuners arbeid.

Vi har for øvrig strukturert rapporten slik: Neste kapittel presenterer kontekstuell ramme for prosjektet hvor vi redegjør vi for relevans og teorier om samarbeid. Deretter følger metodekapittelet hvor vi presenterer designet for følgeforskningen, prosjektets to faser og hvordan datainnsamlingen er gjennomført. Kapittel 4-7 utgjør rapportens hoveddel med presentasjon av modellene som prøves ut i kommunene. I siste kapittel vil vi analysere og diskutere den samlede kunnskapen som er fremkommet i prosjektet ved å se casekommunenenes ulike og overlappende prosesser i sammenheng.

2 BAKGRUNN

2.1 Introduksjonsprogrammet

Alle kommuner som bosetter flyktninger har plikt til å tilby introduksjonsprogram. Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet gjelder for en nyankommen flyktning som er mellom 18 og 55 år og som har behov for grunnleggende kvalifisering. Deltakerne skal følge introduksjonsprogrammet i to år, med muligheter for utvidelse til et tredje år under spesielle betingelser. Intensjonen med introduksjonsprogrammet er å gi nyankomne innvandrere grunnleggende ferdigheter i norsk språk og samfunnsliv, samt å forberede dem på å delta i yrkeslivet og/eller utdanning. Hovedelementet i programmet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Programmet skal være helårig og på full tid.

Prosjektet har pågått i en periode da det har skjedd flere store endringer på innvandrings- og integreringsområdet som har betydning for introduksjonsprogrammet. Bakgrunnen for at prosjektet ble initiert i 2014, var at mange kommuner viste relativt lav resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Myndighetene har siden 2010, hatt som målsetning at minst 70 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal være i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. Måloppnåelsen på landsbasis, når det gjelder arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program, har i perioden 2011-2016 ligget mellom 58-63 prosent.¹ Men variasjonen mellom kommuner har vært stor, og myndighetene har vært opptatt av å finne ut av hvordan resultatene kan forbedres (Brochmann et al., 2017; Djuve et al., 2017).

Dette prosjektet startet i 2015 da økningen i flyktningestrømmen til Norge og andre europeiske land økte kraftig. I 2014 ble 7.784 flyktninger bosatt i norske kommuner, mens i 2015 steg antallet til 11.342. Fra 2014 til 2016 ble tallet nesten doblet, til 15.291. I 2017 sank andelen bosatte ned til 10.002, og for 2018 har anmodningen om bosetning i første omgang sunket til 4.402 ifølge tallene fra IMDi². Disse endringene preger kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet. Det økte presset på tjenestene som fulgte av den høye tilstrømmingen i 2015 førte til det ble et større fokus på introduksjonsprogrammets rolle i integreringsinnsatsen. Presset på å finne løsninger som sikret at flere kom over i arbeid etter introduksjonsprogrammet økte. Når introduksjonsprogrammene ble større på grunn av flere deltakere, fikk også kommunene ressurser og handlingsrom til å prøve ut nye

¹ <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv>

² https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/bosatt_anmodede

modeller for opplæring og forberedelse til arbeidsliv. For eksempel handlet det om å kombinere opplæring ute på arbeidsplasser med klasseromsundervisning.

Prosessene vi har fulgt i dette prosjektet må ses i sammenheng med den kraftige veksten og deretter nedgangen i bosettingstallene. Vi har fulgt utprøving av nye modeller i en periode da kommunene har hatt press på seg til å jobbe med nye løsninger. Samtidig har kommunene hatt rammer og ressurser til slik utprøving fordi større programmer og flere ansatte åpner for mer fleksibilitet og differensiering i programmet. Denne fleksibiliteten vil muligens begrenses når programmene igjen blir mindre i mange kommuner. Det er grunn til å anta at dette kan påvirke videreføringen av de modellene som prøvd ut. I denne rapporten er det selve utprøvingen som vi fokuserer på.

2.1.1 Introduksjonsprogrammet i Innlandet

I Hedmark var måloppnåelsen kun 50 prosent i 2014, mens i Oppland var måloppnåelsen på 63 prosent. I 2013 lå imidlertid Hedmark høyere enn Oppland og hadde 60 prosents måloppnåelse mot Opplands 56 prosent. Den relativt lave resultatoppnåelsen i disse fylkene gjorde at det var aktuelt å se på forbedringspotensial i arbeidet med introduksjonsprogrammet. De fire kommunene som ble rekruttert som casekommuner har dessuten flere likhetstrekk. De tilhører alle fire kommunegruppe 13³, deler samme næringsstruktur og befolkningsgrunnlag og de befinner seg i tett geografisk nærhet til hverandre. Disse likhetstrekkene gjorde at det var gunstig å sammenligne kommunenes valg av organisering og samarbeidsmodeller. Den geografiske nærheten gjorde dessuten at møter på tvers av kommunene ble lettere, noe som kunne åpne for utveksling av erfaringer og ideer. Videre lå det muligheter for samarbeid på tvers av kommunegrensene om konkrete kvalifiseringsopplegg i introduksjonsprogrammet.

Kartleggingen av organisering og samarbeid i første fase viste at alle de fire kommunene hadde valgt ulike organisasjonsmodeller for introduksjonsprogrammet. Videre så vi at hver av modellene var basert på et bestemt rasjonale (se oppsummering i tabell i vedlegg 2). Disse tydelige forskjellene mellom kommuner som er geografisk nære, og som ellers deler mange likhetstrekk, er i seg selv interessant. I dette prosjektet er vi imidlertid spesielt interessert i å se på hvordan de ulike organisasjonsmodellene, med tilhørende underliggende rasjonale, legger føringer for hvordan kommunene jobber med innovasjon og utvikling av introduksjonsprogrammet.

2.2 Arbeidsretting i introduksjonsprogrammet

Prosjektet har hatt fokus på hvordan kommunene jobber med å utvikle og forbedre introduksjonsprogrammet spesielt for deltakere med liten eller ingen formalkompetanse,

³ Denne kommunegruppen dekker store kommuner utenom storbyene

og/eller begrenset arbeidserfaring. De anses å stå langt fra arbeidslivet, og for denne gruppen deltakere har man særlig sett behovet for et mer «arbeidsrettet» introduksjonsprogram (Djuve, Kavli og Hagelund, 2011; Djuve & Kavli, 2015). Krav om økt arbeidsretting er for øvrig noe som har preget utviklingen av introduksjonsprogrammet generelt de siste årene. Det kommer til uttrykk både i utredninger og politiske dokumenter (Brochmann et al., 2017; Kunnskapsdepartementet, 2015; Justis og beredskapsdepartementet, 2015; Djuve et al, 2017), samt i konkrete eksempler på innretning og arbeidsmetoder i kommunene.

Begrepet arbeidsretting brukes og forstås på litt ulike måter. Generelt kan arbeidsretting forstås som økt bevissthet om at introduksjonsprogrammet skal inneholde tiltak som skal forberede til deltakelse i arbeidslivet. Konkret kan det innebære at ordinært arbeidsliv brukes som kvalifiseringsarena.⁴ Det handler også om å innrette norskopplæringen mer mot arbeidsliv og arbeidsmarkedet, som innebærer å gjøre opplæringen mer praktisk rettet og mindre teoretisk. Videre kan det handle om å tilby mer fagrettede opplæringsløp; det kan omfatte norskopplæring ute på arbeidsplasser; og det kan omfatte økt og tidligere bruk av Navs tiltak og virkemidler for introdeltakere.

Tiltakene som vurderes og prøves ut i dette prosjektet handler om opplæringsformer som i større grad kombinerer klasseromsundervisning med læring i praksis på arbeidsplassene. Videre handler det om å prøve ut modeller der språkpraksis skjer i kombinasjon med læring av fag slik at kvalifiseringen i introduksjonsprogrammet tidligere rettes inn mot en bestemt bransje, yrke eller fag. I NOUen «Integrasjon og tillit» (Brochmann et al., 2017) ble det anbefalt at ulike modeller og metoder for opplæring i introduksjonsprogrammet prøves ut og evalueres slik at valg av modeller i opplæringen blir mer kunnskapsbasert. Vi bidrar med formativ kunnskap i den forbindelse. Det vil si vi formidler innsikt i hvordan kommune kan prøve ut og ta i bruk nye modeller; vi beskriver eksempler på veien dit med fokus på betydningen av eksterne samarbeidsrelasjoner. Men vi gjør ikke en effektevaluering av ulike opplæringsformer, noe som heller ikke er mulig da modellene er under utprøving.

2.3 Fagrettet kvalifisering

Utprøvingen av nye modeller og metoder for opplæring i introduksjonsprogrammet plasseres kanskje noe misvisende under merkelappen «arbeidsretting». Utprøvingene vi følger er arbeidsrettet i den forstand at de kombinerer læring i klasserom med læring i praksis ute på arbeidsplassene. Samtidig er det mer riktig å se utprøvingen som ulike former for «fagrettet» opplæring og kvalifisering i introduksjonsprogrammet. Det vil si at språkopplæringen og forberedelse til arbeidsliv på et tidligere tidspunkt innrettes mot en bestemt bransje, yrke eller fag, der språkopplæring skjer samtidig med læring av

⁴ <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/tiltak-i-introduksjonsprogrammet/arbeidsretting-av-introduksjonsprogrammet/>

arbeidsoppgaver og fag. Det kan virke misvisende å snakke om arbeidsretting fordi det kan gi inntrykk av at utprøvingen er rettet mot å få deltakerne raskest mulig over i arbeid. Selv om det er et mål at deltakere skal komme i arbeid og bli økonomisk selvhjulpne, er videre kvalifisering og utdanning viktig for å sikre deltakerne varig tilknytning til arbeidslivet. I Fafos grundige gjennomgang av introduksjonsprogrammet (Djuve et al., 2017) påpekes det at det blir stadig færre ufaglærte jobber, og at det er særdeles vanskelig å få innpass i det norske arbeidsmarkedet uten videregående utdanning. Arbeidspraksis i seg selv vil derfor i liten grad gi tilgang til varig arbeidstilknytning når formell utdanning mangler. Det er derfor behov for å utvikle utdanningsløp som er tilpasset innvandrere som mangler formell utdanning, og det etterlyses tilbud om fagopplæring som er tilpasset denne gruppa (Djuve et al., 2017, Høst & Reymert, 2017). Modellene som prøves ut i dette prosjektet inneholder ulike måter å jobbe med en slik fagrettet tilnærming i introduksjonsprogrammet. En slik innretning kan være viktig både for å styrke varig arbeidslivstilknytning blant innvandrere med fluktbakgrunn, og for å møte behovet for fagutdannet arbeidskraft.

I noen kommuner prøves det ut fagopplæringsløp der fagopplæringen starter innenfor rammene av introduksjonsprogrammet med mål om fagbrev. Vi presenterer et eksempel på utprøving av en slik modell i Lillehammer kommune (kapittel 5). Vi ser også på eksempler der faginnretningen starter i introduksjonsprogrammet som en mulig forberedelse til et fagopplæringsløp, uten at opplegget inneholder et konkret mål om fagbrev, slik de har prøvd ut i Ringsaker kommune (kapittel 6).

Utprøving og dokumentasjon av slike modeller er viktig sett i lys av myndighetenes ønske om å lage mer fleksible opplæringsmodeller for voksne. Dette er sentralt i Stortingsmeldingen «Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring» (Kunnskapsdepartementet, 2015) som har et stort fokus på utdanningsutfordringer for innvandrere. Her introduseres modulstrukturert opplæring for voksne. Modulstrukturert opplæring skal utvikles og prøves ut som forberedende voksenopplæring til videregående utdanning, og for utvalgte fag- og yrkesopplæringsprogram. Med modulstruktur deles opplæringen opp i mindre delenheter, slik at det er mulig å få vurdering og dokumentasjon på en modul og etter hvert bygge videre med flere moduler. En slik oppdeling fremstår som særlig gunstig for introduksjonsdeltakere som både må lære fag og språk i en kvalifiseringsprosess. Gradvis gjennomføring av moduler vil være mer oppnåelig enn gjennomføring av et helt utdanningsløp. Dokumentasjon på gjennomføring av visse moduler kan dessuten gi bedre muligheter for å få ansettelser som kan gi læring gjennom praksis, som igjen kan gi bedre forutsetninger for påbygging med nye moduler. Slike muligheter for å kombinere arbeid og opplæring kan dessuten gjøre et utdanningsløp mindre økonomisk belastende, og det vil gjøre det lettere å veksle mellom arbeid, opplæring og omsorgsoppgaver.

Kompetanse Norge har ansvaret for utprøvingen av modulstrukturert forberedende opplæring til videregående, og ti fylker deltar i utprøvingen som startet 01.08.2017 og

pågår i tre år.⁵ (Oppland er ett av forsøksfylkene, og Gjøvik læringscenter deltar i forsøket). Av størst relevans for dette prosjektet er imidlertid utprøvingen av modulstrukturert opplæring i fag og yrkesfagene. Utprøvingen av dette startet høsten 2017, men det finnes foreløpig lite informasjon om utprøvingen fordi det er på et tidlig stadium.

Det er behov for utprøving av nye modeller for fagopplæring tilpasset voksne. Voksne innvandrere faller på mange måter mellom flere stoler i de eksisterende systemene (Brochmann et al., 2017, Djuve et al., 2017, Høst & Reymert, 2017). Det eksisterende systemet er komplekst og uoversiktlig, og det er stor variasjon i rammer og muligheter i ulike fylker. I forbindelse med dette prosjektet ser vi at det påvirker kommunenes muligheter til å overføre løsninger på tvers av fylker fordi de har ulike rammer for fagopplæring for voksne.

I Oppland fylkeskommune er tilbud om karriereveiledning og opplæring for voksne organisert gjennom Karriere Oppland. Det består av et karrieresenter i fem regioner, samt en sentraladministrasjon. Karriere Oppland representerer et partnerskap bestående av fylkeskommunen, Nav og de enkelte kommunene.

I Hedmark har ansvar for veiledning og opplæring for voksne vært lagt til sentre for voksnes læring ved fire videregående skoler. I tillegg er det et fylkesdekkende senter for nettundervisning, som er lag til Trysil videregående skole. Karriereveiledning og opplæring for voksne i Hedmark har til forskjell fra Oppland og mange andre fylker ikke vært organisert gjennom karrieresenter (Nyhus, Solbu, Stokke & Higdén, 2011). I januar 2018 ble imidlertid det første karrieresenteret etablert i Hedmark, lokalisert i Hamar. Karrieresenteret er eid av Nav Hedmark og fylkeskommunen og skal tilby veiledning til alle i Hedmark over 19 år som ønsker veiledning knyttet til jobb og utdanning.⁶ Vi forstår det slik at ansvar for selve opplæringen for voksne fremdeles vil være knyttet til senter for voksnes læring ved de videregående skolene. Fylkenes ulike modeller påvirker rammer og muligheter for fagutdannelse for voksne.

2.4 Samarbeid

2.4.1 Hva er samarbeid?

Samarbeid er et vanskelig og diffust begrep som kan defineres på ulike måter. Det er mange tilstøtende begreper som brukes som synonymer, men i analytisk sammenheng kan det være nyttig å gjøre noen avgrensninger og avklaringer. Vi følger i denne rapporten de

⁵ <https://www.kompetansenorge.no/kompetanseloftet/#ob=19826>

⁶ <https://www.hedmark.org/Nyheter/Nytt-karrieresenter-i-Hedmark>

definisjoner og avklaringer som ble presentert i rapporten fra fase 1 (Røhnebæk og Eide, 2016, s.18-21).

Vi har i begge fasene vært opptatt av samarbeid på organisasjonsnivå. I første fase fokuserte vi på tverrgående samarbeid mellom offentlige aktører involvert i introduksjonsprogrammet. Vi skilte i den sammenheng mellom begrepene samordning og samarbeid. Samarbeid kan ifølge Jacobsen (2004, s.82-83) forstås som prosesser som drives fremover av et følt behov blant partene, og det er basert på frivillig innsats. Samarbeid skjer når partene ser seg som gjensidig avhengig av hverandre.

Samordning forstås på sin side som en mer tvungen form for koordinering, der en tredje part pålegger aktører å koordinere sine oppgaver og aktiviteter. I forsøk på å forbedre koordinering mellom ulike offentlige aktører kan det være gunstig å stimulere det frivillige samarbeidet i kombinasjon med krav om samordning. Krav om samordning i introduksjonsprogrammet kommer blant annet til uttrykk i Rundskriv Q-27/2015 som beskriver forpliktelser og ansvar mellom kommunene og Nav i forbindelse med introduksjonsprogrammet (Arbeids og sosialdepartementet, 2015).

Samordning er mindre aktuelt når vi i denne fasen fokuserer på samarbeid med eksterne aktører og på arbeidsgivere spesielt. Kommunen har imidlertid både ansvar for introduksjonsprogrammet som tjeneste, samtidig som det er en arbeidsplass som kan være aktuell praksisarena og potensiell arbeidsgiver for introduksjonsdeltakerne. Kommunen kan for eksempel legge opp til en form for samordning der ulike tjenesteområder pålegges å tilby praksisplasser.

Ellers er de som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet avhengig av frivillig samarbeid med arbeidsgivere for å realisere mål om å utvikle mer arbeidsrettet og/eller fagrettet kvalifisering i introduksjonsprogrammet. Hva som er drivere og barrierer for slikt samarbeid er hovedanliggende i denne delen av prosjektet, og vil vi videre se på teorier som vi mener er relevant for å analysere dette.

2.4.2 Samarbeid i introduksjonsprogrammet

Utpøving av nye modeller og metoder for opplæring og kvalifisering innebærer et mer utadrettet fokus i introduksjonsprogrammet, og større grad av interaksjon og samarbeid med eksterne aktører. Det kan være andre offentlige aktører slik som Nav, fylkeskommunale enheter med ansvar for videregående opplæring, tiltaksarrangører og ikke minst offentlige og private arbeidsgivere. Dette prosjektet åpnet i utgangspunktet opp for å se på betydningen av samarbeid med aktører i frivillig sektor i introduksjonsprogrammet. Dette ble dekket i kartleggingen av organisering og samarbeid (se vedlegg 2, samt ØF-rapport 04/2016 fra fase 1).

Når vi i fase 2 følger kommunenes utprøving av nye tiltak fokuserer vi imidlertid i hovedsak på samarbeid med arbeidsgivere fordi det var dette kommunene valgte å fokusere på. Vi berører også samhandlingen med andre offentlige instanser som er relevant for utprøving av de nye modellene.

Samarbeid og samhandling har vært et sentralt tema i utredninger og forskning på introduksjonsprogrammet. Det har særlig vært fokus på det interne samarbeidet mellom de offentlige aktørene som er involvert i introduksjonsprogrammet: Nav, voksenopplæring og flyktningtjenesten (Djuve & Kavli, 2005; Djuve, Kavli, & Hagelund, 2011; Kavli, Hagelund & Bråthen, 2007; Skutlaberg, Drangesland & Høgestøl, 2014; Tronstad, 2015).

Få studier har sett inngående på betydningen av det eksterne samarbeidet, selv om flere rapporter fremhever denne typen samarbeid som viktig (Djuve & Kavli, 2015; Skutlaberg m.fl. 2014; Søholt, Tronstad & Bjørnsen; 2014).

Det er vist at den formelle organiseringen ikke har betydning for måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet når det undersøkes statistisk (Blom & Enes, 2015; Rambøll, 2011a; Tronstad, 2015). Det vil si hvem som formelt sett har hovedansvaret har ikke betydning for måloppnåelse, men hvordan man organiserer seg og samarbeider om introduksjonsprogrammet fremheves som avgjørende (Djuve & Kavli, 2015; Rambøll, 2011; Skutlaberg m.fl. 2014; Tronstad, 2015). Samtidig viser Rambøll (2011) en svak signifikant sammenheng mellom graden av formalisert samarbeid mellom programrådgivere og voksenopplæringen og resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet. Betydningen av samarbeid kommer for øvrig frem på indirekte måter i de kvantitative analysene. Tronstad (2015) viser at om det gis et heltidstilbud eller ikke har stor betydning for resultatoppnåelse. Om kommunen evner å tilby et heltidsprogram vil henge sammen med hvordan ulike aktører i kommunen samarbeider om introduksjonsprogrammet; for eksempel i forbindelse med samarbeid om språkpraksisplasser og arbeidsforberedende tiltak.

Når det gjelder samarbeid med næringsliv og arbeidsmarkedet er dette lite belyst. Dette er først og fremst noe som ses som en del av introduksjonsprogrammet/ voksenopplæringens samarbeid med Nav. Søholt m.fl. (2014) har undersøkt hva som finnes av studier som ser på regionalt samarbeid mellom offentlige og private aktører med sikte på å bedre sysselsetting blant innvandrere. De finner få studier, men de studiene som finnes gir grunnlag for å hevde at langsiktig og planlagt samarbeid gjør det lettere å skaffe relevant arbeidskraft til regionen. Dette er kunnskap som gjør at private bedrifter kan se det som gunstig å inkludere flyktninger i strategier for å skaffe arbeidskraft.

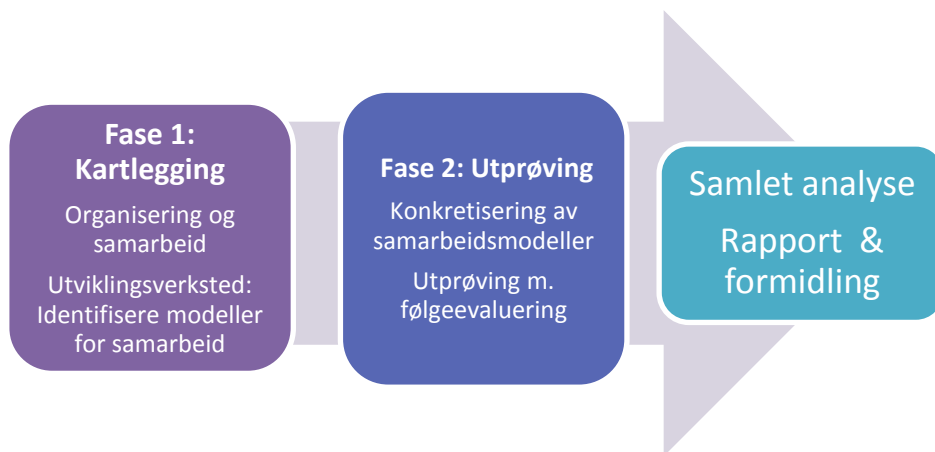
3 METODE OG GJENNOMFØRING

3.1 Følgeforskning

Prosjektets metodedesign følger prinsippene for følgeforskning (Baklien, 2004, Olsen & Lindøe, 2004). Følgeforskning fokuser på prosesser og veien frem til et mål, og spør hvorfor ting blir slik de blir. Dette kan også beskrives som en formativ form for evaluering, til forskjell på summative evalueringer som fokuserer på resultater og effekter av intervensjoner og tiltak (Patton, 2002).

Prosjektets fase 2 har bestått av følgeevaluering av kommunens utprøving av nye måter jobbe på i introduksjonsprogrammet. Følgeevalueringen bygger på funn fra kartleggingen og samarbeidet mellom casekommunene og forskningsmiljø i fase 1. Sammenhengen i prosjektets faser kan for øvrig illustreres som følger:

Figur 2: Prosjektets faser



I effektevalueringer vil evaluator gjerne stå på sidelinjen som en «nøytral» observatør, mens i følgeforskning er forsker eller forskningsmiljøet i større grad også en pådriver i prosessene som samtidig studeres. Det betyr at følgeforskning preges av tett dialog og interaksjon mellom praksisfeltet og forskningsmiljø (Baklien, 2004). I dette prosjektet har dialogen mellom forskningsmiljøet og praksisfeltet skjedd på flere arenaer.

Prosjektet er samarbeidsprosjekt mellom læringssentre, flyktningetjenester og de lokale Nav-kontorene i kommunene Gjøvik, Lillehammer, Ringsaker og Hamar, Nav Oppland, Nav Hedmark, samt Fylkesmannen i Oppland, NHO Innlandet og IMDi Indre Øst.

Representanter fra samarbeidsaktørene har vært organisert i henholdsvis en arbeidsgruppe og en styringsgruppe. Styringsgruppa har bestått av representanter fra Nav i Hedmark og Oppland, fylkesmannen i Oppland, IMDi Indre Øst, NHO Hedmark og Oppland og Nav Lillehammer. Arbeidsgruppa har bestått av deltakere nærmere praksis og tjenestenivå, med tre representanter fra Nav lokal, og tre representanter fra voksenopplæringa (se oversikt over deltakere i gruppene i vedlegg 3).

I prosjektets fase 1 ble det gjennomført et felles oppstartsmøte med begge grupper, to styringsgruppemøter og tre arbeidsgruppemøter i tillegg til e-postkontakt. Alle samarbeidsaktørene var invitert til utviklingsverkstedet som markerte slutten på fase 1 og oppstart av fase 2. I fase to har dialog og kontakt med praksisfeltet i hovedsak foregått gjennom følgeevaluering av utprøvingen, i tillegg er det gjennomført to møter med arbeidsgruppa. Styringsgruppe og arbeidsgruppe vil begge inviteres til avslutningsseminar ved lansering av rapporten.

3.2 Utviklingsverksted

Utviklingsverkstedet som ble gjennomført midtveis i prosjektet var viktig for å sikre dialog mellom forskningsmiljø og praksismiljø, og mellom de ulike samarbeidsaktørene i prosjektet. Det fungerte som en arena for formidling av funn fra prosjektets første fase som omhandlet eksisterende organisasjons- og samarbeidsmodeller i introduksjonsprogrammet. Enda viktigere var dette en arena for å vurdere og drøfte potensial for å tenke nytt og utvikle nye modeller. Verkstedet skulle gi innspill og inspirasjon til en slik prosess, og inneholdt en innledende plenumssesjon og en lengre dialogsesjon med inndeling i grupper.

Gruppearbeidet var lagt opp slik at deltakerne skulle samle informasjon og la seg inspirere av hverandres aktiviteter, lure løsninger og gode eller dårlige erfaringer. Ved hjelp av kafe-dialog-metodikk fikk deltakerne spørsmål de skulle finne svar på når de beveget seg rundt fra bord til bord hvor det satt representanter fra hver av de fire kommunene, fra næringslivet og fra frivillig sektor. I kafédialogen ble deltakerne utfordret til å innhente kunnskap om følgende spørsmål:

Hvilke grep har dere gjort for å arbeidsrette introduksjonsprogrammet for denne gruppen deltakere?

Hva har vært

- *Suksesskriterier*
- *Fallgruver*
- *Samarbeidsaktører*
- *Organisering/finansiering*

Etter kafe-dialogen gikk deltakerne tilbake til hver sin kommunegruppe og diskuterte de ideene de hadde samlet inn. På bakgrunn av disse innspillene utarbeidet de konkrete

forslag til tiltak som de ønsket å prøve ut i egne kommuner. Kommunenes gruppearbeid tok utgangspunkt i følgende utfordring og spørsmål:

Oppsummering i kommunegruppene til slutt. Det skal lages en plan for det videre arbeidet. Planen skal inneholde følge momenter:

- *Hvilke(t) tiltak skal prøves ut eller videreutvikles?*
- *Hvilke aktører må involveres?*
- *Hva slags ressurser kan vi benytte?*
- *Hvilke organisatoriske endringer vil det kreve?*
- *Hvem er ansvarlig for hva?*
- *Tidsplan - framdrift*

Hver av kommunene presenterte sine planer for utprøving i en felles presentasjon til slutt. Og disse planene dannet grunnlaget for den videre følgeevalueringen i fase 2. Tiltakene slik de ble skissert på utviklingsverkstedet i juni 2016:

Gjøvik ville sette i gang «Gjøvikmodellen for arbeidsrettet Intro-program». Modellen skulle omfatte arbeidstrening og norskopplæring på arbeidsplass og bygge på samarbeid med ordinært næringsliv om et gitt antall deltakere ute i praksis, to, tre eller fem dager pr uke. Det var tenkt at flere deltakere skulle ha praksis i samme bedrift, og det skulle legges opp til tett samarbeid med bedriftene og bruk av lærerressurser ute på arbeidsplassene. Modellen ble introdusert etter inspirasjon fra PAI Ringsaker og helsehusmodellen i Lillehammer (se kapittel 5 og 6). Modellen var tenkt utviklet uten ekstern finansiering, men ved omdisponering av tilgjengelig midler.

Lillehammer ville sette i gang «Våg-å-være-kurs» slik det er gjennomført i Ringsaker. Kurset skulle ha fokus på deltakernes selvbevissthet; hvem er jeg? hvordan vil jeg framstå? Fokus på hvordan gjennomføre jobbintervju, skrive søknad og CV. Ønsket var å lage Lillehammers versjon av kurset. Tanken var at kurset skulle nivådeles og være tilknyttet praksis. Det ble lagt planer om å søke eksterne prosjektmidler, og tanken var å bygge videre på eksisterende ressurser og materiell.

Ringsaker stod overfor en omorganisering fra første august 2016, hvor introduksjonsprogrammet ble flyttet fra Nav til voksenpedagogisk senter. Omorganiseringen ville omfatte mange endringer, deriblant følgende konkrete tiltak: 1) Felles kartlegging mellom Nav, VoksPed og Servicesenteret. Målet var å få til et mer helhetlig ansvar for introduksjonsdeltakerne. Fra 1.juni ville kommunen i tillegg starte tiltaket 2) Arbeidsretta opplæring for alle, hvor målet var å differensiere tilbud om skoleretta og arbeidsretta opplæring i introduksjonsprogrammet.

Hamar ønsket å iverksette og prøve ut tiltaket «Nytt Intro-program». Målet var å få til et mer integrert samarbeid mellom Nav, flyktningtjenesten og læringscenteret. Målet var videre å utvikle en to-trinnsmodell som omfattet både at bedriften er læringsarena og at det

må tilrettelegges for et fag-/ bransjeretta opplæringsløp med opplæring på arbeidsplassen. 2-3 bedrifter skulle i første omgang kontaktes som mulig praksisarena.

3.3 Tiltakene som prøves ut

Med utgangspunkt i resultatene fra gruppearbeidet kom vi i samråd med arbeidsgruppa frem til tiltak som var aktuelle å prøve ut. Det innebar noe justering og konkretisering av ideene fra utviklingsverkstedet. Tiltakene og modellene som skulle prøves ut måtte være i tråd med prosjektets overordnede problemstillinger, og forutsatte dermed at tiltakene på en eller annen måte omfattet samarbeid med eksterne aktører. Videre måtte fremdrift i utprøvingen følge prosjektets rammer slik at prosessene kunne følgeevalueres høsten 2016 og våren 2017. Ut fra disse føringene endte vi med å følge utprøvingen av følgende tiltak:

Figur 3.Oversikt over tiltakene som prøves ut

Navn på tiltaket	Innhold	Sektor/bransje
Helsehusmodellen	Fagretta løp med mål om fagbrev	Helse og omsorg
Norsk på arbeidsplassen	En eller to dagers praksis kombinert med egen lærer	Vaskeri, Hotell (renhold, kjøkken, vaktmester)
PAI helse	Helsefagkurs som en del av introduksjonsprogrammet	Helse
Arbeidstrening	Sfo, skole, barnehage som praksisarena	Barn og oppvekst

3.4 Datainnsamling og datamateriale

Prosjektets første fase omfattet kartlegging av organisasjonsmodeller og eksisterende samarbeidsstrukturer i de fire deltakerkommunene, basert på dokumentstudier og intervjuer med intervjuer med ledelse ved kommunal flyktningtjeneste, kommunal voksenopplæring og Nav, i tillegg til intervjuer med ansatte i de samme tjenestene, samt samarbeidspartnere. Til sammen ble 41 informanter intervjuet i prosjektets første fase.

I prosjektets andre fase er det intervjuet aktører som er sentrale i utprøvingen av nye tiltak, det vil si programrådgivere, lærere, veiledere på arbeidsplassen, mentorer, arbeidslivsledere og andre representanter fra praksisplassene. Til sammen er det gjennomført 32 intervjuer med 49 informanter i denne fasen av prosjektet. Intervjuene er gjennomført ved at en forsker har avtalt intervjutidspunkt og reist ut til arbeidsstedet. Hvert intervju varte fra 1,5 – to timer og ble tatt opp på lydfil og senere skrevet ut. Intervjuene har vært semistrukturert og tatt utgangspunkt i temaer i en felles intervjuguide. Samtidig har følgeevalueringen vært ulike i de forskjellige kommunen, og det har derfor vært nødvendig å tilpasse interguidene etter casene og etter hvem som har

blitt intervjuet. Vi beskriver derfor nærmere metodisk fremgangsmåte for følgeevalueringen i hver av kommunene i de kommende empirikapitlene.

4 NORSKOPPLÆRING PÅ ARBEIDSPLASSEN

I dette kapitlet presenterer vi ett av de tiltakene som Gjøvik kommune har prøvd ut som en del av dette prosjektet. Gjøvik kommune konkretiserte sine ideer til dette tiltaket under utviklingsverkstedet som avsluttet første fase av prosjektet (se kap 3.2). Selve utprøvingen startet høsten 2016, og er stadig i utvikling. Tiltaket har vi kalt «Norskopplæring på arbeidsplassen», fordi lærere drar ut på arbeidsplassen og underviser elevene mens de er i praksis. Aktørene som inngår i tiltaket er Gjøvik læringssenter (GLS) og arbeidsgivere fra ett vaskeri og to hoteller. I følgeevalueringen har vi hatt kontakt med to av arbeidsgiverne. Kapitlet vil gi en kort presentasjon av hva vi har gjort i følgeevalueringen av utprøvingen og presentere de erfaringene som er kommet fram i intervjuene.

4.1 Kort om følgeevalueringen

I følgeevalueringen av utprøvingen som er gjennomført i Gjøvik, har vi intervjuet en rådgiver med ansvar for oppfølging av praksisplassene ved Gjøvik læringssenter, samt to lærere som har ansvaret for norskopplæringen og oppfølgingen av deltakerne ute på praksisplassen. Fra arbeidsgiversida har vi intervjuet to ledere som tilbyr praksisplasser – henholdsvis vaskeri og hotell. Datainnsamlingen omfatter fem informanter som alle er intervjuet individuelt. Intervjuene er gjennomført på arbeidsplassen til informantene. Ett av intervjuene er gjennomført på skype, da det kom noe i veien for det fysiske møtet. Intervjuene er gjennomført i løpet av våren 2017.

I den videre presentasjonen vil vi først beskrive hvordan tiltaket er organisert og gjennomført, deretter presenterer vi de ulike informantenes erfaringer. Vi har valgt å presentere aktørenes erfaringer separat ved at vi presenterer hvordan utprøvingen har fungert, sett fra Gjøvik læringssenters ståsted og fra arbeidsgivers ståsted.

4.2 Beskrivelse av tiltaket

Gjøvik læringssenter har over flere år tilbudt sine deltakere språkpraksis en dag i uka, som en del av introduksjonsprogrammet. Praksisplassene er både i bedrifter og på offentlige arbeidsplasser og er koordinert og driftet fra læringssenteret som har en egen rådgiver med særskilt ansvar for praksisplassordningen. Læringssenteret sitter på en kontaktbase med over nitti arbeidsgivere som de er i jevnlig kontakt med. Det er bedrifter som de har enkeltavtaler med eller som de holder kontakt med fordi de har brukt dem mange ganger.

De har ingen avtaler, i form av kontrakter hvor arbeidsplassen forplikter seg på å ta imot praksisdeltakere hvert semester. De har opplevd at det er vanskelig for arbeidsgiver å forplikte seg fordi det er så mange som konkurrerer om praksisplasser. Ordningen er beskrevet i forrige rapport fra prosjektet (Rønnebak & Eide, 2016: 37-39). Utfordringen for GLS har vært å få på plass mer forpliktende og langsiktige avtaler med arbeidsgivere. Det er også et ønske om å få arbeidsgivere til å ta imot flere deltakere samtidig. Læringssenteret arbeider kontinuerlig med å forbedre den arbeidsrettede norskundervisningen. Med bakgrunn i dette ønsket Gjøvik å prøve ut en ny modell for praksisplasser og arbeidsrettet norskundervisning. I den nye modellen er det lagt vekt på praksis kombinert med norskopplæring ute, og forutsigbare avtaler med arbeidsgivere. Norskopplæring skal skje der deltakerne er i praksis. Kombinert med dette skal deltakere ha egen yrkesrettet norskopplæring på skolen, og ordinær norskopplæring i klasserom med norsklærer.

I første omgang er det gjort avtaler med et vaskeri, to overnattingssteder og sykehuset.

Det er litt ulike innretninger på hvordan tiltaket gjennomføres, avhengig av hvor deltakerne har praksis. Deltakere som har praksis på hotellet er tilstede en dag i uka og fordeler seg på tre avdelinger (kjøkken, renhold, teknisk drift). Dette er i hovedsak deltakere med en viss skolebakgrunn. De har tre pluss tre måneder i praksis. Det er satt opp egne mål for de første tre månedene i praksis, og for de neste tre månedene i praksis. Det innebærer at det er totalt seks måneders praksis, men deltakerne har mulighet til å gi seg etter første fase dersom de finner ut at denne jobben ikke passer dem. De som ønsker får fortsette til neste fase (seks måneder). Deltakere som er på vaskeriet er tilstede to dager i uke. Dette er i hovedsak deltakere uten skolebakgrunn, og som står langt fra arbeidslivet. Praksisperioden deres varer et helt år. Det er seks deltakere som har praksis på hotellet og fem deltakere i praksis på vaskeriet.

Skjematisk ser modellen slik ut:

- Yrkesretta norskundervisning på skolen to dager i uka, 2-3 timer (skrive CV o.l). Deltakerne er da i egne klasser med andre som også er ute i praksis.
- Vanlig norskundervisning to dager i uka. I klasser med andre på samme Spor.
- Praksis på hotell, vaskeri eller sykehus en (to) dag(er) i uka (kl. 9-15), med lærer. Dagen starter med en times norskopplæring pluss at lærer også er tilstede i produksjonen etterpå.

4.3 Gjennomføring

4.3.1 Ansvar og oppfølging

Ansvar for iverksetting og oppfølging av tiltaket er lagt til GLS, hvor en av skolens rådgivere er den som følger opp både arbeidsgivere og programveilederne som er ansatt hos Nav. I og med at lærerne hele tiden er ute på arbeidsplassen, så får de også en sentral posisjon, så ofte er det de som videreformidler innspill og behov fra både deltakere og arbeidsgivere. Rådgiver ved læringssenteret har jevnlig kontakt med arbeidsgiverne, og er den som får tilbakemeldingene på hva som fungerer og hva som ikke fungerer. Dette bringer hun videre til lærer, avdelingsleder og ledelsen ved læringssenteret. De har faste møter to ganger per semester for å evaluere og eventuelt justere utprøvingen. Blant annet har de sett at tidsaspektet er viktig, så derfor har de landet på modellen med tre pluss tre måneder i praksis, men en naturlig stopp midtveis hvor en går igjennom om det er nyttig å fortsette eller om deltakeren heller ønsker å slutte.

4.3.2 Innhold, aktiviteter og varighet

Til grunn for den undervisningen som gis, har læringssenteret utarbeidet egne *basisprofiler* som beskriver de grunnleggende ferdighetene innenfor hvert av arbeidsområdene – kjøkkenassistent, renholder og driftstekniker (vaktmester). Basisprofilene beskriver hva deltakerne må kunne lese, skrive, regne og hva slags muntlige og digitale ferdigheter vedkommende må ha innenfor de ulike arbeidsområdene. Basisprofilene er laget med utgangspunkt i Kompetanse Norge sine kompetanseprofiler⁷, men tilpasset målgruppen og den praksissituasjonen de er i. De er utviklet i tett samarbeid med arbeidsgiver for å være mest mulig tilpasset den praksisen deltakerne skal ut i.

Med bakgrunn i basisprofilene er det utarbeidet halvårsplaner, en for hver profil, som er delt inn i temaer og basisferdigheter. Til hvert tema er det egne mål som er nært knyttet opp til læreplanen i norsk. Det er satt opp egne mål for de første tre månedene i praksis (fase 1), de neste tre månedene i praksis (fase 2). Det innebærer at det er totalt seks måneders praksis, men deltakerne har mulighet til å gi seg etter første fase dersom de finner ut at denne jobben ikke passer dem. De som ønsker får fortsette til og med fase 2 (totalt seks måneder).

Det er dette planverket lærerne underviser ut fra når de kommer ut til arbeidsplassen og har norskundervisning med elevene. Måten denne norskundervisningen gjennomføres på varierer mellom praksisplassene. Det vanligste er at norsklærer samler deltakerne til en times undervisning i ett av lokalene på arbeidsplassen og går igjennom temaer fra halvårsplanen. Når undervisningen er over, går deltakerne tilbake i produksjonen. Men det

⁷<https://www.kompetansenorge.no/Kompetansepluss/profiler/#Profilforgrunnleggendeferdigheterjobben>
1

kan også være at norsklærer er tilstede i produksjonen sammen med deltakerne og bruker arbeidsoppgaver og – situasjoner som utgangspunkt for norskopplæringa. Det vil si, peker og forklarer, spør og utdypet. Noen ganger har norsklærer både avskjermet opplæring og opplæring i produksjonen. Undervisningen er praktisk og, konkret, med mye bruk av bilder og gjenstander. Norskundervisningen ute varer i høyden 1,5 time. Resten er arbeid. Det blir lagt opp til mye dialog i undervisningen.

Deltakerne har ikke egne veiledere eller mentorer på arbeidsplassen. De som er på hotellene går alltid sammen med ansatte, men det kan variere hvem. De som er på vaskeriet lærer å utføre en oppgave og gjør den nokså selvstendig. Selv om det er selvstendig arbeid, er det alltid avdelingsledere som følger dem opp.

4.4 Erfaringer

4.4.1 Læringssenteret

Behov for mer koordinering

Rådgiver og lærere fra læringssenteret rapporterer alle om svært positive erfaringer med det nye tiltaket. De opplever motiverte deltakere, positive og velvillige arbeidsgivere og engasjerte lærere. I den grad det har vært noen uoverensstemmelser så er det knyttet til at lærerne som skal undervise i norsk inne i klasserommet får utfordringer med ustabile deltakergrupper noe som kan skape en del uro. Rådgiver har forståelse for at dette er et problem og ønsker å utrede muligheten for å organisere egne arbeidsrettede klasser. Det er behov for enda tydeligere link mellom skolen og arbeidsplassen, noe en slik organisering også kunne svare på.

Et annet aspekt ved dette er behovet for å koordinere samarbeidet rundt de deltakerne som er i praksis på en slik måte at en snakker med samme stemme. Fordi tiltaket ble såpass hastig satt i gang, ble organiseringen hengende litt etter, noe en ser konsekvensen av nå når en er et godt stykke ut i utprøvingen, sier informantene og peker på at alle aktørene har hver sin agenda. Det informantene ved læringssenteret sier er at deltakerne kan bli forvirra over hva som er forventet av dem; noen sier de skal være i klasserommet, andre sier de må være på jobb, mens andre igjen sier de må delta på kurs for å lære og skrive meldekort. En informant fra læringssenteret beskriver dette slik:

Vi tror vi trekker i samme retning, men i en hverdag hvor alle sitter og skal organisere for seg, så glipper det. Vi opplever for eksempel at programveiledere tar ut deltakere på praksisdagen for å ha møte på Nav. Dette skjer mens de er i praksis og før klokka 14, for da stenger Nav. Da får vi et forklaringsproblem overfor arbeidsgiver.

Dersom Gjøvik skal gjennomføre utprøvingen om arbeidsnorsk, så må en ha en felles oppfatning av hva det innebærer, sier informantene, og viser til at Nav må vise forståelse for at deltakeren har arbeidstider og en arbeidsgiver som forventer at de er tilstede.

I følge læringssenteret har de fått en henvendelse fra Nav om å overføre disse deltakerne til Nav de siste seks månedene av Intro. Dette er ennå ikke helt avklart.

Hva skal praksis være?

En annen avklaring som det også er behov for, sier informantene ved læringssenteret, er å tydeliggjøre hva som er intensjonen med praksisoppholdet, for de deltakerne som er i praksis. Deltakerne er ikke forespeilet at de skal få varig arbeid, men at den arbeidstreningen de får er viktig for hvor de kan søke seg til ordinært arbeid senere. Men så skjer det likevel at noen som har vært i praksis får arbeid, og hva skal en da si til deltakerne? Dette med å tydeliggjøre intensjonen med praksisoppholdet er utfordrende.

Rådgiver sier det slik:

Vi ser for oss at denne arbeidsnorsken vår må være et slags kurs. Fordi mange deltakere tror de skal få jobb. Men slike avtaler har vi ikke. Vi må kalle det arbeid og skole, for hvis vi bare sier det er arbeidspraksis så er bildet jobb, og når de skjønner de ikke får jobb vil de ikke være der. Det er en utfordring i forhold til kommunikasjonen med deltakerne og forståelsen av hva dette er.

Rådgiveren er den som har kontakten med arbeidsgiverne. All kontakt om deltakerne går mellom arbeidsgiver og læringssenteret. Nav er ikke involvert i oppfølgingen hos arbeidsgiver.

Læringssenteret har også opplevd arbeidsgivere som har endret totalt innstilling til det å ha deltakere i praksis når de får høre at det følger en lærer med:

Og når vi så sier at vi har en lærer, ja, da skjønner du, da slapper de av, ja bare kom, sier de da! Læreren er det utløsende! Denne ressursen fra oss, som blir bindeleddet, er en av de viktigste suksessfaktorene. Det er et bindeledd som både er tilstede og som catcher bedriftens behov og som innehar kunnskap om hva deltakeren ofte mangler og som kan binde dette sammen.

Kulturelle normer og verdier – og verdien av åpenhet

Informantene er opptatt av at deltakerne har blitt svært godt tatt imot ute på arbeidsplassene, både av ledelsen og av de andre ansatte. Deltakerne har ikke gitt uttrykk for annet enn at de har positive opplevelser, og det samme gjelder arbeidsgivere. I oppstarten hadde de noen utfordringer knyttet til kulturelle motsetninger mellom deltakere og det norske arbeidslivet. Det gjaldt for eksempel respekten for arbeidstid, oppmøtetid og fravær. Det viste seg at deltakerne manglet kunnskap om norske arbeidslivskoder, så etter at læreren tok tak i dette stoppet fraværet og deltakerne begynte å gi beskjed om de var syke og ikke kunne komme, eller var opptatt i møter. De har også hatt episoder hvor noen ikke har villet hilse på overordnet av motsatt kjønn. Så fort slike situasjoner har oppstått har lærerne tatt tak i det og fått løst opp i misforståelsene. De

mener dette handler om misforståelser, mer enn vrangvilje. De opplever at både deltakere og kollegaer er fleksible og forståelsesfulle når de blir forklart hvordan ting henger sammen. Det er ofte manglende kunnskap som er grunnen for konflikter. Derfor er det viktig å informere både deltakere, ledelse og ansatte om kulturelle koder, verdier og normer.

Små grupper – tett oppfølging

Elevgruppene som får norskopplæring på arbeidsplassen er små, noe som har sine helt klare fordeler ifølge lærerne. Lærerne opplever at de kommer svært tett på deltakerne i disse små gruppene, og at det er viktig for å hjelpe elevene i læringsprosessen. Mange har blokkeringer som stopper for læring, blokkeringer som kan avhjelpes om en har tid til å sette seg ned med deltakerne og prate. Det kan være nok at du sier du skal hjelpe dem med å ta kontakt med riktig instans, da slapper de av og kan gå tilbake til læringen sier informantene. De opplever at deltakerne har for få «hjelpere» å spille på. Navs programveiledere som skal følge dem opp har så mange deltakere, og det kan være vanskelig å ta opp problemer i de korte samtalene deltakeren har med sin programveileder. Lærerne er tilstede i elevenes hverdag og kan lettere fange opp små og store utfordringer. De sier samtidig at dette kan være utfordrende, at det kan gå utover tid de skal ha til selve opplæringen, men at det er helt nødvendig å ta seg tid til å løse opp i de problemene de står i dersom de skal komme videre i læringsprosessen. Deltakerne har så mange bekymringer og utfordringer som de trenger støtte til å løse opp i, da er det avgjørende at det er noen der som kan støtte dem i det. I små grupper er det lettere å se hver enkelt deltaker, og dermed lettere å kunne støtte og gi veiledning når de trenger det.

Konservativ læringstanke

Fortsatt råder det en forestilling om at en lærer norsk best på skolebenken, sier informantene, og beskriver dette som en konservativ læringstanke om at læring er det som skjer i klasserommet. De lærerne som underviser ute på arbeidsplassen er spesielt forespurt med utgangspunkt i at de har vist interesse for alternative undervisningsformer. De mener selv at dette er en riktig måte å undervise i norsk på, selv om de foreløpig ikke har konkrete resultater å vise til. På Gjøvik opplevde de at kollegiet delte seg i to leire, der de som hadde tradisjonell undervisning fikk mindre oppmerksomhet enn de som underviste med nyere læringsmetoder. De opplevde at det ble vanskelig å få til en god sammenheng mellom det deltakerne lærte ute og det de lærte inne. Derfor tok de grep og begynte med faste møter mellom lærerne som er ute og lærerne som er inne for å få de to arenaene mer integrerte i undervisningen.

Lærerne ute tar kontakt med læreren som er inne og spør om det er noe spesielt deltakeren må jobbe med, uttaletrening, problemer med verb, manglende subjekt o.l. Så prøver læreren å gripe fatt i det inn i mot arbeidsnorsken. Det synes jeg var genialt. I alle fall merker vi en litt annen holdning, når de som er vant til at undervisningen foregår i klasserommet blir mer involvert og får mer innsikt i hva som faktisk foregår ute på arbeidsplassen.

Gjøvik erfarer at betydningen av involvering, det å utveksle informasjon og bli delaktig også er svært betydningsfullt for arbeidsgiverne, så de bruker mye tid på oppfølgingsmøter med avdelingsledelse og ledelse i bedrifter. Dette er det i hovedsak rådgiveren ved skolen som bruker tid på.

4.4.2 Arbeidsgivere

Arbeidsgiverinformantene er generelt positive til å kunne bidra med praksisplasser. De ser på dette som en vinn-vinn-situasjon hvor de får ekstra hjelp i produksjonen og prøvd ut en deltaker som kanskje kan bli en framtidig arbeidstaker, samtidig som de får bidratt til at deltakerne lærer seg bedre norsk. Det er en forutsetning for arbeidsgiverne at deltakerne ikke er forespeilet fast arbeid, men det viser seg likevel at mange får tilbud om sommerjobb og ekstraarbeid når behovet er der.

Kulturelle normer og verdier – og verdien av åpenhet

På det ene arbeidsstedet brukte de tid på et personalmøte til å forklare hva det innebar å ha deltakere fra læringssenteret i praksis, og de opplevde at dette var helt sentralt for å få til en mer inkluderende holdning blant de andre ansatte på arbeidsplassen. Det viste seg at de andre ansatte reagerte på praksisordningen fordi de ikke var blitt informert om den, noe arbeidsgiver tok ansvar for på et personalmøte:

Vi hadde en skikkelig tabbe for vi hadde glemt å presentere dem for gruppa. Så da gjorde vi det og det åpna skikkelig opp. Jeg kan ikke skjønne at vi ikke har tenkt på det! Vi har en gjennomgang av uka mot slutten av hver uke, hvor de presenterte seg enkeltvis. Da er de ikke bare en hvem som helst, men da er de Abdul fra Sudan som har drevet egen butikk i hjemlandet sitt før han måtte flykte. Mange opplevde dette som veldig positivt, fordi det er viktig å få kjenne bakgrunnen til hverandre.

Det som ellers kan skape usikkerhet er språket. Det er vanlig at arbeidsgivere påpeker at deltakere svarer ja uten å vite hva de svarer på. Dette kan forårsake konflikter og utrygghet:

Det er mest det språklige som er problemet, det andre (arbeidskompetansen) er godt nok. Veldig få som sier ifra når de ikke forstår. Enten gjør de ikke det de blir bedt om, eller så går de og spør noen andre om hva som ble sagt. Da føler jeg meg ikke trygg nok.

Dette er en typisk kulturelt betinget kommunikasjonsform, som arbeidsgivere skulle fått informasjon om. Dersom arbeidsgiveren stiller spørsmål som gjør at deltakeren må forklare istedenfor å bekrefte eller avkrefte, vil en få svar som er mer tilfredsstillende.

Varighet på praksisperioden

Fra et arbeidsgiverperspektiv er det viktig at deltakerne er i praksis over en viss periode. Dette er noe av det som er positivt med tiltaket som Gjøvik nå prøver ut, sier informantene.

En av arbeidsgiverne sier at de tidligere har hatt stor pågang fra Nav og arbeidsmarkedsbedrifter som hadde behov for praksiskandidatordninger. Dette var personer som var her i en begrenset periode og det var uklart hva som var målet med praksisen. Dette fungerte dårlig ifølge arbeidsgiveren som opplevde at disse personene aldri ble integrert i miljøet:

Tidligere var folk her i kortere perioder og det ble vanskelig for dem å komme inn i miljøet. Det var forskjellige årsaker til at personene var her, og vi visste ikke helt hva som var målet med praksisen. De ble ofte gående litt utenpå og ikke integrert i en gruppe. Jeg tror det er viktig at de (andre ansatte) vet hvorfor de er her, da er det lettere å ta dem inn. Det er faste folk som kommer her hver uke, så de blir kjent.

Det er også bred forståelse blant informantene om at det er viktig med en viss varighet for å kunne si om en person er egnet til jobben eller ikke. På Gjøvik har de landet på en modell med tre pluss tre måneders praksis. Fra et arbeidsgiverstøtsted kunne det være ønskelig med enda lengre praksisperioder, såfremt de som ikke var motivert eller ikke lenger ønsket å være i praksis, fikk mulighet til å slutte. Det er viktig at det er en fleksibilitet i systemet slik at arbeidsgiver ikke forplikter seg til noe som er vanskelig å oppfylle. I den sammenheng trekker arbeidsgiveren fram betydningen av å ha en kontaktperson å forholde seg til som er lett å få kontakt med dersom noe oppstår. Det å vite at det er en instans der som tar ansvar dersom noe oppstår, er betryggende for arbeidsgiverne, som også fremhever at det er positivt å ha lett tilgang til lærerne som går i produksjonen, slik at de kan utveksle erfaringer og løse utfordringer før de blir problemer. Læreren er viktig for å «oversette» mellom arbeidsgiver og deltaker.

Arbeidsgivers samfunnsansvar – hvor langt kan det strekkes?

Informanter blant arbeidsgiverne vektlegger at deres motivasjon for å ta inn deltakere i praksis primært er samfunnsansvaret

Som arbeidsgiver har vi et samfunnsansvar. Samfunnet får igjen kvalifiserte arbeidstakere. For å få utnyttet ressursene er det en forutsetning at du kan språk. Vi får kvalifiserte søkere til jobber vi har ledig i Norge, uten å spesifisere det på bransjer. Dette er vårt bidrag.

Informantene er videre opptatt av at praksisplassordningen er basert på gjensidig nytte, og at de forsøker å legge til rette for at deltakerne kan få egne betalte vakter. På ett arbeidssted har de gått inn i en avtale hvor de skal tilby deltakerne sommervikariater dersom de søker på det:

Avtalen er at vi normalt skal tilby sommerjobb til de som har vært her et helt år. Det er litt pay-back fra vår side.

Arbeidsgiverne fremhever samfunnsansvaret, men legger samtidig vekt på at det er kostbart å ha deltakere i praksis. De føler en forpliktelse til å tilby opplæring og ikke utnytte arbeidskraften, men legger til rette for at deltakeren får trening og opplæring i

faktiske arbeids- og språkoppgaver. De foreslår at det burde følge noen midler med ordningen, slik at de kunne frikjøpe en ansatt i deler av sin stilling til å følge opp deltakerne. Da ville en få mer kvalitet på opplegget og en ville antageligvis fått flere bedrifter til å ta et ansvar. En av informantene svarer at han skulle ønske det var ordninger hos Nav som de kunne søkt på, men opplever at det er et vanskelig regelverk å finne ut av og en for omfattende søkeprosess for små bedrifter. De mener heller at det bør følge midler direkte med deltakeren:

Vi er ikke uvillige til å søke på ordninger, men jeg tenker at hvis de kan tilby ressurser i forhold til bistand eller lignende, så er det lettere å si ja. Vi har også et ansvar å drive bærekraftig. Vi kan ikke drive veldedighet om vi ikke har penger til å sette av.

4.5 Våre vurderinger

I dette kapittelet har vi presentert tiltaket som prøves ut i Gjøvik, kalt norskopplæring på arbeidsplassen. Utprøvingen har omfattet praksisutplassering på hotell og i vaskeri. Dette er de to arbeidsplassene vi har valgt å følge. Evalueringen viser at det er behov for koordinering i gjennomføringen av tiltaket og ansvars plassering for oppfølgingen av tiltaket. Gjøvik kom veldig raskt i gang med utprøvingen, og ser i ettertid at de kunne brukt noe mer tid på å bli enige om fordeling av ansvar og oppfølging blant de ulike aktørene. Læringssenteret har tett kontakt med og tilsynelatende avklart forhold til arbeidsgiver, men det er noe mer uklart både hva som er Navs rolle i forhold til arbeidsgivere, og hvordan Nav følger opp deltakere som er i praksisløpet.

Evalueringen av utprøvingen viser videre at det har stor betydning at lærer er tilstede og følger opp deltakere i praksis. Dette gir trygghet til deltakerne, men det gir også trygghet til arbeidsgivere som opplever at de har noen å henvende seg til dersom det skulle oppstå utfordringer. Det å få til raske avklaringer og veiledningsmuligheter er viktig for arbeidsgivere.

Utprøvingen viser også at norskopplæring på arbeidsplassen er en svært arbeidskrevende modell. Norsklærerne har selv utarbeidet basisprofiler og undervisningsmaterieell tilpasset ulike fagopplæringsområder på utplasseringsstedene. Dette er en investering som en må sørge for gjenbrukes, uavhengig av om praksisplassene stiller seg positive til å videreføre samarbeidet. Samtidig er det også materieell som etterspørres av andre kommuner som prøver ut ulike former for arbeidsrettet norskopplæring.

5 HELSEHUSMODELLEN – ET FAGOPPLÆRINGSLØP

I dette kapitlet presenterer vi tiltaket som er prøvd ut i Lillehammer kommune, også kalt Helsehusmodellen. Dette er en modell som går utover tiden i Introduksjonsprogrammet og der målet for deltakerne er fagbrev som helsefagarbeider. Tiltaket gjennomføres som et samarbeid mellom Lillehammer læringssenter, Oppland fylkeskommune ved Karriere Oppland, Nav Lillehammer – Gausdal, og Lillehammer helsehus.

Lillehammer helsehus (HH) er et av de største helsehusene i Norge med 188 beboere og åtte pasientavdelinger fordelt på avlastning, korttidsopphold, langtidsopphold og intermediær enhet (i samarbeid med kommunene Øyer, Gausdal og Ringeby, samt Sykehuset Innlandet), samt renhold, kjøkken og merkantil stab. I tillegg kommer egen legeavdeling med undervisningsstatus.

Karriere Oppland (KO) er Oppland fylkeskommunes tilbud om karriereveiledning og opplæring for voksne, organisert under fylkesopplæringssjefen. KO er organisert med et karrieresenter i hvert av fylkets seks regioner, samt en sentraladministrasjon lokalisert i fylkeshuset. Karriere Oppland representerer et partnerskap bestående av fylkeskommunen, NAV og de enkelte kommunene. Partnerskapet er nedfelt i samarbeidsavtaler som er inngått i hver region. Hvert senter har et regionalt kompetanseforum, som består av partene i samarbeidet. I denne utprøvingen er det Karriere Oppland Lillehammer som er samarbeidspartneren.

5.1 Kort om følgeevalueringen

Helsehusmodellen var ett av to tiltak som også ble beskrevet i prosjektets første fase (Rønnebak & Eide, 2016). I første fase intervjuet vi to av lærerne som var involvert i tiltaket, en programrådgiver og en praksiskoordinator fra læringssenteret, samt en representant fra ledelsen ved Karriere Oppland. Til sammen fem informanter.

I denne andre fasen av prosjektet, er utprøvingen fulgt opp med nye intervjuer og informanter. Hensikten med intervjuene har vært å få innblikk i hva slags erfaringer de ulike samarbeidspartnerne har fra utprøvingen. Partene som har deltatt i utprøvingen har vært: Lillehammer læringssenter, Oppland fylkeskommune ved Karriere Oppland, Nav Lillehammer – Gausdal, og Helsehuset. Vi har intervjuet en leder og to lærer fra læringssenteret, en leder og to faglærere fra Karriere Oppland, en ansatt ved Nav, tre avdelingsledere og en tjenestoområdeleder ved Helsehuset, samt to veiledere og to ansatte

uten veiledningsansvar. Alle intervjuene er gjennomført på arbeidsplassen hos informantene. Tre av intervjuene er gjennomført som gruppeintervjuer. Til sammen er det gjennomført 11 intervjuer med 15 informanter i denne fasen av prosjektet.

Først gir vi en beskrivelse av tiltaket og måten det er gjennomført på, slik dette er blitt presentert i intervjuene. Deretter går vi inn på de ulike samarbeidspartneres erfaringer med utprøvingen; hva har fungert bra og hvilke barrierer har de møtt på underveis.

5.2 Beskrivelse av tiltaket - modellen

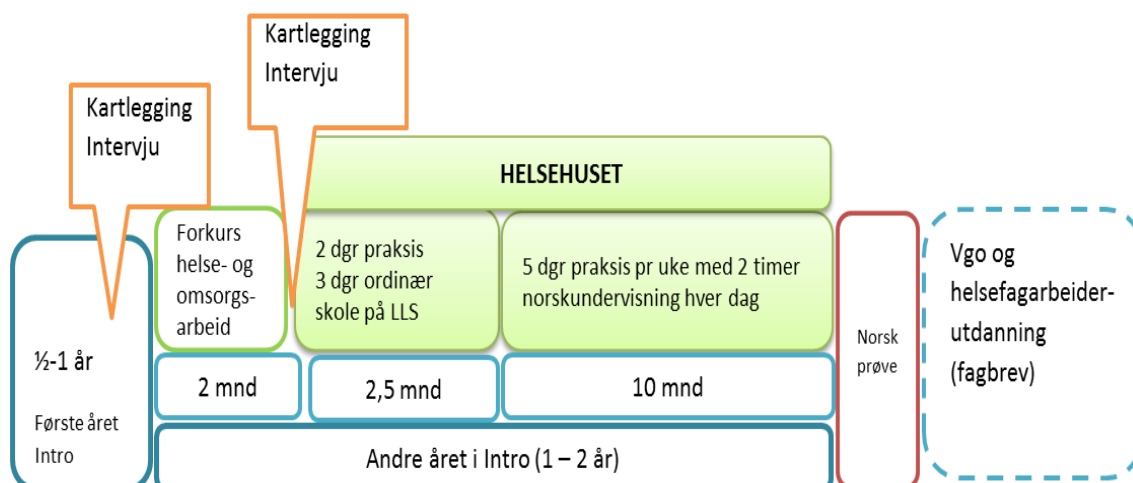
5.2.1 Første del av utprøvingen – mens deltakerne fortsatt er i Intro

I Lillehammer kommune ble det i 2014 initiert en ny form for samarbeid om praksisplasser i introduksjonsprogrammet mellom Lillehammer læringssenter (LLS) og Lillehammers sykehjem helsehuset (HH). Avdelingsleder ved en av avdelingene hadde en ide om at praksiselever ved avdelingen kunne avhjelpe underbemanningen og den stressede arbeidssituasjonen som de opplevde ved helsehuset. Det ble utarbeidet en samarbeidsavtale, signert av avdelingslederen ved Helsehuset og rektor ved læringssenteret.

Etter en kartlegging av deltakerne ble 12 andre-års Intro-deltakere forespurt om de ville delta i det arbeidsretta tiltaket. De ble forespeilet hva det innebar, blant annet ble det lagt vekt på at de skulle stille personer av motsatt kjønn, at de måtte servere svinekjøtt o.l. Deltakerne ble også forespeilet at når de startet i dette tiltaket var det endelige målet fagbrev. De måtte med andre ord ha et ønske om en karriere innenfor helsevesenet og de måtte ha motivasjonen for å yte det lille ekstra. De som sa seg interesserte, ble intervjuet av koordinatoren, programrådgiveren og en fra Helsehuset. Det var 12 deltakere som startet opp, noen falt fra, så etter ca ett år var det åtte deltakere som gjennomførte.

Første halvdel av andre år i Intro får deltakerne tilbud om et forkurs i helse- og omsorgsarbeid i regi av Karriere Oppland. Etter påske starter de med praksis på Helsehuset to dager i uka fram til sommerferien. Deretter utvides praksisen til fem dager i uka med to timer norskundervisning på arbeidstedet. Målet for det første året var at deltakerne skulle gjennomføre norskprøve B1, som er nivået de må ha for å komme inn på videregående opplæring.

Figur 4. Helsehusmodellen



5.2.2 Andre del av utprøvingen – etter at deltakerne er ferdige i Intro

Høsten 2016, når vi begynte å følge videreføringen av denne utprøvingen, var halvparten av deltakerne som fikk tilbud om deltakelse i Helsehusprosjektet, ferdige i introduksjonsprogrammet. De resterende ble ferdige i løpet av vinteren og våren 2017. Deltakerne som startet ut for to år siden er fortsatt med i utprøvingen.

Andre del av utprøvingen startet med at læringscenteret inngikk en avtale med Karriere Oppland om fagopplæring over to år. KO hadde søkt og fått innvilget midler til prekvalifisering av helsefagarbeidere, fra Helsedirektoratet. Fagopplæringen består av opplæring i helsearbeiderfaget (VG2) og målet er fagbrev som helsefagarbeider. Deltakerne er primært i et praksiskandidatløp (ref). Praksiskandidatordningen er i utgangspunktet et løp hvor de som har lang arbeidserfaring og jobbet i mange år, kan ta fagbrev på bakgrunn av godkjent praksis. Praksiskandidater har i utgangspunktet ikke noe krav på opplæring, men det tilbudet gis likevel av Oppland fylkeskommune. Det løpet som bygges for deltakerne fra læringscenteret, er et noe annerledes løp enn det ordinære praksiskandidatløpet siden en her har fagopplæring i tillegg til praksis.

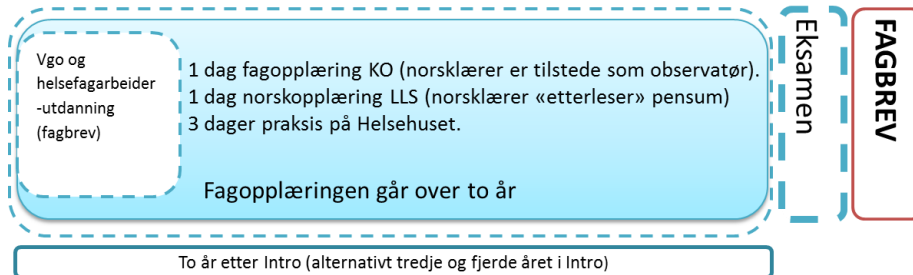
Når du går i et praksiskandidatløp er kravet for å kunne gå opp til fagprøve, fem års praksis i full stilling hvor minimum to år er innenfor helse. Eksamensformen er fem timer skriftlig eksamen.

Modellen som ble skissert for oppfølging etter Intro, er slik:

- En dag i uka (kl 8-13) har deltakerne undervisning i helsearbeiderfaget på Karriere Oppland. Norsk lærer er tilstede som observatør for å kunne gå igjennom stoffet med deltakerne etterpå.

- En dag i uka (kl. 8-15) norskopplæring hvor norsklærer gjennomgår pensum og oppklarer faguttrykk og begreper som de er blitt presentert for av faglærerne.
- Tre dager i uka (kl. 8-15) praksis på Helsehuset.

Figur 5. Helsehusmodellen - andre del av utprøvingen



5.3 Gjennomføringen

5.3.1 Ansvar og oppfølging

Det ble utarbeidet et opplegg der helsehuset skulle bidra med praksis, læringssenteret skulle gå inn med norskopplæring og Karriere Oppland (videregående opplæring) skulle gå inn med fagopplæring i helsefag. Oppfølgingsansvaret for den enkelte deltaker, ligger henholdsvis hos læringssenteret og hos Karriere Oppland. De deltakerne som fortsatt er i Introduksjonsprogrammet er det LLS som er ansvarlig for, mens deltakere som er ferdige med Intro er studenter ved KO. De mottar ikke lenger introduksjonsstønad, men kan søke lån og stipend fra Statens lånekasse. Helsefagarbeiderutdanningen er en videreutdanning som gir rettigheter til lån og stipend på lik linje med andre studier. I noen tilfeller må Nav inn og bidra med ytterligere økonomisk forsørgelse. I Lillehammers tilfelle har de løst det ved å inngå arbeidstreningsavtaler med arbeidsgiver (her: Helsehuset) som gir deltakerne en begrenset sum tiltakspenger⁸. For de som fortsatt er i Introduksjonsprogrammet, har læringssenteret laget tilsvarende avtaler med arbeidsgivere, men da har deltakerne Intro-stønad som gjør at de klarer seg økonomisk. Utfordringen startet altså i det de avslutter programmet, men samtidig skal fortsette i en langvarig kvalifisering for å bli helsefagarbeidere. Når en går på en videreutdanning er tanken at en skal klare seg på lån og stipend kombinert med lønn for ekstravakter.

⁸ Første januar 2017 startet NAV Lillehammer – Gausdal med et eget arbeidsintegreringsteam for å følge opp de med språk og kulturelle utfordringer fra 18-67 år. Dette vil si at teamet har spesialisert seg til å følge opp flyktninger som trenger bistand til å kvalifisere seg i arbeidsmarkedet. En av de fem ansatte i teamet har delt stilling med 50 % av arbeidstiden hos Lillehammer læringssenter og 50 prosent av stillingen hos NAV. Vedkommende deltar da i samtaler med deltakere, programrådgiver, lærere, arbeidsgivere og helsepersonell. Nav er inne fra siste halvdel av introduksjonsprogrammet. Intensjonen er at Nav skal være såpass tidlig inne med kartlegging for å få deltakerne over på tiltak eller koble dem mot spesielle arbeidsgivere slik at de unngår å komme over på sosialhjelp. Avtalen om langsiktig kvalifisering er en del av dette arbeidet.

LLS er ansvarlig for deltakerne så lenge de går i Introduksjonsprogrammet og mottar intro-stønad. Når de slutter i programmet tar Karriere Oppland over ansvaret for dem som studenter. Det innebærer at det er Karriere Oppland som også er ansvarlig for den praksisen deltakerne skal ha på Helsehuset.

5.4 Erfaringer

5.4.1 Læringssenteret

Koordinering og organisering

Ideen er genial, kjempebra! Tre samarbeidspartnere som er med og belyser fra hver sin kant. Men det har ikke funka like godt i praksis som i teorien.

Informanter vi har snakket med på læringssenteret understreker at det er en utfordring med så mange aktører inne i gjennomføringen av helsehusmodellen. Selv om hver part i samarbeidet gjør sine oppgaver på en tilstrekkelig og god måte, er det behov for en overordnet og helhetlig oppfølging av deltakerne. Deltakerne får mange «stemmer» å forholde seg til, og kan bli usikre på hvilke stemmer de skal lytte til. Dette blir spesielt utfordrende når det er forskjell på hva som står i læreboka, hva faglæreren sier, og hva som gjøres i praksisen på helsehuset. For noen av elevene er det å skulle forholde seg til teori vanskelig, fordi de gjerne har lært gjennom praksis hele sitt liv. Norsklærerne opplever at elevene bruker mye tid i timene på å diskutere dette seg imellom. Lærerne forteller dem at de må høre med de som er fagpersoner, men at det også kan være forhold som ikke har noe entydig svar. Mange av elevene opplever dette som svært frustrerende, ifølge informanter fra læringssenteret.

Pedagogiske utfordringer

Da Lillehammer startet med arbeidsretttings-prosjektet høsten 2015 ble lærere håndplukket til å være med. Ledelsen understreket at dette var viktig og en riktig utvikling av norskopplæringen i Introduksjonsprogrammet, men utover det var det få føringer på hva lærerne skulle gjøre når de ble sendt ut på arbeidsplassene. Dette har gitt lærerne stor frihet, men også stort ansvar.

I samarbeid med deltakerne har lærerne utviklet et eget opplegg som de kjører på sine respektive arbeidsplasser. Det ble tidlig klart for dem at elevene hadde store utfordringer når det gjaldt å tilegne seg fagstoffet de skulle gå igjennom hos Karriere Oppland. De brukte norsktimene sine på å stille spørsmål til det de hadde gått igjennom i fagtimene. Fagspråket viste seg å være for avansert for dem. De hadde store utfordringer med å forstå ord som levekår, tilstand, livskvalitet, selvrealisering, etiske valg osv. I tillegg handlet det om at undervisningen hadde gått for raskt fram, at det er for abstrakt og at deltakerne ikke

klarte å oversette hva de ulike begrepene betydde, til tross for at det ble brukt flere kreative undervisningsformer i opplæringen.

Dette ble opptakten til at den ene norsklæreren utviklet et opplegg hvor hun «etterleste» pensum. Dette innebar at norsklærer lærte elevene ulike læringsstrategier for hvordan de kunne lese en fagbok. Norsktime brukes dermed til å gå igjennom fagpensum ved at elevene bruker de læringsstrategiene som er utviklet for dem (se vedlegg for eksempler på læringsstrategier). I følge norsklærer opplevdes dette som en god måte å få deltakerne til å lære seg fagstoffet på.

Kulturelle utfordringer

Utover det rent språklige er det også en utfordring som handler om maktrelasjoner og tillærte forståelser av respekt. Slik informantene beskriver det, er elev- lærer en maktrelasjon som er kjennetegnet av respekt og ydmykhet. For mange elever er det vanskelig å stille spørsmål til det læreren sier. Gjennom spørsmål indikerer de at læreren har gitt en dårlig forklaring, at læreren ikke er flink nok til å undervise. Dette gjør at mange elever vegrer seg for å spørre. I stedet for å signalisere overfor faglærer at de ikke forstår, holder de stilt og så tar de det opp dagen etter når de har norsktime.

Informantene trekker også fram at det å reflektere er vanskelig for mange av elevene. De er innlært i en skoletradisjon hvor de lytter til og lærer seg sannheter gjennom det som blir sagt av læreren. Det er vanskelig for dem å skulle reflektere og gjøre egne vurderinger. Derfor svarer de også veldig kort på besvarelser som krever egne refleksjoner. Det samme gjelder i muntlige diskusjoner:

Mange er opptatt av at du skal si det læreren vil du skal si, det er et riktig og galt svar, du skal holde deg til boka og det er ikke spesielt bra å tenke selv. Bare det å ha en samtale hvor en må svare, si hva de tenker, er ofte vanskelig. De vil oftest sende spørsmålet videre, fordi de har ikke lyst til å svare feil.

5.4.2 Karriere Oppland

Koordinering og samordning

Behovet for samordning vektlegges både fra leder og faglærere ved Karriere Oppland. Faglærerne har månedlige samarbeidsmøter med læringssenteret og Nav. Da møtes de fysisk og går igjennom hvordan ting fungerer og hva som er planen videre. Det er viktig å få til et samarbeid slik at vi best mulig kan legge til rette for å nå målet om å få deltakerne igjennom, sier de. Når det gjelder helsehuset har de hatt ett møte med ledere der, samt ett møte med veiledere. Det var planlagt ett felles møte, men det var for få som dukket opp, så det ble avlyst.

Leder ved KO har hatt egne møter med Nav og læringssenteret knyttet til avklaringer rundt eksamensformen.

Kulturelle utfordringer

For faglærerne er det å undervise fremmedspråklige en ny utfordring. De har alltid hatt flere fremmedspråklige i sine klasser, men de har aldri hatt rene klasser med kun fremmedspråklige. Derfor opplever de nå utfordringene på nye måter. Forhold de ikke har tenkt på tidligere, blir veldig synlige, slik denne læreren beskriver:

Det er så uvant at vi må være så utrolig grundig. Ting vi tar som en selvfølge skjønner de ikke. Vi skulle for eksempel ha en praktisk øvelse og jeg sa de skulle ta av seg på beina og legge seg på gulvet. Jada, sier alle og freser inn i rommet med skoa på. Hva var det jeg sa? Og så gjentok jeg beskjeden – Jammen vi kan da ikke ta av oss beina? Nei, det kan dere ikke, men dere kan ta av dere skoa. Å, ja, var det det du mente! Det hadde de ikke skjönt. Det er jo et helt vanlig uttrykk som vi bruker i Norge, men det skjønte de altså ikke båret av! Det er så mange sånne ord, og når vi skal jobbe med fag så vil alle disse ordene komme på toppen av dette. Vi er etter hvert blitt ganske flinke, men det er ekstremt tidkrevende.

Som sitatet viser skaper det dagligdagse språket misforståelser, noe som tar tid å venne seg til for faglærerne. Det er også mer undervisningsmessige utfordringer som kan skyldes at deltakerne er opplært i en tradisjon der læreren sier en ting og eleven gjentar. De lærer en og en ting om gangen, mens i vår tradisjon skal de lære å se sammenhenger og helheter, noe som er utfordrende for dem, sier informantene. Faglærerne benytter ofte gruppearbeid, men opplever at deltakerne ikke har forutsetninger for å kunne jobbe i grupper. De forstår ikke helt hva de skal gjøre, de sitter med hvert sitt ark og skriver, og de veksler ikke et ord med hverandre, sier faglærerne.

Språknivå

En annen erfaring er at deltakerne har altfor lavt språknivå når de starter fagopplæringen. De er for dårlige i norsk til å kunne lære seg faget tilstrekkelig. Faglærerne brukte første halvår på å få på plass en grunnmur som et utgangspunkt for å forstå hva helsefag er. Det har vært veldig krevende både tidsmessig og ressursmessig, sier de. I følge avtalen de har med læringssenteret skulle deltakerne ha passert B1, men de opplever nå at de har fått deltakere som «er på veg mot B1». Lærerne her er opptatt av at de skal lære deltakerne fag, de skal ikke lære dem norsk. Derfor blir det vanskelig når de får deltakere hvor de må bruke mye tid på språkopplæring for i det hele tatt å komme i gang med fagopplæringen. Med et B1-nivå har deltakerne en grei ordforståelse og de kan skrive enkel norsk. Dette mener faglærerne må være en forutsetning for at de skal kunne klare å lære seg fagstoff som det undervises i på Karriere Oppland. De opplever at de har tatt i bruk seg selv på nye måter, og brukt mye kreativitet, for å klare å gi den opplæringen til deltakerne som er nødvendig. De har ikke hatt noe opplæring selv i det å drive undervisning for fremmedspråklige. De hadde håpet at de kunne fått til et samarbeid med læringssenteret som har kompetansen på dette, men det har de ikke fått til.

Slik faglærerne opplever det, ville det vært bedre om deltakerne hadde grunnleggende norskferdigheter før de startet fagopplæringen. Dersom dette skal fungere som en permanent modell, ønsker de at deltakerne først kjøres gjennom et grunnkurs, VG1 helse og oppvekstfag, hvor de lærer det helt grunnleggende om anatomi, fysiologi, søvn, hvile og grunnleggende behov, før de går over på den videregående fagopplæringen hvor for eksempel anatomi undervises i med utgangspunkt i ulike sykdommer. Slik som det er lagt opp i dag starter deltakerne uten den grunnleggende kunnskapsbasen som andre voksne i dette landet har. Det blir derfor altfor omfattende og komplisert å starte rett på VG2, helsefagarbeiderutdannelsen, mener de. De tenker seg at de kan bidra med en liste over temaer som det bør jobbes med, og at gjerne lærere fra Karriere Oppland trekkes inn i undervisningen av disse emnene første året. Da er deltakerne bedre rustet til å ta til seg kunnskapen som gjennomgås innenfor helsearbeiderfaget.

Informantene sier videre at de møter en type forståelse hos deltakerne, som viser at de ikke helt har skjönt hva helsefagarbeiderutdannelsen handler om. De sier at mange tror at bare de er omsorgsfulle og liker gamle mennesker så kvalifiserer det for en jobb i helsevesenet. Deltakerne viser mye omsorg og respekt for de gamle. Dette er viktige egenskaper en må ha for å arbeide med mennesker, men faglærerne opplever at deltakerne mangler forståelsen av dette som et fag. Det er krevende å tilegne seg kunnskaper om diagnoser og kompliserte sykdomsbilder.

Vi opplever at deltakerne ikke skjønner at de må kunne lære et fag. De skal liksom bare ut og stille noen gamle mennesker. Men de må kunne observere, kunne sykdommer, kunne tiltak, hvorfor de gjør det de gjør. Pasientene nå har kanskje 20 diagnoser, det er så sammensatte sykdomsbilder. Og de som jobber med dette må kunne det. Du må kunne det normale for å vite hva du skal observere, hva du skal se etter som ikke er normalt. Det er ingen rett for alle å bli helsefagarbeider. Du må ha kunnskapen og du må være egnet til det.

Om oppfølgingen i praksis og ekstravakter

Faglærerne er også ute og observerer deltakerne i praksis på helsehuset. Der legger de merke til at deltakerne har en respektfull og fin tilnærmingssåte overfor de eldre, og at de har klart å beholde roen og unngå å heve stemmen når det har oppstått situasjoner. Faglærerne legger ikke skjul på at deltakerne utsettes for en del sjikane fra beboere på helsehuset.

Faglærerne er rundt på alle avdelingen og opplever at det er forskjell på hvordan de ulike avdelingene følger opp samarbeidet med KO. I avdelinger der lederne har stort fokus på fag er det lettere for deltakerne å lære:

Hvis de har tydelige og flinke veiledere som jobber etter det å kunne faget og gir gode begrunnelser for hvorfor de gjør det, så ser vi at deltakerne får med seg mye mer. Og at de har avdelingsledere som er veldig opptatt av fag. Det er også de som har de flinkeste deltakerne for det er en sammenheng her mellom lederen, veilederen og deltakeren.

Faglærerne oppfordrer deltakerne om å ta på seg ekstravakter på kveldstid på helsehuset, når veilederne har kveldsvakter. I følge faglæreren har også Nav oppfordret deltakerne til å ta på seg ekstravakter. Praksiserfaring er viktig, og det å kunne gå sammen med veilederen din på roligere vakter kan være fordelaktig, sier en av faglærerne:

De har mulighet til å være med på kvelden, vi har anbefalt dem det. Det er ofte roligere da, så vi har anbefalt at de tar noen kveldsvakter for å kunne gå litt tettere med veilederne sine. Jeg kan ikke skjønne at det er noe problem for helsehuset, de får jo noen ekstra hender, for de jobber jo. De er blitt såpass flinke praktisk at de kan ta noen vakter.

Fra et læringssynspunkt er det likevel også en viss bekymring å spore, for faglærerne er redd for at for mange ekstravakter gjør at deltakerne får mindre tid til å lese og gjøre skolearbeid, siden de også har familiære forpliktelser. Flere av deltakerne er avhengig av ekstraintekter skal de klare seg økonomisk. Det har vært stilt spørsmål til Nav om muligheten for økonomisk støtte for å unngå at ekstraarbeidet gikk utover skolearbeidet, men så langt har ikke Nav gjort det.

Eksamen

Deltakerne som er i praksiskandidatordningen skal opp til en avsluttende eksamen etter fullført opplæring. Eksamen er en tverrfaglig fem-timers skoleeksamen. Alle aktørene stiller spørsmål ved hvorvidt deltakerne vil makte det å gjennomføre en slik eksamen. I det norske utdanningssystemet skal eksamen være en test av hvorvidt du evner å reflektere over et fagstoff og skrive om det i dine egne ord. Eksamensformen er et uttrykk for hva vi vektlegger som verdifulle egenskaper i det norske arbeidslivet. Mange av deltakerne har ingen erfaring med det å skulle fremme sin egen stemme, sine egne meninger og synspunkter, på denne måten. Dette er noe de må øve på. Det har vært snakket om muligheten for å finne en annen eksamensform for deltakerne, hvor de i stedet for en skriftlig oppgave kunne fått vist fram hva de kunne. Leder av Karriere Oppland understreker at det ikke finnes noen slike alternative eksamensformer, og at dersom dette har blitt gjort tidligere er det som del av forsøk som har vært kjørt i utvalgte fylkeskommuner. Hun sier videre at *opplæringsløpet for voksne må ikke bli sett på som enklere enn opplæringsløpet for ungdom, for da får vi et A-fagbrev og et B-fagbrev. Og det er ingen tjent med.* Per i dag er det ingenting som tyder på at det skal bli endringer i eksamensformene som gjør det enklere å ta fagbrev som praksiskandidat. Oppland fylkeskommune deltar i forsøket med Modulstrukturert opplæring for voksne, der Utdanningsdirektoratet og departementet har laget nye læreplaner i noen fag og strukturert målene i moduler. Tanker er at deltakerne skal komme inn og kunne ta en og en modul, som de så får et kompetansebevis for. Forsøket skal gå i perioden 2017 – 2020. Helsefagarbeider er ikke valgt ut som ett av fagene som skal inngå i forsøket, siden det allerede er gjennomført flere forsøk innenfor dette faget. Likevel vil erfaringene fra forsøket ha betydning også for måten man strukturerer helsefagarbeiderfaget.

Helsehusmodellen tar utgangspunkt i en praksis som Oppland fylkeskommune har stått ganske alene om, nemlig å tilby fagopplæring for kandidater som ønsker å ta fagbrev som praksiskandidater. Leder av KO ser derfor Helsehusmodellen som en naturlig utvikling av den praksisen som er i fylkeskommunen, og altså en modell å fortsette med:

Modellen synes jeg ser veldig bra ut. Dette med å ha arbeidspraksis vekselvis med opplæring er jo det som er idealmodellen som løftes fram i alle disse opplæringsmodellene også. Den praksisnære opplæringa er optimalt, og samarbeidet mellom opplæringsaktør og praksisaktør, arbeidsliv, næringsliv, det er jo helt supert. Så den modellen der synes jeg er veldig bra.

5.4.3 Helsehuset

Ansvar og oppfølging

Hvem har ansvar for oppfølgingen av deltakerne som er i praksis når de er ferdig i Introduksjonsprogrammet? Spørsmålet blir stilt av informanter ved Helsehuset som opplever at det er uklare ansvarslinjer i ordningen. Så lenge deltakerne var i Intro hadde de en felles kontaktperson som fulgte dem opp. Når de nå ikke lenger er der, er det mer uklart hvor ansvaret er plassert. Karriere Oppland har ansvaret for den faglige opplæringen som forutsetter tett samarbeid med helsehuset om praksisløpet. Mens Nav har ansvaret for deltakerne på overordnet nivå i form av at det er de som er ansvarlig for arbeidstreningsavtalene som gjøres med arbeidsgivere. En av lederne mener det er uklart hvor ansvaret for oppfølgingen ligger.

Det er utydelig hvor de hører hjemme. Hvem har oppfølginga? Det kan til tider virke uryddig for oss, og da må det vel føles uryddig for deltakerne også. Det er sammensatte årsaker som gjør at du får et uryddig bilde.

At ansvarsplasseringen er utydelig knytter denne informanten til at også praksisopplegget blir utydelig og etterlyser et mer strukturert og oversiktlig opplæringsløp for disse kandidatene, likt det som benyttes for lærlinger eller andre studenter som er i praksis.

Hvis Karriere Oppland hadde hatt tettere oppfølging, sikret at de hadde fått den veiledningen de skulle hatt, den praksisen de skulle hatt, så hadde helsefagarbeiderutdannelsen gjennom Karriere Oppland blitt strammere, litt mer skolesystem over det. (...) Det er litt vanskelig å forvente at kandidatene skal klare seg gjennom løpet. Tror det hadde vært en fordel å få stramma opp det de har gjennom Karriere Oppland slik at de hele tiden føler de blir ivaretatt som elever. Det må bli mer skolsk.

Motiverte arbeidstakere

Det blir framhevet av alle informantene ved helsehuset at flyktningene som de har i praksis gjennom læringssenteret er motiverte og arbeidsvillige kandidater. De opplever svært få problemer knyttet til det med å stille noen av motsatt kjønn, behandle ulike type mat eller kle seg i henhold til retningslinjene. Dette var konflikter de ofte hadde tidligere. Nå virker

det som om deltakerne er mye bedre forberedt på hva som forventes i arbeidslivet. Informantene roser læringssenteret for å ha tatt disse utfordringene på alvor, og gitt deltakerne opplæring i oppmøte, arbeidstid, normer og verdier. De understreker også at det er svært få utfordringer i personalet når det gjelder det å ha praksiselever på avdelingene. I oppstarten av Helsehusmodell-prosjektet var en stor gruppe deltakere plassert på en avdeling og det fungerte dårlig, sier flere av informantene. Det ble for stort arbeidspress på de andre ansatte og pårørende opplevde situasjonen som uoversiktlig i forhold til pasientoppfølgingen. I dag er deltakerne spredd på flere avdelinger, noe som fungerer mye bedre. Leder og veileder får en helt annen mulighet til å gi veiledning og oppfølging. I starten var deltakerne i norskopplæring midt på dagen, mens de andre ansatte hadde lunsjpause. Nå deltar alle i pausene og ifølge informantene har det ført til at Intro-deltakerne nå er mer inkludert i arbeidsmiljøet på avdelingene. Deltakerne oppleves som en ressurs for avdelingene, ikke minst fordi de er god arbeidskraft. *Dette er «gjørere», med en utrolig arbeidsmoral, sier en av lederne ved Helsehuset.*

Vikarbruk

Deltakerne som er i et utdanningsløp for å bli helsefagarbeidere må ha fem års praksis for å kunne gå opp til fagprøven. Av disse fem årene må minst to år være praksis innen helsefagarbeid. Praksisen omfatter veiledning og faglig oppfølging av helsepersonell.

Deltakerne ønsker ofte å ta på seg ekstravakter for å kunne spe på økonomien sin, men helsehuset er restriktive til å gi deltakeren en vikarvakt dersom denne erstatter en praksisvakt. Lederne opplever at deltakere ber om å få omgjort sine praksisvakter til vikarvakter for å få betalt for arbeidet. Som vikarer inngår de i det ordinære arbeidet og har ikke krav på veiledning eller annen tilrettelegging. Fra et faglig ståsted er det en utfordring for helsehuset at deltakerne da ikke får den nødvendige opplæringen de må ha. Informantene der understreker også at de opplever deltakerne som faglig svake, og at den veiledningen de får i praksis er et minste minimum for å kunne kvalifisere seg som fagarbeidere på sikt. De praksisdagene de har innenfor et fagopplæringsløp er så få at de trenger enhver for å kunne stå løpet ut. Derfor blir det et dilemma mellom økonomiske og faglige behov:

Hvis det er en dag en av dem er i praksis og vi trenger en vikar, så er de raske med å si at de vil ha den vakta. Da får de jo penger, men samtidig så mister de da en praksisdag med oppfølging, som de skulle hatt. De er ivrige på å jobbe og tjene penger, og det setter dem i en vanskelig læringssituasjon for de går glipp av læring. De er for pressa på økonomi slik at den læringsbiten blir litt borte.

Samtidig er helsehuset generelt restriktive til å leie inn ufaglært arbeidskraft. I de tilfellene det er behov for vikarer går dette som regel til fagarbeidere som ønsker seg økt stillingsprosent. Dette har sammenheng med den generelle vikarbruken i kommunen, som for det første skal begrenses (vikarstopp) og for det andre er lovfestet slik at vikarer som er blitt brukt over en viss periode har rett på fast stilling i den prosentandelen som du har hatt

som vikar. Dette har gjort at helsehuset er restriktive på bruken av ufaglærte som vikarer. Det er i det hele tatt vanskelig for nye ufaglærte å komme i posisjon for ansettelse, dette også fordi det aldri lenger lyskes ut stillinger som faglærte, sier informantene.

Dokumentasjonskravet i helsevesenet

Informantene ved HH er opptatt av den faglige kompleksiteten som i dag preger helse- og omsorgsinstitusjonene. En følge av samhandlingsreformen er at pasienter skrives ut tidligere fra sykehus og kommer derfor til kommunehelsetjenesten med større faglige utfordringer enn tidligere. Samtidig er det i kommunehelsetjenesten i dag lagt opp til at de eldre skal bo hjemme så lenge det lar seg gjøre, og kommer derfor senere på institusjon. Konsekvensen er at pasientene på helsehuset i dag er eldre, sykere og med mer kompliserte sykdomsforløp enn for bare noen år tilbake. Denne situasjonen stiller enda strengere krav til institusjonen om faglig kompetanse og kvalitet i tjenesten. For å ivareta pasientsikkerheten på best mulig måte forutsettes det at institusjonene har gode rutiner for dokumentasjon og kvalitetssikring. Kravet til dokumentasjon er altomfattende og øker, ifølge informantene på helsehuset. Hele denne faglige kompleksiteten er utfordrende for deltakerne som nå er i praksis. Noe av det som er mest presserende er kravet til dokumentasjon:

Alt skal dokumenteres, og da handler det også om at du må dokumentere de riktige tingene. Hvis vi ikke gjør det kan det komme tilbake til oss. Pårørende ber om utskrift av journaler; hvorfor har dere ikke gjort en fallrisikovurdering, hvorfor er det ikke utført daglig munnstell osv. Den riktige skriftlige dokumentasjonen er helt avgjørende. Det er ikke tilstrekkelig å bare fortelle til sykepleier eller annen ansatt, men det må skrives ned, og det er et ansvar hver enkelt ansatt har. Der har vi en utfordring.

Det informantene forteller er at deltakerne fra læringssenteret sliter med dokumentasjonen. De sliter med å forstå hvordan de skal dokumentere, ikke bare det å skulle skrive ned, men hva de skal skrive ned. Det handler om at en må forstå hva en skal observere for å kunne dokumentere. Det som er helt normalt dokumenteres ikke, men avvik dokumenteres, og da må du ha en forståelse for hva som er det normale som du observerer i forhold til. Dette er det flere av deltakerne som sliter med, ifølge informantene.

Informantene på helsehuset reagerer også på en oppfatning de av og til kan møte om at alle kan ta seg av og stelle eldre. De understreker at arbeidet er altfor spesialisert og faglig kompetansekrevenende til at dette er noe enhver kan gjøre. En av informantene på helsehuset sier;

Det er medisin vi driver med. Dette er ikke gammeldags pleie.

Det er ikke minst viktig å fremme denne forståelsen overfor praksisdeltakerne slik at de skjønner hva slags forventninger de møtes med. Skal de ha en jobb innenfor helse og omsorg, forventes det at de har fagkompetanse. Det er ikke tilstrekkelig med et AMO-kurs

eller langvarig praksis. De må ha bevis for at de har gjennomgått en faglig teoretisk opplæring. For annet helsepersonell må en ha bestått norskprøve på B2-nivå Bergenstesten for å få autorisasjon, men helsefagarbeidere blir ikke autoriserte, de får fagbrev. Leder ved helsehuset stiller likevel spørsmål ved om det er realistisk at deltakerne oppnår den nødvendige kompetansen i løpet av det opplæringsløpet som nå er skissert.

Vanskeligheter med kravet om å dokumentere det du observerer, henger tett sammen med graden av norskkunnskap hos den enkelte deltaker. Vi hører fra helsehuset at de opplever at norsknivået er for lavt hos deltakerne. De har et ønske om at deltakerne skal ha et bedre norsknivå når de starter i praksisen, slik at de blir bedre i stand til både muntlig å kommunisere det de observerer og skriftlig dokumentere det. Det blir sagt at norsken burde være mer på plass før en starter opp med det faglige.

Dersom de intensivt hadde kunnet gått inn i praksis etter norskprøven (B2) og så begynt med det faglige, koble teori mot praksis, ja så ville det vært mye enklere for dem.

Veiledere

I praksisen sin har deltakerne faste veiledere som de skal gå sammen med på vakt. Dette er organisert likt ulikt fra avdeling til avdeling. På en avdeling er det for eksempel slik at det er en gruppe på fem veiledere som skal ha ansvar for all oppfølging av praksiselever på VG1, VG2, Nav og Læringssenteret. Veilederne er selv helsefagarbeidere. Sykepleier- og vernepleierstudenter er det sykepleiere som følger opp.

Veilederne er vanlig fast ansatte som går i turnus. Det betyr at du ikke nødvendigvis går sammen med en av dem når du er i praksis. Avdelingsleder setter da opp hvem som skal ha oppfølgingsansvar for deltakeren. I følge veilederne var de påpasselig med dette i begynnelsen, men nå har deltakerne vært der så lenge og kan så mye at nå arbeider de mer på likefot. Det blir understreket at det er et felles ansvar å veilede, alle helsearbeidere er pliktig til å drive opplæring. Alle veilederne på helsehuset skal ha veiledningskurs. Ellers er veilederne opptatt av mye av det samme som lederne er opptatt av, slik dette er beskrevet i kapittelet foran.

5.5 Våre vurderinger

I dette kapittelet har vi presentert utprøvingen av det vi har kalt «Helsehusmodellen» i Lillehammer. Utprøvingen omfatter læringssenteret, Karriere Oppland, Nav og Helsehuset. Deltakerne gjennomgår et fagopplæringsløp, med norskopplæring, kombinert med praksis. Vi har presentert de ulike aktørenes erfaringer og synspunkter på utprøvingen.

Helshusmodellen er en komplisert utprøving som omfatter mange aktører som skal samhandle med hverandre over lang tid. Evalueringen har vist at koordinering og

Samordning kan være utfordrende for aktørene. Det er blant annet etterlyst tydeligere ansvars plassering for deltakere i praksis. Det er en sårbar overgang å gå fra introduksjonsprogrammet til videregående opplæring i Karriere Oppland. Det kan tyde på at det er behov for tettere oppfølging av deltakerne når de går over fra deltaker til elev.

Helsehuset har også etterlyst mer konkrete og strukturerte oppfølgingsplaner for deltakerne, for å få en mer stringent og forutsigbar læringsprosess. Det kan tyde på at det er behov for mer formalisering av praksisutplassinger som omfatter språklæring i kombinasjon med fag i introduksjonsprogrammet.

Videre er det stilt spørsmål ved hva som kan inngå som praksis for deltakerne. Det er fagrådgiverne ved Karriere Oppland som bestemmer hva som skal telle som praksis for deltakerne. Helsehuset har ansvar for å gi veiledning i praksisperioden. Det er et ønske både fra deltaker, Nav og KO at deltakerne tar enda flere vakter og får mer praksis og muligheter til å spe på økonomien sin. Det viser seg imidlertid at deltakerne ikke får så mange vikarvakter som ønskelig, så det er mulig en her må se etter andre muligheter for praksis i tillegg til Helsehuset?

Språk er en utfordring. Informantene fra både KO og HH etterlyser bedre språkkunnskaper hos deltakerne for at de skal kunne tilegne seg fagkunnskaper og sette det ut i praksis. De oppfatter at språknivået er for lavt, og stiller spørsmål ved hvor mye av opplæringen og veiledningen deltakerne klarer å nyttiggjøre seg? En bør vurdere hvorvidt forsterka norskopplæring bør økes, om en bør starte tidligere med tilrettelagt fagopplæring eller om deltakerne først skal starte senere i praksis.

Helshusmodellen er utviklet som et samarbeid mellom læringssenteret, Karriere Oppland og Nav, alle tjenester med kompetanse på sine felter. Evalueringen viser at det er behov for mer samordning mellom tjenestene, noe som også kan gi erfaringsdeling og gjensidig nytte. Det kom for eksempel fram i evalueringen at det var utfordrende å undervise fremmedspråklige, noe faglærerne ikke tidligere hadde opplevd. Utfordringen handler i hovedsak om at det er en egen kompetanse å undervise fremmedspråklige, det handler om noe mer enn å være kreativ i formen, det handler om å ha en forståelse for hvordan ulike kulturelle kategorier påvirker måten vår å tenke på. Det å sette seg inn i hvordan fremmedspråklige tenker, krever erfaring og kunnskap utover det å være pedagogisk og inkluderende i undervisningsformen. Denne kompetansen har læringssenteret, og det ville være fornuftig om den også kunne kommet andre til nytte.

På det tidspunktet evalueringen ble gjennomført var det fortsatt uklarheter knyttet til eksamen for deltakerne. Flere av aktørene har vært tydelige på at den skriftlige tverrfaglige eksamen er for krevende for deltakerne. Det ser ikke ut til at det finnes unntak for bestemmelsen om hvordan eksamen skal gjennomføres, slik at de ansvarlige må finne ut

hvordan de kan tilrettelegge for at deltakerne skal få tilstrekkelig trening til å gjennomføre eksamen.

6 PAI HELSE

Dette kapittelet presenterer funn fra utprøving og implementering av PAI helse i Ringsaker kommune. PAI står for Prosjekt arbeidsrettet introduksjonsprogram, og kan ses som en del av en større satsning i Ringsaker kommune, der norskopplæring og forberedelse til arbeidsliv skjer i samspill mellom klasseromsundervisning og læring på arbeidsplassen. Vi beskrev Ringsakers modell knyttet til PAI renhold i rapporten fra fase 1 av prosjektet, der deltakere i introduksjonsprogrammet fulgte et kvalifiseringsløp med innretning mot renholdsfaget. PAI helse bygger på denne modellen, med innretning mot helsefag. I utprøvingen av modellen har Voksenpedagogisk senter samarbeidet med helse- og omsorgsseksjonen og kommunens fem sykehjem, og herunder elleve avdelinger. Utprøvingen har også omfattet samarbeid med kommunens HR-avdeling.

6.1 Kort om følgeevalueringen

I følgeevalueringen har vi intervjuet tre ansatte ved voksenpedagogisk senter (heretter kalt voksped), som kan beskrives som prosjektledelsen for Pai helse. Det ble gjennomført ett gruppeintervju i begynnelsen og ett i etterkant av utprøvingen, for å få innblikk i erfaringer med oppstart og etablering av samarbeid, samt erfaringer med gjennomføring av første kull. Det er også gjennomført intervjuer med rektor, og kommunalsjef for helse- og omsorg.

I tillegg ble det gjennomført intervjuer med aktører hos samarbeidspartnerne: Avdelingsledere på sykehjemmene, og ansatte som har vært veiledere for introduksjonsdeltakere i praksis. Vi har intervjuet seks avdelingsledere, og fem veiledere, fordelt på tre sykehjem. Hensikten med disse intervjuene har vært å få innblikk i samarbeidspartnerne erfaringer med utprøvingen. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført som gruppeintervjuer.

Til sammen har det da vært gjennomført 11 intervjuer med til sammen 17 personer i vår studie av PAI helse. Samlet hensikt med intervjuene har vært å belyse prosjektets overordnede problemstilling om hva som er drivere og barrierer for samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet.

6.2 Beskrivelse av utprøvingen

Prosjekt arbeidsrettet introduksjonsprogram (PAI) ble initiert i Ringsaker i 2015, med støtte fra IMDi i form av kommunale utviklingsmidler (KUM). Prosjektet bygger på tidligere tiltak i kommunen som har hatt mål om å bedre resultatene av introduksjonsprogrammet gjennom språkopplæring i praksis og tett oppfølging av deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn. PAI startet høsten 2015; da fikk 14 daværende og tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet mulighet til å delta i norskopplæring med faglig innretning mot renhold. Prosjektet kombinerte i oppstarten ordinær norskopplæring med opplæring i såkalt «arbeidsnorsk» samt fagkurs knyttet til renhold. Videre hadde deltakerne en fem måneders praksisperiode på relevant arbeidsplass tre dager pr. uke, kombinert med språkopplæring i klasserom to dager pr. uke. Etter deltakelse gjennom et skoleår fikk deltakerne et kursbevis, med dokumentasjon på praksisperioden. Tanken var at kurset kunne gi grunnlag for fagbrev på sikt. Detaljene om modellen for PAI-renhold er beskrevet nærmere i rapporten fra fase 1 av vårt prosjekt (Røhnebæk & Eide, 2016).

I 2016 ble PAI-prosjektet videreført med innretning mot helsefag; PAI helse. Mye av tenkningen fra PAI renhold ble videreført i PAI helse, men det er også en videreutvikling og tilpasning basert på erfaringer fra det første PAI-initiativet. Kvalifiseringen ses som et «forkurs» bestående av norskopplæring, forberedende helsefagopplæring og lærerveiledet praksis, som kan gi grunnlag for å kunne ta fagbrev gjennom praksiskandidatordningen. Målet med PAI helse er at deltakerne skal komme på et nivå som «pleieassistent», og at de får et kursbevis som dokumenterer praksisen og fagopplæringen som har inngått. PAI helse ses altså som et ledd i et mulig lengre fagopplæringsløp som kan muligheter for en yrkeskarriere inn helse og omsorg, men målet om fagopplæring inngår ikke i selve tiltaket slik det gjør i Helsehusmodellen i Lillehammer kommune som vi har beskrevet i forrige kapittel.

Det er en mulighet å gå videre på arbeidsmarkedskurs (AMO) gjennom NAV etter PAI helse for etterhvert å få en fagutdanning, men det er et langt løp. Som praksiskandidat må du hatt 100-prosent stilling i fem år – Pai-året kan telles som ett år.

6.3 Gjennomføringen

Det var 12 deltakere som var med i PAI helse fra starten høsten 2016. De 12 deltakerne har hatt praksis i fem sykehjem i kommunen, og har vært fordelt på elleve ulike avdelinger. Det har vært noen omplasseringer i løpet av praksisperioden. Hver deltaker har sin veileder som er ansatt ved sykehjemmet. Kvalifiseringsløpet startet med fire ukers intensivkurs med helsefagopplæring som forberedelse til praksisperioden. Deretter har deltakerne hatt utplassering på sykehjem to dager pr. uke, tirsdag og torsdag. Læring på arbeidsplassen (språk og fag) skjer i kombinasjon med språkopplæring og fagopplæring på voksped de øvrige dagene i uka.

Utprøvingen har vært organisert slik at én programrådgiver ved voksenopplæringen har ansvaret for alle deltakerne i PAI helse. Programrådgiveren ble rekruttert i forbindelse med satsningen på PAI helse, og har bakgrunn som sykepleier med arbeidserfaring fra sykehjem. Programrådgiveren har hatt ansvar for oppfølgingen av arbeidsgiver og deltakere i praksis. I tillegg har programrådgiver hatt opplæring i «arbeidsnorsk» og fagopplæring i helsefaglige temaer med vekt på arbeid i sykehjem.

I PAI helse er det tatt i bruk et nettbasert opplæringsverktøy som heter OLKWEB. Dette er et verktøy for administrasjon, oppfølging og opplæring av ulike typer praksisløp. Personalavdelingen i kommunen bruker verktøyet i forbindelse med administrasjon og oppfølging av lærlinger, og så at verktøyet også kunne vært hensiktsmessig i PAI. HR-rådgiver i kommunen har bistått voksped i opplæring og bruk av systemet. HR-rådgiver og programrådgiveren med ansvar for PAI har samarbeidet om utvikling av en opplæringsplan for PAI helse som gjøres tilgjengelig i OLKWEB, og dette omfatter formulering av læringsmål for praksisperioden. Plattformen fungerer slik at både veileder, praksiskandidat og programrådgiver har tilgang til opplæringsplanen. Ideelt sett skal OLKWEB fungere som en plattform som også gir partene tilgang til innsikt i status og progresjon i opplæringsløpet, men det forutsetter at systemet tas i bruk. Det vil si at det gjøres registreringer og notater om hvordan praksisutplasseringen fungerer.

6.4 Erfaringer

6.4.1 Prosjektledelse: Voksenpedagogisk senter

Etablering av samarbeidet

For å realisere utprøvingen av PAI helse var voksped avhengig av samarbeid med helse- og omsorgsseksjonen og sykehjemmene for å få tilgang til praksisplasser. De startet dialog med kommunalsjefen for helse og omsorg, som inngikk avtale med sykehjemmene om at det skulle stilles til sammen 25 praksisplasser til disposisjon. Det var velvillighet på ledernivå til å inngå avtalen, men noen utfordringer når det skulle skaffes til veie konkrete og relevante praksisplasser. Det ble lagt vekt på at deltakerne måtte plasseres i praksisplasser med direkte helsefaglige oppgaver, slik at de fikk den faglige opplæringen som prosjektet la opp til.

For å få tilgang til tilstrekkelig med praksisplasser måtte PAI-programrådgiveren forhandle direkte med avdelingslederne på sykehjemmene, og stille krav om praksisplasser. Hun opplevde at hennes arbeidserfaring og personlige kontakter i sykehjemmene gjorde slike direkte forhandlinger mulig. At avtalen om praksisplasser var forankret i en formell avtale på overordnet ledernivå hadde også stor betydning. Det ble sagt at sykehjemmene gikk inn i denne avtalen med motivasjon om å bidra ut fra et samfunnsansvarsperspektiv. I

forhandlingene om å skaffe arbeidsplasser ble det viktig å appellere til dette samfunnsansvaret. Flere av avdelingslederne var særlig opptatt av dette og veldig positive, og dette smittet over på de andre og påvirket samarbeidet positivt. Det ble også argumentert for samarbeid mer fra et nytteperspektiv, det vil si at voksped appellerte til at sykehjemmene måtte samarbeide for å kunne møte fremtidige arbeidskraftsbehov:

Det handler mye om å jobbe med motivering og holdningsskaping – ute på arbeidsplassene/sykehjemmene. Vi må få frem hvor viktig de [introdeltakerne] er for omsorgssektoren i fremtiden. Om 10-15 år så kommer det til å være mange pasienter som trenger den språkkompetansen og kulturelle kompetansen som deltakerne fra intro har.

Videre kom det frem at tidligere erfaringer med å motta praksiskandidater hadde stor betydning for viljen til samarbeid, og at det derfor var viktig å ha tett dialog med arbeidsgiver slik at det ble gjort endringer i tilfeller hvor utplasseringen ikke fungerte. Tett dialog ble sett som viktig for å sikre tillit i samarbeidsrelasjonen:

...de vet at det er tett oppfølging – vi er jo der ofte og vi mailer og snakkes. Det er basert på tillit. De vet også at vi ikke drar det ut hvis det ikke fungerer, det har vi sagt.

Drift av samarbeidet

Prosjektledelsen beskriver samarbeidet med sykehjemmene i praksisperioden som velfungerende, og de mener det kan skyldes at de investerte i intensivkurs som forberedelse til praksisperioden:

Vi gjennomførte et intensivkurs før de startet i praksis, og dette har vært veldig viktig. Dette varte i fire uker. Forberedelse til hva et sykehjem er – bli kjent med begreper og hva ting er. Skyllerom for eksempel, de visste hva det var før de kom selv om de aldri hadde vært i et før. Forberedelse på normer og regler i norsk arbeidsliv – hva som er kultur og ukultur. Det har vi fått tilbakemeldinger på – at de virket veldig godt forberedt. Tror dette intensivkurset har vært veldig viktig.

Voksped opplever i størst grad at det er utfordringer i samarbeidet på veiledernivå. Det vil si at de opplever mest skepsis blant veiledere som har ansvaret for direkte oppfølging av deltakere på arbeidsplassen. De har fått støtte hos avdelingsledere ved å henvise til avtalen på overordnet ledernivå, mens veilederne har vært opptatt av hensynet til pasientene. Blant annet vises det til at pasientene ikke forstår hva introdeltakerne sier. Programrådgiveren forklarer det slik:

Jeg møter ofte argumenter om at man må snakke norsk hvis man skal være i praksis, men da sier jeg at det er jo bare ved å være med og være i praksis de kan lære norsk. De må være i slike situasjoner.

Som vi ser over møter prosjektlederen skepsis blant veiledere ved å appellere til veilederens ansvar og forpliktelser; deltakerne trenger tilgang til disse praksisarenaene for

å lære. Hun mener også at språkutfordringene overdrives og egentlig handler om en form for frykt. Dette ble av programrådgiver sett som motstand som kunne bearbeides gjennom personlig oppfølging av veilederne:

Gjennom personlig kontakt så føler vi at vi har klart å ta bort mye frykt.

Oppfølgingsverktøyet OLKWEB (beskrevet under kap. 6.3) ble tatt i bruk underveis i utprøvingen av PAI helse. Det ble sett som et potensielt nyttig verktøy men bruken av det var for dårlig forberedt slik at veiledere og deltakere hadde fått ikke tilstrekkelig opplæring fra starten, og det skapte misforståelser. Det ble sett som viktig at veiledere for nye kull måtte forberedes bedre.

Samlet erfaring og videreføring

Av de 12 deltakerne som startet opp i PAI helse høsten 2016, var det 11 som fullførte og avsluttet kvalifiseringen våren 2017. Av disse 11 fikk åtte tilbud om sommerjobb, og en ble tilbudt vikariat. Prosjektledelsen så dette som indikasjon på at prosjektet hadde vært vellykket, og de har også lyktes med videreføring ved at et nytt «kull» med 15 deltakere startet opp høsten 2017. Antallet har etter hvert blitt redusert til 11, og av disse jobber tre med spesialisering mot barnehage. Vi ser uansett at modellen fungerer og videreføres som en del av introduksjonsprogrammet. Prosjektledelsen opplever også at samarbeidet med sykehjemmene har blitt bedre og bedre gjennom prosjektperioden. Modellen er også utvidet til å dekke kvalifiseringsløp rettet mot salg og service.

Som beskrevet under punkt 6.2 var imidlertid tanken at PAI helse skulle inngå i et lengre kvalifiseringsløp, der målet på sikt kunne være en fagutdanning. En vei å gå var at deltakerne kunne søke seg til arbeidsmarkedskurs i helsefagarbeider/pleieassistentkurs etter PAI helse, og deltakerne var forespeilet dette som en mulighet. Det aktuelle lokale AMO-kurset hadde imidlertid bare 20 plasser, og det var 48 søkere. Språkkravet som opprinnelig var satt til A2 ble høynet til B1, og PAI-deltakerne fra første kull var da ikke aktuelle. En av utfordringene med PAI helse har slik sett vært samarbeid med NAV og eventuelt fylkeskommunen om et mer langsiktig kvalifiseringsløp mot en fagutdanning. Prosjektledelsen for PAI påpeker at en slik tenkning om mer langsiktige løp utover intro er vanskelig å få til, og de mener det handler om å få «NAV ut av det sporet om jobb først» og i større grad vektlegge utdanningsløp.

6.4.2 Samarbeidspartnere: Sykehjem

Avdelingslederne og veilederne formidlet blandede erfaringer med PAI helse i intervjuene. Intervjuene ble gjennomført våren 2017 (mars), det vil si et godt stykke ut i utprøvingen med første kull som startet praksisutplasseringen i september 2016. I en av avdelingene ble det kun formidlet positive erfaringer både fra veileder og avdelingsleder. I intervjuene med representanter fra de fem øvrige avdelingene som ble dekket i studien kom det frem mer

negative erfaringer og kritiske betraktninger om utprøvingen. Det var samtidig en gjennomgående positiv innstilling til PAI helse som konsept, og en vilje til å bidra til kvalifisering av introduksjonsdeltakerne. Dette tilsier at det er gode muligheter for å videreføre og videreutvikle PAI helse, samtidig som det blir viktig å justere og lære av utprøvingen gjennom å lytte til kritiske vurderinger som formidles fra de som har vært involvert i sykehjemmene. I formidling av negative erfaringene ligger det potensial for læring i videreføring og videreutvikling av PAI helse i Ringsaker, og det er et læringspotensial for andre kommuner som vurderer å prøve ut tilsvarende modell. Vi legger derfor i størst grad vekt på de negative aspektene i presentasjon av erfaringene, men vil understreke at dette ikke er hele bildet og at det også ble formidlet udelt positive erfaringer.

I tråd med programrådgivers inntrykk (se over) så var veilederne mer kritiske til utprøvingen enn avdelingslederne. Det kan henge sammen med at veilederne har direkte ansvar for opplæringen, og ser hvilke dilemmaer og utfordringer som oppstår i arbeidshverdagen. I det følgende presenteres først hovedtrekk fra veiledernes erfaringer og deretter avdelingslederne, illustrert med sitater fra intervjuene.

Veiledere sykehjem

PAI helse innebærer en form for kvalifisering der målet er lære fag og språk samtidig, og det oppleves som uklart og for ambisiøst for en del av veilederne. De har erfaring med å skille mellom personer som er utplassert i språkpraksis, og de som er utplassert for å lære det helsefaglige.

Jeg opplever at det er uklart hva vi skal ha ansvaret for - hva kandidatene kan fra før? Før når vi har hatt folk på språkpraksis så vet vi at det er det vi skal fokusere på. Mens nå vet vi ikke helt, vet ikke hva de har lært fra før. Jeg er usikker på hva de forstår, hva de får med seg. Før så har de hatt med seg en notatbok å notere nye ord og sann i, men det har de ikke nå. Jeg blir usikker på hva de skal lære nå - språk eller fag.

Tanken er jo god- lære språk og fag samtidig – men det er ikke så lett. Plutselig er det ting som skjer og vi må bare løpe. Og det er ikke alle situasjoner som det er greit å være med å stå å se på, når noen dør for eksempel. Hvis du ikke er forberedt og bare står der i situasjonen.

Det var ikke tydelig for veilederne fra starten at PAI helse innebar en ny type veiledning som kombinerte språk og fag, og det ble etterlyst at dette burde være tydeligere kommunisert fra voksped og konkretisert skriftlig. Veilederne etterlyste en tydeligere ansvarsavklaring og ansvarsbeskrivelse fra starten. Konkrete kompetansemål og plan for oppfølging av deltakerne ble introdusert underveis i praksisperioden i forbindelse med at oppfølgingsverktøyet OLKWEB (se 6.3) ble tatt i bruk. En av veilederne sa i intervju at hun «fikk nærmest sjokk» når hun så hva som var kompetansemål og kompetanseplan, altså hva deltakerne skulle kunne i løpet av høsten og våren i praksis. Flere av veilederne mente at kompetansemålene var for ambisiøse, og at de ikke ville nås i løpet av perioden. Samlet

gjorde uklarhetene mht. til oppfølging av fag og språk, og de ambisiøse kompetansemålene introdusert underveis, at veilederoppgaven opplevdes som vel krevende:

Vi visste alt for lite om hva det gikk ut på. Hadde jeg visst det så hadde jeg ikke blitt med på det. Du føler jo at du mislykkes, når du tar på deg noe så vil du jo gjøre det bra. Men det blir for stort. Jeg kommer til å takke nei neste gang, vi må være flere folk hvis vi skal ha et sånt ansvar for det er meget krevende (...) Vi vil så gjerne hjelpe, men vi vet ikke hvordan. Det er for vanskelig, og det er alt for dårlig tid

PAI helse innebærer altså at det stilles høye krav til deltakerne, og veiledere opplevde at dette også innebar høye krav og press på dem:

Presset er slik at de skal ut som sommervikarer til sommeren. Men det kan ikke jeg være med på, det kan ikke jeg godkjenne. Jeg kan ikke være den andre som går på vakt da, de er ikke klare for det.

Veilederne som fortalte om utfordringer understreket samtidig at erfaringene med praksisutplasseringen var «personavhengig», det vil si at de mente det var knyttet til deltakernes personlighet og språknivå. Den faglige opplæringen ble beskrevet som krevende fordi språknivået var for lavt, men dette ble også sett i sammenheng med deltakernes personlighet. De opplevde det som vanskelig når deltakerne var for tilbakeholdene og beskjedne, og for høflige til å spørre eller si fra når det var noe de ikke forstod. De mente at i andre avdelinger hvor praksisutplasseringen så ut til å fungere bedre, indikert ved at de fikk ta betalte vakter, så mente de at deltakerne kanskje var mer motivert og hadde et høyere språknivå. Det ble understreket at det var viktig å rekruttere deltakere som var på et høyere nivå hvis det skulle fungere.

Samtidig ble det poengtert at dette med personlighet og språk var toveis, at det også handlet om veiledernes evne til å gjøre seg forstått. Noen snakket dialekt og så at det gjorde kommunikasjonen vanskelig:

Så det er noe je prøver å skjerpe meg på. Det har de sagt til oss og. Jeg prøver å sjå på hu når jeg prater og prate bokmål, men det hjelper ikke. Jeg forklarer for eksempel at nå skal vi ha pause, men de forstår ikke. Je føler meg liksom så dum da at da prater jeg så pent når jeg prater bokmål, men.. Ja, man kan jo liksom ikke bli en helt anna person heller

Oppsummert ser vi at enkelte veiledere opplevde opplæringen av PAI deltakerne som krevende. Det syntes særlig å henge sammen med at de ikke var forberedt på hva slags veiledning de hadde fått ansvar for, og noen opplevde at de ikke hadde ressurser til å både håndtere pleietyngden på vaktene og veiledningen. Vi så samtidig at det var avdelinger hvor det fungerte godt og hvor deltakerne ble beskrevet som en ekstra ressurs som gjorde vaktene lettere.

Avdelingsledere sykehjem

Avdelingslederne var i hovedsak positivt innstilt til utprøvingen av PAI helse, men det ble etterlyst bedre forankring på avdelingsnivå:

Det ble liksom bare bestemt på øverste hold tror jeg, også var det nivået over oss som var med på å bestemme dette, så vi som skulle håndtere det var liksom ikke involvert i det hele tatt. Vi burde vært mer med fra starten av.

Den manglende forankringen innebar at avdelingslederne ikke var tilstrekkelig forberedt på hva PAI helse innebar. En av avdelingsleder sa «Det var mer enn jeg trodde det var» og det kommer frem at ulike typer utfordringer har oppstått i løpet av praksisperioden. Samtidig uttrykker avdelingslederne at de ønsker å bidra videre, og de er villige til å ta inn deltakere fra nye kull. De vektlegges blant annet at de har nytte av initiativet fordi de har behov for tilgang på fremtidig arbeidskraft:

Vi har et behov for helsearbeidere i fremtida og vi klarer ikke å rekruttere nok fra den etnisk norske befolkningen. Så har vi en forpliktelse til å inkludere de som har kommet til landet. Så det var vel egentlig bakgrunnen for dette fra min side, vi har et samfunnsansvar faktisk.

... denne gruppen blir aktuelle for stillinger i eldreomsorgen, og det er behov arbeidskraften, men det er lang vei frem for at de skal bli kvalifiserte for ordinære stillinger

I ett av intervjuene kom det frem at avdelingsleder var skeptisk til å ta imot nye PAI-deltakere i praksis fordi det var krevende. Men i hovedsak var holdningen at de var motivert for å bidra med praksisplasser videre, og det ble gitt innspill på hva som kunne forbedres for at PAI-modellen skulle fungere på sikt. Det illustreres i følgende sitat:

Jeg tror egentlig prosjektet i seg selv er veldig bra og jeg tror også at de har fått inn en person der som kan drifte det veldig bra men vi må se litt mer på de tingene vi savner

Flere av kommentarene sammenfalt med veiledernes innvendinger; slik som at OLK-web ble introdusert sent og ble brukt i for liten grad på grunn av manglende kompetanse. Men det også var forhold ved modellen slik som den var introdusert som de mente fungerte godt. Ordningen med at deltakerne var ved én avdeling i hele perioden fremfor å skifte mellom avdelinger mente de var bra for sikre kontinuitet i opplæringen. Det ble samtidig påpekt at det kunne være utfordrende å sikre kontinuitet fordi veilederne følger turnus som gjør at de ofte ikke er på jobb når PAI-deltakerne er der. Det ble uttrykt et ønske om at praksisutplasseringene i større grad kunne tilpasses veiledernes turnuser: «*Det vil gi bedre kontinuitet*». Det ble påpekt at det kunne være krevende for andre ansatte å bidra i veiledning og opplæring når veiledere ikke var på jobb fordi de ikke visste hvilket nivå deltakerne var på.

Avdelingslederne var for øvrig opptatt av hvordan de skal sikre kvalitet i tjenestene samtidig som avdelingen bidrar i opplæring av PAI-deltakere:

Jeg har jo ansvaret for at de som jobber hos meg holder en slik kvalitet at de kan gå alene, og når de går alene – at de kan rapportere om hva de har sett og observert. Så da blir jo språket viktig samt at de vet hva de skal se etter. Over tid da selvsagt. Sånn er det jo med assistenter ellers og, det tar jo tid å bli kjent, men noe må du vite for å kunne rapportere videre (....) Vi opplevde at en deltaker rapporterte litt lite så vi sa nei når det gjaldt ekstravakter, selvstendige vakter. Hun fikk noen, men så ble vi usikre.

Det kom frem at avdelingsledere var usikre på «hvor man legger lista» når det gjaldt å gi PAI-deltakerne selvstendig ansvar for oppgaver i pleien. Når deltakere fikk tilbud om å være tilkallingsvikarer eller ta ferievikariater ble det sett som en indikasjon på at PAI fungerte, og det ble påpekt at det kunne oppleves som et press:

De er veldig interessert i å få de gjennom, å få sommerjobb osv. Så de sier sånn at de er jo så frampå her, de snakker jo godt norsk her. Men vi opplever det ikke sånn her. Så litt press tror jeg veilederen vår følte på.

En annen påpeker også at ansatte har opplevd at veilederansvaret har medført press:

Veilederne våre føler på at de mislykkes – klarer ikke leve opp til forventningene. Det er ikke sikkert det er det som forventes, men det er det de opplever...

I dette sitatet kommer det for øvrig frem at det veilederne har opplevd som press kan handle om at hva som forventes av veiledningen ikke har vært tydelig avklart, som igjen kan knyttes til det nye med å kombinere språk og fag i en praksissituasjon. Dette utdypes videre:

Så tror jeg at vi må ta litt selvkritikk på at vi har vært dårlige på veiledninga fra starten av, vi føler litt på det. Vi var usikre på hvordan vi skulle veilede – på det med språk. Vi har hatt språkpraksis tidligere og men da har ikke målet vært opplæring i fag.

Det understrekes at både voksped og avdelingene må bidra med tydeliggjøring av hva som forventes av veiledere, og hva som forventes av deltakerne når de er i praksis:

Så det med veiledning må nok vi bli flinkere på, samtidig må vi kanskje litt tydeligere veivalg på det, på hvordan vi skal gjøre det og kanskje bli fulgt opp på det. Det må være tydeligere fra skolen og: Dette forventes. Og det må være tydeligere fra oss: Du må kunne sånn og sånn.

Det ble også poengtert at den balansen mellom språk og fag som ligger til grunn for PAI krever en egen form for veiledningsmetodikk, og at det er en form for opplæring som er ressurskrevende:

Jeg tror den er for tam uansett jeg, den vanlige veiledningsmetoden Jeg tror det kreves enda mer veiledning og oppfølging her enn hos læringer.

Jeg tror kanskje at voksenopplæringa ikke er helt klar over hva som kreves av det her (...) Jeg tror de kanskje ikke helt har skjönt at dette er såpass krevende at man må bruke litt mer ressurser på det enn det man hadde tenkt.

Veiledningen av PAI-deltakere krever altså en egen tilnærming fordi det innebærer oppøring i fag og språk på samme tid. Videre ble det påpekt av avdelingsledere at flere PAI-deltakere har en annen kulturbakgrunn som påvirker veiledningsprosessen fordi ses som mer tilbakeholdne enn det veilederne er vant med i veiledning i andre typer praksis:

Det forventes at du spør, tar initiativ og tar opp problemstillinger enten det er på godt eller vondt. Så det må inn i introduksjonsprogrammet fra dag én. – det må det jobbes mye

Så oppsummert var avdelingslederne opptatt av behovet for tettere dialog og oppfølging fra voksped, og tydeligere avklaringer av hva som forventes av arbeidsplassen og spesielt ansatte med ansvar for veiledning av PAI-deltakerne. Utgangspunktet var likevel at dette var noe de både ønsker og følge behov for å bidra til videre utover den første utprøvingen.

6.5 Våre vurderinger

Vi har i denne presentasjonen av utprøvingen av PAI helse vektlagt enkelte negative erfaringer slik det har blitt formidlet av samarbeidspartnerne (sykehjemmene) i intervjuer. Dette fokuset på utfordringer betyr imidlertid ikke at vi vurderer PAI helse som feilslått, og det er heller ikke slik at kun utfordringene er fremtredende i datamaterialet. Vi fokuserer på de negative erfaringene fordi vi ser det som viktig å lytte til disse i videre utvikling, videreføring og eventuelt spredning av modellen til andre kommuner.

Vi mener at flere av de negative erfaringene hang sammen med at prosjektet ikke var tilstrekkelig forankret på avdelingsnivå i forkant. Avdelingsledere ble «pålagt» å skaffe til veie praksisplasser som var forankret i en avtale inngått på et høyere nivå. Ansatte ble rekruttert som veiledere av avdelingsledere uten at det var tilstrekkelig klarlagt at de ville ha ansvar for en ny type veiledning som innebar opplæring både i språk og fag. For noen veiledere innebar dette en følelse av utrygghet og utilstrekkelighet fordi de følte at de ikke klarte å leve opp til forventninger og mål for opplæringen. Det ble kanskje også forsterket ved at oppfølgingsverktøyet OLKWEB som inneholdt kompetansemål og kompetanseplan ble introdusert underveis i praksisperioden.

Samlet har likevel PAI helse vist gode resultater ved at de fleste deltakerne fullførte og mange har fått tilbud om sommerjobb og eller ekstravakter etter fullført praksisperiode. Dessuten har PAI helse blitt videreført, ved at nye kandidater har blitt rekruttert og sykehjemmene har vært villige til å bidra videre med praksisplasser og dette viser at modellen på mange måter fungerer. Utprøving av nye modeller innebærer nødvendigvis prøving og feiling, og vårt inntrykk er at prosjektledelsen for PAI helse har justert og utviklet modellen ut fra erfaringer og tilbakemeldinger fra sykehjemmene. Vår vurdering

av modellen er derfor mindre viktig for utvikling og videreføring av PAI helse i Ringsaker, men evalueringen av PAI helse som case inneholder kunnskap som har generell relevans for kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet.

Utpøvingen av PAI helse viser at kvalifiseringsløp som kombinerer språkpraksis med en form for arbeidspraksis der målet også er å tilegne seg fagkompetanse, kan være krevende. Det betyr ikke at det ikke er hensiktsmessig å satse på slike kvalifiseringsløp som en del av introduksjonsprogrammet, men det er viktig at dette forstås og behandles som en særegen form for praksis. Dette må ikke minst formidles klart til arbeidsgivere som bidrar med praksisplasser, og som har en sentral rolle i kvalifiseringen. For å trygge ansatte som har ansvar for opplæring og veiledning, er det viktig med tydelige opplæringsplaner og formulering av kompetansemål. Utviklingen av slike planer bør skje i samarbeid mellom voksenopplæringa og arbeidsgivere som har innsikt i hva som kreves av kunnskap på arbeidsplassen.

Språkpraksisutplassering i forbindelse med introduksjonsprogrammet har vært mindre formalisert enn andre former for praksisutplasseringer. Dette er naturlig da språkpraksis i hovedsak handler om å være i et miljø som gir muligheter for å praktisere språket gjennom dagligtale. Når språkpraksis kombineres med praksis der målet også er å lære fag, slik PAI helse er et eksempel på, er det behov for mer formalisering. Aktiv bruk av opplæringsplaner kan gi grunnlag for tildeling av kompetansebevis til deltakere som viser hvilke kompetansemål som er oppnådd (og eventuelt hvilke som gjenstår). Det kan bedre muligheter for å søke ordinære stillinger og vikariater etter praksisutplasseringer. Da får arbeidsgivere mulighet til å vurdere søkerens kompetansenivå i tilfeller der søkerne ikke har formell fagutdannelse. Intervjuene med avdelingsledere og ansatte i dette caset viser at det er behov for slik dokumentasjon for å trygge arbeidsgivere og ansatte som er ansvarlig for å sikre kvalitet og sikkerhet i tjenestene.

En slik formalisering av praksisutplasseringer som omfatter språklæring i kombinasjon med fag i introduksjonsprogrammet, harmonerer dessuten med ideen om modulstrukturert fagopplæring, som vi omtalte i innledningen. Formalisering i form av dokumentasjon av kompetanse kan gjøre det mulig å integrere PAI-helse i mer langsiktige utdanningsløp der for eksempel fagbrev kan være et mål. Vi kommer tilbake til forholdet mellom arbeidsretting i introduksjonsprogrammet og innføringen av modulstrukturert fagopplæring i siste kapittel.

Som case viser PAI helse også viktigheten og sårbarheten i praksisutplasseringer og i veiledningssituasjoner på arbeidsplassen. Ansatte som har ansvar for å opplære og veilede av introduksjonsdeltakere er opptatt av å gjøre en god jobb, og ønsker å føle at de lykkes med den ekstraoppgaven de påtar seg utover ordinære arbeidsoppgaver. Det er da viktig at forventningene til og rammene for veiledningen er klare, ellers er det fare at veiledere ikke vil ta på seg slike oppgaver senere. God planlegging og oppfølging fra

introduksjonsprogrammet blir viktig for å unngå at veiledere og praksisplasser «brukes opp».

Følgeevalueringen viser tydelig at det programrådgiveren som har hatt ansvar for PAI-helse har vært sentral for at initiativet har lyktes. Programrådgiveren har selv helsefagbakgrunn og ble rekruttert fra en stilling som sykepleier i eldreomsorgen. Programrådgiveren har fylt mange roller: Hun har vært viktig for etableringen av samarbeid med sykehjemsavdelingene, hun har vært viktig som kontaktperson i oppfølging av praksisplassene, hun har bidratt i utvikling av opplæringsplaner, og hun har hatt ansvar for klasseromsundervisning i helsefag ved voksped. Caset hvordan rekruttering av personer med fagkompetanse og erfaring fra en bestemt bransje eller sektor kan være viktig for å få til arbeidsretting i introduksjonsprogrammet.

Caset viser også betydningen av at overordnet ledelse i kommunen stiller krav til tjenesteområder om å åpne for praksisutplasseringer. Når integrering og arbeidsinkludering forstås som et felles ansvar i kommunen, styrkes mulighetene for å jobbe med arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Tilgang til et visst antall praksisplasser var i dette caset forankret i en avtale på et overordnet ledelsesnivå i kommunene, og det lettet prosessen med å få tilgang til praksisplasser.

Samtidig viser caset at ønsket om å utvikle PAI helse til et mer langsiktig utdanningsløp som går ut over introduksjonsperioden er vanskelig. Voksenopplæringa med ansvar for intro opplever det som krevende å få oversikt over hvilke muligheter deltakerne har til å jobbe mot mål om en fagutdanning, og samarbeid med NAV og/eller fylkeskommune på dette området er ikke på plass enda.

7 FAGRETTET PRAKSIS I BARNEHAGE OG SFO

7.1 Utforsking av et mulighetsrom

Hamar kommunes deltakelse i fase 2 av prosjektet skiller seg fra de andre tre casekommunene. Det fremkom i kartleggingen av organisering og samarbeid i prosjektets første fase at tjenestene knyttet til introduksjonsprogrammet i Hamar har vært fragmentert, og at det har vært utfordringer i samarbeidet og samordningen mellom flyktningtjenesten, læringssenteret og NAV (Røhnebæk og Eide, 2016, s.53-60). Det er også påpekt i en tidligere utredning av Hamar kommunes integreringsarbeid (Rambøll, 2011b). Dette har preget Hamars deltakelse i dette prosjektet, da kommunen har vært opptatt med å finne løsninger på intern organisering og samhandling. Det har også vært utskiftninger i ledelsen ved læringssenteret, som opprinnelig var kommunens representant i prosjektets arbeidsgruppe. Kommunen har heller ikke hatt deltakere på møter i prosjektets styringsgruppe.

Hamar har derfor ikke vært involvert i prosjektet på samme måte som de øvrige tre kommunene, spesielt i fase 2. Hamar deltok likevel på utviklingsverkstedet som skulle legge grunnlaget for fase 2. På utviklingsverkstedet kom Hamar frem til at de ønsket å prøve ut et tiltak som ble betegnet som «Nytt intro-program». Dette skulle omfatte innsats for mer integrert samarbeid mellom Nav, flyktningtjenesten og læringssenteret, og i tillegg ville de prøve ut modeller med å bruke arbeidsplasser som læringsarena. Disse planene ble imidlertid ikke fulgt opp med konkret utprøving og etablering av samarbeid med arbeidsplasser.

I Hamar valgte vi derfor å se på eksisterende samarbeid med arbeidsplasser som har vært i bruk som praksisplasser. I dialog med ledelsen for læringssenteret kom vi frem til at barnehage, og til en viss grad SFO, er mye brukt som språkpraksisarena og vi ønsket å se nærmere på samarbeidsrelasjonene med disse arbeidsplassene. I fase 2 har vi gjennomført intervjuer med barnehager og skoler som har vært brukt som språkpraksisarenaer. Hensikten har vært å få innsikt i hvordan samarbeidspartnerne opplever samarbeidet, og hvordan samarbeidet om praksisutplasseringer eventuelt kan videreutvikles. For å belyse dette er det gjennomført intervjuer med to skoler (SFO), tre barnehager, og det er gjennomført samtaler med kommuneledelsen, og ledelsen for enheter involvert i introduksjonsprogrammet. Til sammen har det vært gjennomført åtte samtaler/intervjuer med 14 personer.

I fase 2 i Hamar utforsker vi dermed et mulighetsrom når det gjelder nye former for samarbeid i introduksjonsprogrammet. Vår utforsking av dette mulighetsrommet kan brukes som grunnlag for Hamars utvikling av «Nytt intro-program» og som grunnlag for eventuell utprøving av nye modeller.

7.2 Bruk av barnehage og SFO som læringsarenaer

Læringssenteret på Hamar har tidligere jobbet utadrettet mot arbeidsgivere ved at én lærer hadde et spesielt ansvar for følge opp de som var ute i praksis på ulike plasser. De hadde da også fokus på å ta med arbeidsplassene «inn i klasserommet» og knytte arbeidslivet til norskopplæringen. Etter hvert ble antall deltakere i praksis så få at det ble vanskelig å binde opp en lærerressurs til oppfølging ute fordi det var behov for alle lærerressursene til klasseromsundervisning.

Samlet er vårt inntrykk at introduksjonsprogrammet i Hamar har gått i retning av å bli mindre arbeidsrettet og utadrettet mot eksternt samarbeid de senere årene. Ledelsen ved flyktningsjenesten og læringssenteret forklarer dette med at det er vanskelig å finne praksisplasser i Hamar fordi området er preget av mange kompetansearbeidsplasser og få muligheter for ufaglærte stillinger. Det er stor konkurranse om praksisplasser fra elever i videregående, studenter og andre. De opplever både at det er mangel på praksisplasser, og at det er for lite variasjon i bransjer som er aktuelle for praksisutplasseringer. Som beskrevet kom det frem i utviklingsverkstedet at kommunen ønsket å utvikle samarbeid med 2-3 bedrifter som skulle brukes som læringsarena, og i tillegg var det et ønske om å tilrettelegge for fagrettet opplæringsløp med opplæring på arbeidsplassen.

I samtale med kommunen i etterkant kom det frem at flyktningsjenesten og Nav jobbet med en ordning for å tenke introduksjonsprogrammet som en del av et fem-årig kvalifiseringsløp, som også kan inkludere fagutdanning. Det var ikke rammer til å følge en slik utprøving innenfor dette prosjektet, men vi foreslo at vi kunne vurdere muligheter for en slik kvalifiseringsmodell inn mot arbeid med barn og unge, i skole og barnehage. Vi så dette som aktuelt fordi barnehage og SFO er mye brukt som språkpraksisarenaer i Hamar, og det er interessant å se på muligheter for andre fagutdanningsløp enn helsefag som er beskrevet i utprøvingen i kapittel 5 og 6.

Vurderingen av barnehage og SFO som læringsarenaer handler altså både om å se på hvordan disse arbeidsplassene fungerer som språkpraksisarenaer, og hvordan praksisutplasseringer kan utvides til fagopplæringsløp mot barne- og ungdomsarbeider. I samtalen med ledelsen for læringssenteret kom det frem at de så en slik opplæring som aktuell for introdeltakere, blant annet fordi det kan kvalifisere til stillinger som tospråklige assistenter. Det kom også frem at et slikt kompetanseløp kan gjennomføres ved at man setter sammen ulike delmoduler (for eksempel starter med kvalifisering rettet mot å jobbe

med barn 0-7 år), som er i tråd med planer for modulstrukturert fagopplæring slik det er beskrevet i Meld. St. nr. 16, 2015-2016 (Kunnskapsdepartementet, 2015).

7.3 Erfaringer og innspill

7.3.1 Barnehage og SFO

I intervjuer med barnehage og SFO som brukes som språkpraksisarenaer kom det i hovedsak frem at de opplevde samarbeidet med læringssenteret om språkpraksisen som velfungerende. De vi har intervjuet tilbyr språkpraksisplasser til én person av gangen, og dette avtales og følges opp av læringssenteret. Ansvar for oppfølgingen av introduksjonsdeltakerne fordeles på ansatte på avdelingene i fellesskap, det er ikke enkeltansattes som har et bestemt veilednings- eller oppfølgingsansvar.

Motivasjonen for å tilby språkpraksisplasser knyttes først og fremst til et ønske om å bidra ut fra et samfunnsansvar. En av barnehagene beskriver det slik:

Vi ser det litt som vårt samfunnsoppdrag da og det er unisont i personalgruppa – alle synes dette er viktig. Dette med integrering og å få folk i arbeid.

Å tilby språkpraksis kan også oppleves som en støtte i arbeidshverdagen:

Det er jo en voksenperson til da (...) det er jo litt avhengig av hvem du får inn, noen er flinke og er en kjemperessurs fra dag en mens andre trenger litt mer tid. Sånn er det, men sånn er det med andre og på nye steder.

Vi er veldig åpne til å ta inn ulike på praksis – ser det som ekstra hender.

Videre kan introdeltakere i språkpraksis være en ressurs ved at de kan beherske ulike minoritetsspråk:

Det gir mangfold, kan få inn noen som kommer fra samme land som barna så det er jo fint for begge parter, men de skal jo prate norsk da. Men den tosidigheta gjør jo at de kan være behjelpelig

Det kommer også tydelig frem at de ser barnehage og SFO som gode språkpraksisarenaer:

Også er det jo fordelene for de som kommer da, det er vanvittig fin språktrening (...) så jeg tror det er en fin arena for å lære språk.

Jeg tror at SFO er et fint sted å være da for språktrening. For vi har en litt sånn uformell dag og det skjer jo mye men det er mye frilek. Ungene bestemmer sjøl mye hva de skal gjøre, vi har jo

aktiviteter men vi vektlegger frileken mye så det er greit å forholde seg til. Så jeg tror det fungerer bra sånn for språktreningas skyld.

Samtidig kommer det frem at det er et stort press på forespørsler om praksisplasser; det er lærlinger fra videregående, studenter fra høyskolen, og arbeidspraksis gjennom Nav. Dette gjør at de til tider også må begrense språkpraksisplassene og at de stort sett ønsker å ha kun en kandidat i språkpraksis om gangen. En av årsakene er at de er opptatt av å ivareta hensynet til barna:

Barnehage kan fort bli et arena hvor..., ja så er det språkpraksis, så skal noen ta fagprøve, så er det studenter så det er stadig er innom noen. Så vi må også beskytte disse barna litt og tenke hva er mandatet vårt.

I konkurransen om praksisplasser så vil forpliktelser knyttet til det å være lærlingebedrift eller praksispartner med høyskolen ha høyere prioritet enn det å kunne tilby språkpraksis:

Vi har hele tiden tenkt at vår viktigste oppgave er å utdanne nye barnehagelærere, det prioriterer vi og da må vi nedprioritere andre ting (...) Jeg tenker litt hva er mandatet vårt, hva er oppdraget vi har fått av samfunnet når det gjelder å være en barnehage. Det må stå i høysete så da blir vel det ha noen i språkpraksis nedprioritert faktisk.

Å veilede og følge opp lærlinger og studenter krever mye av det pedagogiske personalet, og det er noe av årsaken til at SFO og barnehage mener at deres bidrag i forbindelse med språkpraksis for introduksjonsdeltakere må begrenses. Sammenlignet med andre former for praksis så fremstår også språkpraksis som en type praksis som er mer uformell og tilfeldig, og det kan også være en årsak til at det lettere nedprioriteres. Vi vil videre se på ulike sidere ved at språkpraksis fremstår som uformelt.

Selvstendighet eller utydelighet?

Forespørsler om språkpraksisplasser kommer stort sett gjennom telefonhenvendelser fra læringssenteret, men det ble også vist til eksempler der deltakere tok direkte kontakt med spørsmål om muligheter for språkpraksis. Ved oppstart i språkpraksis er deltakerne imidlertid overlatt til seg selv. I et intervju kom det frem at det var en styrke i det fordi det fremmer selvstendighet og ansvar hos deltakerne:

Jeg synes at læringssenteret er veldig sånn at de støtter og ordner og sånn, men de er ikke sånn at de overtar ansvaret. De er ganske tydelige på at dette må du ordne selv.

Men i de fleste av intervjuene kommer det frem ønsker om mer oppfølging av deltakerne ved oppstart:

Så det som er savnet er kanskje at det er litt mer fast og kanskje en bedre inngang da til språkpraksisen. At det er litt mer formelt, at de ikke bare plutselig møter opp og står der aleine

men at de har med seg en som de kanskje er litt knyttet til fra før og som kan hjelpe de litt i starten.

Det som ligger som forventning, tror vi, er at vedkommende skal bli satt i jobb. Mer eller mindre. Så hvis ikke vi følger opp så må du klare deg sjøl.

Det virker litt useriøst rett og slett når du bare får en telefon – det burde være litt mer formelt (...) de sier at det ikke krever noen oppfølging, men det gjør jo det. Det blir litt for vagt – de sier at vi ikke har noe ansvar (...) det er bedre om ansvaret er tydeligere.

Det uttrykkes ønske om mer formaliserte oppstartsmøter hvor deltakerne følges av noen fra læringssenteret, og hvor det også er med tolk slik at deltakerne kan settes ordentlig inn i hva som forventes på arbeidsplassen:

Det er viktig for oss at vi får forklare jobben skikkelig for det kommer jo et menneske som skal jobbe med barn. Det er en viktig jobb vi holder på med. En av de viktigste jobbene selvsagt spør du meg og da hadde vært allright å få satt vedkommende inn i alt av hva det innebærer å være her- altså alt med jobben, taushetsplikt osv. (...) Det kan by på en del språkproblemer.

Det kommer frem at ønskene om mer forberedelse både kan handle om praktiske forhold, om forståelse av hva det innebærer å jobbe med barn, som er også er knyttet til avklaringer når det gjelder motivasjon. Praktiske forhold kan for eksempel handle om klær og deltakelse:

De kan sikkert bli tydeligere overfor de som blir plassert ut hva det krever å være i barnehage, for eksempel hva er riktig tøy.. å forberede de litt på hva det vil si. Det er liksom ikke å stå ute med en paraply.

Videre kan forberedelse i forkant handle om å avklare motivasjon og egnethet:

De bør passe inn i barnehage, de bør ha litt anlegg for å jobbe i barnehage sånn at det blir mer til hjelp og utvikling enn slitasje. Hvis man bare sitter i sofaen og ikke tar initiativ til å prate med ungene. For er de i språkpraksis må de være aktive i miljøet for å prate.

Jeg får litt følelse av at det er sånn at de må jo ut, de må jo ha praksis de som er i introduksjonsprogrammet og så bare ja, ja – vi ringer litt rundt til noen barnehager. Men så vet man kanskje ikke – er det det de vil i det hele tatt?

Fagrettet kvalifisering

I intervjuene skisserte vi en mulig ny modell for bruk av barnehage og skole som praksisarena i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Vi skisserte da en modell med et mer strukturert, formalisert og fagrettet opplegg der deltakerne orienterer seg mot en mulig fagutdanning og arbeid med barn og unge. Det innebærer at språkpraksisen utvides til å inkludere opplæring i fag samtidig, og at deltakerne har forberedende fagkurs i forkant. De vi intervjuet var positive til en slik modell:

Jeg synes det virker mer forlokkende enn at man får det den telefonen innimellom om språkpraksis, det virker mye mer målretta og riktig måte å tenke på

Da er det litt mer interessant. For da er det litt mer målretta og tydelig hva det skal være. For jeg tror det fortsatt henger litt igjen at i barnehagen kan jo alle være. Det er litt lettvint måte å se det på. Det har blitt tydeligere at barnehage er en del av utdanningssystemet og at det er viktig med kvalitet og kompetanse i barnehagen.

Det synes jeg høres ut som en god ide – at man får vite litt mer om hva er en barnehage, hva slags institusjon er det i samfunnet og sånn.

Jeg ser det som en fordel om de kan tenke seg å jobbe med barn senere...

Samtidig ble det fremhevet at mål om fagutdanning og fagbrev er ambisiøst, og at det vil være krevende for mange introduksjonsdeltakere:

Hvis man tenker et fagbrev i andre enden – da tenker jeg at det ligger en del år frem. Det er ambisiøst. For det henger høyt det fagbrev, det er krevende. Det krever at du er god i språk, at du forstår konteksten, det er mye som skal på plass

På den andre siden poengteres det at fagbrev har blitt en forutsetning for å kunne jobbe i barnehage og SFO, og det forventes at det etter hvert blir et formelt krav:

Det er vanskeligere og vanskeligere å få jobb i skole og barnehage som ufaglært. Det blir lagt veldig vekt på om du for eksempel har barne- og ungdomsarbeider.

Skal man få jobb i barnehage så må man ha fagbrev – det blir et krav etter hvert.

Samlet opplevde vi at en slik modell svarte på informantenes ønsker om tydeligere retningslinjer og mål for praksisperioden, og ønske om at deltakere som fikk tilbud om praksis i SFO og barnehage hadde et ønske om å være nettopp der:

Det er en fin språkpraksisarena, men det er ikke en praksisarena for alt mulig.

7.3.2 Voksnes læring (Fylkeskommunen)

For å vurdere muligheter for å utvikle fagopplæringsløp knyttet til introduksjonsprogrammet, har vi også innhentet informasjon om hvordan videregående opplæring for voksne fungerer i Hedmark. Vi har innhentet informasjon om dette i samtale med rådgiver ved senter for voksnes læring ved Storhamar videregående. Dette senteret har hatt ansvar for karriereveiledning, realkompetansevurderinger og opplæring for voksne i kommunene Løten, Hamar, Stange og Ringsaker. Det er fire slike sentre for voksnes læring i Hedmark, som er lagt til videregående skoler. I tillegg er det et fylkesdekkende senter for nettundervisning, som er lag til Trysil videregående skole.

Karriereveiledning og opplæring for voksne i Hedmark har til forskjell fra Oppland og de fleste andre fylker i landet ikke vært organisert gjennom karrieresenter (Nyhus, Solbu, Stokke & Higdem, 2011). I 2010 tildelte Utdanningsdirektoratet alle fylker i landet midler for å utvikle partnerskap for karriereveiledning. Etableringen av partnerskapene skulle styrke koordinering og samarbeid om utdannings- og yrkesrådgivning i et livslangt perspektiv i hvert fylke. Etablering av karrieresenter har vært et sentralt virkemiddel i partnerskapet i hvert av fylkene, men det har til nå ikke vært et virkemiddel som Hedmark har satset på. I januar 2018 ble imidlertid det første karrieresenteret etablert i Hedmark, lokalisert i Hamar. Karrieresenteret er eid av Nav Hedmark og fylkeskommunen og skal tilby veiledning til alle i Hedmark over 19 år som ønsker veiledning knyttet til jobb og utdanning.⁹ Vi forstår det slik at ansvar for selve opplæringen for voksne fremdeles vil være knyttet til senter for voksnes læring ved de videregående skolene.

Som vi har vært inne på så er det ulike veier frem til en yrkesfaglig videregående utdanning i Norge. I eksempelet med Helsehusmodellen fra Lillehammer kommune, så vi utprøvingen av et fagopplæringsløp som følger praksiskandidatordningen. Dette er i utgangspunktet en privatistordning der voksne med minst fem års allsidig og relevant praksis i et lærefag kan avlegge fagprøve. Praksiskandidater må bestå en egen skriftlig eksamen for praksiskandidater for å melde seg opp til fagprøven. Praksiskandidater har i utgangspunktet ikke noe krav på opplæring, men et slikt tilbud gis som vi har sett i Oppland. Et tilsvarende tilbud gis, slik vi forstår det, ikke i Hedmark.

Hedmark har imidlertid deltatt i et forsøk «Fagbrev på jobb» som handlet om å utvikle opplæringsmodeller for helsefagarbeider og barne- og ungdomsarbeider. Forsøket ble gjennomført i perioden 2011-2014. I dette forsøket samarbeidet senter for voksnes læring og veileder og leder på arbeidsplassen om opplæringen. Dette forsøket var imidlertid tilpasset ufaglærte arbeidstakere som allerede hadde et arbeidsforhold og deltakerne tilfredsstilte kravet om 5 års allsidig praksis (Proba samfunnsanalyse, 2015).

Samlet er det vårt inntrykk at Hedmark i liten grad har prioritert å utvikle et offentlig tilbud om fagopplæring til voksne. Det er praksiskandidatordningen som i hovedsak er aktuell, uten at det gis tilbud om opplæring gjennom fylkeskommunen. Opplæring må tas gjennom private tilbydere. Den begrensede satsningen på fagopplæring for voksne i Hedmark synes å påvirke muligheter til å legge til rette for et fagopplæringsløp som starter i introduksjonsprogrammet. Dette berører Hamar (men også Ringsaker) og er et tema som må løftes frem overfor Fylkeskommunen og NAV Fylke. Åpningen av karrieresenteret i Hamar i 2018 kan åpne for at det blir et større fokus på dette.

⁹ <https://www.hedmark.org/Nyheter/Nytt-karrieresenter-i-Hedmark>

8 DISKUSJON OG OPPSUMMERING

Målet med dette prosjektet har vært å belyse drivere og barrierer for samarbeid på organisasjonsnivå i og etter introduksjonsprogrammet. Denne problemstillingen ble valgt fordi flere rapporter og studier peker på behovet for bedre samordning og samarbeid mellom aktører som på ulike måter er involvert i introduksjonsprogrammet. Det er særlig behovet for samarbeid mellom offentlige aktører som er direkte involvert slik som voksenopplæring, flyktningtjeneste og Nav som har vært vektlagt. I dette prosjektet har vi imidlertid også sett på samarbeidet med eksterne aktører som organisasjoner og foreninger i frivillig sektor, offentlige og private arbeidsgivere og aktører i utdanningssystemet.

Prosjektet har vært inndelt i to faser og gått over tre år. Vi har i denne perioden belyst den overordnede problemstillingen om drivere, barrierer og mulighetsrom for samarbeid på ulike måter. Første fase bestod av kartlegging av organisering og samarbeidsstrukturer i de fire casekommunene. Kartleggingen ble gjennomført på bakgrunn av fire forskningsspørsmål som ble besvart i rapporten fra fase 1 (Røhnebæk & Eide, 2016). Kartleggingen viste at alle de fire kommunene hadde valgt ulike modeller for organisering av introduksjonsprogrammet, og at modellene bygget på ulike underliggende verdigrunnlag og rasjonaler. På bakgrunn av kartleggingen belyste vi også drivere, og barrierer for internt og eksternt samarbeid, og vi beskrev et mulighetsrom for utforskning av nye samarbeidsmuligheter.

I fase 2 har vi fulgt kommunenes arbeid med å gripe tak i dette mulighetsrommet, gjennom utprøving av nye metoder og modeller for arbeidet med introduksjonsprogrammet. Vi har beskrevet utprøving av nye modeller i tre kommuner, som innebærer tettere og nye former for samarbeid med offentlige og private arbeidsgivere. I tillegg har vi i en av kommune sett på muligheter for å utvikle en ny modell for kvalifisering som innebærer nye former for samarbeid. Både fase 1 og fase 2 har vist at det er mulig og ønskelig og samarbeide med nye aktører og å utvikle nye samarbeidsformer, som var to forskningsspørsmål vi søkte svar på i fase 2. Hva som er drivere og barrierer for å dette til, og hva som eventuelt kan være gevinster ved nye samarbeidsformer og nye samarbeidsrelasjoner, vil vi diskutere i dette avsluttende kapitlet.

8.1 Fagrettede introduksjonsprogram

Det mulighetsrommet for samarbeid som deltakerkommunene (og vi) fokuserte på i fase 2 av prosjektet, var utprøving og videreutvikling av modeller som på ulike måter handler

om det vi har kalt «fagretting» av introduksjonsprogrammet. Vi argumenterer for at fagretting er noe mer enn arbeidsretting. Det innebærer at språkopplæringen og forberedelse til arbeidsliv innrettes mot en bestemt bransje, yrke eller fag, og at språkopplæringen skjer samtidig med læring av arbeidsoppgaver og fag. I dette prosjektet har vi undersøkt hva som er barrierer og drivere i samarbeidet mellom læringssentre, flyktningtjeneste, Nav og eksterne samarbeidspartnere, i gjennomføringen av fagretting av introduksjonsprogrammet. I de fire casekommunene er det prøvd ut ulike modeller for fagretting. I de neste kapitlene vil vi oppsummere hvilke erfaringer som kan høstes av disse utprøvingene.

8.1.1 Norskopplæring på arbeidsplassen

Tiltaket som vi har kalt «Norskopplæring på arbeidsplassen» er en modell hvor deltakerne får norskopplæring på arbeidsplassen der de har praksis, tilpasset fagområdet de har praksis innenfor (vaskeri og hotelldrift). Kombinert med dette har deltakerne egen yrkesrettet norskopplæring og ordinær norskopplæring i klasserom med norsklærer. Tiltaket er prøvd ut ved to overnattingssteder og ett vaskeri. Det er litt ulik innretning på de tre praksisarenaene, men hovedmodellen er en/to dager praksis med norsklærer tilstede, en/to dager med yrkesrettet norskundervisning på skolen, to dager med vanlig norskundervisning på skolen. Erfaringene viser at det å ha en kontaktperson på læringssenteret som koordinere utprøvingen og følger opp arbeidsgivere, er en viktig suksessfaktor i Gjøvik. Den tette og forutsigbare kontakten ser ut til å være sentral for at læringssenteret lykkes med å få flere arbeidsgivere til å tilby praksisplasser. Likevel viser utprøvingen at det mangler koordinering og samkjøring mellom tjenestene og at en kunne hatt mye å vinne på å bedre det organisatoriske samarbeidet mellom læringssenteret, arbeidsgiverne og Nav. Noe av det som kommer tydeligst fram i Gjøvik er betydningen av det å ha en lærer som følger deltakerne på utplasseringen. Det gir trygghet for arbeidsgiverne som opplever at læreren kvalitetssikrer opplæringen for deltakerne, samtidig som læreren har direkte kontakt med og er tilgjengelig for arbeidsgiverne. Modellen som er prøvd ut i Gjøvik er arbeidskrevende, i den forstand at ha lærerne har utviklet eget undervisningsmateriale og utarbeidet kompetanseprofiler for hver av yrkesgruppene. Det er også en ressurskrevende modell å ha lærere med ut på praksisstedene, noe som må tas med i betraktning når en vurderer hvorvidt dette er en bærekraftig modell på sikt.

8.1.2 Helsehusmodellen

Helsehusmodellen i Lillehammer startet ut med en felles vinn-vinn-situasjon for de involverte partene; læringssenteret fikk praksisplasser, helsehuset fikk arbeidskraft. Et sentral driver var et samarbeid til felles nytte. Imidlertid viser evalueringen at samarbeidet var for dårlig forankret hos arbeidsgiver, som ønsket mer kontroll på oppfølgingen av praksisutplasseringene. Modellen som prøves ut her, baserer seg på samarbeid med kun en

arbeidsgiver. I tillegg er dette en veldig stor arbeidsgiver med flere avdelinger, noe som gjør oppfølgingen mindre oversiktlig, og på den andre siden er det begrensa muligheter for å kunne samarbeide med enkeltavdelinger. Vi ser at i Lillehammer har deltakerne problemer med å få tilgang til ekstravakter fordi allerede ansatte med små og midlertidige stillinger prioriteres, og har fortrinnsrett når det oppstår ledige stillinger. Institusjonen er tydelig på at et fagbrev er et absolutt krav for å kunne få jobb, og det er også en tydelig dreining i retning av å ansette sykepleiere til fordel for helsefagarbeidere. Hvordan en velger å løse dette kravet til fagkompetanse varierer noe fra kommune til kommune, og Ringsaker kommune har som vi har sett en noe annen tilnærming. Helsehusmodellen i Lillehammer omfatter mange aktører; læringssenteret, fylkeskommunen, helsehuset, Nav. Evalueringen har vist at arbeidsgiver etterlyser en tydeligere ansvars plassering i forhold til oppfølgingen av deltakerne, samt en mer strukturert plan for opplæringen. Fylkeskommunen, som tilbyr fagopplæringen til deltakerne, opplever at samarbeidet er utfordrende fordi deltakerne har for dårlige språklige forutsetninger til å kunne tilegne seg den faglige kompetansen.

8.1.3 PAI Helse

PAI Helse i Ringsaker innebærer utprøving av en kvalifiseringsmodell med innretning mot helsefag. Kvalifiseringen ses som et «forkurs» bestående av norskopplæring, forberedende helsefagopplæring og lærerveiledet praksis, som kan gi grunnlag for å ta fagbrev gjennom praksiskandidatordningen. Utprøvingen har vært vellykket i den forstand at man har lyktes med å etablere samarbeid med mange avdelinger på ulike sykehjem, og mange av deltakerne har fått tilbud om vikariat og deltidsstillinger etter praksisperioden. Videre har man lyktes med å komme i gang med et nytt kull av deltakere. Utprøvingen viser også at en slik modell er utfordrende. Et opplegg som handler om å lære fag og språk i kombinasjon stiller høye krav til praksisplassene og til veiledere som følger deltakerne tett. Eksempelet viser at det er viktig at introduksjonsprogrammet kommuniserer dette tydelig, og at det lages tilpasset opplæringsopplegg.

Samtidig viser eksempelet at veien videre mot en fagutdanning er vanskelig. Det er i Hedmark få muligheter for å ta fagutdanning som voksen, og det er krevende å orientere seg om hvilke muligheter som finnes. Skal modellen fungere som grunnlag for et langsiktig løp er det behov for dialog og bedre samarbeid med fylkeskommunen og med Nav.

8.1.4 Fagrettet praksis i barnehage og SFO

I Hamar kommunene har vi sett på muligheter for å utvikle det vi har kalt en fagrettet kvalifisering. Vi har sett spesielt på en innretning mot arbeid med barn og unge, fordi barnehage og SFO har vært mye brukt til språkpraksis i Hamar. Tanken er imidlertid å løfte dette frem som en mulig retning for en fagrettet kvalifisering, som kan utvikles videre til å favne flere fag. Intervjuer med barnehager og SFOer som har vært brukt som

språkpraksisplasser uttrykker seg positivt til ideen om en slik modell. Det uttrykkes et ønske om mer formalisering, struktur og oppfølging ved praksisutplasseringer, og utvikling av et mer fagrettet opplegg hvor tanken er både å lære fag og språk kan være et ledd i det. Det kan også gjøre at deltakerne som får denne typen praksis er mer motivert for å være nettopp der, og man kan legge større vekt på forberedelse av deltakere som gruppe med utplassering på ulike steder. Utfordringer med en slik satsing er at arbeidsmarkedet for arbeid med barn og unge er begrenset i Hamar. Vi ser likevel at det kan være gevinster ved større grad av målretting og formalisering ved praksisutplasseringer i SFO og barnehage. Utvikling av fagrettet kvalifisering som en del av introduksjonsprogrammet forutsetter i Hamar, som i Ringsaker, samarbeid med fylkeskommunen og NAV for å se på muligheter for å at en fagutdanning for voksne.

8.2 Viktig innsikt fra casene

8.2.1 Internt og eksternt samarbeid

Casestudiene har tydelig vist behovet for koordinering og samordning når flere aktører skal samarbeide om kvalifiseringen av deltakerne. Ikke minst gjelder det at læringssentret, flyktningtjenesten og Nav framstår enhetlig i dialogen med de eksterne samarbeidspartnere. Manglende internt samarbeid kan bli en barriere for eksternt samarbeid og sånn sett hemme mulighetene for å lykkes med den fagretta modellen. Går vi tilbake til vår generelle definisjon av samarbeid, presentert i rapporten fra fase 1 (Rønnebak & Eide, 2016), er samarbeid definert som en prosess som bringer aktører sammen med hensikt om å realisere felles mål. Det handler om å ha en felles målforståelse og dermed også et felles kunnskapsgrunnlag. Evalueringen viste at kommunene hadde brukt for liten tid på å berede grunnen for et slikt felles mål- og kunnskapsgrunnlag.

8.2.2 Synet på læring - lærere

Arbeidsrettingen av norskundervisningen utfordrer noen gamle forestillinger om at læring er det som skjer i klasserommet. Casestudiene pekte på at det finnes motsetninger internt på læringssentra mellom lærere som underviser ute og lærere som underviser inne i klasserommet. Ifølge informantene finner vi fortsatt det de kaller et konservativt læringssyn, om at læring skal skje i klasserommet. Det er sentralt at læringssentra klarer å finne fram til en felles forståelse av læring som bygger opp under de forskjellige måtene å undervise på, slik at deltakerne opplever sammenheng og helhet i den undervisningen som tilbys.

8.2.3 Motivasjon og rekruttering av deltakere

Vi ser også at synet på hva som er «riktig» form for læring, preger deltakernes motivasjon for å delta i de fagrettede tiltakene. For mange deltakere er læring synonymt med skole, og de har en forestilling om at de må være i klasserommet dersom de skal lære norsk. For læringsssentre som da ønsker å tilby fagretta løp, kan det ta tid å forklare og motivere deltakere til å være med på en slik utprøving. Lærere må bruke tid på å motivere deltakere for å lære ute. På den andre siden kan det være vanskelig å avklare forventninger til hva en praksisutplassering skal gi. Mange deltakere ønsker praksis fordi de ser det som en mulighet til å få jobb, og det kan være vanskelig å motivere deltakere til å gå inn i kvalifiseringsløp som vektlegger fagopplæring der muligheter for jobb kanskje ligger langt frem i tid. Utdannelse kan øke muligheter for mer varig og langsiktig tilknytning til arbeidslivet, men for mange vil det være viktig å få jobb å sikre inntekt så fort som mulig.

8.2.4 Om å lære språk ute

Vi har fulgt prosesser der en har gått i retning av å vektlegge språklæring ute på arbeidsplasser. Dette begrunnes på to måter: For det første antas det at det er krevende for personer med lite skolebakgrunn og utdanning å lære språk teoretisk i et klasserom. Det å lære språk gjennom praksis ses som en viktig avveksling. Videre begrunnes det med at introduksjonsprogrammet går over en relativt kort tidsperiode slik at deltakerne trenger å tilegne seg kunnskap om arbeidsliv, arbeidsoppgaver, fag og språk parallelt, fremfor sekvensielt. De prosessene vi har fulgt viser ulike sider ved denne tenkningen. For det første er det ressurskrevende for voksenopplæringene å følge opp deltakere ute på ulike arbeidsplasser, sammenlignet med å samle deltakere i et klasserom. Videre legger det et større ansvar og press på arbeidsgivere til i større grad bidra i kvalifiseringen, noe det ikke alltid er rammer til. Vi ser også utprøving av læring ute peker i retning av at det er nødvendig å kombinere med språklæring i klasserommet, og at den språkopplæringen må være differensiert og tilpasset deltakernes nivå. En gruppe deltakere som ønsker å følge et bestemt fagopplæringsløp vil ha ulike språklige ferdigheter og har behov for opplæring deretter for å kunne fungere å få utbytte av praksis.

8.2.5 Praksisperiode over tid – arbeidsgivere

Det er en styrke for samarbeidet med arbeidsgiverne at praksisperioden er over en viss varighet. Forutsigbarhet og kontinuitet i samarbeidet framsettes som svært viktig, fra et arbeidsgiverperspektiv. Det gir helt andre muligheter for å veilede og følge opp deltakerne. Arbeidsgivere ønsker å bli kjent med deltakerne, og ser det som positivt at de blir der over en lengre periode slik at de også kan delta i arbeidsmiljøet på lik linje med de andre ansatte.

8.2.6 Om det å drive fagopplæring kombinert med norskopplæring

Casestudiene viser at det er krevende å drive både fagopplæring og språkopplæring samtidig, og at det derfor er nødvendig å tydeliggjøre dette både overfor arbeidsgiverne og overfor de enkelte veilederne som følger opp på praksisplassen. Det å ta imot minoritetsspråklige deltakere i praksis gir andre, og gjerne mer krevende, utfordringer enn annen type praksis. Vi ser at det vi tidligere har kalt «ulike institusjonelle logikker» (Rønnebak & Eide, 2016:18) utfordres i dette møtet mellom deltaker, fag, språk og praksisplass. Det handler om at grunnleggende verdier, oppfatninger og regler som er gjeldende og gir mening innenfor én organisatorisk kontekst, ikke er det innenfor en annen kontekst. For eksempel vil sykepleieren frustreres over at det han anser som viktig og rasjonelt innenfor en sykepleiefaglig kontekst, ikke nødvendigvis oppleves slik innenfor den norskfaglige konteksten til læreren. De ulike institusjonelle logikkene vil og skal alltid finnes, men utfordringen for å få til et godt samarbeid på tvers av institusjonene og logikkene, er at en tydeliggjør denne typen utfordringer.

8.2.7 Mer strukturert praksis

Vi ser at skillene mellom det som tradisjonelt har vært omtalt som henholdsvis språkpraksis og arbeidspraksis etter hvert hvikes noe ut, selv om det også er mekanismer som opprettholder dette skillet (slik som finansiering og regelverk). Mange praksisutplasseringer utformes nå slik at det skal omfatte læring både i språk og i oppgaver og normer på arbeidsplassene. Dette krever mer strukturerte og formaliserte opplegg rundt praksisen. Språkpraksis har vært en type praksis som har vært uformell, og det kan også være en årsak til at det lettere nedprioriteres fordi arbeidsgivere ikke ser klart sin rolle i det. Mer struktur og formalisering er noe som etterspørres av arbeidsgivere og som også følger av at språkpraksis integreres med fag.

8.2.8 Frikjøp?

Casestudiene viser at en må erkjenne at det er ressurskrevende å drive arbeidspraksis kombinert med språkpraksis, og at bedriftene må sette av både tid og ressurser til det. Det blir sagt at dette er en investering som arbeidsgiver vil kunne høste av senere. Arbeidsgivere sier de ønsker å ta samfunnsansvar og tilby praksisplasser, men etterlyser samtidig en form for kompensasjon eller frikjøp for å lettere kunne sette av ressurser til veiledning og oppfølging. Små bedrifter har ikke kapasitet til å sette i gang store søkeprosesser, og foreslår at det i stedet følger med en form for kompensasjon til bedriftene for hver avtale som inngås om praksisutplassering av et gitt antall deltakere. Hvem som skal tilby denne kompensasjonen er uklart, men det er et innspill som Nav kan ta med seg i det videre arbeidet med å utrede mulighetene for mer fagretting av praksisutplasseringene.

8.3 Samarbeidsmuligheter mellom kommuner

Dette prosjektet har bidratt til å belyse drivere, barrierer og mulighetsrom for samarbeid på ulike måter og nivåer. For det første har prosjektet som helhet bidratt til å bringe fire kommuner sammen på tvers av kommunegrensene. Vi opplever at prosjektet har bidratt til dialog, idé- og erfaringsdeling på tvers av kommunene, men det har ikke ført til konkrete samarbeid på tvers av kommunegrensene. Dette var et av mulighetsrommene for samarbeid som ble identifisert og presentert i fase 1 av prosjektet. Kommunenes beliggenhet er slik at samarbeid om for eksempel kvalifiseringsløp som omfatter opplæring ute hos arbeidsgiver, ville vært mulig.

Det fremkommer at kommunene ønsker å satse på modeller med læring på arbeidsplasser, som også er illustrert ved tiltakene som prøves ut. Samtidig poengteres det at dette er en ressurskrevende måte å jobbe på. Oppfølging av introduksjonsdeltakere ute på praksisplasser binder opp ressurser for en relativt liten gruppe deltakere, som gjør at det blir mindre ressurser til den kvalifiseringen og opplæringen som skjer på voksenopplæringen. Samarbeid på tvers av kommunene kunne gitt muligheter for å utnytte kommunenes ressurser på andre måter, hvis man for eksempel utviklet kvalifiseringsopplegg som var åpne for deltakere fra flere kommuner. I Hedmark jobbes det nå med å utvikle et slikt samarbeid, der det er tenkt at tre kommuner spesialisere seg mot å utvikle ulike fagopplæringsløp og at det er åpent for deltakere på tvers av kommunene. Kommunene vil kunne tilby ulike faginnretninger som helsefag, salg og service og håndverksfag og deltakerne kan delta i den kvalifiseringen som passer. En slik deling og samarbeid mellom kommunene kan gjøre fagopplæringsløpene mer robuste fordi andelen deltakere som er aktuelle å rekruttere fra, blir større. Videre vil det kanskje gi bedre forutsetninger for å sikre kvalitet fordi kommunene kan fokusere på å utvikle et eller noen få fagopplæringsløp i stedet for at hver kommune skal utvikle flere kvalifiseringsløp.

I den perioden vi har fulgt deltakerkommunene i dette prosjektet, har kommunene altså primært vært opptatt av å prøve ut nye modeller innenfor egne kommunegrenser. Denne utprøvingen må ses som drevet frem av endringer som har fulgt av flyktningkrisen som ble særlig synlig i 2015, og som førte til drastisk økning i andelen flyktninger som ble bosatte og dermed andelen deltakere i introduksjonsprogrammet. Denne situasjonen ga press på tjenestene til å prøve ut nye modeller for å sikre at flest mulig ble kvalifisert til jobb eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet. Men den økte andelen deltakere i programmene ga også økte ressurser og mer fleksibilitet til å differensiere og tilby et større spekter av opplegg tilpasset deltakernes ulike forutsetninger. Det er kanskje naturlig at kommunene i denne perioden i første omgang har fokusert på å drive utprøving i mindre skala i egen kommune før det bygges opp til interkommunale samarbeid. Når vi nå ser tilløpet til interkommunale samarbeid om fagrettet kvalifisering kan det henge sammen med at bosettingstallene igjen synker. Samarbeid på tvers av kommunene kan være nødvendig for å få tilgang til deltakere som er aktuelle for slike løp, og for å få kommunenes ressurser til å strekke til i det utadrettede arbeidet.

Slike interkommunale løsninger fremstår imidlertid som lettere å få til innenfor fylkesgrensene enn på tvers av fylkene. Utviklingen av fagrettede kvalifiseringsløp forutsetter samarbeid med Nav om finansieringsordninger og eventuelt videre kvalifisering gjennom Nav, og med fylkeskommunen som har ansvar for videregående utdanning for voksne. Vi har også fått innspill om at fylkesmannen vurderer løsninger i introduksjonsprogrammet ulikt i forskjellige fylker. Dette fremstår som barrierer for samarbeid mellom kommuner i ulike fylker, og kan være noe av forklaringen på hvorfor interaksjonen mellom deltakerkommunene i dette prosjektet har vært begrenset til idé- og erfaringsdeling. Dette er imidlertid barrierer som vi antar vil bli mindre aktuelle som følge av regionreformen, der region Innlandet vil erstatte fylkene Hedmark og Oppland fra 1.januar 2020. Dette kan åpne for et større regionalt samarbeid om løsninger i introduksjonsprogrammet. I NOUen fra Brochmann 2-utvalget (Brochmann et al., 2017, s.200) anbefales slike regionale samarbeid for å kunne tilby differensierte kvalifiseringsløp som kan inneholde flere faginnretninger.

8.4 Avslutning og anbefalinger

Presset på kommunenes introduksjonsprogram har økt de senere årene, og det er stor interesse for å finne løsninger som bidrar til å styrke flyktningers deltakelse og innpass på det norske arbeidsmarkedet. Mange innvandrere med fluktbakgrunn har lite utdanning og skolebakgrunn, og i tillegg kan veien til arbeid være lang på grunn av språkutfordringer. Konkurransen på arbeidsmarkedet er tøff, og det stilles stadig større krav til formalkompetanse og erfaring. Det betyr at et sett av virkemidler og tiltak må virke godt sammen hvis marginaliserte grupper i samfunnet skal ha mulighet til å få innpass. Dette prosjektet har utforsket slikt samspill ved å se på hvordan arbeidet med introduksjonsprogrammet forutsetter samarbeid med mange ulike typer aktører. Vi har fulgt prosesser i kommunene som går i retning av å tilby fagrettede løp som en del av introduksjonsprogrammet. Det forutsetter tettere samarbeid med flere arbeidsgivere, men også mer aktivt samarbeid med NAV og fylkeskommunen. Vi mener dette er satsinger som er viktige for å styrke introduksjonsdeltakernes varig tilknytning til arbeidslivet, da det etter hvert blir liten etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft.

Vi vil avslutte med noen anbefalinger om hva vi mener vil være viktig å ta med i det videre arbeidet med å finne gode systemer og modeller for fagretting av introduksjonsprogrammet:

- Vi har sett at det i kommunene er brukt tid og ressurser på utvikling av opplæringsplaner, kompetanseprofiler og undervisningsmaterieill for å kunne tilby deltakerne fagrettede løp innenfor introduksjonsprogrammet. Det er grunn til å tro at andre kommuner også vil kunne ha nytte av dette materiellet, og at andre kommuner også jobber med utvikling av tilsvarende materieill. Det ville derfor være en god ide om en av de nasjonale etatene (IMDi, Kompetanse Norge, KS,

Nav) tar ansvar for å etablere en digital ressursbank hvor slikt materiell kan deles mellom kommuner. Det bør kanskje også vurderes hvorvidt det skal legges til rette for en form for kompensasjon for de kommunene som har utviklet materialet. En del av dette materialet er lokalt tilpasset det enkelte arbeidssted, men det vil likevel kunne være både inspirasjon, ideer og maler å hente for de læringssentra som ikke selv har kommet i gang med fagrettingen.

- Utviklingen og bruk av slikt materiell kan gi grunnlag for å utstede kompetansebevis fra den fagrettede opplæringen som skjer i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Dette bør ses i sammenheng med utprøvingen av modulstrukturert fagopplæring som vi har omtalt i rapporten. Mindre kursmoduler kan gjennomføres og dokumenteres, og etter hvert inngå som en del av et modulstrukturert fagbrev. Det krever samordning med utdanningsdirektoratet og fylkeskommuner.
- Dette vil igjen kunne svare på arbeidsgiveres etterspørsel etter mer formalisering av praksisopplegget. Mer struktur og formalisering er noe som etterspørres av arbeidsgivere og som også følger av at språkpraksis integreres med fag. Det vil gi et klarere ansvar for oppfølging og veiledning, og dermed tydeliggjøre hva slags forventinger både deltaker og arbeidsgiver kan ha til oppholdet. Det vil kunne virke mer motiverende å bidra med praksisplasser og opplæringsressurser for arbeidsgivere som er opptatt av å ha forutsigbare avtaler.
- Vi har videre sett at det å utvikle fagrettede løp er ressurskrevende for kommunene. Planer om å utvikle flere fagrettede løp i hver kommune er antakeligvis for ambisiøst for de fleste, samtidig er det nødvendig at deltakerne kan velge mellom ulike karrieremuligheter. Det bør derfor tilrettelegges for mer samarbeid på tvers av kommuner, slik at en kan samordne tilbudene og dra nytte av hverandres kompetanse og kapasitet. Vi mener det blir viktig med regionale samarbeid om introduksjonsprogrammet. Det kan synes som at fokuset på statistikk som viser kommunenes resultater fremmer konkurranse og dermed hemmer samarbeid. Vi mener derfor det kan være fornuftig å dempe fokuset på kvantitative resultater og i stedet fremheve verdien av økt samarbeid mellom kommunene.

REFERANSELISTE

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. (Rundskriv Q-27/2015). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Baklien, B. (2004). Følgeforskning, *Sosiologi i dag*. 34(4), 49-66.
- Blom, S. & Enes, A.W. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. (SSB-rapport 36/2015). Oslo: SSB.
- Brochmann, G. m.fl. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring* (NOU 2017:2): Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning.
- Djuve, A.B. & Kavli, H. C, Erika, B.S., Berit, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (Fafo-rapport 31/2017) Oslo: Fafo
- Djuve, A.B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*, (Fafo-rapport 26/2015). Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B., Kavli, H. C. og Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. (Fafo-rapport 02/ 2011). Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2005). «De vil nok det samme»: *samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere* (Fafo-rapport 491). Oslo: Fafo
- Høst, H. & Reymert, I. (2017). *Modeller for fagopplæring for voksne innvandrere*. (NIFU Arbeidsnotat 03/2017). Oslo: NIFU.
- Jacobsen, D.I. (2004). Hvorfor er samarbeid så vanskelig? i P. Repstad (red.) *Dugnadsånd og forsvarsverker: Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Justis og beredskapsdepartementet (2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* (Meld. St. 30, 2015-16). Oslo: Justis og beredskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet (2015). *Fra utenforskap til ny sjanse – samordnet innsats for voksnes læring*. (St.meld. nr. 16, 2015-2016). Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kavli, H., Hagelund, A. og Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta – en evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. (Fafo-rapport 34/2007). Oslo: Fafo.

Nyhus, L. Solbu, K.G. Stokke, M. & Higdem, U. (2011). *Partnerskap – eller løse forbindelser? Vurderinger av fylkesvise partnerskap for karriereveiledning*. (ØF-rapport 08/2011). Lillehammer: Østlandsforskning.

Olsen, O.E. & Lindøe, P. (2004). Trailing research based evaluation: Phases and roles. *Evaluation and Program Planning* 24 (4), 371-380.

Patton, Q.M. (2002). *Qualitative research & evaluation method*, Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.

Proba samfunnsanalyse. (2015). *Evaluering av forsøksordninger med videregående opplæring for arbeidssøkere og på arbeidsplass*. (Proba rapport 08/2015). Oslo: Proba samfunnsanalyse

Røhnebæk, M. & Eide, T.H. (2016) *Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet – Drivere, barrierer og mulighetsrom*. (ØF-rapport 04/2016). Lillehammer: Østlandsforskning.

Rambøll (2011a). *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Sluttrapport til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* (Rambøll rapport). Oslo: Rambøll.

Rambøll (2011b). *Analyse av Hamar kommunes arbeid med integrering av innvandrere* (Rambøll rapport). Oslo: Rambøll.

Skutlaberg, L. S., Drangslund, K. A. K. & Høgestøl, A. (2014). *Evaluering av introduksjonsordningene i storbyene*. (Ideas2evidence-rapport 9/2014). Bergen: Ideas2evidence.

Søholt, S. Tronstad, K.R. & Bjørnsen, H.M. (2014). *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv - En kunnskapsoppsummering*, (NIBR-rapport 25/2014). Oslo: NIBR.

Tronstad, K.R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner – Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* (NIBR-rapport 2/2015). Oslo: NIBR.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Invitasjon utviklingsverksted

Hvordan kan samarbeid styrke introduksjonsprogrammet?

FARVE-prosjektet

Østlandsforskning gjennomfører i samarbeid med kommunene Gjøvik, Lillehammer, Ringsaker og Hamar FoU-prosjektet «Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet - barrierer, drivere og mulighetsrom»¹. Hensikten med prosjektet er å fremskaffe kunnskap om hvordan resultatene av introduksjonsprogrammet kan bedres gjennom nye og styrkede former for samarbeid mellom offentlige aktører, næringsliv og frivillig sektor. Prosjektet har spesielt fokus på tilbud til introduksjonsdeltakere med lav formalkompetanse, og med begrenset arbeidserfaring.

Nye muligheter

Prosjektet gjennomføres over tre år (2015-2017), og er inndelt i to faser. Første fase har omfattet kartlegging av kommunenes organisering og eksisterende samarbeidsmodeller knyttet til introduksjonsprogrammet. I fase to er målet å identifisere og prøve ut nye samarbeidsmodeller med eventuelt nye samarbeidsaktører. I den forbindelse inviterer vi til utviklingsverksted for felles utforskning av dette mulighetsrommet.

¹ Prosjektet er finansiert av NAVs program for forskning og forskningsvirksomhet, FARVE (<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/FoU-midler/FoU++NAV>)

Vi inviterer til utviklingsverksted med faglig påfyll, idedugnad og erfaringsutveksling.

I Teatersalen, Brumunddal (se kart)

Onsdag 1. juni 2016, klokka 09.00 – 15.00. Lunsj er inkludert.

Dagens program vil bestå av tre deler:

Faglig påfyll:

- Presentasjon av resultater fra prosjektets fase 1, ved Østlandsforskning
- Innspill fra næringslivsaktører i regionen
- Innspill fra aktører i frivillig sektor

Dialog og gruppearbeid:

- Diskusjon og ideutvikling på tvers av tjenester i egen kommune
- Cafédialog og erfaringsdeling med deltakere fra andre kommuner

Konkretisering:

- Vurdering og valg av aktuelle tiltak i egen kommune
- Fremdriftsplan og forpliktende avtale



Vennlig hilsen

Østlandsforskning med samarbeidspartnere: NAV Oppland, NAV Hedmark, Fylkesmannen i Oppland, IMDI indre øst, NHO Innlandet, NAV Gjøvik, Gjøvik læringscenter, NAV Lillehammer, Lillehammer læringscenter, NAV Ringsaker, Ringsaker voksenpedagogisk senter, NAV Hamar, Hamar læringscenter, Hamar flyktningetjeneste.

Velkommen!

Påmelding sendes på e-post til te@ostforsk.no innen 15.mai



Vedlegg 2: Kommunene oppsummert

	Gjøvik	Lillehammer	Ringsaker	Hamar
Kjennetegn	Arbeidsretting som språkpraksis, individuelt. Prøver ut språkopplæring på arbeidsplassen i grupper. (5 i fokus).	Aktiv satsning på arbeidsretting med vekt på språk-opplæring på arbeidsplassen i grupper	Arbeidsretting som fagrettet språkopplæring. Praksis + klasserom	Arbeidsretting i form av språkpraksis, individuelt. Direkte formidling til ordinært arbeid via arbeidslivsrådgiver.
Organisering	Intro er lagt til NAV Gjøvik -Gjøvik læringssenter (GLS) leverer opplæringsdelen	Intro er lagt til Lillehammer læringssenteret (LLS)	Intro er lagt til NAV - Voksenpedagogisk senter har ansvar for opplæringsdelen	Intro er lagt til flyktningkontoret. Hamar læringssenter har ansvar for opplæringsdelen
Samarbeidsavtale	Egen samarbeidsavtale mellom NAV og GLS. Datert 28.11.14	Egen samarbeidsavtale mellom NAV og LLS. Datert 01.02.12	Ingen samarbeidsavtale	Samarbeidsavtale mellom FK og HLS fra 2013- utgått (ny avtale tegnes våren 2016). Ny avtale mellom NAV – FK fra april 2016
Rasjonale	Sikre arbeidsretting gjennom hele intro. Sikre god overgang når NAV-tiltak og oppfølging er aktuelt etter intro.	Unngå klientifisering, sikre flyktningefaglig spesialisering	Selvstendigjøring og ansvarliggjøring. Integreringsarbeid fordeles på flere – kollektivt ansvar i kommunen. Spesialisering etter kjerneområde	Unngå klientifisering Spesialisering etter enhetenes kjerneområde.
Styrker	Helhet mellom intro og eventuelle tjenester fra NAV etter intro. Tilgang på kompetanse om arbeidsmarked og NAVs virkemidler	Helhet i intro: Tett samarbeid mellom flyktningtjeneste og voksenopplæring/ programrådgivere og lærere	Flyktninger behandles som andre innbyggere, læring i å forholde seg til ulike instanser. Fokus på arbeidsretting.	Sikrer avstand til NAV samtidig som flyktningkontoret kan jobbe spesialisert med å skaffe arbeidspraksis og overgang til arbeid
Svakheter	Fare for avstand mellom programrådgivere og lærere i programperioden. Nærhet og tidlig kjennskap til NAV kan gjøre at stønad vurderes som alternativ for livsopphold	Fare for avstand til NAVs virkemidler og kompetanse, fare for «brudd» mellom Intro og NAV	Fare for fragmentering, manglende klarhet i ansvarsdeling og felles mål. Avstand mellom Voksped og NAV, mellom lærere og programrådgivere.	Fare for fragmentering og avstand til NAV. Brudd og lite kontinuitet mellom intro og oppfølging via NAV etter intro
Samarbeid om arbeidsretting	Samarbeid med mange ulike aktører Individuelle avtaler, i gruppebasert praksisordning. GLS skaffer og følger opp praksis	Samarbeid med flere arbeidsgivere i ulike bransjer om kvalifisering av deltakere i grupper. Læringssenteret skaffer og følger opp praksisplasser, samarbeid lærer – PG	I gang med satsning på fagrettet løp, med kombinasjon av praksis og norskopplæring i klasserom. NAV skaffer og følger opp språkpraksisplasser	I prosess med å finne organisatoriske løsninger som sikrer mer arbeidsretting. HLS skaffer og følger opp språkpraksis Arbeidslivsrådgiver FK skaffer arbeidspraksis

Frivillig samarbeid	Gjøvik frivilligsentral: -Norsk kurs som samtalegrupper, aktiviteter - (flyktningvenn)	Lillehammer frivilligsentral: - leksehjelp - foredrag i intro (-vennekontakt)	Røde Kors: Leksehjelp DNT: Walk the talk Tjukkasgjengen (Flyktningguide)	Røde Kors - Leksehjelp (?) - (Flyktningguide)
Utfordringer/ muligheter/ videre satsning	- Følge opp initierte tiltak; fem i fokus, fagrettet løp med språkopplering på arbeidsplassen - Samarbeid med flere arbeidsgivere i flere bransjer	- Samarbeid med ressurspersoner på arbeidsplassene - Sikre kvalitet i kartleggingene - Samarbeid med flere arbeidsgivere i flere bransjer	- Behov for å vurdere dagens modell og styrke samarbeidet mellom NAV og voksped. - Tydeligere ansvarsfordeling - Utvide til flere fagrettede løp - Samarbeid med flere arbeidsgivere i flere bransjer	- Behov for å styrke samarbeidet mellom NAV, læringssenteret og flyktningkontoret - Utvikle mer gruppebaserte praksisløp - Samarbeid med fler arbeidsgivere i flere bransjer - Samarbeid på tvers av kommunene

Vedlegg 3: Prosjektets organisering

Prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom læringssentre, flyktningetjenester og de lokale Nav-kontorene i kommunene Gjøvik, Lillehammer, Ringsaker og Hamar, Nav Oppland, Nav Hedmark, samt Fylkesmannen i Oppland, NHO Innlandet og IMDi Indre Øst. Disse har vært organisert i henholdsvis en arbeidsgruppe og en styringsgruppe.

Arbeidsgruppen har i perioden bestått av:

- Monica Mathisen Jørgensen, avd.leder Nav Ringsaker
- Geir Sandberg, rektor Voksenpedagogisk senter Ringsaker
- Sverre Nes, rektor Hamar læringssenter, i fase 2 erstattet av Arild Berg, leder bosetting og kvalifisering, Hamar kommune. På siste arbeidsgruppemøte deltok Guri Ingebrigtsen, leder flyktningetjenesten og Marianne Dagfinrud, rektor Hamar læringssenter.
- Nita Storeheier Leqvamb, avd.leder Nav Lillehammer
- Åse Lorentzen, avd.leder, Lillehammer læringssenter
- Lene Sæterlid, avd.leder Lillehammer læringssenter
- Reidun Karlsen, leder Nav Gjøvik, i fase 2 erstattet av Harald Sjetne, avd.leder flyktning, Nav Gjøvik

Styringsgruppen har i perioden bestått av:

- Mari-Anne Øyhaugen, seniorrådgiver Nav Oppland
- Esther Gilen, leder Nav Lillehammer
- Jon Bernt Hansen, seniorrådgiver Nav Hedmark
- Rene Gregor, leder Flyktningetjenesten i Hamar
- Anders Riis, seniorrådgiver Fylkesmannen i Oppland
- Kjersti Granaasen, rådgiver NHO Innlandet
- Ørjan Lande Hansen, seniorrådgiver IMDi Indre Øst

Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet

Utpøving og følgeevaluering

Rapport fra prosjektets andre fase

Rapporten beskriver utpøving av ulike samarbeidsmodeller som integrerer språkpraksis og arbeidstrening, i kommunene Gjøvik, Lillehammer, Ringsaker og Hamar. Dette er andre fase i et treårig prosjekt, og utpøvingen er evaluert og sammenfattet i denne rapporten. I rapporten argumenterer vi for at det i større grad må tilrettelegges for fagretting av introduksjonsprogrammet.

ØF-rapport 04/2018

ISBN nr: 978-82-7356-773-4