

ØF-rapport 04/2016

Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet

Drive, barrierer og mulighetsrom

Rapport fra prosjektets første fase

av

Maria Røhnebæk

Trude Hella Eide

Østlandsforskning ble etablert i 1984. Instituttet har siden 2011 vært organisert som et aksjeselskap med Hedmark og Oppland fylkeskommuner, Høgskolen i Lillehammer, Sparebanken Hedmark 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. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

- Næringsliv og regional utvikling
- Velferd, organisasjon og kommunalforskning

Østlandsforskning viktigste oppdragsgivere er departementer, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

ØF-rapport 04/2016

Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet

Drive, barrierer og mulighetsrom

Rapport fra prosjektets første fase

av

Maria Røhnebæk

Trude Hella Eide

Tittel: Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet – drivere, barrierer og mulighetsrom. Rapport fra prosjektets første fase.

Forfatter: Maria Røhnebak og Trude Hella Eide

ØF-rapport nr.: 04/2016

ISBN nr.: 978-82-7356-7598

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: 1266

Prosjektnavn: FARVE-prosjektet

Oppdragsgiver: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prosjektleder: Trude Hella Eide

Referat: Denne rapporten har sett på drivere, barrierer og mulighetsrom for samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet med utgangspunkt i en kartlegging av organisering og samarbeid i fire casekommuner: Lillehammer, Gjøvik, Ringsaker og Hamar. Dette er fire kommuner med mange likhetstrekk når det gjelder størrelse, næringsstruktur og befolkningssammensetning. Samtidig viser kartleggingen at det er stor variasjon i løsninger som er valgt for introduksjonsordningen i de fire kommunene. Rapporten er en oppsummering av fase 1 i prosjektet og skal brukes som et kunnskapsgrunnlag for et utviklingsverksted med deltakerkommunene og samarbeidende aktører for å identifisere aktuelle tiltak for en fase 2. Fase 2 vil følgeevalueres av Østlandsforskning og prosjektets samlede resultater vil formidles i en sluttrapport høsten 2017.

Emneord: Introduksjonsprogram, samarbeid, flyktninger, frivillig sektor, lokalt næringsliv

Dato: Juni 2016

Antall sider: 98

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. Eksemplarframstilling 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 – drivere, barrierer og mulighetsrom» startet opp våren 2015. Prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom læringssentre, flyktningetjenester og de lokale Nav-kontorene i kommunene Gjøvik, Lillehammer, Ringsaker og Hamar, i tillegg til Nav Oppland, Nav Hedmark, Fylkesmannen i Oppland, NHO Innlandet og IMDI indre øst. Det treårige prosjektet er finansiert med FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet..

Dette er rapporten fra prosjektets første fase. Første fase avsluttes med et utviklingsverksted hvor resultater av kartleggingen presenteres og de inviterte aktørene deler erfaringer og undersøker det mulighetsrommet som finnes i ulike nye samarbeidskonstellasjoner. Andre fase handler om en utprøving av aktuelle nye samarbeidsmodeller i de fire deltakerkommunene. Utprøvingen vil dokumenteres og følgeevalueres. Sluttrapporten fra prosjektet er forventet høsten 2017.

Vi vil takke alle informanter som velvillig har stilt opp til intervjuer. Uten dere hadde dette prosjektet ikke blitt like spennende! Vi vil også takke arbeidsgruppa som har kommet med konstruktive innspill underveis, og styringsgruppa som har hatt det overordna blikket. Til sist vil vi takke FARVE-sekretariatet for finansiering til prosjektet.

Lillehammer, 01.juni 2016



Merete Lerfald
forskningsleder



Trude Hella Eide
prosjektleder

INNHold

Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.1 Bakgrunn	13
1.2 Avgrensning.....	14
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	15
1.4 Metode og gjennomføring	16
1.4.1 Forskningsdesign	16
1.4.2 Datainnsamling og datamaterialet.....	18
1.5 Prosjektets organisering	19
1.6 Rapportens struktur	20
2 Teorier om samarbeid	21
2.1 Tverrgående samarbeid	22
2.1.1 Inter-organisatorisk offentlig samarbeid	22
2.1.2 Offentlig-privat samarbeid	23
2.2 Felles mål for samarbeid?	24
3 Om introduksjonsprogrammet.....	27
3.1 Aktører og organisering	27
3.2 Norsk og samfunnskunnskap	29
3.3 Relevante studier om introduksjonsprogrammet.....	30
3.4 Introduksjonsprogrammet i Mjøsbyregionen	32
3.4.1 Bosetting, deltakere og resultater	34
4 Organisering og samarbeid.....	37
4.1 Gjøvik	37
4.1.1 Samarbeidet mellom NAV og GLS	39
4.1.2 Arbeidsretting i Gjøvik	40
4.1.3 Samarbeid med frivillig sektor	42
4.1.4 Oppsummering: Rasjonale, styrker og svakheter	42
4.1.5 Utfordringer, muligheter og videre satsning	43
4.2 Lillehammer	44
4.2.1 Samarbeidet mellom NOSA og flyktningeavdelingen	45
4.2.2 Samarbeidet mellom NAV og LLS.....	46
4.2.3 Arbeidsretting i Lillehammer	47
4.2.4 Samarbeid med frivillig sektor	48
4.2.5 Oppsummering: Rasjonale, styrker og svakheter	48
4.2.6 Utfordringer, muligheter og videre satsning	49
4.3 Ringsaker	50
4.3.1 Samarbeidet mellom NAV og Voksenpedagogisk senter	51
4.3.2 Arbeidsretting i Ringsaker	54
4.3.3 Samarbeid med frivillig sektor	54

4.3.4	Oppsummering: Rasjonale, styrker og svakheter	55
4.3.5	Utfordringer, muligheter og videre satsning	55
4.4	Hamar	56
4.4.1	Samarbeidet mellom Hamar læringssenter, flyktningkontor og NAV	57
4.4.2	Arbeidsretting i Hamar	60
4.4.3	Samarbeid med frivillig sektor	61
4.4.4	Oppsummering: Rasjonale, styrker og svakheter	62
4.4.5	Utfordringer, muligheter og videre satsning	62
4.5	Kommunene oppsummert	64
5	Eksempler på samarbeidsmodeller	67
5.1	Helsehuset	67
5.1.1	Historikken/bakgrunn	67
5.1.2	Modellen	68
5.1.3	Erfaringer	70
5.1.4	Barrierer for at samarbeidet skal fungere	71
5.1.5	Planer framover	72
5.2	PAI-prosjektet	73
5.2.1	Historikk/bakgrunn	73
5.2.2	Modellen	73
5.2.3	Erfaringer	75
5.2.4	Utfordringer	76
5.2.5	Gode grep	76
5.2.6	Planer framover	77
6	Drivere og barrierer for samarbeid	79
6.1	Interorganisatorisk og tverretattlig samarbeid	80
6.1.1	Barrierer	81
6.1.2	Drivere	82
6.2	Offentlig-privat samarbeid: Frivillig sektor	83
6.2.1	Barrierer	83
6.2.2	Drivere	84
6.3	Offentlig-privat samarbeid: Næringsliv	84
6.3.1	Barrierer	84
6.3.2	Drivere	86
6.4	Mulighetsrom for samarbeid?	87
7	Avsluttende kommentarer	89
8	Referanseliste	91
9	Vedlegg	97
9.1	Vedlegg 1: Intervjuguide	97
9.2	Vedlegg 2: Eksempeloversikt	98

Figurer

Figur 1-1: Prosjektets faser	18
Figur 2-1: Begrepsavklaring	23
Figur 3-1: Nivå norskprøver.....	29
Figur 3-2. Kart over deltakerkommunene.....	32
Figur 3-3: Resultater introduksjonsprogrammet 2014.....	36
Figur 4-1: Organisering Gjøvik	38
Figur 4-2: Organisering Lillehammer.....	44
Figur 4-3: Organisering Ringsaker	51
Figur 4-4: Hamar læringssenter	57
Figur 5-1. Helsehus-modellen	70
Figur 5-2: PAI-modellen	74

Tabeller

Tabell 1: Sysselsatte per 4.kvartal etter næring 2014. Sysselsatte personer etter arbeidssted.	33
--	----

SAMMENDRAG

Første fase av dette prosjektet omfatter kartlegging av eksisterende organisasjonsmodeller og samarbeidsstrukturer i fire kommuner, og dette brukes som grunnlag for å undersøke drivere og barrierer for samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet.

Organisasjonsmodeller

I kartleggingen av organisasjonsmodeller har vi funnet følgende løsninger:

- Modell 1: Introduksjonsprogrammet er lagt til NAV, voksenopplæringen «leverer» opplæringsdelen til NAV (Gjøvik).
- Modell 2: Introduksjonsprogrammet er lagt til voksenopplæringen (flyktningeavdeling), samarbeidsavtale med NAV (Lillehammer).
- Modell 3: Introduksjonsprogrammet er lagt til NAV, voksenopplæring har ansvar for opplæringsdelen. Oppgaver knyttet til bosetting er lagt til et servicekontor i kommunen (Ringsaker).
- Modell 4: Introduksjonsprogrammet er lagt til et selvstendig flyktningkontor, voksenopplæringen har ansvar for opplæringsdelen. Det er nylig inngått samarbeidsavtale med NAV (Hamar).

Kartleggingen gir ikke grunnlag for å identifisere én formell organisering som ideell. Det er fare for fragmentering i alle modellene, men på ulike måter. En løsning der introduksjonsprogrammet er lagt til NAV, gir mulighet for å sikre helhet og god overgang mellom introduksjonsprogrammet og eventuell videre oppfølging i NAV etter programperioden. Samtidig kan det være fare for at det blir fragmentering og mindre helhet i selve programperioden. En løsning der introduksjonsprogrammet er lagt utenfor NAV kan sikre helhet i selve programperioden, men det er fare for «brudd» og mangel på helhet etter programslutt og eventuelt videre oppfølging i NAV. Det er også andre både etiske og praktiske hensyn som spiller inn ved valg av modell, og som diskuteres nærmere i rapportens kapittel 4.

Det er et stort spenn i oppgaver og tjenester som er knyttet til introduksjonsprogrammet, og oppgavene er komplekse. Det er derfor nødvendig med spesialisering og oppsplitting av oppgavene, men samtidig er det viktig å sikre god samordning på tvers. I tilfeller der oppsplitting skjer på tvers av selvstendige enheter, med ulike ledere, er det spesielt viktig å

sikre samordning. Møtepunkter og ansvarsfordeling bør forankres i formelle avtaler, og overordnet ledelse må være pådriver og sikre at samordningen ivaretas.

Eksempler på samarbeid om arbeidsretting

Videre har vi kartlagt hvordan kommunene samarbeider med eksterne aktører for å sikre «arbeidsretting» i introduksjonsprogrammet. Det er fokusert på kvalifiseringsløp som er rettet mot deltakere med lav formalkompetanse, det vil si lite eller ingen skolebakgrunn. Vi har sett nærmere på to eksempler som viser mulige samarbeidsmodeller for fagrettede kvalifiseringsløp:

- **Helsehuset:** Dette er et forsøk i Lillehammer kommune, der kvalifiseringen for en gruppe deltakere rettes inn mot arbeid innen helse. Målet på sikt er at deltakerne skal ta fagbrev. Kvalifiseringen skjer gjennom en kombinasjon av praksisutplassering på sykehjem (ca et år), norskopplæring på arbeidsplassen (i grupper) og forkurs i helse og omsorgsarbeid.
Pai-prosjektet: Dette er et prosjekt i Ringsaker, hvor kvalifiseringen for en gruppe deltakere er rettet mot arbeid innen renhold. Ordningen kombinerer ordinær norsk undervisning med «arbeidsnorsk», teorikurs knyttet til renhold og praksisutplassering i ca. fem måneder. Målet er ikke fagbrev i første omgang, men det utstedes kursbevis i renhold. Fagbrev kan være aktuelt på sikt. I Pai-prosjektet er det med hell jobbet med flere typer inkluderingstiltak parallelt med fokus på arbeidsretting mot renhold.

Erfaringene fra disse forsøkene viser at «ildsjeler» er viktige drivere for at slike ordninger skal fungere. Samtidig blir disse modellene lett sårbare nettopp på grunn av personavhengigheten. Med et mer omfattende praksisløp kreves det dessuten at det er tilstrekkelige ressurser til oppfølging av deltakerne ute. Det er ellers fare for at det blir belastende for arbeidsgivere å bidra i kvalifisering og språkopplæring, samtidig som ordinær drift og produksjon skal opprettholdes. Det kan være krevende og kostbart å frigjøre ressurser til oppfølging ute for en liten gruppe, og samtidig ha tilstrekkelig ressurser til klasseromsundervisning for andre deltakere. Øvrige detaljer og erfaringer fra forsøkene beskrives i kapittel 5.

Drivere og barrierer for samarbeid

På bakgrunn av kartleggingen har vi identifisert barrierer og drivere for henholdsvis det interne samarbeidet i kommunen (interorganisatorisk), og det eksterne samarbeidet (offentlig-privat). Drivere og barriere presenteres i stikkordsform her, og beskrives nærmere i kapittel 6.

Barrierer for interorganisatorisk offentlig samarbeid:

- Ulike resultatmål
- Målstyring

- Ulike lovverk
- Profesjonsroller
- Rasjonale/verdigrunnlag
- Generalistorganisering og kapasitetspress i NAV
- Tid og timing
- Lokalisering

Driveere for interorganisatorisk offentlig samarbeid:

- Felles målforståelse
- Krav om samordning
- Samarbeidsavtaler
- Fysiske møter
- Innsikt i andres roller
- Kunnskap om tiltaksapparatet
- Spesialisering i NAV
- Tydelige kontaktpersoner og kontaktinformasjon

Videre har vi sett på driveere og barrierer for det eksterne samarbeidet, det vil si «offentlig-privat» samarbeid. Vi skiller mellom driveere og barrierer for samarbeid med frivillig sektor og deretter i forhold til næringslivet.

Man kan si at det er to former for samarbeid med frivilligheten som kan være viktig for introduksjonsprogrammet. På en side handler det om å mobilisere lokalsamfunnet i integreringsarbeid, det vil si at frivillighet brukes som et supplement til det offentliges ressursinnsats. Frivillig innsats kan brukes som en del av selve det obligatoriske introduksjonsprogrammet, og som tillegg utover de timene som er plikt og rett. Videre kan frivillighet være en arena for språkpraksis og arbeidstrening.

Barrierer for offentlig-privat samarbeid med frivillig sektor:

- Ulike logikker
- Endringer i frivilligheten
- Misforhold mellom ønsker og behov
- Språknivå
- Tid/«timing»
- Manglende ressurser til administrasjon

Driveere for offentlig-privat samarbeid med frivillig sektor:

- Engasjement og vilje til å bidra
- Tilgang på folk (eks. studenter, pensjonister)
- Økonomisk støtte

Barrierer for offentlig-privat samarbeid med næringslivet:

- Strengt krav og tidspress på arbeidsplassene
- Mangel på passende, ufaglærte arbeidsplasser
- Manglende kjennskap til passende arbeidsplasser
- Konkurransen om praksisplasser
- Personavhengighet
- Negative erfaringer
- Deltakernes nivå
- Transport/logistikk
- For mye og for lite oppfølging
- Ulike organisasjonskulturer
- Størrelse på programmet
- Arbeidstider
- Konjunkturedgang

Drivere for offentlig-privat samarbeid med næringslivet:

- Lav arbeidsledighet
- Etterspørsel på arbeidskraft
- Transport
- Egne stillinger rettet mot arbeidsmarkedet
- Nøkkelpersoner hos arbeidsgivere
- Veiledere/oppfølging

Mulighetsrom for samarbeid

Gjennom prosjektet har vi blitt kjent med at mulighetsrommet for samarbeid har vært utforsket i kommunene i lang tid, og det er mange samarbeidsprosjekter som pågår. Vår identifisering av mulighetsrom bygger videre på mange av de tiltakene som er i gang. (For utdyping; se for øvrig rapportens kapittel 6). Mulighetsrom for samarbeid:

- Tilrettelegge for lengre fagopplæringsløp i samarbeid med fylkeskommunen og NAV
- Se på muligheter for fagrettede løp innenfor flere bransjer
- Utvikle samarbeid om praksisplasser i flere bransjer
- Samarbeid om kvalifiseringsløp på tvers av kommunene
- Etablere samarbeid med nye arbeidsplasser slik som næringsmiddelindustrien
- Utvikle og ta i bruk mentor- og fadderordninger
- Åpne for fleksibilitet ved praksisutplassering for å møte arbeidsgiveres behov
- Tilrettelegge for bedriftsetablering gjennom samarbeid om gründeropplæring
- Utvidet samarbeidet med frivillige organisasjoner som kan tilrettelegge for arbeidstrening og språkpraksis gjennom frivillighet

Mulighetsrommet for samarbeid vil for øvrig utforskes og konkretiseres videre gjennom et utviklingsverksted med deltakerkommuner og samarbeidsaktører. Dette vil avslutte prosjektets fase 1, og det blir videre utprøving av tiltak i prosjektets fase 2.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Formålet med dette prosjektet er å undersøke hvordan introduksjonsprogrammet for nybosatte flyktninger kan forbedres gjennom styrkede og nye former for institusjonelt samarbeid. Aktivitetene i prosjektet er forankret i to kommuner i Hedmark, og to kommuner i Oppland. Dette er fire geografisk tilgrensende kommuner rundt Mjøsa: Ringsaker, Hamar, Gjøvik og Lillehammer.

Prosjektet er inndelt i to faser, der første fase omfatter kartlegging av organisering og samarbeidsstrukturer i de fire kommunene. Videre skal det utredes barrierer for samarbeid, og mulighetsrom for nye former og modeller for samarbeid. Denne rapporten oppsummerer fremdrift og funn i prosjektets fase 1. Kartleggingen i prosjektets fase 1 skal legge grunnlaget for fase 2, hvor hensikten er å prøve ut aktuelle nye samarbeidsmodeller i de fire deltakerkommunene. Utprøvingen vil dokumenteres og følgeevalueres av Østlandsforskning.

Kartleggingen av samarbeidsrelasjoner handler i første omgang om å se på organisering og samarbeid blant de sentrale offentlige aktørene som er involvert i introduksjonsprogrammet. Det betyr i hovedsak forholdet mellom kommunen, NAV og voksenopplæringen. Dernest ser vi på eksisterende og mulige samarbeidsmodeller med private og offentlige aktører i arbeidsmarkedet, og frivillig sektor.

Prosjektbeskrivelsen ble utarbeidet høsten 2014, og det ble søkt om støtte til iverksetting fra NAVs program for forskning og forsøksvirksomhet (FARVE). Søknaden ble innvilget, og prosjektet hadde oppstart våren 2015. I løpet av 2015 eskalerte flyktningkrisen, og kommunene har opplevd økt press når det gjelder bosetning av flyktninger. Det betyr også økt press på introduksjonsordningen og kommunenes generelle integreringsarbeid. Denne situasjonen har ytterligere aktualisert relevansen av dette prosjektet. Samtidig betyr det at vi følger prosesser der det fortløpende skjer mange endringer, både lokalt og nasjonalt. Det betyr at prosjektet i mindre grad blir en pådriver for å skape en endring, og i større grad dokumenterer pågående utprøving av samarbeidsmodeller og tilrettelegger for erfaringsutveksling mellom kommunene.

Utgangspunktet for initiativet var at mange kommuner har hatt relativt lav resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Siden 2010 har myndighetene hatt som målsetning at minst 70 prosent av tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet skal være i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program.¹ Det har også vært et mål at 55 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program.²

Måloppnåelsen på landsbasis, når det gjelder arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program, har i årene 2011-2014 ligget mellom 61-63 prosent, men variasjonen mellom kommunene er stor. Det er dessuten forskjeller mellom fylkene. I 2014 var 62 prosent av deltakerne på landsbasis i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. Høyest måloppnåelse hadde fylkene Rogaland og Nord-Trøndelag med 72 prosent, med det var til sammen bare fire fylker som nådde målsetningen på 70 prosent. 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. I perioden 2011-2014 har måloppnåelsen i Hedmark og Oppland ligget mellom 50 prosent og opp til 68 prosent, men den nasjonale målsetningen om 70 prosent har enda ikke vært oppnådd. Det er en av grunnene til at det er hensiktsmessig å se på muligheter for å styrke introduksjonsprogrammet i disse to fylkene (IMDi, 2016). Videre har de fire deltakerkommunene flere likhetstrekk. De tilhører alle fire kommunegruppe 13³, deler samme næringsstruktur og befolkningsgrunnlag og de befinner seg i tett geografisk nærhet til hverandre. Det betyr at det kan være et potensiale i å utveksle erfaringer om løsninger, og også se på muligheter for samarbeid på tvers av kommunegrensene.

1.2 Avgrensning

Prosjektet har spesielt fokus på tilbudet til deltakere med liten eller ingen formalkompetanse, og med begrenset arbeidserfaring. For denne gruppen deltakere har man særlig sett behovet for et mer «arbeidsrettet» introduksjonsprogram (Djuve, Kavli og Hagelund, 2011). «Arbeidsretting» er i hovedsak et «NAV-begrep». Det er knyttet til målet om å styrke «arbeidslinja» som har vært spesielt dominerende i norsk velferdspolitikken siden begynnelsen av 90-tallet (Hernes, 2010). Fokuset på arbeidslinja kom tydelig til uttrykk i NAV-reformens overordnede mål om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad (ASD, 2004).

I forbindelse med introduksjonsprogrammet, og innenfor rammene av dette prosjektet, handler arbeidsretting om innretting av introduksjonsordningen mot yrkesliv og arbeidsmarkedet. VOX (nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk) skriver at arbeidsretting av norsk opplæringen innebærer at «opplæringen har fokus på arbeidslivet og på å gi deltakerne opplæring som er nyttig for å komme i arbeid» (VOX, 2015, s.5).

¹ Tildelingsbrev til IMDi fra Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD) 2015

² Tildelingsbrev til IMDi fra Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD) 2014

³ 40 kommuner tilhører denne kommunegruppen som dekker store kommuner utenom storbyene

Arbeidsretting kan omfatte ulike typer tiltak; det kan handle om aktiv bruk av arbeidsliv og (språk)praksisplasser i norskopplæring slik at opplæringen blir 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; og det kan handle om å kombinere opplæringen med ordinært arbeid.

Samlet forutsetter arbeidsrettingen, i ulike former, samarbeid mellom de offentlige enhetene som er direkte involvert i introduksjonsprogrammet i kommunene, og det forutsetter samarbeid med næringsliv (offentlig og privat) og frivillig sektor. Det er slike samarbeidsrelasjoner som denne rapporten fokuserer på og eksemplifiserer.

Det kan være grunn til å problematisere ensrettingen som ligger i velferds- og integreringspolitikkenes fokus på arbeidslinja, og det faktum at inntektsgivende arbeid alltid skal være første prioritet for alle grupper. Noe forskning reiser spørsmål ved om det for enkelte grupper bør fokuseres på å stimulere til medborgerskap som en bredere form for samfunnsdeltakelse (Orupabo & Drange, 2015). Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet utelukker ikke en slik tanke. For deltakere med lav formalkompetanse, og som står langt unna arbeidslivet, kan arbeidsretting innebære en mer praktisk opplæring som kan gjøre deltakerne bedre rustet til å delta i samfunnsliv og for eksempel ha forsørgeransvar, selv om ikke deltakelse resulterer i inntektsgivende arbeid. Det er viktig å poengtere at dette kan være en verdifull effekt av introduksjonsprogrammet som ikke fanges opp i resultatmålene for introduksjonsprogrammet; som primært er knyttet overgang til utdanning og inntektsgivende arbeid. Det er også et viktig element å ha med i vurderingen av hva som skal ses som hensiktsmessige løsninger når man vektlegger arbeidsretting i introduksjonsprogrammet.

I dette prosjektet går vi imidlertid ikke nærmere inn i denne debatten. Prosjektet tar utgangspunkt i det premisset at arbeidsretting av introduksjonsprogrammet er gunstig for introdeltakere med lav formalkompetanse. Vi ser på hvordan samarbeid kan ha betydning for arbeidsretting i fire kommuner, og på hva som er barrierer, drivere og mulighetsrom for samarbeid.

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

Samlet kan prosjektets overordnede problemstilling formuleres slik:

Hva er barrierer, drivere og mulighetsrom for samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet?

For å belyse problemstillingen besvares 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? Vi refererer her både til samarbeid i selve programperioden og samarbeid om arbeidsretting blant deltakere i etterkant. Hvordan fungerer det eksisterende samarbeidet? Hva er styrker og utfordringer i eksisterende samarbeidsmodeller?
- 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?

1.4 Metode og gjennomføring

1.4.1 Forskningsdesign

Prosjektets metodedesign følger prinsippene for følgeforskning, eller «trailing research» (Baklien, 2004; Finne, Levin og Nilsen, 1995; Olsen & Lindøe 2004). Følgeforskning som metodetilnærming er nært knyttet til prosessevalueringer. Det er vanlig å skille mellom prosessevalueringer og resultat-/effektevalueringer. Tilsvarende er det på engelsk vanlig å skille mellom evalueringer som «formative» og «summative» (Patton, 2002).

Resultatevalueringer handler naturlig nok om å vurdere resultatet, virkninger og effektene av en intervensjon eller et tiltak, sett opp mot tiltakets opprinnelige målsetninger. Kort sagt er hensikten å summere opp i etterkant om et tiltak eller satsning har hatt de ønskede og intenderte virkningene. Prosessevalueringer kan også omfatte vurdering av resultater og virkninger, men man fokuserer i slike evalueringer også på de prosessene som karakteriserer selve gjennomføringen. Man belyser altså hvorfor ting blir slik de blir, og er opptatt av veien frem til et mål (Baklien, 2004). Dette kan studeres direkte mens prosessene foregår, men også retrospektivt.

Prosessevaluering inngår som en del av forskningsdesignet i dette prosjektet (se figur 1-1), men samlet kan prosjektet karakteriseres som følgeforskning. Vi følger fire kommuners pågående prosesser knyttet til å sikre mer arbeidsrettede introduksjonsprogram. I dette inngår en kartleggingsdel (fase 1) og en følgeevalueringsdel rettet mot utvalgte tiltak (fase 2).

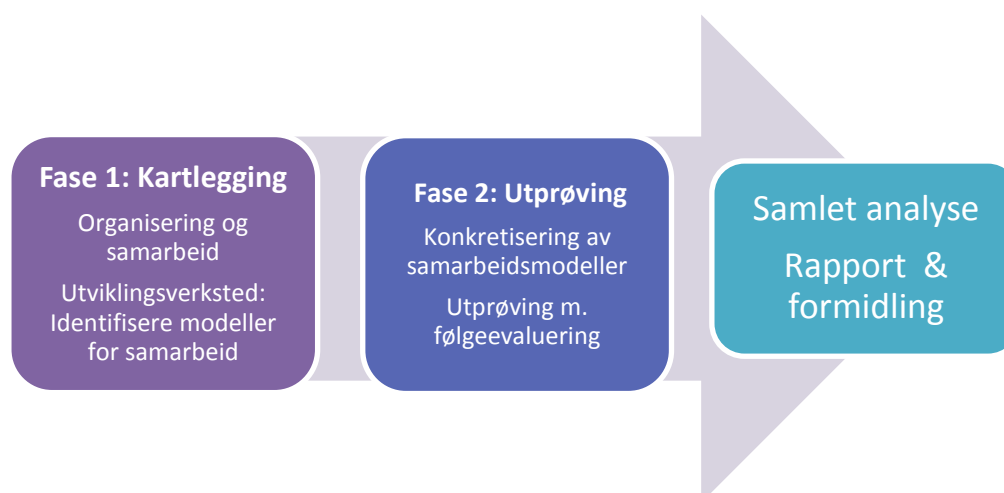
I prosessevalueringer vil evaluator gjerne stå på sidelinjen som en «nøytral» observatør, mens i følgeforskning er forsker eller forskningsmiljøet i større grad også en pådriver i prosessene som samtidig studeres. Det betyr at følgeforskning preges av tett dialog og interaksjon mellom praksisfeltet og forskningsmiljø, og forskningen har en mer formativ

rolle (Baklien, 2004). Det innebærer at forskningen kan påvirke prosessene underveis, som betyr at følgeforskning har tette koblinger til det som beskrives som «aksjonsforskning» (Lewin, 1946). Det er likevel noen grunnleggende forskjeller mellom disse retningene som det er viktig å nevne. I aksjonsforskning er forskeren en aktiv deltaker i endringsprosessene. Dette kan gi inngående og verdifull innsikt i de praktiske prosessene, samtidig kan det være vanskelig å ivareta en analytisk og kritisk distanse til empirien (Grønhaug & Olson, 1999). I følgeforskningen er ikke forskere direkte deltakere, men de skal legge til rette for refleksjon, læring og endring gjennom å bidra med empiri, begreper, perspektiver, modeller og problemstillinger. Samtidig er det et sentralt premiss at det er aktørene i praksisfeltet som selv fatter beslutninger og er ansvarlig for de valgene som blir gjort (Baklien, 2004).

I følgeforskning blir det dermed viktig å presisere hvordan rollefordeling og dialogen mellom forskningsmiljø og praksisfeltet har fungert (Olsen & Lindøe 2004). I dette prosjektet har Østlandsforskning vært initiativtaker til prosjektet, og utformet prosjektbeskrivelse og søknad om finansiering. Samarbeidsaktører i prosjektet er: NAV Oppland, NAV Hedmark, Fylkesmannen i Oppland, IMDI Indre Øst, NAV Gjøvik, Gjøvik læringssenter, NAV Lillehammer, Lillehammer læringssenter, NAV Ringsaker, Voksenpedagogisk senter Ringsaker, NAV Hamar og Hamar flyktningkontor. De fire kommunene som er involvert er både samarbeidsaktører og «casekommuner» i prosjektet.

Dialogen mellom praksisfeltet og forskningsmiljøet har, foruten selve datainnsamlingen (se neste delkapittel), vært ivarettatt gjennom møter med prosjektets styringsgruppe og arbeidsgruppe. I løpet av prosjektets fase 1 har det vært gjennomført et felles oppstartsmøte med begge grupper, to styringsgruppemøter og tre arbeidsgruppemøter i tillegg til e-postkontakt. Styringsgruppa har bestått av representanter fra NAV fylket, 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. Gangen i forskningsdesignet er illustrert nedenfor:

Figur 1-1: Prosjektets faser



1.4.2 Datainnsamling og datamaterialet

Prosjektets første fase har omfattet kartlegging av organisasjonsmodeller og eksisterende samarbeidsstrukturer i de fire deltakerkommunene. Datainnsamlingen omfatter dokumentstudier av organisasjonskart, samarbeidsavtaler, plandokumenter etc. og kvalitative intervjuer. Det har vært gjennomført intervjuer med ledelse ved de sentrale enhetene som direkte eller indirekte er involvert i introduksjonsprogrammet, det vil si: Kommunal flyktningetjeneste, kommunal voksenopplæring og NAV. Det er også gjennomført intervjuer med ansatte i de samme tjenestene, samt samarbeidspartnere. Til sammen er 41 informanter intervjuet.

Når det gjelder ledernivå er det gjennomført 11 intervjuer med til sammen 17 personer. I seks intervjuer ble to ledere innenfor samme enhet intervjuet sammen, mens fem intervjuer ble gjennomført som individuelle intervjuer. I åtte av intervjuene var to forskere til stede mens tre intervjuer ble gjennomført med kun én forsker. Intervjuene varte fra 1 ½ til 2 timer, og det ble gjort notater samt lydopptak. Notatene ble renskrevet i etterkant. Lydopptakene har vært brukt for å sikre at notatene dekket det som ble sagt i intervjuene, men de er ikke transkribert. Intervjuene var delvis strukturert, og basert på en intervjuguide.

Etter den innledende kartleggingen ble datamaterialet systematisert, og organisasjons- og samarbeidsmodeller i de fire kommunene ble tegnet opp. Rasjonale for de ulike modellene ble beskrevet, og brukt som grunnlag for vurdering av styrker og svakheter. Videre ble aktuelle mulighetsrom for styrkede eller nye samarbeidsrelasjoner drøftet. Datamaterialet ble også analysert for å identifisere felles utfordringer og barrierer på tvers av kommunene. Dette har vært viktig for å løfte frem generelle utfordringer som er gjeldende på tvers av kommunegrensene.

Basert på kartleggingen undersøkte vi nærmere utvalgte samarbeidsmodeller i de ulike kommunene. Denne delen omfattet intervjuer med lærere, programrådgiver, praksis-/arbeidslivskoordinatorer, til sammen 13 informanter. Ni av intervjuene er gjennomført som individuelle intervjuer, mens i to av intervjuene var det to informanter som ble intervjuet sammen. Alle intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en semistrukturert intervjuguide, og intervjuene varte fra 1 ½ til 2 timer. Det ble gjort notater underveis, samt lydopptak. Notatene ble renskrevet i etterkant. I tillegg til intervjuene av ansatte i tjenestene, har vi 11 informanter som vi har definert som samarbeidspartnere i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Av disse er en informant fra fylkeskommunen, fem fra lokalt næringsliv og seks informanter representerer ulike organisasjoner fra frivillig sektor. Disse intervjuene er gjennomført som mer åpne samtaler uten en oppsatt intervjuguide, men med notater underveis og i noen tilfeller også lydopptak.

Fase 1 av prosjektet avsluttes med utviklingsverksted med deltakere fra de ulike kommunene, og med representanter fra lokalt næringsliv og frivillig sektor. Intensjonen med utviklingsverkstedet er å legge til rette for erfaringsutveksling og utarbeiding av nye, endrede eller styrkede samarbeidsmodeller med utgangspunkt i denne rapporten.

1.5 Prosjektets organisering

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. Prosjektet er støttet av Navs forskningsmidler ([FARVE](#)).

Prosjektet er organisert med 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
- Nita Storeheier Leqvamb, avd.leder Nav Lillehammer
- Åse Lorentzen, avd.leder, Lillehammer læringssenter
- Lene Sæterlid, avd. leder Lillehammer læringssenter
- Reidun Karlsen, leder 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 Ris, seniorrådgiver Fylkesmannen i Oppland
- Kjersti Granaasen, rådgiver NHO Innlandet
- Ørjan Lande Hansen, seniorrådgiver IMDI Indre øst

1.6 Rapportens struktur

Rapporten er videre strukturert som følger: I neste kapittel, kapittel 2, redegjør vi først for definisjoner og teorier knyttet til samarbeid. Deretter, i kapittel 3, beskriver vi fakta om introduksjonsprogrammet; vi redegjør for relevante utredninger og forskning. Vi plasserer også her vårt prosjekt i Mjøsbyregionen.

I kapittel 4 presenteres valg av organisasjonsmodeller og etablerte samarbeidsrelasjoner i de fire deltakerkommunene. I kapittel 5 presenteres to konkrete eksempler på samarbeidsmodeller for fagrettede kvalifiseringsløp.

Vi trekker innsikter fra fase 1 sammen i kapittel seks, og presenterer her vår forståelse av drivere og barrierer for samarbeid, og vi foreslår aktuelle mulighetsrom. Vi sammenfatter til slutt med avsluttende kommentarer i kapittel 7.

2 TEORIER OM SAMARBEID

Som beskrevet over handler dette prosjektet om arbeidsretting i introduksjonsprogrammet, med fokus på hvordan økt samarbeid og/eller nye samarbeidsmodeller kan bidra til å styrke arbeidsrettingen. Samarbeid kan enkelt defineres som en prosess som bringer aktører sammen med hensikt om å realisere felles mål (Aagaard, Sørensen & Torfing, 2014). Det er samarbeid på organisasjonsnivå (meso) som primært belyses i prosjektet, ikke direkte mellommenneskelig interaksjon mellom individer (mikro). Samtidig er dataene i hovedsak basert på intervjuer med individer plassert i de samarbeidende/potensielt samarbeidende organisasjonene, men det er i intervjuene fokusert på deres erfaringer med og betraktninger om samarbeid og organisering på et overordnet, organisatorisk nivå.

Vi ser på ulike former for tverrgående samarbeid, mellom ulike typer aktører. Vi kan skille mellom samarbeid mellom offentlige enheter i kommunen, og eksternt samarbeid med private aktører; næringsliv og frivillig sektor. Slike samarbeid på «tvers», enten det er mellom ulike sektorer (offentlig og privat) eller på tvers av offentlige etater, er ofte krevende fordi det innebærer møter og forhandlinger mellom ulike «institusjonelle logikker» (Thornton & Ocasio 2008). Dette begrepet viser til grunnleggende verdier, oppfatninger og regler som er gjeldende og gir mening innenfor én organisatorisk kontekst, men ikke nødvendigvis innenfor en annen. Barrierer for samarbeid kan mange tilfeller handle om utfordringer knyttet møter mellom slike ulike «logikker».

Vi vil etter hvert strukturere presentasjon og diskusjonen om drivere og barrierer for samarbeid etter ulike typer samarbeidsrelasjoner:

- Inter-organisatorisk samarbeid mellom offentlige aktører i kommunene
- Offentlig-privat samarbeid
 - Næringslivet
 - Frivillig sektor

Vi vil i det følgende beskrive hvordan disse samarbeidsformene kan ses som ulike typer tverrgående samarbeid. Vi plasserer tverrgående samarbeid i en større ramme, og spesifiserer hvordan begrepene kan forstås.

2.1 Tverrgående samarbeid

Det har i de senere årene blitt stadig mer oppmerksomhet om hvordan utvikling av offentlig tjenester avhenger av tverrgående samarbeid i bred forstand. Tverrgående samarbeid og horisontale styringsstrukturer ses gjerne som en nødvendig løsning i tilfeller der en spesialisert og fragmentert offentlig sektor ikke er i stand til å løse komplekse samfunnsutfordringer; slik som migrasjon. Det betyr at det letes etter løsninger i samarbeidskonstellasjoner på tvers av tradisjonelle organisatoriske skillelinjer. Osborne (2006) beskriver dette som en dreining fra New Public Management (NPM) som dominerende styringsparadigme i offentlig sektor, til økt fokus på det som kan kalles «New Public Governance» (NPG).

NPM knyttes i stor grad til resultatorientert styring og ledelse, og denne formen for styring ses som fremtredende i utviklingen av offentlig sektor i vestlige land siden begynnelsen av åttitallet. NPMs resultatorientering kritiseres ofte for å medføre en uheldig fragmentering av offentlige tjenester fordi det innebærer organisering i avgrensede resultatenheter der helhetsperspektivet og overblikk over brukernes behov for koordinerte tjenester forsvinner. NPG, og Governance-begrepet mer generelt, kan knyttes til teorier om samstyring og nettverksstyring, og vektlegger interorganisatoriske og tverrgående samarbeidsrelasjoner som en motvekt til de hierarkiske styringsmekanismene som preger NPM-tenkningen (Røyesland og Vabo, 2008; Sørensen og Torfing 2006). Dette kan omfatte tverrgående samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, etater og organisatoriske skillelinjer innad i den offentlige sektor, men det kan også innebære samarbeid med og involvering av aktører utenfor den offentlige sektor; næringsliv, frivillig sektor, borgere og brukere.

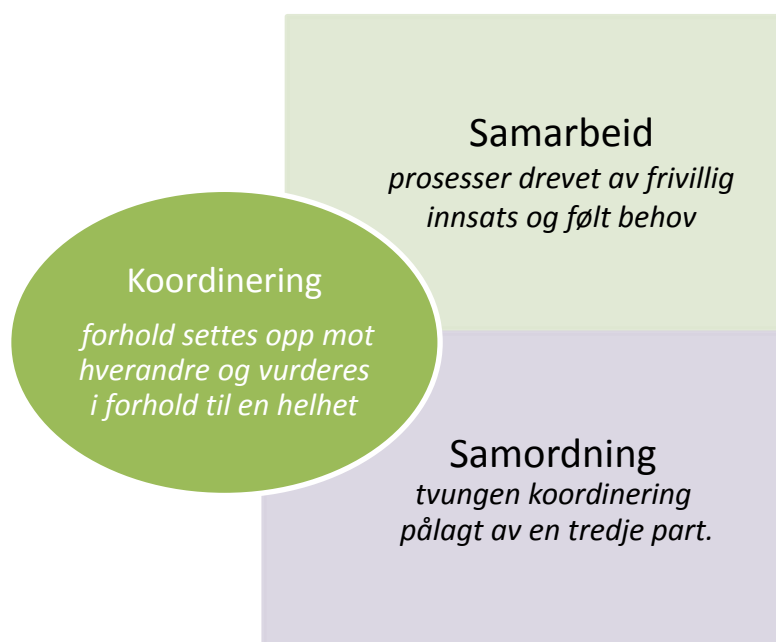
2.1.1 Inter-organisatorisk offentlig samarbeid

Tverretattlig, tverrfaglig og interorganisatorisk samarbeid er i utgangspunktet sentralt i introduksjonsprogrammet (ASD, 2015). Slike former for samarbeid anses gjerne å sikre mer helhetlige og individuelt tilpassede tjenestetilbud, og det anses å fremme kreativitet, innovasjon og læring (Sørensen og Torfing, 2011).

Samtidig vet vi at tverrgående samarbeid kan være ressurskrevende og omstridt (Jacobsen, 2004). Som nevnt kan samarbeid enkelt defineres som en prosess som bringer aktører sammen med hensikt om å realisere felles mål (Aagaard, Sørensen & Torfing, 2014). Det finnes ulike former for samarbeid, men alle former handler på en eller annen måte om koordinering. Jacobsen (2004) ser koordinering som et overordnet begrep som viser til at forhold settes opp mot hverandre og vurderes i forhold til en helhet, det felles målet som søkes realisert. Videre kan koordinering ta form som samarbeid, forstått som prosesser drevet av frivillig innsats ut ifra et følt behov eller som samordning forstått som en mer tvungen form for koordinering pålagt av en tredje part. I forsøk på å skape mer helhetlige og koordinerte offentlige tjenester kan det benyttes ulike strategier for å stimulere både «tvungen» samordning og det mer «frivillige» samarbeidet. I de fleste tilfeller vil det være

behov for å kombinere strategier for å stimulere det frivillige samarbeidet og den «tvungne» samordningen.

Figur 2-1: Begrepsavklaring



2.1.2 Offentlig-privat samarbeid

«Offentlig-privat samarbeid» er et begrep som i hovedsak brukes om samarbeidsrelasjoner regulert gjennom lov om offentlige anskaffelser (Folkestad & Lindén, 2014). Dette innebærer samarbeidsrelasjoner der det offentlige kjøper tjenester fra private tilbydere, og der samarbeidet er styrt gjennom det offentlige anbudsreglementet. NAVs samarbeid med private tiltaksarrangører er eksempler på slike former for offentlig-privat samarbeid som berøres i dette prosjektet. Kjøp av undervisningsopplegg fra private tilbydere i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet er et annet eksempel. Slike arrangementer innebærer et tydelig kunde-leverandørforhold mellom samarbeidsaktørene.

En annen type offentlig-privat samarbeid, som gradvis har fått økt oppmerksomhet, handler om arrangementer der offentlige og private aktører (både næringsliv og frivillig sektor) er utviklingspartnere som sammen søker etter nye løsninger på kollektive samfunnsutfordringer (Evald, Nissen, Clarke & Munksgaard, 2014; Fuglesang, Hulgård & Langergaard, 2015; Gallouj, Rubalcaba & Windrum, 2013). Slike samarbeids-konstellasjoner handler altså ikke om kjøp av tjeneste fra private tilbydere, men om mer likeverdige samarbeidsrelasjoner mellom det private og offentlige. På engelsk brukes begrepet Public-private innovation (PPI) om slike former for samarbeid, og dette skilles gjerne fra anbudsregulerte samarbeid karakterisert av kunde-leverandør forhold. Sistnevnte kan betegnes som public-private partnerships (PPP) (Evald m.fl. 2014).

I dette prosjektet legger vi til grunn en vid forståelse av offentlig-privat samarbeid. Samarbeidsrelasjoner etablert gjennom konkurranseutsetting, som innebærer kunde-leverandør forhold, berøres indirekte da kjøp av tiltaksplasser, AMO-kurs og avklarings- og oppfølgingstjenester inngår som en del av NAVs og kommunens arbeidsrettede innsats innen arbeid- og velferdstjenestene. Vi fokuserer her likevel i større grad på samarbeidsrelasjoner der det private er med som utviklingspartnere i arbeidet med å styrke introduksjonsprogrammet og integreringsarbeidet mer generelt. Sistnevnte innebærer for eksempel næringslivet og frivillig sektors involvering ved tilrettelegging for språkpraksis, praksisplasser og ansettelser i og etter introduksjonsprogrammet.

Når vi ser på drivere og barrierer for samarbeid blir det nødvendig å skille mellom samarbeid mellom de offentlige aktører som er involvert i introduksjonsordningen, og samarbeidet med private. Det er blant annet mindre aktuelt å snakke om samordning i forbindelse med offentlig-privat samarbeid, fordi det i liten grad er aktuelt at en tredje part kan benytte «tvang» for å fremme koordinering mellom det offentlige og private. Samarbeidet må bunne i et frivillig ønske om å bidra, og drivere for samarbeid kan således handle om evnen til å formulere og tydeliggjøre det gjensidige behovet for samarbeid. Innenfor dette prosjektet kan dette handle om å løfte frem de kollektive samfunnsoppgavene som introduksjonsprogrammet er rettet mot.

2.2 Felles mål for samarbeid?

Vi har definert samarbeid som en prosess som bringer aktører sammen med hensikt om å realisere felles mål (Aagaard, Sørensen & Torfing, 2014). Hva er så samarbeidsaktørenes «felles mål» i forbindelse med introduksjonsprogrammet?

Hensikten 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. Som vist i forrige kapittel er det definert ulike nasjonale mål og resultatkrav for arbeidet. Det er et mål at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller aktivitet ett år etter avsluttet program. Videre er det et mål at 70 prosent av introdeltakere skal oppnå minimum nivå A2 på skriftlig norskprøve, og 90 prosent skal oppnå nivå minimum A2 på muntlig prøve, samt at 90 prosent består samfunnskunnskapsprøvene.

Mål- og resultatkravene knyttet til andelen som forventes å være i arbeid eller utdanning, versus mål og resultatkrav for opplæringsdelen som er knyttet til prøveresultater, er ikke nødvendigvis forenelige. Det vil si, høy måloppnåelse når det gjelder resultater på norskprøvene behøver ikke bety høy måloppnåelse når det gjelder andelen som kommer i arbeid etter deltakelse i programmet. Likeledes kan høy måloppnåelse når det gjelder andelen som kommer i arbeid bety svakere resultater når det gjelder prøveresultater, fordi sysselsetting prioriteres og norskopplæring innrettet mot ferdighetsprøver vektlegges i mindre grad.

Ulik orientering mot mål knyttet til henholdsvis andelen som går over til arbeid og utdanning etter deltakelse i introduksjonsprogrammet på den ene siden; og mot prøveresultater fra opplæringsdelen på den andre siden, vil kunne påvirke samarbeidet om introduksjonsprogrammet. Det er naturlig at voksenopplæringen vil være orientert mot målsetninger knyttet til prøveresultater, mens NAV vil være orientert mot andelen som kommer i arbeid eller utdanning. I hvilken grad det eventuelt gjøres en samlet vurdering av forholdet mellom de to typene av resultatmål vil for øvrig avhenge av hvordan introduksjonsordningen er organisert i kommunene. Det vil si, det vil være av betydning om det er tydelig avklart én enhet i kommunen som har hovedansvaret for å iverksette introduksjonsordningen, og om hovedansvaret er lagt til NAV, voksenopplæringen eller en annen enhet i kommunen. Rundskriv Q-27/2015 beskriver forpliktelser og ansvar mellom kommunene og NAV i forbindelse med introduksjonsprogrammet. I tidligere rundskriv, A27/2007, står det at det *kan være hensiktsmessig* at én etat i kommunen har hovedansvaret for å iverksette introduksjonsprogrammet. I det oppdaterte rundskrivet, fra 2015, er det imidlertid presisert at det *skal* utpekes én etat i kommunen som har et hovedansvar for å iverksette introduksjonsordningen. Selv om det er gjort en slik presisering i rundskrivet betyr ikke det at dette nødvendigvis er fulgt opp i alle kommuner enda.

Ser vi på samarbeid om introduksjonsprogrammet i et større perspektiv, slik intensjonen er i dette prosjektet, kan samarbeid mellom det offentlige, næringsliv og frivillig sektor, knyttes til mer diffuse mål om å styrke regionens kollektive «sosiale kapital». Sosial kapital er noe den enkelte kan tilegne seg gjennom deltakelse i formelle og uformelle nettverk i samfunnet; gjennom venner, familie, deltakelse i fritidsaktiviteter, frivillige organisasjoner og arbeid (Bourdieu, 1986; Rønning og Starrin, 2009). Men sosial kapital er også et kollektivt gode som næringsliv, offentlige aktører og frivillige organisasjoner kan bidra til å styrke (Putnam, 2000). De mer visjonære målene for samarbeid i dette prosjektet handler om å styrke Mjøsbyregionens kollektive sosiale kapital og den kollektive handlingsevnen i integreringsarbeidet.

En måte å forstå samarbeidsrelasjoner på er å se på avstand og nærhet mellom samarbeidsaktørene langs ulike dimensjoner. Boschma (2005) skiller blant annet mellom kognitiv, sosial og geografisk nærhet.⁴ Den kognitive dimensjonen handler om nærhet og avstand mellom aktørene når det gjelder felles kunnskapsbase, og omfatter graden av felles målforståelse som er diskutert over. Den sosiale dimensjonen handler om personlige, tillitsbaserte relasjoner som gjerne omfatter uformell kontakt, mens geografisk nærhet handler om den konkrete fysiske avstanden mellom samarbeidsaktører. Disse dimensjonene overlapper og påvirker hverandre, men det er ikke nødvendigvis slik at geografisk nærhet sammenfaller med den kognitive nærheten og visa versa. Vi ser denne inndelingen i nærhet- og avstandsdimensjoner som viktig for å forstå og analysere drivere og barrierer for samarbeid i introduksjonsprogrammet. Vi bruker derfor dette som

⁴ Boschma skiller totalt mellom seks ulike dimensjoner: Kognitivt, geografisk, organisatorisk, sosialt og institusjonelt, men vi ser det her som hensiktsmessig å kun skille mellom tre dimensjoner. Den kognitive dimensjonen omfatter med denne forenklingen også den organisatoriske og institusjonelle dimensjonen.

referanse i presentasjonen av empirien i kapittel 4, og i vår samlende analyse og diskusjon om drivere, barrierer og mulighetsrom for samarbeid i kapittel 6.

3 OM INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Introduksjonsloven ble innført i 2004. Gjennom introduksjonsloven ble introduksjonsprogram og introduksjonsstønad til nyankomne flyktninger vedtatt som en obligatorisk ordning for kommunene. Alle kommuner som bosetter flyktninger har plikt til å tilby introduksjonsprogram. Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet gjelder for en nyankommet 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. Introduksjonsordningen forutsetter en målrettet og samordnet innsats, og programmet skal tilpasses den enkelte ut fra forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger. Hovedelementet i programmet er opplæring i Norsk og samfunnskunnskap. Opplæringen er regulert gjennom Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, som er *Forskrift til introduksjonsloven* (2012). I tillegg skal det tilbys tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Programmet skal være helårig og på full tid. Rett og plikt til opplæring ble utvidet fra 300 til 600 timer i 2012. 50 av disse timene skal være opplæring i samfunnskunnskap.

Introduksjonsordningen består av introduksjonsprogrammet og introduksjonsstønad. Stønaden tilsvarer to ganger folketrygdens grunnbeløp (dvs. kr. 15012,- pr. måned i 2015). Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad. Stønaden reduseres ved ugyldig fravær. Ordningen finansieres gjennom integreringstilskuddet som er ment å dekke en rimelig del av kommunenes utgifter ved bosetting og integrering i bosettingsåret og i påfølgende fire år.

3.1 Aktører og organisering

Fra 2016 har Justisdepartementet fått det overordnede sektoransvaret for forvaltning av introduksjonsloven (Det har tidligere vært lagt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) skal følge opp introduksjonsloven, veilede kommunene og generelt være en pådriver for ulike instansers deltakelse i integreringsarbeidet. Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter introduksjonsloven.

Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, er underlagt Kunnskapsdepartementet (KD) og har ansvar for å følge opp *Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne* (2012).

Det er kommunenes ansvar å tilby introduksjonsprogram, i tråd med lovens intensjoner. Det omfatter kartlegging av kompetanse, utarbeidelse av individuelle planer, programoppfølging, utstedelse av deltakerbevis og administrering og utbetaling av introduksjonsstønad. Videre skal kommunene sørge for opplæring i norsk og samfunnsfag. Kommunen skal også samordne ulike virkemidler i programmet slik som videregående opplæring og yrkesprøving, som også innebærer samarbeid med fylkeskommunen. Det er økt fokus på bruk av og samordning av NAVs virkemidler (ASD 2015).

Samtidig står kommunene relativt fritt til å velge hvordan det skal organiseres og hvem som skal ha hovedansvaret for programmet (ASD, 2015). Det er krav om at det skal foreligge en skriftlig samarbeidsavtale som tydeliggjør ansvarsfordeling mellom de aktørene som deltar i samarbeidet om introduksjonsprogrammet. Det skal avholdes et samarbeidsmøte pr. år for å evaluere samarbeidet. De sentrale samarbeidsaktørene er kommunens flyktningetjeneste (e.l.) voksenopplæringen og NAV.

I de fleste kommuner foregår opplæringsdelen i regi av kommunens voksenopplæring, og mer administrative oppgaver knyttet til bosetting og utbetaling av introduksjonsstønad håndteres av en kommunal flyktningetjeneste eller andre enheter i kommunen. Dette kan også være lagt til NAV. Innholdet i kommunale tjenester som er lagt til NAV-kontorene varierer mellom kommunene. Som et minimum skal NAV-kontorene utføre oppgaver knyttet til økonomisk sosialhjelp, men også andre kommunale tjenester kan innlemmes i NAV-kontorene slik som flyktningetjeneste. Forholdet mellom NAV og introduksjonsprogrammet i de ulike kommunene må dermed ses i sammenheng med partnerskapsavtalene mellom NAV og kommunene.

Et eget rundskriv gir føringer for samarbeidet mellom kommunen og NAV om introduksjonsordningen (ASD, 2015). Her fremgår det at NAV skal gi informasjon om etatens virkemidler til deltakere, lærere og kontaktpersoner i kommunen og veilede om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter. NAV skal også bistå i kartlegging av brukere og følge opp deltakere som deltar i tiltak i regi av NAV, og sikre gode overganger etter endt program. Det understrekes også at NAV skal involveres på et *tidlig stadium* i programmet. Dette er en endring som fremgår av rundskrivet fra 2015. I tidligere rundskriv, fra 2007, het det at NAV skulle «delta i samarbeidet/teammøter rundt den enkelte deltaker som har kommet så langt i programmet at personen vurderes som aktuell i forhold til arbeid eller veiledning/kvalifisering rettet mot arbeid» (Rundskriv 2007). Endringen i rundskrivet gir uttrykk for dreiningen mot økt arbeidsretting i introduksjonsprogrammet som vi pekte på innledningsvis.

3.2 Norsk og samfunnskunnskap

Hovedelementet i introduksjonsprogrammet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Norskopplæringen er organisert i tre spor der tanken er at Spor 1 er for de som har lite eller ingen skolegang fra før, spor 2 er for de som har en del skolegang, og spor 3 er for de som har en god allmennutdanning (Vox, 2015). Fra 2013 har det vært obligatorisk å avlegge en avsluttende prøve. Kommunene dekker gjennomføring av én prøve. Ved flere forsøk må dette dekkes av kandidatene selv.

I 2014 ble det for første gang gjennomført prøver i samfunnskunnskap, med bestått/ikke bestått som mulige resultater. Om lag 75 prosent har fått bestått på disse prøvene (Vox, 2015). Det er satt som målsetning at 90 prosent av deltakerne skal ha bestått samfunnskunnskapsprøvene. Frem til 2014 bestod de nasjonale norskprøvene av tre prøver på tre nivåer: 1, 2 og 3. Norskprøve 1 testet deltakernes progresjon underveis i opplæringen, mens norskprøve 2 og 3 var avsluttende prøver. Prøvene bestod av en skriftlig og en muntlig del, og den skriftlige delen bestod igjen av ulike delprøver i lytting, lesing og skriftlig produksjon. For å bestå den skriftlige delen måtte alle tre delprøvene bestås.

Fra 2014 ble det innført en ny, digital, prøveordning. Også disse består av en muntlig og en skriftlig del. Den skriftlige prøven består av delprøver i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig framstilling; mens den muntlige prøven omfatter både individuelle oppgaver og samtaleoppgaver. Kandidatene kan oppnå ulike resultater på de ulike delprøvene (resultatene kan være A1, A2 eller B1), og det gis ikke en samlet vurdering på prøvene. BLD har satt som resultatkrav at 70 % av introdeltakere skal oppnå minimum nivå A2 på skriftlig norskprøve, og 90 % skal oppnå nivå minimum A2 på muntlig prøve.⁵ Inndelingen i nivåene A1, A2, B1 og B2 er basert på et felles europeisk rammeverk for språk, læring, undervisning og vurdering.

Figur 3-1: Nivå norskprøver

Overordnet nivå		A: Elementært – Basisbruker		B: Selvstendig Språkbruker		C: Avansert - Avansert bruker	
Tidligere prøvenivå		1	2	3			
Spesifisert nivå		A1	A2	B1	B2	C1	C2
Resultater delprøver	Under A1	A1	A2	B1	B2		
Digitale prøver (fra 2014)		A1-A2	A2-B1	B1-B2			

⁵ Oppdragsbrev til Vox fra Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2015

3.3 Relevante studier om introduksjonsprogrammet

En rekke studier har sett på betydningen av organisering og det interne samarbeidet i kommunen, og mellom kommunen og NAV i forbindelse med introduksjonsprogrammet (Djuve & Kavli, 2005; Djuve, Kavli, & Hagelund, 2011; Kavli, Hagelund & Bråthen, 2007; Rambøll, 2011; 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). På dette området er det imidlertid spesielt behov for mer kunnskap.

SSB har gjennomført årlige undersøkelser av introdeltakernes situasjon på arbeidsmarkedet og i utdanning ett år etter avsluttet program. Den første av disse undersøkelsene ble publisert i 2007 og fulgte deltakere som var i introduksjonsordningen i 2005 (Mathisen, 2007). Den sisten undersøkelsen ble publisert i 2014 og følger deltakere som var i introduksjonsprogrammet i 2007-2011 (Enes, 2014). Disse undersøkelsene viser at det er store variasjoner i kommunenes resultater fra introduksjonsprogrammet. Mens enkelte kommuner har over 80 prosent måloppnåelse, ligger andre kommuner på under 50 prosent. Av deltakerne som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2011 var 53 prosent av kvinnene i arbeid eller utdanning året etter, mens tallet var 70 prosent for mennene. Monitoren viser også at landbakgrunn har stor betydning for overgangen til arbeid og utdanning etter programmet (Enes, 2014).

Til tross for at SSBs monitor beskriver status når det gjelder tidligere deltakere, og variasjonene når det gjelder måloppnåelse mellom kommunene, får den ikke frem hvilke forhold som kan bidra til å forklare forskjellene. Det har etter hvert vært gjennomført flere studier som har forsøkt å analysere dette kvantitativt (Blom & Enes, 2015; Lillegård & Seierstad; 2013; Rambøll, 2011; Tronstad, 2015). Lillegård & Seierstad (2013) viser at det er behov for å se på spesielle forhold ved gjennomføringen av introduksjonsprogrammet for å forstå forskjellene mellom kommunenes resultater. De viser at forhold ved kommunene; slik som arbeidsledighet, bosetning av flyktninggrupper fra bestemte land, og kommunenes utdanningsnivå, i liten grad kan forklare variasjonen mellom kommunene når det gjelder måloppnåelse. Det fremheves at det er behov for å se på spesielle kjennetegn ved hvordan kommunen jobber med integreringsarbeid og introduksjonsprogrammet for å forklare forskjellene. Det kan handle om organisering og samarbeid. Dette følges opp i analyser som skiller mellom individspesifikke, programspesifikke og kommunespesifikke forklaringsvariabler (Blom & Enes, 2015; Tronstad, 2015). I analyser utført av NIBR (Tronstad, 2015) og SSB (Blom & Enes, 2015) kommer det frem at individspesifikke forhold har størst betydning for måloppnåelse, dernest programspesifikke forhold, og til slutt kommunespesifikke variabler. Disse studiene ser på betydningen av hvordan introduksjonsprogrammet er organisert, det vil si om det er organisert innenfor eller utenfor NAV (en programspesifikk forklaringsvariabel). Den formelle organiseringen viser seg imidlertid ikke å ha betydning for måloppnåelsen i

introduksjonsprogrammet når det undersøkes statistisk (Blom & Enes, 2015; Rambøll, 2011; 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 statistisk 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.

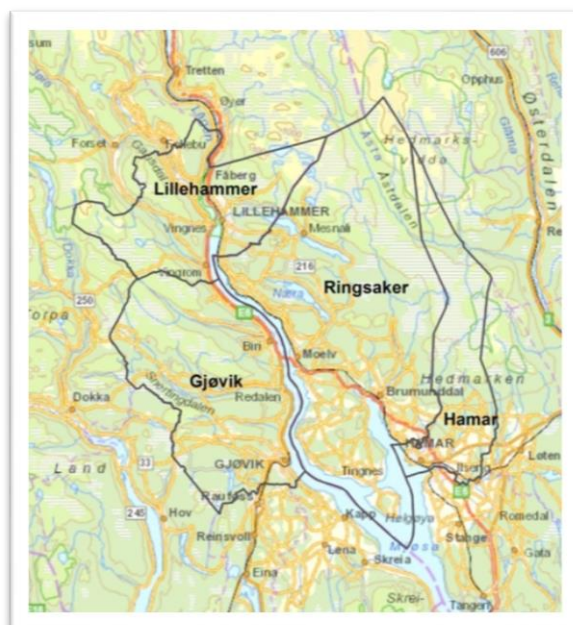
Det er altså det interne samarbeidet mellom de offentlige aktørene i kommunen som er involvert i introduksjonsprogrammet; voksenopplæringen, flyktningsjeneste el. og NAV, som har fått særlig oppmerksomhet i forskning og utredninger. Det eksterne samarbeidet; med næringsliv og frivillig sektor, har vært mindre belyst, men slik kunnskap etterlyses (Djuve & Kavli, 2015; Hernes & Tronstad, 2014). Studier som har sett på betydningen av samarbeid med frivillige sektor viser at dette synes å ha en positiv effekt (Djuve & Kavli, 2015). Djuve & Kavli (2015) viser til eksempler fra studier der kommuner med etablerte samarbeid i frivillig sektor gjorde at deltakerne i større grad fikk nye venner i løpet av programperioden og ble medlem av organisasjoner, sammenlignet med deltakere i kommuner som ikke hadde etablert slikt samarbeid. Eksempelvis har deltakere som får tilbud om flyktningsguide (via Røde Kors) vist seg å få et større kontaktnett (Djuve & Kavli, 2015). Samarbeid med frivillig sektor i forbindelse med introduksjonsprogrammet kan handle om konkrete samarbeid knyttet til selve gjennomføringen av det obligatoriske introduksjonsprogrammet; det kan omfatte kurstilbud, språkpraksis og aktiviteter som regnes inn i de timene deltakerne har rett og plikt til å gjennomføre. Samtidig kan denne typen samarbeid også gripe inn i det mer generelle integreringsarbeidet med aktiviteter utenfor selve introduksjonsprogrammet.

Når det gjelder samarbeid med næringsliv og arbeidsmarkedet er dette også 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.

3.4 Introduksjonsprogrammet i Mjøsbyregionen

Vi følger samarbeidsprosesser knyttet til introduksjonsprogrammet i fire kommuner med beliggenhet i den nordlige enden av Mjøsa. Kommunene tilhører «Innlandet», det vil si fylkene Hedmark og Oppland, som er landets to eneste fylker uten kyst. Arbeidsmarkedet i Innlandet preges som resten av landet av tjenesteytende næringer. 85 prosent av arbeidsplassene er innenfor tjenesteyting, og 40 prosent av disse er i offentlig sektor (Innlandsutvalget, 2015). Det er en hovedtyngde på personrettet tjenesteyting, mens næringsrettet tjenesteyting spiller en mindre rolle. Videre er primærnæringene viktige i innlandet; Hedmark og Oppland har en større andel sysselsatte i jord- og skogbruk enn Norge som helhet. Omfanget av primærnæringer påvirker også industrien, og næringsmiddelindustrien og treindustri utgjør de største industriene i Hedmark og Oppland.

Figur 3-2. Kart over deltakerkommunene



Mer avgrenset kan de fire deltakerkommunene ses å tilhøre det som kan defineres som «Mjøsbyregionen» (Ørbeck, 2014).⁶ Av de fire kommunene er Ringsaker den største med innbyggerantall på 33629, fulgt av Gjøvik med 30131 innbyggere, Hamar med 30098 og Lillehammer med 27396 innbyggere (SSB, 2016). Kommunene er dessuten tilgrensende lokalisert rundt Mjøsa, og deler til en viss grad et felles arbeidsmarked. Innlandsutvalget (2015) har pekt på at det er potensiale i å løfte innlandet gjennom utbygging av infrastruktur som i større grad vil gjøre Mjøsbyregionen til en mer integrert bo- og arbeidsregion. Utbygging av for eksempel kollektivtrafikk som binder Mjøsbyene tettere

⁶ Ørbeck (2014) har tidligere brukt definisjonen Mjøsbyregionen (som studieområdet). Dette omfattet kommunene Elverum, Løten, Stange, Hamar, Ringsaker, Gjøvik, Østre og Vestre Toten og Lillehammer. Det er bare fire av disse kommunene (Hamar, Ringsaker, Gjøvik og Lillehammer) som dekkes i dette prosjektet.

sammen vil ha betydning for muligheter til å koble behov for arbeidskraft med tilgjengelig arbeidskraft. Dette vil også ha betydningen for muligheter når det gjelder arbeidsrettingen i introduksjonsprogrammet og sysselsettingsmuligheter for innvandrere

Fordeling av arbeidsplasser etter næring i deltakerkommunene fremgår av tabellen nedenfor. Denne viser at det er mange fellestrekk i sysselsettingen i kommunene. Blant annet ser vi at sysselsettingen er størst innen helse- og sosialtjenester i alle fire kommunene. Ringsaker peker seg ut med klart størst sysselsetting i industri, og relativt stor andel sysselsatte i primærnæringene. Hamar og Lillehammer har en høy andel sysselsatte i offentlig administrasjon, forsvar og forsikring.

Tabell 1: Sysselsatte per 4.kvartal etter næring 2014. Sysselsatte personer etter arbeidssted.

Næring	Hamar	Ringsaker	Lillehammer	Gjøvik
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	2,0 %	4,7 %	1,2 %	2,6 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,1 %
10-33 Industri	4,3 %	17,0 %	3,5 %	6,9 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1,8 %	0,5 %	1,8 %	1,3 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	8,3 %	7,7 %	6,0 %	8,7 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	13,2 %	17,3 %	15,0 %	16,9 %
49-53 Transport og lagring	4,1 %	5,1 %	3,0 %	2,4 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	3,1 %	2,5 %	4,9 %	2,9 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	2,0 %	1,5 %	4,1 %	3,7 %
64-66 Finansiering og forsikring	3,9 %	1,7 %	0,8 %	1,6 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	5,8 %	3,0 %	5,7 %	4,6 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	6,3 %	3,9 %	3,8 %	4,5 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	11,5 %	4,0 %	11,7 %	5,4 %
85 Undervisning	7,2 %	6,4 %	8,6 %	8,7 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	19,5 %	21,7 %	24,7 %	26,0 %
90-99 Personlig tjenesteyting	6,8 %	2,5 %	4,7 %	3,2 %
00 Uoppgitt	0,2 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %
	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: Østlandsforskning på grunnlag av SSB

Sysselsettingen i Innlandet har i mange år hatt en svakere utvikling enn i landet for øvrig. I Mjøsbyregionen har sysselsettingsveksten vært sterkere enn i Innlandet for øvrig, men likevel lavere sammenlignet med den nasjonale utviklingen (Ørbeck, 2014).

Fra 2014 har det skjedd endringer i internasjonal og nasjonal økonomi som påvirker økonomi, arbeidsmarked og muligheter for sysselsetting i innlandet. Oljeprisfallet, som har svekket konjunktorene i norsk økonomi, betyr styrket konkurransekraft for eksportnæringer og reiselivsnæringer. Innlandets store geografiske avstand til områder hvor oljebasert industri dominerer betyr at Hedmark og Oppland skjermes fra de negative

konsekvensens av konjunkturedgangen. Mens ledighetstallene stiger i landet generelt, så er det synkende ledighetstall i Innlandet. Arbeidsbetingelsene lettes også fordi industrien får lettere tilgang til kompetent og kritisk arbeidskraft, og det er økt investeringsvilje i industrien i innlandet. I Hedmark var sysselsettingsveksten i 2014 sterkere enn i landet for øvrig for første gang på ti år. Mens sysselsettingsveksten på landsbasis lå på 1,2 prosent i 2014 var den i Hedmark 1,4 prosent. I Oppland var sysselsettingsveksten 0,4 prosent, men det er store regionale forskjeller i utviklingen innad i fylkene. Det er generelt sterkere vekst i innlandets byregioner. I Hamarregionen har det vært sterkest sysselsettingsvekst, og denne er drevet av privat tjenesteyting (Sparebanken Hedmark, 2015). I innlandet var det dessuten markant vekst i antall industriarbeidsplasser. I Norge økte antall sysselsatte i industrien med 1 prosent i 2014, mens i Innlandet økte andelen med 3 prosent. Den største industrien i Hedmark og Oppland er næringsmiddelindustrien, med henholdsvis 2474 og 1625 registrerte arbeidsplasser ved inngangen til 2015. Her økte antall sysselsatte med 320 i 2014, mens veksten nasjonalt var kun 40 personer (Sparebanken Hedmark, 2015).

Norges bank har etablert regionale nettverk basert på inndeling av landet i sju regioner. Utvalgte ledere i nærings- og samfunnsliv intervjues hvert kvartal om forhold knyttet lokal økonomisk utvikling. I intervjuene gjennomført i Innlandet i august 2015 oppga 29 prosent av kontaktene kapasitetsproblemer på grunn av økt etterspørsel. Det er altså etterspørsel på arbeidskraft, lave ledighetstall, arbeidsplass- og sysselsettingsvekst i Innlandet og Mjøsbyregionene på nåværende tidspunkt. Potensielt betyr dette gode sysselsettingsmuligheter for flyktninger og innvandrere, og det gir potensielt sett gode betingelser for å realisere mål om arbeidsretting. Som vi har vist kan arbeidsretting innebære ulike typer aktiviteter. Det kan omfatte utvidet bruk av praksisplasser både for språktrening og arbeidstrening. Videre kan det omfatte økt bruk av NAVs arbeidsrettede virkemidler som en del av introduksjonsprogrammet eller i forlengelsen av programmet, for å sikre overgangen til varig inntektsgivende arbeid. De ulike aktivitetene vil uansett forutsette samarbeid med arbeidsgivere som har behov for arbeidskraft og som har vilje og kapasitet til å motta praksiskandidater som vil forutsette ekstra oppfølging. Dette prosjektet skal bidra med mer detaljert kunnskap om hvordan slike relasjoner kan bygges opp og ivaretas.

3.4.1 Bosetting, deltakere og resultater

Ringsaker, Gjøvik og Lillehammer ble i 2015 anmodet om å bosette 55 flyktninger, mens Hamar ble anmodet om å bosette 60 flyktninger. Gjøvik og Lillehammer bosatte et høyere antall flyktninger enn anmodet, mens Hamar og Ringsaker bosatte et lavere antall enn anmodet. I 2016 er tallene nesten doblet: Gjøvik og Hamar blitt anmodet om å bosette 105 flyktninger, Lillehammer har blitt anmodet om å bosette 95 og Ringsaker har blitt anmodet om å bosette 115. Gjøvik, Hamar og Lillehammer har fattet vedtak om bosetning lik anmodningen, mens Ringsaker har vedtatt bosetting av 90 flyktninger. Fra 2012-2014 har anmodningene om bosetting vært relativt stabile, mens det er en klar økning i andelen som

skal bosettes fra 2016 (IMDi, 2016a). Det vil bety at det blir behov for å styrke kapasiteten i introduksjonsprogrammet.

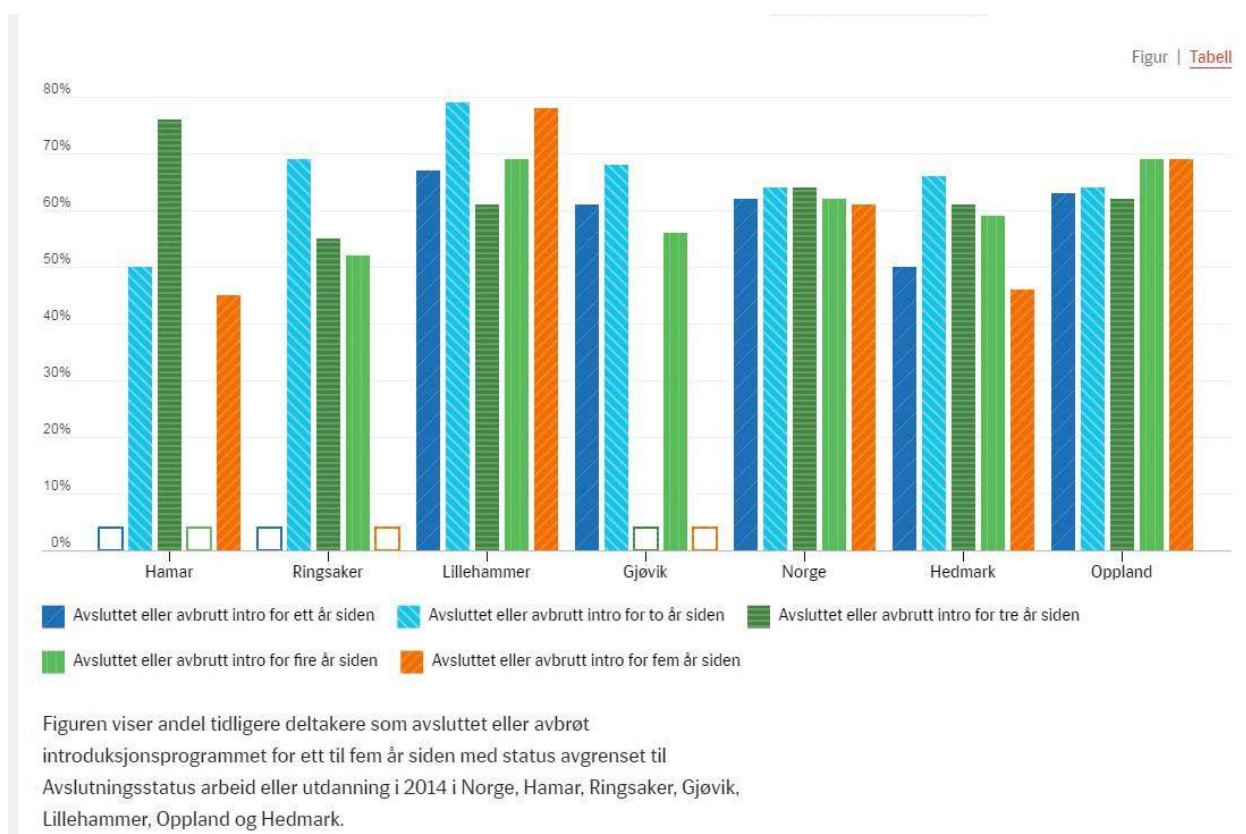
Ser vi på antall deltakere i introduksjonsprogrammet i 2015 så hadde Ringsaker 37 deltakere, Gjøvik kommune 76 deltakere, Hamar hadde 71 deltakere og Lillehammer kommune hadde 45 deltakere. For øvrig inngår Lillehammer i et interkommunalt samarbeid med Øyer og Gausdal om introduksjonsprogrammet. Det var til sammen 69 introduksjonsdeltakere i disse tre kommunene i 2015 og de har fått tilbud om introduksjonsprogram ved Lillehammer læringssenter (LLS)⁷. (Tallene viser antall deltakere pr. 17.03.15). (IMDi, 2016a).

Når det gjelder resultatene fra introduksjonsprogrammet, har det tidligere vært en nasjonal målsetning at 55 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program. I 2014 var 43 prosent av introdeltakerne på landsbasis i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program. I Oppland var kun 32,3 prosent i arbeid eller utdanning på dette tidspunktet, mens i Hedmark var tallet 47 prosent. Ser vi på deltakerkommunene finner vi følgende resultater: Hamar 68 prosent, Lillehammer 28,6 prosent og Gjøvik 38,1 prosent. (Det er ikke tilgjengelige tall for Ringsaker på grunn av personvern hensyn) (IMDi, 2016b).

Tallene som viser deltakernes aktivitet direkte etter introduksjonsprogrammet kan imidlertid være upresise, og vektlegges nå i mindre grad. I tildelingsbrevet fra BLD til IMDi for 2015 var det kun fastsatt resultatkrav om at 70 prosent av deltakerne skulle være i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program. Tall for 2015 er foreløpig ikke tilgjengelige, men tallene for 2014 viser at 67 prosent av deltakerne var i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program i Lillehammer, mens i Gjøvik var tallet 61 prosent. I Hamar og Ringsaker er det ikke tilgjengelige tall på grunn av personvern hensyn. På fylkesnivå lå andelen på 50 prosent i Hedmark 63 prosent i Lillehammer. Ser vi på andelen som er i arbeid eller utdanning to år etter avsluttet program, er det imidlertid sammenlignbare tall for alle fire kommunene. Disse viser følgende prosentandeler for de fire kommunene: Hamar 50 prosent, Gjøvik 68 prosent, Ringsaker 69 prosent og Lillehammer 79 prosent. Diagrammet nedenfor viser andelen som er i arbeid eller utdanning fra ett til fem år etter avsluttet program i de fire kommunene, sammenlignet med tall for fylkene og for landet.

⁷ LLS har oppgitt at rett antall deltakere pr. mars 2015 skal være 72, men i følge IMDi er tallet 69.
[http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/deltagere-introprogram/enkeltaar/@\\$u=personer;\\$y=2015;\\$cmp=K0521,K0501,K0522;kjonn=\\$all](http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/deltagere-introprogram/enkeltaar/@$u=personer;$y=2015;$cmp=K0521,K0501,K0522;kjonn=$all)

Figur 3-3: Resultater introduksjonsprogrammet 2014



Kilde: IMDi: <http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro>

4 ORGANISERING OG SAMARBEID

Deltakerkommunene i dette prosjektet har som det fremgår over, flere likhetstrekk. Blant annet når det gjelder størrelse og næringsstruktur. De tilhører alle fire kommunegruppe 13. Denne kommunegruppen består av 40 kommuner og dekker landets store kommuner utenom storbyene. Kommunene er dessuten tilgrensende lokalisert rundt Mjøsa, og deler til en viss grad et felles arbeidsmarked. Til tross for kommunenes likhetstrekk og geografiske nærhet, har de valgt ulike organisatoriske løsninger for introduksjonsprogrammet. Vi vil her presentere kommunenes modeller, og kommentere det rasjonale som kan synes å ligge bak valg av modell. Rasjonale viser til den logikken og de verdiene som er grunnlaget for valgt organisering, noe som kan være mer eller mindre eksplisitt uttalt.

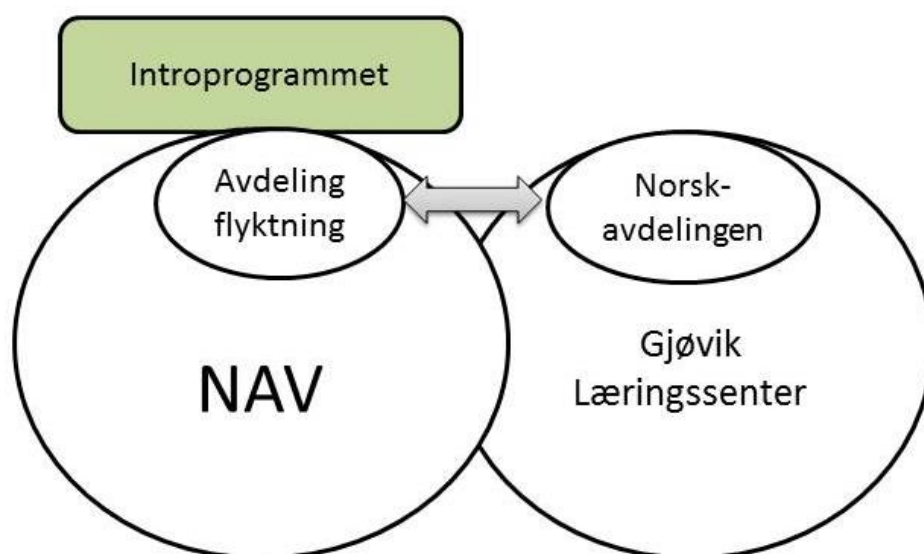
Djuve m.fl. (2015) påpeker at når introduksjonsprogrammet ble innført passet det antakeligvis bedre inn i systemer som var etablert i enkelte kommuner enn det gjorde i andre kommuner. Arbeidet med introduksjonsprogrammet har dermed i mange kommuner handlet om endringer i større systemer i kommunene, blant annet innhold i og systemer for bruk av lokale tiltaksvifter. Slike systemendringer kan være tidkrevende. Tilsvarende vil den senere tids fokus på økt arbeidsretting og forventninger om økt samarbeid i forbindelse med introduksjonsprogrammet antakeligvis være bedre tilpasset noen modeller enn andre. Redegjørelse for modellene, og det underliggende rasjonale, vil således gi innsikt i hvordan kommunene kan stå overfor ulike typer barrierer når det gjelder samarbeid om introduksjonsprogrammet.

Vi vil i denne delen også presentere hvem som er sentral samarbeidsaktører for de ulike kommunene i dag, hvordan det jobbes med å utvikle styrkede og nye samarbeidsrelasjoner.

4.1 Gjøvik

Introduksjonsprogrammet i Gjøvik er lagt til NAV og organisert ut fra avdeling flyktning i NAV Gjøvik. Denne modellen har likheter med modellen som Ringsaker kommune har valgt. Organiseringen i Gjøvik kan illustreres som følger:

Figur 4-1: Organisering Gjøvik



Avdeling flyktning ved NAV Gjøvik har 11 ansatte inklusive leder, og består av miljøarbeidere, koordinator ekstratilskudd, saksbehandler bosetting, stønader og tolketjeneste samt programveiledere. Innad i avdeling flyktning har man en arbeidsdeling i to faser. Programveiledere som jobber med fase 1 har mest ansvar for oppgaver knyttet til bosetting, mens veilederne knyttet til fase 2 har mer ansvar for arbeidsrettede tiltak som er mest aktuelt i siste del av programperioden. Det er introveiledere som daglig drifter samarbeidet med Gjøvik læringscenter (GLS), som «leverer» opplæringsdelen av introduksjonsprogrammet. Når intervjuet med NAV Gjøvik ble gjennomført hadde kontoret nylig gjennomgått en omorganisering: Tidligere var oppgaver som omfattet tjenester til personer med flyktningebakgrunn spredd i tre avdelinger. Nå er oppgavene samlet i en avdeling: Avdeling flyktning.

I intervjuet med NAV læringscenter ble det oppgitt at det var ca. 90 deltakere i introduksjonsprogrammet. I følge IMDi's tall var 76 deltakere registrert i introduksjonsprogrammet i Gjøvik pr. mars i 2015.. I følge samarbeidsavtalen om Introduksjonsprogrammet mellom NAV og GLS fremgår det at det i snitt er mellom 60-90 deltakere til enhver tid i introduksjonsprogrammet i Gjøvik.

Opplæringen ved GLS er inndelt i to «spor»: 1 og 2. Spor 1 er igjen inndelt i tre nivåer, og spor 2 er inndelt i to grupper; saktegående og raske. Det er språknivå og skolebakgrunn som bestemmer innplassering i spor. Senteret hadde for 10 år siden en inndeling i to løp, A og B: Et arbeidsrettet og et utdanningsrettet. De mener imidlertid en slik inndeling er vanskelig fordi «Det tar lang tid å «lande» når du kommer som flyktning – derfor kan det være vanskelig å vite tidlig hvem som skal hvor».

4.1.1 Samarbeidet mellom NAV og GLS

Samarbeidet mellom NAV og GLS er regulert gjennom en egen samarbeidsavtale som ble oppdatert i februar 2014. Ved tilsetting av ny rådmann i kommunen ble NAV og GLS utfordret til å se på organiseringen av introduksjonsprogrammet og vurdere alternative løsninger. Alternativet med å legge introduksjonsprogrammet til GLS ble da vurdert. Det ble konkludert med at man ønsket å beholde dagens modell. Denne ble ansett å ha mange fordeler, forutsatt at samarbeidet mellom NAV og GLS ble styrket. Med dette som utgangspunkt ble samarbeidsavtalen revidert, og begge enheter har fokusert på å styrke samarbeidet.

Samarbeidsavtalen skal strukturere samhandlingen mellom NAV Gjøvik og GLS og innebærer gjensidig informasjonsplikt både på systemnivå (f.eks. opptakskriterier) og på individnivå som har betydning for oppfølging av den enkelte deltaker. Det er spesifisert at det skal være minst to samarbeidsmøter pr. år på ledernivå, i tillegg til en årlig revidering av avtalen. Samarbeidsavtalen er underskrevet av NAV-leder og rektor ved Gjøvik læringssenter.

I et eget vedlegg til samarbeidsavtalen er det ytterligere spesifisert ansvarsområder og gjensidige forpliktelser når det gjelder å organisere et heldags og helårlig introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering. Her heter det blant annet at Gjøvik læringssenter gir tilbud om 26 timer for de som ikke har praksis og 20 timer for de som har praksisplass. NAV Gjøvik har ansvaret for det resterende tilbudet slik at det samlede timetallet blir 37,5 timer pr uke. Dette skal spesifiseres i den enkelte deltakers individuelle plan, som programrådgiver (NAV) har ansvar for å utarbeide. Vedlegget skisserer også flere faste møtepunkter som kommer i tillegg til avtalens bestemmelser. Dette gjelder «Velkomstsamtale» ved oppstart av programperioden, regelmessige samarbeidsmøter underveis i programperioden og halvårslige fagforum for å drøfte problemstillinger og avklare felles forståelse for introduksjonsprogrammet. I disse møtene deltar lærer, programrådgiver og deltaker. Programveilederne har ansvar for å innkalle til møtene. Hvert halvår skal det dessuten arrangeres «Fagforum» med programrådgivere og lærere for å drøfte faglige problemstillinger og avklare felles forståelse for introduksjonsprogrammet.

Revideringen av samarbeidsavtalen og enhetenes fokus på å styrke samarbeidet ses av begge parter og ha gitt resultater. I intervjuet med NAV påpekes det: *«Resultatansvaret ligger hos NAV – som sender bestilling til læringssenteret på opplæringsdelen. Samtidig er det fokus på at det er VI fremfor oss og de – læringssenteret og NAV/introduksjonsprogrammet»*. Også læringssenteret beskriver samarbeidsrelasjonen med NAV som god: *«Det er et veldig godt samarbeid med NAV og det handler spesielt om at den personlige relasjonen med NAV-leder er god.* (Både NAV-leder og rektor ved GLS er relativt nye. Rektor hadde fungert ca. ett år i stillingen når intervjuene ble gjennomført).

Det legges vekt på programrådgivernes rolle for at samarbeidet skal fungere:

«Programrådgiverne er viktig – de skal være tilgjengelige brobyggere i en samarbeidsrelasjon».

Programrådgiverne, som er ansatt i NAV, har de siste fem årene hatt kontordager ved GLS. (Dette er markert i figuren over ved at de to enhetene til dels overlapper). Dette fordeles etter en turnusordning slik at det er tilgjengelige programrådgivere ved GLS hver dag. Ordningen gir i følge ledelsen ved GLS muligheter for en form for uformelt samarbeid som er viktig. I intervjuet med GLS poengteres det at: *«Samarbeidet mellom lærer og programrådgivere går stadig bedre, det er en annen felles forståelse nå for vårt felles mål. Vi lærere har fått for økt forståelse for programrådgivernes oppgaver».*

Som vi redegjorde for i teorikapittelet om samarbeid, kan man se på nærhet og avstand mellom samarbeidende aktører langs ulike dimensjoner (Boschma (2005)). I Gjøvik er det i utgangspunktet stor geografisk avstand mellom NAV og GLS, men denne «minimeres» ved at programrådgivere er fysisk til stede ved GLS i form av faste kontordager. Som vi ser over fremkommer det i intervjuene at samarbeidsaktørene opplever at disse fysiske møtepunktene antas å bidra til økt sosial nærhet, og derav også styrket kognitiv nærhet (eks. felles forståelse av mål).

I intervjuer ved GLS kommer det samtidig frem at samarbeidet med NAV til tider har vært vanskelig fordi det har vært stadige omorganiseringer ved NAV, og de har inntrykk av at har vært krevende for de ansatte. Det har gjort at saker har blitt liggende, uten at de ansatte kan klandres for det. Det er forventninger til at den nye organiseringen med etablering av en egen avdeling flyktning vil gjøre samarbeidet lettere.

4.1.2 Arbeidsretting i Gjøvik

Gjøviks organisering, hvor introduksjonsprogrammet er lagt til NAV, gjør at arbeidsretting tydelig prioriteres tidlig. Denne prioriteringen var også årsaken til at Gjøvik ønsket å beholde dagens modell når den var oppe til revurdering. Dette fremheves i intervjuet med NAV: *Ulempen ved å legge intro til GLS vil være at man fjerner seg fra NAVs fokus på arbeidsretting – det blir mindre mulighet til å bruke NAVs virkemiddelapparat og kompetanse om arbeidsmarkedet.»* Det spesifiseres videre at faren med å legge Intro til GLS vil være at *«det blir «pause» mellom avslutning ved GLS og «oppstart» i NAV for deltakere som ikke har kommet i arbeid eller utdanning etter endt deltakelse i programmet.»* Med dagens modell *«forsøker man å jobbe med arbeidsretting fra dag én – fra bosetning».* NAV Gjøvik mener at man kan miste dette hvis introduksjonsprogrammet ble lagt til læringssenteret. Bruk av NAVs virkemidler kan handle om bruk av statlige arbeidsmarkedstiltak der introdeltakere kan starte opp med arbeidspraksis i introprogrammet og deretter fortsette i arbeidspraksisen med tiltakspenger eller lønnstilskudd når introstøtten utløper. Det kan også handle om å tilby gruppebasert kurs, for eksempel jobbsøkerkurs. NAV mener også at når introduksjonsprogrammet er lagt til NAV gir det større mulighet til å påvirke læringssenteret til å jobbe med arbeidsretting i opplæringen.

Gjøvik synes å være i en prosess når det gjelder å prøve ut modeller for å gjøre selve opplæringsdelen mer arbeidsrettet. «*Det jobbes med å få opplæringsdelen mer arbeidsrettet*» ble det uttalt i intervjuet med NAV. Både NAV og læringssenteret nevner ulike eksempler på tiltak og prosjekter som skal bidra til å styrke arbeidsretting i opplæringsdelen. Bruk av språkpraksisplasser som en del av opplæringen er en del av dette. GLS oppgir at de har et stort nettverk av arbeidsgivere som de samarbeider med for å kunne tilby språkpraksisplasser. Dette organiseres nå ved at de i hovedsak har én fast dag i uken som er språkpraksisdag: «*Vi har brukt mange år på å få på plass dette – torsdag er praksisdag*». Mot slutten av perioden er mange ute to dager pr. uke, dette avhenger av språknivå.

I samarbeidsavtalen mellom GLS og NAV fremgår det at NAV har ansvar for: «*Å fremskaffe arbeidsplass i praktisk språkopplæring*». I intervjuene fremkom det imidlertid at det er GLS som skaffer og følger opp deltakere som er i «språkpraksis», mens NAV har ansvar for å skaffe praksisplasser som er ment som arbeidstrening og som gjerne finansieres gjennom NAVs stønadsordninger. GLS forteller at det kan være vanskelig å skille klart mellom språkpraksis og arbeidspraksis, og de synes det er lettere å bare snakke om «praksis». Likevel opererer de med et skille gjennom den måten de administrerer praksisplassene, og gjennom arbeidsdelingen med NAV.

Det er et eget «språkpraksisteam» ved læringssenteret, der en rådgiver har ansvar for å skaffe plasser og skrive avtaler med arbeidsgivere, mens to lærere har ansvar for å følge opp arbeidsgivere og deltakere i praksis. Det er i hovedsak individuelle, relativt kortvarige kontrakter, og de opplever at det er ressurskrevende å administrere dette og å finne passende praksisplasser. Oppfølgingen av deltakerne blir også ressurskrevende da mange deltakere er utplassert på ulike plasser til enhver tid. De to lærerne som følge opp deltakerne ute, er også opptatt av å bruke erfaringer, eksempler og begreper fra arbeidslivssituasjonen som en integrert del av undervisningen. Det kan blant annet gjøres ved at de tar bilder på arbeidsplassen og legger disse inn i smartboard i klasserommet og tar det frem i undervisningen. Det fokuseres for eksempel på terping av ord som kan brukes i jobben, det tas bilder av oppslag på arbeidsplassen og det snakkes om hva det betyr. De to lærerne er imidlertid usikre på om deres kollegaer er like opptatt av å vinkle undervisningen mot arbeidslivet på den måten. Det kan synes som at «arbeidsretting» ikke er integrert i opplæringen generelt, men at det er særlig knyttet til oppfølging fra de to lærerne som inngår i språkpraksisteamet. Det er samtidig flere tiltak i gang som handler om å gjøre opplæringen mer arbeidsrettet. Dette handler blant annet om å finne måter på gjøre utplassering og oppfølging av praksis mer gruppebasert:

- Deltakere som har praksis på sykehjem (ca.9 stk.) har helsekurs en gang pr. uke der norskopplæringen særlig knyttes til helserelaterte begreper. Dette kan ses som et slags forkurs for deltakere som på sikt ønsker å ta fagbrev innen helse.
- Deltakere som står særlig langt unna arbeidslivet har praksisplasser på Stampeveien som er et kommunalt sysselsettingstiltak. Her er det systue,

snekkerstue og vedproduksjon. 6 timer pr. uke har deltakerne norskopplæring på arbeidsplassen.

- Utvikle flere fagrettede opplæringsløp med norskopplæring på arbeidsplassen etter modell fra Lillehammer. Skal starte opp med hotell og vaskeri (i samarbeid med Lillehammer).
- 5 i fokus: Dette er et forsøk der 5 deltakere plukkes ut til å gjennomføre et arbeidsrettet introduksjonsløp med spesielt tett oppfølging.

4.1.3 Samarbeid med frivillig sektor

Gjøvik frivilligsentral er en viktig samarbeidspartner for NAV Gjøvik i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Samarbeidet kom i gang etter initiativ fra NAV. Hver uke holdes det norskkurs på Frivilligsentralen, fra kl. 12. Det er ca. 20 deltakere på dette, og en gruppe på 6 pensjonerte lærere har ansvar for opplegget. Dette er et kurs som inngår i og regnes som timer i introduksjonsprogrammet, og Frivilligsentralen har ansvar for å kontrollere oppmøte og føre fravær. Her benyttes ulike aktiviteter i språkopplæringen som samtalegrupper, kryssord, språkbingo, quiz mm. Både NAV og Frivilligsentralen beskriver samarbeidet som godt og givende.

NAV ser at samarbeidet *«handler om at det er noen flere som vil være med å ta vare på deg»*. Frivilligsentralen ser at deltakelse i språkopplæringen gjør at flere blir kjent med sentralen og dette gjør at de også deltar i andre aktiviteter, slik som turgruppe. Mange ønsker også etter hvert å bidra som frivillige, og de har flere eksempler på at dette gir erfaringer og referanser som leder til jobb. Deltakelse i aktiviteter, og som frivillige ved sentralen, bidrar dessuten til at deltakerne får et større sosialt nettverk. I intervju med frivilligsentralen sies det at *«vi blir liksom litt som familien doms»*. Frivilligsentralen samarbeider også med NAV om ordningen med «flyktningevenn» med én til én kobling mellom en flyktning og frivillig. I Gjøvik, som i Lillehammer, er dette en ordning som har tatt over for Røde Kors' tidligere «Flyktningguide». 8-9 flyktningevennrelasjoner var etablert når denne kartleggingen ble gjennomført. I dette samarbeidet følger frivilligsentralen opp de frivillige, og NAV følger opp frivilligsentralen.

4.1.4 Oppsummering: Rasjonale, styrker og svakheter

Rasjonale for valgt modell i Gjøvik knyttes til et ønske om å sikre arbeidsretting gjennom hele programperioden, og til å sikre helhet og god overgang mellom introduksjonsprogrammet og videre NAV-tiltak når det er behov for det. Kort sagt ses det som hensiktsmessig å legge introduksjonsprogrammet til NAV fordi etaten har tilgang på kompetanse og virkemidler om arbeidsretting og arbeidsmarked som kan brukes i og etter introduksjonsprogrammet. Dette kan også ses som styrkene i modellen.

På en annen side kan svakheten være at det blir avstand mellom programrådgivere og lærere, fordi det er plassert på ulike enheter som det er relativt stor geografisk avstand mellom (20-30 min gange). Gjøvik har i en viss forstand kompensert for dette ved at programrådgivere har kontordager ved GLS, og ved at det er fastsatt tydelige møtepunkter i samarbeidsavtalen for dialog både knyttet til den enkelte deltaker, og det mer generelle faglige samarbeidet. Samtidig kan det synes som at det som i utgangspunktet skal være styrken i modellen, nemlig at NAV har kompetanse om og gode kontakter mot arbeidsmarkedet ikke utnyttes fullt ut siden NAV i liten grad bidrar i arbeidet med å skaffe og følge opp praksisplasser i programperioden. Hovedansvaret for dette er lagt til GLS.

En annen «svakhet» ved modellen er at bosatte flyktninger tidlig knyttes til NAV. Dette kan ha ulike sider; for det første handler det om de etiske aspektene ved det som noen vil oppfatte som en umiddelbar kategorisering av flyktninger som NAV-brukere. Det kan påvirke folks oppfatning av flyktninger og relasjonene til offentlige velferdsordninger. Videre kan tidlig nærhet og kjennskap til NAV gjøre at terskelen blir lavere for å se offentlig velferdsordninger som et alternativ for livsopphold, noe som kan undergrave ønske om å kommunisere en tydelig arbeidslinje.

4.1.5 Utfordringer, muligheter og videre satsning

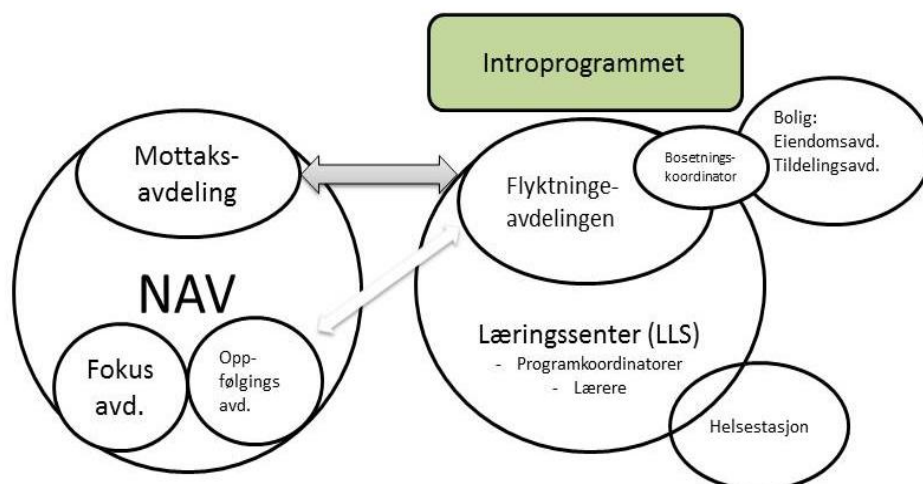
Gjøvik er som vist i en prosess med å gjøre opplæringsdelen i introduksjonsprogrammet mer «arbeidsrettet». En av utfordringene med organisering når det gjelder arbeidsretting synes å være knyttet til administrering og oppfølging av mange kortsiktige, individuelle kontrakter som er ressurskrevende. GLS og NAV er i gang med å prøve ut modeller der praksisutplassering blir mer gruppebasert, dette vil også gjøre det lettere å integrere arbeidslivstematikk i opplæringen knyttet til bestemte fag eller bransjer. Det synes også å være et potensiale i å styrke samarbeidet med NAV når det gjelder avtaler om praksisplasser, gitt den modellen som er valgt for intro. I den videre satsningen blir det også viktig å se på om arbeidsrettingen er noe som tas inn i undervisningen for alle deltakere som vil ha nytte av det.

For øvrig ser vi det slik at den videre satsningen ved NAV Gjøvik kan knyttes til initiativene som allerede er i gang. Utprøvingen av «5 i fokus» bør følges opp slik at erfaringene med tett oppfølging i et arbeidsrettet løp dokumenteres. Det samme gjelder utprøving av arbeidsretting med språkopplæring på arbeidsplassen innen vaskeri og hotell, der det blir interessant å se om og hvordan man får til et samarbeid på tvers av kommunene, Lillehammer og Gjøvik.

4.2 Lillehammer

Lillehammer er den eneste av de fire kommunene som har lagt introduksjonsprogrammet til voksenopplæringen/ læringssenteret. Vi har tegnet opp en oversikt over Lillehammers organisering av introduksjonsprogrammet nedenfor:

Figur 4-2: Organisering Lillehammer



Dagens modell ble etablert høsten 2009, da ble flyktningetjenesten og voksenopplæringa samlokalisert som Lillehammer læringssenter (LLS). Omorganiseringen ble gjort på oppdrag fra Rådmannen, men det hadde lenge vært uttrykt ønsker om en slik endring. Hensikten med sammenslåingen var å styrke det «flyktningefaglige arbeidet». De som var involvert i arbeidet med introduksjonsprogrammet opplevde at samarbeidet mellom opplæringsdelen og flyktningetjenesten ikke fungerte godt nok på grunn av fysisk avstand mellom enhetene.

I dag har læringssenteret totalt 350-400 elever og 70 ansatte fordelt på flere avdelinger: En flyktningeavdeling, en avdeling for norsk og samfunnskunnskap (NOSA) og en avdeling for grunnskoleopplæring. Leder for læringssenteret, Avdelingsleder for norsk og samfunnskunnskap (NOSA), og fungerende avdelingsleder for flyktningeavdelingen ble intervjuet i denne kartleggingen. I intervjuene med ledelsen ved LLS, høsten 2015, ble det oppgitt at det var omkring 100 deltakere i introduksjonsprogrammet.

Flyktningehelsetjenesten har kontortid ved læringssenteret to dager pr. uke og helsestasjonen er derfor tegnet inn som delvis overlappende med LLS i figuren som illustrerer organiseringen over. I tillegg er det tegnet inn koblinger mellom tildelingsavdelingen og LLS fordi bosetningskoordinator deler stillingen mellom tildelingsavdelingen i kommunen (30 prosent) og NOAS (LLS) (70 prosent). En slik deling bidrar til at LLS har mulighet til å påvirke beslutninger knyttet til tildeling og fordeling av boliger.

4.2.1 Samarbeidet mellom NOSA og flyktningeavdelingen

Hensikten med å slå sammen voksenopplæringen og flyktningetjenesten var å bedre samarbeidet mellom opplæringsdelen og flyktningetjenesten i introduksjonsprogrammet. I det daglige handler dette i hovedsak om samarbeidet mellom lærerne ved voksenopplæringen og programrådgiverne knyttet til flyktningetjenesten. Uenigheter tidligere har blant annet vært knyttet til om de jobber etter opplæringsloven eller introduksjonsloven. I intervjuene kom det frem at samlokaliseringen mellom voksenopplæringen og flyktningetjenesten i 2009 ikke uten videre førte til et tett samarbeid mellom enhetene:

I begynnelsen var det nok litt slik at dette var to sterke uavhengige avdelinger med ulike faglige meninger. Og det var uenighet om retning og hva som burde være sentralt i deltakernes individuelle planer mellom programrådgivere og lærere.

I et annet intervju påpekes også dette:

De første årene var det tette skott mellom lærere og programrådgivere – voksenopplæring og flyktning – det var til og med slik at det ble sendt skriftlige innkallinger når det skulle være felles møter med deltakere.

Fra en situasjon der det var relativt «tette skott» mellom lærere og programrådgivere de første årene ved LLS, beskrives situasjonen som endret nå: «Det har gått i retning av en bedre integrering mellom avdelingene de siste to årene». Det innebærer i følge informantene at de to avdelingene har fått en mer lik forståelse av introduksjonsprogrammet, noe som vi i teorikapittelet omtaler som «kognitiv nærhet» (Boschma, 2005). Det poengteres imidlertid at dette har vært en lang prosess. Læringssenteret har jobbet mye med å finne ut av hva som hindrer godt samarbeid, og har sett at ulike syn på programmet er knyttet til profesjonsbakgrunn, som kan være vanskelig å endre. Det fremheves at «huset» samlet har mye kompetanse, og det har vært behov for å se på hvordan denne kan utnyttes bedre ved ta de ansatte er lydhøre overfor hverandre og oppmerksomme på hva andre kan. For å oppnå det har de jobbet med kollegabasert veiledning. De har også prøvd ut ordninger hvor lærere har «hospitert» ved å jobbe som programrådgivere slik at de har fått bedre innsikt i deres arbeidssituasjon.

Proessen med å samlokalisere Flyktningetjenesten og Voksenopplæringen i Lillehammer viser at fysisk nærhet mellom samarbeidsaktørene ikke automatisk fører til kognitiv eller sosial nærhet. Samtidig gir den fysiske nærheten som følge av sammenslåingen gode muligheter for å jobbe med tiltak som sikrer sosial og i sin tur kognitiv nærhet, jf. de ulike dimensjonene for avstand og nærhet i samarbeid referert til tidligere.

4.2.2 Samarbeidet mellom NAV og LLS

Det er utarbeidet en egen samarbeidsavtale mellom NAV Lillehammer og Flyktningeavdelingen i Lillehammer kommune. Den siste versjonen av avtalen har vært gjeldende fra 01.02. 2012. Avtalen skal spesifisere ansvarsdeling, informasjonsflyt og samarbeidsrutiner for introduksjonsprogrammet og den enkelte deltaker, med referanse til rundskriv A-27/2007. Et tillegg til avtalen spesifiserer også rutiner ved søknad om økonomisk sosialhjelp, supplerende sosialstønad, og overføringsrutiner for deltakere fra LLS til NAV. Formelt sett er avtalen er ikke oppdatert i henhold til nytt rundskriv fra 2015, Rundskriv Q-27/2015. I den gjeldende samarbeidsavtalen heter det blant annet at veileder ved NAV skal: «Vurdere den enkelte deltakers behov for bistand i sluttfasen av introduksjonsprogrammet», og programrådgiver skal «starte dialog med NAV innen 3 mnd. før deltakeren antas å slutte i Intro.» Til forskjell fra tidligere rundskriv fra 2007, fremgår det i det oppdaterte rundskrivet fra BLD at NAV skal «delta i et samarbeid om den enkelte deltaker på et tidlig stadium av programmet».

Til tross for at den formelle samarbeidsavtalen ikke er oppdatert i henhold til nyeste rundskriv, beskrives det reelle samarbeidet mellom NAV Lillehammer og LLS stort sett som velfungerende. Enhetene samarbeider dessuten i mange tilfeller om deltakere på et tidlig tidspunkt i programmet. Det gjelder særlig deltakere som de ser at det er lite sannsynlig vil klare seg i jobb etter endt program, slik at man kan vurdere aktuelle kvalifiseringstiltak gjennom NAV etter introduksjonsprogrammet. Det kan for eksempel være arbeidsmarkedstiltak med bruk av tiltakspenger som en overgang etter intro. I intervjuet med NAVs ledelse beskrives dette som *«en helt ny måte å tenke på hvor man sikrer mer helhetlige løp»*. Samarbeidet mellom NAV og LLS beskrives også som gradvis styrket gjennom årene. Samarbeidet har særlig fungert godt etter ansettelse av ny NAV-leder påpeker LLS. Tilsvarende sier NAV at de to enhetene etter hvert har fått lik forståelse for målet med introduksjonsprogrammet fordi lederen for LLS *«har vært våken for det»*.

Samtidig påpeker begge enheter utfordringer i samarbeidet, som først og fremst knyttes til generalistorganiseringen som preger NAV-kontoret. Oppgaver som er knyttet til arbeid med flyktninger er spredd utover flere avdelinger og mange ansatte. Når NAV Lillehammer ble etablert i 2008 ble opprinnelig to stillinger fra flyktningetjenesten overført til NAV. Dette skulle bidra til å sikre ivaretagelse av det flyktningefaglige arbeidet i NAV, og lette samarbeidet mellom NAV og flyktningetjenesten. De to ansatte i de overførte stillingene opplevde imidlertid at det ikke var mulig å beholde en spesialisert rolle knyttet til flyktningefaglig arbeid i NAV-kontoret. De fikk ansvar for mange andre oppgaver knyttet til andre type tjenester som de opplevde at de ikke hadde kompetanse til å håndtere. Stillingene ble dermed tilbakeført til flyktningetjenesten og etter hvert LLS. Dette gjorde at samarbeidet ble mer krevende fordi LLS ikke lenger hadde klare kontaktpersoner å forholde seg til i NAV, og de brukte mye tid på å lete seg frem til rett saksbehandler. Nå er imidlertid én avdelingsleder (for mottaksavdelingen) ved NAV kontaktperson og har ansvaret for å koordinere samarbeidet. LLS kommuniserer med henne - som koordinerer

kontakt med aktuelle veiledere. Dette letter samarbeidet betydelig fra LLS sitt ståsted, men selv om den direkte koordineringen fungerer kan det likevel være mer faglige uenigheter i samarbeidet om bestemte saker. LLS påpeker blant annet det kan være ulike syn på bruk av NAVs virkemidler: «Når det gjelder samarbeid mellom saksbehandlere i NAV og programrådgivere så kan saksbehandlere ha en veldig rigid forståelse av bruk av tiltaksmidler».

Når det gjelder selve koordineringen ser samtidig NAV behovet for å endre organisering for å gjøre samarbeidet med eksterne aktører enklere. Det var på intervjudispunktet planer om å endre organisasjonsstrukturen med etablering av et eget flyktingeteam, tilsvarende ordningen kontoret har med et eget ungdomsteam. Kontoret avventer imidlertid gjennomføringen av en slik omorganisering i påvente av beslutninger om et større interkommunalt NAV-samarbeid.

NAV påpeker dessuten at plasseringen av NAV og LLS i ulike sektorer i kommunens organisasjonskart medfører utfordringer for samarbeid på et overordnet strategisk nivå. Plassering i ulike sektorer med rapportering til ulike sektorsjefer hindrer en helhetlig forståelse av tjenestene og behovet for enklere samhandlingen. Med dagens organisering deltar blant annet ikke NAV og LLS på de samme arenaene for å drøfte strategier. Det påpekes at det daglige samarbeidet mellom NAV og LLS nå fungerer bra, men at det er mer å gå på når det gjelder det overordnede strategiske samarbeidet. Disse manglene knyttes til altså kommunens organisasjonsstruktur, og sektorinndeling.

4.2.3 Arbeidsretting i Lillehammer

LLS har hatt en aktiv satsning på å utvikle et arbeidsrettet introduksjonsprogram. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at de har utarbeidet en strategisk plan for dette arbeidet: «Strategiplan for kvalifisering av Flyktninger 2014-2017». I strategiplanen heter det:

Slik situasjonen er i dag har LLS et godt opplæringsprogram i norsk og samfunnskunnskap. Dette programmet er skolerettet, men en helhetlig plan for kvalifisering der også en arbeidsrettet opplæring inngår, er ikke utviklet. En slik plan må favne bredt og utvikles over tid. En arbeidsrettet opplæring krever tilgang til mange arbeidsplasser – noe som er nøkkelen i en arbeidsrettet kvalifisering. Denne planen har derfor vekt på å skaffe arbeidsplasser for praksis.

Som en del av denne satsningen deles introduksjonsprogrammet ved LLS nå inn i to «løp»: Et skolerettet og et arbeidsrettet løp. Inndelingen er i hovedsak basert på utdanningsnivå. Det skolerettede løpet er for deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn, og deltakerne plasseres tidlig inn i ett av de to løpene. For deltakerne i det arbeidsrettede løpet er målet å satse mer aktivt på kvalifisering i en arbeidstilknyttet praksissituasjon. I strategidokumentet heter det at for denne gruppen deltakere skal: «Norskopplæringen være sentral, men arenaen må være en arbeidstilknyttet situasjon». For å realisere målene om arbeidsrettet kvalifisering for deler av introduksjonsdeltakerne satser LLS aktivt på

utprøving av ulike modeller for arbeidsrettede løp. Modeller hvor norskopplæring foregår ute på arbeidsplassen vektlegges særlig. Et slikt opplegg gjennomføres i samarbeid med arbeidsplasser i ulike bransjer: Vaskeri, hotell, sykehjem, kantine, bruktbutikk (kommunalt sysselsettingstiltak) og en attføringsbedrift som leverer ulike produkter og tjenester. Det estimeres at dette omfatter omkring femti praksisplasser. I følge leder ved LLS er målet på sikt å bygge opp ulike kvalifiseringsløp innen forskjellige fag; for eksempel helse, renhold, bygg og vaktmester, etc. i tillegg til et akademisk/ studie forberedende løp.

Sentralt i Lillehammers utvikling av et arbeidsrettet introduksjonsprogram er et samarbeid med Helsehuset, som er Norges største sykehjem. Vi har valgt å beskrive dette samarbeidet i mer detalj som et eksempel for en arbeidsrettet modell. Eksempelet beskrives i neste kapittel.

4.2.4 Samarbeid med frivillig sektor

Involvering av frivillige i forbindelse med introduksjonsprogrammet i Lillehammer skjer i hovedsak gjennom samarbeid med Lillehammer Frivilligsentral. Frivillige som rekrutteres via Frivilligsentralen bidrar med leksehjelp som foregår både på LLS og i en-til-en-kontakter hvor man som oftest møtes på biblioteket, og de kan bidra som samtalepartnere for å praktisere språk. Det er også tilfeller der frivillige bidrar med kursaktiviteter ved LLS som en del av introduksjonsprogrammet. Videre er det en ordning med vennekontakter hvor det gjøres én til én kobling mellom flyktninger og frivillige. Det er ikke tydelige grenser mellom disse ulike ordningene. Vennekontakter kan omfatte leksehjelp, og de fungerer naturlig nok også som samtalepartnere.

Flyktningeavdelingen ved LLS gir økonomisk godtgjørelse til Frivilligsentralen for timer med frivillig innsats som regnes som en del av introduksjonsprogrammet. Dette gjør at Lillehammer frivilligsentral har mulighet til å satse aktivt på aktiviteter som er rettet mot flyktninger. I følge leder for Frivilligsentralen krever frivillighet som omfatter støtte til flyktninger og innvandrere, mer administrering og tettere oppfølging sammenlignet med andre tjenester på grunn av kulturforskjeller og språkbarrierer. Frivilligsentralen understreker for øvrig at høgskolestudentene i Lillehammer er en ressurs for den frivillige innsatsen rettet mot flyktninger, og de har god erfaring med bruk av studenter som vennekontakter, språk- og leksehjelpere.

4.2.5 Oppsummering: Rasjonale, styrker og svakheter

Valget av organisasjonsmodell i Lillehammer var som vi har vist basert på et behov for å styrke samarbeidet mellom programrådgivere i Flyktningetjensten og lærere i voksenopplæringen. Rasjonale for valgt modell var dessuten knyttet til bevissthet om å unngå «klientifisering» av flyktninger gjennom tette koblinger til NAV. Introduksjonsprogrammet ble derfor lagt til læringscenteret fremfor NAV: «Du er ikke

nødvendigvis NAV-klient selv om du er flyktning - legges introduksjonsprogrammet til NAV kan det lett bli slik at man som introdeltaker kategoriseres som NAV-bruker». Videre påpekes det at generalistmodellen som har preget arbeidsdelingen ved NAV-kontorene kan gjøre det vanskelig å jobbe «flyktningefaglig»: «I NAV blir man spist opp av andre ting – det er vanskeligere å holde fokus».

Styrkene i Lillehammers modell er at man sikrer helhet i introduksjonsprogrammet gjennom tett samarbeid mellom lærere og programrådgivere. Som vist fører ikke en organisatorisk sammenslåing automatisk til et tett samarbeid; det nåværende samarbeidet ved LLS er et resultat av flere års aktiv innsats. At det gjøres en slik innsats er imidlertid knyttet til organiseringen ved at man har en overordnet ledelse som ser nødvendigheten av å sikre samarbeid.

Svakheter ved denne organisasjonsmodellen, er at det kan bli avstand mellom NAVs virkemiddelapparat og deres kompetanse om arbeidsmarkedet og arbeidsrettede virkemidler. Det er en fare for at det blir «brudd» mellom introduksjonsprogrammet og videre kvalifisering i NAV etter programslutt. Kartleggingen har imidlertid vist at ledelsen ved LLS og NAV er bevisst på at dette kan være en svakhet i modellen, og det har vært jobbet aktivt med å sikre «kognitiv nærhet» mellom samarbeidsaktørene. Begge parter oppgir at de opplever at enhetene etter hvert har fått en felles forståelse for målet med introduksjonsprogrammet. Samarbeidet er dessuten forankret i en relativt detaljert samarbeidsavtale som klargjør ansvarsforhold og rutiner for samhandling. Samarbeidsavtalen er imidlertid ikke oppdatert i tråd med gjeldende rundskriv fra BLD der det vektlegges at det skal være samarbeid mellom NAV og Intro på et tidlig tidspunkt i introduksjonsløpet, ikke bare mot slutten av programmet. Vi har gjennom intervjuene likevel fått inntrykk av at det er en slik dialog i praksis, selv om det ikke fremgår av avtalen. Det synes uansett å være et behov for en oppdatering og gjennomgang av avtalen.

4.2.6 Utfordringer, muligheter og videre satsning

Som vist har Lillehammer satset aktivt på en tydelig arbeidsretting av introduksjonsprogrammet, med vekt på ordninger der deler av norskopplæringen foregår ute på arbeidsplassen innenfor ulike bransjer. En slik form for arbeidsretting blir ressurskrevende fordi lærerressurser brukes ute på arbeidsplassene, og knyttes til relativt små grupper av deltakere. Det har konsekvenser for opplæringen som foregår på læringssenteret, som da må organiseres i større grupper hvor det kan være betydelige nivåforskjeller mellom deltakerne. Det blir særlig ressurskrevende med ordninger der lærere må være ute på arbeidsplassen hele tiden. Skal ordningen med norskopplæring på arbeidsplassen fungere er LLS avhengig av personer å samarbeide med på arbeidsplassene som bidrar til opplæringen for eksempel gjennom fokus på språk i daglige arbeidssituasjoner. Dette lar seg ikke nødvendigvis gjøre på alle typer arbeidsplasser, og slike ordninger vil derfor være betydelig personavhengig.

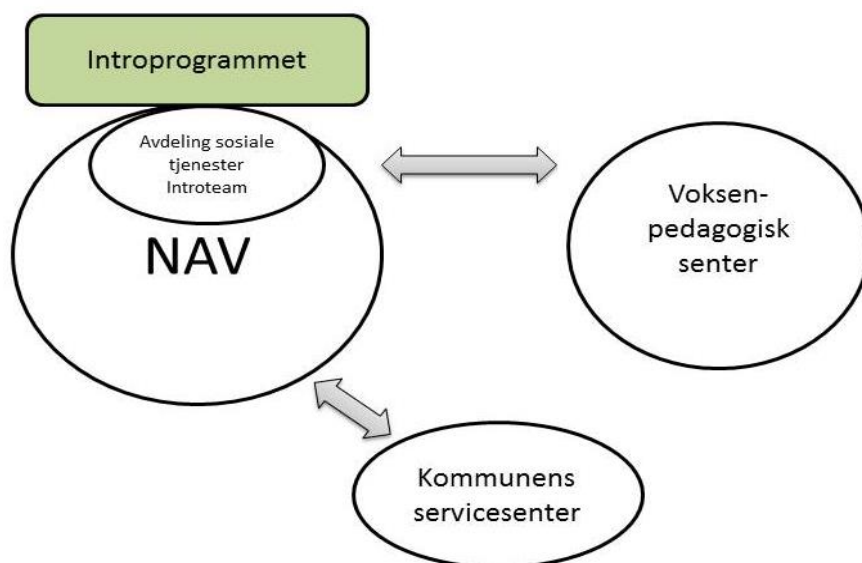
For at LLS skal kunne videreføre og videreutvikle den arbeidsrettede modellen de har jobbet frem, er de dessuten avhengig av å inngå langsiktig samarbeid med flere arbeidsplasser. I strategiplanene for kvalifisering av flyktninger skisseres det blant annet en samarbeidsmodell der Lillehammer kommunes ulike tjenesteområder må forplikte seg til å bistå LLS i gjennomføring av arbeidsrettede introduksjonsløp gjennom å gi tilgang til et gitt antall praksisplasser.

Når deltakerne skal plasseres tidlig inn i et skolerettet eller arbeidsrettet løp, og videre inn i bestemte bransjer eller fag, vil det stille nye krav til kartlegging av deltakere og utviklingen av individuelle planer. Dette er fordi deltakerne stilles overfor flere og mer spesifikke valg på et tidligere tidspunkt. I følge introduksjonsloven § 6, tredje ledd, skal individuell plan utarbeides i samråd med deltaker. For at medvirkningen skal være reell må kommunen sørge for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning slik at vedkommende kan foreta informerte valg. Det kan være krevende å sikre at deltakerne er tilstrekkelig informert hvis detaljerte valg skal tas på et tidlig tidspunkt når de har lite kjennskap til det norske samfunnet og arbeidslivet. Den arbeidsrettede tilnærmingen ved LLS synes dessuten å innebære at kommunen tar en «myndigere» rolle i møtet med deltakerne. Dette fremgår også av LLS strategiplan for kvalifisering av flyktninger. Det fremheves her at kommunen har rom til å påvirke deltakernes valg, men at dette har vært lite vektlagt tidligere. I rundskrivet til introduksjonsloven heter det at hvis «*deltakeren er uenig med kommunen, er det kommunen som bestemmer hva planen skal inneholde. Kommunens beslutning må begrunnes og dokumenteres*». (BLD, 2015, s.42). Den typen arbeidsrettet modell som LLS legger opp til vil slik sett stille større krav til kartlegging og veiledning av deltakere og til utarbeidelse av individuell plan og begrunnelse av denne. Modellen reiser dessuten etiske problemstillinger knyttet til å balansere deltakernes involvering og mulighet til å ta egne valg, opp mot kommunens rett til å påvirke valgene.

4.3 Ringsaker

I Ringsaker kommune er introduksjonsprogrammet lagt til NAV, avdeling sosiale tjenester. Sammen med Voksenpedagogisk senter (VoksPed) har NAV ansvaret for gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Mottak og bosetting av flyktninger er lagt til kommunens servicesenter. Organiseringen av introduksjonsprogrammet kan illustreres i følgende modell:

Figur 4-3: Organisering Ringsaker



Oppgaven med norskopplæring og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, samt grunnskoleopplæring er lagt til Voksenpedagogisk senter. Nav har ansvar for kartlegging, vedtak om introduksjonsprogram, innhold i programmet for øvrig, koordinering av andre instansers bidrag, utbetaling av introduksjonslønn, språkpraksisplasser, og generell oppfølging av introduksjonsdeltakere. Samarbeidet mellom de kommunale enhetene reguleres ikke gjennom en formalisert avtale.

Måten oppgavene løses på, struktureres gjennom rutiner og felles saksbehandlingssystem (Visma flyktning). Organisering og underliggende rutiner er under stadig utvikling alt ettersom styrker, svakheter og forbedringspotensialer identifiseres.

Den 01.07.13 trådte en ny intern organisering av de kommunale og statlige tjenester i Nav Ringsaker i kraft. Flyktningsteamet avga en stilling til kommunens Servicesenter, der ansvaret for koordinering av flyktningarbeidet ble plassert. Det reduserte teamet ble slått sammen med teamet som følger opp deltakere i kvalifiseringsprogrammet i et KVP-Introteam, under avdeling Sosiale Tjenester. Oppgaver etter sosialtjenesteloven, for brukere under teamets ansvarsområde, ligger også her. Fra 12.10.15 ble dette teamet igjen delt opp i et kvalifiseringsteam med ansvar for KVP samt aktivitetsplikten, og et introteam.

Representanter for enhetene som møter nybosatte flyktninger møtes i «kontaktforum» som avholdes 2-3 ganger pr år.

4.3.1 Samarbeidet mellom NAV og Voksenpedagogisk senter

Pr 1.10.2015 var samarbeidet mellom introteamet i NAV og Voksenpedagogisk senter konkretisert i følgende møtestruktur:

- Veiledere på intro og lærere fra VoksPed møtes hver tredje uke med tema: særskilte utfordringer med deltakere og øvrig nødvendig informasjonsutveksling.
- Veileder og lærer møtes en gang pr. mnd. med tema: informasjon om kommende introdeltakere.
- Trekantsamtaler (veileder, lærer og deltaker) gjennomføres to ganger pr. år. Tema: mål og progresjon.
- Teammøte (Kvalifiseringsteamet) gjennomføres en gang pr. uke. Tema: informasjon og saksdrøfting.
- Møte mellom alle veilederne på intro gjennomføres en gang pr. uke. Tema: fordeling av nye deltakere, saksdrøfting med videre.
- I tillegg kommer andre interne møter på NAV

Ringsaker kommune har valgt å la Sosiale Tjenester i NAV og Voksenpedagogisk senter samarbeide om Introduksjonsprogrammet til tross for ulempen med to styringslinjer. Begrunnelsen for dette er at NAVs mandat og dertil hørende virkemidler/kompetanse, er av en slik betydning for innholdet i programmet og samhandlingen mellom deltaker og veileder, at dette ses veie mer enn denne ulempen.

Den organiseringen som er valgt i Ringsaker er basert på en tanke om at flyktningers bosetting og integrering er hele kommunens ansvar. Man bosettes som en vanlig innbygger og forholder seg til offentlige tjenester som andre innbyggere. I intervjuet med ledelsen ved Voksped. kom det frem at de forstod tanken som lå bak dagens modell, men de mener likevel at det vil være bedre om én enhet har et helhetlig ansvar for introduksjonsprogrammet: *«Den valgte modellen, som legger opp til at man som flyktning er en «vanlig» borger – kan være god, men har også en bakside, man er jo «spesiell» og kanskje man skal få være det i en periode».* De påpeker at det ikke er konflikter eller direkte problemer i dagens samarbeid, men *«det er mange som skal samordnes.»* De ser det som hensiktsmessig å samle introduksjonsprogrammet under voksped. fordi *«det vil gi bedre mulighet for tettere oppfølging, større muligheter for at deltakerne får rett aktivitet ut fra sin situasjon.»* Det presiseres videre: *«Det handler om ressurser, hvis intro hadde vært lagt til voksped. kunne man fått mer helhet og sammenheng (...) Hadde det vært en enhet hadde det vært mer felles overordnet ansvar».* Det påpekes dessuten at det vil gi muligheter til å gjøre språkpraksisen mer pedagogisk rettet. I dagens modell er det NAV som skaffer språkpraksisplasser, og det virker som det er vanskelig å skaffe tilstrekkelig med plasser. Dessuten er ikke lærerne koblet på språkpraksisen slik at den integreres i liten grad med selve undervisningen. (PAI-prosjektet er et unntak, se neste kapittel). Fra vokspeds. perspektiv er også dagens samarbeidsmodell utfordrende fordi den er utydelig, som følge av at det ikke er en samarbeidsavtale som spesifiserer ansvarsfordelingen. En slik avtale er viktig for å kunne få bedre oversikt over fordeling av ressurser, for å klargjøre hvem som har ansvar for hva, og for å kunne følge opp i etterkant om partene har oppfylt sitt ansvar.

I intervjuet ved NAV kom det også frem at grunntanken bak dagens modell, der man har vært opptatt av å *«alminneliggjøre flyktninger»* i utgangspunktet er god, men med økte

bosettingstall er det behov for å revurdere om en slik modell fortsatt er relevant. En slik revurdering handler om å se på den overordnede strukturen, og *«få tettere linjer i integreringsarbeidet»*. Dette handler særlig om at det er behov for større grad av integrering mellom NAV og voksped. I intervjuet med NAV ble det uttalt følgende: *«Vi føler at voksped og NAV på en eller annen måte må samles»*. NAV peker også på at manglende samarbeidsavtale er et problem: *«Fordi det er ingen legitim forventning til samarbeid – alle samarbeider hvis de har interesse av det»*. Det kan dessuten synes som om måten ansvaret for introduksjonsprogrammet er fordelt mellom ulike enheter også innebærer at det ikke er én enhet som har et tydelig overordnet ansvar for programmet og programmets resultater.

NAV og Voksped. har lokaler med kort fysisk avstand mellom hverandre, det er bare å krysse gata. Programrådgivere er noe til stede på voksped., men voksped. skulle ønske de var der mer. De har et kontor som programrådgiverne kan disponere, og de har forsøkt å ha ordninger med faste kontordager, men det fungerer bare en liten periode og så er det tilbake til det gamle. NAV på sin side oppgir at årsaken til at kontordager ved voksped. ikke fungerer er at kontorfasilitetene ikke er gode nok, kontoret mangler blant annet vindu. Dessuten opplever veilederne at det er lite effektiv utnyttelse av tiden. Deltakere og lærere er gjerne opptatt i undervisning, og de kommer ikke nødvendigvis i kontakt med noen mens de er der. Det er igjen relevant å vise til de ulike nærhets- og avstandsdimensjonene i samarbeidsrelasjoner som vi refererte til i teorikapittelet: I Ringsaker ser vi at beliggenhet og fysisk utforming av lokalene har betydning for samarbeidet, og samtidig at den relative geografiske nærheten mellom enhetene ikke nødvendigvis betyr nærhet i sosial og kognitiv forstand (Boschma, 2005).

Det synes som det er særlig de strukturelle og organisatoriske rammene for samarbeidet som det er behov for å revurdere og eventuelt endre i forbindelse med introduksjonsprogrammet i Ringsaker. Det kommer til uttrykk i flere sitater fra intervjuene, for eksempel er det en erkjennelse at det er behov for bedre samordning på ledernivå: *«Det som skjer er at vi har litt sånne brannsløkkingsmøter (...) Vi sitter liksom på hver vår tue, også hopper vi når det skjer noe»*. Vi ble orientert om at dette var prosesser som det ble jobbet med i kommunen i den perioden fase 1 av dette prosjektet ble gjennomført. Samtidig understrekes at det er mye som fungerer godt i det direkte daglige samarbeidet: *«Så det er mye som fungerer, og det oppstår problemer som vi håndterer. Og all honnør til veilederne – fordi det er den innsatsen de gjør som teller»*. For øvrig kommer det også frem at det er en underliggende «spenning» i samarbeidsrelasjonene mellom NAV og voksenopplæringen ut fra etatenes ulike roller. Det påpekes at voksenopplæringen i større grad har en «hjelperolle» mens NAV har en portvakt- og kontrollrolle knyttet til utbetalinger av stønader som også kan handle om bruk av sanksjoner.

4.3.2 Arbeidsretting i Ringsaker

PAI-prosjektet er et sentralt initiativ i Ringsakers utvikling av et arbeidsrettet introduksjonsprogram. I dette prosjektet kobles norskopplæringen til kvalifisering innen renhold. Vi har valgt å beskrive dette prosjektet i mer detalj som et eksempel for en arbeidsrettet modell. Eksempelet beskrives i neste kapittel. . Det er planer og ønsker om å utvide denne ordningen til en satsning som dekker flere fagrettede løp innenfor ulike bransjer, for eksempel helse.

I Ringsaker synes for øvrig prosessene med å tilrettelegge for økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet å være støttet av tiltak på overordnet nivå i kommunen. Dette fremkommer slik i vårt intervju med NAV: *«Rådmannen har nå kommunisert tydelig ut til alle enhetene i kommunen at de må tilrettelegge for aktivitet /praksis – og det strømmer inn med oppgaver som ikke krever fagkunnskap. Blant annet fra helse og omsorg og kultur».* Tilretteleggingen av praksisplasser er ikke nødvendigvis knyttet til deltakere i introduksjonsprogrammet, men kan likevel gi økte muligheter for bruk av praksisplasser for deltakerne i programmet: *«Vi ser det som skjer nå som en snøplog – kan åpne for økt bruk av praksisplasser i kommunen».*

NAV Ringsaker har inngått avtale om praksisplasser med IKEA, som også kan gi utvidete muligheter for arbeidsretting i intro. Ringsaker er for øvrig den kommunen av deltakerkommunene som har flest industriarbeidsplasser, som kan gi gode muligheter for tilgang til ufaglærte praksisplasser. NAV Ringsaker etablerer kontakt og dialog med aktuelle arbeidsgivere gjennom arbeidslivskurs som arrangeres som en del av introduksjonsprogrammet, der ulike arbeidsgivere inviteres til å presentere jobbmuligheter og hva som skal til for å få jobb i deres virksomhet.

Ringsaker har det minste introduksjonsprogrammet av de fire kommunene. I utgangspunktet kan man forvente at dette gir gode muligheter til å tilby arbeidsrettede introduksjonsløp fordi det bør være lettere å skaffe tilstrekkelig praksisplasser samt at koordinering og oppfølging virker enklere. Voksped påpeker imidlertid at et lite program innebærer også at det er færre ressurser som dermed gir mindre fleksibilitet når det gjelder å dele opp grupper for differensiert undervisning og gruppebasert oppfølging i tilknytning til utplassering på arbeidsplasser. Et større program ses, fra ledelsen ved vokspeds perspektiv, å gi større muligheter for utprøving av ulike arbeidsrettede opplegg.

4.3.3 Samarbeid med frivillig sektor

Ringsaker kommune samarbeider med Røde Kors om involvering av frivillige i introduksjonsprogrammet. Frivillige fra Røde Kors deltaker i «skolestøtte» ved voksenpedagogisk senter på mandag ettermiddag. I tillegg samarbeider NAV med Røde Kors om involvering av flyktningguider for introdeltakere.

I tillegg arrangeres noe som omtales som «Walk the talk», eller «vandringsvenn». Dette er et samarbeid mellom Den Norske Turistforening (DNT) og Voksped. Her vektlegges praktisering av språk mens man går tur, og det er faste turdager på mandag ettermiddag.

Introdeltakere som er med i PAI-prosjektet (se kapittel 5) har også vært engasjert i en turgruppe arrangert av «Tjukkasgjengen». Det er et frivillig nasjonalt initiativ, med 360 «underavdelinger» deriblant Brumunddal. <http://www.tjukkasgjengen.no/>. De arrangerer turgåing hver dag kl. 12 og deltakerne i PAI-prosjektet har deltatt her som en arena for språktrening.

4.3.4 Oppsummering: Rasjonale, styrker og svakheter

Som vi har sett så bygger rasjonale i Ringsakers organisering på en idé om at flyktninger som bosettes skal behandles som andre innbyggere og forholde seg til offentlige tjenester på samme måte som andre. Modellen vektlegger ansvarliggjøring og selvstendighet, og det ses som gunstig at flyktninger som bosettes har kontakt med ulike instanser i kommunen. Det innebærer da også at de kommer i kontakt med flere personer. Med en arbeidsdeling mellom ulike instanser understrekes det dessuten at integreringsarbeid skal være kommunens kollektive ansvar. Dette kan ses som modellens sterke sider, i tillegg kan det ses som en styrke at fordelingen av oppgaver mellom ulike enheter innebærer at de ulike enhetene er spesialiserte og håndterer de oppgavene «de kan best».

Baksiden med denne delingen er at tjenestene kan bli fragmenterte og for lite samordnet, og at det blir avstand mellom enhetene: NAV, voksped og kommunens servicesenter. Selv om de geografiske avstandene her er relativt korte, er det fare for kognitiv og organisatoriske avstander.

4.3.5 Utfordringer, muligheter og videre satsning

Ringsaker har flere aktiviteter og tiltak rettet mot arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Det tydeligste tiltaket er PAI-prosjektet, og det er potensiale i å bygge ut denne modellen til å dekke flere faglige innretninger eller bransjer. Det synes imidlertid å være behov for at tanken om arbeidsretting blir en mer integrert del av hele programmet, og at flere personer er involvert i et slikt arbeid.

I dag er språkpraksisplassene noe som administreres og følges opp gjennom NAV, og vårt inntrykk er at voksped og lærerne er lite involvert i dette, og at det dermed ikke integreres i undervisningsopplegget. Dette er ett av flere områder hvor det kan være gunstig å få til et tettere samarbeid mellom NAV og voksped. Det har også fremkommet at bedre samarbeid er viktig i forbindelse med kartlegging og utvikling av individuell planer, og vi har pekt på behovet for bedre samarbeid og tydeligere ansvarsfordeling på et overordnet nivå.

Ringsakers beliggenhet i midten av de fire deltakerkommunene gir dessuten gode muligheter for å samarbeide på tvers av kommunegrensene, for eksempel i forbindelse med utvidelse til flere fagrettede løp. Dette kan være en løsning på Ringsakers opplevelse av at de mangler fleksibilitet når det gjelder å prøve ut nye arbeidsrettede modeller.

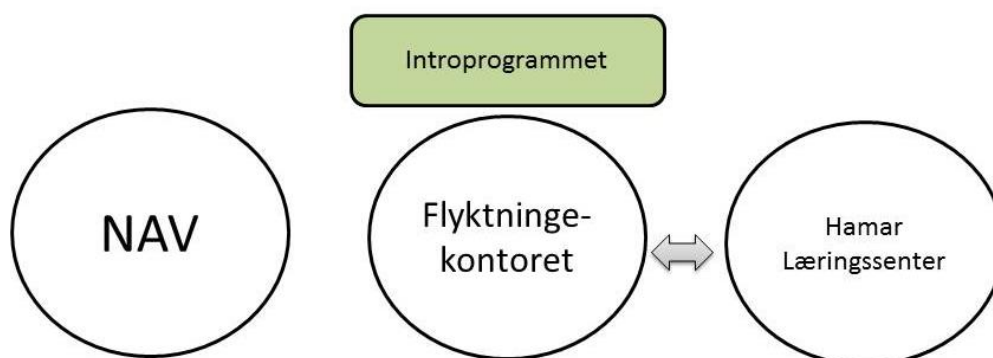
Ringsaker har som nevnt mange industriarbeidsplasser, som kan gi gode muligheter for å lage arbeidsrettede kvalifisering. Næringsmiddelindustrien er for eksempel aktuell: det er en næring i vekst, og der er det etterspørsel etter arbeidskraft. Videre satsning kan handle om å utrede muligheter for nye samarbeidsmodeller med industriarbeidsplasser, som gjerne kan omfatte samarbeid med de andre deltakerkommunene. Vi antar også samarbeidet med IKEA kan gi verdifull erfaring når det gjelder å finne måter å samarbeide på med andre næringslivsaktører. Ringsakers muligheter for å jobbe arbeidsrettet med introduksjonsprogrammet er dessuten styrket gjennom at kommunen på overordnet nivå pålegger ulike tjenestoområder om å tilrettelegge for praksisplasser. Dette er en mulighet som voksped og NAV bør følge opp som en del av prosessene med å sikre arbeidsretting i introduksjonsprogrammet.

4.4 Hamar

Introduksjonsprogrammet i Hamar Kommune er plassert i flyktningkontoret, som har hovedansvaret for å bosette og integrere flyktninger. Nærmeste samarbeidspart for Flyktningkontoret (FK) er Hamar Læringssenter (HLS) som har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. HLS tilbyr også grunnskoleopplæring for introdeltakere.

NAV Hamar er i dag ikke fast involvert i bosettingsarbeidet, introduksjonsprogrammet eller kvalifiseringen av nybosatte flyktninger i Hamar kommune. Det er samhandling i noen enkeltsaker, men NAV er primært en samarbeidspart i forbindelse med søknader om økonomisk sosialhjelp. Det gjelder søknader og utbetaling av sosialhjelp ved bosetting i påvente av utbetaling av introduksjonsstønad, og ved søknad om supplerende økonomisk sosialhjelp i tilfeller der introduksjonsstønden ikke dekker nødvendige livsoppholdsutgifter. Det er derfor en markert avstand mellom kommunen og NAV i forbindelse med introduksjonsprogrammet i Hamar. Organiseringen av introduksjonsprogrammet i Hamar kan dermed illustreres med følgende modell:

Figur 4-4: Hamar læringscenter



I intervju med HLS fremkommer det at det er ca. 65 introdeltakere ved senteret. (Tall fra IMDi viser at de i 2015 var registrert 71 deltakere i introduksjonsprogrammet i 2015 jf. 3.4.1). Senteret har til sammen 30 ansatte.

Fra høsten 2012 har HLS hatt en inndeling i tre hovedgrupper:

1. En gruppe for de som står lengst unna arbeidslivet; det vil si personer som ses å trenge ekstra opplæring og oppfølging i klasserommet før de eventuelt er klare for mer arbeidsrettet løp.
2. Arbeidsretting
3. Skoleretning – (Spor 2 & 3)

Flyktningkontoret har ti ansatte: Leder, fire programrådgivere, en arbeidsrådgiver, 2 psykososiale rådgivere, en miljøarbeider og en rådgiver for bosetning.

4.4.1 Samarbeidet mellom Hamar læringscenter, flyktningkontor og NAV

Siden NAV Hamar ikke har vært ansett som en samarbeidspart i forbindelse med introduksjonsprogrammet har det heller ikke vært noen formell samarbeidsavtale mellom NAV og FK/HLS. Det ble imidlertid tegnet en samarbeidsavtale mellom Hamar kommune og NAV, datert 20.april 2016 (dvs. i slutten av fase 1 i dette prosjektet). Det fremgår av avtalen at den skal være gjeldende fra 01.01.16. Avtalen er forankret i og referer til ASDs Rundskriv Q-27/2015 «Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger». Avtalen viser til NAVs og kommunens ansvar og forpliktelser slik det fremgår av rundskrivet/ introduksjonsloven. Den spesifikke ansvarsfordelingen mellom enhetene i Hamar fremkommer samtidig ikke i avtalen, og det vises til at konkretisering av arbeidsrutiner og ansvarsfordeling skal nedfelles i en egen rutinebeskrivelse mellom flyktningkontoret, Hamar læringscenter og NAV. Det understrekes at for å sikre bedre samordning av virkemidler så skal samarbeidet

mellom enhetene foregå i tverrfaglige team, men det er foreløpig ikke spesifisert hvordan dette skal gjøres.

For øvrig har det vært en egen samarbeidsavtale mellom Flyktningkontoret og Hamar Læringssenter, som ble tegnet i 2013. Denne anses imidlertid ikke lenger å være gjeldende, og det jobbes med å få på plass en ny avtale. Avtalen fra 2013 spesifiserer detaljerte rutiner, møtepunkter og ansvarsfordeling mellom enhetene. Det fremgår at Hamar læringssenter er ansvarlig for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og for språkpraksis. Språkpraksis planlegges i samarbeid mellom HLS, programrådgiver ved flyktningkontoret og deltaker. Språkpraksis kan endres til arbeidspraksis, og dette skjer i samarbeid med arbeidsrådgiver ved flyktningkontoret. Når språkpraksis endres til arbeidspraksis er det dessuten flyktningkontoret som overtar oppfølgingen av deltakerne.

En av årsakene til at det jobbes med å få på plass en ny samarbeidsavtale mellom læringssenteret og flyktningkontoret er at flyktningkontoret i større grad ønsker å ha muligheten til å påvirke opplæringen ved HLS. De ønsker å ha en bestiller-rolle slik at læringssenteret «leverer» opplæringsdelen til flyktningkontoret. Dette er blant annet for å sikre økt arbeidsretting i opplæringsdelen. Med dagens ordning er det slik at læringssenteret har et mer selvstendig ansvar for opplæringen, tilsvarende den modellen vi har beskrevet i Ringsaker.

Prosessene som er i gang med utvikling av nye samarbeidsavtaler og endring av ansvarsfordeling i Hamar, viser at den eksisterende samarbeidsmodellen ikke anses å fungere tilfredsstillende. Som vi har forsøkt å illustrere i organisasjonsmodellen over, er det særlig stor avstand mellom NAV og Hamar læringssenter, og de har i praksis ikke direkte kontakt. Avstanden er spesielt markert mellom HLS og NAV, og det fremkommer også tydelig i intervjuene ved HLS, eksempelvis:

NAV har ingenting å gjøre med introduksjonsprogrammet i Hamar – det er umulig å ha kontakt, ikke mulig å komme gjennom på telefon, de har ingen bestemt kontaktperson å forholde seg til.

Mellom flyktningkontoret og NAV er det noe samarbeid, men også denne relasjonen beskrives som vanskelig fra flyktningkontorets side: *Samarbeidet med NAV er vanskelig fordi det er høyt press.* Samtidig fremkommer det at samarbeidet har blitt styrket det siste året, men det er fortsatt behov for å styrke samarbeidsrelasjonene fremover både mellom ansatte og på ledernivå:

Med økt bosetning av flyktninger og økt press på flyktningetjenesten forventes det at det vil bli tettere samarbeid mellom NAV og flyktningkontoret fremover. Frem til nå har det vært slik at det er samarbeid når det er en krise. Det er behov for å få på plass et mer formelt samarbeid.

Den markerte avstanden mellom NAV og flyktningkontoret/HLS i Hamar er til dels et resultat av NAVs arbeidspress og NAV-kontorets organisering ved at det ikke har vært faste kontaktpersoner i NAV som har koordinert samarbeidet. Kontoret har nå gjennomgått en omorganisering der det blir en arbeidsdeling som i større grad skiller mellom oppgaver knyttet til oppfølging og veiledning, og oppgaver knyttet til administrasjon og utbetaling av ytelser. Veiledere skal i større grad jobbe sammen i tverrfaglige team, og en egen avdeling vil ha ansvar for oppfølging av ungdom samt personer med flyktningebakgrunn inntil fem år etter bosetning. Denne omorganiseringen kan gjøre samarbeidet med flyktningkontoret og HLS lettere. Flyktningkontoret opplever at det nå er *«kortere responstid hos oppfølgingsavdelingen»*. Samtidig har flyktningkontoret som nevnt ofte behov for kontakt med NAV vedrørende spørsmål om saksbehandlingstid og utbetaling av ytelser (sosialhjelp) og her er det fortsatt lang ventetid.

Avstanden mellom NAV og FK/HLS handler for øvrig også om at man bevisst har valgt å markere avstand mellom introduksjonsprogrammet og NAV, fordi *«flyktningene skal ikke oppleve at første møte med kommunen er NAV»*. Det poengteres at: *«Å være flyktning er ikke å være NAV-bruker. Koblingen til NAV innebærer en stigmatisering»*. Men ønsket om å unngå at deltakerne kobles til NAV synes samtidig å ha ført til manglende samarbeid og koordinering mellom enhetene. Vi ser det som mulig å holde på en modell der man markerer avstand til NAV fra deltakernes perspektiv, men samtidig etablerer et tett organisatorisk samarbeid mellom NAV og FK/HLS som har ansvaret for introduksjonsprogrammet.

Som vi har sett i eksempelet fra Lillehammer er dette noe som krever bevisst innsats og som kan ta tid. I Hamar, som i Ringsaker, er det også korte geografiske avstander mellom NAV, og FK/HLS som har ansvaret for intro. Flyktningkontoret og NAV er til en viss grad samlokalisert. Det vil si, kontorene ligger i samme bygg, men med inngang fra ulike sider av bygget. For besøkende gir det inntrykk av at det er ulike lokaler, fordi inngangen er fra ulike gateadresser. Denne plasseringen av kontorene kan i utgangspunktet gi gode muligheter for å ivareta tanken bak organisasjonsmodellen. Det betyr at de ansatte i prinsippet lett kan møtes personlig fordi de er i samme bygg, og det er også uformelle møteplasser som felles kantine. Samtidig får ikke introduksjonsdeltakerne inntrykk av at samhandlingen med kommunen om introduksjonsprogrammet nødvendigvis involverer NAV. Videre er det kort gangavstand til Hamar læringssenter, (ca. 200 meter).

Det er altså kort fysisk, eller geografisk, avstand mellom NAV, FK og HLS, men vårt inntrykk er at det er relativt stor kognitiv og sosial avstand mellom enhetene. Det synes å være behov for å etablere flere samarbeidsarenaer for å bidra til økt sosial og kognitiv nærhet, og dette er som nevnt også prosesser som er i gang. Som beskrevet kan sosial nærhet handle om fellesskap som etableres gjennom uformelle møter og relasjoner. Etablering av kognitiv nærhet kan være koblet til sosial nærhet, men dette handler mer konkret om å dele felles kunnskapsbase, og eksempelvis å ha en felles målforståelse. I et av

intervjuene i Hamar kommer det frem at enhetene som samarbeider om introduksjonsprogrammet tilsynelatende har en slik felles forståelse. På vårt spørsmål om de har en opplevelse av at enhetene har samme målforståelse, fikk vi følgende svar:

På et slikt spørsmål er nok fasitsvaret det samme, men hvis man graver litt dypere så ser man at det er ulik forståelse – det er for eksempel ulike oppfatninger om hvordan man lærer norsk og samfunnsfag.

4.4.2 Arbeidsretting i Hamar

Det er i særlig grad tre ansatte ved HLS som jobber med arbeidsretting, i den forstand at de er involvert i arbeidet med å skaffe og følge opp språkpraksisplasser. Én har ansvar for å inngå og koordinere kontrakter, mens en annen har ansvar for å følge opp deltakere som er i praksis. Tidligere har også en av lærerne jobbet aktivt ut mot de som er i praksis på måter som har bidratt til å trekke arbeidslivet og utplasseringene inn i undervisningen og klasserommet. Vedkommende besøkte deltakerne på deres arbeidsplasser, tok bilder med I-pad og brukte erfaringer fra arbeidslivshverdagen som en integrert del av undervisningen. På grunn av press på undervisningsressurser har han imidlertid ikke lenger kunnet jobbe utadrettet på denne måten fordi han trengs i klasseromsundervisningen. For øvrig jobber de ansatte ved HLS tett med en egen arbeidsrådgiver som er ansatt ved flyktningkontoret. Han har et særlig ansvar for å ivareta nettverk og samarbeid med aktuelle arbeidsgivere som kan gi praksisplasser samt å se på muligheter for ordinært arbeid for introdeltakere både i og etter programperioden. Arbeidsrådgiveren beskrives av flere som å spille en viktig rolle i arbeidet med å skaffe arbeidsplasser og praksisplasser for deltakerne fordi han har et stort nettverk mot aktuelle samarbeidsparter i næringslivet, og fordi stillingen kun er fokusert på arbeidsretting i introduksjonsprogrammet. Han fungerer også som et bindeledd mellom HLS, FK og NAV.

I kartleggingen fremkommer det at Hamar lenge har vektlagt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og prøvd ut ulike løsninger uten at alt ses å ha fungert like godt. Det har blant annet vært fokus på tidlig utplassering i språkpraksis, men de har erfart at dette ikke nødvendigvis medfører praktisering av språk: *Det kan bli litt meningsløst – i mange språkpraksisplasser jobber de for seg selv – det blir dermed egentlig lite språkpraksis.* Hamar har også erfaring med å plassere deltakere i «fagrettede» og gruppebaserte løp som en del av introduksjonsprogrammet, ved tilbud om helsekurs. I kartleggingen kom det frem at dette nå var «overtatt av NAV» uten at det kom klart frem om det da ikke var aktuelle kurs å følge for introduksjonsdeltakerne. Det var uansett ikke noe de (HLS) benyttet nå. Disse uklarhetene gir igjen uttrykk for den tydelige avstanden mellom NAV og introduksjonsprogrammet/ HLS som redegjort for over.

Hamar har også erfaring med arbeidsretting i form av praksis gjennom entreprenørskap. Gjennom et samarbeid med NHO og Ungt entreprenørskap fikk introduksjonsdeltakere støtte til å drive egen virksomhet. Ordningen ble omtalt som «introduksjonsbedrift» og

pågikk i årene 2007-2010. De hadde virksomheter innenfor tre områder: Kantine, vaktmestervirksomhet, og håndverksvirksomhet. Ordningen ga både muligheter til at deltakerne kunne få kunnskap om å drive egen virksomhet i Norge, og det ga praksisplasser. HLS så at ordningen ga mye læring, men at det ikke nødvendigvis førte til gründeropplæring. Det var ansvarlig ved HLS som i hovedsak ble sittende med papirarbeid og det administrative ansvaret for bedriftene, og ordningen krevde slik sett mye oppfølging og ressurser.

Videre har det vært fokus på å se på muligheter for å få deltakere raskt inn i ordinært arbeid når det er aktuelt, og flyktningkontoret tar i bruk ulike virkemidler for å få til dette. Er det mulighet for å få relevant jobb steder utenfor kommunen, eksempelvis Oslo, kan det gis støtte til transportutgifter for å få til det. Flyktningkontoret legger dessuten opp til at deltakerne selv skal gjøre jobben med å finne frem til aktuelle praksisplasser eller arbeidsgivere, og så bistår kontoret eventuelt i prosessen med å få til en mulig utplassering eller ansettelse. Hamars fokus på tidlig utplassering i ordinært arbeid synes å ha positiv effekt på resultatene fra introduksjonsprogrammet, men det kan være en fare for at arbeidstilknytningen ikke blir varig. Ser vi på resultatene slik de er fremstilt i figur 4.2 så var 76 prosent av deltakerne i 2014 i arbeid eller utdanning tre år etter avsluttet program, mens fem år etter avsluttet program er andelen som er i arbeid eller utdanning sunket til 45 prosent.

I arbeidet med å sikre arbeidsretting av introduksjonsprogrammet er det flere planer på trappene i Hamar. Men det er uklart hva som faktisk skal iverksettes av skisserte planer, og når og hvordan det skal skje. I intervjuer og dokumenter fremkommer det planer om å etablere et «Kvalifiseringssenter» som skal koordinere og tilrettelegge for arbeidsretting. Kvalifiseringssenteret skal involvere samarbeid med frivillige organisasjoner, det skal bidra til å sikre at det tilbys et fulltids introduksjonsprogram ved å tilby kurs og aktiviteter på ettermiddagen slik at den klasseromsbaserte norskopplæringen ikke blir for omfattende. Det er dessuten etablert et kommunalt møbellager i Hamar. Dette lageret tar i mot møbler og hvitevarer fra firmaer og private, og distribuerer videre til de som trenger det. Bestilling fra møbellageret kan kun skje via NAV eller flyktningkontoret. Møbellageret gir arbeidstreningsplasser som også kan være aktuelt for deltakere i introduksjonsprogrammet

4.4.3 Samarbeid med frivillig sektor

Hamar kommune samarbeider i hovedsak med Røde Kors når det gjelder involvering av frivillige. Tidligere hadde Røde Kors ansvar for deler av programmet, med opplegg som ble gjennomført til faste tider ved HLS (ca. to timer pr. uke). Røde Kors tilbyr fremdeles en undervisningsdel ved HLS, (i regi av pensjonerte lærere) men det regnes ikke lenger som en del av introduksjonsprogrammet fordi dette forutsetter fraværsregistrering. Siden Røde Kors sine aktiviteter er basert på frivillighet, er ikke kontroll og fraværsregistrering som er knyttet til introduksjonsprogrammet som rett og *plikt*, forenlig med organisasjonens

verdigrunnlag. Derfor regnes ikke lenger Røde Kors sitt tilbud som en del av det obligatoriske introduksjonsprogrammet, men det tilbys og benyttes av introduksjonsdeltakere.

I tillegg tilbyr Røde Kors leksehjelp i Røde kors sine lokaler, her arrangeres også kvinnegrupper og turgrupper hvor introdeltakere deltar. Flyktningkontoret samarbeider også med Røde Kors om flyktningguide, med én til én kobling mellom flyktninger og frivillige. I Hamar startes det nå også opp et forsøk med videreutvikling av ordningen med flyktningguide der det legges opp til koblinger mellom familier fremfor primært individuelle koblinger. Både Røde Kors og Hamar frivilligsentral er i gang med å utvikle en slik ordning.

4.4.4 Oppsummering: Rasjonale, styrker og svakheter

Rasjonale for valgt modell i Hamar følger mye av tankegangen som ligger bak organiseringen i Lillehammer. Det er et ønske om å holde avstand mellom introduksjonsprogrammet og NAV for å unngå «klientifisering» av introduksjonsdeltakerne. Hamar kommune har imidlertid valgt å beholde en egen flyktningtjeneste i stedet for å slå sammen voksenopplæringen og flyktningetjensten slik man har gjort i Lillehammer. Tanken bak en slik modell, med flere selvstendige enheter, er at man har en spesialisering der de ulike enhetene «gjør det de kan best». Svakheten er at tjenestene blir fragmentert og at det blir svak overordnet strategi og ledelse av innsatsen. Kartleggingen viser at det er en tydelig avstand mellom både flyktningkontoret og læringscenteret i Hamar, og ikke minst er det stor avstand til NAV. Avstanden til NAV innebærer at det blir brudd mellom introduksjonsprogrammet og videre oppfølging gjennom NAV etter introperioden når det er aktuelt. Fordeling av ansvar mellom flere enheter i kommunen innebærer også at samarbeid med eksterne; næringsliv og frivillige organisasjoner, kan bli vanskeligere. Det kan være vanskelig for eksterne å vite hvem man skal kontakte og koordinere aktiviteter med.

4.4.5 Utfordringer, muligheter og videre satsning

Som vi har vist står Hamar midt i flere prosesser som dreier seg om å styrke og videreutvikle arbeidsrettingen i introduksjonsprogrammet. En del av disse prosessene handler om å bedre samarbeidet og samhandlingen mellom enhetene som har ansvar for introduksjonsprogrammet; HLS og flyktningkontoret, og NAV. Det synes å være et tydelig behov for å bedre eller øke samarbeidet mellom alle tre enhetene. Av kartleggingen fremstår det som at dette er prosesser som det har vært snakket om og delvis jobbet med i lengre tid uten at det blir gjort tydelige avklaringer og tatt endelige beslutninger. Det innebærer at den reelle satsningen på arbeidsretting til en viss grad settes på vent i en periode da det kanskje er spesielt behov for å finne gode løsninger - gitt økning i andelen flyktninger som bosettes og som skal inn i introduksjonsprogrammet i år.

Samarbeidsproblemer mellom de tre enhetene, og behovet for bedre samordning, kom også frem i en utredning om integrering i Hamar gjennomført i 2011 (Rambøll, 2011). Uavklarte forhold om intern organisering og samordning antas også å påvirke evnen til å samarbeide med eksterne aktører. I Hamar synes det derfor prekært å avklare den interne organiseringen og samhandlingen slik at ressursene brukes på å ivareta og utvikle tiltak som sikrer arbeidsretting. En slik avklaring synes å avhenge av involvering og strategisk ledelse fra et mer overordnet ledelsesnivå i kommunen.

Hamar har lang erfaring med å jobbe med arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og synes å ha prøvd ut ulike løsninger som har gitt erfaringer om hva som fungerer og ikke. Forutsetningene for å drive introduksjonsprogrammet forandrer seg imidlertid hele tiden både fordi det er økning i deltakermasse og fordi arbeidsmarkedet endrer seg. Det kan derfor være aktuelt å ta opp igjen tidligere tiltak og aktiviteter slik som en variant av introbedrift og fagrettede løp innenfor ulike bransjer slik man prøver ut i Ringsaker, Lillehammer og Gjøvik.

Selv om det er lave ledighetstall og sysselsettingsvekst i Hamar kommer det frem i kartleggingen at det har blitt krevende å skaffe praksisplasser og overgang til arbeid for introdeltakere. Det knyttes til at det er lite industri og lite aktuelle ufaglærte arbeidsplasser, og at det er tøff konkurranse om praksisplasser. I intervjuene fremkommer det også at de opplever at det er en økende skepsis når det gjelder å ansatte personer med minoritetsbakgrunn: *«det er flere som kvier seg»*. Det kommer også til uttrykk i at de ikke lenger har samarbeid med rekrutteringsfirmaer. De mener dette kan ha sammenheng med at bedrifter har hatt enkelte dårlige erfaringer, og derfor trekker seg tilbake. Samtidig etterlyses samarbeid om praksisplasser i flere bransjer i Hamar. Nå er det primært plasser innenfor helse og renhold. For å øke antallet praksisplasser og andel bransjer kan det være et potensiale å etablere videre samarbeid utenfor kommunens og Hamarregionens grenser. Videre kan det synes som det ligger et potensial i å jobbe med å trygge og motivere arbeidsgivere til å inngå et samarbeid.

4.5 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
Rasjonele	Sikre arbeidsretting gjennom hele intro. Sikre god overgang når NAV-tiltak og oppfølging er aktuelt etter intro.	Unngå klientifisering, sikre flyktningefaglig spesialisering	Selvstendiggjøring 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 språkopplæring 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 flere arbeidsgivere i flere bransjer - Samarbeid på tvers av kommunene

5 EKSEMPLER PÅ SAMARBEIDSMODELLER

Vi har valgt ut to konkrete eksempler på samarbeidsmodeller som skal bidra til å sikre arbeidsretting i introduksjonsprogrammet som vi har valgt å beskrive i detalj i dette kapittelet. Det ene eksempelet er fra Lillehammer og omfatter samarbeid med et sykehjem, der målet på sikt er at deltakerne skal ta fagbrev. Opplæringsdelen i introduksjonsprogrammet innrettes mot dette målet. Det andre eksempelet er fra Ringsaker, og er knyttet til innretting av introduksjonsprogrammet mot arbeid innenfor renhold.

5.1 Helsehuset

5.1.1 Historikken/bakgrunn

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. Tiltaket kom i gang ved at avdelingsleder på en av avdelingene ved Helsehuset tok kontakt med Lillehammer læringssenter (LLS) og spurte om de hadde noen som trengte praksisplass. Han hadde en ide om at praksiselever ved avdelingen kunne avhjelpe underbemanningen og den stressede arbeidssituasjonen som de opplevde. I samarbeid med avdelingslederen utarbeidet så LLS et løp for hvordan tiltaket kunne gjennomføres.

I LLSs generelle rutiner gjennomføres det to ganger pr år en handlingsplansamtale (trekant-samtale) hvor en blant annet kartlegger hva deltakerne har gjort tidligere og hva deltakeren har slags ønsker og ambisjoner framover. Etter en slik kartlegging foretatt ble et utvalg andre års Intro-deltakere forespurt om de ville delta i det arbeidsretta tiltaket innenfor helsefag- og omsorgssektoren. 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. Utvalgskriteriene gjorde at flere ikke var aktuelle for å delta. Det var 12 deltakere som startet opp, noen falt fra så etter ca ett år er det åtte deltakere som gjennomfører.

Målet er at deltakerne skal opp til norskprøve B1. Dette er nivået de må ha for å komme inn på videregående opplæring. Dette er målet for det første året.

Det er utarbeidet en samarbeidsavtale med Helsehuset, signert av avdelingslederen. I ettertid mener LLS at samarbeidsavtalen må forankres på et høyere nivå, kanskje sektornivå.

5.1.2 Modellen

Ved LLS er det opprettet et eget arbeidsretta team som drifter alle de arbeidsretta tiltakene ved læringssenteret (Helsehuset, Lipro, Biri vaskeri). Som en del av det arbeidsretta teamet er det satt ned et mindre team som jobber spesifikt mot Helsehuset. Dette teamet består av en programrådgiver, en norsklærer, en arbeidsnorsklærer og en koordinator.

Deltakerne er en gruppe på 8-10 personer, flesteparten andre års Intro-deltakere, en er på kvalifiseringstiltak gjennom NAV og to har fått innvilga forlengelse i introduksjonsprogrammet (3 år).

Deltakerne gjennomførte et pleie- og omsorgskurs to timer pr uke i januar. Kurset ble kjørt i regi av Helsehuset. I løpet av kursperioden var Karriere Oppland Lillehammer inne og informerte om krav som stilles til de som skal arbeide som helsefagarbeidere. Senere kommer Karriere Oppland Lillehammer igjen inn for å kartlegge hver enkelt deltaker. Kartleggingen tar for seg deltakernes arbeidserfaring fra hjemlandet, skolegang, motivasjon for og kunnskap om hva det innebærer å arbeide i norsk helsevesen. Dette er helt i oppstarten av praksisperioden, som starter etter påske.

Etter påske starter de med praksis på Helsehuset to dager i uka fram til sommerferien. Disse dagene får de også to timer arbeidsnorsk ved at en av lærerne fra LLS kom til arbeidsplassen og gikk igjennom ord og uttrykk med deltakerne. Læreren gikk rundt på avdelingen og tok bilder på Ipad som ble brukt i opplæringen. På denne måten fikk deltakerne lært faguttrykk (bekken, stikklaken, liggesår) og arbeidslivsuttrykk (timelister, sykefravær, rapportering, morramøte). Arbeidsnorskundervisningen med Ipad varte fram til sommeren. I praksisen ble det lagt vekt på at to og to deltakere alltid skulle gå sammen på avdelingen. Dette for å få mulighet til å bruke eget morsmål og kunne diskutere med hverandre. Hver deltaker har også en veileder/mentor på avdelingen hvor de er utplassert. De som ble mentorer fikk veiledning av sin leder, pluss at læreren fra LLS hadde jevnlige møter med dem hvor de snakket om hvordan en kunne forholde seg til folk som ikke snakker så godt norsk. Når de startet opp etter påske og fram til jul var alle deltakerne samla på en avdeling. Etter jul ble de spredd utover på flere avdelinger, slik at de nå er en maks to på hver avdeling.

Fra påske til sommeren gikk deltakerne to dager pr uke i praksis. Fra høsten har de økt til fem dager i uka med praksis. Hver dag inkluderer også to skoletimer norsk (90 minutter). Norskundervisningen foregår i et eget rom ved Helsehuset. Norsk læreren kommer ut og underviser deltakerne samla. Dette foregår midt på dagen. Deltakerne har med seg lunsjen sin og så sitter de sammen og spiser mens de snakker om løst og fast. Denne uformelle starten er viktig for å få ryddet opp i misforståelser, frustrasjoner, spørsmål de har, sier norsk læreren. Deretter går de over på læreverket (Stein på stein) og følger vanlig undervisningsopplegg som gjelder for de som jobber mot nivå B1. Målet er norskprøve til våren. Da har de hatt norskundervisning i to år. Undervisningen varer fra kl 11.00 -13.00 mandag til og med fredag, men torsdagene har de en halvtime ekstra norskundervisning så da er de ikke ferdig før 13.30.

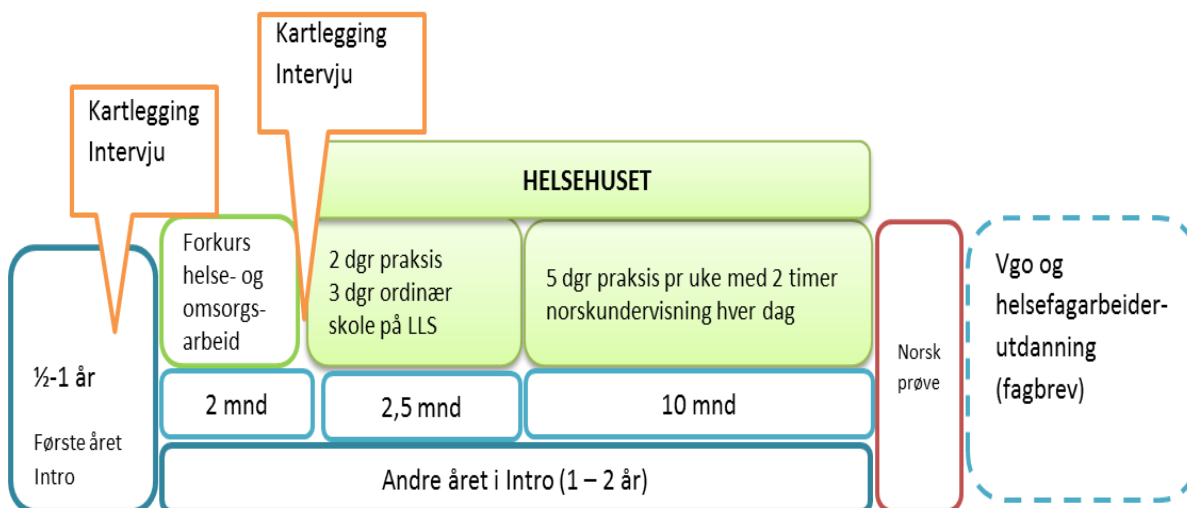
Målet for deltakerne er å ta fagbrev. Da må de ha bestått norskprøve B1 som minimumsnivå. Praksisopplegget og hva den enkelte deltaker skal igjennom må individuelt tilpasses. Det må utarbeides lokale fagplaner for praksisopplegget som helhet slik at det faglige innholdet kan forankres i lokale læreplaner. Dette er et arbeid som ledelsen er oppmerksom på og et arbeid som må gjøres i den videre prosessen med å kvalitetssikre praksisen. En av deltakerne har ikke fagbrev som et mål, men sikter seg inn mot betalte vakter som pleieassistent.

Det er ennå uklart hva slags modell de skal velge for det videre kvalifiseringsløpet. Et *ordinært lærlingeløp* med teori og to års lærlingtid som avsluttes med en praktisk og muntlig eksamen, er et for tøft løp for de fleste intro-deltakere. Et annet alternativ er *praksiskandidatordningen* hvor en skal ha fem års arbeidserfaring i 100 prosent stilling og minst to år innen helse⁸. Utfordringen her er å få tilstrekkelig relevant arbeidserfaring, samt det faktum at eksamensformen her er fem timer med skriftlig eksamen noe som er krevende for Intro-deltakere. I den nye St.meld.nr 16 beskrives en tredje veg: *Fagbrev på arbeidsplassen*, som er en slags kombinasjon av de to foregående. Deltakerne må da ha tilknytning til et arbeidssted ett år i 100 prosent stilling før de kan tas inn i ordningen. De får opplæring ute i bedrift med både lærere og veiledere. Et fjerde alternativ, er et *fireårig løp* med felles fag første året, deretter tre år med lærlingtid kombinert med undervisning. Denne modellen er tilpasset intro-deltakere som enten er i slutten av eller ferdig med introduksjonsprogrammet. Slik informantene vurderer det, er dette den mest relevante

⁸ Praksiskandidatordningen er en ordning for personer som kan dokumentere lang og allsidig yrkespraksis. Praksiskandidatordningen er derfor ikke en opplæringsordning, men en rett til å melde seg til fag- eller svenneprøve uten opplæring i skole og læretid i bedrift. Praksiskandidatordningen er regulert i opplæringsloven § 3-5. Praksiskravet på minst fem år har vært denne ordningens varemerke, selv om § 3-5 åpner for at det i «særlige tilfeller» kan godkjennes kortere praksistid. Praksiskandidater trenger ikke å ha bestått fellesfagene (norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og historie) for å få utstedt fag- eller svennebrev. Skriftlig eksamen for praksiskandidater. Praksiskandidater må ha bestått en egen eksamen før de melder seg opp til fag- eller svenneprøven. Dette er regulert i forskrift til opplæringsloven § 3-55. Eksamenen er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet etter gjeldende Vg3 læreplan for lærefaget i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Eksamenen skal prøve om praksiskandidaten har oppnådd kompetansemålene som er fastsatt i læreplanen i det faget som praksiskandidaten tar sikte på å ta fag- eller svennebrev i. Eksamenen er 5 timer skriftlig uten forberedelsesdel. Det er ikke mulig å få godkjent denne eksamenen gjennom en realkompetansevurdering.

modellen, men det gjenstår fortsatt mye før modellen er på plass. En hovedutfordring er å finne lærlingeplasser. En ønsker derfor å inngå en avtale med kommunen om lærlingeplasser og samtidig få på plass en avtale med fylkeskommunen om å godkjenne læreplasser og gi prioritet til denne deltakergruppen i tillegg til ungdomsgruppen som allerede skal prioriteres. Figuren under viser helsehus-modellen.

Figur 5-1. Helsehus-modellen



5.1.3 Erfaringer

Med bakgrunn i at de har fått vist seg fram gjennom praksisjobbingen har flere av deltakerne fått tilbud om ekstra helgejobbing ved Helsehuset. Flere fikk også tilbud om ferievikariat første sommeren etter at de startet.

Dette er deltakere som har med seg mye vanskelig i bagasjen. De har kanskje behov for tett oppfølging fra lege og andre helsetjenester, de har familie og barn som skal tilpasses en ny tilværelse og de må bearbeide mange erfaringer og opplevelser som krever mye energi. Det fører blant annet til at de har en del fravær. Dette har det blitt jobbet mye med. De ansatte på avdelingen har vist forståelse for at dette er personer som i en overgangsperiode må ha det noe mer romslig for at livet deres skal falle på plass. Samtidig er målet hele tiden at deltakerne skal lære hvordan det norske arbeidslivet fungerer, hva det vil si å komme presis, gi beskjed om en er syk, be om tillatelse til fravær ved skolebesøk, legebesøk el.l.

Avdelingslederen som var primus motor, sluttet i stillingen etter at tiltaket hadde vart 3/4 år. Han hadde også vært kontaktperson og den som signerte kontrakten med LLS, så når han ble borte ble mye av kontakten borte. I ettertid er det tydelig at avtalen som ble signert mellom Helsehuset og LLS skulle vært forankret på et høyere nivå. Koordinator har et ønske om at sektornivået, og kanskje også kommunalsjef må være involvert, når avtalen skal opp til revidering.

Informantene sier at det har tatt mye lengre tid enn de i utgangspunktet hadde trodd, å kvalifisere deltakerne. Målet om å ta B1 på ett år var altfor høyt. Framdriften går ikke så raskt som en forventet, noe som også tilsier at tidsløpet på fem år kanskje ikke er realistisk for alle. Det blir også sagt av noen av informantene at deltakerne har for svake norsk kunnskaper. Dette hemmer dem i arbeidet. Det blir en belastning for de ansatte når de må gi samme beskjed flere ganger, fordi deltakerne ikke forstår. Etter hvert slutter en da å gi beskjeder, fordi en opplever at det tar for mye tid og fokus i en ellers veldig hektisk hverdag.

Det arbeidsretta teamet har brukt mye tid og krefter på å holde motivasjonen blant elevene oppe. Prosessen har tidvis vært preget av at ingen egentlig har hatt klart hele løpet videre. Veien er blitt til mens en går, og blitt justert flere ganger. En av informantene sier:

Slik jeg ser det er det igjen mye "veiarbeid", men grunnarbeidet er kommet langt og veien blir stadig tydeligere og "tryggere". Den utbedres stadig, vil jeg si. Det er et kjempespennende "veiprojekt" å få være med på!

5.1.4 Barrierer for at samarbeidet skal fungere

Intern koordinering på læringssenteret er avgjørende. De som arbeider med de arbeidsretta tiltakene har etter hvert organisert seg i et eget team fordi de innså at de hadde behov for å være tettere på hverandre. De møtes en gang i uka, annenhver uke er obligatorisk oppmøte med en fast dagsorden, annenhver uke møter de som har anledning. De som utgjør det arbeidsrettede teamet ved LLS er en koordinator, to programrådgivere, fire lærere og en assistentlærer.

Dessuten er det viktig med klare roller og avklarte ansvarsforhold mellom de interne aktørene og samarbeidsaktørene ute. Det er viktig at samarbeidet er tydelig forankret og at der er etablert gode møtearenaer hvor en kan ta gode beslutninger.

Det er nedskjæringer i kommunen, så det å stille med gratis praksiskandidater kan være utfordrende og må balanseres opp mot de krav fagforeningene setter. Viktig å ha gode relasjoner til alle, og at intensjonen om et felles ansvar for integreringen blir implementert i alle tjenestene

Mange er opptatt av at det ofte er «stor strekk i laget» - at det er så stor forskjell på nivået til deltakerne – og at de derfor må deles inn i mange små grupper – mens noen klarer å håndtere det fordi de har stor variasjon i pedagogiske metoder.

For å få modellen (med mer utvidet arbeidsnorsk) til å fungere har de valgt ut lærere som er villig til å finne alternative måter å lære på. For å finne gode løsninger så må vi ha med personer som er villige til å være kreative, sier rektoren ved læringssenteret. Han er opptatt av at en ikke må være for rigide på regelverket.

Vi har en fleksibel bruk av løsninger – og vi opplever at vi av og til er på gyngende grunn – men både det menneskelige og det samfunnsøkonomiske blir veldig mye bedre hvis vi ikke er så rigide på regelverket!

Modellen de holder på å utvikle ved LLS kan bli krevende økonomisk fordi det er dyrt å ha lærere ute på arbeidsplasser med forholdsvis små grupper av deltakere. I følge rektor forsøker de å finne ulike løsninger på dette, for eksempel å ansette assistenter som får opplæring av lærere. En slik løsning forutsetter også en viss «kreativ bokføring».

«Løsningen» når det gjelder den mer økonomisk ressurskrevende modellen med at lærere er ute og gir norskopplæring – er at man spiller på flere ressurser i norskopplæringen – for eksempel de ansatte på Helsehuset blir ressurspersoner som bidrar i opplæringen i daglige arbeidssituasjoner. Læringssenteret har fått tilbakemeldinger fra helsehuset på at de ansatte opplever at det gjør jobben mer givende å ha deltakere der i praksis. Sykefraværet ble også sterkt redusert i forbindelse med at de startet opp dette forsøket på helsehuset (fra 5 til 35 prosent). Nå har de derimot fått tilbakemelding på at det har blitt for mange (10 deltakere) og da blir det litt vanskelig igjen – så det gjelder å finne rett balanse og det er derfor viktig å ha et godt samarbeid med disse ressurspersonene.

Det er også individuelle barrierer i den forstand at deltakerne er bekymret for om de lærer nok norsk. For mange er det å gå på skole knyttet til å sitte i et klasserom og få undervisning av en lærer. Norsktesten er det ultimate bevis på om de har lært norsk eller ikke. Hvordan dette vil slå ut vet en ikke før en får flere deltakere gjennom systemet. Noen deltakere har allerede tatt eksamen, og disse gjorde det litt dårligere, men ikke mye. Dette er noe deltakerne er svært bekymret for, og noe lærere og programrådgivere må jobbe mye med.

Deltakerne skal jo bestå norskprøvene, men det å bestå norskprøva, det gir deg ikke jobb.

5.1.5 Planer framover

Målet er å få til smidige overganger mellom introduksjonsprogrammet og det som skal skje etterpå. Derfor er det et ønske om enda sterkere binding til NAV for å kunne videreføre en praksis til et fagbrev. De ønsker også sterkere binding til Karriere Oppland, få inn fylkeskommunen og videregående opplæring, og en prøver å få etablert en bredt sammensatt referansegruppe bestående av NAV, Helsehuset og fylkeskommunen (Karriere Oppland). Det er et mål at kvalifiseringsløpet deltakerne skal gjennom skal være tydeligere staket ut enn det er i dag. Det er viktig å slippe de kortsiktige løsningene, derfor må NAV involveres til å tenke mer langsiktighet. Og det er viktig at deltakerne er sikret økonomisk gjennom løpet. Det gir motivasjon og trygghet. Da får de konsentrert seg om kvalifiseringen og kommer raskere ut i ordinært arbeid.

Karriere Oppland Lillehammer planlegger å søke Helsedirektoratet om støtte til et prosjekt slik at de får prøvd ut modellen og høstet erfaringer om hvordan de skal få til en mer

permanent ordning. En ser for seg to løp i det arbeidsrettede løpet: Pleieassistent og helsefagarbeider.

5.2 PAI-prosjektet

5.2.1 Historikk/bakgrunn

PAI-prosjektet ble initiert i Ringsaker kommune januar 2015 da det ble søkt om kommunale utviklingsmidler fra IMDi. Prosjektet skal etter planen avsluttes våren 2017. PAI-prosjektet er en videreføring av SUP-prosjektet, språkpraksisutvikling i praksis, som igjen erstattet prosjektet Kvinner på sporet. Det har med andre ord vært mange prosjekter i Ringsaker kommune som har kretset rundt tematikken praksis og språktrening. Det de tidligere prosjektene viste var at dersom en bruker tilstrekkelig tid til å finne individuelt tilpassede praksisplasser, og tid til tett oppfølging av deltakere og arbeidsgiver, så evner en å oppnå gode resultater. Prosjektene har vært støttet av KUM-midler fra IMDI (kommunale utviklingsmidler).

Prosjektets konsept innbefatter nivådifferensierte praksisplasser, tett og individuell oppfølging, språkpraksis i bedrift og yrkesrettede fagplaner i voksenopplæringen. PAI er et «norskurs med renholdsfag» som tilbys andre eller tredje året i introduksjonsprogrammet. Prosjektets mål er å bedre kvaliteten og resultatene av introduksjonsprogrammet i kommunen og øke andelen som går over til arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram. Målgruppen for prosjektet er arbeidsdyktige introduksjonsdeltakere og andre som har behov for språktrening og arbeidserfaring.

Samarbeidspartnere i PAI-prosjektet er Nav Ringsaker, Voksenpedagogisk senter, RE-renhold, ISS, Nortura, IKEA, Tjukkasgjengen, Røde Kors og Personal- og lønnsavdelingen (HMS) i Ringsaker Kommune.

5.2.2 Modellen

Intensjonen var at deltakerne i PAI-prosjektet skulle være andre års Intro-deltakere med grunnleggende norsk-forståelse, interesse for og motivasjon til å gå inn i renholdsbransjen, og fra ulike nasjonaliteter. 24 søkte (noen ble spesifikt bedt om å søke) og etter gjennomført intervju ble 14 valgt ut til å starte i prosjektet. Av disse 14 var fem deltakere i Intro, fem var ferdig med Intro, men fikk renholdskurset som tilbud i et kvalifiseringsprogram når de startet i PAI, mens fire var over på sosialhjelp i NAV-systemet.

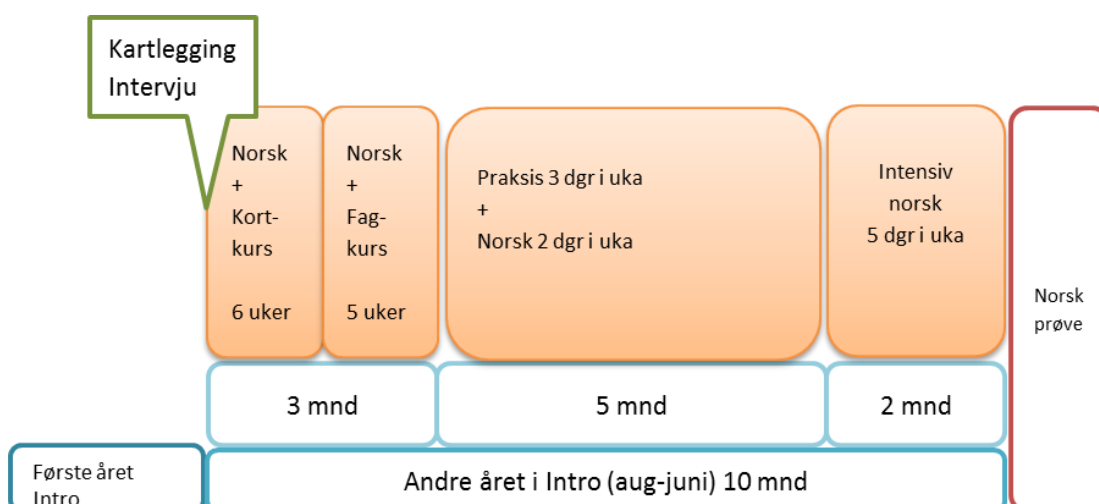
Tiltaket går over ett helt år (10,5 mnd) og følger skoleåret fra august til juni. De første seks ukene består av intensiv norskopplæring med tre timer ordinær norskundervisning før

lunsj og tre timer arbeidsnorsk etter lunsj. Norskopplæringen blir gitt av Voksenopplæringssenteret, mens det er prosjektlederen i PAI-prosjektet som har ansvar for arbeidsnorsken. Læreverket «Jobb i sikte» er brukt i timene etter lunsj, der fokus er norsk arbeidsliv. I etter-lunsj-perioden har deltakerne også flere kort-kurs, blant annet førstehjelpskurs og brannvernkurs, i tillegg til fysisk aktivitet med Tjukkasgjengen to ganger pr uke og tilbud om leksehjelp i regi av Røde Kors en gang pr uke. NAV Ringsaker har også utarbeidet et eget selvutviklingskurs (Våg å være) som har gått over tre timer en dag i uka, i de samme seks ukene. Etter denne første seks-ukers perioden følger fem uker hvor deltakerne får 35 timer med fagkurs i renhold pr uke, kombinert med ordinær norskundervisning i regi av Voksenopplæringssenteret.

Etter tre måneder starter deltakerne i praksis hvor de er tre dager i uka ute på praksisplassen, og to dager i uka på Voksenopplæringssenteret og får norskundervisning. Prosjektleder fortsetter å tilby arbeidsnorsk etter lunsj. Deltakerne har i oppgave å føre en jobblogg der blant annet ord og uttrykk som brukes på praksisplassen skal skrives ned, Dette blir så diskutert og forklart i arbeidsnorsk-timene. Praksisperioden varer fra november til medio april. Hver deltaker har sin veileder (fadder) på praksisplassen. Veilederne har fått tilbud om veilederkurs med kursbevis, som personalseksjonen i kommunen utsteder. Prosjektledelsen har hatt tre til fem besøk ute på praksisplassene, blant annet for å følge opp veileder og praksisdeltaker.

Etter praksisperioden har deltakerne en intensiv norskundervisningsperiode fram til norskprøva skal tas i juni. Undervisninga foregår da hver dag på voksenopplæringssenteret. PAI-modellen kan illustreres slik:

Figur 5-2: PAI-modellen



PAI er ikke et fagbrev-kurs, men etter endt gjennomført tiltak sitter deltakerne igjen med et kursbevis hvor det blant annet framkommer at de har hatt 5,5 måneders praksis, samt bevis

på teorikurs om renhold. Ifølge prosjektledelsen er deltakerne for svake for fagbrev, men de vil ha et viktig grunnlag for å eventuelt kunne ta fagbrev seinere.

5.2.3 Erfaringer

Det var et ønske om å lage en gruppe med ulike nasjonaliteter, begge kjønn og prøve ut et arbeidsrettet norskkurs for deltakere som var norskfaglig svak og som ikke hadde så mange tilbud tilgjengelig. Det har vist seg at gruppesammensetningen har fungert svært bra. Prosjektledelsen ønsket flere Intro-deltakere, men det lyktes en ikke å rekruttere innenfor de kriteriene som var satt.

Norsk arbeidsliv er komplekst og det tar lang tid å lære seg regler og sedvaner, slik som hms, fravær og oppmøte, arbeidsuniform, privat telefonbruk, komme i tide til jobb. Det har dog vært lite utfordringer på praksisplassene knyttet til dette.

Samtlige enheter som har bidratt med praksisplasser har vært velvillige og positive til å bidra, i følge prosjektledelsen. Det blir sagt at fadderne/veilederne i bedriftene nesten utelukkende har positive tilbakemeldinger, og at de også har fått økt selvbilde og mestringsfølelse. Flere av veilederne har uttalt at de har vokst på oppgaven med å lære bort faget sitt, og at de har opplevd det spennende å bli kjent med en person fra en helt annen kultur. De har vært registrert noen få utfordringer i forhold til språk, kleskoder, noen sene oppmøter, bønnetider og privat telefonbruk. Dette har løst seg i løpet av praksisperioden. En deltaker har vært uheldig på sin praksisplass, hvor det viste seg at ordningen var dårlig forankret på arbeidstedet. Vedkommende fikk byttet til et annet arbeidssted innad i firmaet.

Alle renholdsveilederne meldte seg frivillig, og fikk tilbud om veilederkurs, gitt av kommunens personalavdeling, som også har ansvar for lærlingeplasser i kommunen. Kurset var spesielt utviklet for PAI-veilederne, og hadde med elementer innen kulturelle og språklige utfordringer, samt råd og tips i forhold til språkopplæring på praksisplassen. Veilederne som fullførte to kursdager fikk kursbevis som veileder.

Turene med Tjukkasgjengen har vært viktig for å øke utholdenheten hos deltakerne, men også for å skaffe nye bekjentskaper. Slik har det også vært en viktig språktreningsarena. Samarbeidet førte til at Tjukkasgjengen deltok på flere arrangementer på Voksenpedagogisk senter, bl.a. Internasjonal dag.

«Våg å være»-kurset har betydd mye for å skape trygghet i gruppa og for å styrke deltakernes tro på egne ferdigheter og muligheter. Flere deltakere har gitt tilbakemelding på at de har fått mer tro på seg selv. Kurset fortsetter med neste trinn når praksis er ferdig til våren, og blir videreutviklet for neste gruppe i PAI helsefag. Det jobbes nå med å implementere kurset i Intro-programmet.

Gruppen har vært samlet i alle teoritimer på skolen, også i norsktimene. Det har vært en utfordring å få tilpasset norskundervisningen til alle deltakerne, siden norsknivået har vært så varierende. På et tidspunkt ble to av de svakeste elevene flyttet til et lavere nivå, noe som var positivt for alle. Det at deltakerne har gått sammen gjennom hele året har ført til at de er blitt sammensveiset og støtter hverandre mye både faglig og menneskelig. Det at kurset har gått over et helt år har vært viktig for å ha god tid til å tilegne seg stoffet på best mulig måte. Imidlertid er opplegget best tilpasset en relativt homogen gruppe deltakere, med noenlunde samme språklige nivå.

Kommunens renholdsenhet utviklet et nytt teorikurs spesielt tilrettelagt for PAI-klassen og i henhold til INSTA 800, nordisk standard for renhold. Kurset ble gjennomført i sin helhet av renholdsenhetens opplæringsansvarlige og brukes nå av renholdsenheten når de har kurs for egne fremmedspråklige ansatte. Etter hver kursdag ble all teori fra renholdskurset repetert i jobbnorsk-timene. Dette var viktig og nødvendig etterarbeid for god assimilasjon av fagstoffet.

5.2.4 Utfordringer

En utfordring i samarbeidet med praksisarbeidsplassen er å få forståelse for at arbeidsplassen må ta hensyn til deltakernes utfordringer med f.eks transport, helse og barn. For bedriftene kan det være vanskelig å balansere mellom det «normale» og det «individuell tilpassa» og unngå at det blir særbehandling av en gruppe ansatte.

Det har vært en utfordring i samarbeidet at det har vært for få ansatte å spille på. På grunn av reduserte prosjektmidler ble det ikke penger til flere ansatte. Prosjektmidlene har stort sett gått til å lønne prosjektleder som også har fungert som lærer på skolen for gruppen. På bakgrunn av dette har det vært en hardt å fylle ei full skoleuke hver dag fra kl. 08.30-15.00, samtidig som prosjektadministrasjonen også må ivaretas. NAV avsatte stillingsressurs for å sikre gjennomføringen. Til neste kurs i helsefag må lærerressursen styrkes. Et så omfattende prosjekt krever større fokus på prosjektledelse.

5.2.5 Gode grep

- Bygg gode relasjoner og lag tydelige avtaler med de ansvarlige for praksisplassene.
- Bruke god tid på å matche praksissted/veileder/deltaker.
- Ivareta veilederne, og gjennomfør besøk til praksisstedene.
- Start med intensiv periode norskopplæring, fagteori og innføring i norsk arbeidsliv kombinert med en gradvis overgang til praksis.
- Sett fagstoffet i direkte relasjon til hva deltakerne gjør i praksisen sin

5.2.6 Planer framover

PAI-prosjektet fortsetter som en del av ordinær drift innenfor introduksjonsprogrammet, men med noen færre deltakere. Samarbeidspartnerne som har deltatt innenfor renhold har sagt seg villig til å fortsette. Til neste år ønsker Ringsaker kommune også å utvide målgruppen for PAI, slik at de ikke bare tilbyr praksisplasser innenfor renhold, men også innenfor helse. Kommunen ser betydningen av at arbeidet fortsetter og har søkt og fått prosjektmidler fra IMDI for inneværende år. Prosjektledelsen sier at de ser at for PAI helsefag må det faglige nivået på deltakerne være høyere og det vil være mer hensiktsmessig å starte tidlig i kurset med en praksisdag pr uke allerede etter de fire første ukene i introduksjonsprogrammet. Det vil også være nødvendig med differensierte grupper i norskundervisningen. Språk og kultur er mye mer utfordrende innenfor helsesektoren enn det er innenfor renholdssektoren. Og det vil være viktig at det er språklærere som følger opp deltakerne ute på praksisplassene.

Det er lagt vekt på at arbeidsrettinga kan være en første start på praksiskandidatordningen innenfor helsefag, ved at deltakerne får bygget seg opp praksis som senere kan telles som gjeldende innenfor praksiskandidatordningen og gi fagbrev. Dette forutsetter et tett samarbeid med praksisplassene og utarbeidelse av en slags fagplan hvor det dokumenteres hva slags praksis deltakerne har fått. Det må utarbeides et system for hvordan en får dokumentert 8700 timer med praksis, som er kravet i forhold til praksiskandidatordningen.

Antallet flyktninger som bosettes i kommunen vil øke fra 2016. Det er en bevisst holdning i kommunen at det må satses på kvalifiseringsarbeidet og at en må gjøre det som trengs. Neste år blir det utprøving av PAI-helse, og så ser en for seg at modellen også skal kunne utvides til salg- og service.

6 DRIVERE OG BARRIERER FOR SAMARBEID

Så langt i denne rapporten har vi presentert og diskutert kartleggingen av organisering og samarbeid i fire casekommuner i Hedmark og Oppland: Lillehammer, Gjøvik, Ringsaker og Hamar. Kartleggingen har vært strukturert rundt de forskningsspørsmålene som vi presenterte i innledningskapittelet. Det vil si at vi har beskrevet selve organiseringen av introduksjonsordningen i kommunene; vi har sett på hvordan samarbeidet fungerer i dag, vi har sett på likheter og forskjeller i de ulike løsningene; og vi har sett på hvordan kommunene samarbeider med eksterne aktører for å sikre «arbeidsretting» i introduksjonsprogrammet. Vi har også skissert mulige retninger for kommunenes videre satsninger, ut fra vårt inntrykk av dagens situasjon i den enkelte kommune.

I dette kapittelet vil vi sammenstille de funnene som kom frem gjennom kartleggingen i de foregående kapitlene, og gjennom dette belyse prosjektets overordnede problemstilling. Det vil si at vi gir en mer generell sammenfatning av sentrale drivere og barrierer for samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet, på bakgrunn av kartleggingen. Vi skisserer avslutningsvis hva vi ser som mulighetsrommet for styrkede og eventuelt nye former for samarbeid. Vi strukturer presentasjonen av barrierer og drivere for samarbeid etter vår inndeling i ulike formene for samarbeid som vi redegjorde for i kapittel 2. Det vil si at vi skiller mellom drivere og barrierer når det gjelder:

- Inter-organisatorisk offentlig samarbeid
- Offentlig-privat samarbeid
 - Næringsliv
 - Frivillig sektor

Videre knytter vi diskusjonen om drivere og barrierer for samarbeid til det vi presenterte som ulike nærhets- og avstandsdimensjoner i kapittel 2, og som vi har referert til gjennom kapittel 4. Vi har sett det som hensiktsmessig å skille mellom tre avstands- og nærhetsdimensjoner: Det kognitive, sosiale og geografiske.

6.1 Interorganisatorisk og tverretattlig samarbeid

En rekke utrednings- og forskningsprosjekter har løftet frem viktigheten av at det er godt samarbeid og god samordning mellom de offentlige enhetene i kommunen som er involvert i introduksjonsprogrammet (Djuve & Kavli, 2015). Det gjelder som vi har sett særlig forholdet mellom NAV, kommunal flyktningtjeneste og voksenopplæringen. Det er ingen klar "oppskrift" på hva som er den beste løsningen når det gjelder samordning og ansvars- og oppgavefordeling mellom disse tre enhetene (Tronstad, 2015). I de fire casekommunene som er involvert er det som vi har sett valgt ulike løsninger, som er basert på mer eller mindre ulike rasjoner og verdigrunnlag.

I kommunenes vurderinger og diskusjoner om hva som er mest hensiktsmessig løsning, ligger imidlertid hele tiden en avveining mellom behovet for spesialisering og effektivitet på den ene siden, og behov for samordning som sikrer helhetlig tjenester fra brukernes ståsted på den andre siden. Dilemmaer knyttet til spesialisering versus samordning er gjeldende for de fleste typer velferdstjenester, og dilemmaene fører til ulike koordineringsutfordringer (Jacobsen, 2004).

Det er et stort spenn i oppgaver og tjenester som er knyttet til introduksjonsprogrammet, og oppgavene er komplekse. Det er derfor nødvendig med spesialisering og oppsplitting av oppgavene, men samtidig er det behov for å sikre god samordning på tvers. Spesialisering og oppsplitting av oppgaver kan skje på ulike måter; det kan fordeles mellom selvstendige formelle enheter eller mellom avdelinger og team innad i formelle enheter. I tilfeller der oppsplitting skjer på tvers av selvstendige enheter er det større fare for at enheten blir mer opptatt av intern koordinering, som kan gå på bekostning av koordinering mellom ulike enheter (Jacobsen, 2004). Når enhetene har forskjellige ledere som må benytte ulike mål for å følge opp virksomhetens resultater, kan enhetene bli «konkurrenter» som jobber etter ulike mål fremfor samarbeidende aktører. Vi diskuterte dette i kapittel 2 (se delkapittel 2.2) i forbindelse med at det benyttes ulike mål og resultatkrav i forbindelse med introduksjonsprogrammet.

Går vi tilbake til vår generelle definisjon av samarbeid, presentert i innledningen, forstår vi dette som en «prosess som bringer aktører sammen med hensikt om å realisere felles mål» (Aagaard, Sørensen & Torfing, 2014). Vi har også brukt begrepet «kognitiv nærhet» om relasjoner der aktører har felles målforståelse og dermed også et visst felles kunnskapsgrunnlag (Boschma, 2005). Når vi ser på drivere og barrierer for samarbeid i det interorganisatoriske samarbeidet i kommunen forstår vi det på denne måten; altså hva er det som driver (fremmer) aktørenes evne til å oppnå kognitiv nærhet og jobbe sammen etter felles mål, og hva er barrierene.

6.1.1 Barrierer

- **Ulike resultatmål:** Aktørene som er involvert i introduksjonsprogrammet jobber til en viss grad etter ulike (resultat)mål. Det er et mål at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller aktivitet ett år etter avsluttet program. Videre er det et mål at 70 prosent av introdeltakere skal oppnå minimum nivå A2 på skriftlig norsksprøve, og 90 prosent skal oppnå nivå minimum A2 på muntlig prøve, samt at 90 prosent består samfunnskunnskapsprøvene. Dette reflekteres i debatter og uenigheter mellom aktørene om hva det er viktig å fokusere på i programmet. Enkelt formulert blir det et spenningsforhold mellom syn på skole/utdanning som noe som har verdi i seg selv, versus et syn på skole/utdanning som middel til et mål: Arbeid. Dette spenningsforholdet utgjør en barriere når det gjelder å samles om overordnede felles mål.
- **Målstyring:** Selv om tverrfaglig og tverretattlig samarbeid fremheves som sentralt i introduksjonsprogrammet, er likevel organisering og styringen av programmet forankret i New Public Management styringsprinsipper. Det vil si at det er inndeling i deloppgaver knyttet til ulike resultatenheter som følges opp etter kvantitative styringsparametere. Dette målstyringsregime (med ulike resultatmål, se over) kan også ses som en barriere for samarbeid.
- **Ulike lovverk:** Deltakere i introduksjonsprogrammet har i hovedsak rett til opplæring etter introduksjonsloven, men kan samtidig ha rett til grunnskoleopplæringen etter opplæringsloven. Videre jobber voksenopplæringen i andre sammenhenger etter opplæringsloven. Spenningsforholdet mellom de to lovverkene kan således utgjøre en barriere for samarbeid.
- **Profesjonsroller:** Forskjellene mellom profesjonsroller som er involvert i introduksjonsprogrammet utgjør en annen barriere for samarbeid. Pedagogene som er involvert i opplæringen kommer tettere på deltakerne og har en tydeligere «hjelperolle» mens programrådgivere og NAV kan knyttes mer til velferdsbyråkratiets «portvaktrolle».
- **Rasjonale/verdigrunnlag:** Bak valget av de ulike organisasjonsmodellene ligger det mer eller mindre eksplisitt uttalte rasjonaler og verdigrunnlag. Dette kan også utgjøre barrierer for samarbeid. Det kan handle om at man bevisst har skapt avstand mellom introduksjonsprogrammet og NAV for å unngå «klientifisering» av flyktninger som gruppe, noe som synes til at det blir avstand mellom ledere og ansatte i tjenestene.
- **Generalistorganisering og kapasitetspress i NAV:** Barrierer for samarbeid i NAV knyttes gjentatte ganger i datamaterialet til «generalistorganiseringen» i NAV. Det vil si at aktører utenfra ser det som krevende å samarbeide med NAV fordi oppgaver og tjenester knyttet til flyktninger er fordelt på mange ansatte, og de mangler klare kontaktpersoner å forholde seg til og direkte kontakthinformasjon. Sett utenfra opplever samarbeidsaktørene også at samhandling med NAV vanskeliggjøres på grunn av at de ansatte har høyt arbeids- og tidspress.

- **Tid og timing:** Samarbeid kan oppleves som viktig og verdifullt, men det er samtidig tidkrevende. Tidspress generelt er en barriere for samarbeid, men tid blir også en barriere i den forstand at aktørene følger ulike arbeidstidsbestemmelser og er tilgjengelig for møter på ulike tidspunkt.
- **Lokalisering:** Lokalisering og fysisk avstand kan være en barriere for samarbeid, men det er likevel ikke slik at fysisk nærhet (for eksempel samlokalisering, eller kort geografisk avstand) nødvendigvis fremmer samarbeid. Mangel på fysiske møteplasser og egnede lokaler for fysiske møteplasser vil imidlertid være en barriere for samarbeid, og mangel på fysiske møter vil hindre sosial og samtidig kognitiv nærhet mellom samarbeidsaktørene.

6.1.2 Drivere

Drivere for samarbeid kan til dels leses ut av barrierene over. Det vil si, når ulike mål ses som en barriere vil enighet om felles mål ses som en driver. En nærmere spesifisering av drivere er likevel nødvendig:

- **Felles målforståelse:** Dialog som bidrar til at deltakerne får en felles målforståelse om hva som er hensikten med introduksjonsprogrammet er et viktig fundament som vil fungere som en driver for samarbeid. Dette må drøftes eksplisitt siden de som er involvert i introduksjonsprogrammet kan jobbe etter ulike resultatomål, som redegjort for over.
- **Krav om samordning:** Krav om samordning utenfra (eksempelvis departement eller kommuneledelse) fungerer som en viktig driver for samarbeid.
- **Samarbeidsavtaler:** Krav om samordning handler gjerne om krav om formaliserte samarbeidsavtaler. Oppdaterte avtaler som klargjør ansvarsfordeling og rutiner for samhandling er en driver for samarbeid, og kan bidra til å sikre kontinuitet og gjøre samarbeidet mindre personavhengig. Det gir også overordnet ledelse grunnlag for å følge opp samarbeidet. Avtaler i seg selv sikrer likevel ikke reelt samarbeid.
- **Fysiske møter:** Jevnlige fysiske møter mellom samarbeidsaktørene vil kunne gi en sosial nærhet, og tillit, som kan være en viktig driver for det profesjonelle samarbeidet.
- **Innsikt i andres roller:** Et godt samarbeid forutsetter for øvrig at aktørene selv opplever at det er behov for å samarbeide. Den opplevelsen kommer frem i tilfeller der aktørene har innsikt i den andres roller og kan ha et helhetsperspektiv på tjenestene. Ordninger som fremmer innsikt i de andre aktørenes situasjon, for eksempel gjennom «hospiteringsordninger» vil fremme samarbeid.
- **Kunnskap om tiltaksapparat:** I tillegg vil kunnskap i innhold i de andre tjenestene være en viktig driver for samarbeid, det gjelder særlig innsikt i tiltaksapparatet og mulighetene for bruk av den lokale tiltaksvifta. Kunnskap om muligheter vil gjøre at introduksjonsprogram som er lite koblet til NAV vil se behov og nytte av samarbeid med NAV.

- **Spesialisering i NAV:** (Om)organiseringer der egne team håndterer oppgaver som er knyttet til oppfølging av personer med fluktbakgrunn oppleves av samarbeidsaktører å lette dialog og samarbeid med NAV.
- **Tydelige kontaktpersoner og kontaktinfo:** Etablering av en tydelig koordinator for det daglige samarbeidet, og lett tilgang til direkte kontaktinfo til ansatte som det er behov for samarbeid med, er også en viktig driver.

6.2 Offentlig-privat samarbeid: Frivillig sektor

Man kan si at det er to former for samarbeid med frivilligheten som kan være viktig for introduksjonsprogrammet. På en side handler det om å mobilisere lokalsamfunnet for å styrke inkluderingen, det vil si at frivillighet brukes som et supplement til det offentlige ressursinnsats i forbindelse med kvalifisering og integrering av nybosatte flyktninger. Frivillig innsats kan brukes som en del av selve det obligatoriske introduksjonsprogrammet, og som tillegg utover de timene som er plikt og rett. Frivillighet bidrar slik sett til å styrke den «kollektive sosiale kapitalen». Videre kan frivillighet være en arena for språkpraksis og arbeidstrening for deltakere i og etter introduksjonsprogrammet (Gulbrandsen, 2015). Gjennom arbeid som frivillig kan deltakere få dokumentert erfaring, kvalifikasjoner og etablere nettverk som kan være viktig for å skaffe arbeid.

6.2.1 Barrierer

- **Ulike logikker:** Frivillig sektor og offentlig (velferds)tjenester er bygget opp og fungerer etter ulike grunnleggende logikker. Mens frivillig sektor naturlig nok er tuftet på idealer knyttet til idealisme, frihet og fleksibilitet, er de offentlige velferdstjenestene knyttet til demokratiske og byråkratiske prinsipper. Det betyr at deltakerne er knyttet til programmet både som rett og som plikt, og det innebærer kontrollsystemer og systemer for sanksjoner. Mens de offentlige velferdstjenestene har både en hjelperolle og en portvaktrolle (til offentlige goder), har frivillig sektor primært en hjelperolle. De ulike logikkene ved offentlig og frivillig sektor kan skape mer eller mindre eksplisitte barrierer for samarbeid, og kommer blant annet til uttrykk i ulike syn på fraværsregistreringer i tilfeller der frivillighet brukes som en del av det obligatoriske introduksjonsprogrammet.
- **Endringer i frivilligheten:** Informanter fra frivillig sektor i dette prosjektet beskriver at frivilligheten har endret karakter i de senere årene, og denne utviklingen blir en barriere for samarbeid. De har en opplevelse av at det er flere personer som ønsker å bidra som frivillige, men innsatsen er mer omskiftelig og mindre kontinuerlig og de frivillige ønsker mindre ansvar. Det er få som ønsker å ha ansvar for administrative oppgaver. Denne endringen gjør at det krever mer å administrere og følge opp frivillige og finne oppgaver som frivillige ønsker å gjøre, og som de passer til å gjøre.

- **Misforhold mellom ønsker og behov:** Det understrekes at hvis frivillighet skal fungere må det tas utgangspunkt i hva de frivillige ønsker å bidra med. De frivilliges ønsker om å bidra på bestemte måter, er ikke nødvendigvis forenlig med det som kommunene har behov for.
- **Språk:** Mangelfull språkkunnskap er en barriere for samarbeid både når det gjelder bruk av frivillighet som en arena for språktrening og arbeidstrening, og i forbindelse med bruk av frivillige som flyktningguide, flyktningevenn etc. Interaksjon med personer med lite norskkunnskap er krevende, samtidig har denne gruppen spesielt behov for kontakt med personer som snakker norsk.
- **Tid/«timing»:** Frivillige som er i ordinært arbeid vil ha tid tilgjengelig for frivillig innsats, på andre tider enn når det offentlige er tilgjengelig. Det kan derfor være vanskelig å koordinere og administrere frivillige og det trengs bindeledd som kan gjøre dette.
- **Manglende ressurser til administrasjon:** De frivillige organisasjonene opplever at administrering og oppfølging av frivillige som ønsker å bidra i inkluderingsarbeid med flyktninger er mer ressurskrevende enn andre former for frivillighet på grunn av språkbarrierer og kulturelle barrierer. Mangel på ressurser til administrasjon blir dermed en barriere for samarbeid.

6.2.2 Drivere

- **Engasjement og vilje til å bidra:** Til tross for de barrierene som er beskrevet over, ligger det mange muligheter i samarbeidet med frivillig sektor. Mange viser engasjement og ønsker å bidra, og dette er naturligvis en viktig driver for at samarbeid med frivillig sektor skal være mulig.
- **Tilgang på folk (eks. studenter):** Tilgang på personer som har fleksibilitet når det gjelder tider de kan bidra som frivillige er også en driver. Pensjonister er aktuelle, og studenter. Byer med høyskole kan dermed ha gode forutsetninger for å involvere frivillige.
- **Økonomisk støtte:** Gitt de ekstra kostnadene som knyttes til administrering av frivillighet på flyktningefeltet så er finansiering av ordinære stillinger som kan administrere frivilligheten en viktig driver for samarbeid.

6.3 Offentlig-privat samarbeid: Næringsliv

6.3.1 Barrierer

- **Strengt krav og tidspress på arbeidsplassene:** Det er ikke alle arbeidsplasser som egner seg som læring- og utprøvingsarena slik en praksisplass innebærer. Det kan være at det stilles høye krav til presisjon og tempo, og feil og forsinkelser kan få store konsekvenser for arbeidsgivere.

- **Mangel på passende, ufaglærte arbeidsplasser:** Mangel på industri og ufaglærte arbeidsplasser i nærområder oppleves som en barriere for å få til samarbeid med næringsliv i følge enkelte informanter.
- **Manglende kjennskap til passende arbeidsplasser:** Vi får også inntrykket av at manglende *kjennskap* til arbeidsplasser som kan være egnet for praksisutplassering blir en barriere for etablering av samarbeid.
- **Konkurranse om praksisplasser:** Konkurranse om praksisplasser fra studenter, NAV, lærlinger etc. ses som en sentral barriere for samarbeid.
- **Personavhengighet:** Etablering av samarbeidsrelasjoner med næringslivet skjer ofte gjennom personer som er ansatt i kommunen, og som har nettverk, personlige kontakter og god kunnskap om det lokale næringslivet. Personavhengigheten kan skape sårbarhet hvis disse personene slutter eller hvis arbeidspresset på enkeltpersoner blir for høyt.
- **Negative erfaringer:** I tilfeller der praksisutplasseringer ikke fungerer og arbeidsgivere har negative erfaringer fra samarbeidet, møter kommunen ofte skepsis ved forespørsel om nye praksisplasser. Arbeidsgivere etterspør oppfølging fra læringssenteret i forhold til hvordan de kan veilede deltakere. De ser at mange deltakere har behov for mye veiledning og oppfølging for å kunne vite hva som forventes av de ved utplassering, og hvordan de skal forholde seg til arbeidsgiver.
- **Deltakernes nivå:** Deltakerne i introduksjonsprogrammet har ofte lavt språknivå og relativt lite kjennskap til hvordan norsk arbeidsliv fungerer. Det kan gjøre praksisutplassering krevende, og for at det skal fungere kreves det både veiledning fra tydelige kontaktpersoner (fadder el.) hos arbeidsgiver, og fra lærere/programrådgivere.
- **Transport/logistikk:** Muligheter for å få til samarbeid med bestemte arbeidsgivere kan begrenses av deltakernes logistikk- og transportutfordringer. Mange har ikke førerkort eller tilgang til bil, og det er ikke alltid offentlig transport korresponderer. Logistikkutfordringer kan også involvere omsorgsoppgaver, og utfordringer med å levere i barnehage, eller følge skolebarn.
- **For mye og for lite oppfølging:** Både for mye og for lite oppfølging fra kommunen i forbindelse med praksisutplassering kan ha uheldige konsekvenser for samarbeidet, og bli en barriere for videreføring. For mye oppfølging i tilfeller der deltakere fungerer godt kan oppleves som en belastning fordi det tar tid. For lite oppfølging (og veiledning) i tilfeller der det er behov for det kan gi arbeidsgivere et negativt inntrykk og gjøre de utrygge.
- **Ulike organisasjonskulturer:** Ulik kutyme, organisasjonskulturer, og «logikker» mellom det offentlige og næringslivet kan gjøre at det blir usikkerhet og misforståelser i dialog og kontakt. I intervjuene nevnes det at ansatte i kommunen vegrer seg for å ta kontakt med bedrifter i visse bransjer fordi man er usikker på hvordan kommunikasjonen skal foregå.
- **Størrelse på programmet:** Utprøving av ulike samarbeidsmodeller med næringslivet, med vekt på oppfølging og læring på arbeidsplassen krever at det er

en viss størrelse på programmet. Små programmer med få deltakere gir mindre fleksibilitet fordi det er færre ressurser å spille på. Ressursene er da mer bundet til klasseromsundervisning.

- **Arbeidstider:** I bransjer med irregulære arbeidstider, med kvelds- og nattjobbing, kan det være vanskelig få til samarbeid om praksisplasser som fungerer innenfor rammene av introduksjonsprogrammet.
- **Konjunkturedgang** i den nasjonale økonomien som følge av oljeprisfallet har betydning for arbeidsmarkedet og næringslivets vilje til å ta på seg ekstra oppgaver. Selv om arbeidsmarkedet i innlandet på mange måter er skjermet fra konjunkturedgangen, så er det også næringer som berøres. Det gjør at man ser nedskjæringer og mer forsiktighet når det gjelder ansettelser og vilje til å åpne for praksisplasser.

6.3.2 Drivere

- **Lav arbeidsledighet:** Til tross for at det er konjunkturedgang i den nasjonale økonomien, er det lave ledighetstall i deltakerkommunene. Det bør bety at det er relativt gode muligheter for å jobbe med sysselsetting for deltakere i introduksjonsprogrammet. Det er vekst i arbeidsplasser innenfor flere næringer, og det gunstige arbeidsmarkedet bør være en driver for samarbeid.
- **Etterspørsel på arbeidskraft:** Flere arbeidsgivere i innlandet rapporterer at de opplever kapasitetspress og har behov for arbeidskraft. Samtidig gjør lav kronekurs det mindre attraktivt for arbeidsinnvandrere (eksempelvis svensker) å ta jobb i Norge. Dette kan fungere som driver for satsning på rekruttering av personer med fluktbakgrunn, og gi muligheter for samarbeid om praksisplasser som en del av mer langsiktige satsninger.
- **Transport:** Gode transportløsninger, kollektivt, eller som et tilbud som gis fra arbeidsgiver kan være en viktig driver for å etablere samarbeid særlig med arbeidsplasser som ligger utenfor byene.
- **Egne stillinger rettet mot arbeidsmarkedet:** Etablering av egne stillinger knyttet til introduksjonsprogrammet, som er spesialisert mot å etablere og ivareta samarbeidsrelasjoner med næringsliv/arbeidsgivere er en viktig driver for samarbeid. (Eksempler på stillinger er arbeidsrådgiver, praksiskoordinator etc.). Verdien av slike stillinger kommer særlig frem når de fylles av personer som har personlige kontakter, bredt nettverk og god kunnskap om lokalt næringsliv.
- **Nøkkelpersoner hos arbeidsgivere:** En viktig driver for samarbeid er også kjennskap til nøkkelpersoner hos ulike arbeidsgivere som viser særlig engasjement og evne til å ta i mot og følge opp deltakere i praksis. Det kommer frem mange eksempler på slike direkte samarbeidsrelasjoner gjennom intervjuene.
- **Veiledere/oppfølging:** Tilstrekkelig ressurser til å drive veiledning og oppfølging av deltakere som er i praksis, samt arbeidsgiver, er viktig driver for samarbeid.

6.4 Mulighetsrom for samarbeid?

Det vi ser som mulighetsrom for samarbeid, har fremkommet gjennom både de interne og eksterne intervjuene vi har gjennomført i fase 1. Gjennom prosjektet har vi blitt kjent med at det er mange samarbeidsprosjektet som pågår, og mange ulike løsninger som er prøvd ut tidligere. Det kan være gode grunner til at forsøkene ikke blir permanente løsninger, og til at visse samarbeidsrelasjoner ikke er søkt etablert eller opprettholdt. Ut fra vårt inntrykk og vurderinger, mener vi likevel at det kan være aktuelt å utforske nye samarbeidsmuligheter på følgende måter:

- Tilrettelegge for lengre fagopplæringsløp i samarbeid med fylkeskommunen og NAV. Vektlegge mer langsiktige kvalifiseringsløp for deltakere som trenger det.
- Lønnstilskudd kan for være aktuelt dersom arbeidsgiver kan tilby kontrakt om midlertidig ansettelse for deltakere i program. Arbeidsgiver skal da formelt søke om tilskuddet.
<https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Tiltak+for+a+komme+i+jobb/Relatert+innhold/tidsbegrenset-1%C3%B8nnstilskudd>
- Se på muligheter for fagrettede løp innenfor flere bransjer.
- Etablere samarbeid med nye arbeidsplasser slik som næringsmiddelindustrien, (eks. Nortura) der det er muligheter for praksisplasser og sysselsetting både i ufaglærte stillinger, og på sikt eventuelt i stillinger som krever fagkompetanse. Næringsmiddelindustrien er stor i Ringsaker, og beliggenheten gjør at dette er arbeidsplasser som kan være tilgjengelig fra alle deltakerkommunene.
- Generelt er det behov for å utvikle et større spekter av bransjer som kan brukes i praksisutplassering (språk og arbeidspraksis). Det etterlyses blant annet større muligheter for praksis innenfor tekniske bransjer.
- Kommunenes beliggenhet gir muligheter for samarbeid på tvers av kommunegrensene. Det kan gi større muligheter for eksempel når det gjelder å få til nye fagrettede kvalifiseringsløp. Gjennom slike samarbeid kan det ligge alternative løsninger for å utnytte ressurser på tvers av kommunene når det gjelder oppfølging og språkopplæring ute på arbeidsplassene.
- For å få til gode samarbeidsløsninger med arbeidsgivere kan det være viktig å legge til rette for fleksibilitet slik at opplegget for kvalifiseringen også tar utgangspunkt i arbeidsgivers ønsker og behov. Praksisutplassering på faste dager og faste tidspunkt er ikke nødvendigvis forenlig med arbeidsgivernes behov.
- Tett individuell oppfølging gjentas som et suksesskriterium i forbindelse med en rekke forsøk og prosjekter som vektlegger arbeidsretting og eksternt samarbeid. Tett individuell oppfølging er ressurskrevende, og det kan være aktuelt å prøve ut flere typer «mentorordninger» som kan bidra at oppfølging styrkes. Eksempelvis er NAV Mentor en ordning for å frikjøpe ansatte på en arbeidsplass/utdanningssted for å veilede og følge opp deltakeren.
<https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Tiltak+for+a+komme+i+jobb/Relatert+innhold/mentor>

- Det satses nå i liten grad på å stimulere til etablering av egen virksomhet i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Tilrettelegging for gründere kan gi muligheter for arbeid og praksisplasser. For få til slik tilrettelegging kan det være aktuelt å samarbeide med organisasjoner som Ungt Entreprenørskap, Kunnskapsparkene og andre som tilbyr denne entreprenørskaps-opplæring.
- Frivillighet kan være en verdifull språktrening og arbeidstreningsarena, og det kan også bidra til at deltakere får referanser og kontakter som kan være viktige for å søke jobb. Det synes å være muligheter for at kommunene i større grad tar i bruk frivillige organisasjoner som mulige praksisplasser, som f.eks idrettslag mm.

7 AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Denne rapporten har sett på drivere, barrierer og mulighetsrom for samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet med utgangspunkt i en kartlegging av organisering og samarbeid i fire casekommuner: Lillehammer, Gjøvik, Ringsaker og Hamar. Vi omtaler disse kommunene som «Mjøsbykommuner», og dette er fire kommuner med mange likhetstrekk når det gjelder størrelse, næringsstruktur og befolkningssammensetning.

Vår kartlegging av organisasjonsmodeller og samarbeidsstrukturer i kommunene viser samtidig at det er stor variasjon i løsninger som er valgt for introduksjonsordningen i de fire kommunene. Disse forskjellene, mellom i utgangspunktet sammenlignbare kommuner, gir et fruktbart utgangspunkt for å få økt innsikt i styrker og svakheter i kommunenes ulike måter å håndtere introduksjonsprogrammet på. Dette er etterspurt kunnskap, da det er dokumentert at forskjeller i den formelle organiseringen av introduksjonsprogrammet i liten grad kan forklare ulikheter i kommunenes resultatoppnåelse i forbindelse med introduksjonsprogrammet (Blom & Enes, 2015; Rambøll, 2011; Tronstad, 2015) (se for øvrig delkapittel 2.3). Samtidig vet vi at såkalte programspesifikke forhold ved introduksjonsprogrammet har betydning for resultatoppnåelsen (Blom & Enes, 2015; Tronstad, 2015). For å forstå hva dette handler om er det behov for å se nærmere på detaljer ved kommunenes ulike løsninger slik vi har gjort i kartleggingen presentert i denne rapporten.

Kommunenes erfaring med og utprøving av ulike modeller viser også at de fire kommunene kan ha god nytte av å utveksle kunnskap og erfaringer, noe som er hensikten med dette prosjektet. Denne rapporten er ment å bidra til å tilrettelegge for slik kunnskapsdeling. Med et slikt utgangspunkt for prosjektet, blir kommunene som er involvert både casekommuner og deltakerkommuner i prosjektet. Det vil si at vi håper beskrivelsene av kommunene som case-eksempler, og innsikten i drivere og barrierer, vil være interessant og nyttig for forskere og praktikere nasjonalt. Samtidig er det viktig at rapporten fungerer som et nyttig arbeidsdokument for kommunene som *deltar* i forskningsprosjektet, i deres innsats for å styrke introduksjonsprogrammet i Mjøsbyene. Rapporten skal i den forbindelse også brukes som et kunnskapsgrunnlag for et utviklingsverksted med deltakerkommunene og samarbeidende aktører som vil avslutte prosjektets første fase. På utviklingsverkstedet skal kommunene identifisere aktuelle tiltak for en fase 2, som etterhvert vil følgeevalueres av Østlandsforskning (se for øvrig delkapittel 1.4). Prosjektets samlede resultater vil formidles i en sluttrapport høsten 2017.

8 REFERANSELISTE

ASD (2004). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* (St.meld. nr. 46, 2004-2005). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

ASD (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.

BLD (2012). *En helhetlig integreringspolitikk – mangfold og fellesskap* (St.meld. nr. 6, 2012-2013). Oslo: Barne- likestilling- og inkluderingsdepartementet.

BLD (2015). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne flyktninger. (Rundskriv Q-20/2015). Oslo: Barne- likestilling og inkluderingsdepartementet.

Blom, S. & Enes, A.W. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. (SSB-rapport 36/2015). Oslo: SSB.

Boschma, R.A. (2005). Proximity and innovation: A critical assessment, *Regional Studies*, 39(1), 61-74.

Bourdieu, P. (1986) .Forms of Capital i J. G. Richardson (red.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press

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.

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. og Tronstad, K.R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. (Fafo-rapport 07/2011). Oslo: Fafo.
- Enes, A.W. (2014). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011 – arbeid, utdanning og inntekt*. (SSB-rapport 15/2014). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Enes, A.W. & Blom, S.(2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. (SSB-rapport 36/2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Evald, M. R., Nissen, H. A., Clarke, A. H., & Munksgaard, K. B. (2014). Reviewing Crossfield Public Private Innovation literature: Current research themes and future research themes yet to be explored. *International Public Management Review*, 15(2), 32-57.
- Folkestad, B. & Lindén, T.S. (2014). *Offentlig–privat samarbeid i kommuner. Modeller og erfaringer*. (Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnstudier Rapport 8/2014). Bergen: Uni Research.
- Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. (2012). Lokalisert på <https://lovdata.no>
- Fuglesang, L., Hulgård, L & Langergaard, L. (2015). *An Updated List of Municipal Public-Private Innovation studies in Europe, especially Nordic Studies*. (Prepared for the research project Municipal Innovation Research for Institutional Development (MIRID), WP1, at Lillehammer University College. Roskilde University.) (under publisering).
- Gallouj, F., Rubalcaba, L., & Windrum, P. (Red.). (2013). *Public Private Innovation Networks in Services. The dynamics of Cooperation in Service Innovation*. Cheltenham: Elgar.
- Grønhaug, K. Og Olson, O. (1999). Action research and knowledge creation: merits and challenges. *Qualitative Marked Research: An International Journal*, 2 (1), 6-14.
- Gulbrandsen, T. (2015). *Frivillighet som treningsarena for arbeidslivet*. (Institutt for samfunnsforskning rapport 11/2015). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Hernes, H. & Tronstad, K.R. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. (NIBR-rapport 19/2014). Oslo: NIBR.
- Hernes, T. (2010) Om arbeidslinja i T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (red.) *Arbeidsinkludering – Om det nye politikk og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ideas2Evidence. (2014). *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene*. (Ideas2evidence-rapport 09:2014). Bergen: Ideas2Evidence.

IMDi (2016a) Anmodnings- vedtaks- og bosettingstall. Lokalisert april 2016 på http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/bosatt_anmodede

IMDi (2016b) Status etter introduksjonsprogram, basert på SSB tall fra 2015, lokalisert april 2016 på <http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/deltagere-introprogram>

IMDI (2014). *Årsrapport 2014*. Oslo: Integrerings og mangfoldsdirektoratet.

Innlandsutvalget (2015). *Innlandsutvalget Sluttrapport 1.oktober 2015*. Hamar: Innlandsutvalget.

Introduksjonsloven, LOV-2003-07-04-80. Lokalisert på <https://lovdata.no>

Jacobsen, D.I. (2004). Hvorfor er samarbeid så vanskelig? i P. Repstad (red.) *Dugnadsånd og forsvarsverker: Tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

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.

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

Lewin, K. (1946). Action research and minority problems. *Journal of Social Issues*, 2(4), 34-46.

Lillegård, M., & Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater*. (Rapport 55/2013). Oslo: SSB

Mathisen, B. (2007). *Monitor for introduksjonsordningen 2007* (SSB rapport 43/2007). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

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

Orupabo, J & Drange, J. (2015). *Kvinner med innvandringsbakgrunn i arbeidsmarkedet. Effekten av tiltak og stønader for arbeidsmarkedstilknytning*.(VAM temanotat) Oslo: Norgesforskningsråd.

Osborne S.P. (2006). The New Public Governance? , *Public Management Review*, 8(3), 377-387,

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

Putnam, R., D. (2000). *Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

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

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

Rønning, R & Starrin B. (2009). Sosial kapital – et nyttig begrep. I R.Rønning & B.Starrin (Red.) *Sosial kapital i et velferdsperspektiv. Om å forstå og styrke utsatte gruppers sosiale forankring*. Oslo: Gyldendal akademiske

Røyseland, A. and S. I. Vabo (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og -analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (1-2), 86-107.

Sparebanken Hedmark (2015). *Konjunkturbarometer for Innlandet 2015*, Kunnskapsdatabase utviklet av Sparebanken Hedmark i samarbeid med Østlandsforskning, Hamar: Sparebanken Hedmark.

SSB (2016) innbyggertall <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/kvartal/2016-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256536>).

Syversen, T. L. (2011). Det lokale NAV-kontor – partnerskap i velferd. I Andreassen og Fossetøl (red.) *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal.

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

Sørensen, E og Torfing J (2006)., *Netværksstyring. Fra Government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2011). Samarbeidsdrevet innovation i den offentlige sektor. I E. Sørensen og J. Torfing (Red.) *Samarbeidsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist og økonomiforbundets forlag.

Torfing, J, Sørensen, E. & Aagaard, P.(2014). Teori og metode i studiet av samarbeidsdrevet innovation i praksis i P.Aagaard. E. Sørensen, E. & J.Torfing (Red). *Samarbeidsdrevet innovation i praksis*. København: Jurist og økonomiforbundets forlag.

Thornton, P.H. & Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. In R. Greenwood; C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin (Eds.) *The SAGE Handbook of organizational institutionalism*. Los Angeles: SAGE

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.

Vox (2015). *Arbeidsretting av norskopplæringen – vurderinger og anbefalinger*, Oslo: Vox Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk.

Vox (2015). Norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, kapittel 5, i *Vox-speilet 2015*, Oslo: Vox Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk.

Ørbeck, M. (2014). *Mjøsbyperspektivet. Potensialet for utvikling og behovet for økt kunnskap om drivkrefter*. (Østlandsforskning Notat nr. 04/2014). Lillehammer: Østlandsforskning.

9 VEDLEGG

9.1 Vedlegg 1: Intervjuguide

Organisering – NAV og voksenopplæringa

- Skissere vår forståelse av organiseringen av intro-programmet. Legge fram modell: Har vi forstått dette riktig?
- Hvor lenge har denne organiseringen vart? - Har det vært noen nylige omorganiseringer, eller er det planlagt noen endringer?
- Hvorfor har dere valgt den modellen dere har? Hva er tanken bak?
 - Fungerer den etter hensikten, slik du ser det?
 - Hva er styrker og svakheter i valgte modell?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom enhetene internt i kommunen?
 - Opplever du at dere har lik forståelse av målet med introduksjonsprogrammet?
- Hvordan fungerer det daglige samarbeidet internt på egen enhet?
 - Opplever du at dere har lik forståelse av målet med introduksjonsprogrammet?

Øvrige samarbeidspartnere ifmb gjennomføring av Intro-programmet

- Presentere lista over aktuelle samarbeidsaktører. Fortell om samarbeidsrelasjonen til disse aktørene
 - Hvilke relasjoner fungerer godt – hvorfor fungerer det bra?
 - Hvilke relasjoner fungerer dårlig – hvorfor fungerer det ikke?
- Er det noen aktører du tenker dere bør inngå i samarbeid med?
- Er det noen barrierer som gjør at dere ikke allerede har inngått denne typen samarbeid?
- Hva skal til for å styrke introduksjonsprogrammet i din kommune, slik du ser det?
- Forslag til nye måter å organisere introduksjonsprogrammet på?

9.2 Vedlegg 2: Eksempeloversikt

Arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Eksempler på prosjekter og tiltak finansiert gjennom kommunale utviklingsmidler fra IMDi Region indre Øst (Hedmark, Oppland og Buskerud)

Kommune	Samarbeids-partnere	Tittel	Prosjekt-periode	Prosjekt-beskrivelse
Drammen v/ Elisabeth F. Solberg	Introduksjonssenteret	Språk og livsglede hånd i hånd	2016	Norskopplæring i grupper ved pleiehjem, og bruk av tidligere deltakere som mentorer
Ringerike v/ Marianne R. Torkelsen	NAV og Læringssenteret for voksne	Arbeid og aktivitet - tidlig fokus	2015- 2017	Arbeidsforberedende kurs og arbeidsrettet introprogram i samarbeid med NAV og lokalt næringsliv
Lier v/Sigrður Vilhjalmsdóttir	Lier voksenopplæring og Flyktningtjenesten	Arbeidsrettet norskopplæring i form av språkpraksis	2015 - 2016	Arbeidsrettet norskopplæring/språkpraksis i samarbeid med off. og private arbeidsgivere
Sel v/Ove Turtum	Otta Læringssenter	Ord for ord	2016 - 2018	Arbeidsrettet norskopplæring med vekt på morsmålsundervisning som et hjelpemiddel til å lære norsk gjennom yrkesrettet praksis og norskopplæring
Lillehammer v/ John Amundsen	Lillehammer læringssenteret, NAV og LIPRO	Sammen om kvalifisering og rett i jobb	2015 - 2017	3-5 årig arbeidsrettet kvalifiseringsløp innen helse og omsorg, samt utvikling av nye yrkesløp
Lunner v/Erica Sanger-Elnæs	Gran og Lunner voksenopplæring og flyktning-tjenesten	Helhetlig plan for kvalifisering av flyktninger	2015 - 2016	Utvikling av arbeidsrettede tiltak i introprogrammet, motivasjon av deltakere og formalisering av arbeidsgivernettsverk
Østre Toten v/Durica Pejic	Østre Toten Læringssenter	Arbeidsrettet introduksjonsprogram	2016	Et forprosjekt for å arbeidsrette introduksjonsprogrammet i samsvar med lokalt arbeidskraftsbehov
Gjøvik v/Torill Høyer	NAV og frivillig-sentralen	Introkvalifisering 2016	2016	Utvikling av et tredje kvalifiseringstiltak mot målgruppen, som inkluderer dataopplæring og bruk av nettbrett
Stange v/Tove Laberg	Flyktningtjenesten og Stange Voksenopplæring	Kvalifisering gjennom praksis i regionalt arbeidsliv	2015 - 2017	Utvikling av et tilpasset praksisbasert opplæringsprogram m Ikea, Scandic og Jysk. Utvikling av læringsapper og bruk nettbrett
Fjellregionen v/ Rune Jørgensen	Regionrådet	Forprosjekt for arbeidsretting	2016	Forprosjektet omfatter åtte kommuner, og fokuserer på arbeidsretting av nå- og framtidig arbeidskraftsbehov med særlig fokus på primærnæringen og helse/omsorg
Ringsaker v/Solfrid Pederstad Marthinsen	NAV og Voksenped. senter	Prosjekt arbeidsrettet introduksjons-program	2015 - 2017	Videreutvikling av arbeidsrettede metoder for å gi kvalifiserende opplæring innen helsefag i introduksjonsløpet

Denne rapporten har sett på drivere, barrierer og mulighetsrom for samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet med utgangspunkt i en kartlegging av organisering og samarbeid i fire casekommuner: Lillehammer, Gjøvik, Ringsaker og Hamar. Dette er fire kommuner med mange likhetstrekk når det gjelder størrelse, næringsstruktur og befolkningssammensetning. Samtidig viser kartleggingen at det er stor variasjon i løsninger som er valgt for introduksjonsordningen i de fire kommunene.

Rapporten er en oppsummering av fase 1 i prosjektet og skal brukes som et kunnskapsgrunnlag for et utviklingsverksted med deltakerkommunene og samarbeidende aktører for å identifisere aktuelle tiltak for en fase 2. Fase 2 vil følgeevalueres av Østlandsforskning og prosjektets samlede resultater vil formidles i en sluttrapport høsten 2017.

ØF-rapport 04/2016

ISBN nr: 978-82-7356-7598