

ØF-notat 02/2018

Veiledning i introduksjonsprogrammet

En kvalitativ studie i fem kommuner

av

Trude Hella Eide
Mari Bjerck



ØSTLANDSFORSKNING

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

ØF-notat 02/2018

Veiledning i introduksjonsprogrammet

En kvalitativ studie i fem kommuner

av

Trude Hella Eide
Mari Bjerck



Tittel: Veiledning i introduksjonsprogrammet. En kvalitativ studie i fem kommuner

Forfatter: Trude Hella Eide, Mari Bjerck

ØF-notat nr.: 02/2018

ISSN nr.: 0808-4653

Prosjektnummer: 1374

Prosjektnavn: KS intro veiledning

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Trude Hella Eide

Referat: Prosjektet er basert på casestudier i kommunene Asker, Rælingen, Stange, Trondheim og Volda. Det er identifisert ti gode grep for veiledning basert på intervjuer og observasjoner i kommunene. De ti gode grepene er presentert i et digitalt veiledningshefte som ligger på KS sine hjemmesider. Datamaterialet som er samlet inn viser at veiledningen i introduksjonsprogrammet handler om veileders evne til å jobbe sammen med ulike aktører til det beste for hver enkelt deltaker. Dette omfatter både samarbeid internt i veiledningskollegiet, med introduksjonsdeltaker og med eksterne ressurser som veilederne ser at deltakeren har behov for, det være seg utdanningsressurser, lokalt arbeidsmarked eller frivillig sektor.

Emneord: Introduksjonsprogrammet, veiledning, gode grep, Asker, Rælingen, Stange, Trondheim, Volda

Dato: Mars 2018

Antall sider: 41

Pris: Kr 100,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00
Telefaks 61 25 41 65
epost: post@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

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

FORORD


Dette notatet gir en kortfattet beskrivelse og oppsummering av FoU-prosjektet «Arbeidsretting og differensiering av introduksjonsprogrammet». Prosjektet er gjennomført av Østlandsforskning i samarbeid med Høgskolen i Innlandet, på vegne av KS. Hovedleveransen for prosjektet er innhold til et digitalt veiledningshefte som skal ligge på KS sine hjemmesider. I tillegg kommer en kortfattet oppsummerende rapport, som er dette notatet.

Prosjektet er gjennomført i perioden oktober 2017 – mars 2018. Det er gjort en kartlegging av resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet for alle kommunene i Norge. Basert på denne kartleggingen er det valgt ut fem kommuner hvor det er gjennomført casestudier med intervjuer og observasjoner. Kommunene er Asker, Rælingen, Stange, Trondheim og Volda. Prosjektet er gjennomført av forskerne Mari Bjerck og Trude Hella Eide som har gjort datainnsamling og skrevet det meste av innholdet til leveransene. I tillegg har Eli Skjeseth og Erik Hagaseth Haug fra veiledningsstudiene ved Høgskolen i Innlandet utgjort en referansegruppe som har kommet med viktige innspill underveis, til både intervju- og observasjonsguider og analyse av datamaterialet. Kommunikasjonsrådgiver Windy Kester Moe ved ØF har vært en konstruktiv samtalepartner i utarbeidelsen av leveransene, og til slutt har kollegaene Torhild Andersen og Tonje Lauritzen vært nødvendige kvalitetssikrere.

Vi vil takke informantene i kommunene som har delt av sine erfaringer; programrådgivere, lærere, ledere, NAV-veiledere, deltakere og arbeidsgivere. Forskerne er blitt tatt svært godt imot overalt og de ansatte har lagt seg i selen for å tilrettelegge for datainnsamlingen. Uten deres innsats hadde det ikke blitt noe prosjekt. Nå håper vi resultatene som presenteres kan inspirere og gjøre dere stolte av den viktige jobben dere gjør!

Takk til oppdragsgiver KS for et interessant og viktig prosjekt.

Lillehammer, mars 2018


Tonje Lauritzen
forskningsleder


Trude Hella Eide
prosjektleder

Innhold

Sammendrag	5
English Summary	7
1 Introduksjon	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Teoretisk utgangspunkt	9
1.3 Problemstilling	10
1.4 Metodisk tilnærming	11
1.4.1 Kartlegge forskning og statistikk.....	11
1.4.2 Utvelgelse av case	11
1.4.3 Gjennomføring av casestudier	12
2 Kartlegging – resultatoppnåelse etter Intro	13
2.1 Hva sier forskningen?.....	13
2.2 Hva viser statistikken?.....	14
2.2.1 Kommuner som gjør det best på siste måling (2015)	16
2.2.2 Kommuners resultatoppnåelse, målt i tre årskull (2013, 2014 og 2015).....	16
2.2.3 Oppsummering statistikk	17
2.3 Presentasjon av casekommunene	18
2.3.1 Asker.....	18
2.3.2 Rælingen	19
2.3.3 Stange	19
2.3.4 Volda.....	19
2.3.5 Trondheim	20
3 Svar på forskningsspørsmålene	21
3.1 Kjennetegn på kommuner som lykkes	21
3.2 Bruk av kartleggingssamtaler og individuelle planer	23
3.3 Samarbeidet med lokale arbeidsgivere og andre tjenester.....	24
3.4 Utdanning som et middel for å nå målet om arbeid?	25
3.5 Om hindre for individuell tilpasning av programmet	26
3.6 Avslutning.....	27
4 Referanseliste	29
Vedlegg	33
Vedlegg 1: Intervjuguide veiledere	33
Vedlegg 2: Observasjonsguide	37
Vedlegg 3: Informasjonsskriv sendt kommunene	39
Vedlegg 4: Samtykkeskjema deltakere	41

Figurer

Figur 1 Resultater for introdeltakeres overgang til arbeid eller utdanning. Ett årskull gått ut i 2010, resultater målt 2011, 2013, 2015	15
Figur 2 Resultater for introdeltakeres overgang til arbeid eller utdanning. Målt i 2015.....	16
Figur 3 Resultater for introdeltakeres overgang til arbeid eller utdanning. Målt i tre årskull	17
Figur 4 Resultater av tre årskull, ett år etter introduksjonsprogrammet i casekommunene.....	18

Tabeller

Tabell 1 Informanter	12
----------------------------	----

SAMMENDRAG

Dette notatet er et supplement til hovedleveransen som er et digitalt veiledningshefte i FoU-prosjektet «Arbeidsretting og differensiering av introduksjonsprogrammet». Notatet tar for seg det metodiske og teoretiske grunnlaget for casestudien av fem kommuner, og besvarer prosjektets forskningsspørsmål. Prosjektets overordnede målsetning er å identifisere grep kommunene kan ta for å øke andelen flyktninger som kommer ut i arbeid etter deltakelse i introduksjonsprogrammet, med et særskilt fokus på innhold og kvalitet i veiledningen. Prosjektet har bestått av en kortfattet kartlegging som har dannet grunnlag for en utvelgelse av fem kommuner med variasjon i befolkning, geografi og deltaker-sammensetning. Vi har gjort casestudier i Asker, Rælingen, Stange, Trondheim og Volda. Casestudiene er gjennomført med kvalitative intervjuer og observasjoner.

Notatet identifiserer ti gode grep som kjennetegner casekommunene, som lykkes med å få flyktninger ut i arbeid etter deltakelse i introduksjonsprogrammet: 1) Skape tillit mellom deltaker og veileder, 2) Tett oppfølging gjennom hele introduksjonsprogrammet, 3) Differensiert veiledning tilpasset den enkelte deltaker, 4) Tidlig kontakt med arbeidsmarked og lokalsamfunn gjennom praksisutplassinger, 5) Deltakermedvirkning og ansvarliggjøring av deltakerne, 6) Flerkulturelle veiledningssamtaler, 6) Felles metodisk kompetanse blant veilederne, 8) Ansattes handlingsrom åpner for fleksible og nye løsninger, 9) Støttende arbeidsmiljø blant veilederne i tjenesten, og 10) Tverrfaglig samarbeid i tjenesteapparatet. Disse grepene presenteres kortfattet i notatet med referanse til utfyllende tekst i det elektroniske veiledningsheftet presentert på KS hjemmesider.

Veiledning av deltakere i introduksjonsprogrammet omfatter kartlegging, arbeid med individuell plan og løpende oppfølging. Det skal tas utgangspunkt i den enkelte deltakers forutsetninger og behov når kommunen skal organisere programmet og velge metode og innhold på bakgrunn av den individuelle planen. Vi finner at den individuelle planen fungerte retningsgivende i arbeidet i kommunen, men primært som et redskap for lærere og programrådgivere. Casekommunene som har tatt tak i denne utfordringen har prøvd ut mer visuelle planer hvor de bruker illustrasjoner, symboler og bilder i stedet for tekst. De erfarer at det er lettere for deltakerne selv å bidra inn i utviklingen av planene, når de er utformet på denne måten. Individuell plan har på den måten et potensiale ved i større grad å involvere deltakere i utformingen.

Veiledningen i introduksjonsprogrammet handler imidlertid ikke kun om den direkte veiledningsrelasjonen mellom for eksempel programrådgiver og introduksjonsdeltaker,

men også om veileders evne til å inkludere og spille på lag med flere aktører og arenaer av betydning for deltakeren. I våre casekommuner gjaldt dette spesielt tett kontakt med arbeidsgivere. Alle kommunene hadde systematisert samarbeidet med lokalt arbeidsmarked gjennom en eller flere ansatte med et dedikert ansvar for kontakten med arbeidsmarkedet og oppfølgingen av arbeidsgivere, ved for eksempel praksisutplassering. Dette påvirket veiledningen av deltakerne gjennom at kunnskapen om det lokale arbeidsmarkedet ble brukt direkte i veiledningen av programdeltakerne. Veilederne i casekommunene er generelt aktive på å ta i bruk andres kompetanse, noe som kan ha påvirkning på kommunens resultater.

I notatet peker vi på at mens det er stort fokus på veiledning knyttet til arbeid i casekommunene, er det i mindre grad fokus på veiledning knyttet til utdanning. I mange sammenhenger samarbeides det med de regionale karriersentrene, men det er også en klar forventning om at veilederne hver for seg må holde seg oppdatert på hva som skjer på utdanningsfronten. Det kan synes som at læringsentrene og flyktningsjenestene organiserer seg med tanke på å samle kompetanse og oppfølging av arbeidsmarkedet primært og dermed omfordeler ressurser dedikert til oppfølging av løp mot utdanning. Dette er et element som kan påvirke mulighetene for individuell tilpasning av programmet.

Oppsummert kan vi si at veiledningen i introduksjonsprogrammet handler om veileders evne til å jobbe sammen med ulike aktører til det beste for hver enkelt deltaker. Dette omfatter både samarbeid internt i veiledningskollegiet, med introduksjonsdeltaker og med eksterne ressurser som veilederne ser at deltakeren har behov for, det være seg utdanningsressurser, lokalt arbeidsmarked eller frivillig sektor. Dette bidrar til å øke mulighetene for at tjenestene tilpasses brukernes behov og å få introduksjonsdeltakerne ut i arbeid og/eller utdanning.

ENGLISH SUMMARY

This report is a supplement to the main delivery, which is an online digital pamphlet, in the R & D project "Employment targeting and Differentiation of the Introduction Programme". The report deals with the methodological and theoretical basis of the case study of five municipalities and answers the project's research questions. The overall objective of the project is to identify measures that municipalities can take to increase the number of refugees who are employed in paid work after participation in the introduction programme. The study consists of a brief mapping of research and statistics that has formed the basis for a selection of five municipalities with variations in population, geography and composition of introduction programme participants. We have done case studies in Asker, Rælingen, Stange, Trondheim and Volda. Case studies have been conducted with qualitative interviews and observations. The project has a special focus on content and quality in the guidance of participants in the introduction programme.

The report identifies ten key elements that characterize the guidance in the introduction programme of the five case municipalities, which succeed in transitioning programme participants to paid workers. These ten key elements are: 1) Creating trust between the participant and the program guide, 2) Thorough follow-up guidance throughout the introduction program, 3) Differentiated guidance adjusted to the individual participant, 4) Early contact with the labour market and local community through practice placements, 5) Involvement and accountability of the participants, 6) Multicultural guidance, 6) Joint methodological competence among program guides, 8) Employee's leeway for flexible and new solutions, 9) Supportive working environment among the guides involved in the introduction programme, and 10) Interdisciplinary cooperation within and outside the public sector service apparatus. These key elements are briefly presented in this report with further reference to complementary text in the online digital pamphlet presented on the KS websites.

Guidance of participants in the introduction programme includes individual mapping, and continuous follow-up and guidance. The method and content of the introduction programme should be developed on the base of the individual participant's prerequisites and needs outlined in an individual plan. We find that the individual plan functioned as a guideline to the work in the introduction programme, but primarily as a tool for teachers and guidance practitioners. The case municipalities that have addressed this challenge have tried out more visual plans where they use illustrations, symbols and images instead of text. They experience that it is easier for the participants themselves to contribute to the

development of plans when they are designed in this way. Individual plans thus have a potential in a greater involvement of the participants when it is developed through a more experimental design.

The guidance in the introduction programme is not just about the direct relationship between, for example, the guidance practitioner and the introductory participant, but also about the ability of the guidance practitioner to include and collaborate with several actors and arenas that are important to the participant. In our case municipalities, all municipalities in the study had systematically collaborated with the local labour market. This was done by dedicating responsibility for the contact and follow-up with the labour market to one or more employees. This influenced the guidance of the participants in that the knowledge of the local labour market was used directly in the guidance conversations with the programme participants. The guidance practitioners in the case municipalities were generally active in using different external competence in the guidance, which may have an impact on the municipality's results.

In the report, we point out that while there is a great focus placed on guidance related to the labour market in the municipalities, there is less focus on guidance related to education. In many contexts, the municipality collaborates with regional career centres, but there is also a clear expectation that the guidance practitioners must themselves keep up to date on what is happening on the educational front. It may seem that the organization of the introduction services is concentrated on gathering competence of the labour market primarily, thus displacing resources dedicated to gathering competence on following up education. This is an element that can prevent individual customization of the introduction programme.

Overall, we see that the guidance in the introduction programme is about the ability of the guidance practitioner to include and play alongside different actors, internally and externally, and not least with the introduction participant itself. This depends on the programme guide's ability to work with different actors to the best of each participant; both with the guidance colleges, with introduction participants and with external resources that the programme guide see that the participant needs, whether it is education resources, labour market resources or resources within the voluntary sector. This helps increasing the possibilities for the public-sector services to be adjusted to the needs of its users, and to increase the number of refugees who are employed in paid work after participation in the introduction programme.

1 INTRODUKSJON

1.1 Bakgrunn

I 2016 gikk 58 prosent av flyktningene over i arbeid eller utdanning etter toårig introduksjonsprogram¹. Dette er et godt stykke unna regjeringens målsetning om 70 prosent overgang til jobb eller utdanning. For at arbeidslivet og velferdsstaten skal kunne håndtere denne situasjonen må flyktninger i større grad bli en del av det ordinære arbeids- og samfunnslivet (NOU 2017:2). Dette handler blant annet om hvordan vi klarer å utnytte og utvikle lokale ressurser, som folks kompetanse. Introduksjonsordningen forutsetter en målrettet og samordnet innsats, og programmet skal tilpasses den enkelte ut fra individuelle forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsetninger.

FoU-prosjektet «Arbeidsretting og differensiering av introduksjonsprogrammet» ble initiert av KS, høsten 2017. KS ønsket et prosjekt som skulle foreslå grep kommunene kunne ta for at flere nyankomne flyktninger kommer i jobb etter deltakelse i introduksjonsprogrammet. Prosjektet skulle ha særskilt fokus på hvordan innholdet og kvaliteten i veiledningen har innvirkning på måloppnåelsen, på hvilken måte individuelle planer og kartlegging av deltakerne ble brukt, samt undersøke hvorvidt kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet og kunnskap om utdanning blir brukt i veiledningen av deltakerne.

1.2 Teoretisk utgangspunkt

Veiledning av deltakere i introduksjonsprogrammet omfatter kartlegging, arbeid med individuell plan og løpende oppfølging. Målet med veiledningen i introduksjonsprogrammet er at deltakerne skal komme i arbeid eller utdanning. Med veiledning forstår vi her tjenester og aktiviteter som bidrar til å styrke en persons kompetanse til å håndtere sin egen karriere i et livslangt perspektiv, og til å ta valg knyttet til utdanning og arbeid (VOX, 2016). Veiledning kan her forstås som et konkret tjenestemøte, der prinsippet om samskaping kan bidra til å styrke veiledningsrelasjonen. For å lykkes i integreringsarbeidet er en helt avhengig av en rekke aktører i samfunnet rundt brukeren og tjenesteapparatet. Det forutsetter bidrag fra arbeidsgivere,

¹ Dette er SSBs måling av status ett år etter utskrivning fra program. Det vil si at de det her vises til gikk ut av programmet i 2015. Kilde: [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@\\$u=prosent:\\$y=2015;kohort=%24all;avslstat4=arbutd%2Cledig_tiltak%2Cannet;kjonn=all](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@$u=prosent:$y=2015;kohort=%24all;avslstat4=arbutd%2Cledig_tiltak%2Cannet;kjonn=all)
[e](#)

tiltaksarrangører, skole og utdanningsinstitusjoner, frivillige lag og foreninger, venner og sosialt nettverk, helsetjenester m.m. Veiledningen i introduksjonsprogrammet handler dermed ikke kun om den direkte veiledningsrelasjonen mellom for eksempel programrådgiver og introduksjonsdeltaker, men også om veileders evne til å inkludere og spille på lag med flere aktører og arenaer av betydning for deltakeren.

I forståelsen av denne kompleksiteten har vi lagt til grunn tenkningen om tjenestelogikk, slik denne teoretiske retningen er beskrevet av Skålén (2016) og Vargo & Lusch (2008). Tjenestelogikken understreker behovet for å ha et utadvendt fokus; mot tjenestenes brukere og andre aktører i samfunnet. Tjenester handler om å samskape verdi i møtet mellom tjenesteyter og mottaker. Det innebærer at brukeren aktivt inkluderes som en ressurs som bidrar i tjenesteytingen i en samskapingsprosess. Dette øker mulighetene for at tjenestene tilpasses brukernes behov. Samskaping skjer dessuten i et større sosialt system, der man er avhengig av mange ulike aktører som bidrar med ressurser (Vargo, Lusch, & Akaka, 2010).

Denne forståelsen av tjenestelogikk kan kombineres med veiledningsteori som legger vekt på betydningen av å involvere omgivelsene i veiledningen, eksempelvis teorier om dialogisk praksis (Seikulla & Arnkil, 2013). Framgangsmåter for dialogisk praksis kan være situasjonsavhengige og fleksible, men prinsippene er hovedsakelig de samme:

- Brukermedvirkning: Alltid snakke med bruker – aldri snakke om bruker
- Ta opp tidlig uro/bekymring for utviklingen (f. eks i arbeidslivstilknytningen)
- Involvere brukers private nettverk i samspill med det profesjonelle.

Vi vet at fleksible og helhetlige tilnærminger med stor nærhet til brukeren, gir god effekt med hensyn til arbeid og aktivitet (Schafft & Spjelkavik, 2011), og kan fungere bra for brukergrupper med sammensatte problemer (Andreassen & Aars, 2015). Dialogisk praksis er en tilnærming som fordrer en slik åpen, fleksibel væremåte, og er derfor interessant å benytte i undersøkelsen av veiledningen overfor introduksjonsdeltakerne.

1.3 Problemstilling

Prosjektets hovedproblemstilling er følgende:

Howdan kan kommunenes veiledningsressurser arbeide for å bedre resultatoppnåelsen av introduksjonsprogrammet i kommunen?

Herunder hører seks underspørsmål:

1. Hva kjennetegner kommuner som lykkes?
2. I hvilken grad bruker kommunene kartleggingsamtaler og individuelle planer aktivt som verktøy for måloppnåelse? Hvordan innvirker ulik praksis på kommunens måloppnåelse?

3. Hvordan og i hvilken grad samarbeider kommunene systematisk med lokale arbeidsgivere og andre instanser om kvalifiseringsarbeidet?
4. Hvordan og i hvilken grad blir kunnskapen om lokalt arbeidsmarked brukt i veiledningen av programdeltakerne?
5. Hvordan vurderer kommunene utdanning som et middel for å nå målet om arbeid, og hvordan gir dette seg utslag i veiledningen?
6. Hvilke forhold hindrer individuell tilpasning av programmet?

1.4 Metodisk tilnærming

Prosjektet har bestått av en kortfattet kartlegging som har dannet grunnlag for en utvelgelse av fem kommuner der vi har gjort casestudier. Casestudiene er gjennomført med kvalitative intervjuer og observasjoner.

1.4.1 Kartlegge forskning og statistikk

I kartleggingen har vi gått igjennom eksisterende forskning siste tre til fem år for å identifisere hva som kjennetegner kommuner som lykkes, i tillegg til at vi har sett på statistikk fra IMDi og SSB om kommunenes resultatoppnåelse i samme periode. Basert på dette har vi identifisert kommuner med god resultatoppnåelse som har vært utgangspunktet for valg av casekommuner. I tillegg til god resultatoppnåelse var kriteriene for valg av case at det skulle være kommuner med en viss variasjon i forhold til befolkningsstørrelse og geografi.

1.4.2 Utvelgelse av case

Kriteriene for utvelgelse av case var basert på god resultatoppnåelse, geografisk spredning og spredning i folketall.

Med bakgrunn i gjennomgangen fra forskningen, og kartleggingen av statistikken satt vi igjen med ti kommuner som det kunne være interessant å gå videre med. Vi gjennomførte en ringerunde til alle ti, men vi fikk begrenset respons. Tidspunktet for feltarbeidet var uheldig for kommunene, som var inne i en hektisk fase før jul. I tillegg var det omorganiseringer, kommunesammenslåinger og nyansettelser, som gjorde det vanskelig å kunne stille seg til rådighet for forskningen. I samråd med prosjektledelsen i KS ble det derfor bestemt at perioden for datainnsamling kunne utvides til januar/februar. Etter en ny telefonrunde satt vi da igjen med fire aktuelle kommuner. I tillegg ønsket prosjektledelsen i KS at Rælingen kommune også skulle forespørres.

De fem kommunene som vi endte med som casekommuner var: Asker, Rælingen, Stange, Trondheim, og Volda. Kommunene har alle god resultatoppnåelse og representerer en

spredning både i størrelse, geografi og antallet deltakere i introduksjonsprogrammet. Se mer i kapittel 2.3 Presentasjon av casekommunene.

1.4.3 Gjennomføring av casestudier

Casestudiene i Volda og Rælingen ble gjennomført i desember, Asker og Trondheim i januar, og Stange første uka i februar. Casestudiene ble lagt opp som to dagers feltarbeid i hver av de fem kommunene, hvor vi gjennomførte kvalitative intervjuer og observasjoner.

Datainnsamlingen i hver casekommune har bestått av:

- Ett til gruppeintervjuer med programrådgivere, Nav-veiledere, lærere og eventuelt andre som har en veiledningsrolle ovenfor deltakerne i introduksjonsprogrammet. Intervjuene har hatt fokus på veiledningsmetodikk, effekter av veiledning, samarbeidet mellom veileder og arbeidsgivere, relasjon til introdeltaker og dennes nettverk. Gruppeintervjuene varte mellom to og tre timer.
- Tre individuelle intervjuer med introduksjonsdeltakere med fokus på opplevelsen og nytten av veiledningen. Intervjuene tok utgangspunkt i deltakernes individuelle plan. Intervjuene varte ca en time.
- Ett individuelt intervju/samtale med faglig leder av enheten.
- To til tre observasjoner av veiledningssamtaler hvor temaet er arbeidslivstilknytning. Samtalene involverte introduksjonsdeltaker, programrådgiver, lærer, eventuelt Nav-veileder og arbeidsmarkedskonsulent. Observasjonene varte mellom en og halvannen time. Veiledningssamtalene ble tatt opp på bånd, i tillegg tok forskerne egne observasjonsnotater.
- I tillegg er det gjennomført telefonintervjuer med et utvalg arbeidsgivere i kommunene.

Alle intervjuene er tatt opp på bånd og renskrevet i ettertid. Dette gjelder også observasjonsnotater. Deltakerne har skrevet under på tillatelse til at observasjon kunne gjennomføres, og at forskerne fikk tilgang til deltakernes individuelle plan. Intervjuguider, observasjonsguide og samtykkeskjema er vedlagt.

I hver case har vi intervjuet 8-10 informanter. Totalt er det gjennomført 23 intervjuer med 41 informanter, i tillegg til ni veiledningsobservasjoner med 24 personer.

Tabell 1 Informanter

Informantgrupper	Antall intervjuer	Antall informanter
Ledere	5	6
Veiledere	5	22
Deltakere i intro	13	13
<i>Til sammen</i>	23	41
Observasjoner	9	24

2 KARTLEGGING – RESULTATOPPNÅELSE ETTER INTRO

I dette kapitlet presenterer vi forskning om arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet og statistikk knyttet til resultatene for introduksjonsdeltakeres overgang til arbeid eller utdanning. Kartleggingen ligger til grunn for utvelgelsen av de fem casekommunene. Første del av kapitlet omhandler forskningsgjennomgangen, mens siste del er viet gjennomgang av statistikken.

2.1 Hva sier forskningen?

Gjennomgangen av forskningslitteraturen for siste fem år, har omfattet artikler, rapporter, notater og utredninger relevante for arbeidsretting og differensiering av introduksjonsprogrammet, med fokus på veiledning. Generelt er det gjort mye forskning på arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet, men lite knyttet til veiledningen av deltakere i programmet.

Det er tydelig dokumentert at det er krevende for etniske minoriteter å komme inn på det norske arbeidsmarkedet (Enehaug, Gamperiene & Osman, 2009; Lunde & Rogstad, 2016; ASD, 2016). Vi vet at arbeidsinkludering av ulike minoritetsgrupper, som forutsetter samarbeid med offentlige støtteapparat, gjerne oppleves som krevende fra et arbeidsgiverperspektiv (Schafft & Spjelkavik, 2014; Røhnebæk & Eide, 2016; Bjerck et. al. 2018). Tydelige avklaringer, forutsigbarhet og proaktiv oppfølging fra støtteapparat er fremhevet som viktig, og oppfølgingen må rettes både mot arbeidsgivere og arbeidstakere/potensielle arbeidstakere. Mye av dette peker mot viktigheten av rollen til veiledningen i introduksjonsprogrammet. Det er også vist at barrierene som mange personer i ulike minoritetsgrupper møter på arbeidsmarkedet både direkte og indirekte er knyttet til diskriminering (Berg, et.al 2012; Thorshaug & Valenta, 2012; Lunde & Rogstad, 2016).

Når det gjelder hva som skal til for å lykkes med introduksjonsordningen har forskningen vist at heltidsprogram², individuell tilpasning, tett individuell oppfølging og gode samarbeidsstrukturer mellom Nav, voksenopplæring og flyktningsjenesten er avgjørende, samt det å ha en felles forståelse av hva som er målet med introduksjonsprogrammet

² I den nye FAFO-rapporten «Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?» er det dokumentert at over 20 prosent av kommunene ikke tilbyr heldagstilbud, og at 15 prosent ikke tilbyr helårlig program (Djuve et.al 2017).

(Djuve, A. B. et.al, 2017; Djuve & Kavli, 2015; Arbeids- og sosialdepartementet, 2016a og 2016b). Videre er det et økende fokus på behov for «arbeidsretting» av introduksjonsprogrammet som forutsetter økt og tettere samarbeid med arbeidsgivere (Djuve & Kavli, 2015; Rambøll, 2011; Røhnebæk & Eide, 2016; Tronstad, 2015). Det er imidlertid ingen holdepunkter for at det er noen sammenheng mellom kommunenes resultater og hvorvidt kommunene har valgt å organisere introduksjonsprogrammet innenfor eller utenfor Nav (Tronstad, 2015).

Forskningen har også vist at alder, kjønn og utdanning har svært mye å si for overgang til arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogrammet. Hovedmønstrene er at menn har høyere sysselsetting enn kvinner, og at sju til åtte år etter avsluttet introduksjonsprogram er menn i større grad i heltidsarbeid enn kvinner (Djuve et.al. 2017). Norsk skolegang synes å gi høy uttelling, og særlig synes effekten å være stor for kvinner. Dette kan indikere at satsning på kvalifisering rettet mot utdanning er en nøkkel til å oppnå bedre resultater, selv om vi ikke nødvendigvis kan tilskrive forskjeller i suksess til utdanningen alene (Bratsberg et.al., 2016). Videre vet vi at medbrakt utdanning har betydning, men at menn som kommer til Norge når de er under 35 år, går i stor grad over i ordinært arbeid, selv om de kommer med lite formell utdanning. For kvinner er det klart høyest andel overgang til arbeid blant dem som har høyest utdanning (Djuve et.al. 2017: 221). For kvinner kan utfordringer også knyttes til kombinasjoner av forventede kjønnsroller, store omsorgsoppgaver, og liten eller manglende utdanning (Søholt, 2016:25).

Det er også vist til at landbakgrunn spiller en rolle for overgangen til arbeid eller utdanning og at spesielt menn fra Afghanistan, Etiopia eller Eritrea kommer godt ut, mens kvinner fra Somalia har den laveste andelen i arbeid og/eller utdanning (Djuve et.al. 2017). Det er viktig å huske på at ikke bare faktorene nevnt her er avgjørende, men at også andre relevante forhold som arbeidserfaring, familiesituasjon og helse spiller en rolle på hvorvidt deltakerne i introduksjonsprogrammet opplever å lykkes i overgangen til arbeid eller utdanning.

Når det gjelder hvordan innholdet og kvaliteten av veiledningen i introduksjonsprogrammet påvirkes av relasjonen mellom veileder og deltaker, er det begrenset med forskning. Det som er gjort er stort sett masteroppgaver som blant annet har sett på kommunikasjon og samarbeid og programrådgiverens rolle i introduksjonsprogrammet (se for eksempel Buljubasic, 2016; Dickson, 2015; Sukh, 2015; Yun, 2015).

2.2 Hva viser statistikken?

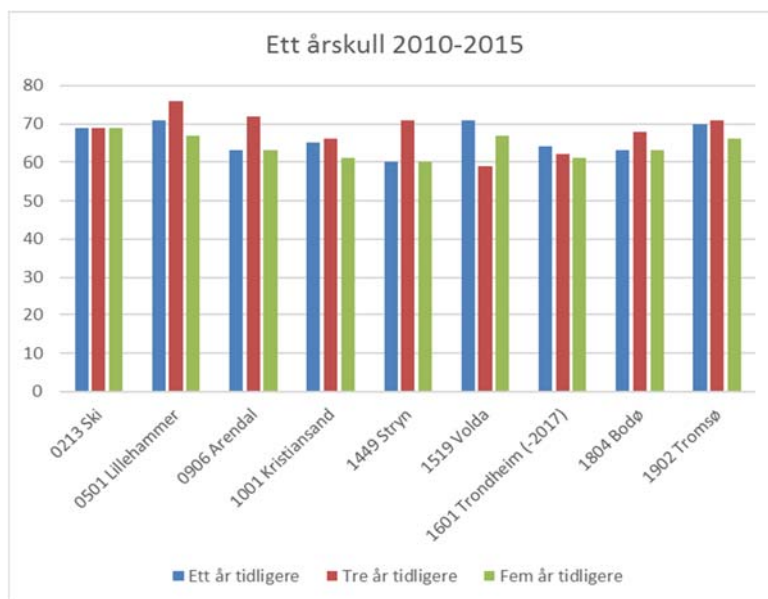
Siden 2010 har myndighetene hatt som målsetning at minst 70 prosent av tidligere deltakere i Intro skal være i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. Det har også vært et mål at 55 prosent skal være i arbeid eller utdanning rett etter avsluttet

program. Tall og statistikk presentert på IMDIs statistiksider³ viser at landssnittet var på 58 prosent for deltakerne som var i arbeid eller utdanning året etter endt introduksjonsprogram i 2015.

Kartleggingen har tatt utgangspunkt i resultatoppnåelsen i forhold til om deltakerne kommer seg i arbeid og/eller utdanning. Vi har valgt å presentere tre utvalg av statistikken fra tabell 10824 for å kunne gjøre et utvalg av kommuner med jevnt over gode resultater. Nedenfor presenterer vi derfor 1) ett årskull over en femårsperiode, 2) en der vi ser på kun siste års resultater og 3) en der vi ser på kommunenes resultater fordelt på tre årskull. Alle tallene er hentet fra SSB i oktober 2017⁴. Ett årskull, fra 2010-2015

Når vi ser på den totale statistikken over kommuner så peker kommunene **Ski, Lillehammer, Arendal, Kristiansand, Stryn, Volda, Trondheim, Bodø og Tromsø** seg ut i ett årskull, fra 2010-2015 fordi de har jevnt gode resultater med minst to år over landssnittet (58 prosent), ett, tre og fem år etter intro, og øker mest i forhold til å få tidligere introdeltakere ut i arbeid og/eller utdanning. Se figur 1 nedenfor.

Figur 1 Resultater for introdeltakeres overgang til arbeid eller utdanning. Ett årskull gått ut i 2010, resultater målt 2011, 2013, 2015



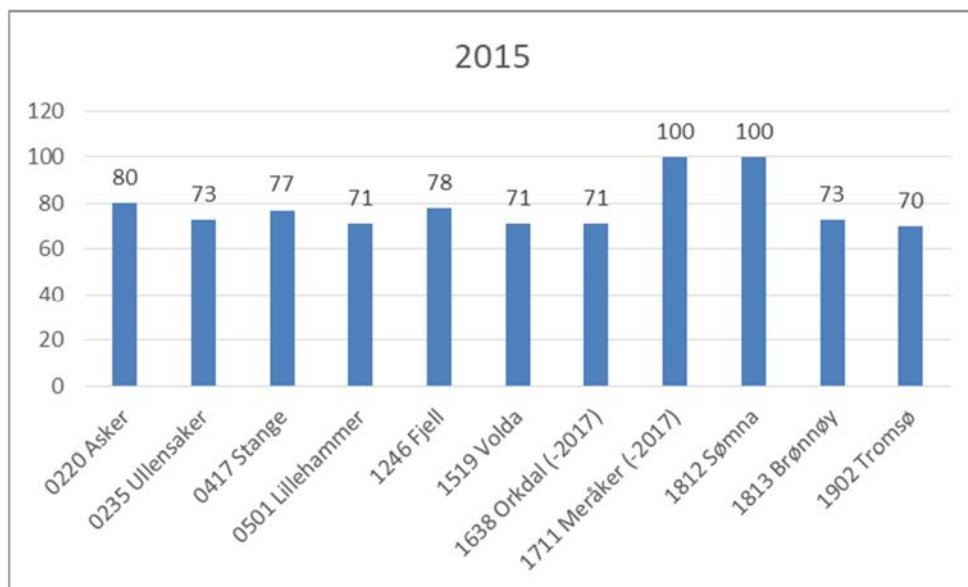
³ Kilde: [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@\\$u=prosent;\\$y=2015;kohort=%24all;avslstat4=arbutd%2Cledig_tiltak%2Cannet;kjonn=all](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@$u=prosent;$y=2015;kohort=%24all;avslstat4=arbutd%2Cledig_tiltak%2Cannet;kjonn=all)

⁴ Etter dette er det kommet nye og oppdaterte tall, men disse var ikke tilgjengelige på det tidspunktet vi gjorde kartleggingen. Det er flere svakheter og usikkerhetsmomenter som ligger til grunn for målingen. For eksempel er det verdt å merke seg at en times lønnet arbeid per uke kvalifiserer til kategorien «sysselsatt» hos SSB, og at tallene dermed sier lite om tilknytningsgrad til arbeidslivet for vedkommende. Det er også slik at kommunene selv rapporterer avslutningsårsaker i NIR. Her er det mangelfulle kategorier og også noe ulik praksis mellom kommunene som kan bidra til en usikkerhet for tallene som oppgis.

2.2.1 Kommuner som gjør det best på siste måling (2015)

Hvis vi ikke tar hensyn til tidligere tall, men kun ser på de kommunene som gjør det best på siste måling (2015) er det disse som utpeker seg: **Asker, Ullensaker, Stange, Lillehammer, Fjell, Volda, Orkdal, Meråker, Sømna, Brønnøy og Tromsø**. Alle ligger på eller over 70 prosent i forhold til å få tidligere introdeltakere ut i arbeid og/eller utdanning, ett år etter endt intro, i 2015. Se figur 2 nedenfor.

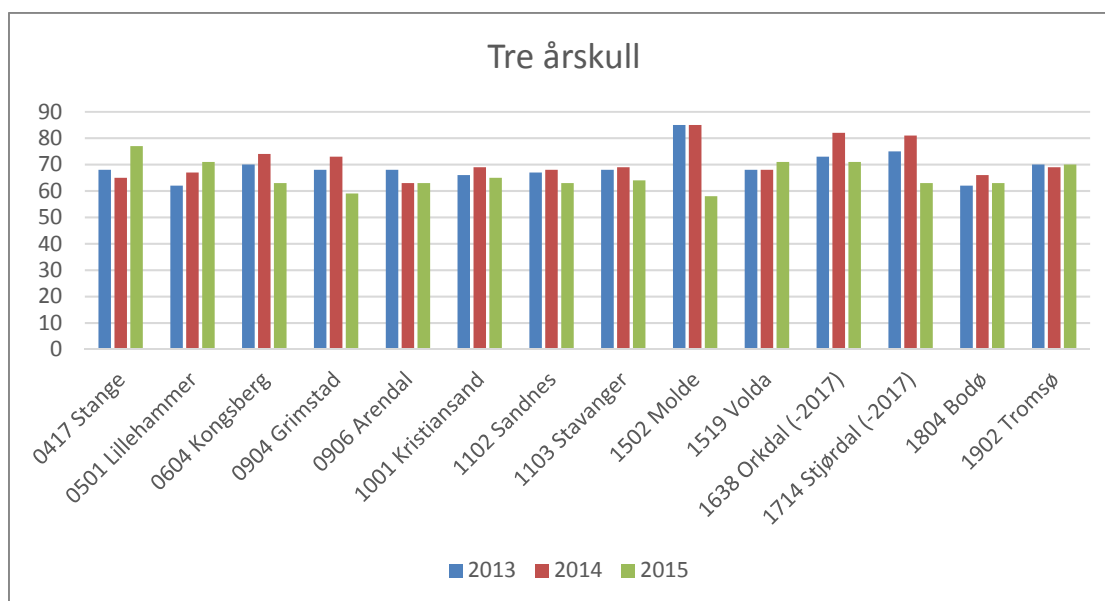
Figur 2 Resultater for introdeltakeres overgang til arbeid eller utdanning. Målt i 2015



2.2.2 Kommuners resultatoppnåelse, målt i tre årskull (2013, 2014 og 2015)

I den neste tabellen vist nedenfor ser vi kommuner som ligger over landsnittet (58 prosent) på resultatoppnåelse målt ett år etter program, for tre årskull (2013, 2014 og 2015). Disse er: **Stange, Lillehammer, Kongsberg, Grimstad, Arendal, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Molde, Volda, Orkdal, Stjørdal, Bodø og Tromsø**. Av disse så er det **Lillehammer, Stange, Volda og Bodø** som har økende tall de siste tre årene. Se figur 3 nedenfor.

Figur 3 Resultater for introdeltakeres overgang til arbeid eller utdanning. Målt i tre årskull



2.2.3 Oppsummering statistikk

Kommuner som vi finner igjen i alle de tre statistikkene er, sortert på befolkningstall og region:

- 5000 -15 000: **Volda** (9000) – Møre og Romsdal
- 15 000 – 25 000: **Stange** (20 000) – Hedmark
- 25 000 – 35 000: **Lillehammer** (27 000) – Oppland
- 35 000 – 45 000: **Arendal** (41 000) – Aust-Agder
- 45 000 – 55 000: **Bodø** (51 000) – Nordland
- 65 000 – 80 000: **Tromsø** (74 000) – Troms
- 80 000 – 100 000: **Kristiansand** (89 000) – Vest-Agder

I tillegg er disse kommunene inkludert på grunn av befolkningstall, selv om de kun går igjen i en av statistikkene:

- 55 000 – 65 000: **Asker** (60 000) - Akershus
- 100 000 – 200 000: **Trondheim** (178 000) – Trøndelag

I tillegg ble disse kommunene, i prosjektgruppemøte, nevnt som interessante på grunn av sitt fokus på veiledning. De er imidlertid ikke representert i statistikken vi presenterte over.

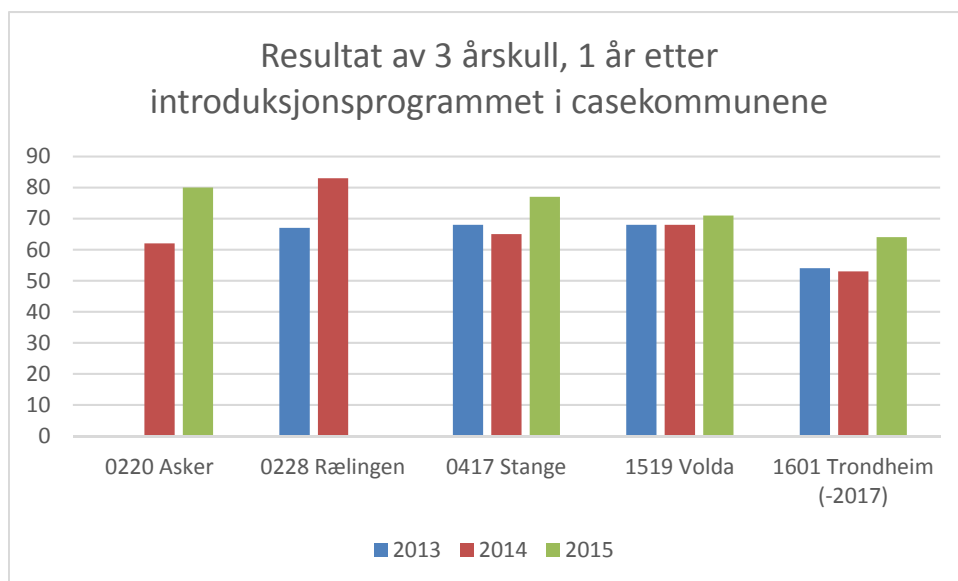
- **Larvik** (44 000) - Vestfold
- **Rælingen** (17 000) - Akershus

Disse kommunene danner grunnlaget for utvalget av fem casekommuner, som vi presenterer nedenfor. Se mer om bakgrunnen for utvalget av de fem kommunene i avsnitt 1.4.2.

2.3 Presentasjon av casekommunene

Casekommunene representerer alle kommuner med gode resultater siste årene (se nedenfor). I tillegg er utvalget gjort på bakgrunn av ulik kommunestørrelse og variasjon i befolkningstall. Figuren nedenfor viser prosentvise tall for tre årskull av tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som er i arbeid og/eller utdanning målt ett år etter endt program, i de fem casekommunene. Høyeste måling for 2013-2015 er i Asker 80 prosent, Rælingen 83 prosent, Stange 77 prosent, Volda 71 prosent og Trondheim 64 prosent. Alle ligger godt over landsgjennomsnittet.

Figur 4 Resultater av tre årskull, ett år etter introduksjonsprogrammet i casekommunene



2.3.1 Asker

- Befolkning: 59 037
- Geografi: Akershus
- Bosatte flyktninger per innbygger 2016: 2,1 ‰
- Organisering av introduksjonsprogrammet: Avdeling for integrering og migrasjonshelse
- Antall ansatte: 19
- Resultater intro i 2015, ett år etter endt program: 80%

Avdeling for integrering og migrasjonshelse er ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen og ligger under enhet for helse og omsorg i kommunen. Avdelingen er organisert med en leder og 18 ansatte som representerer følgende faggrupper: 10 flyktningkonsulenter, 1 fagrådgiver fordelt på to ansatte, 1 psykolog, 1 merkantil & lønn, 1 arbeidskonsulent, 1 bosetting, 1,5 helsesøster, 1,1 helsesøster knyttet til to mottak (men hører innunder denne avdelingen), 40% helsesøster enslige mindreårige (men hører innunder denne avdelingen), 40% foreldreveileder. Folkeuniversitetet har ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

2.3.2 Rælingen

- Befolkning: 17 000
- Geografi: Akershus
- Bosatte flykninger per innbygger 2016: 2,8‰
- Organisering av introduksjonsprogrammet: Flyktningetat
- Antall ansatte: 9
- Resultater intro i 2015, ett år etter endt program: Anonymisert 2015

Flyktning- og inkluderingstjenesten er ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen og ligger under enhet for familie og helse. Tjenesten består av 1 leder, 3 programkonsulenter, 1 boligkonsulent, 1 arbeidskonsulent og tre deltidsstillinger på helse: helsesøster, sykepleier og psykolog. Norasone Læringscenter AS har ansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

2.3.3 Stange

- Befolkning: 20 000
- Geografi: Hedmark
- Bosatte flykninger per innbygger 2016: 2,9‰
- Organisering av introduksjonsprogrammet: Flyktningtjenesten
- Antall ansatte: 29
- Resultater intro i 2015, ett år etter endt program: 77%

Flyktningtjenesten er ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen og ligger under enhet for kultur og fritid i Stange kommune. I 2011 fikk flyktningtjenesten eget kvalifiseringssenter med ansvar for norskopplæring og samfunnskunnskap. Flyktningtjenesten består i dag av en leder og 28 ansatte fordelt på tre team og ett senter: bosettingsteam, programrådgiverteam, oppfølgingsteam, kvalifiseringssenteret. Teamene ledes av hver sin teamleder, kvalifiseringssenteret ledes av en fagleder.

2.3.4 Volda

- Befolkning: 9 000 innbyggere
- Geografi: Møre og Romsdal
- Bosatte flykninger per innbygger 2016: 4,2‰
- Organisering av introduksjonsprogrammet: Volda læringscenter
- Antall ansatte: 23
- Resultater intro i 2015, ett år etter endt program: 71 %
- Annet: statlig mottak i kommunen

Volda læringscenter er ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen og ligger under tjenesteområdet for innvandring og integrering. Læringscenteret omfatter både flyktningtjenesten og voksenopplæringa og er organisert med en rektor, en assisterende

rektor og en faglig leder flyktning. Det er fire programrådgivere ansatt og 16 lærere, hvorav åtte på norskopplæring.

2.3.5 Trondheim

- Befolkning: 190 000
- Geografi: Sør-Trøndelag
- Bosatte flykninger per innbygger 2016: 3,3‰
- Organisering av introduksjonsprogrammet: Kvalifiseringssenter for innvandrere (INN).
- Antall ansatte: 52 (i 2012 var det 20 ansatte).
- Resultater intro i 2015, ett år etter endt program: 64%
- Annet: statlig mottak i kommunen

INN-kvalifiseringssenter for innvandrere i Trondheim er ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen og ligger under enhet for helse og velferd i kommunen. INN er organisert med en leder og tre avdelingsledere som har ansvar for hver sine faggrupper (med mellom fire til 11 ansatte i hver gruppe). De ni faggruppene er: merkantil, INNsats, FIDS (dialogsenteret), arbeidsgiverteam, spor 2, spor 3, bosetting, ekstratilkudd, spor 1. Trondheim voksenopplæringssenter har ansvaret for opplæring norsk og samfunnskunnskap.

3 SVAR PÅ FORSKNINGSSPØRSMÅLENE

I dette kapitlet vil vi oppsummere funnene knyttet til forskningsspørsmålene for prosjektet. I prosjektet har vi hatt følgende overordnede forskningsspørsmål:

Hoordan kan kommunenes veiledningsressurser arbeide for å bedre resultatoppnåelsen av introduksjonsprogrammet i kommunen?

Herunder hører seks underspørsmål:

- a) Hva kjennetegner kommuner som lykkes?
- b) I hvilken grad bruker kommunene kartleggingssamtaler og individuelle planer aktivt som verktøy for måloppnåelse? Og hvordan innvirker ulik praksis på kommunens måloppnåelse?
- c) Hvordan og i hvilken grad samarbeider kommunene systematisk med lokale arbeidsgivere og andre instanser om kvalifiseringsarbeidet?
- d) Hvordan og i hvilken grad blir kunnskapen om lokalt arbeidsmarked brukt i veiledningen av programdeltakerne?
- e) Hvordan vurderer kommunene utdanning som et middel for å nå målet om arbeid, og hvordan gir dette seg utslag i veiledningen?
- f) Hvilke forhold hindrer individuell tilpasning av programmet?

3.1 Kjennetegn på kommuner som lykkes

Som svar på spørsmålet om hva som kjennetegner kommuner som lykkes, har vi identifisert ti gode grep for veiledning i introduksjonsprogrammet⁵. Disse gode grepene er:

- Skape tillit mellom deltaker og veileder
- Tett oppfølging gjennom hele introduksjonsprogrammet
- Differensiert veiledning tilpasset den enkelte deltaker
- Tidlig kontakt med arbeidsmarked og lokalsamfunn gjennom praksisutplasseringer
- Deltakermedvirkning og ansvarliggjøring av deltakerne
- Flerkulturelle veiledningssamtaler
- Felles metodisk kompetanse blant veilederne

⁵ Grepene er beskrevet i det digitale veiledningsheftet som ligger på KS sine hjemmesider, og vil derfor ikke bli beskrevet ytterligere her. Lenke: www.ks.no/introduksjonsprogrammet.

- Ansattes handlingsrom åpner for fleksible og nye løsninger
- Støttende arbeidsmiljø blant veilederne i tjenesten
- Tverrfaglig samarbeid i tjenesteapparatet

Identifiseringen av de ti grepene viser at det her er snakk om drivere på flere nivåer. Noen av grepene er relatert til individnivået og handler om relasjonen mellom veileder og deltaker (skape tillit, tett oppfølging, differensiert veiledning, flerkulturelle veiledningssamtaler), mens andre grep er mer relatert til gruppenivået, slik som ansattes arbeidsmiljø (felles metodisk kompetanse, ansattes handlingsrom, støttende arbeidsmiljø). Til sist er det grep som peker mot et mer overordnet organisatorisk nivå (tidlig kontakt med arbeidsmarkedet, tverrfaglig samarbeid) og som i større grad har å gjøre med hvordan tjenestene ledes og organiseres.

Vi ser at flere av de grepene som presenteres handler om å samskape verdi i møtet mellom tjenesteyter og mottaker, slik dette beskrives både i teorien om tjenestelogikk og dialogisk praksis (se kap 1.2). Veilederne er opptatt av at deltakerne aktivt skal inkluderes som en ressurs i sin egen kvalifisering, noe som øker mulighetene for at tjenestene tilpasses deltakernes behov og ansvar for egen kvalifisering. Samskaping skjer dessuten i et større sosialt system, der man er avhengig av mange ulike aktører som bidrar med ressurser (Vargo, Lusch, & Akaka, 2010). Flere av grepene viser til at en forutsetning for å lykkes med veiledningen er at det innenfor introduksjonsprogrammet er et utstrakt samarbeid på tvers av fag, kompetanse, tjenester og sektorer. Et slikt samarbeid er avhengig av flere aspekter, hvor spesielt dette med graden av felles målforståelse og tillitsbaserte relasjoner er trukket fram av våre informanter.

Boschma (2005) skiller mellom det han kaller kognitiv, sosial og geografisk nærhet i sin beskrivelse av samarbeidsrelasjoner.⁶ Den kognitive dimensjonen handler om nærhet og avstand mellom aktørene når det gjelder felles kunnskapsbase, og omfatter graden av felles målforståelse. 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. I vårt datamateriale kan vi identifisere alle disse dimensjonene som sentrale, med spesiell vekt på den kognitive og sosiale, men vi ser også at den geografiske dimensjonen trekkes fram spesielt når samarbeidet med Nav diskuteres. Dette handler om at samarbeidet til en viss grad lider av at det er stor geografisk avstand mellom Nav-kontoret, flyktningtjenesten og læringscentre. Det ser ut til at der den geografiske avstanden er stor er det også svakere muligheter for å utvikle de andre dimensjonene.

⁶ Boschma skiller totalt mellom seks ulike dimensjoner: Kognitiv, 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.

3.2 Bruk av kartleggingssamtaler og individuelle planer

Alle deltakere i introduksjonsprogrammet skal ha en individuell plan, dette følger av introduksjonsloven. I følge lovens § 6, tredje ledd, skal kommunen og deltakeren sammen definere hva opplæringen eller programmet skal inneholde, og hvilke mål deltaker skal oppnå. For at medvirkningen skal være reell må kommunen sørge for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning slik at vedkommende kan foreta informerte valg. 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» (Rundskriv G-01/2016: 40). Det skal tas utgangspunkt i den enkelte deltakers forutsetninger og behov når kommunen skal organisere programmet og velge metode og innhold. Den individuelle planen skal senest være utarbeidet innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse i introduksjonsprogrammet blir fremsatt. Planen kan etterpå utfylles og revideres etter behov.

Det er gjennomgående i intervjuene at informantene mener at bruken av individuell plan kunne vært bedre utviklet. I mindre kommuner sliter de med at planen ofte blir den samme uavhengig av om du er spor 1, 2 eller 3, fordi alle deltakerne er i samme klasse. Deltakerne startet alle i samme klasse, men utvikler seg ulikt, noe det ikke er rom for å fange opp innenfor rammene av et skoleår. Planen er for mange retningsgivende i arbeidet, men som det blir påpekt av flere, så er den ganske komplisert å skjønne for deltakerne. Mange av informantene oppfatter derfor individuell plan mer som et redskap for lærerne og programrådgiverne enn for deltakerne. En av informantene sier:

IP [individuell plan] er en nøtt. Det tar tid for flyktningen å forholde seg til IP. Det er nok mest for oss og for samarbeidspartnerne.

Casekommunene som har tatt tak i denne utfordringen har prøvd ut mer visuelle planer hvor de bruker illustrasjoner, symboler og bilder i stedet for tekst (se eksempel i gode grep nummer 5). De erfarer også at det er lettere for deltakerne selv å bidra inn i utviklingen av planene, når de er utformet på denne måten. Videre fremheves det at det er nødvendig å benytte seg av tolk i disse første veiledningssamtalene med deltaker, og at dette er spesielt viktig når en arbeider med utvikling av individuell plan og i kartleggingssamtalene.

Den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov, varighet for program, innhold i opplæringen og ønskede mål. Kartleggingen skal ta utgangspunkt i forhold som anses å være relevant for deltakerens kvalifisering. Vanligvis har deltakerne allerede gjennomgått flere kartlegginger, så derfor er det viktig å bygge videre på disse. Informantene forteller at de opplever at kartleggingen ofte er noe mangelfull fordi deltakerne har problemer med å skjønne hva som er relevant informasjon å dele med veilederen. Dette gjelder spesielt uformell kompetanse og realkompetanse, og det vil gjerne dukke opp underveis i veiledningsprosessen.

Informantene mener derfor det er viktig at både individuell plan og kartleggingen er fleksible dokumenter som jevnlig er oppe til revidering.⁷

3.3 Samarbeidet med lokale arbeidsgivere og andre tjenester

Uavhengig av om det er språk- eller arbeidspraksis, så er det å ha deltakere ute i arbeidslivet ansett som svært viktig. I casekommunene fremhever de at praksisutplassering bør komme i gang allerede tidlig i kvalifiseringsperioden. En av de viktigste forutsetningene for å lykkes med gode praksisforhold er at forventningene er tydelig avklart, både hos deltaker og hos arbeidsgiver. Derfor er det viktig med konkrete praksisavtaler som tydelig beskriver hva som er intensjonen med praksisen, hva deltakeren skal ha lært innenfor perioden og hvor lang periode det er snakk om. Samtidig må det komme tydelig fram hvem arbeidsgiveren kan kontakte for å få veiledning og bistand. Det er viktig at deltakerne også i praksisperioden blir fulgt opp av sin veileder, og ikke «overlatt» til arbeidsgiver. Arbeidsgiverne understreker at praksisoppholdet fungerer best der det er jevnlig kontakt og oppfølging fra deltakerens kontaktperson.

De kommunene som lykkes er også de som har systematisert sitt samarbeid med lokalt arbeidsmarked. Vi ser at dette kan gjøres på ulike vis, men målet er det samme; tettere kontakt mot arbeidsgivere. Det viktigste er at en eller flere av de ansatte har et dedikert ansvar for kontakten med arbeidsmarkedet og oppfølgingen av arbeidsgivere. Dette kan organiseres på ulike måter, enten som en funksjon tillagt en av de ansatte, eller ved å etablere egne arbeidsmarkedsteam. En tredje variant som også er mer og mer vanlig, er at læringsentra/flyktningtjenestene inngår samarbeid med Nav om å dele på en stilling som har ansvar for kontakten med arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedskonsulentene er avhengig av å holde seg oppdatert på hva som skjer i det lokale arbeidsmarkedet, og ha jevnlig kontakt med arbeidsgivere. Denne kunnskapen brukes direkte inn i veiledningen av programdeltakerne. I kommuner hvor de har egne arbeidsmarkedsteam dras disse gjerne inn i veiledningen av deltakerne dersom det er spørsmål knyttet til arbeidsmarkedet som er i fokus. Det hender også at veilederne arrangerer egne møter mellom deltakerne og arbeidsmarkedskonsulentene. Veilederne er generelt aktive på å ta i bruk andres kompetanse når de opplever at en deltaker har behov for det. Dette gjelder for eksempel karrieresentre, som vi kommenterer nærmere i neste kapittel. Når det gjelder frivillig sektor er samarbeidet med lag og foreninger utbredt, for eksempel i form av leksehjelp.

Vi ser at det er et godt og systematisk samarbeid mellom flyktningtjenesten og læringsentra, mens samarbeidet med Nav er svært varierende. Dette henger ikke minst sammen med lokalisering, og graden av fysisk kontakt. I den sammenheng kan det nevnes at sentraliseringen av Nav-kontor kan virke uheldig for å få til et bedre og tettere samarbeid.

⁷ Ifølge rundskriv G-01/2016 skal den individuelle planen foreligge innen tre måneder etter bosetting i kommunen, eller etter at krav om deltakelse i introduksjonsprogram blir framsatt, jf § 3, annet ledd

3.4 Utdanning som et middel for å nå målet om arbeid?

Casestudiene har vist at mens det er stort fokus på veiledning knyttet til arbeid, er det i mindre grad fokus på veiledning knyttet til utdanning. Dette har nok sammenheng med nasjonale føringer de siste årene, men i tillegg henger det mest sannsynlig sammen med deltakernes forutsetninger, der mange har liten eller ingen skolebakgrunn. I intervjuene med deltakere var det et gjennomgående uttrykt ønske om å få seg arbeid for å kunne forsørge seg selv. Arbeid ble viktigere enn et framtidig mål om utdanning, fordi tanken på å skulle motta stønad opplevdes ubehagelig. Det var også utbredt misnøye blant deltakerne til det å skulle ta opp lån til utdanning.

På den andre siden er det tydelig for både deltakere og veiledere, at en viss formalkompetanse er nødvendig i det norske arbeidslivet. Ifølge informantene påpeker Nav hele tiden at fagbrev er svært viktig, så det er forståelse for at deltakerne gjerne vil skaffe seg det. Et alternativ for deltakerne er da å starte med grunnskole. Du har rett til grunnskole om du ikke har grunnskole fra hjemlandet eller at det du har lært ikke er på nivå med den norske grunnskolen. Dette er uavhengig av alder. I realiteten vil nesten alle få en rett, fordi den opplæringen som de har fra hjemlandet ikke er på nivå med den norske grunnskolen, sier informantene. Derfor er de også opptatt av at svært mange deltakere sliter uforholdsmessig mye og har minimalt utbytte av grunnskole. Det er håp om at dette kan endre seg om det innføres modulbasert opplæring som åpner for muligheten til å avlegge eksamen i ett og ett fag⁸

En annen utfordring som kom opp i intervjuene var deltakere som tilpasser og endrer sine mål i tråd med de kravene som framsettes for permanent opphold og familiegjenforening:

UDI har kommet med nye regler om inntektssikring for permanent opphold. Du kan ikke motta sosialhjelp, men lån fra lånekassa er godkjent som inntekt. Nå hadde jeg møte med en deltaker som ikke for enhver pris har villet gå på grunnskole, men nå foreslå han det selv for å komme innfor inntektskravet slik at han søke om å få permanent opphold. Så slike ting betyr jo at mange vil gå på grunnskole for å få permanent opphold.

Veilederen sier videre at deltakeren selv må bestemme, men at det å gå det lange løpet via grunnskole kan oppfattes som en konflikt med introduksjonsloven som vektlegger raskest mulig overgang til arbeid. Tidligere hadde læringscenteret i større grad satt foten ned i slike tilfeller, blant annet med henvisning til at deltakere skulle ha norskferdigheter på A2-nivå. Men etter en klagesak fra Fylkesmannen ble det understreket at skolen måtte tilrettelegge for grunnskoleundervisning uavhengig av deltakerens norsknivå. Derfor har de nå utbredt bruk av tospråklige assistenter inne i grunnskoleundervisningen.

⁸ Kompetanse Norge har ansvaret for utprøvingen av modulstrukturert forberedende opplæring til videregående, og ti fylker deltar i utprøvingen som startet 01.08.2017 og pågår i tre år. <https://www.kompetansenorge.no/kompetanseloftet/#ob=19826>

Veilederne fremhever at målet om arbeid uansett vil gå foran målet om utdanning, fordi alle deltakerne har behov for inntektssikring mens de er i utdanning. Utdanningsløpet er uansett et langvarig og krevende løp, som går langt utover de to årene deltakerne er i introduksjonsprogrammet. Samarbeid med Nav om mer langsiktig kvalifisering med tanke på formell utdanning, er på begynnerstadiet i kommunene, og der de lyktes hadde de klart å utvikle gode kognitive og sosiale samarbeidsdimensjoner (Boschma 2005), slik disse er omtalt i kapittel 3.1. En forutsetning for å utvikle langsiktige kvalifiseringsløp er tette samarbeidsrelasjoner til både Nav og fylkeskommunen, med ansvar for videregående utdanning (se for eksempel Eide & Røhnebæk, 2018).

Det kan se ut til at der læringsentrene og flyktningtjenestene organiserer seg med tanke på å samle kompetanse og oppfølging av arbeidsmarkedet i egne arbeidsmarkedsteam og lignende, ikke i samme grad evner å gjøre det når det kommer til utdanning. Selv om det i flere kommuner er et godt samarbeid med de regionale karriersentrene, er det også en klar forventning om at alle veilederne selv må holde seg oppdatert på hva som skjer på utdanningsfronten. Dette kan være et hinder for den individuelle tilpasningen av programmet, som vi peker på nedenfor. Noen av informantene var opptatt av at de ønsket større fokus og mer kompetanse på karriererådgivning.

3.5 Om hindre for individuell tilpasning av programmet

Flere informanter nevner at de ønsker seg en bredere tiltaksvifte. Med det mener de større muligheter for å tilby forskjellige typer kvalifiseringstiltak for deltakerne. Generelt er manglende samarbeid med Nav et hinder for å få til bredere tiltaksvifter, men det etterlyses også at Nav kan bidra med mer individbaserte kurs, tilpasset behovet for den enkelte deltaker. Det blir også etterlyst behov for å kunne tilrettelegge for mer nivådelt norskopplæring, flere individbaserte grupper og mer praktisk og visuell opplæring. Alle kommunene har positive erfaringer med praksisutplasseringer, men det blir sagt at en ønsker å kunne ha lærer ute på arbeidsplassen for å kunne tilby mer arbeidsplassbasert norskopplæring. Dette er ressurskrevende, og det er vanskelig å finne arbeidsplasser hvor flere kan ha praksis samtidig, derfor er det også vanskelig å kunne ha lærer tilstede.

Det er generelt stort fokus på å kvalifisere deltakere til en jobb. Det kan se ut til at dette oppfattes som en mer realistisk karrierevei enn det å skulle kvalifisere seg for utdanning, blant annet på grunn av tidsbruken. Vi har blant annet sett at det lange løpet via grunnskole kan oppfattes som en konflikt med introduksjonslova som vektlegger raskest mulig overgang til arbeid. Samtidig er det stor enighet blant informantene om at det å skaffe seg en formell utdanning er viktig dersom deltakerne skal få en trygg og fast tilhørighet til det norske arbeidslivet. For mange deltakere er dette også et langsiktig mål. Dilemmaet oppstår for veilederne i det de skal veilede deltakere til et langvarig løp som forutsetter samarbeid med flere andre aktører. Dette forteller blant annet at det er behov for å tenke kvalifisering i et lengre tidsløp enn varigheten på introduksjonsprogrammet.

Konkurransen på arbeidsmarkedet er tøff, og det stilles stadig større krav til formalkompetanse og erfaring. Det betyr at et sett av virkemidler og tiltak må virke godt sammen hvis marginaliserte grupper i samfunnet skal ha mulighet til å få innpass (Eide & Røhnebæk 2018). I casekommunene er det tilløp til utprøving av mer fagrettede kvalifiseringsløp skreddersydd for den enkelte deltaker. Dette forutsetter tett og aktivt samarbeid Nav, men også med arbeidsgivere og fylkeskommune. Skal en lykkes med denne typen individuell tilpassing må kvalifiseringen av introduksjonsdeltakere ses i et lengre tidsmessig løp og der Nav tidlig involveres i tilretteleggingen av løpet.

3.6 Avslutning

Studien har vist at casekommunene arbeider strukturert og godt med veiledningen av deltakere i introduksjonsprogrammet. Vi har sett at de gode grepene for å optimalisere veiledningen, kan identifiseres på flere nivåer. Overordnet sett handler det om at kommunens politiske og administrative ledelse ser inkludering og integrering av flyktninger som sentral for alle kommunens tjenester, og at tjenestene tilrettelegges slik at de ansatte får ta i bruk sin kompetanse og personlige ressurser på best mulig måte. Dette er nødvendig for å styrke den faglige integriteten og respekten som preger ansatte, slik vi har sett det i casekommunene. Deretter handler det om å utvikle det faglige og metodiske fellesskapet både internt og på tvers av tjenestene.

Prosjektet viser at veiledningen i introduksjonsprogrammet handler om veileders evne til å jobbe sammen med ulike aktører til det beste for hver enkelt deltaker. Dette omfatter både samarbeid internt i veiledningskollegiet, med introduksjonsdeltaker og med eksterne ressurser som veilederne ser at deltakeren har behov for, det være seg utdanningsressurser, lokalt arbeidsmarked eller frivillig sektor. Dette griper direkte inn i tjenesteytingen som en samskappingsprosess hvor både veiledere i tjenesten, tjenestens brukere og andre aktører i samfunnet virker sammen i et større sosialt system. Dette, sammen med elementene i dialogisk praksis som innebærer fleksible og helhetlige tilnærminger med stor nærhet til brukeren, bidrar til å øke mulighetene for at tjenestene tilpasses brukernes behov og i dette tilfellet bidrar til å få introduksjonsdeltakerne ut i arbeid og/eller utdanning.

4 REFERANSELISTE

Aagaard, Sørensen & Torfing (red.) (2014). *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.

Arbeids- og sosialdepartementet (2016a) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* (Meld. St. 30, 2015-16). Lokalisert på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>

Arbeids- og sosialdepartementet (2016b) *Flyktninger og arbeid, Rapport fra arbeidsgruppe under Arbeidsliv og pensjonspolitisk råd*. Lokalisert på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/flyktninger-og-arbeid/id2502292/>

ASD (2015). Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. (Rundskriv Q-27/2015). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Andreassen, T.A., & Aars, J. (2015). *Den store reformen: da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.

Berg, B., Thorshaug, K., Garvik, M., Svendsen S. og Øiaas, S.H. (2012) *Hvorfor mangfold? En studie av ulike forståelser og praktiseringer av mangfold*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS

Bjerck, M., Røhnebæk, M., Eide, T.H. & Andersen, T. (2018). *Motivasjon og hindre for inkludering av flyktninger. Et dypdykk i arbeidsgiverperspektivet*. ØF-rapport xx/2018. Lillehammer: Østlandsforskning

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

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

Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2016) *Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet*. Søkelys på arbeidslivet 3(23), 185-207.

- Buljubasic, A. (2016) *Bruk av tolk I introduksjonsprogrammet. Forhold som har betydning for kvaliteten på kommunikasjonen via en tredjepart*. [Masteroppgave i sosialt arbeid]
Diakonhjemmet høgskole
- Dickson, A. (2015). *Hvem bestemmer fremtiden din? En kvalitativ undersøkelse av deltakernes brukermedvirkning i introduksjonsprogrammet*. [Masteroppgave i interkulturelt arbeid]
Stavanger: Misjonshøgskolen
- Djuve, A.B. og Kavli, H.C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norsk opplæring for innvandrere*. (Fafo-rapport 26/2015). Oslo: Fafo
- Eide, T. H. & Røhnebæk, M. (2018). *Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet. Utprøving og følgeevaluering. Rapport fra prosjektets andre fase. ØF-rapport*. Lillehammer: Østlandsforskning (under ferdigstilling).
- Enehaug, H., Gamperiene, M. & Osman, A. (2009). *Entreprenørskap blant innvandrere*. (AFI-notat 2009/1). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Lunde, H. og Rogstad, J. (2016) *Kunnskapsstatus om godkjenning av utenlandsk kompetanse og kunnskapsstatus om diskriminering i arbeidslivet*. (Fafo- notat 2016/05). Oslo: Fafo.
- NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Rambøll (2011). *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Sluttrapport til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (Rambøll rapport)*. Oslo: Rambøll.
- Røhnebæk, M. & Eide, T.H. (2016). *Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet – drivere, barrierer og mulighetsrom. Rapport fra prosjektets første fase. ØF-rapport 04/2016*. Lillehammer: Østlandsforskning
- Seikkula, A. & Arnkil, T.E. (2013). *Åpen dialog i relasjonell praksis: respekt for annerledeshet i øyeblikket*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Schafft, A. og Spjelkavik, Ø. (2014) *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering. Hva er god inkluderingskompetanse?* AFI-rapport 5/2014. Oslo: Arbeidsgiverperspektivet.
- Schafft, A. og Spjelkavik, Ø. (2011). *Evalueringsprogrammet: sluttrapport*. Vol. 4/2011.
- Skålén, P. (2016). *Tjänstelogik*. Lund: Studentlitteratur AB.

Sukh, H. (2015). *Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. En analyse av introduksjonsprogrammet med fokus på brukermedvirkning*. [Masteroppgave sosiologi og sosialt arbeid.] Universitetet i Agder.

Søholt, S. (2016). *Innvandrere: Muligheter og barrierer for sysselsetting i regionene*. Plan 2/2016, 22-27

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.

Thorshaug, K. & Valenta, M. (2012). *Et arbeidsmarked for alle? Innvandreres innpass og stilling på det norske arbeidsmarkedet*. NTNU Samfunnsforskning. Trondheim: NTNU

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

Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: Continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36, 1-10. doi:10.1007/s11747-007-0069-6.

Vargo, S. L., Lusch, R. F., & Akaka, A. M. (2010). *Advancing service science with service-dominant logic*. *Handbook of service science*, 133-156.

VOX – Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (2016). *Karriereveiledning for nyankomne innvandrere*. Oslo: VOX

Yun, H-K. (2015). *Programrådgivers bidrag rettet mot arbeid i introduksjonsprogrammet. Faktorer som har betydning for å nå målet om arbeid*. [Masteroppgave i interkulturell kommunikasjon] Stavanger: Misjonshøgskolen.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Intervjuguide veiledere

Gruppeintervju

Kort om prosjektet og formålet

Tittel: Arbeidsretting og differensiering av introduksjonsprogrammet. Veiledningens betydning for resultatoppnåelsen.

Formål: Prosjektets hovedmål er å identifisere gode grep kommunene selv kan gjøre for å bedre sine egne resultater i introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger (arbeid/utdanning etter to år i Introduksjonsprogram). Prosjektet skal ha fokus på hvordan veiledningen av deltakere i programmet foregår. Dette er et område som det er forsket lite på og en vet lite om en vet lite om betydningen veiledningen har for utfallet av introduksjonsprogrammet.

Presentere ØF og forskerne

Presentasjon av informantene - runde rundt bordet

- a. Navn, stilling, rolle i oppfølgingsarbeidet av Intro-deltakerne
- 1. OM VEILEDNING:** Dette intervjuet skal handle om veiledning. Kan dere først si litt om hva dere forstår med veiledning? Hva legger dere i det begrepet? (gå en runde rundt bordet).
 - a. Har dere eksempler på hva slags veiledning som har vært spesielt nyttig for deltakerne?
 - i. Kom med konkrete eksempler
 - b. Gis det informasjon om arbeidsmarkedet og utdanning som del av veiledningssamtalene?
 - c. Hva slags opplæring i veiledningsmetodikk får dere ansatte?
 - i. I hvilken grad er man opptatt av dette i fra ledelsens perspektiv?
- 2. VEILEDNINGSRESSURSER:** Hva er kommunens totale veiledningsressurser rettet mot Introduksjonsprogrammet? (Altså hvem er inne og veileder introdeltakerne – hvilke aktører skal være med på whiteboarden – skriv opp)
- 3. FASE 1:** Brukerreisen ifht veiledningen – hvor? hvem? når? Legger fram magnettavla: Vi ønsker å kartlegge veiledningsressursene og deltakerens veiledningsreise i gjennomføringen av Intro. Vi har delt Introduksjonsprogrammet inn i fire fase (Oppstartsfasen (0-6 mnd), Underveis (6 mnd – 1,5 år), Mot slutten (1,5 – 2 år) og Etter Intro (ekstra år)

- a. Hvilke arenaer dere har, hvem som er aktørene og når i løpet dere har de ulike samtalerne? (La deltakerne bruke whiteboarden og flytte magnetene)
 - i. Første kartleggingssamtalen - når gjennomføres den, hva er målet med samtalen, hvilke temaer er dere innom?
 - b. Individuell plan (IP) - når gjennomføres den, hvem deltar, hva er målet, hvilke temaer er dere innom? Hvor ofte har dere IP-samtaler i løpet av det første halvåret?
 - c. Er det andre ting som foregår i denne fasen som vi ikke har fått med oss? Som har påvirkning på veiledningen til introdeltakerne?
- 4. FASE 2:** Så kan vi gå til fase 2 (underveis – 6 mnd til 1,5 år).
- a. Hvilke arenaer har dere, hvem er aktørene og når i løpet har dere de ulike samtalerne? (La deltakerne bruke whiteboarden og flytte magnetene)
 - b. Kartleggingssamtalen
 - i. Hvor ofte følges denne kartleggingssamtalen opp underveis i Intro-løpet? Gjentas kartleggingen, justeres? Ser dere i tilfelle noen endringer i deltakernes beskrivelse av egen kompetanse?
 - c. Individuell plan (IP)
 - i. Hvor ofte i løpet av denne fasen har dere IP-samtaler?
 - ii. Hvem deltar i disse samtalerne?
 - iii. Hvilket forhold har deltakerne til sin IP? Hva kaller dere IP overfor deltakerne?
 - iv. Kan dere gi en beskrivelse av en typisk veiledningssamtale?
 - v. Beskriv forholdet mellom veileder og veisøker i den individuelle planen.
 - d. Arbeidsmarkedet.
 - i. Hvordan blir deltakerne informert om muligheter på arbeidsmarkedet? Hvem informerer?
 - ii. Benyttes f.eks Karrieresenteret? Representanter fra bedrifter? Kommunen?
 - iii. Hva slags kontakt har deltakerne med det lokale arbeidsmarkedet?
 - iv. Praksisplasser? Når? Varighet?
 - e. Utdanningsmuligheter
 - i. Hvordan blir deltakerne informert om hva slags utdanningsmuligheter som finnes? Hvem informerer? Når?
- 5. FASE 3:** Så kan vi gå til fase 3 (mot slutten – 1,5 til 2 år).
- a. Hvilke arenaer har dere, hvem er aktørene og når i løpet har dere de ulike samtalerne? (La deltakerne bruke whiteboarden og flytte magnetene). Gjøres noe av følgende:
 - i. Kompetansekartlegging?
 - ii. Individuell plan?
 - iii. Arbeidsmarked?
 - iv. Utdanningsmuligheter?
- 6. FASE 4:** Så kan vi gå til fase 4 (etter Intro – 2 til 3 år).
- a. Hvilke arenaer har dere, hvem er aktørene og når i løpet har dere de ulike samtalerne? (La deltakerne bruke whiteboarden og flytte magnetene)

- i. Kompetansekartlegging?
- ii. Individuell plan?
- iii. Arbeidsmarked?
- iv. Utdanningsmuligheter?

7. AVSLUTTENDE SPØRSMÅL

- a. Hva kan forbedres/gjøres annerledes?
 - i. Hvis dere ikke hadde noen økonomiske og tidsmessige rammer?
 - ii. Innenfor eksisterende rammer?
 - iii. Slik dere ser det: er det forhold som hindrer individuell tilpasning av introduksjonsprogrammet?
 - iv. Brukes kartleggingsamtalene og individuelle planer aktivt som verktøy for å få deltakerne ut i arbeid og/eller utdanning? Gi eksempler.
- b. Påvirkning
 - i. På en skala fra 1 – 10, hvor stor betydning tror du at du har for de valgene deltakerne tar?
 - ii. Når i løpet har dere mest påvirkning tror dere?
- c. Andre kommentarer?

Vedlegg 2: Observasjonsguide

Observasjonsguide veiledningssamtaler

FØR EN SAMTALE VI OBSERVERER ER DET VIKTIG AT VI ER KLARE PÅ FORHÅND OM AT VI IKKE ER DER FOR Å EVALUERE ARBEIDET SOM GJØRES (VI IKKE HAR NOE KOMPETANSE TIL Å EVALUERE DETTE), MEN AT VI ØNSKER Å OBSERVERE FOR Å FÅ HELE BILDET PÅ HVORDAN EN VEILEDNINGSSITUASJON I INTRODUKSJONSPROGRAMMET KAN FUNGERE.

Veiledningssamtalen skal tas opp på bånd, og det skal tegnes et kart over hvem som er tilstede og hvor de sitter i forhold til hverandre (kunne identifisere hvem som sier hva ift renskrivning av intervjuene (kjennetegn ved tale el.)).

Notatene som tas underveis skal hovedsakelig ha fokus på det observerbare, da samtalen kan renskrives i ettertid. Vi skal gjøre en god situasjonsbeskrivelse av en veiledningssamtale etter en slik observasjon, som vi kan trekke med oss videre i formidling av prosjektet (og evt lage et metaperspektiv på veiledningssamtaler som kan spilles ut i en læringssituasjon).

Følgende ting bør noteres og legges vekt på ved observasjonen:

- Se på samspillet
 - Nedtegne hvordan kroppsspråket er mellom den som veileder og introdeltakeren, og mellom de som veileder seg imellom (dersom det er flere). Noter og beskriv så godt som mulig, helst med minst mulig innslag av tolkning.
 - Hvordan er samspillet mellom de som deltar i veiledningssamtalen? Er det trygghet eller utrygghet som dominerer? Maktforhold? Er det noen konflikter?
 - Hvilke signaler kommer underveis fra både den som veileder og den som veiledes og hvordan blir det fulgt opp?
 - Hvordan er veilederens evne til å lytte til deltakeren?
 - Hvordan er veilederen obs på introdeltakerens kroppsspråk?
 - Samspillfunksjoner: hvordan er veilederens evne til å oppmuntre, ta initiativ, søke opplysninger, forsøke å få frem meningen, si sin mening, gå i dybden, og oppsummere?
- Hvem styrer samtalen?
 - Hvordan innledes samtalen – hvem setter fokus og på hva?
 - Hva skaper fremdriften i samtalen?
 - Hva vektlegges i samtalen, hvem avgjør hva som vektlegges?
 - Stilles avklarende spørsmål underveis? Hvordan? Hvilke? (Hva blir fulgt opp, hva blir ikke fulgt opp?)
 - Brukes det noen hjelpemidler underveis?
 - Hvordan drøftes løsningsalternativer? Er det fokus på å løse oppgaver for introdeltakeren eller på at hen skal finne fram til dette selv? (Rådgiver vs veileder).
 - Hvordan oppsummeres/konkluderes det?
- IP, Karleggingssamtaler
 - Hvordan brukes disse tidligere dokumentene i veiledningssamtalen?
 - Bygges det videre på disse dokumentene eller starter de på nytt for hver gang?
 - Hvordan følges elementer fra tidligere dokumentene opp?

I etterkant av observasjonen

Etter at vi har observert en veiledningssamtale kan det være hensiktsmessig å ta veileder til side (og den som har blitt veiledet hver for seg, dersom det er mulig) og høre om følgende:

- Hva var likt og hva var ulikt i denne samtalen i forhold til andre veiledningssamtaler?
- Hvis ulikt:
 - Hvorfor ble det annerledes?
 - Hva handler dette om tror du?
- Hva synes du var viktig i akkurat denne samtalen?
- Har du noen spesiell metodisk tilnærming til veiledningssamtalene?
 - Hva leder deg i den ene eller den andre retningen?
 - Var det noe avtalt fokus på forhånd eller var det tilfeldig hva som ble trukket inn i samtalen?

Vedlegg 3: Informasjonsskriv sendt kommunene

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet «Arbeidsretting og differensiering av introduksjonsprogrammet»

Bakgrunn og formål

Østlandsforskning er i gang med prosjektet «Arbeidsretting og differensiering av introduksjonsprogrammet», på oppdrag for KS. Prosjektet skal identifisere kritiske faktorer som bidrar til at deltakerne i introduksjonsprogrammet kommer i jobb, med særlig vekt på **veiledningssamtalen**.

Prosjektets hovedproblemstilling er følgende:

Hvordan kan kommunenes veiledningsressurser arbeide for å bedre resultatoppnåelsen av introduksjonsprogrammet i kommunen?

Herunder hører sju underspørsmål:

- a) Hva kjennetegner kommuner som lykkes?
- b) I hvilken grad bruker kommunene kartleggingssamtaler og individuelle planer aktivt som verktøy for måloppnåelse?
- c) Hvordan innvirker ulik praksis på kommunens måloppnåelse?
- d) Hvordan og i hvilken grad samarbeider kommunene systematisk med lokale arbeidsgivere og andre instanser om kvalifiseringsarbeidet?
- e) Hvordan og i hvilken grad blir kunnskapen om lokalt arbeidsmarked brukt i veiledningen av programdeltakerne?
- f) Hvordan vurderer kommunene utdanning som et middel for å nå målet om arbeid, og hvordan gir dette seg utslag i veiledningen?
- g) Hvilke forhold hindrer individuell tilpasning av programmet?

Vi skal i prosjektet velge ut **4-6 casekommuner** hvor vi skal gjøre kvalitative intervjuer og observasjoner av veiledningssamtaler. Utvalget skal baseres på at dette er kommuner som scorer høyt på resultatoppnåelse og vi skal ha en spredning av kommuner geografisk og størrelsesmessig.

Hva skal gjøres i studien?

- 1) Vi ønsker å gjennomføre gruppeintervju med programrådgivere (og/eller andre som er sentrale i veiledningssamtaler dere har med Intro-deltakere). Til sammen 3-4 personer.
- 2) Vi ønsker å intervju 3 deltakere som er i slutten av Intro-programmet. Intervjuene gjennomføres individuelt og hvis mulig/nødvendig med tolk.
- 3) Vi ønsker tilgang til de samme tre deltakernes individuelle plan (IP) og evt kompetansekartlegging. Vedlagt samtykkeskjema.
- 4) Vi ønsker å kunne observere minst en veiledningssamtale. Det aller beste er om en av deltakerne som intervjues også er den deltakeren som har veiledningssamtale.
- 5) Vi ønsker tilgang til navn og nr på 3-5 arbeidsgivere som dere samarbeider med. Arbeidsgiverne skal intervjues på telefon i etterkant av casestudien.

Hva skjer med informasjonen om deg?

For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at alle opplysninger vil bli behandla konfidensielt. Intervjuene vil tas opp og deretter transkriberes. Alle intervjuutskrifter vil slettes etter at prosjektet er avsluttet. Dersom vi bruker direkte sitater vil den enkelte informant få mulighetene til å godkjenne dette før det trykkes. Prosjektet skal avsluttes innen mars 2018 og resultatene fra prosjektet skal presenteres i et nettbasert verktøy som skal ligge på KS sin hjemmeside, og være tilrettelagt for alle som arbeider med introduksjonsprogrammet. I tillegg vil det bli en kortfattet forskningsrapport.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med prosjektleder Trude Hella Eide, telefon 959 23 283, Østlandsforskning. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Du samtykker til å delta i studien ved å si deg villig til å stille opp på intervju, og eventuelt delta i veiledningssamtale.

Vennlig hilsen
Trude Hella Eide
Forsker 2/Prosjektleder
Østlandsforskning
Tlf.: 959 23 283
E-post: te@ostforsk.no

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

«Arbeidsretting og differensiering av introduksjonsprogrammet»

Bakgrunn og formål

Østlandsforskning er i gang med prosjektet «Arbeidsretting og differensiering av introduksjonsprogrammet», på oppdrag for KS. Prosjektet skal identifisere kritiske faktorer som bidrar til at deltakerne i introduksjonsprogrammet kommer i jobb, med særlig vekt på **veiledningssamtalen**.

Prosjektets hovedproblemstilling er følgende:

Hvordan kan kommunenes veiledningsressurser arbeide for å bedre resultatoppnåelsen av introduksjonsprogrammet i kommunen?

Herunder hører sju underspørsmål:

- a) Hva kjennetegner kommuner som lykkes?
- b) I hvilken grad bruker kommunene kartleggingssamtaler og individuelle planer aktivt som verktøy for måloppnåelse?
- c) Hvordan innvirker ulik praksis på kommunens måloppnåelse?
- d) Hvordan og i hvilken grad samarbeider kommunene systematisk med lokale arbeidsgivere og andre instanser om kvalifiseringsarbeidet?
- e) Hvordan og i hvilken grad blir kunnskapen om lokalt arbeidsmarked brukt i veiledningen av programdeltakerne?
- f) Hvordan vurderer kommunene utdanning som et middel for å nå målet om arbeid, og hvordan gir dette seg utslag i veiledningen?
- g) Hvilke forhold hindrer individuell tilpasning av programmet?

Vi skal i prosjektet velge ut **4-6 casekommuner** hvor vi skal gjøre kvalitative intervjuer og observasjoner av veiledningssamtaler. Utvalget skal baseres på at dette er kommuner som scorer høyt på resultatoppnåelse og vi skal ha en spredning av kommuner geografisk og størrelsesmessig.

Hva skal gjøres i studien?

- 1) Vi ønsker å gjennomføre gruppeintervju med programrådgivere (og/eller andre som er sentrale i veiledningssamtaler dere har med Intro-deltakere). Til sammen 3-4 personer.
- 2) Vi ønsker å intervju 3 deltakere som er i slutten av Intro-programmet. Intervjuene gjennomføres individuelt og hvis mulig/nødvendig med tolk.
- 3) Vi ønsker tilgang til de samme tre deltakernes individuelle plan (IP) og evt kompetansekartlegging. Vedlagt samtykkeskjema.
- 4) Vi ønsker å kunne observere minst en veiledningssamtale. Det aller beste er om en av deltakerne som intervjues også er den deltakeren som har veiledningssamtale.
- 5) Vi ønsker tilgang til navn og nr på 3-5 arbeidsgivere som dere samarbeider med. Arbeidsgiverne skal intervjues på telefon i etterkant av casestudien.

Hva skjer med informasjonen om deg?

For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at alle opplysninger vil bli behandla konfidensielt. Intervjuene vil tas opp og deretter transkriberes. Alle intervjuutskrifter vil slettes etter at prosjektet er avsluttet. Dersom vi bruker direkte sitater vil den enkelte informant få mulighetene til å godkjenne dette før det trykkes.

Prosjektet skal avsluttes innen mars 2018 og resultatene fra prosjektet skal presenteres i et nettbasert verktøy som skal ligge på KS sin hjemmeside, og være tilrettelagt for alle som arbeider med introduksjonsprogrammet. I tillegg vil det bli en kortfattet forskningsrapport.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med prosjektleder Trude Hella Eide, telefon 959 23 283, Østlandsforskning.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Du samtykker til å delta i studien ved å si deg villig til å stille opp på intervju, og/eller delta i veiledningssamtale som forskerne skal observere.

På forhånd takk for hjelpa!

Vennlig hilsen
Trude Hella Eide
Forsker 2/Prosjektleder
Østlandsforskning
Tlf.: 959 23 283
E-post: te@ostforsk.no

Veiledning i introduksjonsprogrammet

En kvalitativ studie i fem kommuner

Prosjektet er basert på casestudier i kommunene Asker, Rælingen, Stange, Trondheim og Volda. Det er identifisert ti gode grep for veiledning basert på intervjuer og observasjoner i kommunene. De ti gode grepene er presentert i et digitalt veiledningshefte som ligger på KS sine hjemmesider. Datamaterialet som er samlet inn viser at veiledningen i introduksjonsprogrammet handler om veileders evne til å jobbe sammen med ulike aktører til det beste for hver enkelt deltaker. Dette omfatter både samarbeid internt i veiledningskollegiet, med introduksjonsdeltaker og med eksterne ressurser som veilederne ser at deltakeren har behov for, det være seg utdanningsressurser, lokalt arbeidsmarked eller frivillig sektor.

ØF-notat 02/2018

ISSN nr: 0808-4653