

Beregnet til
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Dokument type
Sluttrapport

Dato
September 2011

FOU-PROSJEKT

ANALYSE AV RESULTAT- OPPNÅELSE I INTRODUK- SJONSORDNINGEN



INNHOILDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	4
1.1	Introduksjonsloven, introduksjonsprogrammet og NIR	4
1.2	Kort om formål og forutsetninger med utredningen	4
1.3	Forutsetninger for undersøkelsen	5
1.4	Analyseramme og analysetemaer	6
1.5	Metodisk gjennomføring	9
1.6	Leserveiledning	10
2.	Sammendrag	11
2.1	Sammenheng mellom implementering / drift og resultater	11
2.2	Organisering	12
2.3	Ledelse	12
2.4	Innhold	13
2.5	Viktige faktorer for god måloppnåelse	14
3.	Bakgrunn	15
3.1	Resultatutvikling i introduksjonsprogrammet	15
3.2	Strukturelle og individuelle faktorer som påvirker overgang til utdanning og arbeid	16
3.3	Karakteristika ved programmene som påvirker overgang til utdanning og arbeid	17
4.	Sammenheng mellom implementerings-/driftsfaktorer og resultatoppnåelse	19
4.1	Kommunenes resultatoppnåelse 2008 - 2010	19
4.2	Organisering i og utenfor NAV	20
4.3	Samarbeid mellom flyktningsjeneste og Voksenopplæring	23
4.4	Ledelse	28
4.5	Oppsummering	30
5.	Kommunenes organisering av introduksjonsprogrammet	32
5.1	NAVs rolle i arbeidet med introduksjonsprogrammet	32
5.2	Organisering i NAV	33
5.3	Organisering utenfor NAV	40
5.4	Organisering av Voksenopplæringen	48
5.5	Samarbeid med øvrige kommunale aktører	50
5.6	Oppsummering	51
6.	Ledelse	53
6.1	Enhetsleders rolle	53
6.2	Forankring i kommunen	56
6.3	Samarbeid med Voksenopplæring	60
6.4	Endringsprosesser og ledelse	61
6.5	Oppsummering	62
7.	Innhold	64
7.1	Omfang av introduksjonsprogrammet	64
7.2	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap	65
7.3	Kvalifiserende tiltak	68
7.4	Eksempler på virkningsfulle tiltak i introduksjonsprogrammet	71
7.5	Oppsummering	72
8.	Metode og datakilder	73
8.1	Forstudie	73
8.2	Kvantitativ undersøkelse	74
8.3	Kvalitative casestudier	75
8.4	Avsluttende metodiske betraktninger	76
9.	Litteraturliste	77

FIGUROVERSIKT

Figur 1-1: Winters integrerte implementeringsmodell. Kilde: Rønnov og Marckmann 2010.	7
Figur 3-1: Utvikling i resultater: Andel av deltakere over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet introduksjonsprogram. Kilde: NIR.	15
Figur 3-2: Utvikling i resultater: Forskjeller mellom program med flere eller færre enn 10 deltakere. Kilde: NIR.	16
Figur 4-1: Antall kommuner som hadde resultatnedgang i introduksjonsprogrammet i perioden 2008-2010.	19
Figur 4-2: Antall kommuner som hadde resultatøkning i introduksjonsprogrammet i perioden 2008-2010.	20
Figur 4-3: Programrådgiverne har fått flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet etter organisering i NAV x Antall deltakere i introduksjonsprogrammet per 31.12.2010 (N=99):	23
Figur 4-4: Resultater av faktoranalyse av indikatorer som vedrører organisering, ledelse og innhold i introduksjonsprogrammet.	25
Figur 4-5: Regresjonsanalyse. Hvilke faktorer/spørsmål har størst betydning for kommunenes resultatoppgåelse?	26
Figur 5-1: I min kommune er hovedansvar for arbeidet med introduksjonsprogrammet organisert i (N=229):	33
Figur 5-2: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om organisering i NAV? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV(N=99):.....	34
Figur 5-3: Programrådgiverne har fått opplæring i metodikk som benyttes i NAV. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99):.....	35
Figur 5-4: I gruppen av programrådgivere er det samlet sett tilstrekkelig tilgang på kompetanse i... Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99):.....	36
Figur 5-5: Hvem utfører følgende oppgaver? Respondentene har hatt mulighet til å sette flere kryss. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99): ...	37
Figur 5-6: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samarbeidet med Voksenopplæringen? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99):	39
Figur 5-7: I gruppen av programrådgivere er det samlet sett tilstrekkelig tilgang på kompetanse i..... Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):	41
Figur 5-8: Hvem utfører følgende oppgaver? Respondentene har hatt mulighet til å sette flere kryss. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):	42
Figur 5-9: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samarbeidet med Voksenopplæringen? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):	44
Figur 5-10: Rundskriv A-27/2007 datert 21.04.2008 fastslår at den enkelte kommune skal utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale med det lokale NAV-kontoret om introduksjonsprogrammet. Har din kommune en slik avtale? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):	46
Figur 5-11: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samhandling og samarbeid med NAV? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):	47
Figur 5-12: Deltakerne i introduksjonsprogrammet skal tilbys opplæring i norsk med samfunnskunnskap. I min kommune er opplæringen organisert i... Alle respondenter (N=229):	49
Figur 5-13: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samarbeidet med Voksenopplæringen? Ledere i kommuner hvor voksenopplæringen er organisert i en annen kommune (N=49):	49
Figur 6-1: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om organiseringen av introduksjonsprogrammet i NAV? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99):	54
Figur 6-2: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samhandling og samarbeid med NAV? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):	56

Figur 6-3: Administrativ ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet . Alle respondenter(N=229):	57
Figur 6-4: Politisk ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet. Alle respondenter (N=229):	57
Figur 6-5: Arbeidet med introduksjonsprogrammet er forankret i kommunale handlingsplaner. Alle respondenter (N=229):.....	57
Figur 6-6: Kommunen tilrettelegger for nødvendig kompetanseheving for programrådgivere. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV, fordelt på små og store program (N=95):	59
Figur 6-7: Kommunen tilrettelegger for nødvendig kompetanseheving for programrådgivere. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV, fordelt på små og store program (N=104):	59
Figur 6-8: Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99) sammenliknet med ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=102):	60
Figur 7-1: Hvor mange timer i uken tilbys introduksjonsprogrammet til den enkelte deltaker (ekskl. timer til egenstudier/lekser)? Alle respondenter (N=229):	64
Figur 7-2: Hvor mange uker i året tilbys introduksjonsprogrammet i kommunen? Alle respondenter (N=229):.....	65
Figur 7-3: Hvor enig eller uenig er du i påstander om opplæringen som tilbys? Alle respondenter (N=229):	66
Figur 7-4: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om tiltak og tjenester som tilbys deltakerne i introduksjonsprogrammet i din kommune? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99):	69
Figur 7-5: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om tiltak og tjenester som tilbys deltakerne i introduksjonsprogrammet i din kommune? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):	70

TABELLOVERSIKT

Tabell 3-1: Antall programmer med mer eller mindre enn 10 deltakere som avsluttet programmet 2009-2010. Kilde: NIR.	15
Tabell 4-1: Signifikante forskjeller i gjennomsnittsverdier mellom ledere i kommuner som har lagt forvaltning av introduksjonsprogrammet til NAV (N=99) og ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsprogrammet er lagt utenfor NAV (N=130).	21
Tabell 4-2: Gjennomsnittlig andel til jobb/utdanning på kommunenivå, sett opp mot antall deltakere og organisering i/utenfor NAV	22
Tabell 4-3: Signifikante sammenhenger mellom samarbeid med Voksenopplæring og vurdering av norskopplæring. Alle respondenter (N=229).	27
Tabell 4-4: Signifikante sammenhenger mellom kommuneledelsens resultatfokus og samarbeid med Voksenopplæring/tilgang på tiltak. Alle respondenter (N=229)	29
Tabell 5-1: Antall deltakere krysset med antall programrådgivere (N=99):	38
Tabell 5-2: Antall deltakere krysset med antall programrådgivere. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):	43

VEDLEGG

Vedlegg 1 – Dataanalyser

Vedlegg 2 – Intervjuguide brukt i casestudie

Vedlegg 3 - Spørreskjema

1. INNLEDNING

I perioden desember 2010 til juni 2011 har Rambøll Management Consulting (heretter Rambøll) gjennomført en analyse av kommunenes resultatoppgjør i Introduksjonsordningen. Analysen er gjennomført på oppdrag for Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi), og denne rapporten presenterer analysens hovedfunn.

Rambøll vil rette en særlig takk til alle informanter som har bidratt til datainnsamlingen, og ikke minst til de som i hver casekommune har bistått med å tilrettelegge intervjuene. Takk også til medlemmer av referansegruppen¹, som har kommet med nyttige innspill underveis i prosjektet.

1.1 Introduksjonsloven, introduksjonsprogrammet og NIR

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) trådte i kraft i september 2003 som en frivillig ordning for kommunene, og ble gjort obligatorisk for alle kommuner 1. september 2004. Med loven ble kommuner som bosetter flyktinger pålagt å iverksette introduksjonsprogram for den enkelte flykting senest 3 måneder etter bosetting. Loven fastslår at det er flyktinger som er bosatt etter særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene, som er mellom 18 og 55 år, og som har behov for grunnleggende kvalifisering, som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Målet med programmet er å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, og innsikt i norsk samfunnsliv, samt forberede for deltakelse i yrkeslivet. Introduksjonsprogrammet skal tilpasses den enkelte deltakers behov for kvalifisering. Programmet varer i hovedsak i to år, men kan utvides til tre år ved særlige behov. Kommunene er etter forskrift pålagte å samle inn og registrere personopplysninger om personer i kommunen som omfattes av introduksjonsloven i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Formålet med registeret er m.a. evaluering av ordningen, og det er IMDi som har ansvar for å forvalte registeret.

NIR ble etablert i september 2005, og er et nasjonalt personregister som dokumenterer enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogrammet. Kommunene er etter forskrift pålagte å samle inn og registrere personopplysninger om personer i kommunen som omfattes av introduksjonsloven i NIR, herunder tidspunkt for start og avslutning på program og sluttårsak.² Den enkelte kommunes resultatoppgjør beregnes ut ifra den sluttårsak som kommunene registrerer for den enkelte deltaker ved sluttidspunktet.

1.2 Kort om formål og forutsetninger med utredningen

Den viktigste resultatindikatoren for introduksjonsprogrammet er andelen deltakere som går over til arbeid eller ordinær utdanning direkte etter avsluttet program, men også overgang til arbeid etter 1 år, 2 år etc. Resultatmålinger direkte etter avsluttet program beregnes ut ifra den sluttårsak som kommunene registrerer for den enkelte deltaker ved sluttidspunktet. I følge IMDis målinger lå andelen på nasjonalt nivå, det vil si gjennomsnittet for alle kommunene som tilbyr introduksjonsprogram, på henholdsvis 54, 50 og 53 prosent for årene 2006, 2007 og 2008. I 2009 hadde imidlertid resultatoppgjøret sunket til 44 prosent, det vil si en nedgang på 9 prosentpoeng fra 2008. Reduksjonen var størst i andelen som gikk over til deltidsarbeid (5 prosent), men også andelen som gikk over i heltidsarbeid og utdanning var redusert med hhv 3 og 1 prosent. I 2010 gikk kun 42 prosent av deltagerne over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program. I 2009 var 57 prosent av de som avsluttet program ett år tidligere (i 2008), i arbeid eller utdanning (i 2008 var andelen 63 prosent). I 2009 var 48 prosent av kvinnene som avsluttet program ett år tidligere i arbeid eller utdanning (i 2008 var andelen 51 prosent). Resultater i 2010 vil foreligge høsten 2011 (SSB publikasjon).

Resultatnedgangen sammenfaller i tid med NAV-reformen. Dette er den største reformen på arbeids- og velferdsområdet i nyere tid, og har omfattet en ny organisering og et nytt innhold i tje-

¹ Anne Edman, Anders Fyhn, Maryann Knutsen og Kjartan Asmundsson i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Nina Gran og Nina Hjertø Ingebrigtsen fra KS, Benedicte Hollen og Hilde Furuvoild fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Truls Knudsen og Hege Hov Eggen fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD).

² Forskrift om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister).

nestetilbudet. Videre har det i perioden vært en økning i ledighetsnivå i kommunene, samt økt bosettingsvolum i kommunene som har ledet til en økning i antall deltakere i introduksjonsprogrammet. I tillegg har det vært en endring i deltakersammensetningen, med henhold til kjønn, spor, landbakgrunn og alder.

Tidligere evalueringer og studier av introduksjonsprogrammet dokumenterer at individuelle og strukturelle faktorer i stor grad kan forklare i hvilken grad deltakerne kommer over i arbeid eller utdanning.³ I forbindelse med resultatnedgangen fra 2008 til 2009 gjennomførte IMDi en intern gjennomgang av resultatene for å undersøke hvilke faktorer som kunne forklare resultatnedgangen.⁴ IMDis interne analyse kunne ikke utelukke det tidligere forskning på introduksjonsprogrammet har vist, at individuelle egenskaper ved deltakerne samt strukturelle forhold som økning i bosettingsvolum, arbeidsledighet og sysselsettingsgrad i kommunen påvirker overgang til utdanning og arbeid. Likevel kunne en heller ikke konkludere med at det var disse sammenhengene alene som kunne forklare nedgangen i resultater fra 2008 til 2009.

For å få flere svar på hva som påvirker resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet, fikk Rambøll i oppdrag å gjennomføre en analyse basert på en kartlegging av organiseringen av kommunenes introduksjonsprogram. Analysens hovedfokus har vært på organisatoriske forhold ved introduksjonsprogrammene i kommunene. Dette med den hensikt å identifisere forklaringsvariabler på resultatnedgangen.

1.3 Forutsetninger for undersøkelsen

Det er en grunnleggende forutsetning for mål- og resultatstyring at det skapes en forståelse for hva et resultat er, og hva som er begrunnelsen for resultatmålene i hele implementeringskjeden, fra stat til kommune og videre ut til den enkelte deltager i programmet.

I introduksjonsprogrammet regnes resultatoppnåelse gjennom følgende kategorier i NIR:

- ✓ Arbeid lik eller mindre enn 29/t per uke
- ✓ Arbeid lik eller mer enn 30/t per uke
- ✓ Ordinær utdanning - høyere utdanning
- ✓ Ordinær utdanning – videregående skole

Kategorier som ikke anses som arbeid eller utdanning, og følgelig heller ikke gir resultatoppnåelse er

- ✓ Ordinær opplæring – grunnskole
- ✓ Arbeidssøker på lønnstilskudd (NAV)
- ✓ Arbeidssøker på KVP (NAV)
- ✓ Arbeidssøker på andre tiltak i regi av NAV
- ✓ Arbeidssøker på tiltak i regi av andre enn NAV
- ✓ På sosial stønad
- ✓ På andre trygdeytelser
- ✓ Ikke arbeidssøker
- ✓ Annet

Gjennom undersøkelsen er det avdekket ulike syn i kommunene på hva et godt resultat i introduksjonsprogrammet er, og hva som er et meningsfullt tidspunkt å måle på. Problemstillinger som ofte har vært nevnt som årsak til kommunenes usikkerhet rundt resultatmålene og indikatorene som benyttes, er eksempelvis deltakere med høyere utdanning som får jobb som ikke stiller krav til formelle kvalifikasjoner. Dette registreres i NIR som resultatoppnåelse. Er dette et godt

³ Se for eksempel Monitor for introduksjonsordningen, SSB rapporter 2007/43, 2008/52, 2010/7 og 2011/10; og Kavli, H., A. Hage-
lund og M. Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta: En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger
og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. (Side 118)

⁴ IMDis gjennomgang av resultatene fra 2008-2009 er en intern gjennomgang. Rambøll har fått tilgang til dokumentet som et av flere
bakgrunnsdokumenter for oppdraget.

resultat så lenge deltakeren har fått en jobb under sitt kvalifikasjonsnivå, og er i besittelse av kompetanse som ikke tas i bruk?

Videre har flere informanter både fra sentralt og lokalt hold stilt spørsmål til kvaliteten på data i NIR. Det er flere eksempler fra undersøkelsen som illustrerer at det er ulik registreringspraksis mellom kommunene, og i enkelte tilfeller kan dette gi store utslag på kommuners statistikk. Det kan også stilles spørsmål til hvordan statistikken fra NIR skal behandles. Gir det mening å sammenligne resultatene for små programmer med inntil 10 deltakere med store programmer med over 100 deltakere? Kan en si at en kommune har hatt resultatnedgang når den etter en kraftig volumøkning og økning i arbeidsledighet mestrer å få flere deltakere over i arbeid og utdanning enn tidligere? Med andre ord: Det reelle antall deltakere med resultatoppgjørelse har økt, mens andelen har sunket fordi antallet deltakere som har avsluttet programmet har økt kraftig.

Det ligger utenfor denne analysen å gi vurderinger av resultatmålene og de indikatorer som benyttes. Det er imidlertid viktig å være klar over at dersom kommunene ikke forholder seg lojalt til resultatmål og indikatorer, og registrerer data i NIR som forventet, kan dette utgjøre en feilkilde i materialet som her er behandlet, samt i seg selv virke svekkende på programmets måloppnåelse.

1.4 Analyseramme og analysetemaer

Siden hovedfokuset i oppdraget skulle være på organisatoriske forhold ved kommunenes introduksjonsprogram, har Rambøll tilnærmet seg oppdraget som en implementeringsstudie. Det underliggende spørsmålet har således vært: Hva ved implementering og drift av introduksjonsprogrammet fremmer resultater i form av deltakernes overgang til utdanning og arbeid?

1.4.1 Analyseramme

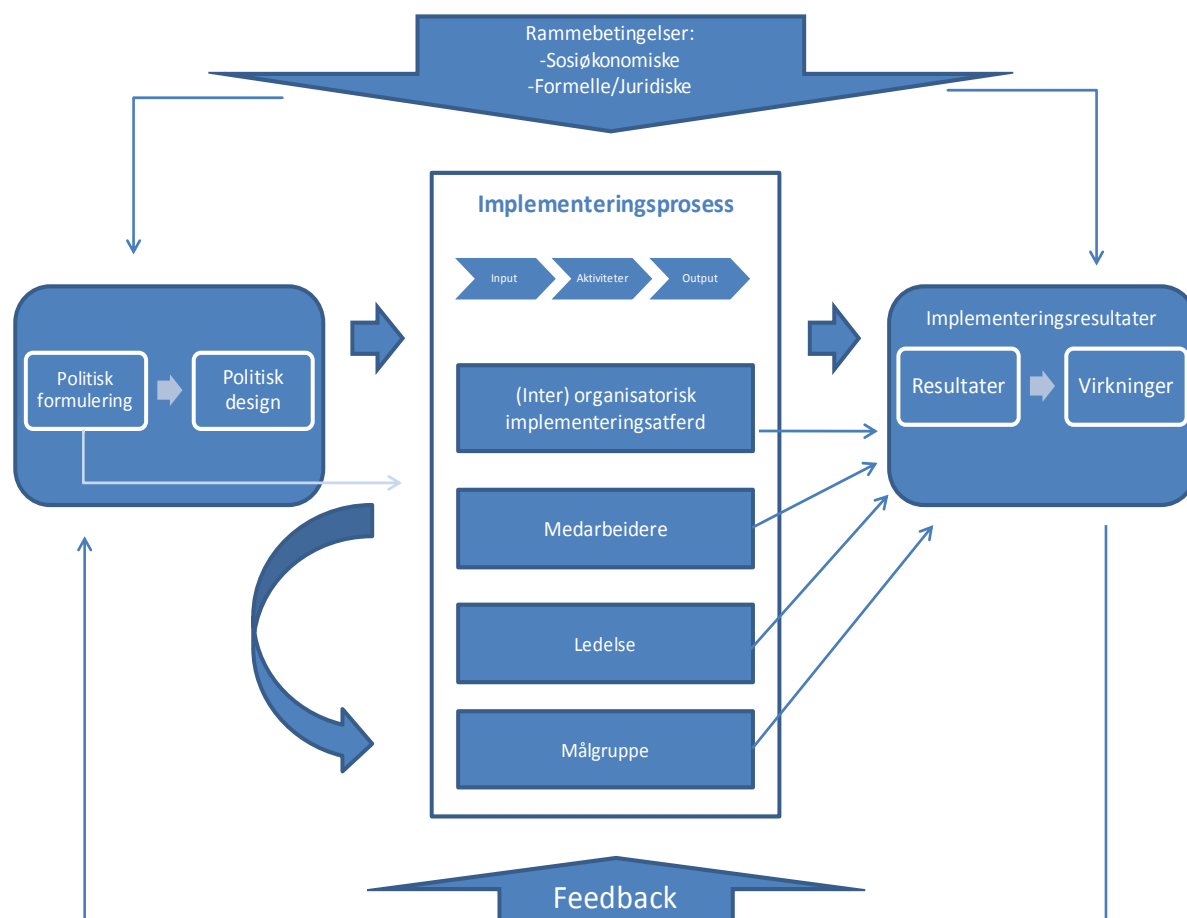
Implementering av programmer og innsatser er komplekse prosesser, og det finnes lite sikker kunnskap om hva som fordrer god implementering. Forståelse av hva implementering innebærer er heller ikke entydig. Rønno og Marckmann presenterer ulike definisjoner av begrepet, og påpeker at det som er felles for definisjonene er at de handler om å iverksette ulike tiltak av mer eller mindre systematisk karakter for å iverksette en planlagt innsats.⁵ To eksempler kan illustrere variasjonen. Fixen et.al. (2005) definerer implementering som "A specified set of activities designed to put into practice an activity or a program of known dimensions." I denne definisjonen er fokuset på tiltakene som skal til for å iverksette et særskilt program. Green et.al. (2009) vektlegger at implementering handler om å iverksette tiltak for å nå et mål når de definerer implementering som "translation and application of innovations, recommended practice, or policies. A process of interaction between the setting of goals and actions geared to achieve them." Dette illustrerer at det i litteraturen er variasjoner i hvordan en forstår implementering.

Det er enighet om en rekke faktorer som har betydning for vellykket implementering, selv om en ikke har kunnskap om hvordan de kan spille sammen på best mulig måte for å oppnå det ønskede resultatet.⁶ For å undersøke hvilke organisatoriske forhold som påvirker resultatoppgjørelse i introduksjonsprogrammet på kommunalt nivå, har Rambøll tatt utgangspunkt i Winters integrerte implementeringsmodell. Modellen illustreres i figur 1.1.

⁵ Rønno, L.P. og B. Marckmann (2010). *Implementeringsforskning om forebygging – en baggrundsrapport*. Sundhedsstyrelsen.

⁶ Ibid

Figur 1-1: Winters integrerte implementeringsmodell. Kilde: Rønnov og Marckmann 2010.



Modellen integrerer seks sett av faktorer som ut ifra eksisterende forskning og teoridannelse er relevante i implementeringsprosesser.⁷ De seks faktorene er 1) Politikkformulering og politisk design, 2) Sosioøkonomiske betingelser, 3) Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd, 4) Ledelse, 5) Medarbeidernes evner og vilje/ interesse, og 6) Målgruppeatferd. I det følgende vil vi presentere de seks faktorene, og for hver enkelt kort kommentere parallellt til implementeringen av introduksjonsprogrammet. Det skal bemerkes at den første faktoren *politikkutforming* og *politisk design* ikke har vært en del av den foreliggende analysen, men er selvsagt en sentral rammebetingelse for hvordan kommunene implementerer introduksjonsordningen.

Politikkformulering og *politisk design* handler om å anerkjenne de rammene som politiske beslutningstakere legger for implementering av en innsats eller et program. Bakgrunnen for innsatsen kan være alt ifra et opplevd behov til nye resultater av forskning, og designet kan basere seg på varianter av dokumentert kunnskap og politisk hestehandel. Det kan være formulert mer eller mindre tydelige og målbare målsetninger, og det kan være utarbeidet ulike insentiver og sanksjoner for å bistå iverksettelsen. Når det gjelder introduksjonsordningen må arbeids- og aktiviseringspolitikken sies å være et sentralt premiss, og NAV-reformen spiller således en viktig rolle. Stat og kommune har i partnerskap etablert NAV-kontor i hele landet, og i tillegg er det innført ny metodikk, nye tiltak og nytt regelverk, noen som kan ha implikasjoner for arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene. I tillegg setter Introduksjonsloven med forskrifter rammene for hva og hvordan introduksjonsprogrammet og andre innsatser i introduksjonsordningen skal implementeres, og hvilke insentiver og sanksjoner som skal bidra til implementering og drift etter hensikten.

Sosioøkonomiske betingelser er eksterne rammebetingelser som påvirker kommunenes evne til implementering og drift av introduksjonsprogrammet, for eksempel økonomisk handlefrihet til å iverksette nødvendige tiltak eller til å oppnå resultater av de tiltakene som iverksettes. I forbin-

⁷ Ibid

delse med introduksjonsprogrammet vil for eksempel arbeidsledighet kunne påvirke tilgang på praksisplasser, og det vil trolig være variert tilgang på kvalifiserte medarbeider til å undervise i norsk og samfunnskunnskap eller være programrådgivere.

Organisatoriske og intra-organisatorisk implementeringsatferd handler om samhandling i den implementerende organisasjonen. Implementeringsprosesser på kommunalt nivå fordrer ofte samarbeid mellom ulike enheter i forvaltningen. I denne forbindelse regnes likevel kommunen som en organisasjon, fordi det er den som er forpliktet til å tilby introduksjonsprogrammet etter introduksjonsloven, og som blir målt på resultatoppnåelse. At ulike deler av forvaltningen involveres kan bidra til at organisasjonens kompetanse utnyttes på best mulig måte, samtidig som det kan komplisere implementeringsprosessen når det er flere interesser, perspektiver og beslutningstakere. Det betyr ikke nødvendigvis at de ulike delene av forvaltningen er uenige om målene eller veien dit, men at de kan ha ulike rammebetingelser som budsjetter, resultatmål og tidshorisonter. Hvorvidt enhetene er avhengige av ressurser fra hverandre, eller fra samme overordnede enhet, vil også kunne påvirke samhandlingen. De mest relevante aktørene som forvalter introduksjonsordningen vil være en enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen, samt en kommunal eller privat tilbyder av opplæring i norsk og samfunnskunnskap (heretter omtalt som Voksenopplæringscenter).

Med *medarbeidere* menes her de som er i direkte kontakt med målgruppen, som i denne sammenhengen er lærere og programrådgivere. De vil være relativt autonome i sin interaksjon med målgruppen, og de er derfor helt sentrale for en vellykket implementering. Det er en rekke barrierer for hvorvidt medarbeiderne fremmer eller hemmer en målrettet iverksettelse av innsatsen eller programmet, og Rønnev og Marckmann kategoriserer disse i to typer. Den første barrieren handler om medarbeidernes manglende motivasjon og interesse, den andre handler om manglende mulighet for iverksettelse.

Ledelse vil i en kontekst med introduksjonsprogrammet utøves av enhetsleder for introduksjonsprogrammet, enhetsleder for Voksenopplæringen, samt kommunens overordnede administrative og politiske ledelse. I komplekse organisasjoner der flere enheter involveres, slik det i all hovedsak gjøres i implementeringen av introduksjonsprogrammet, vil ledelse spille en sentral rolle for implementering, institusjonalisering og resultater av innsatsen.⁸ Særlig den overordnede ledelsen kan skape forventningsavstemming i ulike deler av organisasjonen, innføre nye praksiser, tilrettelegge for hensiktsmessige strukturer, og bidra til at synergier i samhandlingen tas ut slik at organisasjonens potensial og kapasitet utnyttes.⁹

Selv om *målgruppen* for innsatsen ikke deltar i iverksettelse av innsatsen, har de stor påvirkningskraft på resultatene. I denne sammenhengen er det deltakerne i introduksjonsprogrammet som skal tilegne seg kunnskap og kvalifikasjoner som er nødvendige for å utnytte og videreutvikle sitt potensial i utdanning og arbeidsliv, og det vil de ha ulik motivasjon og forutsetninger for. Som nevnt er forskningen klar på at de individuelle faktorer som kjønn, utdanning og landebakgrunn er avgjørende for deltakernes resultater i introduksjonsprogrammet. Disse individuelle faktorer er ikke ytterligere undersøkt i denne studien.¹⁰

1.4.2 Analysetemaer

Med utgangspunkt i Winters modell er det tre hovedtemaer som er undersøkt i analysen:

- 1) Organisering
- 2) Ledelse
- 3) Innhold

Under analysetema 1 om organisering har vi undersøkt hvordan ansvaret for introduksjonsprogrammet er organisert. Organisering handler her om plassering av enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen i forhold til andre involverte aktører så som NAV, rutiner for

⁸ Ibid

⁹ Ibid

¹⁰ Se blant annet: IMDi Rapport 7-2008. Henriksen og Kraakenes 2010: SSB Rapport7/2010. Kavli, Hagelund og Bråthen: Fafo-rapport 2007:34.

samhandling mellom involverte tjenester, hvorvidt deltakerne får norskopplæring i hjemkommunen eller om det organiseres som interkommunalt samarbeid, og hvilken kompetanse personalet som jobber med introduksjonsprogrammet har.

Under analysetema 2 om ledelse belyses resultatfokus i organisasjonen, samt hvordan introduksjonsprogrammet har vært forankret i den overordnede kommuneledelsen. At disse perspektivene har vært sentrale må ses i sammenheng med prosjektets formål om å identifisere forhold som påvirker kommunenes resultatoppnåelse, samt litteraturens fokus på overordnet ledelse i komplekse implementeringsprosesser der flere enheter involveres.

Under analysetema 3 har innhold i introduksjonsprogrammet blitt undersøkt. Innhold i introduksjonsprogrammet handler om omfang av introduksjonsprogrammet, hva deltakerne tilbys av opplæring i norsk og samfunnskunnskap og hva som kjennetegner bruk av kvalifiserende tiltak i kommunene.

1.5 Metodisk gjennomføring

Denne analysen tar utgangspunkt i en eksisterende kunnskapsbase hvor funn fra tidligere undersøkelser og data fra NIR har vært sentrale. I prosjektet er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse og casestudier, og analysen baserer seg således på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Her vil vi gi en kort presentasjon av datainnsamlingene, analyser og rammebetingelser, men for utdypende beskrivelser og metodiske betraktninger henvises til kapittel 8.

I perioden 17. februar – 7.mars 2011 ble det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant resultatansvarlige for introduksjonsprogram i samtlige kommuner som tilbyr programmet, samt Oslos bydeler. Undersøkelsen oppnådde en svarprosent på 71,3. Besvarelsene ble koblet til registerdata som ga ytterligere informasjon om kommunen og introduksjonsprogrammet, så som innbyggertall, arbeidsledighet og resultater i programmet for 2008-2010.

I denne sammenheng er det relevant å stille spørsmål ved dataenes reliabilitet. Resultatene som fremstilles i rapporten er basert på lederes besvarelser og vurderinger av forhold ved introduksjonsprogrammet. For eksempel kan dette ha gitt utslag i at respondentene har svart mer positivt på de forhold som kan medføre merarbeid (f. eks samarbeid og individuell tilpasning) og gitt mindre positive svar på spørsmål som er knyttet til ressurser (f. eks tilgang på midler og tiltak).

Videre ble det i april gjennomført casestudier i 8 kommuner. Utvalget av casekommuner ble gjort i tett samarbeid med oppdragsgiver, og de åtte kommunene i utvalget varierer med hensyn til en rekke variabler. Rambøll bestrebet å velge ut 4 kommuner som hadde opplevd en resultatnedgang i introduksjonsprogrammet siden 2008, samt 4 kommuner som hadde hatt stabile eller økende resultater i introduksjonsprogrammet siden 2008. Videre var kriterier for utvelgelse at en blant kommunene kunne finne eksempler på:

- endret organisering som følge av etablering av NAV
- økning i antall deltakere i introduksjonsprogrammet siden 2008
- betydelig endring i gruppesammensetning siden 2008
- økning i ledighetsnivå i kommunen siden 2008

Rambøll benyttet både personlige intervjuer og gruppeintervjuer for å innhente flere involvertes perspektiver så effektivt som mulig, og følgende intervjuer ble gjennomført i hver kommune:

- Personlig intervju med rådmann/ kommunaldirektør
- Personlig intervju med resultatansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen
- Gruppeintervju med 2-4 øvrige ansatte (programrådgivere) som arbeider direkte med deltakere i introduksjonsprogrammet, eksempelvis fra NAV
- Gruppeintervju med leder og ansatte ved voksenopplæringscenter
- Gruppeintervju med 1-4 eksterne samarbeidspartnere, eksempelvis tilbydere av kvalifiseringstiltak

Data fra både spørreskjema og kvalitative intervjuer er benyttet i de analyser som følger.

1.6 Leserveiledning

Rapporten er bygd opp etter følgende struktur:

Kapittel 2 inneholder et sammendrag.

I **kapittel 3** presenteres bakgrunnen for oppdraget, herunder tidligere studier som peker på faktorer som påvirker deltakere i introduksjonsordningens muligheter for å gå over i utdanning og arbeid.

I **kapittel 4** diskuteres kommunenes resultatoppnåelse i introduksjonsprogrammet.

Kapittel 5 omhandler organisering av introduksjonsprogrammet.

Kapittel 6 omhandler ledelse av introduksjonsprogrammet, herunder resultatfokus i organisasjonen.

Kapittel 7 omhandler innhold i programmet.

I **kapittel 8** beskrives den metodiske gjennomføringen av oppdraget.

2. SAMMENDRAG

I perioden desember 2010 til juni 2011 har Rambøll Management Consulting gjennomført en analyse av kommunenes resultatoppnåelse i Introduksjonsordningen på oppdrag for Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Den viktigste resultatindikatoren for introduksjonsprogrammet er andelen deltakere som går over til arbeid eller ordinær utdanning etter endt program. Det har vært en negativ resultatutvikling for introduksjonsordningen fra og med år 2009.¹¹ I følge IMDis målinger lå andelen på nasjonalt nivå, det vil si gjennomsnittet for alle kommunene som tilbyr introduksjonsprogram, på henholdsvis 54, 50 og 53 prosent for årene 2006, 2007 og 2008. I 2009 hadde imidlertid resultatoppnåelsen sunket til 44 prosent, og i 2010 gikk kun 42 prosent av deltagerne over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program.

I 2009 var 57 prosent av de som avsluttet program ett år tidligere (i 2008), i arbeid eller utdanning (i 2008 var andelen 63 %). I 2009 var 48 % av kvinnene som avsluttet program ett år tidligere i arbeid eller utdanning (i 2008 var andelen 51 %). Resultater i 2010 vil foreligge høsten 2011 (SSB publikasjon).

Tidligere evalueringer og studier av introduksjonsprogrammet dokumenterer at individuelle og strukturelle faktorer i stor grad kan forklare i hvilken grad deltakerne kommer over i arbeid eller utdanning.¹² For å få flere svar på hva som påvirker resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet, fikk Rambøll i oppdrag å gjennomføre en analyse basert på en kartlegging av organiseringen av kommunenes introduksjonsprogram. Analysens hovedfokus har vært på organisatoriske forhold ved introduksjonsprogrammene i kommunene. Dette med den hensikt å identifisere forklaringsvariabler på resultatnedgangen.

2.1 Sammenheng mellom implementering / drift og resultater

Analysen viser at det bak den samlede resultatnedgangen i introduksjonsprogrammet var betydelig variasjon i resultater mellom kommunene. Videre viser analysen av sammenhenger mellom implementeringsfaktorer og kommunenes resultater at det ikke er *en* forklaringsfaktor, som markant kan forklare variasjonen i resultatene. Tvert imot bidrar undersøkelsen til en øket forståelse av den kompleksitet som ligger til grunn for en vellykket implementering / drift av introduksjonsprogrammet i kommunene.

Ut ifra resultatstatistikken fra NIR er det overordnet sett liten forskjell i resultater mellom program som er organisert i NAV og program som er forankret utenfor NAV. Det ser likevel ut til at det er forskjeller mellom de små programmene, hvor små programmer som ligger i NAV har dårligere resultatoppnåelse enn små programmer utenfor NAV. Dessuten tyder undersøkelsens resultater på at programmer som ligger i NAV har mindre samarbeid med Voksenopplæringen, mindre tilgang på tiltak, og at kommuneledelsen i mindre grad etterspør resultater.

Funnene viser at samvariasjonen mellom programstørrelse og organisatorisk forankring har betydning for resultatene. Dette kan til dels forklares av programrådgivernes spesialisering og fokusering. I kommuner med mindre programmer har programrådgiverne også flere andre oppgaver. På samme måte har et høyt antall deltakere per programrådgiver negative konsekvenser for resultatoppnåelse, da manglende tid til oppfølging kan påvirke resultatene.

Undersøkelsen som er gjort av det innsamlede datamaterialet viser at samarbeidet mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringen har en svak signifikant påvirkning på resultatene i introduksjonsprogrammet. Her peker undersøkelsen især på at et formalisert samarbeid, felles resultatfokus og individuell tilpasning gjør programmet mer mål-

¹¹ IMDis gjennomgang av resultatene fra 2008-2009 er en intern gjennomgang. Rambøll har fått tilgang til dokumentet som et av flere bakgrunnsdokumenter for oppdraget.

¹² Se for eksempel Monitor for introduksjonsordningen, SSB rapporter 2007/43, 2008/52, 2010/7 og 2011/10; og Kavli, H., A. Hage-lund og M. Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta: En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. (Side 118)

rettet for deltakerne. Samarbeid kan betegnes som inter-organisatorisk implementeringsatferd, fordi det er samarbeid mellom to atskilte organisasjoner som har hver sin leder, hver sine systemer, og hver sin faglige tradisjon.

Undersøkelsen peker endelig på at ledelsesdimensjonen har betydning for resultatene, og at det er helt sentralt å skape klarhet om målsettinger, rammer og handlingsrom for de involverte aktører på tvers av ulike organisasjoner.

2.2 Organisering

Det har vært sentralt i undersøkelsen å kartlegge NAV reformens konsekvenser for organisering av enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsprogrammet. NAV er en sentral samarbeidspartner for enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen, og flere kommuner har ønsket en samorganisering for slik å sikre en bedre koordinering av kompetanse- og tiltaksressurser overfor målgruppen.

Undersøkelsen viser at 43 prosent av kommunene som inngikk undersøkelsen har valgt å legge forvaltning av introduksjonsprogrammet inn i NAV. Dette utgjør 99 kommuner/bydeler. Av disse er 59 definert som små program (færre enn 10 deltakere) og 36 er definert som store program (med flere enn 10 deltakere). 57 prosent av kommunene har lagt forvaltning av introduksjonsprogrammet til egen enhet utenfor NAV eller i Voksenopplæringscenter/annet. Totalt gjelder dette 130 kommuner/bydeler. Blant disse kan 40 program defineres som store, men 64 defineres som små.

Det fremkommer av resultatene at en organisering av introduksjonsprogrammet innenfor NAV, ikke nødvendigvis fører til bedre og mer koordinerte tjenester for deltakerne. Dette skyldes først og fremst at de ønskede gevinster av en samorganisering i stor utstrekning ikke er realisert, herunder integrering av flyktingarbeid i NAV og samarbeid mellom programrådgivere og øvrige NAV ansatte. Det fremkommer også at programrådgivere som arbeider innenfor NAV har flere arbeidsoppgaver og ansvar for flere brukergrupper enn programrådgivere utenfor NAV. Dette gjelder særlig programrådgivere i introduksjonsprogram med færre enn ti deltakere som er forvaltet i NAV. Det er imidlertid positivt at flertallet av programrådgiverne som er organisert i NAV har fått opplæring i behovs- og arbeidsevnevurderinger. Dette er kompetanse som er viktig for å sikre deltakere et mest mulig tilpasset programinnhold.

Rådgivere utenfor NAV har en mer spesialisert rolle enn programrådgivere ansatt i NAV. De har færre ansvarsområder og oppgaver knyttet til deltakerne i introduksjonsprogrammet, og de har ansvar for færre brukergrupper enn programrådgivere i NAV. Dette kan også indikere at programrådgivere utenfor NAV har bedre kapasitet til å følge opp enkelt deltakere enn programrådgivere ansatt i NAV.

Samtidig viser undersøkelsen at programrådgivere utenfor NAV i større grad mangler kompetanse på behovs- og arbeidsevnevurderinger enn programrådgivere i NAV. Undersøkelsen viser også at samarbeidet med NAV ikke utnyttes i tilstrekkelig grad i de kommunene hvor forvaltningen av introduksjonsprogrammet er lagt utenfor NAV. I underkant av halvparten av kommunene i studien har en skriftlig samarbeidsavtale med NAV om introduksjonsprogrammet.

Et interessant resultat i denne undersøkelsen er at programmer både innenfor og utenfor NAV har utfordringer i samarbeidet med Voksenopplæringen. Geografisk nærhet og lav terskel for å ta kontakt fremheves som forutsetninger for et velfungerende samarbeid. Blant annet belyser noen av caseeksemplene utfordringer knyttet til tilgjengelighet hos programrådgivere i NAV. Videre tyder analysene på at samarbeidet mellom Voksenopplæring og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen er mer utfordrende der norskopplæringen er organisert i en annen kommune.

2.3 Ledelse

Under dette temaet har vi studert betydningen av ledelse i introduksjonsprogrammet. Grovt sagt viser denne studien at i kommuner hvor introduksjonsordningen er organisert innenfor NAV, får introduksjonsordningen svekket fokus og prioritet hos ledere så vel som medarbeidere. Dette forsterkes ytterligere i små programmer under 10 deltakere.

Der forvaltningen av introduksjonsprogrammet ligger i NAV er det større mangel på forankring på politisk og administrativt nivå enn i kommuner hvor forvaltningen ligger utenfor NAV. Funn fra casestudiene viser at mange av informantene fra kommunal ledelse har stort fokus på bosetting av flyktninger, og at de i mange tilfeller ikke har kapasitet til å prioritere arbeidet med introduksjonsprogrammet. Dette bygger opp under argumentet om at svært mye er avhengig av leder for introduksjonsprogrammet når det gjelder å sette temaet på dagsordenen, og sørge for at arbeidet prioriteres i kommunale budsjetter.

Mangel på forankring på politisk og administrativt nivå kan lede til uklar forventningsavstemming mellom de ulike involverte i arbeidet. Undersøkelsen viser at der introduksjonsprogrammet ligger i NAV eksisterer rutiner for samarbeid på ledernivå med Voksenopplæringen i mindre grad enn i kommunene hvor forvaltningen av introduksjonsprogrammet ligger utenfor NAV. Dette kan henge sammen at introduksjonsprogrammet og Voksenopplæringen er organisert under ulike resultatenheter i mange av kommunene som har lagt forvaltningen av introduksjonsprogrammet inn i NAV. Flere ledelsesnivåer gjør organisasjonen mer kompleks, og de ulike enhetene gir ikke nødvendigvis de samme styringssignaler og ressurser til å følge opp deltakerne i introduksjonsprogrammet.

På tross av dette viser undersøkelsen at NAV ledere i kommuner der introduksjonsprogrammet er forvaltet i NAV i større grad etterspør resultater av introduksjonsprogrammet, enn ledere i introduksjonsprogrammer som ligger utenfor NAV. I store programmer med over 10 deltagere er det større sannsynlighet for at ledelsen i NAV etterspør resultater enn i de små programmene med under 10 deltakere. Undersøkelsen viser også at det er liten grad av samarbeid på ledelsesnivå mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og NAV i de kommunene hvor introduksjonsprogrammet er organisert utenfor NAV. Dette er ikke i tråd med forutsetningene for en god implementering av introduksjonsprogrammet.

Flertallet av enhetslederne i de kommuner hvor introduksjonsprogrammet er forvaltet utenfor NAV oppgir at de følger opp resultater. En viktig del av lederansvaret er å ta et helhetlig ansvar for resultater, noe som innebærer å følge opp hva som skjer med deltakerne etter endt program. Funn fra casestudiene peker imidlertid i retning av at det er ulik oppfattelse i kommunene rundt hva som er et godt resultat, samt varierende grad av resultatfokus blant lederne.

2.4 Innhold

Introduksjonsprogrammet som tilbys deltakerne skal ligge så nær opp til det normale arbeidslivet som mulig, både i timeantall per dag, samt antall uker per år. Funnene i breddeundersøkelsen antyder at flertallet av kommunene tilbyr fulltids og helårs program. Tidligere studier har imidlertid konkludert med at mange deltakere i introduksjonsprogrammet har et mangelfullt tilbud¹³, og funn i casestudien viser at noen kommuner sliter med å tilby fulltids program.

Undersøkelsen viser at leder for introduksjonsprogrammene i en del kommuner vurderer at norskopplæringen ikke holder tilstrekkelig høy kvalitet. Det er særlig tilpasning til deltakere med høyere utdanning og arbeidsretting av norskopplæringen flest vurderer som for dårlig.

Flertallet av respondentene oppgir at de deltakerne som ønsker det får tilbud om språkpraksisplass, og en noe mindre andel svarer at deltakerne tilbys språkpraksis i løpet av det første året. Disse resultatene er mer positive enn hva som har blitt avdekket i tidligere studier, hvor det har blitt påpekt at det er store lokale variasjoner i hvorvidt deltakerne i introduksjonsprogrammet får tilbud om språkpraksis.¹⁴ Analyser viser at respondenter fra kommuner som har mindre enn 10 deltakere i programmet i større grad er enig i påstandene om at alle deltakere som ønsker det tilbys språkpraksisplasser og at deltakerne tilbys språkpraksis i løpet av det første året, sammenliknet med respondenter fra kommuner med mer enn 10 deltakere.

¹³ Djuve, A.B., H. Kavli og A. Hagelund (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02.

¹⁴ Ibid

Språkpraksis er en metode i norskundervisningen, og det er derfor viktig at det er Voksenopplæringen som følger opp deltaker mens hun er i praksis. Undersøkelsen viser at flere av casekommunene har utfordringer knyttet til ansvarsdeling mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringen, og dette medfører lokale variasjoner i hvorvidt det er programrådgiver eller lærer som følger opp deltakere i språkpraksis.

Mange av lederne som har besvart breddeundersøkelsen vurderer at de ikke har tilstrekkelig tilgang til kommunale og statlige tiltak, eller midler til å kjøpe eller lage tiltak som er tilpasset deltakernes ulike behov. Dette gjelder både ledere i NAV og utenfor NAV. Våre funn tyder på statlige tiltak brukes i liten grad, heller ikke der enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen er organisert i NAV. Begrunnelser som har fremkommet er at NAV sine virkemidler i liten grad er tilpasset deltakere i introduksjonsprogrammet, blant annet er det språklige krav knyttet til en del NAV-tiltak som introduksjonsdeltakere ikke tilfredsstillter.

2.5 Viktige faktorer for god måloppnåelse

Basert på vår undersøkelse kan vi peke på følgende sentrale elementer som kan bidra til god måloppnåelse i kommuner med introduksjonsprogram:

- ✓ Å formalisere samarbeidet mellom flykningstjeneste og Voksenopplæring både på deltaker- og ledernivå kan bidra til bedre resultater i introduksjonsprogrammet. Den foreliggende analysen viser at formalisering har en svak signifikant effekt på resultater.
- ✓ Store programmer har bedre resultater enn små programmer – de har mer ledelsesfokus, bedre tilgang på spisskompetanse og bedre samarbeid mellom sentrale aktører
- ✓ Det er helt sentralt å skape klarhet og aksept for resultatmål – i egen organisasjon og hos samarbeidspartnere i kommunen. Dette har betydning for kommunens mulighet til å oppnå resultater.
- ✓ En felles forståelse for rammer og handlingsrom blant alle involverte aktører i kommunen gir bedre forutsetninger for å oppnå gode resultater i introduksjonsprogrammet
- ✓ Lederen for introduksjonsprogrammet er en vesentlig fanebærer – det er viktig at kommunen sørger for å ha den rette personen på plass.
- ✓ Medarbeidere i enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen er bærere av fagspesifikk kompetanse og erfaring – organiseringen av arbeidet bør legge til rette for at spesifikk kompetanse på målgruppen utnyttes hensiktsmessig
- ✓ En organisering innenfor NAV betyr ikke i seg selv at kompetanse- og tiltaksressurser koordineres og utnyttes til målgruppens beste – dette krever kontinuerlig arbeid.
- ✓ Arbeidet med introduksjonsprogrammet bør organiseres slik at programrådgiverne har tilstrekkelig tid til veiledning og oppfølging av deltakerne.
- ✓ Voksenopplæringen har behov for ressurser og insentiv til å prioritere et tilpasset og arbeidsrettet tilbud til deltakerne i introduksjonsprogrammet.
- ✓ NAVs kompetanser og tiltak kan med fordel benyttes inn i arbeidet med introduksjonsprogrammet.
- ✓ Samarbeidet mellom kommune og NAV stat vedrørende deltakere i program, samt samarbeid vedrørende overgang fra introduksjonsprogram til NAV-tiltak for deltakere som ikke går over i utdanning eller arbeid etter endt introduksjonsprogram, bør formaliseres.

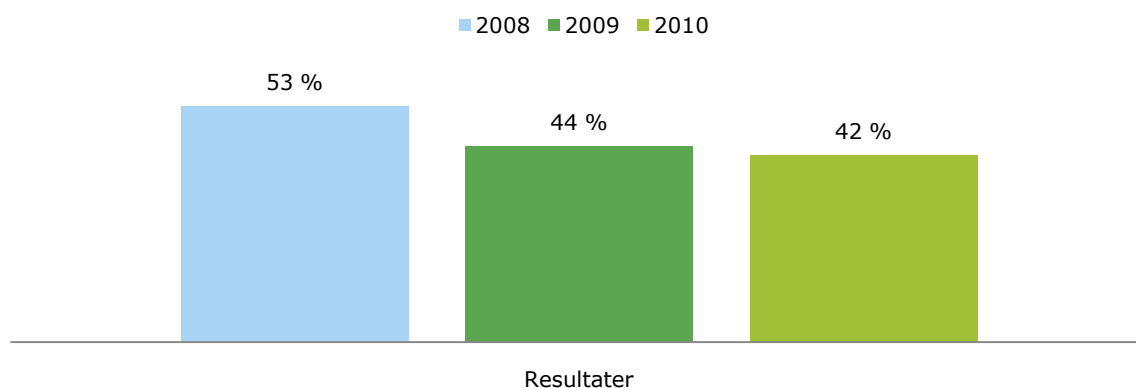
3. BAKGRUNN

Det er de senere årene gjort flere studier av introduksjonsordningen og norskopplæring for voksne innvandrere med formål om å undersøke hvordan de tiltakene som tilbys deltakerne påvirker deres mulighet for å gå over til utdanning og arbeid etter endt program. I dette kapitlet presenteres de faktorer vi vet påvirker deltakere i introduksjonsordningens muligheter for å gå over i utdanning og arbeid, og hva dette betyr for kommunenes innretting av programmene for å sikre god måloppnåelse. Vi starter med å gi en oversikt over resultatutviklingen fra 2008 til 2010, deretter gir vi en kort redegjørelse for kunnskapsstatus.

3.1 Resultatutvikling i introduksjonsprogrammet

Bakgrunnen for det foreliggende oppdraget er en negativ resultatutvikling fra 2008 til 2009 og videre i 2010. I følge IMDi målinger lå gjennomsnittlig resultatoppnåelse i kommunene på henholdsvis 54, 50 og 53 prosent i årene 2006-2008. I 2009 hadde imidlertid resultatoppnåelsen sunket til 44 prosent, og i 2010 gikk kun 42 prosent av deltagerne over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program. Resultatutviklingen illustreres i figur 3.1:

Figur 3-1: Utvikling i resultater: Andel av deltakere over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet introduksjonsprogram. Kilde: NIR.



Tidligere studier har pekt på mulige sammenhenger mellom programstørrelse og resultater¹⁵. IMDi operer med et skille på over og under 10 deltakere i sine rangeringer av resultater. Dette skillet er også blitt benyttet i de analyser som er gjort i forbindelse med denne undersøkelsen.

Tabell 3.1 fremstiller antall kommuner som tilbudte introduksjonsprogram i 2008, 2009 og 2010, og hvorvidt de hadde mer eller mindre enn 10 deltakere som avsluttet programmet i hvert av årene.

Tabell 3-1: Antall programmer med mer eller mindre enn 10 deltakere som avsluttet programmet 2009-2010. Kilde: NIR.

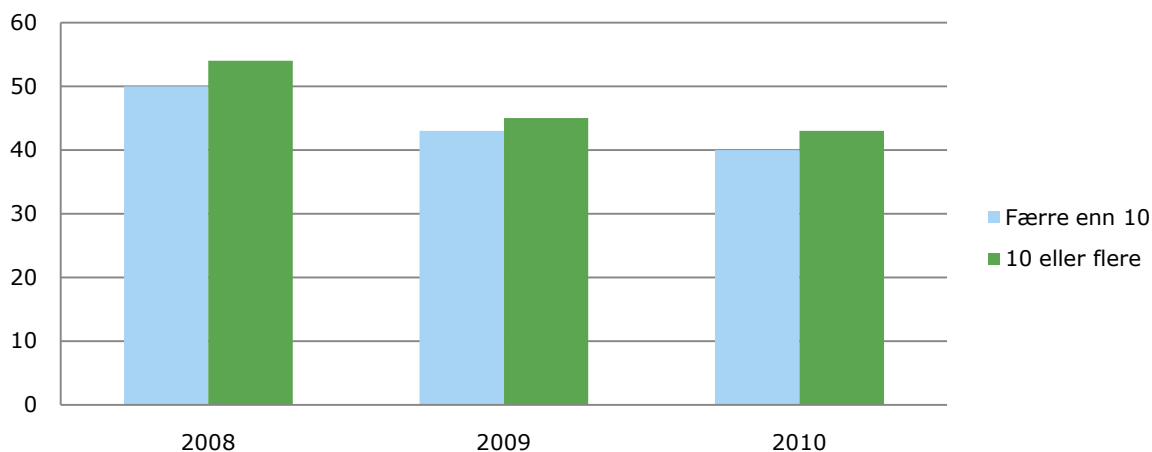
	2008	2009	2010
Kommuner med 10 deltakere eller flere som avsluttet programmet	50	64	76
Kommuner med færre enn 10 deltakere som avsluttet programmet	145	137	124
Totalt antall kommuner som hadde avsluttende deltakere	196	201	200

Tabell 3.1 illustrerer at andelen programmer med mer enn 10 deltakere har økt i løpet av årene 2008-2010.

¹⁵ Se blant annet IMDi rapport 7-2008.

Figur 3.2 viser utviklingen i resultater for store og små programmer i perioden 2008-2010.

Figur 3-2: Utvikling i resultater: Forskjeller mellom program med flere eller færre enn 10 deltakere. Kilde: NIR.



Som vi ser av figur 3.2 har program med over 10 deltakere jevnt over noe høyere resultatoppnåelse enn små program. Størrelse på program kan ha sammenheng med blant annet kommune-størrelse, som igjen kan ha betydning for tilgang på arbeidsplasser og utdanningsmuligheter i regionen. I det følgende vil vi se nærmere på hvordan individuelle og strukturelle faktorer påvirker resultater i introduksjonsprogrammet.

3.2 Strukturelle og individuelle faktorer som påvirker overgang til utdanning og arbeid

Det er dokumentert flere sammenhenger mellom deltakernes individuelle egenskaper og sannsynligheten for å være i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram, og det er kjønn og landbakgrunn som ser ut til å ha størst betydning¹⁶.

SSB har de siste fire årene gitt ut *Monitor for introduksjonsordningen*, som beskriver tidligere deltakeres deltakelse i arbeidslivet.¹⁷ Monitorene bidrar til å øke kunnskapen om resultatoppnåelse i introduksjonsprogrammet ved at de følger hvert års kohort, ut fra avslutningsår, og deres deltakelse i arbeidslivet i årene etter endt introduksjonsprogram. Første målepunkt for hver kohort er november året etter avsluttet program. Monitoren fra 2009 viser at kommuner der det er høy sysselsetting også har best resultater i introduksjonsprogrammet.

Det er imidlertid tydelige tegn på at trekk ved arbeidsmarkedet påvirker resultatoppnåelse ulikt for kvinner og menn. I en evaluering som Fafo gjorde av introduksjonsordningen i 2007¹⁸ ble det konkludert med at introduksjonsprogrammet har en positiv effekt på menns sannsynlighet for å være i arbeid på måletidspunktet mens effekten er mer usikker for kvinner. Monitorene for introduksjonsordningen har vist at flere menn enn kvinner er i arbeid ett år etter avsluttet program, men for 2005-2007-kohorten har dette jevnet seg noe ut når en ser på tilknytningen til arbeidsmarkedet flere år etter avsluttet program.¹⁹ Trenden i november 2009 var at en nedgang i andelen menn som er i arbeid/ utdanning og en økning i andelen kvinner som er det fra kohortene fra 2005-2007.²⁰ Dette forklares med nedgang i sysselsettingen i industrien der en femtedel av mennene fra 2005 og 2006-kohorten arbeidet. Årsaken til at kvinnene ikke er rammet i tilsvarende grad, ses i sammenheng med en oppgang i sysselsettingen i helse- og sosialsektoren i perioden, der over 40 prosent av kvinnene i disse kohortene arbeidet. I Fafos evaluering av intro-

¹⁶ Se blant annet Fafos evalueringer av introduksjonsordningen (Djuve et al. 2001, Kavli 2004, Kavli et al. 2007)

¹⁷ Monitor for introduksjonsordningen, SSB rapporter 2007/43, 2008/52, 2010/7 og 2011/10.

¹⁸ Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta: En evaluering av introduksjonsordningen for ny-ankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. (Side 118)

¹⁹ Monitor for introduksjonsordningen 2009 (SSB rapport 2010/7)

²⁰ Ibid

duksjonsordningen²¹ ble det funnet at mens ledighetsrate, sysselsettingsrate og andel ikke-vestlige sysselsatte innvandrere i den økonomiske regionen påvirker sannsynligheten for om menn er i jobb, gjør det ikke det for kvinner. Utviklingen på arbeidsmarkedet rammer menn og kvinner ulikt, og resultatoppnåelsen for introduksjonsprogrammet er således mer sårbar for svingninger i arbeidsmarkedet for menn enn for kvinner.

Monitorene har også dokumentert at det er sammenheng mellom landbakgrunn og tilknytning til arbeidsmarkedet ett år etter avsluttet/ avbrutt introduksjonsprogram. Videre ser det ut til at kjønn har større betydning for noen landbakgrunner enn andre. I 2007-kohorten skilte for eksempel menn fra Afghanistan seg positivt ut ved å være i arbeid/utdanning ett år etter avsluttet program, mens kvinner fra Irak og Somalia skilte seg negativt ut.²² Videre viser *Monitorene* at alder i seg selv har lite å si for overgang til utdanning og arbeid, men at kjønnsforskjellene er størst i blant de yngste.²³

Alle disse sammenhengene antyder at det er ulike faktorer som påvirker kvinner og menns status på arbeidsmarkedet etter endt introduksjonsprogram. Dersom flere menn enn kvinner arbeider i konjunkturutsatte sektorer, påvirker økt arbeidsledighet i større grad mennenes sjanse for å gå over i arbeid enn kvinnenes. Det kan således argumenteres for at menn er mer sårbare for ytre rammebetingelser som arbeidsmarkedet. På den andre siden er det rimelig å anta at det er fødsler og omsorgsoppgaver knyttet til små barn som forklarer deler av kjønnsforskjellene i overgang til utdanning og arbeid blant den yngste halvdel av deltakerne. Deltakere av begge kjønn må i løpet av programperioden tilegne seg språk, faglige ferdigheter og kontakter på arbeidsmarkedet. Men mens de mannlige deltakerne i større grad enn kvinnene kan tenkes å være prisgitt situasjonen på arbeidsmarkedet, er det kvinnenes utfordring å få utbytte av programmet hvis det blir avbrutt eller oppstykket av permisjoner og fravær som følge av omsorgsansvar.

Eksisterende kunnskap om overgang til utdanning og arbeid for tidligere deltakere viser at de møter ulike utfordringer for å oppnå målene med introduksjonsprogrammet. En kan således argumentere for at manglende resultatoppnåelse i en kommunes introduksjonsprogram skyldes at deltakerne ikke har de "riktige" egenskapene, eller at arbeidsmarkedet i regionen er vanskelig. En underliggende antagelse i denne undersøkelsen har vært at det er mulig å veie opp for de individuelle og strukturelle barrierene gjennom kommunenes tilbud i introduksjonsprogrammet.

3.3 Karakteristika ved programmene som påvirker overgang til utdanning og arbeid

Hva vet vi så om introduksjonsprogrammets effekt på deltakernes overgang til utdanning og arbeid? Hva er det som skal til for å øke mulighetene for at deltakere av begge kjønn, fra ulike landbakgrunner blir kvalifiserte for arbeid og utdanning, i ulike kommuner med ulike sysselsettingsgrad? Det er gjort flere studier av hva som kan betegnes som god kvalitet i programmene, og hvilke karakteristika ved programmer som later til å fremme deltakernes overgang til utdanning og arbeid.

Fafos evaluering av introduksjonsordningen²⁴ antydte at kommuner som har resultatmål også arbeider mer systematisk med introduksjonsprogrammet ved at de har bredere tiltaksvifte, tettere oppfølging, og mer formelle rutiner i utforming og revisjon av individuelle planer. *Monitorene for introduksjonsordningen* indikerer også at det er en klar sammenheng mellom at deltakerne har deltatt i kurs og tiltak med tilknytning til arbeidslivet og hvorvidt de er i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program.²⁵

Fafo gjennomførte i 2010 en undersøkelse om kvinner i introduksjonsprogrammet²⁶, med særlig fokus på irakiske, afghanske og somaliske kvinner. I rapporten avdekkes en rekke lokale varia-

²¹ Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta: En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. (Side 118)

²² Monitor for introduksjonsordningen 2009 (SSB rapport 2010/7)

²³ Monitor for introduksjonsordningen 2010 (SSB rapport 2011/10)

²⁴ Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta: En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. (Side 118)

²⁵ Se for eksempel Monitor for introduksjonsordningen 2007 (SSB rapport 2007/43) og 2009 (SSB rapport 7/2010)

²⁶ Djuve, A.B., H. Kavli og A. Hagelund (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02.

sjoner knyttet til innhold i introduksjonsprogrammet. Blant annet er det store lokale variasjoner i hvorvidt og hva slags praksis denne målgruppen får ta del i, og det store flertallet av kvinnene i målgruppen får ikke språkpraksis i det hele tatt i løpet av programperioden.

I evalueringen som Fafo gjennomførte i 2007²⁷ ble det formulert en rekke faktorer som forsker- mente ville påvirke kvaliteten og således resultatoppråelsen i den enkelte kommunes program:

- Planlagt bosetting for å kunne tilby individuelt tilpassete programmer
- En viss størrelse og kontinuitet i programmet
- Samarbeid med sentrale aktører som omliggende kommuner, frivillig sektor, næringsliv og NAV
- Antall deltakere som den enkelte programrådgiver følger opp
- Tiltaksbredde
- Arbeidsretting av programinnholdet
- Tiltak som bidrar til at kvinner med omsorgsansvar, og deltakere med helserelevante behov, kan delta i programmet

En sentral konklusjon i Fafos evaluering av introduksjonsprogrammet fra 2007 var at de formelle virkemidlene i stor grad var innført i kommunene, og at det var kvalitet i programinnhold og oppfølgingen som var hovedutfordringen.²⁸ Dette antyder at *implementering og driften* av program- mene påvirker resultatene. Spørreundersøkelsen som er gjennomført i den foreliggende analysen tegner et bilde av hvordan kommunene har tatt hensyn til de ovennevnte faktorene i introduk- sjonsprogrammet. Resultatene presenteres i de følgende kapitler.

²⁷ Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta: En evaluering av introduksjonsordningen for ny- ankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. (Side 118)

²⁸ Ibid

4. SAMMENHENG MELLOM IMPLEMENTERINGS-/DRIFTS FAKTORER OG RESULTATOPPNÅELSE

I dette kapittelet analyserer vi således forholdet mellom programmets organisering og ledelse og resultater. For å gjøre dette anvender vi Winters implementeringsmodell. Som angitt tidligere peker implementeringsforskningen på at en rekke faktorer i implementeringsprosessen påvirker hvilke resultater og effekter et program eller en innsats har.

Først beskriver vi variasjonen i kommunenes resultatoppnåelse, deretter undersøker vi sammenhengen mellom hhv. intra- og interorganisatoriske forhold og resultatoppnåelse. Endelig ser vi på relasjonen mellom ledelse og resultater. Relasjonen mellom medarbeidernes holdninger og atferd har ikke blitt kvantitativt undersøkt i undersøkelsen. Mye av litteraturen om implementering i offentlig sektor understreker imidlertid hvor sentrale medarbeiderne som har kontakt med tjenestemottakerne er.²⁹

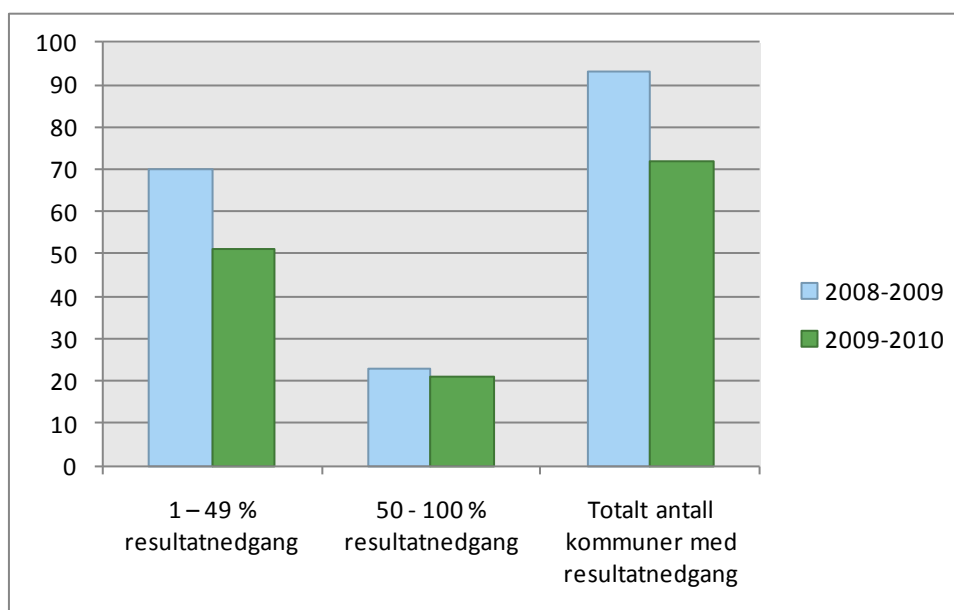
For å undersøke sammenhengen mellom implementeringsfaktorer og resultater har vi anvendt ulike typer kvantitative analyser. Det er gjennomført en statistisk analyse, der breddeundersøkelsens resultater er koblet sammen med registerdata om kommunenes resultatoppnåelse for 2010 slik de fremgår av NIR ved å benytte faktor og regresjonsanalyser. Videre er det utført bivariate analyser og korrelasjonsanalyser. Det er utelukkende anvendt 2010-resultater for å skape mest mulig nærhet i tid mellom målepunktet for resultatoppnåelse og implementerings/drifts relaterte faktorer som belyses i spørreundersøkelsen.

4.1 Kommunenes resultatoppnåelse 2008 - 2010

Som beskrevet tidligere var det fra 2008 til 2009 en resultatnedgang i kommunenes introduksjonsprogram fra 53 til 44 prosent på landsbasis. Dette sank ytterligere til 42 prosent i 2010.

Figur 4.1 fremstiller antall kommuner som hadde resultatnedgang fra 2008 til 2009, og fra 2009 til 2010.³⁰ Tallene som presenteres i figur 4.1 og 4.2 er basert på data fra NIR.

Figur 4-1: Antall kommuner som hadde resultatnedgang i introduksjonsprogrammet i perioden 2008-2010.



²⁹ Winter (2008) Implementation i Peters G, & J. Pierre (2008). The handbook of Public Policy, London, Sage. Lipsky, M. (1989). Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service, New York, Russell Sage Foundation.

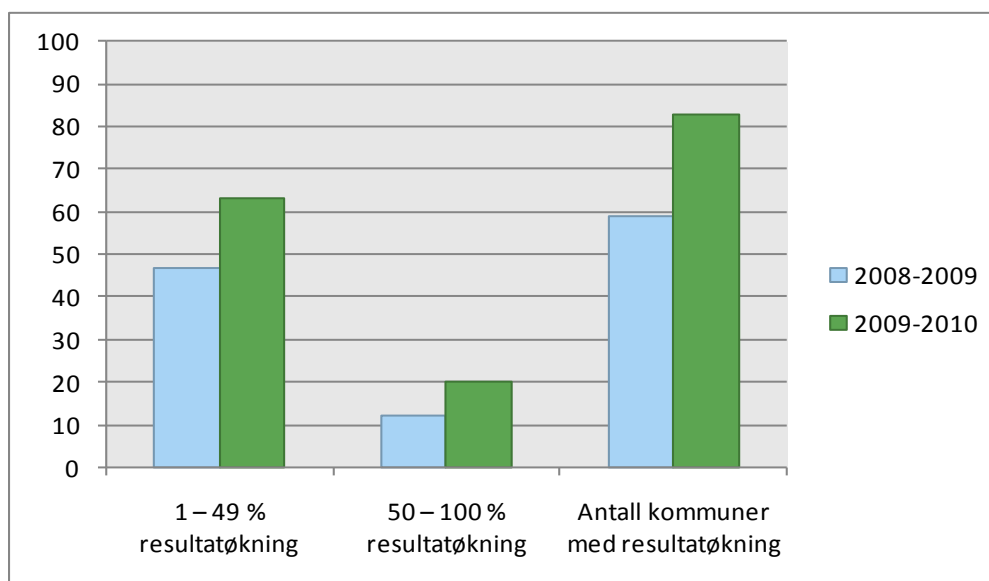
³⁰ Ikke alle kommuner som tilbødte introduksjonsprogram de aktuelle årene hadde deltakere som gikk ut hvert år, og disse kommunene er følgelig ikke medberegnet. Oslo er her regnet som en kommune.

Figur 4.1 viser at til sammen 93 av 201 kommuner hadde resultatnedgang i 2009 og 72 av 200 hadde nedgang i 2010 fra foregående år. Det var således flere kommuner som hadde nedgang i 2008-2009 enn året etter.

Langt de fleste kommuner hadde en nedgang på under 50 prosent. Hvert av årene var det 17 kommuner som ikke hadde endring i resultatene. Ytterligere analyser viser at 48 av kommunene som hadde resultatnedgang i 2008-2009 hadde videre resultatnedgang i 2010. Videre viser ytterligere analyser at 42 av de 93 programmene som opplevde nedgang i 2008-2009 var programmer med 10 deltakere eller flere, mens dette gjaldt 34 av programmene i 2010.

Videre illustrerer figur 4.2 at en rekke kommuner også hadde resultatoppgang for hvert av årene.

Figur 4-2: Antall kommuner som hadde resultatøkning i introduksjonsprogrammet i perioden 2008-2010.



Som figur 4.2 illustrer var det 59 av 201 kommuner som hadde resultatoppgang fra 2008-2009, og 83 av 200 kommuner som hadde oppgang i 2009-2010. De fleste hadde under 50 prosent resultatøkning. Blant de 59 kommunene som hadde resultatoppgang i 2008-2009 hadde 22 programmer 10 eller flere deltakere som gikk ut, mens dette gjaldt 37 kommuner som hadde resultatøkning fra 2009-2010. Ytterligere analyser viser at 30 av kommunene som hadde resultatøkning fra 2008 til 2009 hadde ytterligere resultatøkning til 2010.

Jf. avsnitt 1.2 viste IMDis interne analyse at man ikke kunne utelukke at individuelle egenskaper ved deltakerne samt strukturelle forhold som arbeidsledighet og sysselsettingsgrad i kommunen påvirker overgang til utdanning og arbeid. Likevel kunne en heller ikke konkludere med at det var disse sammenhengene alene som kunne forklare nedgangen i resultater fra 2008 til 2009. Utformingen av selve programmet må således forventes å kunne forklare en del av variasjonen i resultatene.

4.2 Organisering i og utenfor NAV

En sentral problemstilling i analysen har vært hvorvidt organisering i NAV har påvirket arbeidet med introduksjonsprogrammet og ikke minst resultatoppnåelsen. Dette vil i forhold til Winters implementeringsmodell relatere seg til intra-organisatoriske forhold.

Funnene i undersøkelsen indikerer at det er en rekke forskjeller i rammebetingelsene for program som er forankret i og utenfor NAV. I tabell 4.1 fremstilles resultatene av bivariate analyser som er gjort for å undersøke om det er signifikant forskjell mellom gjennomsnittsverdiene for ledere av introduksjonsprogram forvaltet i NAV og ledere av introduksjonsprogram forvaltet utenfor NAV. Svarene er gitt på en skala fra 1 til 4, hvor 1 er helt uenig og 4 er helt enig³¹. Et gjennomsnitt på over 2 indikerer at respondentene er enige, mens et gjennomsnitt på under 2 gir en indi-

³¹ Data er omkodet i SPSS: "Vet ikke" er gitt verdien 0, "Helt uenig" = 1, "Litt uenig" = 2, "Enig" = 3, og "Helt enig" er gitt verdien 4,

kasjon på at respondentene er uenige i påstanden. Tabell 4.1 presenterer de signifikante forskjellene.

Tabell 4-1: Signifikante forskjeller i gjennomsnittsverdier mellom ledere i kommuner som har lagt forvaltning av introduksjonsprogrammet til NAV (N=99) og ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsprogrammet er lagt utenfor NAV (N=130).

	Leder av introduksjonsprogram forvaltet utenfor NAV	Leder av introduksjonsprogram forvaltet i NAV	Signifikans
Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	3,4	3	***
Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen	3,5	2,6	***
Min enhet diskuterer programdeltakernes norskprøveresultater med Voksenopplæringen	3,3	2,9	***
Min enhet diskuterer resultater som gjelder overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram med Voksenopplæringen	3,3	2,9	**
Det er tilstrekkelig tilgang på kommunale tiltak som passer til deltakernes ulike behov	2,19	1,93	**
Det er tilstrekkelig tilgang på statlige tiltak som passer til deltakernes ulike behov	1,8	1,9	*
Det er tilstrekkelig med midler til å kjøpe eller lage tiltak tilpasset deltakernes behov	2	1,7	**

*** = Signifikant med p-verdi under 0,01

** = Signifikant med p-verdi under 0,05

* = Signifikant med p-verdi under 0,1

Tabell 4.1 viser at:

- Det er en signifikant forskjell mellom ledere i kommuner som har lagt forvaltning av introduksjonsprogrammet til NAV og ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsprogrammet er lagt utenfor NAV når det gjelder vurderinger av samarbeidet med Voksenopplæringen. Flere av lederne for program forvaltet utenfor NAV oppgir at samarbeid-

det med Voksenopplæringen er formalisert og at resultatoppnåelse i diskuteres med Voksenopplæringen enn ledere for program forvaltet i NAV.³²

- Det er også en signifikant forskjell mellom ledere i kommuner som har lagt forvaltning av introduksjonsprogrammet til NAV og ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsprogrammet er lagt utenfor NAV når det gjelder tilgang på tiltak. Færre av lederne i kommuner som har lagt forvaltning av introduksjonsprogrammet til NAV oppgir at de har tilstrekkelig tilgang på kommunale tiltak og midler til å kjøpe eller lage tiltak som passer til deltakernes ulike behov enn i de øvrige kommunene.³³ Det er imidlertid en høyere andel av lederne i NAV som vurderer at de har tilgang på statlige tiltak.

Sammenlignes program i og utenfor NAV fremkommer det på overordnet nivå ingen vesentlige forskjeller i resultatene. Det er imidlertid variasjoner når en sammenligner små og store programmer (antall deltakere) i og utenfor NAV. Dette fremgår av tabell 4.3.

Tabell 4-2: Gjennomsnittlig andel til jobb/utdanning på kommunenivå, sett opp mot antall deltakere og organisering i/utenfor NAV³⁴

	50 % og høyere måloppnåelse	Under 50 % måloppnåelse
9 eller færre avsluttet program i 2010:		
I NAV	42 %	53 %
Utenfor NAV	58 %	47 %
10 eller flere avsluttet program i 2010:		
I NAV	54 %	44 %
Utenfor NAV	46 %	56 %

Tabell 4.2 viser at små program med inntil 10 deltaker som forvaltes utenfor NAV hadde bedre gjennomsnittlig resultatoppnåelse enn små program i NAV i 2010. Program med flere enn 10 deltakere i NAV hadde imidlertid høyere resultatoppnåelse enn store program utenfor NAV. Funnene peker således på at programstørrelse og organisatorisk forankring har betydning for resultater. I de kommende avsnitt ser vi nærmere på, hva som kan forklare denne variasjonen.

4.2.1 Kapasitet til tett oppfølging

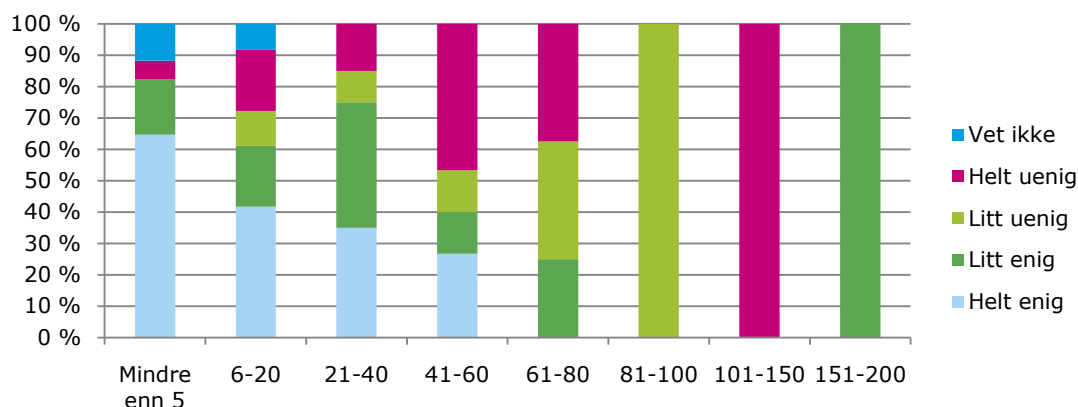
Et sentralt spørsmål er hvorvidt programrådgivere i flyktningsjenester som er forvaltet i NAV har fått flere oppgaver etter at de ble organisert i NAV. Figur 4.3 fremstiller resultatene krysset med antall deltakere i programmet.

³² Dette fremstilles i tabell 1 i rapportens vedlegg.

³³ Dette fremstilles i tabell 2 i rapportens vedlegg

³⁴ Kilde: NIR – Resultater Intro 2010

Figur 4-3: Programrådgiverne har fått flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet etter organisering i NAV x Antall deltakere i introduksjonsprogrammet per 31.12.2010 (N=99):



Figur 4.3 indikerer at i program med færre enn 5 deltakere har mange programrådgivere fått flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet. Dette tyder på at i mange kommuner har programrådgivere i små introduksjonsprogram med få deltakere fått bredere oppgaveportefølje som følge av organisering i NAV. Det er sannsynlig, at den begrensede mengde deltakere i programmet betyr en mindre grad av spesialisering og fokusering i programrådgiverfunksjonen.

I casekommunene som var organisert i NAV var flertallet "en stat i staten", der programrådgiverne kun hadde arbeidsoppgaver knyttet til introduksjonsdeltakerne. På dette punkt representerer casene således ikke det generelle bildet. Flere av kommunene hadde imidlertid dårlige erfaringer med å integrere introduksjonsprogrammet i den øvrige virksomheten. I en casekommune hadde de besluttet å flytte ansvaret for introduksjonsprogrammet fra NAV til en egen enhet etter flere år der programrådgiverne opplevde å ha utilfredsstillende mange arbeidsoppgaver og lite kapasitet til å følge opp deltakerne. I en annen casekommune med et relativt lite introduksjonsprogram hadde programrådgiverne også hatt tjeneste i publikumsmottaket som en del av sin stilling, men dette ble fjernet da de opplevde at de fikk for lite tid til oppfølging. Data fra casekommunene bekrefter således at plassering og manglende spesialisering kan være problematisk.

En annen faktor ser også ut til å påvirke resultatene; Muligheten for oppfølging. Som vi vil se i kapittel 5 fremkommer det i undersøkelsen at det er noen variasjoner i ratioen mellom programrådgivere og deltakere i kommunene. Nærmere analyser av det kvantitative materialet i denne undersøkelsen viser at i de 8 kommunene der ratioen mellom antall programrådgiverstillinger og antall deltakere er klart høyere enn 1:20, med ett unntak kun hadde 40 prosent måloppnåelse eller lavere i 2010.

Også samtlige casekommuner som hadde lav resultatoppnåelse hadde en høyere ratio enn 1:20. I disse kommunene påpekte flere informanter, at nettopp manglende tid til oppfølging kunne påvirke resultatene.

En skal imidlertid være forsiktig med å være for opptatt av den eksakte ratioen, fordi det er flere faktorer som påvirker hvorvidt den enkelte programrådgiver vil kunne følge opp på en hensiktsmessig måte. Det vil være variasjoner i hvor stort oppfølgingsbehov ulike deltakere har, og individuelle egenskaper hos programrådgiveren vil trolig også spille inn.

4.3 Samarbeid mellom flyktningsjeneste og Voksenopplæring

Samarbeid kan knyttes til det Winter kaller inter-organisatorisk implementeringsatferd, som angår samhandling mellom ulike implementerende organisasjoner. Ulike enheter involveres for å utnytte den samlede kompetansen, men skal dette gi mening må enhetene også samhandle og ha en felles forståelse av målsettingene slik at potensialet utnyttes.

I forbindelse med introduksjonsprogrammet er det i hovedsak samarbeidet mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen, enten denne ligger i eller utenfor NAV, og Voksenopplæringscenteret som er sentralt. Samarbeidet kan sies å ha to hovedformål. Det ene er at

deltakeren får nødvendig og lik informasjon, og at det blir en helhet i programmet som bidrar til kvalifisering. Det andre er å sikre lik forståelse av målsetninger, roller og ansvar slik at begges innsats bidrar til å realisere målsetningene om hensiktsmessig kvalifisering av programdeltakerne.

Voksenopplæringscenteret skal ha pedagogisk og faglig kompetanse på opplæring i norsk som fremmedspråk og samfunnskunnskap etter læreplanene, mens programrådgiverne skal ha kompetanse på kartlegging og veiledning av deltakerne slik at programtiden brukes på best mulig måte. Rambøll har undersøkt ulike aspekter av den inter-organisatoriske samhandlingen, for å belyse om det er en sammenheng med resultatene. Det er gjennomført en statistisk analyse, der breddeundersøkelsens resultater er koblet sammen med registerdata om kommunenes resultatoppgjør for 2010 slik de fremgår av NIR ved å benytte faktor og regresjonsanalyser.

Først ble en faktoranalyse gjennomført. En faktoranalyse innebærer at hver enkelt indikator tilordnes den av faktorene som den i størst grad bidrar til å forklare. Figur 4.4 fremstiller resultatet av analysen.

Figur 4-4: Resultater av faktoranalyse av indikatorer som vedrører organisering, ledelse og innhold i introduksjonsprogrammet.

Faktor 1: Formalisering

Spm 12.8. Programdeltakerne får veiledning og bistand til å få vurdering/godkjent medbrakt utdanning fra utlandet.
Loading: 0,482

Spm 16.1. Det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom programrådgivere og Voksenopplæringen.
Loading: 0,809

Spm 16.2. Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen.
Loading: 0,767

Spm 16.3. Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen
Loading: 0,535

Faktor 2: Tilgang på tiltak

Spm 13.1. Det er tilstrekkelig tilgang på kommunale tiltak som passer til deltakernes ulike behov.
Loading: 0,703

Spm 13.2. Det er tilstrekkelig tilgang på statlige tiltak som passer til deltakernes ulike behov
Loading: 0,729

Spm 13.3. Det er tilstrekkelig med midler til å kjøpe eller lage tiltak tilpasset deltakernes behov
Loading: 0,673

Spm 13.4. Det er et godt samarbeid med private og offentlige arbeidsgivere for språkpraktiseplasser i kommunal regi
Loading: 0,574

Faktor 3: Metoder i norskopplæring

Spm 12.1. Det tilbys utdanningsrettet norskopplæring
Loading: 0,829

Spm 12.2. Det tilbys arbeidsrettet norskopplæring
Loading: 0,813

Spm 12.6. Norskopplæringen er godt tilpasset deltakere med lite eller ingen skolegang
Loading: 0,544

Spm 12.7. Norskopplæringen er godt tilpasset deltakere med høyere utdanning
Loading: 0,5

Faktor 4: Forankring i kommunen

Spm 21.1. Administrativ ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet
Loading: 0,906

Spm 21.2. Politisk ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet.
Loading: 0,893

Faktor 5: Samarbeid

Spm 13.6. Programrådgivere har tilstrekkelig tilgang til tolketjenester i arbeidet med programdeltakere
Loading: -0,436

Spm 16.4. Min enhet diskuterer programdeltakernes norskprøveresultater med Voksenopplæringen
Loading: 0,689

Spm 16.5. Min enhet diskuterer resultater som gjelder overgang til arbeid eller utdanning med Voksenopplæringen
Loading: 0,702

Spm 19.4./ 20.1 Det er samarbeid mellom programrådgivere og andre ansatte i NAV som har kompetanse på statlige tiltak og virkemidler
Loading: 0,397

Som figur 4.4 illustrerer viser faktoranalysen at indikatorene grupperer seg i fem faktorer³⁵. Disse har vi valgt å benevne: Formalisering, tilgang på tiltak, metoder i norskopplæring, forankring i kommunen og samarbeid.

Videre gjennomførte Rambøll en regresjonsanalyse med formål å undersøke hvilke av disse faktorene som påvirker resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet. Resultatet av regresjonsanalysen fremstilles i figur 4.5:

Figur 4-5: Regresjonsanalyse. Hvilke faktorer/spørsmål har størst betydning for kommunenes resultatoppnåelse?

Variabel	Effekt på resultatoppnåelse	Signifikans
Faktor 1: Formalisering	+	*
Faktor 2: Kvalifiserende tiltak	+	
Faktor 3: Norskopplæring	+	
Faktor 4: Forankring i kommunen	+	
Faktor 5: Samarbeid	+	

Tabellen viser, hvilke faktorer, som påvirker resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet enten positiv (+) eller negativ (-).

* = Signifikant med p-verdi under 0,15

Resultater av regresjonsanalysen viser at faktor 1 som vedrører *formalisering* har en svak statistisk signifikant sammenheng med resultatene³⁶. De øvrige faktorene har ingen signifikant sammenheng med resultatene. Faktor 1 vedrører:

- Det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom programrådgivere og Voksenopplæringen
- Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen
- Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen
- Programdeltakerne får veiledning og bistand til å få vurdert/godkjent medbrakt utdanning fra utlandet

Bivariate analyser av spørreundersøkelsens resultater indikerer også, at det er en statistisk signifikant sammenheng mellom hvorvidt samarbeidet mellom flyktningtjeneste og Voksenopplæringen er formalisert og hvorledes respondentene vurderer norskopplæringen som tilbys. De signifikante sammenhengene presenteres i tabell 4.3:

³⁵ Se tabell 3 i rapportens vedlegg

³⁶ Se tabell 4 i rapportens vedlegg

Tabell 4-3: Signifikante positive korrelasjoner³⁷ mellom samarbeid med Voksenopplæring og vurdering av norskopplæring. Alle respondenter (N=229)

	Det tilbys utdanningsrettet norskopplæring	Det tilbys arbeidsrettet norskopplæring	Norskopplæringen er godt tilpasset deltakere med lite eller ingen skolegang	Norskopplæringen er godt tilpasset deltakere med høyere utdanning	Alle deltakere som ønsker det tilbys språkpraksis	Deltakerne får tilstrekkelig oppfølging mens de er i språkpraksis
Det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	**	**	**	***		***
Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	***	***	**	***		**
Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen		***	**	***	***	***
Min enhet diskuterer programdeltakernes norskprøve-resultater med Voksenopplæringen		**	***	***		***
Min enhet diskuterer resultater som gjelder overgang til arbeid og utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram med Voksenopplæringen		***	***	***	***	***

*** = Signifikant med p-verdi under 0,01

** = Signifikant med p-verdi under 0,05

* = Signifikant med p-verdi under 0,1

³⁷ Positiv korrelasjon foreligger når en økning i størrelsen av den ene variable gjennomgående svarer til en økning av den andre

Data viser at i de kommuner hvor samarbeidet mellom flyktningtjeneste og Voksenopplæringen er formalisert er norskopplæringen i høyere grad er tilpasset individets språklige ferdigheter, er arbeidsrettet og at det er tilstrekkelig oppfølging mens de er i språkpraksis³⁸. Videre tyder resultatene på, at en gjensidig forståelse og samhandling mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringen om målsettinger har betydning for hvordan forløpet tilrettelegges (f. eks arbeidsrettes og tilpasses språklig nivå).³⁹

Casestudiene bekrefter viktigheten av dette samarbeidet. På deltakernivå kan dette innebære at både programrådgiver, lærer og deltaker møtes for å diskutere deltakerens mål, progresjon og videre muligheter etter programslutt, og at krav og forventninger mellom de tre partene blir avklart. På den måten sikres sammenheng i informasjon og signaler som gis deltakerne omkring programmet. I flere av casekommunene hadde programrådgivere og lærere felles faglige samlinger med jevne mellomrom både for å oppdatere hverandre, diskutere faglige spørsmål og resultater, samt gjerne ha et faglig innlegg fra en ekstern bidragsyter.

På ledernivå kan samarbeid handle om at de to enhetene har lik forståelse av sine roller og ansvar, at hensiktsmessigheten i bruk av metoder og virkemidler drøftes, hva deres felles oppdrag med å kvalifisere deltakerne innebærer, og at det gis like signaler både til lærer og programrådgivere om hvilke forventninger som stilles til dem. Casestudiene gav blant annet holdepunkter for at det er sammenheng mellom samarbeidet med Voksenopplæringen og hvordan norskopplæringen er tilpasset deltakerne i introduksjonsprogrammets behov.

Casekommunene gav blant annet eksempler på lite samarbeid på ledernivå, og flere steder var det ulike oppfatninger av målsetninger, arbeidsmetoder og fokus i norskopplæringen for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Flere informanter trakk frem at det var uenigheter og uklarheter om bruk av språkpraksis, for eksempel om hvorvidt det skulle arrangeres egen klasser for deltakere som er i språkpraksis. På den ene siden kunne da norskkunnskapen deltakerne tilegnet seg i praksis følges opp direkte i opplæringen, og på den andre siden ble språkpraksis oppfattet som så ressurskrevende av noen informanter ved ulike Voksenopplæringssentra at det i liten grad lot seg gjennomføre på den beste måten til tross for at de anerkjente at det var nyttig.

Et sentralt funn i den foreliggende analysen er at samarbeid mellom Voksenopplæringen og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen både på deltaker- og ledernivå påvirker den individuelle tilretteleggingen av programmet, i forhold til deltakernes behov og derigjennom også resultatoppnåelsen.

4.4 Ledelse

Det er et generelt fenomen i implementeringsforskningen, at ledelsens oppbakning og fokus er av sentral betydning⁴⁰. Winter understreker betydningen av overordnet ledelse, ikke alene i monoorganisatorisk implementering, men også når flere enheter skal samhandle om implementeringen av et program, fordi de kan legge strukturer og insentiver til rette for at lederne av de ulike enhetene samarbeider og trekker i samme retning. Ledelsens handlinger kan med andre ord fremme eller hemme samarbeid og medarbeideres mulighet for hensiktsmessig iverksetting.

Denne undersøkelsen indikerer også at kommuneledelsens resultatfokus påvirker handlingsrommet for de som arbeider med introduksjonsordningen. I tabell 4.4 fremstilles signifikante sammenhenger mellom kommuneledelsens resultatfokus og grad av formalisering i samarbeidet mellom Voksenopplæring og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen, samt tilgang på tiltak.

³⁸ Tabell 5, 6 og 7 i rapportens vedlegg fremstiller de signifikante sammenhengene.

³⁹ Tabell 5, 6 og 7 i rapportens vedlegg fremstiller de signifikante sammenhengene.

⁴⁰ Winter (2008) Implementation i Peters G, & J. Pierre (2008). The handbook of Public Policy, London , Sage.

Tabell 4-4: Signifikante, positive korrelasjoner⁴¹ mellom kommuneledelsens resultatfokus og samarbeid med Voksenopplæring/tilgang på tiltak. Alle respondenter (N=229)

	Administrativ ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet	Politisk ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet	Arbeidet med introduksjonsprogrammet er forankret i kommunale handlingsplaner
Det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom programrådgivere og Voksenopplæringen		**	
Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	***	***	***
Min enhet diskuterer resultater som gjelder overgang til arbeid og utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram med Voksenopplæringen	***	***	***
Det er tilstrekkelig tilgang på kommunale tiltak som er tilpasset deltakernes behov	***	***	***
Det er tilstrekkelig tilgang på statlige tiltak som er tilpasset deltakernes behov	**	**	***
Det er tilstrekkelig med midler til å kjøpe eller lage tiltak tilpasset deltakernes behov	***	***	**
Det er et godt samarbeid med private og offentlige arbeidsgivere for språkpraksisplasser i kommunal regi		**	***
Deltakerne kan få et tilpasset introduksjonsprogram som kombinerer opplæring og helserelaterte tiltak/behandling	**	**	***

*** = Signifikant med p-verdi under 0,01

** = Signifikant med p-verdi under 0,05

* = Signifikant med p-verdi under 0,1

Resultatene som fremstilles i tabell 4.4 tyder på at i kommuner hvor administrativ og politisk ledelse etterspør resultater av introduksjonsordningen er det i noe høyere grad utviklet rutiner for samarbeid med Voksenopplæringen, og resultater diskuteres med Voksenopplæringen.⁴² Samtidig er det også en sammenheng med at de i noe høyere grad vurderer at de har god tilgang på

⁴¹ Positiv korrelasjon foreligger når en økning i størrelsen av den ene variable gjennomgående svarer til en økning av den andre⁴² Fremstilles i tabell 8 i rapportens vedlegg

statlige og kommunale tiltak og midler til å kjøpe eller lage tiltak som passer til deltakernes ulike behov enn andre.⁴³

Dette tyder på, at ledelsesmessig fokus understøtter så vel formalisering, og mulighetene for individuelt tilpassede tiltak. Det strukturelle handlingsrommet er således minsket, men det innholdsmessige er økt.

Casestudiene nyanserer bildet ytterligere idet ulike barrierer ble belyst. *For det første* kan flertydighet i ledelsens målsettinger føre til faglige og organisatoriske uenigheter. I de fleste kommuner utgjør deltakerne i introduksjonsprogrammet bare en del av deltakerne ved Voksenopplæringscenteret, og deres resultatmål blir dermed ikke nødvendigvis prioritert av Voksenopplæringsen. Dette henger sammen med at flyktningtjeneste og Voksenopplæringsen ofte har ulike oppfatninger av hva deltakerne skal kvalifiseres til, og hvor lang tid som kreves for å lære tilstrekkelig norsk til å bestå de sentralt gitte norskprøvene.

I en casekommune var det uenigheter om hvorvidt samtlige deltakere under 20 år skulle kvalifiseres for å fortsette i videregående utdanning. I en annen kommune uttrykte programrådgiverne at lærerne etter deres mening i for stor grad oppfordret deltakerne til å ta grunnskole etter endt introduksjonsprogram, også de som hadde reelle muligheter for å få jobb. I en tredje kommune kom det tydelig frem at den ansvarlige enheten, Voksenopplæringsen og NAV hadde ulike prioriteringer, både ut ifra faglig ståsted og økonomiske insentiver:

Vi opplever at vi har et godt samarbeid, men vi har litt ulik agenda av og til. NAV tjener sine penger på sine måter, [programrådgiverne] er opptatt av at ting skal skje i løpet av to år. Vi har mer tid, vi er opptatt av det faglige. Men synes vi har et godt samarbeid, men med litt ulike briller. Vi opplever at om noen har et annet behov så snakker vi om det. (Informant ved Voksenopplæringsen)

I denne kommunen utgjorde deltakere i introduksjonsprogrammet rundt en fjerdedel av deltakerne ved opplæringscenteret, og de to enhetene var organisert i ulike kommunale etater. Informantene ved Voksenopplæringsen oppgav at de ikke fikk noen ekstra midler for å tilpasse tilbudet sitt til denne deltakergruppen, men at de likevel var meget fleksible i forhold til å tilpasse opplæringsen og lage opplæringsløp der praksis var integrert.

For det andre kan organisering i ulike enheter bety at aktørene får ulike styringssignaler og ressurser til å følge opp deltakerne i introduksjonsprogrammet. I kommuner som arbeider systematisk med mål- og resultatstyring blir for eksempel enhetene målt etter ulike parametre, og selv om begge enheter blir målt på hvorvidt deltakerne blir kvalifiserte for videre aktivitet i arbeid eller utdanning, kan parametrene føre til ulike prioriteringer av virksomheten.

Undersøkelsen peker således på, at ledelsesdimensjonen har betydning for resultatene, og at det er helt sentralt, at det skapes klarhet om målsettinger, rammer og handlingsrom for de involverte aktører på tvers av ulike organisasjoner. Klar ledelse og god samhandling går således hånd i hånd.

4.5 Oppsummering

Sammenfattet viser analysen mellom implementerings/gjennomførings faktorer og resultater at det ikke er en forklaringsfaktor, som markant kan forklare variasjonen i resultatene. Analysen viste imidlertid, at bak den samlede resultatnedgangen var det betydelig variasjon i resultatene mellom kommunene.

Ut ifra resultatstatistikken fra NIR er det overordnet sett liten forskjell i resultater mellom program som er organisert i NAV og program som er forankret utenfor NAV. Det ser likevel ut til at det er forskjeller mellom de små programmene, hvor små programmer som ligger i NAV har dårligere resultatoppgjørelse enn små programmer utenfor NAV. Dessuten tyder undersøkelsens resultater på at programmer som ligger i NAV har mindre samarbeid med Voksenopplæringsen, mindre tilgang på tiltak, og at kommuneledelsen i mindre grad etterspør resultater.

⁴³ Fremstilles i tabell 9 i rapportens vedlegg

Funnene peker således på, at samvariasjonen mellom programstørrelse og organisatorisk forankring har betydning for resultatene. Dette kan til dels forklares av programrådgivernes spesialisering og fokusering. I kommuner med mindre programmer har programrådgiverne flere andre oppgaver også. På samme måte har et høyt antall deltakere per programrådgiver negative konsekvenser for resultatoppnåelse, da manglende oppfølging kan påvirke resultatene.

Et sentralt funn i analysen er at samarbeid mellom Voksenopplæringen og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen både på deltaker- og ledernivå påvirker den individuelle tilretteleggingen av programmet i forhold til deltakernes behov og derigjennom også resultatoppnåelsen. Her er formaliseringen av samarbeidet vesentlig.

Undersøkelsen som er gjort av det innsamlede datamaterialet viser at samarbeidet mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringen påvirker resultatene av introduksjonsprogrammet i noen grad. Her peker undersøkelsen især på at et formalisert samarbeid, felles resultatfokus og individuell tilpasning gjør programmet mer målrettet for deltakerne. Samarbeid kan betegnes som inter-organisatorisk implementeringsatferd, fordi det er samarbeid mellom to atskilte organisasjoner som har hver sin leder, hver sine systemer, og hver sin faglige tradisjon.

Undersøkelsen peker endelig på, at ledelsesdimensjonen har betydning for resultatene, og at det er helt sentralt, at det skapes klarhet om målsettinger, rammer og handlingsrom for de involverte aktører på tvers av ulike organisasjoner.

5. KOMMUNENES ORGANISERING AV INTRODUKSJONS-PROGRAMMET

I dette kapittelet belyses organisering og samhandling mellom involverte parter i introduksjonsprogrammet, herunder de involverte aktører sin rolle og funksjon i implementeringsprosessen. I Winters implementeringsmodell er dette beskrevet som (inter)organisatorisk implementeringsatferd.

Implementeringsprosesser på kommunalt nivå vil ofte forandre samarbeid mellom ulike enheter i forvaltningen. Dette innebærer at flere interesser, perspektiver og beslutningstakere involveres, noe som optimalt sett bidrar til at organisasjonens kompetanse utnyttes på best mulig måte, men det kan også komplisere implementeringsprosessen. Det betyr ikke nødvendigvis at de ulike delene av forvaltningen er uenige om målene eller veien dit, men at de kan ha ulike rammebetingelser som budsjetter, resultatmål og tidshorisonter.

Det er helt sentralt å sikre at de involverte enhetene trekker i samme retning, slik at samtlige av aktørenes innsats bidrar til å realisere målsetningene om hensiktsmessig kvalifisering av programdeltakerne. De mest relevante aktørene som forvalter introduksjonsordningen vil være en flyktningsjeneste (det er dette begrepet vi vil benytte i det følgende), som i mange tilfeller vil være en del av det lokale NAV-kontoret, samt en kommunal eller privat tilbyder av opplæring i norsk og samfunnskunnskap (heretter omtalt som Voksenopplæringscenter).

En viktig faktor i samarbeidsrelasjoner er grad av ressursavhengighet mellom de ulike aktørene⁴⁴. Det optimale er å ha en gjensidig relasjon der aktørene har felles interesser og arbeider mot felles mål. Imidlertid er det slik at ulik organisering medfører ulike utfordringer når det gjelder samarbeid. For eksempel kan samarbeidet med Voksenopplæring være ulikt organisert fra kommune til kommune: I noen kommuner har enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringen en gjensidig relasjon til hverandre og begge parter jobber sammen for å kvalifisere deltakerne, mens i andre kommuner arbeider de to enhetene mer parallelt og har ulike interesser. For eksempel kan enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen ha som mål å få deltakerne kvalifisert til arbeid eller utdanning, mens Voksenopplæringen har hovedfokus på at deltakerne skal bestå norskprøver, og nedprioriterer andre tiltak enn opplæring i norsk. Når det gjelder samarbeid med NAV; kan det være slik at introduksjonsprogram som er forvaltet i NAV har en mer gjensidig relasjon med NAV enn program som er forvaltet utenfor?

I dette kapittelet presenteres funn fra spørreundersøkelsen og casestudien som er gjennomført. Innledningsvis gis en kort presentasjon av NAV sin rolle og funksjon i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Vi har undersøkt hva som karakteriserer introduksjonsprogram som er organisert i NAV og hvorvidt man ser noen forskjell mellom disse og de programmene som er organisert utenfor NAV. Videre har vi studert hva som kjennetegner kommunenes organisering av Voksenopplæringen. Avslutningsvis i kapittelet presenteres funn fra casestudiene knyttet til samarbeid med andre aktører i kommunen.

5.1 NAVs rolle i arbeidet med introduksjonsprogrammet

Jf. rundskriv A-27/2007 skal NAV ha en sentral rolle i utarbeidelse og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. NAV besitter kompetanse og tiltak som kan være relevante for deltakere i introduksjonsprogrammet, og mange kommuner har valgt å legge forvaltning av introduksjonsprogrammet inn i NAV. Flykninger omfattes av de ulike virkemidlene som NAV rår over, på lik linje med andre arbeidssøkere, men arbeidspraksis er spesielt vektlagt fordi dette tiltaket oftest vil være aktuelt for deltakere i et introduksjonsprogram. Videre kan NAVs kompetanse på arbeidsevnevurderinger være relevant i kartleggingen av deltakerne for å sikre et best mulig tilpasset programinnhold. Sist, men ikke minst vil mange av deltakerne som ikke ser ut til å gå over i arbeid eller utdanning registreres som arbeidssøker hos NAV slik at vedkommende blir fulgt opp i forhold til kvalifisering etter endt introduksjonsprogram, og en del vil gå over på NAV-tiltak.

⁴⁴ Rønno, L.P. og B. Marckmann (2010). *Implementeringsforskning om forebygging – en baggrundsrapport*. Sundhedsstyrelsen.

Det kan imidlertid være variasjoner når det gjelder grad av, samt kvalitet på samarbeid med NAV, avhenging av om hovedansvaret for introduksjonsprogrammet er organisert i NAV eller i en egen enhet utenfor NAV. I breddeundersøkelsen ble lederne bedt om å oppgi hvem som har ansvar for arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunen. Svarfordelingen presenteres i figur 5.1:

Figur 5-1: I min kommune er hovedansvar for arbeidet med introduksjonsprogrammet organisert i (N=229):



Figur 5.1 viser at NAV har hovedansvar for introduksjonsprogrammet i litt under halvparten av kommunene. Dette utgjør 99 kommuner. 35 prosent av lederne (80 kommuner) oppgir at arbeidet er organisert i egen enhet utenfor NAV, mens 12 prosent av kommunene (28 kommuner) har organisert programmet i Voksenopplæringsssenter. Blant de 10 prosent (22 kommuner) som har krysset av for "Annet", nevnes blant annet interkommunalt samarbeid, attføringsbedrift, samt samarbeid mellom flyktingtjeneste og Voksenopplæring.

En nærmere analyse viser at blant de 99 introduksjonsprogrammene som er organisert i NAV var det 59 program som hadde færre enn 10 deltakere i 2010, mens 36 program hadde 10 eller flere deltakere. 4 av kommunene som har lagt forvaltning av introduksjonsprogrammet inn i NAV hadde ingen deltakere som avsluttet program i 2010.

Blant de 130 kommunene som har lagt forvaltning av introduksjonsprogrammet utenfor NAV kan 40 program defineres som store (10 deltakere eller flere), men 64 defineres som små (færre enn 10 deltakere). 26 av kommunene hadde ingen deltakere som avsluttet introduksjonsprogram i 2010.

Kommuner som ikke hadde deltakere som avsluttet program i 2010 inngår ikke i analysene der vi har undersøkt forskjeller mellom store og små program.

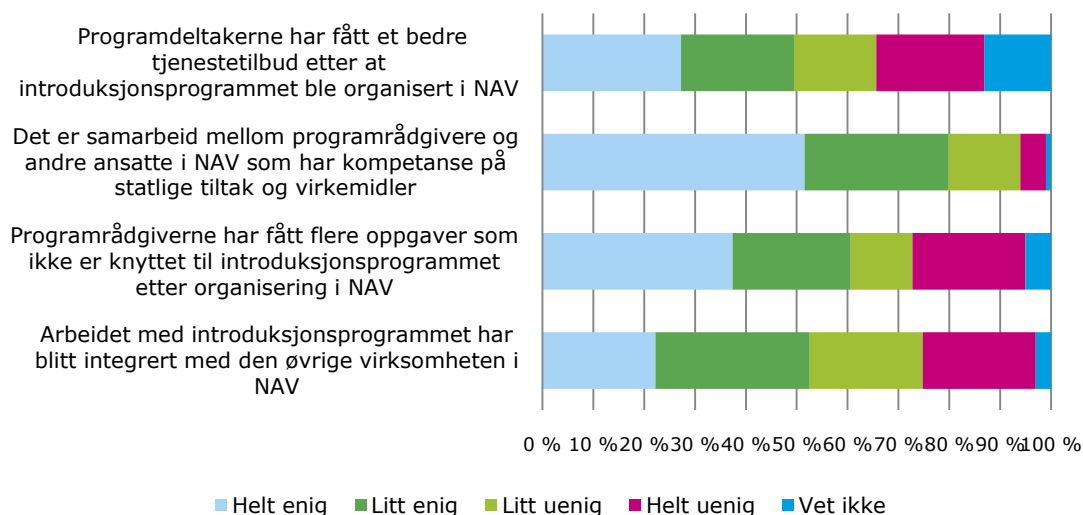
5.2 Organisering i NAV

En av hovedmålsettingene med NAV-reformen er å sikre at brukerne opplever et enhetlig og helhetlig tjenestetilbud. Dette innebærer at brukerne møter et *integreert* kontor, der ansatte i Arbeids- og velferdsetaten (tidligere Aetat og trygdeetaten) og kommunens sosialtjeneste jobber sammen for å finne løsninger. Et av argumentene for å legge forvaltningen av introduksjonsprogrammet inn i NAV er derfor at flyktingene får en bedre koordinering med det ordinære tiltaksapparatet.

Rambølls analyser viser at den største andelen av kommunene som har organisert introduksjonsprogrammet i NAV gjennomførte denne omorganiseringen i 2009. Vi har undersøkt hvordan organisering i NAV har påvirket implementering og drift av introduksjonsprogrammet, herunder samarbeidet med NAV, og hvorvidt dette har ført til at programrådgiverne har fått bedre tilgang på kompetanse og virkemidler i NAV, enn før de ble organisert i NAV. Det er også interessant å undersøke hvorvidt organisering av flyktingstjenesten innenfor NAV har hatt innvirkning på programrådgivernes kapasitet, herunder antall deltakere som den enkelte programrådgiver følger opp.

Figur 5.2 fremstiller ledernes vurderinger av en rekke påstander om gevinster knyttet til organisering i NAV:

Figur 5-2: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om organisering i NAV? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV(N=99):



Figur 5.2 viser at lederne er spredt i sine vurderinger av påstanden om at programdeltakerne har fått et bedre tjenestetilbud etter at introduksjonsprogrammet ble organisert i NAV. 27 prosent er helt enige i at tilbudet har blitt bedre, mens 21 prosent sier de er helt uenige. Dette kan indikere at man foreløpig ikke har greid å utnytte den organisatoriske integreringen til beste for deltakerne. Det er større enighet blant lederne når det gjelder samarbeid mellom programrådgivere og ansatte i NAV som har kompetanse på statlige tiltak og virkemidler: Halvparten av respondentene er helt enige i påstanden, og 28 prosent er litt enige. Denne påstanden sier imidlertid ikke noe om kvaliteten på samarbeidet, kun at et samarbeid eksisterer.

I overkant av 50 prosent av de spurte lederne vurderer at arbeidet med introduksjonsprogrammet har blitt integrert med øvrig virksomhet i NAV. Videre er 60 prosent litt eller helt enige i at programrådgiverne har fått flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet etter organisering i NAV.

Ytterligere analyser av besvarelsene fra ledere som er organisert innenfor NAV viser at det er noen forskjeller mellom store og små programmer i påstandene om hvorvidt arbeidet med introduksjonsprogrammet har blitt integrert med den øvrige virksomheten i NAV, og hvorvidt programrådgiverne har fått flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet etter organisering i NAV. Lederne for program med færre enn 10 deltakere er i større grad helt enig i påstandene enn ledere for program med 10 deltakere eller flere.

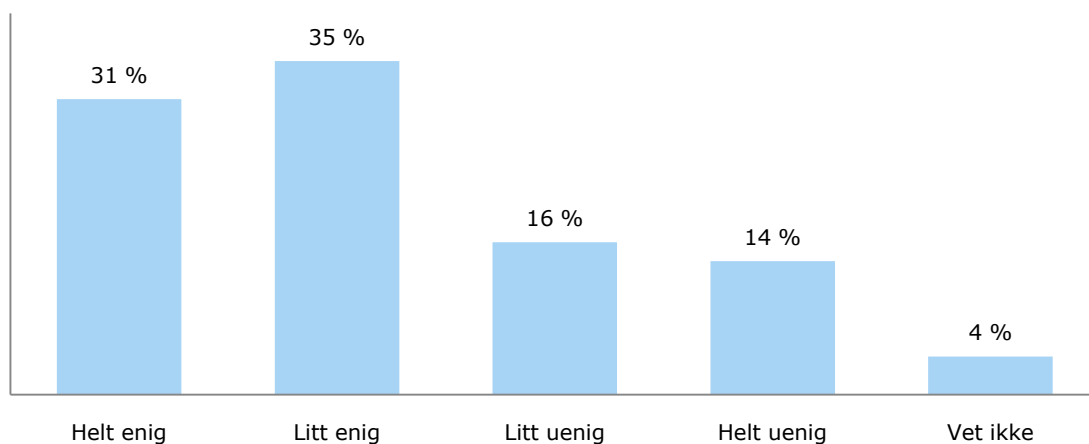
Samlet sett forteller dette at organisering i NAV ikke nødvendigvis har innvirkning på kvalitet i tjenestetilbudet som tilbys programdeltakerne. Organisering i NAV er ikke synonymt med økt samarbeid mellom programrådgivere og andre ansatte i NAV, eller at arbeidet integreres med øvrig virksomhet i NAV. Dette kan bety at organisering i NAV ikke nødvendigvis medfører at programdeltakerne møter et mer enhetlig og helhetlig tjenesteapparat. Figur 5.2 viser også at mange programrådgivere har fått flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet. Dette kan tyde på at organisering i NAV har tatt fokus vekk fra flyktningarbeid, og at programrådgiverne har fått andre NAV-oppgaver å ivareta som en del av sin stilling.

5.2.1 Kompetanse

En av de viktigste faktorer for å fremme implementering er at medarbeiderne får relevant kompetanseutvikling, og at kompetanseutvikling ses som en løpende prosess hvor hele organisasjo-

nen involveres.⁴⁵ Det er således sentralt å få kunnskap om programrådgiverne har fått opplæring i metodikk som benyttes i NAV. Funn fra breddeundersøkelsen presenteres i figur 5.3:

Figur 5-3: Programrådgiverne har fått opplæring i metodikk som benyttes i NAV. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99):



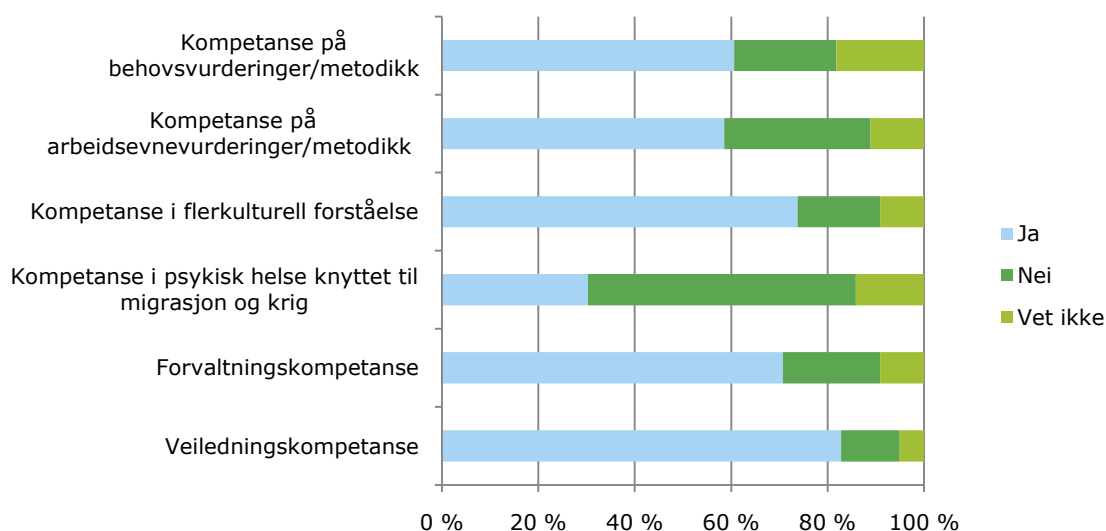
Figur 5.3 viser at flertallet av lederne er litt eller helt enige i at programrådgiverne har fått tilbud om opplæring i metodikk som benyttes i NAV. Det er imidlertid 30 prosent som vurderer at medarbeiderne i liten grad eller ikke i det hele tatt har fått denne typen opplæring. Dette kan ha sammenheng med at flyktingarbeidet fortsatt er lite integrert med øvrig virksomhet i NAV, slik vi fant over. NAV har kompetanse og tiltak som kan være aktuelle som en del av programinnholdet for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet, men dette krever at programrådgiverne har kompetanse til å utnytte seg av disse, og evner å se økonomisk bistand og andre tjenester i sammenheng. Dersom programrådgiverne ikke har fått opplæring i metodikk for å benytte seg av disse virkemidlene kan en mulig konsekvens være at de ikke benyttes i stor grad. Rambøll har gjennomført ytterligere analyser som tyder på at det er få forskjeller mellom store og små program når det gjelder hvorvidt de har fått opplæring i NAV-metodikk.

Winter argumenterer for at medarbeidere som er i direkte kontakt med målgruppen er helt avgjørende for å iverksette et tiltak eller et program på en slik måte at det gir resultater⁴⁶. I denne forbindelse er grad av kompetanse blant programrådgiverne viktig, både med tanke på at deltakerne i introduksjonsprogrammet skal få den oppfølgingen de har krav på, men også med tanke på motivasjonen programrådgiverne selv har for å utføre arbeidet sitt. Når det gjelder kompetanse blant programrådgiverne ble respondentene bedt om å vurdere hvorvidt programrådgiverne i kommunen innehar følgende kompetanse. Det skal gjøres oppmerksom på at det er enhetsledere som har svart, og funnene som presenteres er således ledernes vurderinger av hva slags kompetanse som finnes blant de ansatte. En konsekvens av dette kan være at de har vurdert grad av kompetanse blant programrådgiverne mer positivt enn hva som gjenspeiler seg i virkeligheten. Figur 5.4 viser hvordan svarene fordeler seg:

⁴⁵ Rønnev, L.P. og B. Marckmann (2010). *Implementeringsforskning om forebyggelse – en baggrundsrapport*. Sundhedsstyrelsen.

⁴⁶ Ibid

Figur 5-4: I gruppen av programrådgivere er det samlet sett tilstrekkelig tilgang på kompetanse i... Lederne i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99):



Figur 5.4 viser at lederne vurderer at programrådgiverne samlet sett har tilstrekkelig veiledningskompetanse, kompetanse i flerkulturell forståelse, samt forvaltningskompetanse. Når det gjelder behovsvurderinger og arbeidsevnevurderinger angir omtrent 60 prosent av respondentene at programrådgiverne har tilstrekkelig kompetanse på disse områdene. En nærmere analyse viser at det er liten forskjell mellom ledere for små og store program i vurderingene av programrådgivernes kompetanse.

I det følgende presenteres et eksempel fra en kommune hvor programrådgiverne opplever å ha fått økt kompetanse etter å ha blitt en del av NAV:

I denne kommunen ble både bosetting og introduksjonsprogrammet lagt inn som en del av NAV-kontoret da det ble etablert i februar 2010. Oppstarten av NAV-kontoret var turbulent og det var en prosess rundt det at ulike organisasjonskulturene skulle samarbeide. Det var i tillegg kapasitetsproblemer og en del sykefravær – også i enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen. I dag inngår imidlertid enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen som en del av oppfølgingsteamet ved NAV-kontoret. De ansatte vurderer samarbeidet mellom ansatte som arbeider med introduksjonsprogrammet og øvrig ansatte i NAV som svært godt, og de opplever å ha fått bedre kompetanse og enda bedre tilgang på statlige virkemidler til deltakerne. Programrådgiverne arbeider ikke med andre brukergrupper, og leder begrunnet dette med ønsket om å skjerme de ansatte og utnytte deres særegne kompetanse.

Når det gjelder kompetanse i psykisk helse knyttet til migrasjon og krig vurderer flertallet av lederne at programrådgiverne ikke har tilstrekkelig kompetanse. Å følge opp disse deltakerne har blitt trukket frem som en utfordring av flere av våre informanter i våre kvalitative studier. For mange flyktninger kan dette være et tabubelagt område, og således snakker de ikke åpent om problemene sine.⁴⁷ For å kunne fange opp dette i kartlegging og oppfølgingsamtaler er det viktig at programrådgiver har kunnskap om psykisk helse hos nyankomne flyktninger. Som IMDi understreker⁴⁸ skal ikke programrådgiver gå inn i rollen som helsepersonell, men dersom programrådgiver kan fange opp problemer og eventuelt få deltaker inn i nødvendig behandling på et tidligere tidspunkt kan dette bidra til mestring av eller beskyttelse mot utvikling av psykiske sykdommer.

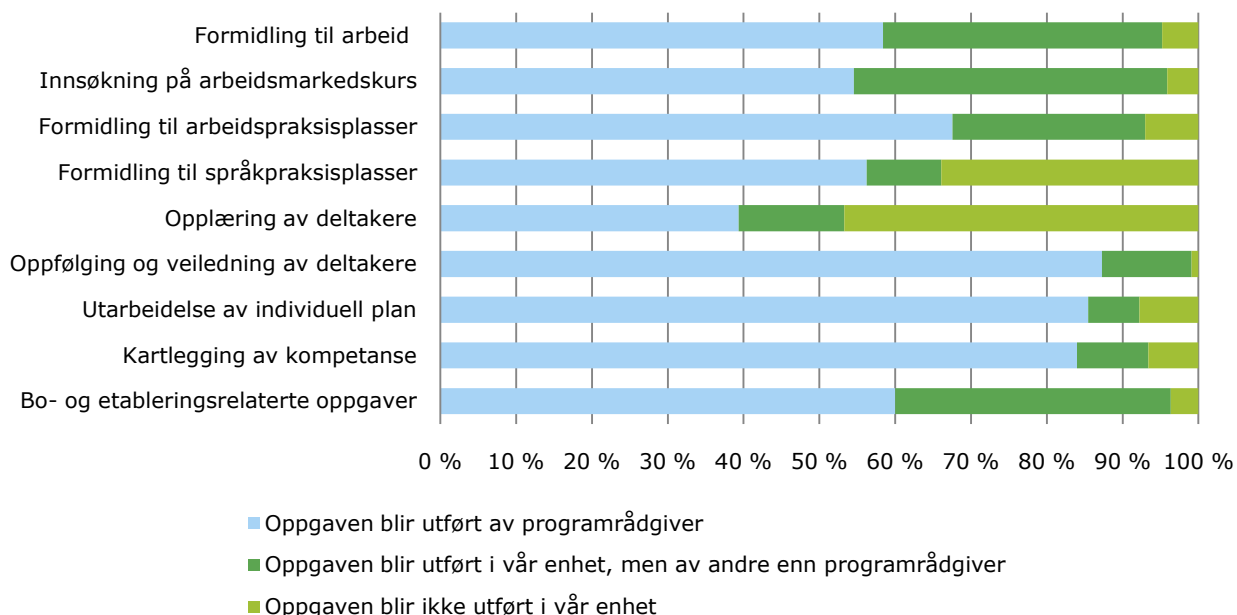
⁴⁷ Informasjon om psykisk helse hos flyktninger. Tilgjengelig på IMDis fagsider for Introduksjonsprogrammet: <http://introsidene.no/temasider/andretema/pages/Psykiskhelse.aspx>

⁴⁸ Ibid

5.2.2 Kapasitet

Som sett over har mange programrådgiverne fått andre NAV-oppgaver å ivareta som en del av sin stilling. Figur 5.5 illustrerer hvilke oppgaver ledere i NAV har oppgitt at utføres av programrådgiver, hva som utføres internt i enheten, men av andre enn programrådgiver, samt hva som utføres i andre enheter.

Figur 5-5: Hvem utfører følgende oppgaver? Respondentene har hatt mulighet til å sette flere kryss. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99):



Figur 5.5 tyder på at kjerneoppgavene for flertallet av programrådgiverne er oppfølging og veiledning av deltakere, utarbeidelse av individuell plan og kartlegging av kompetanse. Videre oppgir et stort antall av respondentene at programrådgivere har ansvar for formidling til arbeid, innsøking på arbeidsmarkedskurs og formidling til arbeidspraksisplasser. Figur 5.5 viser at mer enn halvparten av programrådgiverne har ansvar for formidling til språkpraksisplasser, og 60 prosent har ansvar for bo- og etableringsrelaterte oppgaver. Når det gjelder opplæring av deltakerne oppgir 40 prosent av respondentene at dette utføres av programrådgiver, mens tilnærmet halvparten svarer at oppgaven ikke utføres i NAV. Formidling til arbeid, innsøking på arbeidsmarkedskurs, samt formidling til arbeidspraksisplasser er typiske NAV-oppgaver, og som figur 5.5 viser utføres disse oppgavene hovedsakelig av programrådgiver eller andre i NAV. Det samme gjelder bo- og etableringsrelaterte oppgaver.

Ytterligere analyser viser at det er en tendens til at programrådgivere i program med færre enn 10 deltakere jevnt over utfører flere oppgaver knyttet til deltakerne i introduksjonsprogrammet enn programrådgivere i program med flere enn 10 deltakere. I store program oppgir flere av lederne at oppgaven utføres internt i enheten, men av andre enn programrådgiver. Dette gjelder samtlige av oppgavene som er listet opp i figur 5.5.

Disse funnene indikerer at programrådgiverne som arbeider i NAV har mange oppgaver knyttet til deltakere i introduksjonsprogrammet. NAV har flere sentrale ansvarsområder, og som sett i figur 5.2 vurderer 60 prosent av respondentene at programrådgiverne har fått flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet etter organisering i NAV. Figur 5.5 viser blant annet at programrådgiverne har fått ansvar for å utføre typiske NAV-oppgaver som tidligere ble utført av andre enheter i NAV. Kan dette bety at programrådgiverne har fått mindre tid til oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet? I tabell 5.1 fremstilles antall deltakere og antall programrådgivere per 31.12.2010, for å skape et bilde av programrådgivernes kapasitet.

Tabell 5-1: Antall deltakere kryssset med antall programrådgivere (N=99):

Antall deltakere	<1 programrådgiver	2 programrådgivere	3-5 programrådgivere
Mindre enn 5	17	0	0
6-20	28	7	1
21-40	6	12	2
41-60	2	4	9
61-80	0	0	8
81-100	0	1	0
101-150	0	0	1
151-200	0	0	1
I alt	17	24	22

Tallene vi ser inne i kolonnene angir antall kommuner. Som vi kan lese av tabell 5.1 har flertallet av programrådgiverne ansvar for rundt 20 deltakere. Det er imidlertid noen som skiller seg ut. I to av kommunene har en programrådgiver ansvar for 41-60 deltakere, og i en annen kommune har to programrådgivere ansvar for mellom 80 og 100 deltakere. Videre viser tabellen at i en kommune har 3-5 programrådgivere ansvar for oppfølging av opp til 200 deltakere. Videre oppgir 67 prosent av respondentene at programrådgiverne har oppgaver knyttet til andre brukergrupper enn deltakere i introduksjonsprogrammet.

I det følgende presenteres to kontrasterende caseeksempler på hvordan arbeidet med introduksjonsprogrammet er organisert med tanke på tett oppfølging av deltakere. I eksempel nummer en jobber programrådgiverne etter TIO-modellen (tettere individuell oppfølging) med en-til-en oppfølging av 20 deltakere. I eksempel nummer to har programrådgiverne ansvar for flere brukergrupper i NAV. To programrådgivere følger opp cirka 50 brukere hver, hvorav i underkant av 20 er deltakere i introduksjonsprogrammet.

Et sentralt kjennetegn ved kommunen sitt arbeid er at de jobber etter TIO-modellen (tettere individuell oppfølging), og hver programrådgiver har ansvar for cirka 20 brukere. De bruker lang tid på kartleggingsfasen, og dette er en fase som tillegges stor betydning for videre prosess. I denne fasen setter programrådgiveren fokus på den enkeltes situasjon, og utarbeider individuell plan. En del av arbeidet innebærer veiledning av deltaker for utarbeidelse av tiltak og mål, samt å formidle regler. Den individuelle tilpasningen henger sammen med kartleggingen; for eksempel for å sikre at praksisplass skal passe den enkelte deltaker. Programrådgiverne har dessuten et særlig fokus på markedsarbeid og omdømmebygging, og har opparbeidet et godt nettverk av arbeidsgivere. Særlig har de hatt et nettverk av samarbeidspartnere internt i bydelen, men programrådgiverne har det siste året intensivert kontakten ut mot det eksterne, private markedet.

Kommunen har to programrådgivere, i tillegg til at deres enhetsleder også til dels jobber med deltakere i introduksjonsprogrammet. Den ene programrådgiveren har 15 deltakere på introduksjonsprogram og den andre har ansvar for 18 deltakere. Programrådgiverne jobber også med andre brukergrupper i NAV: Totalt har de cirka 50 brukere hver som tiltakskonsulenter og programrådgivere, av disse 30 stykker som de har tett oppfølging på.

Programrådgiverne selv mener at de tenker bredt og ser flere muligheter. Likevel sier de at med færre deltakere ville de hatt større sjanse til tettere oppfølging, og dette ville kanskje ha ført noen deltakere nærmere arbeidslivet.

Eksemplene illustrerer at tett oppfølging kan ha betydning for hva slags tiltak deltakerne tilbys. I det første eksempelet hvor programrådgiverne arbeider etter TIO-modellen har de kapasitet til å fokusere på markedsarbeid for å skaffe praksisplasser, mens i eksempel nummer to har pro-

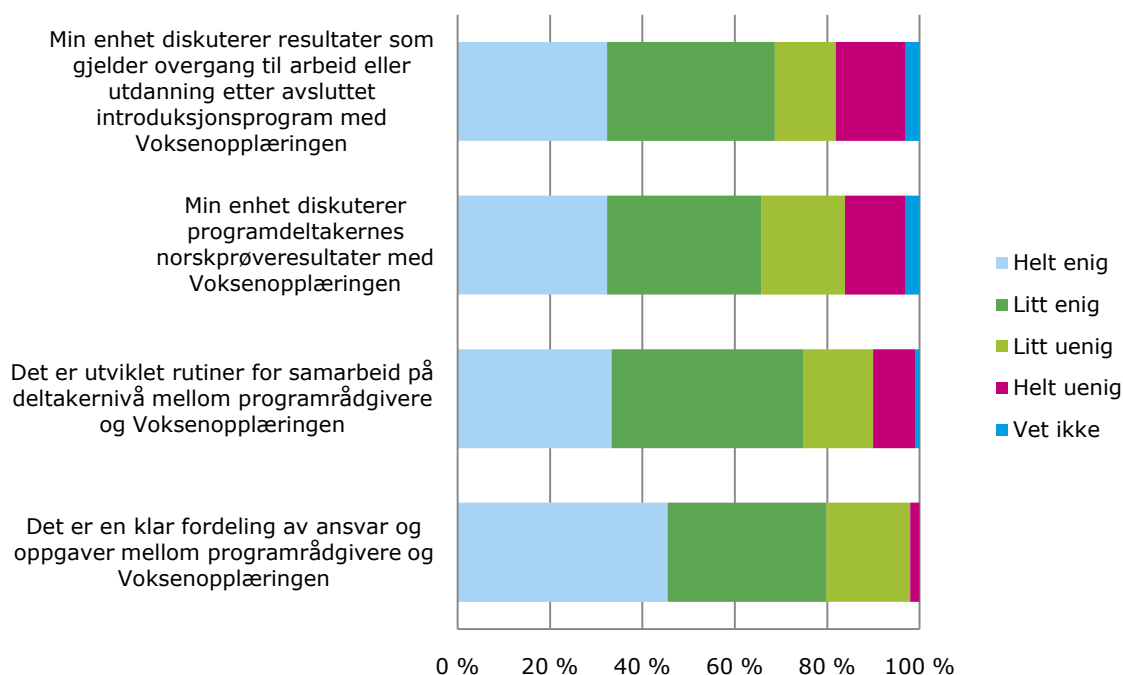
gramrådgiverne flere ansvarsområder og har således ikke mulighet til å arbeide like målrettet med hver enkelt deltaker i introduksjonsprogrammet.

5.2.3 Samarbeid med Voksenopplæring

Voksenopplæringen er en sentral samarbeidspartner i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Som vi var inne på innledningsvis i kapittelet er det ønskelig å skape en gjensidig relasjon mellom enhetene, ved å sikre at de trekker i samme retning, slik at begge innsats bidrar til å realisere målsetningene om hensiktsmessig kvalifisering av programdeltakerne.

I følgende figur presenteres respondentenes vurderinger av samarbeidet med Voksenopplæringen.

Figur 5-6: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samarbeidet med Voksenopplæringen? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99):



Figur 5.6 viser at flertallet av lederne er litt eller helt enige i samtlige påstander om samarbeidet. Dette indikerer at mange kommuner har utviklet samarbeidsrutiner og har en klar ansvarsfordeling mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringen. Påstandene som gjelder hvorvidt enheten diskuterer deltakernes norskprøveresultater og resultater som gjelder overgang til arbeid med Voksenopplæringen vurderes mer negativt. Ytterligere analyser viser at det er små forskjeller i svarene fra ledere for store og små program.

Rambøll ønsker i denne sammenheng å påpeke at disse svarene representerer leder for enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen i NAV, og at andre aktører kan ha andre oppfatninger av hvordan samarbeidet fungerer. Funn fra casestudiene viser at flere kommuner har utfordringer når det gjelder kommunikasjon mellom programrådgivere og Voksenopplæring, og dette relateres til kapasitet og tilgjengelighet hos NAV. Blant annet uttrykker rektor ved Voksenopplæringen i en av kommunene frustrasjon over dialogen med NAV:

“Det er jo et styr å ringe. Jeg kommer til et kontaktsenter, og en gang spurte de om når jeg var født. Må du vite det da, spurte jeg? Ja, ellers får jeg kjeft, var svaret. Før kunne vi ringe til hverandre på internummer. De som sitter på flyktningkontoret nå har nesten sluttet å la deltakerne bruke sms eller ringe, de vil at det skal gå gjennom sentralbordet eller resepsjonen. Det er frustrerende.”

I denne kommunen var enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringen tidligere organisert under samme resultatenheter, men etter at enhet med ansvar for

forvaltning av introduksjonsordningen ble en del av NAV er de organisert i ulike enheter. Dette kan være en utfordring i samarbeidsrelasjonen, noe vi vil diskutere nærmere i kapittel 6.

5.2.4 Oppsummering

43 prosent av kommunene som inngikk i studien har valgt å legge forvaltning av introduksjonsprogrammet inn i NAV. Dette utgjør 99 kommuner/bydeler. Av disse er 59 definert som små program (færre enn 10 deltakere) og 36 er definert som store program (med flere enn 10 deltakere). 4 av kommunene som inngikk i undersøkelsen hadde ikke deltakere som avsluttet programmet i 2010.

Undersøkelsen har vist at for en del kommuner har det gitt gevinster å samorganisere enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og NAV. Dette gjelder særlig tilgang på tiltak og kompetanse, samt muligheter for individuell tilpasning av programmet. På den andre siden viser resultatene at det også er en rekke utfordringer knyttet til programrådgivernes kapasitet og samarbeid med Voksenopplæringen.

Undersøkelsen viser at organisering i NAV ikke er synonymt med økt samarbeid mellom programrådgivere og andre ansatte i NAV. Utfordringene som er identifisert når det gjelder forvaltning av introduksjonsprogrammet i NAV kan ha flere årsaker. Store omstillingsprosesser kan medføre at man mister fokus på kjerneoppgaver og det kan ta tid før en ny organisasjon "setter seg". Det er mange kommuner som ikke opplever at de drar nytte av å ha lagt forvaltningen av introduksjonsprogrammet i NAV, blant annet har det hatt liten innvirkning på kvalitet i tjenestetilbudet som tilbys programdeltakerne, og det har ikke medført at deltakerne møter et mer enhetlig og helhetlig tjenesteapparat. Videre har mange programrådgivere fått flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammets målgruppe er en liten gruppe i forhold til andre brukergrupper i NAV, og noen av caseeksemplene illustrerer at flyktningarbeidet kan bli nedprioritert fordi NAV har mange andre ansvarsområder. Undersøkelsen indikerer at programrådgiverne som arbeider i NAV har mange oppgaver knyttet til deltakere i introduksjonsprogrammet, i tillegg til at de har fått flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet etter organisering i NAV. Dette kan antyde at programrådgiverne har fått mindre tid til oppfølging av enkelt deltakere i introduksjonsprogrammet.

Når det gjelder forskjeller mellom store og små program viser våre analyser at ledere for program med færre enn 10 deltakere i større grad er helt enig i påstanden om hvorvidt arbeidet med introduksjonsprogrammet har blitt integrert med den øvrige virksomheten i NAV, og hvorvidt programrådgiverne har fått flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet etter organisering i NAV, enn ledere for store program. Videre er det en tendens til at programrådgivere i små program utfører flere oppgaver knyttet til deltakerne i introduksjonsprogrammet enn programrådgivere i store program.

Funn fra casestudiene tyder på at arbeidssituasjonen i NAV ikke legger til rette for utstrakt samarbeid med Voksenopplæringen. Blant annet belyser noen av caseeksemplene utfordringer knyttet til kommunikasjon mellom programrådgivere og Voksenopplæring, og dette relateres til kapasitet og tilgjengelighet hos NAV.

5.3 Organisering utenfor NAV

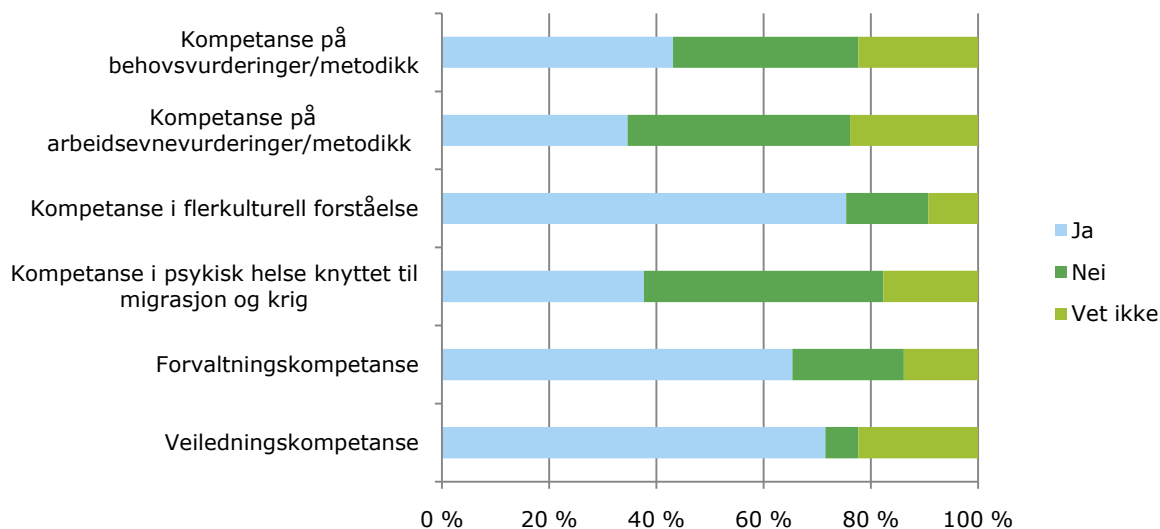
I dette avsnittet vil vi belyse hva som kjennetegner de kommunene hvor forvaltningen av introduksjonsprogrammet er organisert utenfor NAV, og hvorvidt vi ser noen forskjeller fra de som har organisert arbeidet i NAV. Figur 5.1 viste at dette gjelder i overkant av halvparten (57 prosent) av kommunene. Av disse har 35 prosent organisert arbeidet i egen enhet utenfor NAV, mens 22 prosent av kommunene har organisert programmet i Voksenopplæringsssenter eller annet. Respondentene har blitt stilt samme spørsmål som program som er forvaltet i NAV, knyttet til kompetanse og kapasitet blant programrådgiverne, samt vurderinger av samarbeidet med NAV og Voksenopplæring.

5.3.1 Kompetanse

Som vi har fremhevet tidligere er programrådgivernes kompetanse av sentral betydning at deltakerne i introduksjonsprogrammet skal få den oppfølgingen de har krav på. I figur 5.7 fremstilles

svarfordelingen blant lederne i kommuner hvor forvaltningen av introduksjonsprogrammet ligger utenfor NAV.

Figur 5-7: I gruppen av programrådgivere er det samlet sett tilstrekkelig tilgang på kompetanse i..... Lederne i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):



Figur 5.7 viser at lederne vurderer at programrådgiverne samlet sett har tilstrekkelig kompetanse i flerkulturell forståelse, forvaltningskompetanse, samt veiledningskompetanse. Dette er samme områder som ble vurdert best av program i NAV. I likhet med program i NAV vurderer en stor andel av lederne at programrådgiverne mangler kompetanse på psykisk helse.

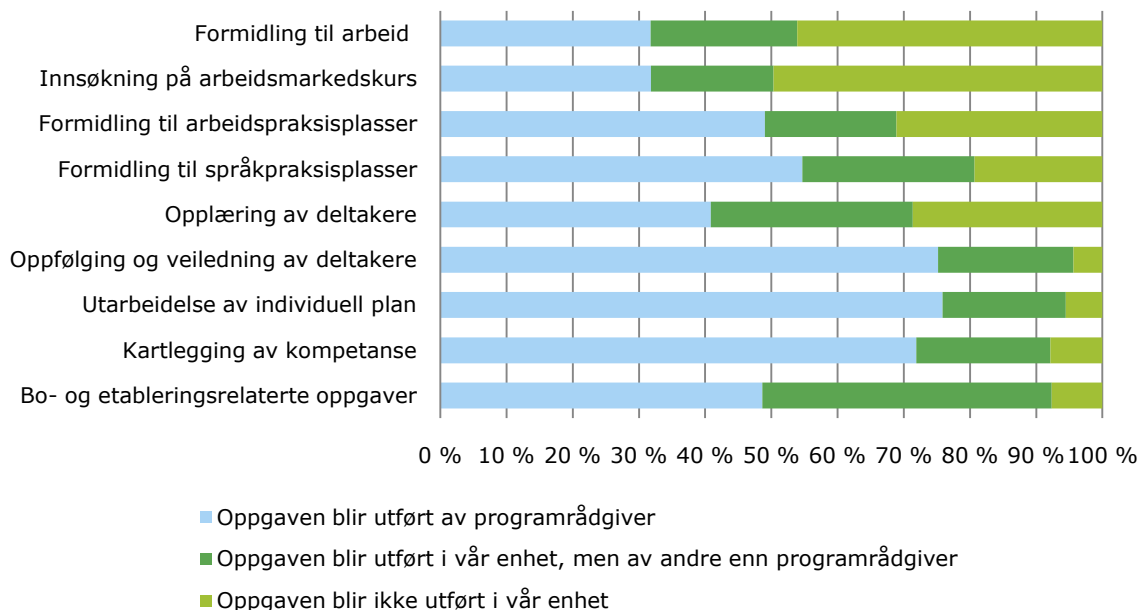
Rundt 40 prosent av lederne oppgir at programrådgiverne har tilstrekkelig kompetanse på å gjøre behovs- og arbeidsevnevurderinger. Dette tyder på at programrådgivere utenfor NAV i større grad mangler kompetanse på disse områdene enn de som er organisert i NAV. Dette er blant NAV sine kjerneoppgaver, og som vi har sett har en stor del av programrådgiverne i NAV fått tilbud om opplæring i metodikk som benyttes i NAV. Behovs- og arbeidsevnevurderinger er imidlertid nødvendig for å sikre deltaker et mest mulig tilpasset programinnhold. Dette kan være et argument for at enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen i større grad bør samarbeide med NAV, ettersom NAV har høy grad av kompetanse og virkemidler på disse områdene. Dette vil diskuteres senere i avsnittet.

Nærmere analyser viser at det ikke er store forskjeller i hvordan ledere for store og små program har vurdert tilgangen på kompetanse blant programrådgiverne.

5.3.2 Kapasitet

Funn i undersøkelsen viser at programrådgiverne som arbeider i NAV har ansvar for en stor del av oppgavene knyttet til deltakerne introduksjonsprogrammet. I figur 5.8 fremstilles hvem som utfører hvilke oppgaver i program forvaltet utenfor NAV:

Figur 5-8: Hvem utfører følgende oppgaver? Respondentene har hatt mulighet til å sette flere kryss. Lederne i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):



Figur 5.8 viser at lederne utenfor NAV oppgir at programrådgivere hovedsakelig har ansvar for oppfølging og veiledning av deltakere, samt utarbeidelse av individuell plan og kartlegging av kompetanse. Dette er i tråd med hva IMDi definerer som de mest sentrale oppgavene for programrådgivere⁴⁹. Alle deltakere i introduksjonsprogrammet har rett til en individuell plan, og dette arbeidet forutsetter at programrådgiver foretar en kartlegging av deltakerne.

I overkant av 70 prosent av lederne har krysset av for at programrådgivere eller andre i enheten har ansvar for opplæring av deltakerne, mens 30 prosent oppgir at oppgaven utføres i en annen enhet. Bo- og etableringsrelaterte oppgaver utføres som regel internt i enheten der introduksjonsprogrammet er organisert, men i mange tilfeller av andre enn programrådgiver. Videre har flertallet av lederne oppgitt at programrådgivere eller andre i enheten har ansvar for formidling av deltakere til språkpraksisplasser og arbeidspraksisplasser.

Når det gjelder formidling til arbeid og innsøking til arbeidsmarkedskurs oppgir rundt halvparten av lederne at disse oppgavene utføres i en annen enhet. Dette kan ha sammenheng med at programrådgiverne ikke har tilstrekkelig kompetanse på arbeidsevnevurderinger/metodikk. Programrådgivere i NAV som har mer kompetanse på dette området utfører i større grad disse oppgavene selv, eller de utføres av andre i NAV.

Nærmere analyser viser at det er en rekke forskjeller i svarene mellom ledere for små og store program. 72 prosent av ledere for små program (mot 39 prosent av lederne for store program) oppgir at programrådgiver har ansvar for formidling til språkpraksis, og 62 prosent av lederne for små program (mot 39 prosent av lederne for store program) oppgir at programrådgiver har ansvar for bo- og etableringsrelaterte oppgaver. Videre er det 51 prosent av lederne for store program som oppgir at programrådgiver har ansvar for formidling til arbeid, mot 31 prosent av lederne for små program.

Samlet sett tyder funnene på at programrådgivere utenfor NAV har ansvar for færre oppgaver enn programrådgivere i NAV. Det er flere oppgaver knyttet til deltakerne som utføres av andre i enheten eller av andre enheter, enn det som er tilfelle for programrådgiverne i NAV. Dette kan indikere at programrådgivere utenfor NAV har større muligheter for å spesialisere seg og opparbeide spisskompetanse på noen områder enn programrådgivere i NAV.

⁴⁹ Programrådgivers rolle. Tilgjengelig på IMDis fagsider for Introduksjonsprogrammet: <http://introsidene.no/temasider/Programradgiversrolle/pages/default.aspx>

Dette gjenspeiler seg også i casestudiene Rambøll har gjennomført. I samtlige av kommunene hvor introduksjonsprogrammet var forvaltet i egen enhet utenfor NAV hadde programrådgiverne ansvar for oppfølging og veiledning av deltakere, samt utarbeidelse av individuell plan og kartlegging av kompetanse. I flere kommuner hadde en fordelt oppgavene slik at noen arbeidet med bo- og etableringsoppgaver og andre med oppfølgings- og veiledningsoppgaver. Dette ble begrunnet med at en ønsket å minske bredden i de ansattes arbeidsoppgaver slik at de kunne spesialisere seg, og for å unngå sårbarheten i at deltakerne knyttet seg for mye til en person. Utover dette er det variasjoner når det gjelder hva programrådgiverne har ansvar for.

Eksempelene som følger viser variasjoner mellom hvordan kommunene har valgt å organisere arbeidet. I første eksempel har man valgt å organisere programrådgiverne i to team som følger opp deltakerne henholdsvis år 1 og år 2 i introduksjonsprogrammet:

Kommunen startet i 2010 en omorganisering ved enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen. Tidligere fulgte samme programrådgiver deltakeren fra programstart til slutt. I den nye organiseringen ble de ansatte delt i to startteam som følger opp deltakeren i løpet av første programår, og et team som følger deltakerne det siste året. Formålet er å oppnå et større fellesansvar for deltakerne, få mer fokus på det siste året, og å gjøre kontakt mellom rådgiver og deltaker mindre personavhengig og dermed mindre sårbart.

I eksempel nummer to har programrådgiverne faste deltakere de følger opp, men i tillegg har hver av dem et spesialområde der de følger opp samtlige deltakere:

Per i dag har kommunen 44 deltakere i introduksjonsprogram fordelt på 3 programrådgivere. Hver programrådgiver har ansvar for oppfølging og veiledning av et visst antall deltakere, men samtidig har hver enkelt spesialisert seg på et område hvor de følger opp samtlige deltakere. En har ansvar for helse, en har ansvar for bolig/booppfølging, og en har ansvar for økonomi. Dette bidrar til at hver enkelt blir spesialisert på et område, og programrådgiverne kan utnytte hverandres kompetanse ved behov. Programrådgivere har tett samarbeid, jevnlig diskusjoner, og faste ukentlige møter.

Kan mindre bredde i de ansattes oppgaver bety at programrådgiverne har bedre kapasitet til å følge opp deltakerne i introduksjonsprogrammet enn det som er tilfelle for de i NAV? Tabell 5.2 viser forholdet mellom deltakere og programrådgivere:

Tabell 5-2: Antall deltakere krysset med antall programrådgivere. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):

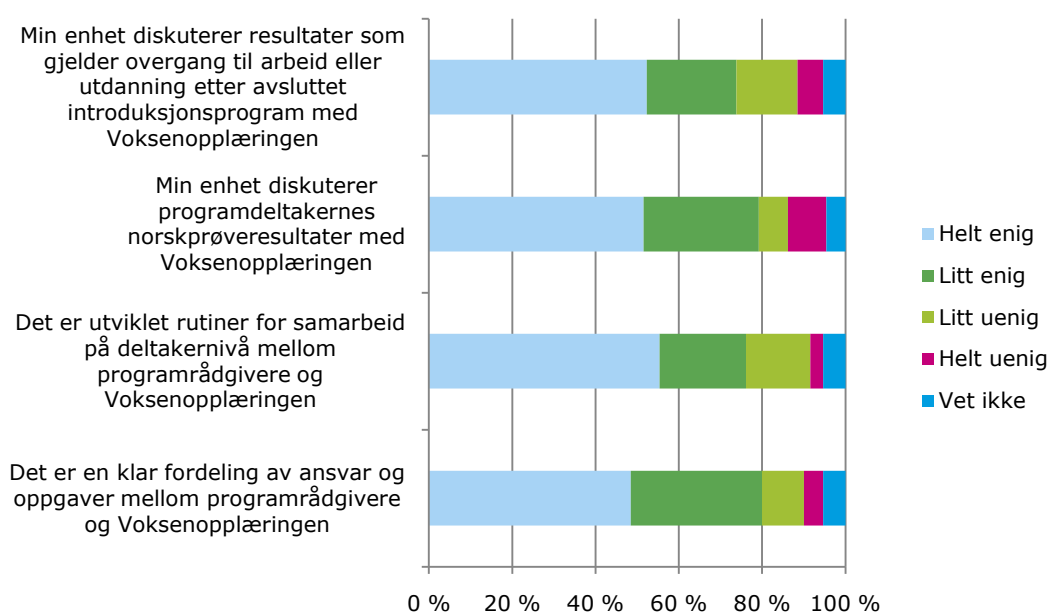
Antall deltakere	<1 programrådgiver	2 programrådgivere	3-5 programrådgivere	6-10 programrådgivere	Mer enn 10 programrådgivere
Mindre enn 5	5	1	0	0	0
6-20	40	11	3	0	0
21-40	20	14	6	0	0
41-60	1	4	5	1	0
61-80	0	3	4	0	0
81-100	0	0	1	3	0
101-150	0	0	2	1	0
151-200	0	0	1	0	0
201-300	0	0	0	1	0
301-400	0	0	0	0	1
Mer enn 400	0	0	0	0	1
I alt	66	33	22	6	2

Tallet inne i kolonnene angir antall kommuner. Tabell 5.2 viser at flertallet av programrådgiverne utenfor NAV har ansvar for rundt 20 deltakere hver. Dette er samme tall som vi fant for programrådgiverne i NAV i tabell 5.1. Ytterligere analyser viser at 57 prosent av lederne oppgir at programrådgiverne har oppgaver knyttet til andre brukergrupper enn deltakere i introduksjonsprogrammet. Sammenlignet var tallet for programrådgivere i NAV 67 prosent. Dette kan indikere at programrådgivere utenfor NAV har mer kapasitet til oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet.

5.3.3 Samarbeid med Voksenopplæringen

Tidligere har vi sett at en stor andel av lederne i NAV vurderer at samarbeidet med Voksenopplæringen er formalisert, men at funn i dybdestudiene tyder på at flere kommuner har utfordringer knyttet til kommunikasjon mellom programrådgivere og Voksenopplæring, på grunn av mangel på kapasitet i NAV. Hvordan lederne utenfor NAV vurderer samarbeidet presenteres i figur 5.9:

Figur 5-9: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samarbeidet med Voksenopplæringen? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):



Figur 5.9 viser at omtrent halvparten av lederne er helt enige i påstandene om at det er utviklet rutiner for samarbeid og at det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom Voksenopplæring og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen. Videre diskuteres resultater som gjelder overgang til arbeid eller utdanning, samt norskprøveresultater, mellom de to enhetene.

Ytterligere analyser av programstørrelse og samarbeid med Voksenopplæringen viser en tendens til at ledere for store program i høyere grad er enige i påstandene om samarbeidet med Voksenopplæringen enn ledere for små program. Når det gjelder påstanden om hvorvidt det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen er 70 prosent av lederne for store program helt enige. Sammenliknet er det 51 prosent av lederne for små program som er helt enige i påstanden.

Disse funnene tyder på at det eksisterer en felles forståelse mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringen om hva som er målet med introduksjonsprogrammet og hva deltakerne kvalifiseres for. Funn i casestudien tyder imidlertid på at det finnes noen samarbeidsutfordringer knyttet til hvordan man skal nå målene med introduksjonsprogrammet, blant annet er det noe uenighet rundt progresjon i norskopplæring. Videre er ansvarsfordelingen mellom de to aktørene i noen tilfeller uklar, noe eksempelet under belyser:

Kommunen inngikk for et år tilbake avtale med en ny, privat tilbyder av norskopplæring. Det er fortsatt uklart hvem som har ansvar for å finne språkpraksisplasser, samt følge opp deltakere som er språkpraksis. Enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen mener voksenopplæringen har ansvar for dette, mens Voksenopplæringen påpeker at dette ikke er en del av kontrakten med kommunen. Tidligere var det en person ansatt hos tilbyder av norskopplæring som primært jobbet med å finne praksisplasser og følge opp deltakerne, men vedkommende har gått over i ny stilling. Voksenopplæringsssenteret kjøper fremdeles inn tjenesten, men opplever at de ikke har samme kapasitet til å utføre dette arbeidet i dag. Slik ansvaret er fordelt mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæring i dag ligger arbeidet med språkpraksisplasser på siden av ordinær drift. Ingen av enhetene har kapasitet til å drive dette arbeidet slik de er organisert i dag, og de har heller ingen klare rutiner for samarbeidet.

Eksempelet peker på en viktig utfordring: Språkpraksis er en metode i norskundervisningen, og det er derfor viktig at det er lærer som følger opp, men i flere kommuner har programrådgivere ansvaret for oppfølging av deltakere i språkpraksis. Dette vil diskuteres nærmere i kapittel 7 hvor vi ser på innhold i introduksjonsprogrammet.

I casestudiene har det fremkommet at det er viktig at enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæring er lokalisert i nærheten av hverandre. Programdeltakerne tilbringer mesteparten av dagen på skolen, og derfor er det en fordel om programrådgiverne har mulighet til å være jevnlig tilstede på skolen. Videre er den geografiske nærheten viktig for å sikre at det er en lav terskel for å ta kontakt mellom aktørene. Blant annet er det av betydning at begge parter er informert når problemer oppstår, samt at de jevnlig kan diskutere resultater på individnivå, for eksempel når deltakere er klare for å flytte opp et nivå i norskopplæring eller når deltaker er klar for språkpraksis.

5.3.4 Samarbeid med NAV

I kommuner hvor forvaltning av introduksjonsprogrammet er organisert utenfor NAV fastslår rundskriv A-27/2007 datert 21.04.2008 at den enkelte kommune skal utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale med det lokale NAV-kontoret om introduksjonsprogrammet. Samarbeidsavtalen skal sikre en klar ansvarsdeling mellom partene, slik at de kan unngå dobbeltarbeid, samt bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker.

Rundskriv A-27/2007 lister opp en rekke forpliktelser de to aktørene har i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Kommunen har blant annet ansvar for å tilrettelegge introduksjonsprogrammet i tråd med introduksjonsloven. Dette omfatter kartlegging av kompetanse, utarbeiding av individuelle planer, programoppfølging, utstedelse av deltakerbevis, samt administrering og utbetaling av introduksjonsstønad. Blant NAV lokal sine sentrale ansvarsområder i forbindelse med gjennomføring av introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne generell informasjon om arbeidsmarkedet og NAVs virkemidler, å formidle deltakere til arbeid, samt å delta i samarbeidet/teammøter rundt den enkelte deltaker som har kommet så langt i programmet at personen vurderes som aktuell i forhold til arbeid eller veiledning/kvalifisering rettet mot arbeid.

Lederne i denne undersøkelsen ble bedt om å svare på hvorvidt deres kommune har en slik avtale, og svarene presenteres i figuren under.

Figur 5-10: Rundskriv A-27/2007 datert 21.04.2008 fastslår at den enkelte kommune skal utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale med det lokale NAV-kontoret om introduksjonsprogrammet. Har din kommune en slik avtale? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):



Som figur 5.10 viser er det kun 47 prosent av respondentene som oppgir at deres kommune har en samarbeidsavtale med NAV om introduksjonsprogrammet. 29 prosent svarer at de ikke har en slik avtale, mens hele 24 prosent oppgir at de ikke vet hvorvidt deres kommune har avtale med NAV. Avtaler som gir en grunnleggende forståelse av hva samarbeidet går ut på kan redusere kompleksitet i samhandlingen⁵⁰. Mangel på avtaler kan bidra til uklar arbeidsfordeling mellom aktørene, og således medvirke til dårligere individuell tilpasning på deltakernivå. Eksemplet under peker imidlertid på at der kommunen har utarbeidet en samarbeidsavtale er det avgjørende at begge parter følger opp sine oppgaver:

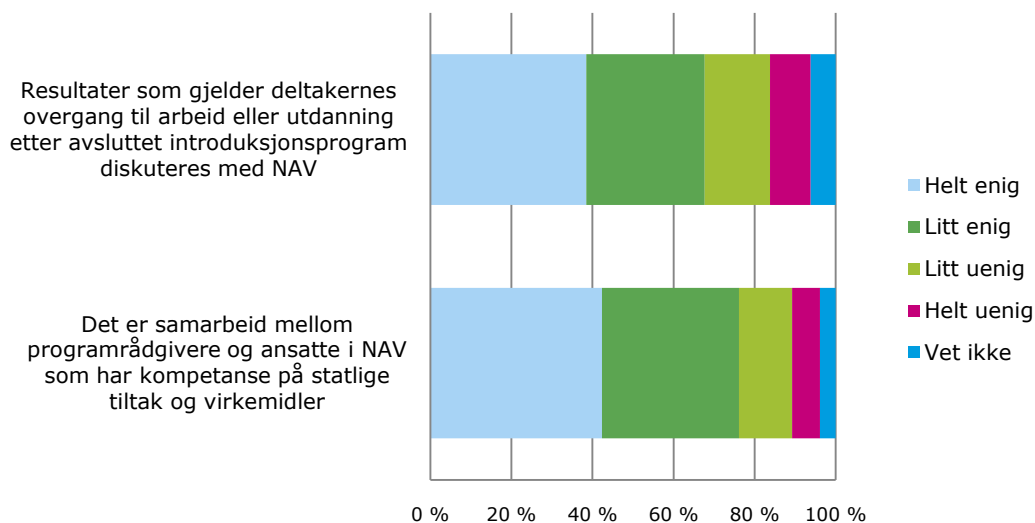
Kommunen har fire ulike NAV-kontor, og det er utarbeidet en samarbeidsavtale mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og NAV. Avtalen er så konkret at den m.a. handler om hvordan de skal jobbe med deltakere som ikke greier å nyttiggjøre seg av programmet eller går ut av programmet. Informanter fra enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen mener samarbeidet med lokale NAV-kontor fungerer i 3 av 4 bydeler. Der det ikke fungerer har enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen fått beskjed om at NAV-kontoret "ikke jobber på den måten". Samarbeidet er utfordrende fordi NAV kommer inn for sent og da har NAV fokuset på det økonomiske. En informant hevder at dette har med NAVs kapasitet å gjøre. Partene har nylig hatt møte om disse utfordringene, og det skal utarbeides nye rutiner for samarbeidet våren 2011.

5.3.4.1 Vurderinger av samarbeidet med NAV

Det foregående eksempelet peker på at kapasitet i NAV kan være en utfordring, noe som kan ha sammenheng med at arbeidssituasjonen i NAV ikke legger til rette for utstrakt samarbeid. Våre dybdestudier viser at i de kommunene som har organisert arbeidet utenfor NAV varierer graden av kontakt med NAV betraktelig. I noen kommuner har man utarbeidet faste samarbeidsrutiner, mens i andre kommuner har man ikke hatt stort behov for å benytte seg av NAV sine virkemidler og således er samarbeidet med NAV bortimot ikke-eksisterende. I figur 5.11 fremstilles lederne utenfor NAV sine vurderinger av samhandling og samarbeid med NAV:

⁵⁰ Rønno, L.P. og B. Marckmann (2010). *Implementeringsforskning om forebygging – en baggrundsrapport*. Sundhedsstyrelsen.

Figur 5-11: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samhandling og samarbeid med NAV? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):



Som figur 5.11 viser er 67 prosent av lederne helt eller litt enige i påstanden om at de diskuterer resultater som gjelder deltakernes overgang til arbeid eller utdanning med NAV. Flertallet av lederne (76 prosent) er helt eller litt enige i påstanden om at det er samarbeid mellom programrådgivere og ansatte i NAV, men dette forteller ingenting om kvaliteten på samarbeidet. Som vi har sett tidligere oppgir en stor andel av lederne at programrådgiverne ikke har tilstrekkelig kompetanse på å gjøre behovs- og arbeidsevnevurderinger, og dette indikerer at det kan være rom for å utnytte samarbeidet med NAV i større grad.

Funn fra casestudiene viser at de kommunene som er organisert utenfor NAV i liten grad samarbeider med NAV mens deltaker er i introduksjonsprogrammet. De benytter seg sjelden av NAV-tiltak, fordi disse som tidligere nevnt stiller høye krav til norskkunnskaper hos deltakerne. Flere informanter uttrykker at de er skeptiske til å sende deltakere videre til NAV, fordi de ønsker at flyktingene skal ha en dør å forholde seg til, ikke et system, noe følgende eksempel illustrerer:

Kommunen brukte NAV sine praksisplasser mye den første tiden etter at introduksjonsprogrammet startet opp i, men det har blitt mindre av det. I dag er det mange deltakere som kommer ut i jobb før de er ferdig med introduksjonsprogrammet. Dersom deltaker ikke er ferdig kvalifisert etter to år, utvider kommunen programmet fremfor å sende vedkommende over i NAV. NAV er et nytt og ukjent system for deltakerne.

Nå er imidlertid enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og NAV i gang med å etablere en felles database over arbeidsgivere som kan være aktuelle for språkpraksis og arbeidspraksis, og ser at de kan utnytte seg av hverandres kompetanse.

Eksempelen viser at det kan eksistere en del skepsis i enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen mot NAV-systemet, fordi NAV representerer en annen måte å jobbe på, og de to aktørene kan ha ulike tankesett og kulturer.

I casestudiene ble det påpekt at i større kommuner/byer kan det ligge en utfordring i at enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen må forholde seg til flere ulike NAV-kontor, fordi de ulike kontorene kan ha ulik praksis når det gjelder samarbeid vedrørende programdeltakere, inkludert organisering av overgang fra introduksjonsprogrammet til andre ytelser. I en av storbykommunene er NAV delt i 8 kontor. Kontorene har en statlig og en kommunal leder, som har ulik holdning og praksis. Dette gjør det utfordrende for enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen å etablere et samarbeid med NAV-kontorene. De har imidlertid utnyttet seg av kompetanse hos NAV Intro, som blant annet har kurstilbud som er spesielt tilrettelagt for deltakere med innvandrerbakgrunn og svake norskkferdigheter.

NAV Intro blir i flere kommuner nevnt som en viktig samarbeidsaktør. På grunn av omorganisering har imidlertid noen NAV Intro kontor fått endrede arbeidsoppgaver, og innsatsen deres styres nå mer i retning av å være et ressurscenter for øvrige NAV-kontorer, mens egen kursvirksomhet avvikles. I en annen kommune enn ovennevnte har NAV Intro gått fra å være første- til andrelinjetjeneste, og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringen i kommunen har således mistet en sentral samarbeidspartner. Aktørene var fornøyd med tidligere samarbeid med NAV Intro, men forteller at samarbeidet for øyeblikket er ikke-eksisterende. Tidligere var NAV Intro fysisk til stede hos enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og kunne diskutere enkeltsaker om hvordan deltakere kunne nyttiggjøre seg av ulike tiltak. På denne måten fikk også NAV et bilde på potensialer og kvalifiseringsbehov for deltakere som forventes overført til NAV etter avsluttet program.

5.3.5 Oppsummering

I 57 % av kommunene som inngikk i studien er forvaltning av introduksjonsprogrammet organisert i egen enhet utenfor NAV eller i et Voksenopplæringscenter. Totalt gjelder dette 130 kommuner/bydeler. Av disse er 40 program definert som store og 64 definert som små. 26 kommuner hadde ingen deltakere som avsluttet introduksjonsprogram i 2010. Kommuner som ikke hadde deltakere som avsluttet program i 2010 inngår ikke i analysene der vi har undersøkt forskjeller mellom store og små program.

Programrådgivere utenfor NAV har hovedsakelig ansvar for oppfølging og veiledning av deltakere, samt utarbeidelse av individuell plan og kartlegging av kompetanse. Som caseeksemplene illustrerer har flere kommuner organisert programrådgivernes oppgaver med det formål å minske bredden i de ansattes arbeidsoppgaver slik at de har mulighet til å spesialisere seg innen noen områder, samt å gjøre arbeidet mindre personavhengig.

Flertallet av lederne som har besvart undersøkelsen er helt eller delvis enige i påstandene om at det er utviklet rutiner for samarbeid mellom Voksenopplæring og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen, samt at det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver. Videre diskuteres resultater som gjelder overgang til arbeid eller utdanning, samt norskprøveresultater, mellom de to enhetene. Nærmere analyser viser at ledere i store introduksjonsprogram i større grad er enige i påstandene som gjelder samarbeid med Voksenopplæringen enn ledere for små program.

Disse funnene antyder at det eksisterer en forståelse mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringen om hva som er målet med introduksjonsprogrammet og hva deltakerne kvalifiseres for. Funn i casestudiene tyder imidlertid på at det eksisterer noen samarbeidsutfordringer knyttet til hvordan man skal nå målene, blant annet eksisterer det noe uenighet rundt progresjon i norskopplæring. Videre er ansvarsfordelingen mellom de to aktørene i noen tilfeller uklar, og i flere kommuner har programrådgivere ansvaret for oppfølging av deltakere i språkpraksis selv om dette er en metode i norskundervisningen, og derfor er en oppgave lærerne bør ha ansvar for. Geografisk nærhet og lav terskel for å ta kontakt fremheves av flere informanter som forutsetninger for et velfungerende samarbeid.

Verken resultatene fra breddeundersøkelsen eller funnene fra casestudiene tyder på at samarbeidet med NAV utnyttes i tilstrekkelig stor grad. I underkant av halvparten av kommunene i studien har en skriftlig samarbeidsavtale med NAV om introduksjonsprogrammet. De kommunene som er organisert utenfor NAV samarbeider i liten grad med NAV mens deltaker er i introduksjonsprogrammet, blant annet fordi NAV-tiltak i liten grad er tilpasset deltakerne. Videre kan NAV-kontorene ha ulik praksis når det gjelder samarbeid vedrørende programdeltakere inkl. organisering av overgang fra introduksjonsprogrammet til andre ytelser, noe som kompliserer samarbeidsrelasjonen. Funn i undersøkelsen indikerer at program utenfor NAV kunne ha dratt nytte av kjernekompetanse i NAV, særlig type metodikk som benyttes i NAV knyttet til behovs- og arbeidsevnevurderinger.

5.4 Organisering av Voksenopplæringen

Vi har påpekt at Voksenopplæringen har en svært sentral oppgave i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet, fordi norskopplæring utgjør en stor del av programmet. Tradisjonelt sett er det et voksenopplæringscenter som står for norskopplæring av deltakere i introduksjonspro-

grammet, og figur 5.12 illustrerer at en del kommuner har inngått interkommunalt samarbeid når det gjelder tilbud om opplæring i norsk og samfunnsfag:

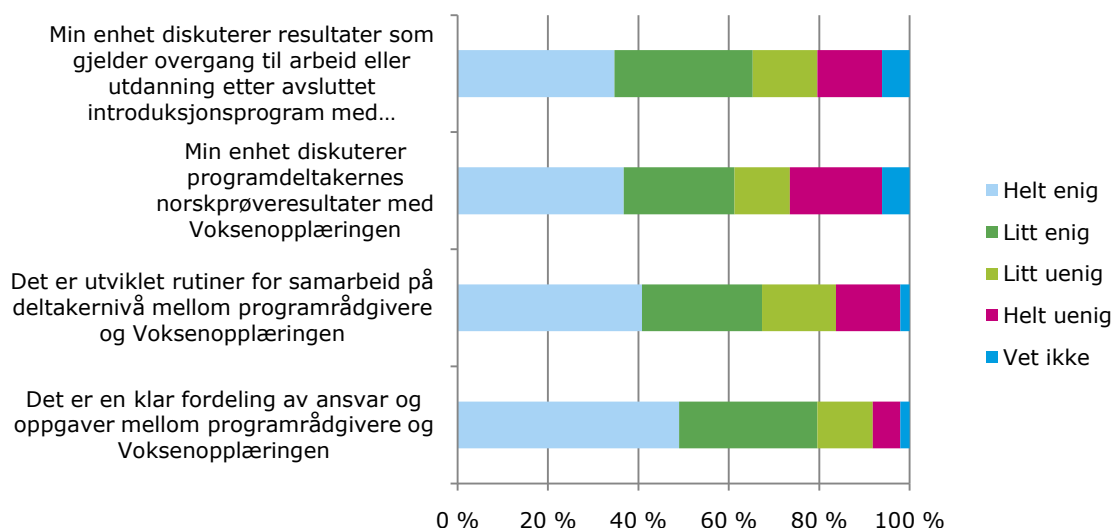
Figur 5-12: Deltakerne i introduksjonsprogrammet skal tilbys opplæring i norsk med samfunnskunnskap. I min kommune er opplæringen organisert i... Alle respondenter (N=229):



Som vi kan se av figur 5.12 har 62 prosent av lederne oppgitt at opplæring i norsk er organisert i voksenopplæringscenter i kommunen, mens 21 prosent oppgir voksenopplæringscenter i annen kommune. 9 prosent svarer "Annet", og har oppgitt at dette gjelder interkommunalt samarbeid eller andre enheter i kommunen med oppgaver som faller inn under utdanning.

Figur 5.13 viser hvordan ledere både i og utenfor NAV vurderer samarbeidet med Voksenopplæringen der opplæringen er organisert i et voksenopplæringscenter i en annen kommune:

Figur 5-13: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samarbeidet med Voksenopplæringen? Ledere i kommuner hvor voksenopplæringen er organisert i en annen kommune (N=49):



Figur 5.13 viser at i underkant av 40 prosent av lederne i kommuner hvor norskopplæringen er organisert i en annen kommune vurderer at resultater som gjelder overgang til arbeid, samt norskprøveresultater, diskuteres med Voksenopplæringen. En andel på cirka 20 prosent av respondentene er helt uenige i disse påstandene, særlig påstanden som gjelder norskprøveresultater. En noe høyere andel oppgir at det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå, og at det eksisterer en klar ansvarsfordeling mellom enhetene.

Dette tyder på at samarbeidet mellom Voksenopplæring og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen kan være noe mer utfordrende der norskopplæringen er organisert i en annen kommune. Funnene viser blant annet at det er lavere grad av diskusjon rundt resultater, noe som kan ha innvirkning på hvorvidt enhetene har felles oppfatning av hva som er et godt resultat i introduksjonsprogrammet. Dette kan ha sammenheng med geografisk avstand, og såle-

des grad av kontakt mellom lærere og programrådgivere. Vi har tidligere påpekt at geografisk nærhet og lav terskel for å ta kontakt har blitt fremhevet som forutsetninger for et velfungerende samarbeid mellom Voksenopplæringen og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen.

Funn i casestudiene tyder på at flere kommuner benytter seg av mer enn en tilbyder av opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Blant annet har en av kommunene inngått samarbeid med en privat tilbyder av norskopplæring i tillegg til å samarbeide med en videregående skole i regionen. Hensikten er å tilby mer differensiert opplæring for deltakerne. Deltakere i alderen 18 til 20 har norskopplæring på videregående skole, mens deltakere over 20 år har opplæring hos Voksenopplæring. På videregående skole er all opplæring utdanningsrettet, og dette har ført til noe uenighet mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæring. Enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen mener at videregående skole ikke tar hensyn til at noen deltakere aldri vil kunne ta videre utdanning, og heller bør fokusere på å kvalifisere seg til arbeid.

I en av storbykommunene er introduksjonsprogrammene organisert etter bydel, mens norskopplæringen er sentralisert på tre store skoler. Dette innebærer at flere av introduksjonsprogrammene forholder seg til ulike voksenopplæringssentre, men også at skolene har mange introduksjonsprogram å forholde seg til. Samtidig har skolene mange andre elevgrupper enn introduksjonsdeltakere. Det er ofte tilfelle at Voksenopplæringen har mange andre elever enn de som er deltakere i introduksjonsprogrammet. Følgende eksempel er hentet fra en av de større kommunene som inngikk i vår dybdestudie:

Enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen i kommunen gir uttrykk for at opplæringen burde vært mer arbeidsrettet, og at de gjerne skulle hatt rene klasser for deltakerne i introduksjonsprogrammet, slik at deltakernes praksis, også annen praksis enn språkpraksis, i større grad kan bli fulgt opp i undervisningen. Programrådgiverne fortalte at de forsøker å ha mye kontakt med arbeidsgivere i privat og offentlig sektor, for at deltakerne skal komme raskt ut i praksis, men dette krever mye arbeid og de møter ofte avslag. Enhetsleder vurderer det slik at enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen drifter for mange tiltak selv, og dette er problematisk fordi det tar arbeidstid som kunne ha vært benyttet til oppfølging.

Dette illustrerer en situasjon hvor deltakerne i introduksjonsprogrammet nedprioriteres fordi andre elevgrupper krever tilrettelegging. Eksempelet tyder på at en sammensatt elevgruppe kan føre til at opplæringen ikke tilpasses deltakerne i introduksjonsprogrammet i stor nok grad, og at de ikke får den oppfølgingen de har behov for.

I to mindre casekommuner ble det derimot fremhevet som positivt for deltakerne at de gikk i klasse med andre elever. For det første mente informantene at det er lettere for Voksenopplæringen å differensiere språkopplæring når de har flere elever. Det kan være en fordel at det ikke er bare flyktninger i en klasse og at introduksjonsdeltakere går sammen med betalende elever, fordi dette bidrar til å skape et bedre miljø. I en av kommunene fremkom det i tillegg at alle elever hos Voksenopplæringen får tilbud om språkpraksis, ikke bare deltakerne i introduksjonsprogrammet. Dette innebærer at en del av de som er i praksis er arbeidsinnvandrere, og mange av disse har høyere utdanning fra hjemlandet. Informantene mener dette har åpnet flere dører i arbeidslivet, fordi arbeidsgivere i kommunen ikke skiller mellom flyktninger og innvandrere; når de har gode erfaringer med å ha hatt noen i språkpraksis vil de gjerne ansette flere.

5.5 Samarbeid med øvrige kommunale aktører

For å kvalifisere deltakere til arbeid eller utdanning er introduksjonsprogrammet avhengig også av at andre deler av det kommunale tjenesteapparatet fungerer. En utfordring som har fremkommet både i breddeundersøkelsen og i casestudiene er at det kan være utfordrende å få til et tverrfaglig samarbeid når det gjelder deltakerne i introduksjonsprogrammet. Ofte opplever enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen at de i stor grad opererer på egen hånd, og at de må utføre oppgaver som opprinnelig er andre enheters sitt ansvar, til tross for at deltakerne er tjenestemottakere i det ordinære tjenesteapparatet på linje med andre innbyggere i kommu-

nen. Et eksempel på hvordan arbeidet med introduksjonsprogrammet kan organiseres for å bidra til økt samhandling mellom ulike tjenesteområder presenteres i boksen under:

Kommunen omtaler organiseringsmodellen for integreringsarbeidet som tilfredsstillende. Enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen er organisert som en egen enhet under helse og sosialtjenesten, og opererer som koordinerende ledd for alle tjenesteområdene som er involvert i arbeidet, herunder Undervisningstjenesten, Kulturtjenesten, Helse-tjenesten, NAV og enhet for eiendom. Samtlige enheter mottar en viss andel av integreringstilskuddet, basert på hvilke oppgaver de har ansvar for å utføre. Hvilke oppgaver som faller inn under de ulike enhetenes ansvarsområde er vedtatt og skriftliggjort i et kommunestyrevedtak. Våre informanter hevder at den økonomiske biten bidrar til å ansvarliggjøre de ulike enhetene, ettersom de må svare for kommuneledelsen med hensyn til hvordan de har benyttet sin del av tilskuddet. Modellen omtales som svært transparent, fordi det blir svært synlig om noen ikke gjør jobben sin i henhold til det som er del av avtalen.

Som påpekt innledningsvis i kapittelet øker gjensidige relasjoner sannsynligheten for at de ulike aktørene samarbeider. For å etablere en gjensidig relasjon er økonomiske incitamentet et sentralt virkemiddel. En hensiktsmessig fordeling av integreringstilskuddet kan således bidra til at samtlige tjenesteområder som er involvert i integreringsarbeidet trekker i samme retning. Andre kommuner som inngikk i vår casestudie har valgt liknende organiseringsmodeller, hvor ulike enheter er gjensidig forpliktet og ansvarsområder er nedfelt i kommuneplaner eller lignende. Forde-len ved en slik organisering er større fleksibilitet for deltakerne når det gjelder type tiltak som de kan nyttiggjøre seg av i løpet av introduksjonsprogrammet.

Samtidig kan en utfordring være at ingen har beslutningsmyndighet ved uenigheter, fordi alle er gjensidig forpliktet. Dette peker på betydningen av godt lederskap og forankring i kommuneledelsen, noe vi vil diskutere nærmere i det påfølgende kapittelet.

5.6 Oppsummering

I dette kapittelet har vi vist hvordan kommunene har valgt å organisere introduksjonsprogrammet innenfor eller utenfor NAV. Overordnet kan vi si noe om hvilke konsekvenser valgt organisering har for medarbeidere, brukere og samarbeid med Voksenopplæringen.

43 prosent av kommunene som inngikk i studien har valgt å legge forvaltning av introduksjonsprogrammet inn i NAV. Dette utgjør 99 kommuner/bydeler. Av disse er 59 definert som små program (færre enn 10 deltakere) og 36 er definert som store program (med flere enn 10 deltakere). 4 av kommunene som inngikk i undersøkelsen hadde ikke deltakere som avsluttet programmet i 2010.

57 prosent av kommunene har lagt forvaltning av introduksjonsprogrammet til egen enhet utenfor NAV eller i Voksenopplæringssenter/annet. Totalt gjelder dette 130 kommuner/bydeler. Blant disse kan 40 program defineres som store, men 64 defineres som små. 26 kommuner hadde ingen deltakere som avsluttet introduksjonsprogram i 2010.

Det fremkommer av resultatene at en organisering av introduksjonsprogrammet innenfor NAV, ikke nødvendigvis fører til bedre og mer koordinerte tjenester for brukerne. Dette skyldes først og fremst at de ønskede gevinster av en samorganisering i stor utstrekning ikke er realisert, herunder integrering av flyktingarbeid i NAV og samarbeid mellom programrådgivere og øvrige NAV ansatte. Det fremkommer også en tendens til at programrådgivere som arbeider innenfor NAV har en mer generalistrolle sammenlignet med programrådgivere i flyktingtjenester utenfor NAV. Dette gjelder særlig programrådgivere i introduksjonsprogram med færre enn ti deltakere som er forvaltet i NAV. Programrådgivere i små program i NAV utfører flere oppgaver knyttet til deltakerne i introduksjonsprogrammet enn programrådgivere i store program organisert i NAV, og har fått flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet etter organisering i NAV.

Våre analyser viser at rådgivere utenfor NAV har en mer spesialisert rolle enn programrådgivere i NAV. For det første har de færre ansvarsområder og oppgaver knyttet til deltakerne i introduksjonsprogrammet, noe som kan antyde at de har mulighet for å arbeide mer spesialisert. Videre

har de ansvar for færre brukergrupper enn programrådgivere i NAV. Samlet sett tyder dette på at programrådgivere utenfor NAV har noe bedre kapasitet til å følge opp enkelt deltakere enn programrådgivere i NAV. I Fafo sin evaluering fra 2007 ble antall deltakere som den enkelte programrådgiver følger opp fremhevet som en av faktorene som kan påvirke kvaliteten og således resultatoppnåelsen i den enkelte kommunes program.

Samtidig ser vi at programrådgivere utenfor NAV i større grad mangler kompetanse på behovs- og arbeidsevnevurderinger enn programrådgivere i NAV. Flertallet av programrådgiverne i NAV har fått opplæring i metodikk som benyttes i NAV. Dette er kompetanse som er viktig for å sikre deltakere et mest mulig tilpasset programinnhold, og er et kjernekompetanseområde for NAV. Funn i undersøkelsen viser at samarbeidet med NAV ikke utnyttes i tilstrekkelig stor grad i de kommunene hvor forvaltningen av introduksjonsprogrammet er lagt utenfor NAV. I underkant av halvparten av kommunene i studien har en skriftlig samarbeidsavtale med NAV om introduksjonsprogrammet.

Et interessant resultat i denne undersøkelsen er at programmer både innenfor og utenfor NAV har utfordringer i samarbeidet med Voksenopplæringen. Geografisk nærhet og lav terskel for å ta kontakt fremheves som forutsetninger for et velfungerende samarbeid. Blant annet belyser noen av caseeksemplene utfordringer knyttet til tilgjengelighet hos programrådgivere i NAV. Videre tyder analysene på at samarbeidet mellom Voksenopplæring og flyktningsjeneste er mer utfordrende der norskopplæringen er organisert i en annen kommune.

En utfordring som har fremkommet både i breddeundersøkelsen og i casestudiene er behovet for et tverrfaglig samarbeid i kommunen rundt deltakerne i introduksjonsprogrammet. For å kvalifisere deltakere til arbeid eller utdanning er introduksjonsprogrammet avhengig av at andre deler av det kommunale tjenesteapparatet fungerer. For å etablere en gjensidig relasjon hvor samtlige tjenesteområder som er involvert i integreringsarbeidet trekker i samme retning kan økonomiske incitamenter, for eksempel i form av en hensiktsmessig fordeling av integreringstilskuddet være et sentralt virkemiddel.

6. LEDELSE

I dette kapittelet vil vi diskutere hvordan ulike ledelsesnivå kan påvirke implementering og drift av programmet i kommunen. Ledelse vil i en kontekst med introduksjonsprogrammet utøves av enhetsleder for introduksjonsprogrammet, enhetsleder for Voksenopplæringen, samt kommunens overordnede administrative og politiske ledelse. Winter understreker betydningen av overordnet ledelse når flere enheter i organisasjonen skal samhandle om implementeringen av et program, fordi de kan legge strukturer og insentiver til rette for at lederne av de ulike enhetene samarbeider og trekker i samme retning. Ledelse kan med andre ord fremme eller hemme samarbeid og medarbeideres mulighet for hensiktsmessig iverksetting. Williams (2008)⁵¹ identifiserer følgende barrierer for implementering på ledelsesnivå: Manglende forståelse for oppgavens relevans, tidspress, arbeidsbyrde og mangel på forkjempere.

I dette kapittelet har vi undersøkt hva som er sentrale aspekter ved enhetsleders rolle i implementering og driften, henholdsvis i NAV og utenfor NAV. Enhetsleder har en sentral rolle i implementering og driften av introduksjonsprogrammet. En viktig lederfunksjon er blant annet å støtte medarbeiderne når organisasjonen gjennomgår endringer. Et eksempel er NAV-reformen som har medført store omstillingsprosesser i mange kommuner. Videre er det av betydning at arbeidet med introduksjonsprogrammet har en leder som fronter arbeidet og sikrer god kommunikasjon internt og eksternt. Enhetsleder rolle innebærer også å motivere programrådgiverne til å utføre arbeidet, samt tilføre nødvendig kompetanse og ressurser som kan fremme suksessfull implementering og drift.

Videre har vi undersøkt hva som kjennetegner kommuneledelsens rolle i implementering og driften av arbeidet med introduksjonsprogrammet. Hva konkret er det kommuneledelsen kan påvirke i forbindelse med implementering / drift av introduksjonsordningen? Den kan for eksempel sikre at det er samsvar mellom resultatkrav som stilles til de ulike enhetene, og at resultater diskuteres både i og mellom enhetene. Når det gjelder tilgang på tiltak kan det innebære å gi Voksenopplæringscenteret ressurser og insentiver til å prioritere å gi et mer tilpasset og arbeidsrettet tilbud til deltakerne i introduksjonsprogrammet. Dersom Voksenopplæringen, eventuelt andre private tilbydere eller frivillige organisasjoner, i større grad kan drifte tiltak vil dette kunne gi programrådgiverne bedre kapasitet til å drive veilednings- og oppfølgingsarbeid.

Til slutt har vi undersøkt hvorvidt det er samarbeid mellom leder for enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og leder for Voksenopplæringen. Sentrale temaer er hvorvidt samarbeidet mellom de involverte er formalisert og hvorvidt lederne har felles fokus på resultater i arbeidet. Dersom de to enhetslederne ikke har felles forståelse for hva som skal oppnås i introduksjonsprogrammet, vil hva de kommuniserer videre til henholdsvis lærere og programrådgivere variere, noe som kan medføre at de ansatte arbeider mot ulike mål.

6.1 Enhetsleders rolle

Som leder av enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen har man ansvar knyttet til kommunens bosetting, kvalifisering og integrering av flyktninger. I dette avsnittet vil vi behandle enhetsleders rolle i program som er organisert i og utenfor NAV separat, men påpeker at vi hovedsaklig ser på funksjoner som er felles for alle ledere, uavhengig av fag, rolle og plassering⁵²:

- *Strategisk ansvar:* Kontinuerlig å vurdere behov for, initiere og gjennomføre nødvendige endringsprosesser
- *Personalansvar:* Ta ansvar for alle faggrupper i virksomheten, og sikre at arbeidsmiljø og organisasjonskultur er tilpasset oppgavene som skal løses
- *Kommunikasjonsansvar:* Sikre god kommunikasjon og informasjon internt og eksternt, for å fremme gode prosesser, oppgaveløsning, åpenhet og demokrati

⁵¹ Rønnev, L.P. og B. Marckmann (2010). *Implementeringsforskning om forebygging – en baggrundsrapport*. Sundhedsstyrelsen.

⁵² Nasjonal helse og omsorgsplan (2011-2015). Kapittel 9: Personell. Tilgjengelig på:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stmeld/2010-2011/meld-st-16-20102011/9.html?id=63984>

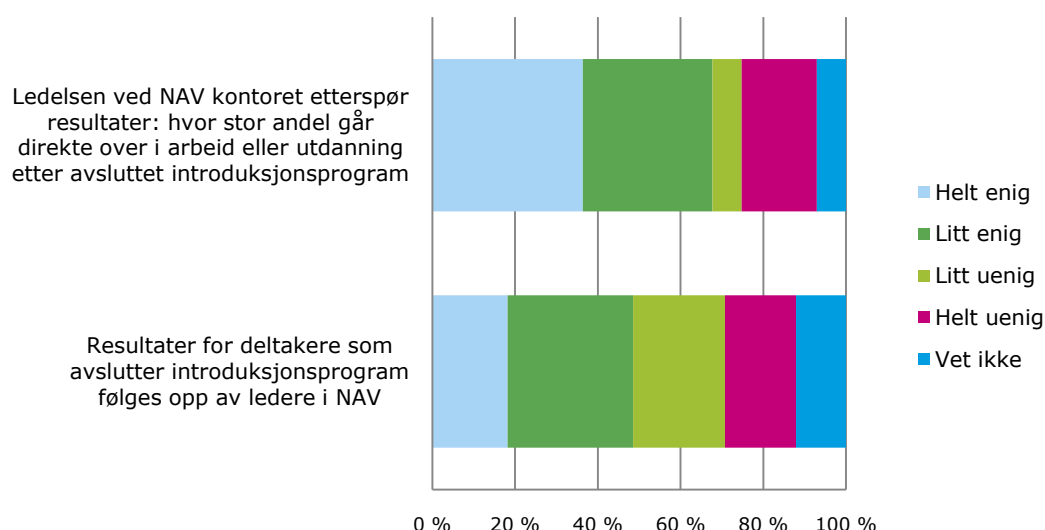
- *Driftsansvar*: Ta et helhetlig ansvar for resultater, og for at dette skjer innenfor fastsatte rammer

I forstudien Rambøll gjennomførte ble det påpekt at svært mye avhenger av hvem som leder introduksjonsprogrammet når det gjelder å sette temaet på dagsordenen, og sørge for at arbeidet prioriteres i kommunale budsjetter. Driftsansvar innebærer å ta helhetlig ansvar for resultater i introduksjonsprogrammet. En grunnleggende forutsetning for mål- og resultatstyring er at det skapes en forståelse for hva et resultat er, og hva som er begrunnelsen for resultatmålene i hele implementering- og driftskjeden. Evalueringen som Fafo gjorde av introduksjonsordningen i 2007⁵³ antydte at kommuner som har resultatmål også arbeider mer systematisk med introduksjonsprogrammet.

6.1.1 Ledelse av introduksjonsprogram forvaltet i NAV

I det følgende fremstilles svarfordelingen blant ledere for introduksjonsprogram forvaltet i NAV på spørsmål om hvorvidt ledelsen ved NAV-kontoret etterspør og følger opp resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet.

Figur 6-1: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om organiseringen av introduksjonsprogrammet i NAV? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99):



Figur 6.1 viser at flertallet, 67 prosent, av respondentene er helt eller litt enige i at ledelsen ved NAV-kontoret etterspør resultater. Det er imidlertid 25 prosent av respondentene som er litt eller helt uenige i påstanden. Når det gjelder spørsmålet om resultater følges opp av ledere i NAV er 39 prosent av respondentene litt eller helt uenige i påstanden. Dette forteller oss at NAV leder i mange kommuner ikke følger opp driftsansvaret, som innebærer å ta et *helhetlig* ansvar for resultater. I mange tilfeller er det NAV som vil "arve" problemet dersom deltakerne ikke går over i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram. Våre funn antyder at ledelsen ved NAV kontoret i relativt stor grad etterspør resultater, men i mindre grad følger opp deltakerne som avslutter introduksjonsprogrammet.

I denne forbindelse skal det bemerkes at NAV og IMDi ikke har de samme kvantitative styringsparametere for introduksjonsordningen: NAV har ikke styringsparametere for hvor stor andel av de som er arbeidssøkere ved avsluttet introduksjonsprogram som går over til arbeid eller utdanning innen ett år etter avsluttet program. Videre har ikke NAV styringsparametere for antall deltakere som deltar i arbeidsmarkedsrettede tiltak under introduksjonsprogrammet. Således kan det være vanskelig å nå frem med IMDis styringsparametere for introduksjonsordningen i samarbeidet med NAV (sentralt og lokalt). Dette kan bidra til å hindre god mål og resultatstyring for in-

⁵³ Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta: En evaluering av introduksjonsordningen for ny-ankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34.

troduksjonsprogram i NAV. Hvis kommunen vedtar resultatmål, må imidlertid NAV rapportere på måloppnåelsen.

Ytterligere analyser viser at ledere for store program i større grad er helt enige i påstandene enn ledere for små program. 52 prosent av lederne for programmer med 10 deltakere eller flere er helt enige i påstanden om at ledelsen ved NAV-kontoret etterspør resultater, mot 27 prosent av lederne i program med under 10 deltakere. Videre er 29 prosent av lederne for store program helt enige i påstanden om hvorvidt resultater følges opp, mens kun 13 prosent av lederne for små program er helt enige.

Funn fra casestudiene Rambøll har gjennomført tyder også på at grad av resultatfokus hos ledere i NAV kan ha sammenheng med antall deltakere i programmet. Dersom deltakerne i introduksjonsprogrammet utgjør en liten andel av NAVs samlede målgruppe, kan det være andre brukergrupper som er viktigere å prioritere, noe som kan bidra til at ledelsen har mindre fokus på arbeidet som utføres og hvilke resultater som oppnås. Vårt inntrykk fra casestudiene er at i de kommuner hvor enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen opprettes som en "tjeneste i tjenesten", operer denne i større grad som en selvstendig enhet med en egen faglig leder i NAV. En faglig leder vil ofte ha bedre forutsetninger for å forstå relevansen av arbeidet med introduksjonsprogrammet, og kan i større grad opptre som en forkjemper for arbeidet. Disse kommunene kan derfor ha bedre forutsetninger for dra nytte av NAV sine virkemidler i arbeidet med introduksjonsprogrammet, noe det følgende eksempelet belyser:

Enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen er organisert under mottaksteamet i NAV, og omtaler seg selv som en "stat i staten". Leder for enheten er faglig sterk og har vært konsekvent på at programrådgiverne ikke skal utføre oppgaver knyttet til andre brukergrupper. Programrådgiverne er fritatt fra å være i mottak, men har mulighet til å delta på relevante kurs i NAV. Både leder og programrådgivere er fornøyd med organisering i NAV. Dette begrunnes med at da de var utenfor NAV var det vanskeligere å få kontakt. Nå er de del av et felles team, de har blitt bedre kjent med hverandre, får felles informasjon og ser stadig nye muligheter. Samlet sett er det mer faglig utviklende. Samlokalisering gjør at man kan involvere NAV tidligere i deltaker sitt løp dersom det er aktuelt med arbeidspraksis eller AMO-kurs.

Dette eksempelet peker på betydningen av å ha en leder som opptre som en forkjemper dersom flyktningsarbeidet skal få prioritet og bli fulgt opp i NAV. En leder skal sikre at arbeidsmiljø og organisasjonskultur er tilpasset alle faggrupper og oppgaver som skal løses. I kommuner hvor flyktningsarbeidet integreres med NAV sine øvrige tjenesteområder, kan leder for flyktningsarbeidet ha ansvar for flere ulike fagområder i NAV. Mange NAV-kontor opplever utfordringer knyttet til barrierene identifisert over; tidspress og arbeidsbyrde. Dette kan ha implikasjoner for hvordan arbeidet med introduksjonsprogrammet blir implementert, fordi arbeidet blir mer prisgitt at NAV-leder velger å prioritere dette ansvarsområdet fremfor andre. Følgende eksempel er hentet fra en liten kommune som har organisert flyktningsarbeidet i NAV, og savner en leder som etterspør resultater i arbeidet:

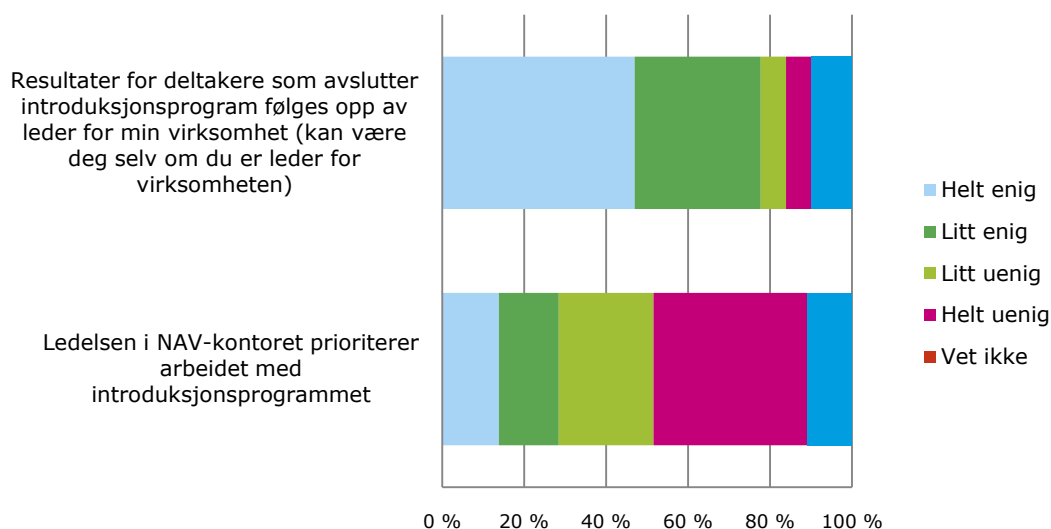
En flyktningskonsulent i kommunen gir uttrykk for at de savner en kommunal mellomleder/fagleder i tillegg til NAV-lederen. De har behov for å ha en leder som er mer kritisk til arbeidet de gjør, og som kvalitetssikrer for eksempel saksbehandling. Selv om de kan ha faglige diskusjoner og få støtte fra teamleder på det de gjør, opplever de ikke at det foregår reell kvalitetssikring og at de får få kritiske spørsmål og innvendinger til det de gjør.

En leder som opptre som en forkjemper for arbeidet med introduksjonsprogrammet kan videre ha betydning for grad av informasjon om flyktningsarbeidet som kommuniseres, både internt og eksternt. Som tidligere nevnt ble det blant annet påpekt i forstudien Rambøll gjennomførte at svært mye avhenger av hvem som leder introduksjonsprogrammet når det gjelder å sette temaet på dagsordenen, og sørge for at arbeidet prioriteres i kommunale budsjetter.

6.1.2 Ledelse av introduksjonsprogram forvaltet utenfor NAV

Som vi tidligere har påpekt er det store variasjoner blant kommuner som har organisert arbeidet med introduksjonsprogrammet utenfor NAV, både når det gjelder grad av, samt behov for, samarbeid med NAV. I følgende figur fremstilles svar fra ledere i de kommunene som har organisert arbeidet med introduksjonsprogrammet utenfor NAV, på spørsmål om hvorvidt resultater følges opp av henholdsvis leder for virksomhet med ansvar for introduksjonsprogrammet og ledelse i NAV-kontoret.

Figur 6-2: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samhandling og samarbeid med NAV? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):



Figur 6.2 viser at flertallet av lederne mener leder for deres virksomhet (som kan være dem selv) følger opp resultater, 78 prosent er litt eller helt enige. Imidlertid er 12 prosent av lederne litt eller helt uenige i påstanden og en andel på 10 prosent oppgir "Vet ikke". En viktig del av lederansvaret er å ta et helhetlig ansvar for resultater, noe som innebærer å følge med på hva som skjer med deltakerne etter endt program. Funn fra casestudiene peker i retning av at det er ulik oppfattelse i kommunene rundt hva som er gode resultater. Noen enhetsledere uttaler at måldokumenter i stor grad styrer arbeidet med introduksjonsprogrammet, mens andre kommuner ønsker mindre fokus på resultater, og mener man heller bør fokusere på det kvalitative og sikre at samtlige deltakere får et godt liv i Norge, uavhengig av om man klarer å kvalifisere de for arbeid eller utdanning. Flere enhetsledere vektlegger at deltakergruppen og de eksterne rammebetingelsene i kommunene gjør det vanskelig å oppnå gode resultater i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Som tidligere påpekt er en grunnleggende forutsetning for effektiv mål- og resultatstyring at det skapes en felles forståelse for hva et resultat er.

Som vi kan lese av figur 6.2 er det kun 24 prosent av lederne for program forvaltet utenfor NAV som oppgir at ledelsen ved NAV-kontoret prioriterer arbeidet med introduksjonsprogrammet. 61 prosent er litt eller helt uenige i påstanden. I kapittel 5 presenterte vi resultater fra breddeundersøkelsen og funn fra casestudiene som viser at det er liten grad av samarbeid på deltakernivå mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og NAV. Dette kan ha sammenheng med kapasitet i organisasjonen, men også manglende forståelse for relevansen av arbeidet med introduksjonsprogrammet. NAV-reformen har medført store endringer i kommunen som organisasjon, og mange NAV-ledere har hatt fokus på å få den nye organisasjonen til å fungere, herunder de ansvarsområder man har valgt å legge inn i NAV-strukturen.

Nærmere analyser av datamaterialet tyder på at det ikke er noen vesentlige forskjeller mellom hvordan ledere for store og små introduksjonsprogram har vurdert påstandene.

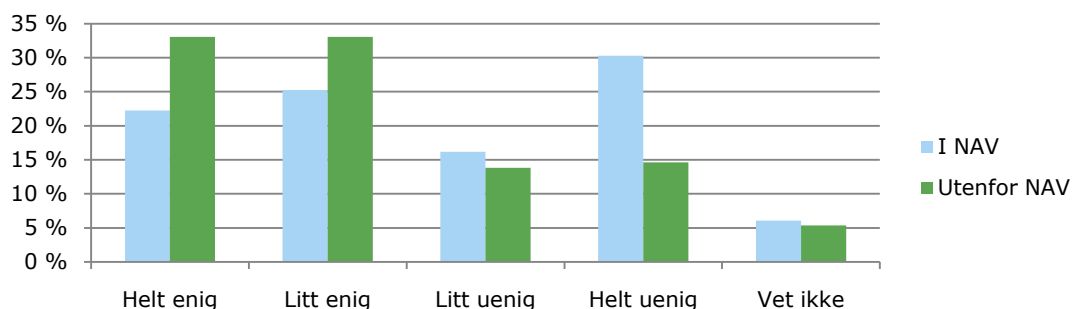
6.2 Forankring i kommunen

Når det gjelder ledelse av introduksjonsprogrammet er det sentralt å undersøke hvorvidt arbeidet er forankret i kommunens ledelse. Forankring innebærer at ansvarlige personer i kommunen har

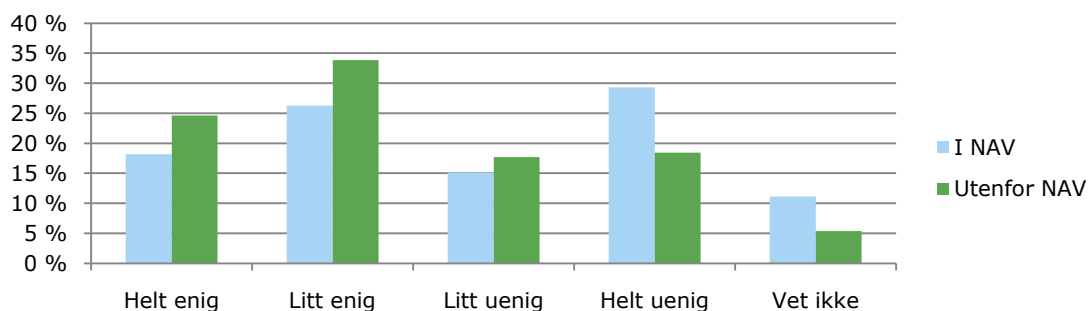
felles forståelse om målsettinger, hvordan disse målsettingene skal oppnås (inkludert budsjett- og ressursbruk) og hvordan målsettingene samsvarer med kommunens verdier. IMDi har tre år på rad gjennomført en kommunelederundersøkelse som omhandler bosetting og integrering av flyktninger. Funn fra undersøkelsen som ble gjennomført i 2010⁵⁴ viste at kun 28 prosent av de kommunale lederne oppgir at deres kommune har et resultatmål på introduksjonsprogrammet, og herunder er det 11 prosent som har en annen tidsramme enn det IMDi definerer.

Avsvarlig leder for introduksjonsprogrammet ble i denne undersøkelsen bedt om å vurdere hvorvidt arbeidet med introduksjonsprogrammet er forankret i kommunale handlingsplaner, samt i hvor stor grad politisk og administrativ ledelse i kommunen etterspør resultater i programmet. I figur 6.3-6.5 presenteres svarfordelingen blant henholdsvis respondenter i NAV og utenfor NAV:

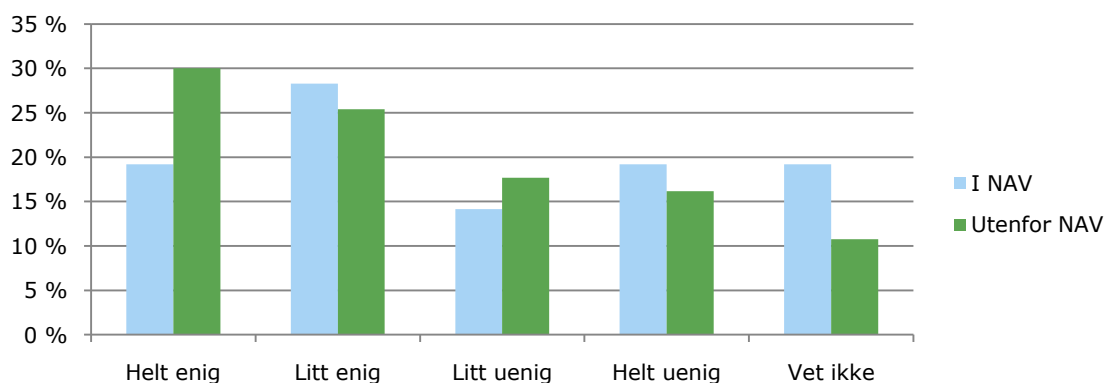
Figur 6-3: Administrativ ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet . Alle respondenter(N=229):



Figur 6-4: Politisk ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet. Alle respondenter (N=229):



Figur 6-5: Arbeidet med introduksjonsprogrammet er forankret i kommunale handlingsplaner. Alle respondenter (N=229):



⁵⁴ IMDi-notat: Oppsummering av Kommunelederundersøkelsen 2010. Tilgjengelig på:

[http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Notat_med_oppsummering_av_hovedfunn_fra_Kommunelederunders%c3%b8kelse_2010\[1\].pdf](http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Notat_med_oppsummering_av_hovedfunn_fra_Kommunelederunders%c3%b8kelse_2010[1].pdf)

Figur 6.3-6.5 viser at der forvaltningen av introduksjonsprogrammet ligger i NAV etterspør administrativ og politisk ledelse resultater av introduksjonsprogrammet i mindre grad enn i kommuner som ikke har lagt introduksjonsprogrammet til NAV, og programmet er i mindre grad forankret i kommunale handlingsplaner når det er organisert i NAV. Mangel på forankring i kommunens ledelse blant annet kan medføre at arbeidet nedprioriteres i budsjettsammenheng, og at kommunen ikke klarer å utvikle et godt tilbud til deltakerne. Mangel på forankring på politisk og administrativt nivå kan også lede til uklar forventningsavstemming mellom de ulike involverte i arbeidet, og at man ikke får utviklet hensiktsmessige strukturer i samhandlingen.

Ytterligere analyser viser at ledere i kommuner hvor introduksjonsprogrammet har 10 deltakere eller flere i større grad er enige i samtlige av påstandene om forankring i kommunen, enn ledere i små program. Denne tendensen viser seg både blant ledere i og utenfor NAV.

Rambøll vurderer at våre funn kan ha sammenheng med at det er krevende for administrativ og politisk ledelse å ha detaljert innsikt på alle områder de har ansvar for i kommunen. Jo flere ledelsesnivå som eksisterer i en organisasjon, jo vanskeligere er det for hvert nivå å styre implementering- og driftsprosessen⁵⁵. Organisering i NAV kan innebære at man får et ekstra ledelsesnivå i organiseringen av introduksjonsprogrammet, og at avstanden mellom kommunens ledelse og de som arbeider med introduksjonsprogrammet øker. Dette kan medføre at arbeidet med introduksjonsprogrammet blir mindre synlig for kommunens ledelse, og således er det vanskeligere å kontrollere for eksempel resultatoppnåelse i introduksjonsprogrammet. Hvis kommunen vedtar resultatmål, må imidlertid NAV rapportere på måloppnåelsen, og dette kan gjøre det enklere for kommuneledelsen å følge opp resultatene.

6.2.1 Bosetting

I sin evaluering fra 2007⁵⁶ fremhevet Fafo planlagt bosetting som en faktor som kan påvirke kvalitet og resultatoppnåelse i introduksjonsprogrammet, fordi dette kan gjøre kommunen bedre rustet til å kunne tilby individuelt tilpassete programmer. Funn fra casestudiene vi har gjennomført tyder på at mange av informantene fra kommunens ledelse i høy grad har fokus på bosetting av flyktninger, og at dette kan ta oppmerksomhet bort fra arbeidet med introduksjonsprogrammet. Flere av informantene våre har uttalt at de ikke har detaljkunnskap om introduksjonsprogrammet, herunder resultater, men at de har tiltro til at de som arbeider med kvalifisering utfører arbeidet på en tilfredsstillende måte. Dette kan henge sammen med at samtlige av barrierene for implementering/drift som vi identifiserte innledningsvis: Manglende forståelse for oppgavens relevans, tidspress og arbeidsbyrde, samt mangel på forkjempere.

Som en følge av dette er det mangel på tydelige styringssignaler i noen kommuner. Under presenteres et eksempel fra en kommune hvor enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen opplever styringslinjene fra politisk og administrativt nivå som uklare:

Både enhetsleder for enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og kommunaldirektør er enige om at fokuset i stor grad har vært på å bosette flest mulig, og at det har vært mindre fokus på kvalifisering. Enheten har et styringskort med flere detaljerte målsetninger, men det blir i liten grad rapportert på disse. Enhetsleder mener de ikke har gode nok systemer for å lage konkrete målsetninger, for eksempel ressurser til å analysere statistikk. Enhetsleder opplever en forventning om at enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen skal gjøre så godt de kan, men det er enhetsleder selv som må sette resultatoppnåelse på dagsorden. Videre oppleves styringslinjene som ulne: Enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen forholder seg administrativt til noen og faglig til noen andre.

Leder for enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen i en annen casekommune gir uttrykk for at de ønsker at det var definert mer forventninger fra strategisk ledelse. Leder er opptatt av at enheten skal være synlig i kommunen, slik at den øvrige organisasjonen skal forstå

⁵⁵ Rønno, L.P. og B. Marckmann (2010). *Implementeringsforskning om forebygging – en baggrundsrapport*. Sundhedsstyrelsen.

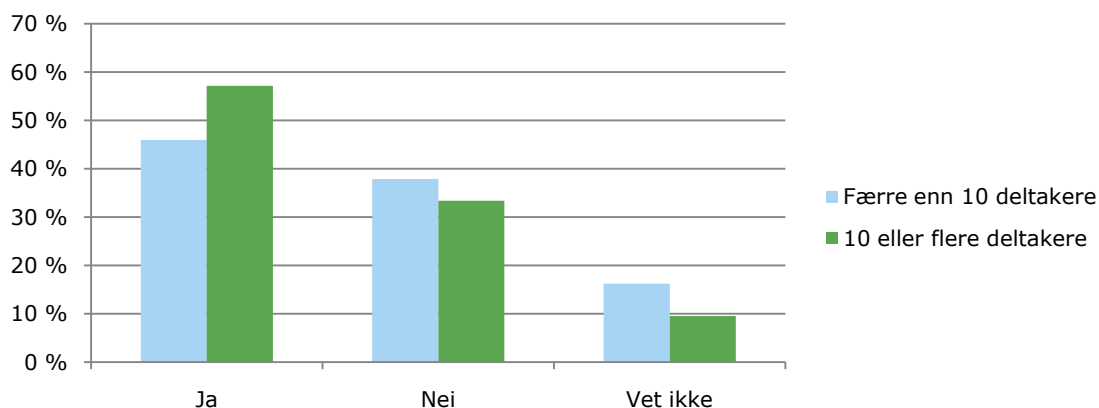
⁵⁶ Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta: En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34.

kompleksiteten i den jobben enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen gjør, i og med at de er innom alle tjenesteområder når brukerne skal kvalifiseres.

6.2.2 Kompetanseheving

Lederne ble også bedt om å vurdere hvorvidt kommunen tilrettelegger for nødvendig kompetanseheving for programrådgivere. Våre analyser viser at ledere for store og små program har vurdert påstanden noe ulikt. Svarene fra ledere i NAV presenteres i figur 6.6:

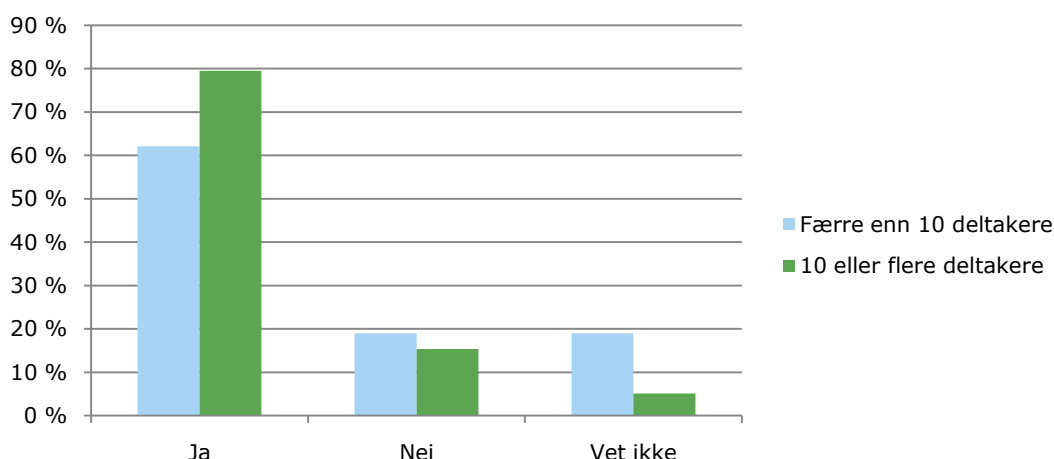
Figur 6-6: Kommunen tilrettelegger for nødvendig kompetanseheving for programrådgivere. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV, fordelt på små og store program (N=95):



Som vi kan se av figur 6.6 er det en høyere andel av lederne for program i NAV med flere enn 10 deltakere som oppgir at kommunen tilrettelegger for kompetanseheving enn i program med færre enn ti deltakere (57 prosent mot 46 prosent). En høyere andel av lederne for små program oppgir at kommunen ikke tilrettelegger for kompetanseheving, eller at de ikke vet hvorvidt kommunen gjør dette.

Svarene fra ledere utenfor NAV fremstilles i figur 6.7:

Figur 6-7: Kommunen tilrettelegger for nødvendig kompetanseheving for programrådgivere. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV, fordelt på små og store program (N=104):



Figur 6.7 viser at det er en høyere andel av lederne for store introduksjonsprogram utenfor NAV som svarer at kommunen tilrettelegger for kompetanseheving, enn blant lederne for små program (79 prosent mot 62 prosent).

Samlet sett viser dette at ledere for små introduksjonsprogram i NAV vurderer påstanden om hvorvidt kommunen tilrettelegger for nødvendig kompetanseheving mer negativt enn de øvrige respondentene. Som vi har påpekt tidligere kan det være en utfordring, særlig for mindre pro-

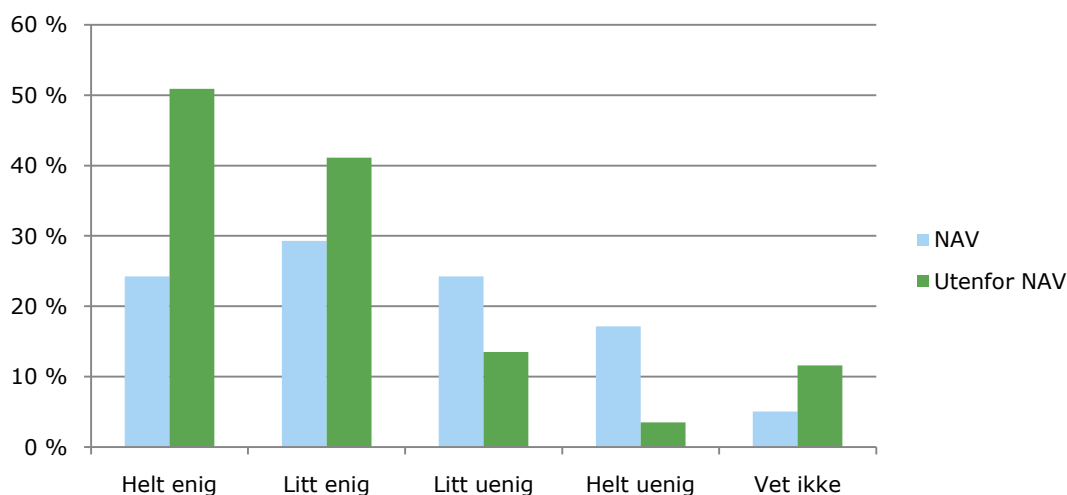
gram i NAV at de mangler en leder som kan opptre som en forkjemper for arbeidet, og bidra til å sette temaet på dagsordenen i kommunen, samt sørge for at arbeidet prioriteres i kommunale budsjetter.

6.3 Samarbeid med Voksenopplæring

Tidligere i kapitlet har vi undersøkt hvordan samarbeidet mellom flykningstjeneste og Voksenopplæring fungerer på deltakernivå. I dette avsnittet vil vi se nærmere på hvorvidt det eksisterer rutiner for samarbeid på ledernivå. Dette henger tett sammen med temaene vi har drøftet ovenfor; både forankring på kommunenivå og enhetsleders ivaretagelse av lederrollen vil ha betydning for samarbeid på ledernivå.

I kapittel 5 fremkom det at flertallet av lederne vurderte at de hadde rutiner for samarbeid på deltakernivå, og at det var en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom flykningstjeneste og Voksenopplæring. Dette gjaldt for både respondenter i og utenfor NAV. Figur 6.8 fremstiller svarfordelingen når det gjelder rutiner for samarbeid på ledernivå.

Figur 6-8: Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen. Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99) sammenliknet med ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=102)⁵⁷:



Figur 6.8 viser at det er en betydelig forskjell i rutiner for samarbeid på ledernivå med Voksenopplæringscenteret avhengig av hvor introduksjonsprogrammet er organisert. Over 50 prosent av respondentene utenfor NAV er helt enige i påstanden, mens det samme gjelder i underkant av 25 prosent av respondentene i NAV. Til sammen er det 41 prosent av respondentene i NAV og 15 prosent av respondentene utenfor NAV som er litt eller helt uenige i påstanden.

Disse tallene antyder at det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå i flertallet i kommunene hvor forvaltningen av introduksjonsprogrammet ligger utenfor NAV. Der introduksjonsprogrammet ligger i NAV eksisterer slike rutiner i mindre grad. Dette kan henge sammen at introduksjonsprogrammet og Voksenopplæringen er organisert under ulike resultatenheter i mange av kommunene som har lagt forvaltningen av introduksjonsprogrammet inn i NAV. De ulike enhetene gir ikke nødvendigvis de samme styringssignaler og ressurser til å følge opp deltakerne i introduksjonsprogrammet. Som sett ovenfor indikerer våre funn at der forvaltningen av introduksjonsprogrammet ligger i NAV er det større mangel på forankring på politisk og administrativt nivå, noe som kan lede til uklar forventningsavstemming mellom de ulike involverte i arbeidet.

Kommunens ledelse er også sentral når det gjelder å gi voksenopplæringscenteret ressurser og til å prioritere å gi et mer tilpasset og arbeidsrettet tilbud til deltakerne i introduksjonsprogrammet. Deltakerne i introduksjonsprogrammet er ofte bare en del av elevene, og som vi diskuterte i forrige kapittel er dette en utfordring, særlig i de store kommunene. I denne sammenheng er det relevant å trekke inn de økonomiske incitamentene som eksisterer i samarbeidet mellom Vok-

⁵⁷ Respondenter fra kommuner hvor introduksjonsprogrammet er organisert i et Voksenopplæringscenter er ekskludert fra analysen.

seopplæring og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen. I en av casekommunene ble det fremhevet at en viktig forutsetning for at samarbeidet mellom Voksenopplæring og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen fungerte var de økonomiske rammene:

“Rammene Voksenopplæringen har gjort at vi har mulighet til å være fleksible, og opprette kurs etter behov. Type kurs diskuteres i møter med flykningstjenesten og vi kan sette opp kurs etter deres ønsker. Vi mottar tilstrekkelig med økonomiske midler, og det gjør at vi ønsker å være en god samarbeidspartner.”

Dette sitatet antyder at en hensiktsmessig fordeling av integreringstilskuddet i kommunen kan gi Voksenopplæringen insentiver for å prioritere arbeidet med introduksjonsdeltakerne. I tillegg kan bedre økonomi gjøre Voksenopplæringen i stand til å ta større ansvar for programinnhold, slik at enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen slipper å drifte for mange tiltak.

6.4 Endringsprosesser og ledelse

En leder skal kontinuerlig vurdere behov for, initiere og gjennomføre nødvendige endringsprosesser. Funn i casestudien viser at flere kommuner har opplevd lederskifte som har medført endringer i programmet. I dette avsnittet presenteres tre eksempler fra henholdsvis en kommune hvor enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen er lagt inn i NAV, en kommune hvor enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen tidligere har vært en del av NAV, men gått ut, samt en kommune hvor enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen er holdt utenfor NAV. Her belyses hvilke endringer som har blitt gjort, samt hvordan har dette har påvirket medarbeidernes mulighet for hensiktsmessig implementering og drift:

- Enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen i kommunen ble gjenopprettet i januar 2006 etter noen år uten en slik tjeneste. Tjenesteenheten har gjennomgått en rekke endringer i perioden frem til i dag: De første tre år (2006-2009) opererte denne som en selvstendig enhet, men ble en del av NAV sitt mottaksteam våren 2009. Ny leder for enheten kom inn høsten 2009. Enheten var underbemannet i lang tid og begynte å utvide i 2009 etter at ny leder kom inn. Mer ressursbruk på introduksjonsprogrammet og flere ansatte har ført til at man i dag har et mye sterkere team enn man hadde før lederskifte og omorganisering i 2009. Totalt antall ansatte i enheten har økt fra 3 til 18. Den nye lederen er faglig sterk, og har gjennomført en rekke positive endringer, blant annet er introduksjonsprogrammet i kommunen blitt utvidet fra 24 til 30 timer per uke, programrådgiverne har fått mulighet for å spesialisere seg, og enheten har styrket samarbeidet med Voksenopplæringen. Programrådgiverne mener de har langt bedre forutsetninger for å utføre arbeidet sitt enn de hadde før endringene som ble iverksatt i 2009.
- I en annen kommune ble enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen en del av NAV så tidlig som i 2005. I NAV-perioden var det kun 1,4 årsverk som arbeidet primært med flyktninger, og denne personen hadde også ansvar for andre brukergrupper i NAV. På bakgrunn av dette ønsket man å gå tilbake til å ha en selvstendig flykningstjeneste, og denne ble opprettet som egen enhet med ny enhetsleder i 2009. Per i dag er 4 programrådgivere ansatt i enheten. Enheten jobber fremdeles med å få på plass rutiner for arbeidet. Tidligere har programrådgiverne hatt vanskeligheter med å sette grenser for, samt stille krav til deltakere, på grunn av manglende retningslinjer. Informantene i kommunen hevder at etter omorganisering har det blitt mer fokus på å opprette gode, individuelt tilpassede tiltak for deltakerne. Programrådgiverne har lenge opplevd at de har for lite tid til å jobbe med kvalifisering, og derfor har de ansatte blitt organisert i team, med mulighet for å kunne spesialisere seg på noen områder. Informantene påpeker at det tar tid før nye rutiner setter seg, men opplever at de er på rett vei.
- Programmer som er forvaltet utenfor NAV har også opplevd endringer i løpet av de siste årene. En kommune opplevde i 2009 en kraftig nedgang i resultater. Samtidig var det en nedgang på arbeidsmarkedet og en kraftig økning i deltakervolum. Enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen opplevde underbemanning, og også Voksenopplæringen hadde kapasitetsproblemer ved volumøkningen, men de opplevde at kommunen prioriterte bosetting fremfor kvalifisering. Enhet med ansvar for forvaltning av introduk-

sjonsordningen iverksatte en omorganisering i 2009, som ble implementert i løpet av 2010 og 2011. Omorganiseringen har bestått av at de ansatte har blitt delt i ett bostettingsteam og ett introduksjonsteam. Samtidig har enheten ansatt mange nye i forbindelse med volumøkning. Disse endringene har ført til at det er bedre samsvar mellom deltakere og programrådgivere, og informantene tror det vil gi bedre resultater å være organisert i team. Informantene hevder at enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen er mer fleksibel enn tidligere når det gjelder individuell tilpasning av program, men de ansatte opplever fremdeles at de har for lite midler til å lage gode tiltak.

Ledelsen spiller en viktig rolle som forkjemper for innføring av evidensbaserte praksiser⁵⁸. Eksemplene over tyder på flere av de gjennomførte endringene harmonerer med de faktorene Fafo trakk frem som sentrale for kvalitet og resultatoppnåelse i sin evaluering i 2007. Blant annet har kommunene gjennomført endringer som har ledet til økt fokus på samarbeid med sentrale aktører, bedre samsvar mellom antall deltakere og antall programrådgivere, større tiltaksbredde, samt økt fokus på individuell tilpasning. I denne sammenheng er det interessant å bemerke at samtlige av kommunene som er fremhevet her har en dedikert enhetsleder, også i den kommunen hvor enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen er en del av NAV sitt mottaksteam.

6.5 Oppsummering

Denne undersøkelsen viser at NAV ledere i kommuner der introduksjonsprogrammet er forvaltet i NAV i relativt stor grad etterspør resultater, men i mindre grad følger opp deltakerne som avslutter introduksjonsprogrammet. NAV har ikke data som måler nivået for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og resultater for introduksjonsdeltakere. Dette kan bidra til å hindre god mål og resultatstyring for introduksjonsprogram forvaltet i NAV. Hvis kommunen vedtar resultatmål, må imidlertid NAV rapportere på måloppnåelsen.

Resultatene fra breddeundersøkelsen og funnene fra casestudiene tyder på at det er liten grad av samarbeid på ledelsesnivå mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og NAV i de kommunene hvor introduksjonsprogrammet er organisert utenfor NAV. Dette kan ha sammenheng med at NAV reformen har medført store endringer i kommunen som organisasjon, og mange NAV ledere har hatt fokus på å få den nye organisasjonen til å fungere, herunder de ansvarsområder man har valgt å legge inn i NAV strukturen.

Funn i casestudiene antyder at grad av resultatfokus hos ledelsen i NAV i de kommunene hvor introduksjonsprogrammet er forvaltet i NAV kan ha sammenheng med størrelse på programmet. Dersom deltakerne i introduksjonsprogrammet utgjør en liten andel av NAVs samlede målgruppe, kan det være andre brukergrupper som er viktigere å prioritere, noe som kan bidra til at ledelsen har mindre fokus på arbeidet som utføres og hvilke resultater som oppnås. I kommuner hvor enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen opprettes som en "tjeneste i tjenesten", opererer denne i større grad som en selvstendig enhet med en egen mellomleder/faglig leder i NAV. En mellomleder/faglig leder kan ha bedre forutsetninger for å forstå relevansen av arbeidet med introduksjonsprogrammet, og kan i større grad opptre som en forkjemper for arbeidet. Våre funn tyder på at det er sentralt å ha en leder som opptre som en forkjemper dersom flyktningsarbeidet skal få prioritet og bli fulgt opp i NAV. I kommuner hvor flyktningsarbeidet integreres med NAV sine øvrige tjenesteområder, kan leder for flyktningsarbeidet ha ansvar flere ulike fagområder i NAV, og arbeidet blir mer avhengig av at NAV-leder velger å prioritere dette ansvarsområdet fremfor andre.

Flertallet av enhetslederne i de kommuner hvor introduksjonsprogrammet er forvaltet utenfor NAV oppgir at de følger opp resultater. En viktig del av lederansvaret er å ta et helhetlig ansvar for resultater, noe som innebærer å følge opp hva som skjer med deltakerne etter endt program. Funn fra casestudiene peker imidlertid i retning av at det er ulik oppfattelse i kommunene rundt hva som er et godt resultat, samt varierende grad av resultatfokus blant lederne.

Våre funn indikerer at der forvaltningen av introduksjonsprogrammet ligger i NAV er det større mangel på forankring på politisk og administrativt nivå enn i kommuner hvor forvaltningen ligger

⁵⁸ Rønnev, L.P. og B. Marckmann (2010). *Implementeringsforskning om forebygging – en baggrundsrapport*. Sundhedsstyrelsen.

utenfor. Dette kan ha sammenheng med at det er krevende for administrativ og politisk ledelse å ha detaljert innsikt på alle områder de har ansvar for i kommunen. Organisering i NAV kan innebære at avstanden mellom kommunens ledelse og de som arbeider med introduksjonsprogrammet øker. Dette kan medføre at arbeidet med introduksjonsprogrammet blir mindre synlig for kommunens ledelse, og således er det vanskeligere å kontrollere for eksempel resultatoppgåelse. Funn fra casestudiene tyder på at mange av informantene fra kommunens ledelse i høy grad har fokus på bosetting av flyktninger, og at de i mange tilfeller ikke har kapasitet til å prioritere arbeidet med introduksjonsprogrammet. Dette bygger opp under argumentet om at svært mye er avhengig av leder for introduksjonsprogrammet når det gjelder å sette temaet på dagsordenen, og sørge for at arbeidet prioriteres i kommunale budsjetter.

Mangel på forankring på politisk og administrativt nivå kan lede til uklar forventningsavstemming mellom de ulike involverte i arbeidet. Blant annet antyder våre analyser at der introduksjonsprogrammet ligger i NAV eksisterer rutiner for samarbeid på ledernivå med Voksenopplæringen i mindre grad enn i kommunene hvor forvaltningen av introduksjonsprogrammet ligger utenfor NAV. Dette kan henge sammen at introduksjonsprogrammet og Voksenopplæringen er organisert under ulike resultatenheter i mange av kommunene som har lagt forvaltningen av introduksjonsprogrammet inn i NAV. Flere ledelsesnivåer gjør organisasjonen mer kompleks, og de ulike enhetene gir ikke nødvendigvis de samme styringssignaler og ressurser til å følge opp deltakerne i introduksjonsprogrammet.

7. INNHOLD

I dette kapittelet belyser vi hva deltakerne tilbys i introduksjonsprogrammet. I breddeundersøkelsen har vi undersøkt omfang av programmet i kommunene i form av antall timer i uken, samt antall timer i året. Videre har vi undersøkt hva deltakerne tilbys av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt hva som kjennetegner bruk av kvalifiserende tiltak i kommunene. Til slutt presenteres hva informantene i de ulike casekommunene vurderer som særlig virkningsfulle tiltak for å kvalifisere deltakerne til arbeid eller utdanning.

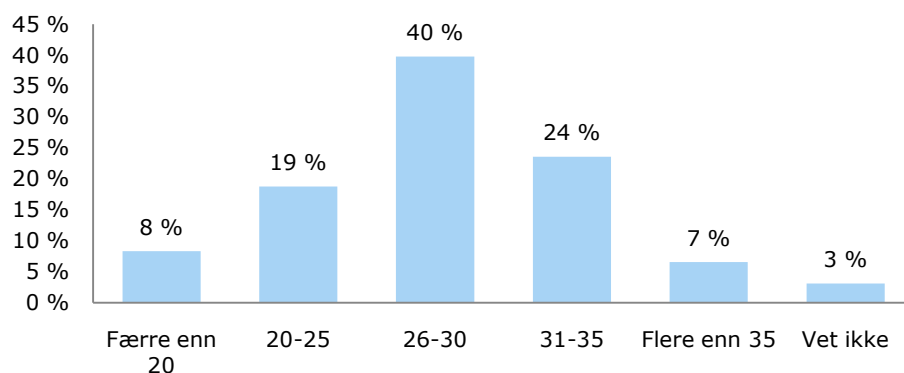
God kvalitet i kommunens introduksjonsprogram er en forutsetning for å nå målet om at deltakerne skal bli kvalifisert for videre utdanning og arbeid. Introduksjonsprogrammet skal være et helårig fulltidstilbud, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er de mest sentrale deler av programinnholdet. Rundskriv H-20/05 "Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere" legger vekt på at programmet som tilbys deltakerne skal ligge så nær opp til det normale arbeidslivet som mulig. Dersom programmet ikke inneholder aktiviteter som krever forberedelse eller etterarbeid er normen 37,5 timer per uke, mens i program som krever mye egenaktivitet regnes 30 timer i uken som fulltid. Der hvor programmet består av opplæring og andre tiltak, kan inntil 25 prosent av opplæringstiden defineres som for- og etterarbeid og inngå som en del av programtiden.⁵⁹ Deltakere i introduksjonsprogrammet er omfattet av rett og plikt til norskopplæring med samfunnskunnskap. Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde: a) norskopplæring, b) samfunnskunnskap, c) tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet.

Språkpraksis er eksempel på et tiltak kan inngå som en del av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Dette er en metode som benyttes aktivt inn i norskopplæringen gjennom forberedelse, oppfølging i praksisperioden og oppsummering av erfaringer. Det er kommunen som har ansvaret for å skaffe språkpraksisplasser og hovedhensikten er å forbedre deltakernes språkferdigheter. Språkpraksis er et virkemiddel for de som har behov for det, og er ikke et standardisert tilbud for alle deltakere⁶⁰. God kvalitet i introduksjonsprogrammet kan henge sammen med tiltaksbredde og grad av arbeidsretting av programinnholdet, samt tilgang på tiltak tilpasset deltakere med omsorgsoppgaver eller helserelevante problemer. Dette ble blant annet trukket frem som faktorer som kan bidra til økt kvalitet i kommunens introduksjonsprogram i Fafo sin evaluering av introduksjonsprogrammet fra 2007.

7.1 Omfang av introduksjonsprogrammet

Ansvarlig enhetsleder for introduksjonsprogrammet ble bedt om å oppgi hvor mange timer i uken introduksjonsprogrammet tilbys den enkelte deltaker. Svarene fremstilles i følgende figur:

Figur 7-1: Hvor mange timer i uken tilbys introduksjonsprogrammet til den enkelte deltaker (ekskl. timer til egenstudier/lekser)? Alle respondenter (N=229):



⁵⁹ Innholdet i programmet. Tilgjengelig på IMDis fagsider for Introduksjonsprogrammet: <http://introsidene.no/temasider/helseogmestring/pages/Innholdetiprogrammet.aspx>

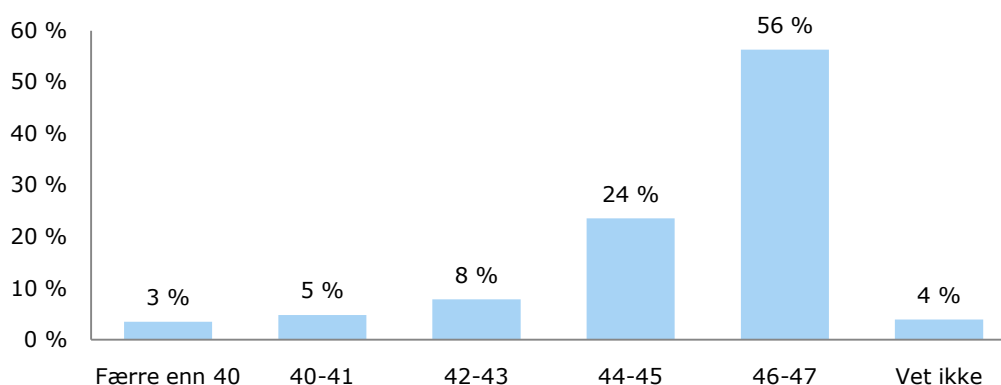
⁶⁰ Rundskriv H-20/05: Introduksjonsloven. Tilgjengelig på:

http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2005/0027/ddd/pdfv/246392-rundskriv_h20-05.pdf

Som vi kan lese av figur 7.1 oppgir flertallet av lederne at introduksjonsprogrammet i kommunen har et timeomfang på mellom 26 og 30 timer, ekskludert timer til egenstudier og lekser. Kun 7 prosent av kommunen tilbyr program som ligger opp mot normen på 37,5 timer. 27 prosent av kommunene tilbyr færre enn 26 timer, noe som tyder på at mange kommuner ikke tilbyr fulltidsprogram. Andelen som ligger under 26 timer per uke er imidlertid noe mindre enn andelen som ligger over 30 timer per uke.

En målsetting for introduksjonsprogrammet er at deltakerne skal følge arbeidslivets regler for ferie og fridager, noe som innebærer at 47 ukers program skal være normen. Flere av våre informanter har påpekt viktigheten av å tilby et program som følger et normalt arbeidsår, fremfor et skoleår, fordi dette er en god måte å forberede deltakerne på hvordan arbeidslivet fungerer.

Figur 7-2: Hvor mange uker i året tilbys introduksjonsprogrammet i kommunen? Alle respondenter (N=229):



Figur 7.2 viser at flertallet av lederne oppgir at kommunen tilbyr deltakerne i introduksjonsprogrammet helårs program med et omfang på mellom 46 og 47 uker i året. Kun et lite fåtall har oppgitt at programmet tilbys mindre enn 40 uker per år.

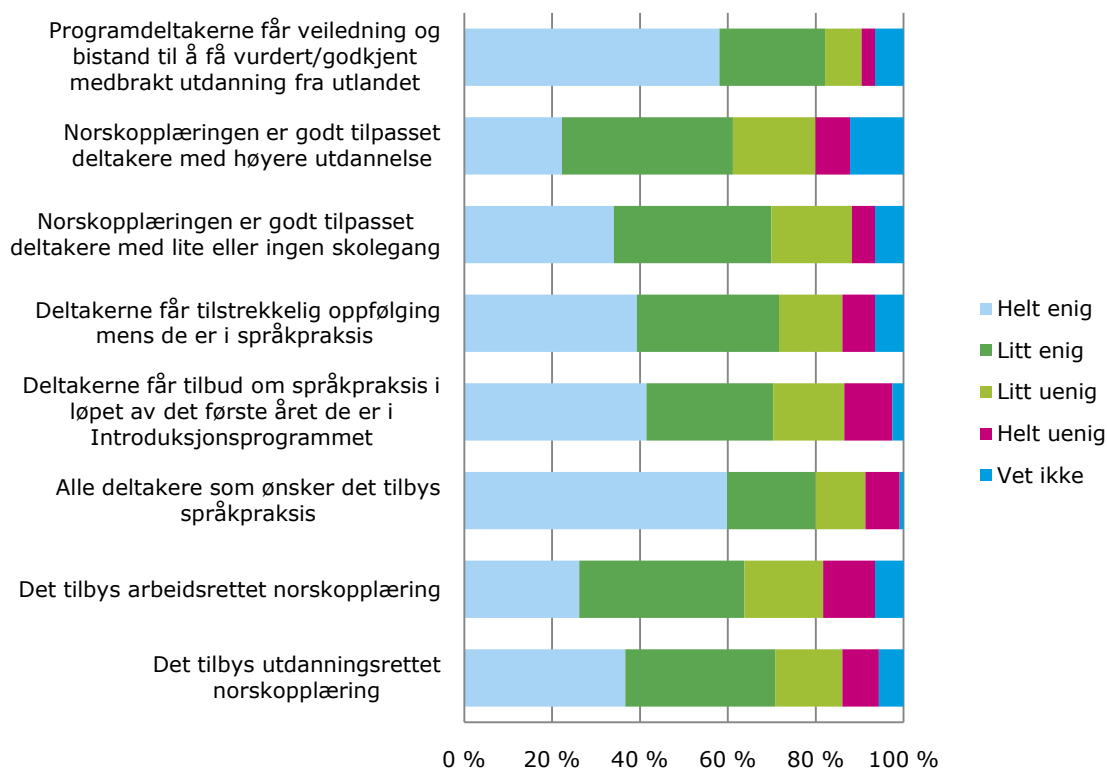
Funnene i breddeundersøkelsen antyder at flertallet av kommunene tilbyr fulltids og helårs program. Tidligere studier har imidlertid konkludert med at mange deltakere i introduksjonsprogrammet har et mangelfullt tilbud. Fafo sin studie av kvinner i kvalifisering⁶¹ viser for eksempel at kvinnelige deltakere fra Somalia er nede i 10-12 timer norsk i uka i gjennomsnitt. Funn i case-studien viser også at noen kommuner sliter med å tilby fulltids program. Rambøll vurderer at de positive svarene i breddeundersøkelsen kan ha sammenheng med at det er ledere som har besvart undersøkelsen, og svarene kan tyde på at de ikke ønsker å innrømme eventuelle brudd på introduksjonsloven.

7.2 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Introduksjonsloven fastslår at programmets innhold skal være tilpasset hver enkelt deltaker sine behov og forutsetninger, noe som innebærer at kommunen bør ha et fleksibelt opplærings og kvalifiseringstilbud, for eksempel når det gjelder bruk av språkpraksisplasser. Respondentene i vår undersøkelse ble bedt om å vurdere en rekke påstander om opplæringen som tilbys, og svarene fremstilles i figur 7.3. Rambøll har gjennomført analyser for å undersøke om det er forskjeller mellom ledere for program i NAV og program utenfor NAV når det gjelder vurdering av opplæring. Våre analyser viser imidlertid at det ikke er noen betydelige forskjeller på svarene, og vi har derfor valgt å fremstille resultatene samlet i følgende figur.

⁶¹ Djuve, A.B., H. Kavli og A. Hagelund (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02.

Figur 7-3: Hvor enig eller uenig er du i påstander om opplæringen som tilbys? Alle respondenter (N=229):



Som vi kan lese av figur 7.3 tyder våre funn på at leder for introduksjonsprogrammene i flertallet av kommunene vurderer at de ulike metodene inngår opplæringen som tilbys. Det er imidlertid en del ledere som vurderer at tilpasning til deltakere med høyere utdanning og arbeidsretting av norskopplæringen er mangelfull.

Flertallet av respondentene oppgir at programdeltakerne får veiledning og bistand til å få vurdert/godkjent utdanning fra utlandet. I casestudien har det blitt påpekt at det er en utfordring at mange deltakere mangler papirer på utdanning fra hjemlandet. Videre er det noen deltakere som har papirer, men ikke får godkjent utdanning av NOKUT, og derfor har behov for å få godkjent utdanningen ved en høyskole. I en av casekommunene har enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen erfart at det ikke er alle høyskoler som er villige til å gjøre dette, og de har derfor gitt en programrådgiver særskilt ansvar for å etablere et bedre samarbeid med høyskole/universitet.

Flertallet av respondentene oppgir at de deltakerne som ønsker det får tilbud om språkpraksisplass, en noe mindre andel svarer at deltakerne tilbys språkpraksis i løpet av det første året. Funnt i Fafo sin studie av kvinner i kvalifisering⁶² viser imidlertid at det er store lokale variasjoner i hvorvidt og hva slags praksis deltakerne får ta del i. Deres funn tyder på at bruken av språkpraksis generelt er lav, og enda lavere blant kvinner med lav utdanning. Dette kan tyde på at lederne som har besvart vår undersøkelse har gitt et mer positivt bilde av bruken av språkpraksis enn hva som er de faktiske forhold. Det skal imidlertid også bemerkes at det i Fafo sin undersøkelse fremkom at en del deltakere ikke ønsker delta i språkpraksisplasser i programtiden. Bildet kan derfor være mer nyansert enn at kommunen ikke gir tilbud om språkpraksisplass.

Separate analyser Rambøll har utført viser at det er en signifikant forskjell mellom store og små program når det gjelder vurderinger av tilbud om språkpraksisplasser⁶³. Kommuner som har

⁶² Djuve, A.B., H. Kavli og A. Hagelund (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02.

⁶³ En t-test viser at det er signifikant forskjell i gjennomsnitt mellom kommuner med flere/færre enn deltakere nå det gjelder spørsmål 12.3 (Alle deltakere som ønsker det tilbys språkpraksis) og 12.4 (deltakerne får tilbud om språkpraksis det første året de er i Introduksjonsprogrammet) i spørreskjema

mindre enn 10 deltakere i programmet er i høyere grad enig i påstanden om at alle deltakere som ønsker det tilbys språkpraksisplasser, samt at deltakerne tilbys språkpraksis i løpet av det første året, sammenliknet med kommuner med mer enn 10 deltakere. I flere av casekommunene ble det trukket frem at det tar mye tid å finne tilstrekkelig med arbeidsgivere som ønsker å ta imot deltakere, og at det er en fare at man "bruker opp" de som gjør det. I kommuner som har et høyt antall deltakere kan det således være mer utfordrende å skaffe nok praksisplasser.

Funn fra casestudiene viser at det er variasjoner i hvorvidt det er programrådgiver eller lærer som følger opp deltakere i språkpraksis. Som vi har påpekt tidligere er språkpraksis en metode i norskundervisningen, og det er derfor viktig at det er Voksenopplæringen som følger opp deltaker mens han/hun er i praksis. I kapittel 5 fant vi at det eksisterer samarbeidsutfordringer mellom flykntingstjeneste og Voksenopplæring både i kommuner hvor forvaltningen av introduksjonsprogrammet ligger i NAV og der den ligger utenfor. I en casekommune var språkpraksis et virkemiddel som omtrent ikke ble benyttet på grunn av den uklare ansvarsdelingen mellom introduksjonsprogrammet og Voksenopplæringen. Det er flere av casekommunene som har hatt utfordringer knyttet til ansvarsdeling og metoder i norskundervisningen, noe eksempelet som presenteres under illustrerer:

Informantene fra enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen ønsker å tilby deltakerne mer praksisrettet norskopplæring, og mer praksis tidlig i løpet. De anerkjenner at dette har blitt bedre de siste årene, og leder for enheten mener det er tilrettelagt for god sammenheng mellom språkopplæring og praksis. Det er imidlertid en utfordring at enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen drifter for mange av tiltakene. Enheten ønsker at Voksenopplæringen skal ta mer ansvar, slik at det blir bedre sammenheng mellom norsk og annet programinnhold, og at programrådgiverne således kan konsentrere seg om rådgivning i større grad.

Informantene fra Voksenopplæringen mener at det ikke er faglig tilrådelig å tilby mer enn 20 timer språkopplæring i uken, og de er usikre på hvorvidt deltakerne har utbytte av at programmet også foregår i skoleferier. Videre opplever de kombinasjonen av språk og praksis er veldig ressurskrevende for lærerne, dersom de skal ha fullt ansvar for det. Samtidig erkjenner de at deltakerne blir bedre i norsk og at språkpraksis er nødvendig for at en del av deltakerne. Det er tydelig at dette har vært lange diskusjoner om mellom Voksenopplæringen og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen rundt dette, og partene har nå kommet til enighet om at det er deltakere med minst skolegang som skal prioriteres når det gjelder språkpraksis.

Videre har noen av våre informanter pekt på at det ikke nødvendigvis er positivt å sende deltakere ut i språkpraksis i løpet av det første året de er i introduksjonsprogrammet. For eksempel hevder en programrådgiver at det å sende en deltaker ut i praksis før vedkommende har opparbeidet tilstrekkelig kunnskap i norsk kan ha flere negative konsekvenser. Blant annet kan det føre til at arbeidsgivere får dårlige erfaringer med å ha deltakere fra introduksjonsprogrammet i språkpraksis, og dermed ikke ønsker å ta inn nye personer. Det kan også lede til at den enkelte deltaker mister motivasjon og tro på seg selv. Derfor har de i denne kommunen valgt å vente til andre året med å sende deltakere ut i praksis, dersom ikke deltaker selv har et sterkt ønske om språkpraksis i løpet av det første året. I forbindelse med dette ble det trukket frem at det mangler gode tilbud for "de svakeste" deltakerne etter avsluttet språkpraksis:

"Introduksjonsprogrammet er for kort for deltakere med minst skolegang. De trenger først et år med bare norskopplæring for å ha tilstrekkelig med språk til at de mestrer språkpraksis, og etter ett år med språkpraksis er de ferdige i Introduksjonsprogrammet. Frustrerende at det da ikke er noe tilbud videre, og mange deltakere er da fremdeles for svake i forhold til de kravene NAV stiller for inntak på sine kurs."

Vi vil komme tilbake til utfordringer knyttet til bruk av statlige virkemidler og inntak på kurs i regi av NAV senere i kapittelet.

Figur 7.3 viser at i overkant av 60 prosent av lederne er litt eller helt enig i at det tilbys arbeidsrettet norskopplæring i kommunen. Arbeidsrettet norskopplæring er praktisk orientert norskundervisning, som hovedsaklig er rettet mot konkrete typer arbeid. Følgende eksempel er hentet fra en av casekommunene hvor deltakere får undervisning i helsefag og norsk, for å kvalifiseres for arbeid innen helsesektoren:

I "Helsenorsk" går deltakerne hele året. Det undervises både i helsefag og i norsk i den teoretiske delen av kurset, deltakerne har praksis i helseinstitusjoner, og undervisningen gis av en lærer og en helsefagutdannet pedagog. Deltakerne bør ha bestått norskprøve 2, og det gjennomføres intervjuer m.a. for å kartlegge motivasjonen. Kurset ses i sammenheng med den videregående utdannelsen i helsearbeid, og på sikt ønskes en tettere kobling slik at deltakerne kan få fagbrev. Kurset betegnes som en suksess, de aller fleste får vikarjobb eller sommerjobb som følge av kurset, og en del greier å få ekstrajobb ved siden av videregående utdanning i etterkant av Introduksjonsprogrammet.

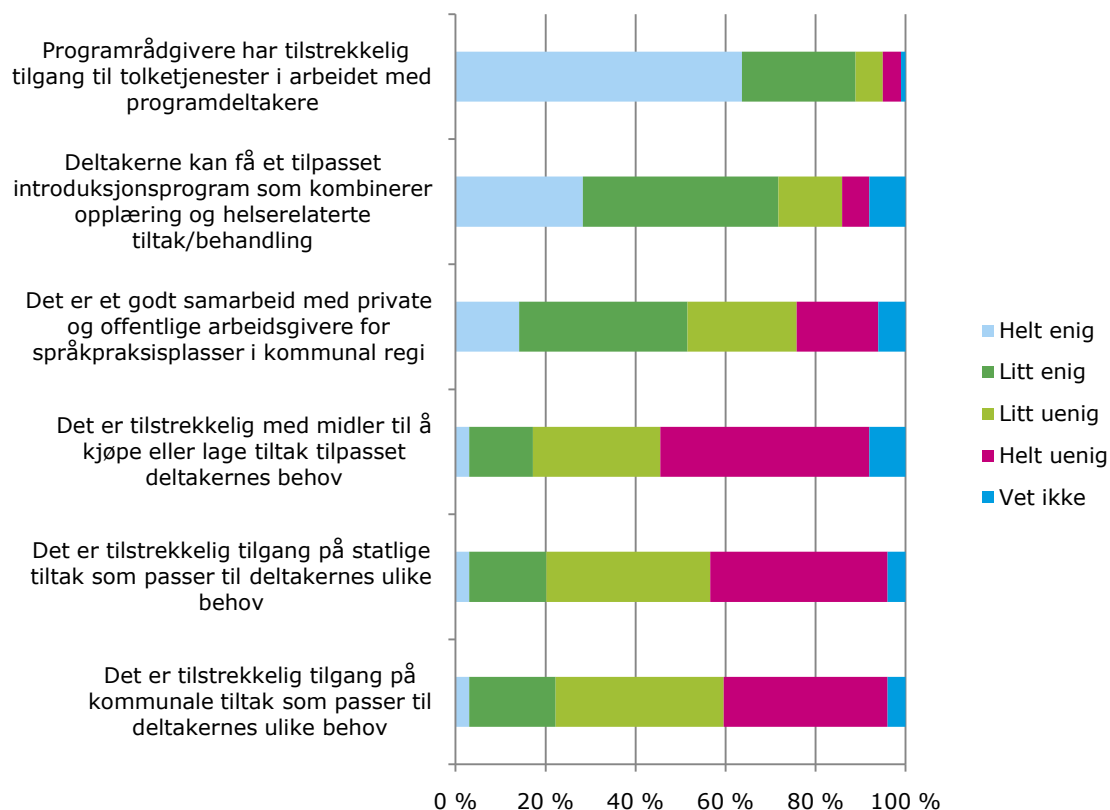
7.3 Kvalifiserende tiltak

Gitt at rammebetingelser som arbeidsmarked, deltakergruppe og volumendring er forhold som påvirker resultatoppnåelse, men som kommunen selv ikke kan påvirke, vil også tiltaksbredde gjøre kommunen bedre rustet til å takle endringer i eksterne faktorer. Gode tiltak skal styrke ny-ankomne flyktningers mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv, og deres økonomiske selvstendighet, samt virke kvalifiserende for den enkelte deltaker.

Det skilles ofte mellom utdanningsrettede og arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet. Arbeidsrettede tiltak kan for eksempel være språkpraksis og yrkesrettede kurs, mens utdanningsrettede tiltak kan være tilbud om grunnskoleopplæring og hospitering. Dette er typiske kommunale tiltak. Eksempler på statlige tiltak er ulike arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV, som for eksempel bruk av praksisplass, AMO kurs og lønnstilskudd.

For å skape et bilde av hvilke tiltak og tjenester som tilbys deltakerne i introduksjonsprogrammet utover opplæring i norsk og samfunnskunnskap, ba vi respondentene vurdere en rekke påstander knyttet til dette. Svarene fra ledere for introduksjonsprogram forvaltet i NAV og program forvaltet utenfor NAV presenteres separat i figur 7.4 og 7.5.

Figur 7-4: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om tiltak og tjenester som tilbys deltakerne i introduksjonsprogrammet i din kommune? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt i NAV (N=99):



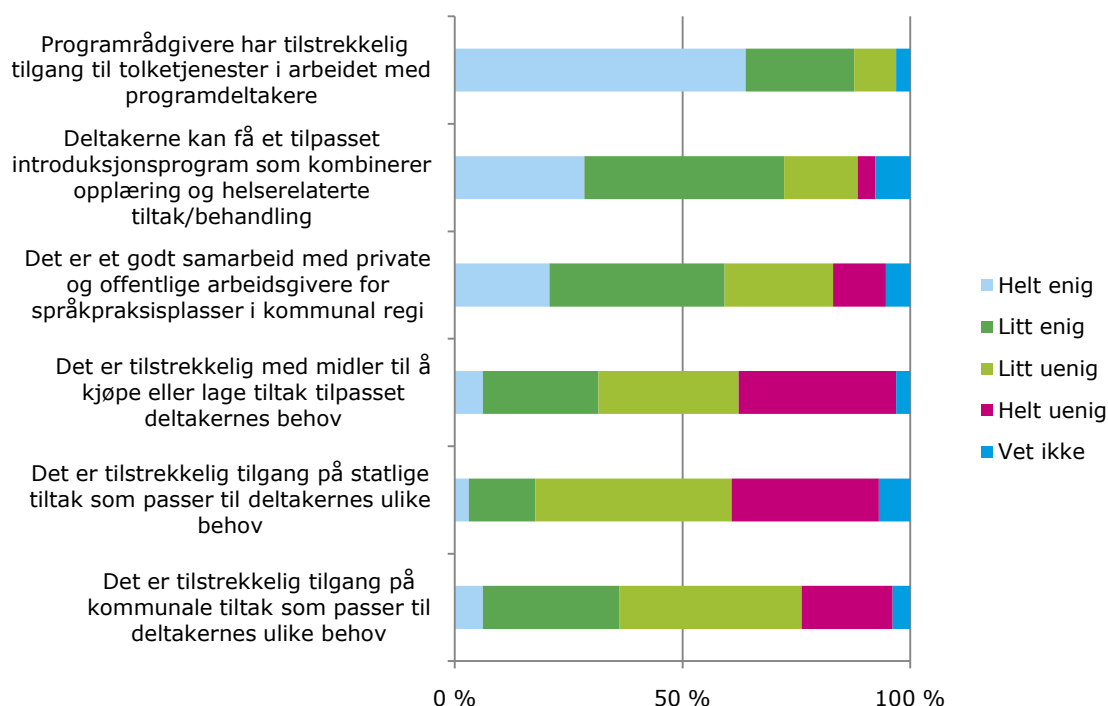
Figur 7.4 viser at flertallet av lederne for introduksjonsprogram forvaltet i NAV er uenige i påstandene om at det er tilstrekkelig tilgang på statlige tiltak. Et av formålene med å legge forvaltning av introduksjonsprogrammet til NAV er å få bedre tilgang til NAV sine ulike tiltak, og i kapittel 5 fant vi at flere programrådgivere har fått økt kompetanse om statlige virkemidler etter å ha blitt organisert i NAV. Figur 7.4 antyder imidlertid at dette ikke nødvendigvis ikke har medført at de benyttet seg av statlige tiltak i større grad enn tidligere.

Flertallet av respondentene er helt eller litt uenige i påstandene om at det er tilstrekkelig med tilgang på kommunale tiltak, samt om det er tilstrekkelig med midler til å kjøpe eller lage tiltak tilpasset deltakernes behov. I kapittel 6 fant vi at der forvaltningen av introduksjonsprogrammet ligger i NAV er det større mangel på forankring på politisk og administrativt nivå enn i kommuner hvor forvaltningen ligger utenfor. Dette kan ha betydning for hvorvidt arbeidet med introduksjonsprogrammet prioriteres i kommunale budsjetter.

Når det gjelder samarbeidet med private og offentlige arbeidsgivere om språkpraksisplasser er omtrent 50 prosent av respondentene litt eller helt enige og 50 prosent litt eller helt uenige i påstanden. Respondentene er mer positive til påstandene som gjelder tilgang til tolketjenester og hvorvidt deltakerne har mulighet til å få et tilpasset introduksjonsprogram som kombinerer opplæring og helse relaterte tiltak.

Svar fra respondenter utenfor NAV presenteres i figur 7.5:

Figur 7-5: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om tiltak og tjenester som tilbys deltakerne i introduksjonsprogrammet i din kommune? Ledere i kommuner hvor forvaltning av introduksjonsordningen er lagt utenfor NAV (N=130):



Figur 7.5 viser at ledere for introduksjonsprogram forvaltet utenfor NAV vurderer påstandene relativt likt som ledere i NAV. Flertallet er uenige i påstandene som gjelder tilgang på kommunale og statlige tiltak, samt midler til å kjøpe eller lage tiltak som passer til deltakernes ulike behov. Som vi har sett tidligere samarbeider de kommunene som er organisert utenfor NAV i liten grad med NAV mens deltaker er i introduksjonsprogrammet, blant annet fordi NAV-tiltak i liten grad er tilpasset deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Når det gjelder samarbeidet med private og offentlige arbeidsgivere om språkpraksisplasser er i overkant av halvparten av respondentene litt eller helt enige i påstanden. Figur 7.5 tyder også på at programrådgiverne har tilstrekkelig tilgang til tolketjenester, samt at deltakerne har mulighet til å få et tilpasset introduksjonsprogram som kombinerer opplæring og helse relaterte tiltak.

Funnene i figur 7.4 og 7.5 tyder på at flertallet av lederne vurderer at de tilbyr tilpasset innhold for deltakere som har behov for helse relaterte tiltak, samtidig som de vurderer at det er liten tilgang på statlige og kommunale tiltak, samt midler til å utvikle tiltak tilpasset deltakernes behov. Dette kan tyde på at resultatene er påvirket av at det er ledere for virksomheten som forvalter introduksjonsordningen som har besvart undersøkelsen. Det er lettere å svare negativt på noe som innebærer tilgang på mer ressurser i arbeidet, eksempelvis midler til å kjøpe tiltak, enn noe som kan gi merarbeid, som for eksempel påstandene om tolketjenester og individuell tilrettelegging av programinnholdet.

Gitt at det er en målsetning og et suksesskriterium at programmet skal tilpasset den enkelte deltakers behov, er det uansett en sentral utfordring at mange ledere av programmene vurderer at de ikke har tilstrekkelig tilgang til tiltak, eller midler til å kjøpe eller lage tiltak som passer til deltakernes ulike behov. Både i figur 7.4 og 7.5 skårer kategorier "Det er tilstrekkelig med midler til å kjøpe eller lage tiltak tilpasset deltakernes behov" veldig lavt. Dette kan være en indikasjon på at integreringstilskuddet ikke strekker til når det gjelder å utforme et godt introduksjonsprogram for den enkelte deltaker.

Inntrykket både fra spørreundersøkelsen og casestudiene er at statlige tiltak brukes i liten grad, heller ikke der enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen er organisert i NAV.

Begrunnelser som har fremkommet er at NAV sine virkemidler i liten grad er tilpasset deltakere i introduksjonsprogrammet, blant annet er det språklige krav knyttet til en del NAV tiltak.

I et påfølgende kommentarfelt ble respondentene bedt om å utdype hva som er utfordrende i arbeidet med å tilby gode tiltak og tjenester. Flere av respondentene fremhevet at dårlig økonomi i kommunen, samt mangler på virkemidler for denne brukergruppen i NAV, gjør det vanskelig og dyrt å tilpasse tilbudet godt nok til den enkelte deltaker. Flere små kommuner la vekt på at de ofte må hente inn eksterne aktører for å sy sammen et tilbud som passer deltakerne, og at dette kan bli svært kostbart. Dette antyder at i kommuner med få introduksjonsdeltakere kan det være en utfordring at det ikke er økonomisk grunnlag for å etablere tilpassede kurs for deltakerne.

7.4 Eksempler på virkningsfulle tiltak i introduksjonsprogrammet

- *Forberedende kurs før deltaker starter i introduksjonsprogrammet:* Introduksjonsprogrammet har et omfattende regelverk som deltakerne må lære. Flere av casekommunene tilbyr informasjonskurs når deltakere starter i introduksjonsprogrammet, der disse informeres om rettigheter og plikter. Kommunene har positive erfaringer med disse kursene, og opplever at deltakerne er bedre forberedt på hva som forventes av dem.
- *Tilbud om grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet:* Flere av casekommunene har positive erfaringer med å tilby grunnskole for deltakere som ønsker å kvalifisere seg for utdanning, men mangler skolebakgrunn. I noen kommuner får deltakerne tilbud om opp til 3 år i grunnskole. Dette medfører en ekstra kostnad for kommunen, men blir begrunnet med at 1 år i grunnskole er for krevende for mange i denne målgruppen.
- *Samarbeid med private aktører/NAV Intro:* I en av casekommunene har Voksenopplæringen og enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen etablert et godt samarbeid med 2 private tilbydere i kommunen, samt NAV Intro. Sammen har disse aktørene lykket med å utvikle arbeidsrettede kurs tilpasset deltakere på ulike spor:

Kursene tilbys av to ulike private tilbydere, mens Voksenopplæringen står for språkoppplæringen. Kursene er primært for deltakere i Introduksjonsprogrammet, men også andre kan få tilbudet om plassene ikke fylles opp. Dette vurderes som et godt tilbud av alle informanter i kommunen, bl.a. fordi det jobbes mye med å finne tilpassete praksisplasser til den enkelte (for eksempel tilpasset akademisk nivå, sektor som deltakeren har erfaring fra m.v.):

- På spor 1 består kurset av 5 dager norskopplæring først halvår, deretter norskopplæring 3 dager og språkpraksis 2 dager. Voksenopplæringen plukker ut deltakerne.
 - På spor 2 kalles kurset "Yrkesportalen" og består av 3 dager norskopplæring og 2 dager arbeidspraksis. Enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen søker deltakerne inn på kursene.
 - På spor 3 kalles kurset "Jobbguide" og består av 2 dager norskopplæring og 3 dager arbeidspraksis. Voksenopplæringen plukker ut deltakere (Finansieres av NAV Intro).
- *Samarbeid med frivillige aktører:* Frivillige aktører kan bidra til å tilby et godt introduksjonsprogram for grupper som har behov for noe annet enn det enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringen selv kan tilby. Eksempelet under er hentet fra en kommune hvor flere frivillige aktører er involvert i arbeidet med deltakerne i introduksjonsprogrammer. Dette er tilbud for de deltakerne som ikke er klare til å gå ut i praksis, men trenger mer tid på å bli trygge og på å øve på språket

Frivillighetssentralen i kommunen tilbyr et samlingssted for deltakerne tre timer hver uke. Programmet er litt ulikt fra uke til uke, men har blant annet bestått av litt undervisning, trim, tur, sang, lekselesing, og eventuelt andre ting. Temaene bestemmes ut ifra tips fra enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen, men Frivillighetssentralen prøver også å få deltakerne selv til å komme med innspill.

Røde Kors tilbyr flere faste aktiviteter, blant annet leksehjelp på mandager og en kafé/møteplass på lørdager, i tillegg til at de deltar i frivillighetssentralens tilbud. Røde kors har i tillegg en rekke andre aktiviteter. Blant annet tilbys deltakerne matlagingskurs hvor de lærer å lage norsk mat, får informasjon om hva som står på emballasjene i butikken og hvordan ulik mat kan brukes. Videre har Røde Kors tilbud om kjøreopplæring, og noe sporadisk oppfølging som å gå i banken. Hver høst arrangerer de også en kulturkveld i samarbeid med enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringscenteret, hvor flyktningene bidrar med underholdningsbidrag og mat.

7.5 Oppsummering

Introduksjonsprogrammet som tilbys deltakerne skal ligge så nær opp til det normale arbeidslivet som mulig, både i timeantall per dag, samt antall uker per år. Funnene i breddeundersøkelsen antyder at flertallet av kommunene tilbyr fulltids og helårs program. Tidligere studier har imidlertid konkludert med at mange deltakere i introduksjonsprogrammet har et mangelfullt tilbud, og funn i casestudien viser at noen kommuner sliter med å tilby fulltids program.⁶⁴

Undersøkelsen viser at leder for introduksjonsprogrammene i en del kommuner vurderer at kvaliteten på norskopplæringen ikke holder tilstrekkelig høy kvalitet. Det er særlig tilpasning til deltakere med høyere utdanning og arbeidsretting av norskopplæringen flest vurderer som for dårlig.

Flertallet av respondentene oppgir at de deltakerne som ønsker det får tilbud om språkpraksisplass, og en noe mindre andel svarer at deltakerne tilbys språkpraksis i løpet av det første året. Disse resultatene er mer positive enn hva som har blitt avdekket i tidligere studier, hvor det har blitt påpekt at det er store lokale variasjoner i hvorvidt deltakerne i introduksjonsprogrammet får tilbud om språkpraksis. Ytterligere analyser Rambøll har gjennomført viser at respondenter fra kommuner som har mindre enn 10 deltakere i programmet i større grad er enig i påstandene om at alle deltakere som ønsker det tilbys språkpraksisplasser og at deltakerne tilbys språkpraksis i løpet av det første året, sammenliknet med respondenter fra kommuner med mer enn 10 deltakere.

Språkpraksis er en metode i norskundervisningen, og det er derfor viktig at det er Voksenopplæringen som følger opp deltaker mens han/hun er i praksis. Våre funn tyder på at flere av casekommunene har utfordringer knyttet til ansvarsdeling mellom enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen og Voksenopplæringen, og dette medfører lokale variasjoner i hvorvidt det er programrådgiver eller lærer som følger opp deltakere i språkpraksis.

Mange av lederne som har besvart breddeundersøkelsen vurderer at de ikke har tilstrekkelig tilgang til kommunale og statlige tiltak, eller midler til å kjøpe eller lage tiltak som er tilpasset deltakernes ulike behov. Dette gjelder både ledere i NAV og utenfor NAV. Våre funn tyder på statlige tiltak brukes i liten grad, heller ikke der enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen er organisert i NAV. Begrunnelser som har fremkommet er at NAV sine virkemidler i liten grad er tilpasset deltakere i introduksjonsprogrammet, blant annet er det språklige krav knyttet til en del NAV-tiltak.

⁶⁴ Djuve, A.B., H. Kavli og A. Hagelund (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02.

8. METODE OG DATAKILDER

Rambøll vil i dette kapittelet redegjøre for og presentere noen betraktninger rundt de metodene vi har benyttet i vår analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsprogrammet. Analysen har basert seg på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder, noe som har vært nødvendig for å få bredde- så vel som dybdeinformasjon om de tre evalueringstemaene i vår prosjektløsning:

- Organisering
- Ledelse
- Innhold

Bruk av flere metoder, eller metodetriangulering, styrker også analysens reliabilitet⁶⁵. Vi vil først beskrive hvordan vi har gjennomført analysen, før vi beskriver hvordan vi har gått frem for å samle inn besvarelser. Til slutt gjør vi noen betraktninger rundt datamaterialets kvalitet og representativitet.

8.1 Forstudie

8.1.1 Innledende dokumentstudier

Oppdraget ble innledet med en forstudie for å utdype forståelse for problemstillingene, gi ytterligere perspektiver og fokus til datainnsamlingene, samt å kartlegge relevant kunnskap som allerede finnes. Det er også verdt å bemerke at dette er en aktivitet som i noen grad var aktuell gjennom hele evalueringen, ettersom nye dokumenter og litteratur fremsto som relevant underveis i gjennomføringen av oppdraget. Dokumentstudiene hadde til hensikt å kontekstualisere oppdraget, og bidro også til en dypere forståelse for arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene. Erfaringer fra dokumentstudiene ble ellers først og fremst trukket inn i utformingen av intervjuguider og spørreskjema til breddeundersøkelsene. I boksen nedenfor fremstilles do-

- Arbeidsdepartementet (2010). *Tiltak for å bedre NAVs virkemåte: Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*
- Arbeidsdepartementet (2010). *NAVs organisasjon og virkemåte: Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*
- IMDi rapport 3-2010: *Intro 5 år*
- Henriksen og Kraakenes (2009). *Monitor for introduksjonsordningen 2009*. SSB.
- SSB (2009). *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken*.
- Kavli, Hanne og Anniken Hagelund, og Magne Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo rapport 2007:34
- Fafo-notat 2006:2: *Gode grep i introduksjonsordningen for å gjøre overgangen til ordinært arbeid lettere. En gjennomgang av prosjekterfaringer 2003-2005*.
- IMDi rapport 6-2006: *2 år med introduksjonsloven*
- Djuve og Kavli (2005) *"De vil nok det samme" Samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*, Fafo-rapport 491
- Utlendingsdirektoratet (2005) *Introduksjonsordning i utvikling. Statusrapport om kommunenes arbeid med nyankomne innvandrere pr 1. september 2005*
- Utlendingsdirektoratet (2004) *Ny giv med introduksjonsloven. Statusrapport om*

⁶⁵ Stewart (1998). *The Ethnographer's Method*. Sage Publications: London

kumenter som var relevante i dokumentstudien.

8.1.2 Eksplorative telefonintervjuer

Som en del av forstudien ble det også gjennomført intervjuer med ansatte i de regionale enhetene i IMDI, samt representanter for KS og Arbeids- og Velferdsdirektoratet. Bakgrunnen for disse intervjuene var at Rambøll så et behov for å innhente mer data fra ansatte i IMDIs regionale enheter. Rambøll foretok til sammen 12 telefonintervjuer med rådgivere som jobber med Introduksjonsordningen i IMDIs seks regionale enheter, samt med representanter for KS og Arbeids- og Velferdsdirektoratet (AV-dir). Intervjuene tok utgangspunkt i de tre evalueringstemaene i vår prosjektløsning, og belyste blant annet rådgivernes vurderinger når det gjelder resultatoppgjørelse, ulike organiserings- og ledelsesmodeller, samt hvordan ulike rammebetingelser påvirker resultatoppgjørelse. Dessuten fikk rådgiverne anledning til å komme med innspill på kommuner som var aktuelle for å inngå i casestudiene.

8.2 Kvantitativ undersøkelse

En sentral del av oppdragsløsningen var en spørreskjemaundersøkelse blant resultatansvarlige for introduksjonsprogram i samtlige kommuner som tilbyr programmet. I Oslo organiseres introduksjonsprogrammet i hver bydel, og undersøkelsen ble således distribuert til enhetsleder for hver av disse. Spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført i perioden 17. februar – 7. mars 2011, og var tilrettelagt som en elektronisk innsamling hvor respondentene ble invitert via e-post som inneholdt en link til skjemaet. Dette ble supplert med purring på manglende besvarelse via e-post og telefon. Undersøkelsen ble distribuert til 321 respondenter hvorav 229 fullførte sin besvarelse. Dette tilsvarer en svarprosent på 71,3, noe Rambøll vurderer som et svært godt grunnlag for analysens konklusjoner.

8.2.1 Utvikling av spørreskjema

Spørreskjemaet som ble benyttet i den kvantitative datainnsamlingen ble utviklet med bakgrunn i dokument- og statistikkstudier, samt perspektiver fra de eksplorative intervjuene. Spørreskjemaet ble utarbeidet i samarbeid med oppdragsgiver, og spørsmål og problemstillinger ble diskutert og utarbeidet i møter og per e-post. Et tidlig utkast ble også presentert til prosjektets referansegruppe. Innspillene fra referansegruppa ble tatt inn i det påfølgende arbeidet med å ferdigstille skjemaet.

Det ferdige spørreskjemaet besto av en rekke spørsmål med lukkede svarkategorier, samt åpne spørsmål hvor respondentene med egne ord hadde anledning til å beskrive og utdype lukkede spørsmål. Vi vil også nevne at enkelte av spørsmålene i breddeundersøkelsene ble stilt med mulighet for at respondentene kunne krysse av for flere svar. På disse spørsmålene vil naturlig nok ikke totalantallet summere seg til 100 prosent (eller totalt antall respondenter på de spørsmålene hvor svarfordelingene oppgis i absolutt antall). I overskriften til hver figur i rapporten som presenterer svarfordeling er det derfor oppgitt om det har vært mulig for respondentene å sette flere kryss.

8.2.2 Datainnsamling

Respondentdatabasen ble opprettet ved at IMDi bistod leverandør med å fremskaffe kontaktinformasjon til den enkelte respondent, og alle kontaktdata ble kvalitetssikret av Rambøll før utsendelse av spørreskjema. Totalt bestod populasjonen av 321 respondenter. For å sikre at skjemaet fremstod som fullstendig og relevant blant respondentene, ble det pilottestet blant et antall respondenter før utsendelse.

Selve datainnsamlingen og analysen av dataene ble gjennomført ved hjelp av Rambølls eget surveyverktøy, SurveyXact. Rent praktisk foregikk det slik at respondentene fikk tilsendt en personlig e-post der de sammen med opplysninger om evalueringen, ble oppfordret til å delta. E-posten inneholdt en unik respondentkode som fungerte som lenke til respondentenes besvarelse. Spørreundersøkelsen ble holdt åpen i ca. tre uker, fra midten av februar til begynnelsen av mars. Rambøll gjennomførte i alt to puringer per e-post, og gjennomførte også den siste uken telefonpuringer til alle respondenter som ennå ikke hadde besvart undersøkelsen. Da spørreundersøkelsen ble stengt hadde 71,3 prosent av respondentene gjennomført undersøkelsen, noe som kan vurderes som en svært god svarprosent.

Alle delvis besvarte skjemaene ble renset ut av datamaterialet, og datamaterialet er altså kun basert på komplette besvarelser. Utover dette har Rambøll også foretatt et antall tilføyelser av ytterligere bakgrunnsvariabler til analysebruk etter at datainnsamlingen var avsluttet.

8.2.3 Dataanalyser og bruk av registerdata

Funnene som presenteres og drøftes i kapittel 5, 6 og 7 baserer seg på kvantitative analyser av data fra breddeundersøkelsen, i tillegg til funn og analyser av det kvalitative materialet fra case-studiene.

Analysene i kapittel 7 som gjelder kommunenes resultatoppnåelse bygger på bruk av registerdata fra NIR. Breddeundersøkelsens resultater er koblet sammen med kommunenes resultatoppnåelse for 2010 slik de fremgår av NIR. Det er utelukkende anvendt 2010-resultater for å skape mest mulig nærhet i tid mellom målepunktet for resultatoppnåelse og implementeringsfaktorene som belyses i spørreundersøkelsen. For å undersøke sammenhengen mellom implementeringsfaktorer og resultater har vi anvendt ulike typer kvantitative analyser:

- Det er gjennomført statistiske analyser der breddeundersøkelsens resultater er koblet sammen med kommunenes resultatoppnåelse for 2010 slik de fremgår av NIR, for å avdekke om noen av forholdene det spørres etter kan ha påvirket resultatoppnåelsen. Dette er gjort ved hjelp av faktor og regresjonsanalyse.
- Videre er det gjennomført korrelasjonsanalyser for å se hvorvidt det er sammenheng mellom breddeundersøkelsens resultater og resultatoppnåelse for 2010, samt sammenhenger mellom respondentenes svar på ulike deler av skjemaet.
- Til slutt er det gjennomført en rekke t-tester for å undersøke hvorvidt det er signifikante forskjeller i svarene som er gitt i breddeundersøkelsen mellom respondenter i og utenfor NAV, samt program med under eller over 10 deltakere.

Registerdata fra NIR er også benyttet til å fremstille kommunenes utvikling i resultater i perioden 2008-2010.

8.3 Kvalitative casestudier

Utvalget av casekommuner ble gjort i tett samarbeid med oppdragsgiver, og de åtte kommunene i utvalget varierer med hensyn til en rekke variabler. Rambøll bestrebet å velge ut 4 kommuner som hadde opplevd en resultatnedgang i introduksjonsprogrammet siden 2008, samt 4 kommuner som hadde hatt stabile eller økende resultater i introduksjonsprogrammet siden 2008. Videre var kriterier for utvalgelse at en blant kommunene kunne finne eksempler på:

- endret organisering som følge av etablering av NAV
- økning i antall deltakere i introduksjonsprogrammet siden 2008
- betydelig endring i gruppesammensetning siden 2008
- økning i ledighetsnivå i kommunen siden 2008

Casestudiene ble gjennomført ved flyktingtjeneste for introduksjonsprogrammet i kommunene. Rambøll benyttet både personlige intervjuer og gruppeintervjuer for å innhente flere involvertes perspektiver så effektivt som mulig, og følgende intervjuer ble gjennomført i hver kommune:

- Personlig intervju med rådmann/ kommunaldirektør
- Personlig intervju med resultatansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen
- Gruppeintervju med øvrige ansatte som arbeider direkte med deltakere i introduksjonsprogrammet, eksempelvis fra NAV
- Gruppeintervju med leder og ansatte ved voksenopplæringscenter
- Gruppeintervju med 1-4 eksterne samarbeidspartnere, eksempelvis tilbydere av kvalifiseringstiltak

Både de personlige intervjuene og gruppeintervjuene var semi-strukturerte, det vil si at en intervjuguide ble benyttet, men med mulighet for oppfølgende spørsmål på temaer og problemstillinger som informantene brakte opp underveis.

Det ble i etterkant av casene utarbeidet casenotater for hvert case. Casenotatene sammenstiller funnene temamessig fra alle gjennomførte intervjuer på hvert case.

8.4 Avsluttende metodiske betraktninger

Avslutningsvis er det viktig å være bevisst på hva vi kan si noe om, og hva vi ikke kan si noe om på basis av dataene som er samlet inn i analysen. På grunnlag av de analyser som er gjort av kommunenes organisering av introduksjonsprogrammet er det ikke forsvarlig å trekke noen basante konklusjoner. Overordnet kan vi imidlertid si noe om hvilke konsekvenser valgt organisering har for medarbeidere, brukere og samarbeid med Voksenopplæringen.

Leseren skal imidlertid gjøres oppmerksom på at perspektivene til enhetslederne som har svart på undersøkelsen ikke nødvendigvis gjenspeiler perspektivene til andre involverte i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Resultatene som fremstilles i rapporten er basert på ledes subjektive vurderinger av forhold ved introduksjonsprogrammet. For eksempel kan dette ha gitt uslag i at respondentene har svart mer positivt på de forhold som kan medføre merarbeid (f. eks samarbeid og individuell tilpasning) og gitt mindre positive svar på spørsmål som er knyttet til ressurser (f. eks tilgang på midler og tiltak).

Når det gjelder datamaterialet som har ligget til grunn for analysen av kommunenes resultatoppnåelse er det som nevnt innledningsvis viktig å være klar over at dersom kommunene ikke forholder seg lojalt til resultatmål og indikatorer, og registrerer data i NIR som forventet, kan dette utgjøre en feilkilde i materialet som her er behandlet.

9. LITTERATURLISTE

Djuve, A.B., H. Kavli og A. Hagelund (2011). Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver. Fafo-rapport 2011:02. Oslo: Fafo.

Djuve, A.B., H. Kavli, M. Lund og T. Østberg (2001). Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger. Fafo-rapport 2001:364. Oslo: Fafo.

Enes, A.W. og K. Kraakenes (2011). Monitor for introduksjonsordningen 2010. Rapport 2011/10. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Henriksen, K. og K. Kraakenes (2010). Monitor for introduksjonsordningen 2009. Rapport 2010/7. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

IMDi (2008). Deltakelse og måloppnåelse. Resultatrapportering fra introduksjonsordningen 2007. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Imdi-rapport 7-2008.

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

Kavli, H.C. (2004). Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom intervjuer og registerdata. Fafo-notat 2004:24. Oslo: Fafo.

Lipsky, M. (1989). Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service. New York, Russell Sage Foundation

Mathiesen, B. (2007). Monitor for introduksjonsordningen 2007. Rapport 2007/43. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Mathiesen, B. (2008). Monitor for introduksjonsordningen 2008. Rapport 2008/52. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Rønnev, L.P. og B. Marckmann (2010). *Implementeringsforskning om forebyggelse – en baggrundsrapport*. København: Sundhedsstyrelsen.

Stewart (1998). *The Ethnographer's Method*. Sage Publications: London

Nasjonal helse og omsorgsplan (2011-2015). Kapittel 9: Personell. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stmeld/2010-2011/meld-st-16-20102011/9.html?id=63984>

Winter (2008) Implementation i Peters G, & J. Pierre (2008). The handbook of Public Policy, London , Sage.

VEDLEGG 1 – DATAANALYSER

Tabell 1: Independent samples t-test. Vurderinger av samarbeid med Voksenopplæring sett opp mot organisering i og utenfor NAV:

	Organisering	N	Mean	Std. Deviation	Sig. (2-tailed)
Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	Utenfor NAV	130	3.38	.849	
	I NAV	99	3.00	.951	.002
Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen	Utenfor NAV	130	3.46	.776	
	I NAV	99	2.62	1.085	.000
Min enhet diskuterer programdeltakernes norskprøveresultater med Voksenopplæringen	Utenfor NAV	130	3.30	.949	
	I NAV	99	2.87	1.045	.002
Min enhet diskuterer resultater som gjelder overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram med Voksenopplæringen	Utenfor NAV	130	3.27	.962	
	I NAV	99	2.93	1.022	.013

Tabell 2: Independent samples t-test. Vurderinger av tilgang på tiltak sett opp mot organisering i og utenfor NAV:

	Organisering	N	Mean	Std. Deviation	Sig. (2-tailed)
Det er tilstrekkelig tilgang på kommunale tiltak som passer til deltakernes ulike behov	Utenfor NAV	130	2.19	.867	
	I NAV	99	1.93	.820	.025
Det er tilstrekkelig tilgang på statlige tiltak som passer til deltakernes ulike behov	Utenfor NAV	130	1.85	.762	
	I NAV	99	1.87	.864	.072
Det er tilstrekkelig med midler til å kjøpe eller lage tiltak tilpasset deltakernes behov	Utenfor NAV	130	2.04	.939	
	I NAV	99	1.74	.855	.013

Tabell 3: Faktoranalyse

Rotated Component Matrix(a)	1	2	3	4	5
12.1. Det tilbys utdanningsrettet norskopplæring			0,829		
12.2. Det tilbys arbeidsrettet norskopplæring			0,813		
12.6. Norskopplæringen er godt tilpasset deltakere med lite eller ingen skolegang			0,544		
12.7. Norskopplæringen er godt tilpasset deltakere med høyere utdanning			0,5		
12.8. Programdeltakerne får veiledning og bistand til å få vurdert/godkjent medbrakt utdanning fra utlandet	0,482				
13.1. Det er tilstrekkelig tilgang på kommunale tiltak som passer til deltakernes ulike behov		0,703			
13.2. Det er tilstrekkelig tilgang på statlige tiltak som passer til deltakernes ulike behov		0,729			
13.3. Det er tilstrekkelig med midler til å kjøpe eller lage tiltak tilpasset deltakernes behov		0,673			
13.4. Det er et godt samarbeid med private og offentlige arbeidsgivere for språkpraksisplasser i kommunal regi		0,574			
13.6. Programrådgivere har tilstrekkelig tilgang til tolketjenester i arbeidet med programdeltakere					-0,436
16.1. Det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mel-	0,809				

lom programrådgivere og Voksenopplæringen					
16.2. Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	0,767				
16.3. Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen	0,535				
16.4. Min enhet diskuterer programdeltakernes norskprøveresultater med Voksenopplæringen					0,689
16.5. Min enhet diskuterer resultater som gjelder overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram med Voksenopplæringen					0,702
21.1. Administrativ ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet				0,906	
21.2. Politisk ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet				0,893	
19.4./ 20.1 Det er samarbeid mellom programrådgivere og andre ansatte i NAV som har kompetanse på statlige tiltak og virkemidler					0,397
Extraction Method: Principal Component Analysis.	Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.	a. Rotation converged in 7 iterations.			

Tabell 4: Regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Resultatoppnåelse 2010.

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.
1	(Constant)	1,779	0,061		29,12	0
	REGR factor score 1 for analysis 1	0,095	0,061	0,124	1,565	0,12
	REGR factor score 2 for analysis 1	0,061	0,059	0,082	1,028	0,306
	REGR factor score 3 for analysis 1	0,043	0,06	0,057	0,714	0,476
	REGR factor score 4 for analysis 1	0,002	0,058	0,003	0,034	0,973
	REGR factor score 5 for analysis 1	0,008	0,059	0,011	0,144	0,886
a. Dependent Variable: Resultat 2010						

Tabell 5: Korrelasjonsanalyse. Sammenheng mellom samarbeid mellom flykningstjeneste og Voksenopplæringen, og norskopplæringen.

** . Korrelasjonen er signifikant på 0.01 nivå (2-tailed) * . Korrelasjon er signifikant på 0.05 nivå (2-tailed)

		Det tilbys utdanningsrettet norskopplæring	Det tilbys arbeidsrettet norskopplæring
Det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.175*	.153*
	Sig. (2-tailed)	.011	.027
	N	229	229
Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.223**	.192**
	Sig. (2-tailed)	.001	.005
	N	229	229
Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.114	.246**
	Sig. (2-tailed)	.105	.000
	N	229	229
Min enhet diskuterer programdeltakernes norskprøveresultater med Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.091	.147*
	Sig. (2-tailed)	.194	.035
	N	229	229
Min enhet diskuterer resultater som gjelder overgang til arbeid og utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram med Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.179*	.235**
	Sig. (2-tailed)	.010	.001
	N	229	229

Tabell 6: Korrelasjonsanalyse. Sammenheng mellom samarbeid mellom flykntingstjeneste og Voksenopplæringen, og tilpasning av norskopplæringen.

** . Korrelasjonen er signifikant på 0.01 nivå (2-tailed) * . Korrelasjon er signifikant på 0.05 nivå (2-tailed)

		Norskopplæringen er godt tilpasset deltakere med lite eller ingen skolegang	Norskopplæringen er godt tilpasset deltakere med høyere utdanning
Det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.148*	.320**
	Sig. (2-tailed)	.033	.000
	N	229	229
Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.139*	.321**
	Sig. (2-tailed)	.045	.000
	N	229	229
Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.171*	.269**
	Sig. (2-tailed)	.015	.000
	N	229	229
Min enhet diskuterer programdeltakernes norskprøveresultater med Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.241**	.211**
	Sig. (2-tailed)	.000	.003
	N	229	229
Min enhet diskuterer resultater som gjelder overgang til arbeid og utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram med Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.207**	.223**
	Sig. (2-tailed)	.003	.002
	N	229	229

Tabell 7: Korrelasjonsanalyse. Sammenheng mellom samarbeid mellom flykningstjeneste og Voksenopplæringen, og tilbud om språkpraksis.

** Korrelasjonen er signifikant på 0.01 nivå (2-tailed) * Korrelasjon er signifikant på 0.05 nivå (2-tailed)

		Alle deltakere som ønsker det tilbys språkpraksis	Deltakerne får tilstrekkelig oppfølging mens de er i språkpraksis
Det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.072	.184**
	Sig. (2-tailed)	.285	.008
	N	229	229
Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.027	.174*
	Sig. (2-tailed)	.690	.012
	N	229	229
Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.234**	.265**
	Sig. (2-tailed)	.001	.000
	N	229	229
Min enhet diskuterer programdeltakernes norske prøveresultater med Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.110	.195**
	Sig. (2-tailed)	.106	.005
	N	229	229
Min enhet diskuterer resultater som gjelder overgang til arbeid og utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram med Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.212**	.332**
	Sig. (2-tailed)	.002	.000
	N	229	229

Tabell 8: Korrelasjonsanalyse. Sammenheng mellom forankring i kommunen og samarbeid med tilbyder av norskopplæring. .

****.** Korrelasjonen er signifikant på 0.01 nivå (2-tailed) *****. Korrelasjon er signifikant på 0.05 nivå (2-tailed)

		Administrativ ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet	Politisk ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet	Arbeidet med introduksjonsprogrammet er forankret i kommunale handlingsplaner
Det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.102	.156*	.041
	Sig. (2-tailed)	.141	.025	.571
	N	229	229	229
Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.224**	.313**	.241**
	Sig. (2-tailed)	.001	.000	.001
	N	229	229	229
Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.290**	.315**	.309**
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000
	N	229	229	229
Min enhet diskuterer programdeltakernes norskprøveresultater med Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.272**	.283**	.242**
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.001
	N	229	229	229
Min enhet diskuterer resultater som gjelder overgang til arbeid og utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram med Voksenopplæringen	Pearson Correlation	.216**	.264**	.268**
	Sig. (2-tailed)	.002	.000	.000
	N	229	229	229

Tabell 9: Korrelasjonsanalyse. Sammenheng mellom forankring i kommunen og tilgang på tiltak.

** . Korrelasjonen er signifikant på 0.01 nivå (2-tailed) * . Korrelasjon er signifikant på 0.05 nivå (2-tailed)

		Administrativ ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjons- programmet	Politisk ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjons- programmet	Arbeidet med intro- duksjonsprogrammet er forankret i kommu- nale handlingsplaner
Det er tilstrekkelig tilgang på kommu- nale tiltak som er tilpasset deltaker- nes behov	Pearson Correla- tion	.268**	.269**	.286**
	Sig. (2- tailed)	.000	.000	.000
	N	229	229	229
Det er tilstrekkelig tilgang på statlige tiltak som er tilpas- set deltakernes behov	Pearson Correla- tion	.141*	.159*	.282**
	Sig. (2- tailed)	.043	.024	.000
	N	229	229	229
Det er tilstrekkelig med midler til å kjøpe eller lage til- tak tilpasset delta- kernes behov	Pearson Correla- tion	.243**	.227**	.170*
	Sig. (2- tailed)	.000	.001	.020
	N	229	229	229
Det er et godt samarbeid med private og offentli- ge arbeidsgivere for språkpraksis- plasser i kommu- nal regi	Pearson Correla- tion	.126	.163*	.202**
	Sig. (2- tailed)	.072	.021	.006
	N	229	229	229
Deltakerne kan få et tilpasset intro- duksjonsprogram som kombinerer opplæring og hel- serelaterte til- tak/behandling	Pearson Correla- tion	.166*	.176*	.192**
	Sig. (2- tailed)	.018	.014	.009
	N	229	229	229

VEDLEGG 2 – INTERVJUGUIDE BRUKT I CASESTUDIE

Tema	Spørsmål	Leder for Intro	Program rådgiver	Ansatte ved voksenopplæring	Rådmann	Ekstern samarbeidspartner
Innhold	<p>Hvordan ser programløpet ut for en deltaker i Introduksjonsprogrammet i deres kommune/ bydel?</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvilke aktiviteter er faste for alle deltakere? Hvilke verktøy brukere dere? Hvilke vurderinger gjør dere for å tilpasse programinnholdet til den enkelte? Hvordan bygges programmet opp (parallele tiltak, sekvenser av tiltak)? 		x			
	<p>Hvordan ser opplæringsløpet ut for en deltaker i Introduksjonsprogrammet i deres kommune/ bydel?</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvilke aktiviteter er faste for alle deltakere? Hvilke verktøy brukere dere? Hvilke vurderinger gjør dere for å tilpasse programinnholdet til den enkelte? Hvordan bygges programmet opp (parallele tiltak, sekvenser av tiltak)? 			x		
	<p>Hva tilbyr xxx (den eksterne samarbeidspartnere som vi skal snakke med) til deltakerne?</p> <ul style="list-style-type: none"> Innhold Omfang Hvordan følges deltakerne opp fra deres side? Hvordan følges deltakerne opp fra programrådgivere/ læreres side? Hvilket utbytte har deltakerne av dette tilbudet? 	x	x	x		
	<p>Hvilket tilbud tilbyr dere de deltakerne i Introduksjonsprogrammet som dere er i kontakt med?</p> <ul style="list-style-type: none"> Innhold Omfang 					x

	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan følges deltakerne opp fra deres side? • Hvordan følges deltakerne opp fra programrådgivere/ læreres side? • Hvilket utbytte har deltakerne av dette tilbudet? 					
<i>Individuell tilpasning</i>	Hvordan gjennomføres kartlegging av deltakerne før oppstart av introduksjonsprogrammet (før oppstart i norskopplæring)?		x	x		
	<p>Hvordan arbeider dere med IP?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan utformes IP'en? • Hvor aktiv er deltakeren selv i å utforme egen IP? • Hvor ofte følges den enkelte deltakers IP opp? • Fordeler og ulemper med IP for introduksjonsprogrammets deltakere? 		x	x		
	<p>Hvordan har dere organisert/fordelt ansvaret for oppfølgingen av deltakerne i introduksjonsprogrammet?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvor mange følger den enkelte programrådgiver opp? • Hva innebærer oppfølgingen? • Hvordan følges innledende kartleggingen opp? 		x	x		
	I hvilken grad lykkes dere med skreddersøm av tiltakene?	x	x	x		
<i>Innhold som kvalifiserer for arbeid og utdanning</i>	Hvilken meny av kvalifiserende tiltak tilbys deltakerne?		x			
	Hvordan vurderer du bredden i tiltakene som dere benytter dere av?	x	x			

	<p>Bidrar tiltakene dere tilbyr (inkludert norsk/ samfunnskunnskapsopplæringen) til at deltakerne oppnår de kompetanse og ferdigheter som kreves for å ta den utdanningen de ønsker – eller å få arbeid i kommunen?</p> <ul style="list-style-type: none"> I hvilken grad er tiltakene arbeids- eller utdanningsrettet? 	x	x	x		
	<p>Lykkes man i å skape synergieffekt mellom den systematiske og formelle opplæringen ved voksenopplæringscenteret, og den praktiske språkerfaringen fra en arbeidsplass?</p> <ul style="list-style-type: none"> Knytter metodene som dere benytter/har utviklet, norskopplæring og andre tiltak (f.eks. språk/arbeidspraksis) godt nok sammen? Hvorfor ja eller nei? 	x	x	X		
<i>Erfaringer</i>	<p>Kan du beskrive et eller flere tiltak dere har som du vurderer gir gode resultater (f.eks. for grupper som ellers er vanskelig å tilby gode tiltak)?</p> <p>Hva er suksesskriterier for at tiltaket skal fungere, dersom andre kommuner ønsker å ta dette tiltaket i bruk?</p>	x	x	(x)		
	<p>Har måten det gis opplæring i norsk og samfunnsfag endret seg på i løpet av de siste årene? (siden 2007/2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvordan? Har endringene ført til bedre resultater for deltakerne? 	x	x	x		
	<p>Har tiltaksmenyen endret seg i løpet av de siste årene? (siden 2007/2008)</p>	x	x			

	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan? • Har endringene ført til bedre resultater for deltakerne? 					
	<p>Har måten dere driver oppfølgingsarbeidet endret seg i løpet av de siste årene? (siden 2007/2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan? • Har endringene ført til bedre resultater for deltakerne? 	x	x			
Organisering	<p>Hvilken organiseringsmodell har din kommune for Introduksjonsordningen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilke enheter er ansvarlige? • Interkommunalt samarbeid? • Hvilke enhet bestiller? 	x				
<i>Samarbeid med Voksenopplæring/ tilbyder av norskopplæring</i>	<p>Hvilke rutiner finnes for samhandling og samarbeid med Voksenopplæring/ tilbyder av norskopplæring?</p> <ul style="list-style-type: none"> • På ledernivå og mellom programrådgiver og lærere • Form og hyppighet (faste møter, møtepunkter, kommunikasjonsformer) 	x		x		
	<p>Hvilke rutiner finnes for samhandling og samarbeid mellom programrådgivere og ansatte ved Voksenopplæring/ tilbyder av norskopplæring?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvem hos tilbyder har programrådgiver kontakt med? • I hvilke sammenhenger er det kontakt? 		x	x		
	<p>Hva er de viktigste temaene i kontakten mellom leder/programrådgiver på den ene siden, og Voksenopplæringen på den andre?</p>	x	x	x		
<i>Samarbeid med NAV</i>	<p>Hvordan samarbeider kommunen med NAV når det gjelder Introduksjonsprogrammet?</p>	x			x	

	<ul style="list-style-type: none"> Hva inneholder deres skriftlige avtale med NAV i forhold til Introduksjonsprogrammet? 					
	Hva vektlegges i dialogen mellom kommunen og NAV når det gjelder Introduksjonsprogrammet?				x	
<i>For kommuner der Intro er organisert i NAV</i>	Hvordan er Introduksjonsordningen organisert i NAV?	x			x	
	Har det vært iverksatt kompetansehevende tiltak for programrådgivere som en følge av organisering under NAV?	x	x			
<i>For alle kommuner</i>	Hva består samarbeidet mellom mellom leder for Intro og NAV-leder av? <ul style="list-style-type: none"> Form og hyppighet (faste møter, møtepunkter, kommunikasjonsformer) Viktigste temaer 	x			x	
	Hva består samarbeidet mellom programrådgivere og NAV-ansatte/-veiledere som har kompetanse på statlige tiltak og virkemidler av? <ul style="list-style-type: none"> Form og hyppighet (faste møter, møtepunkter, kommunikasjonsformer) Viktigste temaer 		x			
<i>Samarbeid med eksterne aktører</i>	Hvilke eksterne aktører er involvert i introduksjonsprogrammet, og hvordan er de involvert?	x	x			
	Hvilke rutiner finnes for samhandling og samarbeid mellom leder for Intro/ programrådgivere og leder/ansatte hos de eksterne aktørene?	x	x			x

	<ul style="list-style-type: none"> • På ledernivå • Mellom programrådgivere og ansatte hos den/de eksterne? 					
	Hva er de viktigste temaene i dialogen?	x	x			x
<i>Erfaringer</i>	<p>Har måten Introduksjonsprogrammet er organisert på endret seg på i løpet av de siste årene? (siden 2007/2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan? • Har endringene ført til bedre resultater for deltakerne? 	x	x		x	
	Hvordan vurderer du at organisering av introduksjonsprogrammet påvirker resultatoppnåelsen i Introduksjonsordningen i kommunen?	x	x		x	
	Hvordan vurderer du at innholdet i introduksjonsprogrammet påvirker resultatoppnåelsen i Introduksjonsordningen i kommunen?	x	x		x	
Rammebetingelser	Hvordan vil du karakterisere deltakergruppen som deltar i Introduksjonsprogrammet i kommunen?	x	x	x	x	x
	<p>Hvordan vil du beskrive utvikling i deltakergruppen de siste årene (2007/2008-2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Volum • Kjønn • Utd.bakgrunn 	x	x	x	x	x
	Hvordan vil du karakterisere evnen til å imøtekomme endringer i deltakergruppen blant de involverte enheter?	x	x	x	x	x
	Hvordan vil du karakterisere evnen til å svare på					

	deltakernes ulike kvalifiseringsbehov hos de involverte enheter?					
	Hvordan vurderer du deltakernes muligheter for å få innpass på arbeidsmarkedet i kommunen? Hvordan vurderer du deltakernes muligheter for å ta den utdannelsen de ønsker?	x	x	x	x	x
<i>Ressurser</i>	Hvordan vurderer du de økonomiske rammene dere har for å gjennomføre introduksjonsordningen? Hvordan vurderer du de økonomiske ressursene som brukes på å gjennomføre introduksjonsprogrammet i kommunen? Blir det satt av tilstrekkelig med ressurser til gjennomføring av introduksjonsprogrammet i forhold til andre oppgaver som skal gjennomføres innenfor integreringstilskuddet? Hvis ja, hvordan? Hvis nei, hvorfor ikke?	x			x	
Ledelse	Hva forventer kommuneledelsen av introduksjonsordningen lokalt? <ul style="list-style-type: none"> Hvilke forventninger har dere til innhold? Hvilke forventninger har dere til resultater? 	x			x	
	Hva vektlegges i styringsdialogen med ansvarlige for Introduksjonsordningen (både leder for Intro, og leder for Voksenopplæringen)?	x			x	
	Hvordan er introduksjonsprogrammet forankret/prioritert på ledernivå i kommunen (administrativt og politisk nivå)? <ul style="list-style-type: none"> Gis det konkrete føringer fra administrativt 	x			x	

	og politisk nivå?					
	I hvilken grad er introduksjonsordningen integrert i kommunens planarbeid?	x			x	
Resultater	(Innlede med å introdusere resultatene for Introduksjonsprogrammet for kommunen de siste årene) Hvilke refleksjoner gjør du deg rundt årsaken til disse resultatene?	x	x	x	x	x
	Hva kan forklare utviklingen?	x	x	x	x	x
	Hvilke faktorer kan påvirke resultatoppnåelsen på kommunalt nivå?	x	x	x	x	x
	Har ressursbruk på Intro endret seg i løpet av de siste årene? (siden 2007/2008) <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan? • Hvorfor? (som endring i brukergruppe, som følge av dårlig resultatoppnåelse, som følge av omorganisering...) • Har endringene ført til bedre resultater for deltakerne? 	x	x	x	x	
	I hvilken grad påvirker kjennetegn ved deltakerne resultatoppnåelsen på kommunalt nivå? I så fall, hvilke kjennetegn dreier dette seg om og hvordan påvirker de resultatene?	x	x	x	x	x
	I hvilken grad påvirker strukturelle forhold resultatoppnåelsen på kommunalt nivå? I så fall, hvilke forhold dreier dette seg om og	x	x	x	x	x

	<p>hvordan påvirker de resultatene?</p> <p>Hvordan påvirker det lokale arbeidsmarkedet/næringslivsstrukturen resultatene (konjunkturutsatte bransjer)?</p>					
	<p>Har dere innført noen tiltak/endringer for å bedre resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet (alternativt; forbli på et godt resultatnivå)?</p> <p>Hvilke tiltak på kommunalt nivå vil kunne medføre resultatforbedring i introduksjonsprogrammet?</p>	x	x	x	x	x
<i>Resultat-oppfølging</i>	<p>Har kommunen satt seg konkrete og realistiske målsettinger eller resultatmål for resultater i introduksjonsprogrammet?</p> <p>Hvilke?</p>	x	x	x	x	
	Hvem registrerer i NIR?	x	x			
	Hvordan benyttes statistikken fra Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR)?	x		x	x	
	<p>I hvilken grad diskuterer du/ dere resultatoppnåelse for deltakerne med din leder?</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvor ofte? 	x	x	x		
	<p>I hvilken grad diskuterer du resultatoppnåelse med dine medarbeidere?</p> <ul style="list-style-type: none"> Hvor ofte? 	x		x	x	
	I hvilken grad diskuteres resultatoppnåelse med andre involverte aktører?	x	x	x	x	x

	<ul style="list-style-type: none"> • Hvor ofte? • Hva med resultater på norskprøver? 					
	I hvilken grad får programrådgivere/ ansatte ved Voksenopplæringen tilbud om kompetanseutvikling?	x	x	x	x	

VEDLEGG 3 - SPØRRESKJEMA

1. Hvor mange deltakere var det i introduksjonsprogrammet i kommunen per 31.12.2010?

- | | | |
|------|--------------------------|--------------|
| (1) | <input type="checkbox"/> | Mindre enn 5 |
| (2) | <input type="checkbox"/> | 6-20 |
| (3) | <input type="checkbox"/> | 21-40 |
| (4) | <input type="checkbox"/> | 41-60 |
| (5) | <input type="checkbox"/> | 61-80 |
| (6) | <input type="checkbox"/> | 81-100 |
| (7) | <input type="checkbox"/> | 101-150 |
| (8) | <input type="checkbox"/> | 151-200 |
| (9) | <input type="checkbox"/> | 201-300 |
| (10) | <input type="checkbox"/> | 301-400 |
| (11) | <input type="checkbox"/> | Mer enn 400 |
| (12) | <input type="checkbox"/> | Vet ikke |

2. Hvilket år begynte kommunen å tilby introduksjonsprogram?

- | | | |
|-----|--------------------------|----------|
| (1) | <input type="checkbox"/> | 2004 |
| (2) | <input type="checkbox"/> | 2005 |
| (3) | <input type="checkbox"/> | 2006 |
| (4) | <input type="checkbox"/> | 2007 |
| (5) | <input type="checkbox"/> | 2008 |
| (6) | <input type="checkbox"/> | 2009 |
| (7) | <input type="checkbox"/> | 2010 |
| (8) | <input type="checkbox"/> | Vet ikke |

3. I min kommune er hovedansvar for arbeidet med introduksjonsprogrammet organisert i:

- | | | |
|-----|--------------------------|--|
| (1) | <input type="checkbox"/> | NAV |
| (2) | <input type="checkbox"/> | Enhet utenfor NAV (f.eks. flyktningtjeneste) |
| (3) | <input type="checkbox"/> | Voksenopplæringscenter |
| (4) | <input type="checkbox"/> | Annet, vennligst spesifiser _____ |

3b. Hvilket år ble introduksjonsprogrammet organisert i NAV?

- | | | |
|-----|--------------------------|----------|
| (1) | <input type="checkbox"/> | 2006 |
| (2) | <input type="checkbox"/> | 2007 |
| (3) | <input type="checkbox"/> | 2008 |
| (4) | <input type="checkbox"/> | 2009 |
| (5) | <input type="checkbox"/> | 2010 |
| (6) | <input type="checkbox"/> | Vet ikke |

4. Hvor mange programrådgiverstillinger var tilknyttet introduksjonsprogrammet per 31.12.2010?

- | | | |
|-----|--------------------------|----------------------|
| (1) | <input type="checkbox"/> | 1 eller mindre enn 1 |
| (2) | <input type="checkbox"/> | 2 |
| (3) | <input type="checkbox"/> | 3-5 |
| (4) | <input type="checkbox"/> | 6-10 |
| (5) | <input type="checkbox"/> | Mer enn 10 |
| (6) | <input type="checkbox"/> | Vet ikke |

4b. Har programrådgiverne oppgaver knyttet til andre brukergrupper enn deltakere i introduksjonsprogrammet?

- | | | |
|-----|--------------------------|----------|
| (1) | <input type="checkbox"/> | Ja |
| (2) | <input type="checkbox"/> | Nei |
| (3) | <input type="checkbox"/> | Vet ikke |

5. Hvem utfører følgende oppgaver? Du kan sette flere kryss.

	Oppgaven blir utført av programrådgiver	Oppgaven blir utført i vår enhet, men av andre enn programrådgiver	Oppgaven blir ikke utført i vår enhet
Bo- og etableringsrelaterte oppgaver	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Kartlegging av kompetanse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Utarbeidelse av individuell plan	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Oppfølging og veiledning av deltakere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Opplæring av deltakere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Formidling til språkpraksis-plasser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Formidling til arbeidspraksis-plasser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Innsøkning på arbeidsmarkeds-kurs	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Formidling til arbeid	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

6. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand:

- (1) Helt enig
 (2) Litt enig
 (3) Litt uenig
 (4) Helt uenig
 (5) Vet ikke

7a. Programrådgiverne kan ha ulik kompetanse og erfaring. Vi ber deg ta stilling til den samlede kompetansen i gruppen av programrådgivere. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand?

I gruppen av programrådgivere er det samlet sett tilstrekkelig tilgang på kompetanse i.....

	Ja	Nei	Vet ikke
Veiledningskompetanse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Forvaltningskompetanse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Kompetanse i psykisk helse knyttet til migrasjon og krig	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Kompetanse i flerkulturell forståelse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Kompetanse på arbeidsevnevurderinger/ metodikk	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Kompetanse på å gjøre behovsvurderinger/ metodikk	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

7 b. Kommunen tilrettelegger for nødvendig kompetanseheving for programrådgivere

- (1) Ja
 (2) Nei
 (3) Vet ikke

8. Hvor mange timer i uken tilbys introduksjonsprogrammet til den enkelte deltaker (ekskl. timer til egenstudier/lekser)?

- | | | |
|-----|--------------------------|--------------|
| (1) | <input type="checkbox"/> | Færre enn 20 |
| (2) | <input type="checkbox"/> | 20-25 |
| (3) | <input type="checkbox"/> | 26-30 |
| (4) | <input type="checkbox"/> | 31-35 |
| (5) | <input type="checkbox"/> | Flere enn 35 |
| (6) | <input type="checkbox"/> | Vet ikke |

Introduksjonsprogrammet - Omfang og innhold

9. Hvor mange uker i året tilbys introduksjonsprogrammet i kommunen?

- | | | |
|-----|--------------------------|--------------|
| (1) | <input type="checkbox"/> | Færre enn 40 |
| (2) | <input type="checkbox"/> | 40-41 |
| (3) | <input type="checkbox"/> | 42-43 |
| (4) | <input type="checkbox"/> | 44-45 |
| (5) | <input type="checkbox"/> | 46-47 |
| (6) | <input type="checkbox"/> | Vet ikke |

10. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand:

- | | | |
|-----|--------------------------|------------|
| (1) | <input type="checkbox"/> | Helt enig |
| (2) | <input type="checkbox"/> | Litt enig |
| (3) | <input type="checkbox"/> | Litt uenig |
| (4) | <input type="checkbox"/> | Helt uenig |
| (5) | <input type="checkbox"/> | Vet ikke |

11. Deltakerne i introduksjonsprogrammet skal tilbys opplæring i norsk med samfunnskunnskap.

I min kommune er opplæringen organisert i:

- | | | |
|-----|--------------------------|---|
| (1) | <input type="checkbox"/> | NAV |
| (2) | <input type="checkbox"/> | Voksenopplæringscenter i kommunen |
| (3) | <input type="checkbox"/> | Voksenopplæringscenter i en annen kommune |
| (4) | <input type="checkbox"/> | Annet, vennligst spesifiser _____ |

12. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om opplæringen som tilbys?

	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke
Det tilbys utdanningsrettet norskopplæring	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Det tilbys arbeidsrettet norskopplæring	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Alle deltakere som ønsker det tilbys språkpraksis	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Deltakerne får tilbud om språkpraksis i løpet av det første året de er i Introduksjonsprogrammet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Deltakerne får tilstrekkelig oppfølging mens de er i språkpraksis	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Norskopplæringen er godt tilpasset deltakere med lite eller ingen skolegang	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Norskopplæringen er godt tilpasset deltakere med høyere utdanning	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Programdeltakerne får veiledning og bistand til å få vurdert/godkjent medbrakt utdanning fra utlandet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

13. Deltakerne tilbys også andre kvalifiserende tiltak og tjenester utover norskopplæringen.

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om tiltak og tjenester som tilbys deltakerne i introduksjonsprogrammet i din kommune?

	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke
Det er tilstrekkelig tilgang på kommunale tiltak som passer til deltakernes ulike behov	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Det er tilstrekkelig tilgang på statlige tiltak som passer til deltakernes ulike behov	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Det er tilstrekkelig med midler til å kjøpe eller lage tiltak tilpasset deltakernes behov	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Det er et godt samarbeid med private og offentlige arbeidsgivere for språkpraksisplasser i kommunal regi	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Deltakerne kan få et tilpasset introduksjonsprogram som kombinerer opplæring og helse-relaterte tiltak/behandling	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Programrådgivere har tilstrekkelig tilgang til tolketjenester i arbeidet med programdeltakere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Har du utfyllende kommentarer til spørsmålet, kan du bruke det åpne kommentarfeltet:

14. Dersom du har erfart at noen tiltak for programdeltakere har hatt særlig god effekt, kan du kort beskrive tiltaket i det åpne kommentarfeltet:

15. Dersom det er noen tiltak dere savner, kan du kort beskrive dette i det åpne kommentarfeltet:

Organisering og samarbeid

16. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samarbeidet med Voksenopplæringen?

	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke
Det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Det er utviklet rutiner for samarbeid på ledernivå for min enhet og Voksenopplæringen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Min enhet diskuterer programdeltakernes norskprøveresultater med Voksenopplæringen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Min enhet diskuterer resultater som gjelder overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram med Voksenopplæringen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

17. Når ble det opprettet NAV-kontor i kommunen?

- | | | |
|-----|--------------------------|----------|
| (1) | <input type="checkbox"/> | 2006 |
| (2) | <input type="checkbox"/> | 2007 |
| (3) | <input type="checkbox"/> | 2008 |
| (4) | <input type="checkbox"/> | 2009 |
| (5) | <input type="checkbox"/> | 2010 |
| (6) | <input type="checkbox"/> | Vet ikke |

18. Rundskriv A-27/2007 datert 21.04.2008 fastslår at den enkelte kommune skal utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale med det lokale NAV-kontoret om introduksjonsprogrammet.

Har din kommune en slik avtale?

- | | | |
|-----|--------------------------|----------|
| (1) | <input type="checkbox"/> | Ja |
| (2) | <input type="checkbox"/> | Nei |
| (3) | <input type="checkbox"/> | Vet ikke |

19. Du har oppgitt at introduksjonsprogrammet i kommunen er organisert i NAV.

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om organiseringen av introduksjonsprogrammet i NAV?

	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke
Arbeidet med introduksjonsprogrammet har blitt integrert med den øvrige virksomheten i NAV	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Programrådgiverne har fått opplæring i metodikk som benyttes i NAV	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Programrådgiverne har fått flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet etter organisering i NAV	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Det er samarbeid mellom programrådgivere og andre ansatte i NAV som har kompetanse på statlige tiltak og virkemidler	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Programdeltakerne har fått et bedre tjenestetilbud etter at introduksjonsprogrammet ble organisert i NAV	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Resultater for deltakere som avslutter introduksjonsprogram følges opp av ledere i NAV	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Ledelsen ved NAV kontoret etterspør resultater: hvor stor andel går direkte over i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

20. Du har tidligere oppgitt at introduksjonsprogrammet i kommunen er organisert utenfor NAV.

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om samhandling og samarbeid med NAV?

	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke
Det er samarbeid mellom programrådgivere og ansatte i NAV som har kompetanse på statlige tiltak og virkemidler	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Ledelsen i NAV-kontoret prioriterer arbeidet med introduksjonsprogrammet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Resultater som gjelder deltakernes overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram diskuteres med NAV	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Resultater for deltakere som avslutter introduksjonsprogram følges opp av leder for min virksomhet (kan være deg selv om du er leder for virksomheten)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Forankring

21.

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om forankring av introduksjonsprogrammet i kommunen?

	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke
Administrativ ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Politisk ledelse i kommunen etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Arbeidet med introduksjonsprogrammet er forankret i kommunale handlingsplaner	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>