Samarbeid NAV - kommune om introduksjonsprogram
– En kartlegging

Rapport 2017 - 11

PROBA samfunnsanalyse

Proba-rapport nr. 2017-11, Prosjekt nr. 17050
ISSN: 1891-8093
HB, HK/AG, 22.12.2017
--
Offentlig
--

Samarbeid NAV – kommune om introduksjonsprogram

En kartlegging

Utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet

Rapport 2017 - 11

PROBA samfunnsanalyse

Forord

Kartleggingen er gjennomført på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Helene Berg har vært prosjektleder, Hilde Kullerud prosjektmedarbeider og Audun Gleinsvik kvalitetssikrer. Vi har hatt en referansegruppe med representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeids- og sosialdepartementet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og et NAV fylkeskontor. Vi vil takke referansegruppa for innspill til spørreskjemaer og rapport.

Vi vil også takke de ressurspersonene fra NAV og IMDi som har stilt opp som intervjuobjekter, og gitt mye nyttig informasjon til rapporten.

Oslo, desember 2017

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER 1

1 INNLEDNING 7
- 1.1 Bakgrunn 7
- 1.2 Problemstillinger 7
- 1.3 Om introduksjonsprogrammet og NAVs rolle 8
- 1.4 Metoder 12

2 SAMARBEID PÅ OVERORDNET NIVÅ 17
- 2.1 Samarbeidsavtaler og felles rutiner 17
- 2.2 Møter og dialog på ledernivå 19

3 SAMARBEID I PRAKSIS 24
- 3.1 Samarbeid på kontornivå 24
- 3.2 Samarbeid rundt enkeltdeltakere 26
- 3.3 Betydning av samarbeidsavtale og organisering 33

4 VURDERING AV SAMARBEIDET 37
- 4.1 Viktige områder for samarbeid 37
- 4.2 Aktørenes vurderinger og anbefalinger 39
- 4.3 Hurtigspor 42
- 4.4 Hindre for samarbeid 46

5 NAVS REGISTRERING OG OVERSIKT OVER EGEN INNSATS 49
- 5.1 Dagens systemer for registrering 49
- 5.2 Forslag til bedre system eller rutiner for registrering 52

REFERANSER 54

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet har vi kartlagt hvordan Arbeids- og velferdsetaten samarbeider med kommunene om introduksjonsprogrammet. Det er under 2/3 av kontorene som har skrevet samarbeidsavtale, men det er i tillegg en del som er i gang med å utarbeide slike avtaler. Vi finner en positiv korrelasjon mellom det å ha en samarbeidsavtale, samt det å ha introduksjons-programmet organisert i NAV-kontoret, og samarbeid i praksis.

Bakgrunn

Det er et mål at nyankomne innvandrere raskt skal få brukt sine ressurser, og komme i jobb eller utdanning og bli økonomisk selvstendige. Introduksjons-programmet er kommunenes viktigste virkemiddel for å sikre at nyankomne innvandrere kommer raskt i arbeid eller utdanning.

Det er et politisk mål å bedre samarbeidet mellom kommunene og Arbeids- og velferdsetaten for å få et mer effektivt introduksjonsprogram med bedre overgang til arbeid og utdanning. I Rundskriv Q 27/2015 ”Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere” beskrives forpliktelser og ansvar for kommune og Arbeids- og velferdsetaten når det gjelder oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet.

Det heter at Arbeids- og velferdsetaten skal samarbeide med kommunen om planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram. NAV-kontorene lokalt har blant annet ansvar for å gi informasjon om arbeidsmarkedet og NAVs arbeidsmarkedstiltak og virkemidler. NAV skal også ved behov bistå i arbeidet med individuell plan, kartlegging av den enkelte deltaker, delta i samarbeid/ teammøter rundt den enkelte deltaker og vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak. Det skal utarbeides skriftlig samarbeidsavtale hvor det framgår hvilke oppgaver henholdsvis kommunen og Arbeids- og velferdsetaten har i programmet og for den enkelte deltaker.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en veileder for samarbeidet om introduksjonsprogrammet. Her blir det tydeliggjort at NAV skal bidra til et arbeidsrettet introduksjonsprogram ved å involvere seg tidlig i programmet, bidra til at introduksjonsprogrammets muligheter og handlingsrom utnyttes, ta i bruk virkemidler og arbeidsrettede tiltak på det riktige tidspunktet i programmet, og legge til rette for at arbeidsrettede tiltak kan kombineres med kommunal norskopplæring.

NAV skal også bidra til å fange opp deltakere som er aktuelle for et ”hurtigspor”. Hurtigsporet er et løp som skal tilbys programdeltakere som har med seg kompetanse som er etterspurt og lett omsettbart på det norske arbeidsmarkedet, eller på annen måte er klare for arbeidslivet uten et lengre programløp. Lønnstilskudd, arbeidstrening og mentortiltak trekkes fram som

viktige bidrag fra NAV, og det blir pekt på at det kan være hensiktsmessig med en kombinasjon av norskopplæring og lønnstilskudd.

For å kunne vurdere NAVs innsats, og evaluere effekter av tidlig innsats, har Arbeids- og velferdsdirektoratet bedt om en kartlegging av nåværende praksis for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene.

Problemstillinger

Prosjektet har bestått av å kartlegge nåværende praksis for samarbeid mellom NAV (Arbeids- og velferdsetaten) og kommunen om introduksjonsprogram. Vi er bedt om å:

- Kartlegge hvordan NAV i de ulike fylkene/kontorene samarbeider om introduksjonsprogrammene.
- Belyse samarbeid i ulike faser – ved oppstart, under gjennomføring og ved avslutning av introduksjonsprogram.
- Belyse hvordan/hvorvidt Arbeids- og velferdsetaten har oversikt over egen involvering overfor deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Kartleggingen er gjennomført ved hjelp av intervjuer med ressurspersoner i NAVs fylkeskontorer og IMDis regionkontorer samt spørreundersøkelser blant ledere for NAV-kontorer og introduksjonsprogrammet i alle kommuner (samt bydeler i de største byene). Vi stilte spørsmål om samarbeidsavtaler og felles rutiner, møter på ledernivå, samarbeid i praksis – i den enkelte kommune/NAV-kontor og rundt enkeltdeltakere. Vi ba også aktørene vurdere samarbeidet og hvilke hindringer de ser.

I en god del kommuner er introduksjonsprogrammet organisert i NAV-kontoret – i vår spørreundersøkelse var det 37 prosent av NAV-lederne som oppga det. I disse kommunene var det mange av respondentene som kommenterte at spørsmål om samarbeid mellom statlig og kommunal del av kontoret opplevdes som lite relevant, ettersom de var tett integrert. For en del av spørsmålene har vi sett på ulikheter i svarfordelingen avhengig av hvordan introduksjons-programmet er organisert.

Status for samarbeid på overordnet nivå

Samarbeid på overordnet/ledernivå legger grunnlaget for samarbeid lenger ned i systemet. Det kan dreie seg om samarbeidsavtaler, som er pålagt, felles rutiner og ledernettverk.

I intervjuene i fylkene og regionene kom det fram at det er stor variasjon i former for samarbeid og hvor mye det samarbeides om introduksjons-programmet på overordnet nivå. I spørreundersøkelsen var det 62 prosent av NAV-lederne og 57 prosent av lederne for introduksjonsprogrammet som oppga at de har inngått en samarbeidsavtale. Ressurspersonene i fylkene som vi intervjuet formidlet at en del avtaler ikke foreligger enda fordi kontorene har brukt tid på prosessen for å sikre god kvalitet. Der hvor introduksjons-programmet er organisert i NAV-kontoret var det en lavere andel som oppga at de hadde skrevet avtale, og ressurspersonene i fylket mente at det i mange tilfeller ble opplevd som unødvendig. I tilfeller hvor introduksjonsprogrammet er

organisert utenfor NAV-kontoret var det 75 prosent av NAV-lederne som oppga at de hadde skrevet en samarbeidsavtale.

Samarbeidsavtalene og eventuelle felles rutiner omhandler oftest beskrivelse av ansvarsfordeling mellom NAV (statlig del) og kommune, rutiner for informasjonsutveksling og møter på ledernivå mellom de to instansene. Det er få som oppgir at samarbeidsavtalen eller felles rutiner omhandler hurtigsporet.

Lederne for introduksjonsprogrammene og NAV-lederne har ofte møter med hverandre – omtrent ¼ oppga at det skjer en gang i uka eller oftere, mens bare rundt 10 prosent svarte en gang i året eller sjeldnere. Lederne deltar i tillegg i faste møter om introduksjonsprogrammet med andre relevante aktører – oftest ledere for andre kommunale tjenester og (særlig for intro-ledernes del) leder ved voksenopplæringen.

I møtene er ansvarsdeling for samarbeidet om introduksjonsprogrammet det vanligste temaet, deretter oppgir en stor andel av NAV-lederne at bruk av arbeidsmarkedstiltak tilpasset introduksjonsdeltakerne er tema.

Status for samarbeid i praksis

Samarbeidet om introduksjonsprogrammet kan foregå på ulike områder og med ulike virkemidler, i ulike faser av deltakernes programløp og for deltakere med ulike kjennetegn.

Et flertall av respondentene oppga at det er en fast kontaktperson i NAV-kontoret for introduksjonsprogrammet. Blant de som har introduksjons-programmet organisert utenfor NAV-kontoret, er det 70 prosent av NAV-lederne som sier det er fast kontaktperson, men det er en lavere andel av intro-lederne som sier det samme (57 prosent). Det går igjen i mange spørsmål i spørreundersøkelsen at NAV-lederne mener at det er mer samarbeid enn det intro-lederne mener.

73 prosent av NAV-lederne og 61 prosent av intro-lederne oppgir at de har felles samlinger for veiledere i NAV-kontoret (statlig del) og programrådgivere i introduksjonsprogrammet. Over halvparten av NAV-lederne oppgir at de har et systematisk samarbeid for å koordinere kontakten med arbeidsgivere om rekruttering/utplassering på arbeidsplasser. Samarbeid om hurtigsporet er mindre vanlig – det er 42 prosent av NAV-lederne som svarer at de har samarbeid om det, men bare 20 prosent av intro-lederne. Dette kan ha å gjøre med at hurtigsporet er relativt nytt, og flere vi intervjuet oppfattet det som bedre forankret i Arbeids- og velferdsetaten enn i kommunene.

Når det gjelder samarbeid om enkeltdeltakere i ulike faser av programløpet, er det enighet mellom NAV-lederne og intro-lederne om at dette skjer sjeldnere i startfasen av programmet enn i sluttfasen. Over halvparten av intro-lederne svarer at det sjelden eller aldri skjer at NAV-veiledere deltar i samarbeid om enkeltdeltakere i startfasen av programmet, mens rundt 30 prosent svarer at det skjer ofte eller svært ofte. I sluttfasen er det 64 prosent som oppgir at det skjer ofte eller svært ofte.

Hva bidrar NAV (statlig del) med i samarbeidet om enkeltdeltakere? Her er det ulike oppfatninger mellom NAV- og Intro-lederne: Ifølge NAV-lederne er det

vanligst at NAV-veilederne bidrar med markedskompetanse – 43 prosent av dem oppgir at det skjer ofte eller svært ofte. Blant intro-lederne er det bare 17 prosent som mener det samme. Videre oppgir 39 prosent av NAV-ledere at det ofte eller svært ofte blir gjennomført trekantsamtale med deltaker, NAV-veileder og programrådgiver. Blant Intro-lederne oppgir 26 prosent det samme. Det er en lav andel i begge respondentgruppene som mener at NAV-veilederne ofte deltar i samarbeid om kartlegging og utvikling av individuell plan.

Når det gjelder arbeidsrettede tiltak er det vanligst at NAV bidrar med arbeidstrening, noe færre mener at de ofte bidrar med kurs eller opplæring. 36 prosent av NAV-lederne og 23 prosent av intro-lederne svarer at NAV-kontoret ofte eller svært ofte bidrar med arbeidstrening, henholdsvis 24 og 15 prosent svarer at NAV-kontoret ofte eller svært ofte bidrar med kurs eller opplæring. Det er få som oppgir at NAV ofte bidrar med lønnstilskudd eller mentor, men det er en del som svarer at det skjer "av og til".

NAV-lederne mener at det er vanligere at de samarbeider om deltakere med rask enn med svak progresjon i norsk og kvalifiserende ferdigheter. I de kvalitative intervjuene ble det til motsetning sagt at det er spesielt viktig med samarbeid om deltakere med svak progresjon.

Betydning av organisering og samarbeidsavtale

Vi har gjennomført en analyse av betydningen for praksis av om introduksjons-programmet er organisert i eller utenfor NAV-kontoret og om det er inngått samarbeidsavtale, hvor vi har kontrollert for begge de to forholdene samtidig.

Vi finner at det å ha inngått en samarbeidsavtale innebærer at det er større sjanse for at veilederne ofte er involvert i samarbeid om enkeltdeltakere (uavhengig av organisasjonsform). Det å ha introduksjonsordningen organisert i NAV-kontoret innebærer at Arbeids- og velferdsetaten oftere bidrar med arbeidsrettede tiltak, mens begge de to forholdene innebærer mer systematisk samarbeid på kontornivå. Disse statistiske sammenhengene sier ikke noe om eventuelle årsakssammenhenger. Det *kan* være at organisering i NAV-kontoret eller eksistensen av en samarbeidsavtale fører til mer samarbeid, men variasjonene i samarbeidet kan også ha andre årsaker.

Ett av spørsmålene vi stilte om praksis – hvorvidt det er samarbeid om Hurtigspor – er ikke korrelert med noen andre samarbeidsformer, og varierer heller ikke med organisering av kontoret eller eksistensen av en samarbeidsavtale.

Vurderinger av samarbeidet

I spørreundersøkelsen stilte vi et åpent spørsmål om hvilke områder det har størst betydning å samarbeide om. Både NAV- og intro-lederne trekker frem arbeidsretting og arbeidsrettede tiltak som viktigst. Av konkrete tiltak er det arbeidstrening eller arbeidspraksis som blir nevnt oftest som viktige områder. I tillegg peker flere på kartlegging og individuell plan og at NAV bistår med markedskompetanse som viktig. En god del flere intro-ledere enn NAV-ledere trekker fram at det er viktig å samarbeide om deltakere med svak progresjon, lavt norsknivå og/eller lav utdanning, mens det er motsatt for deltakere med

rask progresjon, altså at NAV-ledere nevner samarbeid om disse som viktig oftere enn intro-lederne. Det er et tydelig skille mellom NAV- og intro-lederne når det gjelder hvilke faser de mener det er viktig å samarbeide i. Både intro-ledere og NAV-ledere sier det er viktig med tidlig samarbeid, men det er vesentlig flere intro-ledere som i tillegg trekker fram samarbeid i sluttfase og da spesielt i overgang mellom introduksjonsprogrammet og NAV som viktig.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene vurdere samarbeidet på utvalgte områder. Noe over halvparten både av NAV-lederne og intro-lederne sa seg enige (helt eller delvis) i at samarbeidsavtalen har stor betydning for hvordan de samarbeider i praksis, men mange hadde ingen bestemt mening om det. Blant de som selv har inngått en samarbeidsavtale, var det flere som sa seg enige. Det er dessuten stor forskjell på svarene avhengig av organiseringen av introduksjonsordningen. Der hvor introduksjonsordningen er organisert utenfor NAV-kontoret, er 2/3 av NAV-lederne enige i at avtalen har stor betydning, mens der introduksjonsordningen er organisert i NAV-kontoret, er andelen bare i overkant av 1/3.

NAV-lederne vurderer kommunens/introduksjonsprogrammets innsats mer positivt enn intro-lederne vurderer NAVs innsats. 2/3 av NAV-lederne er helt eller delvis enig i at introduksjonsprogrammet legger stor vekt på arbeidsretting av deltakernes programløp. Like mange eller flere mener også at NAV bør bidra med arbeidstrening, kurs og andre virkemidler for deltakere med *lavt* norsknivå. Intro-lederne er delt i synet på om NAV legger stor vekt på å bidra med sin kompetanse og/eller tiltak i introduksjonsprogrammet. Et stort flertall av dem mener at flere deltakere bør få bistand fra Arbeids- og velferdsetaten.

Når det gjelder hurtigsporet viser både intervjuene og spørreundersøkelsen at det er usikkerhet, både i NAV og i introduksjonsprogrammene, om hva dette skal bestå i, og mange mener at det er behov for klarere retningslinjer. Det er samtidig mange som mener at hurtigsporet vil ha en positiv betydning for samarbeidet og vil bidra til at aktuelle deltakere kommer raskere ut i jobb. En del av intro-lederne mener likevel at det ikke er mange aktuelle deltakere til hurtigsporet.

Tidligere forskning har pekt på flere potensielle barrierer og hindre for å etablere et godt samarbeid mellom NAV og kommuner/bydeler. Vi har ikke gått i dybden på slike utfordringer, men har innhentet aktørenes vurderinger knyttet til noen av disse.

Sett fra introduksjonsprogrammet side, blir digitalisering/krav om selvbetjening for NAVs brukere oppfattet som det aller viktigste hinderet. Intervjuobjektene våre formidlet at programrådgiverne bruker mye tid på å hjelpe deltakerne med registrering, søknader og skjemaer. Både blant NAV-ledene og intro-lederne er det videre mange som oppfatter ulike datasystemer som et viktig hinder for samarbeidet. Deretter blir ressurser oppfattet som et relativt viktig hinder. Det gjelder personalressurser både i NAV og kommunen, samt budsjetter. Hele 74 prosent av intro-lederne oppga for øvrig at kommunene bruker integrerings-tilskuddet til andre kommunale oppgaver i tillegg til introduksjonsprogrammet.

NAVs registrering og oversikt

Deltakere i introduksjonsprogrammet blir som regel registrert i NAVs saksbehandlingssystem (Arena) hvis de får individuell oppfølging fra NAV (stat), men en del av NAV-lederne svarer at de ikke blir registrert før de eventuelt mottar tiltak fra NAV. For å få en viss oversikt, er det mange NAV-ledere som baserer seg på registrering av "personforhold" i Arena. Det er imidlertid vanskelig å måle NAVs innsats overfor introduksjonsdeltakere dersom man ikke kjenner til hvor mange som kunne ha behov for bistand. På spørsmål om de har forslag til et bedre system, er det flest som etterlyser et felles system med kommunen, eller datasystemer som "snakker sammen".

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det er et mål at nyankomne innvandrere raskt skal få brukt sine ressurser, og komme i jobb eller utdanning og bli økonomisk selvstendige.

Introduksjonsprogrammet er kommunenes viktigste virkemiddel for å sikre at nyankomne innvandrere kommer raskt i arbeid eller utdanning. En viktig suksessfaktor er arbeidsretting av program, for eksempel ved bruk av kombinert norskopplæring og praksis i arbeidslivet. Flere kommuner sliter imidlertid med å tilby arbeidsrettet kvalifisering (Djuve og Kavli, 2015).

Kommunene er forpliktet til å inngå samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten lokalt om introduksjonsprogrammet. I Rundskriv Q 27/2015 "Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere" beskrives forpliktelser og ansvar for kommune og Arbeids- og velferdsetaten når det gjelder oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet. I rundskrivet heter det at et velfungerende samarbeid er viktig for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker. Tidligere forskning har imidlertid vist at NAVs involvering i programmet varierer fra kommune til kommune, og at de flere steder ikke har noen sentral rolle. NAV kommer gjerne sent inn i programforløpet og statlige arbeidsmarkedstiltak brukes i liten grad (ibid).

Det er et politisk mål å bedre samarbeidet mellom kommunene og Arbeids- og velferdsetaten for å få et mer effektivt introduksjonsprogram med bedre overgang til arbeid og utdanning. Blant annet er det et mål at Arbeids- og velferdsetaten skal komme tidligere inn med arbeidsmarkedsfaglig veiledning av deltakere i introduksjonsprogrammet og bistå i utviklingen av individuell plan (Meld. St. 30 (2015-2016)).

For å kunne vurdere NAVs innsats, og evaluere effekter av tidlig innsats, har Arbeids- og velferdsdirektoratet bedt om en kartlegging av nåværende praksis for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene.

1.2 Problemstillinger

Prosjektet har bestått av å kartlegge nåværende praksis for samarbeid mellom NAV (Arbeids- og velferdsetaten) og kommunen om introduksjonsprogram. Vi er bedt om å:

- Kartlegge hvordan NAV i de ulike fylkene/kontorene samarbeider om introduksjonsprogrammene.
- Belyse samarbeid i ulike faser – ved oppstart, under gjennomføring og ved avslutning av introduksjonsprogram.

- Belyse hvordan/hvorvidt Arbeids- og velferdsetaten har oversikt over egen involvering overfor deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Målet med kartleggingen har vært å gi et bredt overblikk over dagens status for samarbeid mellom NAV og kommunene. Vi har sett på hvordan og hvor ofte det samarbeides på overordnet nivå, slik som gjennom samarbeidsavtaler, ledernettverk og faste samarbeidsmøter. Vi har også kartlagt samarbeid i praksis mellom NAV-veiledere og veiledere i kommunen om deltakere, herunder hva det samarbeides om, hvor ofte og i hvilke faser og situasjoner.

Videre har vi sett på hvordan samarbeidet er organisert. Hvor systematisk er samarbeidet, og hvordan har Arbeids- og velferdsetaten oversikt over egen involvering overfor deltakerne i introduksjonsprogrammet? Kartleggingen inkluderer i tillegg aktørenes vurderinger av hvordan samarbeidet fungerer og hva de opplever som barrierer for godt samarbeid.

1.3 Om introduksjonsprogrammet og NAVs rolle

Arbeidsretting og resultater

Kommunene er ansvarlige for å etablere introduksjonsprogram og gjennomføre det i samsvar med retningslinjer gitt av Justis- og beredskapsdepartementet. Det varierer hvordan kommunene har organisert programmet, og noen steder er det lagt til NAV-kontoret. Programmet er ment å fungere som et springbrett på veien til arbeid og utdanning for flyktninger. Formålet beskrives i introduksjonsloven som å:

> *Styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.*[1]

Programmet ble opprettet i 2003, og har siden 2004 vært obligatorisk for kommuner å tilby, og flyktninger mellom 18 og 55 år med behov for grunnleggende kvalifisering har plikt og rett til å delta (med visse vilkår og begrensninger). Grunnleggende kvalifisering betyr i hovedsak behov for norskopplæring og arbeidsveiledning, og dersom en søker for eksempel allerede har en jobb, kan personen dermed bli vurdert til ikke å ha rett. Programmet organiseres vanligvis ved at nyankomne får en kontaktperson i kommunen, en programrådgiver, som skal koordinere kvalifiseringstiltak og gi veiledning, og nyankomne skal delta i opplæring i samfunnskunnskap, norsk og tiltak som forbereder til yrkesliv eller utdanning, for eksempel arbeidspraksis og/eller grunnskole.

I Integreringsmeldingen (Meld. St. 30 (2015-2016)) blir det påpekt at for kommunene ligger det et uutnyttet potensiale i å kvalifisere innvandrere med fluktbakgrunn for å dekke behovet for arbeidskraft lokalt og regionalt. Det er mål om at 70 prosent av deltakere i introduksjonsprogrammet skal være i jobb eller høyere utdanning året etter programslutt, noe som i snitt blir oppnådd for menn

[1] Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Justis- og beredskapsdepartementet.

og deltakere mellom 20 – 25 år, mens for kvinner er måloppnåelse på 55 prosent (SSB, 2015). Forskning viser imidlertid at det er store forskjeller mellom kommuner og bydeler i andel deltakere i introduksjonsprogrammet som går over til arbeid eller utdanning. Langt fra hele forskjellen kan forklares med at det er forskjeller mellom deltakergruppene og arbeidsmarked i de respektive kommunene (Djuve m.fl. 2017). Som eksempel finner Kommunerevisjonen i en gjennomgang av introduksjonsprogram i to bydeler i Oslo en differanse i måloppnåelse på 36 prosentpoeng, og skriver at deltakersammensetningen skulle tilsi at den "dårligste" bydelen burde hatt vel så godt resultat som den beste. De skriver videre at *"en mulig forklaring på resultatforskjellen er bydelenes gjennomføring av introduksjonsprogrammet"* (Oslo kommune, 2015). Fafo finner også i sin gjennomgang av introduksjonsprogrammet store variasjoner i måloppnåelse og arbeidsmetoder mellom kommuner med tilsynelatende like rammebetingelser, noe som tilsier at innhold og kvalitet i programmet er av stor betydning (Djuve m.fl. 2017).

En studie fra SSB viser at tiltak i introduksjonsprogrammet som har en nærhet til ordinært arbeidsliv, slik som arbeid som del av programmet og arbeidspraksis, øker mulighetene for å komme i jobb (Blom og Enes, 2015). Djuve m.fl. (2017) finner også at arbeidsretting (ordinært arbeid som del av program) og brukermedvirkning gir tydelig bedre resultater, og i tillegg at det å ikke ha et heldagsprogram virker negativt på overgang til arbeid. De finner ikke systematisk effekt av språk- og arbeidspraksis, men påpeker at analysen ikke tar høyde for kvaliteten på utforming av tiltaket.

Flere kommuner rapporterer at de sliter med å tilby et helhetlig og arbeidsrettet program. Kommunene rapporterer blant annet om utfordringer knyttet til etablering av heldagstilbud, individuell tilpasning av program og tilstrekkelig tilgang på gode og relevante tiltak (Djuve og Kavli, 2015). Tall fra SSB for 2016 bekrefter dette bildet: Kun 32 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet hadde språkpraksis i løpet av året, 14 prosent fikk arbeidspraksis og 17 prosent tok fag i grunnskolen.[2] Arbeidstrening, kvalifiserende aktiviteter og arbeidsmarkedskunnskap er blant områder hvor Arbeids- og velferdsetaten kan bidra. Tidligere studier har imidlertid vist at slike tiltak i liten grad blir brukt i flere kommuner. I en studie av introduksjonsprogrammet i storbyene ble det funnet at - med unntak av Bergen - var det nesten ingen deltakere som fikk kurs i statlig regi i 2012 – 2013 (Skutlaberg m.fl. 2014).

Samarbeid mellom kommune og NAV – retningslinjer og utfordringer

Ansvarsdeling og krav om samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene er slått fast i rundskriv, og det er laget retningslinjer for god praksis: Det skal opprettes samarbeidsavtaler, og det bør være faste møter og rutiner, og samarbeidet bør forankres på ledernivå.

Kommunene har ansvaret for oppfølging av deltakeren i introduksjonsprogram gjennom programperioden. Programrådgiver i kommunene har blant annet

[2] SSB. *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere.* Tilgjengelig på: https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv (sist oppdatert 27.06.17).

ansvaret for å kartlegge kompetanse, utarbeide individuelle planer, programoppfølging og å fremskaffe praksisplass og andre arbeidsrettede tiltak. Det er også programrådgiver i kommunen som har ansvaret for å koordinere og samordne tiltak for den enkelte deltaker og som er hovedkontaktperson for deltaker, NAV og andre aktører som voksenopplæringen. (Rundskriv Q-27/2015).

Arbeids- og velferdsetaten skal samarbeide med kommunen om planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram. NAV har blant annet ansvar for å gi informasjon om arbeidsmarkedet og NAVs arbeidsmarkedstiltak og virkemidler til programdeltakere, lærere, kontaktpersoner og lignende. NAV skal også ved behov bistå i arbeidet med individuell plan, kartlegging av den enkelte deltaker, delta i samarbeid/teammøter rundt den enkelte deltaker og vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak. Det skal utarbeides skriftlig samarbeidsavtale hvor det framgår hvilke oppgaver henholdsvis kommunen og Arbeids- og velferdsetaten har i programmet og for den enkelte deltaker (Rundskriv Q-27/2015).

I integreringsmeldingen blir det fremhevet at det er viktig at lokale samarbeidsavtaler bidrar til at Arbeids- og velferdsetaten kommer tidligere inn med veiledning av deltakere i programmet og bistår kommunen i arbeidet med individuell plan. Etatens innsats skal differensieres og tilpasses den enkeltes kompetanse, bistandsbehov og etterspørselen på arbeidsmarkedet. Dette skal blant annet føre til økt arbeidsretting og mer målrettet bruk av arbeidsmarkeds-tiltak i introduksjonsprogrammet.[3] I integreringsmeldingen står det i tillegg at NAV skal bidra til et raskere spor inn i arbeidslivet for nyankomne med vedtak om opphold, og som har med seg kompetanse som etterspørres i markedet. NAV kan overfor en slik avgrenset målgruppe tilby tidlig formidling, informasjon, veiledning og eventuelt arbeidsmarkedstiltak og kombinasjoner av virkemidler som fremmer rask utplassering i arbeidslivet.

Samarbeidsmodeller

Hvordan samarbeidet mer konkret skal organiseres og gjennomføres blir opp til NAV-kontorene og den enkelte kommune. Det finnes imidlertid retningslinjer og ”guider” til godt samarbeid. I 2011 ble det satt ned en regional arbeidsgruppe under IMDi Midt-Norge, med formål å *”se nærmere på modeller for samarbeid mellom NAV og kommuner, samt roller og ansvar i introduksjonsprogrammet”.* Arbeidsgruppens forslag til samarbeidsmodell og -rutiner mellom NAV og kommuner inneholder:

- Etablering av ledernettverk
- Faste kontaktpersoner i kommune og NAV (for samarbeid)
- Samarbeidsmøter for informasjonsutveksling og planlegging
- Trekantsamtaler: Deltaker, programrådgiver og kontaktperson i NAV

[3] jf. anmodningsvedtak 439:1 d) (2015– 2016). Forslaget er presentert i revidert nasjonalbudsjett 2016, jf. Prop. 122 S (2015–2016). Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016.

- Informasjonsmøter for alle introdeltakere hvor NAV informerer om tjenester og tiltak m.m.
- Felles kartleggingsverktøy for deltakeres egenvurdering samt arbeidsevnevurdering
- Overføringssamtale etter endt program
- NAV skal registrere introdeltakere i saksbehandlingssystemet Arena

Utfordringer

Modellen utarbeidet av arbeidsgruppen kan sees som en form for idealmodell for hvordan samarbeid bør gjennomføres. Studier peker imidlertid i retning av at praksis flere steder ligger et godt stykke unna denne modellen (se blant annet kunnskapsoppsummering: Djuve, og Kavli, 2015). De viser også at samarbeidsutfordringer gjør seg gjeldende både når programmet er organisert innenfor og utenfor NAV. I utgangspunktet burde samorganisering i NAV være egnet til å sikre godt samarbeid, men dette er ikke alltid tilstrekkelig. I en studie fra Proba samfunnsanalyse vises det at samarbeidet mellom introduksjons-programmet og NAVs øvrige virksomhet kan fungere dårlig også når NAV har ansvar for programmet (Proba, 2017). Rambøll (2011) fant tilsvarende i sin studie, og Tronstad (2015) finner ingen sammenheng mellom hvor ansvaret for introduksjonsprogrammet er plassert og resultatene av programmet.

Utfordringer ved lokale samarbeidsrelasjoner blir av flere pekt på som et hinder for god implementering av introduksjonsprogrammet (Jf. Djuve og Kavli, 2015). Dette handler gjerne om på hvilket tidspunkt i introduksjonsløpet Arbeids- og velferdsetaten skal komme inn og samarbeide om lokalt kurstilbud, blant annet om det finnes kurs for innvandrere med svake norskkunnskaper. Det har i tillegg vært påpekt utfordringer med NAVs kategorisering av bistandsbehov (former for innsats) hvor introdeltakere "faller mellom to stoler", økonomi ved NAV-kontorene, og at oppstartstidspunkt/lengde på kurs ikke samsvarer med introløpet. Andre potensielle utfordringer for samarbeid er omfattende byråkrati og vanskelige systemer (Skutlaberg m.fl., 2014). For å minske slike utfordringer er det blitt fremhevet at god praksis krever klare samarbeidsstrategier når det gjelder å utnytte kompetansen i NAV og skape gode overføringsrutiner, også der introduksprogrammet er organisert i NAV (Ibid).

Veileder for samarbeidet

For å tydeliggjøre handlingsrommet for det enkelte NAV-kontor og kommunene, har Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017) utarbeidet en veileder for samarbeidet om introduksjonsprogrammet. Veilederen klargjør forventninger og avgrensninger til både kommune og Arbeids- og velferdsetaten. Blant annet skal introduksjonsprogrammet tilby opplæring i norsk med bruk av språkpraksis, og det anbefales bruk av grunnskole og videregående opplæring for de med behov og rett til dette. Samtidig blir det tydeliggjort at Arbeids- og velferdsetaten skal bidra til et arbeidsrettet introduksjonsprogram ved å:

- Involvere seg tidlig i programmet og bidra til at deltakere utarbeider en individuell plan for programmet

- Bidra til at introduksjonsprogrammets muligheter og handlingsrom utnyttes og fange opp deltakere som er aktuelle for et hurtigspor (se nedenfor)
- Ta i bruk virkemidler og arbeidsrettede tiltak på det riktige tidspunktet i programmet for øvrige deltakere
- Legge til rette for at arbeidsrettede tiltak kan kombineres med kommunal norskopplæring

Hurtigsporet er et løp som er forankret i Samarbeidserklæringen mellom regjeringen og partene i arbeidslivet fra mai 2016. Det skal tilbys til programdeltakere som har med seg kompetanse som er etterspurt og lett omsettbart på det norske arbeidsmarkedet, eller på annen måte er klare for arbeidslivet uten et lengre programløp. Arbeidsgiverorganisasjonene har blant annet forpliktet seg til å framskaffe flere og varierte tiltaksplasser i det ordinære arbeidslivet. Fra NAV sin side trekkes lønnstilskudd, arbeidstrening og mentortiltak fram som viktige bidrag, og det blir pekt på at det kan være hensiktsmessig med en kombinasjon av kommunal norskopplæring og lønnstilskudd. Aktuelle deltakere for hurtigspor skal registreres i saksbehandlingssystemet Arena så tidlig som mulig.

1.4 Metoder

Kartleggingen er gjennomført ved hjelp av intervjuer med ressurspersoner i NAVs fylkeskontorer og IMDis regionkontorer samt spørreundersøkelser blant ledere for NAV-kontorer og introduksjonsprogrammet i alle kommuner (samt bydeler i de største byene). Vi gjennomførte først intervjuene og deretter spørreundersøkelsene, for å dra nytte av informasjon fra intervjuene i utarbeidelsen av spørreskjemaer.

Intervjuer

Ved fylkeskontorene i NAV er det ansatt en ressursperson som jobber opp mot introduksjonsprogrammet. Ressurspersonene bidrar blant annet med informasjon til NAV-kontorene om retningslinjer og signaler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, avklaring av NAVs rolle i introduksjonsprogrammet, nettverksmøter mellom kommune og NAV-kontorer og veiledning i oppfølging av deltakere. Noen oppgir i tillegg at de jobber tett med IMDi og med andre aktører på integreringsområdet slik som fylkesmannen. Det er imidlertid en del variasjon i grad av Involvering. Mens noen jobber tett opp mot NAV-kontorer, kommune og ledelse sier andre at de gjør dette i mindre grad, og at de har en rekke andre ansvarsområder i tillegg til arbeidet med introduksjonsprogrammet.

Regionkontorene i IMDi jobber opp mot kommunene og bidrar med avklaringer knyttet til utforming og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Region-kontorene jobber spesielt med kompetanseheving og veiledning av kommuner med mindre gode resultater i programmet. I noen regioner er det utstrakt kontakt mellom IMDi, NAV-kontorer og NAV fylke, blant annet har de hatt felles kompetansehevingstiltak for programrådgivere i introduksjonsprogrammet og NAV-veiledere. I andre regioner er det i mindre grad samarbeid med NAV. Det har i 2017 vært en omorganisering i IMDi og enkelte oppgir at de nå jobber med

å finne ut hvordan de skal jobbe videre, blant annet med samarbeidet med NAV om introduksjonsprogrammet.

Vi gjennomførte telefonintervjuer med ressurspersoner i alle fylkeskontorene i NAV[4] og alle de seks regionkontorene i IMDi. Vi stilte spørsmål om:

- Variasjonen i former for samarbeid på overordnet nivå, slik som samarbeidsavtaler, ledernettverk, felles rutiner og felles rekrutterings- og samarbeidsavtaler med arbeidsgivere.
- Former for samarbeid i praksis (i de tilfellene ressursperson/rådgiver jobber tett på kommunene).
- Hva som fremmer og er forutsetninger for god samhandling og hva som er de største barrierene.
- Hva som er praktiske konsekvenser av ulike organisatoriske valg
- Hvordan systemer for registrering av NAVs involvering i introduksjons-programmet fungerer

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte kvalitative intervjuer. Det innebærer at intervjuguiden i hovedsak bestod av åpne spørsmål og at kronologien på spørsmålene varierte ut i fra hva som var naturlig i den enkelte samtale. Målet med intervjuene var først og fremst å få bakgrunnsinformasjon om organisering/utforming av samarbeidet, hva det samarbeides om og hvor ofte, og vurderinger av mulige hindre for samarbeidet. Underveis i intervjuene kom det fram enkelte nye temaer, som vi da tok opp videre i de resterende intervjuene. Ettersom målet var å få fram bredden i samarbeidet, og ikke å systematisk kartlegge hvor mange som gjør hva, var det ikke viktig at alle informantene fikk identiske spørsmål.

Det er som nevnt variasjon i hvor tett informantene jobber med introduksjonsprogrammet, og de har dermed også ulik kjennskap til samarbeidet om programmet. De fleste har god eller en del kjennskap til samarbeid på overordnet nivå, mens det er større variasjon i kjennskap til hvordan samarbeidet fungerer i praksis om deltakere.

Spørreundersøkelser

Spørreundersøkelsene ble sendt til NAV-leder og leder for introduksjons-programmet i alle kommuner, ettersom vi ikke hadde tilgang til oppdatert informasjon om hvilke kommuner som har introduksjonsprogram i dag. I NAV-kontorer med delt ledelse ble undersøkelsen sendt til leder for statlig del.

I spørreundersøkelsene kartla vi:

- Om introduksjonsprogrammet er organisert innenfor eller utenfor NAV-kontoret.
- Om det er etablert samarbeidsavtaler, ledernettverk og rutiner for samarbeid, samt om det er felles rekrutterings- og samarbeidsavtaler med

[4] Med unntak av ett kontor hvor det foregikk omstillinger og stillingen på det tidspunktet ikke var besatt.

arbeidsgivere og faste kontaktpersoner i NAV for introduksjons-programmet.

- Ansvarsdeling og samarbeid i de ulike fasene i praksis: Om det holdes felles samlinger for NAV-veiledere og programrådgivere i kommunen, hvor ofte og i hvilke faser NAV-veileder deltar i samarbeid om enkeltedeltakere og for hvilke deltakere (progresjonsnivå), hva NAV-kontoret bidrar med og hvor ofte, slik som kartlegging, individuell plan og arbeidstrening, om det samarbeides om hurtigspor.
- Vurdering av samarbeidet, herunder vurdering av samarbeidsavtalen, hurtigspor og mulige barrierer for samarbeidet slik som regelverk, ressurser, kompetanse og ulike forståelser av integreringsfeltet og hensiktsmessige tiltak.

Arbeids- og velferdsetaten ønsket også å få kartlagt om NAV-kontorene har oversikt over egen involvering overfor deltakerne i introduksjonsprogrammet. NAVs viktigste verktøy for å følge og rapportere om arbeidsrettet oppfølging har vært saksbehandlingssystemet Arena.[5] Registrering av aktivitet er imidlertid avhengig av at brukeren er registrert som arbeidssøker. I spørreundersøkelsen til NAV-lederne stilte vi spørsmål om hvordan kontoret eventuelt registrerer egen involvering, og i hvilken grad lederne oppfatter at dette gir dem god nok oversikt.

Undersøkelsene ble gjennomført ved hjelp av det nettbaserte verktøyet SurveyXact. Vi fikk e-postadresser til lederne ved alle NAV-kontene, og benyttet postkasseadresser til kommunene og bydelene.

I tabellen nedenfor har vi oppsummert antall utsendte skjemaer, antall som vi fikk informasjon om at ikke er i målgruppa, og antall svar i de to utvalgene. Noen ga beskjed om at de ikke hadde noe introduksjonsprogram per i dag, og noen bydeler har felles program, slik at kun én av dem svarte. Ettersom vi ikke har informasjon om hvor mange kommuner/bydeler som har introduksjons-program i dag, har vi ikke nøyaktig oversikt over populasjonen. Svarprosenten i tabellen er dermed et minimum. Blant lederne for introduksjonsprogrammet var det på den annen side en del som svarte på relativt få av spørsmålene, slik at svarprosenten for hvert enkelt spørsmål er lavere enn det som framkommer i tabellen.

Ved å sammenholde svarene fra de to respondentgruppene, finner vi at vi har svar fra til sammen ca 85 prosent av landets kommuner (/bydeler i Oslo).

[5] Fra senhøsten 2017 ble det innført et nytt system, "Modia", som skal være veiledernes hovedverktøy for å følge opp brukerne. Noe informasjon, for eksempel om arbeidsmarkedstiltak, vil fremdeles registreres i Arena, som ellers vil fungere som en database.

Tabell 1.1 Svarprosent i de to utvalgene

	NAV-ledere	Intro-ledere
Utsendt	360	441
Ikke i målgruppa	4	9
I målgruppa	356	432
Antall svar	257	276
Svarprosent	72 %	64 %

Organisering av programmene

Vi fikk tilbakemeldinger fra en del av respondentene via e-post eller telefon, eller i form av kommentarer i selve spørreundersøkelsen, om at de syntes en del av spørsmålene var vanskelig å besvare, og/eller lite relevante for deres situasjon. Dette gjaldt først og fremst kontorer hvor introduksjonsprogrammet er lagt til NAV-kontoret, hvor det ble opplevd som kunstig å snakke om samarbeid mellom NAV (statlig del) og kommunen/introduksjonsprogrammet. Et eksempel:

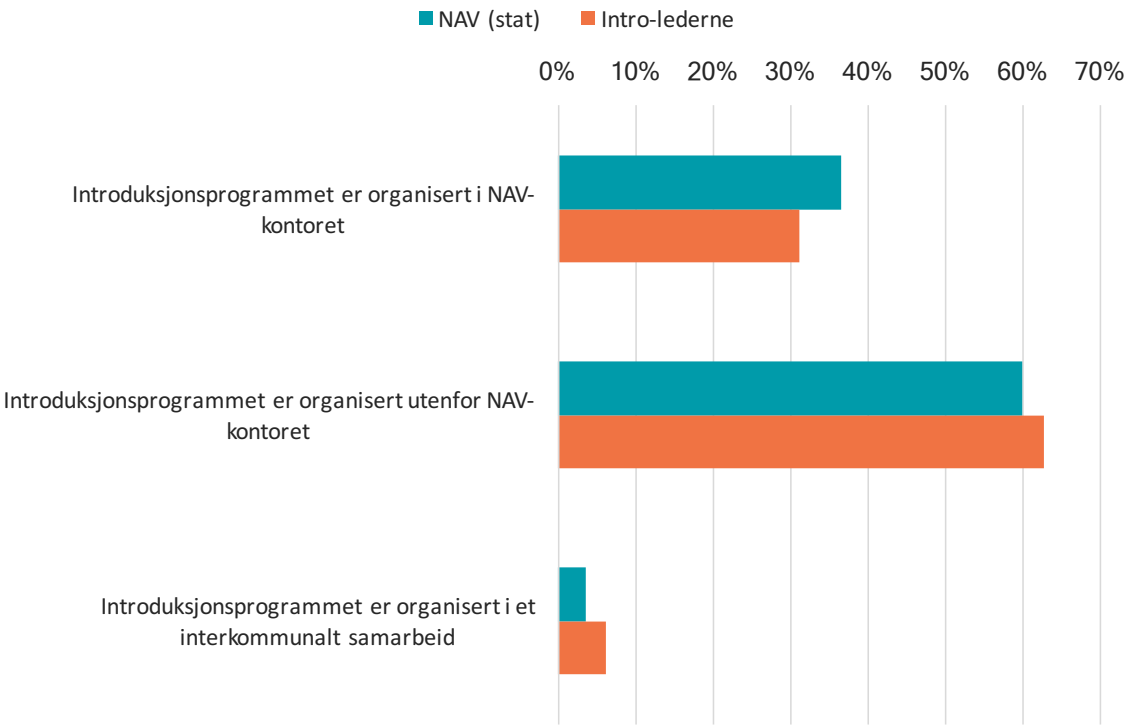
> *Noen av spørsmålene passet ikke til virkeligheten i vårt NAV-kontor, da statlige og kommunale tjenester og ressurser er integrert og vi bruker de virkemidler som er hensiktsmessig uansett om de er statlige eller kommunale.*

Det var også noen som kommenterte at undersøkelsen var lite relevant fordi de var en liten kommune og/eller først nylig hadde opprettet introduksjonsprogram. Noen skrev som kommentar at de syntes undersøkelsen var bra eller viktig.

I Figur 1.1 viser vi svarene på spørsmål om introduksjonsprogrammet er organisert i eller utenfor NAV-kontoret. 60 prosent av NAV-lederne oppga at introduksjonsprogrammet er organisert utenfor NAV-kontoret, 37 prosent at det er organisert i kontoret, mens 4 prosent oppga at det er organisert i et interkommunalt samarbeid. NAVs egne kartlegginger viser at andelen av NAV-kontorene som hadde integrert introduksjonsprogrammet var 46 prosent i 2015, og 39 prosent i 2017 (interne dokumenter).

I undersøkelsen vår var det en noe mindre andel av lederne for introduksjons-programmet enn av NAV-lederne som oppga at det var organisert i NAV-kontoret. Årsaken kan være at denne gruppa er underrepresentert blant de som besvarte undersøkelsen. Undersøkelsen til ledere av introduksjonsprogrammet ble sendt ut en uke etter den til NAV. Vi fikk da tilbakemelding fra noen om at de allerede hadde besvart den, i egenskap av NAV-leder.

Figur 1.1 *Er introduksjonsprogrammet per i dag organisert i eller utenfor NAV-kontoret hos dere?*



Størrelsen på introduksjonsprogrammene

Lederne for introduksjonsprogrammet ble spurt om hvor mange deltakere de har per i dag, og hvor mange stillinger de har. 8 prosent av dem har under 10 deltakere, 19 prosent mellom 10 og 19. Over 1/3 av dem har 50 deltakere eller mer. Hele 47 prosent har under 2 stillinger, 44 prosent har 2-6,9 stillinger, mens 9 prosent har 7 eller flere.

I gjennomsnitt er det 21 deltakere per stillinger i introduksjonsprogrammet, medianen er 19.

2 Samarbeid på overordnet nivå

Samarbeid på overordnet nivå legger grunnlaget for samarbeid lengre ned i systemet. Det kan blant annet bestå av samarbeidsavtaler (pålagt), ledernettverk og utarbeiding av faste rutiner. I tillegg kan tilgang til tilpassede arbeidsrettede tiltak bli avklart på dette nivået, noe som vil påvirke de mulighetene NAV-veilederne har til å tilby bistand i introduksjonsprogrammet. Samarbeidet blir også påvirket av blant annet ressurser, kompetanse og lokalt arbeidsmarked, noe vi kommer tilbake til i kapittel om barrierer for samarbeidet.

I intervjuene i fylkene og regionene kom det fram at det er stor variasjon i former for samarbeid og hvor mye det samarbeides om introduksjons-programmet på overordnet nivå.

Et eksempel på god praksis for overordnet samarbeid som er trukket fram i tidligere studier er Grünerløkka i Oslo (Skutlaberg m.fl., 2014). Ved Grünerløkka har de i tillegg til samarbeidsavtaler etablert klare samarbeidsstrategier, klar ansvarsfordeling og igangsatt tiltak for å skape felles forståelse hos NAV og introduksjonsprogrammet, og det avholdes felles møter. Blant annet er det utviklet en rutinehåndbok som spesifiserer rutiner for de ulike programfasene, arbeidsfordeling mellom involverte aktører og rutiner for overgang til ordinært arbeid, utdanning eller tiltak i NAV.

I kartleggingen av samarbeid på overordnet nivå har vi spurt om samarbeidsavtaler, ledernettverk og rutiner.

2.1 Samarbeidsavtaler og felles rutiner

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om det er skrevet en samarbeidsavtale mellom NAV-kontoret (Arbeids- og velferdsetaten) og kommunen om introduksjonsprogrammet. 62 prosent av NAV-lederne og 57 prosent av lederne for introduksjonsprogrammet svarte ja på det, noen svarte at de ikke vet. Det siste gjaldt en noe større andel av intro-lederne enn av NAV-lederne. Andelen som har en skriftlig avtale er vesentlig høyere der hvor introduksjons-programmet er organisert utenfor NAV-kontoret, enn der den er organisert i kontoret – henholdsvis 75 og 45 prosent ifølge NAV-lederne, og henholdsvis 66 og 37 prosent ifølge intro-lederne. Ressurspersonene i NAV fylke formidlet at der hvor introduksjonsprogrammet er lagt til NAV-kontoret opplever et flertall at avtalen er unødvendig. I tillegg oppgir noen av informantene at en del avtaler ikke foreligger enda fordi kontorene har brukt tid på prosessen for å sikre god kvalitet, og ressurspersonene i fylkene mener at det er nødvendig å bruke tid. Det er også enkelte av ressurspersonene som sier at NAV-kontorene opplever arbeidet med avtalene som krevende, i hovedsak etterlyser de tydeligere retningslinjer for arbeidet fra direktoratet, og sier også at avtalen har vært for dårlig forankret i introduksjonsprogrammet i kommunene.

Spørreundersøkelsen viser at det også er noe mindre vanlig å ha inngått samarbeidsavtale der det er få deltakere i introduksjonsprogrammet. I programmer med under 20 deltakere var det 44 prosent av intro-lederne som

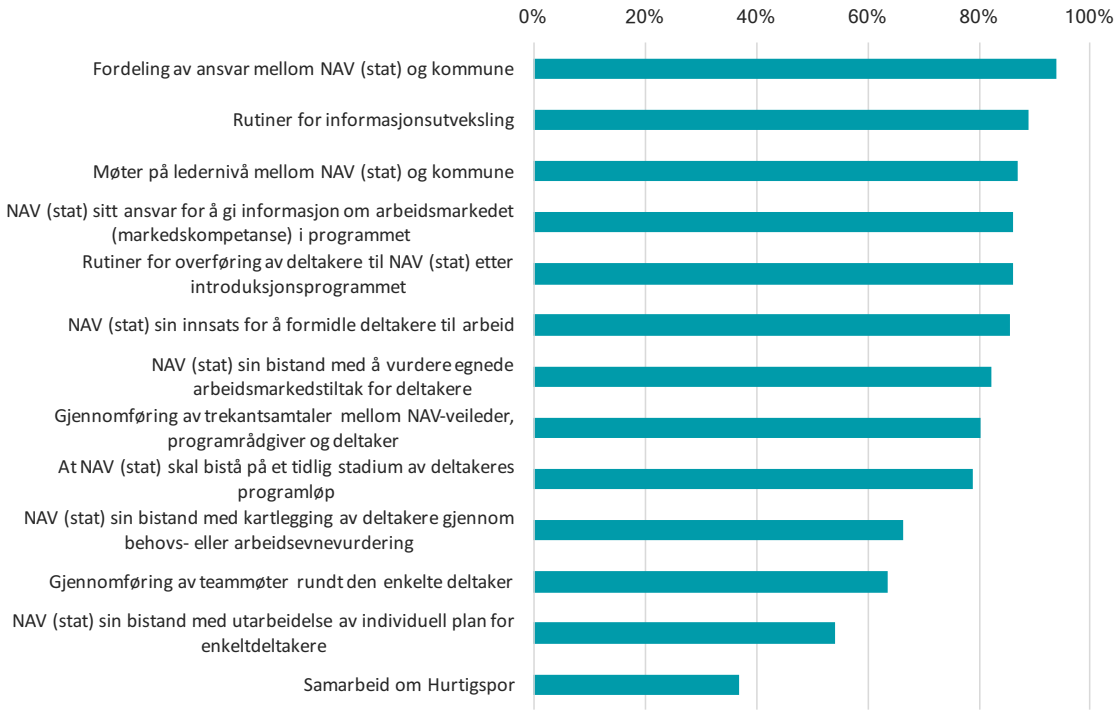
svarte at de hadde en samarbeidsavtale, i større programmer var det 61 prosent.

Blant de kontorene som har en samarbeidsavtale, har de fleste hatt en skriftlig avtale i mellom 2 og 5 år. Et stort flertall av NAV-lederne oppga at rundskrivet Q27/2015 eller mal fra NAV fylke er brukt som utgangspunkt for den nåværende samarbeidsavtalen (spørsmålet ble ikke stilt til lederne for introduksjons-programmet).

Vi stilte spørsmål om innholdet i samarbeidsavtalen og eventuelt andre felles skriftlige rutiner, og hadde satt opp en rekke mulige temaer/elementer. I Figur 2.1 viser vi svarene fra NAV-lederne. Vi ser at det er mest vanlig at avtalen inneholder beskrivelse av fordeling av ansvar mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommune (94 prosent), rutiner for informasjonsutveksling (89 prosent), og møter på ledernivå mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommune (87 prosent). Flere andre områder er også vanlig å ha beskrevet i avtalen.

Det er imidlertid relativt få av NAV-lederne som svarer at avtalen inneholder beskrivelse av samarbeid om hurtigspor (37 prosent) eller Arbeids- og velferdsetatens bistand med utarbeidelse av individuell plan for enkeltdeltakere (54 prosent). Når det gjelder hurtigspor, er trolig en årsak til dette at tiltaket på undersøkelsestidspunktet ble oppfattet som forholdsvis nytt.

Figur 2.1 *Er følgende områder for samarbeid om introduksjonsprogrammet beskrevet i avtalen eller i felles skriftlige rutiner? Andel "ja" blant NAV-lederne*



Det var stor grad av samsvar mellom intro-ledernes og NAV-ledernes svar på dette spørsmålet. Det var de samme tre områdene flest oppga, og de samme to områdene som færrest oppga.

63 prosent både av NAV-lederne og intro-lederne svarte ja på spørsmål om det er spesifisert i samarbeidsavtalen om og eventuelt hvor ofte den skal evalueres.

2.2 Møter og dialog på ledernivå

I intervjuene med NAV fylke og IMDi fikk vi flere eksempler på ulike former for ledernettverk, blant disse var:

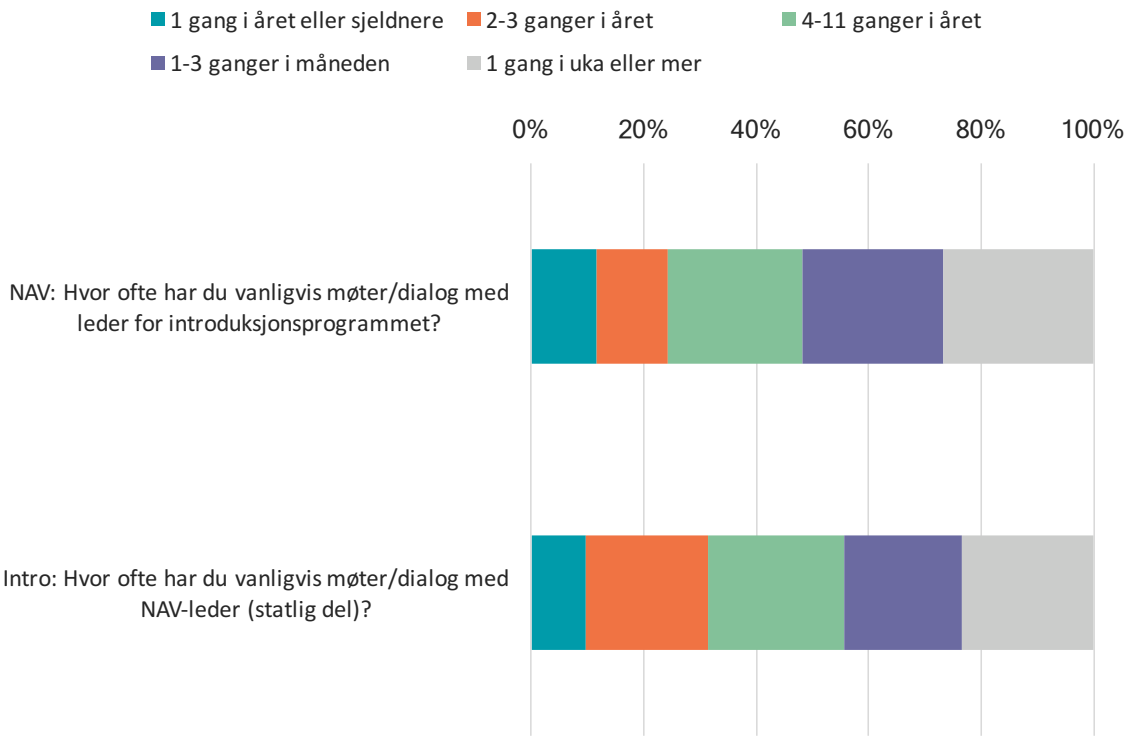
- Ledernettverk mellom leder for introduksjonsprogrammet, NAV og voksenopplæringen. Hyppigheten varierer mellom et par ganger i året til flere ganger i halvåret.
- Faglig prosjektgruppe som et møtepunkt på toppnivå med fylkesmannen, fylkesdirektør, NAV-leder, fylkeskommunene og KS. Disse møtes en til to ganger i året. Tema for samlingene er flyktninger og arbeidsinnvandring, og lederne ser på hvordan støttefunksjoner kan etableres for å bedre kvalitet på introduksjonsprogrammet.
- Tverrfaglig arena i fylket, hvor fylkesmann og fylkeskommune inviterer til kompetanse- og erfaringsutvekslingsarena for NAV, voksenopplæringen og flyktningetjenesten for å samkjøre innsatsen med integrering.

De fleste av de vi intervjuet oppgir at tema for ledernettverkene er prinsipielle diskusjoner eller samtaler om overordnede planer, og det varierer om introduksjonsprogram og integrering er hovedfokus for nettverkene eller om dette kun er ett av flere temaer som blir diskutert. Gjennom intervjuene ble det imidlertid også gitt eksempler på ledernettverk hvor enkeltdeltakere blir diskutert. En informant fortalte at det i fylket var dårlige resultater i introduksjonsprogrammet, og at NAV dermed opplevde en økning i brukere som ikke var kommet i jobb gjennom programmet. Programrådgivere i introduksjons-programmet opplevde å ha for stort ansvar for integreringsarbeidet uten å ha tilstrekkelig støtte og virkemidler: ”De opplevde seg som en pølsebu på siden av de andre kommuneorganisasjonene”, og de hadde ”lite tilgang på kompetansarenaer annet enn møter de selv arrangerte”. Informanten sier at ledernettverket ble opprettet for å tydeliggjøre et felles ansvar for å lykkes. I nettverket møtes ledere fra en rekke tjenester, inkludert helsetjenestene, og lager en felles plan for enkeltflyktninger som skal bosettes og delta i introduksjonsprogrammet i kommunene, og som har behov for tjenester fra flere instanser. Informanten i intervjuet opplever at dette har fungert svært godt.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål til NAV-lederne og lederne for introduksjonsprogrammet om hvor ofte de vanligvis har møter/dialog med hverandre (se Figur 2.2). I begge gruppene var det en stor andel som svarte at de hadde hyppige møter. 27 prosent av NAV-lederne og 23 prosent av intro-lederne oppga at de hadde møter en gang i uka eller mer, henholdsvis 12 og 10 prosent svarte en gang i året eller sjeldnere. Mellom disse ytterpunktene er det

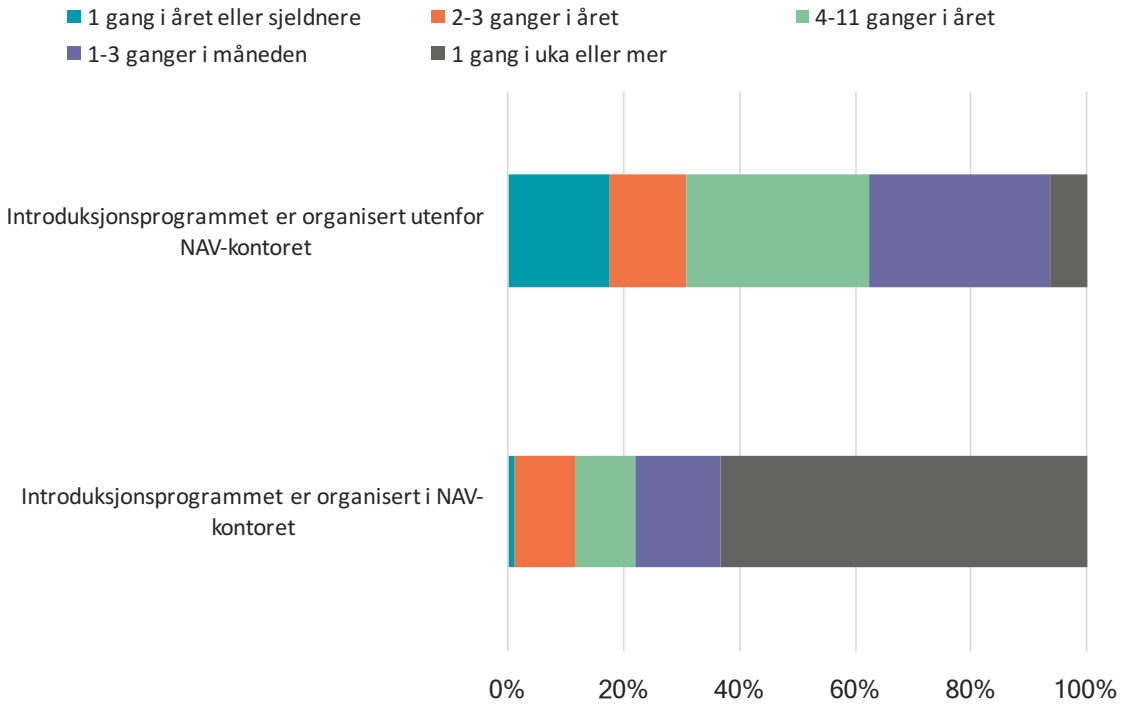
en viss tendens til at NAV-lederne oppgir at de møtes oftere enn det intro-lederne svarer.

Figur 2.2 *Hvor ofte har du vanligvis møter/dialog med leder for introduksjonsprogrammet / NAV-leder (statlig del)?*



Svarene på dette spørsmålet er avhengig av hvordan introduksjonsprogrammet er organisert, se Figur 2.3. Der hvor introduksjonsprogrammet er organisert i NAV-kontoret, er det er svært stor andel som oppgir at de har møter en gang i uka eller mer – det gjelder 63 prosent av NAV-lederne og 62 prosent av intro-lederne. Dette kan være årsaken til at intro-lederne oppgir færre møter enn NAV-lederne, ettersom det er en mindre andel av dem som har programmet i NAV-kontoret.

Figur 2.3 *Hyppighet av møter/dialog med leder for introduksjonsprogrammet, etter organisering av introduksjonsprogrammet. NAV-lederne*

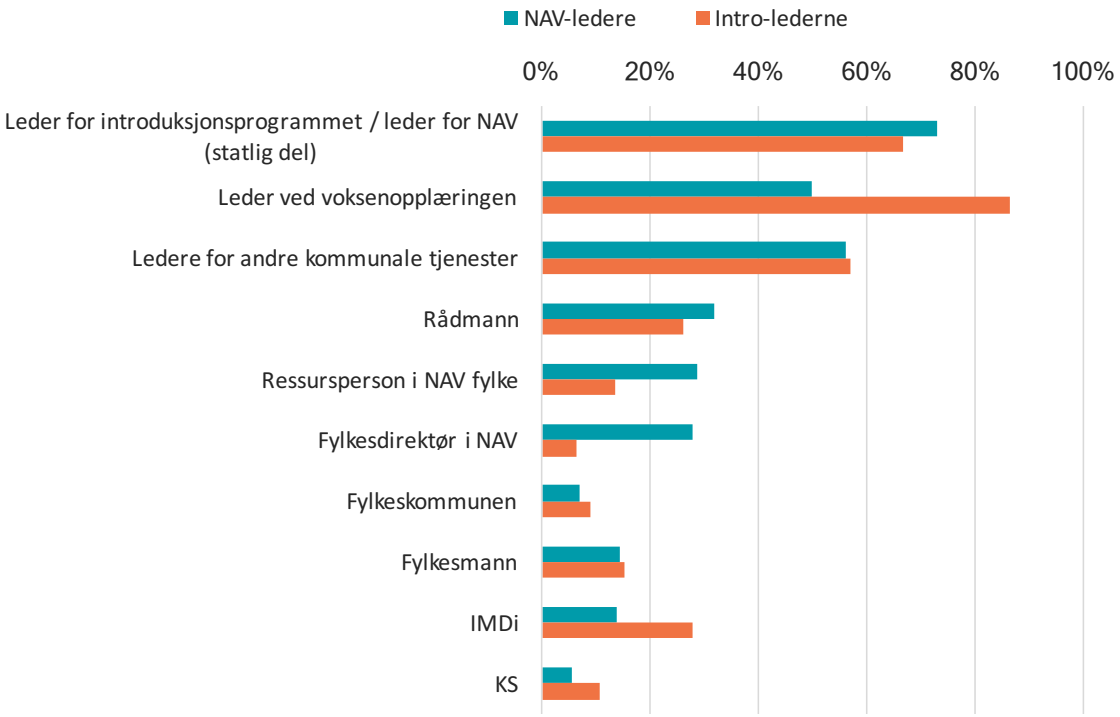


Vi stilte også spørsmål om møter i et bredere nettverk av ledere, der vi hadde satt opp en rekke aktører som er relevante for samarbeid så vel på overordnet nivå som i praksis. Svarene er presentert i Figur 2.4. På spørsmålet "Er du med på faste møter om introduksjonsprogrammet hvor en eller flere av følgende aktører deltar (ledernettverk)?" var det flest av NAV-lederne som svarte at de har slike møter der leder for introduksjonsprogrammet også deltar (73 prosent). Dette gjaldt nesten like mange av intro-lederne, men blant dem var det flere som svarte at de deltok i faste møter der leder for voksenopplæringen var representert (86 prosent).

Deretter var det flest NAV-ledere som svarte at de er med på faste møter med ledere for andre kommunale tjenester (56 prosent) og leder for voksenopplæringen (50 prosent). Andelen av intro-lederne som oppga møter med ledere for andre kommunale tjenester var omtrent den samme.

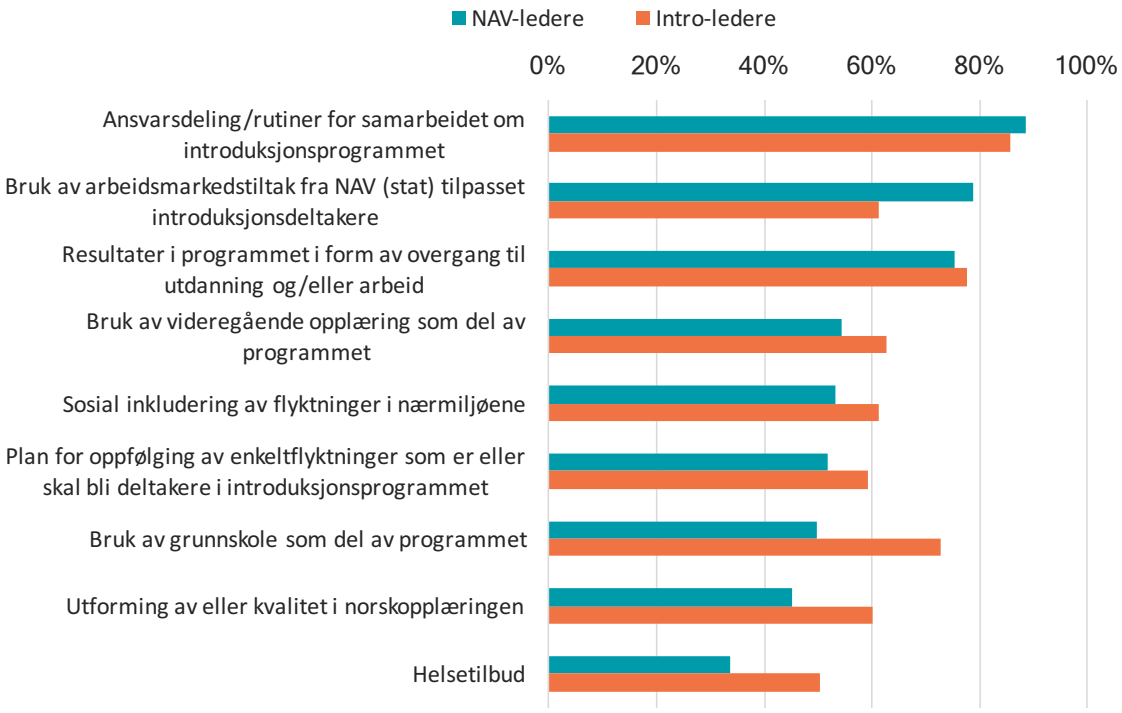
Det er lite vanlig blant NAV-lederne å ha faste møter der KS, fylkeskommunen, IMDi og/eller fylkesmannen møter, men en god del har faste møter om introduksjonsprogrammet med rådmann, ressursperson i NAV fylke og fylkesdirektør i NAV. Blant intro-lederne er det mer vanlig å delta i møter der IMDi er representert, men mindre vanlig med NAV på fylkesnivå.

Figur 2.4 *Er du med på faste møter om introduksjonsprogrammet hvor en eller flere av følgende aktører deltar (ledernettverk)? Andel "ja"*



Temaene som blir tatt opp på slike møter/ledernettverk varierer naturlig nok mellom de to respondentgruppene, både som en følge av deres ansvarsområder og hvem de møter (se Figur 2.5). I begge gruppene er det likevel flest som svarer at ansvarsdeling/rutiner for samarbeidet om introduksjonsprogrammet er tema (88 og 86 prosent). I de møtene hvor NAV-lederne deltar er det deretter mest vanlig å snakke om bruk av arbeidsmarkeds-tiltak fra NAV tilpasset introduksjonsdeltakere (79 prosent), samt resultater i programmet i form av overgang til utdanning og/eller arbeid (75 prosent). Blant lederne for introduksjonsprogrammet svarte 78 prosent at resultater i programmet i form av overgang til utdanning og/eller arbeid er tema på møtene, og 73 prosent at bruk av grunnskole som del av programmet er tema. For NAV-lederne er de minst vanlige temaene bruk av grunnskole som del av programmet, utforming av eller kvalitet i norskopplæringen, samt helsetilbud. Disse tre temaene er vanligere for intro-lederne.

Figur 2.5 *Hvilke av følgende temaer blir tatt opp i de ledernettverkene/ledermøtene om introduksjonsprogrammet som du deltar i?*



Det var også noen som svarte "annet" på dette spørsmålet, og beskrev ulike temaer. Blant NAV-lederne var det flest som nevnte bolig, samarbeid med frivillig sektor, transport og/eller ulike temaer knyttet til arbeidsretting, arbeidsrettede tiltak, markedsarbeid. Noen skrev også samarbeid med andre kommunale instanser.

Lederne for introduksjonsprogrammet oppga en rekke temaer, men også blant dem var det mange som nevnte bolig, frivillig sektor, og arbeidsretting/tiltak. Flere nevnte også spesielle tilbud til barn/barnefamilier. Noen av dem listet opp en rekke temaer, et eksempel:

> *Bustad og bustadsosialt arbeid, samarbeid mellom fleire tenester, individuell plan, praksis, barnehage, venneordning, sosialt og kulturelt arbeid, psykisk og fysisk helse, prosjektarbeid, søknad på midlar/tilskot.*

3 Samarbeid i praksis

Samarbeidet om deltakerne i introduksjonsprogrammet har ulikt omfang og innhold, og det varierer etter fase av programmet.

Foruten kontakt med NAV om økonomiske ytelser, vil det i *startfasen* gjerne være aktuelt å samarbeide om kartlegging og individuell plan og avklare eventuell bistand fra NAV. Avklaring av deltakere til hurtigsporet skal også skje tidlig. Under *gjennomføring* av programmet vil NAV så kunne bistå med blant annet arbeidsmarkedskompetanse, kurs eller tiltak som arbeidstrening. Tidligere studier viser imidlertid at samarbeidet mellom NAV og kommunen ofte ikke skjer før i *sluttfasen.* NAV bistår da med arbeidsrettede tiltak og/eller med avklaring av hensiktsmessig tiltak hos NAV etter introduksjonsprogrammet. Det kan imidlertid være tilfeller hvor det er minimal dialog mellom NAV og kommune også i denne fasen, og deltakere med fortsatt bistandsbehov blir overlatt til å oppsøke NAV selv.

I kartleggingen har vi sett på innhold i samarbeidet om deltakere, i hvilke faser det blir samarbeidet og for hvilke deltakere.

3.1 Samarbeid på kontornivå

I Figur 3.1 har vi samlet svarfordelingene fra NAV-lederne og lederne for introduksjonsprogrammet på flere spørsmål om konkrete områder eller måter å samarbeide på innenfor det enkelte NAV-kontor.

Det er 61 prosent av NAV-lederne og 55 prosent av intro-lederne som oppgir at det er en fast kontaktperson i NAV-kontoret (statlig del) for introduksjons-programmet. Ved kontorer der introduksjonsprogrammet er organisert i NAV-kontoret, er ikke dette like relevant. I denne gruppa er det 48 prosent av NAV-lederne som svarer ja, mens blant de som *ikke* har introduksjonsprogrammet i NAV-kontoret er andelen hele 70 prosent. Blant intro-lederne i den siste gruppa er det imidlertid en del færre – 57 prosent – som svarer ja.

Det går igjen i svarene på alle disse spørsmålene at det er en noe større andel av NAV-lederne enn av intro-lederne som svarer bekreftende på at de har de ulike formene for samarbeid. Årsaken kan være at de to ut fra ulike ståsteder definerer ulike former for involvering forskjellig. Det kan også være at NAV har tilbud som de ikke har kommunisert godt nok til introduksjonsprogrammet.

73 prosent av NAV-lederne og 61 prosent av intro-lederne oppgir at de har felles samlinger og/eller møter for veiledere i NAV-kontoret og program-rådgivere i introduksjonsprogrammet. På dette spørsmålet er det naturlig nok flere som svarer ja der hvor introduksjonsprogrammet er organisert i NAV-kontoret. Blant disse er det hele 82 prosent av NAV-lederne som svarer ja, mens 69 prosent av de som har introduksjonsprogrammet utenfor NAV-kontoret gjør det samme.

I intervjuene med ressurspersonene i NAV fylke og IMDis regioner ble det gitt eksempler på kommuner hvor det arrangeres felles samlinger for veiledere/

programrådgiver i NAV og introduksjonsprogrammet. Målet er å skape en felles forståelse for integreringsarbeidet og dele kompetanse. Samlingene kan være kun for noen få ved det lokale NAV-kontor og introduksjonsprogram eller det er større arrangementer. En informant viste til eksempler på samlinger med omtrent 150 deltakere, hvor alle veiledere/programrådgivere og avdelingsleder i flyktningetjenesten er invitert, samt markedsavdeling i NAV, NAV-ledere og voksenopplæringen når det er relevante temaer. I tillegg til lokale samlinger blir Fagverkstedet til IMDi nevnt av flere som en viktig arena for kompetanseheving. Flere av informantene våre er opptatt av at Arbeids- og velferdsetaten og kommunene sitter på ulik kompetanse som det er viktig å utveksle.

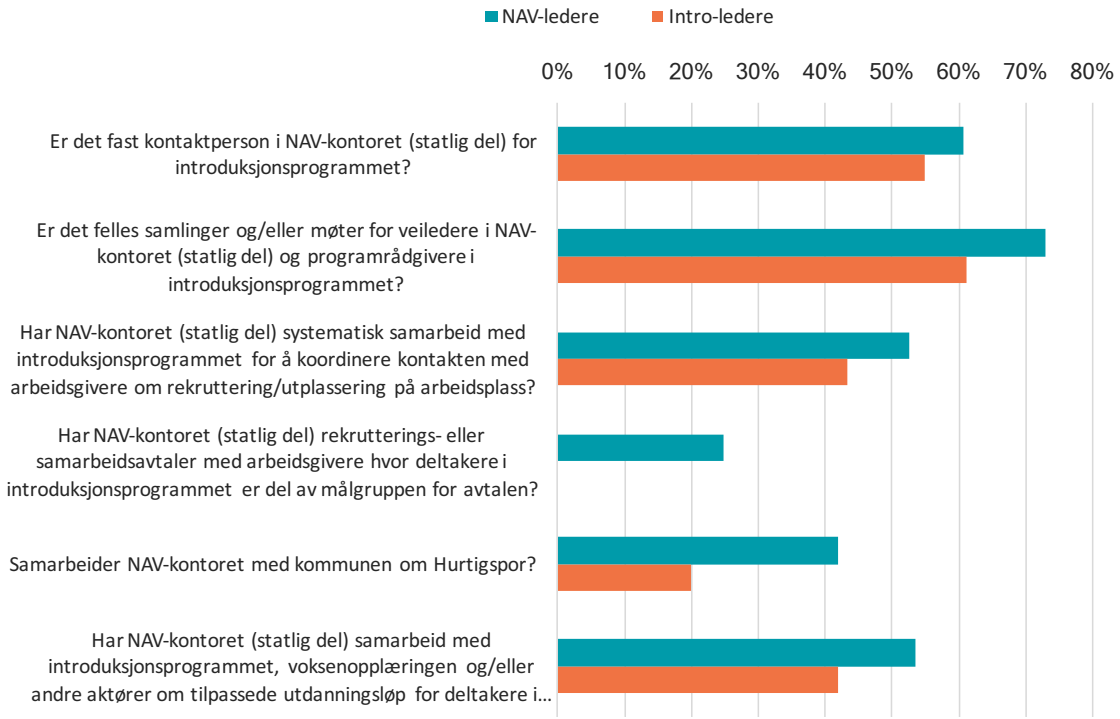
I spørreundersøkelsen stilte vi to spørsmål angående samarbeid direkte opp mot arbeidsgivere: Systematisk samarbeid for å koordinere kontakten med arbeidsgivere om rekruttering/utplassering på arbeidsplass, og rekrutterings- eller samarbeidsavtaler med arbeidsgivere hvor deltakere i introduksjons-programmet er del av målgruppen for avtalen. 53 prosent av NAV-lederne og 43 prosent av intro-lederne svarte ja på det første spørsmålet. Det andre spørsmålet ble kun stilt til NAV-lederne, og det var 25 prosent som svarte ja.

I intervjuene med NAV fylke og IMDi var flere opptatt av at det er behov for bedre samkjøring av arbeidet opp mot arbeidsgivere. En sier: ”Arbeidsgivere blir nedringt av alle og alle slåss om de samme plassene”, og en annen at: ”Praksismarkedet er helt oversvømt av folk som skal ut i praksis, det blir resirkulering uten at arbeidsgiver tar ansvar og det skaper masse demotiverte folk”. Det ble også gitt flere eksempler på god praksis for samarbeid med arbeidsgivere. I én kommune hadde NAV og introduksjonsprogrammet opprettet en felles praksisplassbank for å samkjøre innsatsen og unngå dobbeltarbeid. I en annen kommune har blant annet NAV, introduksjons-programmet og voksenopplæringen inngått et felles samarbeid med en større arbeidsgiver med mål om å få deltakere tidlig ut i arbeidstrening/praksis. Som del av dette blir NAVs virkemidler slik som mentor og inkluderingstilskudd tatt i bruk. Det ble også nevnt eksempler på avtaler som er nasjonale eller som er laget for flere kommuner sammen, slik som mellom NAV og Choice hotell, og som gjøres tilgjengelige også for introduksjonsdeltakere.

Videre i spørreundersøkelsen var det 42 prosent av NAV-lederne som oppga at de samarbeider om hurtigspor, men bare 20 prosent av intro-lederne sa det samme. På dette spørsmålet var det imidlertid en god del som svarte ”vet ikke” – det gjelder 9 prosent av NAV-lederne og 13 prosent av intro-lederne. Som nevnt er hurtigsporet forholdvis nytt, og i de kvalitative intervjuene sier flere at en del av kommunene er i planleggingsfase eller ikke har kommet ordentlig i gang enda. Noen sier også at flere kommuner ikke har hørt om hurtigsporet eller de tror det er noe NAV skal utvikle og tilby til kommunene. Det blir påpekt at føringer for hurtigspor kom fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og at programmet derfor har vært bedre forankret i NAV enn i kommunene. Informantene mener kommunene burde fått tydeligere informasjon om hurtigsporet fra sine overordnede instanser. En informant sier at: ”Kommunene har alltid ønsket fokus på samarbeid, men NAV var ikke med, så kommer NAV plutselig inn, men da er ikke kommunen med”.

Vi stilte et spørsmål om samarbeid om tilpassede utdanningsløp for deltakere i introduksjonsprogrammet, som ble formulert litt forskjellig for de to respondentgruppene. Det var 54 prosent av NAV-lederne som oppga at de har samarbeid med introduksjonsprogrammet, voksenopplæringen og/eller andre aktører om tilpassede utdanningsløp for deltakere i introduksjonsprogrammet. 42 prosent av intro-lederne oppga at kommunen har samarbeid med NAV-kontoret (statlig del) om tilpassede utdanningsløp for deltakere i introduksjons-programmet.

Figur 3.1 Områder eller måter å samarbeide på



* Merknad: Spørsmålsformuleringene var litt ulike til de to gruppene

3.2 Samarbeid rundt enkeltdeltakere

Samarbeid i ulike faser

I hvilke faser og om hva er det veilederne i NAV (stat) og introduksjons-programmet samarbeider om knyttet til den enkelte deltaker?

Av Figur 3.2 og Figur 3.3 ser vi at det er stor grad av enighet i de to respondentgruppene når det gjelder at NAV-veilederne relativt sjelden deltar i samarbeid i startfasen, og oftere i sluttfasen.

I startfasen av programmet (i løpet av første 1 - 3 måneder) er det 42 prosent av NAV-lederne og 53 prosent av intro-lederne som svarer at det ”sjelden eller aldri” skjer at NAV-veiledere deltar i samarbeid om enkeltdeltakere. Andelen av NAV-lederne som svarer ”sjelden eller aldri” på dette spørsmålet er *noe* høyere

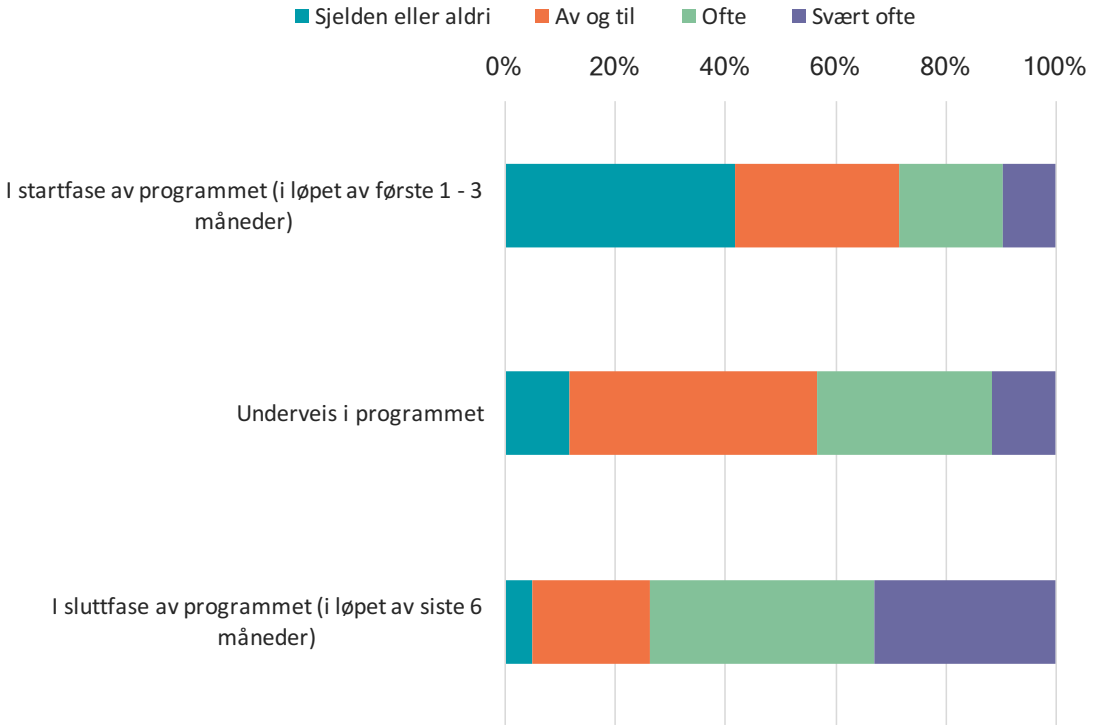
i kontorer hvor introduksjonsprogrammet er organisert i kontoret, enn der det er organisert utenfor – henholdsvis 46 og 40 prosent.

Resultatene viser dermed at forholdsvis mange ikke oppfyller intensjonene i Rundskriv Q 27 med mål om at NAV skal tidlig inn. Samtidig hadde vi i spørsmålsformuleringen definert startfasen til 1-3 måneder, noe som er forholdvis tidlig, og det er vesentlig flere som sier at det er samarbeid *underveis* i programmet. 45 prosent av NAV-lederne og 43 prosent av intro-lederne svarer at det skjer "av og til", og henholdsvis 43 og 33 prosent svarer at det skjer ofte eller svært ofte.

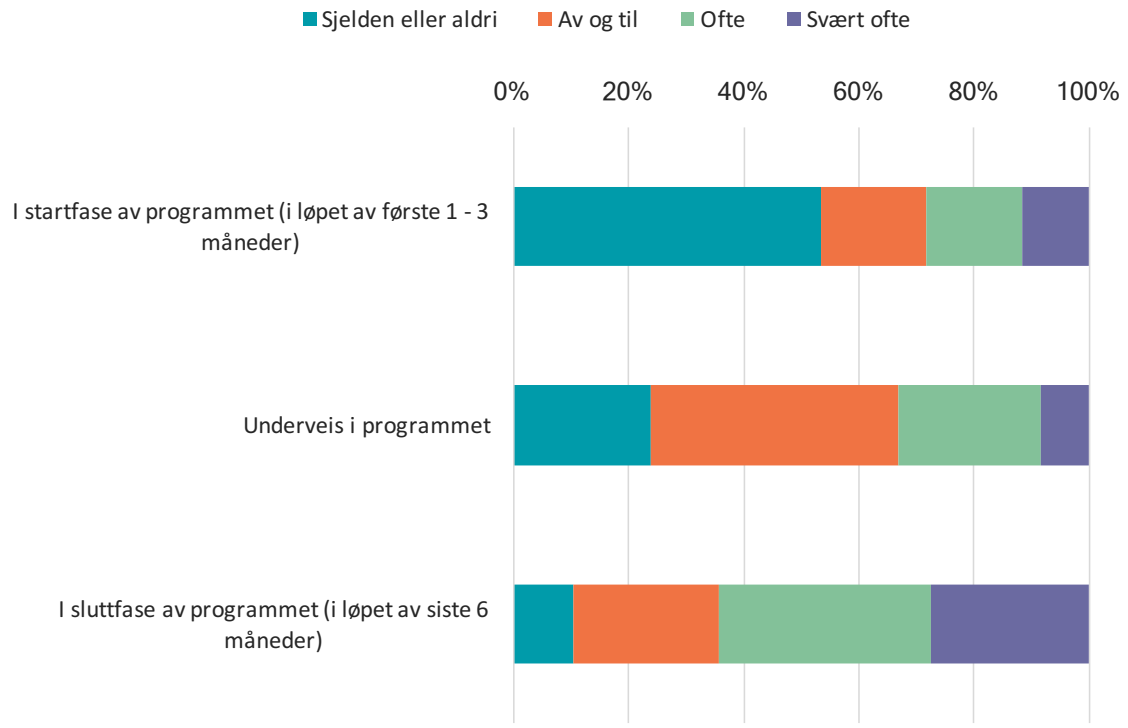
Det kan altså være at vi undervurderer hvor mye samarbeid som skjer på et relativt tidlig tidspunkt. Inntrykket av at det er mindre samarbeid i startfasen stemmer imidlertid godt overens med hva som ble fortalt i intervjuene med NAV fylke og IMDi.

I vår undersøkelse svarer 33 prosent av NAV-lederne at det skjer "svært ofte" at NAV-veiledere deltar i samarbeid om enkeltdeltakere i sluttfasen av programmet, og ytterligere 41 prosent svarer "ofte". Blant intro-lederne er det til sammen 64 prosent som svarer at det skjer ofte eller svært ofte i sluttfasen.

Figur 3.2 *NAV-lederne: Hvor ofte deltar NAV-veilederne i samarbeid om enkeltdeltakere i introduksjonsprogrammet i ulike faser i programløpet?*



Figur 3.3 *Intro-lederne: Hvor ofte deltar NAV-veilederne i samarbeid om enkeltdeltakere i introduksjonsprogrammet i ulike faser i programløpet?*



At så mange svarer at det ofte eller svært ofte er samarbeid i sluttfasen, er positivt i lys av målet om forutsigbarhet og gode overganger mellom tjenester. Samtidig er det en god del som svarer at det kun av og til samarbeides også i denne fasen. Dette kan tolkes som at det fortsatt er en del tilfeller hvor overgangen mellom introduksjonsprogram og videre oppfølging fra NAV ikke sikres. Det kan imidlertid også være at det for en del deltakere ikke er behov for videre samarbeid fordi de er i jobb eller utdanning.

Veiledning og tiltak fra NAV

I spørreundersøkelsen hadde vi satt opp en rekke områder for samarbeid om enkeltdeltakere, og spurte respondentene om hvor ofte NAV-veiledere/-kontoret deltar med veilederressurser og tiltak. Svarfordelingene er vist i Figur 3.4 og Figur 3.5.

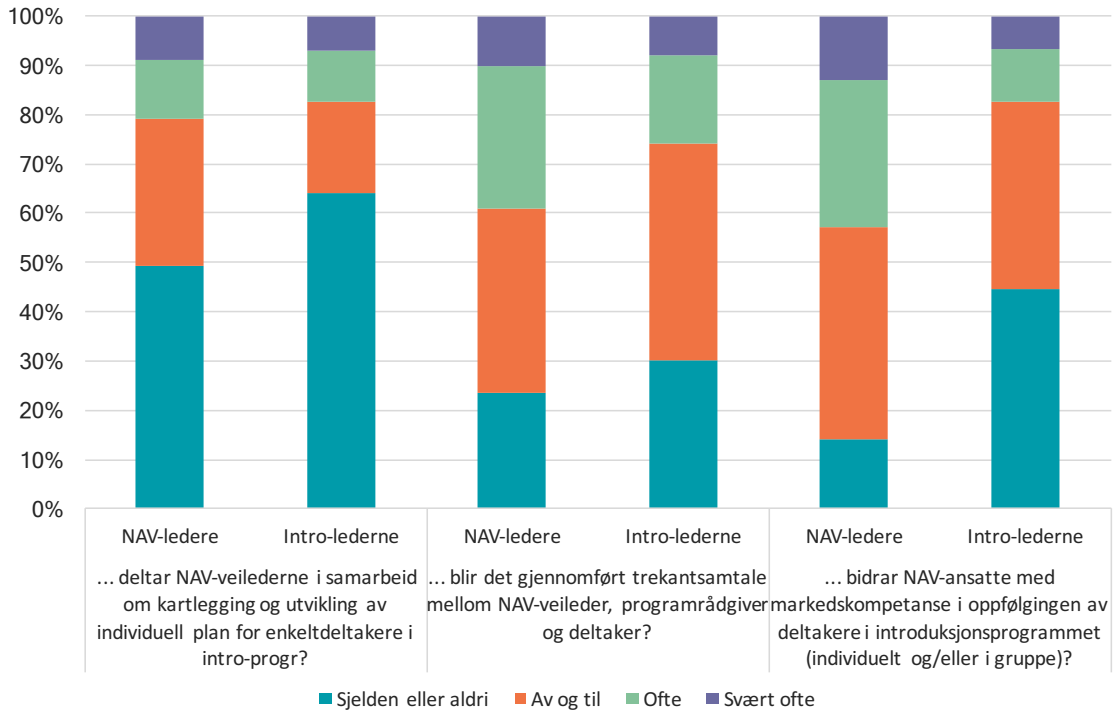
Av de virkemidlene/områdene vi stilte spørsmål om, er det aller vanligste ifølge NAV-lederne at NAV-ansatte bidrar med markedskompetanse i oppfølgingen av deltakere i introduksjonsprogrammet – 43 prosent av NAV-lederne svarer at det skjer ofte eller svært ofte. Lederne for introduksjonsprogrammet er ikke like overbevist – blant dem er det bare 17 prosent som svarer at det skjer ofte eller svært ofte, mens 45 prosent svarer ”sjelden eller aldri”. Vi stilte et annet spørsmål til intro-lederne der vi skilte mellom å bidra med markedskompetanse i oppfølgingen av deltakere i introduksjonsprogrammet (individuelt og/eller i gruppe) og å bidra med markedskompetanse for programrådgivere og leder i

introduksjonsprogrammet. Det var noe flere som mente at NAV bidro på den siste måten enn den første.

I de kvalitative intervjuene ble markedskompetanse nevnt av flere som det mest nyttige bidraget Arbeids- og velferdsetaten kan ha inn mot introduksjons-programmet. NAV har gjerne egne markedsteam som kan bidra, noe mange kommuner ikke har selv. En mulig grunn til variasjonene i svarene, altså at NAV-ledere mener at NAV oftere bidrar med markedskompetanse enn det intro-lederne mener, er at NAV og kommunene kan definere markedskompetanse ulikt. NAV kan ha en bredere forståelse av hva som inngår i betegnelsen "markedskompetanse" enn det intro-lederne har. Samtidig kan resultatet også skyldes at det er uenighet om hvor mye NAV faktisk bidrar. Bidrag med markedskompetanse er ikke nødvendigvis like synlig som for eksempel bidrag med arbeidsmarkedstiltak, og kan dermed gi større rom for subjektiv vurdering av hvem som gjør hva og hvor mye.

I undersøkelsen er det videre 39 prosent av NAV-lederne som oppgir at det ofte eller svært ofte blir gjennomført trekantsamtale mellom NAV-veileder, programrådgiver og deltaker, mens det gjelder 26 prosent av intro-lederne. Det er ganske få, både av NAV-lederne og intro-lederne, som svarer at NAV-veilederne ofte eller svært ofte deltar i samarbeid om kartlegging og utvikling av individuell plan for enkeltdeltakere i introduksjonsprogrammet. Dette stemmer overens med at kun omtrent halvparten av NAV-lederne svarer at NAV sin bistand med individuell plan er en del av samarbeidsavtalene, og at det er langt flere som oppgir at det ofte eller svært ofte er samarbeid i sluttfase enn i startfase.

Figur 3.4 *Hvor ofte deltar NAV-kontoret (statlig del) i følgende former for samarbeid om deltakere i introduksjonsprogrammet?*



I Figur 3.5 viser vi svarene som gjelder ulike arbeidsrettede tiltak. De to respondentgruppene er samstemte om at NAV-kontoret oftest bidrar med arbeidstrening for deltakere i introduksjonsprogrammet. 36 prosent av NAV-lederne og 23 prosent av intro-lederne svarer at NAV-kontoret ofte eller svært ofte bidrar med det. Når det gjelder kurs eller opplæring, er det en noe lavere andel som mener at NAV-kontoret ofte eller svært ofte bidrar – henholdsvis 24 og 15 prosent av de to respondentgruppene. Intro-lederne fikk også spørsmål om språkpraksis: "Hvor ofte bidrar NAV-kontoret med å organisere språkpraksis for deltakere i introduksjonsprogrammet?" Bare 10 prosent svarte ofte eller svært ofte på det.

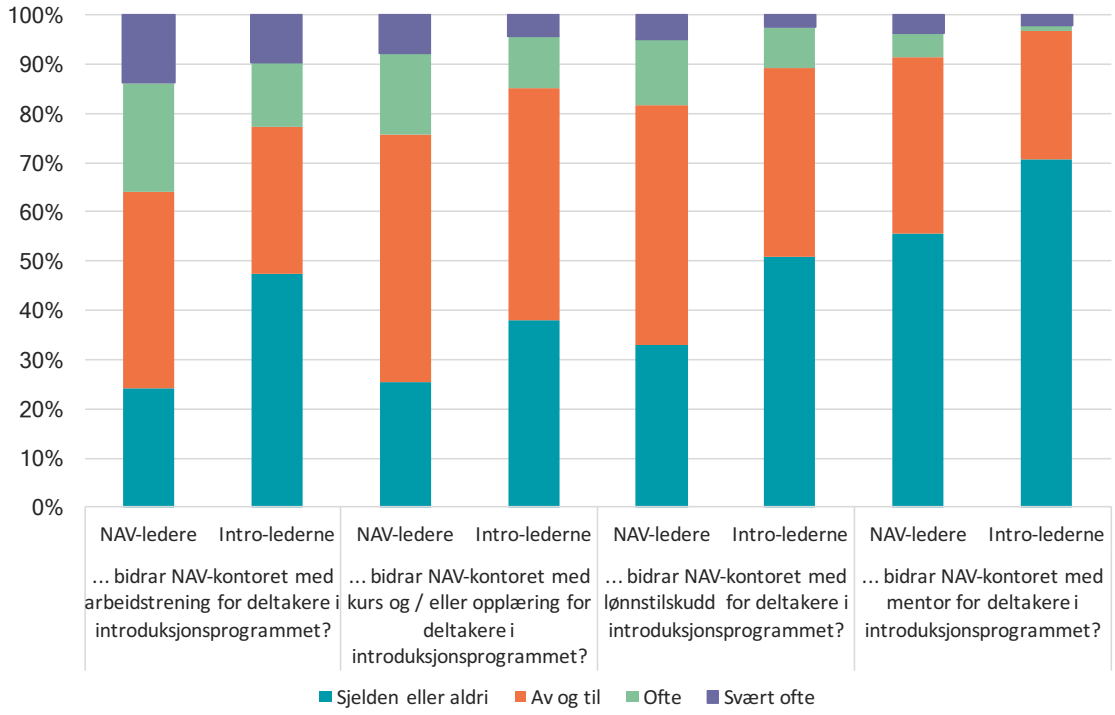
I intervjuene med NAV fylke og IMDi sier flere at det er svært ulik praksis når det gjelder om NAV bidrar med arbeidstrening eller kurs for deltakere. Enkelte steder er dette en godt innarbeidet praksis, og det er flere relevante kurs og arbeidstreningsplasser tilgjengelig, mens andre steder er det så og si ikke samarbeid.

Blant årsaker til manglende bidrag fra NAV blir nevnt begrenset økonomi, "tiltaksmidler er et knapphetsgode i NAV", og at det ikke er nok deltakere i kommunen med like behov og norsknivå til å få på plass tilpassede kurs. En annen årsak som nevnes er uenighet om hva som er hensiktsmessige tiltak og om kursene er tilstrekkelig tilpasset målgruppen. Det kan skje at NAV setter opp kurs for intro-deltakere, men at introduksjonsprogrammet opplever at kurset ikke tilstrekkelig treffer deltakeres behov, eller at det ikke er tilpasset deltakers øvrige program. Et eksempel er deltids datakurs som går flere dager i uka over flere måneder. Kurset oppleves som relevant, men er for omfattende da det må

veies opp mot deltakelse i norskopplæring og språkpraksis eller arbeidspraksis i kommunen. Det motsatte kan også være tilfellet, altså at kurset oppleves å være for kortvarig i forhold til deltakers progresjonsnivå. En av informantene sier: "Tiltakene som har blitt satt opp er gode, for eksempel AMO-kurs, de har gode resultater der, men det blir for kort for introdeltakere". I intervjuene ble det tatt opp at det er viktig at NAV samarbeider med kommunene og sjekker deltakeres behov ved utvikling av kurs, slik at de treffer og er tilstrekkelig tilpasset målgruppen.

I spørreundersøkelsen kommer det også fram at det er sjelden at NAV-kontoret bidrar med mentor eller lønnstilskudd til deltakere i introduksjonsprogrammet. Hvor ofte man bruker slike konkrete tiltak, er selvsagt avhengig av hvor stor andel av deltakerne som dette er relevant for. Når det gjelder lønnstilskudd, er det ikke mange som svarer at dette ofte skjer, men det er en stor andel som svarer "av og til".

Figur 3.5 *Hvor ofte deltar NAV-kontoret (statlig del) i følgende former for samarbeid om deltakere i introduksjonsprogrammet?*

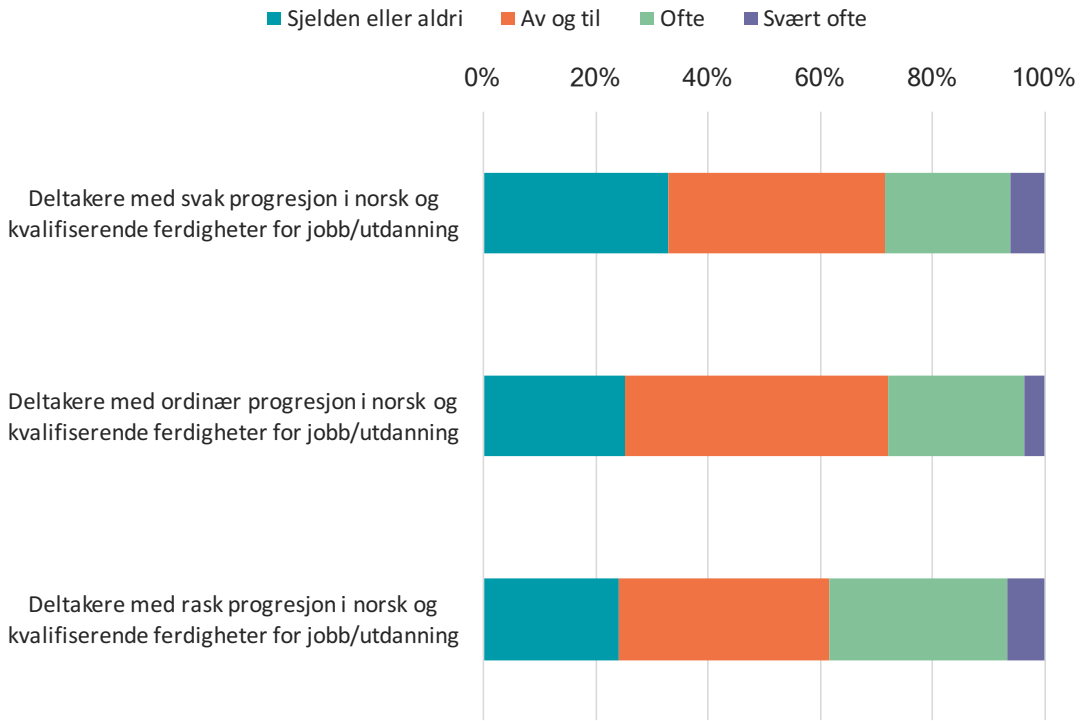


Samarbeid om brukere med ulikt progresjonsnivå

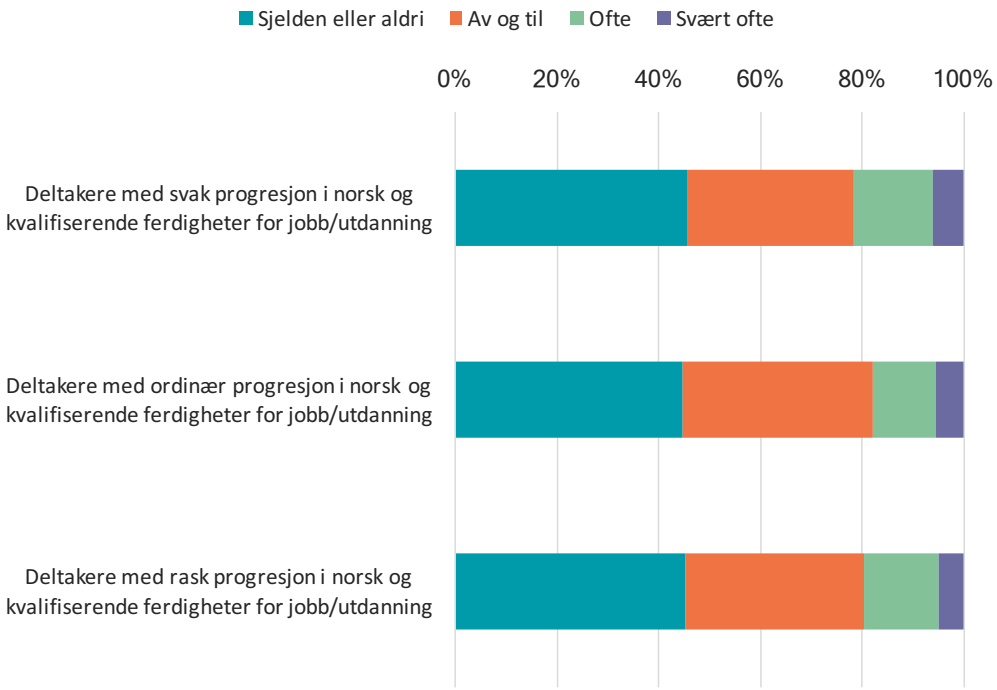
I Figur 3.6 viser vi svar på spørsmål om NAV-veilederes involvering/samarbeid om deltakere med ulikt progresjonsnivå. Vi ser at det er en viss forskjell, ved at de ifølge NAV-lederne oftere samarbeider om deltakere med rask progresjon enn de med svakere progresjon. Intro-lederne svarer omtrent på samme måte for alle de tre deltakergruppene (Figur 3.7).

I intervjuer med NAV fylke og IMDi blir det motsatte anbefalt, altså at det er deltakere med svak progresjon det er størst behov for samarbeid om på et tidlig tidspunkt. For disse er det spesielt viktig å samarbeide om en langsiktig plan, da flere uansett kommer til NAV etter endt introduksjonsprogram, og vil ha behov fra tjenester fra flere instanser. Det vises til flere eksempler på god praksis hvor kommuner får til tidlig samarbeid, blant annet ved at det er fast praksis at NAV er involvert i kartleggingsfasen for å avklare om det er behov for videre bistand eller ikke. Det er også kommuner hvor det er samarbeid om langsiktige utdanningsløp som da også inkluderer voksenopplæringen. I intervjuene sier flere at det er svært viktig å inkludere voksenopplæringen i samarbeidet om introduksjonsprogrammet.

Figur 3.6 *NAV-lederne: Hvor ofte deltar NAV-veiledere i samarbeid om deltakere med ulikt progresjonsnivå i introduksjonsprogrammet?*



Figur 3.7 *Intro-lederne: Hvor ofte deltar NAV-veiledere i samarbeid om deltakere med ulikt progresjonsnivå i introduksjonsprogrammet?*



3.3 Betydning av samarbeidsavtale og organisering

Som nevnt er det noe forskjeller i svarene på spørsmål om samarbeid i praksis avhengig av hvordan introduksjonsprogrammet er organisert – i eller utenfor NAV-kontoret. Det er også forskjeller avhengig av om det er inngått en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen om introduksjonsprogrammet. Vi har gjennomført en analyse av svarene til NAV-lederne der vi kontrollerer for begge disse forholdene samtidig. Resultatene er oppsummert i Tabell 3.1. Hovedtendensen er at både det å ha en samarbeidsavtale og å ha introduksjonsprogrammet i NAV korrelerer med det å samarbeide i praksis, men på noe ulike områder.

Vi finner at kontorer som har en samarbeidsavtale oftere har en fast kontaktperson for introduksjonsprogrammet enn de som ikke har en avtale – uavhengig av organisering. Videre finner vi at de som har introduksjons-programmet organisert i NAV-kontoret *sjeldnere* har en fast kontaktperson enn de som har programmet utenfor NAV-kontoret (uavhengig av om de har en samarbeidsavtale). Det siste er ikke overraskende, siden samorganisering reduserer/fjerner behovet for en kontaktperson.

Videre finner vi at det å ha introduksjonsprogrammet organisert i NAV-kontoret innebærer at det er større sjanse for at de har felles samlinger for veiledere og programrådgivere, systematisk samarbeid for å koordinere kontakten med arbeidsgivere, rekrutterings-/samarbeidsavtaler med arbeidsgivere der intro-deltakere er en del av målgruppa og samarbeid om tilpassede utdanningsløp. Det å ha en samarbeidsavtale gir større sjanse for å ha felles samlinger og

samarbeid om tilpassede utdanningsløp, men har ingen betydning for samarbeidet overfor arbeidsgivere. Når det gjelder samarbeid om Hurtigspor, har det hverken noen betydning hvor introduksjonsprogrammet er organisert eller om det er skrevet en samarbeidsavtale.

Hvilken betydning har organiseringen av introduksjonsprogrammet og samarbeidsavtalene for samarbeidet i ulike faser av programløpet? Vi finner at det å ha en avtale øker sjansen for at NAV-veilederne hyppig er involvert underveis i programmer og i sluttfasen, mens det ikke har noen betydning for samarbeid i startfasen av programmet. Organisering i eller utenfor NAV-kontoret har ingen betydning for svarene på disse spørsmålene.

Også når det gjelder veiledning har det en positiv betydning med samarbeidsavtale – NAV-veilederne deltar oftere i samarbeid om kartlegging og utvikling av individuell plan, og i trekantsamtale. Her har det ingen betydning hvordan introduksjonsprogrammet er organisert. Både samarbeidsavtale og en organisering av introduksjonsprogrammet i NAV-kontoret øker sjansen for at NAV-ansatte ofte bidrar med markedskompetanse i oppfølgingen av deltakere.

Når det gjelder NAVs bidrag med ulike arbeidsrettede tiltak, er det av positiv betydning hvis introduksjonsprogrammet er organisert i NAV-kontoret, mens det bare er arbeidstrening som oftere blir brukt hvis det er skrevet samarbeids-avtale.

Til slutt har både organisering i NAV-kontoret og samarbeidsavtale en positiv betydning for hvor ofte NAV-veiledere deltaer i samarbeidet om deltakere med ulikt progresjonsnivå – med unntak av deltakere med rask progresjon, hvor samarbeidsavtale ikke spiller noen rolle.

Det er en viss korrelasjon mellom svarene på en rekke av spørsmålene om praksis. Det er tre hovedkategorier av slike spørsmål: De som handler om NAV-veiledernes involvering og veiledning (i alle faser og uavhengig av progresjonsnivå), de som handler om arbeidsrettede tiltak, og de som handler om systematisk samarbeid og koordinering på kontornivå. Det er kun ett av de spørsmålene vi stilte om praksis hvor svarene ikke korrelerer med noen av de andre: Hvorvidt det er samarbeid om Hurtigspor er ikke korrelert med noen andre samarbeidsformer, og varierer heller ikke med organisering av kontoret eller eksistensen av en samarbeidsavtale.

I Tabell 3.2 har vi oppsummert hvordan svarene på de tre hovedkategoriene spørsmål varierer med organiseringen av introduksjonsprogrammet og eksistensen av en samarbeidsavtale. Det å ha inngått en samarbeidsavtale innebærer at det er større sjanse for at veilederne ofte er involvert i samarbeid om enkeltdeltakere (uavhengig av organisasjonsform). Det å ha introduksjons-ordningen organisert i NAV-kontoret innebærer at Arbeids- og velferdsetaten oftere bidrar med arbeidsrettede tiltak, mens begge de to forholdene innebærer mer systematisk samarbeid på kontornivå.

Tabell 3.1 Betydning av organisering og samarbeidsavtale for praksis

	Organisert innenfor NAV-kontoret	Inngått samarbeids-avtale
Er det fast kontaktperson i NAV-kontoret (statlig del) for introduksjonsprogrammet?	-	+
Er det felles samlinger og/eller møter for veiledere i NAV-kontoret (statlig del) og programrådgivere i intro?	+	+
Har NAV-kontoret (statlig del) systematisk samarbeid med intro for å koordinere kontakten med arbeidsgivere om rekruttering/utplassering?	+	
Har NAV-kontoret (statlig del) rekrutterings- eller samarbeidsavtaler med arbeidsgivere hvor deltakere i introduksjonsprogrammet er del av målgruppen?	+	
Samarbeider NAV-kontoret med kommunen om Hurtigspor?		
Har NAV-kontoret (statlig del) samarbeid med introduksjonsprogrammet, voksenopplæringen og/eller andre aktører om tilpassede utdanningsløp for delt...?	+	+
Hvor ofte deltar NAV-veilederne i samarbeid om enkeltdeltakere i introduksjonsprogrammet i ulike faser i programløpet?		
I startfase av programmet (første 1 - 3 måneder)		
Underveis i programmet		+
I sluttfase av programmet (siste 6 måneder)		+
Hvor ofte ...		
... deltar NAV-veilederne i samarbeid om kartlegging og utvikling av individuell plan for enkeltdeltakere?		+
... blir det gjennomført trekantsamtale mellom NAV-veileder, programrådgiver og deltaker?		+
... bidrar NAV-ansatte med markedskompetanse i oppfølgingen av deltakere i introduksjonsprogrammet?	+	+
Hvor ofte ...		
... bidrar NAV-kontoret med arbeidstrening for deltakere i introduksjonsprogrammet?	+	+
... bidrar NAV-kontoret med kurs og / eller opplæring for deltakere i introduksjonsprogrammet?	+	
... bidrar NAV-kontoret med lønnstilskudd for deltakere i introduksjonsprogrammet?	+	
... bidrar NAV-kontoret med mentor for deltakere i introduksjonsprogrammet?	+	
Hvor ofte deltar NAV-veiledere i samarbeid om deltakere med ulikt progresjonsnivå?		
Deltakere med svak progresjon i norsk og kvalifiserende ferdigheter for jobb/utdanning	+	+
Deltakere med ordinær progresjon i norsk og kvalifiserende ferdigheter for jobb/utdanning	+	+
Deltakere med rask progresjon i norsk og kvalifiserende ferdigheter for jobb/utdanning	+	

Tabell 3.2 *Betydning av organisering og samarbeidsavtale for praksis på tre områder*

	Organisert innenfor NAV-kontoret	Inngått samarbeids-avtale
Veiledernes involvering i samarbeid om enkeltdeltakere		+
Bidrag med arbeidsrettede tiltak	+	
Systematisk samarbeid på kontornivå	+	+

Vi må være oppmerksomme på at de statistiske sammenhengene ikke sier noe om eventuelle årsakssammenhenger. Det *kan* være at de to faktorene fører til mer samarbeid på ulike områder, men det kan også være andre kjennetegn ved NAV-kontorene som øker sannsynligheten for samorganisering og/eller avtale. En tredje mulighet er at kontorer(/kommuner) som i utgangspunktet har hatt et tett samarbeid, var mer tilbøyelige til å skrive en samarbeidsavtale tidlig.

4 Vurdering av samarbeidet

4.1 Viktige områder for samarbeid

I spørreundersøkelsen stilte vi følgende åpne spørsmål: ”På hvilke områder mener du det har størst betydning at NAV-kontoret (statlig del) og kommunen samarbeider om introduksjonsprogrammet?” Det var 161 av NAV-lederne og 189 av intro-lederne som svarte på spørsmålet.

Blant NAV-lederne er det ”arbeidsretting” som blir nevnt flest ganger som området det har størst betydning å samarbeide om. I underkant av 30 prosent av dem skrev det. Videre er det mange som mener det er viktig med samarbeid tidlig i deltakeres programløp (om lag 20 prosent), her trekker flere fram hurtigspor, og at NAV bistår med markedskompetanse, samt kartlegging og individuell plan. Flere skriver også at det bør samarbeides om tiltak, men uten å spesifisere hvilke former for tiltak. Av spesifikke tiltak trukket fram er det samarbeid om arbeidstrening som nevnes oftest (nevnt 14 ganger), deretter språkpraksis eller tiltak for å styrke norskkunnskaper (10 ganger) og kurs/ opplæring (6 ganger).

Noen har også beskrevet hvilke deltakere det er viktig å samarbeide om, og flest trekker fram samarbeid om deltakere som har kvalifiserende ferdigheter for jobb, én skriver for eksempel at det bør samarbeides der ”hvor kompetanse og språk tilsier at deltaker har mulighet for et raskere løp i forhold til arbeid”, og en annen ”der det er kompetanse som etterspørres i markedet og det er god kunnskap i norsk”. Én begrunner denne prioriteringen med at ”de fleste har lite/ ingen utdannelse, og kjeding av tiltak er mer hensiktsmessig enn å "bruke opp" NAV-tiltak mens deltaker er i introprogram”. Det er få som nevner at det er viktig å samarbeid om deltakere med svak progresjon/lav utdannelse eller lavt norsknivå, og det er også få som nevner samarbeid i sluttfasen som et viktig samarbeidsområde.

Blant intro-lederne er det en god del som sier at samarbeid om ”arbeidsrettede tiltak” er viktig, uten å utdype ytterligere. Blant konkrete tiltak er det mange som trekker fram samarbeid om ”arbeidstrening/arbeidspraksis” – det er en god del flere som trekker fram dette blant intro-lederne enn blant NAV-lederne (henholdsvis 20 og 9 prosent). Også blant intro-lederne er det relativt mange som mener at det er viktig å samarbeide om kartlegging og individuell plan og at NAV bistår med markedskompetanse. Noen sier også at det bør samarbeides om språkpraksis og tiltak for å styrke norsk og om kurs eller opplæring. Det er i tillegg noen områder som blir trukket fram av Intro-lederne som ingen eller kun et par NAV-ledere nevner: Bistand med lønnstilskudd og/eller mentor, behov for samarbeid om helhetlige og/eller langsiktige utdanningsløp og at NAV bistår med å informere om sine tiltak til deltaker og/eller programrådgiver i introduksjonsprogrammet.

Videre er det en god del flere intro-ledere enn NAV-ledere som trekker fram at det er viktig å samarbeide om deltakere med svak progresjon, lavt norsknivå

og/eller lav utdanning (henholdsvis 7 og 2 prosent), mens det er motsatt for deltakere med rask progresjon, altså at NAV-ledere nevner samarbeid om disse som viktig oftere enn intro-lederne (7 og 1 prosent). At intro-lederne fremhever deltakere med svak progresjon kan være fordi dette er deltakere de anser at vil trenge videre bistand utover introduksjonsprogrammet, og som de derfor mener det er nyttig å lage en felles plan med NAV for. I tillegg er det antakelig deltakere med svak progresjon intro-lederne opplever at det er størst mangel på NAV-tiltak for i dag, ettersom NAV tradisjonelt ikke har inkludert språkopplæring som del av sitt tilbud. En av intro-lederne skriver at: "Det er viktig med godt og systematisk samarbeid for å få NAV tidligere inn i deltakernes kvalifisering mot jobb. Vi mangler tilrettelagte tiltak for minoritetsspråklige med lav progresjon i norsk i vår region". At en høyere andel av NAV-lederne trekker fram deltakere med rask progresjon, kan da skyldes at det er for disse deltakerne lederne mener at Arbeids- og velferdsetaten har hensiktsmessige tiltak å tilby.

Det er et tydelig skille mellom NAV- og intro-lederne når det gjelder hvilke faser lederne skriver det er viktige å samarbeide i. Både intro-ledere og NAV-ledere sier som nevnt at det er viktig med tidlig samarbeid, men det er vesentlig flere intro-ledere som i tillegg trekker fram samarbeid i sluttfase og da spesielt i overgang mellom introduksjonsprogrammet og NAV som viktig (det gjelder 24 og 4 prosent). En grunn til at intro-ledere oftere trekker fram dette, kan være at samarbeidsutfordringer i sluttfase vil være mer synlige for ledere og programrådgivere i introduksjonsprogrammet enn i NAV. Det er introduksjons-programmet som sitter med hovedansvaret for deltaker og som tydeligst ser hvordan overgangen fungerer for deltaker. At ikke NAV-ledere nevner dette kan da skyldes at utfordringene er mindre synlige for dem. I tillegg har det i NAV blitt jobbet med å tydeliggjøre ansvaret med å komme tidlig inn, blant annet gjennom hurtigspor, som kan bidra til at det er dette NAV-lederne først og fremst trekker fram.

Både intro-ledere og NAV-ledere skriver også at det er behov for felles møter og oppfølging underveis gjennom introduksjonsprogrammet, både på ledernivå og i samarbeidet om enkelte deltakere. En Intro-leder skriver at: "Samarbeidet med NAV er bra, med faste møter og mye kontakt", og en NAV-leder at: "Vi har nylig startet et tettere samarbeid med månedlige møter i startfasen på programmet, her deltar flyktningetjenesten, NAV stat og kvalifiseringsenheten, sammen med bruker. Her legges planer for kvalifiseringsløp, og vi har stor tro på denne måten å jobbe på". Det ble også pekt på flere faktorer av betydning for å få til et godt samarbeid. En NAV-leder skriver at det er viktig med "klar arbeidsdeling, felles mål, gode rutiner, felles tilnærming, stille krav" og en Intro-leder at det er "veldig viktig å ha hyppig kontakt med NAV for at overgangen intro og skole/jobb skal henge sammen. Samarbeid mellom voksenopplæring, flyktningetjeneste og NAV gjør det mulig å arbeide mer målrettet for å få flest mulig ut i arbeid". Videre ble det trukket fram flere eksempler på god praksis. En NAV-leder skriver blant annet at: "Vi har to NAV-veiledere som jobber halve tiden i introduksjonsprogrammet, dette gir samhandling i alle faser, og for alle nivåer. Svært nyttig for begge parter".

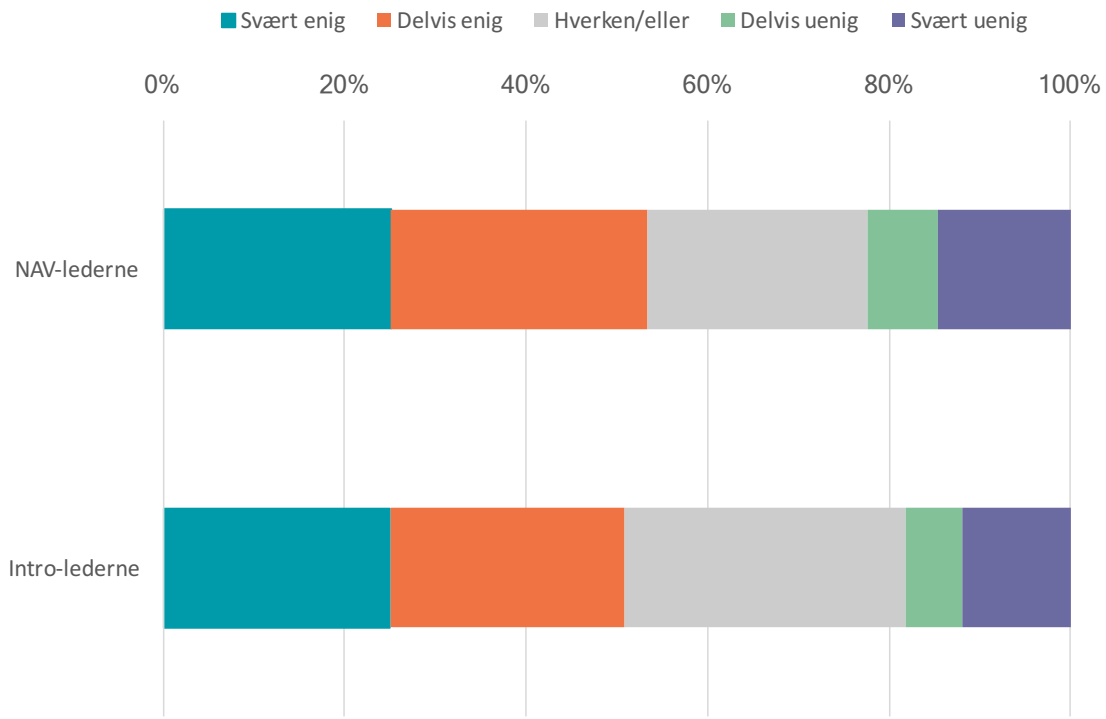
4.2 Aktørenes vurderinger og anbefalinger

Vi stilte flere spørsmål om hvordan respondentene vurderer samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommune i forbindelse med introduksjonsprogrammet, både hvordan det fungerer i dag, og hvordan det bør være.

I Figur 4.1 viser vi svarene fra de to respondentgruppene på spørsmål om betydningen av samarbeidsavtalen. De ble bedt om å si seg mer eller mindre enig i utsagnet "Samarbeidsavtalen mellom NAV-kontoret (stat) og kommunen har stor betydning for hvordan vi samarbeider om introduksjonsprogrammet i praksis", og spørsmålet gikk både til de som har og de som ikke har avtale i dag.

Det er noe over halvparten av både NAV-lederne og intro-lederne som sier seg enig (helt eller delvis). Det er en god del, omtrent ¼ av NAV-lederne og over 30 prosent av intro-lederne, som hverken er enig eller uenig i dette, og en ikke ubetydelig andel som er svært uenig. Blant de som har en avtale er det vesentlig flere som er enige – det gjelder 64 prosent av NAV-lederne.

Figur 4.1 *Hvor enig eller uenig er du i: "Samarbeidsavtalen mellom NAV-kontoret (stat) og kommunen har stor betydning for hvordan vi samarbeider om introduksjonsprogrammet i praksis"*



Det er også svært stor forskjell i svarene på dette spørsmålet avhengig av hvor introduksjonsprogrammer er organisert: Der hvor programmet er organisert i NAV-kontoret, er det så mye som 27 prosent av NAV-lederne som er svært uenige, noe som bare gjelder 7 prosent der det er organisert utenfor NAV-

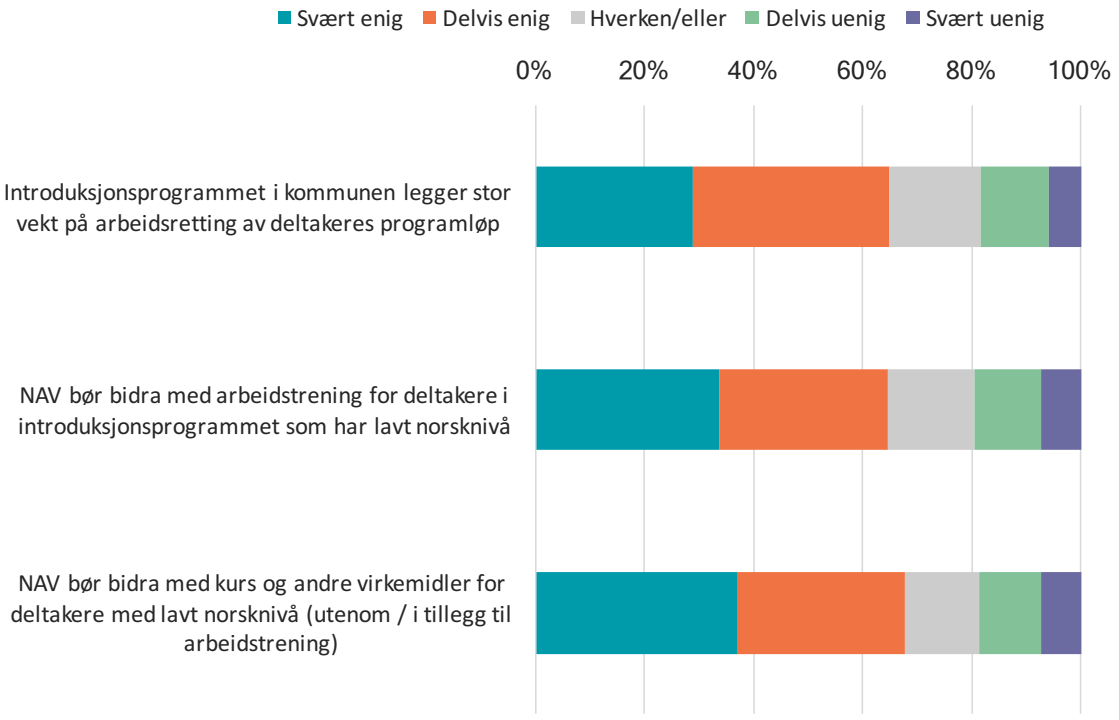
kontoret. Der hvor programmet er organisert i NAV-kontoret, er det 35 prosent som er svært eller delvis enig, det gjelder 66 prosent der hvor programmet er organisert utenfor kontoret.

I intervjuene med NAV fylke og IMDi ble det trukket fram at avtalene er spesielt nyttige for å bidra til lederforankring av rutiner og sørge for at ledere er i dialog og skaper en felles forståelse. Dette er faktorer som trolig oppleves mer relevante å tydeliggjøre der introduksjonsprogrammet ligger utenfor NAV.

Vi hadde satt opp flere utsagn hvor de to respondentgruppene ble bedt om å vurdere samarbeidet, litt ulike for de to gruppene.

Vi ser av Figur 4.2 at det er en overvekt av NAV-lederne (65 prosent) som er enige i at introduksjonsprogrammet i kommunen legger stor vekt på arbeidsretting av deltakeres programløp. Like mange er svært eller delvis enig i at NAV bør bidra med arbeidstrening for deltakere i introduksjonsprogrammet som har lavt norsknivå, og enda flere (68 prosent) er enig i at NAV bør bidra med kurs og andre virkemidler for deltakere med lavt norsknivå (altså utenom eller i tillegg til arbeidstrening).

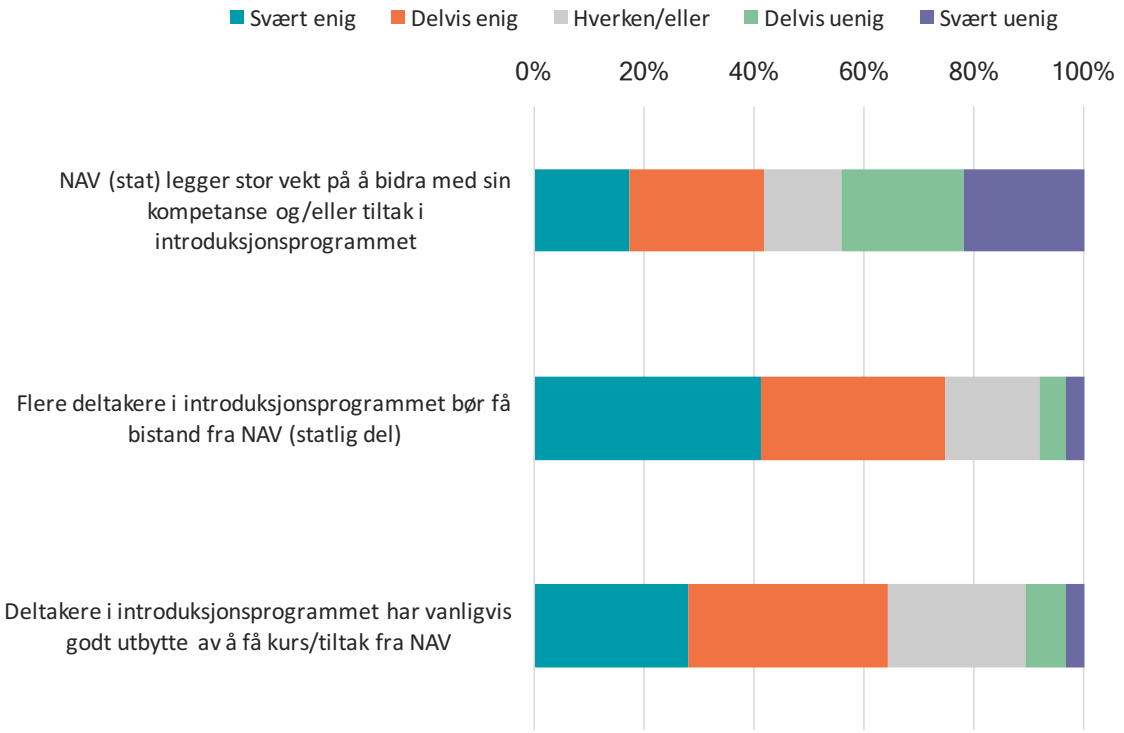
Figur 4.2 NAV-lederne: Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn?



Intro-lederne er delt i synet på om NAV legger stor vekt på å bidra med sin kompetanse og/eller tiltak i introduksjonsprogrammet (Figur 4.3). Det er omtrent like mange som er uenige som enige om dette. Et flertall av dem mener at flere deltakere i introduksjonsprogrammet bør få bistand fra NAV (statlig del) – hele 75 prosent av dem er helt eller delvis enig i dette, og at deltakere i

introduksjonsprogrammet vanligvis har godt utbytte av å få kurs/tiltak fra NAV (64 prosent). Intro-lederne fikk også spørsmål om i hvilken grad NAV (stat) tar hensyn til innspill fra introduksjonsprogrammet om deltakernes behov ved utvikling av kurs/tiltak. Det var 25 prosent av dem som svarte at det skjer i stor eller svært stor grad, 42 prosent svarte i noe grad og 34 prosent i svært liten grad.

Figur 4.3 *Intro-lederne: Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn?*



I intervjuene ble det også trukket fram at mange kommuner ønsker flere tiltak fra NAV som er tilpasset introduksjonsdeltakere. Informantene pekte på flere grunner til at kommunene ønsker NAV mer inn. I mindre kommuner er det gjerne få deltakere i programmet og kanskje én eller to programrådgivere, og det er dermed vanskelig å få til individuelt tilpassede programløp uten bistand fra NAV.

Informantene mener imidlertid at det også er flere kommuner som tar for lite ansvar for programmet selv og forsøker å "dytte" ansvaret over på NAV: "Det er en tendens til at kommunene skriver introduksjonsdeltakerne ut og avslutter norsk alt for tidlig. Har de fått sine 600 timer er de ferdig." Det ble imidlertid også gitt positive eksempler. En av ressurspersonene i NAV fylke fortalte: "Kommunen leverer norsk inn i våre tiltak. Dermed har vi kunnet tilby arbeidsrettet tiltak inn i introduksjonsprogrammet."

I andre tilfeller er det NAV som holder igjen, sier informantene, spesielt når det gjelder å bidra med arbeidstrening for deltakere med lavt norsknivå. I kartleggingen er det som nevnt et flertall av NAV-lederne som svarer at NAV

bør bidra med arbeidstrening og kurs/tiltak for deltakere med lavt norsknivå. Samtidig er det denne gruppa som det samarbeides minst om. I de kvalitative intervjuene sier informantene at lavt norsknivå oppleves som en utfordring ved enkelte NAV-kontor, en sier: ”NAV er opptatt av at de [deltakerne] skal få et godt tilbud når de er klare for det. Det kan ødelegge praksismarkedet når du sender dem ut for tidlig, ikke alle arbeidsgivere er tålmodige nok til å følge opp”.

Det er også andre som sier at introduksjonsdeltakere ødelegger arbeids-treningsplasser for andre brukere om de sendes ut for tidlig. Det blir imidlertid påpekt at mange kommuner får til oppfølging av nyankomne i arbeidstrening på en god måte. Informantene mener derfor det er behov for økt kompetanse i NAV om oppfølging av nyankomne. De trekker samtidig fram at på andre områder har NAV stort sett bedre kompetanse enn kommunene, som arbeidsmarkedskompetanse, og at ulike kompetanseområder gjør det viktig med felles møter for å utveksle kunnskap og skape en felles forståelse for integreringsarbeidet.

4.3 Hurtigspor

I intervjuene fikk vi høre at det var usikkerhet i både NAV og kommunene om innholdet i hurtigsporet og hvordan det skal organiseres.

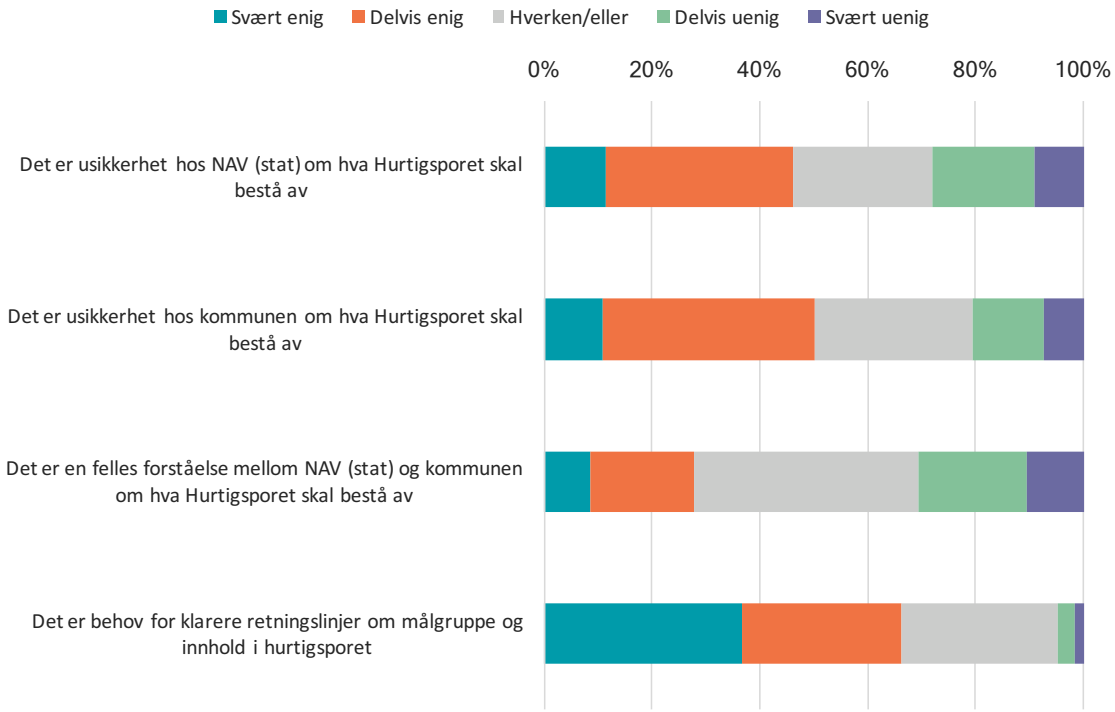
Informantene tok opp at det kan være vanskelig å se hva som er nytt med hurtigsporet sammenliknet med den måten de allerede jobber på: ”De fleste mener jo de gjør en god kartlegging og tilpasser programinnhold lokalt, så spørsmål er om dette er noe nytt (...) Hurtigsporet er en laget greie. Jeg vet ikke om vi er enige om hva det egentlig betyr”. Informantene formidler at det er usikkerhet i kommunene knyttet til om hurtigsporet er et eget tiltak som skal komme fra NAV og hva som er NAV sin rolle.

Det er også stor variasjon i hvor mye det er jobbet for å sette i gang hurtigsporet. Mens noen ikke er i gang ennå, har det andre steder blitt jobbet mye for å avklare innhold og ansvarsdeling. En informant forteller at det noen steder er arrangert felles seminarer for kommune, NAV og voksenopplæring om hurtigsporet. Informanten sier at det da ble avdekket flere områder hvor det er ulik forståelse mellom instansene, bl.a. når det gjelder målgruppe: ”Voksen-opplæringen tenker hurtigsporet er for deltakere på spor 3, mens NAV tenker det er alle med arbeidskompetanse”. Seminarene var dermed viktige for å skape felles forståelse og lage en felles plan for gjennomføring.

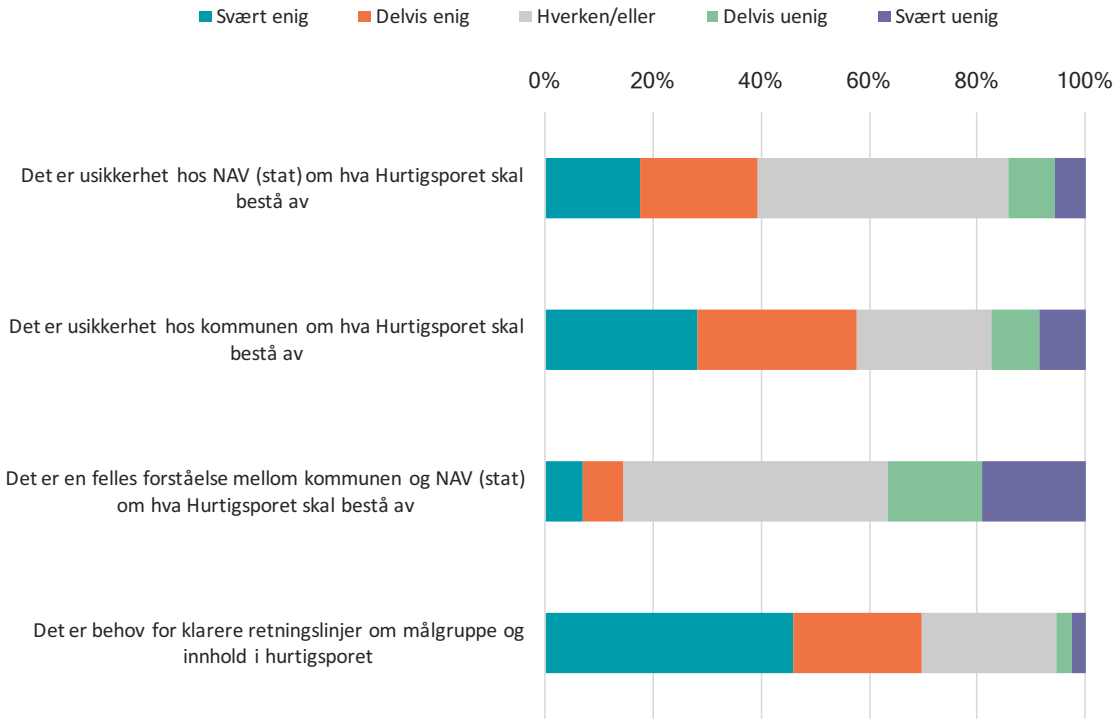
I Figur 4.4 ser vi at det er en relativt stor andel av NAV-lederne som er svært eller delvis enige i at det er usikkerhet hos NAV (stat) om hva hurtigsporet skal bestå av (46 prosent) og enige i at det er usikkerhet hos kommunen om hva hurtigsporet skal bestå av (50 prosent). Når det gjelder utsagnet ”Det er en felles forståelse mellom NAV (stat) og kommunen om hva hurtigsporet skal bestå av”, er det omtrent like mange enige og uenige, og mange har ingen bestemt mening om dette – over 40 prosent svarer ”hverken eller”.

Det er en stor overvekt som mener at det er behov for klarere retningslinjer om målgruppe og innhold i hurtigsporet – 66 prosent av dem er helt eller delvis enig i dette, og svært få er uenig.

Figur 4.4 *NAV-lederne: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om utformingen av hurtigsporet?*



Figur 4.5 *Intro-lederne: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om utformingen av hurtigsporet?*



Lederne for introduksjonsprogrammet svarer på liknende måte (Figur 4.5). De opplever en usikkerhet om hva hurtigsporet skal bestå av, og en del av dem har en formening om at det samme gjelder for NAV, selv om mange ikke har noen bestemt mening om det siste. Nesten halvparten har ingen bestemt mening om det er en felles forståelse mellom NAV (stat) og kommunen om hva hurtigsporet skal bestå av, og en stor overvekt mener det er behov for klarere retningslinjer om målgruppe og innhold i hurtigsporet – hele 70 prosent av dem er helt eller delvis enig i dette. Under åpne spørsmål til slutt i undersøkelsen, var det flere som kommenterte hurtigsporet, for eksempel at det er lite aktuelt, eller at de kjenner lite til det. (Også enkelte av NAV-lederne uttalte seg negativt om hurtigsporet)

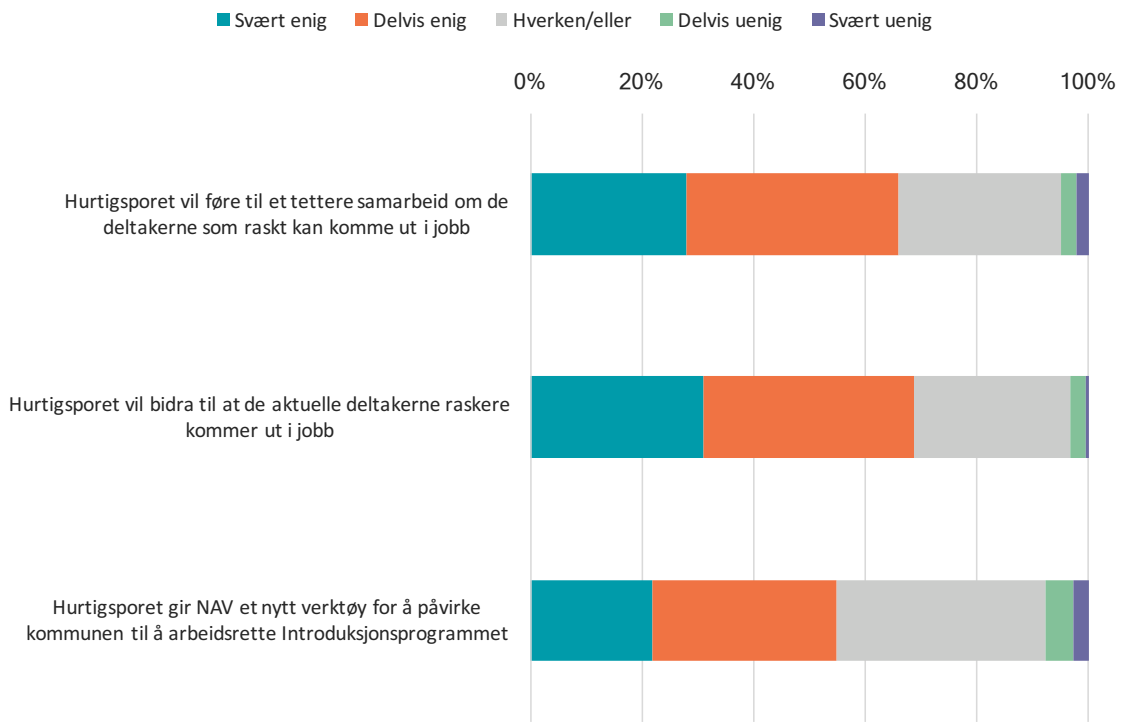
Hva mener respondentene om *betydningen* av hurtigsporet? I Figur 4.6 og Figur 4.7 viser vi hvordan de to respondentgruppene forholder seg til tre utsagn om dette.

En stor andel av NAV-lederne er enige i at hurtigsporet har en positiv betydning, og nesten ingen er uenige: 66 prosent er svært eller delvis enige i at hurtigsporet vil føre til et tettere samarbeid om de deltakerne som raskt kan komme ut i jobb, og 69 prosent er svært eller delvis enige i at hurtigsporet vil bidra til at de aktuelle deltakerne raskere kommer ut i jobb. Over halvparten er også enige i at hurtigsporet gir NAV et nytt verktøy for å påvirke kommunen til å arbeidsrette introduksjonsprogrammet. Om alle de tre utsagnene er det imidlertid en stor andel som ikke har noen mening.

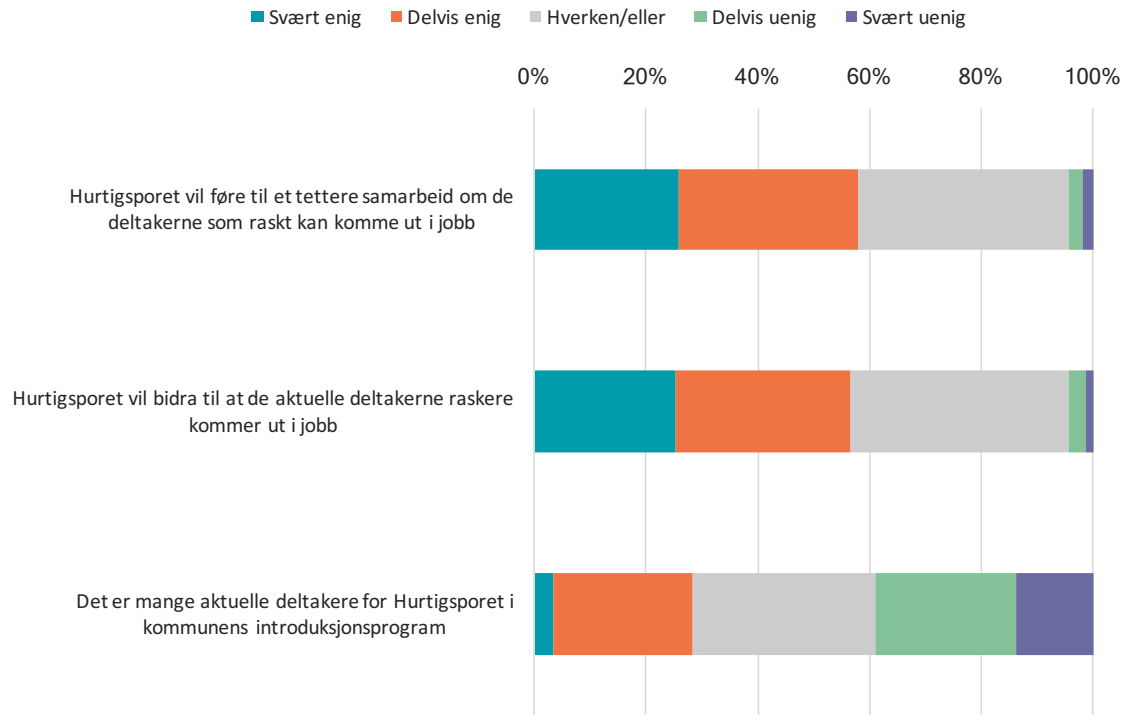
Intro-lederne svarer relativt likt på de to første utsagnene: 58 og 57 prosent er helt eller delvis enig, og mange har ingen bestemt mening om dette. De fikk presentert et annerledes tredje utsagn: ”Det er mange aktuelle deltakere for hurtigsporet i kommunens introduksjonsprogram.” Grunnen til at vi la inn dette utsagnet var at det i de kvalitative intervjuene ble stilt spørsmål ved om det er nok aktuelle deltakere for hurtigsporet. En sa at ”Når det kom en del fra Syria, så hadde de kompetanse som i teorien kvalifiserer til hurtigspor, men helsesituasjon som kom fram viste at de ikke kunne nyttiggjøre seg av tiltak og gå ut i jobb”. Spørreundersøkelsen viser at det er en overvekt av intro-lederne som er uenige i påstanden om at det finnes mange aktuelle deltakere til hurtigspor – 39 prosent, men det er også en del som er svært eller delvis enige – det gjelder 28 prosent.

Andelen som er uenige i at de har mange aktuelle deltakere for hurtigsporet er relativt lik uansett hvor mange deltakere de har totalt sett – med unntak av de som har så mange som 100 deltakere eller mer, der det er en lavere andel som er uenig. Andelen som er *enig* i at de har mange aktuelle deltakere, øker imidlertid gradvis med størrelse på programmet, fra 16 til 41 prosent.

Figur 4.6 *NAV-lederne: Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om betydningen av hurtigsporet?*



Figur 4.7 *Intro-lederne: Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om betydningen av hurtigsporet?*



4.4 Hindre for samarbeid

Tidligere forskning har pekt på flere potensielle barrierer og hindre for å etablere et godt samarbeid mellom NAV og kommuner/bydeler. Samarbeidet kan utfordres av blant annet ulike rammebetingelser, slik som budsjetter og resultatmål, og ulike organisatoriske vilkår som størrelse, ledelseslinjer, fysiske rammebetingelser og historiske faktorer (Rambøll, 2011; Skutlaberg m.fl. 2014). Vi har ikke gått i dybden på slike utfordringer, men har innhentet aktørenes vurderinger knyttet til noen av disse, og andre som ble framhevet i intervjuene.

I spørreundersøkelsen hadde vi listet opp en rekke faktorer, og stilte spørsmål om i hvilken grad respondentene opplever at hver av dem er til hinder for samarbeidet mellom NAV-kontoret og kommunen om introduksjonsprogrammet. I Figur 4.8 viser vi andelen som svarte ”i svært stor grad” eller ”i stor grad” (øvrige svaralternativer var ”i noen grad” og ”i svært liten grad”), og vi har sortert de ulike faktorene etter NAV-ledernes svar.

Den øverste søylen i figuren viser imidlertid intro-ledernes svar når det gjelder et hinder som ikke ble presentert for NAV-lederne. I intervjuene sa flere at kommunene opplever digitalisering/krav om selvbetjening for NAVs brukere som er utfordring. De opplever at systemene er spesielt vanskelige for nyankomne, og at programrådgivere må bruke mye tid på å hjelpe deltakere med søknader og innsending av skjema til NAV, som kan skape frustrasjon og et dårligere samarbeid. I den kvantitative undersøkelsen fikk derfor intro-ledere spørsmål om de opplever digitalisering/krav til selvbetjening som en utfordring. Dette er den faktoren som flest av dem oppfatter som et stort hinder for samarbeidet – hele 63 prosent svarer det. I intervjuene ble innsending av meldekort trukket fram som eksempel på et digitalt hinder. Det ble tatt opp at skjemaene er tungvinte, og at for nyankomne blir de svært vanskelige å bruke på grunn av lavt norsknivå, lite datakunnskaper og/eller lite kjennskap til norske systemer. Informantene sier at programrådgivere i kommunene kan oppleve å bruke mye tid på å hjelpe sine deltakere med å sende inn meldekort hver 14. dag, som tar tid vekk fra annet kvalifiseringsarbeid. Også systemer for ulike søknader hos NAV, som for lønnstilskudd, oppleves vanskelige for flere. Én skrev som en kommentar til spørreundersøkelsen:

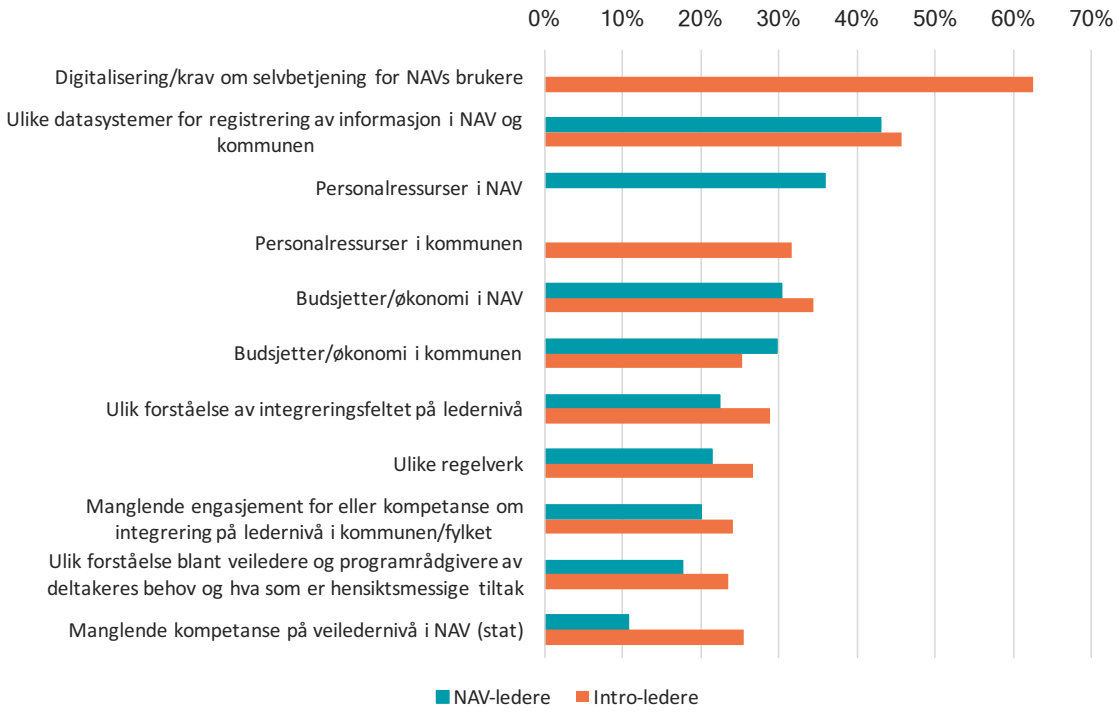
> *Bare ett spørsmål omhandler digitaliseringen og utstøting av NAVs kunder. De som trenger NAV mest blir umyndiggjort, avvist og fjernt fra å kunne få den hjelp av* mennesker *som de trenger.*

For hver av de øvrige faktorene i figuren, er det et flertall som ikke oppfatter dem som store hindre for samarbeidet. Både blant NAV-lederne og intro-lederne er det likevel en god del som oppfatter ulike datasystemer for registrering av informasjon i NAV og kommunen som et stort eller svært stort hinder, det er 43 prosent av NAV-lederne og 46 prosent av intro-lederne som svarer det. I intervjuene sier også flere at det er en stor utfordring at det ikke er mulig å utveksle informasjon om deltakere på en effektiv og sikker måte. De sier at om ikke det er mulig for NAV å få innsyn i informasjon om enkeltdeltakere i introduksjonsprogrammet, hadde det vært nyttig om de kunne få tilgang til oversikter over blant annet deltakeres bakgrunn, som utdannelsesnivå og spor, og hvor mange som skal avsluttes det neste halvåret. En informant kommer

med eksempel på et NAV-kontor som selv har innhentet denne informasjonen ved å få oversikter tilsendt fra kommunen, men at dette er svært tidkrevende og tungvint. Manglende overføring av informasjon er spesielt kritisk ved overgang fra introduksjonsprogram til NAV, hvor en da risikerer å legge opp et videre løp basert på et ufullstendig bilde av hva som allerede er prøvd og hva som er hensiktsmessige tiltak videre.

I figuren nedenfor ser vi at – nest etter ulike datasystemer – er det flest som oppga personalressurser i NAV/kommunen, budsjetter/økonomi i NAV og budsjetter/ økonomi i kommunen som hindre for samarbeidet. Fellesnevneren er ressursknapphet som hindring. Dette samsvarer med informasjon fra de kvalitative intervjuene, hvor det ble tatt opp at en del NAV-kontorer opplever at de ikke har ressurser til å bidra til introduksjonsprogrammet og at arbeidet "kommer på toppen av alt annet". Det ble gitt noen gode eksempler på løsninger, blant annet at kommunen har brukt av integreringstilskuddet til å betale for en fast kontaktperson hos NAV. Det kom imidlertid fram at det flere steder er en frustrasjon i NAV over at kommunen ikke bruker hele integrerings-tilskuddet på introduksjonsprogrammet, og at kommunene samtidig ber om økt bistand fra NAV. I undersøkelsen til intro-lederne spurte vi derfor om kommunen bruker integreringstilskuddet til andre kommunale oppgaver i tillegg til introduksjonsprogrammet, og det var hele 74 prosent som svarte ja på det.

Figur 4.8 *I hvilken grad opplever du at følgende faktorer er til hinder for samarbeidet mellom NAV-kontoret (statlig del) og kommunen om introduksjonsprogrammet? Andel som svarte i stor eller svært stor grad*



Blant NAV-lederne er det få som oppfatter manglende kompetanse på veiledernivå i NAV (stat), ulik forståelse blant veiledere og programrådgivere eller manglende engasjement for eller kompetanse om integrering på ledernivå i kommunen/fylket som hindre. Disse faktorene blir noe mer vektlagt av intro-lederne. Heller ikke ulike regelverk blir oppfattet å være blant de største hindrene.

5 NAVs registrering og oversikt over egen innsats

Som vi har beskrevet, er ansvarsfordelingen og NAVs innsats knyttet til introduksjonsprogrammet beskrevet i rundskriv og i veilederen utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er imidlertid i dag vanskelig å måle og dermed vurdere i hvilken grad dette blir fulgt.

5.1 Dagens systemer for registrering

Arena har vært NAVs viktigste kilde til informasjon og resultatmåling av brukeroppfølging og ressursinnsats.[6] Spørsmålet er derfor i hvilken grad informasjon som registreres der kan brukes som kilde til kunnskap om hvordan Arbeids- og velferdsetaten bidrar inn i introduksjonsprogrammet.

I veilederen for Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med introduksjonsprogrammene heter det "I det en introduksjonsprogramdeltaker avklares til oppfølging eller tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, må personen registreres i Arena". Man skal da registrere personforholdet "Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere". Personforhold er et felt som ikke er obligatorisk å fylle ut, og som er blitt brukt til ulike innsatser. Det er varierende registreringskvalitet, og Arbeids- og velferdsdirektoratet produserer derfor i begrenset grad statistikk med utgangspunkt i personforhold.

Informantene våre i NAV fylke fortalte at det er ulik praksis for registrering av intro-deltakere i Arena. De fleste sier at en person blir registrert dersom vedkommende får et konkret tiltak fra NAV, ikke før. Noen registrerer alle intro-deltakere i Arena. I et fylke hadde NAV innhentet informasjon fra alle introduksjonsprogrammene om status for deltakere i sluttfasen, for å få en oversikt. Dette hadde krevd mye tid og ressurser å få til.

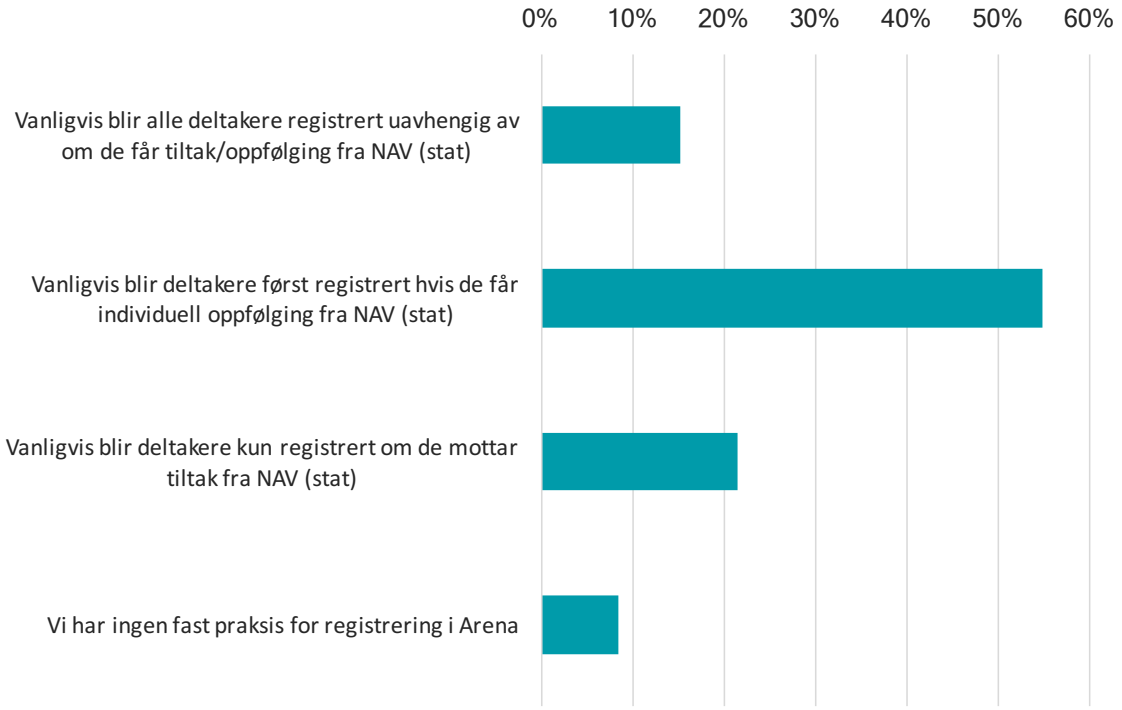
I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om i hvilke tilfeller deltakere i introduksjonsprogrammet vanligvis blir registrert i Arena. Svarene er vist i Figur 5.1. De fleste svarte at deltakere vanligvis blir registrert hvis de får individuell oppfølging fra NAV (stat) (55 prosent). 15 prosent svarte at deltakere vanligvis blir registrert uavhengig av om de får tiltak/oppfølging fra NAV (stat), mens 21 prosent svarte at deltakere vanligvis kun blir registrert om de mottar tiltak fra NAV (stat). Det var 8 prosent som oppga at de ikke har noen fast praksis for dette.

Det er en viss forskjell i svarfordelingen på dette spørsmålet avhengig av hvordan introduksjonsprogrammet er organisert. Der hvor introduksjonsprogrammet er organisert i NAV-kontoret, svarer lederne oftere at alle deltakerne blir registrert i Arena. I tillegg er det en større andel som svarer at de

[6] Fra senhøsten 2017 ble det innført et nytt system, "Modia", som skal være veiledernes hovedverktøy for å følge opp brukerne. Noe informasjon, for eksempel om arbeidsmarkedstiltak, vil fremdeles registreres i Arena, som ellers vil fungere som en database.

først blir registrert om de mottar statlige tiltak. Der hvor introduksjons-programmet er organisert utenfor NAV-kontoret, er det en vesentlig større andel som svarer at deltakere vanligvis blir registrert hvis de får individuell oppfølging fra NAV.

Figur 5.1 *I hvilke tilfeller blir deltakere i introduksjonsprogrammet vanligvis registrert i Arena?*



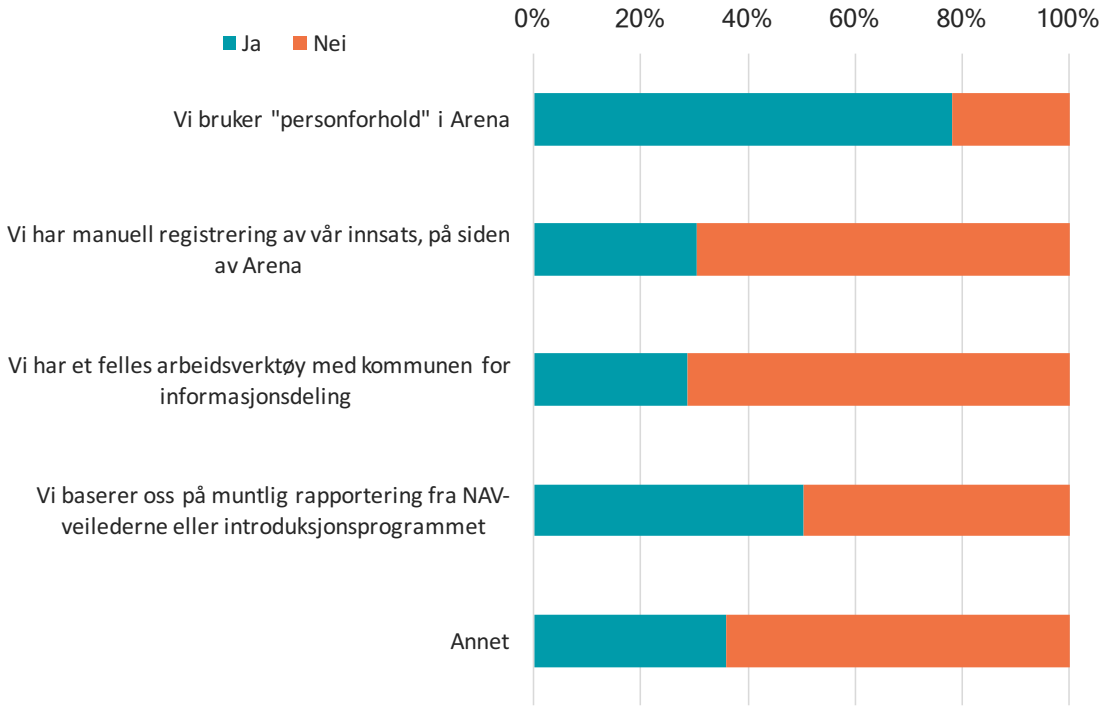
Videre stilte vi spørsmål om hvilke, om noen, metoder NAV-leder bruker for å få oversikt over kontorets innsats overfor deltakere i introduksjonsprogrammet. Vi hadde satt opp fire mulige metoder, hvor de kunne svare ja/nei på hvert av dem, og åpnet også for å svare ”annet”. Av Figur 5.2 ser vi at det er flest som oppga at de bruker "personforhold" i Arena. Et problem med å basere seg på registrering av personforhold for deltakere i introduksjonsprogrammet, er at dette bare er mulig dersom de er registrert som arbeidssøkere. Hvis man ikke registrerer intro-deltakerne før de får konkret oppfølging fra NAV, er det ikke mulig å måle innsatsen. Man kan få vite hvor stor andel av tiltaksdeltakerne som er i introduksjonsprogrammet, men man får ikke vite hvor stor andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet som får oppfølging/tiltak fra NAV.

Halvparten av NAV-lederne oppgir at de baserer seg på muntlig rapportering fra NAV-veilederne eller introduksjonsprogrammet. Det er relativt få som har manuell registrering på siden av Arena, eller som har et felles arbeidsverktøy med kommunen for informasjonsdeling. Det er like mange som svarer ”annet”.

Det er en viss forskjell i svarene på dette spørsmålet avhengig av hvordan introduksjonsprogrammet er organisert. Der hvor introduksjonsprogrammet er organisert i NAV-kontoret, er det en større andel av NAV-lederne som oppgir at

de har en manuell registrering, og at de har et felles arbeidsverktøy med kommunen for informasjonsdeling.

Figur 5.2 *På hvilke måter får dere oversikt over NAV-kontorets innsats overfor deltakere i introduksjonsprogrammet?*



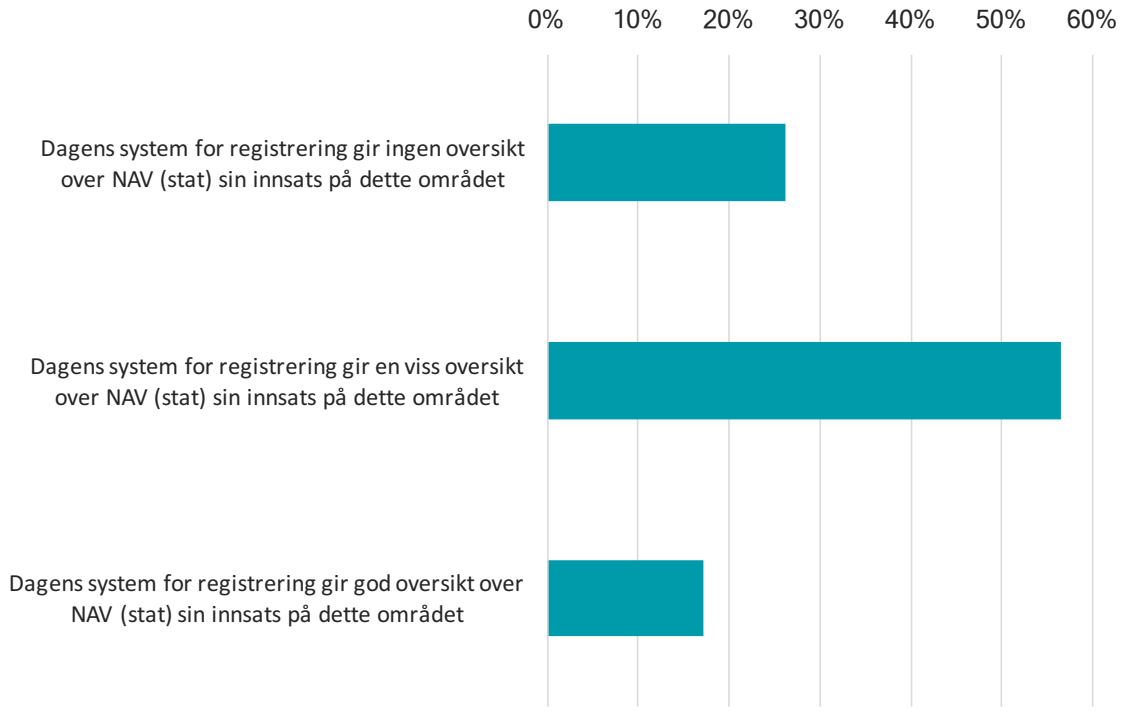
Lederne for introduksjonsprogrammet ble spurt om det er samarbeid mellom kommunene og NAV (stat) om utvikling av felles arbeidsverktøy eller for systematisk informasjonsdeling om deltakere i introduksjonsprogrammet. Det var 38 prosent av dem som svarte ja på det.

I intervjuene våre av ressurspersoner i NAV fylkene fikk vi formidlet at det er en generell misnøye i NAV med at man ikke får registrert sin innsats på dette området. Informantene mener at det er uklare retningslinjer for registrering i Arena, og at kvaliteten på registreringer er dårlig. Det blir i tillegg påpekt at det ikke er noen måte å registrere samtaler o.l., og at det derfor er mye arbeid som blir gjort fra NAV sin side uten at det kommer fram. Det ble også tatt opp at det i kommunene oppleves som en utfordring at registrering krever innsending av meldekort, noe programrådgivere ofte må hjelpe deltakere med. Dette tar mye unødvendig tid og ressurser i introduksjonsprogrammet.

Hva mener kontorlederne selv om hvor godt system de har for å skaffe seg oversikt over Arbeids- og velferdsetatens innsats overfor deltakere i introduksjonsprogrammet? I Figur 5.3 viser vi svarene på et spørsmål om det. Det er 57 prosent som mener at dagens system for registrering gir en viss oversikt over NAV (stat) sin innsats på dette området, 26 prosent mener at dagens system ikke gir noen oversikt over NAV (stat) sin innsats. 17 prosent

mener at det gir en god oversikt. Det er en tendens til at NAV-lederne er mindre fornøyde med informasjonsgrunnlaget der introduksjonsprogrammet er organisert utenfor enn der det er organisert innenfor NAV-kontoret.

Figur 5.3 *I hvilken grad gir dagens system for registrering oversikt over NAV (stat) sin innsats overfor deltakere i introduksjonsprogrammet?*



5.2 Forslag til bedre system eller rutiner for registrering

De NAV-lederne som hadde oppgitt at dagens system ikke gir noen oversikt, eller at det gir en viss oversikt, fikk spørsmål om de har forslag til et bedre system for å få oversikt over NAVs innsats i introduksjonsprogrammet.

Av de 61 som fikk spørsmålet, var det 55 som svarte. Noen brukte imidlertid denne muligheten til å kommentere og utdype svarene de hadde gitt om samarbeid, eller kommentarer til selve undersøkelsen (se kapittel 1.4).

Det var 48 som svarte direkte på spørsmålet. Tabellen nedenfor viser hvordan svarene fordelte seg. 5 skrev at de ikke har noen forslag. Vi ser at det var aller flest som mener at det ikke er behov for noe bedre system. Noen begrunnet det med at de har få deltakere/liten kommune, slik at de har oversikt uansett. Andre skrev at de har introduksjonsprogrammet i NAV, og at det er et kunstig skille mellom statlig og kommunal innsats som gjør at det ikke gir noen mening å måle "statlig innsats".

Det er ellers noe overlapp mellom forslagene. Aller flest formidlet et behov for et felles saksbehandlingssystem med kommunen eller at systemene kunne "snakke sammen". Deretter var det flere som mente at alle deltakere i introduksjonsprogrammet bør registreres i NAVs system, og 2 svarte at det burde vært mulig å registrere informasjon om en person i Arena (personforhold) uten å registrere vedkommende som arbeidssøker.

Noen mente at også kommunale virkemidler bør inn i Modia og/eller at all oppfølging fra NAV-kontorets side bør registreres i Modia, og et par skrev at det bør være en egen "kategori" (på linje med innsatsbehov) som man kunne registrere for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Tabell 5.1 Har du forslag til et bedre system for å få oversikt over NAVs innsats i introduksjonsprogrammet?

Har ingen forslag	5
Trenger ikke et bedre system (for eksempel pga få deltakere eller at det er et kunstig skille mellom NAV stat og kommune)	12
Alle i introduksjonsprogrammet bør registreres eller det bør være tidligere registrering (felles retningslinjer for registrering)	6
Det burde vært mulig å registrere informasjon om en person i Arena (personforhold) uten å registrere vedkommende som arbeidssøker	2
En egen kategori eller gruppe i Modia (eller Arena) (tilsvarende innsatsbehov)	2
Kommunale virkemidler bør inn i Modia/all oppfølging bør registreres i Modia	4
Felles system med kommunen eller systemer som "snakker sammen"	12
Legg introduksjonsprogrammet til NAV eller integrer bedre i NAV	3
Annet	2

Blant intervjuobjektene våre i fylkene, var det også et ønske om felles system for informasjonsdeling, eller tilgang til hverandres system. Man kan eventuelt gi differensiert tilgang.

Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017): *Veileder for Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med de kommunale introduksjonsprogrammene for nyankomne innvandrere*

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

Djuve, A. B. og C. H. Kavli (2015): *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26

Djuve, A. B., H. C. Kavli, E. B. Sterri og B. Bråten (2017): *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31

Fra introdeltaker til ansatt. Samarbeid mellom NAV og kommuner om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Rapport, desember 2011. Tilgjengelig på: www.fylkesmannen.no

Meld. St. 30 (2015 – 2016): *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*

Oslo kommune Kommunerevisjonen (2015): *Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere – virkemidler og måloppnåelse.* Rapport 16/2015.

Proba (2017): *Sosialhjelp – drivkrefter og tiltak*. Rapport 2017-08

Rambøll (2011): *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. FOU-prosjekt. Sluttrapport

Rundskriv Q-27/2015. *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet. (04.05.2015)

Samarbeidserklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet (2016)

Skutlaberg, L. S., K. A Drangsland og A. Høgstøl (2014): *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene.* Ideas2evidence-rapport 09:2014

SSB (2015): *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. Tilgjengelig på: https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/introduksjonsordningen-en-resultatstudie

SSB: *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Tilgjengelig på: https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv (sist oppdatert 27.06.17)

Tronstad, K. R. (2015): *Introduksjonsprogrammet for flyktninger i norske kommuner – hva betyr organiseringen for overgang til arbeid og utdanning?* NIBR-rapport 2015:2