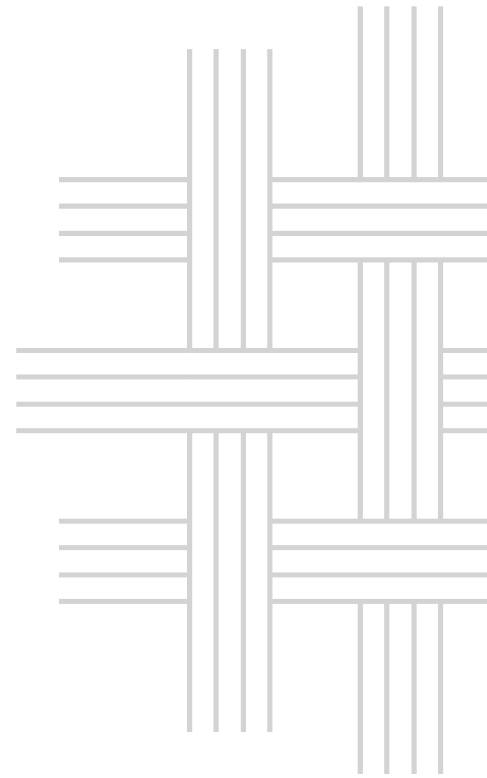




Høgskolen
i Innlandet

+



Mari Bjerck og Trude Hella Eide

Tjenesteperspektivet på integrering av flyktninger i distriktskommuner

Delnotat 3 fra forsknings- og utviklingsprosjektet MIMRES

Skriftserien 10- 2019



østlandsforskning
Eastern Norway Research Institute

© Forfatter/ Høgskolen i Innlandet

ISBN elektronisk versjon: 978-82-8380-106-4

ISSN trykt/elektronisk versjon: 2535-5678

Oppdragsgiver: NAV FoU

Prosjektnavn: MIMRES –flyktninger som ressurser

Prosjektleder del-prosjekt: Trude Hella Eide

Emneord: tjenesteinnovasjon, flyktninger, Nordre Land,
Vågå, Sel, NAV

Dato: Mai 2019

FORORD

Dette forskningsnotatet er en delleveranse i prosjektet «Brukerinvolvering i integreringsprosesser. Modeller for samskaping med flyktninger som ressurser. (MIMRES)». Notatet svarer på sentrale empiriske spørsmål i skissert i prosjektbeskrivelsens arbeidspakke 3: Intervjuer med tjenesteapparatet. Hensikten er å se hvordan kommunene har jobbet videre med hovedutfordringene skissert i en startkartlegging fra 2016 til 2017 (Bjerck, 2017).

MIMRES er et forskningsprosjekt som omfatter dokumentasjon, kartlegging, evaluering og modellutvikling av et allerede pågående arbeid i kommunene Nordre Land, Vågå og Sel. Prosjektet er finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og gjennomført som et samarbeidsprosjekt mellom Østlandsforskning (ØF) og Høgskolen i Innlandet (HINN). I løpet av prosjektperioden ble ØF virksomhetsoverdratt til HINN, hvor arbeidet ble ferdigstilt.

Utgangspunktet for MIMRES er prosjektet «Flyktning som ressurs» (FSR) som startet opp i 2016 i et samarbeid mellom HINN, Nav Oppland, Fylkesmannen i Oppland, Oppland fylkeskommune og IMDi indre øst, og kommunene Nordre Land, Vågå og Sel. Målsetning med dette prosjektet om å bidra til at innvandrere kan bli en ressurs for norske småkommuner med synkende befolkningstall.

Takk til de ute i det kommunale tjenesteapparatet, som har delt av sine erfaringer og tanker i forbindelse med integreringsarbeidet i sine respektive kommuner. En spesiell takk til Liv Solheim som har gjennomført intervjuene sammen med Mari Bjerck.

Lillehammer, 2019

Tonje Lauritzen (sign.)
Instituttleder Østlandsforskning

Trude Hella Eide (sign.)
Prosjektleder Østlandsforskning

SAMMENDRAG

Dette notatet handler om tre kommuners måte å jobbe sammen med brukere, herunder flyktninger og arbeidsgiver og innad i kommunens tjenesteapparat, sett fra tjenesteapparatet som er involvert i introduksjonsprogrammet. Det er en empirisk sammenstilling av intervjuer med sentrale personer i Nav, Flyktningetjeneste og Læringssentre i kommunene Nordre Land, Sel og Vågå. Hensikten med notatet er å skissere status for hvordan kommunenes tjenesteapparat for flyktninger har jobbet videre med de utfordringene som ble identifisert i en startkartlegging fra 2016 (Bjerck, 2017). Dette notatet er nummer tre i serien av empiriske notater fra prosjektet «Brukerinvolvering i integreringsprosesser. Modeller for samskaping med flyktninger som ressurser. (MIMRES)».

De tre største utfordringene for de tre kommunene som ble skissert i startkartleggingen var a) behov for mer arbeidsrettede tiltak som å skaffe til veie, ta i bruk og administrere praksisplasser og tidligere involvere Nav i introduksjonsprogrammet, b) øke samarbeidet innad i kommunal tjenesteyting spesielt med tanke på organisering av tjenestene og fordeling av ansvarsområdene, og c) etablere samarbeid med øvrige sektorer, slik som offentlige og private arbeidsgivere, og frivillig sektor. Det er disse utfordringene vi ser nærmere på i dette empirinotatet, og viser hvordan kommunene på ulik måte har jobbet videre med dette.

Notatet fremhever at integreringsarbeidet i alle tre kommunene bærer preg av omorganiseringer og nedskjæringer i kommunal sektor, enten direkte eller indirekte. Dette har preget samarbeidet og evnen til å jobbe med aktører utenfor kommunal sektor, men de viser likevel til gode og lovende eksempler på nye måter å drive arbeidsretting og jobbe sammen og utenfor kommunal sektor.

I Sel kan de vise til flere samarbeidsformer og måter å jobbe med arbeidsretting som viser at kommunen har kommet et stykke videre siden kartleggingen. Sel kommune har opprettet et integreringsteam underlagt Nav som skal jobbe mer helhetlig med integrering og ved hjelp av prosjektmidler ansatt egen lærer og jobbspesialist. Gjennom integreringsteamet og to nyansatte har tatt tak i utfordringene med arbeidsretting ved å sette i gang et prosjekt i Nav som gir et tredje år i introduksjonsprogrammet for deltakere som ikke har kommet ut i utdanning eller i arbeid etter de to første årene. Likevel var det på intervjutidspunktet ikke avklart hvem som skulle skaffe til veie og følge opp praksisutplassering de to første årene i

introduksjonsprogrammet. Videre har omorganiseringen ved å flytte flyktningtjenesten fra læringscenteret til Nav skapt en ny utfordring; nemlig samarbeidet med læringscenteret.

I Nordre Land forteller de også om nye måter å jobbe med arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Læringscenteret og flyktningtjenesten har jobbet sammen med arbeidsgivere om praksis og undervisning ute på arbeidsplassen, med mål om ansettelse. De har også jobbet tett med disse arbeidsgivere for å avklare språknivå for ansettelse, og hvordan introduksjonsdeltakerne skal nå dette målet. De har også initiert et forprosjekt for de deltakerne som står lengst unna arbeidslivet som har til hensikt å skape «mestring gjennom arbeid, kvalifisering og språkopplæring».

Sel har satt i gang tverrsektorielt samarbeid i grupper som jobber tett med bosetting og med å kvalifisere deltakere til arbeid eller utdanning. Kvalifiseringsgruppen har månedlige møter for å koordinere instanser i integreringsarbeidet ved å diskutere bestemte introduksjonsdeltakere og jobbe mot mulige løsninger for disse enkeltpersonene. Disse instansene er Karrieresenteret, flyktningtjenesten, Nav, prosjektleder for det kommunale prosjektet «Flyktning som ressurs» og læringscenteret. Etableringsgruppen ble til som en ny måte å jobbe med bosetting i kommunen på tvers av sektorer og tjenesteområder. Gruppen skal «tilrettelegge slik at en får en smidigst mulig bosetting og inkludering i lokalsamfunnet» og jobbet ved intervjuetidspunktet mot bosetting av en familie i et bestemt område i Sel sammen med blant annet lokalsamfunnet, flyktninghelseteam og eiendomsseksjon

Vågås arbeid beskrives i notatet som «business as usual», men har forbedret sitt samarbeid mellom Nav, voksenopplæring og flyktningtjeneste, og har lenge hatt et godt samarbeid med frivillig sektor. Utfordringen for Vågås videre er blant annet å utvide gruppen av frivillige slik at det favner bredere både med tanke på kjønn og alder, samt å jobbe tettere med arbeidsgivere i mer langsiktige praksisløp.

Notatet peker på videre utfordringer som ikke er løst, og noen nye, gode måter kommunene har begynt å jobbe på. I dette kan vi se at kommunene på hver sin måte har tatt tak i og jobbet videre med utfordringene i startkartleggingen. Disse samarbeidsformene kan danne utgangspunktet for å jobbe videre med modeller for brukerinvolvering i integreringsprosesser, og kan være til inspirasjon for andre distriktskommuner.

Innhold

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Introduksjon | 3 |
| 1.1 | Bakgrunn og problemstilling | 3 |
| 1.2 | Tidligere forskning | 4 |
| 1.2.1 | Flyktninger og bosetting | 4 |
| 1.2.2 | Introduksjonsprogram og måloppnåelse | 5 |
| 1.2.3 | Kommunenes organisering av introduksjonsprogrammet | 5 |
| 1.3 | Metodisk tilnærming | 6 |
| 1.3.1 | Metode | 6 |
| 1.3.2 | Utvalg tjenesteapparatet | 7 |
| 1.4 | Organisering av notatet | 7 |
| 2 | Om kommunene | 9 |
| 2.1 | Vågå | 9 |
| 2.2 | Sel | 9 |
| 2.3 | Nordre Land | 10 |
| 2.4 | Hovedpunkter fra startkartlegging i de tre kommunene | 11 |
| 2.4.1 | Arbeidsrettede tiltak | 11 |
| 2.4.2 | Samarbeid i kommunal tjenesteyting | 11 |
| 2.4.3 | Samarbeid med andre sektorer – øvrig integreringsarbeid | 12 |
| 3 | Arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet | 13 |
| 3.1 | Vågå | 13 |
| 3.2 | Sel | 14 |
| 3.3 | Nordre Land | 15 |
| 4 | Samarbeid i kommunal tjenesteyting | 17 |
| 4.1 | Vågå | 17 |
| 4.1.1 | Organisatoriske endringer | 18 |
| 4.2 | Sel | 19 |
| 4.2.1 | Organisatoriske utfordringer | 20 |
| 4.3 | Nordre Land | 22 |
| 4.3.1 | Organisatoriske utfordringer | 24 |
| 5 | Samarbeid med andre sektorer | 25 |
| 5.1 | Vågå | 25 |
| 5.2 | Sel | 26 |
| 5.3 | Nordre Land | 27 |
| 6 | Hvordan kan småkommuner jobbe med integrering | 28 |
| 6.1 | Gode eksempler på samarbeidsformer | 28 |
| 6.1.1 | Arbeidsinkludering | 28 |
| 6.1.2 | Samarbeid om introduksjonsprogrammet | 30 |
| 6.1.3 | Tverrsektorielt samarbeid | 32 |
| 6.2 | Avslutning | 33 |
| | Referanseliste | 34 |
| | Vedlegg | 35 |
| | Vedlegg 1: Intervjuguide tjenesteapparatet | 35 |

Tabeller

Tabell 1 Utvalg tjenesteapparatet..... 7

1 INTRODUKSJON

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Dette forskningsnotatet er en leveranse i arbeidspakke 3: Intervjuer med tjenesteapparatet i kommunene, delleveranse 3 i prosjektet «Brukerinvolvering i integreringsprosesser. Modeller for samskaping med flyktninger som ressurser. (MIMRES)». MIMRES er et forskningsprosjekt som omfatter dokumentasjon, kartlegging, evaluering og modellutvikling av et allerede pågående arbeid i kommunene Nordre Land, Vågå og Sel, basert på et pågående inter-kommunalt prosjekt kalt «Flyktning som ressurs» i disse tre kommunene.

Utgangspunktet for MIMRES-prosjektet er et ønske om å forbedre integreringsarbeidet av innvandrere med fluktbakgrunn (heretter kalt flyktninger) i mindre kommuner. Bakgrunnen for prosjektet er en erkjennelse av at samhandlingen mellom tjenesteapparatet og brukerne (flyktninger og arbeidsgivere) ikke gir optimal utnyttelse av de ressursene som finnes tilgjengelig (Bjerck, 2017). Vår antagelse er at gjennom å trekke brukerne mer aktivt inn i tjenesteproduksjonen kan vi utvikle innovative modeller eller arbeidsmetoder som kan bidra til en ny og bedre samhandling mellom aktørene, og derigjennom også øke ressursutnyttelsen i tjenesteapparatet. I denne sammenheng er vi spesielt opptatt av hvordan Nav kan styrke sin koordinerende rolle i arbeidet med integrering av flyktninger, og slik forbedre tjenestene som Nav leverer til sine brukergrupper. Målet er å utvikle modeller for samskaping og brukerinvolvering i distriktskommuner og gjennom dette bidra til å øke antall sysselsatte og forbedre den øvrige integreringen av flyktninger i lokalsamfunnet.

Denne delen dreier seg om tjenesteapparatets arbeid med inkludering og integrering i Nordre Land, Sel og Vågå kommune, sammenlignet med en kartlegging gjort i 2016 (Bjerck, 2017). Notatet genererer kunnskap på mikronivå om hvordan det jobbes i kommunene på tvers av tjenesteområder og sektorer. Hensikten med notatet er å skissere status for hvordan kommunenes tjenesteapparat for flyktninger har jobbet videre med de utfordringene som ble identifisert i en startkartlegging fra 2016 (Bjerck, 2017). Delvis har undersøkelsen også forsøkt å kartlegge modeller eller arbeidsmetoder som har kommet til i løpet av denne prosjektperioden, samt hvordan de i tjenesteapparatet vurderer utfordringer og muligheter videre.

Notatet gir et øyeblikksbilde, et stoppunkt i tre kommuners integreringsarbeid, gjort gjennom intervjuer med sentrale deler av tjenesteapparatet i de tre instansene; flyktningetjeneste, Nav og

læringscenter. Vi har gjort et dypdykk i tjenesteapparatets egne fortellinger om arbeidet de gjør, på to tidspunkt i hver kommune; mot slutten av året 2016, sammenlignet med et stoppunkt i august 2018 (Vågå og Sel) og desember 2018/januar 2019 (Nordre Land). Det er viktig å huske på at integreringsarbeidet i våre tre kommuner fortsetter videre, og at kommunenes prosjekt «Flyktning som ressurs» er ikke over. Dette kan bety at det allerede ved publiseringen av dette notatet har vært gjort endringer på utfordringer som det pekes på her. Kommunene har fått presentert materialet fra notatet i en muntlig presentasjon kort tid etter intervju-tidspunktene, noe som har gjort det mulig for kommunene å jobbe videre med utfordringene som har blitt løftet opp. Notatet gir et bilde av dette arbeidet over en periode. Notatet er et bidrag i arbeidet med å utvikle gode modeller for brukerinvolvering slik at mindre kommuner med særskilte utfordringer i større grad kan lykkes i å assistere flyktninger til å bli ressurser i rurale, mindre kommuner.

1.2 Tidligere forskning

1.2.1 Flyktninger og bosetting

I NOU 2017:2 «Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring», heter det at det norske velferdssamfunnet står overfor en periode med økende andel eldre og mindre økonomisk handlingsrom. Høy innvandring, spesielt av flyktninger, er en tilleggsutfordring i dette bildet. For at arbeidslivet og velferdsstaten skal kunne håndtere denne situasjonen må flyktninger i større grad bli en del av det ordinære arbeids- og samfunnslivet (Brochmann, 2017). Sett opp mot dette bakteppet, har vi det faktum at mange mindre kommuner i Norge i dag står overfor store demografiske utfordringer knyttet til fraflytting og nedgang i antall innbyggere. Dette fører til redusert arbeidsstyrke, noe som kan få konsekvenser for å opprettholde viktige funksjoner i kommunene. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at innvandringen fra utlandet til norske kommuner senere år har vært høy, men at ikke alle innvandrere blir boende i kommunen de flytter til, slik flyttingen mellom kommuner øker (Søholt et.al., 2015). Samtidig vet vi også at flere distriktskommuner opplever befolkningsvekst som en følge av innvandring, og at innvandring på denne måten har vært avgjørende for å hindre befolkningsnedgang (Tronstad, 2015).

Alle kommuner som bosetter flyktninger har plikt til å tilby introduksjonsprogram til flyktninger mellom 18-55 år, som skal gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk og samfunnsfag og forberede dem på deltakelse i yrkes- og samfunnsliv. Programmet går over to år på heltid med muligheter for utvidelse til tre år under spesielle betingelser, og skal tilpasses den enkelte ut fra forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger. Dersom du flytter til en annen kommune før du har gjennomført introduksjonsprogrammet, gir det et tap av rettigheter knyttet til kvalifisering. Introduksjonsprogrammet har med andre ord bidratt til å redusere flyttingen

blant flyktninger de første årene etter bosetting (IMDI, 2010), men flyktninger er fremdeles en langt mer mobil gruppe som flytter oftere enn befolkningen ellers (Høydahl, 2009).

Det er en sammenheng mellom flytting og kommunestørrelse. Høyest andel flyktninger flytter fra de minste kommunene. Tilsvarende er høyest andel bofaste i de største kommunene (Ordemann, 2017). Typiske distriktsfylker som Oppland og Hedmark er ett av de områdene med størst utflytting, mot bynære fylker som Oslo, Akershus og Østfold (IMDi, 2010). Vårt prosjekt har fokus på hvordan fraflyttingskommuner kan stoppe flukten gjennom å legge til rette for sysselsetting og sosial integrering av flyktninger som bosettes i kommunene, og da særlig gjennom å utvikle samarbeidsmodeller mellom brukere og tjenesteapparatet.

1.2.2 Introduksjonsprogram og måloppnåelse

Hensikten med introduksjonsprogrammet er å gi nyankomne innvandrere grunnleggende ferdigheter i norsk språk og samfunnsliv, samt å forberede dem på å delta i yrkeslivet og/eller utdanning. Det er et mål at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller aktivitet ett år etter avsluttet program. Videre er det et mål at 70 prosent av introdeltakere skal oppnå minimum nivå A2 på skriftlig norsksprøve, og 90 prosent skal oppnå nivå minimum A2 på muntlig prøve, samt at 90 prosent består samfunnskunnskapsprøvene (Røhnebak & Eide, 2016).

Høy måloppnåelse når det gjelder resultater på norsksprøvene behøver ikke bety høy måloppnåelse når det gjelder andelen som kommer i arbeid etter deltakelse i programmet. Likeledes kan høy måloppnåelse når det gjelder andelen som kommer i arbeid bety svakere resultater når det gjelder prøveresultater, fordi sysselsetting prioriteres og norskopplæring innrettet mot ferdighetsprøver vektlegges i mindre grad. Ulik orientering mot mål knyttet til henholdsvis andelen som går over til arbeid og utdanning etter deltakelse i introduksjonsprogrammet på den ene siden; og mot prøveresultater fra opplæringsdelen på den andre siden, vil kunne påvirke samarbeidet om introduksjonsprogrammet. Det er naturlig at voksenopplæringen vil være orientert mot målsetninger knyttet til prøveresultater, mens NAV vil være orientert mot andelen som kommer i arbeid eller utdanning. Det kan med andre ord være muligheter for en målkonflikt innebygd i samarbeidet mellom de ulike institusjonene som er involvert i opplæringen. Hvorvidt det blir det er blant annet avhengig av hvordan introduksjonsordningen er organisert i kommunen.

1.2.3 Kommunenes organisering av introduksjonsprogrammet

Det er store variasjoner i hvordan introduksjonsprogrammet gjennomføres og hva slags resultater som oppnås i de ulike kommunene i Norge. En rekke studier har sett på betydningen av organisering og det interne samarbeidet i kommunen, og mellom kommunen og NAV i forbindelse med introduksjonsprogrammet (Djuve & Kavli, 2005; Djuve, Kavli, & Hagelund, 2011; Kavli, Hagelund & Bråthen, 2007; Rambøll, 2011; Skutlaberg, Drangesland & Høgestøl, 2014; Tronstad, 2015, Røhnebak & Eide, 2016). Mange forhold er trukket fram og analysert, slik

som individspesifikke, programspesifikke og kommunespesifikke forklaringsvariabler (Blom & Enes, 2015; Tronstad, 2015).

I analyser utført av NIBR (Tronstad, 2015) og SSB (Blom & Enes, 2015) kommer det frem at individspesifikke forhold har størst betydning for måloppnåelse, dernest programspesifikke forhold, og til slutt kommunespesifikke variabler. Disse studiene ser på betydningen av hvordan introduksjonsprogrammet er organisert, det vil si om det er organisert innenfor eller utenfor NAV (en programspesifikk forklaringsvariabel). Den formelle organiseringen viser seg imidlertid ikke å ha betydning for måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet når det undersøkes statistisk (Blom & Enes, 2015; Rambøll, 2011; Tronstad, 2015). Dette vil si at hvem som formelt sett har hovedansvaret ikke har betydning for måloppnåelse. Det som derimot har betydning er måten kommunene organiserer seg og samarbeider om introduksjonsprogrammet (Djuve & Kavli, 2015; Rambøll, 2011; Skutlaberg m.fl. 2014; Tronstad, 2015).

Rambøll (2011) viser en svak statistisk signifikant sammenheng mellom graden av formalisert samarbeid mellom programrådgivere og voksenopplæringen og resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet. Betydningen av samarbeid kommer for øvrig frem på indirekte måter i de kvantitative analysene. Tronstad (2015) viser at om det gis et heltidstilbud eller ikke har stor betydning for resultatoppnåelse. Om kommunen evner å tilby et heltidsprogram vil henge sammen med hvordan ulike aktører i kommunen samarbeider om introduksjonsprogrammet; for eksempel i forbindelse med samarbeid om språkpraksisplasser og arbeidsforberedende tiltak. Det er altså det interne samarbeidet mellom de offentlige aktørene i kommunen som er involvert i introduksjonsprogrammet; voksenopplæringen, flyktningetjeneste el. og NAV, som har fått særlig oppmerksomhet i forskning og utredninger. Disse er også i fokus her i notatet, med vekt på analyse av et kvalitativt materiale og ikke et kvantitativt som mange av studiene nevnt ovenfor baserer seg på.

1.3 Metodisk tilnærming

1.3.1 Metode

Dataene som presenteres i dette notatet er basert på kvalitative semi-strukturerte intervjuer med deler av kommunenes tjenesteapparat, nærmere bestemt Nav, flyktningetjeneste og læringscenter, som i varierende grad jobber sammen om introduksjonsprogrammet i kommunene. Semi-strukturerte intervjuer kan best beskrives som en samtale mellom forsker og intervjuer, med en intervjuguide som forskeren styrer samtalen ut i fra. Intervjuene hadde utgangspunkt i forbedringspunkter fra en startkartlegging, og hvordan kommunenes tjenesteapparat hadde jobbet videre med disse forbedringspunktene. Vi benyttet oss av en intervjuguide for hver av de ulike intervjuformene; individuelle intervjuer og gruppeintervjuer (se vedlegg 1 og 2 for intervjuguider). Intervjuene ble gjort både ansikt-til-ansikt hvor vi var to

forskere tilstede og på telefon med en forsker tilstede (se oversikten nedenfor). Intervjuene ble tatt opp på bånd og transkribert i etterkant. Basert på utskriftene ble intervjuene analysert og strukturert etter tema, og relevante sitater ble uthevet.

1.3.2 Utvalg tjenesteapparatet

Tabellen nedenfor viser utvalget av intervjuede i de tre kommunene. Til sammen intervjuet vi 21 personer innenfor tre tjenesteområder, åtte individuelle ansikt-til-ansikt intervjuer, et telefonintervju og tre ansikt-til-ansikt gruppeintervjuer.

Tabell 1 Utvalg tjenesteapparatet

| Kommune | Tjenesteområde | Intervju | Personer |
|-------------|-------------------------------------|-------------------|----------|
| Sel | Nav | Ansikt-til-ansikt | 2 |
| | Flyktningetjeneste | Ansikt-til-ansikt | 2 |
| | Læringssenter | Gruppeintervju | 5 |
| Vågå | Nav | Ansikt-til-ansikt | 2 |
| | Flyktningetjeneste | Ansikt-til-ansikt | 2 |
| | Læringssenter | Telefonintervju | 1 |
| Nordre Land | Nav | Gruppeintervju | 4 |
| | Flyktningetjeneste og læringssenter | Gruppeintervju | 3 |
| | | | 21 pers |

1.4 Organisering av notatet

Dette notatet tar utgangspunkt i dataene samlet inn i intervjuer med tjenesteapparatet i Nordre Land, Sel og Vågå kommune. I notatet identifiserer vi hvordan status er i kommunene i dag for de tre instansene; Nav, flyktningetjenesten og læringssenteret, med de premisene og utfordringene skissert ovenfor. Med utgangspunktet i startkartleggingen legger vi spesiell vekt på arbeidsretting av introduksjonsprogram og samarbeid innad og utad kommunal sektor. Rapporten vil samle arbeidet i en oppsummering om hvordan småkommuner kan arbeide med integrering, med gode eksempler fra de tre kommunene og avslutningsvis kommentere videre utfordringene i arbeidet med integrering og inkludering av flyktninger for våre tre kommuner.

2 OM KOMMUNENE

Kommunene som er involvert i prosjektet har til felles at de er mindre distriktskommuner med at de har demografiske utfordringer knyttet til fraflytting, aldrende befolkning og nedgang i antall innbyggere. Samtidig er det i Nordre Land, Vågå og Sel slik at befolkningstallet opprettholdes som følge av innvandring, og at både arbeidsinnvandring og innvandrere med fluktbakgrunn på denne måten har vært avgjørende for å hindre befolkningsnedgang (Tronstad, 2015). Slike små distriktskommuner, har som hovedutfordring i tilknytning til introduksjonsprogrammet at de kan ha problemer med å lage gode kvalifiseringsopplegg som er tilpasset en uensartet gruppe. Notatet er et forsøk på å belyse spesielle utfordringer for, men også gode eksempler på hvordan tjenesteapparatet i distriktskommuner jobber med integrering i introduksjonsprogrammet.

For å få litt mer grep om kommunenes bakgrunn presenteres demografiske opplysninger om kommunene og deres organisering av introduksjonsprogrammet for å sette den lokale konteksten for intervjuene.

2.1 Vågå

Vågå kommune ligger i Oppland, nærmere bestemt Ottadalen, i det nedre dalføret av Ottaelva, mellom kommunene Sel og Lom. Folketall i Vågå kommune per 3. kvartal 2018 er 3589 innbyggere, med en nedgang på 1,9 % i befolkningstallene fra samme periode i 2016 (tidspunktet ved startkartlegging). Innvandrere utgjorde 5,4 % av befolkningen.¹Hovedlandgruppen for personer med innvandrerbakgrunn er Eritrea, Litauen, Polen og Irak.² Det er altså både arbeidsinnvandrere og innvandrere med fluktbakgrunn som utgjør de største gruppene innvandrere. Innbyggerne i Vågå jobber hovedsakelig innenfor tre sektorer: 1. Varehandel, hotell og restaurant, samferdsel, finanstjenester, forretningsmessige tjenester og eiendom, 2. Sekundærnæring og 3. Helse- og sosialtjenester.

Introduksjonsprogrammet i Vågå er lagt til flyktingetjenesten og er underlagt Kultur, idrett og fritid. Dette er samme tjenesteområde som voksenopplæring og frivillighetssentralen i kommunen. I Bjerck (2017) ble det pekt på et forbedringspotensiale i en større involvering av det lokale Nav kontoret i introduksjonsprogrammet for i større grad å kunne arbeidsrette introduksjonsprogrammet med tilgang på tiltak som Nav administrerer. Rapporten peker også på en uutnyttet mulighet i å ta i bruk og administrere praksisplasser for språkopplæring, sett fra Vågå voksenopplæring (Bjerck 2017: 43)

2.2 Sel

¹ Tall om innvandring fra IMDi: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K0515>

² Kommunefakta hentet fra SSB: <https://www.ssb.no/kommunefakta/vaga>

Sel kommune ligger også i Oppland, i Gudbrandsdalen, og grenser til kommunene Vågå, Dovre, Folldal, Sør- og Nord-Fron. Folketallet i Sel kommune per 3. kvartal 2018 er 5832 innbyggere, med en nedgang på 1,8 % i befolkningstallene fra samme kvartal i 2016. Innvandrere utgjorde 6% av befolkningen. Hovedlandgruppene for innbyggere med innvandrerbakgrunn (innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre) er Somalia, Eritrea, Polen og Litauen. I Sel, som i Vågå, er det både arbeidsinnvandrere og innvandrere med fluktbakgrunn som utgjør de største gruppene innvandrere. Innbyggerne i Sel jobber hovedsakelig innenfor de samme sektorene identifisert i Vågå.

Startkartleggingen fra 2016 (Bjerck, 2017) identifiserte at samarbeidet og fordeling av arbeidsoppgavene i kommunen opplevdes særskilt utfordrende for flyktningetjenesten og læringscenteret som da hadde ansvar for introduksjonsprogrammet i kommunen. Også her hadde flyktningetjenesten lite samarbeid med Nav, og spesielt opplevde flyktningetjenesten og læringscenteret at en manglende ansvarsfordeling og intern organisering i kommunen tok fokus fra å utøve et godt integreringsarbeid. Dette synes å gå ut over kontakten mot arbeidsgivere og frivillig sektor. Denne rapporten ble gjort på bakgrunn av at Sel kommunes introduksjonsprogram og flyktningetjeneste har vært underlagt læringscenteret. Etter rapporten ble publisert har flyktningetjenesten og introduksjonsprogrammet blitt lagt inn under Nav Sel i en ny avdeling Nav Sel/Flyktning.

2.3 Nordre Land

Nordre Land er en kommune i Oppland som hører til landskapet Land, med kommunegrense til Nord-Aurdal, Gausdal, Lillehammer, Gjøvik, Søndre Land, Sør-Aurdal og Etnedal. Folketallet per 3. kvartal i 2018 var på 6673 innbyggere, med en nedgang på 1,3% i befolkningstallene fra samme periode i 2016. Innvandrere utgjorde 6% av befolkningen. Hovedlandgruppene for innbyggere med innvandrerbakgrunn (innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre) er Polen, Eritrea, Somalia og Litauen. I Nordre Land, som i Sel og Vågå, er det både arbeidsinnvandrere og innvandrere med fluktbakgrunn som utgjør de største gruppene innvandrere. Innbyggerne i Nordre Land jobber hovedsakelig innenfor de samme sektorene som identifisert i Vågå.

Introduksjonsprogrammet i Nordre Land er lagt til Nordre Land Læringscenter. Flyktningetjenesten med programrådgivere er organisert sammen med voksenopplæringen under og de har lokaler ved Dokka Videregående skole. I startkartleggingen fant Bjerck (2017) at Nav ønsket å komme tidligere inn i introduksjonsløpet, helst i kartleggingsarbeidet innen de tre første månedene. Det var også ønskelig at den individuelle planen skulle fungere mer dynamisk og at alle tre instansene skulle være informert om introduksjonsdeltakerens fremgang og behov. Videre var det et stort potensiale i å avklare og forbedre samarbeid mellom tjenesteapparat og arbeidsgivere. Til sist synes arbeidet med og i frivillig sektor som et arbeid som kan

videreutvikles og forbedres for å skape solide og varige nettverk mellom bosatte flyktninger og lokalsamfunnet for øvrig.

2.4 Hovedpunkter fra startkartlegging i de tre kommunene

Startkartleggingen, publisert i Bjerck (2017) ga en utførlig beskrivelse og dokumentasjon av de tre kommunenes lokale integreringsarbeid i forbindelse med introduksjonsprogrammet.

Kartleggingen besvarte følgende hovedspørsmål: *Hvordan jobber kommunene med integreringen av flyktninger i oppstart, underveis og i overgangen fra introduksjonsprogrammet til ordinært arbeid, utdanning og hverdagsliv?* Dette ble besvart ved bruk av plandokumenter og sentrale aktørers beskrivelser av sitt arbeid i kommunal tjenesteyting. Dokumentasjonen baserte seg på dokumentstudier, semi-strukturerte kvalitative intervjuer med Nav, flyktningetjenesten og læringssenter/voksenopplæring i kommunen og detaljerte møtereferat i kommunene Nordre Land, Sel og Vågå.

Kartleggingen avdekket utfordringer og identifiserte uutnyttede muligheter for kommunenes integreringsarbeid (Bjerck, 2017). Disse kan oppsummeres på følgende måte: a) bedre og mer avklart samarbeid innenfor tjenesteapparatet, b) samlet forståelse av hva et introduksjonsprogram er og skal kvalifisere til, c) flere og bedre utnyttelse av praksisplasser i introduksjonsprogrammet, d) klarere fordeling av ansvarsområder i tjenesteapparatet, e) bedre kartlegging, dynamisk individuell plan og muligheten til enklere å kunne dele informasjon fra dette arbeidet, og f) bedre aktivisere frivillig og privat sektor. Disse uutnyttede mulighetene viste vei for det videre arbeidet i de tre kommunene, og legger grunnlag for å vurdere kommunenes arbeid siden startkartleggingen.

2.4.1 Arbeidsrettede tiltak

En av utfordringene identifisert i startkartleggingen (Bjerck, 2017) knyttet til arbeidsretting var at det lå en uutnyttet mulighet i å skaffe til veie, ta i bruk og administrere praksisplasser for språkopplæring – altså evnen til å matche personressurser med arbeidsgivere var det et stort potensiale i. Det lå også et uutnyttet potensiale i en tidligere involvering av Nav for å få til et mer helhetlig arbeidsrettet introduksjonsprogram. Flyktningetjenesten, læringssenteret og Nav selv ønsket i alle kommunene en tidligere involvering av Nav i introduksjonsprogrammet for å få til et mer helhetlig arbeidsrettet introduksjonsprogram. Også i samarbeidet med lokale arbeidsgivere ble det identifisert et stort forbedringspotensial.

2.4.2 Samarbeid i kommunal tjenesteyting

Foruten tidligere involvering av Nav i introduksjonsprogrammet, ble det identifisert organisatoriske utfordringer i kommunenes arbeid med tanke på hvordan de ulike tjenestene var organisert og hvordan ansvarsområdene inn mot introduksjonsprogrammet var fordelt. Det ble

etterspurt en oppdatert samarbeidsavtale innenfor instansene involvert i introduksjonsprogrammet, og at dette var avgjørende for å gi retning for organisering og ansvarsfordeling av arbeidet.

Det ble fremhevet av alle tre kommunene at det var en utfordring å samles rundt en forståelse av hva introduksjonsprogrammet skulle kvalifiseres til som gjorde det lettere å samarbeide om programmet mellom Nav, flyktningetjenesten og læringscenteret. Dette gjaldt spesielt forholdet mellom arbeidsretting og utdanning med tanke på hvordan introduksjonsprogrammet skulle organiseres. Her ble det påpekt at det kunne jobbes mot å få til en balansegang hvor begge perspektivene blir vektlagt og samles om å tenke alternativt om programmet og undervisningen sammen. Videre ble det identifisert et behov for en innsats for å tenke nytt rundt kartleggingssamtaler, utforming av individuell plan og et felles digitalt fagsystem som kunne organisere og dele slik informasjon.

2.4.3 Samarbeid med andre sektorer – øvrig integreringsarbeid

Når det gjelder det øvrige integreringsarbeidet som handler om samarbeidet med og mellom andre sektorer så ble det identifisert at arbeidet med private aktører var fullstendig fraværende. Arbeidet i og samarbeidet med frivillig sektor, som organisasjoner, lag og foreninger var mer til stede i Vågå enn de andre kommunene, men det ligger likevel et uutnyttet potensiale i samarbeid med andre sektorer for et bredere anlagt integreringsarbeid i alle tre kommunene.

Dette kapitlet har tatt for seg informasjon spesifikt om kommunene og punkter fra startkartleggingen i 2016 (Bjerck 2017). Kapitlet danner således grunnlaget for å den videre beskrivelsen av hvordan kommunene har jobbet videre med utfordringer i kommunen med utgangspunkt i denne startkartleggingen. Fokuset for struktureringen av de empiriske dataene er lagt på tre viktige områder: arbeidsretting av programmet, samarbeid i kommunal tjenesteyting og samarbeid med andre sektorer. Det er viktig å huske på at i presentasjonen av det empiriske materialet nedenfor vil det være noe overlappning av disse tre delene.

3 ARBEIDSRETTEDE TILTAK I INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Forrige undersøkelse identifiserte to utfordringer knyttet til arbeidsretting av introduksjonsprogrammet:

- Arbeidsrettet introduksjonsprogram og tidligere involvering av Nav
- Praksisplasser for videre språkopplæring og matching av personressurser og arbeidsgivere

Begge disse momentene dreier seg om arbeidsretting, det ene er knyttet til tidlig involvering av Nav og det andre er knyttet til utplassering i praksis. Vi skal nå ta for oss arbeidet med dette, sortert på de tre kommunene.

3.1 Vågå

I flyktningetjenesten mener de at de har blitt flinkere til å tenke arbeidsretting og å få det til, og Nav mener at staben på læringssenteret også har blitt det. Men det er ikke særlig med ressurser til å drive med anskaffelse og oppfølging av praksisplasser. Dette, i tillegg til mange andre arbeidsoppgaver slik som prosjektlederansvar for det kommunale prosjektet «Flyktning som ressurs», har blitt overlatt til en av flyktningkonsulentene, som skal sørge for praksisutplassering og oppfølging av praksisplasser for introduksjonsdeltakere. Nav driver primært med praksisutplassering for de som er ferdig i intro, men heller ikke de har særlig ressurser til å drive oppfølging. I bunn og grunn er det slik at det trengs personressurser til å kontakte og følge opp arbeidsgivere, og det må være en tydelig prioritering fra ledelsen. Slik mener de intervjuede at det ikke i dag, herunder representert av en flyktningkonsulent:

det er så mange ting som brenner hele tiden. Jeg føler jeg blir dratt mellom behovene. Men det kan hende det ligger på meg. Jeg har jo hatt intensjon. Jeg hadde intensjon nå at i høst, da skal jeg bare, bam. Men fader altså, det er ikke lett. Nå fikk vi en ny familie og da har det vært helt kaos der, så det har ikke latt seg gjøre. Da hadde det virkelig smelt. Så du må bare se hvilke smeller kan vi tåle? Hvor kan vi tåle at det... [...] Hvor brenner det minst. Og hva er konsekvensen av det? Ok, da kan vi tåle rusk i maskineriet der, og så kan...ja.

I sitatet beskrives det at det er mange ting som haster eller «brenner». Disse sakene blir prioritert over deler av arbeidet som de vurderer at kan tåle å ligge på vent; slik som å få praksiskandidater ut eller følge opp kandidater i praksis.

Det er et ønske fra flyktningetjenesten at introdeltakere med mest norskkunnskaper er ute minst en dag, eller to halve dager i uken i praksis, og at timeplanene for norskopplæring som gjøres av læringssenteret ble laget med dette i bakhodet, fra i høst allerede. På den måten kunne gruppen deles opp litt og de kunne få økt presset på at alle faktisk skal ut. Læringssenteret lager timeplanen, og her kunne flyktningkontoret ønsket seg å være mer involvert, og få til et program

som kombinerte undervisning og arbeidsretting i praksis. Flyktingetjenesten uttrykker et ønske om at samarbeidet med læringscenteret hadde gått lenger. Læringscenteret på sin side ser også at det kan være behov for et mer variert program, og bruk av insentiver som får flyktningene ut eller til å ta undervisningen på alvor.

Når det gjelder samarbeid med andre instanser i kommunen så har det kommet på plass et samarbeid mellom læringscenteret og næringskoordinator i kommunen som har vært med på læringscenteret og informert om mulighet og spesielt i forhold til å etablere egen bedrift. To personer hadde i løpet av de siste ni-ti månedene før intervjuet etablert sin egen bedrift: en som er i introprogrammet og en som er ferdig. I kommunen for øvrig pekes det på intervjuetidspunktet at det trengs hjelp til å forankre arbeidsrettingen i kommunal sektor, altså det å få flere introduksjonsdeltakere ut i språkpraksis i kommunal sektor. Denne forankringen må, slik intervjuede så det, skje ovenfra, i kommunal ledelse: *«vi må ha hjelp til å forankre det og den hjelpen må skje fra oventil»*. Å forankre dette i kommunens ulike enheter har vært utfordrende, samtidig som det ikke har vært fulgt opp i tilstrekkelig grad av flyktingtjenesten. Her er det et forbedringspotensial.

3.2 Sel

Sel har tatt tak i utfordringene med arbeidsretting ved å sette i gang et prosjekt som gir et tredje år i introduksjonsprogrammet for deltakere som ikke har kommet ut i utdanning eller i arbeid etter de to årene. Dette er lagt til Nav og integreringsteamet. Formen er slik at gruppen av deltakere, på åtte stykker nå i første omgang, deles i to med en uke praksis og en uke skole. Mens den ene gruppen er i praksis, er den andre gruppen på skole. Det er ansatt ekstra ressurser i prosjektet; en lærer med ansvar for skoledelen og en jobbspesialist som er omdisponert fra den statlige delen av Nav som skal skaffe til veie og følge opp praksisplasser dette tredje året. Prosjektmidler er gitt for en bestemt periode, med håp om forlengelse.

Som utgangspunkt for å velge ut deltakere og praksisplasser gjøres det en grundig kartlegging av deltaker med fokus på motivasjon og ønsker for praksis, dette gjøres med flykting, jobbspesialist, lærer og representant fra Karrieresenteret. Det gjøres også kontakt ut mot arbeidsgivere i første instans, hvor kandidater presenteres og forsøkes matchet til arbeidsgivere. Det skrives samarbeidsavtaler med arbeidsgivere slik at kontakten formaliseres og avklares før oppstart i praksis. Arbeidsgivere lokkes med positiv profilering av bedriftens inkluderingsinnsats, fagsamlinger for arbeidsgivere med deltakere i praksis og mentormidler etter et halvt år på 10 000 (tas fra kommunens fondsmidler), dersom de går med på å ha vedkommende i praksis et halvt år til. Det gis altså en symbolsk sum for et års med praksisutplassering.

Ved intervjuetidspunkt får vi oppgitt at det har vært klart enklere å få plassert ut deltakere i praksis i private virksomheter enn kommunale – og at det kun var gjort avtaler med tre

arbeidsgivere. Det var helt avgjørende at disse praksisplassene kom på plass for at prosjektet skal lykkes, og det ble ved presentasjon til kommunene stilt spørsmål om kommunal sektor som praksisarena skal involveres i større grad som ved for eksempel vaktmester, renhold, helse- og omsorg.

I Sel er det tydelig gjort en konkret innsats mot arbeidsretting og match mellom arbeidsgivere og flyktninger gjennom dette initiativet til et tredje år i introduksjonsprogrammet. Denne innsatsen er gjort med utgangspunkt i både tidligere kartlegging (Bjerck, 2017) og flere momenter fra arbeidsgiverundersøkelsen gjort i det samme prosjektet denne rapporten springer ut fra. Her kan nevnes: en person dedikert til utplassering og oppfølging i praksis, matching av personressurser med arbeidsgiver, og større involvering av Nav og deres virkemiddelapparat.

Når det gjelder praksisutplassering ilt. de to første årene hvor flyktningene er på læringssenteret, så var ansvarsdelingen ikke avklart på det tidspunktet vi foretok intervjuene. I intervjuene får vi beskjed om at det skal skrives en ny samarbeidsavtale hvor ansvarsfordelingen skal avklares, men i intervjuene som gjøres blir det klart for oss at hverken læringssenteret eller integreringsteamet i Nav har ressurser til å ta tak i utplassering og oppfølging av praksisplasser. Som en ved læringssenteret uttrykker: «*Alle har mye å gjøre, så vi har ikke mulighet til å avlaste hverandre.*» Ansvar for praksisutplasseringen blir omtalt som en kasteball mellom flyktningetjenesten og læringssenteret. Når vi ser på materialet og hva som er gjort med øvrig praksis i introduksjonsprogrammet synes det nødvendig å spørre om innsatsen mot praksis i tredje året har fortrent den øvrige innsatsen mot tidlig praksisutplassering.

Når det gjelder arbeidsrettingen i introduksjonsprogrammet i Sel har det vært gjort et stort løft for de deltakerne som får innvilget et tredje år, mens det ikke er gjort tilsvarende på praksisutplasseringen tidlig i intro. Utfordringen kan synes å ligge i å få ryddet ressurser for en av virksomhetene til å ta på seg dette ansvaret, men også i det å få med arbeidsgivere på å ta inn disse praksiskandidatene, kanskje spesielt de kommunale virksomhetene.

3.3 Nordre Land

Nav bruker lønnstilskudd som standard virkemiddel for å få til ansettelse, der det er sannsynlig at praksis eller i en prøvetid som vil lede til varig arbeid. Dette kan være en stund, men er vanligst i en periode på to til tre måneder. Ellers forteller ikke veilederne om noen bestemte arbeidsrettede tiltak for brukergruppen vi snakker om i dette notatet. Læringssenteret og flyktningkonsulentene har imidlertid fått til et samarbeid med arbeidsgivere om praksis og opplæring. Alle som er ute i praksis på tidspunkt for intervjuene får undervisning fra lærer på arbeidsplassen fra en til to dager i uken. Spesielt en arbeidsplass i Nordre Land har de fått til et godt samarbeid om kvalifisering for videre jobb. Der er lærer ute to dager i uken hvor praksiskandidatene tas ut av jobb for å få undervisning. Dette kombineres med lønnstilskudd fra

Nav. De har også jobbet sammen med denne arbeidsgiveren for å finne ut av hvilket språknivå som er tilfredsstillende for å jobbe der. Leder ved læringssenteret forteller om dette samarbeidet:

Han har hatt lønnstilskudd parallelt med noen fra oss som har vært i praksis og har fått støtte herfra. Og så får de undervisning sammen ute i bedriften i samarbeid med bedriften. Og så tar vi en.. sjekk på norsknivået. Så.. Når de er på det nivået bedriften ønsker.. Og innenfor de områdene vi har avtalt med bedriften og. Det er ikke en full norskprøve. Det er en B1 nivå innenfor formidling, for eksempel. Altså, det som er viktig for bedriften, da. Så ordforrådet er også tilpassa en del mer inni bedriften enn alle de der tilfeldige emnene som kan komme opp på en vanlig norskprøve.

Her forteller leder om hvordan de har tilpasset utplassering, undervisning og nivå i norsk for å passe arbeidsgiver. I dette arbeidet så har de brukt tid på å få på plass elementer i avtale, finne kandidater og sammen bestemme hva som er godt nok språknivå. De bruker vurderingsskjema på B1 på de områdene de har blitt enige om og tilpasser undervisningen til ordforrådet i bedriften som de jobber ut ifra en opplæringsperm. På bakgrunn av dette så har det ført til fast arbeid foreløpig til en av introduksjonsdeltakerne.

Læringssenteret har videre opprettet et prosjekt for de deltakerne som står lengst unna arbeidslivet, mange er analfabeter, noen har levd i flyktningleir i mange år. Noen av dem er også på sosialstønad, men deltar frivillig. Gruppen kaller de MAKS gruppen. Det står for «Mestring gjennom arbeid, kvalifisering og språkopplæring». Mer om dette i 6.1 Gode eksempler.

4 SAMARBEID I KOMMUNAL TJENESTEYTING

Forrige undersøkelse identifisert to utfordringer knyttet til samarbeid i kommunal sektor:

- Deling av informasjon og utforming av individuell plan
- Enes om felles forståelse og øke samarbeid mellom de tre tjenesteområdene Nav, flyktningetjenesten og læringscenteret

Disse utfordringene knytter seg til deling, utforming av planer og måter å jobbe mot et felles mål i introduksjonsprogrammet. Vi vil i dette kapitlet ta for oss måten de tre kommunene har jobbet med dette siden forrige kartlegging. Hovedvekten i dette kapitlet vil være på forholdet mellom Nav, flyktningetjenesten og læringscenteret.

4.1 Vågå

I Vågå ble dette med deling av informasjon identifisert som en spesiell utfordring, og i dette har det vært en klar forbedring siden startkartlegging. Å få programvaren Visma Flyktning har gjort at den formelle biten av introduksjonsprogrammet følges opp bedre og mer systematisk, av flyktningkontoret og læringscenteret spesielt. Her har også Nav lesetilgang. Det har gjort at vedtak kan følges opp på en bedre måte, og mer systematisk i forhold til det folk har rett og plikt på. Den individuelle planen jobbes også med ganske annerledes nå enn tidligere. Det er laget nye maler og rutiner på hvordan det gjøres og flyktningskonsulentene opplever at det fremstår mye mer ryddig når det gjelder formålet i introduksjonsloven. Dette omtales som en stor forbedring for flyktningskonsulentene som gjør de individuelle plansamtalene.

Der flyktningetjenesten mener at arbeidet med de individuelle planene har ført til at deltakerne har mer bevissthet rundt sin plan, mer fokus på arbeidsretting fordi det i planen kommer tydeligere fram, opplever læringscenteret at den individuelle planen er en formalitet som ingen bryr seg om, men likevel må gjøre. De har gjennom den Individuelle planen hatt fokus på en langsiktig plan og at planen skal ende ut i jobb; følger en linje med ulike delmål og de kan være små, men de leder til noe. På dette punktet ser det ikke til å være en felles forståelse mellom de to kontorene. Likevel opplever både læringscenteret, Nav og flyktningkontoret at linken mellom de tre kontorene er knyttet mye tettere; det er bedre informasjonsflyt og samarbeid.

De tre kontorene har fått til faste og formaliserte møtepunkter etter startkartleggingen. Hver uke møtes flyktningetjenesten og Nav, annenhver uke møtes alle tre kontorene. På disse samarbeidsmøtene diskuteres enkeltsaker og introduksjonsdeltakere, og det gjøres en individuell vurdering på hvorvidt Nav skal trekke inn seg og sitt virkemiddelapparat. Utenom dette er Nav med på de to siste individuelle plansamtalene, som en standard i programmet. Disse faste treffpunktene gjør at avstanden og tiden mellom møter blir kortere, noe som oppleves positivt av alle tre kontorene. Argumentene bak dette er at de kommer tettere på hverandre og på en felles forståelse av hver enkelt bruker. Det er lettere å kommunisere og å få ting til å skje når alle er

oppdatert. Ikke minst oppleves det at det er mer forståelse for hverandres arbeid, som ofte kan være ganske forskjellig. Dette gjør det mulig å i større grad planlegge sammen og komme sammen med de utfordringene som dukker opp fra de tre kontorene. Det kan også diskuteres konkrete virkemidler fra de ulike kontorene, som for eksempel mentorordning til de som trenger arbeidstrening.

Overgangene til Nav fungerer mye mer sømløst enn tidligere, og grunnen til det er de faste møtene på veiledernivå, samt at Nav er med på de to siste individuelle plansamtalene og således bli kjent med flyktning og han/hennes mål. Det oppfattes likevel av både flyktningetjenesten og læringssenteret som at de tenkte ulikt, spesielt i fokuset på hva som er viktig, men også i oppfølging av flyktningene. Flyktningetjenesten opplever at lærerne ved læringssenteret primært er opptatt av norskundervisningen, mens flyktningkonsulentene tenker arbeid og det å etablere nettverk for sine introduksjonsdeltakere. Dette er leder for læringssenteret opptatt av at er viktig, læringssenteret skal rendyrke sitt arbeid om å lære dem norsk og litt samfunnsforståelse og så får flyktningkontoret drive med sitt. «Det må være en bevissthet rundt hvem som har ansvaret for hva», uttrykker leder ved læringssenteret.

Det synes videre å være en uoverensstemmelse mellom de to enhetene om hva man skal stille av krav til introduksjonsdeltakerne. Det uttrykkes på følgende måte av en av flyktningkonsulentene

Ein ting er å ta hensyn til folk som er traumatiserte, men man må au stille krav. Man kan ikkje si det at; «å, ja du kom eit kvarter for seint, ja. Jaja. Det er okay». Arbeidsgiver kommer ikkje til å sei at det er okay. Synes ikkje at det er okay. Det veit vi. Vi veit jo det at denne gruppa stiller bakerst i køa.

I sitatet ser vi at dette gjelder spesielt ulike praksiser i forhold til føring av fravær og ferie, og ulike oppfatninger av hva introduksjonsprogrammet skal kvalifisere til. Her er det et klart spenningspunkt mellom de to tjenesteområdene. Det har altså vært en klar forbedring på begge punktene om samarbeid og deling av informasjon, men det er også noen spenninger som kan nøstes opp i.

4.1.1 Organisatoriske endringer

I Vågå merkes uroen ved organisatoriske utfordringer med fire forskjellige rådmenn og omorganisering på ledernivå nedover i tjenesteapparatet. I forhold til omorganisering på ledernivå, merkes spesielt overgangen fra sektorsjef med samarbeid på mellomledernivå, til to kommunalsjefer og tjue tjenesteledere. I hvert fall to av tjenesteområdene som er intervjuet savner å ha en sektorsjef med oversikt og ansvar for totalen på sektoren, og som evner å ta avgjørelser og tenke sammen med de ansatte på flyktningefeltet. Det mangler et overordnet blikk på sektoren, og dette går ut over samarbeidet. Dette går utover samarbeidet, og den faglige tjenesteytingen, og presser tjenesteapparatet til å tenke nytt. Dette viser følgende sitat:

du blir pressa til å kanskje kunne bli mer kreativ. Men da må en ha det fokuset. Ikkje bare sitte å tenke; «kem kan eg kutt, kem kan eg kutt?». Det har eg kjent fryktelig på. [...] Det faglige fokuset blir helt borte. Og så har du da ikkje noe sektormøte der du kan holde det faglige oppe, for det var det jo før. Der du internt kunne drøfte, hvis eg gjør det slik, hva vil det ha som konsekvens?

Sitatet sier noe om hvordan omorganisering kan virke inn i det øvrige integrasjonsarbeidet. Det har også vært en periode med en vanskelig økonomisk situasjon i kommunen og flere sektorer har vært nødt til å kutte. Dette var ikke tilfellet i flyktingetjenesten, men har indirekte påvirket deres arbeid med tanke på samarbeid med andre instanser som har vært nødt til å kutte, som for eksempel læringscenteret. Ikke minst har det gjort det vanskeligere å dele eller fordele ansvarsområder med dem som har manglende tid og ressurser i sin enhet. Sammen har dette gjort at det har vært komplisert å drive det «gode integreringsarbeidet» som kreves for å styrke integreringsarbeidet utover å ta tak i saker som har hastet. Det er også grunnen til at vi har betegnet integreringsarbeidet i Vågå, i løpet av de knappe årene, som «business as usual»³.

4.2 Sel

Samarbeid mellom flyktingetjenesten og Nav har blitt styrket gjennom omorganiseringen hvor flyktingetjenesten har blitt flyttet inn under Nav. Det er også styrket ved opprettelsen av et integreringsteam i Nav. Integreringsteam består av to flyktingkonsulenter, en Nav veileder, en jobbspesialist og en norsklærer. De to sistnevnte er involvert på fulltid i tredje året introduksjonsprogrammet. Integreringsteamet skal jobbe bredt med integrering, og vi får oppgitt at og meningen er at teamet skal i fellesskap ta seg av alle arbeidsoppgavene, men mye er fortsatt overlatt til flyktingkonsulentene fordi de kjenner best til hva som skal gjøres, spesielt ved nybosettinger.

Gevinsten med integreringsteamet synes ikke å være helt hentet ut. I intervjuene fortelles det om flere langvarige sykemeldinger i teamet, og at det er arbeidet mye med det nylig opprettede prosjekt om 3 år i introduksjonsprogrammet (som vi presenterte i kapittel 3). I tillegg oppgir flyktingkonsulentene at de, i tillegg til sitt arbeid med introduksjonsprogrammet har fått ordinære Nav oppgaver som ikke er relatert til flyktingarbeidet. Dette tar mye av tiden fra integreringsarbeidet.

Samarbeidet oppleves som positivt for de som vi intervjuer i integreringsteamet, men det har samtidig gått på bekostning av samarbeidet med læringscenteret. En av flyktingkonsulentene beskriver det slik:

På en måte så var det veldig lurt, for vi fikk et bra fokus på dette med arbeidsretting, og fortære fange opp de som er ferdige på intro og slik. Men vi mistet jo litt den der pulsen på ... i forhold til

³ Med unntak av det forbedrede samarbeidet ved faste møtepunkter mellom flyktingetjenesten, læringscenteret og Nav.

voksenopplæringen og ... og at lærerne kunne på en måte huke fatt i oss og si: Vet du hva, han der, han virker som han sliter og ... Jeg tror du må ta en prat med ham, og han ... han vir ... ja. Han fortalte meg at han hadde problemer med det og det. Så litt av pulsen på hvordan brukerne våre har det er litt mer borte ... på godt og vondt.

Sitatet peker på en todelthet av omorganiseringen; flyktningkonsulenten har fått mer fokus på arbeidsretting og fått tilgang på ulike virkemidler i Nav apparatet, men har samtidig mistet kontakten med de daglige utfordringene og de ansatte på læringscenteret. Det kan således syns som at omorganiseringen har skapt et nytt problem: kontakten mellom Nav v/integreringsteamet og læringscenteret. I tillegg synes det som at kontakten med brukerne blitt skadelidende. Det er spesielt samarbeidet utenfor de formaliserte møter som er mangelfullt, og spesielt informasjonsflyten og de akutte utfordringene de kan stå i ifm. deltakere på introduksjonsprogrammet. Enhetene har en fast struktur for møter som settes opp hvert semester, men det er ikke gjort ennå for høstsemesteret 2018.

Læringscenteret støtter opplevelsen av samarbeidet med Nav og Flyktningkontoret. De opplever at det er veldig vanskelig å få kontakt med flyktningkonsulentene etter at de ble underlagt Nav, og at de kan ringe en hel dag uten å komme igjennom, selv på jobbmobilnumrene. Det er også vanskelig å finne tid til samtaler. Dette skaper frustrasjon hos flyktninger og læringscenteret, ifølge både ansatte ved læringscenteret og flyktningkonsulenter. Flyktningkonsulentene peker selv på det mangelfulle samarbeidet:

Altså, så klart at når vi var vegg i vegg med dem, så hadde vi veldig mye med dem å gjøre, og fordelene av det. Så det har vi på en måte mistet. De synes det er fryktelig vanskelig å få tak i oss. Fordi at før så var det denne lave terskelen. [...] Og lærerne ble frustrerte, da, fordi at de prøvde jo å ... Fordi at når da våre deltakere skulle ha tak i oss, da, så måtte de egentlig gå gjennom Nav - systemet. Og det vil si at da må de gå hit på Nav.

Sitatet peker på en konkret utfordring i Nav systemet; ved å måtte gå igjennom systemet i Nav for å få kontakt, mister de den korte veien og lavterskelkontakten som er enklere å få til i mindre kommuner og ved å være organisert i samme enhet. Samarbeidet og brukeroppfølgingen har på denne måten blitt vanskeligere enn det var. Samtidig føler læringscenteret at de sitter igjen med mye av jobben de tidligere delte med flyktningstjenesten. I sum har både flyktningkonsulentene og ansatte på læringscenteret fått mer å gjøre og samarbeidet mellom enkelte deler i tjenesteapparatet har blitt dårligere.

4.2.1 Organisatoriske utfordringer

Mye av det som preget intervjuene med tjenesteapparatet i denne undersøkelsen har dreide seg om utfordringer som har kommet i kjølevannet av omorganiseringen fra flyktningstjenesten over til Nav, nedskjæringer i kommunen og færre bosatte flyktninger. Dette har fått konsekvenser for

flyktningkonsulentene og ansatte ved læringscenteret spesielt, men det fortelles også om at de opplever at brukeropfølgingen er blitt skadelidende.

For de som var ansatt i flyktningetjenesten har denne omorganiseringen ført til at de skal gjøre de samme tingene som før, men i tillegg gjøre ordinære N Nav AV oppgaver. Dette betyr at flyktningkonsulentene sitter på den gamle porteføljen som flyktningkonsulent, ansvarlige for de gamle flyktningkonsulenttingene som er programveiledning og booppfølging og bosetting, rapportering og liknende, pluss følge opp når folk har andre typer utfordringer. I tillegg har de fått en del ferske, nye Nav -oppgaver, som saksbehandling når det gjelder privat økonomi, sosialsøknader og liknende som ikke dreier seg om flyktningarbeid. De går også over i ordinær turnus som å være i servicemottaket i Nav og behandler nødhjelpssøknader.

I tillegg var flyktningkonsulentene tilbake til å ha kontakt med private huseiere med booppfølging som å purre på huseiere, løse konflikter, skrive husleiekontrakter, og søke bostøtte. Dette hadde flyktningkonsulentene fått beskjed om at de ikke skulle gjøre etter omorganiseringen til tross for at de leier for det meste av private huseiere. De kan også sitte over en halv dag i skranken på Nav. Dette var tid som før var brukt på å følge opp flyktningene i introduksjonsprogrammet. Til sammen gjør dette at de opplever at arbeidshverdagen deres har blitt enda mer hektisk, og at dette går ut over brukeropfølgingen. På intervjuetidspunktet, august, oppgir flyktningkonsulentene at kun halvparten av introduksjonsdeltakere fått hastet igjennom individuell plansamtalene sine det året, mens resten ikke har hatt det i det hele tatt. Dette er samtaler som flyktningene har lovfestet rett på og som skal gjennomføres to ganger i året, minimum. Det synes som at problemet er ikke lenger samarbeidet, men alle arbeidsoppgavene flyktningkonsulentene blir pålagt etter omorganiseringen.

Læringscenteret og spesielt delene som har med introduksjonsprogrammet å gjøre merker spesielt konsekvenser av reduserte personressurser, økonomiske nedskjæringer og omorganisering, i tillegg til tap av kompetanse. De har hatt flere lederskifter på kort tid, de har fått færre lærerstillinger og mistet enheter under seg. Ansatte ved læringscenteret har som følge av dette fått flere arbeidsoppgaver og ikke minst har de fått flere møter og mindre undervisningstid. Det mangler system og det mangler en tilstedeværende leder med faste møtetidspunkt. Lite struktur og uklare avtaler om hvem som skal gjøre hva går utover arbeidsmiljøet. Det er stadig brudd i kontinuiteten og det knytter seg usikkerhet rundt rammene og forutsetningene for egen jobb.

Konsekvenser for manglende kompetanse eller ressurser er at registrering og vedtak ikke blir gjort eller ikke gjort riktig, som er nødvendig for å få integreringstilskudd. I dette identifiserte Nav-leder et todelt risikobilde som dreier seg både om inntekter til kommunen og fremtiden til flyktningene. Om ikke rapporteringen blir gjort skikkelig får kommunen ikke de inntektene de har budsjettert med, og om jobben læringscenteret skal gjøre ovenfor elevene i introduksjonsprogrammet ikke er gjort skikkelig, så risikerer de at flyktningene ikke ville kunne søke etter permanent oppholdstillatelse eller ikke vil kunne bli ressurser for kommunen.

Når både læringscenteret og flyktingene ikke får tak i sine programveiledere, som er i integreringsteamet, så må læringscenteret ta ad-hoc møter med flyktingene og mange av spørsmålene går til lærere i undervisningstiden, i klassen, i korridorer. Læringscenteret påpeker at det kan være vanskelig å konsentrere seg om å lære om sønnen din ligger hjemme og sover, om noen er tett, eller leiligheten ikke er i orden, eller du ikke vet hva som skjer med ting i livet ditt. Det kan være blanding mellom akutte ting og litt mer dagligdagse ting. Å ikke få hjelp til dette fører til ukonsentrerte elever og timer som blir forstyrret av praktiske spørsmål fra frustrerte elever. Det beskrives slik fra lærere ved læringscenteret:

Det en ser godt her er jo frustrasjonen til brukerne. Fordi at de får jo ikke tak i de folkene når de trenger hjelp ... og de trenger jo hjelp til det meste. Ja. Og det har til dels vært dratt med inn i undervisningen og i timen. Og enkelte ganger så har det vært ganske høy temperatur, rett og slett, fordi at [...] de har vært frustrert over ikke å få hjelp til det de trenger.

Denne frustrasjonen merker læringscenteret mest fordi det er de som sitter nærest på flyktingene hver dag. Andre konsekvenser er at individuelle plansamtaler blir ikke gjort, eller ikke tilstrekkelig journalført, og dette er faktisk lovstridig. Elevene på læringscenteret får færre timer med lærer og mer fri studietid – altså timer uten lærer tilstede. Det er mer uro i klassen og det spiser av undervisningstiden til de som trenger det mest, og dette går ut over opplæringen i norsk. Det at timer blir spist opp av akutte og andre oppgaver gjør også at det ikke tas tak i samarbeid med andre sektorer, frivilligheten og liknende. Det synes med andre ord som at omorganiseringen som foregår samtidig som prosjektet «Flykting som ressurs» er i gang gjør at de som skal jobbe med integrering av nyankomne flyktinger i kommunen ikke har fått jobbet helhjertet med utfordringene fra startkartleggingen i 2016.

4.3 Nordre Land

Samarbeidet med Nav om deltakerne i introduksjonsprogrammet har utviklet seg siden startkartlegging. Fra å primært være med på den siste individuelle plansamtalen til å bli inkludert på den første individuelle plansamtalen, så snart flyktingene har startet i introduksjonsprogrammet. Dette har nylig startet. Veiledere får utdelt en liste med navn og finner navnet sitt på den deltakeren de skal være veileder for. Videre er det læringscenteret som tar kontakt om når og hvor de skal møtes, og legger gjerne samtaler mellom introdeltakere og en bestemt veileder samme dag. Bortsett fra det er det ikke noen tverrfaglige møtepunkter mellom de som jobber tettest med flyktingene, annet enn på ledernivå. Læringscenteret på sin side har korte teammøter to ganger i uken hvor de «har da muligheten til å diskutere, reflektere rundt den enkelte før vi.. Ja. Så vi kan ta noen sårne kjappe endringer her, da. Ved at vi har de to. At det kanskje er lurt å gjøre sårn. Og så.. ja. Og da har vi muligheten til det.».

Leder på læringscenteret forteller at de ikke alltid samarbeider med Nav i starten, men at de ser verdien i å ha de med på individuell plansamtale. Han forteller om det på følgende måte:

Når vi legger denne planen, så må vi ha med Nav også, som på en måte godkjenner alle de skrittene, sånn at du ser at det er realistisk, også økonomisk, at du har på en måte noe å leve av hele veien. Og det tror jeg vi er.. Jeg tror den bevisstheten rundt det.. Jeg tror den begynner å komme mer inn i tankegangen. Sånn at når vi har en IP-samtale nå, begynner å legge en plan om at du ønsker det og det. Det er jo noe med å få med deltagerne til å.. Ja, når de begynner å skjønne planen, kan si noe om det. Og så jobber vi med at Nav også er med i den runden for å kunne si noe om realiteten i det løpet. Men da hvis vi velger å gjøre det sånn og sånn, så må.. Da må vi avtale at Nav gjør det og det på dette tidspunktet. Eller at vi og kan ha med deltagerne, egentlig i jobbsøkerkurs i regi av Nav. Men da legger vi det inn som en del av programmet, men de er med der.

Fordelen med samarbeidet mellom Nav-veiledere og programveiledere i læringssenteret er at de kan finne frem til riktig tiltak for de som trenger det i introduksjonsperioden slik at de skal ha mulighet til å komme videre i arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogrammet. Men også å jobbe sammen med læringssenteret og introduksjonsdeltakerne for å se hvordan planen de lager kan gjennomføres og hvor realistisk den er. Læringssenteret jobber på den måten både med introduksjonsdeltakeren på en ny måte, med ny individuell plan (se del 6.1) og ved å bringe inn Nav. Programrådgiverne mener også at de kan spore et større engasjement og forståelse for introduksjonsdeltakerne ved at de er mer deltakere i utformingen av deltakernes individuelle plan.

Nav veilederne ser på sin side en todelt verdi i å komme tidlig inn i introduksjonsprogrammet. For det første ser de verdien i en kompetansedeling mellom etatene involvert i introduksjonsprogrammet og for det andre så lærer de flyktingene å kjenne. En av veilederne beskriver dette på følgende måte:

Tanken er vel nå at det skal være den som har kompetansedeling mellom dom som jobber på læringssenteret, og vi som jobber her i Nav. Både for bruker, og for oss sjølv, da. Det er jo noe med å være kjent med samarbeidspartnerne sine, både retningslinjer, og måten dom jobber på. Samtidig så har vi diskutert.. Det er noe med å itte gå inn og informere om andre sine områder. At vi heller skal samarbeide. Så vi ikke går og feilinformerer, for eksempel. Skaper falske forventninger at brukerne, da.

Å bli kjent med både samarbeidspartnere (læringssenter, flyktingetjeneste) og brukere (introduksjonsdeltakerne) mener veilederne fører til bedre samarbeid. Kompetansedelingen går på den måten begge veier; flyktingene blir kjent med Navs verden og de ansatte der slik at, som en av veilederne uttrykker: «ikke det blir en verden i intro og så er de ferdige der. Og så kommer Nav inn med en helt ny verden. At vi kjenner til hvordan læringssenteret jobber og motsatt». Veilederen forteller videre:

Vi aner ikke hva de kommer i fra, ikke sant? Vi kjenner ikke til utgangspunktet deres. Og tenker at etter to år, så burde de kunne mer, og. Ja, blant annet bare klokka, så drev de å skulle lære hel og

halv time, liksom. Så da sier det oss litt, òg da. På stadiet. På hvor mye er det de kan klare å få til! Så jeg synes det er veldig fordel at vi kjem inn tidlig. Og få hilst på dem, og få liksom, hørt hva læringscenteret tenker, og hva vi mener om det.

Navs ansatte forteller at de får en større forståelse for flyktningene og for arbeidet i læringscenteret gjør; for eksempel hvilke forkunnskaper introduksjonsdeltakere kommer inn med og hvorfor det for enkelte kan være vanskelig å lære språket. Begge deler bidrar til samarbeidet ifølge Nav veilederne fordi det gjør at de kjenner til utgangspunktet både for flyktningene og for læringscenterets jobb.

4.3.1 Organisatoriske utfordringer

Ved intervjuene i kartleggingen fra 2016 var Nav involvert på de to siste individuelle plansamtalene, og det var hovedsakelig to Nav-veiledere som var ansvarlig for dette. Disse jobbet tett med læringscenteret og flyktningene i introduksjonsprogrammet først når de trengte bistand eller tiltak fra Nav. Den ene av disse veilederne fremhever at fordelene med dette var at de fikk tid til å følge disse opp; de kunne sette seg inn i ting rundt flyktningen og støtteordningene i forhold til utdanning og arbeid. I 2018 ble arbeidet med flyktninger delt ut på alle Nav veiledere på kontoret. Hensikten med å spre deltakerne på ulike Nav-veiledere, oppgis fra veilederne selv å være at alle skulle få litt mer innsikt i hva som skjedde på læringscenteret, og hvordan de jobbet. Alle Nav veilederne i Nordre Land fikk fra en til tre introduksjonsdeltakere hver. Dette kom i tillegg til de ordinære Nav oppgavene de allerede har.

Veilederne vi intervjuer forteller at flere som har fått dette ansvaret skjønner ikke hvorfor de skal ha dette ansvaret, noen har ikke drevet med slik oppfølging før og «synes de føler seg på litt gyngende grunn». En av veilederne beskriver det slik:

Du kan veilede mye bedre hvis du er trygg på det du driver med, ikke sant. Enn å drive å kave litt. I hvert fall slik jeg kjenner det. At, er det noe jeg kan, så liksom, føler jeg meg som en bedre veileder. Men det er jo litt som [navn] sier, òg, at for å bli bedre i noe, så må vi jo gjøre noe. Jobbe med det.

De som har fått dette nye ansvaret føler på at det er en ukjent og ny veilederrolle og de som opprinnelig hadde ansvaret for oppfølging av introduksjonsdeltakerne fikk mindre tid til å spesialisere veilederrollen sin.

5 SAMARBEID MED ANDRE SEKTORER

Startkartleggingen identifiserte manglende samarbeid med andre sektorer i kommunene:

- Samarbeid frivillige lag og foreninger, næringsliv, privat sektor mangelfullt eller fraværende

5.1 Vågå

Vågå er den av de tre kommunene som har mest etablert samarbeid med frivillig sektor. Det samarbeides fortsatt godt med Frivillighetssentralen, og annet frivillig arbeid. Der er det først og fremst slik at flyktningetjenesten tar tak i ting i oppstartsfasen for å få det i gang, men ellers går det av seg selv. Det kan ses på som en fordel at organiseringen er under oppvekst og kultur fordi her ligger blant annet frivillighetssentralen, kulturskolen, ungdomsmedarbeider og bibliotek som alle blir benyttet til frivillig aktivitet. Om samarbeidet forteller en av flyktningkonsulentene følgende:

Når eg sier den blir nytta så betyr ikkje det nødvendigvis at dem har ei time i uka. Det kan bety at det er et arrangement som busatte blir inkludert i. Det letter på en måte kommunikasjonen, at vi veit om hverandre, at vi drikk kaffe ved samme bordet.

I sitatet beskrives uformelle møtepunkter mellom tjenesteområdene som betydningsfullt for samarbeidet. Flyktningetjenesten har også avdelingsmøter en gang i måneden eller oftere med Frivillighetssentralen og det bidrar til å styrke samarbeidet. Dette kan sies å ha vært en suksessoppskrift på kontakten med frivillig sektor i Vågå. En utfordring med frivilligarbeidet slik det er organisert i dag er at det er mange gamle damer som engasjerer seg, og lite variasjon i alder og kjønn.

Det uttrykkes et ønske om å samarbeide tettere med Ungdomsenheten som har en ungdomsklubb, UFO slik at flyktningeungdommen kan komme og gjøre litt lekser, at man kan spise, at det er fritt, men det er noen voksne til stede. Og man kan spille litt biljard. Her har det vært gjort forsøk, men det har ikke resultert i noe samarbeid. Det formidles til oss at det er en utfordring med å finne gode treffpunkter for tenåringene som kommer. Tenåra er vanskelig for mange. Det er mye utrygghet, og flere slutter på sport og idrett og aktiviteter. De fleste av dem er jenter. Å få mer drahjelp for å få i gang et samarbeid med ungdomsklubben kunne vært en god løsning på dette.

Videre uttrykker både læringscenteret og flyktningetjenesten et ønske om bedre samarbeid med Karrieresenteret om ulike muligheter til kvalifisering til arbeidsliv. Det etterspørres god informasjonsflyt nedover i systemet og mer oppfølging på kandidater. Leder på læringscenteret beskriver det på følgende måte:

Og jeg har vært nedover der. Jeg har tatt med meg enkeltelever ned dit, da, på møte. Fordi jeg har liksom vært veldig usikker på hva vi skal tilby videre og ... Men det er egentlig ingenting å tilby. [...] det er lite kreativitet, og det er få arbeidsplasser her, og det er ... ja.

Sitatet peker på at læringscenteret etterspør at Karrieresenteret informerer og legger til rette for kurs som passer introduksjonsdeltakerne og arbeidslivet i området. Det legges også til fra alle tre kontorene at det ikke har vært gjort en god nok jobb ut mot næringslivet, som vi ser fra dette sitatet fra en av flyktningkonsulentene: «Å gå til næringslivet og presentere muligheter som introduksjonsloven gir. Det har vi vore for låke (dårlig) på». Det er altså fortsatt godt samarbeid med frivillig sektor, og er kommer mye av et godt opparbeidet samarbeid over flere år, og en samlokalisering. Det nevnes likevel et behov for en spredning i alder og kjønn blant de frivillige. Ellers savnes det samarbeid med næringsliv, ungdomsenhet og Karriere Oppland og et faglig samarbeid på tvers av kommunegrensene.

5.2 Sel

Et formalisert samarbeid med frivillige lag og foreninger, næringsliv og privat sektor har ikke bedret seg nevneverdig siden startkartleggingen. Samarbeidet med Karrieresenteret derimot nevnes som bedre etter dette prosjektet, ved at de er med på flere tverrfaglige møteplasser. Det er spesielt to tverrsektorielle møteplasser som utmerker seg; kvalifiseringsgruppe og etableringsgruppe.

Kvalifiseringsgruppen har månedlige møter mellom relevante instanser som kjenner både arbeidsmarked og utdanningsmuligheter i regionen. Karrieresenteret er tilstede i denne gruppen sammen med flyktningetjenesten, flere fra Nav, prosjektansvarlig for det kommunale prosjektet «Flyktning som ressurs» og læringscenteret, i tillegg kan andre bringes inn ved behov. Denne gruppen brukes som en måte å koordinere instanser i integreringsarbeidet ved å diskutere bestemte caser og jobbe mot mulige løsninger for disse enkeltsakene. Gruppen fungerer slik at læringscenteret melder inn saker og får en sakliste i forkant av møtet slik at de involverte får tid til å forberede seg. I gruppen anses Karrieresenteret som viktig fordi, som en av flyktningkonsulentene mener: «de sitter jo på veien fremover både i forhold til praksiskandidater, yrkesopplæring og de med voksenrett». Hensikten med gruppen er å finne ut hvordan en bedre kan jobbe for å utnytte ressursene til folk, og få til arbeidsutprøving. Gjennom dette hadde de ved intervju tidspunkt, fått en utplassert som murer og en med lønnstilskudd som er yrkessjåfør.

Etableringsgruppen var ved intervju tidspunktet konsentrert rundt forberedelsen til bosetting av en familie på et bestemt område i Sel. Fra mai til i september har de forsøkt å «tilrettelegge slik at en får en smidigst mulig bosetting og inkludering i lokalsamfunnet», ifølge en av flyktningkonsulentene. Denne gruppen innebærer både et tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid som involverer integreringsteamet på Nav, læringscenteret, prosjektleder i det kommunale prosjektet «Flyktning som ressurs», en fra eiendomsseksjonen, rektor på skole, styrer

i barnehagen, flyktningehelseteam og involvering av lokalsamfunnet. Personlige nettverk har vært aktivert i lokalsamfunnet der familien skulle bosettes, det har vært gått fra dør til dør til naboer, det har blitt donert sykler og liknende slik at alt er klart til familien kommer. I følge flere vi har intervjuet har dette medført til at lokalsamfunnet har fått et veldig eierforhold til bosettingen, og at ikke flyktningeteamet har det totale ansvaret for bosettingen og kan senke skuldrene litt. Håpet er at denne måten å jobbe på ikke blir en engangsforeteelse, men en måte å jobbe sammen på ved fremtidig bosetting.

5.3 Nordre Land

Samarbeidet med frivillig sektor i Nordre Land i startkartleggingen var meget begrenset. Røde Kors har en internasjonal kvinnecafe og Frivillighetssentralen har en møteplass for alle annenhver uke. Hverken Nav eller læringssenteret samarbeider med disse om deler av introduksjonsprogrammet på nåværende tidspunkt. Læringssenteret har nylig lagt om timeplanen sin slik at det ikke lenger passer med samarbeidet med Røde Kors om en samtalecafé. Leder på læringssenteret forteller at de dessuten ønsker å jobbe med frivilligheten på en annen måte fremover:

Og så skal vi gjøre om litt på tankegangen. Det at vi mere har.. Får deltagere ut i frivilligheten litt etter interesse. Fordi det var jo ikke alltid like interessant for alle på en måte, å sitte og prate med Røde Kors. Ikke at ikke det er hyggelig, men. Men det er jo på en måte noe med å.. Og det har jo vært tanken da å ha en miljøarbeider som kan være litt ut.. For eksempel følge deltagere på aktiviteter, og få de i gang.

Læringssenteret ønsker å tilpasse frivillig engasjement etter hva introduksjonsdeltakerne selv ønsker i stedet for å standardisere et tilbud til alle. De forteller videre at de mangler en miljøarbeiderstilling som kunne gjort det lettere å samarbeide med frivillige lag og organisasjoner. Dette mener leder gjør det vanskelig å få til integreringsarbeidet som går utover de ordinære oppgavene til en programveileder. Å ha alle funksjoner i ett er typisk mindre kommuner, og det å få nok flyktninger er viktig fordi de gir bevilgning som dekker stillingene de har.

Læringssenteret har imidlertid satt i gang samarbeid med noen arbeidstakere om praksis og norskopplæring ute på arbeidsplassen for sine introduksjonsdeltakere, dette er allerede nevnt i del 3.3 Arbeidsrettede tiltak. Med andre ord så har tjenesteapparatet i kommunen gjort en innsats i å tilnærme seg arbeidslivet og privat sektor i Nordre Land, men har fortsatt et stort uutnyttet potensiale i samarbeid med frivillig sektor.

6 HVORDAN KAN SMÅKOMMUNER JOBBE MED INTEGRERING

Dette notatet handler om hvordan tre kommuner har jobbet seg frem til hver sine måter å jobbe bedre sammen med brukere, herunder flyktninger og arbeidsgivere, og innad i tjenesteapparatet, sett fra tjenesteapparatet som er involvert i introduksjonsprogrammet. De konkrete prosessene som har ledet opp til at Nordre Land, Vågå og Sel har jobbet for å finne frem til nye arbeidsmetoder er mindre beskrevet i dette notatet. I notatet skisserer vi to øyeblikksbilder fra hhv. 2016 og 2018 og tjenesteapparatets refleksjoner rundt dette. Dette avsluttende kapitlet vil gi en sammenstilling av de viktigste grepene som er gjort i kommunene. Det viser dermed eksempler på hvordan småkommuner kan jobbe med integrering på ulike måter og utenfor standarddrammene for introduksjonsprogrammene.

I det følgende vil vi liste opp gode eksempler på samarbeidsformer mellom de ulike instansene i kommunen, flyktninger og arbeidsgivere, slik det er beskrevet av tjenesteapparatet. Noen av disse eksemplene, eller grepene er nevnt tidligere i notatet, mens andre introduseres for første gang her.

6.1 Gode eksempler på samarbeidsformer

I løpet av prosjektperioden har det kommet gode forslag på innovative måter å tenke rundt samarbeidsformer til det beste for deltakerne i introduksjonsprogrammet, noen er innført, mens andre fortsatt er på idestadiet. I denne delen vil vi fremheve allerede gjennomførte eksempler på samarbeidsformer i introduksjonsprogrammet. De fleste av de er i startgroppen hos en eller flere av våre kommuner, men noen av dem er innført i andre kommuner med gode erfaringer. Vi har delt dem inn i tre hovedgrupper: arbeidsinkludering, samarbeid om introduksjonsprogrammet og tverrsektorielt samarbeid.

6.1.1 Arbeidsinkludering

Tredje år i introduksjonsprogrammet

Sel har tatt tak i utfordringene med arbeidsretting ved å sette i gang et prosjekt som gir et tredje år i introduksjonsprogrammet for deltakere som ikke har kommet ut i utdanning eller i arbeid etter de to årene. Dette er lagt til Nav og et integreringsteam bestående av veiledere i Nav og programrådgivere fra tidligere flyktningkontoret. Det er i tillegg ansatt ekstra ressurser i prosjektet; en lærer med ansvar for skoledelen og en jobbspesialist som er omdisponert fra den statlige delen av Nav som skal skaffe til veie og følge opp praksisplasser dette tredje året. Prosjektmidler er gitt for en bestemt periode, med håp om forlengelse.

Formen er slik at gruppen av deltakere, på åtte stykker nå i første omgang, deles i to med en uke praksis og en uke skole. Mens den ene gruppen er i praksis, er den andre gruppen på skole. Det

skrives samarbeidsavtaler med arbeidsgivere slik at kontakten formaliseres og avklares før oppstart i praksis. Arbeidsgivere lokkes med positiv profilering av bedriftens inkluderingsinnsats, fagsamlinger for arbeidsgivere med deltakere i praksis og mentormidler etter et halvt år på 10 000 (tas fra kommunens fondsmidler), dersom de går med på å ha vedkommende i praksis et halvt år til.

Språkopplæring på arbeidsplassen

I Nordre Land får alle som er ute i praksis fra introduksjonsprogrammet undervisning fra lærer på arbeidsplassen fra en til to dager i uken. Læringscenteret har spesielt jobbet med et av arbeidsstedene hvor lærer er ute to dager i uken hvor praksiskandidatene tas ut av jobb for å få undervisning. Dette kombineres med lønnstilskudd fra Nav. De har også jobbet sammen med denne arbeidsgiveren for å finne ut av hvilket språknivå som er tilfredsstillende for å jobbe der slik at deltakeren kan utvikle språket mens han eller hun er i jobb.

I dette arbeidet så har de brukt tid på å få på plass elementer i avtale, finne kandidater og sammen bestemme hva som er godt nok språknivå. De bruker vurderingsskjema på B1 på de områdene de har blitt enige om og tilpasser undervisningen til ordforrådet i bedriften som de jobber ut ifra en opplæringsperm. På bakgrunn av dette så har det ført til fast arbeid foreløpig til en av introduksjonsdeltakerne, og arbeidsplassen har fått arbeidstakere med et språk godt nok for dem og tilpasset arbeidsoppgavene. Det gjør også at de kan bruke tid på å utvikle språket videre.

Involvare kommunen som praksisarena

Både i Vågå og Nordre Land har kommunen en kommunal sysselsettingsgruppe for å hjelpe de utenfor arbeidslivet inn og gi dem en praksisarena. Gruppen er et tiltak for å hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. Dette er ikke spesifikt rettet mot deltakere i eller etter introduksjonsprogram, men de er en del av målgruppen. Sysselsettingsgruppen tilbyr utprøvningsplasser med lønnstilskudd fra Nav, eller også praksis i introduksjonsprogrammet. Arbeidet i sysselsettingsgruppen består av ulike praktisk-rettete oppgaver, og det er ofte menn som er i praksisutplassering her. I Nordre Land er for eksempel Dokka vedsenter et arbeidstreningssenter med pakking og utkjøring av ved.

MAKS gruppen

Læringscenteret i Nordre Land har videre opprettet et prosjekt for de deltakerne som står lengst unna arbeidslivet, mange er analfabeter, noen har levd i flyktningleir i mange år. Gruppen kaller de MAKS gruppen. Det står for «Mestring gjennom arbeid, kvalifisering og språkopplæring». Læringscenteret har fått midler til et forprosjekt som nå er over og søker videre midler til hovedprosjekt fra IMDi. Foreløpig er det ni kvinner i forskjellige aldre, noen med større barn og noen med mindre barn, men det er ikke kun kvinner som er målgruppen. I denne gruppen er det både noen fra Nav på sosialstønad som er med frivillig men resten er introduksjonsdeltakere.

Hensikten med prosjektet er ikke nødvendigvis arbeid til alle, for som leder ved læringscenteret sier:

Om ikke alle kommer i fullt arbeid gjennom MAKS. Men så får de også.. De får mye mer kulturell forståelse som gjør dem til bedre foreldre for disse barna som faktisk skal vokse opp her. At de ikke er så redde for det barna møter, for eksempel. Som kan gjøre at de lager sånne strikse regler, for eksempel. Så det er mye. Mye å ta tak i

Hensikten er arbeid eller å finne ut hva som skal til for å få kvinnene videre gjennom å finne deres ressurser og muligheter, og således, i ordene til leder ved læringscenteret «gi dem en arena da, hvor de kan både skjønne mer av samfunnet, få troen på seg selv, få overkommet en del sånne kanskje oppfatninger som står i veien og». Sekundært er det å få en bedre kulturell forståelse slik at de kan fungere i det norske samfunnet og være gode foreldre og rollemodeller for sine barn. I forprosjektet startet de med fokussamtaler med kvinnene ved hjelp av tilstede-tolk for å komme tettere på disse kvinnene og få et grep om hvorfor de ikke kommer seg ut i arbeidslivet til tross for at det er forsøkt ulike tiltak. De har også vært på studietur til byer og prosjekter som har fått dette til, som Malmø og København for å hente inspirasjon.

Målet i et hovedprosjekt er å opprette en praksisbedrift, og ønsket var opprinnelig å starte med hoteldrift, men de har møtt noe motstand på veien så de har måttet tenke nytt og skalere ned prosjektet. Håpet er at det blir et sted hvor de langt unna arbeidslivet kan forbli og jobbe som ellers ville være passive sosialhjelpsmottakere.

6.1.2 Samarbeid om introduksjonsprogrammet

Dynamisk individuell plan

I Nordre Land har de nylig byttet mal for individuell plan fra skjemaer og ord til en deltakerplan med en streker med pil som viser retningen og målet til introduksjonsdeltakeren. De hadde hatt erfaring med at deltakerne ikke hadde noe eierforhold til den standard individuelle planen de benyttet og at den kun hadde en formell betydning i plansamtalene. Den var ikke dynamisk og ble ikke brukt som retningsgivende for deltakernes progresjon. En av programveilederne forteller om det slik:

Tidligere hadde vi mye tekst som ingen av våre deltagere klarte å lese. Dom vet ikke hva det er. Men det er veldig synlig med den streken med hvor er du nå. Hva skjer her når fem år har gått, for eksempel? Ja. Og dette har vi jo begynt å bruke nå fra høst, eller før jul.

Deltakerplanen er tatt i bruk og programveilederne opplever allerede arbeidet med den som positiv for deltakerne sine; den er mer forståelig fordi den er mer visuell. Ideen og selve planen er hentet fra Ringsaker kommune, kalt Deltakerplan Ringsakermodellen.⁴

Introduksjonsdeltakere som språkstøtter

De to siste årene har læringscenteret i Nordre Land startet å bruke deltakere i introduksjonsprogrammet som språkstøtte til nyankomne flyktninger. Det erstatter ikke tolk i kartleggingssamtaler og andre essensielle møter slik som helsesjekk, men som tospråk-støtter i undervisningen og dersom det er behov for det ellers. Noen av språkstøttene får det som praksis, mens andre får det betalt alt ettersom det mest er for egen læring eller om læringscenteret trenger hjelp ved noe. De brukes også i høstferie og vinterferie uker som språkstøtte, og i samfunnskunnskapen.

Språkstøtten brukes i en bli-kjent fase, hvor de nybosatte har minimalt eller ingen kunnskap i det norske språket. Programveileder forklarer nyttigheten av å bruke språkstøtte:

Vi blir jo kjent når vi diskuterer og når vi kjører i bilen sammen med dom når de tar toget eller sånn. Så vi prøver å bli kjent med de som sitter, og som har kommet. Og det er jo utrolig mye verdig med dette at vi har en som er tilstede. I stedet for at vi skal bruke en som er telefontolk.

Å kunne gjøre seg forstått i en innledende fase ved hjelp av en som kjenner språket og som er tilstede handler om verdighet, forteller dette sitatet. Og det gjør at programveilederne kan tidligere bli kjent og etablere tillit mellom seg og introduksjonsdeltakeren. De har som hovedregel i Nordre Land at de har den samme programveilederen som følger dem igjennom programmet.

Utsatt oppstart i introduksjonsprogrammet

Nordre Land læringscenter har innført utsatt oppstart i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Leder forteller at de tidligere har vært for ivrige i å starte opp de nyankomne i programmet:

Knep vi har gjort når de kommer. For det første så prøver vi å la det bli en sånn periode med rom for å ordne en del ting. Vi har vel tidligere tatt dem litt fort inn i programmet. Sånn at særlig unger, unger som begynner i barnehage og skole, de får alle sjukdommene mens foreldrene er i program. Ikke sant. Så det er det jo en fordel å luke ut litt. De reiser mye, og søker masse permisjoner, og reiser for å ordne papirer. Med legebese og tannlege og alt mulig rart. At vi prøver å gjøre unna en del sånne ting uten at de er i program da. For da blir det ofte.. Sånn

⁴ <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/erfaringer-fra-kommunene/ringsaker-individuell-plan-med-eksempler.pdf>

avansert for og.. Når du er i program, så skal du jo på en måte være litt i et arbeidsforhold. Så vi har egentlig ventet litt med det nå.

Læringscenteret har blitt mer bevisste på å utnytte rommet som de tre månedene gir før de skal starte introduksjonsprogrammet etter bosetting. På den måten får de ordnet praktiske ting og startet på et liv i sin nye kommune. De nyankomne kan likevel starte på norskundervisning, og blir gitt veiledning i blant annet bolig- og privatøkonomi før de offisielt starter i introduksjonsprogrammet. De kan bruke tre måneder, men vanligvis går det en måned til åtte uker før de starter.

Kommunens virksomheter involvert i undervisning

I Sel har prosjektleder for «Flyktning som ressurs» prosjektet innført en skriftlig årsplan eller årshjul som gir virksomhetene i kommunen et ansvar for hver sin dag i introduksjonsprogrammet når det er ferie for lærerne, men ikke for deltakere i introprogrammet – høstferien, vinterferien og sommeren. Der flyktningetjenesten har ansvar for å fylle tiden slik at flyktningene skal ha et helårlig introduksjonsprogram har nå ansvaret blitt fordelt på de ulike virksomhetene i kommunen som skal informere og dele av sin kunnskap på sitt fagfelt. For eksempel har prosjektleder hatt en hel uke med «kommuneplanens samfunnsdel, medvirkning og prosess, visjon, mål og tema». Her er både klasseromsundervisning og besøk ute. Ønsket fra programrådgiverne er å flytte undervisningen i dette ut og møte de stedene de skal lære om slik at ikke all informasjon kommer til dem i skoletimen. Til nå har de hatt skole, barnehage og senest biveiledning og renhold.

6.1.3 Tverrsektorielt samarbeid

Kvalifiseringsgruppe

I Sel har de opprettet en kvalifiseringsgruppe som skal koordinere instanser i integreringsarbeidet ved å diskutere bestemte caser og jobbe mot mulige løsninger for disse enkeltsakene. Kvalifiseringsgruppen har månedlige møter mellom relevante instanser som kjenner både arbeidsmarked og utdanningsmuligheter i regionen. Karrieresenteret er tilstede i denne gruppen sammen med flyktningetjenesten, flere fra Nav, prosjektansvarlig for det kommunale prosjektet «Flyktning som ressurs» og læringscenteret, i tillegg kan andre bringes inn ved behov.

Gruppen fungerer slik at læringscenteret melder inn saker og får en sakliste i forkant av møtet slik at de involverte får tid til å forberede seg. I gruppen anses Karrieresenteret som viktig fordi, som en av flyktningkonsulentene mener: *«de sitter jo på veien fremover både i forhold til praksiskandidater, yrkesopplæring og de med voksenrett»*. Hensikten med gruppen er å finne ut hvordan en bedre kan jobbe for å utnytte ressursene til folk, og få til arbeidsutprøving.

Etableringsgruppe

I Sel er det opprettet en etableringsgruppe som ble til som en ny måte å jobbe med bosetting i kommunen på tvers av sektorer og tjenesteområder. Etableringsgruppen var ved intervjuetidspunktet konsentrert rundt forberedelsen til bosetting av en familie på et bestemt område i Sel. Fra mai til i september har de forsøkt å «tilrettelegge slik at en får en smidigst mulig bosetting og inkludering i lokalsamfunnet». Denne gruppen innebærer både et tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid som involverer integreringsteamet på Nav, Læringssenteret, prosjektleder i det kommunale prosjektet «Flyktning som ressurs», en fra eiendomsseksjonen, rektor på skole, styrer i barnehagen, flyktningehelseteam og involvering av lokalsamfunnet.

Personlige nettverk har vært aktivert i lokalsamfunnet der familien skulle bosettes, det har vært gått fra dør til dør til naboer, det har blitt donert sykler og liknende slik at alt er klart til familien kommer. I følge flere vi har intervjuet har dette medført til at lokalsamfunnet har fått et veldig egenforhold til bosettingen, og at ikke flyktningeteamet har det totale ansvaret for bosettingen og kan senke skuldrene litt. Håpet er at denne måten å jobbe på ikke blir en engangsforeteelse, men en måte å jobbe sammen på ved fremtidig bosetting.

6.2 Avslutning

Ett av suksesskriteriene for integrering er hvor mange flyktninger som kommer i jobb eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Når vi sammenligner flyktninger med arbeidsinnvandrere, familieinnvandrere og nordiske innvandrere, finner vi at flyktninger med samme utdanningsnivå og botid har lavere sysselsetting (Søholt et.al. 2015). Det er en definitiv utfordring, spesielt for fraflyttingskommuner, at flyktninger ikke blir boende.

Små kommuners hovedutfordring er at de kan ha problemer med å lage gode kvalifiseringsopplegg som er tilpasset en uensartet gruppe. Det ligger et potensiale i å utvikle samarbeid med flere, både interne og eksterne aktører. I tillegg til at samarbeidet mellom Nav og kommunene må bedres, er det videre pekt på at arbeidsgivere og lokalt næringsliv må involveres mer og få en viktigere rolle i kvalifiseringen. Dårlige språkkunnskaper hos flyktninger og manglende kulturell kompetanse på ledernivå i bedrifter blir pekt på som en barriere i sysselsettingen. Mange arbeidsgivere er nølende til å ansette innvandrere. I tillegg til at de er usikre på hvordan de kan verifisere flyktningenes kompetanse, opplever de at Nav -systemet er dårlig tilpasset næringslivets behov. Videre blir det hevdet at det er mangel på interesse og hjelp fra kommunens side for å hjelpe til å tilpasse innvandreres kvalifikasjoner til det regionale arbeidsmarkedet (Søholt et.al 2014, Lønning og Teigen 2010). Like viktig som at flyktninger får kvalifisert seg til å delta i arbeidsliv og utdanning, er det at arbeidslivet og offentlige myndigheter på ulike regionale nivåer utvikler en politikk som inkluderer innvandrere av alle slag (Søholt et. al., 2015).

REFERANSELISTE

- Bjerck, M. (2017) *Tre kommuners integreringsinnsats. Dokumentasjon av det kommunale integreringsarbeidet i forbindelse med introduksjonsprogrammet i Nordre Land, Vågå og Sel kommune.* (ØF-notat 05/2017) Lillehammer: Østlandsforskning.
- Blom, S. & Enes, A.W. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie.* (SSB-rapport 36/2015). Oslo: SSB.
- Brochmann, G. m.fl. (2017) *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring* (NOU 2017:2): Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning
- Djuve, A.B., Kavli, H. C. og Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver.* (Fafu-rapport 02/ 2011). Oslo: Fafu.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2005). «De vil nok det samme»: samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Fafu-rapport 491). Oslo: Fafu
- Høydahl, E. (2009). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting for flyktninger bosatt i Norge 1998 – 2007.* SSB-notat 2009/50. Statistisk sentralbyrå. Oslo.
- IMDi (2010) *Integrering i distriktkommunar. Ein kunnskapsstatus om integreringsprosessar og inkluderingsstiltak i distriktkommunar.* (IMDi-rapport 7-2010) Oslo: Integrerings og mangfoldsdirektoratet
- Kavli, H., Hagelund, A. og Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta – en evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere.* (Fafu-rapport 34/2007). Oslo: Fafu.
- Ordemann, A.H. (2017). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2005-2014.* (SSB-rapport 2017/18). Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Rambøll (2011). *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Sluttrapport til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* (Rambøll rapport). Oslo: Rambøll.
- Røhnebæk, M. & Eide, T.H. (2016). *Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet – Drivere, barrierer og mulighetsrom.* (ØF-rapport 04/2016). Lillehammer: Østlandsforskning.
- Tronstad, K.R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner – Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* (NIBR-rapport 2/2015). Oslo: NIBR.
- Skutlaberg, L. S., Drangsland, K. A. K. & Høgestøl, A. (2014). *Evaluering av introduksjonsordningene i storbyene.* (Ideas2evidence-rapport 9/2014). Bergen: Ideas2evidence.
- Søholt, Susanne; Tronstad, Kristian Rose; Vestby, Guri Mette (2015b). *Sysselsetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering.* ISBN: 978-82-8309-082-6. 168 s.
- Søholt, S. Tronstad, K.R. & Bjørnsen, H.M. (2014). *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv - En kunnskapsoppsummering,* (NIBR-rapport 25/2014). Oslo: NIBR.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Intervjuguide tjenesteapparatet

Innledende spørsmål

- **Om informant:** Navn, rolle i tjenesteapparatet, daglig virke
- **Om tjenesteapparat:** fortell om på hvilken måte du og ditt tjenesteområde er involvert med flyktninger og/eller introduksjonsprogrammet

1. KARTLEGGING

- 1.1. *Hvordan blir dere kjent med brukerne deres? Både arbeidsgivere og flyktninger?*
- 1.2. Når det gjelder kartleggingskjema og Individuell Plan:
 - 1.2.1. justeres disse forløpende i forhold til endringer?
 - 1.2.2. deles informasjon med samarbeidspartnere?
- 1.3. Hvordan er delingen av denne informasjonen? (Tatt tak i utfordringene som var ved forrige intervju?)
 - 1.3.1. Vågå: identifiserte elektroniske løsninger som hovedproblemet med deling (Visma Flyktning: har det blitt bedre nå som dere har fått det? Hvis så – hvordan, hvis ikke – hvorfor ikke) Fortsatt utfordringer?
 - 1.3.2. Sel: identifiserte ikke særlige utfordringer – men hvordan deles det nå?

2. BRUKERINVOLVERING

- 2.1. Hva er brukerinvolvering for dere? På hvilke måter blir flyktningene involvert i sitt eget program?
- 2.2. Har noe endret seg siden forrige intervjurunde?

3. SAMARBEID & ORGANISERING

- 3.1. Hvilke instanser samarbeider dere med?
 - 3.1.1. Hvilke samarbeider mest med, og på hvilken måte?
 - 3.1.2. Hvilke samarbeider minst med og hvorfor?
- 3.2. Forrige intervju:
 - 3.2.1. Vågå: Lite samarbeid mellom NAV, VO og FT, har dette endret seg? På hvilken måte? Kom med eksempel
 - 3.2.2. Vågå: Hva med samarbeidet med frivillig sektor? Det var godt v/forrige intervju, men kunne bli bedre. Har dette endret seg?
 - 3.2.3. Sel: Lite samarbeid, flyktningkonsulentene alene om mye av arbeidet (bolig, oppfølging, utbetaling av stønad etc). Hvordan har dette blitt etter omorganiseringen? Hva har blitt bedre, hva kan fortsatt bli bedre? Kom med eksempel.

3.2.4. Sel: Hva med samarbeidet med frivillig sektor, det var nesten fraværende ved forrige intervju? Har det bedret seg? Hva har endret seg? Kom med eksempel.

3.3. Har noe av samarbeidet endret seg formelt? Samarbeidsavtaler, faste møter eller treffpunkter, prosjekter etc?

3.4. Hvordan vil du karakterisere samarbeidet med de lokale aktørene? Hva kunne bidra til mer og bedre samarbeid? Hva er de viktigste hindringene for mer samarbeid?

3.5. Hvordan har samarbeidet fungert ift de regionale aktørene – IMDI, fylkeskommunen og fylkesmannen? Er det svakheter ved samarbeidet som kunne forbedres?

4. ARBEIDSINKLUDERING

4.1. Hvordan jobber dere med arbeidsinkludering i dag? Eks. praksisutplassering?

4.2. Hvordan jobber dere ift arbeidsgivere? Hvordan fungerer samarbeidet?

4.2.1. Avtaler med faste arbeidsgivere?

4.2.2. Faste kontaktpersoner mot den enkelte bedrift?

4.2.3. Har de som er ute i praksis faste kontaktpersoner?

4.3. Sel og Vågå: I intervjuene med arbeidsgiverne ble det etterspurt mer kontakt, bedre samarbeid og oppfølging ifm praksisutplasseringer – har dette endret seg? Kom med eksempel

4.4. Hvordan skjer oppfølging av flyktningene ift arbeidsgivere etter at de er ferdig med introduksjonsprogrammet?

5. PROSJEKTETS BETYDNING FOR ARBEIDSMETODER

5.1. Hvilken betydning har forskningen og møtene hatt for den måten dere jobber på? På hvilken måte, kom med eksempel.

5.1.1. Om ikke det har blitt endringer – hvorfor har det blitt slik? (eks kontakte arbeidsgivere, mer systematikk i jobben som gjøres, mer rettet mot frivilligheten etc)

5.2. Hvis det har skjedd noen endringer - er det prosjektet, politiske føringer eller andre føringer som har ført til endringene? Eller samspill av alle disse tingene?

5.2.1. Eks. Innstramminger, andre tiltak? (færre flyktninger, flere familiegjenforeninger).

5.2.2. Eks ressurser (Sel)

5.2.3. Eks omorganisering (Sel)

5.3. Nevn tre måter dere jobber annerledes (og bedre) etter at prosjektet kom i gang. (og som du merker har bedret måten du forholder deg til både flyktningene og arbeidsgiverne)

5.4. Skulle du ønske du kunne gjort en bedre jobb – på hvilken måte? I hvilken grad gir rammene du jobber under muligheter og skaper hindringer for dette?

5.5. Hva tenker du er de viktigste utfordringene fremover i forhold til integreringsarbeidet i kommunen? (Nevn tre utfordringer?)

Spørsmål til prosjektledere

- *Hvilket ansvar har du følt, som prosjektleder for «Flyktning som ressurs» å adressere det som har kommet frem i prosjektperioden? F.eks. gjennom forskningsinterøjuene som har blitt presentert i plenum?*
- *Hvordan har utviklingen gjennom prosjektperioden vært?*
 - *Hvordan har dere adressert utfordringene etter hvert som de har kommet?*
 - *Hvordan har dere konkret jobbet med de? Kom med eksempel*
 - *Hvilke endringer har blitt gjort?*
 - *Hvilke tilbakemeldinger har dere fått på prosjektet og på forskningsarbeidet*

Dette notatet handler om tre kommuners måte å jobbe sammen med brukere, herunder flyktninger og arbeidsgiver og innad i kommunens tjenesteapparat, sett fra tjenesteapparatet som er involvert i introduksjonsprogrammet.

Det er en empirisk sammenstilling av intervjuer med sentrale personer i Nav, Flyktningetjeneste og Læringscentre i kommunene Nordre Land, Sel og Vågå.

Hensikten med notatet er å skissere status for hvordan kommunenes tjenesteapparat for flyktninger har jobbet videre med de utfordringene som ble identifisert i en startkartlegging fra 2016 (Bjerck, 2017).

Dette notatet er nummer tre i serien av empiriske notater fra prosjektet «Brukerinvolvering i integreringsprosesser. Modeller for samskaping med flyktninger som ressurser. (MIMRES)».