

Beregnet til
Arbeids- og velferdsdirektoratet

Dokument type
Sluttrapport

Dato
Februar, 2011

EVALUERING AV MANGFOLDSLØFT



INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	4
1.1	Kort om Mangfoldsløft	4
1.2	Kort beskrivelse av de tre lokale prosjektene	5
1.3	Kort om evalueringen	6
1.4	Formål med sluttrapporten	7
2.	Sammendrag og Suksesskriterier	8
2.1	Sammendrag	8
2.2	Suksesskriterier for å lykkes med å inkludere ikke-vestlige innvandrere i arbeidslivet	11
3.	Metode og datakilder	13
3.1	Metode og datakilder i evalueringen av Mangfoldsløft	13
3.2	Evalueringskriterier	14
4.	Måloppnåelse av prosjekt Mangfoldsløft	16
4.1	Bakgrunn for Mangfoldsløft/satsingen	16
4.2	Prosjektarbeid som virkemiddel	17
4.3	Prosjektets målsettinger	18
4.4	Prosjektdeltakernes grad av overgang til arbeid	19
4.5	Hva er gode resultater?	20
4.6	Kjennetegn ved målgruppen og mulig innvirkning på Mangfoldsløfts resultater	21
4.7	Heterogen målgruppe, men sammenfallende behov	22
4.8	Metodeutvikling	25
4.9	Prosjektets erfaringer med arbeidsgiverkontakt	26
4.10	Mangfoldsløfts erfaringer vedrørende samarbeid	27
4.11	Mangfoldsløft i et arbeidsgiverperspektiv	30
4.12	Mangfoldsløft i et brukerperspektiv	30
4.13	Oppsummerende analyse av Mangfoldsløfts resultater	31
5.	Mangfoldsløft i Grenland	33
5.1	Prosjekt Mangfoldsløft i Grenland	33
5.2	Rapporteringer fra prosjektet	38
5.3	Utfordringer og suksesskriterier	39
6.	Mangfoldsløft i Fredrikstad	43
6.1	Prosjekt Mangfoldsløft i Fredrikstad	43
6.2	Rapporteringer	49
6.3	Utfordringer og suksesskriterier	50
7.	Mangfoldsløft i Søndre Nordstrand	53
7.1	Prosjekt Mangfoldsløft Søndre Nordstrand	53
7.2	Rapporteringer	57
7.3	Utfordringer og suksesskriterier	58

1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting (heretter Rambøll) presenterer herved sluttrapport for evaluering av Mangfoldsløft på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Evalueringen er gjennomført i perioden juli 2008 – januar 2011. Sluttrapporten beskriver aktiviteter og samlede funn fra evalueringen.

Sluttrapporten inneholder en integrert analyse av de ulike kriteriene som har vært lagt til grunn for evalueringen. Som del av den integrerte analysen vil vi foreta en særskilt resultat- og effektvurdering. Blant annet vil vi undersøke hvilke faktorer som fører til at personer med ikke-vestlig bakgrunn kommer i jobb, og blir værende i jobb. Likeledes vil vi vurdere om prosjekt Mangfoldsløft har hatt en effekt. Til slutt vil en sentral del av den integrerte analysen bestå av en vurdering av Mangfoldsløfts nytte og bæredyktighet. Denne vurderingen vil relateres til styrker og barrierer ved overføringen av Mangfoldsløfts erfaring og læring til hele NAV som organisasjon. Den integrerte analysen vil foretas på bakgrunn av funn fra samtlige datainnsamlingsaktiviteter fra hele evalueringsforløpet.

1.1 Kort om Mangfoldsløft

Mangfoldsløft inngår som en del av en pågående opptrapping av innsatsen for å rekruttere flere ikke-vestlige innvandrere til arbeidslivet. *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats 2008*, følger opp iverksettingen av Mangfoldsløft. Prosjekt Mangfoldsløft ble utviklet i samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Den overordnede målsettingen for de lokale prosjektene er – i hht. rapporten fra den partssammensatte arbeidsgruppen nedsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet – ”å rekruttere flere personer med innvandrerbakgrunn til arbeidslivet, med et særskilt fokus på innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn”¹. ”². Utvalget av de tre lokale prosjektene ble gjort i samarbeid mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVD).

Følger vi Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin definisjon, vil en innvandrer være en person født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre.³ Tidligere skilte SSB mellom vestlige og ikke-vestlige land, hvor «ikke-vestlige» land inkluderte Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa. SSB gikk bort fra disse kategoriene i 2009, og når det nå er behov for en todeling, bruker SSB følgende kategorier⁴:

- *Landgruppe 1.* EU/EFTA-land, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.
- *Landgruppe 2.* Europa utenom EU/EFTA-land, Asia (inkludert Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand.

Målgruppen for Mangfoldsløft tilhører dermed *innvandrere fra landgruppe 2*, men er i prosjekt Mangfoldsløft omtalt som *ikke-vestlige innvandrere*.

I dette ligger det at prosjektene skal kartlegge aktuelle personer i kommunen/distriktet som kan være aktuelle for prosjektet, innhente erfaringer med å prøve ut metoder når det gjelder veiledning og formidling til arbeid for denne gruppen, kvalifisering av veiledere i NAV og aktuelle samarbeidspartnere og motivering og mobilisering av aktuelle arbeidsgivere i den hensikt å kople ikke-vestlige innvandrere med arbeidsgivere med arbeidskraftbehov. I tillegg slår rapporten fra den partssammensatte arbeidsgruppen fast at evaluering og læring er et viktig element i

¹ Forslag til strategier og tiltak for økt rekruttering av personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn til arbeidslivet. Rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007). Tilgjengelig på

² Forslag til strategier og tiltak for økt rekruttering av personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn til arbeidslivet. Rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007). Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rapporter_planer/rapporter/2007/forslag-til-strategier-og-tiltak-for-okt.html?id=456794

³ SSB: <http://www.ssb.no/emner/00/00/10/innvandring/index.html>

⁴ Ibid.

prosjektene for å finne ut hva som fungerer når det gjelder rekruttering av ikke-vestlige innvandrere til arbeidslivet.

Mangfoldsløft har dessuten dreid seg om etablering av lokalt samarbeid mellom partene i arbeidslivet, aktuelle virksomheter, kommuner og NAV. Prosjektet har vært gjennomført i Fredrikstad, Grenlandsregionen, herunder de fire kommunene Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble, og bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Hvert prosjekt har forholdt seg til en lokal styringsgruppe sammensatt av representanter for NAV, kommunale aktører utenfor NAV, partene i arbeidslivet og øvrige relevante interesseorganisasjoner. Styringsgruppene har hatt en viktig rolle i Mangfoldsløft idet de har lagt premisser for det enkelte prosjekts arbeid ved å fastsette målgruppe, tilnærming og hvilken rolle prosjektleder skal ha i gjennomføringen av Mangfoldsløft, basert på lokale forutsetninger og behov.

På overordnet nivå har prosjekt Mangfoldsløft dessuten hatt en sentral referansegruppe som har vært partssammensatt og tverrdepartemental.⁵ Referansegruppen ble opprettet i 2007, i forbindelse med iverksettelse av følgende tre prosjekter, som alle har hatt til hensikt å øke rekruttering av ikke-vestlige innvandrere til arbeidslivet:

- *Mangfoldsløft*
- *Mangfoldsportalen*- en felles nettside utviklet av IMDi, NAV og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, med tips og veiledning om rekruttering av innvandrere og mangfold i arbeidslivet.
- *Rekrutterings- og mangfoldsupplæring for ledere og tillitsvalgte* – en fleksibel opplæringsmodul.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt det overordnede og koordinerende prosjektansvaret for "Mangfoldsløft", mens ansvaret for de øvrige to prosjektene ble lagt til IMDi. Den sentrale referansegruppen var førende når det gjaldt utforming av hovedmål for prosjektene, og det har vært avholdt tre møter i denne referansegruppen. På disse møtene ble medlemmene orientert om fremgangen i de tre lokale prosjektene i Mangfoldsløft, samt prosjektene Mangfoldsportalen og Lederopplæring. Det var representanter fra de samme organisasjonene som inngikk i den sentrale referansegruppen som også var sentrale i de lokale styringsgruppene (IMDi, LO, NHO osv.).

Skien, Fredrikstad og Oslo er blant de tolv norske kommunene med høyest andel ikke-vestlige innvandrere. Søndre Nordstrand er den bydelen i Oslo med høyest andel innvandrere. På det tidspunktet prosjektkommunene ble valgt ut, hadde Fredrikstad og Skien det henholdsvis laveste og nest laveste sysselsettingsnivået når det gjelder ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere, sammenliknet med de tolv kommunene⁶. Dette tilskrives blant annet det faktum at mange av de ikke-vestlige innvandrerne i denne gruppa er flyktninger med relativt kort botid⁷.

1.2 Kort beskrivelse av de tre lokale prosjektene

Med utgangspunkt i prosjektets overordnede målsetting, ble de lokale prosjektenes forskjellighet tydeligere etter hvert i prosjektforløpet. Evalueringen viser at det forekom en gradvis sterkere spissing når det gjelder fokus og målgruppetilpasning i prosjektene. Dette har også gjenspeilet seg i ulike valg vedrørende tiltaksbruk, samt at resultatopptakelsen i de lokale prosjektene har vist seg å være ulik. Rambøll ønsker likevel å presisere at det er mulig å identifisere en rekke felles erfaringer fra prosjektene.

⁵ Referansegruppen bestod av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) (nå Barne, likestillings- og integreringsdepartementet (BLD)), Landsorganisasjonen i Norge (LO), Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), Akademikerne, Unio, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Kommunenes Sentralforbund (KS), Arbeidsgiverforeningen NAVO, Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Fornyings og administrasjonsdepartementet (FAD), Kunnskapsdepartementet (KD), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVD) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

⁶ Aalandslid, Vebjørn (2007): *Innvandrerens demografi og levekår i 12 kommuner i Norge*, Rapporter 2007/24, Statistisk sentralbyrå

⁷ <http://www.ssb.no/ssp/utg/200704/05/>

Mangfoldsløft i **Fredrikstad** valgte å fokusere på tre målgrupper med tre tilhørende delprosjekter:

- Arbeidsgivere: "Yrkestilpasning for minoritetsspråklige"
- NAV-ansatte: "Prosjekt Minoritetsrådgiver"
- Arbeidstakere: "Lavterskelkurs for somaliske/kurdiske kvinner"

Resultatmålene som ble nedsatt for prosjektet ved oppstart var i hovedsak knyttet til rekruttering av arbeidsgivere. En annen hovedmålsetting var å få Mangfoldsløft og dens arbeidsmetode til å bli en innarbeidet prosess ved NAV-kontoret i Fredrikstad. Lavterskeltilbudet for de somaliske/kurdiske kvinnene skulle bidra til å selvstendiggjøre denne gruppa i større grad. Etter hvert som arbeidet med Mangfoldsløft var i gang ble det klart at hensikten med prosjektet var å utvikle metoder rettet mot hver av målgruppene, henholdvis NAV-ansatte, arbeidsgivere og arbeidstakere.

Mangfoldsløft i **Grenland** har ikke-vestlige innvandrere som målgruppe, uavhengig av utdanningsbakgrunn, men har valgt å utforme tre ulike tiltak: Spor 1, 2 og 3, som kombinerer norskundervisning og arbeidspraksis, og hvor deltakerne differensieres på bakgrunn av språk- og utdanningsnivå. Disse kursene erstatter og viderefører erfaringer fra "Grenlandsmodellen", som ble avviklet andre halvår 2009 grunnet manglende kommunal finansiering. Grenlandsmodellen og Mangfoldsløft spor 1, 2 og 3 er nærmere forklart i kapittel 5. Spor 1, 2 og 3, hadde sitt første inntak av deltakere i desember 2009, og sitt andre inntak i mai 2010. De tre kursene har følgende målgrupper:

- Spor 1 er rettet mot innvandrere med lite utdanning/lavt ferdighetsnivå
- Spor 2 retter seg mot "mellomnivået"
- Spor 3 fortrinnsvis er rettet mot deltakere med høyere utdanning

Grenland har valgt å beholde en bred målgruppe gjennom hele prosjektforløpet, men ved hjelp av de ulike kursene ble det lagt til rette for mer differensiert og tilpasset opplæring av deltakerne basert på deres utdanningsnivå, norskferdigheter og individuelle forutsetninger og behov. Evalueringen viser at kombinasjonen av norsk og arbeidslivs-/samfunnskunnskap og den helhetlige tilnærmingen kursene baserer seg på, ble oppfattet som hensiktsmessig og ble godt tatt imot av de fleste deltakerne.

Mangfoldsløft i **Søndre Nordstrand** valgte å holde fast på målgruppen ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning gjennom hele prosjektforløpet. Prosjektet i Søndre Nordstrand har benyttet seg av eksisterende tiltak i NAV. I samarbeid med NAV Tiltak Oslo, har de i tillegg utviklet et nytt kurs for målgruppen; "*Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige*". Kurset skal startes opp våren 2011. I løpet av prosjektperioden har tett veiledning og oppfølging av deltakerne fra prosjektleder blitt iverklagt. Prosjektleder har dessuten prioritert å utvikle og formidle veiledningsmetodikk som kan benyttes av øvrige veiledere i NAV-kontoret i deres arbeid. I tillegg har han hatt opplæring av veiledere, rådgivere og ledere fra så vel statlig som kommunal side.

1.3 Kort om evalueringen

Evalueringen av Mangfoldsløft er både en følgeevaluering og en prosess- og resultatevaluering. Evalueringen har hatt et overveiende fokus på læring og utvikling i prosjektperioden, både for prosjektkommunene, men også for sentrale myndigheter og øvrige interessenter. Evalueringen har tatt utgangspunkt i fire evalueringskriterier:

1. Hensiktsmessighet
2. Implementering
3. Resultater og effekter
4. Nytte og bæredyktighet

Evalueringen har innbefattet at det måles resultater av innsatsen til prosjektene, samt at den har søkt å identifisere hvilke metoder og tiltak som særlig ser ut til å fungere overfor målgruppen ikke-vestlige innvandrere. Resultatene har også vært vurdert opp mot nasjonal statistikk for sysselsetting i denne gruppen, slik at vi kan sammenligne på tvers av de tre prosjektkommunene og opp mot landet for øvrig. Overordnet sett har evalueringen hatt til hensikt å identifisere *suksesskriterier* i arbeidet med å inkludere ikke-vestlige innvandrere på arbeidsmarkedet, samtidig som det har vært lagt opp til tett dialog med prosjektene for å gi støtte og innspill til de lokale prosjektlederne i Mangfoldsløft. Gjennom våre analyser har vi ønsket å løfte frem det som særlig har vist seg å lykkes i Mangfoldsløft, og årsaker til det. I tillegg har vi vurdert hvorvidt prosjektet har kommet frem til ny kunnskap, og hvorvidt metodene og erfaringene som er utviklet/benyttet har overføringsverdi til andre kommuner.

Evalueringen har gått over seks faser, hvor følgende hovedaktiviteter har vært gjennomført:

- Tre runder med casestudier i samtlige prosjektkommuner; høst 2009, vinter/vår 2010, og høst 2010
- Fire runder med kvantitativ rapportering fra prosjektkommunene
- Lokale workshops i de tre prosjektkommunene i perioden juni-august 2009 med fokus på å styrke forankring og fremdrift blant aktører i og utenfor NAV
- Dialogkonferanse med representanter fra prosjektkommunene og øvrige interessenter 24. september 2009 med fokus på å spre erfaringer og læring så langt i prosjektet
- Felles metodeworkshop for de lokale prosjektlederne 28. september 2009 med fokus på å styrke metodeutviklingsarbeidet i Mangfoldsløft
- Studietur til København for prosjektledere og samarbeidspartnere i regi av Rambøll Management Consulting i Oslo og København (2010)
- Gjennomgående har det vært arrangert statusmøter mellom oppdragsgiver, prosjektene og evaluator

1.4 Formål med sluttrapporten

Formålet med sluttrapporten er å gi Arbeids- og velferdsdirektoratet, prosjektkommunene og øvrige interessenter en integrert analyse av Mangfoldsløfts resultater og effekter, samt gi en vurdering av prosjekterfaringenes nytte og bæredyktighet.

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 2 gir et sammendrag av funn fra evalueringen, og evaluators vurderinger av suksesskriterier for hvordan lykkes i å sysselsette personer med ikke-vestlig bakgrunn, samt hjelpe dem til å bli værende i arbeid.
- Kapittel 3 presenterer anvendt metode og datakilder
- Kapittel 4 presenterer en analyse av Mangfoldsløfts måloppnåelse og resultater
- Kapittel 5 presenterer samlede funn fra prosjektet i Grenland
- Kapittel 6 presenterer samlede funn fra prosjektet i Fredrikstad
- Kapittel 7 presenterer samlede funn fra prosjektet i Søndre Nordstrand

2. SAMMENDRAG OG SUKSESSKRITERIER

Nedenfor følger et sammendrag av sentrale funn i evalueringen. Evalueringen har vært gjennomført på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet, i perioden juli 2008 – januar 2011. Evalueringen av Mangfoldsløft er både en følgeevaluering og en prosess- og resultatevaluering. Fokus har dermed vært rettet mot læring og utvikling i prosjektperioden, både for prosjektkommunene, men også for sentrale myndigheter og øvrige interessenter. I tillegg har evalueringen innbefattet en analyse prosjektenes resultater, samt identifisering av metoder og tiltak som særlig ser ut til å fungere overfor målgruppen ikke-vestlige innvandrere.

De tre lokale prosjektene kan ikke vise til lik grad av måloppnåelse når det gjelder deltakernes overgang til arbeid og aktivitet. Denne variasjonen synes å henge sammen med prosjektenes ulikhet knyttet til valg av målgruppe og tilhørende målsettinger. Det er Søndre Nordstrand som har arbeidet med innvandrere med høyere utdanning som kan vise til de beste resultatene i form av overgang til arbeid. Grenland har med sin vide målgruppe av ikke-vestlige innvandrere generelt, langt større overgang til arbeid og aktivitet for sine deltakere med høyere utdanning enn for de øvrige. Fredrikstad er det prosjektet som kan vise til lavest måloppnåelse, men er vel og merke det prosjektet som har valgt å fokusere på målgruppen som befinner seg lengst fra arbeidsmarkedet av samtlige målgrupper; kurdiske og somaliske kvinner. Samlet sett, er det deltakerne med lavere utdanning og lite arbeidspraksis fra hjemlandet som har vist seg å ha størst behov for langsiktighet i kvalifiseringen. Dette innebærer en langsiktig tilnærming til tiltaksløpet med blant annet språkpraksis, arbeidstrening, så vel som en eventuell fagutdannelse.

Deltakerne som har inngått i prosjekt Mangfoldsløft har med andre ord behov for en differensiert tilnærming. De lokale prosjektene har særlig lyktes med:

- Kartlegging
- Veiledningsmetodikk
- Oppfølging
- Arbeidsgiverkontakt med fokus på rekruttering og oppfølging

De lokale prosjektene har imidlertid også opplevd utfordringer, og disse relateres blant annet til:

- Målgruppens heterogenitet, og ulikhet i forutsetninger og behov
- Behovet for variert tiltaksbruk og metoder
- Den tidkrevende utformingen av det enkelte prosjekt
- Forankring og organisering av prosjektet ved de lokale NAV-kontorene

Avslutningsvis i dette kapittelet ønsker vi å presentere særlig relevante læringspunkter fra prosjekt Mangfoldsløft, og presentere særskilte suksesskriterier for hvordan lykkes i å sysselsette personer med ikke-vestlig bakgrunn, samt hjelpe dem til å bli værende i arbeid.

2.1 Sammendrag

Den overordnede målsettingen for de lokale prosjektene har vært å rekruttere flere personer med innvandrerbakgrunn til arbeidslivet, med et særskilt fokus på innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn. En nærmere beskrivelse av bakgrunnen for Mangfoldsløft og den nasjonale satsingen for å rekruttere flere ikke-vestlige innvandrere til arbeidslivet gjøres i avsnitt 4.1. Rambøll vurderer at det er flere trekk ved den overordnede målgruppen i Mangfoldsløft som kan ha påvirket grad av overgang til arbeid i de lokale prosjektene. Disse individuelle faktorene relateres særlig til innvandringsgrunn, botid i Norge, kjønn og kompetanse/utdanningsnivå.

De lokale målsettinger:

Rambøll vurderte det tidlig som kritisk at de vide målgruppedefinisjonene som de lokale prosjektene valgte, bidro til at det var vanskelig å sette seg konkrete resultatmål for målgruppene. I tillegg anså vi det som vanskelig å målrette innsatsen, i og med at personene i

målgruppene trolig ville ha ulike behov og kunne skille seg kraftig fra hverandre når det gjaldt nærhet til arbeidslivet.

Fredrikstad opererte i starten med en vid målgruppedefinisjon, men gjorde justeringer underveis i prosjektet. Mangfoldsløftet i Fredrikstad har operert med tre målgrupper med tre tilhørende delprosjektet. Fra januar 2010 valgte Fredrikstad imidlertid å konsentrere seg om kvalifisering og veiledning av somaliske og kurdiske kvinner med lite eller ingen utdanning og relativt lavt ferdighetsnivå i norsk, og utviklet og igangsatte et eget "Kvinnekurs". *Grenland* valgte å beholde sin brede målgruppedefinisjon, "alle innvandrere" gjennom hele prosjektet. De satte seg konkrete mål om gjennomsnittlig avgang til arbeid blant deltakere skulle være henholdsvis 66 % i 2008 og 70 % i 2009. I tillegg satte Grenland seg mål om at "NAV-Grenland bruker metoder som gir mer helhetlige og individuelt tilpassede tilbud". *Søndre Nordstrands* målgruppen er innvandrere med høyere utdanning. De har arbeidet ut fra hovedmålsettinger om å øke rekrutteringen av personer med ikke-vestlig bakgrunn til arbeidslivet, og at den enkelte deltager får arbeid i tråd med sine kvalifikasjoner. I tillegg satte de seg et mål om å utforme metodikk for veiledning og formidling av denne målgruppa, og skape gode arenaer for intern kompetanseoverføring på NAV-kontorene.

Vurdering av måloppnåelse:

Målgruppene som ble valgt for de lokale prosjektene i Mangfoldsløft skilte seg fra hverandre på flere områder, blant annet med hensyn til utdanningsbakgrunn. Blant de somaliske/kurdiske kvinnene i Fredrikstad som ikke hadde formell kompetanse, var det ingen som hadde overgang til arbeid (2010). Dette var personer som man vurderte å befinne seg langt fra arbeidsmarkedet, blant annet som en følge av liten eller ingen utdanning eller arbeidserfaring. I tillegg ble disse kvinnene vurdert som å ha lav norsk samfunnskunnskap. I 2009 hadde Fredrikstad et bredere målgruppefokus og kunne dette året vise til en 25 % overgang til arbeid og aktivitet for sine deltakere. Dette utgjorde 11 deltakerne. Av de som kom i arbeid i 2009 hadde et flertall høyere utdanning og noen av deltakerne hadde også tidligere arbeidserfaring fra Norge.

Sammenliknet var resultatoppnåelsen for prosjektet ved Søndre Nordstrand, hvor målgruppen var ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning, mye høyere. Henholdsvis 90 % av deltakerne som ble tatt inn i 2009 og 65 % av deltakerne som ble tatt inn i 2010 fikk arbeid i henhold til kvalifikasjoner. Årsaken til at NAV nå har lyktes i sin bistand til denne målgruppen, var iverksettelsen av mer hensiktsmessig bistand som en følge av grundige kartleggingssamtaler, veiledning, nødvendig oppfølging og tiltaksløp.

Også i Grenland tyder resultatene på at det har vært høyere overgang til arbeid blant deltakerne med høyere utdanning, enn blant de med lavere formell kompetanse. Grenland hadde 52 % av deltakere med overgang til arbeid i 2009, og 26 % i 2010. Grenland hadde dermed et klart bedre resultat i 2009. Rambøll oppfatter at dette kan skyldes at mange av deltakerne i 2009 deltok i det såkalte "Løvenskioldprosjektet", hvor Mangfoldsløft samarbeidet med arbeidsgiveren Løvenskiold vedrørende arbeidspraksis/ AMO-kurs over seks måneder.

Som evaluator av Mangfoldsløft har vi funnet det til dels utfordrende å skulle gjøre vurderinger av måloppnåelse. Dette fordi noen av de lokale prosjektene, slik vi vurderer det, ikke har formulert presise nok mål. For mange i Mangfoldsløfts målgruppe vil langsiktighet være nødvendig for å lykkes med overgang til arbeid eller utdanning. Behovet for langsiktighet må ses opp mot et prosjekts tidsavgrensning, og det vil være sentralt å diskutere hvorvidt prosjekt som arbeidsform er egnet virkemiddel for å utvikle metoder/tiltak som gir resultater for målgruppen. I Mangfoldsløft er prosjektlederne gitt et utfordrende mandat som har medført så vel utvikling, styring og gjennomføring av prosjektet.

Heterogen målgruppe – sammenfallende behov:

Målgruppen ikke-vestlige innvandrere er en *heterogen gruppe*. Til tross for dette faktum viser vår datainnsamling fra de tre lokale prosjektene, supplert med informasjon fra annen forskning, at målgruppen har en rekke sammenfallende behov. Det kan likevel ikke utvikles én metode som vil fungere for alle. Skreddersøm av så vel veiledning som tiltak vil være nødvendig. Det er likevel

mulig å fremheve noen suksesskriterier for særskilt innsats som vil kunne gi resultater for målgruppen. Denne innsatsen relateres blant annet til følgende forhold:

Kartlegging:

De tre lokale prosjektene har alle erfart at skal NAV og andre i tjenesteapparatet lykkes i å bistå brukerne i målgruppen på en hensiktsmessig måte må en grundig kartleggingsprosess gjennomføres. Det å investere i tilstrekkelig tid til kartlegging, helt fra de første møtene med bruker, er avgjørende for videre prosess. Denne tiden må imidlertid brukes riktig. En grundig avklaring må gjøres av den enkelte. Gjennom en god kartlegging kan man avklare hvilke andre kurs/tiltak bruker har vært gjennom, noe som kan avdekke om bruker er tilstrekkelig motivert for å komme ut i arbeid eller aktivitet. Prosjektenes samlede erfaringer har vist at både forhold knyttet til arbeid, aktivitet og/eller utdanning, samt forhold i den enkeltes dagligliv må kartlegges.

Hvordan veilede?

Det er særlig prosjektet i Søndre Nordstrand som har arbeidet med å utvikle en spesifikk veiledningsmetodikk ovenfor sin valgte målgruppe. Denne metodikken viser seg imidlertid å kunne benyttes mer generelt og også være relevant ved veiledning av andre brukergrupper i NAV. Samlet sett viser prosjekterfaringene at det kan være en utfordring er at mange brukere gjør en mangelfull selvregistrering når de møter hos NAV første gang. Med fokus på tidlig avklaring bør det sikres at veiledning skal gi bruker informasjon om blant annet:

- Realitetsorientering rundt hvilken egeninnsats og investering som kreves for å nå den enkeltets mål
- Hvilke kompetansekrav som stilles på arbeidsmarkedet
- Mulige tiltak og virkemidler som NAV kan bistå med i prosessen

Skreddersøm:

Basert på funn på tvers av de tre lokale prosjektene, vurderer Rambøll det å etablere tiltaksløp som tar høyde for ulikheter i behov og utdanningsbakgrunn blant brukerne som svært hensiktsmessig. Dette vil blant annet dreie seg om igangsetting av tiltak med hensikt om å gi faglig opplæring. Ett av resultatene fra prosjekt Mangfoldsløft er at det har blitt tydelig at tjenesteapparatet som jobber med ikke-vestlige innvandrere bør ha mer fokus på fagbrev/fagutdanning. Dette resultatet har særlig gjort seg gjeldene gjennom erfaringene fra Fredrikstad og Grenland. I følge en rekke av evalueringens informanter kan fagbrev åpne mange dører for målgruppen. Det å starte løpet med en fagutdannelse henger dessuten sammen med behovet for å kunne tenke langsiktig i NAV. Funn i tilnærmingen viser at en differensiert tilnærming til den enkelte vil være hensiktsmessig. I denne sammenheng er tett og individuell oppfølging en viktig forutsetning. Dette krever prioritering av tid og ressurser.

Norskopplæring og arbeidspraksis:

Felles erfaringer fra de tre lokale prosjektene viser at målgruppen har behov for å erverve seg gode norskkunnskaper. Språkpraksis har derfor stått i fokus i alle tre prosjektene. Stikkord for blant annet kursene i Mangfoldsløft i Grenland, er opplæring i yrkesrettet norsk og *tett kopling mellom norskopplæring og arbeidspraksis*. Dette i form av AMO-kurs med språkopplæring, hvor deltakerne differensieres etter individuelle forutsetninger. Funn fra evalueringen viser at dette har fungert godt, og har ført mange av deltakerne nærmere arbeidslivet. Det må imidlertid presiseres at tidspunktet for når deltakere fra introduksjonsprogrammet vil være klar for arbeidspraksis, vil avhenge av deres erfarings- og utdanningsbakgrunn. Arbeidspraksis på et tidlig tidspunkt vil med andre ord ikke være formålstjenelig for alle.

Metodeutvikling:

I Mangfoldsløft har metodeutvikling dreid seg om å finne systematiske tilnærminger til hvordan lykkes i å rekruttere flere ikke-vestlige innvandrere til arbeidslivet. Det dreier seg om en metodeutviklingsprosess med intensjon om å utvikle tjenestene og tiltakene til målgruppen som trenger bistand for få overgang til arbeid eller aktivitet. I denne prosessen har Rambøll understreket at det bør rettes fokus mot de elementer i tjenestene som gir resultater for brukerne og identifisering av mulige barrierer. Metodeutvikling har vært oppfattet som

utfordrende av de lokale prosjektene. Arbeidet med å utarbeide, systematisere og dokumentere rutiner og arbeidsmetodikk har variert mellom prosjektene. Det har derfor stått sentralt å kartlegge i hvilken grad prosjektene har utviklet sin egen metodikk eller dratt veksler på eksisterende tiltak og arbeidsmetoder. Samtlige av de tre prosjektene har i noen grad utnyttet seg av NAVs eksisterende tiltak, i tillegg til å utarbeide metodikk og tiltak spesifikt for sine målgrupper. En detaljert beskrivelse av prosjektenes metodearbeid blir gjort i avsnitt 4.8.

Arbeidsgiverkontakt:

Arbeidsgivere har vært en annen målgruppe for prosjektet. Variasjonen i prosjektenes kontakt med arbeidsgiversiden henger sammen prosjektenes prioriteringer, men gjennomgående har deres innsats innen dette området vært vurdert som kritisk for å oppnå resultater. Rambølls datainnsamling har vist at de lokale prosjektene oppfatter rekrutteringen av arbeidsgivere som en utfordrende oppgave, fordi dette er ressurskrevende arbeid. Vi har likevel understreket viktigheten av et sterkt fokus på arbeidsgiverkontakt i prosjektperioden og senere i ordinært arbeid i NAV. Dette spesielt for å identifisere og knytte til seg arbeidsgivere som kan tilby arbeidspraksis og ordinært arbeid på sikt, men også fordi det generelt er behov for holdningsskapende arbeid.

Erfaringer fra de lokale prosjektene tyder på at veiledere i NAV ofte gjør for lite grunnarbeid når det gjelder å kartlegge deltakernes bakgrunn. Dette gir veilederne utfordringer når de skal formidle brukere til arbeidslivet. Mangelfull kunnskap om den enkeltes bakgrunn, gjør kommunikasjonen med aktuelle arbeidsgivere utfordrende. I Rambølls evaluering har en rekke informanter påpekt at kontinuerlig kommunikasjon mellom NAV, arbeidsgiver og bruker i en praksisperiode, eller i forkant av en ansettelse blant annet kan bidra til at man avdekker om det er samsvar mellom bruker sin kompetanse og arbeidet.

Samarbeid:

De lokale prosjektenes innsats for å finne frem til hensiktsmessige former for samarbeid og samordning av innsatsen ovenfor målgruppen har blitt møtt av både drivkrefter og barrierer. Prosjektene har opplevd utfordringer knyttet til forankring av prosjektet både internt ved NAV-lokal, samt på sentralt nivå. Rambøll vurderer at avdelingsledere ved NAV-lokal spiller en viktig rolle i forankringsarbeidet. Parallelt med etableringen av Mangfoldsløft ble NAV-reformen implementert. Funn i evalueringen tyder på at prosjektgjennomføringen har vært preget av omstilling på mange nivåer i NAV, både ressurs- og stillingsmessig.

Mangfoldsløft fra et brukerperspektiv: Brukerne som har vært intervjuet i evalueringen har fremhevet flere forhold som bør være til stede for å øke deres rekruttering til arbeidslivet. Blant annet har de understreket at den enkelte bruker/deltaker gjerne må tenke flere alternativer når det gjelder arbeid, og være åpne for nye muligheter. Det oppgis at dette trolig er resultat av en lengre prosess med bistand fra blant annet NAV. Funn i evalueringen tyder på at flere brukere har fått en ny tiltro til NAV, noe som kan være et resultat av arbeidet som er lagt ned i Mangfoldsløft. I sær har mange av deltakerne med høyere utdanning gitt uttrykk for at de følte seg nedprioritert i NAV-systemet tidligere, men at de har fått nytt håp når de ser at NAV greier å få dem inn i relevante jobber i arbeidslivet.

2.2 Suksesskriterier for å lykkes med å inkludere ikke-vestlige innvandrere i arbeidslivet

Prosjekt Mangfoldsløft har gjort seg en rekke gode erfaringer med målgruppen og hvordan lykkes med å få ikke-vestlige innvandrere i arbeid. Prosjektene har også bidratt til økt kunnskap om utfordringer og hindringer i dette arbeidet. Rambøll vurderer at denne kunnskapen er verdifull for NAV og andre aktører som jobber innenfor integrerings- og sysselsettingsfeltet. Basert på erfaringene og kunnskapen i prosjekt Mangfoldsløft, ønsker Rambøll å presentere noen suksesskriterier for videreutvikling av arbeidet med sysselsetting av personer med ikke-vestlig bakgrunn. Suksesskriteriene kan dermed gi inspirasjon til relevante aktører som NAV og andre kommunale tjenester i det videre integreringsarbeidet.

- Prosjekt Mangfoldsløft har bekreftet målgruppens heterogenitet og behov for differensierte tilnærminger i form av individuelt tilpasset oppfølging, opplæring/kvalifisering, tiltakstilbud

med videre. Denne tilnærmingen til målgruppen forutsetter langsiktighet i arbeidet og et variert tiltaksapparat. Prosjekterfaringene viser at for å lykkes med denne målgruppen kan det være formålstjenelig at NAV styrker sitt samarbeid med relevante instanser. Samarbeidet mellom NAV og andre relevante kommunale instanser kan utforskes videre. Det vil være hensiktsmessig å kartlegge aktørbildet i den enkelte kommune, og avdekke hvem som vil være de mest relevante parter å trekke inn i arbeidet med å utvikle tjenestene til innvandrerbefolkningen. Økt samarbeid og dialog med blant annet flyktningtjenesten, voksenopplæring, og regionkontorene til IMDI vil trolig være gunstig.

- Erfaringene fra prosjekt Mangfoldsløft har vist at det er flere trekk ved målgruppen som kan påvirke grad av overgang til arbeid i de lokale prosjektene. Dette relateres særlig til botid, kjønn og kompetanse/utdanning. Forståelse for hvordan disse trekkene påvirker arbeidet, vil forutsette kunnskap om målgruppen. Økt kunnskap om målgruppen i NAV vil trolig skape aksept for større grad av skreddersøm i møte med den enkelte bruker i målgruppen. Denne kunnskapen kan for eksempel tilegnes via økt grad av samarbeid med aktørene som nevnes ovenfor.
- I prosjekt Mangfoldsløft har de lokale prosjektene gjort seg viktige erfaringer om hvordan interkommunalt samarbeid eller samarbeid på tvers av bydelsgrenser kan utnyttes for å bistå ikke-vestlige innvandrere. Med et slikt samarbeid kan det sikres at erfaringer og hensiktsmessige metoder blir formidlet på tvers av disse grensene. Fordelene med denne typen samarbeid er flere, og relateres blant annet til tilgangen til et utvidet arbeidsmarked og styrking av tverrfaglig samarbeid. Økt samarbeid på tvers av kommune- eller bydelsgrenser sikrer dessuten at man kan samle og utnytte relevant kompetanse bedre. Videre vil et slikt perspektiv sikre at NAV-kontorer som ikke besitter kompetanse om ikke-vestlige innvandrere selv, likevel kan dra nytte av en slik spesialkompetanse.
- Hensiktsmessig bistand til målgruppen forutsetter at det finnes kompetente veiledere ved NAV-lokalkontorene. I prosjekt Mangfoldsløft har det fremkommet at kompetansen til NAV-veilederne relatert til veiledning av innvandrere og arbeidslivskompetanse kan utvikles. En god veileder vil særpreges av blant annet:
 - ✓ Kjennskap til målgruppen og dens forutsetninger og behov
 - ✓ Kjennskap til arbeidsmarkedet lokalt/regionalt, herunder arbeidsgiveres behov for dialog og oppfølging under arbeidspraksis, lønnstilskudd og lignende
 - ✓ Kjennskap til norsk skole- og utdanningssystem samt godkjenningsordninger for utenlandsk kompetanse i Norge.
 - ✓ Kjennskap til innvandreres rettigheter og plikter til norskopplæring
- God "matching" mellom arbeidstaker og arbeidsgiver forutsetter god kjennskap til så vel bruker, arbeidsgiver, så vel som det lokale arbeidsmarkedet. Prosjekterfaringene viser at NAV-lokal kontorene i større grad kan nyttegjøre seg av NAV Arbeidslivssenterets (ALS) arbeidsgiverkompetanse og arbeidsmarkedskunnskap.

3. METODE OG DATAKILDER

3.1 Metode og datakilder i evalueringen av Mangfoldsløft

Evalueringen av prosjekt Mangfoldsløft har vært basert på følgende datakilder:

- Dokumenter, herunder relevante Stortingsmeldinger og forskningsrapporter, prosjektdokumenter og øvrige policydokumenter
- Statistikk fra NAV Arbeid og Kostra/SSB
- Halvårlige kvantitative rapporteringer fra prosjektene, totalt fire rapporteringer er gjennomført
- Casestudier i prosjektkommunene, hvor det har inngått kvalitative intervjuer med prosjektledere, prosjektpartnere, prosjektdeltakere, arbeidsgivere, NAV-ansatte og øvrige relevante interessenter.

Begrunnelsen for å anvende disse ulike datakildene har vært ønsket om å innhente så vel bredde- som dybdekunnskap om prosjektene for å få et helhetlig bilde av prosjektet sett under ett og det enkelte lokale prosjekt. Når det gjelder de kvantitative

Til grunn for evalueringen har Rambøll lagt et *forandringsteoretisk* rammeverk og dette har vært benyttet til å strukturere vår tilnærming til evalueringen og analysene som vi har gjennomført. En forandringsteori består av fem hovedkomponenter. Man starter med de ønskede effektene som skal oppnås i prosjektet, og så skisserer man de antatte resultater, outputs, aktiviteter og ressurser som skal bidra til at disse effektene oppnås. Kort oppsummert skal forandringsteorien skissere sammenhengen mellom komponentene, det vil si om ressurser, innsatser, output og resultater bidrar til å nå de ønskede effektene for satsningen.

Effektkomponenten viser til den langsiktige virkningen av prosjektet, nærmere bestemt hvorvidt resultatene av prosjektet er bæredyktige på sikt, for eksempel at NAVs omdømme forbedres. De konkrete resultatene av Mangfoldsløft kan være at personer kommer i arbeid, at det etableres nye arbeidsmetoder, atferdsendring blant arbeidsgivere i den forstand at de er mer positive til å ansette ikke-vestlige innvandrere osv. Output-komponenten viser til de umiddelbare resultatene av aktivitetene som er gjennomført i prosjektet. I forbindelse med aktivitetskomponenten står det sentralt å undersøke hvorvidt de iverksatte tiltakene er relevante for å nå prosjektets målsetting, mens ressurskomponenten forteller noe om den økonomiske rammen for prosjektet. Det står her sentralt å stille spørsmål om prosjektet har tilstrekkelig med ressurser, så vel menneskelige som økonomiske.

Rapporteringsskjemaene til bruk for evalueringen av Mangfoldsløft ble utviklet høsten 2008 i samråd med de lokale prosjektlederne, og har blitt anvendt i den kvantitative rapporteringen f.o.m. fase 2 i evalueringen. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra prosjektledere og oppdragsgiver ble rapporteringsskjemaet revidert og noe forkortet i februar 2010.

Gjennom den innrapporterte informasjonen fra prosjektene, var intensjonen å følge deltakerne på individnivå for å identifisere eventuelle mønstre av faktorer som synes å føre til overgang til arbeid. Dette viste seg imidlertid å være mulig kun i begrenset grad. Årsaken til dette relateres blant annet til de endringer i innhold og prosjektorganisering som ble gjort underveis, har fått følger for inntak av deltakere. Eksempelvis er det kun vært mulig å følge utviklingen til et mindretall av deltakerne gjennom hele prosjektforløpet. Det er særlig i Grenland og Fredrikstad at kriteriene for utvalgelse av deltakere har endret seg gjennom prosjektforløpet. I tillegg har prosjektlederne levert noe mangelfulle rapporteringer, og det er ikke rapportert inn informasjon på samtlige indikatorer i skjemaet. Samlet sett fører dette til at det ikke mulig å gjøre utstrakte analyser på den innrapporterte kvantitative dataen.

Felles indikatorer skulle gjøre det mulig å sammenligne resultater fra de tre prosjektkommunene, og gi mulighet for å vurdere de samlede resultater og effekter for prosjektet som helhet. Det viste seg å være utfordrende å skulle anvende samme resultatmål for prosjektene, siden

prosjektene valgte ulike målgrupper og metoder i gjennomføringen. Fra evaluator sin side var det et mål å bruke det kvantitative datamaterialet til å gjøre analyser på individnivå. Dimensjoner som for eksempel arbeidserfaring, utdanning, språknivå og botid er individuelle faktorer som kan ha betydning mht. hvilke resultater og videre effekter som kan oppnås. I rapporteringsskjemaene har derfor prosjektlederne innrapportert informasjon om deltakerne på individnivå, herunder kjønn, alder, landbakgrunn, tidligere arbeidserfaring, hvorvidt vedkommende har kommet i arbeid, type arbeid, deltakelse i kvalifiseringstiltak samt en rekke andre forhold som belyser den enkeltes arbeidslivstilknytning. Informasjonen fra rapporteringen har vært benyttet for å få et bilde av omfang av og trekk ved deltakerne i det enkelte prosjekt og for å måle og sammenligne resultater i prosjektene i prosjektperioden.

3.2 Evalueringskriterier

Evalueringen har tatt utgangspunkt i fire evalueringskriterier, som er som følger:

1. Hensiktsmessighet
2. Implementering
3. Resultater og effekter
4. Nytte og bæredyktighet

De fire evalueringskriteriene kan kort beskrives som følgende:

Hensiktsmessighet

Det første evalueringskriteriet har vært hensiktsmessighet. Dette temaet henspeiler på selve relevansen av Mangfoldsløft og de målsettinger som er satt for prosjektet fra sentralt og lokalt hold. Hovedmålsettingen med prosjektet var å øke deltakernes muligheter for å delta i arbeidslivet, og de tre prosjektkommunene fikk relativt vide rammer for selv å definere lokale målsettinger, ressurser, tiltak og aktiviteter. Herunder har vi vurdert om hvorvidt de tre lokale prosjektene har etablert hensiktsmessige mål, tiltak og aktiviteter for å oppnå de ønskede resultater og effekter. Hensiktsmessighet vil være et sentralt tema i sluttrapportens påfølgende kapitler.

Implementering

Under temaet implementering og organisering, har vi undersøkt hvordan prosjektet har vært utformet og definert i de tre lokale prosjektene, hvilke målgrupper som har deltatt i prosjektene, de innsatser og ressurser som ble initiert underveis, deres metodeutvikling, markedsføring av prosjektet, og til slutt samarbeid med relevante parter. Med utgangspunkt i de tre prosjektenes mandatforståelse og organisering, vil vi i kapittel 5, 6 og 7 gi en detaljert beskrivelse og vurdering av de lokale prosjektenes utforming og de tilhørende temaer.

Resultater og effekter

Først og fremst har det vært sentralt å stille spørsmål om hva som er gode resultater. Prosjektene har valgt å fokusere på ulike målgrupper, og dette har selvsagt hatt innvirkning på deres grad av måloppnåelse. I Søndre Nordstrand har nærmere 90 % av deltakerne kommet i jobb, mens Fredrikstad og Grenland ikke kan vise til samme måloppnåelse i form av antall deltaker som har fått praksisplass/jobb. I et prosjekt som Mangfoldsløft er det ikke alle forhold som er like enkle å måle kvantitativt, og et "godt" resultat kan ikke nødvendigvis måles ved hjelp av indikatorer. Eksempelvis vil dette være deltakernes grad av tilfredshet, og involverte parter læring som en følge av prosjektet. Det har likevel vært nødvendig å innhente kvantitative data om prosjektene underveis for å dokumentere/synliggjøre og legitimere arbeidet som har vært nedlagt, måle resultater og hvilke innsatser som synes å ha frembrakt resultater for hvem. Fra evaluators side har det dessuten vært understreket at rapporteringen må foregå på individnivå, for å gjøre det mulig å følge den enkelte deltaker, og således vurdere hvilke tiltak som gir resultater for hvem.

For å vurdere Mangfoldsløfts resultater ønsker vi å ta tak i både de kvantitative resultatene, samt de kvalitative effektene som vil kunne tilskrives Mangfoldsløft.

Nytte og bæredyktighet

Det siste evalueringskriteriet er nytte og bæredyktighet, og dette bygger på de tre ovenstående kriteriene. Her foretas en integrert analyse for å vurdere prosjektenes suksess, måloppnåelse, resultater og effekter. Dette kriteriet gir svar på om prosjektet har gitt nytte, og om det er bæredyktig på sikt – for eksempel om prosjektene har utviklet velegnede metoder som kan anvendes i NAV, og om de har anvendt definerte tiltak som har vist seg å ha effekt og som kan overføres til ordinær drift og til NAV som helhet. Under dette evalueringskriteriet vil dessuten prosjektets overføringsverdi til ordinært arbeid i NAV, blant relevante kommunale instanser og eventuelle andre samarbeidsparter.

4. MÅLOPPNÅELSE AV PROSJEKT MANGFOLDSLØFT

Det overordnede formålet med prosjekt Mangfoldsløft var å bidra til at ikke-vestlige innvandrere skulle komme i arbeid. I evalueringen er det dermed sentralt å vurdere måloppnåelsen til prosjekt Mangfoldsløft. Vi vil i dette kapittelet foreta en særskilt måloppnåelsesvurdering, og en vurdering av hvilke innsatser som viser seg å ha vært særlig vellykkede i arbeidet. De tre lokale prosjektene har i ulik grad lyktes med å få deltakerne i arbeid. Årsakene til de ulike resultatene kan forklares ut fra prosjektenes ulikhet når det gjelder valg av målgruppe, målgruppens bakgrunnsvariabler, behov og forutsetninger, samt valg av arbeidsmetoder. Prosjekt Mangfoldsløft har likevel gjort seg en rekke gode erfaringer med målgruppen og hvordan lykkes i arbeidet med å få ikke-vestlige innvandrere i arbeid. Prosjektene har også bidratt til økt kunnskap om utfordringer og hindringer i dette arbeidet. Rambøll vurderer at denne kunnskapen er verdifull for NAV og andre aktører som jobber innenfor integrerings- og sysselsettingsfeltet.

Mangfoldsløfts resultater vil særlig ses i lys av følgende spørsmål:

- Gir erfaringene fra Mangfoldsløft grunnlag for å si noe hva som skal til for å få innvandrere i arbeid?
- Hva har særlig vist seg å lykkes i Mangfoldsløft, og hvorfor?
- Hvilken ny kunnskap har fremkommet i prosjektet?
- Har metodene og erfaringene som er utviklet/benyttet overføringsverdi til andre kommuner – kan noe implementeres nasjonalt?
- Avslutningsvis ønsker vi å gi en samlet vurdering av Mangfoldsløfts viktigste suksesskriterier og utfordringer, og på denne måten dekke inn det siste evalueringskriteriet vedrørende prosjektets nytte- og bæredyktighet

Våre vurderinger baserer seg i hovedsak på funn fra evalueringens kvalitative datakilder. Informasjon fra de kvantitative rapporteringene fra prosjektkommunene integreres også i våre analyser, om enn i noe begrenset grad. Som beskrevet i kapittel 3.1, har de kvantitative rapporteringene vist seg å gi begrenset informasjon. Dette som en følge av at de innrapporterte data er noe mangelfull, og at det kun er mulig å følge et fåtall av prosjektdeltakerne gjennom hele prosjektforløpet. Analyser på individnivå er derfor ikke mulig slik intensjonen i evalueringen var. Den kvantitative rapporteringen gir oss imidlertid informasjon om hvor mange deltakere som har inngått i prosjektet, og hvor mange av disse som har blitt skrevet ut til arbeid.

Før vi går i gang med å drøfte Mangfoldsløfts resultater er det hensiktsmessig å presentere bakgrunnen for satsingen, og rette søkelyset mot skjæringsfeltet integrering – sysselsetting. Dette har til hensikt å gi en beskrivelse av målgruppen, og legge grunnlag for å diskutere hvorvidt prosjekt som en arbeidsform har vært et hensiktsmessig virkemiddel for å bistå denne gruppen.

4.1 Bakgrunn for Mangfoldsløft/satsingen

I den nasjonale opptrappingen innen integreringsfeltet er arbeid oppfattet som nøkkelen til integrering. Dette særlig på bakgrunn av den økonomiske selvstendigheten deltakelse i arbeidslivet gir⁸. I et notat fra Civita fra 2010⁹ som omhandler innvandrere i arbeidsmarkedet, påpekes det at inkludering på arbeidsmarkedet er en viktig indikator for integrering, både på grunn av den enkeltes selvhjelpenhet og livskvalitet, men også fordi "prestasjon på arbeidsmarkedet indikerer hvorvidt det går bra på andre områder som språk, utdanning og likestilling."

Bakgrunnen for at de tre prosjektkommunene ble valgt ut var at de tilfredsstilte følgende kriterier, basert på tall fra kommunene/bydelene fra SSB fra utgangen av 2005:

- Kommunen har en ikke-vestlig innvandrerandel på over 5 %
- Kommunen har en arbeidsledighet blant ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere over landsgjennomsnittet

⁸ Regjeringen, 2010: http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/arbeidsrettet_innstats_for_innvandrere.html?id=1140

⁹ Marius Doksheim: Innvandrerne i arbeidsmarkedet. Notat 15 (Oslo: Civita, 2010)

- Kommunen har en sysselsettingsprosent blant kvinner med ikke-vestlig bakgrunn under landsgjennomsnittet på 47 %
- Kommunen har ikke-vestlige innvandrergrepper med relativt kort botid

Noen kjennetegn ved målgruppen:

Rambøll vurderer at det er flere trekk ved den overordnede målgruppen i Mangfoldsløft som kan ha påvirket grad av overgang til arbeid i de lokale prosjektene. Notatet fra Civita¹⁰ peker på flere variabler som påvirker arbeidsdeltakelsen blant ikke-vestlige innvandrere, noe som også bekreftes av de funn Rambøll har gjort i evalueringen av Mangfoldsløft. Disse individuelle faktorene relateres særlig til:

- Innvandringsgrunn
- Botid i Norge
- Kjønn
- Kompetanse/utdanningsnivå

Hvordan disse faktorene kan synes å påvirke måloppnåelsen omhandles i avsnitt 4.6.

Omslag i arbeidsmarkedet

For å kunne gjøre en analyse av hva som skal til for å lykkes med å øke sysselsetningen av målgruppen er det også nødvendig å se på hvordan innvandrere påvirkes av omslag i arbeidsmarkedet. Tall presentert i et SSB-notat¹¹ fra 2009 viser at innvandreres deltakelse i arbeidslivet tenderer til å øke mer enn gjennomsnittet i oppgangsperioder og til å falle sterkere i nedgangstider, og innvandrernes arbeidsmarkedsdeltakelse er således mer avhengig av konjunktorene enn majoritetsbefolkningens sysselsetting er. Når sysselsettingen i majoritetsbefolkningen endres med ett prosentpoeng, pleier innvandrernes sysselsetting å endres med to eller tre prosentpoeng. I følge tall fra SSB¹², er det for øvrig interessant å se at finanskrisen har gjort innvandrernes deltakelse relativt bedre. Innvandrernes ledighetstall steg saktere enn majoritetsbefolkningens, dette med unntak for innvandrere fra Øst-Europa. Dette var i alle fall gjeldende i den første perioden med dårligere konjunktursituasjon. Grunnen er at innvandrerne utenom østeuropeere er underrepresenterte i utsatte næringer som industri og bygge- og anleggsvirksomhet, og dermed også sterkest representert i næringer som er mindre utsatt for konjunktursvingninger. De lokale Mangfoldsløftsprosjektene har imidlertid påpekt at de har merket omslag i arbeidsmarkedet på hva de har kunnet utrette. Eksempelvis er Grenland et område preget av industri, og konjunktursvingningene har her påvirket arbeidsmarkedet som prosjektets målgruppe var tenkt formidlet til.

Vi har allerede nå sett at det er en rekke faktorer som trolig har innvirket på arbeidet som man har utrettet i prosjekt Mangfoldsløft. Nedenfor ønsker vi å diskutere hvorvidt prosjekt som arbeidsform har vært et hensiktsmessig virkemiddel for å bistå målgruppen.

4.2 Prosjektarbeid som virkemiddel

De tre lokale prosjektlederne har blitt gitt et krevende mandat, hvor de alene har blitt gitt oppgaven om å utvikle, gjennomføre og styre prosjektet. Den enkelte prosjektleder har brukt mye tid innledningsvis og underveis for å gjøre arbeidet sitt kjent, og for å oppnå forankring og eierskap av arbeidet blant ledere og veiledere i NAV. Parallelt med etableringen av Mangfoldsløft ble NAV-reformen implementert. Funn i evalueringen tyder på at prosjektgjennomføringen har vært preget av omstilling på mange nivåer i NAV, både ressurs- og stillingsmessig. I tillegg viser våre funn at det kan være en viss grad av prosjekttretthet ved de lokale NAV kontorene etter stadig utprøving av prosjekter, og at dette synes også ha påvirket NAV-ansattes engasjement i Mangfoldsløft.

Det å utforme lokale mål er en utfordrende øvelse i alt prosjektarbeid. Dette særlig som en følge av at det ligger begrensninger i å skulle drive utviklingsarbeid i en tidsavgrenset periode. Det vil i prosjektarbeid og annet utviklingsarbeid settes både overordnede og mer konkrete mål. De

¹⁰ Ibid.

¹¹ Anders Ekeland, Helge Næsheim, Dag Rønningen and Christoffer Berge. Hvordan påvirkes innvandrerne av omslaget i arbeidsmarkedet? Notat 61 (Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2009)

¹² Ibid.

overordnede målene vil ofte være politiske mål og disse vil kunne være mindre presist formulerte, og preget av visjon (for eksempel bedre integrasjon, bedre sameksistens, høyere livskvalitet mv). Det bør likevel samtidig etterstrebtes utarbeidelse av presise mål som beskriver de ønskede, langsiktige, effekter i en målbar form, og dette rettet Rambøll tidlig et kritisk lys mot. Som evaluator av Mangfoldsløft har vi funnet det til dels utfordrende å skulle gjøre vurderinger av måloppnåelse. Dette fordi noen av de lokale prosjektene, slik vi vurderer det, ikke har formulert presise nok mål.

For mange i Mangfoldsløfts målgruppe vil langsiktighet være nødvendig for å lykkes med overgang til arbeid eller utdanning. Behovet for langsiktighet må ses opp mot et prosjekts tidsavgrensning, og det vil være sentralt å diskutere hvorvidt prosjekt som arbeidsform er egnet virkemiddel for å utvikle metoder/tiltak som gir resultater for målgruppen. Styrkene ved prosjektarbeid er flere, og relateres særlig til det at det skapes et særskilt fokus på en målgruppe/utfordring, som møtes med dedikerte ressurser i form av personell og økonomi. Dette gir selvsagt et annet rom for arbeidet enn det som ofte vil være mulig i ordinært arbeid. Faren ligger derimot i at man i løpet av prosjektperioden ikke klarer å målrette arbeidet sitt i stor nok grad, og at det viser seg utfordrende å oppnå resultater på kort sikt. For brukere som har inngått i prosjektene vil resultater ofte avhenge av videre kvalifisering og planer som sikrer det.

Prosjektarbeid er dessuten ofte avhengig av enkeltpersoner, og hvorvidt erfaringer og kunnskap videreføres vil avhenge av flere forhold som eksempelvis: forankring og eierskap til arbeidet blant ordinært ansatte og ledere, og formidling og dokumentasjon av metodikk/erfaringer. I Mangfoldsløft er prosjektlederne gitt et utfordrende mandat som har medført så vel utvikling, styring og gjennomføring av prosjektet. De har ikke hatt en prosjektorganisasjon rundt seg, og har hatt behov for støtte fra så vel sentral prosjektledelse i AVD, styringsgruppe, så vel som sine ledere og kollegaer i NAV-fylke/NAV-lokal. I tillegg har dialogen de tre prosjekt lederne har hatt seg i mellom vist seg å være hensiktsgmesig og verdifull for utviklingen av det enkelte prosjekt.

Nedenfor gis en beskrivelse av hvordan de lokale prosjektene har forstått prosjektmandatet, og hvordan en har definert prosjektet lokalt.

4.3 Prosjektets målsettinger

Den primære målgruppen for prosjektet har vært personer med ikke-vestlig bakgrunn som er arbeidsledige, undersysselsatte eller som befinner seg utenfor arbeidsstyrken. Den partssammensatte arbeidsgruppen, nedsatt av den gang Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007), gjør det videre klart at de lokale prosjektene skal innhente erfaringer med å prøve ut metoder for:

- Hvordan veilede og formidle denne gruppen til arbeid
- Kvalifisering av veiledere i NAV og aktuelle samarbeidspartnere
- Motivering og mobilisering av aktuelle arbeidsgivere i den hensikt å koble ikke-vestlige innvandrere med arbeidsgivere med arbeidskraftbehov

De lokale prosjektene har stått relativt fritt til å bestemme hvorvidt de ønsket en bred eller smal målgruppe. På bakgrunn av lokale utfordringer har prosjektene valgt relativt ulike målgrupper. Valg av målgruppe har influert både arbeidsform og metodikk, og har hatt betydning for hvilke resultater og effekter som oppnås. Prosjektene har valgt ulike løsninger mht. dette, basert på politisk kontekst, sammensetning av arbeidssøkere, ressursituasjon og utfordringer som har vært spesielle for den konteksten det enkelte prosjekt har operert innenfor. De lokale prosjektenes ulikhet har vært vurdert som gunstig for utvikling og utprøving av arbeidsmetoder og tiltak med et bredt nedslagsfelt. De ulike, lokale tilnærmingene har gjort det mulig å belyse problemstillinger fra et bredt integreringsfaglig ståsted.

De lokale målsettinger:

Rambøll vurderte det tidlig som kritisk at de vide målgruppedefinisjonene som de lokale prosjektene valgte, bidro til at det var vanskelig å sette seg konkrete resultatmål for målgruppene. I tillegg anså vi det som vanskelig å målrette innsatsen, i og med at personene i

målgruppen trolig ville ha ulike behov og kunne skille seg kraftig fra hverandre når det gjaldt nærhet til arbeidslivet.

Fredrikstad:

Fredrikstad opererte i starten med en vid målgruppedefinisjon, men hadde tre grupper blant disse som ble gitt særlig høy prioritet. Dette var somaliske kvinner, personer med ikke-vestlig bakgrunn med høyskoleutdanning og andregangsbosettere. Mangfoldsløftet i Fredrikstad har operert med tre målgrupper med tre tilhørende delprosjektet:

- 1: NAV ansatte -> prosjekt Minoritetsrådgiver
- 2: Arbeidsgivere -> Yrkestilpasning for minoritetsspråklige
- 3: Arbeidstagere -> Lavterkeskurset for somaliske/kurdiske kvinner

Fra januar 2010 valgte Fredrikstad å konsentrere seg om kvalifisering og veiledning av somaliske og kurdiske kvinner med lite eller ingen utdanning og relativt lavt ferdighetsnivå i norsk, og utviklet og igangsatte et eget "Kvinnekurs". Prosjektleder og styringsgruppen argumenterte for at denne prioriteringen korresponderte godt med behovet i Fredrikstad. Dette fordi denne målgruppen er stor i Fredrikstad, og det hadde ikke tidligere eksistert et lignende tilbud til denne målgruppen. Tall fra 2008 (SSB) viser at de to største gruppene flyktninger og familieegjenforente i kommunen kom fra Somalia og Irak, og somaliere i Fredrikstad har svært lav grad av tilknytning til arbeidslivet. Få av dem er økonomisk selvhjulpne og antall registrert arbeidsledige er høy og sysselsettingsgraden er lav. I følge SSB er dette trolig det laveste på landsbasis når det gjelder denne gruppa.¹³ Prosjektet i Fredrikstad:

- Nedfelte ingen mål om prosentvis andel av deltakerne/arbeidssøkerne som skulle komme i varig arbeid gjennom prosjektet
- Satte seg en målsetting om å få Mangfoldsløft og dens arbeidsmetode til å bli en innarbeidet prosess ved NAV-kontoret

Grenland:

Grenland valgte å beholde den brede målgruppedefinisjonen, "alle innvandrere" gjennom hele prosjektet. De satte seg dessuten et overordnet mål om at *gjennomsnittlig avgang til arbeid blant deltakere skulle være henholdsvis:*

- 66 % i 2008
- 70 % i 2009

I tillegg satte Grenland seg mål om at "NAV-Grenland bruker metoder som gir mer helhetlige og individuelt tilpassede tilbud".

Søndre Nordstrand:

Søndre Nordstrand satte seg ingen måltall for ønskede resultater, men de har arbeidet ut fra følgende hovedmålsettinger:

1. Øke rekrutteringen av personer med ikke-vestlig bakgrunn til arbeidslivet, og at den enkelte deltager får arbeid i tråd med sine kvalifikasjoner.
2. Utforme metodikk for veiledning og formidling av denne målgruppa
3. Skape gode arenaer for intern kompetanseoverføring på NAV - kontorene.

I de påfølgende avsnitt ønsker vi å diskutere hvorvidt og hvordan Mangfoldsløft som et prosjekt har lyktes i å skape resultater. Vi vil først ta for oss det enkelte prosjekt og presentere deres resultater i når det gjelder andel deltakere med overgang til arbeid.

4.4 Prosjektdeltakernes grad av overgang til arbeid

Nedenfor presenteres en oversikt over antall deltakere i de lokale prosjektene for 2009 og 2010, og prosentvis overgang til arbeid. De samlede tallene for overgang til arbeid som presenteres her

¹³ Silje Vathe Pettersen (red.): Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken. Oslo: SSB, 2009/36.

er basert på innrapportert informasjon fra prosjektene. Med overgang til arbeid menes her overgang til fast eller midlertidig jobb; hel- eller deltidsstilling:

Antall med overgang til arbeid

Søndre Nordstrand:

- 48 deltakere i 2009: 90 % med overgang til arbeid
- 31 deltakere i 2010: 65 % med overgang til arbeid

Fredrikstad:

- 44 deltakere i 2009: 25 % med overgang til arbeid
- 11 deltakere i 2010: Ingen med overgang til arbeid

Grenland:

- 85 deltakere i 2009: 52 % med overgang til arbeid
- 66 deltakere i 2010: 26 % med overgang til arbeid

Tallene som presenteres vil bli grundigere analysert i de separate kapitlene om de lokale prosjektene. Vi kan imidlertid utdype tallene noe. Søndre Nordstrand hadde en meget sterk rekrutteringsinnsats ovenfor målgruppen i starten og hadde to inntak av deltakere i 2009. Dette gjenspeiles i et høyere antall deltakere i 2009 enn 2010. Det er Søndre Nordstrand som har den høyeste andelen av deltakere med overgang til arbeid av de tre lokale prosjektene. Evalueringen viser at grundig kartlegging, veiledning, oppfølging og arbeidsgiverkontakt har ført et klart flertall av Søndre Nordstrands målgruppe av innvandrere med høyere utdanning i arbeid.

Når det gjelder tallene fra Fredrikstad, var det i 2009 var det 3 grupper som ble gitt særlig prioritet: Somaliske kvinner, personer med ikke-vestlig bakgrunn med høyskoleutdanning og andregangsbosettere. Flertallet av de 11 deltakerne som kom i arbeid i 2009 hadde høyere utdanning og noen av deltakerne hadde også tidligere arbeidserfaring fra Norge. Nedgangen i antall deltakere i 2010 tilskrives det faktum at målgruppen ble snevret inn til å gjelde de somaliske og kurdiske kvinnene. I 2010 ble det således bare innrapportert informasjon om deltakere på "Kvinnekurset" og ikke Fredrikstads andre målgrupper. Ingen av deltakerne i 2010 hadde overgang til arbeid.

Når det gjelder Grenland, må det understrekes at det for 2010 kun rapporteres på deltakere på Spor 2 og 3. Spor 1 var fremdeles pågående ved rapporteringstidspunktet ultimo desember 2010, og det var ikke ansett som hensiktsmessig å rapportere inn informasjon om Spor1 deltakere på dette tidspunktet. Prosjektet hadde lavere overgang til arbeid i 2010, sammenlignet med 2009, og Rambøll oppfatter at dette kan skyldes at mange av deltakerne i 2009 deltok i det såkalte "Løvenskioldprosjektet", der Mangfoldsløft samarbeidet med arbeidsgiveren Løvenskiold vedrørende arbeidspraksis/ AMO-kurs over seks måneder. Som nevnt tyder også resultatene i Grenland på at det har vært høyere overgang til arbeid blant deltakerne med høyere utdanning.

Før vi kan utdype våre analyser og vurderinger ytterligere er det nødvendig å diskutere hva man kan forstå med resultater og måloppnåelse.

4.5 Hva er gode resultater?

Resultater vil ikke bare dreie seg om det konkrete antall personer som er formidlet til arbeid, selv om dette er prosjektets fremste resultatindikator. De gode erfaringene som prosjektene har gjort seg med målgruppen og hvordan lykkes i arbeidet med å få ikke-vestlige innvandrere i arbeid bør også trekkes inn i den totale resultatvurderingen. Man kommer heller ikke utenom det faktum at resultater i mange tilfeller vil være vanskelig å kvantifisere. Noen av utfordringene i denne sammenheng relateres til det at det for mange i målgruppen vil være snakk om et mangeårig løp

før man kommer i arbeid. Dette vil ikke si at disse personene ikke oppnår resultater underveis i prosessen. De tiltak og aktiviteter som igangsettes vil i mange tilfeller bidra til økt tilfredshet, det være seg blant prosjektdeltakere så vel som arbeidsgivere. For en del av prosjektdeltakerne/arbeidssøkerne vil man dessuten kunne snakke om økt kvalifisering, nye ferdigheter og økt motivasjon. Et annet forhold som ikke umiddelbart er enkelt å måle er læring, og hvorvidt prosjektet oppleves å ha bidratt til læring blant ulike involverte aktører. Utfordringen blir da; hvordan måle tilfredshet, motivasjon eller læring? Vi vil i de påfølgende avsnitt benytte våre kvalitative funn til å si noe om disse forholdene.

Hvorvidt det enkelte prosjekt har lyktes med prosjektets overordnede mål og delmål, samt sine egne lokale mål vil dekkes i utfyllende grad i de separate kapitlene om det enkelte lokale prosjekt. I det påfølgende ønsker vi imidlertid å gjøre en samlet vurdering av hvordan Mangfoldsløft i sin helhet har bidratt til oppnåelse av resultater. I de påfølgende avsnittene vil vi fremheve sentrale resultater fra de tre prosjektene. Dette er resultater som vi mener er særlig relevante med tanke på overføring av erfaring og kunnskap til ordinært arbeid med ikke-vestlige innvandrere i NAV eller andre instanser i tjenesteapparatet. Blant annet synes det å eksistere noen felles trekk ved målgruppen som har hatt innvirkning på prosjektets resultater.

4.6 Kjennetegn ved målgruppen og mulig innvirkning på Mangfoldsløfts resultater

Som nevnt i avsnitt 4.1 eksisterer det noen forhold eller kjennetegn ved målgruppen som synes å ha innvirkning på oppnåelse av resultater. Disse kjennetegnene vil blant annet være:

Botid:

Ett av kriteriene for å delta i Mangfoldsløft var at kommunen/bydelen skulle ha ikke-vestlige innvandrergupper med relativt kort botid. Tall fra SSB viser at mens de innvanderne som har vært i Norge i under ett år, har en arbeidsmarkedsdeltakelse på 50 %, er den oppe i 65 % etter 3-4 år, hvorefter den så stabiliserer seg¹⁴. Slik Rambøll vurderer det kan dette forholdet ha påvirket resultatoppnåelsen. Prosjektlederne har ikke rapportert inn informasjon vedrørende botid på en konsekvent måte. Våre beregninger, basert på innrapporterte tall fra prosjektene, viser at gjennomsnittlig botid for deltakerne i Fredrikstad, Grenland og Søndre Nordstrand har vært henholdsvis 7 år, 6 år og 8 år. Rambøll vurderer det imidlertid slik at den reelle gjennomsnittlige botiden for deltakerne avviker fra disse tallene. Dette basert på innsamlet informasjon fra vår kvalitative datakilder, som tilsier at den gjennomsnittlige botiden trolig er lavere. I tillegg var informasjonen vedrørende botid, ved flere av rapporteringstidspunktene kun registrert for et mindretall av deltakerne. Samlet sett gjør dette at vi ikke har en nøyaktig oversikt over prosjektdeltakernes botid.

Kjønn:

Et annet kriterium for deltakelse i Mangfoldsløft var at kommunen/bydelen skulle ha en lav sysselsettingsgrad blant ikke-vestlige kvinner. Som en følge av tradisjonell familiestruktur som innebærer at kvinnen blir hjemme med barna, kan innvandrerkvinner være en gruppe som det kan være særskilt utfordrende å integrere på arbeidmarkedet. Erfaringer fra andre tiltak, som for eksempel "Ny Sjanse" viser at det er tidkrevende å kvalifisere denne gruppen til arbeidslivet¹⁵, noe Rambølls funn fra Mangfoldsløft bekrefter. I Fredrikstad hvor innsatsen hovedsakelig var konsentrert om en liten homogen gruppe ikke-vestlige kvinner, var resultatoppnåelsen lavere enn i de to andre lokale prosjektene der målgruppene var mer kjønnsheterogene.

Kompetanse/utdanningsnivå:

En annen faktor som kan ha bidratt til å påvirke resultatoppnåelsen for de tre lokale prosjektene i Mangfoldsløft er deltakernes utdanningsnivå. Norge har relativt få stillinger uten krav til utdanning, noe som gjør det vanskeligere for dem med lavere kompetanse å komme inn i arbeidslivet. I en rapport fra 2009 fant for eksempel OECD¹⁶ at sysselsettingen av lavt utdannede innvandrere var lavere i Norge enn i andre land det er relevant å sammenligne med. OECD-rapporten viste også at innvandrerbefolkningen var overrepresentert i yrker uten krav til

¹⁴ SSB (2010): Innvandrere som er sysselsatte etter botid og landbakgrunn: <http://www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/tab-2010-06-22-04.html>

¹⁵ IMDi rapport. Resultater for Ny Sjanse 2009 (Oslo: IMDi, 6-2010)

¹⁶ OECD: Labour market integration in Norway (OECD, 2009)

utdanning: 15 % var ansatt i yrker som ikke krever høyere utdanning, mot ca 4 % av befolkningen i alt.

Målgruppene som ble valgt for de lokale prosjektene i Mangfoldsløft skilte seg fra hverandre med hensyn til utdanningsbakgrunn. Blant de somaliske/kurdiske kvinnene i Fredrikstad som ikke hadde formell kompetanse, var det ingen som hadde overgang til arbeid. Sammenliknet var resultatoppnåelsen for prosjektet ved Søndre Nordstrand, hvor målgruppen var ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning, mye høyere. Henholdsvis 90 % av deltakerne som ble tatt inn i 2009 og 65 % av deltakerne som ble tatt inn i 2010 fikk arbeid i henhold til kvalifikasjoner. Også i Grenland tyder resultatene på at det har vært høyere overgang til arbeid blant deltakerne med høyere utdanning, enn blant de med lavere formell kompetanse.

4.7 Heterogen målgruppe, men sammenfallende behov

Som vi har sett ovenfor er målgruppen *ikke-vestlige innvandrere* en heterogen gruppe. Til tross for dette faktum viser vår datainnsamling fra de tre lokale prosjektene, supplert med informasjon fra annen forskning, at målgruppen har en rekke sammenfallende behov. Det kan likevel ikke utvikles én metode som vil fungere for alle. Det vil være individuelle behov som i størst grad vil avgjøre hjelpeapparatets tilnærming til den enkelte, i tillegg til faktorer som landbakgrunn, utdanningsnivå, språkferdigheter, botid, alder mv. Skreddersøm av så vel veiledning som tiltak vil være nødvendig. Det er likevel mulig å fremheve noen suksesskriterier for særskilt innsats som vil kunne gi resultater for målgruppen. Denne innsatsen vil særlig relateres til følgende forhold:

4.7.1 Grundig kartleggingsprosess

De tre lokale prosjektene har alle erfart at skal NAV og andre i tjenesteapparatet lykkes i å bistå brukerne i målgruppen på en hensiktsmessig måte må en grundig kartleggingsprosess gjennomføres. Rambøll oppfatter at prosjektene ikke har utviklet noen nye konkrete kartleggingsverktøy i prosjektet, men benyttet seg av allerede eksisterende verktøy i NAV som for eksempel arbeidsevnevurdering. I prosjektet ved Søndre Nordstrand ble det utviklet et eget kartleggingsverktøy for målgruppa tidlig i prosjektperioden, men NAV Oslo fylkesledd ønsket ikke at prosjektet skulle genere enda flere kartleggingsverktøy da det allerede fantes et. Alle de tre prosjektene har erfart at det å investere nok tid i starten er avgjørende for videre prosess. Denne tiden må imidlertid brukes riktig. En grundig avklaring må gjøres av den enkelte deltaker for å kunne identifisere og iverksette riktig virkemidler. Igangsetting av grundig kartlegging allerede fra første møte med bruker bidrar til at NAV kan gi tilbud om kurs som er tilpasset den enkelte, og således unngå det som ofte omtales som en "tiltaksfella". For å hjelpe bruker inn i arbeidslivet, må man stille spørsmål om: "*Hva trenger bruker og hva trenger arbeidslivet?*" Gjennom en god kartlegging kan man avklare hvilke andre kurs/tiltak bruker har vært gjennom, noe som kan avdekke om bruker er tilstrekkelig motivert for å komme ut i arbeid eller aktivitet.

Prosjektene samlede erfaringer har vist at både forhold knyttet til arbeid, aktivitet og/eller utdanning, samt forhold i den enkeltes dagligliv må kartlegges. I Søndre Nordstrand, hvor prosjektets målgruppe var høyt utdannede ikke-vestlige innvandrere hadde man fokus på å innhente bevis på formell kompetanse ved hjelp av NOKUT, for å avdekke forhold som for eksempel manglende godkjenning av utdanning. I Fredrikstad og Grenland har det blant annet vist seg at mange av deltakerne, særlig de med lite formell kompetanse, har behov for en grundig kartlegging for å få en bevisstgjøring rundt egne ferdigheter. Dette har dessuten vist seg å gi økt motivasjon for å komme ut i arbeidslivet. Videre har flere informanter på tvers av de lokale prosjektene pekt på nødvendigheten av å avklare den enkeltes helse- og familiesituasjon, fordi dette kan ha betydning for hva slags type jobb deltakeren kan formidles til.

Prosjektleder i Søndre Nordstrand omtaler i sin veiledningsmetodikk ovenfor målgruppen at *omgivelsesforhold* må kartlegges, hvor både *arbeidslivs-* og *dagliglivsforhold* inngår.¹⁷ Arbeidslivsforhold vil være forhold av betydning for arbeidsgiver eller selve jobben. Dette vil blant annet være brukers norskferdigheter, eventuelle dokumenterte kompetanser og autorisasjoner, referanser på arbeidspraksis mv. Når det gjelder dagliglivsforhold, vil disse forholdene ofte ha betydning for hvorvidt bruker kan få eller beholde en jobb. Dette kan blant annet relateres til

¹⁷ Prosjektrapport fra Mangfoldsløft ved Søndre Nordstrand, fra 2008-2010.

avdekking av årsaker til at brukere har avbrutte løp i norskopplæringen, og utfordringer i den enkeltes økonomiske situasjon og herunder boligsituasjon. I tillegg vil veiledningen kunne avdekke eventuelle misforståelser som har oppstått som en følge av at brukere har svake norskferdigheter, og det må sikres at uklarheter ryddes av veien.

4.7.2 Bruk av tilpasset veiledningsmetodikk

Det er særlig prosjektet i Søndre Nordstrand som har arbeidet med å utvikle en spesifikk veiledningsmetodikk ovenfor sin valgte målgruppe. Denne metodikken viser seg imidlertid å kunne benyttes mer generelt og også være relevant ved veiledning av andre brukergrupper i NAV. Det som særpreger denne metodikken er at den er at den inneholder krav om et høyt ferdighetsnivå i norsk for målgruppen, men utover dette er veiledningsverktøyene de samme som benyttes i NAV. Samlet sett viser Søndre Nordstrands erfaringer at det kan være en utfordring at mange brukere gjør en mangelfull selvregistrering når de møter hos NAV første gang. Dette skyldes gjerne manglende norskferdigheter, lite kjennskap til NAV sin rolle, og lite kunnskap om norsk arbeidsliv. Behovsvurderingen NAV utfører tar utgangspunkt i brukers selvregistrering. Som en følge av at brukers registrering av opplysninger ofte er mangelfull blir utfallet ofte en *standard innsats*, selv om brukere viser seg å ha behov for en mer tilpasset bistand. Veiledningsmetodikken som er utviklet i Søndre Nordstrand fokuserer på å gi en situasjonsbestemt innsats tidlig ved bruk av veiledningsverktøyet; *arbeidsevnevurdering*. Dette innebærer fokus på at tidlig avklaring og veiledning skal gi brukere informasjon om blant annet:

- Realitetsorientering rundt hvilken egeninnsats og investering som kreves for å nå den enkeltets mål
- Hvilke kompetansekrav som stilles på arbeidsmarkedet
- Mulige tiltak og virkemidler som NAV kan bistå med i prosessen

4.7.3 Iverksettelse av differensierte tiltak

Basert på funn på tvers av de tre lokale prosjektene, vurderer Rambøll det å etablere tiltaksløp som tar høyde for ulikheter i behov og utdanningsbakgrunn blant brukerne som svært hensiktsmessig. Dette særlig med tanke på målgruppens heterogenitet, og behov for å skreddersy tiltakene i større grad enn tidligere. Eksempelvis så prosjektet i Grenland at det var behov for å utvikle mer differensierte kurs for å kunne møte brukernes behov. Prosjektet endret fokus fra Grenlandsmodellen til Spor 1, 2 og 3 underveis, og det viste seg å være en stor fordel å kunne tilby deltakerne differensierte kurs tilpasset deres ferdighetsnivå. Kursenes ulikhet har blant annet vært særpreget av ulik progresjon og varighet.

Gi deltakerne en faglig bakgrunn

Mangfoldsløfts erfaringer har dessuten vist at personene i målgruppen med fravær av eller liten formell kompetanse, har behov for å få faglig opplæring. Ett av resultatene fra prosjekt Mangfoldsløft er at det har blitt tydelig at tjenesteapparatet som jobber med ikke-vestlige innvandrere bør ha mer fokus på fagbrev/fagutdanning. Dette resultatet har særlig gjort seg gjeldene gjennom erfaringene fra Fredrikstad og Grenland. I følge en rekke av evalueringens informanter kan fagbrev åpne mange dører for målgruppen. Det å starte løpet med en fagutdanning henger dessuten sammen med behovet for å kunne tenke langsiktig i NAV. En informant i Grenland uttaler seg som følger:

“Det koster penger å gi brukeren en utdanning, men dersom det bidrar til å kvalifisere personen til arbeidslivet vil man spare penger i lengden.”

I prosjektets siste fase i Grenland diskuterte involverte aktører i Mangfoldsløft muligheten for å opprette en fagutdanning for innvandrere innen helsefag i samarbeid med kommunen. Dette var også ønsket i Fredrikstad, hvor man i utgangspunktet hadde planer om igangsetting av en fagutdanning innen pleie og omsorg. Formålet her var å gi arbeidssøkere dokumentert kompetanse, samt fast arbeid innen fagområdet. Videre var ønsket å gi Fredrikstad kommune tilgang til arbeidskraft med spesifikk kompetanse.

Grenland arrangerte i avsluttende prosjektfase tre møter med instanser som driver helsefagarbeiderutdanning for minoritetsspråklige. De tre modellene som prosjektet i Grenland har fått et innblikk i, gjennomføres nå i Ålesund, Drammen og NAV Intro Kristiansand. Det er spesielt med henblikk på finansiering at disse tre modellene er forskjellige. De tre modellene vil legges frem for ledergruppa i NAV Skien, for en mulig igangsetting av en tilsvarende utdanning i Grenlandsregionen. En rekke forhold vil påvirke hvorvidt man lykkes. Blant annet vil langsiktighet være avgjørende. I følge prosjektleder vil en realistisk oppstart for en slik utdanning tidligst være høsten 2012. Dessuten vil et godt samarbeid med fylkeskommunen og Skien kommune for avtale om lærlingplasser, lærlinglønn etc, være en annen forutsetning for å lykkes. Uavhengig av en eventuell avgjørelse om oppstart av en fagutdanning, vil introduksjonsprogrammet i Skien igangsette en modul i februar 2011 som omtales som *"Forkurs for helsefagarbeidere"*. Forkurset vil være for deltakere på introduksjonsprogrammet og KVP som ønsker å søke seg inn på helsefagarbeiderutdanning for voksne i Bamble høsten 2011. Forkurset vil inneholde tre dager teori og to dager praksis per uke, og gjennomføres fra slutten av februar frem til sommerferien. Lærerne som skal gjennomføre forkurset vil ta utgangspunktet i programfagene for å forberede deltakerne godt på innholdet i disse.

Tett kopling mellom norskopplæring og arbeidspraksis

Felles erfaringer fra de tre lokale prosjektene viser at målgruppen har behov for å erverve seg gode norskkunnskaper. Språkpraksis har derfor stått i fokus i alle tre prosjektene. Videre viser erfaringer at det ofte er i praksis språket virkelig utvikler seg. Stikkord for blant annet kursene i Mangfoldsløft i Grenland, er opplæring i yrkesrettet norsk og tett kopling mellom norskopplæring og arbeidspraksis. Dette i form av AMO-kurs med språkopplæring, hvor deltakerne differensieres etter individuelle forutsetninger. Funn fra evalueringen viser at dette har fungert godt, og har brakt mange av deltakerne nærmere arbeidslivet. Det må imidlertid presiseres at tidspunktet for når deltakere fra introduksjonsprogrammet vil være klar for arbeidspraksis, vil avhenge av deres erfarings- og utdanningsbakgrunn. Arbeidspraksis på et tidlig tidspunkt vil med andre ord ikke være formålstjenelig for alle. I tillegg viser de lokale prosjektenes erfaringer at arbeidsgivers forventninger til målgruppen må avdekkes. Har arbeidsgiver lave forventninger til personene som skal gis arbeidspraksis, vil trolig deres engasjement og ansvarsfølelse for en eventuell fremtidig ansettelse også være lite. En uengasjert arbeidsgiver vil dessuten kunne påvirke deltakerens motivasjon i negativ retning, og samlet sett vil dette føre til mindre sjanser for vellykkede løp. Deltakerne kan på denne måten havne i *"tiltaksfella"*.

4.7.4 Tett og individuell oppfølging

Som vi ser ovenfor, viser erfaringene fra de tre lokale prosjektene at en differensiert tilnærming til den enkelte vil være hensiktsmessig for å bidra til at de kommer nærmere arbeidsmarkedet og etter hvert ut i jobb. Tett og individuell oppfølging i prosjektene kan sies å kjennetegnes blant annet av:

- *Tid* – det må settes av tilstrekkelig tid til oppfølging av den enkelte
- *Tillit* – det må arbeides for å opprette tillit
- *Grundig kartlegging* av den enkeltes ønsker, behov, ferdigheter mv.
- *Skreddersøm av tiltakene* er hensiktsmessig, men i hvilken grad dette er mulig vil avhenge av det lokale arbeidsmarkedet og den enkeltes faktiske muligheter for jobb eller arbeidspraksis
- *Oppfølging ute på arbeidsplassen*

Eksempelvis har Søndre Nordstrands arbeid vært særpreget av tett oppfølging av den enkelte bruker, og dette arbeidet har gitt klare resultater for målgruppen. En grundigere kartlegging og tettere oppfølging har vært vurdert som kritisk i alle de lokale prosjektene. Dette for å øke sannsynligheten for at prosjektdeltakerne får tilbud om tiltak som er relevante for dem. Når det gjelder Søndre Nordstrands oppfølging, har den hatt til formål å sikre helhetlig oppfølging som retter seg mot alle de ulike områder som brukeren trenger bistand innen.

Målgruppen som Mangfoldsløft i Fredrikstad konsentrerte seg om i siste fase av prosjektet, er også avhengig av tett oppfølging. De somaliske og kurdiske kvinner som har deltatt i Fredrikstads *"Kvinnekurs"* står langt unna arbeidsmarkedet. Dette er en gruppe som er avhengig

av ekstra bistand for å komme i arbeid, og dette i et omfang som går utover det som dekkes av NAVs ordinære tiltakstilbud.

4.8 Metodeutvikling

Rambøll vurderer at god metodeutvikling som fører til resultater, vil øke sannsynligheten for at et prosjekts erfaringer og kunnskap videreføres eller implementeres i ordinær drift. Metoder er basert på kunnskap, kompetanse og handling – med andre ord både teori og praksis. Metode kan forstås som et middel eller en fremgangsmåte for å løse et problem, eller en systematisk tilnærming til en problemstilling. I Mangfoldsløft har metodeutvikling dreid seg om å finne systematiske tilnærminger til hvordan lykkes i å rekruttere flere ikke-vestlige innvandrere til arbeidslivet. Det dreier seg om en metodeutviklingsprosess med intensjon om å utvikle tjenestene og tiltakene til målgruppen som trenger bistand for få overgang til arbeid eller aktivitet. I denne prosessen har Rambøll understreket at det bør rettes fokus mot de elementer i tjenestene som gir resultater for brukerne og identifisering av mulige barrierer.

Arbeidet med å utarbeide, systematisere og dokumentere rutiner og arbeidsmetodikk har variert mellom prosjektene. Metodeutvikling har vært oppfattet som utfordrende av de lokale prosjektene. Dette var også årsaken til at Rambøll avholdt en egen metodeworkshop for de lokale prosjektene, hvor det både ble diskutert hvordan utvikle egne metoder og hvordan utnytte NAVs allerede eksisterende arbeidsmetoder/tiltak. I evalueringen har det stått sentralt å kartlegge i hvilken grad prosjektene har utviklet sin egen metodikk eller dratt veksler på eksisterende tiltak og arbeidsmetoder? Hvilke metoder er valgt og hvor anvendbare er disse? Har prosjektene lykkes med noen særlige metoder?

Evalueringen har vist at til tross for målgruppens heterogenitet, har de en rekke sammenfallende behov. Det finnes imidlertid ikke én metode som fungerer for alle. Det overordnede prinsippet for å yte bistand til målgruppen, er skreddersøm av oppfølging og tiltak ut fra individuelle behov på bakgrunn av arbeidsmarkedets behov.

4.8.1 Innsatser og tiltak som gir resultater for målgruppen

Det varierer i hvilken grad prosjektene kan vise til alternativ eller ny tiltaksbruk, og da fortrinnsvis tiltak som kan fremme ansettelse av arbeidssøkere med ikke-vestlig bakgrunn.

I *Søndre Nordstrand* har man valgt å benytte eksisterende tiltakstilbud som for eksempel arbeidsmarkedskurs, arbeidspraksis og lønnstilskudd. Hva oppfølgingen konkret har dreid seg om har variert med individuelle behov, men som regel har den også inneholdt hjelp til søknads- og CV-skriving og trening på intervjusituasjon. Prosjektleder har videre i mange tilfeller tatt direkte kontakt med bedrifter som en gitt arbeidssøker kan være aktuell for. På tiltakssiden har Søndre Nordstrand i prosjektperioden valgt å benytte seg av det eksisterende, men i tillegg har kurset *"Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige"* blitt utviklet i samarbeid med NAV tiltak Oslo. Dette kurset, som vil starte opp våren 2011, har som hovedmålsetting å gjøre brukere i målgruppen best mulig kvalifisert til å søke arbeid i henhold til sine kvalifikasjoner. Erfaringene fra prosjekt Mangfoldsløft danner grunnlaget for innholdet i dette kurset. Disse erfaringene relateres til det som har kjennetegnet Søndre Nordstrands metodeutvikling.

Metodeutviklingen som har stått i fokus i Søndre Nordstrand, har hatt som formål å gi veiledere i NAV et verktøy for å kunne veilede målgruppen bedre. Metodikken relateres til en kvalifiseringsstige som den enkelte bruker må gå for å nå målet sitt om arbeid på bakgrunn av kvalifikasjoner. Kvalifiseringsstigen er tenkt som en visualiserende modell til bruk sammen med bruker, og som et hjelpemiddel for veiledere i NAV slik at de kan veilede mer kvalitativt riktig ut fra den enkeltes behov. Modellen inneholder både et bruker-, så vel som et arbeidsgiverfokus. Søndre Nordstrand har utviklet sin veiledningsmetodikk med særlig tanke på målgruppen ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning, men Rambøll vurderer at metodikken har overføringsverdi til veiledning av en rekke andre brukergupper i NAV; herunder Mangfoldsløfts andre målgrupper.

Når det gjelder prosjektet i *Grenland*, startet dette med en gjennomgang av de kompetansetilbudene som finnes for innvandrere i regionen. Hensikten var å utvikle og tilpasse disse i en større grad enn tidligere. Videre har prosjektet arbeidet for å samle tiltakene til NAV i regionen, og tilstrebe en bedre tiltakskjedning basert på brukernes individuelle løp. Prosjektet så dessuten tidlig at det burde fremarbeides flere fellesløsninger for målgruppen på tvers av kommunegrensene. I tillegg ble det påpekt at lavterskeltilbudet til målgruppen burde styrkes. Det er gjennom utarbeidelsen og iverksetting av Spor 1, 2 og 3 at det innledende arbeidet har materialisert seg. Spor 1 og 2 er allerede bestemt videreført etter Mangfoldsløfts avslutning, og utprøvingen av de differensierte kursene i løpet av prosjektperioden synes nå å gi mer langsiktige resultater.

I *Fredrikstad* satte prosjektleder seg et mål om at man gjennom Mangfoldsløft skulle finne frem til metoder som kunne sikre oppfølging av den enkelte uten at det skaper merarbeid for NAV-lokal. Blant annet arbeidet prosjektleder med å utvikle en metodikk for å lære brukere hvordan de selv kunne orientere seg i NAV-systemet, slik at de ikke skulle behøve å møte opp i publikumsmottaket for å få bistand til å løse enkle oppgaver. Dette arbeidet ble avsluttet ettersom prosjektleder ikke arbeidet på brukernivå i siste fase av prosjektet, og hadde begrenset kontakt med deltakerne i siste fase av prosjektet.

Som nevnt tidligere, opererte prosjektet i Fredrikstad i utgangspunktet med tre delprosjekter, som alle innebar utvikling/bruk av spesifikke metoder. Prosjektleder har imidlertid påpekt at han ikke har funnet opp noe nytt, men heller benyttet eksisterende metoder knyttet til *tett oppfølging av bruker*. Delprosjektene beskrives utfyllende i kapittel 6, avsnitt 6.1.7. De tre delprosjektene ble bare utprøvd i begrenset grad, og konkrete erfaringer og resultater fikk ikke tid til å gjøre seg gjeldende. Mangfoldsløfts erfaringer er presentert i en samlet beskrivelse av prosjektets erfaringer i Fredrikstad. I tillegg foreligger en kravspesifikasjon for "Kvinnekurset" for de somaliske og kurdiske kvinnene. Fredrikstads erfaringer knyttet til arbeidet med de somaliske og kurdiske kvinnene gir viktig kunnskap om hva som skal til for å kunne bistå denne målgruppen. I prosjektmandatet fra sentralt hold (Arbeids- og velferdsdirktoratet), ble prosjektene oppfordret til å arbeide med denne målgruppen. Fredrikstad må berømmes for å ha startet en tidkrevende prosess for å hjelpe målgruppen, og Rambøll vurderer det som sentralt at deres erfaringer og læring blir sikret formidlet videre til relevante aktører lokalt og nasjonalt. Rambøll har ved flere anledninger påpekt at videreføring av Fredrikstads erfaringer vil avhenge av dokumentasjon og formidling av anvendte metoder, og dette anses fremdeles som et kritisk punkt for hvilken læring man kan dra av prosjektet. For at Fredrikstads sentrale erfaringer relatert til sine tre målgrupper og tilhørende delprosjekter skal kunne videreutvikles og faktisk komme målgruppen til gode, vil det dessuten være avgjørende at det finnes politisk vilje/prioritering til å satse på dette.

4.9 Prosjektets erfaringer med arbeidsgiverkontakt

Arbeidsgivere har vært en annen målgruppe for prosjektet. Arbeidsgiverarbeidet har blitt løst på ulike måter i de tre prosjektene, som en følge av at de har konsentrert seg om ulike deltakere. De lokale prosjektene har i ulik grad iverksatt tiltak for å opprette kontakt og rekruttere arbeidsgivere. I Grenland har arbeidsgiverkontakten vært lagt til tiltaksleverandør. Når det gjelder Fredrikstad var arbeidsgiverkontakt lenge en viktig, men krevende del av prosjektarbeidet. Blant annet arbeidet prosjektleder med å utvikle en insentivordning for næringslivet, men det viste seg at dette krevde ressurser man ikke hadde tilgjengelig. Kontakten med arbeidsgiversiden ble imidlertid redusert da målgruppen for prosjektet i Fredrikstad ble snevret inn til kun å omfatte deltakerne på "Kvinnekurset". Søndre Nordstrand er det prosjektet som har hatt den hyppigste og mest aktive arbeidsgiverdialogen.

Erfaringene fra Søndre Nordstrand viser at både brukers eget nettverk og NAVs arbeidsgivernetttverk må benyttes for å skaffe gode arbeidsgiverkontakter for innvandrere med høyere utdanning. Brukerens nettverk må identifiseres gjennom kartleggingssamtalene med den enkelte.

Variasjonen i prosjektenes kontakt med arbeidsgiversiden henger sammen prosjektenes prioriteringer, men gjennomgående har deres innsats innen dette området vært vurdert som

kritisk for å oppnå resultater. Rambølls datainnsamling har vist at de lokale prosjektene oppfatter rekrutteringen av arbeidsgivere som en utfordrende oppgave. Dette kan forklares med at god "matching" mellom arbeidstaker og arbeidsgiver krever at veileder har god kjennskap til så vel bruker, arbeidsgiver, så vel som det lokale arbeidsmarkedet. I løpet av evalueringen har det også fremkommet at det kan være vanskelig å motivere næringslivets parter til å bidra inn i prosjektet, og at en forutsetning for å lykkes er at NAV har mulighet til å drive markedsarbeid, noe som krever at det avsettes tilstrekkelig med ressurser.

Evaluators har likevel understreket viktigheten av et sterkt fokus på arbeidsgiverkontakt i prosjektperioden og senere i ordinært arbeid i NAV. Dette spesielt for å identifisere og knytte til seg arbeidsgivere som kan tilby arbeidspraksis og ordinært arbeid på sikt, men også fordi det generelt er behov for holdningsskapende arbeid. De lokale prosjektenes erfaringer viser at en grundig kvalitativ kartleggingsprosess i NAV vil kunne bidra til holdningsskapende arbeid ovenfor arbeidsgiver. Dette ved at grundig kartlegging vil gi NAV-veileder kunnskap om brukerne som skal formidles til arbeidsgiver. På samme tid vil gode kartleggingsprosesser dessuten dreie seg om innhenting av informasjon om potensielle arbeidsgivere. Samlet sett gjør dette at man kan øke forutsetningene for gode "matcher" mellom arbeidssøkere og arbeidstakere. Prosjekterfaringene tilsier videre at grundig kartlegging vil gi klarhet i hvilken oppfølging arbeidsgiver, så vel som bruker, vil ha behov for. Hvilken oppfølging NAV vil ha forutsetninger for å gi må avklares og formidles til involverte arbeidsgivere og brukere.

NAV-veilederes arbeidsgiverkunnskap:

Erfaringer fra de lokale prosjektene tyder på at veiledere i NAV ofte gjør for lite grunnarbeid når det gjelder å kartlegge deltakernes bakgrunn. Dette gir veilederne utfordringer når de skal formidle brukere til arbeidslivet. Mangelfull kunnskap om den enkeltes bakgrunn, gjør kommunikasjonen med aktuelle arbeidsgivere utfordrende. Videre tyder Rambølls funn på at NAV-veiledere i for liten grad benytter seg av kollegaers eksisterende nettverk over arbeidsgivere og bedrifter. I tillegg viser erfaringene fra de tre lokale prosjektene at det generelt drives lite markedsarbeid for å skape nye bedriftsnettverk ved NAV-lokal i de involverte kommunene. I følge de lokale prosjektlederne er det verken er tid eller ressurser til å prioritere dette arbeidet. Funn i evalueringen tilsier blant annet at det er en fordel at det er NAV som tar kontakt med potensielle arbeidsgivere første gang, fremfor at bruker gjør dette selv. Dette gjelder særlig brukere som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk. Dette er vel og merke avhengig av at NAV setter av ressurser til slikt arbeid.

Kommunikasjon – NAV, arbeidsgiver og bruker:

En annen utfordring har vært knyttet til å finne metoder og måter for samarbeid som gir brukerne større muligheter til både å få og å beholde en jobb. For å nå dette målet må også arbeidsgivernes forventninger og behov tas hensyn til. Fafo-notatet "Ikke-vestlige innvandrere i norsk arbeidsliv" (2006)¹⁸ peker på at ikke-vestlige innvandrere som ønsker å gjøre karriere i det norske arbeidsmarkedet møter tre utfordringer: "Å komme inn i arbeidslivet, å klore seg fast og å komme videre". Samtidig konsentrerer de aller fleste offentlige tiltak for å integrere innvandrere i arbeidslivet seg om det første trinnet: Å få innvandrere inn i en jobb. Tiltak som benyttes for dette er hovedsakelig lønnstilskudd og praksisplass, men ofte glemmer man at arbeidsgiverne også har behov for oppfølging i etableringsfasen av et arbeidsforhold. I evalueringen av Mangfoldsløft har en rekke informanter påpekt at kontinuerlig kommunikasjon mellom NAV, arbeidsgiver og bruker i en praksisperiode, eller i forkant av en ansettelse, blant annet kan bidra til at man avdekker:

- om det er samsvar mellom bruker sin kompetanse og arbeidet
- om bruker er tilstrekkelig motivert og gjør en tilfredsstillende jobb

4.10 Mangfoldsløfts erfaringer vedrørende samarbeid

I en satsning som Mangfoldsløft er samarbeid med relevante aktører viktig; både for å få folk i jobb, men også for å skape relasjoner og sikre god samhandling på tvers av instanser. Dette gjelder ikke minst for å sikre kontinuitet i den enkelte brukers tiltaksløp. De lokale prosjektenes

¹⁸ Fafo (2006). *Ikke-vestlige innvandrere i norsk arbeidsliv*

innsats for å finne frem til hensiktsmessige samarbeidspartnere, former for samarbeid og samordning av innsatsen ovenfor målgruppen har bestått av både drivkrefter og barrierer. Noen av disse forholdene har allerede vært behandlet i foregående avsnitt i kapittelet, og nedenfor ønsker vi å fremheve noen særskilte erfaringer relatert til samarbeid omkring å få innvandrere i arbeid.

Forankring og organisering

De lokale prosjektene har alle opplevd utfordringer knyttet til forankring av prosjektet både internt ved NAV-lokal, samt på sentralt nivå. Rambøll vurderer at avdelingsledere ved NAV-lokal spiller en viktig rolle i forankringsarbeidet. Dette fordi det er disse som kan sørge for at det blir satt av tid og ressurser ved NAV-kontoret slik at man kan prioritere arbeidet med prosjektet. I flere tilfeller har mellomledernivået i NAV blitt omtalt som en "flaskehals", og funn tyder på at de ulike prosjektene har hatt utfordringer med å få den lokale ledelsen til å se nytten av prosjektet. Flere av våre informanter har videre fremhevet at det er avgjørende at en satsning som Mangfoldsløft er forankret på fylkesnivå, i fylkets spesialenheter med interesser i prosjektet og i Arbeids- og velferdsdirektoratet, nettopp for at ledere ved NAV-lokal skal prioritere arbeidet.

I tillegg viser funn i evalueringen at prosjektlederne i perioder har hatt behov for sterkere styring fra sentralt hold enn det som var definert i prosjektmandatet i utgangspunktet. Dette er særlig relatert til prosjektledernes arbeid med valg av målgruppe, målsettinger mv. Funn i evalueringen tyder dessuten på at de lokale styringsgruppene var forventet å skulle være døråpnere inn i arbeidsmarkedet i større grad enn det som har vært tilfellet. Det kan særlig nevnes at LO og NHO har spilt en mindre aktiv rolle i de lokale prosjektene enn forventet.

Sammenfall med implementering av NAV-reformen

Parallelt med etableringen av Mangfoldsløft ble *NAV-reformen implementert*. Funn i evalueringen tyder på at prosjektgjennomføringen har vært preget av omstilling på mange nivåer i NAV, både ressurs- og stillingsmessig. Implementeringen av NAV-reformen har krevd både tid og ressurser ved lokalkontorene, samtidig som kommunene har gjennomført Mangfoldsløft. Dette kan ha fungert som en barriere på forankring og organisering av Mangfoldsløft ved det enkelte NAV-kontor. I tillegg viser funn i evalueringen at NAV til dels preges av en generell prosjekttretthet; det pågår mange utviklingsprosjekter parallelt, og dette kan også ha påvirket de NAV-ansattes engasjement i prosjektet.

Interkommunalt samarbeid

Med prosjektet i Grenland er det blitt gjort viktige erfaringer om hvordan internkommunalt samarbeid kan benyttes for å bistå målgruppen av ikke-vestlige innvandrere. Prosjektet har vært et samarbeid mellom fire kommuner i regionen, blant annet ble kravspesifikasjonen for Mangfoldsløft-kursene utarbeidet i samarbeid mellom representanter fra Voksenopplæringen, Introduksjonsprogrammet og de fire NAV-kontorene. I følge prosjektleder på daværende tidspunkt bidro dette til at samtlige involverte aktører følte eierskap til kursene.

Fordelene ved et slikt samarbeid er mange. De relateres blant annet til:

- tilgangen til et utvidet arbeidsmarked
- styrking av det tverrfaglig samarbeidet
- større utnyttelse av fagkompetanse på tvers av kommunegrenser

I tillegg gir det mulighet for å utvikle, styrke og samle innsatsen/tiltakene ovenfor målgruppen. Dette gir resultater for målgruppen som trolig vil få kvalitativt bedre bistand. I tillegg vil dette kunne være besparende med tanke på personell og økonomi. Samarbeidet mellom de fire kommunene har også resultert i Mangfoldsforum, som fungerer som en møteplass for ansatte i statlig-kommunal førstelinje og de fem største innvandrersorganisasjonene i regionen. Dette forumet videreføres etter at prosjektet er avsluttet.

Eksterne tiltaksleverandører

To av prosjektene har knyttet til seg eksterne tiltaksleverandører for å tilby deltakerne kurs. I Grenland hadde eksterne tiltaksleverandørene ansvar for oppfølging av bruker, samt

arbeidsgiverkontakt, mens prosjektleder hadde ansvar for prosjektet på systemnivå. Evalueringen viser at samarbeidet med tiltaksarrangørene har fungert godt, men denne ordningen har ledet til at ansatte i NAV har vært involvert i mindre grad i arbeidet på individnivå.

I Fredrikstad var det også en ekstern tiltaksleverandør som hadde ansvar for gjennomføring av "Kvinnekurset". Her var prosjektleder imidlertid mer involvert i den individuelle oppfølgingen av deltakerne enn i Grenland. Prosjektleder i Fredrikstad valgte videre å prioritere å opprette samarbeid med personer på utsiden av NAV. Dette for å gjøre prosjektet uavhengig av interne svingninger ved NAV-lokal med hensyn til deres arbeidskapasitet. Dette var en av flere årsaker til at det viste seg vanskelig å skape interesse for prosjektet ved NAV lokal. Med tanke på Fredrikstads målsetting om å få Mangfoldsløft og dens arbeidsmetode til å bli en innarbeidet prosess ved NAV-kontoret, kan det diskuteres om hvorvidt dette var en hensiktsmessig prioritering.

Mangfoldsløft Søndre Nordstrand har ikke benyttet eksterne tiltaksleverandører i prosjektet. Fra og med inntaket av deltakere i 2010 valgte Søndre Nordstrand å fordele veiledning/oppfølging av deltakerne til ordinære veiledere i NAV. Rambøll har vurdert denne tilnærming som hensiktsmessig for å kvalifisere veiledere i NAV, samt innarbeide metodene fra Mangfoldsløft ved kontoret.

Samarbeid med NAV Intro

Evalueringen viser at det kan være nyttig å aktivt benytte aktører som NAV Intro, NAV Arbeidslivssenter (ALS) og øvrige NAV-aktører med kjennskap til lokale arbeidsgivere og lokal etterspørsel etter arbeidskraft.

NAV Intro er organisert i fire regionale spesialenheter, og er et kompetansesenter for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Deres oppgaver omfatter individuell veiledning, avklaring, oppfølging og rekruttering, og veilederne har lang erfaring og kompetanse i å veilede, råde og avklare arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn¹⁹. Alle prosjektene hadde kontakt og/eller samarbeidet med NAV Intro i prosjektperioden, dog i noe varierende grad.

Fredrikstad tok tidlig initiativ overfor NAV Intro Oslo. Blant annet etterspurte prosjektleder hva NAV Intro Oslo kunne bistå med, men dette initiativet resulterte ikke i noe videre samarbeid.

Rambølls informanter fra NAV Grenland har fremhevet at samarbeidet tilførte prosjektet nyttig kompetanse, men har også påpekt viktigheten av geografisk nærhet for å få best mulig utbytte av samarbeidet. I Grenland ble det etablert samarbeid med NAV Intro Kristiansand. NAV Intro fungerte som en sparringspartner, og oppfølgingsressurs overfor deltakerne. Representanter fra NAV Intro reiste fra Kristiansand til Grenland for å følge opp deltakerne på kursene, og på bakgrunn av disse erfaringene stilte de en rekke krav til kursleverandørene. Samarbeidet ble vurdert som nyttig, og prosjektleder fremhevet at NAV Intro bidro som en faglig ressurs inn i prosjektet. Dette samarbeidet ble imidlertid avsluttet underveis, ettersom blant annet den geografiske avstanden gjorde det vanskelig å nyttiggjøre seg fullt ut av samarbeidet.

Søndre Nordstrand samarbeidet noe med NAV Intro i starten av prosjektperioden. Prosjektleder i bydel Søndre Nordstrand har underveis i evalueringen påpekt at NAV Intro i større grad burde være mer fysisk tilstede ved NAV lokal for å oppnå kompetanseheving ved lokalkontorene. Erfaringene fra Søndre Nordstrand tilsier at NAV Intros kompetanse med fordel kunne utnyttes i større grad ved NAV-lokal, dette særlig med tanke på kommunale oppgaver relatert til introduksjonsprogrammet og Kvalifiseringsprogrammet mv. Tanken er at NAV på denne måten skal kunne lykkes med tidlig igangsetting av hensiktsmessig bistand overfor målgruppen generelt. Forutsetningen for at NAV Intros kompetanse i større grad skal utnyttes ved NAV-lokal, vil være at de lokale NAV ledere skjønner verdien av denne kompetansen og bruker den riktig. Dette forutsetter også at NAV Intro selv ønsker og vil det.

Samarbeid med NAV Arbeidslivssenter (ALS)

¹⁹ IMDi, Integrering- og Mangfoldsdirektoratet (2010). *Faktahefte om innvandrere og integrering 2010*.

Prosjektet i Søndre Nordstrand etablerte også et samarbeid med NAV Arbeidslivssenter (ALS). Dette gikk blant annet gikk ut på at ALS deltok på lokale fagmøter ved NAV Søndre Nordstrand for å sikre kompetanseoverføring. Bakgrunnen for dette samarbeidet var at veiledere i NAV skulle lære seg å benytte ALS arbeidsgiverportefølje, samt å strukturere arbeidet med arbeidsgiverkontakt. Prosjektleder begrunnet dette med at veilederne i NAV har tilgang til porteføljen, men at få vet hvordan de skal nyttegjøre seg av den.

4.11 Mangfoldsløft i et arbeidsgiverperspektiv

Våre intervjuer med arbeidsgivere som har deltatt i prosjektet, viser at arbeidsgiverne gjennomgående har svært positive erfaringer med ikke-vestlige innvandrere som arbeidstakere, i den grad det gir mening å omtale dette som en enhetlig gruppe. Følgende fremheves som særlig viktig:

- Ta individuelle hensyn
- Se og anerkjenne den enkelte
- Viser respekt, høflighet og tydelighet

Våre arbeidsgiverinformanter understreker at dette er allmenngyldige prinsipper når det gjelder behandling av arbeidstakere.

Når det gjelder samarbeidet med NAV er imidlertid ikke tilbakemeldingene fra arbeidsgiverne like positive. I evalueringen har det blitt fremhevet at NAV må kunne lese arbeidsgivers behov for å kunne foreta en god "matching" av arbeidssøkere. Dialog, tilgjengelighet og fleksibilitet er avgjørende for å finne løsninger. Imidlertid tyder tilbakemeldinger fra flere av arbeidsgiverinformantene på at en del veiledere i NAV mangler grunnleggende kunnskap om arbeidsgiverkontakt, og ikke gjør nok for å følge opp deltakerne ute på arbeidsplassen. Dette understreker betydningen av at veiledere i NAV vet hvilken kompetanse som etterspørres på arbeidsmarkedet nå, og også kunne vurdere hvilke sektorer som trolig vil ha fremtidige kompetansebehov. Erfaringer fra prosjekt Mangfoldsløft viser at NAV lokal i større grad kan dra nytte av NAV Arbeidslivssenterets (ALS) arbeidsgiver- og arbeidsmarkedskunnskap for å bygge opp denne kompetansen.

Det er viktig at NAV er lett tilgjengelig for arbeidsgivere. I evalueringen har flere arbeidsgivere fremhevet at det er vanskelig å komme i kontakt med NAV, og ofte tar det lang tid å få tak i samme veileder som sist, noe som leder til mye unødig irritasjon. I følge våre informanter vil trolig arbeidsgivernes barriere for å kontakte NAV bli senket, dersom de kunne få oppgitt en fast e-postadresse eller et direkte telefonnummer til en fast veileder i NAV.

4.12 Mangfoldsløft i et brukerperspektiv

I en dialogkonferanse Rambøll arrangerte høsten 2009 deltok til sammen tre prosjektdeltakere fra henholdsvis Søndre Nordstrand og Fredrikstad. Her delte de sine erfaringer og synspunkter i form av et gruppeintervju og gjennom kommentarer til øvrige innlegg. Et forhold som ble fremhevet var at den enkelte deltaker gjerne må tenke flere alternativer når det gjelder arbeid, og være åpen for nye muligheter. Det oppgis at dette gjerne er resultat av en lengre prosess. Slik sett er det nødvendig med grundig avklaring, veiledning og oppfølging over tid for å identifisere muligheter og begrensninger for den enkelte.

Ny tiltro til NAV

Funn fra evalueringen tyder på at flere brukere har fått en ny tiltro til NAV, noe som kan være et resultat av arbeidet som er lagt ned i Mangfoldsløft. I sær har mange av deltakerne med høyere utdanning gitt uttrykk for at de følte seg nedprioritert i NAV-systemet tidligere, men at de har fått nytt håp når de ser at NAV greier å få dem inn i relevante jobber i arbeidslivet. Gjennom intervjuer med deltakere som har kommet i arbeid har tett oppfølging og individuell veiledning blitt fremhevet som suksesskriterier, i tillegg til utstrakt arbeidsgiverkontakt fra prosjektleders side.

Flere av deltakerne med høyere utdanning som Rambøll har intervjuet, oppgir at de tror prosjektet kan ha positive ringvirkninger, som et ledd i en bredere markedsføring av NAV.

Bistand til denne målgruppen kan i seg selv ha en positiv omdømmeeffekt, fordi det i lang tid har blitt hevdet at NAV ikke gjør nok for å hjelpe innvandrerne med høyere utdanning. Når andre ikke-vestlige innvandrere i samme situasjon ser at NAV kan bistå dem, kan dette lede til at de får et nytt syn på NAVs rolle.

Helhetlig tilnærming

Når det gjelder prosjektdeltakerne med mindre formell kompetanse i form av utdanning/arbeidserfaring, viser erfaringene fra Mangfoldsløft at det er den helhetlige tilnærmingen som oppfattes som mest formålstjenelig. Jamfør innholdet i "Kvinnekurset" i Fredrikstad og Spor 1, Spor 2 i Grenland. Deltakerne som vi har intervjuet har selv fremhevet at de har blitt mer bevisste på egne ferdigheter, noe som også fungerer som en motivasjonsfaktor for å komme ut i arbeidslivet. Videre har flere av deltakerne trukket frem det sosiale aspektet ved deltakelsen, at det er fint å komme seg ut av hjemmet og møte andre deltakere. Imidlertid er det å lære mer norsk, ikke minst å lære å snakke og forstå muntlig norsk, det deltakerne fremhever som aller viktigst.

4.13 Oppsummerende analyse av Mangfoldsløfts resultater

Avslutningsvis i dette kapittelet ønsker vi å gjøre en oppsummerende analyse og fremheve særlig relevante erfaringer og resultater fra prosjekt Mangfoldsløft:

Intern kompetanse om målgruppen i NAV:

Prosjektet har generert viktig kunnskap og erfaring om målgruppen og dens forskjellighet. Disse prosjekterfaringene vil kunne gi veiledere og ledere i NAV viktig kunnskap om målgruppen, og hva som kjennetegner deres behov. Denne kunnskapen vil dessuten kunne bidra til viktig holdningsskapende arbeid. I all hovedsak viser erfaringene at det er hensiktsmessig å yte individuell bistand ut fra den enkeltes behov, ferdigheter og ønsker. I tillegg finnes det en del kjennetegn ved målgruppen som særlig vil kunne påvirke deres sjanser for sysselsetting. Som vi har sett, relateres dette blant annet til botid, kjønn, utdanningsnivå, alder mv. Evalueringen har dessuten vist at til tross for målgruppens heterogenitet, har de en rekke sammenfallende behov. Det finnes imidlertid ikke én metode som fungerer for alle. Det overordnede prinsippet for å yte bistand til målgruppen, er skreddersøm av oppfølging og tiltak ut fra individuelle behov. Dette vil innebære til dels ressurskrevende arbeid, noe som stiller krav til at arbeidet prioriteres ved det enkelte NAV kontor. Som tidligere påpekt innebærer dette at satsningen er forankret i ledelsen, slik at det sikres tilstrekkelig med økonomiske og menneskelige ressurser til å utføre arbeidet på en tilfredsstillende måte.

Erfaringene fra Mangfoldsløft tilsier dessuten at hjelpeapparatet må innse at målgruppen trenger lengre og grundigere kvalifisering enn det som kan forventes av mange andre brukergrupper i NAV. I tillegg viser prosjektenes samlede erfaringer at norskspråkferdigheter må ligge til grunn for videre kvalifisering av målgruppen. Funn i evalueringen tyder på at mange i målgruppen begynner å søke jobb for tidlig, før deres norskspråkferdigheter er på et akseptabelt nivå ut fra den bransjen bruker søker seg til. Vanskelighet med å få innpass på arbeidsmarkedet og avslag på jobbsøknader bidrar til at brukerne mister motivasjonen for videre innsats. For å motvirke dette, er det helt sentralt at grundige kartlegginger av den enkelte blir gjennomført. Disse kartleggingene bør finne sted tidlig, og sentrale spørsmål vil være:

- Hvor er bruker, hvor skal bruker, hva skal til for å gjøre bruker konkurransedyktig på arbeidsmarkedet?

Videre vil det være sentralt å kunne gi tilbud om:

- Differensiert opplæring
- Riktige virkemidler for den enkelte.

Hva som vil være riktig virkemiddel vil avdekkes i avklaringssamtalen(e) med den enkelte bruker. Prosjekterfaringene viser at det er sentralt å investere riktig og nok tid i starten. Dette er avgjørende for videre prosess for brukerne:

- Tilstrekkelig tid må brukes på den enkelte i avklaringsfasen, med hensiktsmessig aksjon

Veiledning av brukerne i målgruppen bør dessuten være preget av realitetsvurderinger som formidles til brukerne. En av de lokale prosjektlederne uttaler seg som følger:

“Veiledere i NAV må bli “tøffere” i møte med brukerne; for eksempel tørre å si at man ikke får 100 % stilling dersom man tar et kortere AMO-kurs i barne- og omsorgsarbeid”

Samhandling internt i NAV og eksternt

Opprettelse av gode samarbeidsrelasjoner har vært en sentral utfordring for samtlige av prosjektene, både internt i NAV og eksternt. Internt har disse utfordringene hovedsakelig vært relatert til organisering, forankring og eierskap til prosjektet. Dette har skapt utfordringer for arbeidet underveis. Hvordan det enkelte lokale prosjekt har taklet disse utfordringene har innvirkning på videreføringen av prosjektets metodikk og erfaringer til det ordinære arbeidet ved NAV-lokal.

Når det gjelder de eksterne samarbeidsrelasjonene har utfordringene særlig vært relatert til prosjektenes arbeidsgiverkontakt/markedsarbeid. Det kan synes som NAV ikke klarer å tilfredsstille forventningene som arbeidsgiverne har. Erfaringene fra prosjektet viser at arbeidsgiverne etterlyser en sterkere kompetanse og innsats innenfor arbeidsgiverfeltet. Funn i evalueringen viser at det vil være gunstig om det skapes flere møtearenaer ved NAV-lokal, hvor veiledere kan få sjanse til å diskutere fag, prosesser mv. Samlet sett synes følgende forhold å være gjeldende:

- Arbeidsmarkedskunnskapen i NAV kan utvikles, og denne kunnskapen kan/må erverves gjennom andre. For eksempel kan veiledere ved NAV-lokal dele arbeidsgiverkontakter seg i mellom, eller finne frem til nye arbeidsgiverkontakter ved hjelp av nettverksbygging/markedsarbeid. Rambølls funn tyder på at NAV-veiledere i for liten grad benytter seg av kollegaers eksisterende nettverk over arbeidsgivere og bedrifter, og at det generelt drives lite markedsarbeid for å skape nye bedriftsnettverk ved NAV-lokal.
- NAV bør vite hvilken kompetanse som etterspørres på arbeidsmarkedet nå, og også kunne vurdere hvilke sektorer som trolig vil ha fremtidige kompetansebehov. Denne kunnskapen er viktig for å kunne identifisere og iverksette hensiktsmessige tiltak, kurs, arbeidspraksis, fagutdanninger mv. for brukerne i målgruppen.
- NAV Arbeidslivssenter (ALS) kan med fordel gjøre seg mer tilgjengelige for NAV-lokal, og dele av sin arbeidsgiverkompetanse og arbeidsmarkedskunnskap. De lokale prosjekterfaringene har vist at det kan være nyttig å gi veiledere i NAV opplæring i hvordan nyttegjøre seg av ALS sin arbeidsgiverportefølje. Dette for å sikre den enkelte veileder en lettere og bedre tilgang til potensielle arbeidsgivere.

5. MANGFOLDSLØFT I GRENLAND

I dette kapittelet presenteres Mangfoldsløft Grenland, og viktige funn fra de ulike fasene av prosjektet, herunder de kvantitative rapporteringene fra prosjektet. Til sist gis en vurdering av hva Rambøll vurderer som de mest sentrale utfordringene og suksesskriterier for prosjektet i Grenland.

5.1 Prosjekt Mangfoldsløft i Grenland

Mangfoldsløft Grenland omfattet 4 kommuner: Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble. Målgruppen omfattet alle innvandrere i regionen, og prosjektet nedsatte konkrete resultatmål knyttet til prosentvis overgang til arbeid. Ved prosjektets oppstart ble deltakerne i prosjektet rekruttert via det allerede eksisterende tiltaket Grenlandsmodellen, som ved utgangen av 2009 ble erstattet av tiltakene/kursene; Spor 1, 2 og 3. Disse tre kursene har kombinert språkopplæring og arbeidspraksis, og deltakerne har blitt differensiert på bakgrunn av individuelle forutsetninger. To eksterne tiltaksleverandører har vært ansvarlige for oppfølging av deltakerne på Spor 1, 2 og 3, og de har også hatt ansvar for rekruttering av arbeidsgivere til prosjektet. Prosjektleder arbeidet derfor mer på systemnivå, og med å forankre og markedsføre prosjektet i regionen.

Prosjektet nådde ikke sine oppsatte prosentvise mål om overgang til arbeid for deltakerne. Det viste seg å være særlig vanskelig å kvalifisere deltakerne på Spor 1 til arbeidslivet. Imidlertid har de fleste deltakerne kommet nærmere arbeidsmarkedet, og fått en fot innenfor. Samtlige deltakere har fått kvalifisering i arbeidslivskunnskap, samfunnskunnskap og språktrening, og flere uttrykker en ny motivasjon for å komme i arbeid. Videre har prosjektet ledet til et bedre interkommunalt samarbeid i Grenlandsregionen, samt økt kompetanse om integrering av innvandrere.

5.1.1 Bakgrunn for prosjektet

Skien kommune ble valgt ut til å delta i Mangfoldsløft som en følge av de hadde en relativ høy innvandrерandel (8,6 %), kombinert med en lav sysselsettingsprosent blant befolkningen i kommunen generelt, og særlig blant ikke-vestlige innvandrere. I 2007 var sysselsettingsnivået på 45 % blant ikke-vestlige førstegenerasjons innvandrere, mot 66 % blant alle bosatte i kommunen. Andre utfordringer som gjorde Skien aktuelle for deltakelse i Mangfoldsløft var at en stor del av innvandrerbefolkningen hadde relativt kort botid, samt at kommunen hadde en lav andel av sysselsatte ikke-vestlige kvinner sammenliknet med landet totalt.

Ved oppstart våren 2008 var det i utgangspunktet kun Skien kommune som skulle delta i Mangfoldsløft, men det ble fremmet ønske om også å inkludere tre andre kommuner i Grenlandsområdet; Porsgrunn, Siljan og Bamble. Bakgrunnen for dette var at kommunene i regionen i samarbeid hadde utviklet Grenlandsmodellen. Grenlandsmodellen var et tiltak som innbefattet et AMO-kurs rettet mot personer som hadde fullført Introduksjonsprogrammet eller var registrert som arbeidssøkere i NAV-systemet. Deltakerne var på nivå 2 eller 3 i norsk²⁰ og var avklart for arbeid. Ideen var at "Grenlandsmodellen skulle være ett av flere arbeidsmarkedstiltak som deltakerne kunne benytte seg av i Mangfoldsløft. Ved å rette prosjektet mot hele Grenlandsregionen var tanken også å øke samhandlingen på tvers av kommunene, tenke mer helhetlig rundt satsninger, tiltak og felles utfordringer, samt bidra til å spre gode erfaringer og dra nytte av hverandres kompetanse og tiltak når det gjelder arbeidet med integrering. Videre kunne man dra fordeler av å utnytte et felles arbeidsmarked.

²⁰ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven) av 4. juli 2003 har som formål "å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet", jf. § 11. Ved inntak til introkurs foretas en kartlegging av deltakerens forutsetninger basert på blant annet utdanningsbakgrunn, yrke, arbeidserfaring, fremtidsplaner, tidligere norskopplæring og kunnskaper i fremmedspråk, og deltakerne deles inn i 3 hovedgrupper: Spor 1, 2 og 3. For hvert spor er det fire språknivåer: A1, A2, B1, B2.

5.1.2 Målgruppe

Valg av målgruppe influerer både arbeidsform og metodikk, og har betydning for hvilke resultater og effekter som oppnås. Ved oppstart av Mangfoldsløft valgte man i Grenland å fokusere bredt, og målgruppen man valgte for prosjektet var:

Alle innvandrere i Grenlandsregionen, uavhengig av utdanningsbakgrunn

Denne målgruppedefinisjonen ble gjort på bakgrunn av at kommunene så at for lite samhandling og progresjon i kurs og opplæringstilbud førte til at mange fremmedspråklige i regionen ikke hadde kompetansen som krevdes for å få jobb.

Evaluators påpekte tidlig at målgruppen ikke var tydelig nok definert/avgrenset, men Grenland valgte likevel å beholde den brede målgruppedefinisjonen gjennom hele prosjektet. Informantene understreker at denne beslutningen ble gjort på grunnlag av de nevnte utfordringene, samt at det ble oppfattet som viktig å få et bredt erfaringsgrunnlag med tanke på videreføring og implementering.

5.1.3 Målsettinger

Resultatmålene Mangfoldsløft Grenland satte i første fase for prosjektet var knyttet til overgang til arbeid. Det ble innledningsvis ikke utarbeidet noen resultatmål knyttet til antall bedrifter som skulle ta i mot arbeidstakere gjennom prosjektet.

Gjennomsnittlig avgang til arbeid blant deltakere skal være henholdsvis:

- 66 % i 2008
- 70 % i 2009

Gjennomsnittet i landet for øvrig lå på 69 % per 30. september 2008. Sammenliknet med disse målene er resultatkrav for introduksjonsprogrammet at 60 % av deltakerne skal gå over i utdanning eller arbeid etter avsluttet program, samt at 30 prosent av deltakerne som er arbeidssøkere ved avsluttet introduksjonsprogram, skal gå over til arbeid eller utdanning innen ett år etter avsluttet program.²¹ Grenland satte seg også mål om at samtlige NAV kontor i regionen skulle benytte metoder som kunne gi mer helhetlige og individuelt tilpassede tilbud.

Som tidligere nevnt er et av kriteriene Rambøll har lagt til grunn for evalueringene hesiktsmessighet. Rambøll stiller seg kritisk til om disse målene var hensiktsmessige med tanke på at Grenland valgte en så bred målgruppe for prosjektet. For deltakere på spor 3, og eventuelt spor 2, kan målene vurderes som realistiske, men man kan stille spørsmål ved om 70 % av deltakerne på spor 1 har mulighet til å komme ut i arbeid i løpet av en begrenset prosjektperiode.

5.1.4 Styring og organisering

I dette avsnittet tar vi for oss hvordan prosjektet har vært styrt og organisert i Grenland, herunder hvem som har hatt den overordnede prosjektledelsen, samt hvordan arbeidet i styringsgruppa har fungert.

Prosjektleder i Skien var den første av de tre lokale prosjektlederene som ble ansatt i Mangfoldsløft. Hun tiltrådte sin stilling allerede i april 2008, sammenliknet ble ikke prosjektleder i Fredrikstad tilsatt før i oktober 2008. I løpet av våren 2009 fikk Mangfoldsløft Grenland ny prosjektleder, som ble rekruttert internt fra NAV etter at tidligere prosjektleder valgte å slutte. Han var aktiv i arbeidet med å etablere de nye Mangfoldsløftkursene, i tillegg til at han brukte tid på å informere om prosjektet i regionen, både i NAV, men også blant aktuelle arbeidsgivere. I

²¹ http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Rapport_7_2008_elektr.pdf

siste fase av prosjektet, høsten 2010, fikk Mangfoldsløft Grenland nok en gang ny prosjektleder. Denne prosjektlederen er til daglig programansvarlig for introduksjonsordningen i Skien, og hadde god kjennskap til Mangfoldsløft fra før. Hennes rolle ble først og fremst å få prosjektet i havn og sikre videreføre erfaringer og kunnskap fra prosjektperioden.

Styringsgruppen for prosjektet i Grenland var allerede etablert da første prosjektleder kom inn i prosjektet. Den bestod av NAV fylkesdirektør, rådmann i Skien kommune, kommunalsjef for helse og sosial i Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble, direktør i IMDI Sør, direktør i KS, representanter for henholdsvis LO, NHO, HSH, og Afrikansk kulturforening. I tillegg var NAV-leder i Skien med i møtene. Styringsgruppa hadde jevnlig møter gjennom hele prosjektet, og evalueringen viser at Mangfoldsløft var gjennomgående godt forankret blant styringsgruppemedlemmene. Funn fra Rambølls kvalitative studier tyder på at de har fått grundig informasjon om fremdrift i prosjektet i forkant av styringsgruppemøtene. Det ble imidlertid påpekt, av noen av våre informanter, at styringsgruppen hadde for uhensiktsmessig mange medlemmer. I tillegg viste det seg at oppmøte og engasjement under disse møtene var varierende blant styringsgruppens medlemmer.

5.1.5 Rekruttering og markedsføring

Herunder gir vi en oversikt over hvem som har hatt ansvaret for rekruttering og innmelding av arbeidssøkere/ deltakere til prosjektet, samt hvordan rekrutteringen av arbeidsgivere har foregått.

Etableringen av NAV Skien i 2009 tok mye tid og ressurser, og dette førte til mindre fokus på Mangfoldsløft. Parallelt opplevde man endringer i arbeidsmarkedet på grunn av finanskrisen som gjorde det mer utfordrende å integrere målgruppa i arbeidslivet enn tidligere. I de innledende fasene av prosjektet ble deltakerne rekruttert via Grenlandsmodellen. Per 1.mai 2009 hadde prosjektet rekruttert 56 deltakere, og i løpet av høsten 2009 ble det rekruttert ytterligere 29 deltakere, slik at samlet deltakerantall kom opp i 85 personer for 2009. Det ble ikke rekruttert noen nye arbeidsgivere til Mangfoldsløft i denne tidsperioden, men det ble avholdt en rekke møter med arbeidsgiverne i forbindelse med oppfølging av deltakere som var i arbeid eller tiltak i ulike virksomheter.

Våren 2009 ble Grenlandsmodellen bestemt avvirket på grunn av manglende kommunal finansiering. For å erstatte dette tiltaket, og videreføre erfaringene herfra, iverksatte man kvalifiseringstiltakene Mangfoldsløft spor 1, 2 og 3. Dette var tre ulike tiltak som kombinerte norskundervisning og arbeidspraksis, hvor deltakerne ble differensiert på bakgrunn av språk- og utdanningsnivå. Kvalifiseringstiltakene ble iverksatt i løpet av vinteren 2009/2010, på bakgrunn av en anbudskonkurranse, hvor prosjektet knyttet til seg to eksterne tiltaksleverandører: Spor 1 og 2 ble tildelt Folkeuniversitetet/GREP og spor 3 ble tildelt Voksenopplæringen i Porsgrunn, som tidligere hadde hatt ansvar for Grenlandsmodellen. Fra styringsgruppens side ble det gitt klart uttrykk for at arbeidsgiverkontakt primært skulle ivaretas av tiltaksleverandørene av de tre nye Mangfoldsløftkursene (Mangfoldsløft spor 1, 2 og 3), mens prosjektleders fokus skulle rettes mot holdningsskapende arbeid på systemnivå. Ved det første inntaket i desember 2009 ble det rekruttert 30 deltakere per spor via NAV. Ved det andre inntaket til kursene i slutten av mai 2010 var kurskoordinatorene med på utvelgelsen av deltakere, og antall kursdeltakere ble halvert fra to klasser à 15 elever per spor, til en klasse per spor.

Markedsføring har betydning for rekruttering av så vel deltakere (arbeidssøkere) som arbeidsgivere til prosjektet. Et viktig markedsføringstiltak for Mangfoldsløft Grenland var opprettelsen av nettsiden www.mangfoldgrenland.no. Denne nettsiden ble opprettet som et ledd i å kunne gi bedre og mer enhetlig informasjon om samfunns- og arbeidsliv i regionen. Denne var rettet mot innvandrere så vel som personer som arbeidet med å veilede innvandrere i blant annet NAV og Voksenopplæringen. Utenom dette har markedsarbeidet vært preget av at man ikke har hatt tid til å være ute hos bedriftene i regionen for å informere om Mangfoldsløft.

5.1.6 Innsatser og tiltak

Prosjektet i Grenland startet opp med en gjennomgang av de kompetansetilbudene som fantes for innvandrere i regionen, med det formål å utvikle og tilpasse disse i større grad enn tidligere. Videre arbeidet de for å samle tiltakene til NAV i regionen, med mål om å utvikle en mer naturlig kjeding basert på brukernes individuelle løp. Grenlandsregionen innså også at man måtte jobbe for flere fellesløsninger for gruppen, og styrke lavterskeltilbudene til målgruppen. Det ble gjennomført kurs for alle ansatte i NAV og kommunene i Grenland i november 2008, med den hensikt å sikre et godt interkommunalt samarbeid, at kommunen definerte retningen på arbeidet sitt, og at man kommuniserte mer enhetlig overfor minoritetsspråklige arbeidssøkere.

I Mangfoldsløfts innledende faser ble deltakerne rekruttert via Grenlandsmodellen.

Grenlandsmodellen var allerede kjent i regionen, og funn fra intervjuer Rambøll gjennomførte i prosjektets innledende faser tyder på at dette var med på å lette oppstarten av Mangfoldsløft. Modellen ble av involverte aktører vurdert som å fungere godt og kursene lyktes i sin kombinasjon av språkopplæring og arbeidspraksis hos ulike arbeidsgivere i form av AMO-kurs. Blant annet samarbeidet prosjektet med arbeidsgiveren Løvenskiold vedrørende arbeidspraksis/ AMO-kurs over seks måneder, tidligere omtalt som "Løvenskioldprosjektet". I 2009 var 20 deltakere i arbeidspraksis/kurs hos Løvenskiold, samtlige menn.

Våren 2009 ble som nevnt Grenlandsmodellen avviklet og erstattet av Mangfoldsløft spor 1, 2 og 3. De første Spor 1, 2 og 3-kursene startet opp i desember 2009, med 30 elever per spor. Spor 1 var rettet mot innvandrere med lite utdanning/lavt ferdighetsnivå, spor 2 rettet seg mot "mellomnivået" og spor 3 var fortrinnsvis rettet mot deltakere med høyere utdanning. Ved hjelp av de ulike kursene kunne man legge til rette for mer differensiert og tilpasset opplæring av deltakere basert på deres utdanningsnivå, norskerferdigheter og individuelle forutsetninger og behov.

De tre løpene hadde ulik progresjon og varighet, hvor spor 1 – rettet mot deltakere med relativt lav utdanningsbakgrunn og omfattende behov – løp over 44 uker. Bakgrunn for dette var at erfaringer tilsier at denne gruppen trenger lengre tid for å tilegne seg kunnskaper og erfaringer. Stikkordet for alle kursene var opplæring i yrkesrettet norsk og tett kopling mellom norskopplæring og arbeidspraksis, dog med noe ulik vektning. På Spor 3, som var rettet mot innvandrere med noe/høyere utdanning – la kursleverandør for eksempel stor vekt på å lære deltakerne å utforme jobbsøknader og CV. I tillegg til opplæring i samfunnsnorsk og arbeidslivskunnskap ble det understreket at kursene skulle ha en helhetlig tilnærming til deltakerne, og at fysisk aktivitet og opplæring om helse og kosthold skulle inngå i kursene.

Det viste seg raskt at kombinasjonen av norsk og arbeidslivs-/samfunnskunnskap og den helhetlige tilnærmingen kursene baserte seg på, var hensiktsmessig. Deltakerne som har blitt intervjuet i evalueringen fremhever at kursene har blitt godt tatt imot av de fleste av deltakerne. Imidlertid så ble man tidlig klar over at det var sentralt å styrke kartleggings- og innsøkningsprosessen til kursene. Dette for å sikre at deltakerne var tilstrekkelig motivert for kursene. I tillegg så man behovet for å stille sterkere krav til oppmøte overfor deltakerne. Det ble dessuten tydelig at kursene også burde legge til rette for mer informasjon og bistand relatert til deltakernes økonomi. Videre ble prosjektleder og kursleverandørene raskt klar over at en god del av deltakerne sannsynligvis ville ha behov for mer kvalifisering enn det Mangfoldsløft 1, 2 eller 3 kunne gi, før de ville være aktuelle for arbeid.

Hovedfokus i prosjektets siste fase, høsten 2010, var videre implementering av Spor 1, 2 og 3. Det viste seg imidlertid at Spor 3 i stor grad rekrutterte Spor 2 deltakere, og derfor ble det i løpet av høsten 2010 besluttet å ikke videreføre Spor 3. Spor 1 og 2 er derimot besluttet videreført etter prosjektslutt.

5.1.7 Metodeutvikling

I likhet med de andre prosjektene i evalueringen tok Mangfoldsløft Grenland i hovedsak utgangspunkt i egne og samarbeidspartneres erfaringer med målgruppen, fremfor å utvikle spesifikke tiltak for prosjektet. Flere av informantene har fremhevet at man ikke alltid behøver å

finne opp noe nytt, men heller videreføre det som finnes allerede. I tråd med styringsgruppens mandat arbeidet ikke prosjektleder på individnivå, men systemnivå. Metodeutviklingen i prosjektet har derfor i større grad dreid seg om å tenke nytt om innvandrergruppen, tenke skreddersøm og tenke på tvers av regionen og mellom ulike fagfelt. Utover dette foreligger det ikke noen konkrete metoder/tiltak fra prosjektet. Rambøll påpekte underveis i evalueringen viktigheten av metodeutvikling og dokumentasjon av denne, for at erfaringer fra prosjektet skal kunne implementeres i ordinær drift. Den skriftlige dokumentasjonen som foreligger ved avslutningen av Mangfoldsløft er hovedsakelig kravspesifikasjoner fra de to eksterne kursleverandørene som ble utarbeidet i forbindelse med anbudsrunden for Spor 1, 2 og 3. Som nevnt, er Spor 1 og 2 besluttet videreført under ordinær drift i NAV og Mangfoldsforumet vil også eksistere som et prosjektuavhengig møtested. Dette viser at Mangfoldsløfts utprøvinger av tiltak/metoder, nå allerede har materialisert seg og blitt innarbeidede prosesser i regionen.

5.1.8 Samarbeid og samordning

Rambøll anser at samarbeidet i Grenlandsregionen har fungert relativt godt underveis. Det har imidlertid eksistert utfordringer knyttet til at prosjektet har vært et samarbeid mellom fire kommuner. Dette innebærer at det har vært svært mange aktører involvert, og funn i evalueringen viser at det til tider har vært oppfattet som utfordrende å skulle definere hvem som skal ha ansvar for hva.

Innledningsvis ble det opprettet et nettverk med kontaktpersoner som skulle bidra til å rekruttere både arbeidsgivere og arbeidstakere, samt bidra til utvikling av prosjektet. Dette nettverket bestod av kommunene ved flyktningekontoret/introduksjonsordningen, NAV kontorene i Grenland, LO, NHO, IMDi Sør og andre kommuner i fylket. Man så imidlertid tidlig at det var behov for en avgrensning når det gjaldt involverte aktører, for å gjøre det enklere å plassere ansvaret for den individuelle oppfølgingen av deltakerne.

I løpet av våren 2009 etablerte prosjektet et samarbeid med spesialenheten NAV Intro i Kristiansand. Intros yrkesveiledere har spesialkompetanse i å veilede, råde og avklare arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. NAV Intro fungerte som en sparringspartner og oppfølgingsressurs overfor deltakerne, og samarbeidet ble vurdert som meget positivt. Regionen så imidlertid at de hadde behov for mer lokal kompetanse om integrering, og sånn sett var det upraktisk med den geografiske avstanden. Samarbeidet med NAV Intro i Kristiansand ble derfor lagt på is i løpet av våren 2010. Dette fordi den kompetansen NAV Intro representerer ble benyttet langt mindre grad enn det var behov for og ønske om.

Mangfoldsforum

Mangfoldsforum ble etablert i løpet av våren 2010 ved NAV Skien. Dette er ment å skulle være en møteplass for innvandrersorganisasjoner og ansatte i statlig-kommunal førstelinje. Samarbeidet har vært etablert med de fem største innvandrersorganisasjonene i kommunen. Samarbeidet i Mangfoldsforum ble formalisert i løpet av høsten 2010 og er nå et prosjektuavhengig forum. Dette var et ledd i arbeidet med å videreføre erfaringer fra prosjektet og spre informasjon inn i NAV.

Med Mangfoldsforum avholdes det regelmessige samarbeidsmøter, med lederne i disse foreningene/organisasjonene (minst 4 ganger i året). Møtene inneholder en fagdel; eksempelvis presentasjon fra Karrieresenteret, Etablererkontoret, fra NAV om pensjon, om arbeidsmarkedet i Grenland og lignende. Målet for Mangfoldsforum er å få flere ut i jobb. Dette gjør at kvalifiseringsfokus skal være styrende. I dette forumet er det også takhøyde for å ta opp problematiske temaer, som holdninger, ekstremisme, kvinnefrigjøring og vold. Mangfoldsforum skal være et sted for gjensidig informasjonsutveksling og påvirkning. Våre informanter påpeker at NAV på denne måten får bedre innsikt i hva som "rører seg" i de forskjellige miljøene, innvandrerguppene får informasjon om NAVs tilbud/muligheter og NAV på sin side kan nå ut bredt til innvandrerbefolkningen gjennom deres organisasjoner.

Guider i veiledningssenteret

Med utspring i Mangfoldsforum har det dessuten oppstått en ide om å ha minoritetsspråklige guider i veiledningssenteret i NAV. Denne ideen har materialisert seg og det finnes per i dag (januar 2011) en arabisktalende og en somalitalende guide ved veiledningssenteret i NAV Skien. Disse guidene hjelper minoritetsspråklige (og norske) med registrering i NAV, utfylling av skjemaer, tolking og veiledning. Guidene har praksisplasser i NAV.

5.2 Rapporteringer fra prosjektet

I det følgende presenteres de kvantitative rapporteringene fra Mangfoldsløft Grenland. Prosjektet har rapportert på de tidligere nevnte indikatorene til sammen fire ganger. Opprinnelig ønsket evaluator å kunne spore deltakerne i Mangfoldsløft på individnivå, men dette er ikke mulig i Grenland. Dette skyldes at prosjektet gikk bort fra Grenlandsmodellen og til Spor 1, 2 og 3 underveis i prosjektet, og Rambøll vet ikke hvilke deltakere som eventuelt fulgte med fra det gamle til det nystartede tiltaket.

Første rapportering fra våren 2009 viste at 56 deltakere var rekruttert til prosjektet. Disse var av mange nasjonaliteter, men personer med somalisk opphav utgjorde den største gruppen. Samtlige deltakere hadde deltatt i kvalifiseringstiltak (noe som ikke var overraskende idet de gjennomgående var rekruttert fra Grenlandsmodellen), og så godt som alle deltok i, eller hadde tidligere deltatt i, arbeidspraksis. I tråd med den brede målgruppedefinisjonen var det variasjoner innad i gruppen knyttet til utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring fra Norge og arbeidserfaring fra opprinnelsesland. Det ble rapportert at 25 deltakere kom i arbeid i perioden, 13 av disse med lønnstilskudd fra NAV.

Ved **andre rapportering** høsten 2009 var det rekruttert 29 nye deltakere, slik at samlet deltakerantall per dette rapporteringstidspunkt var 85 personer. Det var fremdeles deltakere med opprinnelsesland Somalia som dominerte, men deltakerne i Mangfoldsløft i Grenland var imidlertid – i tråd med intensjonen – en svært sammensatt gruppe når det gjaldt landbakgrunn.

Sammenligning med forrige rapportering, viste at 22 av de opprinnelige deltakerne som ikke hadde kommet i arbeid i forrige periode fortsatt ikke var kommet i arbeid i denne perioden. 10 av deltakerne som ikke hadde kommet i arbeid i forrige periode kom i arbeid i løpet av denne perioden, herunder 9 med lønnstilskudd, og da fortrinnsvis til ulike industri- og serviceyrker. Blant de 29 nye deltakerne som ble rekruttert i perioden var 9 kommet i arbeid, hvorav 4 i arbeid med lønnstilskudd.

Tredje rapportering skjedde våren 2010 og omfattet deltakere på tiltakene Mangfoldsløft spor 2 og Mangfoldsløft spor 3, dvs. tiltak rettet mot innvandrere med noe/middels og innvandrere med høyere utdanning. Dette omfattet totalt 37 personer, 21 deltakere på spor 2 og 16 deltakere på spor 3. Mangfoldsløft spor 1, som var rettet mot innvandrere med lite utdanning og/eller begrensede ferdigheter i norsk og som løp over 44 uker, skulle først rapporteres påfølgende halvår. Rambøll gjør oppmerksom på at dette var nystartede tiltak, og således vet man ikke hvilke deltakere som eventuelt har "fulgt med" fra den tidligere Grenlandsmodellen.

Kort oppsummert viste rapporteringen fra spor 2 at de 21 deltakerne kom fra mange ulike land. Flertallet hadde lav/noe utdanning, og ingen arbeidserfaring fra Norge. 6 deltakere hadde overgang til arbeid i perioden, hvorav tre i helse- og sosialtjenesten (alders-/sykehjem). Lønnstilskudd ble ikke benyttet ved noen av ansettelsene.

Rapportering fra spor 3 viste at deltakerne hadde sammensatt landbakgrunn, med Irak som største landgruppe. Et flertall av deltakerne hadde arbeidserfaring fra Norge. I tråd med målgruppedefinisjonen var det gjennomgående et høyere utdanningsnivå blant disse deltakerne. I løpet av kurset kom 6 av de 16 deltakerne i arbeid, halvparten i serviceyrker, mens de øvrige fordelte seg på industri og helse- og sosialtjenesten. Lønnstilskudd ble ikke benyttet.

Fjerde og siste rapportering skjedde i desember 2010 og omfattet deltakere på tiltakene Mangfoldsløft spor 2 og spor 3, til sammen 29 personer. Denne rapporteringen omfattet kun de deltakerne som ble tatt inn i slutten av mai 2010, og inkluderer derfor ikke deltakere fra spor 1.

Rapporteringen viste at deltakerne kom fra mange ulike land og gjennomsnittlig botid i Norge var 7 år. Det var et gjennomgående lavt utdanningsnivå for deltakerne på spor 2, mens det var høyere for deltakerne på spor 3, men også her var det noen deltakere som ikke hadde utdanning utover videregående skole.

To av deltakerne på spor 2 hadde overgang til arbeid i perioden, til næringer innen service og helse og sosial. Fra spor 3 var det tre deltakere som var rapportert å ha kommet i arbeid, henholdsvis innen industri og serviceyrker. Lønnstilskudd ble ikke benyttet for noen av ansettelsene.

5.3 Utfordringer og suksesskriterier

I dette avsnittet vil Rambøll oppsummere hva som har fremstått som de mest sentrale utfordringer og suksesskriteriene for Mangfoldsløft Grenland. Dette er basert på funn fra intervjuer i de ulike rundene med datainnsamling i regionen, samt de vurderinger Rambøll har gjort underveis i evalueringen.

5.3.1 Sentrale utfordringer

I løpet av evalueringen har informantene i Grenland pekt på en rekke utfordringer knyttet til oppstart og gjennomføring av prosjektet, herunder etablering av målgruppe og fastsetting av realistiske mål. En annen utfordring var at mange av de involverte hadde vanskelig for å skille Mangfoldsløft som satsning fra det allerede eksisterende tiltaket Grenlandsmodellen. Rambøll har vurdert det som kritisk at prosjektet i Grenland har gjort lite for å skriftliggjøre hvilke tiltak og metoder som har vært benyttet underveis, og det har vist seg å være vanskelig å forankre prosjektet i samtlige av de involverte prosjektkommunene.

Målgruppedefinisjon

Slik Rambøll vurderte det, var det en sentral utfordring underveis var at prosjektet valgte en såpass bred målgruppe. Dette ble gjort for å møte de utfordringene man stod overfor i regionen, og for å skape et godt erfaringsgrunnlag for videreføring. Rambøll påpekte tidlig i prosjektet at det er vanskeligere å rette innsats mot en gruppe med ulike egenskaper og behov, enn mot en mer homogen gruppe. Den brede målgruppedefinisjonen ble likevel beholdt gjennom hele prosjektet. Det viste seg å være hensiktsmessig å opprette mer differensierte kurs basert på deltakernes utdanningsnivå og ferdigheter i norsk, men flere av deltakerne har pekt på at det har vært problematisk at det er ujevnt nivå på kursene når det gjelder norskferdigheter og interesse for undervisningen.

Realistiske mål

For mange av deltakerne ble det tydelig at gjennomføringen av ett kurs ikke var tilstrekkelig, de hadde behov for mer oppfølging og videre kvalifisering. Dette gjaldt i særlig grad deltakere på Spor 1. Flere av informantene har påpekt at deltakerne på Spor 1 har relativt store utfordringer knyttet til blant annet språkferdigheter, utdanningsnivå, lite arbeidserfaring, samt praktiske utfordringer i hverdagen – dette være seg omfattende omsorgsoppgaver, svak helse, så vel som lav mobilitet. Det ble fremhevet at det er viktig å tenke langsiktig når det gjelder denne gruppen. Blant annet tyder data fra evalueringen på at man ikke kan forvente at halvparten av deltakerne på Spor 1 skal komme i jobb etter kurset. Rambøll vurderer at det bør settes mer realistiske mål for denne gruppa, en målsetting kan for eksempel være å kvalifisere deltakere til å delta videre i mer arbeidsrettede tiltak, eventuelt utdanning. En informant fra NAV påpekte at et særlig kjennetegn ved deltakerne på Spor 1 er at gruppen deler seg i to underveis i kursforløpet:

“Når de starter skal alle ha jobb, men etter hvert ser vi at de deler seg i to, særlig på spor 1. Du har den ene halvparten som har jobb i det mentale, de ser det for seg. Den andre gruppa er mer glad for å komme seg ut, treffe andre. Denne gruppa har mer behov for det sosiale. Her er målsetninga jobb for alle som deltar. For de som får økt livskvalitet men ikke vil i jobb, skal man kaste de ut?”

Skriftliggjøring

Når det gjelder dokumentasjon og skriftliggjøring fra prosjektet er den eneste formelle dokumentasjonen som foreligger fra Mangfoldsløft Grenland kravspesifikasjonene fra kursleverandørene, samt de rapporteringsskjemaene. Flere av informantene er usikre på om det finnes noe annen dokumentasjon, og innrømmer at dette gjør prosjektet sårbart. Prosjektet har vært godt markedsført internt i NAV og er dermed godt kjent, men generelt har det ikke vært utviklet rutiner for å samle og dokumentere suksesskriterier ved kursene i regionen.

Vanskelig å forankre Mangfoldsløft i 4 kommuner

Funn fra dybdeintervjuer viser at en gjennomgående utfordring har vært at Mangfoldsløft har vært godt forankret ved NAV lokal i Skien og i Porsgrunn, men de to andre kommunene har vært mer fraværende. Rambøll rettet et kritisk fokus mot det interkommunale samarbeidet allerede tidlig i prosjektet, Våre funn fra den avsluttende fasen tyder på at prosjektet vedvarte å være mindre godt forankret i Bamble og Siljan, enn i Skien og Porsgrunn. På bakgrunn av dette vurderer Rambøll at det er usikkert om erfaringene fra Mangfoldsløft vil bli videreført i samtlige av kommunene, eller om dette vil begrense seg til Skien og Porsgrunn.

5.3.2 Suksesskriterier

Det som står igjen som de viktigste suksesskriterier fra Mangfoldsløft Grenland er betydningen av god kartlegging, samt å realitetsorientere deltaker. Dette arbeidet krever kompetanse om arbeid med innvandrere og integrering, og en god måte å oppnå kompetanseheving på er gjennom samarbeid og samhandling, både på tvers av etater og kommunegrenser. En god kartlegging gjør at man kan gi bruker tilbud om bedre tilpasset opplæring, noe som var ideen bak å opprette de differensierte kursene Mangfoldsløft Spor 1, 2 og 3. For å bringe deltakerne nærmere arbeidslivet har to element blitt fremhevet som særdeles viktig:

- Å gi deltakerne en faglig bakgrunn, gjerne i form av et fagbrev, samt opplæring i yrkesrettet norsk ved å opprette en tett kopling mellom norskopplæring og arbeidspraksis.

Til slutt har flere av informantene fremhevet betydningen av å inngå forpliktende samarbeid med næringslivet for å øke sjansene for at midlertidig arbeid kan bli fast.

God kartlegging

Et gjennomgående funn i evalueringen er viktighet og lønnsomhet av god kartlegging ved første møte med bruker. Først og fremst bidrar dette til at NAV kan gi tilbud om kurs som er bedre tilpasset den enkelte, og således unngå den såkalte "Tiltaksfella". For å hjelpe bruker ut av systemet og inn i arbeidslivet, må man stille spørsmål om:

- "Hva trenger bruker og hva trenger arbeidslivet?"

Gjennom en god kartlegging kan man avklare hvilke andre kurs/tiltak bruker har vært gjennom, noe som kan avdekke om deltakeren er tilstrekkelig motivert for å delta. Videre er en god helseavklaring i forkant nødvendig for å kunne gi deltakerne riktig tilbud. Dersom, eksempelvis, deltakeren ikke er i stand til å utføre fysisk arbeid som en følge av sin helsemessige tilstand, er det bortkastet å sende personen på et kurs som er rettet mot denne type arbeid.

Motivasjon og bevisstgjøring

I Grenland hadde man en stund utfordringer med høyt fravær blant deltakerne, både på kursene og ute i praksis. Dette avdekker behovet for systematisk og tett oppfølging av deltakerne, samt viktigheten av å sette visse krav til deltakerne. Rambølls funn viser at fokus på motivasjon, og bevisstgjøring av egne ferdigheter og muligheter er viktig for deltakerne. Rambølls datainnsamling viser at øærerne på kursene har fått svært gode skussmål fra deltakerne når det gjelder faglig dyktighet og evne til å motivere. Et utsagn fra en av kurskoordinatorene belyser hva som er bakgrunnen for den helhetlige tilnærmingen som de har til den enkelte bruker:

"Viktig at vi tenker helhet. Vi ser den enkelte, og bruker mye tid på den enkelte. Verdien av det skjer i nuet, det er viktig og det er vi gode på. Vi er opptatt av at vi skal vise at vi ønsker dem vel. Ikke bare jobbrettede elementer, vi må hjelpe bruker å få bitene i livet til å falle på plass."

Økt kompetanse om arbeid med innvandrere og integrering gjennom samarbeid og samhandling

Ikke-vestlige innvandrere har ofte mange særskilte behov knyttet til språkferdigheter, kunnskap om hva det norske arbeidslivet krever, kultur på arbeidsplassen mv. Flere av Rambølls informanter har understreket behovet for at veiledere i NAV har tilstrekkelig kompetanse om arbeid med innvandrere og integrering, for å kunne hjelpe denne gruppen ut i arbeidslivet. For eksempel er det viktig at de innehar kompetanse om arbeidsmarkedet og hvordan formidle arbeidssøkere til arbeidsmarkedet. Prosjektet i Grenland etablerte et samarbeid med spesialenheten NAV Intro i Kristiansand underveis i prosjektet for å knytte til seg denne typen kompetanse. De skjønnte, imidlertid, relativt raskt at de hadde behov for å inneha denne kompetansen lokalt. Rambølls erfaringer tilsier at en måte å oppnå kompetanseheving på er ved hjelp av tverretattlig samarbeid, hvor ulike etater kan spille på hverandres kompetanse og lære av hverandre. I Grenlandsområdet står også det interkommunale arbeidet helt sentralt, med tanke på at man kan utnytte arbeidsmarkedet i hele regionen, og ikke begrense seg til kommunen. Mangfoldsløft Grenland har hele veien hatt en aktiv styringsgruppe, samarbeidet mellom de ulike aktørene på operativt nivå har vært godt og det har blitt etablert samarbeid med sentrale innvandrersorganisasjoner i Mangfoldsforum. Informantene har fremhevet gode møtearenaer, jevnlig møter og prioritering som forutsetninger for at samarbeidet i prosjektet har fungert så godt.

Differensierte kurs

Prosjektet endret fokus fra Grenlandsmodellen til Spor 1, 2 og 3 underveis, og det viste seg å være formålstjenelig å kunne tilby deltakerne differensierte kurs tilpasset deres ferdighetsnivå. Blant annet hadde kursene ulik progresjon og varighet. Rambøll vurderer at det er svært hensiktsmessig å etablere tiltaksløp som tar høyde for ulikheter i behov og utdanningsbakgrunn blant deltakere, særlig med tanke på den brede målgruppedefinisjonen. Imidlertid viste det seg at det var vanskelig å skille spor 2 og 3 deltakere fra hverandre, i tillegg til at NHO tilbød liknende kurs²² for høyt utdannede ikke-vestlige innvandrere. Det ble derfor besluttet å legge ned spor 3 i prosjektets avsluttende fase, mens Mangfoldsløft spor 1 og 2 videreføres i ordinær drift.

Tett kopling mellom norskopplæring og arbeidspraksis

Som vi så i avsnitt 4.6 er språk en avgjørende faktor når det gjelder å integrere innvandrere i arbeidsmarkedet, ettersom mange jobber krever et visst språknivå i norsk. Videre viser erfaringer at det ofte er i praksis språket løser. Stikkord for kursene i Mangfoldsløft Grenland er opplæring i yrkesrettet norsk og tett kopling mellom norskopplæring og arbeidspraksis, i form av AMO-kurs med språkopplæring, hvor deltakerne differensieres etter individuelle forutsetninger. Funn fra evalueringen viser at dette har fungert godt, og har ført mange av deltakerne nærmere arbeidslivet.

Gi deltakerne en faglig bakgrunn

Det er særlig på Spor 1 hvor deltakerne ikke har noe formell kompetanse i form av utdanning, at det er viktig å skaffe dem noe faglig, og et fagbrev kan åpne mange dører for denne gruppen. Relatert til dette er det flere av informantene som har fremhevet viktigheten av å tenke langsiktig i NAV: Det koster penger å gi deltakeren en utdanning, men dersom det bidrar til å kvalifisere personen til arbeidslivet vil man spare penger i lengden.

I prosjektets siste fase diskuterte involverte aktører i Mangfoldsløft muligheten for å opprette en fagutdanning for innvandrere innen helsefag i samarbeid med kommunen. Hensikten med dette er å øke sjansen for å kunne gi flere fagbrev, som ofte vil være et krav for å få arbeid i

²² "Global future" er i følge NHO sine nettsider en "talentmobilisering av høyt utdannede kvinner og menn med flerkulturell bakgrunn og gode norskkunnskaper til sentrale stillinger, lederstillinger og styreverv. Global Future skal øke bedriftenes tilgang på høyt kvalifisert arbeidskraft og mangfoldet i næringslivet"

omsorgsyirket. I tillegg ble dette ansett som en strategisk sektor å satse på siden den vil ha stort arbeidskraftsbehov i tiden fremover. Det ble i avsluttende prosjektfase arrangert tre møter med instanser som driver helsefagarbeiderutdanning for minoritetsspråklige. De tre modellene som prosjektet i Grenland har fått et innblikk i, gjennomføres nå i Ålesund, Drammen og NAV Intro Kristiansand. Det er spesielt med henblikk på finansiering at disse tre modellene er forskjellige. De tre modellene vil legges frem for ledergruppen i NAV Skien, for en mulig igangsetting av en tilsvarende utdanning i Grenlandsregionen. I følge prosjektleder, vil en rekke forhold påvirke hvorvidt man lykkes. Blant annet vil langsiktighet være avgjørende. I følge prosjektleder vil en realistisk oppstart for en slik utdanning tidligst være høsten 2012. Dessuten vil et godt samarbeid med fylkeskommunen og Skien kommune for avtale om lærlingplasser, lærlinglønn etc, være en annen forutsetning for å lykkes. Uavhengig av en eventuell avgjørelse om oppstart av en fagutdanning, vil introduksjonsprogrammet i Skien igangsette en modul i februar 2011 som omtales som *"Forkurs for helsefagarbeidere"*. Forkurset vil være for deltakere på introduksjonsprogrammet og KVP som ønsker å søke seg inn på helsefagarbeiderutdanning for voksne i Bamble høsten 2011. Forkurset vil inneholde tre dager teori og to dager praksis per uke, og gjennomføres fra slutten av februar frem til sommerferien. Lærerne som skal gjennomføre forkurset vil ta utgangspunktet i programfagene for å forberede deltakerne godt på innholdet i disse.

Forpliktende samarbeid med næringslivet

Mange av deltakerne har fått praksisplass i løpet av prosjektperioden, men få har fått tilbud om fast jobb. I siste datainnsamlingsrunde, påpekte flere informanter i Grenland at forpliktende samarbeid med næringslivet kan være et ledd i å få midlertidige praksisplasser til å bli varige arbeidsplasser. For å selge inn deltakerne fremhever flere av informantene viktigheten av å drive aktivt markedsarbeid og formidle suksesshistorier.

Sikret implementering

Rambøll vil imidlertid fremheve at mye tyder på at Mangfoldsløft som tiltak allerede er implementert og høyt prioritert i regionen. Dette gjelder særlig blant involverte aktører i Skien og Porsgrunn. Det er her enighet om at Mangfoldsløft Spor 1 og spor 2 skal videreføres. I tillegg er Mangfoldforum besluttet videreført.

6. MANGFOLDSLØFT I FREDRIKSTAD

I dette kapittelet vil Rambøll gi en beskrivelse av utviklingen i Mangfoldsløft Fredrikstad, fra prosjektet startet opp ved utgangen av 2008 og frem til det ble avsluttet i 2010. Videre presenteres de kvantitative rapporteringene fra prosjektet, og til slutt oppsummerer vi hva Rambøll vurderer som de mest sentrale utfordringer og suksesskriterier for prosjektet i Fredrikstad.

6.1 Prosjekt Mangfoldsløft i Fredrikstad

Prosjektleder i Fredrikstad kommune ble rekruttert fra en stilling utenfor NAV-systemet, og tiltrådte sin stilling 1.oktober 2008. Prosjektet i Fredrikstad fikk således en forsinket oppstart sammenliknet med de to andre lokale prosjektene. I Grenland var prosjektleder på plass allerede i april 2008.

Mangfoldsløft i Fredrikstad hadde 3 målgrupper med 3 tilhørende delprosjekter:

- Arbeidsgivere: "Yrkestilpasning for minoritetsspråklige"
- NAV-ansatte: "Prosjekt Minoritetsrådgiver"
- Arbeidstakere: "Lavterskelkurs for somaliske/kurdiske kvinner"

Resultatmålene som ble nedsatt for prosjektet ved oppstart var i hovedsak knyttet til rekruttering av arbeidsgivere. En annen hovedmålsetting var å få Mangfoldsløft og dens arbeidsmetode til å bli en innarbeidet prosess ved NAV-kontoret i Fredrikstad. Lavterskeltilbudet for de somaliske/kurdiske kvinnene skulle bidra til å selvstendiggjøre denne gruppa i større grad.

Ingen av de somaliske/kurdiske kvinnene hadde overgang til arbeid i prosjektperioden, men prosjektet kan vise til noen umiddelbare resultater i form av økt livskvalitet for kvinnene i målgruppen, samt økt bevisstgjøring på flere nivåer i kommunen og fylket knyttet til rekrutteringsproblematikken ikke-vestlige innvandrere sliter med. Videre er det mulig å implementere og videreføre de tre delprosjektene dersom det fattes beslutning om dette. Før prosjektets avsluttende fase ble det klart at det ikke var økonomiske midler til å videreføre delprosjektene, og således arbeidet man ikke på brukernivå i Mangfoldsløft Fredrikstad etter sommeren 2010. Siste halvår av prosjektet konsentrerte prosjektleder seg om arbeid på systemnivå.

6.1.1 Bakgrunn for prosjektet

Bakgrunnen for at Fredrikstad ble plukket ut til å være med i Mangfoldsløft i 2008 var at kommunen hadde en av landets største innvandrerandeler (8.5 %), samtidig som sysselsettingsnivået blant ikke-vestlige innvandrere var lavere enn i resten av landet (43 %), og sysselsettingsnivået blant kvinner var lavere enn blant menn (38 mot 47%). Fredrikstad var den kommunen i Østfold med høyest arbeidsledighet, og tall viste at det var 4 ganger så høy sannsynlighet blant ikke-vestlige innvandrere å være på tiltak, sammenliknet med resten av befolkningen.

6.1.2 Målgruppe

Målgruppene for Mangfoldsløft Fredrikstad var arbeidsgivere, NAV-ansatte og arbeidstakere. Ved prosjektets oppstart opererte Fredrikstad med en vid målgruppedefinisjon når det gjaldt arbeidstakere, og følgende grupper skulle gis særlig prioritet:

- Somaliske kvinner
- Personer med ikke-vestlig bakgrunn med høyskoleutdanning
- Andregangsbosettere

Rambøll vurderer at en vid målgruppedefinisjon gjør det vanskelig å målrette innsats, særlig med tanke på at de tre prioriterte gruppene skilte seg kraftig fra hverandre når det gjaldt nærhet til arbeidslivet. Som tidligere nevnt har valg av målgruppe betydning for hvilke metoder og tiltak som iverksettes, samt hvilke resultater man kan oppnå, og 3 ulike målgrupper for et prosjekt vil dermed kreve et bredere tilbud av tiltak for å kunne oppnå de ønskede resultater.

Ved årsskiftet 2009/2010 vedtok styringsgruppa at målgruppen for Mangfoldsløft Fredrikstad skulle snevres inn ved at somaliske kvinner med lite eller ingen utdanning ble hovedmålgruppe, selv om det blant deltakerne fremdeles var personer med andre nasjonaliteter og høyere utdanning. Denne prioriteringen korresponderte godt med behovet i Fredrikstad, fordi denne målgruppen er stor i Fredrikstad, og det hadde ikke tidligere eksistert et lignende tilbud til denne målgruppen. Tall fra 2008 (SSB) viser at de to største gruppene flyktninger og familieegjenforente i kommunen kom fra Somalia og Irak, og somaliere i Fredrikstad har svært lav grad av tilknytning til arbeidslivet. Få av dem er økonomisk selvhjulpne og antall registrert arbeidsledige er høy og sysselsettingsgraden er lav. I følge SSB er dette trolig det laveste på landsbasis når det gjelder denne gruppa, og SSBs kartlegging viser også at somaliere skiller seg ut i forhold til andre innvandringsgrupper ved at det er mange enslige med barn, flere har mange barn og gruppen er kjennetegnet ved å ha en høy skilsmisrate.²³

Rambøll anser at somaliske kvinner var en viktig gruppe å fokusere på i Fredrikstad, men stiller imidlertid spørsmål ved om denne innsnevringen kom for sent, samt om prosjektarbeid er et riktig virkemiddel for å hjelpe denne gruppa. Erfaringer viser at de aller fleste av kvinnene i målgruppen er avhengig av ekstra bistand for å komme i arbeid, og i et omfang som går utover det som dekkes av NAVs ordinære tiltakstilbud, og dette krever langsiktighet. For eksempel er det sentralt å drive oppsøkende rekrutteringsarbeid overfor denne målgruppen. Mange av disse kvinnene vil ikke oppsøke hjelp selv, og ofte er det språk og kultur som hindrer dem, og flere av informantene har pekt på at dette er en gruppe kvinner som gjerne holder seg hjemme på grunn av forpliktelser som barn og familie. Som vi så i avsnitt 4.6 viste rapporteringer fra prosjektkommuner i Ny Sjanse at for å rekruttere ikke-vestlige kvinner til denne type kurs må man for eksempel kunne tilby barnepass, samt overbevise kvinnen om at dette er noe som er nyttig for kvinnene å delta på.

6.1.3 Målsettinger

Rambøll vurderer at den vide målgruppedefinisjonen for prosjektet bidro til at det var vanskelig å sette seg konkrete resultatmål for målgruppene. Ved prosjektets oppstart ble det ikke fastsatt noen mål om prosentvis andel av deltakerne/arbeidssøkerne som skulle komme i varig arbeid gjennom prosjektet. Prosjektleder antok imidlertid at prosjektet til en hver tid ville ha ca 50 personer som oppfylte målgruppekriteriene til arbeidssøkere. En annen hovedmålsetting med prosjektet i Fredrikstad var å få Mangfoldsløft og dens arbeidsmetode til å bli en innarbeidet prosess ved NAV-kontoret. Arbeidsmetodikken var tenkt overført til andre målgrupper, og prosjektleder understreket tidlig viktigheten av å knytte til seg fagpersoner i referansegruppen som kunne bidra til å sikre overgangen og implementeringen av metodikk og arbeidsmåter i ordinært arbeid i NAV.

Etter hvert som arbeidet med Mangfoldsløft var i gang ble det klart at hensikten med prosjektet var å utvikle metoder rettet mot hver av målgruppene, henholdvis NAV-ansatte, arbeidsgivere og arbeidstakere. Dette skulle bidra til følgende:

- Å øke brukertilfredsheten i kombinasjon med støtte til veiledere i NAV ved hjelp av minoritetsrådgivere
- Å skape forutsetninger for framtidig langvarig samarbeidsformer mellom NAV og næringslivet der deltagende virksomheter også ser egennytte i økt sysselsetning av ikke vestlige innvandrere
- Å få erfaring med gjennomføring av tiltak i grupper som allerede er etablert (Organisert via to kvinnelige nettverksgrupper – en somalisk og en kurdisk)

Rambøll stilte seg tidlig kritisk til hvilken retningsgivende funksjon disse målene hadde, og understreker viktigheten av å etablere presise resultatmål. Tidlig i prosjektet anbefalte evaluator at utvikling av målsettinger burde være et fokusområde for prosjektet, og Rambøll vurderer at dette kunne ha lettet arbeidet med å måle resultater i prosjektet, samt utvikle de riktige tiltak som kunne ha bidratt til måloppnåelse.

²³ Silje Vathe Pettersen (red.): Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken. Oslo: SSB, 2009/36.

6.1.4 Styring og organisering

I dette avsnittet vil vi ta for oss hvordan styringen av Mangfoldsløft Fredrikstad har fungert underveis, herunder prosjektledelse og arbeidet i styringsgruppa. Prosjektleder i Fredrikstad kommune ble rekruttert fra en stilling utenfor NAV-systemet, og tiltrådte sin stilling 1.oktober 2008. Prosjektet i Fredrikstad fikk således en forsinket oppstart sammenliknet med de to andre prosjektene. Mange aktører i NAV systemet i Østfold hadde imidlertid tanker og ideer om hva Mangfoldsløft, og arbeidet med prosjektet var til en viss grad i gang.

Prosjektleder hadde tidlig en intensjon om å nedsette en referansegruppe som skulle bestå av representanter fra NAV arbeid og trygd, samt sosialtjenesten. Referansegruppen skulle sikre faglige input og forankring av prosjektet i NAV. Personene som var tenkt å inngå i referansegruppen var kjent med systemet i NAV og kommunen, og prosjektleder ønsket å bruke disse personene som sparringspartnere. I forbindelse med etableringen av NAV Fredrikstad viste det seg imidlertid at flere av de sentrale aktørene ikke lenger hadde mulighet til å inngå i en slik gruppe, og således ble arbeidet i referansegruppen aldri realisert.²⁴

Selv satt prosjektleder som en del av oppfølgingsteamet ved NAV-kontoret. Arbeidet med å forankre prosjektet i NAV viste seg å være utfordrende, noe vi kommer tilbake til i avsnitt 6.3.

Styringsgruppa som ble nedsatt for prosjektet bestod av NAV-fylkesdirektør, NAV-leder, representanter fra henholdsvis kommunen, HSH, LO og NHO. Det ble videre ytret ønske om at en representant fra Fredrikstad Internasjonale skole skulle delta. Styringsgruppa hadde jevnlig møter gjennom hele prosjektet, men møtene var preget av varierende oppmøte. Særlig gjaldt dette representanter for arbeidslivet. Basert på funn i evalueringen oppfatter Rambøll at styringsgruppa ikke har hatt noen særlig fremtredende rolle i prosjektet, og stort sett har utfordringer som har oppstått underveis blitt løst utenfor de formelle styringsgruppesamlingene, i form av mer uformelle møter. Rambøll vurderer således at styringsgruppa kan ha mistet noe av den funksjonen den var tiltenkt i prosjektet. Styringsgruppene har en viktig rolle i Mangfoldsløft ved å legge premisser for det enkelte prosjekts arbeid ved å fastsette målgruppe, tilnærming og hvilken rolle prosjektleder skal ha i gjennomføringen av Mangfoldsløft, basert på lokale forutsetninger og behov.

6.1.5 Rekruttering og markedsføring

Flere av våre informanter, fra både NAV og arbeidsgiversiden, har fremhevet oppsøkende virksomhet som metode for å rekruttere arbeidsgivere, og at for å lykkes er det avgjørende at man sørger for at de kandidatene man sender til en bedrift tilfredsstiller bedriftens kompetansebehov. NAV Fredrikstad hadde liten fokus på arbeidsgiverkontakt, noe som ble tilskrevet ressursmangel på kontoret. Arbeidsgiverkontakt er tidkrevende arbeid, en del arbeidsgivere har negative erfaringer med NAV, og i mange tilfeller har NAV ikke gjort godt nok forarbeid, for eksempel i form av mangelfull kartlegging av bruker. Erfaringer fra de lokale prosjektene tyder på at veiledere i NAV ofte gjør for lite grunnarbeid når det gjelder å kartlegge deltakernes bakgrunn. Dette gir veilederne utfordringer når de skal formidle brukere til arbeidslivet. Mangelfull kunnskap om den enkeltes bakgrunn, gjør kommunikasjonen med aktuelle arbeidsgivere utfordrende.

I forhold til markedsføring viste tilbakemeldinger at Mangfoldsløft i Fredrikstad ikke var gode nok til å markedsføre prosjektet overfor næringslivet. Rambøll oppfatter at dette skyldes at hovedsatsningen var rettet mot kvinner som fortsatt var i en opplæringssituasjon, og formidling til arbeid lå frem i tid for de fleste kvinnene i denne gruppen. Imidlertid var en av hensiktene med Mangfoldsløft som satsing å utvikle gode tiltak for å formidle ikke-vestlige innvandrere til arbeidslivet, og Rambøll vurderer at prosjektet i Fredrikstad kunne ha gjort en større innsats for å markedsføre prosjektet mot arbeidslivet underveis. I et intervju med en av arbeidstakerne som hadde ansatt deltakere fra prosjektet kom det frem at bedriften selv hadde oppsøkt NAV, og ikke var informert om hva Mangfoldsløft var.

²⁴ NAV Fredrikstad ble etablert 15.desember 2008

6.1.6 Metodeutvikling

Prosjektleders mål for Mangfoldsløft var å finne frem til metoder som kunne sikre tett oppfølging av den enkelte uten at det skaper mer arbeid for veiledere i NAV. Blant annet arbeidet han med å utvikle en metodikk for å lære brukere hvordan de selv kunne orientere seg i systemet, slik at de ikke behøvde å møte opp i publikumsmottak for å få bistand til å løse enkle oppgaver. Dette arbeidet ble avsluttet ettersom prosjektleder ikke arbeidet på brukernivå i siste fase av prosjektet, og hadde begrenset kontakt med kvinnene i denne perioden. Ingen av prosjektdeltakerne var klare til formidling ut i arbeidslivet da prosjektet ble avsluttet. På grunn av manglende midler valgte prosjektleder å konsentrere seg om å jobbe på systemnivå. Dette innbar å rette innsatsen mer direkte mot arbeids- og velferdsdirektoratet og andre viktige beslutningstakere som for eksempel fylkesdirektør.

Av skriftlig dokumentasjon ved prosjektets avslutning foreligger en standard kravspesifikasjon for "Kvinnekurset", som ble satt sammen av en privat kursarrangør. I tillegg har prosjektleder laget en beskrivelse av Mangfoldsløft og hva som er gjort. Han har imidlertid påpekt at han ikke har funnet opp noe nytt, men har fokusert på tett oppfølging av bruker, i form av lavterskeltilbudet for de kurdiske og somaliske kvinnene. Tidligere funn fra liknende prosjekter viser at dette er en velegnet metode for å oppnå resultater med denne målgruppa, men det er samtidig en metode som krever mye ressurser. En rapport publisert av IMDi som omhandler tiltakene i Ny Sjanse-programmet, rettet mot språkopplæring, arbeidspraksis og samfunnsorienterende opplæring, viser at tett oppfølging av deltakerne gjennom individuelt tilpassede kvalifiseringsløp er en av arbeidsmetodene som gir resultater²⁵. Rambøll gjorde i perioden 2006-2008 en evaluering av programmet "Tettere individuell oppfølging". Her slo Rambøll fast at det er faglig krevende og utfordrende å arbeide med tettere individuell oppfølging, men evalueringen viser imidlertid også at arbeidet gir resultater. Til sammen deltok 2297 i TIO-programmet i perioden 2006 – 2008, og hele 49 % av de utskrevne deltakerne i programmet ble skrevet ut til en eller annen form for arbeidsrelatert aktivitet (ordinært arbeid heltid/deltid eller arbeidsmarkedstiltak)²⁶. Brukere med minoritetsbakgrunn utgjorde ca. en fjerdedel av det totale antall deltakere.

6.1.7 Innsatser og tiltak

Her beskrives de viktigste innsatser/tiltak som har blitt iverksatt i løpet av prosjektperioden. Fokus for prosjektets første år, 2009, var i all hovedsak rettet mot å arbeide frem konkrete delprosjekter/kurs, og de konkrete resultatene av prosjektet lot dermed vente på seg. Det ble lagt stor vekt på å utvikle kvalifiseringstiltak som kombinerte norskopplæring og arbeidspraksis over lengre tid. Til sammen skulle tre delprosjekter sikre at så vel bruker-, arbeidsgiver-, som saksbehandler/veiledersiden ble omfattet av Mangfoldsløft. De tre delprosjektene var som følger:

- *"Fagutdanning pleie og omsorg" (Rettet mot arbeidstakere):
Et samarbeid mellom NAV Fredrikstad og Fredrikstad kommune, som omhandlet yrkesrettet opplæring innen pleie- og omsorgssektoren for ikke-vestlige innvandrere.*
- *"Fredrikstad forener kreftene" (Rettet mot næringslivet)
Et samarbeid mellom ulike bedrifter med sammenfallende kompetansekrav, LO, NHO, Fellesforbundet og NAV. Omhandlet kursvirksomhet som gir yrkesrettet opplæring.*
- *"Minoritetsrådgivere" (Rettet mot NAV-ansatte)
Et prosjekt iverksatt i samarbeid mellom NAV Fredrikstad og Fredrikstad Internasjonale Skole (FRIS). Formål: Å bedre NAVs kommunikasjon med personer med ikke-vestlige bakgrunn*

²⁵ IMDi, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008). *Fra sosialhjelp til arbeid. Resultater fra 25 Ny-sjanse prosjekter.*

²⁶ Rambøll Management (2008). *Evaluering av programmet tettere individuell oppfølging. Sluttrapport.*

Målsettingen for "Fagutdannelse pleie og omsorg" var todelt, med fokus mot å gi arbeidssøkere dokumentert kompetanse samt fast arbeid innen fagområdet, og gi Fredrikstad kommune tilgang til arbeidskraft med spesifikk kompetanse. Det var NAV Fredrikstad som hadde det overordnede ansvaret for gjennomføringen av kurset, mens den praktiske gjennomføringen skulle foregå hos kommunen og øvrige samarbeidsparter.

"Fredrikstad forener krefter" var en kursvirksomhet som skulle gi yrkesrettet opplæring innen mekanisk industri. Prosjektet hadde tre hovedmålsettinger: For det første at arbeidssøkere med ikke-vestlig bakgrunn skulle få arbeid i en av deltakerbedriftene, eller bedrifter innenfor samme næring. For det andre skulle prosjektet gi arbeidsgivere tilgang til arbeidskraft med spesifikk kompetanse. Til sist var det også et mål at saksbehandlere/veiledere ved NAV gjennom dette prosjektet/kurset skulle lære seg en metode og systematikk for å gjennomføre tilsvarende kurs i fremtiden.

Tanken bak delprosjektet "Minoritetsrådgivere" var at erfarne morsmålslærere fra FRIS skulle tas ut av sitt vanlige arbeid for en periode, for å benyttes som miljøarbeidere i innvandermiljøet i Fredrikstad kommune. Minoritetsrådgiverne skulle fungere som brobyggere mellom bruker og veileder i NAV, og fungere som rådgivere som NAV kunne benytte seg av til ulike gjøremål relatert til NAVs møter med ikke-vestlige innvandrere. Målet var å engasjere minoritetsrådgivere som representerer ulike språk og kulturer, og den overordnede målsettingen var å lykkes i en bedre kommunikasjon mellom bruker og NAV, samt bidra til å lette arbeidsmengden for veiledere i NAV. Prosjekt Minoritetsrådgivere ble utviklet i samarbeid med FRIS og rådgiverne var selv med på å utforme sin rolle siden de hadde både den faglige og den kulturelle bakgrunnen som var relevant. Videre var det tenkt at også ledere og saksbehandlere ved NAV kontoret skulle være med i den videre utviklingsprosessen (for å få til en god forankring og forståelse av veilederrollen).

Målet for prosjektet i 2009 var å realisere planene for de tre delprosjektene, slik at konkrete erfaringer og resultater kunne gjøre seg gjeldende. Parallelt arbeidet imidlertid prosjektleder med et lavterskeltilbud primært for somaliske og kurdiske kvinner som i stor grad faller utenfor (eller ikke er del av) det ordinære tiltaksapparatet. Som en følge av målgruppeinnsnevringen for prosjektet ved årskiftet 2009/2010 fattet styringsgruppa beslutning om at Mangfoldsløft Fredrikstad hovedsakelig skulle konsentrere seg om kvalifisering og veiledning av somaliske og kurdiske kvinner med lite eller ingen utdanning og relativt lavt ferdighetsnivå i norsk, samt videreføre "Prosjekt Minoritetsrådgivere" og realisere en incentivordning rettet mot næringslivet: "Yrkestilpasning for minoritetsspråklige". De tre delprosjektene for Mangfoldsløft Fredrikstad i 2010 var dermed:

- Prosjekt Minoritetsrådgivere – NAV-ansatte
- Yrkestilpasning for minoritetsspråklige – Arbeidsgivere
- Lavterskelkurs for somaliske/kurdiske kvinner - Arbeidstakere

Yrkestilpasning for minoritetsspråklige

Som påpekt tidligere i kapittelet var arbeidsgiverkontakt en utfordring for prosjektet i Fredrikstad. Det var flere arbeidsgivere som etterspurte incentiver for å ansette ikke-vestlige innvandrere: "Kom med noe som lønner seg for oss". Prosjektleder arbeidet derfor med å etablere en incentivordning "Yrkestilpasning for minoritetsspråklige", som skulle øke arbeidsgiveres villighet til å ansette personer med ikke-vestlig bakgrunn. Dette tiltaket representerte en ny samarbeidsform mellom tiltaksarrangører, arbeidsgivere og NAV. Tiltaket ble utlyst ut på Doffin, og bedrifter med et dokumentert behov for arbeidskraft kunne delta i anbudsrundene. Deretter skulle cirka ti deltakere delta på en felles kursdel før gjennomføring av et individuelt opplegg hos en tiltaksbedrift. Kursdelen omfattet informasjon om betydningen av arbeid i det norske samfunnet, arbeidsgiveres forventninger, arbeidslivets parter, og HMS- og kvalitetssikringsrutiner. Opplæringen i bedrift skal hovedsakelig bestå av bedriftstilpasset

opplæring. En del av ordningen var at tiltaksbedrifter som ikke ansatte deltakere etter endt tiltaksperiode, ble ilagt en karantenetid på seks måneder. I karanteneperioden hadde bedriften ikke anledning til å delta i tilsvarende prosjekter gjennom NAV. Dersom tiltaksdeltaker fremdeles var ansatt hos bedriften tre måneder etter avsluttet tiltaksperiode, ville bedriften motta en bonus på 10 000 kroner. NAV hadde hovedansvaret for innsøking av personer til tiltaket, og tiltaket skulle ha en varighet på 52 uker. Det ble relativt tidlig klart at dette krevde økonomiske ressurser man ikke hadde tilgjengelig i kommunen, og ordningen ble avsluttet.

Lavterskelkurs for somaliske/kurdiske kvinner

Som nevnt, var hovedsatsningsområdet for Mangfoldsløft i Fredrikstad lavterskeltilbudet til somaliske og kurdiske kvinner som står langt unna arbeidsmarkedet. Gjennom kvalifiseringskurset "Kvinnekurset", fikk deltakerne tilbud om å lære norsk og å trene på praktiske oppgaver i hverdagen. Hovedmålet var å selvstendiggjøre og motivere kvinnene til videre kvalifisering og arbeid. Kurset bestod av norsk og samfunnskunnskap, og ble kjøpt inn av en privat leverandør: "Bedriftsakademiet" i Fredrikstad. Samfunnskunnskap-delen omfattet blant annet kunnskap om norsk kultur, og for å selvstendiggjøre kvinnene fikk de øve på praktiske ting som å betale regninger selv, skrive meldinger til skolen eller skrivebeskjed til et offentlig kontor dersom de for eksempel hadde behov for tolk under samtale de var innkalt til. Et mål med kurset var å gi kvinnene troen på at de har ressurser, og således øke kvinnenes egen motivasjon for å nærme seg arbeidslivet. På kurset ble kvinnene oppmuntret til å bruke det norske språket, for eksempel ved å følge med på norsk TV, søke etter informasjon på internett, jobbe i grupper og lage presentasjoner.

Kurset fikk overveiende positive tilbakemeldinger fra deltakerne, både fordi de opplevde at deres ferdigheter i norsk ble styrket, samtidig som de lærte å løse praktiske oppgaver i hverdagen. Videre ble det sosiale fellesskapet med de andre deltakerne opplevd som verdifullt. Tilbudet om et eget kurs for kvinner, gjorde at deltakerne turde å være mer åpne og deltakende enn i kjønnsheterogene grupper.

Sommeren 2010 ble det imidlertid besluttet at "Kvinnekurset" skulle legges ned, da kommunen ikke hadde økonomiske midler til å prioritere satsningen videre. Funn fra siste datainnsamlingsrunde i Fredrikstad tyder på at NAV Fredrikstad måtte omprioritere bruken av tiltaksmidler i kommunen, og i denne prosessen ble "Kvinnekurset" nedprioritert. For prosjektleder betydde dette at han ikke hadde mulighet til å jobbe mot kvinnene på individnivå i siste fase av prosjektet.

Prosjektleder påpeker at til tross for at det ikke var mulig å gjennomføre og implementere delprosjektene, kan de isolert sett betraktes som vellykkede. I følge prosjektleder kan alle delprosjektene kan lett vitaliseres og implementeres, også i andre kommuner, dersom det er økonomiske midler til dette:

- "Kvinnekurset": Det foreligger en standard kravspesifikasjon om kurset, og i tillegg har prosjektleder laget en beskrivelse av tiltaket og hva som er gjort. Han påpeker imidlertid at dette opplegget krever mer enn et prosjekt, i form av flere aktører og bedre økonomi, fordi dette er en målgruppe som faller utenfor det ordinære arbeidet i NAV, og individuell tilpasning, samt tett oppfølging.
- "Yrkestilpasning for minoritetsspråklige": På grunn av manglende økonomi fikk man ikke prøvd ut dette tiltaket i prosjektperioden. Opplegget er imidlertid dokumentert i form av en kravspesifikasjon, og er klart til å tas i bruk for denne målgruppen eller andre målgrupper (som for eksempel pensjonister og fysisk utviklingshemmede).
- "Minoritetsrådgiverne": I løpet av prosjektperioden var 2 minoritetsrådgivere involvert i arbeidet, 1 i et halvt år og 1 i ett år. Kommunen hadde ikke midler til å videreføre dette tiltaket, men opplegget som ble utviklet i samarbeid med FRIS er dokumentert skriftlig. Modellen går ut på at minoritetsrådgiver er ansatt 50 % i NAV og 50 % et annet sted i kommunen. Dette innebærer at utover bedre veiledning for minoritetsspråklige kan også delprosjektet bidra til bedre samarbeid og kompetanseoverføring internt i kommunen. Modellen kan således ha stor overføringsverdi til andre NAV-kontor.

6.1.8 Samarbeid og samordning

Prosjektleder understreket tidlig viktigheten av å etablere kontakt med arbeidslivets parter; LO, NHO og arbeidslivsorganisasjoner, og ikke minst utvikle kontakt med brukermiljøer. Mangfoldsløft Fredrikstad har også hatt mye fokus på samarbeid med private bedrifter. En privat kursarrangør satte sammen lavterskeltilbudet til de somaliske og de kurdiske kvinnene, og prosjektet samarbeidet tett med Fredrikstad internasjonale skole (FRIS), en skole som tilbyr norskopplæring og grunnskole for personer over 16 år. Prosjektleder pekte på at det å finne "drivere" på utsiden av NAV systemet kunne gjøre prosjektet mindre sårbart for interne svingninger med hensyn til arbeidskapasitet.

Rambøll identifiserte imidlertid noen sentrale utfordringer knyttet til samarbeid underveis i evalueringen. Minoritetsrådgiverne fra Fris hadde for eksempel ingen innsynsrett i saksbehandlingssystemene til NAV, noe som vanskeliggjorde deres arbeid. Videre vurderer Rambøll at samarbeidet rundt Mangfoldsløft internt i NAV Fredrikstad fungerte mindre godt i prosjektperioden. Veiledere fra NAV var i liten grad med på Mangfoldsløft, og for mange av dem var det bare et sideprosjekt. Underveis i evalueringen ga prosjektleder uttrykk for at han hadde få diskusjonspartnere internt i organisasjonen i forbindelse med utviklingen av tiltak/prosjekter. Han forklarte selv dette med tidspress hos kollegaer, og at de ikke hadde mulighet til å prioritere Mangfoldsløft, men pekte også på muligheten for at det eksisterte andre liknende prosjekter i NAV som kollegaene var "lojale" mot. Rambøll vurderer at en bedre kommunikasjon mellom prosjektet og andre typer tiltak i kommunen kunne ha ledet til at man i større grad kunne ha spilt på hverandres erfaringer og kompetanse.

6.2 Rapporteringer

I dette avsnittet presenteres de fire rapporteringene fra Mangfoldsløft Fredrikstad. Heller ikke i Fredrikstad er det mulig å si noe særlig om måloppnåelse ved å følge deltakerne på individnivå. Blant de deltakerne det er mulig å følge på individnivå er det ingen som har hatt overgang til arbeid.

Første rapportering fra våren 2009 viste at det var rekruttert 23 deltakere til prosjektet, et flertall hadde opprinnelsesland Somalia, og av disse var et flertall kvinner. De fleste deltakerne hadde lite eller ingen registrert utdanning. Noen av deltakerne hadde tidligere arbeidserfaring fra Norge, men denne var relativt begrenset. Av de 23 deltakerne var to kommet i midlertidig deltidsarbeid, hvorav en med lønnstilskudd, og det var – ikke overraskende – deltakeren med den høyeste fullførte utdanningen som hadde overgang til arbeid uten bruk av lønnstilskuddsmidler.

Andre rapportering skjedde høsten 2009, og viste at det ble rekruttert 21 nye deltakere til prosjektet, slik at samlet deltakerantall pr. rapporteringstidspunkt var 44. I tråd med prioritert målgruppe var et flertall av prosjektdeltakere med opprinnelsesland Somalia, og et flertall var kvinner. Rapporteringen viste for øvrig at kun en av de opprinnelige 23 deltakerne hadde kommet i arbeid siden sist, og da arbeid med lønnstilskudd. Blant de 21 nye deltakerne som var rekruttert siden forrige periode hadde 8 kommet i arbeid i utdanningssektoren, fortrinnsvis midlertidig deltidsarbeid, hvorav en med lønnstilskudd og 7 uten. Av disse hadde flertallet høyere utdanning.

I **tredje rapportering** som fant sted våren 2010 ble det kun rapportert inn informasjon om deltakere på det såkalte "Kvinnekurset" som var rettet mot somaliske/kurdiske kvinner. Prosjektleders begrunnelse for dette var at det kun var disse som inngikk i prosjektet på individnivå. Rapporteringen viste at det ble rekruttert fire nye deltakere siden forrige rapportering, hvorav tre fra Somalia og en fra Irak. Samtlige deltakere hadde utdanning på grunnskolenivå, uten at det ble nærmere spesifisert hva som ligger i dette, og ingen av deltakerne var registrert med arbeidserfaring, verken fra Norge eller opprinnelsesland. Ingen av deltakerne hadde overgang til arbeid i løpet av perioden, men heller ingen falt fra tiltaket.

Fjerde rapportering fra desember 2010 viste ikke noe nytt utover det som fremkom i tredje rapportering, i og med at "Kvinnekurset" var lagt ned på grunn av økonomi, og ikke var operativt i evalueringens siste fase.

6.3 utfordringer og suksesskriterier

Underveis i evalueringen har informantene hatt flere synspunkter på hva som kreves for å lykkes med et prosjekt som Mangfoldsløft. I det følgende vil Rambøll oppsummere hva som har vært de mest sentrale utfordringene i Fredrikstad underveis, og hva som har vist seg å være de viktigste suksesskriteriene.

6.3.1 Sentrale utfordringer

Særlige utfordringer for Mangfoldsløft Fredrikstad var tidspunkt for oppstart av prosjektet, som kom samtidig med etablering av NAV Fredrikstad. Videre har det vært en utfordring at prosjektet har vært godt forankret på fylkesnivå, men ikke på kommunenivå, og dette har ført til interne samarbeidsproblemer ved NAV-kontoret. Flere av informantene har fremhevet at prosjektet har vært for avhengig av prosjektleder, og arbeidet i styringsgruppa har ikke fungert optimalt. Evaluator har flere ganger påpekt at metodeutvikling har vært en utfordring, men dette har ikke blitt gitt nok prioritet underveis. Videre har rekruttering av arbeidsgivere og markedsføring vært en utfordring, særlig med tanke på valg av målgruppe.

Nyetablet NAV-kontor

På samme måte som for de to andre prosjektene var det problematisk at prosjektets oppstart falt sammen med etablering av NAV-kontoret i Fredrikstad høsten 2008²⁷. Flere av informantene hevdet at tidspunktet for når prosjektleder kom inn var uheldig. For det første førte dette til at prosjektet fikk en noe forsinket oppstart, og det tok nærmere et halvt år før Mangfoldsløft Fredrikstad kom i gang. Videre var både ledelsen og de ansatte i NAV midt i en omstillingsprosess i forbindelse med etablering av kontoret, og flere understreket underveis at prosjektleder måtte gjøre mer for å synliggjøre Mangfoldsløft internt. Prosjektet valgte å satse på en målgruppe som krever utradisjonell og langsiktig tenkning, og det er vanskelig å se umiddelbare resultater av arbeidet. Rambøll vurderer det slik at dette kan ha vært en medvirkende faktor til at prosjektet ble nedprioritert i kommunen.

Forankret på fylkesnivå, operativt på kommunenivå

Prosjektet har vært forankret på fylkesnivå, men operativt på kommunenivå. Funn i evalueringen tyder på at flere har savnet en sterkere forankring ved NAV lokal underveis, og prosjektleder og prosjektmedarbeidere har ikke fått tilstrekkelig støtte på lokalt nivå. Underveis har blant annet flere informanter etterspurt en bredere involvering av ansatte på kommunenivået, for å bedre kommunikasjon mellom prosjektet og andre typer tiltak i kommunen. Forankring i ledelsen ved aktuelle kontorer er nødvendig for å sikre at det settes av tid til å arbeide på denne måten der hver enkelt arbeidssøker skal ha en langt tettere oppfølging enn det som vanligvis tilbys personer som registrerer seg hos NAV. For å oppnå dette vurderer Rambøll at forankringen bør formaliseres i en plan som er operativ og ikke for visjonær, og denne bør definere og beskrive ansvarslinjer mellom ulike etater, for å bedre kommunikasjon og samarbeide over offentlige etatsgrenser

Avhengig av ildsjeler?

Internt samarbeid og samhandling har vært utfordrende for Mangfoldsløft Fredrikstad. Blant annet har det eksistert flere tiltak innenfor samme område, og dette har skapt unødig konkurranse internt i kommunen. Rambølls analyser tyder på at prosjektet i Fredrikstad ble avhengig av enkeltpersoner/ildsjeler. Noen av informantene har påpekt at prosjektets resultater har vært personavhengige til en viss grad, og at det er kritisk for prosjektets videre skjebne at nøkkelpersoner blir værende i NAV. Generelt mener Rambøll at det ikke er ønskelig at prosjekter er basert på ildsjeler i for stor grad, og særlig var dette en utfordring i Fredrikstad fordi prosjektet opplevde en svak forankring ved NAV lokal.

²⁷ Den offisielle åpningen av NAV Fredrikstad skjedde 15. desember 2008.

Oppmøte og engasjement i styringsgruppa

Sammensetningen av medlemmene i styringsgruppen har heller ikke vært optimal. Det har vært vanskelig å få arbeidsgiversiden involvert i styringsgruppa, og Rambølls funn tyder på at det har vært varierende oppmøte på møtene. Et par av informantene har påpekt at dette bør ses i sammenheng med at målgruppen for prosjektet stod såpass langt fra arbeidslivet.

Metodeutvikling

Metodeutvikling ble ikke gitt nok prioritet i prosjektets innledende faser. Metodeutvikling kan oppfattes som en utfordrende øvelse, men det er likevel et nødvendig arbeid som vil bidra til å øke den felles forståelsen blant involverte aktører når det gjelder hensiktsmessige verktøy og fremgangsmåter for å nå målsettingene (eller evt. justering av disse). Mangfoldsløft Fredrikstad ikke hatt noen konkret plan for hvordan erfaringer fra prosjektet skal videreføres, og implementering i førstelinjen er vanskelig uten dokumentasjon. Rambøll vurderer det slik at god metodeutvikling ville ha økt sannsynligheten for at prosjektet kunne videreføres, for eksempel ved at ordningene implementeres i ordinær drift.

Familiestruktur

Flere av informantene har i løpet av evalueringen fremhevet at familiestruktur kan være en sentral utfordring på individnivå, fordi mange, særlig kvinner, har familieforhold som kan gjøre det vanskelig å delta i arbeidslivet. Dette er utfordrende både fordi det medfører at rekruttering av deltakere blir tidkrevende, men også fordi denne gruppen er vanskeligere å formidle ut i arbeidslivet. For å løse dette er det viktig at kursarrangører og eventuelle arbeidsgivere kan tilby fleksible løsninger.

6.3.2 Suksesskriterier

Det som fremstår som de viktigste suksesskriteriene for Mangfoldsløft Fredrikstad er prioritering, i form av ressurser og gjennomføringsvilje, samt vilje til å samarbeide. Videre har det vist seg at det er helt sentralt at personer som skal jobbe mot en utradisjonell målgruppe som de somaliske kvinnene har evne til å se sammenhenger rundt den enkelte bruker, noe som krever kompetanse om og interesse for målgruppa. Andre suksesskriterier går på kommunikasjon, blant annet har "Minoritetsrådgivere" vært viktige i prosjektet for å lette kommunikasjon mellom bruker og NAV, samt opprettholde kontakt med innvandrermiljøene i kommunen.

Prioritering

For Mangfoldsløft Fredrikstad har det blitt tydelig at det viktigste er at prosjektet blir satset på, i form av økonomi og prioritering fra kommunens side, samt gjennomføringsvilje internt i NAV. Dette viste seg særlig da Kvinnekurset ble lagt på is på grunn av manglende midler og vilje til å opprettholde arbeidet. Dette kan illustreres med følgende sitat fra en mellomleder i NAV-systemet:

"Arbeidet vårt i NAV-kontoret har ingen påvirkning av MFL, verken i prosess eller måten vi jobber på. Det er ikke ressurser til å implementere, verken på menneskelig eller økonomisk side."

Se sammenhenger rundt den enkelte bruker

Funn fra evalueringen viser at en satsing som dette, i sær med hensyn til at man har fokus på en utradisjonell brukergruppe, krever kompetanse og interesse blant alle involverte, fordi resultatene ikke er målbare på kort sikt. Det er helt avgjørende at de som skal jobbe med denne gruppa evner å tenke utradisjonelt og kjenner det gjeldende regelverket. Rambøll understreker at samarbeid blant de involverte i kommunen er helt sentralt; i form av å se sammenhenger rundt den enkelte bruker, og se både muligheter og begrensninger hos den enkelte. For kvinnene på Kvinnekurset, som befinner seg langt fra arbeidslivet er det lett at man kun ser begrensninger, fordi det er så langt frem til målet. Evner man å tenke langsiktig kan man se at tiltak som kvinnekurset nytter, og kan hjelpe kvinnene nærmere arbeidslivet på lengre sikt.

Kommunikasjon

Mangel på språkkunnskap er ofte en sentral utfordring i minoritetsspråkliges møte med det offentlige tjenesteapparatet. Delprosjektet "Prosjekt Minoritetsrådgivere" var rettet mot å forbedre kommunikasjonen mellom minoritetsspråklige brukere og veiledere i NAV. Rambøll vurderer det som positivt å tilknytte seg minoritetsspråklige i NAV, fordi dette kan bidra til en økt forståelse for målgruppens forutsetninger og behov, og således bidra til økt brukertilfredshet.

Kommunen – en sentral arbeidsgiver

Rekruttering av arbeidsgivere har vært vanskelig i Fredrikstad, og flere av informantene har understreket viktigheten av å få kommunen på banen når det gjelder å ansette ikke-vestlige innvandrere. Fredrikstad kommune er en stor arbeidsgiver med over 5400 ansatte²⁸, og de omsorgsoppgavene som kommunen står ovenfor omtales som store, samt at brukerne av kommunens tjenesteapparat representerer et stadig økende kulturelt mangfold. Et av målene i Fredrikstads plan for mangfold og integrering 2011-2018 er at andelen av ansatte med innvandrerbakgrunn skal gjenspeile mangfoldet i kommunen.

²⁸ Plan for Mangfold og Integrering i Fredrikstad 2011-2018

7. MANGFOLDSLØFT I SØNDRE NORDSTRAND

I dette kapittelet vil Rambøll gi en beskrivelse av Mangfoldsløft Søndre Nordstrand, og hvordan prosjektet har utviklet seg underveis i evalueringen. Først gis en oversikt over viktige elementer ved gjennomføringen av prosjektet, videre presenteres de kvantitative rapporteringene, før vi presenterer det Rambøll anser som de viktigste drivkreftene og barrierene for prosjektet.

7.1 Prosjekt Mangfoldsløft Søndre Nordstrand

På bakgrunn av tidligere erfaringer, samt statistikk fra NAV Oslo, valgte Mangfoldsløft Søndre Nordstrand å fokusere på en smal målgruppe: Høyt utdannede ikke-vestlige innvandrere i alderen 20 til 40 år. Prosjektet satte seg tre overordnede mål om å:

- Øke rekruttering av personer med ikke-vestlig bakgrunn til arbeidslivet og sørge for at deltakerne fikk arbeid i samsvar med sine kvalifikasjoner
- Utforme metodikk for veiledning og formidling av målgruppa
- Skape gode arenaer for kompetanseoverføring internt i NAV-kontoret.

Av de tre lokale prosjektene er Mangfoldsløft Søndre Nordstrand det prosjektet som kan vise til de beste kvantitative resultatene. Søndre Nordstrand hadde tre inntak av deltakere, i form av to rekrutteringsomganger i 2009 og en omgang i 2010. Da prosjektet ble avsluttet i desember 2010 hadde 91 % av deltakerne fra inntak i 2009 kommet ut i arbeid, og 65 % av deltakerne fra inntak i 2010 hadde fått arbeid i samsvar med sine kvalifikasjoner.

7.1.1 Bakgrunn for prosjektet

Det var bydel Søndre Nordstrands høye innvanderandel som var noe av årsaken til at NAV Oslo Fylke valgte ut denne bydelen til å delta i Mangfoldsløft. Søndre Nordstrand var ved prosjektoppstart i 2008 den bydelen i Oslo som hadde den høyeste innvanderandelen i Oslo (41 %). I tillegg hadde mange av innvanderne relativt kort botid. Ikke-vestlige menn i bydelen hadde 18 prosentpoeng høyere sysselsetting enn kvinner, noe som var nesten dobbelt så høyt som på landsbasis hvor tallet var tallet 10 %. Utfordringene knyttet til ikke-vestlige innvandrere i bydel Søndre Nordstrand ble ansett som mer komplekse enn for en gjennomsnittlig norsk kommune/bydel.

7.1.2 Målgruppe

Det ble i første fase av prosjektet tydelig at Mangfoldsløft ville rette fokus mot innvandrere med høyere utdanning, som stod uten arbeid. Dette målgruppevalget ble gjort på bakgrunn av statistikk fra NAV Oslo, samt at erfaringer viste at denne gruppa hadde vansker med å få jobb i tråd med kvalifikasjoner. Videre ble denne gruppen ble antatt å kunne komme i arbeid relativt raskt og at dette var en gruppe som det tradisjonelt hadde vært lite fokus på i NAV. Videre ble det begrunnet med at det er enklere å målrette innsatsen mot en gruppe med mange felles trekk og utfordringer. Søndre Nordstrand opererte derfor med den smaleste målgruppen av de tre lokale prosjektene:

Ordinære høyt utdannede ikke vestlige arbeidssøkere mellom 20 og 40 år.

I Oslo eksisterte det imidlertid allerede mange parallelle tiltak som rettet seg mot Mangfoldsløfts målgruppe, og prosjektet hadde dermed en utfordring i å skulle markedsføre seg og fremheve hva som skilte dette prosjektet fra øvrige satsinger. På bakgrunn av dette hadde medlemmene i styringsgruppen divergerende synspunkter når det gjaldt hvem som skulle være målgruppen for Mangfoldsløft, og avgjørelsen angående målgruppedefinisjon ble noe forsinket.

7.1.3 Målsettinger

På bakgrunn av valget av målgruppet nedfelte styringsgruppa tre overordnede målsettinger for prosjektet i Søndre Nordstrand:

1. Øke rekrutteringen av personer med ikke-vestlig bakgrunn til arbeidslivet, og at den enkelte deltager får arbeid i tråd med sine kvalifikasjoner.
2. Utforme metodikk for veiledning og formidling av denne målgruppa
3. Skape gode arenaer for intern kompetanseoverføring på NAV - kontorene.

Opprinnelig hadde prosjektet kun de to første overordnede målene, men ettersom tiden gikk og prosjektet utviklet seg, ønsket styringsgruppa for prosjektet å utvide prosjektets målsettinger med mål nummer tre. Rambøll vurderer at disse målene var hensiktsmessige og realistiske for målgruppa Mangfoldsløft Søndre Nordstrand valgte å rette sin innsats mot.

7.1.4 Styring og organisering

Prosjektleder ble rekruttert eksternt ved oppstarten av prosjektet, og hadde ingen inngående kjennskap til NAV-systemet. Den første prosjektlederen valgte imidlertid å si opp sin stilling allerede i prosjektets første fase, og NAV Oslo fylke tilsatte en ny prosjektleder ved inngangen til 2009. Den nye prosjektleder hadde bakgrunn fra NAV Eures, samt erfaring fra kompetansehevingsarbeid internt i NAV.

Styringsgruppa for prosjektet bestod av representanter fra YS, LO, NHO, Akademikerne, NAV (med prosjektleder for Mangfoldsløft og representant fra NAV fylke stat), HSH, Spekter, UniO, Oslo kommune og IMDi. Leder for styringsgruppa kom opprinnelig fra NAV Oslo og var tidligere avdelingsdirektør for marked og samfunn. Dette ansvaret ble overført enhetsleder ved NAV Søndre Nordstrand i 2010. Styringsgruppa har avholdt jevnlig møter, totalt 10 stk. Sett bort fra at det har vært noe varierende oppmøte på møtene, hovedsakelig fra representanter fra LO og NHO, opplyser evalueringens informanter at samarbeidet har fungert greit underveis i prosjektet.

7.1.5 Rekruttering og markedsføring

Søndre Nordstrand rekrutterte deltakere i tre omganger. Det var to inntak av deltakere i 2009, og et inntak i 2010. Prosjektleder brukte NAV sin database, i samarbeid med statistikkavdelingen på NAV Oslo fylkesledd, for å søke etter aktuelle kandidater. I evalueringen har det fremkommet at informasjonen som brukerne oppgir gjennom selvregistreringen ofte er mangelfull. Dette påvirker hva NAV har registrert av informasjon i Arena, som er NAVs oppfølgingsverktøy. Dette medførte at flere deltagere ble avklart ut av prosjektet i starten av prosjektet på grunn av feilregistrering.

Markedsarbeid tar tid!

Prosjektleder brukte viktig tid i starten av prosjektet til å bygge opp en arbeidsgiverportefølje, ved blant annet å bruke sitt eget nettverk samt NAV Arbeidslivssenter Oslo sitt. Han jobbet kontinuerlig med arbeidsgiverkontakt hele veien, men opplevde at det tok mye tid. I tillegg eksisterte det ingen samhandlingsarenaer lokalt for arbeidsgiverkontakt. Arbeidsgiverkontakt har således vært en utfordring underveis i evalueringen. Flere av informantene har pekt på at det er umulig for én person å ha ansvar for å følge opp 50 deltakere og samtidig ivareta kontakten med arbeidsgivere. Tilbakemeldinger fra flere arbeidsgivere tyder på at de ikke liker at personer som søker om praksispapirer møter opp med søknadspapirene uten at NAV er med, og derfor er det svært viktig at det settes av nok ressurser til at NAV kan løse arbeidssøkere gjennom denne prosessen og ha et synlig ansikt ut mot aktuelle arbeidsgivere. Søndre Nordstrands erfaringer viser at markedsarbeid tar tid, med det kan åpne mange dører og gi målgruppen større muligheter for å bli formidlet til potensielle arbeidsgivere.

7.1.6 Metodeutvikling

I følge prosjektleders egen rapportering fra prosjektet har han til sammen veiledet 110 brukere. Over 20 deltagere, ble i tillegg, avklart ut av prosjektet tidlig på grunn av feilregistreringer. 79 av 110 har vært definerte deltakere ut fra de utvalgsriterier som var satt for prosjektet. De resterende har falt utenfor disse kriteriene, som en følge av at de har vært falt utenfor

aldersgruppen eller ikke har vært registrert som ordinære arbeidssøkere. Prosjektleder har allikevel veiledet dem blant annet fordi han har vurdert det som nyttig for prosjektet å følge dem i samarbeid med kommunal side.

Basert på dette prosjektarbeidet, samt tidligere erfaringer med brukergruppen utformet prosjektleder en kartleggingsmetodikk, samt veilednings- og arbeidsgivermetodikk. Metodikken er veldokumentert i en prosjektrapport utformet av prosjektleder ved prosjektets avslutning. Arbeidet består av en spesifikk veiledningsmetodikk: "Kvalifiseringsstigen", spesielt tilpasset målgruppa, en veiledningsmetodikk og arbeidsgivermetodikk oppsummeres kort i det følgende. Informasjonen er i stor grad basert på prosjektleders egen rapportering fra prosjektet.

Kvalifiseringsstigen

Kvalifiseringsstigen er utarbeidet for å visualisere veien målgruppa må gjennom for å være konkurransedyktige på arbeidsmarkedet. Stigen skal bidra til å bistå veiledere i NAV sitt arbeid med tidlig avklaring, tett individuell veiledning og oppfølging. Modellen består av to akser: x-aksen viser tidsperspektivet, og y-aksen brukers konkurranseevne på arbeidsmarkedet. Videre er modellen delt i to deler, en del hvor bruker og veileder har brukerfokus og en del hvor de har arbeidsgiverfokus. Bakgrunnen for dette er at fokus endrer seg etterhvert som bruker blir bedre i norsk. Modellen inneholder videre en rekke fokuspunkter som veileder kan forholde seg til i de ulike fasene.

Prosjektarbeidet har vist at NAV-veilederne gjennomgående opplever det som utfordrende å avgjøre hvor konkurransedyktig den enkelte bruker er på arbeidsmarkedet. Funn tyder på at bruker ofte sendes for tidlig på kurs uten tilstrekkelige norsksferdigheter, sendes for tidlig i praksisplass som ikke er relevant eller begynner å søke på jobber som krever høy kompetanse før de er kvalifisert for det. I prosjektlederens egen rapportering understrekes det at kvalifiseringsstigen ikke er ment som en fasit for alle i målgruppa. Likvel har tre forhold vist seg som særlig viktige for å gjøre bruker konkurransedyktig på arbeidsmarkedet:

- Norsksferdigheter som er kvalitetssikret, og på et tilstrekkelig nivå/tilpasset de jobbene som bruker søker på
- Arbeidspraksis som gir relevant yrkespraksis i tråd med kvalifikasjoner
- Gode og riktige referanser - helst norske fra samme bransje som bruker søker jobb i

Veiledningsmetodikk

Prosjektleder utviklet en generell veiledningsmetodikk som kan benyttes mot andre brukergrupper i NAV. Det som er spesifikt med denne målgruppa er hovedsakelig kompetansekrav i norsk. Det første bruker gjør i møte med NAV er å registrere seg på nav.no, og en utfordring er at mange brukere gjør en mangelfull selvregistrering. Dette skyldes gjerne manglende norsksferdigheter, lite kjennskap til NAV sin rolle, og lite kunnskap om norsk arbeidsliv. Behovsvurderingen NAV gjør i etterkant skal ta utgangspunkt i bruker sin selvregistrering, men fordi denne ofte er mangelfull blir utfallet ofte en standard innsats. Veiledningsmetodikken som er utviklet fokuserer på å gi en *situasjonsbestemt innsats*, med fokus på at tidlig avklaring gjennom bruk av verktøyet for arbeidsevnevurdering og veiledning skal gi bruker informasjon om:

- Realitetsorientering rundt hvilken egeninnsats og investering i tid som kreves for å nå målet om jobb i tråd med egne kvalifikasjoner
- Hvilke kompetansekrav som stilles på arbeidsmarkedet
- Mulige tiltak og virkemidler som NAV kan bistå med i prosessen

Arbeidsgivermetodikk

Som omtalt i avsnitt 4.6.2 fokuserer arbeidsgivermetodikken prosjektleder har utarbeidet på hvordan NAV kan skaffe gode arbeidsgiverkontakter og bistå med sine nettverk: Private, kollegers, interne kilder og fagmiljøer, samt eksterne kilder. Videre gir den råd til veiledere i NAV om hvordan man kan vedlikeholde arbeidsgivernettsverk.

7.1.7 Innsatser og tiltak

Prosjektet i Søndre Nordstrand benyttet eksisterende tiltak i NAV i de tilfellene det var hensiktsmessig, i form av arbeidsmarkedskurs, arbeidspraksis og lønnstilskudd, og prosjektet har rettet fokus mot å gi arbeidssøkerne i målgruppen en tettere oppfølging. Hva oppfølgingen konkret har gått ut på har variert med individuelle behov, men vanlige ingredienser har også vært hjelp til søknads- og CV-skriving og trening på intervjusituasjon. Flere av deltakerne opplevde at de fikk god og tett oppfølging av prosjektleder, noe som kan illustreres med følgende sitat fra en deltaker i prosjektet:

"Før var det ikke noe tilbud til personer med høyere utdanning, saksbehandler ringte aldri og spurte hvordan det gikk. Jeg fant for eksempel praksisplass selv. Kurstilbud var primært for lavt utdannede. For meg ville det for eksempel vært svært relevant å ta førerkort fordi mange av jobbene jeg var aktuell for (miljøkjemiker) krevde førerkort. Det kom ikke på tale. Engelskkurs kunne også hjulpet meg fordi jeg ville blitt mer aktuell for phd, men slikt fantes ikke. Oppsummert: Jeg opplevde at det ikke var noe tilbud til oss, og følte at jeg ble glemt. Men Mangfoldsløft er noe helt annet! Jeg ble ikke glemt, de tok jevnlig kontakt, hadde møter. Det er motiverende at noen bryr seg."

Flere av de involverte i prosjektet i Søndre Nordstrand har underveis i evalueringen gitt uttrykk for at de er usikre på om de gode resultatene skyldtes prosjektlederens personlige egenskaper eller metodene han benyttet. For å implementere arbeidet i ordinær drift ble derfor ansvaret fordelt på flere i NAV. Ved første inntak av deltakere i 2010 fikk fem veiledere ansvar for tre brukere hver, i tillegg til at en rådgiver fra NAV Intro fikk ansvar for fire brukere, mens prosjektleder hadde ansvar for de resterende brukerne. Veilederne benyttet tilgjengelig utarbeidet metodikk, og prosjektleder hevder at dette fungerte godt for de som hadde tilstrekkelig kompetanse og gjennomføringsevne. Veilederne understreket imidlertid at de hadde store utfordringer når det gjaldt kapasitet, og hadde ikke mulighet til å gi deltakerne like tett oppfølging som prosjektleder. Rambøll vurderer at dette var et godt tiltak for å spre erfaringer inn i NAV med tanke på videreføring av prosjektet.

7.1.8 Samarbeid og samordning

Underveis i evalueringen har Mangfoldsløft Søndre Nordstrand hatt flere utfordringer knyttet samarbeid. Særlig rundt oppstart hadde prosjektleder flere utfordringer knyttet til å gjøre prosjektet kjent internt hos NAV Søndre Nordstrand, noe som ble tilskrevet ressursituasjonen i kontoret. Det ble tidlig klart at det var nødvendig å i større grad markedsføre prosjektet internt overfor prosjektleders kolleger i NAV-kontoret. Tilbakemeldingene fra ledere og veiledere i NAV var at de så verdien av prosjektet, men ikke hadde nok kunnskap eller kapasitet til å delta. Det å følge opp et forholdsvis stort antall prosjektdeltakere så tett som prosjektet ved Søndre Nordstrand har gjort er meget tidkrevende, og noen informanter hevdet at prosjektet medførte merarbeid for ledere og ansatte.

Når det gjelder samarbeid med eksterne aktører forsøkte prosjektleder lenge å få i stand et samarbeid med Voksenopplæringen, men det har ved flere anledninger vist seg å være utfordrende. I tidlig fase av prosjektet benyttet prosjektleder seg av NAV Intros fag- og metodeerfaringene NAV Intro. I følge prosjektleders bør NAV Intro være tilstede ved NAV lokal oftere enn de er i dag. På denne måten kan NAV lokal i større grad nyttiggjøre seg av deres kompetanse og tilbud til brukerne og veilederne. Dette forutsetter imidlertid at lokal NAV ledelse kjenner til kompetansen NAV Intros rådgivere innhar, og deretter bruker denne på en hensiktsmessig måte.

Når det gjelder samarbeid internt ved NAV-kontoret, er det særlig prosjektleders samarbeid med kommunal del som har utviklet seg i positiv retning. Ved siden av å spre markeds kunnskap og den utarbeidede veiledningsmetodikken blant de kommunalt ansatte, har prosjektleder veiledet brukere fra så vel introduksjonsprogrammet som KVP. Dette har skjedd i samhandling med de

kommunale veilederne. I følge prosjektleder er dette samarbeidet en av de mest fruktbare erfaringene fra prosjektet Mangfoldsløft i Søndre Nordstrand.

7.2 Rapporteringer

Ved **første rapportering**, mai 2009, var det i Søndre Nordstrand rapportert på relativt få variabler/indikatorer når det gjaldt arbeidssøkere som deltok i prosjektet. Det fremgikk ikke – med noen få unntak – hvilket utdanningsnivå deltakerne var i besittelse av. For de tre deltakerne hvor utdanningsnivå var oppgitt dreide det seg om lavere grad fra universitet eller høyskole. Dette var de samme tre prosjektdeltakerne som kom i arbeid i løpet av rapporteringsperioden, hvorav to i fast arbeid (en av dem med lønnstilskudd), og en i midlertidig arbeid. Av disse tre var det imidlertid to som falt ut av arbeid grunnet personlige økonomiske forhold eller arbeidspraksis.

Andre rapportering, november 2009, viste at i tråd med målgruppedefinisjonen var deltakergruppen i Mangfoldsløft Søndre Nordstrand svært sammensatt når det gjaldt opprinnelsesland, men mindre differensiert når det gjaldt utdanningsnivå. Samtlige, med ett unntak, hadde universitets- eller høyskoleutdanning. Blant de 48 opprinnelige deltakerne fra forrige periode hadde én fastholdt arbeidsforholdet som ble inngått i forrige periode, mens 21 var kommet i arbeid siden forrige rapportering, tre med lønnstilskudd og 18 uten. Av de 16 nye deltakerne som var rekruttert siden forrige rapportering hadde halvparten (8 deltakere) kommet i arbeid, herav to med lønnstilskudd. I alle tilfellene dreide det seg om midlertidig arbeid, fortrinnsvis heltidsarbeid.

I **tredje rapportering**, mai 2010, fra Søndre Nordstrand ble det skilt mellom deltakere som ble tatt inn i prosjektet i 2009 og deltakere som ble tatt inn februar 2010. I 2009 ble det rekruttert til sammen 39 deltakere. Samtlige hadde høyere grads utdanning på universitets- eller høyskolenivå. 31 av deltakerne i denne gruppa hadde overgang til arbeid i perioden, og blant disse var et flertall kommet i arbeid som var i samsvar med deres kvalifikasjoner. Gjennomgående gjaldt det heltidsarbeid, men i større grad midlertidig enn fast arbeid, og lønnstilskudd ble benyttet i forbindelse med fem av ansettelsene. De færreste mistet arbeidet i løpet av perioden, men for de to det gjaldt var det enten grunnet nedbemanning eller permittering.

I februar 2010 ble det tatt inn ytterligere 30 nye deltakere i prosjektet. Samtlige hadde universitets- eller høyskoleutdanning, men hvorvidt deltakere i denne gruppa hadde overgang til arbeid og ulike forhold knyttet til dette, fremgikk ikke av rapporteringen. Det ble imidlertid lagt inn en del informasjon om deltakerne i kommentarfeltet, og dette sa noe om deres status pr. rapporteringstidspunkt. Her fremgikk det at 8 deltakere var avklart ut av prosjektet av ulike årsaker, for eksempel at deltaker hadde fått jobb i mellomtiden, ikke hadde godkjent utdanning, at vedkommende hadde flyttet fra bydelen, gått over på Arbeidsavklaringspenger (AAP) eller ikke ønsket å jobbe på grunn av utdanning mv. Utover dette fremgikk det at fire deltakere avventet NOKUT-godkjenning for utenlandsk utdanning, enkelte deltok på kurs, mens tre deltakere var i deltids- og snart heltidsarbeid. Det var også notert at flere skulle følges opp, uten at dette var nærmere spesifisert.

I **fjerde og siste rapportering**, desember 2010, ble det kun rapportert på de 30 deltakerne som ble tatt inn i februar 2010. I forrige rapportering var det ikke rapportert om overgang til arbeid, men av denne rapporteringen framkom det at 16 stykker hadde overgang til arbeid i perioden, samtlige uten lønnstilskudd, og av disse var over halvparten i relevant jobb (samsvar mellom arbeid og kvalifikasjoner til deltaker). Av kommentarfeltet kom det videre frem at en deltaker er avklart ut av prosjektet fordi vedkommende har flyttet til England og fått jobb i henhold til kvalifikasjoner der. Vedkommende ble oppmodet av prosjektleder til dette fordi arbeidsmarkedet for den kompetansen bruker hadde er mye større og bredere i England enn i Norge. I dette arbeidet brukte prosjektleder blant annet kontakter i EURES England.

7.3 Utfordringer og suksesskriterier

Mangfoldsløft Søndre Nordstrand sitter igjen med mange verdifulle erfaringer fra prosjektetperioden, men prosjektet har naturligvis også opplevd utfordringer underveis. I det følgende presenterer vi hva Rambøll anser som de mest sentrale funn fra evalueringen.

7.3.1 Sentrale utfordringer

Oslo er en stor kommune, og man opplevde ved oppstarten av prosjektet at det var mange konkurrerende innsatser som gjorde det vanskelig å skille Mangfoldsløft fra andre liknende tiltak. Videre har arbeidsgiverkontakt vært en sentral utfordring. Dette markedsarbeidet tar tid, og krever kapasitet i form av tid og ressurser internt i NAV. IKT og registreringskvaliteten i NAVs databaser/saksbehandlingssystemer har også utpekt seg som utfordrende.

Hva skiller Mangfoldsløft fra konkurrerende innsatser?

Ved oppstart var det fokus på at Mangfoldsløft var én av mange konkurrerende innsatser i Oslo kommune, og det var derfor sentralt å identifisere hva som skilte denne satsningen fra de øvrige. Det var divergerende meninger innad i styringsgruppen om hvem og hva som skulle stå i fokus for prosjektet, og noen mente at det ikke var riktig å prioritere denne gruppen av innvandrere med høyere utdanning. Flere av evalueringens informanter har påpekt at Mangfoldsløfts erfaringer og metoder med fordel kan formidles på tvers av bydelsgrensene. Det fremheves at det vil være gevinster å hente i å gjøre "Mangfoldsløftsmetodikken" til en byomfattende tjeneste. På denne måten kan man samle og utnytte kompetansen bedre. Videre vil et byomfattende perspektiv sikre at NAV kontorer som ikke besitter slik kompetanse selv, likevel kan dra nytte av en slik spesialkompetanse.

Arbeidsgiverkontakt tar tid!

Prosjektet støtte også på en rekke utfordringer i forbindelse med samlokaliseringsproblematikk ved etableringen av NAV-kontoret i bydelen. Blant annet materialiserte dette seg i mengdeproblematikk, i form av mangel på ressurser ved NAV-kontoret. Funn fra evalueringen tyder på at dette førte til at det var vanskelig å markedsføre prosjektet internt, samt at flere har påpekt at grunnen til at Mangfoldsløft har vært så vellykket er at én person har hatt tid og midler til å følge opp. NAV er nødt til å løse arbeidssøkerne gjennom, og dette krever at man setter av tid og ressurser. Flere av informantene har fremholdt at det ikke holder med metodikk. Denne kan gi retning for hvordan man skal veilede og hvordan man kan bruke kartleggingsstigen, men det er også et spørsmål om kapasitet. Man kan ikke gi samme kvalitet uten å sette av tid og ressurser til å følge opp den enkelte bruker. Erfaringene fra prosjektet i Søndre Nordstrand viser at metodene kan formidles, men dersom andre NAV-kontorer skal lykkes trenger de mer enn denne metodikken. Hvis man skal lykkes i å formidle brukere til jobb, er man trolig avhengig av å ha en dedikert person som jobber med brukerne, kan forstå metodikken, og utarbeide planer for hvordan metodene skal anvendes ved kontoret. En veileder ved NAV Søndre Nordstrand sier følgende om videreføring av Mangfoldsløfts metodikk og erfaringer.

"Etter prosjektleder er borte, er det ingen dedikerte personer som skal jobbe mot de med høyere utdanning... vi kan ikke jobbe like tett mot alle. Det er sårbart. Avhengig av én person."

IKT og registreringskvalitet i databaser

Når det gjelder IKT, har prosjektleder opplevd at det er utfordringer knyttet til registreringskvaliteten i NAVs database/saksbehandlingssystemer. Det er NAV saksbehandlingssystemet Arena som er benyttet for å søke opp aktuelle kandidater til deltakelse i Mangfoldsløft. I følge prosjektleder finnes det per i dag ikke en felles prosedyre for hvordan NAV-ansatte skal gå frem for å registrere opplysninger i Arena. Dette får konsekvenser for datakvalitet, søkemuligheter og kartlegging, veiledning og oppfølging av brukerne.

7.3.2 Suksesskriterier:

Rambøll vurderer at de viktigste erfaringene fra evalueringen er at målgruppen Søndre Nordstrand valgte å fokusere på; høyt utdannede, krever grundig kartlegging, samt tett og

individuell oppfølging. Videre er det helt sentralt at bruker har et høyt ferdighetsnivå i norsk for å være konkurransedyktige på arbeidsmarkedet, samt tilegne seg relevant arbeidserfaring fra en norsk arbeidsgiver. Til sist viser funn evalueringen at samarbeid mellom ulike etater og internt i NAV er avgjørende for å gjøre bruker mest mulig selvgående, og dette kan også bidra til å skape gode arenaer for kompetanseoverføring og kompetanseheving.

Grundig kartlegging

En forutsetning for å lykkes med å gjøre målgruppen konkurransedyktig på arbeidsmarkedet, er å gjøre en bedre kartlegging av bruker innledningsvis. I tillegg må dette dokumenteres grundig. Dersom man ikke har kjennskap til den bruker man skal følge opp kan man ikke gi god oppfølging. Dette er også viktig for å fange opp målgruppen tidlig nok og ikke kaste bort tid og ressurser på å sende dem på kurs/tiltak de ikke har behov for. Funn fra evalueringen viser at man ofte tilegner denne målgruppa egenskaper og anser den som selvgående fordi de har høyere utdanning, men at dette også er brukere som viser seg også å ha behov for skreddersøm. Dette er årsaken til at prosjektleder har funnet det hensiktsmessig å utarbeide, den tidligere nevnte, "kvalifiseringsstigen" med spesifikk veiledningsmetodikk.

Tett og individuell oppfølging

Først og fremst har deltakerne behov for tett og individuell avklaring, veiledning og oppfølging, og dette krever ressurser. Rambøll vurderer at dette har vært avgjørende for de resultatene Mangfoldløft Søndre Nordstrand har oppnådd. Tiltak som har blitt benyttet innebærer individuell veiledning og kompetanseheving av veiledere i NAV når det gjelder veilednings- og arbeidsgivermetodikk, samt oppfølging basert på individuelle behov, vanligvis også hjelp til å skrive CV/søknad og trene på intervjusituasjonen.

Gode norskkunnskaper er et krav

Prosjektleder understreker betydningen av å ha et godt og høyt ferdighetsnivå i norsk for å være konkurransedyktige på arbeidsmarkedet. Målgruppen av innvandrere med høyere utdanning, søker ofte jobber som krever et høyt norsknivå. Det vil i mange jobber kreves Bergenstest/Nivå 4²⁹, eller så viser det seg at dette er det nivå arbeidssøker bør være på. Søndre Nordstrands prosjekterfaringer viser at det er av stor betydning at deltakeren er tilstrekkelig kvalifisert i norsk før han/hun begynner å søke jobb. Et forslag som har kommet frem i evalueringen er at NAV bør tilby et forberedende kurs til Bergenstest. Videre har flere av informantene påpekt at det er viktig å lære "bransjenorsk", og tidligere erfaringer tilsier at dette ofte løsner i løpet av en arbeidspraksisperiode.

Relevant arbeidserfaring

For å bli konkurransedyktige på arbeidsmarkedet og tilegne seg arbeid i samsvar med kvalifikasjoner har målgruppen høyt utdannede behov for relevant arbeidserfaring før de søker jobb. For flere av deltakerne er det avgjørende å få en referanse fra en norsk arbeidsgiver, noe som kan lette jobbsøkningsprosessen. Herunder vurderer Rambøll det som helt sentralt at praksisplassen som tilbys bruker står i forhold til personens kvalifikasjoner. Dette krever at NAV bruker tid på å oppsøke og rekruttere gode arbeidsgivere.

Formidle suksesshistorier

Arbeidsgiverkontakt står sentralt for å etablere relasjoner med potensielle arbeidsgivere. Underveis i evalueringen har det blitt tydelig at dette arbeidet er tidkrevende, men også at det nytter. For å rekruttere arbeidsgivere har flere av informantene fremhevet betydningen av å formidle suksesshistorier. Dette for å tydeliggjøre ovenfor bedriftene at ansettelsen av arbeidssøkere i denne målgruppen, kan være lønnsomt. SSB gjorde i 2009 en sammenlikning av innvandrere på arbeidsmarkedet i Canada og Norge, og her ble det argumentert for at en

²⁹ Bergenstest: Test i norsk på høyere nivå. Avansert nivå der deltakerne skal kunne - uttrykke seg på en avansert, fleksibel og passende måte i de aller fleste sammenhenger, både kjente og ukjente - være flytende og kreative både i sitt muntlig og skriftlig språkbruk - gi uttrykk for komplekse og abstrakte meninger og argumentasjon - forstå og bruke både grunnleggende og mer avanserte grammatiske strukturer og vokabular - forstå hoved- og subsidiærpoengene i et bredt utvalg emner, både skriftlig og muntlig - utvikle egne interesser innenfor fag- og skjønnlitteratur

innvandrers deltakelse i arbeidslivet kan gi positive ringvirkninger for andre innvandrere, både i form av at de kan utgjøre nettverk for å finne arbeid, men også med tanke på hvordan en innvandrergruppe oppfattes i samfunnet.

Deltakere i prosjektet i Søndre Nordstrand har hatt høy utdanning fra sitt hjemland, og blir i mange tilfeller ansett som rollemodeller i sitt nærmiljø i Norge. At også denne gruppen av innvandrerbefolkningen sliter med å få seg jobb, kan ha negativ innvirkning på andre med samme sosiale bakgrunn, med lavere eller ingen utdanning. Deres motivasjon og mulighetstenkning kan minimeres i takt med vanskene som de med høyere utdanning opplever på det norske arbeidsmarkedet. De negative ringvirkningene av at målgruppen av innvandrere med høyere utdanning blir gående arbeidsledige er flere. Dette understreker behovet for å øke innsatsen ovenfor målgruppen.

En mulighet som ble lansert av noen av informantene underveis i evalueringen, var bruk av "referansebedrifter" i informasjonssammenheng. Dette innebærer at NAV identifiserer bedrifter som har gode erfaringer med ansettelse av ikke-vestlige arbeidstakere, og får dem til å dele sine erfaringer med potensielle arbeidsgivere i et dertil egnet forum.

Rutiner for samhandling mellom kommunale etater og internt i NAV

Et annet suksesskriterium er rutiner for samhandling mellom etatene, samt internt i NAV. Funn fra evalueringen viser at det er vanskelig å få flyt i tjenestene når samhandling ikke er til stede, og således blir man avhengig av én person som har tid og ressurser til å følge opp hver enkelt bruker.

Det har i løpet av prosjektperioden utviklet seg et positivt samarbeid med kommunal del av NAV-kontoret. I følge Søndre Nordstrands prosjektleder danner disse erfaringene et godt grunnlag for et bedre og utvidet samarbeid mellom kommunal og statlig del av kontoret. Dette er erfaringer som også andre kommuner kan dra nytte av. I prosjekterfaringene som kan formidles vedrørende samarbeid, bør også styrkingen av bidraget fra NAV spesialenheter til NAV lokal fremheves, dette være seg NAV Intro, NAV ALS, mv.

Vilje og gjennomføringsevne

Funn fra evalueringen tilsier at det er viktig at veiledere har tilstrekkelig kompetanse om denne målgruppens rekrutteringsproblematikk, i tillegg til et genuint ønske om å bistå, veilede og følge opp brukeren. Det blir også påpekt at veilederne må ha kunnskap om norsk arbeidsmarked, norsk skole- og utdanningssystem, kunne og ville utøve skjønn og kjenne til de utfordringer denne målgruppen står overfor. Det stilles krav på det norske arbeidsmarkedet, både formelle og uformelle, som bruker må gjøres oppmerksom på. Det er av avgjørende betydning at veilederne kjenner til disse.

Et nytt kurs er utviklet

I samarbeid med NAV Tiltak Oslo, har Mangfoldsløft Søndre Nordstrand utviklet et nytt kurs for målgruppen; "Kunnskapsyrker og saksbehandling for minoritetsspråklige". Kurset skal startes opp våren 2011. Kurset har til hensikt å ta hensyn til de 3 forhold som er avgjørende for å gjøre målgruppen konkurransedyktig på arbeidsmarkedet, og kunne få arbeid i tråd med sine kvalifikasjoner.