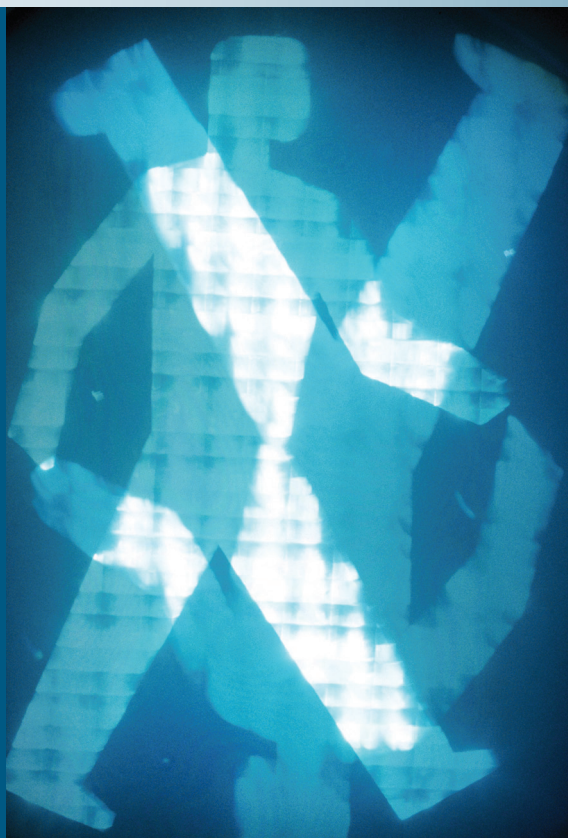


Anne Britt Djuve og Kristian Rose Tronstad

Innvandrere i praksis

Om likeverdig tjenestetilbud i NAV



Anne Britt Djuve og Kristian Rose Tronstad

Innvandrere i praksis

Om likeverdig tjenestetilbud i NAV

© Fafo 2011

ISBN 978-82-7422-792-7 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-793-4 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Mikkel Østergaard / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	11
1.1 Tema	11
1.2 Problemstillinger	13
1.3 Data	13
1.4 Hvem jobber i NAV? Kjennetegn ved NAV-ansatte som jobber med kvalifisering og praksisplass	19
1.5 Hva jobber de med?	22
1.6 Hva kjennetegner dem som jobber som kursleverandører?.....	23
1.7 Gangen i rapporten.....	24
2 Praksisplasser i NAV	25
2.1 Arbeidsmarkedstiltak over tid og antall i arbeidspraksis	25
2.2 Individuell praksis og arbeidspraksis	28
2.3 Opplæring (AMO-kurs med praksis)	29
2.4 Oppsummering.....	30
3 Hvem får hvilken praksisplass?	
Om vurderinger som gjøres av deltaker og tiltak	31
3.1 Hva slags kurs tilbys?.....	31
3.2 Hva kreves av kurstilbydere?	33
3.3 Hva kreves av arbeidsgivere?	34
3.4 Hvilke vurderinger gjøres av deltakere på AMO-kurs med praksis?....	35
3.5 Hvilke vurderinger gjøres av deltakere på individuell praksisplass? ...	36
3.6 Oppsummering.....	37
4 Oppfølging	39
4.1 Individuell praksis: oppfølging av deltakere og arbeidsgivere	40
4.2 Oppfølging av deltakere på AMO-kurs med praksis	43
4.3 Individuelle planer	44
4.4 Tid til oppfølging	45
4.5 Oppsummering.....	47

5 Likeverdige tjenester	49
5.1 Lik tilgang til tjenester.....	50
5.2 Lik kvalitet på tjenestene	52
5.3 Resultatlikhet	54
5.4 Oppsummering	55
 6 Flaskehalser, forbedringspotensialer og kilder til økt kompetanse	57
6.1 Forbedringspotensialer.....	57
6.2 Flaskehalser	59
6.3 Kilder til kompetanse	64
6.4 Oppsummering/konklusjon	65
 7 Sammenfatning	67
 Litteratur	73

Forord

Denne rapporten oppsummerer to undersøkelser med svar fra mer enn tusen NAV-ansatte og nær to hundre kursinstruktører og kursleverandører om deres erfaringer med praksisplass for innvandrere. I tillegg har vi gjennomført dybdeintervjuer av NAV-ansatte i Oslo, Bergen og Trondheim samt kursleverandører i de samme byene.

Prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler, arbeid og velferd. Vi vil takke Magne Frøyen i NAV Intro, Oslo, og Anne Nora Herlofsen i NAV Intro og kvalifisering, Hordaland, for svært nyttige bidrag i forbindelse med utforming av spørreskjemaene som er anvendt, og for innsiktsfulle kommentarer til et tidligere rapportutkast. Takk til Ole Morten Pünther og Brit Bonesmo i Velferds- og arbeidsdirektoratet, som bisto med å få tilgang til e-postlister. Takk til våre kolleger ved Fafo: Hanne Kavli, som ga konstruktive innspill til spørsmålsformuleringer i websurveyene, Line Kjelsaas, som sporet opp og systematiserte e-postadresser til kursleverandører, og Bård Jordfald for praktiske tips i gjennomføring av questback-undersøkelsene. Den største takken går til kursleverandører og alle NAV-ansatte som i en hardt presset arbeidssituasjon velvillig har stilt opp til intervju og på den måten har gitt oss innsikt i tanker og vurderinger om hvordan NAV-ansatte og kursleverandører arbeider med praksisplass. Prosjektet er gjennomført av Anne Britt Djuve og Kristian Rose Tronstad. Tronstad har skrevet kapitlene 1, 2 og 3. Tronstad har hatt ansvar for innsamlingen og tilretteleggingen av kvantitative data fra websurveyene og har bistått i dybdeintervjuene. Djuve har vært prosjektleder og har skrevet kapitlene 4, 5, 6 og 7.

Fafo, 9.2.2011

Anne Britt Djuve og Kristian Rose Tronstad

Sammendrag

Individuell praksisplass og AMO-kurs med praksis er de to hyppigst brukte arbeidsmarkedstiltakene. I løpet av en gjennomsnittsmåned i 2010 deltok 16 000 personer på tiltak. I underkant av 6000 av disse var i arbeidspraksis, og omtrent like mange deltok på AMO-kurs. Innvandrere utgjorde en knapp majoritet (51 %) av alle deltakere på AMO-kurs, og fire av ti i arbeidspraksis hadde innvandrerbakgrunn. Innvandrere er med andre ord en svært viktig brukergruppe – men kan knapt betraktes som én gruppe. Innvandrere har som brukere i NAV svært ulike behov, og de har ulik kompetanse. Innvandringen til Norge har uten tvil bidratt til å øke mangfoldet også blant NAVs brukere, med de utfordringer det medfører for skreddersøm og tilrettelegging av tjenester.

Analysen viser at det er langt vanskeligere å finne egnede AMO-kurs for innvandrere enn for brukere uten innvandrerbakgrunn. Åtte av ti saksbehandlere i NAV synes det er vanskelig å finne kurs som passer for ikke-vestlige innvandrere med dårlige norsk-kunnskaper. Kurstilbudet ser med andre ord ikke ut til å være godt tilpasset realitetene når det gjelder brukergruppas sammensetning.

Jobbklubb/jobbsøkerkurs er det kurset som hyppigst tilbys. Oppleggene på slike kurs varierer, men de er i hovedsak tiltenkt kursdeltakere som er ganske nær arbeidsmarkedet. Deltakere på slike kurs trenger veiledning i hvordan man skriver søknad, og trening i å gå på jobbintervju. Funn fra surveyen og fra dybdeintervjuene tyder på at mange innvandrere er i en situasjon hvor de trenger mer kvalifisering før de er klare for arbeidsmarkedet.

Ulike fagkurs (f.eks. lagerkurs med truckføreropplæring) er de nest mest brukte kursene. Disse kursene er svært populære blant mange tiltaksdeltakere med innvandrerbakgrunn. Det ble samtidig påpekt fra kilder i NAV at etterspørselen etter truckførere og lagerarbeidere gjerne er nokså begrenset og ikke står i forhold til de arbeidssøkendes ønsker om denne type kurs.

Saksbehandlerne i NAV vektlegger i sterk grad brukermedvirkning når de søker deltakere til kurs. Dette gjenspeiles i svarene på spørsmålene om hvilke forhold som er viktige når man søker brukere inn på kurs. Deltakernes egne ønsker rangeres som det viktigste, mens norskferdigheter vurderes som den nest viktigste vurderingen når det gjelder matching av kurs og deltaker. Arbeidserfaring, kompetanse og tidligere kursdeltakelse tillegges med andre ord mindre vekt. En ulempe med dette er at kvalifiseringsløpene dermed kan bli mindre målrettede og mindre tilpasset individuelle forutsetninger og behovene i det lokale arbeidsmarkedet.

Individuell praksisplass vurderes som et godt egnet tiltak av et flertall av saksbehandlere i NAV, til tross for at registerbaserte studier i liten grad dokumenterer noen (langstids)effekt av tiltaket i form av overgang til ordinært arbeid. Mange NAV-saksbehandlere bruker tiltaket som et virkemiddel for norskpraktisering. Dette er den grunnen som oppgis oftest for å velge praksisplass. Den nest viktigste begrunnelsen er at praksisplass kan gi deltakerne bedre kunnskap om kravene som stilles i det norske arbeidslivet. Overgang til ordinært arbeid vurderes altså ikke alltid som et realistisk utfall av en praksisplass, men tiltaket vurderes likevel som å kunne ha positive effekter på lengre sikt. Tidligere forskning viser likevel at gjentatte praksisplasser som ikke fører fram, kan oppleves som svært negativt fra deltakerhold, særlig når de opplever at praksisplassen får karakter av (tvungent) gratisarbeid. Gitt den mangelfulle kapasiteten NAV har til oppfølging av praksisplassdeltakere og arbeidsgivere, vurderer vi det som at faren for misbruk av ordningen er overhengende, og at den omfattende bruken av tiltaket derfor er bekymringsfull.

Individuell plan framheves i mange sammenhenger som et sentralt verktøy for individuell oppfølging og brukervedvirkning. Det er selvsagt ikke alle brukere av NAVs tjenester som har ønske om eller behov for individuell plan, men deltakere i kvalifiseringsprogrammet er en gruppe som skal ha særlig tett oppfølging, og som er særskilt nevnt i lov om sosial omsorg som en gruppe som skal tilbys individuell plan. Det er derfor overraskende at så mange som fire av ti saksbehandlere oppgir at ingen av deres deltakere i kvalifiseringsprogrammet har en individuell plan. Bare 14 prosent svarer at alle deres deltakere i kvalifiseringsprogram har en slik plan. Ikke-vestlige brukere, enten de er deltakere i introduksjonsprogram eller ikke, har i enda mindre grad en individuell plan. En mulig forklaring på dette funnet kan selvsagt være at saksbehandlere ikke kjenner til at det finnes en individuell plan. I så fall har planen liten betydning for saksbehandlernes arbeid. En annen forklaring er at NAV betrakter individuell plan som et verktøy som er beregnet utelukkende på brukere med svært omfattende og sammensatte behov, og at deltakere i kvalifiseringsprogram ikke nødvendigvis er i målgruppa for slike planer.

Det er stor variasjon i hva slags oppfølging deltakere i individuell praksisplass har. Halvparten av deltakerne og arbeidsgiverne i praksisplassiltaket følges opp rutinemessig, mens de resterende kun følges opp dersom det oppstår akutte problemer. Kun 14 prosent av de ansatte i NAV følger opp sine brukere gjennom rutinemessig besøk på praksisplassen minst én gang i løpet av praksisplassløpet. Deltakere på AMO-kurs med praksisdeltaker får i langt større grad rutinemessig oppfølging: Hos de eksterne kursleverandørene svarer åtte av ti kursledere at de rutinemessig følger opp deltakere i praksisplass.

Andelen som følger opp sine brukere rutinemessig, synker med økende andel brukere med minoritetsbakgrunn – inntil andelen brukere med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn tipper over 75 prosent. Det er svært få av dem vi har intervjuet, som har så høy andel brukere med minoritetsbakgrunn, og disse saksbehandlere arbeider sannsynlig-

vis i NAV Intro. Det er også en klar sammenheng mellom antall brukere totalt sett og andel som følger opp brukerne rutinemessig: En stor portefølje gjør det nødvendigvis vanskeligere å følge opp den enkelte bruker. Antall brukere per saksbehandler er særlig stor i Oslo og på Østlandet ellers, der andelen innvandrere i befolkningen er høyest. Mange NAV-ansatte uttrykker frustrasjon over manglende tid til oppfølging av sine brukere og opplever manglende tid til oppfølging som et alvorlig hinder for å kunne bistå brukere med minoritetsbakgrunn på en bedre måte.

Det er bred enighet blant ansatte i NAV om at det er stort rom for forbedring når det gjelder oppfølgingsarbeidet i etaten: Halvparten svarer at det er på feltet «Tett oppfølging» NAV har sitt største forbedringspotensial. «Grundig kartlegging/arbeidsavklaring» kommer på en god andreplass, og til sammen er det sju av ti ansatte som mener at det største forbedringspotensialet til NAV ligger innenfor disse to områdene. Ifølge de NAV-ansatte er det særlig stort arbeidspress som begrenser mulighetene til å drive tettere oppfølging. 62 prosent av de ansatte i NAV svarer at stor arbeidsmengde i stor grad legger begrensninger på mulighetene til å bistå ikke-vestlige brukere på en bedre måte. Nærmere halvparten mener dessuten at et utilstrekkelig kurstilbud for brukere med svake norskferdigheter i stor grad er et hinder, og åtte av ti mener at dette utilstrekkelige kurstilbudet i stor eller noen grad utgjør et hinder for å produsere bedre tjenester.

Det er klare indikasjoner på at brukere med ikke-vestlig bakgrunn har adgang til et smalere tjenestetilbud og får dårligere kvalitet på kurs, praksisplasser og oppfølging enn andre. 77 prosent av saksbehandlerne synes det er vanskelig å finne AMO-kurs som matcher behovene hos brukere med ikke-vestlig bakgrunn og svake norskferdigheter, 51 prosent mener det er vanskelig å finne passende kurs for ikke-vestlige brukere generelt, mens 35 prosent mener det er vanskelig å finne passende kurs til alle brukere. Vi finner dessuten klare tegn på at det er en kjønnsdimensjon i kvaliteten på tjenestene fra NAV. Bare 34 prosent av saksbehandlerne er enige i påstanden om at kvinner med ikke-vestlig bakgrunn får minst like gode tiltak fra NAV som menn med ikke-vestlig bakgrunn.

Registerbaserte effektevalueringer gir likevel ikke holdepunkter for å mene at innvandrere har svakere effekt av tiltak enn det norske deltakere har. Effekten over tid er jevnt over nokså moderat, både for innvandrere og innfødte. Det er imidlertid omfattende metodiske utfordringer knyttet til denne type effektevalueringer, noe som tilsier at resultatene må tolkes med varsomhet.

Stort arbeidspress er som nevnt den faktoren som særlig framheves som et hinder for å kunne bistå brukere med innvandrerbakgrunn på en bedre måte. Andre faktorer som framheves, er skepsis hos arbeidsgivere til å ansette innvandrere samt noe varierende motivasjon hos brukerne. Manglende motivasjon hos brukerne oppleves ikke som noe generelt problem: Sju av ti ansatte i NAV er helt eller delvis enige i at de fleste brukerne med ikke-vestlig bakgrunn er svært motivert for å finne arbeid. Samtidig ser

vi at manglende motivasjon oppleves som et problem i *enkelte* innvandrergupper: Seks av ti NAV-ansatte er helt eller delvis enige i at lav motivasjon for å finne arbeid er et alvorlig hinder for formidling til arbeid i enkelte innvandrergupper. Arbeidsgiveres skepsis oppleves som et problem av flere: Åtte av ti NAV-ansatte mener at denne skepsisen i stor eller noen grad hindrer dem i å yte bedre tjenester til brukere med ikke-vestlig bakgrunn. Denne vurderingen deles av de ansatte hos kursleverandørene.

Når det gjelder kilder til relevant kompetanse i den jobben de utøver, peker de NAV-ansatte i stor grad på realkompetanse: Det er særlig kontakten med brukerne, men også øvrig arbeidserfaring, som framheves som de viktigste kildene til kompetanse. Det er flere viktige implikasjoner av dette. For det første er det selvsagt positivt at de NAV-ansatte tilegner seg realkompetanse gjennom jobben. For det andre er det dermed ekstra utfordrende at det er såpass stort gjennomtrekk i disse stillingene: En fjerdedel av de intervjuede har mindre enn tre års ansiennitet. For det tredje kan det være grunn til å se nærmere på mulighetene til å skreddersy formelle utdanningsløp som gir større uttelling i den praktiske yrkesutøvelsen.

I sum kan vi konkludere med at NAV fortsatt har betydelige utfordringer når det gjelder å utforme et likeverdig tjenestetilbud.

1 Innledning

Denne rapporten utgjør del tre av et prosjekt om arbeidspraksis som FARVE (og tidligere Rikstrygdeverket) har finansiert. Del 1 var en registerbasert analyse av effektene praksisplass og andre tiltak har hatt for arbeidssøkere fra ulike verdensdeler (Djuve og Kvinge 2006). Del 2 var en kvalitativ analyse av arbeidsgiveres og arbeidssøkeres erfaringer med praksisplasstiltaket (Djuve 2007). I denne tredje modulen ønsker vi å dokumentere og analysere NAV Arbeids erfaringer og arbeidsmetoder når det gjelder bruk av praksisplass med sikte på å etablere mer kunnskap om gode grep i arbeidsformidling av arbeidssøkere med innvandringsbakgrunn.

1.1 Tema

I løpet av de siste ti årene har antallet yrkesaktive innvandrere blitt doblet fra om lag 125 000 til mer enn 250 000 sysselsatte. Økningen i antall sysselsatte innvandrere må sees i sammenheng med økonomisk høykonjunktur og påfølgende høy arbeidsinnvandring, spesielt fra Polen. Økningen i antall sysselsatte innvandrere skyldes ikke utelukkende økt arbeidsinnvandring, for også mer etablerte innvandrergreper har bedret sin stilling på arbeidsmarkedet de siste ti årene (OECD 2009).

Egenskapene ved det norske arbeidsmarkedet peker i minst to retninger når det gjelder innvandreres muligheter. På den ene siden har det vært høy vekst i BNP de siste årene og stor etterspørsel etter arbeidskraft. Det innebærer i utgangspunktet gode utsikter for innvandrere på det norske arbeidsmarkedet. På den annen side er det trekk ved arbeidsmarkedet som peker i en annen retning. Sterkt stillingsvern innebærer at både ansettelser og oppsigelser er kostbare, og arbeidsgivere er derfor mindre risikovillige. Under slike betingelser blir informasjon om ulike arbeidssøkeres produktivitet viktig i rekrutteringen. Hvis innvandrere oppfattes å være mindre produktive, vil arbeidsgivere være tilbakeholdne med å ansette dem. Til tross for at mange innvandrere er blitt inkludert i arbeidslivet de senere årene, har mange innvandrergreper vedvarende høyere arbeidsledighet, og andelen sysselsatte er betydelig lavere enn i befolkningen ellers.

Innvandreres problemer i det norske arbeidsmarkedet er knyttet til problemer med å komme inn i arbeidslivet, til å bli værende der og til liten mobilitet oppover (Djuve og Hagen 1995; Blom 1998; Barth, Bratsberg og Raaum 2002; Blom og Henriksen 2007).

Yrkesdeltakelsen til innvandrere varierer sterkt med innvandringsårsak og botid. Mens nyankomne arbeidsinnvandrere naturlig nok har høy yrkesdeltakelse, har nyankomne flyktninger og familiegjenforente lavere tilknytning til arbeidsmarkedet, spesielt de første årene etter ankomst. Selv om yrkesdeltakelse og inntekt stiger de første årene etter ankomst, flater den ut etter noen år, i de fleste etniske gruppene på et nivå som er betydelig lavere enn i den etnisk norske befolkningen (Blom 2004; Djuve og Hagen 1995; Djuve 2002; Blom og Henriksen 2007). Forskningen på området har søkt å finne forklaringer på den lave yrkesdeltakelsen i individuelle kjennetegn hos innvandrerne (Djuve og Hagen 1995; Blom og Ritland 1997; Blom 1998), mangler ved det offentlige virkemiddelapparatet (Djuve og Pettersen 1997; Djuve mfl. 2001) samt i arbeidsgiveres holdninger i ansettelsesprosesser (Larsen 1995; Kvitastein 1996; Rogstad 2000; Lødding 2003; Tronstad 2010). Faktisk rekrutteringsatferd er i liten grad undersøkt.

Ansettelsesprosessen er trolig den viktigste, men minst forståtte delen av et arbeidstakerforhold (Petersen mfl. 2000). Til tross for betydelig forskning på effekten av ulike typer virkemidler rettet mot bedrifter og arbeidssøkere er kunnskapen om hva som skjer i ansettelsesprosessene, fortsatt liten.

I teorien skulle arbeidspraksis være et viktig virkemiddel i arbeidet for å få flere innvandrere ut i arbeid, gjennom å bidra til kvalifisering, nettverksbygging og reduksjon av arbeidsgiveres opplevde risiko ved ansettelser. Registerdatabaserte evalueringer gir likevel nokså nedslående resultater. Kvinge og Djuve (2006) fant at arbeidspraksis hadde en positiv, men svært moderat effekt for overgang til arbeid for innvandrere. Hardoy og Zhang (2010) finner ingen effekt av praksisplass for overgang til arbeid, verken for innfødte eller innvandrere. En mulig årsak til dette er selvsagt at praksisplassene er utformet og gjennomføres på en måte som *ikke* (i tilstrekkelig grad) bidrar til kvalifisering, nettverksbygging eller reduksjon av arbeidsgiveres opplevde risiko ved ansettelser. I forrige modul av dette prosjektet studerte vi arbeidsgiveres holdninger til og erfaringer med innvandrere på praksisplass. Studien viste at arbeidsgivere har ulike motiver for å ta imot praksisplassdeltakere, at de i svært ulik grad vektlegger opplæring, og at kontakten mellom arbeidsgivere og NAV i mange tilfeller er svært begrenset (Djuve, 2007). En praksisplass er med andre ord ikke en praksisplass; både innhold, oppfølging og varighet varierer betydelig. Utsiktene til en stabil og god tilknytning til arbeidslivet er dermed ikke nødvendigvis knyttet til om man får en praksisplass, men til hvordan praksisplassen er utformet. Disse funnene ga grunn til å kikke nærmere på hvordan saksbehandlere i NAV arbeider med praksisplasstiltaket, og hvordan deltakere og arbeidsgivere følges opp underveis.

1.2 Problemstillinger

Det er to hovedvarianter av praksisplasser i NAV: Den første varianten er tiltaket praksisplass, som er en individuell utplassering hos en arbeidsgiver i en viss periode. Den andre er en rekke AMO-kurs med integrert praksisbit. Disse kursene er i all hovedsak satt ut til eksterne kursleverandører. Begge disse variantene studeres i denne rapporten. I tillegg studerer vi avklarings- og formidlingsarbeid i noe videre forstand enn kun som formidling til praksisplass. Hovedproblemstillingene som skal belyses i rapporten er:

1. Hvilke vurderinger ligger til grunn for formidling av deltakere til ulike typer tiltak (praksisplass, AMO med praksis, annet)? Hvilken betydning tillegges utdanning, erfaring, norsksferdigheter, etnisk bakgrunn og kjønn?
2. Hvilke vurderinger ligger til grunn for valg av praksisplasstilbydere og kursleverandører?
3. Hva slags oppfølging av deltaker og arbeidsgiver skjer underveis? Hvordan operasjonaliseres oppfølging? Hva finnes av god oppfølgingspraksis, og i hvilken grad gjennomføres den? Hvilke utfordringer og barrierer møter de NAV-ansatte i arbeidet med å bistå innvandrere med kvalifisering og overgang til arbeid?
4. Hvordan forstås den offentlige målsettingen om «likeverdige tjenester» i NAV, og i hvilken grad lykkes man med å nå denne målsettingen?

Hensikten i dette prosjektet er ikke primært å kartlegge hva aktørene vet eller ikke vet, men snarere å etablere et bilde av hvordan arbeidet gjennomføres, og hvilke muligheter for tjenesteforbedring som kan identifiseres.

1.3 Data

Datakildene til denne rapporten består av to websurveyer som var rettet henholdsvis mot ansatte i NAV og mot kursleverandører, samt kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter i NAV i Oslo, Bergen og Trondheim. Vi la vekt på å komme i kontakt med intervjuobjekter som er involvert i arbeidet med utvelging og evaluering av kursleverandører. Intervjuene omhandlet også erfaringer med praksisplasstiltaket mer generelt samt utfordringer knyttet til brukermedvirkning og målsettingen «likeverdige tjenester». I tillegg gjennomførte vi dybdeintervjuer blant noen utvalgte kursarrangører.

Hensikten med å gjennomføre dybdeintervjuer av nøkkelinformanter i NAV og blant utvalgte tiltaksarrangører var todelt. For det første ønsket vi å gå dypere inn i medarbeidernes erfaringsbakgrunn og hente ut deres kunnskap og refleksjoner om

hvilke virkemidler og metoder som er iverksatt, og om de fungerer etter hensikten, og hva som eventuelt kan gjøres bedre. For det andre ønsket vi å etablere en oppdatert kunnskap om feltet slik at de spørsmålene som stilles i en websurvey, skulle bli relevante og informative. Ved å kombinere den webbaserte studien med en mer dyptpløyende kvalitativ tilnærming oppnås dessuten en viktig kvalitetssikring av og en bredere forklaringsramme rundt den kvantitative studien.

Websurveyen rettet mot ansatte i NAV har som hensikt å etablere representative data om hvordan saksbehandlere i NAV arbeider med tildeling av ulike typer tiltak, hvordan oppfølging av deltakere og arbeidsgivere skjer, og hvilke barrierer og utfordringer de ansatte opplever. Utfyllingen på web gir kvalitetssikring gjennom umiddelbar tilbakemelding til respondenten hvis hun uforvarende hopper over et spørsmål, eller hvis svarene er inkonsistente. I tillegg til avkrysningsspørsmål har vi lagt inn noen åpne spørsmål der respondentene har mulighet til å kommentere og fylle inn supplerende informasjon om temaet. Erfaringsmessig gjør mange seg flid med slike kommentarer, noe som gir en ekstra innsikt i respondentenes erfaringer.

Svarprosent i websurveyen blant NAV-ansatte

4050 ansatte i NAV fikk invitasjon til å delta i undersøkelsen. Fortrinnsvis skulle invitasjonen utelukkende sendes til NAV-ansatte som jobber med kvalifisering og arbeidsformidling. En så spesifisert e-postliste var det imidlertid umulig å levere. Løsningen ble derfor å sende ut invitasjon noe bredere, og at de som ikke jobber med kvalifisering og eller arbeidsformidling, lett kunne gå inn på nettsiden undersøkelsen var lagt ut på, og krysse av for at de ikke var i målgruppa. En åpenbar ulempe med denne løsningen er at en god del av dem som ikke tilhører målgruppa, ikke tar seg bryet med å klikke seg inn på undersøkelsen og krysse av. Dermed får vi ikke fullgod informasjon om svarprosenten i undersøkelsen, det vil si at vi ikke vet hvor mange av dem som ikke har svart, som ikke tilhører målgruppa og dermed heller ikke skulle ha vært regnet med i utvalget.

Av de 4050 som fikk invitasjonen, var det 1352 som svarte at de ikke jobbet med kvalifisering eller arbeidsformidling. Disse er utelatt fra analysen. Det var også i underkant av hundre som hadde ugyldig e-postadresse. Dette kan være personer som har sluttet i NAV eller av andre grunner ikke ble oppnådd kontakt med. Etter å ha trukket fra disse satt vi igjen med et nettoutvalg på drøyt 2600.

Blant de 2600 var det 1044 som svarte på websurveyen. Det gir en svarprosent på 40 prosent av nettoutvalget. Det var 569, eller 14 prosent, av de inviterte som nektet å delta i undersøkelsen, mens i underkant av 1000, eller 25 prosent, fikk vi aldri noe svar fra. Siden vi ikke fikk noe svar, er det vanskelig å vite om dette skyldes at de nekter å delta, eller om de rett og slett ikke jobber med kvalifisering og dermed ikke skulle ha vært inkludert. Ved å inkludere dem i nettoutvalget får vi en responsrate på 40

prosent. Dersom vi hadde ekskludert dem fra nettoutvalget, ville responsraten vært betydelig høyere (67 %). Litt avhengig av hvor mange man inkluderer i nevneren, kan altså responsraten være et sted mellom 40 og 67 prosent. Vi mener det er rimelig å anta at det er minst like mange (antakelig flere) blant dem som ikke har vært inne på nettsiden i det hele tatt, som ikke tilhører målgruppa, som blant dem som har vært inne (og krysset av enten på nekt, «ikke i målgruppa» eller fylt ut skjema). Totalt var det 1352 som krysset av på «ikke i målgruppa», noe som utgjorde 46 prosent av alle som var registrert med enten svar, nekt «eller ikke i målgruppa». Dersom like mange (altså 46 %) av dem som ikke har svart i det hele tatt, er utenfor målgruppa, skal 457 av de 993 som ikke har svart, flyttes over til kategorien «avgang», og altså ikke regnes som frafall. Hvis vår antakelse om at minst like mange av dem som ikke har svart i det hele tatt, er utenfor målgruppa som blant dem som har svart, er riktig, er den korrekte svarprosenten på minst 49 prosent.

Tabell 1.1 Svarprosent.

	Antall	Prosent av bruttoutvalget	Prosent av nettoutvalget
Inviterte på e-post (bruttoutvalg)	4050	100	
Ikke aktive e-postadresser	91	2	
Avgang (utenfor målgruppa)	1352	33	
Nettoutvalg	2607	64	100
Ønsket å delta	1044	26	40
Ikke svart	993	25	38
I målgruppa, men ønsker ikke å delta (nekt)	569	14	22
Feltperiode: 27.5–20.9 2010			

I alle utvalsundersøkelser er det frafall av ulik karakter og størrelse. Ulempen med frafall er først og fremst at resultatene blir mindre sikre. Dette skyldes at vi ikke kan se bort fra at de som ikke har svart, ville ha svart annerledes enn de som faktisk har svart. Dersom de som ikke har svart, ville ha svart omtrent likt som de som har svart, er frafallet det vi kan kalle tilfeldig. Slikt frafall påvirker ikke sikkerheten til resultatene. Mer alvorlig er det om frafallet er selektivt. At frafallet er selektivt, betyr at noen grupper er gjennomgående mindre villige til å svare. Et eksempel på dette kunne være at saksbehandlere på grunn av arbeidspress ikke ønsket å delta, mens lederne for en stor del deltok. Problemet med selektivt frafall kan ikke løses ved å intervju flere da det bare vil øke skjevheten i utvalget.

For å finne mer ut av hvordan frafallet i vår undersøkelse var, har vi analysert kjennetegn på dem som deltok, dem som ikke ønsket å delta, men som var i målgruppa (nekt), og dem som ikke deltok fordi de var utenfor målgruppa. Var det sann at de med lav

utdanning var mindre villige til å svare enn de med høy utdanning? Hva med saksbehandlere i forhold til ledere, og hva med ansatte i Nord-Norge?

En analyse av frafall kan ikke gi svar på hva de som ikke deltok, ville ha svart dersom de hadde deltatt. Men siden vi har registerinformasjon om alle inviterte med hensyn til hvor de er ansatt, hvor lenge de har vært ansatt, hva slags stilling de har, og hva slags utdanning de har, kan vi finne ut om noen grupper er under- eller overrepresentert blant dem som deltok. I tabellene under har vi kalkulert hvordan deltakelsen varierte mellom landsdeler, etter utdanningsnivå, stillingsnivå og ansiennitet.

Tabell 1.1 illustrer at 21 prosent av alle inviterte i Oslo svarte, mot 33 prosent i Midt-Norge. Oslo har dermed en lavere responsrate enn gjennomsnittet for hele landet (26 %), mens NAV-ansatte i Midt-Norge har en høyere svarprosent. Dette tyder på at svarvilligheten var noe lavere i Oslo enn i Midt-Norge og resten av landet. På den annen side er det bare 9 prosent av utvalget i Oslo som har nektet å delta. Siden andelen som ikke har svart, eller som ikke er i målgruppa, også er noe høyere i Oslo enn de andre stedene, kan det også tyde på at arbeidet er organisert litt annerledes i Oslo, og at vi derfor ikke har «truffet» målgruppa så godt, altså at flere av de inviterte i Oslo ikke tilhører målgruppa og ikke har tatt seg bryet med å krysse av for dette. Ser vi på de andre landsdelene, er det relativt små forskjeller i svartilbøyelighet.

Tabell 1.2 Frafall etter landsdel. Prosent.

	Landsdeler						Total
	Oslo	Østlandet ellers	Sør- landet	Vest- landet	Midt- Norge	Nord- Norge	
Jeg ønsker å delta og er i målgruppa	21	24	25	29	33	24	26
Ikke svart	32	25	27	29	26	25	27
Jeg jobber ikke med arbeidsformidling eller kvalifisering	37	38	33	26	27	35	33
Jeg ønsker ikke å delta (men er i målgruppa)	9	13	15	16	15	16	14
N	425	1507	270	928	379	541	4050

I utvalget vårt var det stor overvekt av NAV-ansatte med mellomlang utdanning. Med mellomlang utdanning mener vi dem som har kort (inntil fire år) universitets- og høyskoleutdanning. Lav utdanning vil si dem som har utdanning på videregående nivå og etatsutdanning. Høy utdanning vil si dem med lang universitets- og profesjonsutdanning. Tabell 1.2 illustrerer at de tre gruppene skiller seg lite fra hverandre i hvor villige de var til å delta.

Tabell 1.3 Frafall etter utdanningsnivå. Prosent.

	Utdanningsnivå			Total
	Høy utdanning	Mellomlang utdanning	Lav utdanning	
Jeg ønsker å delta og er i målgruppa	27	25	26	26
Ikke svart	27	27	26	27
Jeg jobber ikke med arbeidsformidling eller kvalifisering	34	33	34	33
Jeg ønsker ikke å delta (men er i målgruppa)	12	14	14	14
N	430	2827	791	4048

Når det gjelder stillingsnivå, var det en stor overvekt av saksbehandlere i utvalget. Det var ikke uventet et mindre antall ledere som var inkludert i undersøkelsen. Blant de drøyt 400 lederne som var i utvalget, fikk vi svar fra 20 prosent. Det var med andre ord mindre sjanse for at lederne svarte på undersøkelsen, enn at saksbehandlerne gjorde det. Det var imidlertid ikke høyere andel ledere som nektet å delta, men derimot svarte noe flere at de ikke var i målgruppa for undersøkelsen (jf tabell 1.3).

Tabell 1.4 Frafall etter stillingsnivå. Prosent.

	Stillingsnivå			Total
	Sekretær/konsulent	Saksbehandlere	Ledere	
Jeg ønsker å delta og er i målgruppa	24	27	20	26
Ikke svart	26	26	31	27
Jeg jobber ikke med arbeidsformidling eller kvalifisering	35	33	36	33
Jeg ønsker ikke å delta (men er i målgruppa)	15	14	13	14
N	460	3164	409	4033

I gjennomsnitt hadde de NAV-ansatte i utvalget tolv års arbeidserfaring. Det var imidlertid mange med under tre års ansiennitet og en mindre gruppe med svært lang ansiennitet (30–40 år). Gjennomsnittlig antall år med ansiennitet skjuler dermed at det er stor variasjon. For å bote på dette konstruerte vi en ansiennitetsvariabel som fordelte ansiennitet i utvalget etter kvartiler. Med kvartiler deler man inn utvalget i fire, de 25 prosentene med kortest ansiennitet, de neste 25 prosentene med nest kortest ansiennitet osv.

Tabell 1.4 viser at det var lavest svarprosent blant dem med aller kortest (under 3 års) ansiennitet. Det er også i denne gruppa vi finner høyest andel som ikke er i målgruppa, og eller som ikke har gitt noen respons. For de andre gruppene er det relativt små forskjeller i frafall og deltakelse.

Tabell 1.5 Frafall etter ansiennitet. Prosent.

	Ansiennitet (kvartil)				Total
	Under 3 år	3-9 år	9-17 år	Over 17 år	
Jeg ønsker å delta og er i målgruppa	22	27	27	27	26
Ikke svart	30	27	24	25	27
Jeg jobber ikke med arbeidsformidling eller kvalifisering	36	31	34	33	33
Jeg ønsker ikke å delta (men er i målgruppa)	12	15	14	15	14
N	1103	986	991	970	4050

Gjennomgangen over viser at frafallet i liten grad er påvirket av respondentenes utdanningsnivå, stillingsnivå, geografiske region eller ansiennitet. Det styrker antakelsen om at frafallet er noenlunde tilfeldig, men vi kan som nevnt ikke være sikre på at frafallet ikke er skjevt langs andre variabler, for eksempel arbeidsmengde. Alt i alt mener vi likevel at datamaterialet holder god kvalitet og gir et godt grunnlag for våre analyser.

Websurvey – kursleverandører

Websurveyen ble sendt per e-post til mer enn 4000 ansatte i NAV. Vi fikk ikke oversendt noen e-postliste for kursleverandørene slik vi fikk for de NAV-ansatte. Her måtte vi ta i bruk andre metoder. For å få tak i så mange e-postadresser som mulig kontaktet vi NAV i hvert fylke for å finne den eller dem som hadde oversikt over lokale kursleverandører som tilbyr kurs med praksisplass. Vi kontaktet deretter de ulike kursleverandørene og ba dem sende e-postadresser til ansatte som jobbet med kurs med praksisplass. Det kunne være ansatte som selv var instruktør på kurs, eller personer som utviklet eller lærte opp instruktører i ulike kurs. Basert på disse henvendelsene genererte vi 343 e-postadresser. Av de 343 e-postinvitasjonene vi sendte ut, fikk vi respons fra 238. Av disse var det 190 som ønsket å delta, 34 som ikke var i målgruppa, og 14 som ikke ønsket å delta. Oppslutningen om websurveyen må kunne karakteriseres som god. Det var riktignok i overkant av hundre vi ikke fikk svar fra blant kursleverandørene, men av dem som ga respons, var det svært få som nektet å delta.

Tabell 1.6 Deltakelse i websurvey for kursleverandører.

E-postinvitasjoner til kursleverandører	343
Respons	238
Jeg jobber med eller har erfaring med kurs som inkluderer praksisplass	190
Jeg har ingen erfaring med kurs med praksisplass	34
Jeg har erfaring med kurs som inkluderer praksisplass, men ønsker ikke å delta	14

Blant de NAV-ansatte hadde vi oversikt over kjennetegn som arbeidssted, stilling, ansiennitet og utdanningsnivå til alle som ble invitert til å delta. Med bakgrunn i den informasjonen kunne vi analysere frafallet for å sjekke om det var tilfeldig eller selektivt frafall. Den samme analysen er ikke mulig å gjøre for kursleverandørene, men siden mer enn halvparten av alle som ble invitert, har svart, og få har nektet, kan vi likevel presentere kjennetegn ved dem som *har* deltatt. I det neste underkapittelet vil vi presentere en deskriptiv analyse av dem som jobber med arbeidsformidling og kvalifisering i NAV, og av kursinstruktører blant ulike kursleverandører.

1.4 Hvem jobber i NAV? Kjennetegn ved NAV-ansatte som jobber med kvalifisering og praksisplass

I dette underkapittelet vil vi presentere noen kjennetegn ved de NAV-ansatte som har deltatt i undersøkelsen. Hvor gamle er de, hvilken utdanning har de, er de fornøyde med jobben sin, og hvilke arbeidsoppgaver utfører de? I den videre analysen vil det være nyttig å relatere erfaringer og vurderinger de ansatte har eller gjør seg, til kjennetegn ved de ansatte. Er det forskjeller mellom ulike regioner med hensyn til antall brukere de følger opp? Har kjønn, alder og ansiennitet betydning for hvilke vurderinger som gjøres, og hvilke erfaringer man har?

Nav-ansatte fra hele landet

Blant de 1040 som svarte på vår undersøkelse, var det NAV-ansatte fra alle fylker i landet. I den videre analysen vil vi bruke landsdel framfor fylke. Årsaken til dette er at det er mange fylker, og i enkelte fylker, for eksempel Finnmark, er det få observasjoner ($n = 21$).

Den geografiske inndelingen basert på landsdel viser at én av tre saksbehandlere hører til på Østlandet¹ utenom Oslo. Legger vi til dem som jobber i Oslo, har mer enn 40 prosent av de intervjuede arbeidsplassen sin på Østlandet. En av fire respondenter jobber i NAV på Vestlandet (dvs. Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal). Om lag 12 prosent var tilhørende i Midt-Norge, og den samme andelen utgjorde de ansatte i de tre nordligste fylkene (Nordland, Troms og Finnmark). Tabell 1.6 viser fordelingen.

Tabell 1.7 Geografi. NAV-ansatte fordelt på landsdel.

	Antall	Prosent
Oslo	91	8,8
Østlandet ellers	361	34,7
Sørlandet	67	6,4
Vestlandet	268	25,8
Midt-Norge	123	11,8
Nord-Norge	130	12,5
Total	1040	100,0

Flest kvinner i full jobb, og mange har lang ansiennitet

Det var en klar overvekt av kvinner (67 %) som svarte på undersøkelsen. Når vi fordeler de intervjuede NAV-ansatte etter kjønn og alder, finner vi at overvekten av kvinner er størst blant de yngste, og at med økende alder er kjønnsfordelingen jevnere. Blant de eldste (som er en liten gruppe) er kjønnsfordelingen 50-50.

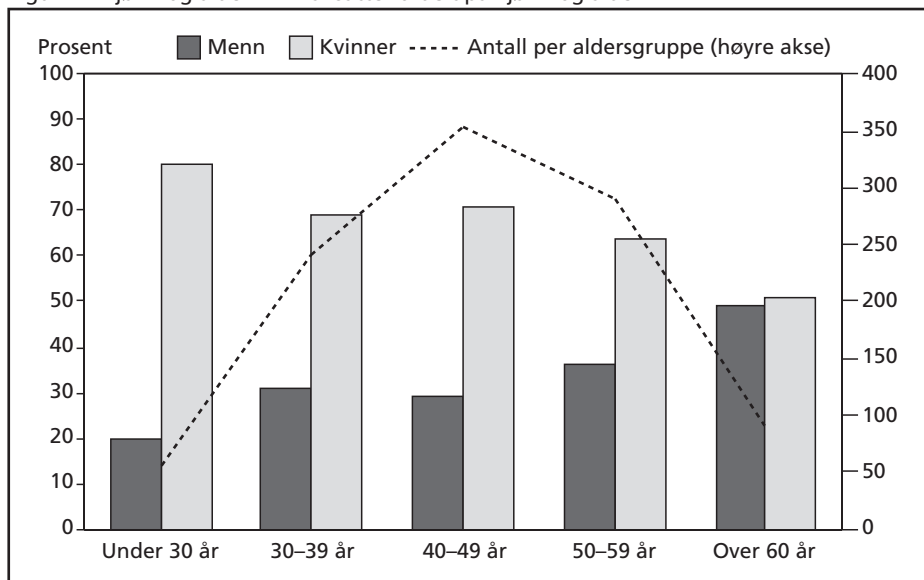
Fordelingen i alder og kjønn gjenspeiles når vi fordeler utvalget på stillingsnivå. På saksbehandlernivå er 70 prosent kvinner og 30 prosent menn. På ledernivå er det om lag like mange menn som kvinner.

I gjennomsnitt hadde de intervjuede litt over elleve års ansiennitet fra NAV, men dette gjennomsnittet skjuler fordelingen av de ansattes ansiennitet. Det er en overvekt av ansatte med henholdsvis kort og svært lang ansiennitet. Figur 1.2 illustrerer at over 30 prosent har under fem års erfaring, mens det er over 30 prosent som har mer enn 15 års erfaring. Den minste gruppa er ansatte med gjennomsnittlig lang ansiennitet (10–14 år).

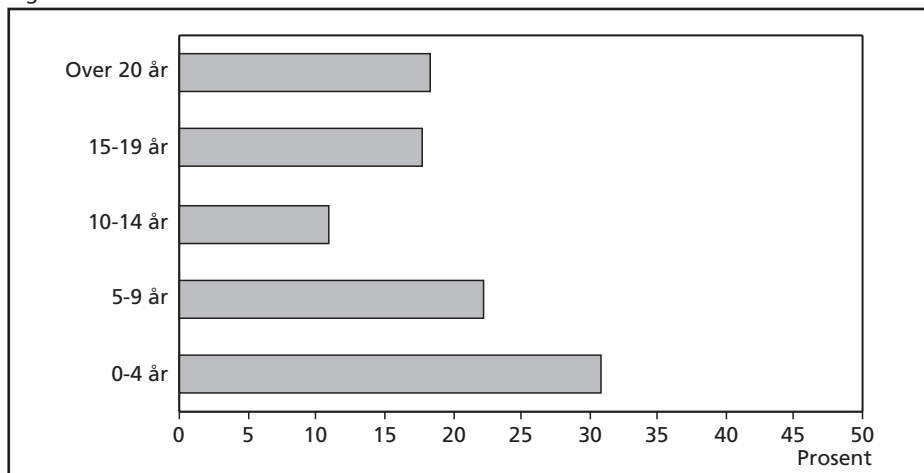
Det var 13 prosent av de intervjuede som jobbet deltid. Bare 3 prosent hadde kort deltid (under 50 prosent stilling), mens 10 prosent jobbet lang deltid (stillingsbrøk mellom 50 og 90 %). De resterende 87 prosentene av de NAV-ansatte i denne undersøkelsen jobbet fulltid.

¹ Østlandet ellers omfatter fylkene Østfold, Vestfold, Hedmark, Oppland, Buskerud og Telemark.

Figur 1.1 Kjønn og alder. NAV-ansatte fordelt på kjønn og alder.



Figur 1.2 Ansiennitet. NAV-ansatte fordelt etter ansiennitet.



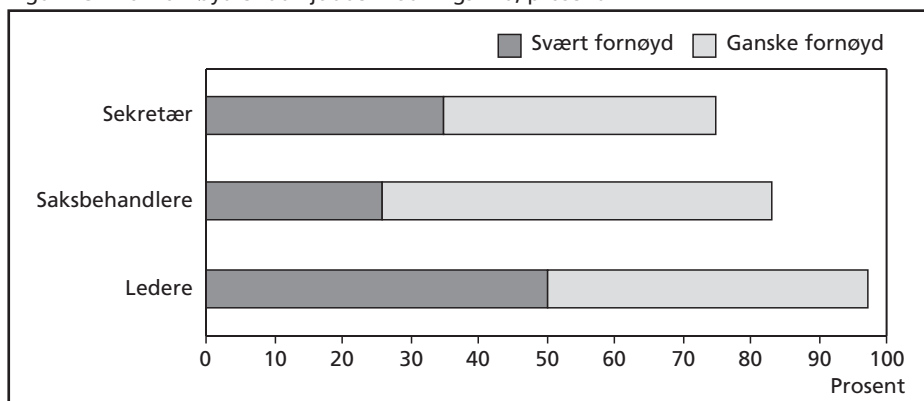
Det var 60 ansatte, eller om lag 6 prosent, av de NAV-ansatte som selv hadde innvandrerbakgrunn. Den største gruppa av ansatte med innvandrerbakgrunn hadde landbakgrunn fra Øst-Europa, mens de med asiatisk bakgrunn utgjorde den nest største gruppa.

Lederne er mest fornøyde med jobben

Siden NAV-reformen ble iverksatt, har det vært mye medieomtale om misnøye både med NAV som tjenesteyter og som arbeidsplass. For å måle disse forholdene stilte vi spørsmål om hvor fornøyde de ansatte var med jobben sin. Svaralternativene var rangert på en fempunktsskala fra svært fornøyd, ganske fornøyd, verken fornøyd eller misfornøyd, ganske misfornøyd til svært misfornøyd.

Blant lederne svarte nesten 100 prosent at de var fornøyde med jobben sin. Halvparten var svært fornøyde. Blant saksbehandlerne var det 25 prosent som var svært fornøyde, men når vi legger til dem som var ganske fornøyde, var andelen totalt over 80 prosent. Sekretærer og andre i de laveste stillingskodene var de som var minst fornøyde med jobben sin. Det var likevel 75 prosent som oppga at de var svært eller ganske fornøyde med jobben sin.

Figur 1.3 Hvor fornøyd er du i jobben? Stillingsnivå, prosent.



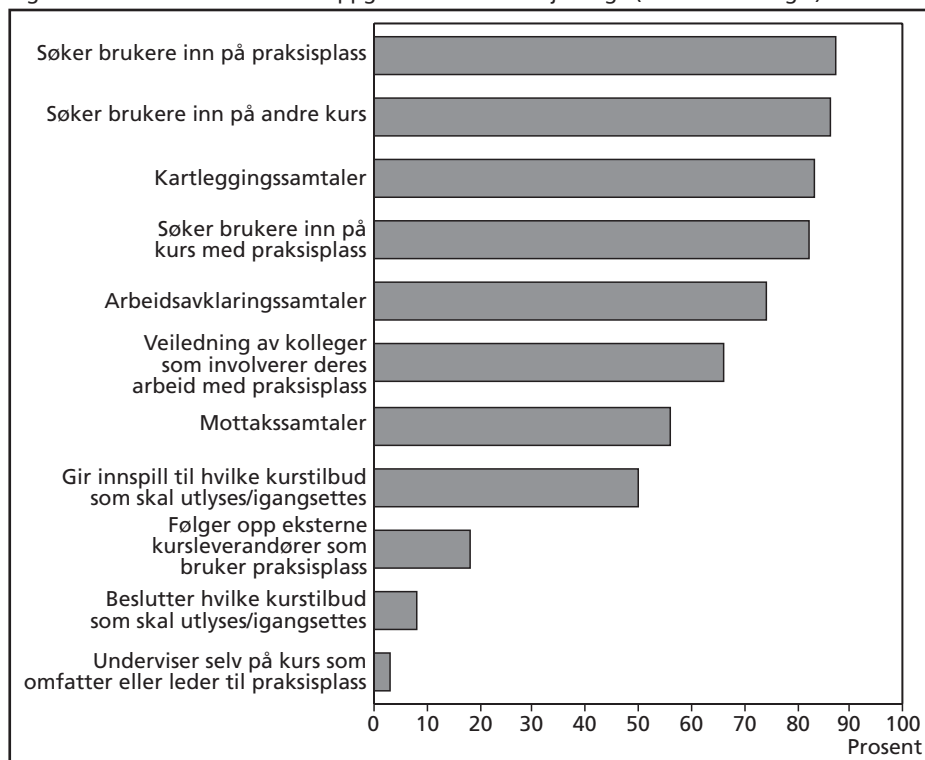
I tillegg til å spørre om hvor fornøyde de NAV-ansatte var med jobben sin, spurte vi hvor trygge de følte seg i sin yrkesrolle. Basert på støyen omkring NAV kunne man kanskje forvente at mange NAV-ansatte var utrygge med tanke på yrkesutøvelsen sin. Funnene i denne undersøkelsen tyder på at dette ikke er tilfelle. Blant lederne oppgir mer enn ni av ti at de er svært trygge eller trygge i sin yrkesrolle. Andelen er litt lavere blant saksbehandlere, men også her nær ni av ti trygge eller svært trygge i sin yrkesrolle.

1.5 Hva jobber de med?

Målgruppa for denne undersøkelsen var NAV-ansatte som jobbet med arbeidsformidling og kvalifisering. For å få et innblikk i hvilke arbeidsoppgaver de intervjuede utførte, ba vi dem krysse av på hvilke arbeidsoppgaver de gjorde jevnlig. Det var mulig å krysse

av for flere arbeidsoppgaver. Figur 1.4 viser at det store flertallet (mellom 80–90 %) gjennomfører kartleggingssamtaler, de søker brukere inn på praksisplass, kurs med praksisplass eller andre typer kurs. En noe lavere andel av de intervjuede svarer at de jevnlig gjennomfører arbeidsavklaringssamtaler. Fordelingen viser at utvalget jevnlig utfører en rekke oppgaver som er relevante for problemstillingene i denne rapporten.

Figur 1.4 Hvilke av disse arbeidsoppgavene utfører du jevnlig? (Flere svar mulige.) Prosent.



1.6 Hva kjennetegner dem som jobber som kursleverandører?

I websurveyen har vi fått med oss kursleverandører fra alle fylker med unntak av Finnmark. Det er en klar overvekt av kursleverandører i Oslo og østlandsområdet². 70 prosent av alle kursleverandørene som besvarte surveyen, holdt til i Oslo (30 %) og østlandsområdet (40 %). Det var 15 prosent av kursleverandørene som holdt til på

² Østlandet utenom Oslo omfatter Akershus, Østfold, Vestfold, Hedmark, Buskerud og Telemark.

Vestlandet, mens fra de øvrige delene av landet (Sørlandet, Trøndelag og Nord-Norge) fikk vi de resterende 15 prosent av svarene.

Hos de NAV-ansatte var det en overvekt (67 %) av kvinner som jobbet med arbeidsformidling og kvalifisering. Blant kursleverandørene var kjønnsfordelingen jevn, og gjennomsnittsalderen var relativt høy. En av tre var over 50 år.

Om lag 85 prosent av kursleverandørene hadde høyere utdanning, 40 prosent oppga at de hadde inntil fire års universitets- eller høyskoleutdanning, men hele 45 prosent oppga å ha lengre universitetsutdanning. De som jobber som kursleverandører, kjenne- tegnes dermed av å ha lang utdanning og lang arbeidserfaring.

Når vi spurte kursleverandørene hvor lenge de hadde vært ansatt hos nåværende arbeidsgiver, svarte 13 prosent at de hadde jobbet der under ett år, og legger vi til dem som hadde vært ansatt i inntil to år, økte andelen til om lag 30 prosent. Dette tyder på en relativt høy turnover blant de ansatte. Dette ble også bekreftet i intervjuene vi gjorde blant kursleverandørene.

10 prosent av de intervjuede kursinstruktørene eller kursleverandørene hadde selv innvandrerbakgrunn. Innvandrere fra Øst-Europa utgjorde den største gruppa av kursinstruktører med innvandrerbakgrunn.

1.7 Gangen i rapporten

Vi begynner i kapittel 2 med å se nærmere på utviklingen og omfanget av arbeidsmarkedstiltak. Vi beskriver hvilke tiltak som er mest benyttet, og hvor mange innvandrere som deltar i ulike arbeidsmarkedstiltak. Vi retter særlig søkelyset mot individuell praksisplass og mot AMO-kurs som inkluderer praksis. I kapittel 3 beskriver vi hvilke kurs med praksis som tilbys. Hvilke vurderinger gjør NAV-ansatte når de etterspør kurs? Hvilke vurderinger gjøres av tiltaksdeltakere?

Oppfølging er det uttrykket de fleste NAV-ansatte og kursinstruktører nevner som suksesskriterium for en praksisplass. I kapittel 4 analyserer vi hvordan oppfølging praktiseres overfor praksisdeltakere i individuell praksis og i AMO-kurs med praksis. Et annet tema som drøftes i kapittel 4 under temaet oppfølging, er individuelle planer. Individuelle planer er et verktøy for samarbeid mellom bruker, NAV og eventuelle andre offentlige etater. Hvordan fungerer dette for innvandrere sammenliknet med andre grupper? I kapittel 5 diskuterer vi begrepet likeverdige tjenester. Hva legger NAV-ansatte i dette begrepet, og hva innebærer det i praksis? I kapittel 6 analyserer vi flaskehalser, forbedringspotensialer og kilder til økt kompetanse. Kapittel 7 inneholder en oppsummering og konklusjon på problemstillingene som ble reist innledningsvis.

2 Praksisplasser i NAV

Målsettingen med arbeidsmarkedstiltak er ifølge arbeidsmarkedsloven: [...] *å bidra til å oppnå et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet* [...].³ Ifølge NAV er det situasjonen på arbeidsmarkedet og politiske føringer som bestemmer utformingen, omfanget og sammensetningen av arbeidsrettede tiltak. Formålet og målgrupper vil variere fra tiltak til tiltak. Ambisiøst vektlegges det at tilbudet om arbeidsrettede tiltak skal være basert på individuell vurdering av den enkeltes behov for kvalifisering og arbeidstrening, kombinasjoner av forskjellige tiltak og en helhetstenkning.⁴

Det er bruk av praksisplasser, og særlig praksisplasser for innvandrere, som er hovedtemaet for denne rapporten. Vi ser både på tiltaket individuell praksisplass og på AMO-kurs som inneholder en praksisdel. Arbeidsmarkedsbedrifter og øvrige tiltak for deltakere med nedsatt arbeidsevne er ikke omfattet av undersøkelsen. I dette kapittelet skal vi gi et overblikk over bruken av praksisplasser i NAV. Hva er praksisplasser? Hvor mye brukes dette tiltaket? Og for hvem?

2.1 Arbeidsmarkedstiltak over tid og antall i arbeidspraksis

Arbeidsmarkedstiltak er en viktig del av den norske motkonjunkturpolitikken. Det innebærer at omfanget av tiltak øker i perioder med høy arbeidsledighet. Ideelt sett bør også tiltaksviften tilpasses bransjer og stillingskategorier som er mest utsatt. Da IT-boblen sprakk på tampen av 2000, var det andre grupper som ble skjøvet ut av arbeidslivet enn da finanskrisen satte inn i slutten av 2008.

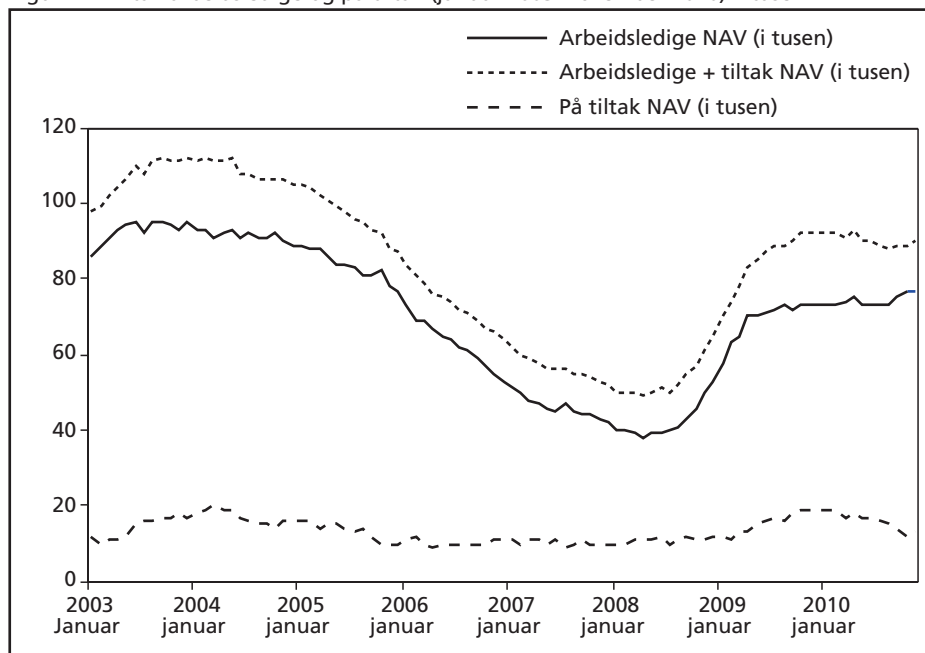
Figur 2.1 illustrerer utviklingen i antall arbeidsledige og antall på tiltak i perioden 2003 og fram til november 2010. Den grå linja i figuren viser at antall arbeidsledige falt fra i underkant av 100 000 i 2003 til under 40 000 vinteren 2008. Finanskrisen, som også rammet Norge, startet i september 2008, og tidspunktet markerer starten på

³ Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven): <http://www.lovdata.no/all/hl-20041210-076.html#1>

⁴ <http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidss%C3%B8ker/Arbeidsrettede+tiltak>

en økning i antall arbeidsledige. Fra september 2008 til mars 2009 steg antall arbeidsledige fra 40 000 til over 70 000. Den stiplede linja i figur 2.1 illustrerer antall ordinære tiltaksdeltakere i perioden fra 2003 til november 2010 og viser at antall deltakere på tiltak ikke uventet korrelerer med antall arbeidsledige. Da nesten 100 000 var ledige i 2003, var bortimot 20 000 på tiltak. En tilsvarende utvikling skjedde i 2009 til 2010. Da antall arbeidsledige steg, økte innsatsen med hensyn til arbeidsmarkedstiltak, og antall personer på tiltak ble doblet fra 10 000 til 20 000.

Figur 2.1 Antall arbeidsledige og på tiltak (januar 2003–november 2010). I tusen.



Kilde: SSB

Utover i 2010 har antall tiltaksdeltakere sunket, og teller vi opp beholdningen (gjennomsnittlig antall deltakere på tiltak i 2010), finner vi at det var i overkant av 16 000 som til enhver tid var i et arbeidsmarkedstiltak. Tabell 2.1 viser at opplæring og arbeidspraksis er de to mest utbredte tiltakene. Det var i gjennomsnitt 5900 i opplæring og 5700 i arbeidspraksis gjennom hele 2010. Blant dem som var i opplæringstiltak, var det AMO-kurs som var det dominerende tiltaket. Oppfølging, lønnstilskudd, jobb-skapning og avklarings tiltak er eksempler på andre tiltak som ble benyttet til ordinære tiltaksdeltakere.

Både tall fra NAV som viser registrert ledighet, og beregninger fra SSB som viser arbeidsledigheten basert på arbeidskraftsundersøkelsen (AKU), viser at arbeidsledigheten som prosent av arbeidsstyrken generelt er svært lav i Norge relativt til Europa.

Tabell 2.1 Personer registrert i ordinære tiltak i alt fordelt på hovedgrupper av tiltak. Gjennomsnitt beholdning i 2010.

Ordinære tiltaksdeltakere		
Opplæring	5 897	
AMO		5 753
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift		144
Arbeidspraksis	5 690	
Oppfølging	2 355	
Lønnstilskudd	1 847	
Avklaringstiltak	203	
Jobbskaping og egenetablering	126	
Tiltak i alt	16 119	

Kilde : NAV

Også innvandrere i Norge har lavere arbeidsledighet enn innvandrere i mange andre land, men analyser fra OECD viser imidlertid at forskjellen mellom ledighet blant innfødte og innvandrere er større i Norge enn i mange andre land (OECD 2010). I august 2010 var i underkant av 75 000 personer registrert som arbeidsledige i Norge, og 22 644, eller 30 prosent, av alle arbeidsledige var innvandrere (SSB 2010). Når vi vet at innvandrere utgjør cirka 10 prosent av befolkningen og av de sysselsatte, illustrerer dette at innvandrere er overrepresentert blant de arbeidsledige.

Tabell 2.2 Personer registrert i ordinære tiltak i alt fordelt på hovedgrupper av tiltak og landbakgrunn. Gjennomsnitt beholdning i 2010 og prosent av alle ordinære tiltaksdeltakere.

	Innvandrere ikke-OECD land	Innvandrere OECD land	Innvandrere i alt	Andel innvandrere i tiltak (I prosent av alle deltakere)
Opplæring	1 876	496	2 372	51 %
Arbeidspraksis	1 594	443	2 037	38 %
Lønnstilskudd	409	162	571	26 %
Oppfølging	413	117	530	31 %
Jobbskaping og egenetablering		20	20	14 %
Avklaringstiltak	15	4	19	14 %
I alt	4 310	1 242	5 552	39 %

Kilde: NAV

Dette gjenspeiles også ved at innvandrere utgjør en nokså stor andel av deltakere i ordinære arbeidsmarkedstiltak. Tall som oppsummerer situasjonen fra januar 2010 til juni 2010, viser at mer enn 5500 personer, eller 39 prosent av alle på tiltak, hadde innvandrerbakgrunn (se tabell 2.2). Innenfor tiltaket opplæring (hvor AMO-kurs er

det dominerende) utgjorde innvandrere en knapp majoritet (51 %), og i arbeidspraksis 38 prosent. Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn (fra land utenom OECD) utgjør den klart største gruppa av innvandrere på ulike arbeidsmarkedstiltak. Hele 4300 av 5550 innvandrere hadde ikke-vestlig bakgrunn. Innvandrere er en prioritert gruppe for tiltak i NAV. I tillegg er innvandrere i gjennomsnitt ledige lenger enn innfødte arbeidsledige, noe som øker «risikoen» for å komme på tiltak (Kvinge og Djuve 2006).

Tabell 2.1 og figur 2.1 viser at arbeidspraksis og opplæring (AMO-kurs med og uten praksisplass) er blant de mest brukte arbeidsmarkedstiltakene. Men hva er arbeidspraksis, og hva er AMO-kurs med praksisplass?

2.2 Individuell praksis og arbeidspraksis

Tiltaket arbeidspraksis skal primært foregå i ordinære virksomheter, i privat eller offentlig sektor. Arbeidspraksis kan også foregå i skjermede eller vernede bedrifter (APS), for personer med særskilte behov for tilrettelegging.⁵ Arbeidspraksis for innvandrere er ikke det samme som språkpraksis for innvandrere. Språkpraksis er et kommunalt tiltak. Hensikten med språkpraksis er, som navnet tilsier, først og fremst å bedre norskferdighetene til deltakeren.

Arbeidspraksis er et arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV. De offisielle målsettingene med arbeidspraksis er:

- å styrke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid eller utdanning
- å prøve ut og avklare den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet
- at deltakeren skal få relevant arbeidserfaring i henhold til en individuell plan
- at deltakeren skal få en attest og en referanse for videre jobbing

Ved arbeidspraksis har ikke arbeidsgiveren lønnskostnader eller arbeidsgiveransvar for den som er i arbeidspraksis, men er ansvarlig for at deltakeren er yrkesskadeforsikret. Praksisdeltakeren er å betrakte som ekstraordinær arbeidskraft og skal ikke fortrenge ordinære arbeidstakere. Den tillitsvalgte i virksomheten skal orienteres om arbeidspraksisen, og den som er i praksis, skal få tildelt en fadder som har hovedansvar for oppfølging i avtaleperioden. Virksomheten er ikke forpliktet til å gi videre engasjement eller jobb etter at avtaleperioden er gått ut, men deltakeren er arbeidssøker og kan være aktuell for ansettelse også i avtaleperioden. Dersom deltakeren får jobb, kan arbeidspraksisen avsluttes på kort varsel.

⁵ <http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidss%C3%B8ker/Arbeidsrettede+tiltak>

Tiltakets varighet skal tilpasses deltakerens individuelle behov. Det er satt en maksimumsgrense på ett år.⁶

2.3 Opplæring (AMO-kurs med praksis)

NAV tilbyr opplæring for ordinære arbeidssøkere og for personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt. Hensikten er at deltakerne skal kvalifiseres for ledige jobber. Opplæring foregår enten i form av et arbeidsmarkedskurs eller innenfor det ordinære utdanningssystemet. Arbeidsmarkedskursene arrangeres for det meste av private aktører. NAV har imidlertid en viktig rolle. Det er NAV som legger kurspakker ut på anbud, og som bestiller kurs. Det er også saksbehandlere i NAV som søker brukere inn på ulike kurs.

Som med arbeidspraksis er den offisielle målsettingen for tiltaket at opplæring skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber, og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller er i en usikker sysselsettingssituasjon og har behov for kvalifisering. Arbeidsmarkedskurs er ofte korte yrkesrettede kurs (for eksempel lagerkurs med truckføreropplæring). Utdanning innenfor det ordinære utdanningssystemet kan inngå som en del av en aktivitetsplan for personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt. For å få delta på AMO-kurs må man være registrert som arbeidssøker og ha behov for kvalifisering. AMO-kursdeltakere må være over 19 år, og for å få tildelt opplæring i form av ordinær utdanning må deltaker være over 26 år. Opplæring i form av arbeidsmarkedskurs kan gis for inntil ti måneder. For personer som har betydelige vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet, og som ikke har fullført videregående opplæring og deltar i opplæring på arbeidsplass i samarbeid med kommunen eller fylkeskommunen, kan varigheten forlenges med inntil seks måneder.

I våre intervjuer med NAV-ansatte kom det fram at det var vanlig med omkring tre måneders praksisperiode, eller at kurs med praksis hadde en varighet på tre måneder. Kvinge og Djuve (2006) fant imidlertid betydelig lengre gjennomsnittlig tiltakstid. Hovedtyngden av praksisplassene varte mellom seks og ni måneder, og spesielt blant kvinnene var det mange som deltok enda lenger i arbeidspraksis. 18 prosent av de ikke-vestlige kvinnene hadde deltatt i 13 måneder eller mer.

⁶ F11.12.2008 nr. 1320 Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.

2.4 Oppsummering

Fra 2008, da finanskrisen slo til, og fram til 2010 sank etterspørselen etter arbeidskraft. Dette ga seg utslag i høyere ledighet og lavere sysselsetting. Som ved tidligere økonomiske nedgangsperioder økte bruken av arbeidsmarkedstiltak i denne perioden. Tall fra NAV tyder likevel på at antall personer som i snitt var på tiltak, sank noe fra 2009 og utover i 2010. Dette må sees i sammenheng med at situasjonen på arbeidsmarkedet og utsiktene i norsk økonomi var bedre i 2010 enn i 2008.

I dette kapitlet har vi vist at arbeidspraksis og opplæring (AMO-kurs, hvorav en stor andel har en integrert praksisperiode) var de hyppigst brukte arbeidsmarkedstiltakene i 2010. Av de i alt 16 000 som i gjennomsnitt var på tiltak i løpet av 2010, var i underkant av 6000 i arbeidspraksis og også i underkant 6000 på AMO-kurs. Innvandrere utgjorde en knapp majoritet (51 %) av deltakere på AMO-kurs, og fire av ti i arbeidspraksis hadde innvandrerbakgrunn.

3 Hvem får hvilken praksisplass?

Om vurderinger som gjøres av deltaker og tiltak

Som det gikk fram i kapittel 2, er opplæring (AMO-kurs med praksis) og arbeidspraksis blant de hyppigst brukte arbeidsmarkedstiltakene. Innvandrere utgjør en betydelig del av deltakerne på slike tiltak. På andre arbeidsmarkedstiltak, for eksempel lønnstilskudd, er andelen med innvandrerbakgrunn lavere. Lønnstilskudd framstår som det mest effektive arbeidsmarkedstiltaket (Kvinge og Djuve 2006; Hardoy og Zhang 2010). Lønnstilskudd er mer forpliktende for bedriftene og mer gunstig for den som får tiltaket, da det innebærer at de får vanlig lønn. Det er likevel ikke slik at alle ledige uten videre kan plasseres på lønnstilskudd, eller at måloppnåelsen med lønnstilskudd ville ha vært like god dersom man hadde gjort nettopp det. Lønnstilskudd er et tiltak som brukes overfor deltakere som vurderes å ha nokså kort vei til ordinært arbeid. Årsakene til at mange innvandrere går på AMO-kurs med praksis eller individuell praksisplass, kan være mange, men en viktig faktor som trekkes fram i intervjuene, er at mange innvandrere befinner seg lenger fra arbeidslivet og dermed trenger mer kvalifisering og å prøve seg mer før de kan være aktuelle for lønnstilskudd. I dette kapittelet skal vi komme nærmere inn på hvilke vurderinger som gjøres av de NAV-ansatte når de bedømmer ulike tiltak og hva som passer deltakerne. Hvordan velger man ut hvilke AMO-kurs som skal arrangeres? Hvilke erfaringer har NAV med kurstilbydere? Hvordan velger man ut deltakere til ulike typer kurs? Vi vil også beskrive ulike vurderinger knyttet til opplæring (AMO-kurs med praksis) og individuell arbeidspraksis.

3.1 Hva slags kurs tilbys?

I intervju med NAV-ansatte kom det fram at det brukes ulike kilder til informasjon om hva slags tiltak og opplæringskurs som burde utlyses. En fellesnevner var kjennetegn og kjennskap til tilbuds- og etterspørselssiden i det lokale arbeidsmarkedet. Hvilke behov har virksomhetene? Hva slags kompetanse har de arbeidssøkende i distriktet? Som en av respondentene uttrykte det om en vellykket praksisplass: «[M]an er avhengig av en match mellom arbeidsgiveres behov og arbeidssøkeres ønsker».

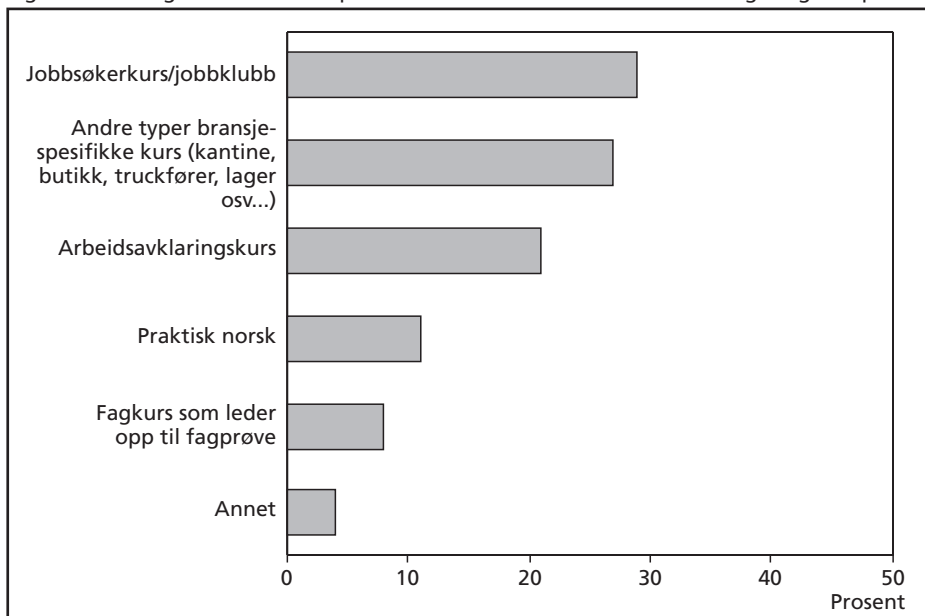
For å finne ut hva slags AMO-kurs som skal tilbys, brukte enkelte saksbehandlere NAVs saksbehandlerverktoy Arena for å analysere hva som kjennetegner arbeidssøkerne. Hvor gamle er de? Alder, kjønn? Hva slags utdanning har de fra før? Hva ønsker de å jobbe med?

Andre av dem vi intervjuet, vektla innspill fra lokale NAV-kontorer som viktig kilde til informasjon om hva slags kurs som burde tilbys. Viktigheten av å ha god kontakt og et solid nettverk med lokale virksomheter for å få innspill om hva slags type kurs som var interessante fra deres ståsted, og også for på sikt skaffe praksisplass til deltakere, ble framhevet.

I store deler av landet er det ikke økonomi til å tilby et bredt spekter av ulike kurs. Det er rett og slett ikke nok arbeidssøkere til å fylle opp mange ulike kurs. For dem som skal bestille kurs, i de fleste fylker NAV Tiltak, blir det derfor mange avveininger mellom hva slags kurs som er populære blant arbeidssøkere, og hva de lokale virksomhetene etterspør av arbeidskraft. I Oslo og Bergen har NAV større mulighet til å utvikle flere typer kurs som differensierer mellom ulike arbeidssøkere med hensyn til utdanningsnivå, norskkunnskaper og preferanser.

Figur 3.1 illustrerer at de mest benyttede AMO-kursene for ikke-vestlige innvandrere var jobbklubb, bransjespesifikke kurs, som kantine, butikk og lager, samt arbeidsavklaringskurs. Det var bare 7 prosent som gikk på fagkurs som skulle lede til fagprøve. I kategorien «annet» inngår en rekke ulike typer kurs, for eksempel: skreddersydd kurs for fremmedspråklige som ikke er ferdige med kvalifisering etter avsluttet

Figur 3.1 Hva slags AMO-kurs med praksis deltar dine brukere med ikke-vestlig bakgrunn på i år?



introduksjonsordning, regnskapskurs med praksis, datakurs med arbeidslivskunnskap pluss praksis. Det kom også fram i intervjuene at enkelte kursleverandører tilbyr såkalte kartleggingskurs: Hensikten er å kartlegge arbeidssøkeres kompetanse og ambisjoner. Kartlegging er gjerne en oppgave som NAV gjør i forkant av at de søker arbeidssøkere inn på ulike kurs, og dette illustrerer at flere oppgaver som tradisjonelt har vært NAVs, blir lagt ut på anbud.

3.2 Hva kreves av kurstilbydere?

For å kvalifisere som kurstilbyder må kursvirksomheten for det første oppfylle formelle krav. I det ligger det at de som skal konkurrere om offentlige anbud, må kunne framlegge firmaattest for merverdi og skatt samt egenerklæring om at virksomheten oppfyller krav om helse, miljø og sikkerhet (HMS). I tillegg må kurstilbyder ha egnede lokaler og (med mindre kurset ikke krever det) datautstyr til alle deltakere. Kurslederens og instruktørens kompetanse må dokumenteres, og referanser må oppgis. Erfaring med de enkelte tilbydere og instruktører tillegges stor vekt, men NAV innhenter også referanser. Selv om det er en viss utskifting av aktører blant kursleverandørene, har NAV som regel erfaring med de fleste som leverer anbud, og ofte også med noen av kurslederne hos nye aktører.

I samtalene vi hadde med NAV-ansatte som har ansvar for å lyse ut og vurdere anbud, ble det framhevet at kurstilbydere må ha kompetanse om de aktuelle brukergruppene. NAV Intro legger dermed, ikke overraskende, særlig vekt på at kursleverandørene skal ha kompetanse på kvalifisering og formidling av innvandrere med lite formell utdanning og ofte svake norsksferdigheter. Dette blir rimeligvis et mindre viktig krav i NAV for øvrig, der det i mindre grad er rom for anskaffelser av spesielt tilrettelagte kurs for innvandrere. NAV Intro legger også stor vekt på at kurstilbyderne må ha tro på brukerne sine og ha god kompetanse på hvordan man finner jobb på uformelle måter: «Det er få av våre brukere som får jobb gjennom ordinære søknader». NAV Intro påpeker videre at kurstilbyderne ideelt sett bør ha et godt nettverk ute i arbeidslivet, i passende bransjer for de aktuelle brukerne: «De fleste av våre brukere skal ut i ufaglært arbeid, vi ønsker at de bruker arbeidsgivere som har et uttalt rekrutteringsbehov når de finner praksis».

Et viktig krav til kurstilbydere er at de har en konkret plan for hvordan deltakere skal følges opp på praksisplassen. Det er forskjeller i kursleverandørenes holdninger til hvordan arbeidsgivere og praksisplassdeltakere bør følges opp under praksis. Noen mener at tett oppfølging gir signaler om at deltakeren er et dårlig kort å satse på. Vi har ikke representative data for hvordan dette vurderes i NAV, men en gjennomgående holdning blant dem vi snakket med, var at tett oppfølging er et avgjørende suksesskriterium for en praksisplass, spesielt av hensyn til behovet for raskt å kunne avdekke

og løse problemer som måtte oppstå. Det ble også framholdt som et kjennetegn ved seriøse arbeidsgivere at de ønsker tett oppfølging.

Selv om det kom fram at det fantes mindre seriøse aktører på markedet av kurstilbydere, ble det skapt et inntrykk av gjensidig respekt mellom NAV-ansatte og kurstilbyderne om hvilke roller de skulle ha. De private kurstilbyderne må tjene penger på det de gjør, samtidig blir de målt opp mot hvor mange de formidler til jobb, og hvor mye oppfølging som gjøres.

3.3 Hva kreves av arbeidsgivere?

Når det gjelder individuelle praksisplasser, framskaffes en betydelig andel av disse av deltakerne selv. Dette skjer ved at deltakerne oppsøker en arbeidsgiver og ber om å få være der i arbeidspraksis, for deretter å kontakte NAV. Dersom praksisplassen godkjennes av NAV, inngås en avtale om praksisplass mellom arbeidsgiver, deltaker og NAV. En slik avtale skal omfatte en plan for opplæring i løpet av praksisperioden. I andre tilfeller finner NAV-kontoret praksisplasser gjennom eget nettverk. Det er nokså ulikt hva slags vurderinger som gjøres av hva som er hensiktsmessige praksisplasser, blant annet avhengig av hva som er hensikten med praksisplassen. Dersom språktrening er hovedmålet, er det selvsagt viktig å finne plasser som legger til rette for slik trening. Dersom det er generell arbeidstrening som er hensikten med praksisplassen, blir dette et mindre viktig hensyn. Noen saksbehandlere vektlegger generelle muligheter i arbeidsmarkedet innenfor den bransjen det søkes praksisplass i. Tidligere erfaringer med den aktuelle arbeidsgiveren er også viktig. Mangelfulle ressurser til å følge opp deltaker og arbeidsgiver i løpet av praksisperioden gjør imidlertid at kunnskapen om hva som faktisk skjer i løpet av praksisperioden, gjennomgående er nokså begrenset hos saksbehandlerne.

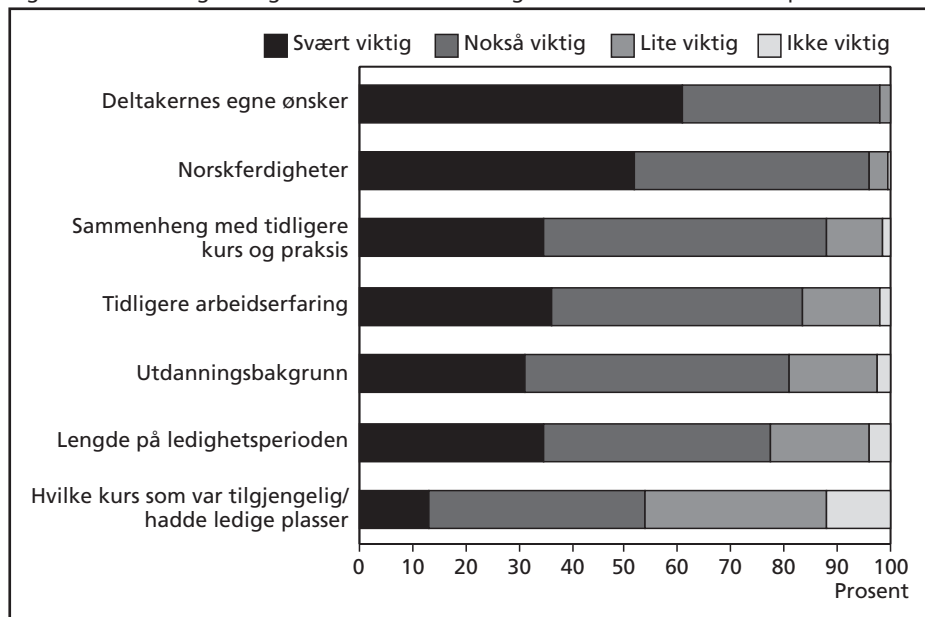
Arbeidsgivere har ulike motiver for å ta imot deltakere på praksisplassene, ett av dem er tilgang til gratis arbeidskraft (Djuve 2007). Ansatte i NAV påpeker at enkelte arbeidsgivere er storforbrukere av praksisplasser og har som fremste motiv å spare lønnsutgifter. De framhever videre at det kan være vanskelig å ha full oversikt over forbruk av praksis fra skoleverk, kommunale tiltak osv., og at det generelt er tidkrevende å finne gode praksisplasser.

3.4 Hvilke vurderinger gjøres av deltakere på AMO-kurs med praksis?

Når en saksbehandler i NAV skal søke en bruker inn på et AMO-kurs med praksis, er det mange faktorer som kan tenkes å være viktige i vurderingen. Til grunn for alt kvalifiserings- og formidlingsarbeid ligger et forarbeid i form av kartlegging av arbeidsønsker, motivasjon, kompetanse og arbeidsførhet. Hvilket kvalifiseringsbehov foreligger, og hvordan kan NAV bistå? Hvilke aktuelle kurs og tiltak er tilgjengelige?

I websurveyen spurte vi de NAV-ansatte om hvilke forhold som var viktige i vurderingen av hvem som skal delta på hvilke kurs, og figur 3.2 viser at de som jobber med kvalifisering og arbeidsformidling, i størst grad vektlegger kursdeltakernes egne ønsker. Sammen med norskferdigheter er egne ønsker de forholdene som vektlegges mest i vurderingen av hvilke kurs man bør delta i.

Figur 3.2 Hvor viktig er følgende forhold i vurderingen av hvem som skal delta på hvilke kurs?



Det er interessant at saksbehandlerne rangerer deltakernes ønsker som viktigere enn både norskferdigheter, sammenheng med tidligere kurs og praksis, tidligere arbeidserfaring og utdanningsbakgrunn. Dette tyder på at prinsippet om brukerretting og brukermedvirkning har sterk forankring i NAV. Brukermedvirkning kan ha stor betydning for at brukeren skal beholde initiativet og kontrollen over egen kvalifiseringsprosess. Samtidig kan det kanskje være grunn til å reise spørsmålet om brukerorienteringen

i noen tilfeller kan gå så langt at det får negative konsekvenser for arbeidssøkerens muligheter til å komme i ordinært arbeid. Dersom brukeren insisterer på kurs som har liten sammenheng med tidligere kvalifisering, og som i liten grad gir kompetanse som er etterspurt i det lokale arbeidsmarkedet, kan brukerretting forstått som at brukeren selv får velge kurs, kanskje forsinke overgangen til arbeid.

Det som rangeres som minst viktig, er tilgjengeligheten av kurs. Likevel svarer over halvparten av saksbehandlerne at hvilke kurs som var tilgjengelige, var svært eller nokså viktig. Med andre ord er den tilgjengelige tiltaksviften langt fra uviktig. Dette framkommer også ved at saksbehandlerne ofte synes det er vanskelig å få til en god match mellom kurs og deltaker, jamfør figur 5.1 (se kapittel 5).

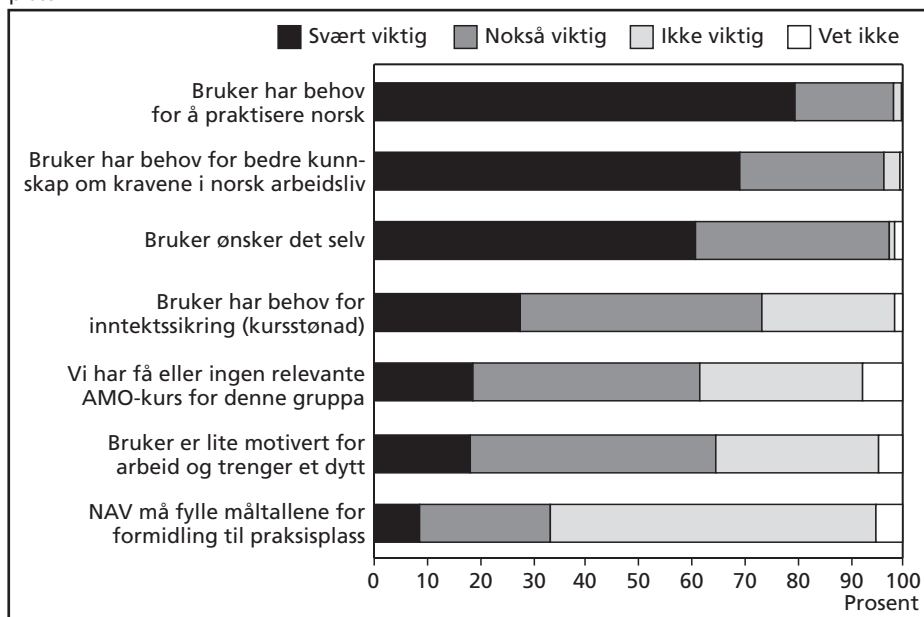
3.5 Hvilke vurderinger gjøres av deltakere på individuell praksisplass?

Tall fra NAV som er gjengitt i foregående kapittel, viste at arbeidspraksis og AMO-kurs er de mest brukte arbeidsmarkedstiltakene. I arbeidspraksis har anslagsvis fire av ti innvandrerbakgrunn, og andelen innvandrere er enda høyere på AMO-kurs. I våre intervjuer med NAV-ansatte ga disse klart uttrykk for at arbeidspraksis er et tiltak som virker i den forstand at svært mange går over i jobb. Selv om dette i liten grad stemmer med registerbaserte evalueringer (Kvinge og Djuve 2006; Hardoy og Zhang 2010), er det denne positive vurderingen som ligger til grunn for NAVs bruk av tiltaket. I denne undersøkelsen er vi ikke først og fremst opptatt av overgangsrate fra tiltak til arbeid, men er ute etter å kartlegge hvordan NAV arbeider, og hvilke vurderinger som gjøres når søkere blir formidlet til praksisplasser.

I undersøkelsen ba vi respondentene rangere hvor viktig følgende forhold var (jf. figur 3.3) når de formidlet innvandrere til praksisplass. Figuren viser at språk er viktig, da saksbehandlerne oppgir det å forbedre norskferdigheter som den viktigste grunnen til å formidle deltakere til praksisplass. Flere av dem vi gjorde dybdeintervju med, påpekte at for mange arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn er det viktig å få praksis simpelthen for å få kjennskap til kravene i norsk arbeidsliv. Mange innvandrere har urealistiske forventninger til hva deltakelse i det norske arbeidslivet innebærer. Svarene i websurveyen bekrefter at de NAV-ansatte i stor grad vektlegger behovene for bedre kjennskap til norsk arbeidsliv, og at de har tro på praksisplassen som en arena for å praktisere norsk. Også her kommer hensynet til brukermedvirkning høyt opp. Både behov for inntektssikring, holde motivasjonen oppe hos deltakeren og problemer med å finne passende AMO-kurs er dessuten faktorer som har klar betydning for vurderingen om å formidle innvandrere til praksisplass: Over 60 prosent av saksbehandlerne

mener at dette er svært eller nokså viktig. Behovet for å fylle måltallene for formidling til praksisplass tillegges relativt liten betydning.

Figur 3.3 Hvor viktig er følgende forhold når du formidler innvandrere til individuell praksisplass?



3.6 Oppsummering

Jobbklubb og jobbsøkerkurs er det kurs som hyppigst tilbys. Oppleggene for denne type kurs varierer, men det er i hovedsak tiltenkt kursdeltakere som er ganske nær arbeidsmarkedet. Deltakere på slike kurs trenger veiledning i søknadsskriving og trening i å gå på jobbintervju. Funn fra surveyen og fra dybdeintervjuene tyder på at mange innvandrere er i en situasjon hvor de trenger mer kvalifisering før de er klare for arbeidsmarkedet.

Ulike fagkurs (f.eks. lagerkurs med truckføreropplæring) er de nest mest brukte kursene. Disse kursene oppleves i NAV som svært populære blant mange tiltaksdeltakere med innvandrerbakgrunn. Etterspørselen etter lagerarbeidere er likevel begrenset og står ofte ikke i forhold til tilbudet og ønskene om å delta på slike kurs.

Saksbehandlerne i NAV vektlegger brukermedvirkning når de søker deltakere til kurs. Dette gjenspeiles i svarene på spørsmål om hvilke forhold som er viktige når man

søker brukere inn på kurs. Egne ønsker rangeres som det viktigst, mens norskferdigheter vurderes som den nest viktigste vurderingen i matching av kurs og deltaker.

Når det gjelder individuell praksisplass, rapporterer NAV-saksbehandlere at mange tiltaksdeltakere trenger å praktisere norsk, og at praksisplass derfor er et godt egnet tiltak. Den nest viktigste grunnen er at mange har urealistiske forventninger til arbeidslivet og trenger kunnskap om kravene som stilles i det norske arbeidslivet.

4 Oppfølging

«Få ord brukes oftere enn 'oppfølging' i Nav-sammenheng.» Denne setningen innleder en artikkel om NAVs strategi for oppfølging av brukere, utgitt i NAV-publikasjonen *MEMU* nummer 3 2008. Artikkelen problematiserer videre at til tross for at NAV skal gi sine brukere individuelt tilpasset oppfølging, er det ingen klar fasit på hva som er god oppfølging i NAV. Denne uklarheten kom til syne i de kvalitative intervjuene vi gjennomførte blant ledere og saksbehandlere i NAV. Spørsmål knyttet til oppfølging av brukere i praksisplass skapte tre hovedtyper av reaksjoner: 1) Noen informanter forholdt seg uproblematisk til spørsmålet og svarte at jo, de driver oppfølging av deltakere i praksis. Ved oppfølgingsspørsmål om hva slags oppfølging det dreier seg om, varierte svarene en del, men både skriftlige avtaler, telefonkontakt med deltaker og arbeidsgiver og besøk på praksisplassen ble nevnt. Noen hadde kontakt bare dersom arbeidsgiver eller deltaker meldte om problemer underveis, mens andre hadde en form for rutinemessig oppfølging, typisk én gang i løpet av praksisplassen, i noen tilfeller flere dersom praksisen strakte seg over lang tid. Oppfølgingen som ble beskrevet, skjedde altså ikke særlig hyppig sammenliknet med for eksempel introduksjonsordningen for flyktninger (som skjer i regi av kommunene), der «tett oppfølging» nok har en litt annen betydning enn i NAV. 2) En annen hovedreaksjon var oppgitthet og frustrasjon over at det ikke er nok tid til å følge opp deltakere på en slik måte disse respondentene mente var god nok. 3) Den tredje hovedreaksjonen var utpreget ubehag over problemstillingen. Ubegrepet virket å være knyttet til usikkerhet om hva som er god nok oppfølging, altså hva som egentlig er forventningene, og en mistanke om at den praksisen de selv hadde, ikke helt holdt mål. Overgangen mellom gruppe 2 og gruppe 3 er glidende, men forskjellen mellom dem er særlig knyttet til at mens gruppe 2 plasserer ansvaret for mangelfull oppfølging høyere opp i systemet, plasserer gruppe 3 i større grad ansvaret hos seg selv.

Hva som er god oppfølging, er nødvendigvis forskjellig fra bruker til bruker. Målet er ikke tettest mulig oppfølging av hver bruker, men tilpasset oppfølging i samsvar med brukerens behov. I dette kapittelet skal vi se på hvilken oppfølgingspraksis som følges henholdsvis av NAV og av kursleverandører, og hvilke vurderinger de selv gjør av oppfølgingspraksisen i forhold til oppfølgingsbehovene.

4.1 Individuell praksis: oppfølging av deltakere og arbeidsgivere

Vel halvparten (53 %) av de ansatte i NAV som har hatt brukere i praksisplass siste halvåret, driver rutinemessig oppfølging av sine brukere mens de er i praksisplass, enten gjennom telefonkontakt, e-post eller besøk på praksisplassen. Det er noe flere på ledernivå (59 %) enn på saksbehandlernivå som driver rutinemessig oppfølging. Kontakt per telefon og e-post er den klart vanligste måten å drive rutinemessig kontakt på. I tillegg er det en stor gruppe som svarer at de følger opp per telefon eller med besøk på praksisplassen dersom det er behov for det. Det er svært få som svarer at de overhodet ikke driver oppfølging mens deltaker er i praksis. Det er også 10 prosent av deltakerne som har krysset av på kategorien «annet» og spesifisert hva slags annen oppfølging det er snakk om. Av disse er det en betydelig andel som svarer at det dessverre ikke er tid til oppfølging. Andre svarer at oppfølging skjer gjennom skjemaer eller gjennom kontakt med arbeidsgiver. Noen har dessuten misforstått begrepet «individuell praksisplass» og svarer at det er tiltaksarrangør som står for oppfølgingen. Andre har andre samarbeidspartnere som står for oppfølgingen, for eksempel en ansatt i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere.

Rutinemessig oppfølging av arbeidsgiver foregår i nesten samme utstrekning som rutinemessig oppfølging av deltaker. Eller sagt på en annen måte: Det er bare halvparten av deltakerne og arbeidsgiverne i praksisplasstiltaket som følges opp rutinemessig. Kun 14 prosent av de ansatte i NAV følger opp sine brukere gjennom rutinemessige besøk på praksisplassen minst én gang i løpet av praksisplssløpet.

Tabell 4.1 Prosent av de NAV-ansatte som svarer at de har ulike typer av kontakt med praksisplassdeltaker underveis i praksisperioden. Kun ansatte som har hatt brukere i individuell praksisplass siste halvår.

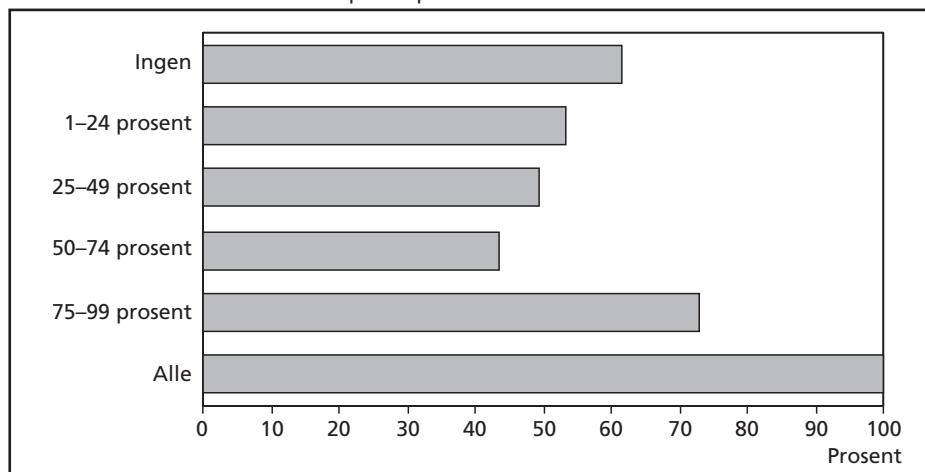
	Første- konsulent	Rådgiver/ konsulent	Leder	Alle
Rutinemessig besøk på praksisplass minst to ganger i praksisperioden	3,4	7,1	5,6	5,0
Rutinemessig besøk på praksisplass minst én gang i praksisperioden	9,3	9,1	3,7	8,9
Besøk på praksisplass ved behov	40,1	47,7	42,6	43,3
Rutinemessig kontakt per telefon og/eller e-post	45,2	48,0	55,6	47,0
Kontakt per telefon ved behov	59,4	59,7	50,0	59,0
Ingen kontakt	2,5	2,3	0,0	2,3
Annet	9,3	9,4	14,8	9,7
N	471	350	54	875

Tabell 4.2 Prosent av de NAV-ansatte som svarer at de har ulike typer av kontakt med arbeidsgiver underveis i praksisperioden. Kun ansatte som har hatt brukere i individuell praksisplass siste halvår.

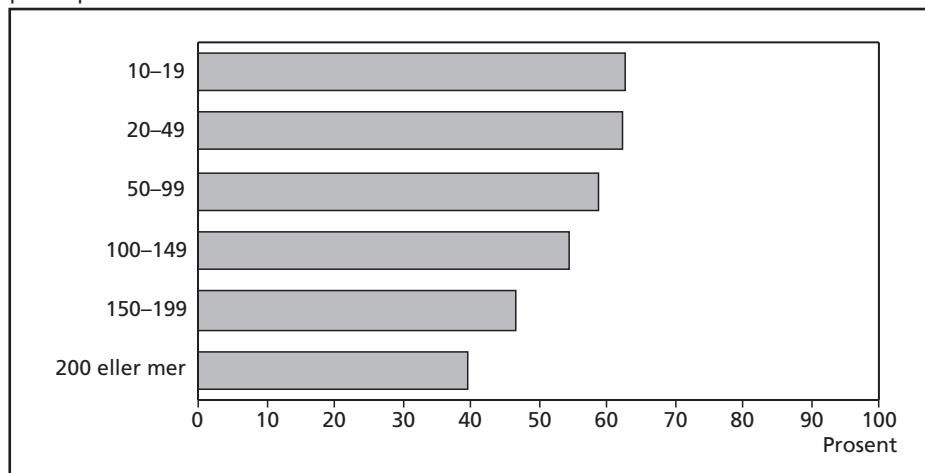
	Første- konsulent	Rådgiver/ konsulent	Leder	Alle
Rutinemessig besøk på praksisplass minst to ganger i praksisperioden	3,2	7,1	5,6	4,9
Rutinemessig besøk på praksisplass minst én gang i praksisperioden	8,5	9,1	3,7	8,5
Besøk på praksisplass ved behov	36,7	47,4	40,7	41,3
Rutinemessig kontakt per telefon og/eller e-post	42,0	42,3	50,0	42,6
Kontakt per telefon ved behov	63,9	66,3	57,4	64,5
Ingen kontakt	2,1	2,9	1,9	2,4
Annet	5,7	6,9	7,4	6,3
N	471	350	54	875

Andelen av saksbehandlere som rutinemessig følger opp brukere i praksisplass, varierer med andel av brukerne som har ikke-vestlig minoritetsbakgrunn: Andelen som følger opp sine brukere rutinemessig, synker med økende andel brukere med minoritetsbakgrunn. Når andel brukere med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn overstiger 75 prosent, øker imidlertid oppfølgingen igjen. Dette fortolker vi som at i de tjenestene som er spesialisert for brukere med minoritetsbakgrunn, er oppfølging en mer innarbeidet rutine. Den generelle trenden der en synkende andel driver rutinemessig oppfølging når innvandrерandelen er høy, kan ha sammenheng med at det er tidkrevende å ha mange brukere med ikke-vestlig bakgrunn. Det blir dermed mindre tid til oppfølging av hver enkelt. Det er også en klar sammenheng mellom hvor mange brukere saksbehandlerne har ansvar for totalt sett og tendensen til å følge opp brukerne rutinemessig: En stor portefølje gjør det nødvendigvis vanskeligere å følge opp den enkelte bruker.

Figur 4.1 Andel NAV-ansatte som oppgir at de rutinemessig følger opp deltakere i praksisplass, etter hvor stor andel av deres brukere som har ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Kun ansatte som har hatt brukere i individuell praksisplass siste halvår.



Figur 4.2 Andel NAV-ansatte som oppgir at de rutinemessig følger opp deltakere i praksisplass, etter antall brukere de er saksbehandler for. Kun ansatte som har hatt brukere i individuell praksisplass siste halvår.



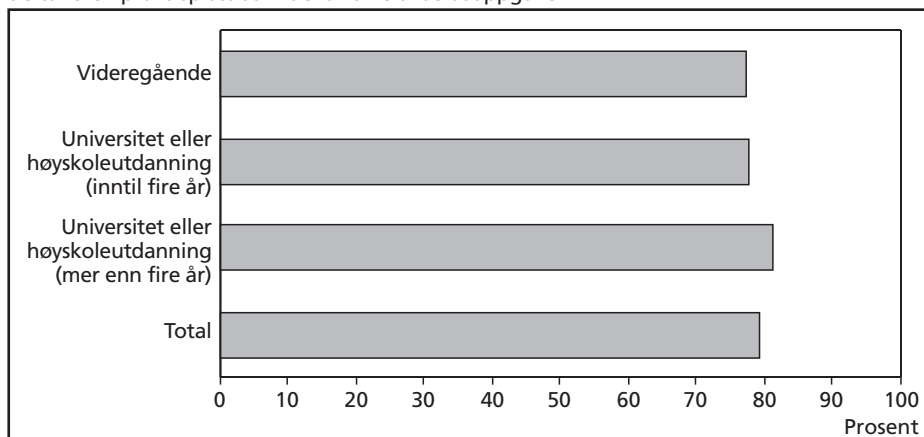
4.2 Oppfølging av deltakere på AMO-kurs med praksis

En av tre NAV-ansatte som har hatt minst én av sine deltakere på AMO-kurs med praksis siste halvår, har rutiner for å følge opp deltakeren i løpet av praksisplassen, enten ved å kontakte arbeidsgiver eller deltakeren selv – eller begge deler. Ansatte i lederstillinger driver i større grad rutinemessig oppfølging enn det andre ansatte gjør – 44 prosent av lederne mot 31 prosent av saksbehandlerne. Selv om spørsmålene vi har stilt om dette, ikke er identiske med spørsmålene om oppfølging av deltakere i individuell praksisplass, kommer det tydelig fram at de NAV-ansatte i mindre grad følger opp deltakere som deltar på AMO-kurs med praksisplass, enn deltakere i individuell praksis. Dette skyldes uten tvil at kursene i all hovedsak leveres av eksterne leverandører som også har ansvar for oppfølgingen. De eksterne kursleverandørene følger i mye større grad opp praksisplassdeltakerne enn det de NAV-ansatte gjør: Hele 80 prosent svarer at de rutinemessig følger opp. Halvparten av disse svarer at oppfølgingen skjer ved rutinemessig besøk minst to ganger i løpet av praksisplassperioden. Oppfølging og omfanget av denne er gjerne spesifisert i kontraktene som kursarrangøren inngår med NAV.

Tabell 4.3 Følger du opp deltakere på AMO-kurs med praksisplass? (Flere svar mulig.) Ansatte i NAV.

	Førstekonsulent	Leder	Alle
Jeg har rutinemessig kontakt med kursleverandør	25	48	26
Jeg følger opp dersom kursleverandør tar kontakt	43	35	42
Jeg har rutinemessig kontakt med deltakerne	27	33	27
Jeg har kontakt med deltakerne ved behov	72	55	71

Figur 4.3 Andel ansatte hos kursleverandører som oppgir at de rutinemessig følger opp deltakere i praksisplass, etter den ansattes utdanningsnivå. Kun ansatte som har oppfølging av deltakere i praksisplass som del av sine arbeidsoppgaver.



4.3 Individuelle planer

Individuelle planer⁷ er et verktøy for samarbeid mellom bruker, NAV og eventuelle andre offentlige etater. Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med tjenestemottakeren.⁸ Lov om sosiale tjenester fastsetter særskilt at deltakere i kvalifiseringsprogram har rett til individuell plan.

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen har plikt til å sørge for at individuell plan utarbeides for tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte tjenester, eller som er deltakere i kvalifiseringsprogram. Har tjenestemottakeren behov for tjenester fra andre tjenesteytere eller etater, skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen samarbeide med disse. Kommunen har en selvstendig plikt til å sørge for at arbeidet igangsettes uavhengig av om tjenestemottaker mottar eller har mottatt bistand fra andre deler av tjenesteapparatet.⁹

Det er derfor overraskende at så få deltakere i kvalifiseringsprogrammet har en individuell plan. 41 prosent av de ansatte i NAV som har brukere som deltar i kvalifiseringsprogrammet, svarer at ingen av deres deltakere i kvalifiseringsprogrammet har en individuell plan. Ytterligere 29 prosent svarer at kun 1 til 24 prosent av deres deltakere i kvalifiseringsprogrammet har en slik plan. Dermed er det i alt 70 prosent av saksbehandlerne som oppgir at mindre enn en fjerdedel av deres deltakere i kvalifiseringsprogrammet har en individuell plan. Som det framgår av tabell 4.4, er individuell plan heller ikke særlig utbredt i andre brukergrupper. Ikke-vestlige innvandrere, enten de er deltakere i introduksjonsprogram eller ikke, har i enda mindre grad enn norske brukere en individuell plan. En mulig årsak til dette kan være at det oppleves som særlig krevende å utarbeide en individuell plan for brukere med ikke-vestlig bakgrunn. En annen mulighet er at brukere med norsk bakgrunn oftere har sammensatte problemer knyttet til rus og eller psykiatri, og at disse derfor oftere har rett til og behov for en individuell plan.

⁷ Individuell plan er ikke det samme som en aktivitetsplan – som alle arbeidssøkere som får enten situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats fra NAV stat, i utgangspunktet skal ha.

⁸ Lov 18 des. 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kap. 4

⁹ FOR 2010-11-19 nr. 1462: Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen

Tabell 4.4 Fordeling av saksbehandlere etter hvor stor andel av brukerne deres som har en individuell plan.

	Kvalifiserings- program	Introduksjons- program	Ikke-vestlig bakgrunn ellers	Norsk bakgrunn ellers
Ingen	41,1	59,3	45,3	30,8
1-24 prosent	28,9	19,0	32,6	44,8
25-49 prosent	5,3	5,5	7,9	8,6
50-74 prosent	5,0	5,2	4,6	5,4
75-99 prosent	5,5	4,1	5,1	6,4
Alle	14,2	6,9	4,5	4,0
Total	100	100	100	100
N	380	290	760	796

4.4 Tid til oppfølging

Mange ansatte i NAV opplever betydelig frustrasjon over at de ikke har tid til å følge opp sine brukere med innvandrerbakgrunn slik de hadde ønsket. Som en formulerte det: «Det eneste som virker, er tett oppfølging – men det har vi ikke tid til». Mange saksbehandlere i NAV har en stor brukerportefølje. For ansatte på førstekonsulentnivå er det åpenbart vanligst å ha et sted mellom 100 og 200 brukere per år. Noen har langt færre, og det er grunn til å tro at disse ikke først og fremst jobber med arbeidsavklaring og formidling. Noen har også langt flere, faktisk er det 7 prosent av de ansatte i NAV som er saksbehandler for flere enn 500 brukere i året. Det sier seg selv at det ikke blir særlig mye tid til oppfølging av den enkelte bruker.

Det er store variasjoner i antall brukere per saksbehandler avhengig av hvor i landet saksbehandlerne jobber. I Oslo og på Østlandet er det en fjerdedel av saksbehandlerne som har mer enn 200 brukere, mens dette kun gjelder 5 til 7 prosent av saksbehandlerne i resten av landet. Siden innvandrerandelen er høy i Oslo og på Østlandet, er det grunn til å tro at stor arbeidsmengde er en del av forklaringen på manglende oppfølging. Antall brukere per saksbehandler er høyest der innvandrerandelen er høyest. Dette kan være en av årsakene til at det er mindre vanlig med rutinemessig oppfølging der innvandrerandelen er høy.

Tabell 4.5 Cirka hvor mange brukere er du saksbehandler for nå?

	Saksbehandlere		Ledere		Alle	
	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N
Ingen	6,0	56	45,8	44	9,7	100
1-4	1,3	12	1,0	1	1,3	13
5-9	1,8	17	4,2	4	2,0	21
10-19	4,1	38	12,5	12	4,8	50
20-49	10,7	100	10,4	10	10,7	110
50-99	24,1	226	9,4	9	22,8	235
100-149	25,0	234	11,5	11	23,7	245
150-199	14,9	139	1,0	1	13,6	140
200-249	6,5	61	1,0	1	6,0	62
250-300	2,9	27	2,1	2	2,8	29
Over 300	2,8	26	1,0	1	2,6	27
Total	100,0	944	100,0	96	100,0	1040

Tabell 4.6 Cirka hvor mange brukere er du saksbehandler for i løpet av et år?

	Saksbehandlere		Ledere		Alle	
	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N
Ingen	4,8	44	39,6	38	8,1	82
1-9	1,1	10	4,2	4	1,4	14
10-19	1,8	17	1,0	1	1,8	18
20-49	5,1	47	16,7	16	6,2	63
50-99	14,8	136	9,4	9	14,3	145
100-199	37,7	347	13,5	13	35,4	360
200-299	18,6	171	7,3	7	17,5	178
300-399	6,5	60	4,2	4	6,3	64
400-499	3,2	29	2,1	2	3,1	31
Mer enn 500	6,4	59	2,1	2	6,0	61
	100,0	944	100,0	96	100,0	1040

Tabell 4.7 Antall brukere etter landsdel (Ca. hvor mange brukere er du saksbehandler for nå?). Kun saksbehandlere med minst ti brukere.

	Landsdeler							N
	Oslo	Østlandet ellers	Sør- landet	Vestlan- det	Midt- Norge	Nord- Norge	Hele landet	
10-19	6,9	3,6	15,9	4,6	5,6	6,2	5,6	50
20-49	6,9	6,9	12,7	18,6	7,4	21,2	12,2	110
50-99	13,9	21,6	20,6	32,9	36,1	25,7	26,2	235
100-149	27,8	24,3	31,7	27,8	30,6	28,3	27,3	245
150-199	19,4	20,0	14,3	11,4	14,8	11,5	15,6	140
200 eller mer	25,0	23,6	4,8	4,6	5,6	7,1	13,1	118
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

4.5 Oppsummering

Individuell plan framheves i mange sammenhenger som et sentralt verktøy for individuell oppfølging og brukermedvirkning. Det er selvsagt ikke alle brukere av NAVs tjenester som har ønske om eller behov for individuell plan, men deltakere i kvalifiseringsprogrammet er en gruppe som skal ha særlig tett oppfølging. Det er derfor overraskende at så mange som fire av ti saksbehandlere oppgir at ingen av deres deltakere i kvalifiseringsprogrammet har en individuell plan. Bare 14 prosent svarer at alle deres deltakere i kvalifiseringsprogram har en slik plan. Ikke-vestlige brukere, enten de er deltakere i introduksjonsprogram eller ikke, har i enda mindre grad en individuell plan. En mulig forklaring på dette funnet kan selvsagt være at saksbehandlerne ikke kjenner til at det finnes en individuell plan. I så fall har planen liten betydning for saksbehandlerne arbeid.

Det er stor variasjon i hva slags oppfølging deltakere i individuell praksisplass har. Halvparten av deltakerne og arbeidsgiverne i praksisplass tiltaket følges opp rutinemessig, mens de resterende kun følges opp dersom det oppstår akutte problemer. Kun 14 prosent av de ansatte i NAV følger opp sine brukere gjennom rutinemessig besøk på praksisplassen minst én gang i løpet av praksisplassløpet. Deltakere på AMO-kurs med praksisdel får i langt større grad rutinemessig oppfølging: Hos de eksterne kursleverandørene svarer åtte av ti kursledere at de rutinemessig følger opp deltakere i praksisplass.

Andelen som følger opp sine brukere rutinemessig, synker med økende andel brukere med minoritetsbakgrunn – inntil andelen brukere med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn tipper over 75 prosent. Det er svært få av dem vi har intervjuet, som har så høy andel brukere med minoritetsbakgrunn, og disse saksbehandlerne arbeider sannsynligvis i NAV Intro. Det er også en klar sammenheng mellom antall brukere totalt sett og

andel som følger opp brukerne rutinemessig: En stor portefølje gjør det nødvendigvis vanskeligere å følge opp den enkelte bruker. Antall brukere per saksbehandler er særlig stor i Oslo og på Østlandet ellers, der andelen innvandrere i befolkningen er høyest. Mange NAV-ansatte uttrykker frustrasjon over manglende tid til oppfølging av sine brukere, og som vi skal se i neste kapittel, oppleves manglende tid til oppfølging som et alvorlig hinder for å kunne bistå brukere med minoritetsbakgrunn på en bedre måte.

5 Likeverdige tjenester

Det er en eksplisitt offentlig målsetting at de offentlige tjenestene skal dekke hele befolkningens behov, slik at ikke minoritetsgrupper får et dårligere tilbud enn den øvrige befolkningen (Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006), Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012)). I henhold til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er det «et mål innenfor alle offentlige tjenesteområder at tjenestene skal være likeverdige for alle brukere»¹⁰. Men hva ligger egentlig i begrepet «likeverdig»? Ifølge IMDi innebærer målsettingen om likeverdige tjenester at «man skal tilstrebe like god kvalitet på tjenestene, like god tilgjengelighet til tjenestene og like godt resultat for alle brukere». Det problematiseres likevel ikke hvilke kriterier og vurderinger som skal ligge til grunn for vurderingen av «god kvalitet» og «godt resultat». Er det norske offisielle målsettinger som skal ligge til grunn for vurderingen av hva som er god kvalitet og gode resultater, eller er det deltakernes? Handler likeverdighet med andre ord om retten til å være og velge forskjellig eller om rett (og plikt) til å delta i tiltak som er tilrettelagt for å oppnå høyest mulig måloppnåelse i NAV?

I lys av den norske arbeidslinja mener vi det er grunn til å anta at gjeldende politikk ligger nærmere alternativ to enn alternativ én: Hensikten er ikke å tilrettelegge for valg som er kontraproduktive i forhold til målsettingene for arbeidsmarkedspolitikken. Den sterke vektleggingen av brukerretting og brukervedvirkning i all offentlig tjenesteyting, inklusive NAV, gjør likevel at det eksisterer en vedvarende spenning mellom disse hensynene. Denne spenningen må i stor grad løses lokalt og på saksbehandlernivå.

Lik tilgjengelighet, lik kvalitet og resultatlikhet er uansett nokså ambisiøse målsettinger, ikke minst innenfor tjenester som kvalifisering og arbeidsformidling, gitt en befolkning med svært varierende forutsetninger og behov. NAV Hordaland opererer med en noe mindre ambisiøs definisjon: «Med likeverdige offentlige tjenester menes at innvandrerbefolkningen, i samme grad som etniske nordmenn, skal kunne bruke og dra nytte av hva det offentlige kan tilby.»¹¹ Denne definisjonen er på linje med formuleringene i den ferskeste handlingsplanen mot etnisk diskriminering (op.cit.):

¹⁰ <http://www.imdi.no/loft>

¹¹ <http://www.nav.no/Lokalt/Hordaland/101690.cms>

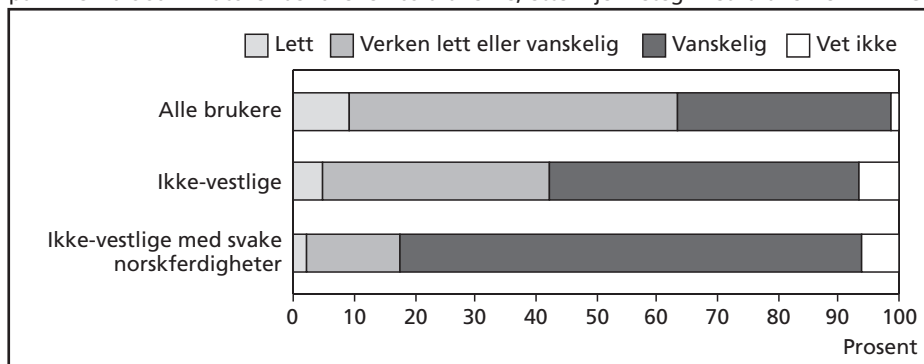
«Alle skal ha lik tilgang til offentlige tjenester og institusjoner. Tilpassede offentlige tjenester er en forutsetning for å hindre diskriminering og sikre at alle uansett bakgrunn og forutsetninger får like muligheter i samfunnet. All offentlig virksomhet – statlig, fylkeskommunal og kommunal har et selvstendig ansvar for å tilpasse tjenestetilbudet til mangfoldet i befolkningen. Det innebærer blant annet at rutiner, praksis og organisering av tjenestetilbudet må ta hensyn til at brukerne er forskjellige og har ulike behov. Tilrettelagt informasjon om tjenestene er viktig. De enkelte fagmyndigheter skal også følge opp og evaluere situasjonen for ulike grupper på sine ansvarsområder. Det vises også til at offentlige myndigheter har en aktivitetsplikt etter diskrimineringslovene, både som arbeidsgiver og som tjenesteyter. God kommunikasjon er viktig for å sikre et likeverdig tjenestetilbud og unngå diskriminering.» (s. 32).

Likeverdighet innebærer altså lik tilgang til offentlige tjenester – og dette forutsetter tilpasninger. Utover dette er handlingsplaner og lovtekster nærmest oppsiktsvekkende frie for definisjoner av hva likeverdige tjenester er – altså med unntak av IMDIs hjemmesider. I det følgende vil vi organisere analysen etter IMDIs definisjon og presentere funn innenfor områdene tilgjengelighet, kvalitet og resultatlikhet.

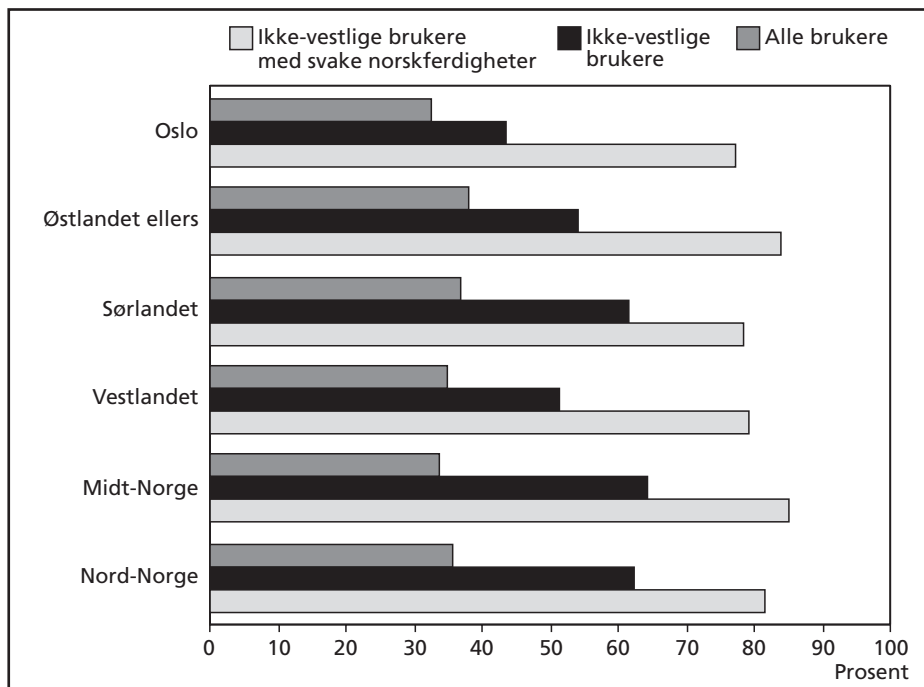
5.1 Lik tilgang til tjenester

Gjennomgangen i kapittel 3 viser at ikke-vestlige innvandrere i hovedsak deltar på jobbsøkerkurs, kortsiktige bransjespesifikke kurs og arbeidsavklaringskurs. Ulikheter i hvilken type kurs forskjellige grupper deltar i, behøver ikke å bety at de ikke har lik tilgang til tjenester – det kan tenkes at ulikhetene er resultat av tilpasning til ulike behov. Det er likevel bekymringsfullt dersom tjenestetilbudet i seg selv i liten grad er tilpasset behovene i en etnisk mangfoldig befolkning, og at minoritetene dermed får et smalere og/eller dårligere tilpasset tilbud enn befolkningen for øvrig. 77 prosent av saksbehandlerne synes det er vanskelig å finne AMO-kurs som matcher behovene hos brukere med ikke-vestlig bakgrunn og svake norskferdigheter, 51 prosent mener det er vanskelig å finne passende kurs til ikke-vestlige brukere generelt, mens 35 prosent mener det er vanskelig å finne passende kurs til alle brukere, jmfør figur 5.1. Dette er en sterk indikator på at NAV-brukere med ikke-vestlig bakgrunn og særlig de med svake norskferdigheter ikke har samme tilgang til tjenester i NAV som det majoritetsbefolkningen har. Problemene med å finne gode kurs til brukere med ikke-vestlig bakgrunn ser ut til å være omtrent de samme over hele landet, jmfør figur 5.2.

Figur 5.1 Fordeling av saksbehandlerne etter hvor lett eller vanskelig de synes det er å finne plass på AMO-kurs som matcher behovene hos brukerne, etter kjennetegn ved brukerne. N = 723.



Figur 5.2 Andel av saksbehandlerne i NAV som synes det er vanskelig å finne plass på AMO-kurs som matcher behovene hos brukerne, etter kjennetegn ved brukerne og region saksbehandlerne arbeider i. N = 679.



5.2 Lik kvalitet på tjenestene

Kvalitet og tilgjengelighet henger tett sammen, og manglende tilgang på gode kursstilbud vil med stor sannsynlighet føre til at kvaliteten på det tjenestetilbudet ikke-vestlige innvandrere får i NAV, blir dårligere. Å måle kvaliteten på individuelt tilpassede tjenester er ikke enkelt. Tett oppfølging er imidlertid en nokså anerkjent kvalitetsindikator i NAV. Funnene i kapittel 4, der vi så at saksbehandlere som har en stor andel brukere med ikke-vestlig bakgrunn, i mindre grad enn andre saksbehandlere har rutiner for å følge opp sine brukere i praksisplass, kan dermed også være en indikator på at ikke-vestlige brukere får tjenester av dårligere kvalitet enn det majoritetsbefolkningen får.

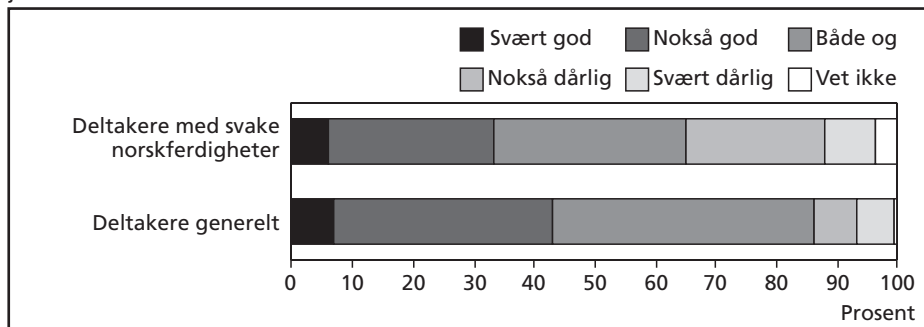
Tett oppfølging av brukere er åpenbart en utfordring for NAV. Halvparten av saksbehandlerne i NAV mener at «tett oppfølging» er det området der NAV har sitt største forbedringspotensial, jamfør figur 6.1 (se kapittel 6). Det er langt færre (9 %) som mener at kvaliteten på tiltakene i seg selv utgjør det største forbedringsområdet. Det er ikke statistisk signifikante forskjeller i hva saksbehandlere med mange og få brukere med ikke-vestlig bakgrunn svarer på dette spørsmålet.

Kvaliteten på NAVs tiltak hviler også på om tilbudet møter den enkeltes behov. NAV Tiltak erfarer at tiltaksarrangører har større problemer med å finne egnede praksisplasser for deltakere med ikke-vestlig bakgrunn generelt. I de fleste tilfellene får deltakerne likevel en praksisplass, men det kan ta lengre tid, og praksisplassene de ender opp med, kan være noe mindre relevante. Vi har også intervjuet ansatte hos kursleverandørene om hvorvidt de opplever at NAV lykkes i å matche rett deltaker til riktig kurs, for deltakere generelt og deltakere med svake norskferdigheter. Bare 13 prosent av kursleverandørene mener at NAV gjør en direkte (svært eller nokså) dårlig jobb med å matche deltakere og kurs generelt. 31 prosent mener imidlertid at NAV gjør en dårlig jobb med å matche deltakere med svake norskferdigheter til riktig kurs.¹² På bakgrunn av de kvalitative intervjuene vi har gjort med kursleverandører, er det grunn til å tro at dette i stor grad handler om at deltakere med svake norskferdigheter meldes inn på kurs som de ikke har språklige forutsetninger for å få utbytte av.

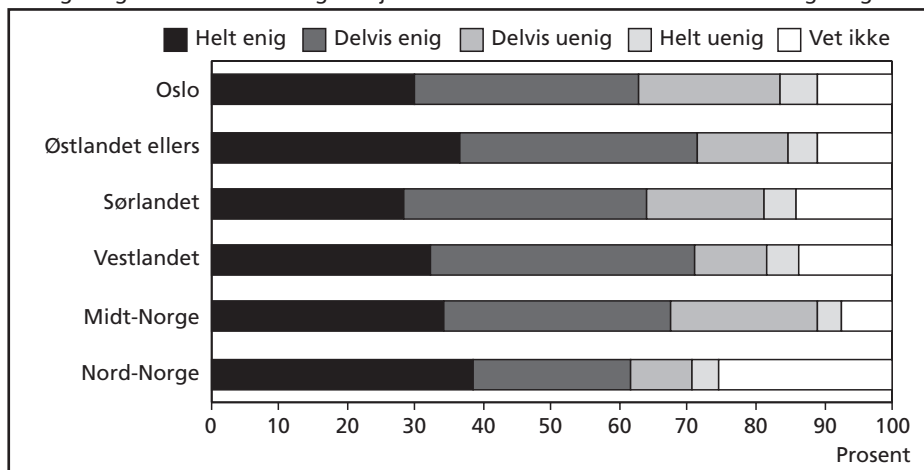
Vi finner dessuten klare tegn på at det er en kjønnsdimensjon i kvaliteten på tjenestene fra NAV. Bare 34 prosent av saksbehandlerne er enige i påstanden om at kvinner med ikke-vestlig bakgrunn får minst like gode tiltak fra NAV som menn med ikke-vestlig bakgrunn. Ytterligere 34 prosent er delvis enige, noe som kan tolkes som at de mener at det i hvert fall finnes noen tilfeller der kvinner med ikke-vestlig bakgrunn får dårligere kvalitet på tjenestene. 28 prosent av saksbehandlerne er helt eller delvis uenige i at kvinner får like gode tjenester som menn. Mønsteret er mer eller mindre det samme over hele landet, jamfør figur 5.4.

¹² Forskjellen er statistisk signifikant på femprosentnivå.

Figur 5.3 Prosent av de ansatte hos kursleverandørene som mener NAV gjør en god eller dårlig jobb med å matche deltakere til kurs. N = 189.



Figur 5.4 Andel av saksbehandlerne som er enig eller uenig i påstanden «Kvinner med ikke-vestlig bakgrunn får minst like gode tjenester fra NAV som menn med ikke-vestlig bakgrunn».



Nesten halvparten av saksbehandlerne i NAV er dessuten enig i påstanden om at det er vanskeligere å finne gode praksisplasser for kvinner med ikke-vestlig bakgrunn enn for menn med ikke-vestlig bakgrunn. Dette illustrerer ikke bare at tilgjengeligheten til og kvaliteten på tjenestene kvinner med ikke-vestlig bakgrunn får, kan være dårligere enn for menn, men også at årsakene til dette er sammensatt. Kvaliteten på tilbudet skapes i møtet mellom brukernes (her kvinnes) kompetansebakgrunn og interesser, forhold i det norske arbeidsmarkedet og innretningen av NAVs kurstilbud og arbeidsformer.

Tabell 5.1 Prosent av saksbehandlerne som er helt eller delvis enig i påstanden: «Det er vanskeligere å finne gode praksisplasser til kvinner med ikke-vestlig bakgrunn enn til menn med ikke-vestlig bakgrunn», etter andel av deres brukere som har ikke-vestlig bakgrunn.

Andel brukere med ikke-vestlig bakgrunn	Prosent enige	N
Ingen	21,1	57
1-24 prosent	47,0	694
25-49 prosent	44,4	90
50-74 prosent	45,8	48
75-100 prosent	-	19
Totalt	44,5	908

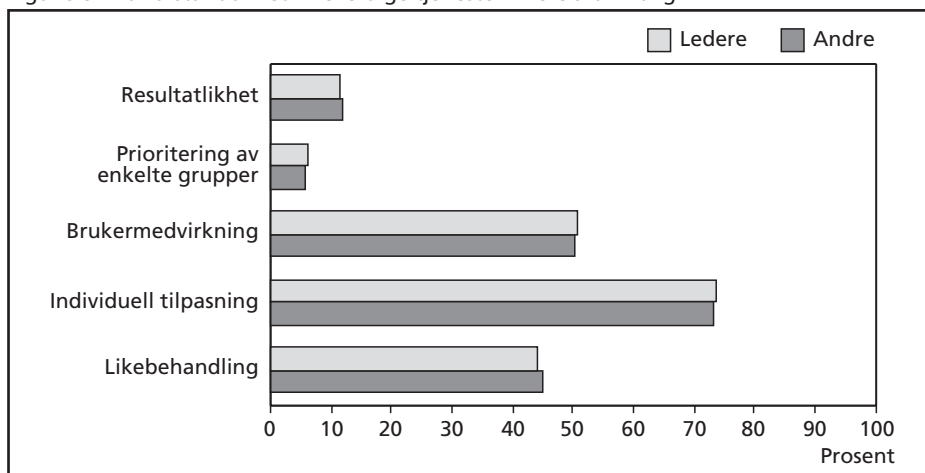
5.3 Resultatlikhet

Hvordan skal man forstå resultatlikhet som rettesnor for NAV? Resultatlikhet kan i ytterste konsekvens forstås som at det skal kompenseres for alle ulikheter mellom folk. Resultatlikhet er et begrep som kan lyde godt, men som veiviser for likeverdige tjenester er det problematisk. Betyr resultatlikhet at alle grupper skal ha lik overgang til arbeid? Det vil i så fall være en svært krevende oppgave. Bakken og Bråthen (2008) viser at det er menn som er mellom 25 og 49 år, som har fagutdanning, som er født i Norge og er uten tidligere sykelønns- eller ledighetshistorikk, som går raskest fra ledighet og over i jobb. Eller skal resultatlikhet bety lik uttelling for deltakelse på tiltak? Tidligere evalueringer tyder på at både norske, vestlige og ikke-vestlige deltakere på tiltak har nokså moderat utbytte av deltakelsen (Kvinge og Djuve 2006; Hardoy og Zhang 2010). Hardoy og Zhang (2010) finner klart positive og nokså like effekter av AMO-kurs og lønnstilskudd for innvandrere og innfødte rett etter kursavslutning, men at effekten avtar nokså raskt. De finner dessuten positiv effekt av tiltakskjedning, men kun for innvandrere. De finner ingen positive effekter av praksisplass. Tiltakene ser altså ut til å gi omtrent like gode (eller dårlige) resultater for innvandrere og innfødte.

De ansatte i NAV tolker likevel i liten grad målsettingen om likeverdige tjenester som å skulle inkludere resultatlikhet. Bare en av ti blant de ansatte i NAV oppfatter resultatlikhet som å inngå i definisjonen av likeverdige tjenester. I de kvalitative intervjuene medførte spørsmålet om hva som ligger i likeverdige tjenester, ofte en viss tenkepause. De ulike tolkningene som ble nevnt i de kvalitative intervjuene, brukte vi senere til å utforme spørsmål i den kvantitative spørreundersøkelsen. Resultatene framgår av figur 5.5.

Tre av fire ansatte i NAV tolker likeverdige tjenester som å innebære individuell tilpasning. Dette er klart i tråd med formuleringene i Handlingsplan mot diskrimi-

Figur 5.5 Hva forstår du med likeverdige tjenester? Flere svar mulig.



nering som er sitert innledningsvis i dette kapittelet, der det fokuseres på tilpasning og tilrettelegging. Halvparten av de ansatte mener også at brukermedvirkning er et av kjennetegnene på likeverdige tjenester. Det er kanskje litt overraskende at så mye som 44 prosent av de ansatte i NAV mener at likebehandling og likeverdige tjenester er synonymer, når så mange som tre av fire mener at individuell tilpasning må til. Likebehandling oppfattes ofte som å stå i motsetning til individuell tilpasning. Det kan likevel tenkes at respondentene har tenkt på likebehandling som lik behandling av like tilfeller – noe som ikke er i konflikt med ulik behandling av ulike tilfeller, altså tilpasning.

Det er svært godt sammenfall mellom lederes og øvrige saksbehandleres forståelse av begrepene.

5.4 Oppsummering

Et stort flertall av de ansatte i NAV forstår begrepet «likeverdige tjenester» som å være nært beslektet med individuell tilpasning, og omtrent halvparten mener det innebærer brukermedvirkning. Et lite mindretall oppfatter begrepet som å implisere en målsetting om resultatlikhet.

Det er klare indikasjoner på at brukere med ikke-vestlig bakgrunn har adgang til et smalere tjenestetilbud og får dårligere kvalitet på kurs, praksisplasser og oppfølging enn etnisk norske brukere. 77 prosent av saksbehandlerne synes det er vanskelig å finne AMO-kurs som matcher behovene hos brukere med ikke-vestlig bakgrunn og svake norskferdigheter, 51 prosent mener det er vanskelig å finne passende kurs til ikke-vestlige brukere generelt, mens 35 prosent mener det er vanskelig å finne passende

kurs til alle brukere. Vi finner dessuten klare tegn på at det er en kjønnsdimensjon i kvaliteten på tjenestene fra NAV. Bare 34 prosent av saksbehandlerne er enige i påstanden om at kvinner med ikke-vestlig bakgrunn får minst like gode tiltak fra NAV som menn med ikke-vestlig bakgrunn.

Registerbaserte effektevalueringer gir likevel ikke holdepunkter for å mene at innvandrere har svakere effekt av tiltak enn det norske deltakere har. Effekten over tid er jevnt over nokså moderat, både for innvandrere og innfødte. Det er imidlertid omfattende metodiske utfordringer knyttet til denne type effektevalueringer, noe som tilsier at resultatene må tolkes med varsomhet.

6 Flaskehalser, forbedringspotensialer og kilder til økt kompetanse

De foregående kapitlene har vist at NAV har betydelige utfordringer når det gjelder å produsere gode og likeverdige tjenester til en etnisk sammensatt befolkning. I dette kapitlet skal vi se på hvor flaskehalsene er smalest, og hvor de NAV-ansatte selv mener de største forbedringspotensialene befinner seg. I et problemløsningsperspektiv er det også naturlig å her inkludere en vurdering av hva de NAV-ansatte selv opplever som de viktigste kildene til kompetanse i arbeidet med å følge opp brukere med innvandrerbakgrunn.

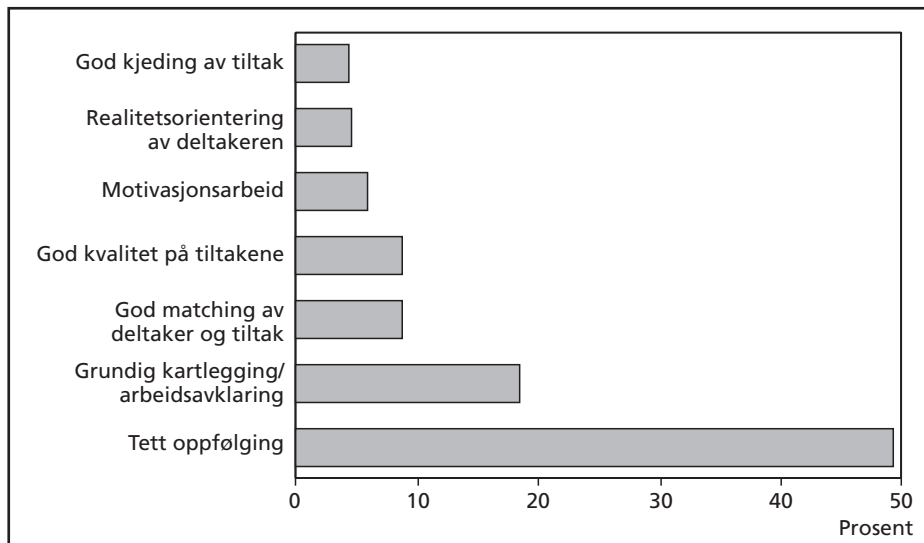
6.1 Forbedringspotensialer

De ansatte i NAV er samstemte i vurderingen av hvor de har det største forbedringspotensialet: Halvparten svarer at det er på feltet «tett oppfølging». Grundig kartlegging/arbeidsavklaring kommer på en god andreplass. Til sammen er det sju av ti ansatte som mener at det største forbedringspotensialet til NAV ligger innenfor disse to områdene. Grundig kartlegging og tett oppfølging henger naturlig sammen – det er lite meningsfylt med tett oppfølging dersom det ikke er gjennomført en grundig kartlegging og arbeidsavklaring. Samtidig kan tett oppfølging være nødvendig som en del av arbeidsavklaringen. Begge disse arbeidsformene er nokså tidkrevende. Det at verken tett oppfølging eller kartlegging/arbeidsavklaring gjennomføres på en måte som de ansatte opplever som tilfredsstillende, må derfor sees i sammenheng med den opplevde arbeidsbelastningen for de ansatte i NAV, se neste avsnitt.

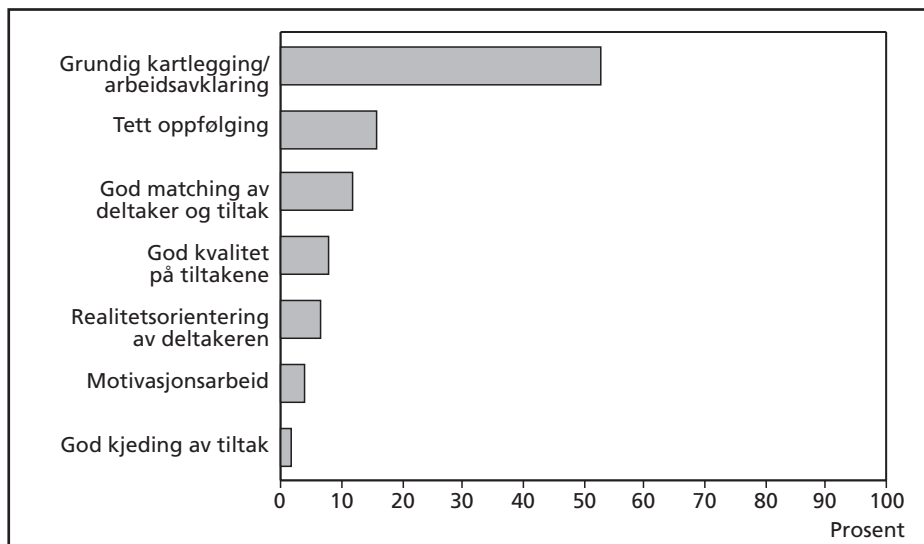
Grundig kartlegging og tett oppfølging kommer på topp på lista over hvilket forhold ved NAVs innsats som er viktigst for å bistå den enkelte arbeidssøker. Med andre ord har NAV sitt største forbedringspotensial på et område som har stor betydning for tjenestekvaliteten.

Kursleverandørene er noe mindre samstemte i hvor de har sitt største forbedringspotensial, men også her kommer oppfølging på toppen av lista, i dette tilfellet oppfølging av arbeidsgiver.

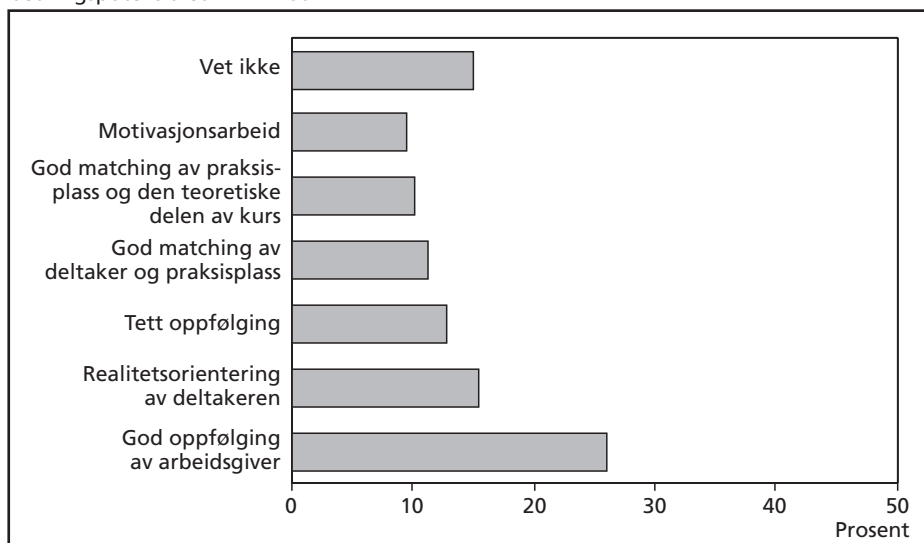
Figur 6.1 Svar på spørsmålet: «På hvilket område har NAV sitt største forbedringspotensial?». Ansatte i NAV. N = 1040.



Figur 6.2 Svar på spørsmålet: «Hvilke forhold ved NAVs innsats er viktigst for å bistå den enkelte arbeidssøker?». Kursleverandører.



Figur 6.3 Svar på spørsmålet: «På hvilket område har du som kursleverandør det største forbedringspotensialet?» N = 188.



6.2 Flaskehalser

Både de NAV-ansatte og kursleverandørene arbeider innenfor rammebetingelser som påvirker mulighetene til å produsere tjenester av høy kvalitet. Hva opplever de ansatte i NAV og hos kursleverandørene selv som de største hindrene for tjenesteforbedring?

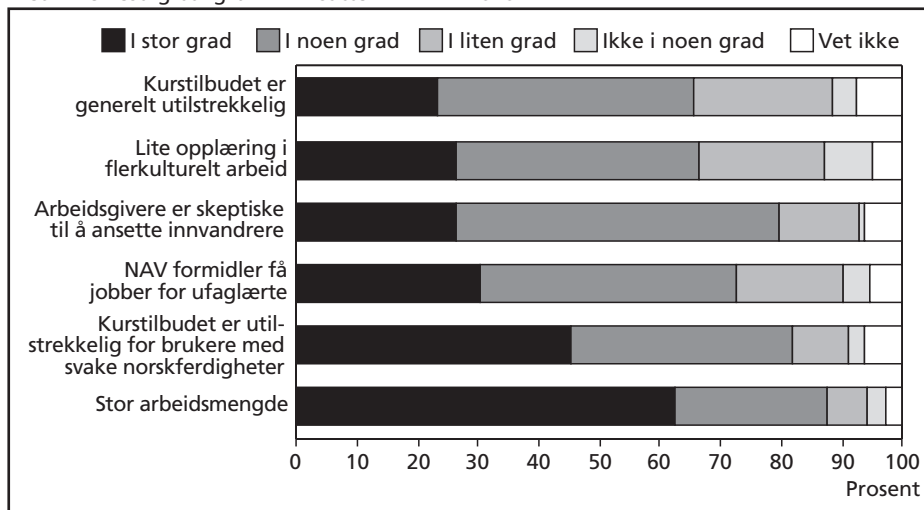
Årsakene til at det er vanskelig å formidle innvandrere over i arbeid, er åpenbart sammensatte. Både forhold knyttet til kurstilbudets utforming, intern kompetanse, stor arbeidsbelastning, krevende samhandling med enkelte brukergrupper og manglende vilje hos arbeidsgivere oppleves som å være substansielle hindre for større måloppnåelse. Enkelte informanter peker også på at arbeidsgivere gjennom praksisplasstiltaket tilvennes gratis arbeidskraft, og at praksisplasstiltaket dermed fortrenger ordinær arbeidskraft.

Arbeidsmetoder og interne rammebetingelser i NAV og hos kursleverandørene

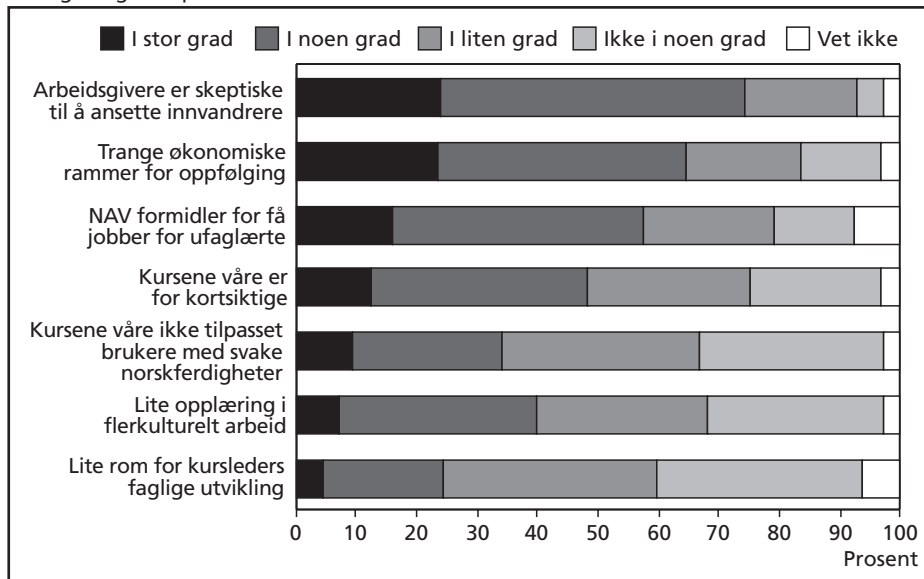
Stor arbeidsmengde er den enkeltfaktoren som flest nevner som et hinder, og hele 62 prosent av de ansatte i NAV svarer at stor arbeidsmengde i stor grad legger begrensninger på mulighetene til å bistå ikke-vestlige brukere på en bedre måte. Nærmere halvparten mener dessuten at utilstrekkelig kurstilbud for brukere med svake norsk-

ferdigheter i stor grad er et hinder, og åtte av ti mener at dette utilstrekkelige kurstilbudet i stor eller noen grad utgjør et hinder for å produsere bedre tjenester.

Figur 6.4 I hvilken grad er følgende forhold et hinder for å levere bedre tjenester til brukere med ikke-vestlig bakgrunn? Ansatte i NAV. N = 848.



Figur 6.5 I hvilken grad er følgende forhold en barriere mot å kunne bistå brukere med ikke-vestlig bakgrunn på en enda bedre måte? Ansatte hos kursleverandører. N = 178.



Ansatte hos kursleverandørene peker også på stor arbeidsmengde (i dette tilfellet formulert som «trange økonomiske rammer for oppfølging») som et av de viktigste hindrene, men rapporterer også i stor grad at forhold i arbeidsmarkedet utgjør viktige hindre, se neste avsnitt.

Arbeidsgivernes rekrutteringspraksis

De NAV-ansatte vurderer arbeidsgivernes skepsis til å ansette innvandrere som et mindre problem enn egen arbeidsbyrde. Like fullt mener åtte av ti NAV-ansatte at denne skepsisen i stor eller noen grad hindrer dem i å yte bedre tjenester til brukere med ikke-vestlig bakgrunn. Denne vurderingen deles av de ansatte hos kursleverandørene.

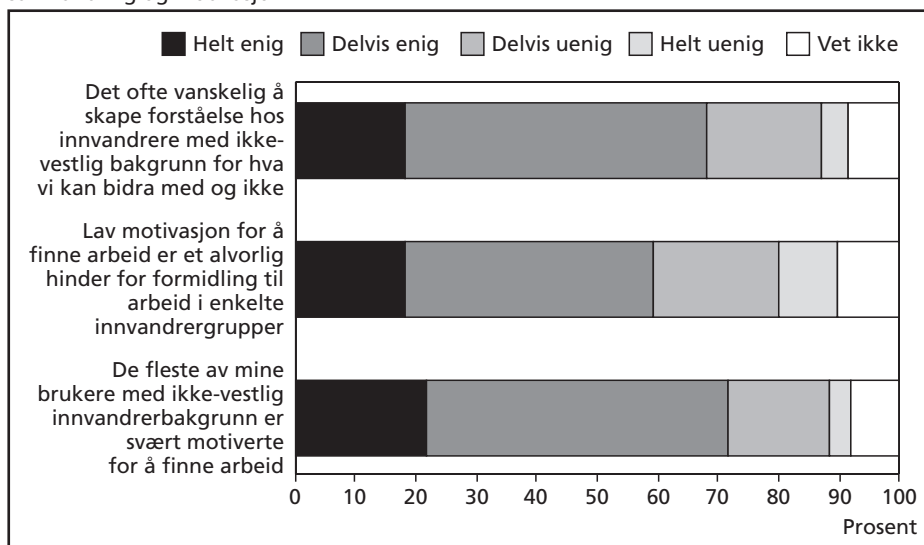
Hos kursleverandørene mener seks av ti at det begrensede antallet jobber for ufaglærte som formidles via NAV, i stor eller noen grad utgjør en barriere, i NAV er det sju av ti som er enige i dette.

Samhandling med brukere med ikke-vestlig bakgrunn, opplevd motivasjon hos brukere

Kommunikasjon og samhandling med en kulturelt og språklig sammensatt brukergruppe kan være krevende. Mange har et ønske om mer kompetanse i slik samhandling: Tre av fire ansatte i NAV mener at mangelfull opplæring i flerkulturelt arbeid i stor eller noen grad utgjør en barriere mot å bistå brukere med ikke-vestlig bakgrunn på en bedre måte, jamfør figur 6.4. Den krevende samhandlingen gjenspeiles også i at sju av ti NAV-ansatte er enige i påstanden «Det er ofte vanskelig å skape forståelse hos innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn for hva vi kan bidra med og ikke», jfr figur 6.6.

Manglende motivasjon hos brukerne er ikke noe generelt problem: Sju av ti ansatte i NAV er helt eller delvis enige i at de fleste brukerne med ikke-vestlig bakgrunn er svært motivert for å finne arbeid. Samtidig ser vi at manglende motivasjon oppleves som et problem i enkelte innvandrergupper: Seks av ti NAV-ansatte er helt eller delvis enige i at lav motivasjon for å finne arbeid er et alvorlig hinder for formidling til arbeid i enkelte innvandrergupper.

Figur 6.6 Fordeling av NAV-ansatte etter om de er enige eller uenige i følgende påstander om samhandling og motivasjon:



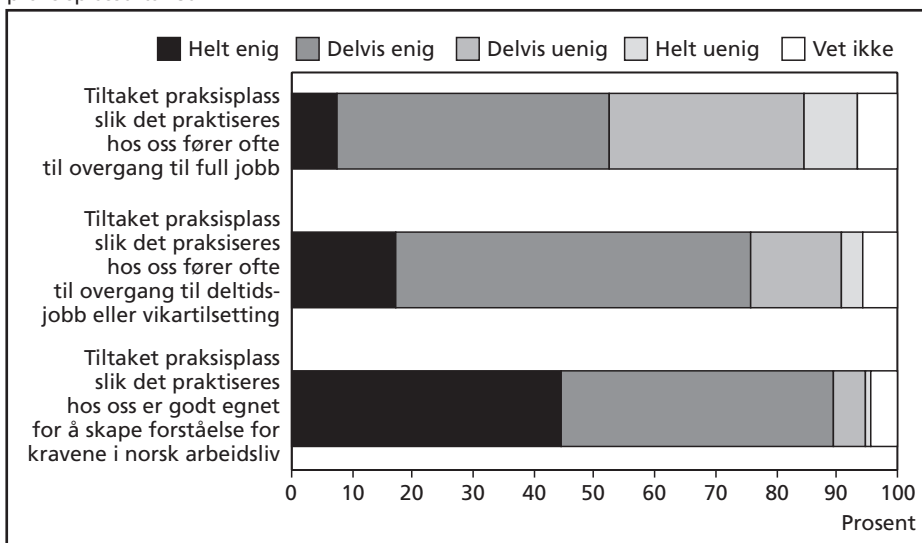
Overvurdering av tiltaket praksisplass?

Praksisplass er et mye brukt tiltak for ikke-vestlige innvandrere. I kapittel 5 refererte vi til forskning som tyder på at tiltaket praksisplass har liten eller ingen effekt på overgang til arbeid. I de kvalitative intervjuene vi gjennomførte, ble denne forskningen flere ganger imøtegått. «Vi vet jo at det virker», sa flere av intervjuobjektene. Dette gjenspeiles også i spørreundersøkelsen. Halvparten av de ansatte i NAV er helt eller delvis enig i påstanden om at tiltaket praksisplass – slik det praktiseres hos dem – ofte fører til overgang til full jobb. Åtte av ti er enige i at tiltaket ofte fører til overgang til deltidsjobb eller vikartilsetting. Hvorfor er oppfatningene så ulike hos NAV-ansatte og forskere? En mulighet kan være at forskningen ofte forholder seg til et lengre tidsperspektiv og dessuten sammenlikner overgangen til arbeid med tilsvarende overgang i grupper som ikke har deltatt på tiltak. Blant annet har Fafo sett på yrkesdeltakelsen to år etter tiltaksslutt og sammenliknet med yrkesdeltakelsen i en sammenlikningsgruppe som ikke deltok på tiltak (Kvinge og Djuve 2006). I denne analysen kom deltakerne i arbeidspraksis bare marginalt bedre ut enn sammenlikningsgruppen. Yrkesdeltakelsen rett etter tiltak er imidlertid gjerne høyere – og det er ofte denne de ansatte i NAV forholder seg til, samtidig som de NAV-ansatte antakelig i mindre grad har mulighet til å sammenlikne med overgangen til arbeid blant dem som ikke deltar i arbeidspraksis. Hardoy og Zhang (2010) fant imidlertid heller ikke en slik forhøyet deltakelse etter deltakelse i arbeidspraksis.

En annen viktig årsak er at NAV-ansatte ikke nødvendigvis baserer sine vurderinger av tiltaket på sannsynligheten for overgang til ordinært arbeid. Som vi så i kapittel 3, formidles mange innvandrere til praksisplass fordi saksbehandler mener at tiltaket representerer en arena for å praktisere norsk, og/eller fordi bruker har behov for å få bedre kunnskap om norsk arbeidsliv. Slike effekter vil ikke kunne leses som overgang til arbeid, i hvert fall ikke på kort sikt. Kvalifisering for det norske arbeidslivet kan imidlertid være en tidkrevende affære.

Evalueringsene av tiltaket praksisplass tar dessuten utgangspunkt i rene praksisplasser, ikke praksisplasser som del av AMO-kurs. Disse framkommer i statistikken som AMO-kurs. De ansatte i NAV baserer muligens sine vurderinger av tiltaket også på erfaringene med praksisplass som del av AMO-kurs.

Figur 6.7 Fordeling av NAV-ansatte etter om de er enige eller uenige i følgende påstander om praksisplasstiltaket.



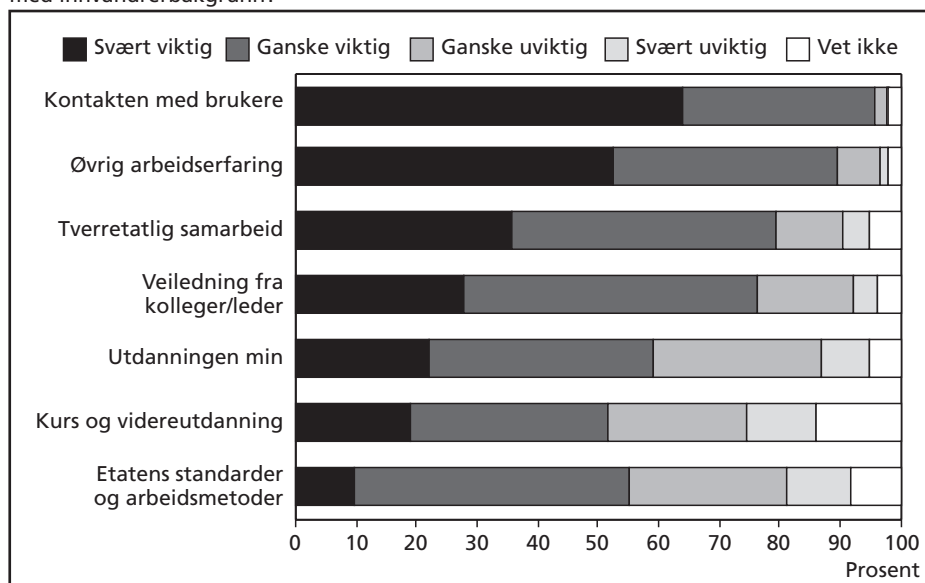
Det er selvsagt også feilkilder i registerbaserte evalueringer, spesielt knyttet til at de ikke alltid på en god nok måte kan kontrollere for ulikheter mellom dem som deltar i arbeidspraksis, og dem som ikke deltar. Hvis de som deltar i arbeidspraksis, står lenger unna arbeidsmarkedet enn sammenlikningsgruppa, vil sammenlikningen kunne bli misvisende – altså at tiltaket er mer effektivt enn det som framkommer i evalueringene. Likevel er avstanden mellom null påvist effekt i gjennomførte evalueringer og de nokså positive vurderingene som NAV-ansatte gir, så stor at det er grunn til å mistenke at NAV overvurderer effekten av tiltaket, noe som kan medføre at det anvendes for ofte i forhold til hva som er hensiktsmessig – og i forhold til hva NAV har anledning til å følge opp på en god nok måte.

Den positive effekten av praksisplasstiltak som i størst grad framheves, er likevel dets potensial til å skape forståelse for kravene i norsk arbeidsliv. En slik effekt vil ikke nødvendigvis kunne avleses som økt overgang til arbeid, i hvert fall ikke på kort sikt.

6.3 Kilder til kompetanse

Utdanningsnivået i NAV er relativt høyt. 80 prosent har utdanning på universitets- eller høyskolenivå, hvorav 11 prosent på høyere nivå. Utdanningsbakgrunn er likevel ikke den viktigste kilden til kompetanse: «On the job»-erfaring utkonkurrerer klart andre kilder til kompetanse. Aller viktigst er kontakten med brukerne selv, men også øvrig arbeidserfaring er viktig. Det betyr ikke at intern kompetanseutvikling er uviktig: Åtte av ti mener at veiledning fra kolleger er svært eller ganske viktig, og fem av ti mener at kurs og videreutdanning er svært eller ganske viktig.

Figur 6.8 Hvor viktige er disse kildene til kompetanse i ditt arbeid med oppfølging av brukere med innvandrerbakgrunn?



6.4 Oppsummering/konklusjon

Tiltaket praksisplass vurderes av mange NAV-ansatte som et egnet tiltak for ikke-vestlige innvandrere. Det handler ikke nødvendigvis om at saksbehandlerne har stor tro på at tiltaket skal føre til fast arbeid, men at det er andre positive sider ved tiltaket, slik som mulighet for språktrening og at det gir økt kunnskap om norsk arbeidsliv. Tidligere forskning har imidlertid vist at gjentatte praksisplasser som ikke fører til ordinært arbeid, kan oppleves som svært negativt fra et brukerperspektiv, spesielt dersom tiltaket oppleves som (tvungent) gratisarbeid (Djuve 2007). Gitt den begrensede kapasiteten NAV har til å følge opp deltaker og arbeidsgiver i løpet av praksisplassen, og på den måten blant annet kunne avdekke manglende opplæring og utnytting som gratis arbeidskraft, mener vi den omfattende bruken av tiltaket gir grunn til bekymring.

Det er stor enighet blant ansatte i NAV om at det er stort rom for forbedring når det gjelder oppfølgingsarbeidet i etaten: Halvparten svarer at det er på feltet «tett oppfølging» NAV har sitt største forbedringspotensial. Grundig kartlegging/arbeidsavklaring kommer på en god andreplass, og til sammen er det sju av ti ansatte som mener at det største forbedringspotensialet til NAV ligger innenfor disse to områdene. Ifølge de NAV-ansatte er det særlig stort arbeidspress som begrenser mulighetene til å drive tettere oppfølging. 62 prosent av de ansatte i NAV svarer at arbeidsmengden i stor grad legger begrensninger på mulighetene til å bistå ikke-vestlige brukere på en bedre måte. Nærmere halvparten mener dessuten at utilstrekkelig kurstilbud for brukere med svake norskferdigheter i stor grad er et hinder, og åtte av ti mener at dette utilstrekkelige kurstilbudet i stor eller noen grad utgjør et hinder for å produsere bedre tjenester.

Manglende motivasjon hos brukerne er ikke noe generelt problem: Sju av ti ansatte i NAV er helt eller delvis enige i at de fleste brukerne med ikke-vestlig bakgrunn er svært motivert for å finne arbeid. Samtidig ser vi at manglende motivasjon oppleves som et problem i *enkelte* innvandrergupper: Seks av ti NAV-ansatte er helt eller delvis enige i at lav motivasjon for å finne arbeid er et alvorlig hinder for formidling til arbeid i enkelte innvandrergupper.

Arbeidsgiveres skepsis mot å ansette innvandrere oppleves også som et betydelig hinder for at NAV skal kunne bistå ikke-vestlige innvandrere på en bedre måte. Åtte av ti NAV-ansatte mener at denne skepsisen i stor eller noen grad hindrer dem i å yte bedre tjenester til brukere med ikke-vestlig bakgrunn. Denne vurderingen deles av de ansatte hos kursleverandørene.

Når det gjelder kilder til relevant kompetanse i den jobben de utøver, peker de NAV-ansatte i stor grad på realkompetanse: Det er særlig kontakten med brukerne, men også øvrig arbeidserfaring, som framheves som de viktigste kildene til kompetanse. Det er flere viktige implikasjoner av dette. For det første er det selvsagt positivt at de NAV-ansatte tilegner seg realkompetanse gjennom jobben. For det andre er det dermed ekstra utfordrende at det er såpass stort gjennomtrekk i disse stillingene; en

fjerdedel av de intervjuede har mindre enn tre års ansiennitet. For det tredje kan det være grunn til å se nærmere på mulighetene til å skreddersy formelle utdanningsløp som gir større uttelling i den praktiske yrkesutøvelsen.

7 Sammenfatning

I dette avsluttende kapittelet vil vi hente opp igjen problemstillingene som er presentert i kapittel 1, og sammenfatte funnene.

1. Hvilke vurderinger ligger til grunn for formidling av deltakere til ulike typer tiltak (praksisplass, AMO med praksis, annet)?

Formidlingen til tiltak skjer på bakgrunn av en kartlegging av individuell kompetanse og mulighetene i det lokale arbeidsmarked. I tillegg har brukernes egne ønsker mye å si. Deltakernes egne ønsker rangeres som den aller viktigste faktoren i vurderingen av hvem som skal delta på hvilke kurs, mens norskferdigheter vurderes som den nest viktigste faktoren. Sammenheng med tidligere kurs og praksis, arbeidserfaring, utdanningsbakgrunn og lengde på ledighetsperioden tillegges også vekt, men altså mindre vekt enn brukernes egne ønsker og norskferdigheter. En ulempe med dette er at kvalifiseringsløpene dermed kan bli mindre målrettede og mindre tilpasset individuelle forutsetninger og behovene i det lokale arbeidsmarkedet.

Vurderingene av hvilke tiltak som er gunstige, påvirkes også av den generelle vurderingen av hvilke tiltak som er gode og ikke. Individuell praksisplass vurderes som et godt egnet tiltak av et flertall av saksbehandlerne i NAV, til tross for at registerbaserte studier i liten grad dokumenterer noen (langstids)effekt av tiltaket i form av overgang til ordinært arbeid. Mange NAV-saksbehandlere bruker tiltaket som et virkemiddel for norskpraktisering. Dette er den grunnen som oftest oppgis for å velge praksisplass. Den nest viktigste begrunnelsen er at praksisplass kan gi deltakerne bedre kunnskap om kravene som stilles i det norske arbeidslivet. Overgang til ordinært arbeid vurderes altså ikke nødvendigvis som et realistisk utfall av en praksisplass, men tiltaket vurderes likevel som å kunne ha positive effekter på lengre sikt.

Denne praktiseringen av tiltaket ligger antakelig godt innenfor de offisielle målsettingene for praksisplasstiltaket sammenliknet med beskrivelsen av disse i avsnitt 2.2: Tiltaket skal styrke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid eller utdanning. Dette må vel sies å være en nokså generell og ikke altfor ambisiøs målsetting. I tillegg skal tiltaket være et ledd i avklaring, gi relevant arbeidserfaring og en attest. Brukerne er gjerne betydelig mer ambisiøse – deres mål med praksisplassen er at den skal konverteres i en betalt jobb.

Arbeidsgivere har ulike motiver for å ta imot deltakere på praksisplassene, ett av dem er tilgang til gratis arbeidskraft (Djuve 2007). Ansatte i NAV påpeker at enkelte

arbeidsgivere er storforbrukere av praksisplasser og har som fremste motiv å spare lønnsutgifter. De framhever videre at det kan være vanskelig å ha full oversikt over forbruk av praksis fra skoleverk, kommunale tiltak osv., og at det generelt er tidkrevende å finne gode praksisplasser.

Tidligere forskning viser at å ha gjentatte praksisplasser som ikke fører fram, kan oppleves som svært negativt fra deltakerhold, særlig når de opplever at praksisplassen får karakter av (tvungent) gratisarbeid. Gitt den mangelfulle kapasiteten i NAV til oppfølging av praksisplassdeltakere og arbeidsgivere vurderer vi det som at faren for misbruk av ordningen er overhengende, og at den omfattende bruken av tiltaket derfor er bekymringsfull. Problemene med tiltaket er knyttet til kombinasjonen av lave offisielle ambisjoner, betydelig fare for misbruk av ordningen i form av gratis arbeidskraft, små midler til oppfølging og stort antall praksisplasser.

2. Hvilke vurderinger ligger til grunn for valg av praksisplasstilbydere og kursleverandører?

Når det gjelder individuelle praksisplasser, framskaffes en betydelig andel av disse av deltakerne selv. Dette skjer ved at deltakerne oppsøker en arbeidsgiver og ber om å få være der i arbeidspraksis, for deretter å kontakte NAV. Dersom praksisplassen godkjennes av NAV, inngås en avtale om praksisplass mellom arbeidsgiver, deltaker og NAV. En slik avtale skal omfatte en plan for opplæring i løpet av praksisperioden. I andre tilfeller finner NAV-kontoret praksisplasser gjennom eget nettverk. Det er nokså ulikt hva slags vurderinger som gjøres av hva som er hensiktsmessige praksisplasser, blant annet avhengig av hva som er hensikten med arbeidspraksisen. Dersom språktrening er viktig, er det selvsagt viktig å finne plasser som legger til rette for slik trening. Dersom det er generell arbeidstrening som er hensikten med praksisplassen, blir dette et mindre viktig hensyn. Noen saksbehandlere vektlegger generelle muligheter i arbeidsmarkedet innenfor den bransjen det søkes praksisplass i. Tidligere erfaringer med den aktuelle arbeidsgiver er også viktig. Mangelfulle ressurser til å følge opp deltaker og arbeidsgiver i løpet av praksisperioden gjør imidlertid at kunnskapen om hva som faktisk skjer i løpet av praksisperioden, gjennomgående er nokså begrenset hos saksbehandlerne.

Krav til kurstilbydere blir spesifisert i utlysningene av kurs og fulgt opp ved tildeling av kontrakter. I samtaler vi hadde med NAV-ansatte som har ansvar for å lyse ut og vurdere anbud, ble det (utover formelle krav) framhevet at kurstilbydere må ha kompetanse om de aktuelle brukergruppene. NAV Intro legger dermed ikke overraskende særlig vekt på at kursleverandørene skal ha kompetanse på feltene kvalifisering og formidling av innvandrere med lite formell utdanning og ofte svake norskferdigheter. Dette blir rimeligvis et mindre viktig krav i NAV for øvrig, der det i mindre grad er rom for anskaffelser av spesielt tilrettelagte kurs for innvandrere. Her vektlegges i større grad generell kompetanse innenfor de typene kurs som er aktuelle. Referanser og

tidligere erfaring med kurstilbyderne tillegges stor betydning. NAV Intro understreker også at kurstilbyderne må ha tro på brukerne sine og ha god kompetanse på hvordan man finner jobb på uformelle måter: «Det er få av våre brukere som får jobb gjennom ordinære søknader». NAV Intro påpeker videre at kurstilbyderne ideelt sett bør ha et godt nettverk ute i arbeidslivet, i passende bransjer for de aktuelle brukerne: «De fleste av våre brukere skal ut i ufaglært arbeid, vi ønsker at de bruker arbeidsgivere som har et uttalt rekrutteringsbehov når de finner praksis». Et viktig krav til kurstilbydere er at de har en konkret plan for hvordan deltakere skal følges opp på praksisplassen.

3. Hva slags oppfølging av deltaker og arbeidsgiver skjer underveis? Hvordan operasjonaliseres oppfølging? Hva finnes av god oppfølgingspraksis, og i hvilken grad gjennomføres den?

Det er stor variasjon i hva slags oppfølging deltakere i individuell praksisplass har. Halvparten av deltakerne og arbeidsgiverne i praksisplasstiltaket følges opp rutinemessig, mens de resterende kun følges opp dersom det oppstår akutte problemer. Kun 14 prosent av de ansatte i NAV følger opp sine brukere gjennom rutinemessig besøk på praksisplassen minst én gang i løpet av praksisplasseløpet. Deltakere på AMO-kurs med praksisdel får i langt større grad rutinemessig oppfølging: Hos de eksterne kursleverandørene svarer åtte av ti kursledere at de rutinemessig følger opp deltakere i praksisplass.

Andelen som følger opp sine brukere rutinemessig, synker med økende andel brukere med minoritetsbakgrunn – inntil andel brukere med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn tipper over 75 prosent. Det er svært få av dem vi har intervjuet, som har så høy andel brukere med minoritetsbakgrunn, og disse arbeider sannsynligvis i NAV Intro. Det er også en klar sammenheng mellom antall brukere totalt sett og andel som følger opp brukerne rutinemessig: En stor portefølje gjør det nødvendigvis vanskeligere å følge opp den enkelte bruker. Antall brukere per saksbehandler er særlig stor i Oslo og på Østlandet ellers, der andelen innvandrere i befolkningen er høyest. Mange NAV-ansatte uttrykker frustrasjon over manglende tid til oppfølging av sine brukere og opplever manglende tid til oppfølging som et alvorlig hinder for å kunne bistå brukere med minoritetsbakgrunn på en bedre måte.

4. Hvilke utfordringer og barrierer møter de NAV-ansatte i arbeidet med å bistå innvandrere med kvalifisering og overgang til arbeid?

Det er bred enighet blant ansatte i NAV om at det er stort rom for forbedring når det gjelder oppfølgingsarbeidet i etaten: Halvparten svarer at det er på feltet «tett oppfølging» NAV har sitt største forbedringspotensial. Grundig kartlegging/arbeidsavklaring kommer på en god andreplass, og til sammen er det sju av ti ansatte som mener at det største forbedringspotensialet til NAV ligger innenfor disse to områdene. Ifølge de

NAV-ansatte er det særlig stort arbeidspress som begrenser mulighetene til å drive tettere oppfølging. Nærmere halvparten mener dessuten at utilstrekkelig kurstilbud for brukere med svake norskferdigheter i stor grad er et hinder, og åtte av ti mener at dette utilstrekkelige kurstilbudet i stor eller noen grad utgjør et hinder for å produsere bedre tjenester.

Andre faktorer som framheves, er skepsis hos arbeidsgivere til å ansette innvandrere, samt noe varierende motivasjon hos brukerne. Manglende motivasjon hos brukerne oppleves ikke som noe generelt problem: Sju av ti ansatte i NAV er helt eller delvis enige i at de fleste brukerne med ikke-vestlig bakgrunn er svært motivert for å finne arbeid. Samtidig ser vi at manglende motivasjon oppleves som et problem i enkelte innvandrergupper: Seks av ti NAV-ansatte er helt eller delvis enige i at lav motivasjon for å finne arbeid er et alvorlig hinder for formidling til arbeid i enkelte innvandrergupper. Arbeidsgiveres skepsis oppleves som et problem av flere: Åtte av ti NAV-ansatte mener at denne skepsisen i stor eller noen grad hindrer dem i å yte bedre tjenester til brukere med ikke-vestlig bakgrunn. Denne vurderingen deles av de ansatte hos kursleverandørene.

Mange arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn står nokså langt fra arbeidsmarkedet og har et langt kvalifiseringsløp foran seg. Det store volumet av kurstilbud hos NAV er imidlertid nokså kortsiktige kurs som er lite egnet til å fylle gapet mellom individuelle kvalifikasjoner og kravene i arbeidsmarkedet. Langsiktige yrkesrettede kurs er kostbare. Dessuten er det en til dels uklar grenseflate mellom NAVs virksomhet og det ordinære utdanningssystemet. NAV finansierer vanligvis ikke ordinær utdanning med mindre arbeidssøker har nedsatt arbeidsevne (og er over 26 år). NAV skiller mellom ordinær utdanning – som er utdanningssystemets oppgave – og arbeidsrettet kvalifisering, som er NAVs oppgave i den grad de vurderer det som nødvendig og hensiktsmessig. I praksis driver NAV likevel noe yrkesrettet opplæring som ligger tett opp til det ordinære utdanningssystemet. Denne rapporten peker nettopp på slik opplæring som et av de mest hensiktsmessige tiltakene for de av NAVs brukere med innvandrerbakgrunn som mangler relevante kvalifikasjoner for det norske arbeidsmarkedet. Når langsiktige yrkesrettede kurs likevel er lite utbredt kan det ha sammenheng med en viss ambivalens i arbeids- og velferdsetaten i vurderingen av hvorvidt slike kurs hører hjemme i NAV eller i det ordinære utdanningssystemet.

5. Hvordan forstås den offentlige målsettingen om «likeverdige tjenester» i NAV, og i hvilken grad lykkes man med å nå denne målsettingen?

Et stort flertall av de ansatte i NAV forstår begrepet «likeverdige tjenester» som å være nært beslektet med individuell tilpasning, og omtrent halvparten mener det innebærer brukermedvirkning. Et lite mindretall oppfatter begrepet som å implisere en målsetting om resultatlikhet.

Det er klare indikasjoner på at brukere med ikke-vestlig bakgrunn har adgang til et smalere tjenestetilbud og får dårligere kvalitet på kurs, praksisplasser og oppfølging. 77 prosent av saksbehandlerne synes det er vanskelig å finne AMO-kurs som matcher behovene hos brukere med ikke-vestlig bakgrunn og svake norskferdigheter, 51 prosent mener det er vanskelig å finne passende kurs til ikke-vestlige brukere generelt, mens 35 prosent mener det er vanskelig å finne passende kurs til alle brukere. Kursleverandørene bruker dessuten lengre tid på å finne relevante praksisplasser til deltakere med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn, og praksisplassene er til dels mindre relevante. Vi finner dessuten klare tegn på at det er en kjønnsdimensjon i kvaliteten på tjenestene fra NAV. Bare 34 prosent av saksbehandlerne er enige i påstanden om at kvinner med ikke-vestlig bakgrunn får minst like gode tiltak fra NAV som menn med ikke-vestlig bakgrunn.

Vi finner også at brukere med ikke-vestlig bakgrunn i mindre grad enn andre brukere får rutinemessig oppfølging i praksisplass. I tillegg plasseres de altså i noen grad i praksis fordi det ikke finnes egnede kurstilbud. I sum kan vi konkludere med at NAV fortsatt har betydelige utfordringer når det gjelder å utforme et likeverdig tjenestetilbud.

Litteratur

- Bakken, F. og M. Bråthen (2008), «Overgang fra ledighet til arbeid i ulike konjunkturer.» *Arbeid og Velferd*, 1-2008.
- Barth, E., B. Bratsberg og O. Raaum (2002), «Inntektsutvikling for innvandrere.» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, årgang 19, s 135–146.
- Blom, S. (1998), *Levekår blant ikke-vestlige innvandrere i Norge*. Rapport 1998/16. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (2004), «Labour Market Integration of Refugees in Norway under Changing Macro-Economic Conditions.» *Journal of International Migration and Integration*, Volume 5, No. 1, s. 1–31.
- Blom, S. (2007), *Holdninger til innvandrere og innvandring 2007*. Rapport 2007/44. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. og A. Ritland (1997), «Trang økonomi, men færre enn antatt opplever diskriminering.» *Samfunnsspeilet*, 1/97. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. og K. Henriksen (2008), *Levekår blant innvandrere 2005/06*. Rapport 2008/5. Statistisk sentralbyrå.
- Djuve, A.B. (2007), «Vi får jo to ekstra hender.» *Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere*. Oslo: Fafo-rapport 2007:26.
- Djuve, A.B. og H.C. Pettersen (1997), *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Oslo: Fafo-rapport 234.
- Djuve, A.B. og K. Hagen (1995), «Skaff meg en jobb!» *Levekår for flyktninger i Oslo*. Oslo: Fafo-rapport 184. Djuve, A.B., H. Kavli, M. Lund og T. Østberg (2001): *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering*. Fafo-rapport
- Drøpping, J.A. (2004), *Inkluderende arbeidsliv – inkluderende arbeidsgivere?* Oslo: Fafo-notat 2004:26.
- Hardoy, I. og T. Zhang (2010), «Innvandrere i arbeid. Hjelper arbeidsmarkedstiltak?» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 4.

- Kavli, H.C. (2003), «From cooking class to carpentry shop? Gender bias in government qualification programs.» I: Berg, B. og E.F. de Carli, *Barrierer på arbeidsmarkedet for kvinner med innvandrerbakgrunn*, s. 22–28. ANP 2004:706. Nordisk Ministerråd. Tema: Arbeidsmarked.
- Kvinge, T. og A.B. Djuve (2006), *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselettingseffektene?* Oslo: Fafo-rapport 517.
- Kvitastein, O.A., S.T. Johansen og M. Supphellen (1994), *Rekruttering av innvandrere med høyere utdanning*. Rapport 71/96. Bergen: SNF.
- Larsen, K.A. (1995), *Arbeidskraft og kompetanseregnskap for Oslo og Akershus 1995*. Oslo: Econ.
- OECD (2009), *Jobs for immigrants. Labour market integration in Norway*.
- OECD (2010), *International Migration Outlook*. SOPEMI 2010 Edition.
- Rogstad, J. (2000), *Mellom faktiske og forestilte forskjeller*. Dr.grads avhandling i sosiologi. ISF-rapport 17:2000. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rogstad, J. og O. Raaum (1998), «Utsøting av innvandrere fra arbeidsmarkedet». *Søkelys på arbeidsmarkedet*.
- Tronstad, K.R. (2010), *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. Oslo: Fafo-rapport 2010:39.

Innvandrere i praksis

I løpet av de siste 20 årene har brukergruppa til norske arbeids- og velferdstjenester endret seg dramatisk. Halvparten av deltakerne på AMO-kurs har nå innvandrerbakgrunn. Dette stiller nye krav til saksbehandlere og kurstilbud. I denne rapporten ser vi nærmere på hvilke utfordringer NAV står overfor når det gjelder å utforme likeverdige tjenester til alle arbeidssøkere.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2011:07
ISBN 978-82-7422-792-7
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20198